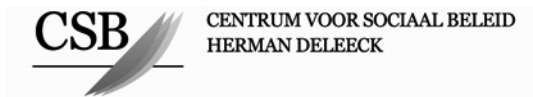


# ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING

JAARBOEK 2018

UNIVERSITAIRE STICHTING VOOR ARMOEDEBESTRIJDING (USAB)

Campus Middelheim  
Gebouw A – Lokaal 104  
Middelheimlaan 1  
2020 Antwerpen  
jill.coene@uantwerpen.be  
peter.raeymaeckers@uantwerpen.be  
bernard.hubeau@uantwerpen.be  
tim.goedemé@uantwerpen.be  
roy.remmen@uantwerpen.be  
an.vanhaarlem@uantwerpen.be



**DECENNIUMDOELEN**  
Geef armoede geen kans

# ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING

JAARBOEK 2018

Jill Coene, Peter Raeymaeckers, Bernard Hubeau,  
Tim Goedemé, Roy Remmen & An Van Haarlem (red.)

Acco Leuven / Den Haag

*Eerste druk:* 2018

*Gepubliceerd door:*

Uitgeverij Acco, Blijde Inkomststraat 22, 3000 Leuven, België

E-mail: [uitgeverij@acco.be](mailto:uitgeverij@acco.be) – Website: [www.acco.be](http://www.acco.be)



*Voor Nederland:*

Acco Nederland, Westvlietweg 67 F, 2495 AA Den Haag, Nederland

E-mail: [info@uitgeverijacco.nl](mailto:info@uitgeverijacco.nl)

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

*Zetwerk:* Crius Group

© 2018 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. De uitgever heeft geprobeerd alle rechthebbenden voor het copyright op te sporen. Mogelijk is dat niet overal gelukt. Wie toch denkt rechten te kunnen doen gelden, kan contact opnemen met de uitgever.

# Inhoud

Afkortingen	15
Woord vooraf	19
Dankwoord	21
Inleiding. Over armoede en beleid	23
<i>Peter Raeymaeckers, Jill Coene en Bernard Hubeau</i>	
1 Armoede gedefinieerd?	23
1.1 Een multidimensionale benadering van armoede	25
1.2 Menselijke waardigheid: participeren in de samenleving	26
1.3 Armoedebestrijding als verantwoordelijkheid van de samenleving	27
2. Principes van het armoedebeleid	29
3. Een integraal, inclusief, participatief perspectief in het armoedebeleid op diverse niveaus	31
3.1 Vlaamse overheid	31
3.2 Federale overheid	32
3.3 Europese Unie	33
4. Enkele kerncijfers	34
5. Leeswijzer	40

## **Deel 1. Armoede en sociale uitsluiting in 2018**

Hoofdstuk 1. Een blik op het armoedebeleid in Vlaanderen en België	47
<i>Jill Coene en Peter Raeymaeckers</i>	
1 Inleiding	47
2 Het federale armoedebeleid	48
2.1 De sociale bescherming van de bevolking verzekeren	50
2.1.1 Verhogen van de laagste uitkeringen tot de armoedegrens	50
2.1.2 Werkloosheidsuitkeringen	51
2.1.3 Pensioenen	52
2.2 Kinderarmoede terugdringen	53
2.3 De toegang tot de arbeidsmarkt verbeteren	54
2.4 Het recht op gezondheid waarborgen	56
3 Het Vlaamse armoedebeleid	57
3.1 Maatschappelijke dienstverlening	59

3.2	Gezin: kinderarmoede halveren	61
3.3	Iedereen aan het werk	63
3.3.1	Werk en activering	63
3.3.2	Sociale economie	66
3.4	Wonen	67
3.4.1	Een nieuw Vlaams huurdecreet	68
3.4.2	Betaalbaarheid van de private huurmarkt	69
3.4.3	Sociale huur	70
4	Slotbeschouwing	71
Hoofdstuk 2. Armoedebestrijding in een Europese Sociale Unie		75
<i>Frank Vandenbroucke en Jill Coene</i>		
1	Inleiding	75
2	De geschiedenis van het Europese sociaal beleid in vogelvlucht	77
2.1	De beginjaren: de verwezenlijking van een gemeenschappelijke markt (1957-1985)	78
2.2	De periode Delors (1985-1995)	78
2.3	Het Verdrag van Amsterdam en de Lissabonstrategie (1997-2010)	79
2.4	Het Verdrag van Lissabon (2007): een sociale markteconomie	81
2.5	De aanbeveling over actieve inclusie	82
2.6	Europa 2020 en het Sociaal Investeringspakket	82
2.7	De Europese Pijler van Sociale Rechten	84
3	Instrumenten van sociaal beleid in de EU	85
3.1	Bindende Europese wetgeving	86
3.2	Beleidscoördinatie	86
3.3	Europese fondsen	88
3.4	Europese sociale dialoog	89
4	Een belofte die niet ingelost wordt	89
5	Een kritische terugblik en vooruitblik	98
5.1	De moeilijkheid om Europees antiarmoedebeleid te ontwikkelen	99
5.2	Succesvol antiarmoedebeleid veronderstelt sterke Europese welvaartsstaten	101
6	Conclusie	104
Hoofdstuk 3. 25 jaar herverdeling en adequaatheid van minimuminkomens in België		107
<i>André Decoster, Tim Goedemé, Tess Penne, Dieter Vandelaamote, Toon Vanheukelom en Gerlinde Verbist</i>		
1	Inleiding	107
2	Een kwarteeuw herverdelend beleid in België	108
2.1	Hoe we het herverdelende effect van beleidsveranderingen meten	108
2.2	De inkomensverdeling in 2015	110
2.3	Een kwarteeuw beleidsveranderingen: 1992-2018	112

3	De adequaatheid van de uitkeringen	115
3.1	Hoeveel inkomen hebben huishoudens nodig om volwaardig aan de samenleving te participeren?	115
3.2	Volstaan de sociale minima om rond te komen?	118
4	Conclusie	121

Hoofdstuk 4. Iets gelijkjer, maar helaas niet beter. Trends in het Vlaamse onderwijs, 2003-2015	123
---	-----

*Emilie Franck en Ides Nicaise*

1	Inleiding	123
2	Wetenschappelijke achtergrond	125
2.1	Effectiviteit en gelijkheid in het Vlaamse onderwijssysteem	125
2.2	Trends in (ongelijke) onderwijsuitkomsten tussen 2003 en 2015	125
2.3	Samenhang van contextuele factoren met gelijke onderwijskansen	128
2.3.1	Contextuele factoren op leerlingniveau	128
2.3.2	Contextuele factoren op schoolniveau	129
2.4	Onderzoeksvragen	131
3	Data en methodologie	132
3.1	Data	132
3.2	Methode	133
4	Resultaten: verklaringen voor het kwaliteitsverlies en de blijvende ongelijkheden in het Vlaamse onderwijssysteem?	133
4.1	Trends in contextuele factoren op leerlingniveau tussen 2003 en 2015	133
4.1.1	Sociaaleconomische status	133
4.1.2	Migratiestatus	136
4.1.3	Thuisstaal	137
4.2	Veranderingen in contextuele factoren op schoolniveau tussen 2003 en 2015	138
4.2.1	Sociaaleconomische schoolsegregatie	140
4.2.2	Schoolsegregatie inzake thuisstaal en migratiestatus	140
4.2.3	Gecertificeerde leerkrachten	142
4.2.4	Schoolautonomie	143
5	Conclusie en implicaties	144

Hoofdstuk 5. Thuisblijven of werken? Ervaren drempels van Marokkaanse vrouwen	149
---	-----

*Sara Elloukmani en Loubna Ou-Salah*

1	Inleiding	149
2	Arbeidsmarktpositie van Marokkaanse vrouwen	150
2.1	Lage tewerkstellingskansen	151
2.2	Onderwijsloopbaan en precare arbeidsmarktpositie	152
3	Methodologie	153

4	Resultaten	157
4.1	Ervaren hindernissen in de zoektocht naar werk	157
4.1.1	Eerste generatie Marokkaanse vrouwen	158
4.1.2	Tweede generatie Marokkaanse vrouwen	161
5	Discussie	169
Hoofdstuk 6. De 'nieuwe sociale kwestie 2.0': hoe wonen armer maakt		173
<i>Caroline Dewilde en Isabelle Pannecoucke</i>		
1	Inleiding	173
2	Theoretische achtergrond: wonen en armoede	174
3	Contextuele achtergrond: ontwikkelingen inzake inkomensarmoede en wonen	177
4	Kerncijfers en trends over de tijd	180
5	Het verband tussen inkomensarmoede en levensstijldeprivatie nader bekeken	185
6	Evaluatie van het woonbeleid voor kwetsbare groepen	188
6.1	Sociale huisvesting	189
6.2	Private huur	190
6.3	Eigendomsmarkt	191
7	Conclusie	192
	Bijlage	193
Hoofdstuk 7. Participatie van gezinnen in kansarmoede bij gezondheidsbevorderende interventies		197
<i>Mathilde Matthijsse en Olaf Timmermans</i>		
1	Inleiding	197
2	Het project 'Goes gezond samen in beweging'	198
3	Resultaten	203
3.1	Resultaten fase 1	203
3.2	Resultaten fase 2	207
3.3	Resultaten fase 3	208
4	Conclusie	209
Hoofdstuk 8. Gezondheid zonder papieren. Een verkennend onderzoek in Antwerpen		211
<i>Alexis Andries, Roy Remmen, Xavier de Bethune, Greet Erven</i>		
1	Inleiding	211
1.1	Mensen zonder wettig verblijf: benaming en omschrijving	213
1.2	Hoe groot is de groep mensen zonder wettig verblijf?	213
1.3	De gezondheidstoestand van mensen zonder wettig verblijf	214
2	Toegang tot zorg voor mensen zonder wettig verblijf	216
2.1	De Belgische situatie	216
2.1.1	De procedure Dringende Medische Hulp (DMH)	216
2.1.2	Een weinig gebruikte procedure	217



2.1.3	Een zeer complexe procedure	217
2.1.4	Het aantal begunstigen van Dringende Medische Hulp	218
2.2.	De drempels in beeld	220
2.2.1	De Antwerpse situatie	220
3	De komende hervorming van Dringende Medische Hulp: een gemiste kans?	224
4	Toegang tot gezondheidszorg zonder terugbetaling via Dringende Medische Hulp	227
4.1	Dokters van de Wereld	227
4.2	Forfaitaire eerstelijnspraktijken met sociale dienstverlening	227
4.3	Eerstelijnspraktijken zonder sociale dienst	228
4.4	Spoeddiensten van drie stedelijke ziekenhuizen	229
4.5	Wat besluiten we met betrekking tot toegang tot zorg zonder Dringende Medische Hulp?	229
5	Gevolgen van de moeilijke toegang tot DMH	230
5.1	Voor mensen zonder wettig verblijf	230
5.2	Voor huisartsen en eerstelijnspraktijken	231
5.3	Voor ziekenhuizen	232
5.4	Voor het gezondheidsbudget en de volksgezondheid	232
5.5	Voor de kwaliteit van de zorg	233
6	Besluit	234

Hoofdstuk 9. De last van de bewijslast. Waarom het bewijs in OCMW-zaken moeilijkheden oplevert voor de burger in armoede	239
--	-----

*Margot Van Leuvenhaege*

1	Inleiding	239
2	Methodologie	241
2.1	Theoretische achtergrond	241
2.2	Praktische uitwerking	241
3	De bewijsproblematiek vanuit juridisch oogpunt	242
3.1	Het OCMW-recht	242
3.2	Bewijs in het OCMW-recht	243
4	De bewijsproblematiek in het licht van het klovenmodel	244
4.1	Het klovenmodel in theorie	244
4.1.1	Gevoelskloof	245
4.1.2	Kennis- en vaardigheidskloof	245
4.1.3	Structurele kloof (participatiekloof)	246
4.1.4	Positievekrachtenkloof	246
4.1.5	Kanttekening	247
4.2	Het klovenmodel toegepast	247
4.2.1	De burger levert om financiële redenen ontoereikende informatie aan	248
4.2.2	De burger levert om externe redenen ontoereikende informatie aan	249

4.2.3	De burger levert om persoonlijke redenen ontoereikende informatie aan	251
4.3	Een overkoepelend aandachtspunt: communicatie	254
5	Conclusie	255
Hoofdstuk 10. Het Geïntegreerd Breed Onthaal: krachtlijnen voor sociaal werk in de strijd tegen onderbescherming		259
<i>Didier Boost, Sara Elloukmani, Peter Raeymaeckers en Koen Hermans</i>		
1	Inleiding	260
2	Het Geïntegreerd Breed Onthaal: van toegankelijkheid naar toegang tot sociale grondrechten	261
2.1	Samenwerking en afstemming	262
2.2	Opdrachten en werkingsprincipes	263
2.2.1	Generalistisch	263
2.2.2	Proactief en outreachend	264
2.2.3	Krachtgericht	264
2.2.4	Participatief	264
3	Methodologie	265
3.1	Gent	266
3.2	Zoersel	266
3.3	Diksmuide	266
3.4	Genk	266
4	Resultaten	267
4.1	Gepaste antwoorden vergen participatie	267
4.2	Proactief rechten verkennen en uitputten	268
4.3	Outreachend werken	269
4.4	Een generalistisch perspectief: het formuleren van integrale antwoorden	271
4.5	Niet enkel 'wat', maar ook 'hoe'	272
5	Besluit	273
Hoofdstuk 11. Minder inkomen, dus minder mobiel, dus minder kansen?		277
<i>Thomas Vanoutrive</i>		
1	Inleiding	277
2	Theorie	278
2.1	Vervoersarmoede en bereikbaarheid	278
2.2	De wisselwerking tussen armoede, mobiliteit en ruimtelijke ordening	280
3	Vervoersarmoede: enkele cijfers	283
4	Vervoersarmoede en beleid	286
4.1	Metten is weten	286
4.2	Mobiliteitsmanagement	287
4.3	Duurzame mobiliteit	287
4.4	Bereikbaarheidsplanning	288

4.5	Basismobiliteit/basisbereikbaarheid	289
4.6	Slimme mobiliteit	289
5	Besluit	289
Hoofdstuk 12. Een kinderrechtenbenadering van kinderarmoede: kansen en valkuilen		291
<i>Didier Reynaert, Nicole Formesyn, Griet Roets, Rudi Roose, Wouter Hennion en Siebren Nachtergaele</i>		
1	Inleiding	292
1.1	Een minimalistische benadering van kinderrechten: het jeugdland als referentiepunt	293
1.2	Een maximalistische benadering van kinderrechten: grondrechten als referentiepunt	295
1.3	Onderzoek naar gezinnen in armoede vanuit een grondrechtenbenadering	295
2	Kinderarmoede in het jeugdland: een opvoedingskwestie?	296
2.1	Kinderarmoede en vrije tijd	296
2.2	Kinderarmoede en opvoedingsondersteuning	298
2.3	Kinderarmoede en onderwijs	299
3	Kinderarmoede buiten het jeugdland: een financiële kwestie?	301
3.1	Kinderarmoede en wonen	301
3.2	Kinderarmoede en gezondheid	302
3.3	Kinderarmoede en materiële ondersteuning	303
4	Conclusie	305
Hoofdstuk 13. De sociaaleconomische positie van gezinnen met een kind met een beperking. Welke rol speelt ze bij de ouderlijke tewerkstelling en de onderwijskeuze voor het kind?		307
<i>Julie Vinck en Leen Sebrechts</i>		
1	Inleiding	308
2	Het Vlaamse beleidslandschap voor kinderen met een beperking	309
3	Data en methoden	311
4	De sociaaleconomische positie van kinderen met een beperking	312
5	Tewerkstelling bij ouders van kinderen met een beperking	314
6	De sociale bepaaldheid van het onderwijsgebruik door kinderen met een beperking	318
7	Conclusie	322
Bijlage. Multivariate regressie op huishoudwerkintensiteit, België, 2010.		325

## Deel 2. Perspectieven vanuit het middenveld

Hoofdstuk 1. Een decennium armoedig beleid. De elfde armoedebaremeter van Decenniumdoelen	329
<i>Jos Geysels en Michel Debruyne</i>	
1 Haal armoede onder de korenmaat uit	329
2 Stijgende onrust	330
3 Armoede gewikt en gewogen	333
4 Jobs, jobs, jobs, en toch...	337
5 De zorg om iedereen mee te nemen	341
6 Arm maakt ziek	345
7 De zorg om een woning	348
8 Samen leven	352
9 Besluit: nog steeds een armoedig beleid	355
Hoofdstuk 2. Effectief armoedebeleid, meer dan een juridische strijd. Over de noodzakelijkheid van de dialoog met mensen in armoede	359
<i>Hanne Stevens en Els Vandensande</i>	
1 Inleiding	359
2 De realiteit van de toenemende conditionalisering van rechten voor mensen in armoede	360
2.1 Conditionalisering werkt non-take-up in de hand	360
2.1.1 Non-take-up: redenen en remedie	360
2.1.2 Van vangnet naar springplank	361
2.2 Conditionalisering is nauw verbonden met stigmatisering	361
2.2.1 Van vangnet naar hangmat	362
2.2.2 De binnenkant van armoede	363
3 De realiteit van de toenemende conditionalisering van grondrechten voor de strijd tegen armoede	363
3.1 Verregaande conditionalisering draagt bij tot juridisering	363
3.1.1 Een beroep tot vernietiging van een wet bij het Grondwettelijk Hof	364
3.1.2 De invoering van een remgeld in de juridische tweedelijnsbijstand	365
3.1.3 De invoering van de gemeenschapdienst in het GPMI	366
3.1.4 De beperking in de tijd van de huurovereenkomsten in de sociale huur	367
3.1.5 De rechter en in het bijzonder het Grondwettelijk Hof als bewaker van de grondrechten	367
3.2 De noodzakelijkheid van een kwalitatief politiek debat	368
3.2.1 De grenzen van een debat voor de rechter	368
3.2.2 De noodzakelijkheid van participatie van mensen in armoede in het politieke debat	369

4	Dialogo met mensen in armoede	369
4.1	Instrumenten voor de dialoog met mensen in armoede	369
4.2	Dialogo en participatie in de praktijk	370
5	Conclusie: de strijd tegen armoede mag zich niet laten verengen	371

### Deel 3. Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd

Hoofdstuk 1. Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd		377
<i>Jill Coene</i>		
1	Armoede en sociale uitsluiting in België en de Europese Unie	377
1.1	Het relatieve armoederisico	378
1.2	Ernstige materiële deprivatie	382
1.3	Zeer lage werkintensiteit	383
1.4	Armoede of sociale uitsluiting	383
1.5	Kinderarmoede	385
2	Inkomensverdeling en vermogen	387
2.1	Inkomensverdeling	387
2.2	Vermogensverdeling	388
3	Sociale zekerheid en bijstand: hoogte van de minimumuitkeringen	389
3.1	Gewaarborgd minimumpensioen en overlevingspensioen	390
3.2	De minimumwerkloosheidsuitkering en inschakelingsuitkering	391
3.3	De ziekte- en invaliditeitsuitkering	393
3.4	De sociale bijstand	395
3.4.1	Leefloon en inkomensgarantie voor ouderen	395
3.4.2	Gewaarborgde gezinsbijslag	395
3.4.3	Tegemoetkomingen voor personen met een handicap	396
3.5	Minimale uitkeringen naast de armoederisicodrempel	397
4	Bijstand in cijfers	399
4.1	Het recht op maatschappelijke integratie	399
4.2	Het recht op maatschappelijke hulp	404
4.3	De inkomensgarantie voor ouderen (IGO) en het gewaarborgd inkomen voor bejaarden (GIB)	406
4.4	De gewaarborgde gezinsbijslag	409
4.5	Tegemoetkomingen aan personen met een handicap	410
5	Consumptie en schulden	411
5.1	Consumptie	411
5.2	Schulden	412
5.2.1	Kredietschulden	413
5.2.2	Energie- en drinkwaterschulden	414
5.2.3	Budget- en schuldhulpverlening	418
6	Werk	422
6.1	Werkloosheidsgraad	422
6.2	Uitkeringsrechtigde volledig werklozen (RVA)	424

6.3	Niet-werkende werkzoekenden (VDAB) en schoolverlaters	430
6.4	Sociale economie	433
7	Onderwijs	435
7.1	Financiële toegankelijkheid van het onderwijs	435
7.2	Gelijke onderwijskansen	436
8	Huisvesting	443
8.1	Betaalbaarheid en woningkwaliteit	443
8.2	Sociale huisvesting	445
8.3	Thuisloosheid	446
9	Gezondheid	447
10	Voedselbedeling	451
	Bibliografie	453
	Personalia	485

# Afkortingen

AC	Absolute cijfers
AHOVOKS	Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen
All	Alleenstaande
AROP	At Risk Of Poverty (armoederisico)
AROPE	At Risk Of Poverty or Social Exclusion (risico op armoede of sociale uitsluiting)
Art./artt.	Artikel
aso	Algemeen secundair onderwijs
AT	Aanvullende tegemoetkoming
BE	België
BFVB	Belgische Federatie van Voedselbanken
B.S.	Belgisch Staatsblad
bso	Beroepssecundair onderwijs
BuO	Buitengewoon onderwijs
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CAW	Centrum Algemeen Welzijnswerk
CBO	Constructieve Benadering Overheidsopdrachten
CEBUD	Centrum voor Budgetadvies en -onderzoek
CGGZ	Centrum voor Geestelijke Gezondheidszorg
CKP	Centrale voor Kredieten aan Particulieren
CLB	Centrum voor Leerlingenbegeleiding
CRB	Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
COZO	Centrum voor Onthaal, Zorg en Oriëntatie
DEGURBA	Degree of urbanisation
DMH	Dringende Medische Hulp
DMW	Diensten Maatschappelijk Werk
DWH AM & SB	Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming
EAK	Enquête naar de Arbeidskrachten
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EFG	Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering
ESD	Europese Sociale Dialoog
ESF	Europees Sociaal Fonds
ESPN	European Social Policy Network (Europees Netwerk inzake Sociaal Beleid)
EPSR	Europese Pijler van Sociale Rechten
EU	Europese Unie
EU-def	EU-definitie
EU-SILC	European Union Statistics on Income and Living Conditions
EU-HBS	European Union Household Budget Survey
FAMIFED	Federaal Agentschap voor de Kinderbijslag
FEAD	Europees Fonds voor Hulp aan Minstbedeelden
FEDRIS	Federaal Agentschap voor Beroepsrisico's
FEPRFO	Federatie van eerstelijnspraktijken met forfaitaire financiering

FPD	Federale Pensioendienst
FMDO	Federatie van Marokkaanse en Mondiale Democratische Organisaties
FOD	Federale Overheidsdienst
GEZO	GEzin en ZOrg-data
GGMMI	Gewaarbord Gemiddeld Minimum Maandinkomen
GIB	Gewaarbord inkomen voor bejaarden
GMD	Globaal medisch dossier
GOK	Gelijke onderwijskansen
GON	Geïntegreerd onderwijs
GPMI	Geïndividualiseerd project voor maatschappelijk integratie
GWO	Grote Woononderzoek
HFCS	Household Finance and Consumption Survey
HHoT	Hypothetical Household Tool
HPAO	Horizontaal Permanent Armoedeoverleg
HWI	Huishoudens met hoge werkintensiteit
HZIV	Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
IBO	Individuele beroepsopleiding
IGO	Inkomensgarantie voor ouderen
IMA	InterMutualistisch Agentschap
IMC	Interministeriële Conferentie Sociale Integratie
ISCED	International Standard Classification of Education
ILO	International Labour Organization
IT	Integratietegemoetkoming
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
IVT	Inkomensvervangende tegemoetkoming
KB	Koninklijk besluit
KCE	Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg
Ko	Kleuteronderwijs
KOALA	Kind- en Ouderactiviteiten voor Lokale Armoedebestrijding
LAC	Lokale adviescommissie
LAT	Living Apart Together
LFS	Labour Force Survey
LL	Leefloon
Lo	Lager onderwijs
LWI	Low Work Intensity (zeer lage werkintensiteit)
MAF	Maximumfactuur
MI	Minimumloon
MWI	Huishoudens met medium werkintensiteit
n	Steekproefgrootte
NEET	Not in Employment, Education or Training
NW-UVW	Niet-werkzoekende Uitkeringsgerechtigde Volledig Werklozen
NWWZ	Niet Werkende Werkzoekenden
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OMC	Open Method of Coordination (open coördinatiemethode)
PDOS	Pensioendienst voor de overheidssector
PICUM	Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants
PISA	Programme for International Student Assessment
POD MI	Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie
PPP	Purchasing Power Parity (koopkrachtpariteit)



PWA	Plaatselijk werkgelegenheidsagentschap
Ref	Referentiecategorie
RIZIV	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
RJV	Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie
RMH	Recht op maatschappelijke hulp
RMI	Recht op maatschappelijke integratie
RSVZ	Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen
RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
RVP	Rijksdienst voor Pensioenen
SCV	Sociaal-culturele verschuivingen in Vlaanderen
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SES	Sociaaleconomische status
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
SHM	Sociale huisvestingsmaatschappij
SIP	Social Investment Package
SMD	Severe Material Deprivation (ernstige materiële deprivatie)
SMWO	Stichting maatschappelijk werk Oosterschelderegio
So	Secundair onderwijs
STICORDI	STimuleren – CCompenseren – Remediëren – DDispenseren
SVK	Sociaal verhuurkantoor
SWT	Stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag
TAGI	Tegemoetkoming ter aanvulling van het gewaarborgd inkomen
THAB	Tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden
THVD	Tegemoetkoming voor hulp van derden
tso	Technisch secundair onderwijs
TWE	Tijdelijke Werkervaring
VAPA	Vlaams Actieplan Armoede
VAPH	Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VK	Verenigd Koninkrijk
VL	Vlaanderen
VMM	Vlaamse Milieumaatschappij
VPAO	Verticaal Permanent Armoedeoverleg
VREG	Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektrische- en Gasmarkt
VSB	Vlaamse sociale bescherming
VTE	Voltijds equivalenten
VVSG	Vereniging Voor Vlaamse Steden en Gemeenten
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
WBP	Woonbeleidsplan Vlaanderen
WHO	World Health Organization (Wereldgezondheidsorganisatie)
WIV	Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid
W-UVVW	Werkzoekende Uitkeringsgerechtigde Volledig Werklozen
ZHWI	Huishoudens met een zeer hoge werkintensiteit
ZLWI	Huishoudens met zeer lage werkintensiteit



# Woord vooraf

Beste lezer,

Voor u ligt het *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2018*. Deze editie van het Jaarboek is een bijzondere editie. De publicatie van het boek zal worden voortgezet onder de vleugels van USAB, de Universitaire Stichting voor Armoedebestrijding vzw.

De Universiteit Antwerpen wil sterk inzetten op haar maatschappelijke rol en verantwoordelijkheid als centrum van kennis en onderwijs. USAB is een van de kanalen waarlangs de UAntwerpen die maatschappelijke rol kan vervullen. USAB bestrijdt armoede door academisch onderzoek naar de oorzaken van armoede en mogelijke oplossingen voor de moeilijkheden die mensen in armoede ervaren. Academici van de UAntwerpen zetelen vrijwillig in verschillende organen van USAB, zoals de academische werkgroep, die onder andere een tweejaarlijkse scriptieprijs rond armoedebestrijding uitreikt. Naast die academische pijler steunt USAB op twee andere pijlers: huisvesting en vrijwilligerswerk. USAB heeft enkele panden in erfpacht van de universiteit. Personen met financiële moeilijkheden krijgen er de mogelijkheid om voordelig te huren buiten de privémarkt om. Studenten worden aangespoord om via USAB minstens 20 uur vrijwilligerswerk te verrichten bij een armoedeorganisatie. Zo draagt USAB bij aan sensibilisering.

Naast het belang van fundamenteel onderzoek zijn interdisciplinariteit en relevantie binnen een ruime maatschappelijke context belangrijke aandachtspunten voor de UAntwerpen. Het samenbrengen en uitwisselen van kennis en expertise in de vele onderzoeksgroepen is erg belangrijk. Door de inkanteling in USAB wil het Jaarboek het onderzoek van de UAntwerpen meer in de kijker plaatsen. Het is de expliciete bedoeling van de redactie om over de disciplines heen een maatschappelijk relevant product af te leveren met brede betrokkenheid van verschillende faculteiten. In de redactieraad zetelen niet alleen academici vanuit de faculteit Sociale Wetenschappen, meer bepaald vanuit CRESC, het Centre for Research on Environmental and Social Change (de opvolger van Centrum OASes en de onderzoeksgroep Milieu en Samenleving) en vanuit het CSB, het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleecq, maar ook vanuit de faculteit Rechten, via de onderzoeksgroep Overheid & Recht, en de faculteit Geneeskunde en Gezondheidswetenschappen, vanuit het Centrum voor Huisartsgeneeskunde en de vakgroep Eerstelijns- en Interdisciplinaire Zorg Antwerpen. Ook de centrale diensten van de universiteit zijn vertegenwoordigd, door een stafmedewerker vanuit het departement Onderwijs. Op die manier kan de Universiteit Antwerpen vanuit haar expertise bijdragen aan het maatschappelijke debat.

Ik wens u veel leesplezier.

Herman Van Goethem  
Rector Universiteit Antwerpen  
Voorzitter Universitaire Stichting voor Armoedebestrijding



# Dankwoord

In dit woord van dank willen we in de eerste plaats rector Herman Van Goethem bedanken voor de mogelijkheid die we kregen om het Jaarboek verder te zetten. Dankzij financiële steun van de Universiteit Antwerpen kunnen we onze lezers het 27<sup>e</sup> *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting* presenteren.

Bij de totstandkoming van dit boek konden we opnieuw bouwen op een uitgebreid netwerk. In de eerste plaats willen wij een woord van dank richten aan de auteurs die een gastbijdrage hebben geleverd, zowel vanuit de Universiteit Antwerpen als vanuit externe instellingen. We beseffen dat het niet vanzelfsprekend is om tijd vrij te maken voor het schrijven van een bijdrage binnen de strak opgelegde timing, zeker als het gaat om een onderwerp dat relatief nieuw terrein is. Het Jaarboek draagt het *Guaranteed Peer Reviewed Content (GPRC)* label, een keurmerk voor inhoudelijk wetenschappelijke bijdragen. Wij wensen dan ook de vele reviewers te danken voor hun deskundig oordeel en hun tijd.

Daarnaast willen we de vele personen danken die informatie en cijfermateriaal hebben aangedragen, in het bijzonder voor het statistische overzicht.

Ook Decenniumdoelen en het Netwerk tegen Armoede verdienen onze erkenning voor hun financiële ondersteuning om dit Jaarboek mee te realiseren.

Ten slotte willen we uitgeverij Acco, in het bijzonder mevrouw Marie Vanhoutte bedanken. Samen zijn we er opnieuw in geslaagd om een kwaliteitsvol Jaarboek aan onze lezers voor te leggen.

Jill Coene  
Peter Raeymaeckers  
Bernard Hubeau  
Tim Goedemé  
Roy Remmen  
An Van Haarlem

September 2018



# Inleiding

## Over armoede en beleid

Peter Raeymaeckers, Jill Coene en Bernard Hubeau

De 27<sup>e</sup> editie van het *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting* breekt met de traditie van vorige jaargangen. In de vorige edities werd telkens een centraal thema behandeld dat werd uitgewerkt in diverse hoofdstukken. De editie die nu voorligt, hanteert opnieuw een brede focus waarbij we armoede benaderen vanuit diverse invalshoeken en domeinen. Immers, zoals de lezer verderop zal zien, pleiten we voor een brede benadering van armoede, waarbij we de kaart trekken van een multidimensionaal perspectief en een rechtenbenadering. Omdat armoede een web van uitsluiting op diverse domeinen is, is het belangrijk om het vanuit diverse domeinen te benaderen. Vanuit die brede benadering is de belangrijkste doelstelling van het Jaarboek om een platform voor debat te zijn waar alle aspecten van armoede, armoedebeleid en diverse actoren in vertegenwoordigd zijn. In het kader van de nakende verkiezingen vinden we het belangrijk om de trouwe lezer een waaier aan inzichten voor te schotelen die de complexe realiteit van armoede vanuit diverse domeinen belicht. We starten met een algemene inleiding over wat armoede is. Dat daarbij geen consensus bestaat, zal snel blijken. We staan stil bij enkele belangrijke principes voor het armoedebeleid en bekijken hoe 'het beleid' op Vlaams, federaal en Europees niveau naar armoede kijkt. Vervolgens presenteren we enkele kerncijfers over armoede en sociale uitsluiting. Tot slot bieden we de lezer een leeswijzer die een overzicht biedt van de diverse hoofdstukken van dit boek.

### 1 Armoede gedefinieerd?

Dit Jaarboek start met een explicitering van wat armoede is. We schuiven daarbij enkele, voor ons, belangrijke principes naar voren, zoals het gegeven dat armoede meerdere levensdomeinen omvat en baat heeft bij een rechtenbenadering. Tegelijk is dat een normatieve keuze. Het innemen van een normatieve positie over een complex onderwerp zoals armoede heeft wel een keerzijde. Het gevaar bestaat dat we, als die positie te eng wordt ingevuld, geen aandacht meer besteden aan kritiek of tegenstemmen in het debat en daardoor relevante stemmen uitsluiten. We proberen daaraan tegemoet te komen door zo veel mogelijk in dialoog te gaan met diverse actoren, zoals beleidsmakers, doelgroep, middenveld en het brede publiek. Zo houden we steeds het debat open om onze oefening af te stemmen op de perspectieven van diverse actoren.

Een heldere, door iedereen geaccepteerde definitie en bijhorende operationalisering ontbreken immers (zie bijvoorbeeld Goedemé & Rottiers, 2011; Decanq, Goedemé, Van den Bosch, & Vanhille, 2014; Ruggeri Laderchi, Saith, & Stewart, 2003). Armoede wordt doorgaans beschouwd als een relatief gegeven, waarbij iemands levensomstandigheden worden vergeleken met de gangbare normen van de samenleving. Een voorbeeld is de definitie van ‘personen die in armoede verkeren’ van de Europese Unie uit 1975: “personen of gezinnen wier middelen zo ontoereikend zijn dat zij uitgesloten zijn van de minimaal aanvaardbare leefpatronen in de Lidstaat waarin zij leven” (Raad van de Europese Gemeenschappen, 1975, artikel 1). Ook Peter Townsend (1979, 31), een van de pioniers van het internationale armoedeonderzoek, beschreef armoede in termen van ‘relatieve deprivatie’:

Individuals, families and groups in the population can be said to be in poverty when they lack the resources to obtain the type of diet, participate in the activities and have the living conditions and amenities which are customary, or at least widely encouraged, or approved, in the societies to which they belong.

Een belangrijk spanningsveld in de literatuur zien we tussen een brede en enge benadering van armoede. De enge benadering verwijst naar armoede als een tekort aan financiële en materiële middelen, de brede benadering kijkt ook naar andere levensdomeinen zoals gezondheid of onderwijs (Decanq e.a., 2014). Beide hebben hun verdiensten en tekortkomingen (Ruggeri Laderchi e.a., 2003). Bovendien impliceert dit dat de ‘oplossingen’ om armoede te bestrijden, kunnen variëren van interventies op het vlak van materiële condities en inkomens tot een breed spectrum van maatregelen op verschillende levensdomeinen. Omdat we het Jaarboek voornamelijk naar voren schuiven als een platform van debat waarin ruimte wordt gecreëerd voor tegenspraak, tussen academici, beleidsmakers, middenveld en mensen in armoede zelf, is het onze betrachting om van een zo breed mogelijke benadering te vertrekken.

In dit Jaarboek gaan we verder op de weg die we in de vorige jaarboeken zijn ingeslagen. In de vorige editie hebben we armoede gedefinieerd als een netwerk van sociale uitsluitingen op meerdere levensdomeinen, waarbij we een menswaardig bestaan centraal plaatsten. We hebben die beschrijving afgetoetst tijdens een groepsgesprek met mensen uit de verenigingen waar armen het woord nemen (zie Raeymaeckers e.a., 2017b). Ook nu hebben we geprobeerd onze visie op armoede in een definitie samen te vatten. We zien armoede daarin als:

een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan, in die mate dat men geen leven kan leiden dat voldoet aan de menselijke waardigheid. Hierdoor ontstaat een kloof met de rest van de samenleving. Deze kloof, die in de samenleving wordt ge(re)produceerd, kan men niet op eigen kracht overbruggen.

De hier gepresenteerde definitie van armoede is een historisch gegroeide definitie op basis van het allereerste *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting* (Vranken & Geldof,



1992). De oorspronkelijke definitie in dat Jaarboek luidde: "Armoede is een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen." Deze definitie kende brede maatschappelijke navolging in het Vlaamse debat. Zo werd ze opgepikt in Vlaamse beleidsdocumenten en door verschillende middenveldorganisaties. De nieuwe definitie werd geformuleerd vanuit de normatieve keuze om een 'menswaardig bestaan' centraal te plaatsen, in navolging van internationale literatuur (zie § 1.2). Ze laat bovendien toe om te vertrekken vanuit een rechtenbenadering. Door de toevoeging van het tweede deel van de definitie ("deze kloof, die in de samenleving wordt ge(re) produceerd"), wijzen we erop dat de samenleving mee verantwoordelijk is voor armoedebestrijding (zie § 1.3). Toch kent deze definitie ook lacunes. Zo wordt verwezen naar het concept 'sociale uitsluiting', een term die zeer breed en vaag is en dus moeilijk analytisch toepasbaar (Decanq e.a., 2014).

In de toekomst zullen we deze definitie opnieuw aan een grondig debat onderwerpen. Op die manier probeert de Universitaire Stichting voor Armoedebestrijding (USAB) een universiteitsbrede dialoog te stimuleren en bij te dragen aan het wetenschappelijke debat. We zullen dat opnieuw doen in samenwerking met het Netwerk tegen Armoede, om de academische kennis te kruisen met de ervaringskennis en het leefwereldperspectief van mensen in armoede. We zullen nu expliciteren welke keuzes werden gemaakt bij het opstellen van de huidige werkdefinitie.

## 1.1 Een multidimensionale benadering van armoede

We stipten al aan dat we kozen voor een brede benadering van armoede, waarbij we beperkte financiële middelen niet centraal stellen. Een belangrijke reden is dat we in de dialoog met het Netwerk tegen Armoede hebben vastgesteld dat mensen in armoede ervaren dat uitsluiting op het gebied van beperkte financiële middelen wel als belangrijk wordt beschouwd, maar zeker niet de enige vorm van uitsluiting is waarop armoede betrekking mag hebben. De complexiteit van armoede verwijst naar een kluwen van diverse vormen van uitsluiting op diverse levensdomeinen. Een tweede reden hiervoor is dat we ervoor kiezen om een rechtenbenadering centraal te stellen. We vermelden immers het concept van een menswaardig bestaan. Zoals we verder zullen zien (zie § 1.2), impliceert dit dat mensen volwaardig kunnen participeren in de samenleving. We maakten de expliciete keuze om armoede te beschouwen als sociale uitsluiting op diverse levensdomeinen, waardoor mensen in armoede niet in staat zijn om een leven te leiden dat voldoet aan de menselijke waardigheid.

We zien armoede als een specifieke vorm van sociale uitsluiting, met name als een geheel van onderling verbonden uitsluitingen. Die uitsluitingen betreffen verschillende domeinen van het individuele en sociale leven en ze kunnen op elk van die gebieden specifieke vormen aannemen. We worden hier dus geconfronteerd met de spanning tussen het multidimensionale karakter van armoede en de veronderstelling dat er een

zekere cumulatie van uitsluitingen moet zijn vooraleer we van armoede kunnen spreken. Armoede wordt hierbij gedefinieerd als een toestand die verwijst naar een geringere deelname aan maatschappelijk belangrijke domeinen zoals inkomen, arbeid, onderwijs, wonen, gezondheid, toegang tot hulp- en dienstverlening en andere collectieve voorzieningen zoals vrije tijd en cultuur. Een nadeel van dat perspectief is dat die definitie bijzonder moeilijk operationaliseerbaar is, niet in het minst omdat ze de aandacht vestigt op de mechanismen en structuren die sociale uitsluiting en armoede produceren, eerder dan op het 'eindresultaat' van die processen.

## 1.2 Menselijke waardigheid: participeren in de samenleving

De belangrijkste wijziging in vergelijking met de oorspronkelijke definitie van Vranken & Geldof (1992) is de introductie van het concept 'menswaardig bestaan'. Het is nodig om te duiden wat we juist bedoelen met die term. Eerst en vooral is het belangrijk om onderscheid te maken tussen menswaardigheid en menselijkheid. 'Menselijkheid' verwijst naar de basisbehoeften van elke mens. Nussbaum (2012) definieert die behoeften als universele (niet cultureel gebonden) menselijke eigenschappen, zoals mortaliteit, honger, dorst, behoefte aan onderdak en kleding, seksuele drift en mobiliteit. Volgens Nussbaum (2012) gaat het hier over het minimum aan basisbehoeften waaraan moet worden voldaan om mensen de kans te geven om te overleven. Dat zijn volgens Dean (2015) de zogenaamde *thin needs*. Dean (2015), maar ook Nussbaum benadrukken een eerder brede benadering van wat menselijke noden zijn, die verder gaat dan een opsomming van basisbehoeften. Dean (2015) spreekt hier dan over *thick needs*. Hij benadrukt dat 'noden' niet enkel verwijzen naar wat men nodig heeft om te overleven, maar ook om te floreren. Een rechtvaardige samenleving moet er niet enkel voor zorgen dat mensen kunnen voorzien in hun minimale levensbehoeften. Er is dus een verschil tussen 'overleven' en participeren in de samenleving. Menselijke waardigheid verwijst naar een bredere invulling dan enkel die basisbehoeften die mensen in staat stellen om te overleven (Nussbaum, 1995/2001, 2000; Van Dam & Raeymaeckers, 2017). Meer specifiek staat volgens Nussbaum het volwaardig kunnen ontplooien en participeren in de samenleving centraal. De term 'menswaardigheid' verwijst dan naar iemands werkelijke mogelijkheden of substantiële vrijheden om het leven te leiden dat hij of zij met rede waardevol acht. Die werkelijke mogelijkheden worden aangeduid met de term *capabilities* (Nussbaum, 2012; Sen, 1987). Nussbaum doet een voorstel met een lijst van tien centrale *capabilities* om het concept van een 'menswaardig bestaan' verder in te vullen. Die zijn vrij abstract geformuleerd en vereisen verdere specificering. Eén manier om dat te doen, is aan de hand van verscheidene basisrechten op een set van gebieden die dat drempelniveau van menswaardigheid preciseren en die elke samenleving moet realiseren voor elke burger (Nussbaum, 2012). Een mogelijke specificering zit vervat in het Europese Verdrag van Rechten van de Mens of in de sociale grondrechten zoals vastgelegd in artikels 23 en 24 van de Belgische Grondwet, met het oog op de realisatie van een menswaardig leven.<sup>2</sup> Nussbaums lijst vertoont ook sterke overeenkomsten

met andere invullingen, bijvoorbeeld met de theorie van menselijke behoeften (Doyal & Gough, 1991). Op basis van die laatste theorie werd binnen de Universiteit Antwerpen belangrijk werk geleverd over referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie (Storms, 2012; Goedemé, Storms, Penne, & Van den Bosch, 2015).

Het concept menselijke waardigheid getuigt van een persoonsgebonden denken. Uitgangspunt is dat de mens een absolute intrinsieke en onvergelykbare waarde heeft. Het begrip is geëvolueerd van een moreel beginsel naar een juridisch gebruik. Maar mensen moeten in voldoende aanvaardbare materiële condities kunnen leven (wat eerder een collectieve verantwoordelijkheid van de samenleving is) om de menselijke waardigheid (die eerder een individuele dimensie vertoont) te ervaren en te beleven. Daarom moeten we aandacht vragen voor het concept 'sociale waardigheid', dat verder gaat dan de elementaire levensbehoeften en de bijhorende sociaaleconomische grondrechten. Sociale waardigheid verwijst naar de mogelijkheid om volledig deel te nemen aan de samenleving en dat kan alleen door een combinatie van traditionele en sociale grondrechten. De materiële behoeften, verankerd in de sociale grondrechten, moeten aan een minimumniveau voldaan zijn voordat mensen kunnen genieten van hun individuele vrijheid en autonomie, zoals opgenomen in de traditionele grondrechten (Hubeau, 2018b; Moons & Hubeau, 2016).

### **1.3 Armoedebestrijding als verantwoordelijkheid van de samenleving**

De zogenaamde 'rechtenbenadering' kan ons inziens in minstens drie betekenissen worden benaderd en bekeken (Hubeau, 2018b).

De eerste benadering beschrijft en stelt de groeiende juridisering van de samenleving vast. Die juridisering heeft positieve aspecten (onder meer de bescherming via de grondrechten), maar ook een aantal negatieve aspecten (onder meer administratieve overlast). Het gaat dus om de beschrijving van een trend in de samenleving, die enkele decennia geleden ook inhield dat men van een aantal gunsten rechten heeft gemaakt ('van gunst naar recht'). Daarbij valt wel aan te merken dat recent door het sociale beleid bepaalde (grond)rechten worden beperkt en volgens sommigen ook bedreigd.

De tweede betekenis is de rechtenbenadering als handelingskader voor juridische en sociale professionals. Zij doen systematisch of in bepaalde omstandigheden expliciet een beroep op het recht en juridische procedures om problematische situaties op te lossen. In die beweging wordt ervoor gekozen om via de juridische weg sociale rechtvaardigheid te bereiken.

Een derde benadering is de rechtenbenadering als dominant globaal paradigma. Daarbij wordt het concept mensenrechten in een niet louter juridische betekenis gebruikt. Het valt samen met 'gewone' rechten en er wordt een maatschappelijke functie aan die

rechten toebedeeld. Maar die rechtenbenadering lijkt soms wat te alomvattend. Daarom moet die benadering het best worden aangevuld met inzicht in de functionele en juridische context van (mensen)rechten.

In de praktijk van de armoedebestrijding is een combinatie van de drie benaderingen mogelijk en wenselijk.

Een rechtenbenadering van armoede veronderstelt dat mensen over essentiële rechten beschikken. Samen met heel wat sociaal-politiek filosofen zijn we van mening dat het de verantwoordelijkheid is van de samenleving om die rechten (mee) te realiseren (zie bijvoorbeeld Nussbaum, 1995/2001, 2000, 2012). Door het centraal stellen van het concept 'menswaardig bestaan' richten we meer expliciet een appel naar de samenleving om dat voor elk individu te realiseren. We onderschrijven hierbij de stelling van Nussbaum, maar ook van Sen (1987) en Dean (2015) dat een opsomming van rechten een startpunt en dus geen eindpunt vormt voor het debat over wat een menswaardig bestaan betekent en hoe het gerealiseerd moet worden. Het is noodzakelijk dat ruimte voor discussie ontstaat om gebieden toe te voegen of anders in te vullen.

In de juridische benadering aanvaardt men dat mensenrechten twee gezichten vertonen. Ze hebben een universeel en dus ook een deels absoluut karakter. Ze gelden voor iedereen, zijn onvervreemdbaar en er geldt een *standstill* verbod. Daarmee wordt bedoeld dat (nieuwe) wetgeving geen aanzienlijke achteruitgang voor de grondrechten tot gevolg mag hebben. Maar grondrechten zijn ook relatief en absoluut. Er gebeuren vaak afwegingen tussen diverse grondrechten, bijvoorbeeld het recht op wonen en het recht op eigendom bij een kraakpand.

Bovendien aanvaardt men dat mensenrechten moeten worden bekeken vanuit het perspectief van *progressive realisation*. De grondrechten zijn wellicht nooit af en in die zin is de realisatie vaak ver weg van een volledige realisatie. Dat lijkt een evident beginsel, al was het omdat er op die manier plaats is voor nieuwe ontwikkelingen. Maar het staat in een gespannen verhouding met het resultaatgericht karakter van rechten. Want de erkenning dat er verder gewerkt moet worden in de richting van het grondrecht betekent dat men soepeler kan kijken naar wat er op het terrein gebeurt. Toch zijn er internationale instanties, zoals het Europees Sociaal Comité, die toekijken of er wel degelijk sprake is van stappen van staten in de richting van betere verwezenlijking (Hubeau, 2018b).

De normatieve invulling van het concept 'menswaardig bestaan' op basis van de sociale rechten die verwijzen naar een brede benadering van menselijke noden hoeft niet tegenstrijdig te zijn met de keuzevrijheid van individuele personen. Het is belangrijk om te benadrukken dat keuzevrijheid enkel kan bestaan als een samenleving de mogelijkheden kan aanbieden aan individuen zodat zij een keuze kunnen maken over hoe zij die rechten kunnen realiseren. Nussbaum en Sen pleiten daarom voor een focus op (het niveau van) capabilities of mogelijkheden die rekening houdt met dat vrijheidsaspect. Het is aan de samenleving om capabilities of mogelijkheden te creëren, zodat individuen die

capabilities kunnen omzetten in *functionings* volgens hun eigen vrije keuze. Een *functioning* verwijst daarbij naar de mate waarin een bepaalde mogelijkheid of *capability* wordt gerealiseerd. Daarbij wordt het individu vrij gelaten om dat in te vullen op een manier die volgens hem of haar de beste lijkt.

In het verlengde daarvan benadrukken we, net als Nussbaum, dat we zorgvuldig rekening moeten houden met het respect voor keuzes die gegrond kunnen zijn in politieke, sociale of religieuze overwegingen. Het is belangrijk om erover te waken dat de invulling van de menselijke waardigheid het keuzevermogen van mensen niet verstikt in de domeinen die in hun leven van wezenlijk belang zijn.

Nogmaals: het realiseren van rechten is geen individuele verantwoordelijkheid. We benadrukken dat de samenleving individuen in de mogelijkheid moet stellen om die rechten te realiseren. Daarbij moet de individuele keuzevrijheid op basis van politieke, sociale en religieuze argumenten zoveel mogelijk gerespecteerd worden. Armoedebestrijding met als doel eenieder in de mogelijkheid te stellen om een menswaardig leven te realiseren, begint dan ook bij een degelijk armoedebeleid. In de volgende paragraaf gaan we daar verder op in.

## 2. Principes van het armoedebeleid

Armoedebestrijding is een verantwoordelijkheid van alle beleidsniveaus. Het samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten betreffende de bestending van het armoedebeleid uit 1998 formuleerde een aantal belangrijke principes voor het voeren van een degelijk armoedebestrijdingsbeleid:

- het realiseren van de sociale rechten, vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet;
- een gelijke toegang voor iedereen tot al die rechten, wat ook maatregelen van positieve actie kan inhouden;
- het invoeren en versterken van de modaliteiten voor de deelneming van alle betrokken overheden en personen, inzonderheid van personen die in armoede leven, aan het uitstippelen, het uitwerken en het evalueren van dit beleid;
- een beleid van maatschappelijke integratie is een inclusief, globaal en gecoördineerd beleid, dat wil zeggen dat het gevoerd moet worden op alle bevoegdheidsgebieden en dat een voortdurende evaluatie van alle ondernomen en overwogen initiatieven en acties daartoe vereist is.

Naar aanleiding van het voorgaande kunnen we stellen dat een eerste principe het sociale grondrechtenperspectief (1) betreft zoals in artikel 23 en 24 van de Grondwet (maar ook bijvoorbeeld artikel 1 van de OCMW-wet). Daarbij wordt benadrukt dat het beleid als doelstelling heeft om eenieder in de mogelijkheid te stellen om een leven te leiden dat voldoet aan de menselijke waardigheid. De term grondrechten verwijst naar de fundamentele rechten en vrijheden van de mens. Het zijn onvervreembare mini-

mumwaarborgen die de menselijke waardigheid beschermen. Ze komen toe aan eenieder, ongeacht afkomst, religie, beroep, en dergelijke meer. Anders dan gewone rechten gaan ze eigenlijk als het ware vooraf aan de staat, maar doorgaans zijn ze wel expliciet opgenomen in een grondwet en/of in internationale verdragen aangaande mensenrechten en fundamentele vrijheden. Soms wordt onderscheid gemaakt tussen grondrechten en mensenrechten. Grondrechten zijn dan nationaal erkende, in de grondwet of in de wetten vastgelegde fundamentele rechten. Mensenrechten bevinden zich dan veeleer in de internationale sfeer. Dat onderscheid is volgens ons wellicht achterhaald en niet nuttig. Soms zijn de nationale grondwettelijke rechten meer afdwingbaar dan andere internationale bronnen. Die laatste maken vaak deel uit van de interne rechtsorde naast bijvoorbeeld de grondwet, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (Hubeau, 2018).

Daarnaast is het belangrijk dat armoedebeleid gestalte krijgt op zowel het Europese, Belgische, Vlaamse als lokale niveau. We pleiten daarom voor de actieve invulling van *multi-level governance* (2) waarbij armoede moet worden aangepakt binnen en over de grenzen van die diverse beleidsniveaus heen (De Boyser, 2008).

Daarnaast benadrukken we net als in vorige jaarboeken het principe van een integraal beleidsperspectief (3) (Vranken, De Boyser, & Dierckx, 2006; Dierckx, 2007). Omdat mensen in armoede kampen met een kluit aan problemen op diverse levensdomeinen die elkaar versterken, is het noodzakelijk dat het beleid liefst tegelijkertijd inzet op al die levensdomeinen. Daarom moet een structureel armoedebeleid gevoerd worden vanuit een integraal perspectief. Een integraal beleid verwijst naar het gegeven dat armoedebestrijding niet ingekapseld mag worden in een afzonderlijk beleidsdomein en sluit daarom goed aan bij het multidimensionale karakter van armoede. Het armoedebeleid moet een aspect van alle beleidsdomeinen zijn en een prioriteit zijn van het algemene beleid. Dat wil niet alleen zeggen dat alle beleidsverantwoordelijken binnen hun domein aandacht moeten hebben voor armoedebestrijding om een menswaardig bestaan te helpen realiseren/garanderen. Een integraal perspectief streeft naar kruisverbanden tussen die beleidsdomeinen om een armoedebeleid te genereren dat de diverse domeinen overstijgt. Dat vergt een vorm van coördinatie over de grenzen van de diverse beleidsdomeinen heen. Integraal beleid staat dus voor een multidomeinenbeleid dat over de schotten van de beleidssectoren gevoerd moet worden (Dierckx, 2007).

Vervolgens formuleren we het principe van een inclusief beleid (4) (Vranken e.a., 2006). Dat houdt in dat niet enkel de overheid verantwoordelijk is voor het armoedebeleid. Als de hele samenleving medeverantwoordelijk is voor het menswaardig bestaan van ieder, moeten ook actoren buiten de overheid een actieve rol krijgen. Daarbij verwijzen we naar de talrijke middenveldactoren, maar ook naar de doelgroep die een plaats moet krijgen in het beleid.

Een laatste principe sluit daarop aan. Het Jaarboek pleit resoluut voor een armoedebeleid dat op een participatieve of interactieve manier (5) wordt gevoerd (Vranken e.a., 2006; Dierckx, 2007). De interactie tussen het lokale bestuur, het brede middenveld en

de burger (doelgroepen) moet centraal staan in alle stappen die worden ondernomen in zowel het vormen van beleid als de uitvoering ervan.

### **3. Een integraal, inclusief, participatief perspectief in het armoedebeleid op diverse niveaus**

Op welke manier wordt er in diverse beleidsdocumenten en decreten naar armoede gekeken? We stellen vast dat een multidimensionale visie en de rechtenbenadering op een grote consensus berusten, zowel op het Vlaamse als op het federale en Europese niveau.

#### **3.1 Vlaamse overheid**

Het Vlaamse beleidsniveau heeft een multidimensionaal perspectief op armoede al enige jaren omarmd en erkent dat een integraal en inclusief beleid vereist is, op het niveau van de hele samenleving. Zo lezen we in de beleidsnota 2014-2019 van Vlaams minister van Armoedebestrijding Homans:

We beschouwen armoede als een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt mensen in armoede van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Tussen het leven van mensen in armoede en mensen zonder armoede-ervaring bestaat er dus een kloof, die zich manifesteert op verschillende vlakken: participatie, vaardigheden en kennis. Deze kloof kunnen ze niet altijd op eigen kracht overbruggen. Deze definitie toont dat armoede een complex probleem is dat een aanpak in meerdere beleidsdomeinen vraagt (Homans, 2014a, 8).

Ik [...] maak evenzeer ook werk van ontschotting binnen en tussen beleidsdomeinen, sectoren en organisaties met het oog op een integrale en inclusieve aanpak van armoede (Homans, 2014a, 7).

Armoede is niet enkel het probleem van de armsten. Armoede is niet enkel het probleem van wie in armoede geboren wordt. Armoede is een gezamenlijke maatschappelijke uitdaging. Armoedebestrijding werkt dan ook het best als de ganse samenleving mee haar schouders hier onder zet (Homans, 2014a, 20).

Ook het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding gaat uit van die visie. Het decreet betreffende de armoedebestrijding van 21 maart 2003 bepaalt, samen met het uitvoeringsbesluit van 15 mei 2009, hoe de coördinatie en uitvoering van de armoedebestrijding in Vlaanderen moeten gebeuren. Er wordt uitgegaan van de visie dat het armoedebestrijdingsbeleid

een inclusief beleid is, waarbij op verschillende beleidsdomeinen en niveaus acties ondernomen moeten worden vanuit een partnerschap tussen alle betrokken actoren.

Het armoededecreet onderschrijft een rechtenbenadering op armoede door de grondrechten centraal te stellen. Artikel 3 bepaalt: “Het Vlaams armoedebestrijdingsbeleid [moet] de voorwaarden [...] creëren om de toegang van elke burger tot de economische, sociale en culturele rechten, vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet, te waarborgen.” Volgens minister Homans (2014a, 20-21) moet “armoedebestrijding [...] gericht zijn op een volwaardige participatie aan de samenleving, zodat iedereen ten volle kan genieten van alle sociale grondrechten (participatie, maatschappelijke dienstverlening, inkomen, gezin, onderwijs, vrijetijdsbesteding, werk, wonen en gezondheid)”. Ze stelt daarbij vast dat sociale grondrechten zich onderscheiden van de klassieke grondrechten doordat ze niet direct afdwingbaar zijn en daarom vereisen dat de overheid actief optreedt. Toch kan worden opgemerkt dat in de praktijk die grondrechten vaak vatbaar zijn voor interpretatie. Men kan daarbij dan ook de ‘minimalistische’ van de ‘maximalistische’ invulling onderscheiden. Zij die de grondrechten gunstig genegen zijn, kunnen bijvoorbeeld kiezen voor een zogenaamde ‘grondrechtenconforme’ interpretatie van juridische regels, wat door rechters frequent gebeurt. Anderen zullen een beperktere invulling verkiezen en de keuze van de wetgever bekijken in concrete regelingen, door aan het grondrecht een bepaalde werking toe te kennen (Hubeau, 1995).

## 3.2 Federale overheid

De federale overheid erkent net als de Vlaamse dat armoede multidimensionaal is. Zo lezen we in het eerste nationaal armoedebestrijdingsplan onder impuls van toenmalig staatssecretaris Delizée dat armoede “ook en vooral te maken [heeft] met ondermaatse prestaties voor wat de fundamentele rechten inzake gezondheid, woongelegenheid, voeding en zelfontplooiing aangaat” (Federale Regering, 2008, 3). Ook het tweede plan, opgesteld door toenmalig staatssecretaris De Block, maakte gewag van een rechtenbenadering:

De strijd tegen armoede en sociale uitsluiting vergt omwille van deze veelzijdigheid een geïntegreerde aanpak op meerdere beleidsniveaus. [...] Het Belgische armoedebestrijdingsbeleid wil de sociale grondrechten realiseren die in de Grondwet verankerd zijn en die ingaan op enkele van deze belangrijke levensdomeinen (Federale Regering, 2012, 5).

Het derde armoedeplan van de federale regering, voor de periode 2016-2019, neemt de definitie van de Europese Commissie over (zie § 3.3):

Mensen worden geacht in armoede te leven, wanneer hun inkomen en middelen niet volstaan om een levensstandaard aan te houden die in de samenleving waarin ze leven als aanvaardbaar beschouwd wordt. Door hun armoede ervaren ze talrijke nadelen, ingevolge werkloosheid, laag inkomen, slechte huisvesting, onaangepaste gezondheidszorg en hinderpalen op het vlak van levenslang leren, cultuur, sport en recreatie. Vaak zijn ze uitgesloten van deelname aan activiteiten (economische, sociale en culturele)



die voor anderen tot de norm behoren, hun toegang tot fundamentele rechten kan beperkt zijn (Federale Regering, 2016, 4).

Eerder verwezen we ook naar het samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten betreffende de besteding van het armoedebeleid, dat verwijst naar de sociale grondrechten en de noodzaak aan een inclusief en gecoördineerd beleid.

### 3.3 Europese Unie

Ook wanneer we het Europese armoedebeleid onder de loep nemen, blijkt dat wordt uitgegaan van een brede visie op armoede. Het begrip menselijke waardigheid zit bijvoorbeeld vervat in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (Europese Unie, 2012).

Door de geschiedenis heen heeft de Unie haar kennis over armoede bijgeschaafd. De hoger vermelde definitie uit 1975 kwam uit het eerste 'programma voor modelprojecten en modelstudies ter bestrijding van de armoede' voor de periode 1975-1980 (Raad van de Europese Gemeenschappen, 1975). Onder het begrip 'middelen' in die definitie moest worden begrepen: "goederen, inkomen in geld, en diensten zowel van particuliere herkomst als van overheidswege". In een tweede armoedeprogramma (1985-1989) werden die middelen omschreven als materiële, culturele en sociale middelen. Daarmee wilde de Raad het meerdimensionale karakter van armoede onderstrepen. In het eindverslag van dat tweede armoedeprogramma stelde de Commissie van de Europese Gemeenschappen (1991, 2) dat armoede niet alleen gaat over

de beschikking over ontoereikende middelen, maar ook en vooral door veelvoudige en uiteenlopende zwakheden en lacunes op niet-monetaire gebieden zoals opleiding, arbeidsgeschiktheid, gezondheid, huisvesting, isolement: armoede is een probleem met vele dimensies die van persoon tot persoon verschillen. Armoede wordt als veelvormig en meerdimensionaal verschijnsel ook gekenmerkt door het feit dat de armen geen homogene groep vormen. Het probleem kan derhalve niet worden opgelost door een simpele toename van de geldoverdrachten.

Armoedebestrijding is volgens datzelfde eindverslag in de eerste plaats een taak van het nationale sociale beleid, waarbij men via "gelijktijdige en gecoördineerde hulp op verschillende gebieden het best op de behoeften van de armen" kan inspelen. Ook voor andere actoren, zoals lokale en regionale overheden, niet-gouvernementele organisaties en economische actoren zoals ondernemingen en vakbonden, zag de Commissie een rol weggelegd. In het derde (en laatste) armoedeprogramma (1989-1994) werd de term armoede verbreed naar sociale uitsluiting, een proces dat "zijn oorzaken heeft in structurele ontwikkelingen van onze maatschappij" (Raad van de Europese Unie, 1989). De Raad benadrukte dat "bestrijding van de uitsluiting ook inhoudt dat personen en gezinnen door maatregelen ter bevordering van de integratie in de samenleving en het arbeidsproces toegang krijgen tot een menswaardig bestaan".

Ook recenter werkt die visie op armoede door in Europese beleidsdocumenten. Zo stelde de Europese Commissie in 2004:

People are said to be living in poverty if their income and resources are so inadequate as to preclude them from having a standard of living considered acceptable in the society in which they live. Because of their poverty they may experience multiple disadvantage through unemployment, low income, poor housing, inadequate health care and barriers to lifelong learning, culture, sport and recreation. They are often excluded and marginalised from participating in activities (economic, social and cultural) that are the norm for other people and their access to fundamental rights may be restricted (European Commission Directorate-General for Employment and Social Affairs, 2004, 10).

Zoals gezegd is deze definitie overgenomen door de federale overheid. Zeer recent stelde de Europese Commissie de Europese Pijler van Sociale Rechten voor, die aansluit op het grondrechtenplan. Meer daarover in hoofdstuk 2.

## 4. Enkele kerncijfers

In het kader van de Europa 2020-strategie voor “slimme, duurzame en inclusieve groei” die in 2010 werd gelanceerd door de Europese Commissie (zie hoofdstuk 2) wil Europa dat het aantal personen dat wordt getroffen door armoede of sociale uitsluiting tegen 2020 daalt met minstens 20 miljoen (ten opzichte van het referentiejaar 2008). Iedere EU-lidstaat moet eigen bijdragen leveren tot de realisatie van die ambitie. Het ‘risico op armoede of sociale uitsluiting’ wordt geoperationaliseerd aan de hand van drie indicatoren: het ‘relatieve armoederisico’, ‘ernstige materiële deprivatie’ en een ‘zeer lage werkintensiteit’.

Het ‘relatieve armoederisico’ (*at risk of poverty*, verder ook ‘inkomensarmoede’ genoemd) meet het aandeel van de bevolking dat leeft in een gezin met een huishoudinkomen lager dan 60% van het nationaal mediaan<sup>3</sup> beschikbaar equivalent huishoudinkomen. Het beschikbare huishoudinkomen is het inkomen van alle gezinsleden, na aftrek van belastingen en sociale bijdragen, maar met inbegrip van sociale uitkeringen en andere financiële voordelen. Dat nationaal mediaan beschikbaar inkomen wordt omgerekend naar een ‘equivalent’ inkomen, via toepassing van de gemodificeerde OESO-equivalentieschaal.<sup>4</sup> Het mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen in België bedroeg 22.784 euro op jaarbasis in 2016 (SILC 2017). 60% daarvan is 13.670 euro per jaar of afgerond 1.139 euro per maand. Dat is de armoederisicogrens voor een alleenstaande. De armoederisicogrens voor een gezin dat bestaat uit twee volwassenen en twee kinderen bedraagt 2.392 euro per maand (een uitgebreidere toelichting is te vinden in het statistische deel van dit Jaarboek).

Van ‘ernstige materiële deprivatie’ (*severe material deprivation*) is sprake als een gezin volgens de referentiepersoon minstens vier van een lijst van negen items<sup>5</sup> moet missen vanwege financiële redenen.

De werkintensiteit van een gezin (berekend voor de bevolking van 0 tot 59 jaar) is gebaseerd op de verhouding tussen het aantal effectief gewerkte maanden door de gezinsleden op actieve leeftijd (18-59 jaar en niet-studerend) tijdens het jaar voorafgaand aan het enquêtejaar en het totale aantal maanden dat zij gewerkt zouden kunnen hebben als iedereen het hele jaar door voltijds aan de slag zou geweest zijn. Van een 'zeer lage werkintensiteit' (*very low work intensity*) is sprake wanneer die verhouding kleiner is dan 0,2. Bijvoorbeeld, een koppel waarvan beide partners het hele jaar door fulltime werken, heeft een werkintensiteit van 1, terwijl een koppel waarvan een partner fulltime werkt en de andere partner werkloos is, een werkintensiteit heeft van 0,5.

België heeft zich tot doel gesteld om samen met de regionale overheden het aantal personen dat leeft in armoede of sociale uitsluiting te doen dalen met 380.000 ten opzichte van 2008 (Federale regering, 2011). Er werden geen aparte doelstellingen voor de drie afzonderlijke indicatoren geformuleerd. De Vlaamse regering streeft naar een 30%-reductie op de drie indicatoren in vergelijking met 2008 en een 30%-reductie van het aantal personen in armoede of sociale uitsluiting. In 2020 zouden er in Vlaanderen nog maximaal 650.000 personen in armoede of sociale uitsluiting mogen leven.

Die indicatoren worden jaarlijks opgevolgd aan de hand van de European Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) survey. Tabel 1 geeft een overzicht van de evolutie van de vier indicatoren tussen 2008 en 2017. Tabel 2 geeft dezelfde evolutie, maar dan in aantal personen (in duizendtallen). Een belangrijke voorafgaandelijke opmerking betreft het feit dat de cijfers zijn gebaseerd op een enquête bij een steekproef van de bevolking. Steekproefdata gaan steeds gepaard met een zekere foutenmarge (zie Goedemé, 2013 en zie het statistische deel van dit Jaarboek voor betrouwbaarheidsintervallen rond de relatieve-armoederisico-indicator). De onderstaande cijfers moeten dan ook met de nodige omzichtigheid benaderd worden, vooral als er naar subcategorieën wordt onderverdeeld (zoals regio, leeftijd of geboorteland). Bovendien worden enkel privéhuishoudens uit het rijksregister bevraagd, waardoor sommige groepen niet voorkomen in de enquête. Zo worden personen die leven in collectieve instellingen (zoals kloostergemeenschappen, gevangenissen) niet bevraagd, maar zijn ook personen zonder wettige verblijfsvergunning en dak- en thuislozen niet opgenomen.

In België leefde in 2017 20,3% van de bevolking in een gezin dat arm of sociaal uitgesloten is, ofwel ongeveer 2.296.000 personen. In 2008 leefden nog 2.194.000 personen in armoede of sociale uitsluiting. In absolute aantallen is er dus sprake van een toename in plaats van een vermindering (ook al blijft het percentage stabiel). De doelstelling voor België met betrekking tot 2020 is dus nog lang niet in zicht en federale en regionale overheden zullen extra inspanningen moeten leveren, wil men alsnog de ambitie realiseren.

Aangezien er in Vlaanderen nog 880.000 personen (13,5%) in armoede of sociale uitsluiting leven, werd ook de Vlaamse doelstelling niet gerealiseerd. Ook wat de doelstellingen met betrekking tot de afzonderlijke indicatoren betreft, zal Vlaanderen bijkomende inspanningen moeten leveren. Voor het relatieve armoederisico streefde de Vlaamse

regering naar een vermindering met 30% tegenover 2008 (toen 610.000 personen). Dat zou betekenen dat er in 2020 nog maximaal 430.000 mensen in armoede zouden mogen leven. In 2017 is dat aantal juist gestegen (tot 640.000 personen of 9,8% van de bevolking). Als het aantal personen in ernstige materiële deprivatie zou dalen met 30% ten opzichte van 2008 (toen waren 170.000 personen getroffen), zou dat in 2020 nog om maximaal 120.000 personen mogen gaan. Dat aantal daalde in 2017 tot 130.000 personen (2,0%), maar blijft dus net onder de doelstelling. Met betrekking tot de derde indicator wil de Vlaamse regering het aantal personen in een gezin met zeer lage werkintensiteit doen dalen van 360.000 personen in 2008 tot maximaal 250.000 personen in 2020. In 2017 liep dat aantal daarentegen op tot 410.000 personen (8,5%).

**Tabel 1.** Relatieve armoederisico (AROP), ernstige materiële deprivatie (SMD), zeer lage werkintensiteit (VLWI, bevolking 0-59 jaar) en risico op armoede of sociale uitsluiting (AROPE) (in %), België en Vlaams Gewest, 2008-2017.

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
AROP	België	14,7	14,6	14,6	15,3	15,3	15,1	15,5	14,9	15,5	15,9
	Vlaanderen	10,1	10,1	10,4	9,8	11,0	10,8	11,1	10,3	10,5	9,8
SMD	België	5,6	5,2	5,9	5,7	6,3	5,1	5,9	5,8	5,5	5,1
	Vlaanderen	2,7	2,1	1,6	2,9	3,4	2,7	2,5	3,1	2,9	2,0
VLWI	België	11,7	12,3	12,7	13,8	13,9	14,0	14,6	14,9	14,6	13,5
	Vlaanderen	7,7	8,0	7,7	8,6	8,8	8,9	9,7	9,7	9,5	8,5
AROPE	België	20,8	20,2	20,8	21,0	21,6	20,8	21,2	21,1	20,7	20,3
	Vlaanderen	15,2	14,5	14,7	15,0	16,0	15,4	15,3	15,0	14,5	13,5

Bron: Vlaams Gewest: Statistiek Vlaanderen, België: Eurostat, o.b.v. EU-SILC 2008-2017.

**Tabel 2.** Relatieve armoederisico (AROP), ernstige materiële deprivatie (SMD), zeer lage werkintensiteit (VLWI, bevolking 0-59 jaar) en risico op armoede of sociale uitsluiting (AROPE) (absolute aantallen X 1.000), België en Vlaams Gewest, 2008-2017, en doelstelling 2020.

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Doel 2020
AROP	België	1.554	1.549	1.566	1.657	1.667	1.652	1.704	1.649	1.745	1.798	-
	Vlaanderen	610	620	650	610	690	680	700	650	680	640	430
SMD	België	595	555	628	615	687	561	650	640	623	577	-
	Vlaanderen	170	130	100	180	210	170	160	200	190	130	120
VLWI	België	967	1.021	1.053	1.152	1.170	1.190	1.244	1.267	1.243	1.142	-
	Vlaanderen	360	380	370	410	420	430	470	480	460	410	250
AROPE	België	2.194	2.145	2.235	2.271	2.356	2.286	2.339	2.336	2.335	2.296	1.814
	Vlaanderen	930	900	910	940	1.000	970	970	960	940	880	650

Bron: Vlaams Gewest: Statistiek Vlaanderen, België: Eurostat, o.b.v. EU-SILC 2008-2017.

Om de evolutie van armoede te meten, is een andere indicator geschikter, namelijk het armoederisico met vaste armoederisicogrens. Daarbij gaan we uit van een armoederisicogrens op basis van 2008, die daarna elk jaar wordt toegepast, mits aanpassing aan de inflatie. Die indicator is meer geschikt om daadwerkelijke evoluties voor lage inkomens te vatten. In economisch goede tijden kan de (gewone) armoederisicogrens immers stijgen

als meer mensen een job hebben en daardoor het beschikbare inkomen toeneemt. Het aandeel personen in armoede kan dan stijgen als mensen aan de onderkant van de inkomensverdeling niet mee profiteren van de groei van de inkomens. In economisch slechte tijden kan de armoederisicogrens dalen omdat de levensstandaard van een groot deel van de bevolking kan dalen (bijvoorbeeld door massaal jobverlies). Als personen aan de onderkant van de inkomensverdeling er niet in dezelfde mate op achteruit gaan als de overige bevolkingsgroepen (bijvoorbeeld omdat ze een uitkering hebben die constant blijft), dan 'daalt' de armoede, terwijl dat eigenlijk te wijten is aan de berekeningswijze. Hoofdstuk 2 geeft daarover meer uitleg. Het armoederisico is in België op basis van die vaste armoederisicogrens (basisjaar 2008) wel gedaald: van 14,7% in 2008 naar 12,3% in 2017.

Niet alle gezinnen worden geconfronteerd met alle drie de vormen van armoede of sociale uitsluiting, maar we stellen wel overlappings vast. De grootste groep wordt enkel getroffen door inkomensarmoede (8,0%), de tweede grootse groep combineert inkomensarmoede met een zeer lage werkintensiteit (4,5%). 2,7% leeft enkel in een gezin met een zeer lage werkintensiteit en 1,4% enkel in een ernstig materieel gedepriveerd gezin. Daarnaast is 0,8% zowel inkomensarm als ernstig materieel gedepriveerd en leeft 0,3% in een gezin dat zowel ernstig materieel gedepriveerd is als een lage werkintensiteit heeft. 2,6% combineert de drie vormen. In absolute termen gaat dat wel over 291.000 Belgen.

Tabel 3 toont de evolutie van het relatieve armoederisico naar achtergrondkenmerken in België tussen 2008 en 2017. Let wel: vanwege grote betrouwbaarheidsintervallen bij subgroepen van de bevolking, moeten de cijfers voorzichtig worden geïnterpreteerd. Een daling met een of twee procentpunten is wellicht niet significant. Hoewel het armoederisico voor de gehele bevolking stabiel is gebleven, zien we dat bepaalde groepen er op vooruit of achteruit gegaan zijn. Zo daalde het armoederisico van 65-plussers, volwassenen waar minstens een van beide partners 65 jaar of ouder is en gepensioneerd. Die ontwikkelingen houden vooral verband met de verbeterde positie van gepensioneerden: meer vrouwen gingen deelnemen op de arbeidsmarkt en de laagste pensioenen gingen erop vooruit (Federal Public Service Social Security, 2017). Koppels met één kind en huurders gingen erop achteruit. Voor het armoederisico bij werklozen vergelijken we cijfers van SILC 2013 met die van 2017, aangezien er sprake is van een breuk in de cijfers in 2013.<sup>6</sup> De toename van het armoederisico met 3 procentpunten is wellicht niet significant, gezien de grote betrouwbaarheidsmarges bij deze subgroep. Personen die leven in een gezin met een zeer lage werkintensiteit zagen hun armoederisico stijgen met net geen 16 procentpunten. Ten slotte zien we ook een stijging van het armoederisico bij personen geboren buiten de EU.

Wanneer de samenstelling van de populatie mensen in armoede in kaart wordt gebracht, blijkt dat die groep voornamelijk bestaat uit alleenstaanden, eenoudergezinnen en grote gezinnen, vrouwen en laaggeschoolden (zie het statistische deel van dit Jaarboek). Bovendien is het merendeel aan het werk of gepensioneerd. Een derde is inactief vanwege gezondheidsredenen of (zorg)taken binnen het huishouden.

**Tabel 3.** Relatief armoederisico naar geslacht, leeftijd, huishoudtype, eigenaarsstatuut, activiteitsstatus, opleidingsniveau (bevolking 18+), werkintensiteit (bevolking 0-59 jaar), geboorteland (bevolking 18+), 2008-2017 (laatste kolom in procentpunten), België.

	2008	2017	2008-2017
<b>Totaal</b>	<b>14,7</b>	<b>15,9</b>	<b>+1,2</b>
<b>Geslacht</b>			
Man	13,6	14,9	+1,3
Vrouw	15,8	16,9	+1,1
<b>Leeftijd</b>			
0-17	17,2	18,6	+1,4
18-24	16,5	21,5	+5,0
25-49	10,4	14,0	+3,6
50-64	13,7	13,9	+0,2
65+	21,3	16,0	-5,3
<b>Huishoudtype</b>			
2 volwassenen, beide <65 jaar	7,6	8,9	+1,3
2 volwassenen, minstens één is 65+ jaar	20,9	14,8	-6,1
Alleenstaande ouders	39,5	39,7	+0,2
2 volwassenen, 1 kind	7,4	12,7	+5,3
2 volwassenen, 2 kinderen	8,0	8,5	+0,5
2 volwassenen, 3 of meer kinderen	15,7	19,1	+3,4
Alleenstaanden	22,5	21,9	-0,6
<b>Eigenaarsstatuut</b>			
Eigenaars	10,0	8,8	-1,2
Huurders	28,5	36,4	+7,9
<b>Activiteitsstatus</b>			
Werkenden	4,8	5,0	+0,2
Werklozen <sup>1</sup>	46,2*	49,1	+2,9**
Gepensioneerden	18,4	13,7	-4,7
Andere niet-actieven	24,8	32,7	+7,9
<b>Opleidingsniveau<sup>2</sup></b>			
Laaggeschoold	23,0	27,2	4,2
Gemiddeld geschoold	11,8	14,4	2,6
Hooggeschoold	6,7	6,4	-0,3
<b>Werkintensiteit<sup>3</sup></b>			
Zeer hoge WI	3,1	2,7	-0,4
Hoge WI	6,9	4,4	-2,5
Middelmatige WI	14,0	17,4	3,4
Lage WI	30,2	34,4	4,2
Zeer lage WI	54,7	70,4	15,7
<b>Geboorteland</b>			
België	11,8*	11,4	-0,4**
EU28	17,5*	19,4	1,9**
Niet EU28	40,1*	46,3	6,2

1. Breuk in tijdreeks in 2013 voor werklozen: \* cijfer EU-SILC 2013; \*\* verschil 2013-2017.

2. Sinds EU-SILC 2014 o.b.v. ISCED 2011: Laaggeschoold: zonder diploma of hoogstens een diploma lager secundair onderwijs; gemiddeld geschoold: hoogstens een diploma hoger secundair onderwijs of een diploma postsecundair niet-hoger onderwijs; hooggeschoold: minstens een diploma hoger of universitair onderwijs. De wijzigingen in methodologie kunnen een impact hebben op de cijfers (zie FPS Social Security, 2018).

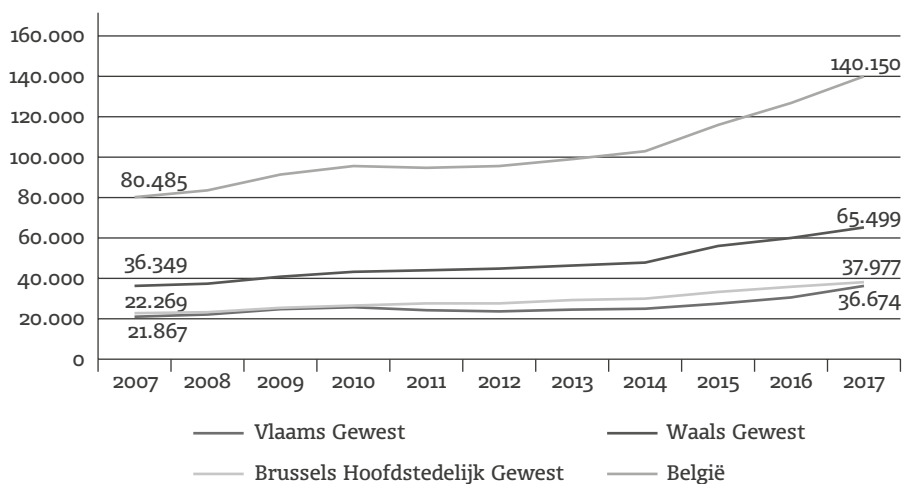
3. Zeer lage werkintensiteit: WI < 0,2; lage werkintensiteit: WI tussen 0,2 en 0,45; middelmatige werkintensiteit: WI tussen 0,45 en 0,55; hoge werkintensiteit: WI tussen 0,55 en 0,85; zeer hoge werkintensiteit: WI > 0,85.

4. \* cijfer EU-SILC 2009; \*\* verschil 2009-2017.

Bron: EU-SILC 2008-2017.

De armoederisicocijfers blijven dus stabiel, maar er zijn wel verschuivingen vast te stellen tussen de groepen. Uit verschillende andere indicatoren blijkt dat de armoedesituatie erop verslechterde, in tegenstelling tot wat de globale stabiliteit van de SILC-enquête doet geloven. Kijken we bijvoorbeeld naar het aantal ontvangers van een leefloon (het gaat hier om een gemiddeld maandelijks aantal), dan zien we op tien jaar tijd een toename met wel 74% in België en ook in Vlaanderen met bijna 68% (zie figuur 1). De POD Maatschappelijke Integratie (2018) wijst op verschillende oorzaken. Naast conjuncturele factoren, wijst men op de groeiende onzekerheid van risicogroepen zoals laaggeschoolden, eenoudergezinnen en personen van vreemde herkomst; de transfer van begunstigen van equivalente maatschappelijke hulp naar het recht op maatschappelijke integratie (door inschrijving in het bevolkingsregister); wijzigingen in de werkloosheidsverzekering en de overdracht van gesanctioneerde werkzoekenden van de RVA naar de OCMW's; en sinds 2016 ook transfers van personen die subsidiaire bescherming genieten naar het recht op maatschappelijke integratie. Het gaat hier enkel over het gewone leefloon, bij het equivalent leefloon, dat wordt toegekend aan asielzoekers, zien we een dalende tendens.

**Figuur 1.** Gemiddeld maandelijks aantal ontvangers van het leefloon, absolute cijfers, België & gewesten, 2007-2017.



Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen

Meer cijfers, onder andere over de toename van voedselbedeling, de budget- en schuld-hulpverlening en bepaalde energiearmoede-indicatoren, kan de lezer raadplegen in het statistische deel van dit Jaarboek of in de bijdrage van Decenniumdoelen in het tweede deel van dit boek.

## 5. Leeswijzer

Dit Jaarboek is opgebouwd rond drie delen. In een *eerste deel* gaan academische hoofdstukken in op verschillende armoededomeinen, nu eens met focus op empirie, dan eens met focus op beleid of een combinatie van beide.

Het boek start met een overzicht van het recente armoedebeleid van de Vlaamse en federale regering. *Jill Coene* en *Peter Raeymaeckers* lijsten enkele belangrijke maatregelen op die de voorbije legislatuur werden genomen. Uit het overzicht blijkt dat er wel wat bewoog in positieve zin. Er werd bijvoorbeeld geïnvesteerd in kinderopvang en sociale woningbouw. Tegelijk zijn er ook kanttekeningen te maken. Zo werd voornamelijk ingezet op tijdelijke projecten die armoede proberen te verzachten, maar bleven structurele maatregelen, zoals het verhogen van de minimumuitkeringen tot boven de armoedegrens, vaak uit. Ook was er een tendens tot een sterkere mate van conditionalisering van sociale rechten, bijvoorbeeld in de sociale huisvesting of de juridische bijstand. Sommige maatregelen waren gericht op 'wie al heeft' (bijvoorbeeld flexi-jobs en bijklussen voor wie al werkt), terwijl er kansen werden gemist in dossiers zoals de overheveling van de kinderbijslag naar Vlaanderen.

In het tweede hoofdstuk verschuift de aandacht naar het Europese niveau. *Frank Vandembroucke* en *Jill Coene* onderzoeken welke rol de Europese Unie kan spelen op het vlak van armoedebestrijding. Eerst duiken de auteurs in de geschiedenis. Die leert dat in de beginjaren van de Europese Unie vooral economische integratie op de agenda stond. Stilaan groeide het bewustzijn dat Europa ook moet inzetten op sociale aspecten. Met de strategie Europa 2020, het Sociaal Investeringspakket en recenter de Europese Pijler voor Sociale Rechten, werd inderdaad een socialere weg ingeslagen. De Unie beschikt over heel wat instrumenten die ze kan inzetten op het vlak van sociaal beleid. Toch loopt er ook veel mis. Niet alleen gooide de eurocrisis roet in het eten, de ongelijkheid tussen en binnen de lidstaten vormt een grote uitdaging. Meer solidariteit is niet eenvoudig implementeerbaar. De auteurs menen dat een Europese Sociale Unie, die de nationale welvaartsstaten op verschillende fronten ondersteunt, een uitweg kan zijn uit de impasse.

In de hoofdstukken die volgen, keren we terug naar eigen land. *André Decoster*, *Tim Goedemé*, *Tess Penne*, *Dieter Vandelanoot*, *Toon Vanheukelom* en *Gerlinde Verbist* bekijken in het derde hoofdstuk in welke mate veranderingen in het beleid van belastingen en uitkeringen tussen 1992 en 2018 de inkomensverdeling hebben beïnvloed. Ze nemen daarvoor de personenbelasting, de indirecte belastingen, socialezekerheidsbijdragen en -uitkeringen en de sociale bijstand onder de loep. Op basis van microsimulaties stellen ze vast dat de vele hervormingen in relatieve termen over het algemeen meer ten goede kwamen aan de lagere dan de hogere inkomensgroepen. Wel stellen ze verschillen tussen de opeenvolgende regeringen vast. Daarnaast analyseren de auteurs of de sociale minima voldoende inkomensbescherming bieden. Op basis van de referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie blijkt dat de meeste minimumuitkeringen voor verschillende gezinstypes niet volstaan.



In het vierde hoofdstuk bekijken *Emilie Franck* en *Ides Nicaise* de ontwikkelingen op het vlak van onderwijsongelijkheid. Aan de hand van de PISA-data tonen ze dat gelijke onderwijskansen nog steeds niet gerealiseerd zijn: de impact van de sociaaleconomische status, etnische achtergrond en thuistaal op schooluitkomsten van leerlingen is groot. Bovendien stellen ze vast dat er voor het eerst sprake is van een daling van het gemiddelde prestatieniveau. De auteurs gaan op zoek naar mogelijke verklaringen voor beide vaststellingen, zowel op leerlingniveau als op schoolniveau. De toegenomen etnische en taaldiversiteit, schoolautonomie (en de daarmee gepaard gaande suboptimale aanwending van extra middelen) en de daling in het percentage correct gecertificeerde leerkrachten blijken belangrijke oorzaken.

Hoofdstuk vijf bekijkt de hindernissen die Marokkaanse vrouwen ervaren in hun zoektocht naar werk. *Sara Elloukmani* en *Loubna Ou-Salah* stellen vast dat de tewerkstellingskansen voor vrouwen met een migratieachtergrond aanzienlijk lager liggen dan die van autochtone vrouwen of dat ze veel vaker een precaire arbeidsmarktpositie bekleden. Aan de hand van bijna veertig interviews zoeken de auteurs naar verklaringen. Taalbarrières en een laag opleidingsniveau spelen een rol, sommige vrouwen wijzen ook op een moeilijke combinatie van werk en gezin. Voor tweedegeratievrouwen speelt de schoolloopbaan een belangrijke rol: een gebrek aan ondersteuning door zowel de ouders als door het onderwijs zelf en een gebrek aan rolmodellen leidt ertoe dat zij niet alle onderwijskansen kunnen benutten. Discriminatie en de moeilijke aanvaarding van de hoofddoek zijn ook verklarende factoren. De auteurs eindigen met enkele praktische aanbevelingen.

In hoofdstuk zes onderzoeken *Caroline Dewilde* en *Isabelle Pannecoucke* trends in armoede (beleid) en wonen. Ze stellen vast dat private huurders, en vooral inkomensarme private huurders, het slechtst scoren op het vlak van woonkwaliteit, problematische woonkost, overbezetting en levensstijldeprivatie. Bovendien verslechterde hun situatie tussen 2005 en 2016. Het verband tussen inkomensarmoede en levensstijldeprivatie nam niet alleen toe over de tijd, het is ook groter in België dan in bijvoorbeeld Nederland en het Verenigd Koninkrijk. De betaalbaarheids- en woonkwaliteitsproblematiek kunnen bovendien niet gereduceerd worden tot een inkomensprobleem: ook de manier waarop het woonbeleid is uitgebouwd, speelt een rol. Dewilde en Pannecoucke nemen daarom voor drie woningmarktsegmenten enkele recente beleidsmaatregelen onder de loep.

*Mathilde Matthijssse* en *Olaf Timmermans* presenteren in hoofdstuk zeven de uitkomsten van een project gericht op gezondheidsbevordering bij mensen in armoede in een stad in Zeeland (Nederland). Ze beschouwen gezondheid als een continuüm van welbevinden, opgebouwd vanuit verschillende dimensies. Het project werd uitgerold in twee wijken met een verhoogde graad van kansarmoede en kwetsbaarheid. Via een proces van cocreatie werden interventies opgesteld op die gebieden van gezondheid die bewoners zelf belangrijk vonden. Door die participatieve benadering en het aansluiten bij de leefwereld van de doelgroep, slaagde het project erin om gezinnen in armoede te betrekken.

Hoofdstuk acht, een samenwerking van medewerkers van *Dokters van de Wereld* Alexis Andries, Xavier de Bethune en Greet Erven met Roy Remmen, beschrijft de toegang tot gezondheidszorg voor mensen zonder wettig verblijf. Zij hebben vaak een slechte gezondheid, maar wachten lang om hulp te zoeken. Hoewel er een procedure dringende medische hulp bestaat die gezondheidszorg voor die groep toegankelijk wil maken, is die weinig gekend, complex en inefficiënt. Bovendien worden aanvragen niet altijd toegelaten. Op basis van cijfers uit Antwerpen stellen de auteurs vast dat personen die geen toegang krijgen tot de procedure dringende medische hulp zich vooral wenden tot de consultaties van *Dokters van de Wereld*, huisartsenpraktijken en de spoeddiensten van ziekenhuizen. Die situatie heeft niet alleen nadelige gevolgen voor mensen zonder wettig verblijf zelf, maar ook voor zorgverleners, het gezondheidsbudget, de volksgezondheid en de kwaliteit van zorg.

Ook uit hoofdstuk negen blijkt dat het verkrijgen van financiële steun van een OCMW niet altijd evident is. Margot Van Leuvenhaege toont op basis van een doorlichting van bijna 400 vonnissen en arresten bij de Arbeidsrechtbank en het Arbeidshof van Antwerpen aan dat de bewijslast voor het krijgen van steun soms moeilijk ligt. In veel gevallen kunnen burgers hun behoefte of werkbereidheid onvoldoende bewijzen. Soms zijn er betwistingen over de leeflooncategorie samenwonende om de omvang van het bedrag te bepalen. Van Leuvenhaege analyseert de voorwaarden van werkbereidheid, behoefte en samenwonen op basis van de verschillende kloven uit het klovenmodel van armoede om meer inzicht te verwerven in wat er achter de problematiek schuilgaat. De conclusie is dat leven in armoede de bewijslast in het nadeel van de aanvrager verzwart.

In hoofdstuk tien bliken Didier Boost, Sara Elloukmani, Peter Raeymaeckers en Koen Hermans vooruit op de resultaten van een onderzoek naar het Geïntegreerd Breed Onthaal (GBO), een samenwerkingsverband van het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW), het Centrum Algemeen Welzijnswerk (CAW) en de Diensten Maatschappelijk Werk van de ziekenfondsen, met andere lokale actoren. Het GBO wil de toegankelijkheid van de hulp- en dienstverlening verhogen en onderbescherming tegengaan. De auteurs presenteren op basis van enkele cases een aantal werkzame principes.

In hoofdstuk elf behandelt Thomas Vanoutrive het relatief onontgonnen terrein van vervoersarmoede. Na een theoretische uiteenzetting en een kadering van de verschillende begrippen, bespreekt hij enkele cijfers voor België en Vlaanderen. Zo geven lagere inkomens minder uit aan transport, zowel in absolute cijfers als in percentage van hun inkomen. Leden van lagere inkomensgroepen zijn ook minder mobiel: ze maken minder verplaatsingen, hun verplaatsingen zijn korter en bovendien trager. Dat heeft diverse gevolgen, onder andere op het bereiken van jobs of andere activiteiten. Vervoersarmoede kan dus leiden tot sociale uitsluiting. Vanoutrive bespreekt tot slot enkele recente beleidsmaatregelen.

Didier Reynaert, Nicole Formesyn, Griet Roets, Rudi Roose, Wouter Hennion en Siebren Nachtergaele benaderen in hoofdstuk twaalf kinderarmoede vanuit een kinderrechten-

benadering. Ze onderscheiden twee verschillende visies: een minimalistische benadering van kinderrechten waarbij strategieën voor de strijd tegen kinderarmoede gezocht worden in het 'geinstitutionaliseerde jeugdland' (onderwijs, kinderopvang, opvoedingsondersteuning, jeugdwerk, jeugdhulpverlening, ...) en een maximalistische benadering waarbij de focus ligt op herverdeling van hulpbronnen. Het hoofdstuk presenteert de resultaten van een bevraging van dertig gezinnen in armoede door Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen over of en hoe de grondrechten gerealiseerd worden en welke impact dat heeft op de kinderen.

In hoofdstuk dertien onderzoeken *Julie Vinck* en *Leen Sebrechts* de sociaaleconomische positie van gezinnen met een kind met een beperking, op basis van kwantitatieve en kwalitatieve data. Enerzijds stellen de auteurs vast dat kinderen met een handicap vaker wonen in laaggeschoolde huishoudens, bij alleenstaande ouders of samen met andere gezinsleden die een handicap hebben. Anderzijds stellen ze vast dat het hebben van een kind met een handicap een negatief effect heeft op de tewerkstelling van de ouders. De auteurs kaarten aan dat er ook in het onderwijs sprake is van ongelijkheden voor kinderen met een beperking.

Het *tweede deel* van dit Jaarboek is een aanvulling op het eerste, wetenschappelijke deel. Het omvat perspectieven vanuit het middenveld. Medewerkers uit middenveldorganisaties ervaren immers dagelijks in de realiteit hoe het is om te werken met mensen in armoede en hun beslommeringen. Zij hebben een kijk op armoede vanuit de eerste hand en kunnen dus als geen ander de wetenschappelijke blik aanvullen met oog voor de dagelijkse praktijk en beleid.

In een eerste hoofdstuk presenteert *Decenniumdoelen* zijn jaarlijkse armoedebaarometer. Decenniumdoelen is een samenwerkingsverband tussen armoedeorganisaties, welzijnsorganisaties, vakbonden, middenveld, mutualiteiten en minderhedenorganisaties die samen de halvering van de armoede als doel hebben. Zes doelstellingen om armoede te halveren moeten gehaald worden: een halvering van de gezondheidsongelijkheid tussen arm en rijk; een halvering van het aantal gezinnen waar niemand werkt; voor elk gezin, ongeacht de samenstelling, minstens een inkomen dat de Europese armoederisicodrempel bereikt; een toename van het aantal goede en betaalbare huurwoningen met 150.000 eenheden, waarvan minstens de helft sociale woningen; een daling tot 3% van laaggeletterdheid en laaggecijferdheid bij jongeren in alle onderwijsvormen en voor alle jongerengroepen; en mensen in armoede verbreden hun netwerken. Nu blijkt dat de doelstellingen niet behaald werden, moet de actie voortgezet worden.

In een tweede hoofdstuk laten we het *Netwerk tegen Armoede* aan het woord. In het Netwerk zijn 58 verenigingen waar armen het woord nemen in Vlaanderen en Brussel verenigd. Het Netwerk tegen Armoede ondersteunt hen en trekt samen met mensen in armoede naar de beleidsverantwoordelijken met concrete voorstellen. Ook kan het juridische acties ondernemen en probeert het de beeldvorming over mensen in armoede te verbeteren. In dit hoofdstuk belicht het Netwerk de gevolgen van toenemende conditionalisering voor mensen in armoede én voor de strijd tegen armoede. Het Netwerk

bepleit dat participatie en dialoog met mensen in armoede een cruciaal onderdeel uitmaken van die strijd tegen armoede en voor een effectief armoedebeleid.

Het derde deel van dit Jaarboek biedt een statistisch overzicht van verschillende relevante cijfers over armoede en armoedebestrijding. De thema's inkomen en vermogen, sociale zekerheid en bijstand, consumptie en schulden, werkloosheid en sociale economie, onderwijs, wonen, gezondheid en voedselbedeling komen aan bod.

## Noten

1. Deze capabilities zijn: leven; fysieke gezondheid; fysieke integriteit; bewustzijn, verbeelding en gedachte; emoties; praktisch redeneren; verbondenheid of samenleven in (even)waardigheid en (zelf)respect; andere soorten; spel; materiële en politieke controle over de omgeving (Nussbaum, 1995/2001).
2. Artikel 23 gaat over de economische, sociale en culturele rechten. Die omvatten in het bijzonder: het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil; het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen; het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand; het recht op een behoorlijke huisvesting; het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu; het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing; en het recht op gezinsbijslagen. Artikel 24 gaat over het recht op vrij onderwijs.
3. Het mediaan inkomen is het inkomen dat, na rangschikking van alle inkomens van laag naar hoog, precies in het midden ligt.
4. Op die manier wordt het inkomen vergelijkbaar tussen gezinnen met een verschillende grootte en gezinssamenstelling. De gemodificeerde OESO-equivalentieschaal is als volgt: de eerste volwassene in een gezin krijgt een waarde van 1, iedere bijkomende volwassene krijgt een waarde van 0,5 en ieder kind jonger dan 14 jaar krijgt een waarde van 0,3.
5. Een week vakantie buitenshuis per jaar; een maaltijd met vis, vlees, kip of vegetarisch alternatief om de twee dagen; een wasmachine; een kleuren-tv; een telefoon/GSM; een auto; de rekeningen voor huur, hypotheek, nutsvoorzieningen of andere aankopen kunnen betalen; het huis degelijk kunnen verwarmen, een beperkte onverwachte financiële uitgave kunnen doen (waarvan het bedrag gelijk is aan de armoederisicodrempel in jaar n-2).
6. Er is sprake van een breuk in de tijdreeks in 2013 betreffende de werklozen. Tot 2012 werden bruggepensioneerden op basis van de aard van hun inkomen beschouwd als werklozen. Vanaf 2013 werden zij ingedeeld bij de gepensioneerden, mensen met vervroegd pensioen of mensen ter beschikking gesteld voorafgaand aan het pensioen (zie <https://statbel.fgov.be/nl/themas/huishoudens/armoede-en-levensomstandigheden/risico-op-armoede-sociale-uitsluiting#documents>).

**DEEL 1**

**ARMOEDE  
EN SOCIALE  
UITSLUITING  
IN 2018**

In het eerste deel van het Jaarboek werpen we licht op verschillende domeinen van armoede en sociale uitsluiting.

In het eerste hoofdstuk beschrijven we enkele federale en Vlaamse maatregelen in het kader van armoedebestrijding van de huidige legislatuur.

Hoofdstuk twee analyseert welke rol de Europese Unie kan spelen inzake armoedebestrijding.

Het derde hoofdstuk analyseert wijzigingen in de belastingen en uitkeringen tijdens de voorbije vijftienvintig jaar en de adequaatheid van de minimuminkomens.

Hoofdstuk vier beschrijft de ongelijkheden binnen het Vlaamse onderwijssysteem en zoekt naar mogelijke verklaringen.

In hoofdstuk vijf komen de hindernissen die Marokkaanse vrouwen ervaren in hun zoektocht naar werk aan bod.

Hoofdstuk zes bekijkt het verband tussen inkomensarmoede en levensstijldeprivatie op het vlak van wonen en de rol van het woonbeleid.

Hoofdstuk zeven toont aan dat ook een lokaal bestuur de gezondheid van mensen in armoede kan bevorderen.

Het achtste hoofdstuk stelt de problematische toegang tot gezondheidszorg voor mensen zonder wettig verblijf aan de kaak.

In hoofdstuk negen wordt ingegaan op de knelpunten met betrekking tot de bewijslast voor het verkrijgen van OCMW-steun.

Hoofdstuk tien belicht werkzame principes in het verhogen van toegankelijkheid en het tegengaan van onderbescherming via het Geïntegreerd Breed Onthaal.

Hoofdstuk elf presenteert feiten en cijfers over vervoersarmoede en neemt recente beleidsmaatregelen ter zake onder de loep.

Het twaalfde hoofdstuk bekijkt de ervaringen van gezinnen met kinderen in armoede door de bril van de kinderrechten.

Het laatste hoofdstuk onderzoekt de sociaaleconomische positie van gezinnen met een kind met een beperking.

## Hoofdstuk 1

# Een blik op het armoedebeleid in Vlaanderen en België

Jill Coene en Peter Raeymaeckers

In dit hoofdstuk beschrijven we welke maatregelen tijdens de voorbije legislatuur werden genomen met het oog op de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, zowel op het federale als op het Vlaamse beleidsniveau. Thema's die aan bod komen, zijn onder andere sociale bescherming, kinderarmoede, werk, gezondheid, maatschappelijke dienstverlening en huisvesting. Dit hoofdstuk is vooral beschrijvend van aard, maar we zullen hier en daar ook kritische kanttekeningen maken bij het gevoerde beleid.

»» armoedebeleid, sociale bescherming, werk, gezondheid, huisvesting

## 1 Inleiding

Ondanks grote ambities van de vorige en huidige federale en Vlaamse regeringen zijn de armoedecijfers niet gedaald (zie de inleiding van dit Jaarboek). In dit hoofdstuk werpen we dan ook een beschrijvende terugblik: welke maatregelen werden tijdens de voorbije legislatuur getroffen met het oog op de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting? We starten met het federale beleidsniveau, daarna gaan we dieper in op het Vlaamse armoedebeleid. Hoofdstuk 2 gaat dieper in op het Europese armoedebeleid. Armoedebestrijding op het lokale niveau kwam aan bod in het vorige Jaarboek (Raeymaeckers, Noël, Boost, Vermeiren e.a., 2017a). Merk op dat de provincies vanaf 2018 geen persoonsgebonden bevoegdheden meer mogen uitoefenen: initiatieven op het vlak van welzijn, cultuur, jeugd, gelijke kansen en sport worden ondergebracht bij de Vlaamse overheid of bij de lokale besturen. Provinciale initiatieven op het vlak van armoedebestrijding werden overgeheveld naar het Vlaamse niveau.<sup>1</sup> Vanwege de beperkte ruimte hebben we niet de intentie om volledig te zijn. We beperken ons tot enkele in het oog springende maatregelen. De overige hoofdstukken van dit boek zullen overigens ook beleidsanalyses en/of -aanbevelingen presenteren (zie onder andere voor minimum-inkomens in hoofdstuk 3, voor onderwijs in hoofdstuk 4, voor wonen in hoofdstuk 6, voor mobiliteit in hoofdstuk 11 en zie ook de bijdrage van het Netwerk tegen Armoede).

Het is belangrijk om in het achterhoofd te houden dat armoedebestrijding geen zaak is van één minister of één beleidsdomein, maar een taak moet zijn van de hele regering. Immers, verschillende beleidsdomeinen hebben een impact op mensen in armoede, zoals sociale zekerheid, onderwijs, werk, sociale economie, welzijn, gezondheidszorg, wonen, maar ook begroting en financiën. Wat er gebeurt op het vlak van armoedebestrijding is dus vooral een zaak van wat er binnen dergelijke beleidsdomeinen wordt beslist. België is daarbij een complex land, met bevoegdheden zowel op federaal niveau (bevoegd voor onder meer sociale zekerheid, economie, volksgezondheid, financiën, justitie) als op het niveau van de gewesten (bevoegd voor onder andere economie, werk, huisvesting) en de gemeenschappen (bevoegd voor onder andere onderwijs, gezondheidszorg, bijstand aan personen). Dat maakt beleidsvoering een ingewikkeld klunen, waarbij soms meerdere niveaus betrokken zijn (bijvoorbeeld op het vlak van energie of justitie) en waar bovendien ook het Europese beleid een impact kan uitoefenen. Problematisch voor armoedebestrijding is het gebrek aan overleg tussen de verschillende deelregeringen. Zo zou er twee keer per jaar een interministeriële conferentie (IMC) sociale integratie moeten plaatsvinden, om overleg en samenwerking tussen de federale staat, de gemeenschappen en gewesten inzake armoedebestrijding te waarborgen. Die IMC, die werd omgedoopt tot 'Grootstedenbeleid, Integratie en Huisvesting', is sinds juni 2013 niet meer bijeengekomen (al zouden de voorbereidingen wel lopende zijn); merk op dat andere IMC's, bijvoorbeeld over werkgelegenheid of gezondheid, wel nog plaatsvonden. Ten slotte willen we erop wijzen dat beleid maar één factor, hoewel een doorslaggevende, is in het geheel van factoren die armoede beïnvloeden. Ook bredere ontwikkelingen, zoals economische conjunctuur, globalisering en technologische verandering, zijn belangrijk en misschien wel doorslaggevender.

## 2 Het federale armoedebeleid

De federale overheid wilde het aantal personen in armoede en sociale uitsluiting tegen 2020 doen dalen met 380.000 ten opzichte van 2008, zoals bepaald in het Nationaal Hervormingsprogramma in het kader van Europa 2020. Dat vergt serieuze inspanningen van alle regeringen, die medeverantwoordelijk zijn om die target te halen. Op federaal niveau moet Demir, die in februari 2017 Sleurs opvolgde als staatssecretaris voor Armoedebestrijding, Gelijke Kansen, Personen met een beperking, Grootstedenbeleid en Wetenschapsbeleid, de bevoegde ministers aansporen om in hun beleidsdomein maatregelen voor armoedebestrijding te treffen. Een belangrijk instrument daarbij is het Federaal Actieplan Armoedebestrijding, met strategische en operationele doelstellingen op verschillende beleidsdomeinen. In juli 2016 keurde de ministerraad het derde Federaal Plan Armoedebestrijding 2016-2019, nog opgesteld onder Sleurs, goed (POD Maatschappelijke Integratie, 2016). Het zet in op zes strategische doelstellingen, vertaald naar 61 acties:

- de sociale bescherming van de bevolking verzekeren;
- kinderarmoede terugdringen;
- de toegang tot de arbeidsmarkt verbeteren door sociale en professionele activering;



- de strijd tegen dakloosheid en slechte huisvesting opvoeren;
- het recht op gezondheid waarborgen;
- overheidsdiensten voor iedereen toegankelijk maken.

Demir (2017a) beloofde de uitvoering van dat plan voort te zetten met een focus op activering, verhoging van de sociale minima en armoedebestrijding bij alleenstaande ouders. Het plan houdt weinig rekening met de kritiek die het Rekenhof (2016) op het voorgaande Federale Plan uitte: ook nu worden geen becijferde doelen met welomlijnde deadlines en begrotingsramingen naar voren geschoven. Wel zal een netwerk van federale armoedeambtenaren het plan opvolgen. Eind 2017 vond alvast een tussentijdse rapportage plaats. Slechts 22 van de 61 acties waren op dat moment volledig uitgevoerd (Federale regering, 2018). Op het einde van de legislatuur zal een slotrapportage plaatsvinden ter evaluatie van het plan.

Het plan wil onder meer inzetten op de verhoging van de laagste nettolonen, verlaging van de werkgeverskost en het optrekken van de sociale minima, verbeterde mogelijkheid tot cumulatie van uitkeringen met inkomen uit arbeid en automatische rechten-toekenning; met betrekking tot dat laatste punt verwijzen we de geïnteresseerde lezer naar een analyse van Buysse, Goedemé, Van der Heyden e.a. (2017) en het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2017). Ook de bescherming van zelfstandigen, de bevordering van digitale inclusie, het bestrijden van schuldenoverlast en de toegang tot energie en water staan centraal. Zo werden de sociale energiefondsen en het sociaal tarief voor elektriciteit en gas geëvalueerd (PwC, 2017). In de strijd tegen dakloosheid werd geëxperimenteerd met de methodiek van *housing first*, waarbij daklozen eerst een woning aangeboden krijgen, om daarna verder te worden begeleid. De voortzetting van de methodiek, die als zeer succesvol werd bestempeld (Housing First Belgium, z.d.), werd aan de regio's overgedragen. Minister van Werk, Economie en Consumenten Peeters (2018a) werkt dan weer aan een wetsontwerp om overmatige schuldenlast in te dijken. Met betrekking tot het toegankelijk maken van overheidsdiensten is er nog veel huiswerk. Zo werd onder impuls van minister van Justitie Geens de tweedelijns juridische bijstand (bijstand van een pro-Deadvocaat) hervormd. Sinds september 2016 moesten de meeste rechtzoekenden een forfaitaire bijdrage betalen, zowel voor de aanstelling van de advocaat als per procedure en werd ook strikter gecontroleerd op de bestaansmiddelen van de aanvragers. Het platform Recht voor Iedereen schreef een zwartboek over de hervorming, waarin het de vele hindernissen oplijst.<sup>2</sup> Een aantal sociale organisaties dienden een beroep in tegen de hervorming bij het Grondwettelijk Hof. Medio 2018 vernietigde het Grondwettelijk Hof de bepaling over de forfaitaire bijdrage omdat dit een aanzienlijke vermindering inhoudt van de bescherming van het recht op juridische bijstand. De andere maatregelen die werden aangevochten, werden niet ongrondwettig bevonden (zie voor meer informatie de bijdrage van het Netwerk tegen Armoede in deel 2 van dit Jaarboek).

Demir kan daarnaast ook eigen accenten leggen. Zo wilde ze onder meer werk maken van sensibilisering en bemiddeling bij schulden en de winteropvang van daklozen. Ook wilde ze inzetten op gedragssturing of *nudging* van mensen in armoede: "Ik wil hen via

slimme stimulering het gepaste en uitdrukkelijk positieve duwtje in de juiste richting geven" (Demir, 2017a, 13). Een Belgisch voorbeeld is een experiment waarbij een mutualiteit brieven stuurde naar gezinnen met een laag inkomen om hen te informeren over de verhoogde tegemoetkoming, waarmee men een hogere terugbetaling van gezondheidszorgen krijgt. Niet iedereen krijgt dat immers automatisch. Die proactieve werkwijze verhoogde de opname van de verhoogde tegemoetkoming (Van Gestel, Goedemé, Janssens, Lefevere e.a., 2017). Dergelijke initiatieven kunnen de toegankelijkheid van dienstverlening verbeteren, maar het is belangrijk om het middenveld en de doelgroep te betrekken, omdat die een goed zicht hebben op de knelpunten. Wel moet worden opgelet voor een te sterke focus op het individu en zijn gedrag en levensstijl: structurele maatregelen (zoals automatische rechtentoekenning) kunnen hier meer betekenen. In wat volgt, bekijken we enkele maatregelen van deze legislatuur meer in detail, waarbij we zoveel mogelijk de structuur van het Federaal Actieplan volgen.

## 2.1 De sociale bescherming van de bevolking verzekeren

### 2.1.1 Verhogen van de laagste uitkeringen tot de armoedegrens

De minimumsocialezekerheidsuitkeringen en -socialebijstandsuitkeringen zouden geleidelijk worden verhoogd tot het niveau van de Europese armoederempel (Federale regering, 2014). De sociale voordelen die met sommige sociale uitkeringen gepaard gaan, zouden daarbij worden meegeteld. De initiatieven bleven voorlopig beperkt. Standaard worden de uitkeringen verhoogd via het mechanisme van indexatie, zoals ook de lonen automatisch met 2% stijgen wanneer

### **Een structurele verhoging van de laagste uitkeringen tot de armoedegrens werd niet gerealiseerd.**

de spilindex wordt overschreden. Dat gebeurde bijvoorbeeld in augustus 2018, zodat in september de uitkeringen met 2% toenamen. In 2015 besliste de regering tot een eenmalige indexsprong, zodat de lonen en uitkeringen eenmalig niet verhoogden met 2%. Daarnaast kunnen de uitkeringen worden verhoogd via de welvaartsenveloppe, een budget om de uitkeringen welvaartsvast te houden dat wordt verdeeld op basis van overleg tussen de sociale partners. Voor 2017-2018 werd het bedrag van die welvaartsenveloppe met 25% verminderd,<sup>3</sup> hoewel in het regeerakkoord werd beloofd dat de volle 100% zou worden toegekend. In juli 2018 werden in het kader van die welvaartsenveloppe het leefloon en de inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap verhoogd (beide enkel voor gezinshoofden), alsook de inkomensgarantie voor ouderen (voor alleenstaanden en samenwonenden). De regering kan naast die 'standaard' verhogingen bijkomende maatregelen treffen. Zo waren er sociale correcties in het kader van de taxshift, waardoor het leefloon in 2016 met 2% verhoogde. Een structurele verhoging van de laagste uitkeringen (zoals het leefloon) tot de armoedegrens werd nochtans niet gerealiseerd.

Demir gaf in een interview toe dat het niet zou lukken om voor het einde van de legislatuur de minimumuitkeringen het niveau van de Europese armoededrempel te laten bereiken. Hoewel premier Michel in zijn regeringsverklaring van oktober 2017 herhaalde dat de regering er werk van zou maken, wijst ook de beleidsverklaring van Ducarme (minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's, Landbouw en Maatschappelijke Integratie) op uitstel. De regering zou in 2018, 2020 en 2022 bijkomende middelen vrijmaken om de laagste bijstandsuitkeringen geleidelijk te verhogen tot de armoededrempel (Ducarme, 2017). Het zou gaan om het leefloon, de inkomensgarantie voor ouderen en de inkomensvervangende tegemoetkoming (Federale regering, 2017). In totaal zou het gaan over 130 miljoen euro: 80 miljoen in 2018, 20 miljoen in 2019 en nog eens 30 miljoen in 2020 (Belgium Minimum Income Network (BMIN), 2018). De ambities werden dus deels doorgeschoven naar de volgende legislatuur. Van de beloofde 80 miljoen euro voor 2018 bleef na de begrotingscontrole van april 2018 maar 26,5 miljoen euro meer over, verhoogd tot 53 miljoen vanaf 2019 (BMIN, 2018). Het is niet duidelijk hoeveel er in 2020 en 2022 zal worden voorzien.

Wel werd onderzocht of de leefloonwet nog aangepast is aan de huidige vormen van samenleven en/of van zorgen. Het onderzoek toont dat er vooral problemen optreden gerelateerd aan ouderschap (zoals co-ouderschap), aan samenhuizen of -wonen (zoals kangoerewonen) of aan overgangssituaties in het samenwonen en tijdelijke situaties (zoals wanneer een dakloze tijdelijk inwoont bij een derde) (Steenkens, Hausmann, Lamberts, Van Regenmortel e.a., 2016). De onderzoekers deden een aantal verbetervoorstellen, maar het blijft wachten op een beslissing. Ook het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2018) hekelde de problematiek van samenwonen van uitkeringsgerechtigden en formuleerde voorstellen voor meer onderzoek.

### 2.1.2 Werkloosheidsuitkeringen

Onder de regering Di Rupo werden diverse hervormingen doorgevoerd, zoals de versnelde degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen en de beperking van de inschakelingsuitkering in de tijd tot maximaal drie jaar. Het armoederisico van werklozen ging deels daardoor de hoogte in (Nevejan & Van Camp, 2014). Nochtans kunnen werkzoekenden met een lagere uitkering minder middelen besteden aan hun zoektocht naar werk (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2018). De huidige regering gaat verder op dat elan. Zo werd in het 'zomerakkoord' van 2017 beslist dat werklozen voortaan elk jobaanbod moeten aanvaarden dat aansluit bij hun competenties en ervaring. Werklozen met een 'voldoende lang beroepsverleden' zien hun uitkering niet zakken naar het minimum, maar de periode om te kunnen spreken van een voldoende lang beroepsverleden werd in 2016 verlengd (25 jaar in plaats van 20 jaar). De vrijstelling van beschikbaarheid vanwege familiale en sociale redenen werd ook ingeperkt: voortaan kunnen alleen mantelzorgers van die uitzondering gebruik maken. Eind juli 2018 bereikte de federale regering een akkoord over de zogenaamde arbeidsdeal. Een van de maatregelen is opnieuw een hervorming van de werkloosheidsuitkering: tijdens de eerste zes maanden zou het bedrag van de uitkering worden opgetrokken, om daarna sneller dan voorheen te dalen. De forfaitaire uitkering van de derde periode (na maximaal 48 maanden werkloosheid) zal wel minstens behou-

den blijven. Voor werkzoekenden die een opleiding of stage volgen voor een knelpuntberoep zal de degressiviteit bevroren worden (Peeters, 2018b). Peeters' beleidsverklaring vermeldde de gemeenschapsdienst voor werklozen (Peeters, 2014, 16). Werkzoekenden zouden gedurende twee halve dagen per week "een voor hen nuttige en relevante beroepservaring" aangeboden krijgen "in een activiteit die ook de gemeenschap ten goede komt". Voorlopig is het niet gelukt om dat voorstel daadwerkelijk in te voeren, al komt het regelmatig opnieuw op tafel (voor het laatst in de arbeidsdeal, maar ook toen werd het voorstel afgeketst). De voorwaarden voor het stelsel voor werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT) zullen met de arbeidsdeal opnieuw worden aangescherpt.

Eerder werden ook de regels voor de inschakelingsuitkering verstrengd: de maximumleeftijd werd opnieuw verlaagd en van jongeren die nog geen 21 zijn, wordt verwacht dat ze een diploma kunnen voorleggen. Dat die regel nadelig is voor kwetsbare jongeren die vaker de schoolbanken verlaten zonder diploma, hoeft geen betoog. Die jongeren zullen, als ze geen job vinden, moeten terugvallen op hun ouders (als ze dat al kunnen) of moeten aankloppen bij het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) voor een leefloon. Peeters (2017) beloofde om een oplossing te zoeken voor werkzoekenden met een medisch, mentaal, psychisch en/of psychiatrisch probleem of die minstens 33% arbeidsongeschikt zijn. Voor die groep mensen werd in 2015 een verlenging van de inschakelingsuitkering voorzien, op voorwaarde dat zij positief meewerken aan een begeleidingstraject. Die tijdelijke maatregel werd verlengd tot eind 2019. Vanaf 2020 zou een structurele maatregel ingaan. Schepers en Nicaise (2017) merken op dat niet alle werkzoekenden in die doelgroep een begeleidingstraject volgen en dus ook hun inschakelingsuitkering niet konden verlengen. Meer bepaald gaat het om personen die door de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) als 'niet toeleidbaar' worden bestempeld: vanwege hun persoonlijke situatie kunnen ze niet doorstromen naar het reguliere arbeidscircuit, sociale economie of arbeidszorg. Zij moeten van VDAB geen begeleidingstraject volgen (omdat dit vaak niet haalbaar is), maar krijgen daardoor ook geen verlenging van hun inschakelingsuitkering. Wellicht moeten ze zich daarna tot het OCMW wenden voor financiële steun.

Verder in dit hoofdstuk zal blijken dat de werkloosheidscijfers al enige tijd dalen en dat de regering dat gedeeltelijk toeschrijft aan de hier genoemde hervormingen. Een deel van de voormalig werklozen vindt inderdaad een nieuwe job. Dat is deels te danken aan het gevoerde beleid, maar zeker ook aan de gunstige economische conjunctuur (Nationale Bank van België, 2018b). Een ander deel verschuift vanuit de werkloosheidsstatistiek in de arbeidsongeschiktheid- of leeflooncijfers.

### 2.1.3 Pensioenen

De pensioenen vormen een werf waar de voorbije jaren meerdere hervormingen zijn gebeurd, zoals het verhogen van de wettelijke pensioenleeftijd en het optrekken van de leeftijd voor vervroegd pensioen. Minister van Pensioenen Bacquelaire (2014) streefde ook naar een pensioensysteem met punten, maar dat voorstel is er onder druk van onder meer de vakbonden voorlopig niet doorgekomen.

Sinds augustus 2016 zijn het minimumrustpensioen voor alleenstaanden en het minimumoverlevingspensioen voor zelfstandigen gelijkgesteld aan dat van werknemers. Het gewaarborgd minimumpensioen voor werknemers werd de voorbije jaren meermaals verhoogd, bijvoorbeeld in het kader van de welvaartsenveloppe of de taxshift. Het minimumpensioen voor gepensioneerden met een volledige loopbaan groeide daarbij iets sterker aan dan dat van gepensioneerden met een onvolledige loopbaan.

Ook de berekening van het pensioen werd gewijzigd. Zo zullen vanaf 1 januari 2019 alle gewerkte dagen in aanmerking worden genomen, zelfs wanneer de werknemer de referentieloopbaan (45 jaar) heeft bereikt. Langer werken zal dus meer pensioen opleveren. Zware beroepen zullen bijkomende rechten krijgen (al is er nog steeds geen definitie van wat een zwaar beroep is). Ook het loonplafond (waarboven het ontvangen loon geen bijkomende opbouw van pensioenrechten toelaat) werd op 1 januari 2018 verhoogd met 1,7%. Bacquelaire (2018) wil dat gewerkte periodes beter worden gevaloriseerd dan periodes van inactiviteit. Daarom zullen de tweede periode van werkloosheid (dat is een periode van maximaal 36 maanden na het eerste jaar werkloosheid) en de periodes van werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT) vanaf 1 januari 2019 (voor alle loopbaanjaren vanaf 2017) minder meetellen in de pensioenberekening en dus minder pensioen opleveren. Er zijn wel uitzonderingen voorzien; in het eerste geval voor werkloze 50-plussers en in geval van SWT in het stelsel voor ondernemingen in moeilijkheden of herstructurering, in het stelsel van zwaar beroep en in het stelsel van mindervalide werknemers.

## 2.2 Kinderarmoede terugdringen

In 2013 kwam de federale regering met een eerste nationaal kinderarmoedebestrijdingsplan voor de periode 2013-2014. Een tweede plan voor de periode 2016-2019 zat in de pijplijn, maar is nog altijd niet beschikbaar, mede doordat de IMC nog niet heeft plaatsgevonden. Demir (2017a) wil bovendien bekijken of dat plan niet kan worden geïntegreerd in het Federaal Plan Armoedebestrijding. Ze gebruikt niet langer de term 'kinderarmoede', maar spreekt over 'gezinsarmoede'.

Demir (2017a, 2017b) focust vooral op de voortzetting of uitbreiding van diverse projecten, zoals de lokale overlegplatformen 'Kinderen Eerst', waarbij OCMW's en lokale actoren (zoals scholen, kinderdagverblijven en armoedeverenigingen) samenwerken om probleemsituaties te detecteren, hulpverlening op te zetten en te sensibiliseren (zie ook Volders, Martijn, Verschuere, Walterus e.a., 2015). Demir (2017a) wil die overlegplatformen overdragen aan de lokale besturen (Federale regering, 2018). Het project 'MIRIAM', voor het empoweren van alleenstaande moeders met een leefloon (Vrouwenraad, POD Maatschappelijke Integratie en KdG Hogeschool, 2016), wordt uitgebreid naar zes nieuwe OCMW's. Hoewel dergelijke projecten zeker waardevol zijn, kan de vraag worden gesteld of ze bijdragen tot een structureel armoedebestand. Volgens het regeerakkoord zal de regering het subsidiebeleid wel herzien: "Er wordt gestreefd naar meerjarige financiering van projecten, zodat begunstigden op langere termijn doelstellingen kunnen werken. Subsidies zullen worden toegekend op basis van een resultaatgerichte

en responsabiliserende benadering om zo veel mogelijk mensen uit de armoede te halen" (Federale regering, 2014, 49). De staatssecretaris lanceerde medio 2018 alvast een nieuwe oproep 'Kinderarmoede effectief en efficiënt bestrijden', waarmee OCMW's verschillende projecten, die soms los van elkaar staan, kunnen bundelen.

Alleenstaande ouders met een laag beroepsinkomen (minder dan of gelijk aan 15.000 euro) en een kind ten laste krijgen vanaf het aanslagjaar 2018 een dubbel belastingvoordeel: zowel de belastingvrije som als de belastingaftrek van kinderopvangkosten werden verhoogd.

## 2.3 De toegang tot de arbeidsmarkt verbeteren

De mantra van de federale regering is 'jobs, jobs, jobs'. "Substantieel hogere uitkeringen worden immers makkelijker realiseerbaar als er minder mensen nood hebben aan een uitkering en mensen sneller weer doorstromen naar werk" (Demir, 2017a, 11). Volgens Van Lancker en Bozek (2017) zal het in de toekomst steeds moeilijker zijn om de sociale zekerheid te financieren met bijdragen op basis van tewerkstelling.

Verschillende maatregelen zorgden ervoor dat arbeid goedkoper (of niet duurder) werd, zoals de eenmalige indexsprong en de taxshift waarbij vooral lage en middeninkomens netto meer loon overhouden, zonder dat hun brutoloon verhoogde. Zo werd het tarief voor de werkgeversbijdragen aan de sociale zekerheid verlaagd: van 32,4% naar 25% voor de meeste werknemers. Voor jongeren jonger dan 21 jaar zonder werkervaring werden in 2018 startersjobs ingevoerd. Werkgevers zouden hen onder bepaalde voorwaarden kunnen aanwerven met een brutoloon lager dan het minimumloon, maar de jongere zou netto evenveel overhouden, doordat de werkgever een forfaitaire toeslag op het loon zou moeten betalen (vrijgesteld van socialezekerheidsbijdragen en belastingen). Kanttekening is dat jongeren zouden inboeten op andere sociale voordelen die het brutoloon als berekeningsbasis nemen. Zo zouden ze inleveren op hun werkloosheids- en ziekte-uitkering, op hun pensioenopbouw, vakantiegeld en eindejaarspremie. Er is op het moment van schrijven nog geen uitvoeringsbesluit goedgekeurd, waardoor de wet voorlopig dode letter blijft. Er werden flexi-jobs ingevoerd voor werknemers die minstens vier vijfde werken en voor gepensioneerden. De werknemer moet op dat loon geen belastingen of sociale bijdragen betalen. De verwachting is dat die maatregel extra jobs genereert, maar dat is onzeker; wellicht zal het gat in de sociale zekerheid verder vergroten. Daarnaast mogen werknemers die vier vijfde werken, zelfstandigen en gepensioneerden sinds juli 2018 jaarlijks tot 6.000 euro (geïndexeerd) bijverdienen, vrijgesteld van RSZ-bijdragen of belasting, via het systeem van bijklussen.<sup>4</sup> Unizo en Boerenbond trokken naar het Grondwettelijk Hof uit vrees voor oneerlijke concurrentie. Een uitspraak wordt nog verwacht.

De werkloosheidscijfers gaan al enige tijd in dalende lijn. Peeters (2017) wees erop dat in 2016 de werkloosheid voor het eerst in vijftien jaar onder de symbolische grens van 400.000 personen was gezakt en dat de globale uitgaven van de Rijksdienst voor Ar-

beidsvoorziening (RVA) op drie jaar tijd met 1,5 miljard euro waren gedaald. Hij schreef dat toe aan de hervormingen van de werkloosheidsreglementering en de arbeidsmarkthervormingen. Het is een goede zaak dat de werkloosheid daalt, maar ook hier horen enkele kanttekeningen thuis. Zo gebeurde slechts ongeveer de helft van de nieuwe aanwervingen in 2015 via een voltijdse job; 30% werd aangeworven met een deeltijds contract en 20% met een kort of onregelmatig contract. Het aandeel aanwervingen in deeltijdse en flexibele jobs zit bovendien in de lift (Goesaert & Struyven, 2017). Er gaan dus meer mensen aan de slag, maar niet in een volledige of duurzame tewerkstelling. Vooral voor kansengroepen, zoals laaggeschoolde jongeren of personen van buitenlandse herkomst, is het vinden van een job nog steeds een uitdaging (zie bijvoorbeeld Scholiers & Vansteenkiste, 2018).

Het aantal langdurig zieken bereikte in 2016 een record, deels door de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen, de veroudering van de bevolking en verhoging van de pensioenleeftijd, maar ook door een toename van musculoskeletale aandoeningen (aandoeningen van de spieren, gewrichten, pezen, ligamenten en de zenuwen van de rug en de onderste en bovenste ledematen) en psychische problemen (Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekeringen (RIZIV), 2018). Minister Peeters (2017) en minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid De Block willen dan ook inzetten op het voorkomen van arbeidsongeschiktheid (onder andere door preventie van burn-out) en op financiële stimulansen voor patiënten om het werk progressief te hervatten. Met betrekking tot dat laatste punt werd de berekeningswijze van de ziekte-uitkering die men mag cumuleren met het arbeidsinkomen gewijzigd. Voor sommige werknemers is dat voordeliger, maar voor werknemers met een laag loon die het werk progressief hervatten, is het nieuwe systeem nadeliger. Bovendien wordt de progressieve werkhervatting beperkt tot maximaal twee jaar (wel verlengbaar). Daarnaast trekken Peeters en De Block volop de kar van re-integratietrajecten. Via een re-integratietraject wordt nagegaan of langdurig zieken (tijdelijk) aangepast of ander werk bij dezelfde werkgever kunnen uitvoeren. Is dat niet het geval, dan kan er worden uitgekeken naar aangepast werk bij een andere werkgever. Werkgevers (behalve die met minder dan 50 werknemers) en werknemers die onvoldoende inspanningen doen voor re-integratie krijgen een sanctie. Werknemers kunnen zo 5% tot 10% van hun uitkering verliezen gedurende een maand, maar hun uitkeringsbedrag kan nooit lager komen te liggen dan het minimumbedrag voor hun specifieke gezinssituatie. Peeters (2017) zegt te zullen nagaan welke aanpassingen nodig zijn om het systeem optimaal te laten functioneren. Volgens de vakbonden kennen de re-integratietrajecten immers niet het verhoopte succes en worden ze vaak gebruikt om werknemers te ontslaan. In het kader van de arbeidsdeal uit juli 2018 zal wie om medische redenen ontslagen wordt, recht hebben op outplacementbegeleiding of een gelijkwaardige begeleiding naar een nieuwe job. De maatregel geldt niet voor wie definitief medisch arbeidsongeschikt is verklaard (Peeters, 2018b).

Ook in de sociale bijstand ligt de nadruk op activering. Het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (GPMI), een schriftelijk contract tussen OCMW en leefloongerechtigde waarin een aanpak op maat wordt overeengekomen, is sinds 2016 niet alleen verplicht voor jongeren jonger dan 25 jaar, maar voor alle nieuwe leefloonge-

rechtigden.<sup>5</sup> Volgens het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2018) verhoogt die verplichting de facto de voorwaardelijkheid en maakt het de toegang tot het recht op een leefloon moeilijker. Daarnaast werd de mogelijkheid tot gemeenschapsdienst binnen het GPMI ingevoerd. Die bestond uit het verrichten van activiteiten op vrijwillige basis die positief zouden bijdragen aan het persoonlijke ontwikkelingstraject van de betrokkene en de gemeenschap. Weigering zou niet leiden tot schorsing van het leefloon, maar het aanvaarden van gemeenschapsdienst zou worden beschouwd als een van de elementen om cliënten te toetsen op werkbereidheid. Als de cliënt bovendien zou toestemmen om gemeenschapsdienst te verrichten, zou het deel uitmaken van het GPMI en zou niet-naleving gesanctioneerd kunnen worden. Het Grondwettelijk Hof verklaarde medio 2018 die mogelijkheid ongrondwettelijk omdat er niet kon worden uitgegaan van het onverplichte karakter van de gemeenschapsdienst. Omdat de gemeenschapsdienst bijgevolg kenmerken van betaalde arbeid vertoont, zouden bovendien de gewesten en niet de federale overheid bevoegd zijn.

## 2.4 Het recht op gezondheid waarborgen

Minister De Block (2014) streeft onder andere naar begrotingssanering en een minder snelle groei van de uitgaven binnen de gezondheidszorg, naar uitbouw van de geestelijke gezondheidszorg en naar financiële toegankelijkheid. Zo zijn huisartsen sinds oktober 2015 verplicht de regeling 'sociaal derde betalende' toe te passen voor personen met een verhoogde tegemoetkoming, ongeacht of de patiënt daarom vraagt of niet. Daardoor moeten die patiënten bij een bezoek aan hun huisarts enkel het remgeld betalen en niet het volledige honorarium; het remgeld ligt voor personen met verhoogde tegemoetkoming ook lager dan voor andere patiënten. Eén jaar na de inwerkingtreding werd de maatregel geëvalueerd door het InterMutualistisch Agentschap (ten Geuzendam, Saint-Jean, Donvil, & Vanoverloop, 2017). Meer dan 85% van de artsen past de maatregel toe; de huisartsen die de maatregel niet correct toepassen, zullen worden opgevolgd. In 2015 werd een verbod ingesteld op ereloon-supplementen in twee- en meerpersoonskamers tijdens daghospitalisatie; voor langere verblijven bestond dat verbod al eerder. In 2015 werd een koninklijk besluit (KB) ingevoerd om rechthebbenden op een verhoogde tegemoetkoming (die geen automatisch recht hebben) via een samenwerkingsverband tussen het RIZIV, de FOD Financiën, de ziekenfondsen en de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid op te sporen: de 'proactieve flux'. De ziekenfondsen kunnen op basis van informatie van de fiscus potentiële rechthebbenden contacteren. Het RIZIV evalueerde in de loop van 2018 die proactieve flux bij alle ziekenfondsen, maar er zijn op het ogenblik van schrijven nog geen resultaten bekend. Binnen de eerstelijns psychologische hulpverlening wordt vanaf eind 2018 voorzien in een terugbetaling van de raadplegingen bij een klinisch psycholoog voor matige psychische aandoeningen, mits de patiënt werd doorverwezen door een huisarts (De Block, 2017). Eind 2017 sloot de Nationale Commissie artsen-ziekenfondsen een nieuw akkoord voor de periode 2018-2019. Ook daarin zitten een aantal maatregelen gericht op de financiële toegankelijkheid van de gezondheidszorg. Hoewel sommige erelonen en verstrekkingen geïndexeerd worden, komt er



geen remgeldverhoging voor de patiënt. Patiënten kunnen in de toekomst vragen om de derdebetalersregeling toe te passen voor de verstrekkingen van de arts die zijn globaal medisch dossier beheert. De groei van de ereloonsupplementen wordt afgeremd en het voorschrijven van goedkope geneesmiddelen wordt verder aangemoedigd.

De Block liet de sector van de wijkgezondheidscentra doorlichten. In een wijkgezondheidscentrum kunnen patiënten gratis terecht bij huisartsen, verpleegkundigen en andere disciplines. De zorgverleners krijgen een vast bedrag per patiënt uitbetaald, onafhankelijk van hoe vaak die langskomt. Dat heeft onder meer tot voordeel dat er meer kan worden ingezet op preventieve en gezondheidsbevorderende acties voor de patiënt, die minder financiële drempels ervaart om langs te gaan voor een opvolgconsult. De doorlichting moest de organisatie, de werking en de kostenstructuur analyseren. Terwijl de evaluatie liep, mochten geen nieuwe wijkgezondheidscentra erkend worden. Intussen is de doorlichting afgerond en kunnen weer nieuwe centra openen. Dat is goed nieuws voor financieel kwetsbare patiënten. Uit een studie van het InterMutualistisch Agentschap (Boutsen, Camilotti, Di Zinno, Pirson e.a., 2017) blijkt bovendien dat wijkgezondheidscentra niet duurder zijn dan de gewone prestatiegeneeskunde en ook op het vlak van kwaliteit scoren ze bijzonder goed.

### 3 Het Vlaamse armoedebelid

Ook de Vlaamse regering legde in het kader van Europa 2020 de lat van armoedebestrijding hoog: tegen 2020 moet het aantal personen in armoede dalen met 30% ten opzichte van 2008 en moet het aandeel kinderen in armoede halveren. Ook op lange termijn verbindt Vlaanderen zich ertoe armoede aan te pakken. Met 'Visie 2050' moet Vlaanderen tegen 2050 een regio zijn die sociaal, open, veerkrachtig en internationaal is, die welvaart en welzijn creëert op een innovatieve en duurzame manier, waarin iedereen meetelt. Er zal worden ingezet op zeven transitieprojecten, waaronder 'slim wonen en leven', 'levenslang leren' en 'zorg en samenleven' wellicht het meest direct van belang zijn met betrekking tot armoede. Het is voorlopig afwachten hoe die precies zullen worden ingevuld. In maart 2018 gunde de Vlaamse regering alvast principiële goedkeuring aan de visienota *Vizier 2030: een 2030-doelstellingenkader voor Vlaanderen*. Daarmee antwoordt ze op de oproep van de Verenigde Naties om tegen 2030 de mondiale duurzame ontwikkelingsdoelstellingen te realiseren. Vizier 2030 bestaat uit 49 doelstellingen en kan beschouwd worden als opstap naar Visie 2050. Specifiek voor armoede luidt de doelstelling: "In 2030 blijft het aandeel gezinnen dat leeft in armoede en geconfronteerd wordt met sociale uitsluiting bij de laagste in vergelijking met de best presterende landen in Europa, en is het aantal mensen dat leeft in armoede gedaald" (Vlaamse regering, 2018a, 14). Ook andere doelstellingen, zoals op het vlak van onderwijs, wonen of hulp- en dienstverlening, kunnen bijdragen tot armoedebestrijding. Op het ogenblik van dit schrijven wordt gewerkt aan de verdere uitwerking van dat doelstellingenkader met meetbare indicatoren. Een vreemde vaststelling is dat Vlaanderen

zich wat armoede betreft vergelijkt met Europese landen in plaats van met andere regio's, die bijvoorbeeld qua welvaart vergelijkbaarder zijn. In die context is het Vlaamse armoedecijfer de voorbije jaren steeds 'laag' geweest en moesten we enkel Tsjechië laten voorgaan.

## **De nadruk komt steeds meer te liggen op het individu.**

Homans, viceminister-president van de Vlaamse regering, minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding moet er als coördinerend minister voor zorgen dat elke minister binnen het eigen domein verantwoordelijkheid neemt voor armoedebestrijding. Armoede is immers een gezamenlijke maatschappelijke uitdaging en armoedebestrijding werkt dan ook het best als de hele samenleving er mee haar schouders onder zet (Homans, 2014a). Toch komt de nadruk steeds meer te liggen op het individu. In diverse beleidsdocumenten lezen we dat mensen in armoede 'zelfredzaam moeten worden', 'hun verantwoordelijkheid moeten nemen' en 'de kansen moeten grijpen die ze krijgen'. De beleidsnota is opgebouwd rond drie strategische doelstellingen, vertaald in operationele doelen:

- voorkomen dat mensen in armoede en sociale uitsluiting terecht komen (preventie);
- armoede op een effectieve manier bestrijden (curatief);
- het beleid ondersteunen met een geïntegreerd bestuur.

Met betrekking tot de preventieve doelstelling wil Homans (2014a) onderbescherming voorkomen (bijvoorbeeld door het automatisch toekennen van rechten waar mogelijk en het proactief informeren van potentiële gerechtigden), armoedetoetsen uitvoeren en inzetten op correcte beeldvorming. Met betrekking tot de curatieve doelstelling wil ze onder meer een participatief armoedebestrijdingsbeleid voeren, inzetten op de sociale grondrechten en armoede bij gezinnen met jonge kinderen voorkomen en bestrijden. Met betrekking tot de derde doelstelling werden gesprekken opgestart om de regelgeving inzake armoede te evalueren en actualiseren, in samenspraak met minister Vandeurzen, en werd het horizontaal permanent armoedeoverleg (HPAO)<sup>6</sup> gereorganiseerd met het oog op een betere werking. Homans vindt voeding een belangrijk thema; zo ondersteunt ze projecten rond voedseloverschotten. Toch zitten ook in Vlaanderen de belangrijkste hefboomen bij beleidsdomeinen zoals onderwijs (minister van Onderwijs Crevits), werk (minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport Muylers), welzijn (minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin Vandeurzen) en wonen (minister Homans zelf).

In het vervolg van deze paragraaf focussen we op het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding (VAPA), een essentieel document omdat het de geplande acties inzake armoedebestrijding van alle Vlaamse beleidsdomeinen integreert. De Vlaamse regering moet binnen twaalf maanden na haar aantreden een actieplan armoedebestrijding opmaken voor een periode van vijf jaar. Het eerste VAPA van deze legislatuur, voor de periode 2015-2019, vertrekt vanuit de drie strategische doelstellingen uit de beleidsnota van minister Homans. De achterliggende visie is dat het armoedebeleid nood heeft aan een meer structurele en proactieve aanpak in plaats van een projectmatige aanpak (Vlaamse regering, 2015). Hoewel een bijlage 161 concrete acties oplijst, zijn ook op Vlaams niveau niet alle acties

gekoppeld aan concrete doelstellingen, budgetten en indicatoren. Het VAPA werd in 2017 bijgestuurd na voortgangsrapportage<sup>7</sup> en een evaluatie door het HPAO (Vlaamse regering, 2017b). In het bijgestuurde VAPA wordt per sociaal grondrecht een overzicht geboden van de stand van zaken. Grondrechten die door het HPAO als belangrijk werden aangemerkt, kregen extra aandacht: maatschappelijke dienstverlening, gezin, onderwijs, werk en huisvesting. Voor die rechten werden bijkomende acties geformuleerd, maar de acties uit het oorspronkelijke VAPA blijven evenzeer van kracht (Homans, 2017a). In wat volgt, bekijken we enkele opvallende maatregelen, met een focus op de hier genoemde grondrechten (met uitzondering van onderwijs, zie daarvoor hoofdstuk 4 in dit Jaarboek).

### 3.1 Maatschappelijke dienstverlening

Maatschappelijke dienstverlening kan breed worden gedefinieerd en het leidt te ver om in te gaan op alle maatregelen waarop de Vlaamse overheid inzet. Het Geïntegreerd Breed Onthaal is een van de nieuwigheden en komt verderop in dit Jaarboek aan bod (zie hoofdstuk 9). Andere maatregelen die laagdrempelige, kwaliteitsvolle en toegankelijke dienstverlening willen garanderen, zijn automatische rechtentoekenning, administratieve vereenvoudiging en proactieve dienstverlening. De automatische rechtentoekenning tracht de *non-take-up* te verkleinen. Vandaag wordt al een aantal rechten (semi)automatisch toegekend, bijvoorbeeld het sociaal tarief voor water, de Vlaamse huurpremie en de studietoelagen; de laatste twee gebeuren op basis van 'identificatie als mogelijke rechthebbende' door de overheidsdiensten. Dat principe zou meer worden ingezet waar mogelijk, want niet alle rechten kunnen automatisch worden toegekend. Er zal ook een dienstverleningsregister worden ontwikkeld dat de interbestuurlijke productencatalogus<sup>8</sup> en de rechtenverkenner<sup>9</sup> zal integreren.

Het VAPA verwijst meermaals naar sociale correcties. Een werkgroep maakte een inventaris van sociale rechten die onder de bevoegdheid van de Vlaamse regering vallen. Voor de belangrijkste zullen de criteria om in aanmerking te komen voor sociaal corrigerende maatregelen verder worden geanalyseerd. Bij een aantal beleidsmaatregelen merken we een tendens naar meer selectiviteit. Een voorbeeld is de korting van 80% op de waterfactuur voor rechthebbenden op het sociaal tarief voor water. Die sociale correctie werd ingevoerd bij de nieuwe berekeningsmethode van de waterfactuur, waarbij de 15 m<sup>3</sup> gratis water per gedomicilieerde werd afgeschaft. Waar vroeger dus de hele bevolking recht had op een hoeveelheid gratis water (universeel), beperkt men zich nu tot een selectie van rechthebbenden. In 2018 werd de wetgeving over de gewaarborgde gezinsbijslag (voor gezinnen met beperkte bestaansmiddelen die geen aanspraak kunnen maken op andere gezinsbijslag) aangepast. Voortaan moet de aanvrager zelf aantonen dat hij financieel aan de behoeften van het kind bijdraagt; voordien moest het Federaal Agentschap voor de Kinderbijslag dat vermoeden zelf weerleggen. Mogelijks zullen daardoor minder mensen hun recht laten gelden.

Een belangrijk dossier is de Vlaamse sociale bescherming (VSB). Die 'eigen Vlaamse sociale zekerheid' integreert een aantal tegemoetkomingen en premies en wordt gefinan-

cierd met verplichte bijdragen: Vlamingen ouder dan 25 jaar betalen jaarlijks een zorgpremie van 51 euro, wie recht heeft op de verhoogde tegemoetkoming betaalt 26 euro en mensen in collectieve schuldenregeling moeten geen premie betalen. In 2015 werd die zorgpremie verdubbeld (voordien bedroeg ze 25 euro en voor mensen met verhoogde tegemoetkoming 10 euro). Het decreet houdende de VSB trad in werking op 1 januari 2017 en regelt momenteel drie elementen. De vroegere Vlaamse zorgverzekering werd omgedoopt tot het 'zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden'. Daarnaast omvat de VSB het 'zorgbudget voor ouderen met zorgnood' (de vroegere federale tegemoetkoming hulp aan bejaarden die met de zesde staatshervorming werd overgedragen naar de gewesten) en het 'zorgbudget voor mensen met een handicap' (ook basisondersteuningsbudget). Vanaf 2019 zal de VSB geleidelijk worden uitgebreid met mobiliteitshulpmiddelen, de residentiële ouderenzorg, de opvang in beschut wonen, de psychiatrische verzorgingstehuizen, de revalidatiesector en de thuiszorg.

We stellen vast dat de nadruk daarbij meer komt te liggen op de eigen regie. Een voorbeeld is de persoonsvolgende financiering: het basisondersteuningsbudget voor mensen met een handicap is sinds 2016 een budget dat vrij mag worden besteed. In 2017 werd het uitgebreid met een tweede trap, een persoonsvolgend budget, om zorg en ondersteuning in te kopen. In plaats van voorzieningen worden mensen gefinancierd met een soort 'rugzakje' dat ze zelf in handen nemen. In het VAPA lezen we: "De VSB ondersteunt mensen met een (langdurige) zorgnood in hun mogelijkheid om de regie van hun zorg in eigen handen te houden en situeert uitdrukkelijk in een beleid dat gericht is op empowerment, een goede gezondheid en vermaatschappelijking" (Vlaamse regering, 2015, 9). Dat veronderstelt dan wel dat mensen de nodige kennis hebben om daarmee aan de slag te gaan.

De trend naar vermaatschappelijking is al enkele jaren zichtbaar en veronderstelt dat individuen en hun netwerk zelf meer taken opnemen, zoals zorgtaken om langer thuis te blijven wonen. Uit onderzoek blijkt dat de sociale netwerken van mensen in armoede niet kleiner zijn dan die van anderen en dat zij ook niet minder frequent contact hebben. Wel is de kwaliteit van hun netwerken minder gunstig. Zo geven mensen in armoede aan dat ze in geval van problemen minder op hun familie of omgeving kunnen rekenen (De Boyser & Levecque, 2007). In het VAPA was een actie gericht op de versterking van het netwerk rond gezinnen:

Naast professionele organisaties en sectoren, kunnen ook individuele actoren een rol opnemen in het kader van armoedebestrijding [...]. De rol van dergelijke personen uit het informele netwerk van mensen wordt nog te veel onderschat als brugfiguur. [...] Dit informeel netwerk zou aanvullend en versterkend kunnen werken ten aanzien van het professioneel netwerk. We laten dan ook onderzoeken hoe we vrijwilligersorganisaties en andere actoren uit het informele netwerk een aanvullende rol kunnen laten opnemen, zonder de verantwoordelijkheid op hen af te schuiven (Vlaamse regering, 2015, 51).

Eind 2017 werd het onderzoek naar persoonlijke netwerkversterking afgerond. Een van de conclusies is dat netwerkversterking zeer zinvol kan zijn, maar niet naar voren mag

geschoven worden als middel om armoede op te lossen: “Armoede en sociale uitsluiting zijn structurele problemen die niet opgelost worden door het louter vergroten van het eigen netwerk” (Kostet, Nys, Verhaegen, & Van Puyenbroeck, 2018, 87).

### 3.2 Gezin: kinderarmoede halveren

Bij aanvang van deze legislatuur bevestigde minister Homans dat ze, zoals vooropgesteld in het Pact 2020, de kinderarmoede wil halveren tegen 2020. Daartoe zet ze onder meer in op heel wat projecten.

Het project ‘Buddy bij de wieg’, opgezet onder de vorige Vlaamse regering, werd voortgezet en uitgebreid. Studenten vroedkunde en sociaal werk bieden daarmee laagdrempelige ondersteuning aan gezinnen vanaf de zwangerschap.

De ‘lerende netwerken lokale kinderarmoedebestrijding’, waar lokale besturen ervaringen uitwisselen over kinderarmoede, werden verder ondersteund. Negentien projecten lopen binnen het kader van ‘bruggen tussen sport en/of jeugdwerk en kinderen in armoede’ en in 2017 werden zes projecten goedgekeurd rond ‘brede gezinsondersteuning voor aanstaande en jonge gezinnen in armoede realiseert grondrechten met het oog op structurele kinderarmoedebestrijding’. De projecten binnen ‘gezonde en betaalbare maaltijden gekoppeld aan integrale gezinsondersteuning’ (de zogenaamde 1-euromaaltijden, waarover heel wat commotie bestaat) zijn ook lopende. Met het project ‘Samen tegen onbetaalde schoolfacturen’, krijgen secundaire scholen onder begeleiding van een vormingswerker en een ervaringsdeskundige in de armoede een traject op maat om hun armoedebeleid te verbeteren. Opnieuw kunnen we de vraag stellen naar de duurzaamheid van het werken via projecten, al bieden ze wel ruimte om te experimenteren en te innoveren.

**80% van de Huizen van het Kind legt een link naar kinderarmoedebestrijding.**

Vandeuren zet al enkele jaren in op de ‘Huizen van het Kind’, waar onder meer kinderopvang, opvoedingsondersteuning, onderwijs en vrijetijdsactoren worden samengebracht om elke ouder en elk kind met een vraag of ondersteuningsbehoefte bij te staan. De doelstelling is om in elk van de 308 gemeenten in Vlaanderen een Huis van het Kind te voorzien. Die moeten uitgroeien tot laagdrempelige basisvoorzieningen voor gezinnen (Federale regering, 2018). Een bevraging uit 2016 toont aan dat ongeveer 80% van de (destijds erkende) Huizen van het Kind een link legt naar kinderarmoedebestrijding. Ze werken bijvoorbeeld rond financiële en materiële ondersteuning, (vrijetijds)participatie, rechtenverkenning, huisvesting, tewerkstelling, digitale en administratieve ondersteuning en ondersteuning die inzet op ouderschap, opvoeden of ontwikkeling van de kinderen (Nys & Emmery, 2017).

Ook kinderopvang speelt een belangrijke rol. De Vlaamse regering wil inzetten op de kwantitatieve en kwalitatieve uitbouw van kinderopvang. “Dit is vooral belangrijk voor (een)oudergezinnen met een armoedeproblematiek. De beschikbaarheid van betaal-

bare kinderopvang is voor deze gezinnen een cruciale hefboom om de vicieuze cirkel van armoede te doorbreken" (Vlaamse regering, 2014, 123). Begin 2018 werd via een publiek-private samenwerking nog voorzien in 513 extra opvangplaatsen voor kinderen uit kwetsbare gezinnen, binnen het KOALA (Kind- en Ouderactiviteiten voor Lokale Armoedebestrijding)-project. Dat voorziet in een geïntegreerd aanbod van ontmoeting, themagerichte groepsactiviteiten en taalstimulering voor aanstaande gezinnen en gezinnen met kinderen tot 3 jaar. Ook werd 19 miljoen euro extra geïnvesteerd in kinderopvang, vooral met het oog op plaatsen voor kwetsbare kinderen en flexibele opvang.

Toch stellen we vast dat sommige maatregelen contraproductief werken. Zo verhoogde de Vlaamse regering in 2015 het laagste tarief in de inkomensgerelateerde opvang van 1,56 euro naar 5 euro, behoudens uitzonderingen; zo kunnen ouders een verminderd tarief aanvragen in specifieke gevallen of een OCMW-tarief aanvragen. Dat betekent een serieuze meerkost voor veel gezinnen in armoede. Het decreet Kinderopvang van Baby's en Peuters, dat in werking trad in april 2014 en dus een resultaat is van de vorige legislatuur, stelt voorop dat ouders bestelde opvangdagen moeten betalen. Als het aantal gerechtvaardigde afwezigheidsdagen opgebruikt is, moeten ouders in veel gevallen toch betalen, waarbij wel een maximumtarief geldt. Voor kwetsbare gezinnen is kinderopvang daardoor duurder geworden. De respitdagen zijn voor hen vaker onvoldoende en sommige opvangvoorzieningen geven aan die gezinnen moeilijker te bereiken (Huylebroeck & Vastmans, 2016). De Gezinsbond en Caritas (2018) vragen om het systeem bij te sturen en de prijs voor een afwezigheidsdag niet hoger te leggen dan voor een normale opvangdag. Net als het Netwerk tegen Armoede vragen ze om opnieuw een lager minimumtarief in te voeren en dat automatisch toe te kennen. Een ander pijnpunt is dat de subsidies voor lokale kinderarmoedebestrijding sinds januari 2016 zijn geïntegreerd in het Gemeentefonds. De lokale besturen zijn sindsdien vrij om ze aan te wenden binnen hun eigen prioriteiten.<sup>10</sup> Bij het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing loopt een onderzoek naar de gevolgen van die operatie, maar de resultaten zullen pas in 2020 bekend zijn.

Een ander voorbeeld is het dossier van de kinderbijslag, die met de zesde staatshervorming overging van de federale overheid naar de Vlaamse Gemeenschap. Er is veel inkt gevloeid over hoe de kinderbijslag er het best zou uit zien om een zo groot mogelijke impact op kinderarmoede te hebben. Zo toonde een simulatie dat het grootste effect zou worden gerealiseerd door meer selectiviteit in te brengen (Hufkens, Vandelanoot, Van Lancker, Verbist e.a., 2013). Ondertussen werden de krijtlijnen vastgelegd. Vanaf 2019 wordt de kinderbijslag omgevormd tot een 'groeipakket' voor elk kind geboren na 1 januari 2019; tijdens een overgangperiode zullen er kinderen zijn die bijslag uit het oude systeem blijven ontvangen. In het nieuwe systeem krijgt elk kind eenmalig een startbedrag van 1.100 euro, een maandelijks basisbedrag van 160 euro en een jaarlijkse schoolbonus (een bedrag afhankelijk van de leeftijd, betaald bij de start van het schooljaar). Er is een zorgtoeslag voor (half)wezen, pleegkinderen en kinderen met zorgnood, chronische ziekte of aandoening. Er is een sociale toeslag voor kinderen uit gezinnen met lage inkomens; het bedrag is afhankelijk van het inkomen en de grootte van het gezin en varieert tussen de 50 en 80 euro per kind per maand. Nieuw is dat er niet langer

wordt gekeken naar het socioprofessioneel statuut van de ouder, zodat ook werkenden met een laag inkomen de sociale toeslag kunnen krijgen. Er zijn drie participatietoelagen: een voor kinderen die naar de niet-inkomensgerelateerde kinderopvang gaan, een voor kinderen die naar het kleuteronderwijs gaan en een jaarlijkse schooltoeslag voor kinderen vanaf 3 jaar die opgroeien in een gezin met een laag inkomen. De huidige schooltoelage wordt zo geïntegreerd in het groeipakket.<sup>11</sup>

De Vlaamse regering liet een armoedetoets uitvoeren. Als onderdeel van die armoedetoets voerden Decoster en Vanheukelom (2017) een simulatie uit. Er werd geen rekening gehouden met het effect van de kinderopvangtoeslag; ook werden gemengde gezinnen (met kinderen die bijslag trekken op basis van het oude systeem en kinderen die bijslag krijgen via het nieuwe systeem) buiten beschouwing gelaten. Voor nieuwe gezinnen (met kinderen geboren vanaf 1 januari 2019) betekent de hervorming dat het armoederisico met ongeveer 1,3 procentpunten daalt van 8,6% tot 7,3%. Vooral bij gezinnen met één kind is er een verbetering. Voor bestaande gezinnen, die min of meer in het oude systeem zullen blijven, daalt de armoede met 0,5 procentpunten. Bij alle gezinnen verkleint de armoedekloof, dat is het verschil in euro tussen het gezinsinkomen en de armoedegrens. Nog in het kader van de armoedetoets hadden belangenorganisaties verschillende kanttekeningen (Kind en Gezin, z.d.). Belangrijke pijnpunten zijn dat alternatieven niet werden onderzocht en dat de kinderarmoede maar beperkt daalt; zo is er geen effect op armoede bij grote gezinnen, behoudens verkleining van hun armoedekloof. De effecten op deeldoelgroepen (zoals arbeidsongeschikte eenoudergezinnen) zijn onbekend. Sommige toeslagen zijn voorwaardelijk (de kleutertoeslag hangt samen met inschrijving en voldoende aanwezigheid in de kleuterschool, de schooltoelage is gekoppeld aan spijbelen), daar waar de organisaties pleiten voor onvoorwaardelijkheid. Ook vinden ze de toeslag voor kinderen die naar een niet-inkomensgerelateerde kinderopvang gaan, misplaatst, omdat arme gezinnen die opvang niet gebruiken en vooral de kinderopvangvoorzieningen daarvan profiteren.

### 3.3 Iedereen aan het werk

Ook de Vlaamse regering (2014) wil meer mensen langer aan het werk te houden in meer werkbaar loopbanen, in de lijn van de federale doelstellingen. In deze paragraaf gaan we iets uitgebreider in op 'werk', omdat daarover geen apart hoofdstuk staat in dit Jaarboek. We starten met een selectie van maatregelen binnen het beleidsdomein werk (minister Muylers) en bespreken vervolgens kort de sociale economie (minister Homans).

#### 3.3.1 Werk en activering

Binnen het beleidsdomein werk werden er heel wat nieuwe maatregelen gelanceerd: zo werd nog sterker ingezet op activering, kwam er een decreet Tijdelijke Werkervaring, een hervorming van het PWA (plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen)-stelsel en een decreet Werk-zorgtrajecten.

In het kader van de zesde staatshervorming moet de VDAB sinds 2016 het actief zoekgedrag van werkzoekenden controleren. Als de bemiddelaar vaststelt dat er onvoldoende inspanningen gebeuren of afspraken niet worden nageleefd, kan die het dossier overmaken aan een aparte controledienst binnen de VDAB. Die zal de werkzoekende verhoren en kan een sanctie uitspreken, zoals een schorsing van de werkloosheidsuitkering. Die controledienst komt stilaan op kruissnelheid; in 2017 was er dan ook een toename van het aantal dossiers dat werd overgemaakt door de bemiddelaars en van het aantal sancties en verwittigingen (VDAB, 2018b). De gewesten werden ook bevoegd voor het doelgroepenbeleid, waarmee werkgevers een korting krijgen op de werkgeversbijdragen voor bepaalde groepen. De Vlaamse overheid richt zich op jongeren, 55-plussers en personen met een arbeidshandicap. De doelgroepvermindering voor langdurig werklozen werd afgeschaft. Er werd wel een aanwervingsincentive (een premie van 4.250 euro) ingevoerd voor werkgevers die een langdurige werkloze tussen 25 en 55 jaar aanwerven voor onbepaalde duur.

Heel wat beleidsmaatregelen zijn gericht op jongeren. Zo moeten alle jonge werkzoekenden binnen de vier maanden na inschrijving een aanbod op maat krijgen. Dat bestaat uit persoonlijke ondersteuning bij het zoeken naar een job, competentieversterkende begeleiding, een beroepsopleiding of een (tijdelijke) werkervaring. Dat is de zogenaamde jongerengarantie die kadert in een Europese aanbeveling van 2013. In Vlaanderen bestond al een uitgebreid aanbod voor jonge werkzoekenden, zodat VDAB geen nieuw plan opstelde, maar de bestaande acties verder versterkte. Uit een evaluatierapport blijkt dat de VDAB veel NEET (*Not in Employment, Education or Training*)-jongeren niet bereikt. Sommigen zijn niet geregistreerd bij VDAB en anderen komen niet opdagen voor afspraken (Desiere, van Dessel, Coomans, & Struyven, 2017). De VDAB zal een nieuwe aanpak opstarten waarbij NEET-jongeren naar gespecialiseerde consultants van VDAB worden toegeleid; ook zal VDAB schoolverlaters die buiten het vizier bleven beter opsporen, door een koppeling van databanken (Federale regering, 2018). Verder zet de Vlaamse overheid in op werkplekieren, individuele beroepsopleiding (IBO), instapstages en Wijl-trajecten (werkinleving voor ongekwalificeerde jongeren). Muylers is niet alleen bevoegd voor werk, economie en innovatie, maar ook voor sport, en dat laat zich voelen in de klemtonen die hij legt. Zo wilde hij “de rol van sport in de competentieontwikkeling van jonge werkzoekenden en trajecten naar werk verder uitdiepen en de impact van trajecten met een sportcontext laten evalueren” (Muylers, 2014, 37). In 2015 gingen driejarige projecten ‘sport binnen Wijl-trajecten’ van start, maar de resultaten blijken eerder tegenvallend (Theeboom, Truyens, Commers, & Nols, 2017).

Begin 2017 werd het decreet Tijdelijke Werkervaring goedgekeurd. Bedoeling is om de veelheid van werkervaringsprogramma’s onder te brengen in één stelsel. Via een traject tijdelijke werkervaring (TWE) kunnen ‘werkzoekenden met grote afstand tot de arbeidsmarkt die voldoende leerpotentieel hebben om de afstand naar tewerkstelling in het normale economisch circuit te overbruggen’ gedurende maximaal 24 maanden competenties opbouwen. Verschillende instrumenten van werkplekieren (opleidingsstage, oriënterende stage, werkervaringsstage of IBO) kunnen worden gecombineerd. De VDAB of een partnerorganisatie staat in voor de begeleiding. Het instrument ‘artikel 60,



§ 7' van de OCMW-wet werd in de TWE geïntegreerd. Via dat artikel kan een OCMW een leefloongerechtigde binnen zijn eigen diensten tewerkstellen of ter beschikking stellen van een derde werkgever, deels met het oog op heropbouw van sociale zekerheidsrechten. In 2017 stond TWE enkel open voor leefloongerechtigden en kregen meer dan 5.400 personen een werkervaringstraject. Op 1 januari 2018 werd TWE uitgebreid naar alle langdurig werkzoekenden (Federale regering, 2018). De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV, 2016) vraagt zich af of er een voldoende gevarieerd en kwalitatief aanbod van tijdelijke tewerkstellingsplaatsen zal zijn. Ook is het de vraag of het resulteert in een duurzame baan. De SERV stelt voor om in te zetten op nazorg.

In januari 2018 ging het wijkwerkendecreet van start, dat het PWA-stelsel hervormt. Via PWA's kunnen gemeenten voorzien in tewerkstellingsplaatsen voor langdurige werklozen en leefloongerechtigden, en dat via activiteiten buiten het normale arbeidscircuit (bijvoorbeeld stadswacht, kleine klusjes of tuinonderhoud). Bovenop de werkloosheidsuitkering of het leefloon krijgt de 'wijkwerker' een vergoeding. Het nieuwe stelsel is gericht op personen met een gebrek aan (recente) werkervaring die niet minimaal een halftijdse job kunnen opnemen en die kunnen doorstromen naar een volgende stap in het traject naar werk. Nieuw is dat wijkwerkers (behalve huidige PWA'ers) nog maximaal twaalf maanden mogen worden tewerkgesteld, waar in het oude PWA-stelsel geen tijdslimiet bestond. Die beperking roept de vraag op wat er na het wijkwerken gebeurt met personen die niet kunnen doorstromen (SERV, 2017a). Volgens Muyters kunnen zij terecht in het nieuwe werk-zorgtraject (zie verder).<sup>12</sup> Een pijnpunt is dat de tewerkstellingsplaatsen met wisselend personeel te kampen zullen hebben. Daarom vraagt de SERV (2017a) om voor bepaalde opdrachten (zoals kinderopvang in het vrij onderwijs) continuïteit te garanderen.

Het decreet houdende werk-zorgtrajecten werd in 2014 afgekondigd, maar het uitvoeringsbesluit werd pas goedgekeurd in februari 2018. Het gaat om een voortzetting van de onder de vorige regering ingediende conceptnota *Van arbeidszorg naar een nieuw geïntegreerd beleidskader W<sup>2</sup>* (Vlaamse Overheid, 2011) en de conceptnota *W<sup>2</sup>-decreet*.<sup>13</sup> Het decreet voorziet in drie types ondersteuning voor personen die vanwege medische, mentale, psychische, psychiatrische of sociale problemen (tijdelijk) niet in staat zijn om betaalde arbeid te verrichten. Bedoeling is om af te stappen van de huidige projectmatige manier van werken via oproepen en tenders. Ook de bestaande werk-welzijnstrajecten voor mensen in armoede zouden daarmee verankerd worden. Een eerste type ondersteuning zijn de activeringstrajecten: een traject van drie tot maximaal achttien maanden voor personen die op middellange termijn stappen naar werk (in het reguliere of sociale economiecircuit) kunnen zetten. Een casemanager werk en een casemanager zorg begeleiden de deelnemer op de werkvloer en bieden hulpverlening om niet-arbeidsmarktgerelateerde problemen aan te pakken. Ze doen daarvoor een beroep op een netwerk van dienstverleners. Na een succesvol

**Er zijn wellicht onvoldoende activeringstrajecten in verhouding tot de potentiële doelgroep.**

activeringstraject kan de persoon naar werk toegeleid worden door de VDAB. Als de deelnemer niet naar betaalde arbeid kan worden toegeleid, wordt bekeken of deelname aan arbeidsmatige activiteiten (zie verder) aangewezen is. Een tweede type zijn de trajecten maatschappelijke oriëntatie. Die vallen voorlopig buiten het uitvoeringsbesluit en zullen ingevuld worden via een pilotproject (2018-2020) binnen het Geïntegreerd Breed Onthaal. Via een samenwerking tussen CAW, OCMW en de Diensten Maatschappelijk Werk van de ziekenfondsen zullen werkzoekenden die door de VDAB beoordeeld worden als 'niet-toeleidbaar' via korte trajecten georiënteerd worden naar hulpverlening, een beter passend uitkeringsstelsel of onbetaalde vormen van participatie in de samenleving. Een derde type zijn de arbeidsmatige activiteiten: vrijwillige, onbezoldigde activiteiten met als doel het bieden van een zinvolle bezigheid, zorgen voor structuur, het aanreiken van sociale contacten en de mogelijkheid tot zelfontplooiing. Het gaat om een aanbod van activiteiten onder begeleiding, in combinatie met zorg, bij werkposten zoals buurtcentra of dagactiviteiten van psychiatrische instellingen. Die zijn onbeperkt in de tijd, maar jaarlijks zal worden geëvalueerd of een volgende stap voor de deelnemer mogelijk is.

Ook hier formuleerde de SERV (2017b) kanttekeningen. Naast budgettaire bekommernissen merkt de SERV op dat wellicht onvoldoende activeringstrajecten voorzien zijn in verhouding tot de potentiële doelgroep en dat er onvoldoende werkposten zullen zijn voor de arbeidsmatige activiteiten. De SERV waarschuwt dat deelnemers aan een activeringstraject in de sociale economie opnieuw in de werkloosheid kunnen belanden als er te weinig vacatures binnen de sociale economie zijn. Ook vraagt de SERV om tijdens de duurtijd van het activeringstraject of de arbeidsmatige activiteit de degressiviteit van de werkloosheidsvergoeding stop te zetten. De Vlaamse regering (2017c) beloofde die vraag te zullen voorleggen aan de bevoegde federale minister. Volgens Schepers en Nicaise (2017) ontbreekt er een oplossing voor diegenen die niet-toeleidbaar zijn, maar voor wie ook arbeidsmatige activiteiten niet mogelijk zijn. Zij passen niet in het werkloosheidsstelsel waar de focus ligt op wedertewerkstelling, maar moeten daar wel aan verplichtingen voldoen en zien hun uitkering dalen of geschorst worden. Zij kunnen ook niet zomaar naar een ander statuut overschakelen. Tijdens de IMC werkgelegenheid van februari 2018 werd wel een principeakkoord gesloten om een tijdelijk statuut van 'niet-oproepbare' werkzoekende toe te kennen om een gedifferentieerde aanpak mogelijk te maken van personen met medische, mentale, psychische en psychiatrische problemen (Federale regering, 2018).

### 3.3.2 Sociale economie

De sociale economie bestaat uit bedrijven en initiatieven die maatschappelijke meerwaarde willen realiseren, bijvoorbeeld door het creëren van tewerkstelling voor kansengroepen. Het gaat om een zeer diverse sector, die onder meer kringloopwinkels, fietsateliers, energiesnoeiërs, beschutte en sociale werkplaatsen omvat. Homans (2017b) voorzag in een groeipad van 12 miljoen euro in 2018 voor de beschutte werkplaatsen, de sociale werkplaatsen en de lokale diensteneconomie. De vorige regering keurde het decreet Maatwerk bij Collectieve Inschakeling goed in 2013. Het trad in werking in april

2015, maar de uitvoerende regelgeving werd geschorst door de Raad van State. In februari 2017 werden nieuwe uitvoeringsbesluiten goedgekeurd, waardoor het decreet in 2019 opnieuw in werking kan treden. De oude opdeling tussen beschutte en sociale werkplaatsen en invoegbedrijven wordt daarmee vervangen door maatwerkbedrijven en maatwerkafdelingen. Maatwerkbedrijven hebben de inschakeling van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt als kerntaak. Hun aandeel binnen het werknemersbestand moet minstens 65% bedragen. Een voorbeeld zijn de huidige sociale en beschutte werkplaatsen. Een maatwerkafdeling kan worden opgericht binnen een onderneming die een beperkte groep (minstens 5 voltijds equivalenten of VTE) mensen binnen sociale economie tewerk wil stellen, maar dat niet als kerntaak heeft (zoals de huidige invoegbedrijven). Maatwerkbedrijven en -afdelingen krijgen een tussenkomst in de loonkost en een begeleidingspremie ter ondersteuning van competentieopbouw en coaching van de doelgroepwerknemer. Maatwerkbedrijven kunnen ook aanvullende organisatieondersteuning krijgen. De conceptnota *Naar een nieuw ondersteuningskader binnen sociale economie* uit 2015 kondigde aan dat er ook een luik 'individueel maatwerk' zou komen, waarbij de inschakeling van de doelgroepwerknemer in een reguliere onderneming op individuele basis zou gebeuren. Dat hangt samen met de hervorming van de maatregel sociale inschakeling (SINE), maar de timing hiervan ligt nog niet vast.

Merken we op dat de Vlaamse regering veel meer op doorstroom wil inzetten:

Opdat andere mensen een kans zouden kunnen krijgen, zal wie geen nood meer heeft aan de geboden ondersteuning, de stap naar een andere job met minder of zonder ondersteuning moeten zetten, alleen op die manier kan ervoor gezorgd worden dat de beschikbare middelen gebruikt worden voor de ondersteuning van zij die ze het meest nodig hebben (Homans, 2014b, 16).

Het Netwerk tegen Armoede (2017) stelt dat er voor zij die doorstromen te weinig nazorgbegeleiding voorzien is en dat doorstromers uit de sociale economie niet in aanmerking komen voor een resem aan tewerkstellingsmaatregelen, wat hun kansen op een job in de reguliere economie niet bevordert.

### 3.4 Wonen

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2018) gaat terecht in op het gebrek aan betaalbare, kwalitatieve huisvesting. Verschillende actoren op het terrein spreken van een ware wooncrisis. Het beleidsdomein wonen is dan ook zeer belangrijk in het kader van armoedebestrijding. Het woonbeleid zou, naast de aanpak van dak- en thuisloosheid, prioritair oog moeten hebben voor drie wooncontexten waar lage inkomensgroepen zich veelal in bevinden: de private huurmarkt, de sociale huurmarkt en het precare eigenaarschap (dat zijn gezinnen met of zonder hypotheek die te weinig middelen hebben om te investeren in hun woning) (Vanhille, Verbist, & Goedemé, 2017). Met de zesde staatshervorming kreeg het Vlaamse Gewest de bevoegdheid over de woninghuurwetgeving en de woonfiscaliteit. Op het vlak

van woonfiscaliteit werd de woonbonus hervormd. Het volstaat om op te merken dat het beleid nog altijd de aankoop van een eigen woning stimuleert, al verminderde het bedrag van het fiscale voordeel. Wat betaalbare eigendomsverwerving betreft, stelde het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid uit 2009 voorop dat er tegen 2020 21.000 sociale koopwoningen en 1.000 sociale kavels moesten bijkomen. Die objectieven werden in 2016 opgeheven, maar er wordt wel nog ingezet op sociale leningen, hoewel het budget voor dergelijke leningen ontoereikend is om alle aanvragers te bedienen.

Begin 2018 kwam de Vlaamse regering met een nieuw Vlaams Woonbeleidsplan (Vlaamse regering, 2018b). Daarin formuleert ze vijf strategische doelstellingen van het woonbeleid tegen 2050: iedereen moet toegang hebben tot een woning, iedereen heeft woonzekerheid, alle woningen moeten kwaliteitsvol zijn, menswaardig wonen moet voor iedereen betaalbaar zijn en vraag en aanbod moeten op elkaar zijn afgestemd. In het eerste jaar van iedere legislatuur moet een actieprogramma worden opgesteld met initiatieven die bijdragen aan die langetermijndoelen. Het is dus aan de volgende regering om dat plan mee uit te voeren. Dat neemt niet weg dat er tijdens deze legislatuur een aantal zaken bewogen (zie ook hoofdstuk 6 voor een overzicht van recente maatregelen).

### 3.4.1 Een nieuw Vlaams huurdecreet

In mei 2018 keurde de Vlaamse regering, na advies van de Vlaamse Woonraad, het ontwerp van het Vlaams huurdecreet goed (decreet houdende bepalingen betreffende de huur van voor bewoning bestemde goederen of delen ervan) (Vlaamse regering, 2017d). Bij het schrijven van dit hoofdstuk moet nog wel advies ingewonnen worden van de Raad van State. Wellicht zal het decreet begin 2019 in werking treden.

Om de woonkwaliteit op de private huurmarkt te garanderen, zullen verhuurders na de eerste driejarige periode het huurcontract op elk moment kunnen opzeggen vanwege grote renovatiewerken. Ook kan er een renovatiehuurovereenkomst worden afgesloten waarbij de huurder werken uitvoert om de woning conform te maken en de verhuurder een tegenprestatie levert, zoals vermindering of kwijtschelding van de huur tijdens de werken. Voorts voorziet het decreet in de mogelijkheid om de huurprijs te verhogen na het doorvoeren van energiebesparende investeringen, behalve als die nodig waren om de woning conform te maken.

Het Huurgarantiefonds (het Fonds voor de Preventie van Uithuiszetting) beschermt verhuurders tegen verlies van inkomsten wanneer huurders de huur niet betalen. In de praktijk blijkt het fonds niet te werken: er wordt weinig beroep op gedaan en uithuiszettingen konden niet vermeden worden (Vlaamse regering, 2017b). Ministers Homans en Vandeurzen werken momenteel aan een herziening van het fonds. Het huurdecreet regelt weinig op het vlak van uithuiszettingen, maar nieuw is dat huurders zich niet meer kunnen verzetten tegen de kennisgeving aan het OCMW. Daardoor kan de griffier onmiddellijk na ontvangst van een vordering tot uithuiszetting de gegevens van de huurder doorgeven aan het OCMW. Het OCMW kan kort op de bal spelen en uithuiszet-

ting trachten te vermijden, maar de huurder is niet verplicht om begeleiding te aanvragen. In uitvoering van het globale plan dak- en thuisloosheid 2017-2019 zullen projecten waarbij huurders die bedreigd worden met uithuiszetting actief begeleid worden, uitgebreid worden (Vlaamse regering, 2016a). In de sociale huurmarkt bestond eerder al een aanbod van preventieve woonbegeleiding. Huurders kunnen ook uit hun woning worden gezet wanneer de burgemeester die onbewoonbaar verklaart. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2018) wijst op een aantal knelpunten (zo kunnen huurders niet bij een rechtbank in beroep gaan tegen die beslissing). Het Steunpunt roept op om ook in het kader van procedures van onbewoonbaarheidverklaring het OCMW in een vroeg genoeg stadium te verwittigen.

Onderzoek leert dat mannen van niet-Belgische herkomst, alleenstaande moeders en mensen die een uitkering ontvangen, moeite hebben met het vinden van een woning op de privémarkt wegens discriminatie (Loopmans, Esam Awuh, De Decker, Heylen e.a., 2014). Homans (2018) presenteerde in juli 2018 een actieplan aan de Vlaamse regering. De minister kiest voor zelfregulering van de sector en is geen voorstander van praktijktesten. Onderzoek stelde nochtans vast dat zowel overtuigen, informeren, sensibiliseren als handhaving en sanctionering nodig zijn en dat zelfregulering onvoldoende is (Verstraete, Vermeir, De Decker, & Hubeau, 2017).

### 3.4.2 Betaalbaarheid van de private huurmarkt

De Vlaamse Woonraad pleitte voor het opnemen van de betaalbaarheid als doelstelling in het huurdecreet (Vlaamse Woonraad, 2017c). Die oproep werd niet gevolgd: de huurprijsbepaling bij aanvang van de huurovereenkomst blijft vrij. Homans (2017c) wijst op het bestaan van andere instrumenten, zoals de huursubsidie en huurpremie, renovatie- en aanpassingspremies en sociale huur. De huurwaarborg zou nochtans worden opgetrokken tot drie maanden huur (in plaats van twee), om meer verhuurders aan te zetten tot het verhuren aan inkomenszwakkere huishoudens (Homans, 2017c). Dat is een aanzienlijk bedrag voor vele huishoudens, en middenveldorganisaties beschouwen de maatregel dan ook als problematisch. De verhoging zal wel pas ingaan wanneer ook een renteloze huurwaarborglening is uitgewerkt. Daarmee zouden gezinnen met weinig middelen de huurwaarborg kunnen financieren, ze zouden de lening bij het Vlaams Woningfonds op 24 maanden moeten terugbetalen. De Vlaamse regering keurde in mei 2018 het besluit over de huurwaarborglening goed en won het advies van de Vlaamse Woonraad (2018) in. Die stelde dat een bijkomende leninglast de betaalbaarheidsproblematiek voor inkomenszwakke huurders kan verergeren (zie ook hoofdstuk 6). Organisaties als het Vlaams Huurdersplatform, het Netwerk tegen Armoede en de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten hadden gepleit voor de oprichting van een centraal huurwaarborgfonds in plaats van de huurwaarborglening. Daarbij doen alle huurders een verplichte storting in een fonds dat de verhuurder een bewijs levert van de waarborg. De herkomst van de waarborg is dan anoniem en het fonds kan een waarborg voorschieten indien nodig. Toch bestaat er ook geen eensgezinde visie over die materie (Hubeau & Vermeir, 2016).

Daarnaast zou er een systeem van geconventioneerde huur worden uitgewerkt, waarbij de verhuurder, in ruil voor bepaalde voordelen, de woning voor een bepaalde termijn en onder een bepaalde huurprijs verhuurt aan een specifieke doelgroep (Homans, 2017d). Het nieuwe kader zou tegelijk ingaan met de nieuwe woninghuurwet, maar op het moment van schrijven lijkt er weinig concreets op tafel te liggen. Daarnaast werd aangekondigd dat de huurpremie en huursubsidie geëvalueerd en aangepast zouden worden. Van den Broeck, Haffner, Winters en Heylen (2017) formuleerden voorstellen en te verwachten effecten. Homans werkt momenteel aan een wijzigingsbesluit dat op 1 januari 2019 in werking zou treden.<sup>14</sup> Bedoeling is om de huurpremie en -subsidie te integreren in één nieuwe tegemoetkoming in de huurprijs (Vlaamse regering, 2017b).

### 3.4.3 Sociale huur

Voor lage inkomensgezinnen is er een aanbod van sociale woningen, hoofdzakelijk via het eigen patrimonium van sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's), maar ook via de sociale verhuurkantoren (SVK's). In beide systemen kunnen huurders met een laag inkomen tegen bepaalde voorwaarden een woning huren. SVK's huren daarbij zelf een woning op de private huurmarkt die ze doorverhuren aan de doelgroep en hebben een ander toewijzingsreglement. Ook de huurprijs is verschillend; die wordt berekend op het inkomen bij de SHM en bij de SVK's gaat het om een reguliere huurprijs, eventueel verminderd met een huursubsidie. De wachtlijsten zijn nog altijd lang: gemiddeld bijna drie jaar bij een SHM. Het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid uit 2009 stelde dat in het Vlaamse Gewest tegen 2020 43.000 sociale huurwoningen moesten bijkomen; elke gemeente kreeg afzonderlijke doelstellingen. In 2016 werd de gewestelijke einddatum uitgesteld tot 2025, al werd ook het doel verhoogd naar 50.000 sociale woningen. Het woningaanbod van de SVK's mag voortaan wel integraal worden meegerekend (Vlaamse regering, 2016b). Er werd ingezet op extra financiering en op dit ogenblik wordt een nieuw SVK-besluit voorbereid.

We stellen vast dat er heel wat voorwaarden van kracht werden, in de woorden van Homans (2014c, 29): "We moeten er echter voor zorgen dat de sociale woningen voorbehouden blijven voor zij die er echt nood aan hebben, en voor zolang ze er nood aan hebben." Zo werden in 2016 contracten van bepaalde duur ingevoerd voor nieuwe huurders: na negen jaar wordt nagegaan of de huurder nog voldoet aan de inkomensvoorwaarde. Indien dat het geval is, wordt het contract telkens met drie jaar verlengd.

### **Er werden heel wat voorwaarden in de sociale huur van kracht.**

Huurders van wie het huurcontract dateert van na 1 maart 2017, in een te grote woning, kunnen worden opgezegd, huurders met een ouder huurcontract moeten in dat geval een onderbezettingvergoeding betalen.

Volgens de Vlaamse Woonraad (2016a) hadden die kwesties op een andere manier kunnen worden opgelost, met minder administratieve last en meer woonzekerheid voor de huurders. Domiciliefraude wordt harder aangepakt en in 2017 werd de eigendomsvoorwaarde verstrengd: voortaan worden gedeeltelijke volle eigendom en vruchtgebruik in aanmerking genomen. In 2017 werd de taal- en inburgerings-

bereidheid omgeruild voor een taalkennisvereiste: nieuwe huurders moeten één jaar nadat zij huurder zijn geworden over een basistaalvaardigheid Nederlands beschikken, met een administratieve geldboete als sanctie. De Vlaamse Woonraad (2016b) vindt het bevorderen van de taalkennis een legitieme beleidsdoelstelling, maar vindt dat dit geen huurdersverplichting moet zijn. Ook kan de vraag gesteld worden of een geldboete een gepast middel is om de taalkennis te stimuleren.

## 4 Slotbeschouwing

Zowel de federale als Vlaamse overheid toonden zich ambitieus en formuleerden becijferde doelstellingen inzake armoede. Beide regeringen beschikken respectievelijk over een staatssecretaris en minister om het beleid te coördineren, die ondanks een beperkt budget wel acties kunnen ondernemen. Het zijn de vakministers bevoegd voor het 'indirecte' armoedebeleid die structurele maatregelen kunnen nemen, op het vlak van sociale zekerheid, onderwijs, gezondheid, werk en wonen. Ondanks de goede bedoelingen, kunnen enkele zaken toch beter worden aangepakt.

Een eerste kanttekening gaat over de beperkte concretisering van het beleid. Zowel de federale als de Vlaamse overheid formuleerden actieplannen, maar die missen vaak een koppeling met harde budgetten. Er werd beloofd om werk te maken van de verhoging van de minimumuitkeringen, maar daar kwam, ondanks lichte verhogingen, weinig van in huis. Het is ook een moeilijke opdracht. Cantillon, Van Mechelen, Frans en Schuerman (2014, 23) merken daarom op: "Omdat het optillen van de sociale minima tot aan de armoedegrens structureel tegen een 'glazen plafond'<sup>15</sup> aankijkt, moet er meer worden ingezet op kostencompenserende maatregelen [...]". Vlaanderen heeft heel wat hefboomen in handen om daarop in te zetten, maar er worden kansen gemist: de laagste tarieven in de kinderopvang werden opgetrokken en het nieuwe systeem van de gezinsbijslag had meer herverdelend ontworpen kunnen worden.

Ten tweede stellen we vast dat zowel de federale als de Vlaamse overheid hoofdzakelijk inzet op projectmiddelen. Innovatieve projecten kunnen zeker zinvol zijn, maar dreigen juist door hun tijdelijke karakter kansen te missen. Projecten die succesvol zijn, dreigen te worden stopgezet als de middelen uitgeput zijn, waarna weer ingetekend moet worden op nieuwe subsidies, soms met nieuwe personeelsleden. Expertise gaat zo verloren. Het is zaak om succesvolle experimenten te verankeren en op te schalen zodat ze een blijvende impact kunnen uitoefenen. Daarnaast is het noodzakelijk om structurele maatregelen te treffen.

Ten derde zien we dat activering het sleutelwoord is, zowel op federaal als op Vlaams niveau. Uiteraard moeten zoveel mogelijk mensen kansen krijgen op de arbeidsmarkt. Maar het mag er niet toe leiden dat het aanvaarden van weinig kwalitatief, precair werk een plicht wordt. Nochtans lijkt werk steeds flexibeler en onstabielier te worden (getuige de toename van deeltijdse en tijdelijke contracten), wordt wie al werk heeft,

beloond (zie de flexi-jobs) en moeten werkzoekenden aan steeds meer verplichtingen voldoen (zoals de diplomavereiste voor jonge schoolverlaters die een inschakelingsuitkering aanvragen). Er wordt ingezet op tijdelijke tewerkstellingsmaatregelen, waarbij de vraag is of er nadien voldoende mogelijkheden zijn om door te stromen naar een duurzame job.

Ten vierde wordt steeds meer ingezet op een toenemende conditionalisering van sociale voordelen. Dat uit zich bijvoorbeeld in de sociale huisvesting of tweedelijns juridische bijstand. Zo blijkt ook werkwillegheid een steeds belangrijker criterium te vormen voor het verkrijgen van een leefloon. Die conditionalisering dreigt het risico van de non-take-up te verhogen.

Tien jaar geleden stelde De Boyser (2008) al vast dat het effectief gevoerde beleid weinig vertaling bevatte van een structureel anticiperende beleidsvisie, waarbij men de maatschappelijke structuren die armoede in stand houden, wil aanpakken. Dat geldt ook voor de huidige legislatuur. De individuele verantwoordelijkheid of de zelfredzaamheid van individuen worden als uitgangspunt genomen en er wordt sterk ingezet op de voorwaardelijkheid van rechten. Hoewel het discours gewag maakt van een structurele aanpak, waarbij de hele samenleving wordt aangesproken, wordt in de feiten vooral ingegrepen in de marge, gericht op mensen in armoede, die zelf hun steentje moeten bijdragen. Ondanks positieve maatregelen is de mantra bovendien 'besparen'. Zinsneden als "besparen om te groeien" en "binnen de budgettaire marges" komen regelmatig terug. Armoedebeleid heeft net baat bij meer investeringen.

## Noten

1. Het Netwerk tegen Armoede kaart aan dat er veel onduidelijkheid over deze overgang bestaat: zo is het niet duidelijk wat er is gebeurd met provinciale projectfondsen waar verenigingen waar armen het woord nemen op konden intekenen.
2. Lees het zwartboek via <https://www.laligue.be/Files/media/Telechargements/black-book-jpt-nl-def-web.pdf>.
3. Zie bijvoorbeeld: Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Commissie voor de Sociale Zaken, Beknopt Verslag, 7/3/2017, CRABV 54 COM 610.
4. Het gaat om betaalde, niet-professionele diensten voor socioculturele verenigingen, occasionele, betaalde diensten van de ene privépersoon aan de andere en diensten binnen het kader van een erkend deeleconomieplatform.
5. Behalve vanwege gezondheids- of billijkheidsredenen of wanneer de cliënt al werkt en een leefloon krijgt ter aanvulling van zijn loon.
6. In het HPAO komen aandachtsambtenaren armoede uit verschillende departementen en agent-schappen van de Vlaamse administratie samen met medewerkers van het Netwerk tegen Armoede, het interfederale Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, vzw De Link en andere experts. De opdrachten van het HPAO zijn: acties voorbereiden in de verschillende beleidsdomeinen die voortvloeien uit het actieplan; de impact en de effecten van die acties analyseren; de acties coördineren en de acties van de verschillende beleidsdomeinen op elkaar afstemmen; de voorwaarden bepalen voor het organiseren van het overleg; kennismaken van de voorstellen van het verticale overleg in elk van de beleidsdomeinen; het actieplan evalueren; de opdrachten van de Vlaamse Regering uitvoeren, op voorstel van



de coördinerende minister, ingevolge beslissingen van de IMC in het kader van het samenwerkingsakkoord. Zie <https://armoede.vlaanderen.be/?q=permanent-armoedeoverleg-horizontaal-pao>. Daarnaast is er een verticaal permanent armoedeoverleg, waarbij per beleidsdomein overleg plaatsvindt om beleidsinitiatieven te toetsen aan de visie en de ervaring van de doelgroep en voorstellen tot bijsturing te formuleren. Het is de verantwoordelijkheid van iedere Vlaamse minister om dat overleg te organiseren, voor elk beleidsdomein moet dat minstens twee keer per jaar gebeuren. Zie: <https://armoede.vlaanderen.be/?q=verticaal-pao>.

7. Zie <https://armoede.vlaanderen.be/?q=vlaams-actieplan>.
8. De interbestuurlijke productencatalogus informeert burgers, ondernemingen en organisaties via een overzicht van de dienstverlening van federale, Vlaamse, provinciale en lokale overheden. Zie <http://productencatalogus.vlaanderen.be/>.
9. De rechtenverkenner geeft een overzicht van sociale rechten (premies en andere voordelen) door verschillende overheden: federale, Vlaamse, provinciale en lokale overheid. Zie <https://www.rechtenverkenner.be>.
10. Het Grondwettelijk Hof heeft de beslissing inzake de inkanteling van de sectorale subsidiestromen in het Gemeentefonds vernietigd omdat het de zes Brusselse randgemeenten ongelijk behandelt. De beslissing wordt voorlopig gehandhaafd, maar er zal wel een nieuwe regeling moeten worden uitgewerkt.
11. Zie <http://www.groepakket.be/>.
12. Zie <https://www.philippemuyters.be/nieuws/wijk-werken-wordt-concreet>.
13. Zie [https://www.werk.be/sites/default/files/20130607\\_conceptnota\\_WW.pdf](https://www.werk.be/sites/default/files/20130607_conceptnota_WW.pdf).
14. Zie <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1368700>.
15. Het glazen plafond verwijst naar de spanning tussen de sociale minima en de minimumlonen om werk voldoende aantrekkelijk te houden en werkloosheidsvallen te vermijden.



## Hoofdstuk 2

# Armoedebestrijding in een Europese Sociale Unie

Frank Vandenbroucke en Jill Coene<sup>1</sup>

Dit hoofdstuk wil onderzoeken wat de rol van de Europese Unie inzake armoedebestrijding kan zijn, gegeven dat dit goed werkende nationale welvaartsstaten veronderstelt. Door de jaren heen werd duidelijk dat de Europese Unie niet alleen moet inzetten op meer economische integratie, maar ook op meer sociaal beleid. Hoewel de Unie heel wat instrumenten in handen heeft op dat vlak, zijn er ook vele hindernissen die een sociaal beleid bemoeilijken. Groeiende ongelijkheden tussen en binnen de lidstaten, onder meer ten gevolge van de financieel-economische crisis, wijzen erop dat de rol van de Europese Unie op dat vlak versterkt moet worden. We pleiten in dit hoofdstuk dan ook voor een 'Europese Sociale Unie' die nationale welvaartsstaten ondersteunt op enkele cruciale domeinen.

»»» Europese Unie, sociaal Europa, armoede, Europese welvaartsstaten,  
Europese Sociale Unie

## 1 Inleiding

Het Verdrag betreffende de Europese Unie (EU) verwijst naar belangrijke sociale principes: "De Unie bestrijdt sociale uitsluiting en discriminatie, en bevordert sociale rechtvaardigheid en bescherming, de gelijkheid van vrouwen en mannen, de solidariteit tussen generaties en de bescherming van de rechten van het kind" (Artikel 3, VEU<sup>2</sup>). De vraag is wat die mooie doelstelling vandaag betekent. Ze staat immers in schril contrast met de vaststelling dat de armoede in vele lidstaten toegenomen is, vooral na de financieel-economische crisis van 2008-2009. De indruk bestaat bovendien dat de EU daarvoor mee verantwoordelijk is, door een eenzijdig economisch en budgettair beleid. Daarnaast zien we een trend van groeiende ongelijkheid aan de onderkant van de inkomensverdeling, ook in landen die niet getroffen zijn door die zware schokken. Die trend begon in een aantal landen al voor de crisis en is in grote mate het gevolg van nationaal beleid (of gebrek aan beleid, in een samenleving die verandert). De opeenvolgende strategische plannen van de EU om de armoede te verminderen, hebben die langlopende trend niet kunnen keren.

Dit hoofdstuk vertrekt van de vraag welke rol de Europese Unie kan spelen inzake armoedebestrijding. Maar we trekken het debat ook open. Onderliggend aan ons betoog is de overtuiging dat succesvolle armoedebestrijding een goed georganiseerde welvaartsstaat veronderstelt. De fundamentele vraag gaat dus verder dan armoedebestrijding in de enge zin van minimale inkomensbescherming. De EU moet een omgeving vormen waarin alle lidstaten sterke welvaartsstaten kunnen ontwikkelen en moet die ontwikkeling op enkele domeinen ook ondersteunen.

Onderzoek over armoedebestrijding focust vaak op monetaire armoede: er zijn immers indicatoren beschikbaar waarvan de evolutie vrij snel (jaarlijks) kan worden opgevolgd en die gebruikt kunnen worden om landen met elkaar te vergelijken. Beleids pistes worden dan ook vaak gezocht in het oplossen van die monetaire armoede, bijvoorbeeld door het verhogen van de sociale uitkeringen of het verbeteren van de sociale beschermingsmechanismen. Natuurlijk moet worden ingezet op dergelijke maatregelen, maar we moeten ons er ook van bewust zijn dat armoede in de praktijk ook te maken heeft met niet-monetaire indicatoren. Armoede uit zich niet alleen in materiële deprivatie (bijvoorbeeld slechte huisvesting, het zich niet kunnen veroorloven van materiële goederen, een eventuele schuldenproblematiek), maar gaat vaak ook gepaard met een 'gekwetste binnenkant' (Spiesschaert, 2005), de toegang tot hulp- en dienstverlening of (geestelijke) gezondheidszorg, ... Dat zijn domeinen waarop het zeer moeilijk met indicatoren te vatten is wat werkt en niet werkt, maar waarop een beleid (zij het nationaal dan wel Europees) zeker ook moet inzetten.

We starten dit hoofdstuk met een geschiedenis van het sociale beleid van de Europese Unie (§ 2). Daarna bekijken we welke instrumenten de EU kan inzetten om sociaal beleid te voeren (§ 3). Vervolgens gaan we in op 'schokken' en 'trends' in armoedecijfers (§ 4). We eindigen met onze visie op een Europese Sociale Unie, via een kritische terugblik en vooruitblik (§ 5).

Een terugblik op de geschiedenis leert ons alvast dat in de beginjaren, toen de Europese Unie nog de Europese Economische Gemeenschap was, economische samenwerking en groei voorop stonden. De redenering was dat sociale vooruitgang wel vanzelf zou volgen als het economisch goed liep. Maar door de geschiedenis heen kreeg de EU meer oog voor sociale kwesties: niet onafgebroken, maar met episodes. De laatste jaren is dat opnieuw zo, in tegenstelling tot de indruk die misschien bestaat (Bekker, 2017; Zeitlin & Vanhercke, 2018). Tegelijkertijd was er tijdens de voorbije jaren – in onze ogen terecht – forse kritiek op de wijze waarop de EU reageerde op de eurocrisis in 2009, met een eenzijdige klemtoon op besparingen, concurrentiekracht en zogenaamde 'structurele hervormingen' die vooral inzetten op minder gecentraliseerd sociaal overleg en minder bescherming in de arbeidsmarkt. Op het ogenblik dat wij dit schrijven, probeert de Europese Commissie ook op die punten het schip voorzichtig van koers te laten veranderen, met name via de Europese Pijler van Sociale Rechten.

Opdat die koerswijziging effectief zou zijn, is niet alleen een samenhangende inzet van voldoende krachtige instrumenten verondersteld, maar ook een helder perspectief op

wat we in dit hoofdstuk omschrijven als een Europese Sociale Unie. Een Europese Sociale Unie is een noodzaak geworden, enerzijds vanwege de monetaire unie (die macro-economische 'schokdempers' mankeert; goede schokdempers hangen samen met goed werkende welvaartsstaten) en anderzijds vanwege de gevolgen van de opeenvolgende uitbreidingen van de EU, waardoor het niet langer mogelijk is vrij verkeer te verzoenen met sociale cohesie zonder sterker regelgevend kader (Vandenbroucke, 2017a). De essentiële kwestie is dat in een Europese Sociale Unie economisch en sociaal beleid hand in hand moeten gaan, terwijl er wel een duidelijke taakverdeling tussen de EU en de lidstaten blijft: de EU neemt het sociale beleid niet over, maar maakt het mogelijk en ondersteunt het ook in enkele goed uitgekozen en cruciale dimensies. Voor velen zal die visie misschien naïef klinken, in een Europa waar steeds meer anti-Europese stemmen opgaan en waar vandaag velerlei uitdagingen zijn die meer solidariteit vereisen (zoals de vluchtelingen crisis of de klimaatverandering). Nochtans zeggen toonaangevende politici, zoals de voorzitter van de Europese Commissie Jean-Claude Juncker, dat ze geloven in een meer sociale inslag voor de EU. De rol van academisch werk is te onderzoeken hoe ze die intentie concreet zouden kunnen verwezenlijken. Dat is wat ons motiveert bij het schrijven van dit hoofdstuk.

## 2 De geschiedenis van het Europese sociaal beleid in vogelvlucht

In deze paragraaf delen we de geschiedenis van het Europese sociale beleid in enkele kenmerkende periodes in: de beginjaren die gekenmerkt werden door een focus op het verwezenlijken van een gemeenschappelijke markt (1957-1985), de periode waarin Commissievoorzitter Delors enkele sociale initiatieven nam (1985-1995) en de periode van het Verdrag van Amsterdam en de realisatie van de Lissabonstrategie (1997-2010). Na het Verdrag van Lissabon (2007) was er opnieuw aandacht voor sociale initiatieven, waaronder de aanbeveling over actieve inclusie (2008) en de strategie Europa 2020 (2010-2020). Daarbij voegde zich later het Sociaal Investeringspakket (2013) en zeer recent de Europese Pijler van Sociale Rechten (vanaf 2017). Uit die geschiedenis in vogelvlucht kunnen we besluiten dat de EU, hoewel met wisselende episodes, toch aandacht heeft gehad voor armoede en sociaal beleid en daar de laatste jaren ook steeds vaker op probeert in te zetten. Het succes daarvan hangt af van het bredere economische en budgettaire beleid dat de EU voorstaat, maar ook van de bereidheid van de lidstaten om in te zetten op armoede, in hun eigen nationaal beleid, en via de EU. In dit hoofdstuk zoomen we in op de rol van de EU.

## 2.1 De beginjaren: de verwezenlijking van een gemeenschappelijke markt (1957-1985)

In 1957 werd met het Verdrag van Rome de Europese Economische Gemeenschap (EEG) opgericht. In het Verdrag was een hoofdstuk gewijd aan sociale politiek, al was dat van beperkte omvang. De Commissie stelde zich tot taak om tussen de lidstaten een nauwe samenwerking te bevorderen, onder meer op het vlak van werkgelegenheid, arbeidsrecht, beroepsopleiding en sociale zekerheid. Er werd niet gestipuleerd hoe die samenwerking moest gebeuren (Hantrais, 1995). Het Europees Sociaal Fonds (ESF) werd opgericht om de tewerkstelling en de geografische en beroepsmobiliteit van werknemers te bevorderen. Al in 1959 kwam er EU-wetgeving over de coördinatie van de sociale zekerheid, om het grensoverschrijdende verkeer van werknemers te ondersteunen. Wie zich binnen Europa verplaatst, geniet zo van sociale bescherming, zonder discriminatie op basis van nationaliteit.

Europese economische samenwerking werd na de oorlog opgestart met één hoofddoel: de vrede voorgoed verankeren. Geleidelijk voegden andere doelstellingen zich daaraan toe. In de beginperiode van de Europese Gemeenschap was de realisatie van een gemeenschappelijke markt het hoofddoel; sociale doelstellingen moesten door de lidstaten worden vastgelegd. De achterliggende redenering was dat economische integratie niet alleen de economische groei zou stimuleren, waarbij de armere lidstaten de rijkere lidstaten zouden inhalen ('opwaartse convergentie'), maar dat de lidstaten de vruchten

van die vooruitgang zouden herverdelen onder hun inwoners onder druk van vakbonden en democratische politiek (Deakin, 2017; Goedemé, Zardo Trindade, & Vandenbroucke, 2017). Toch werden in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw ook de eerste ar-

### **De achterliggende redenering was dat economische integratie de economische groei zou stimuleren.**

moedeprogramma's gelanceerd, vooral gericht op het ondersteunen van projecten, onderzoek en uitwisseling van goede praktijken (Vanhercke, 2012).

## 2.2 De periode Delors (1985-1995)

De EEG startte met zes landen; geleidelijk sloten andere landen zich aan. Onder impuls van Commissievoorzitter Jacques Delors werden in 1985 stappen gezet om de Europese integratie te verdiepen. In 1986 werd de Europese Akte ondertekend, waarmee de gemeenschappelijke markt geleidelijk zou worden omgevormd tot een interne markt. Delors was ervan overtuigd dat de interne markt ook nood had aan sociale spelregels en sociale dialoog. Hij lanceerde een reeks sociale initiatieven, met name regelgeving met betrekking tot veiligheid en gezondheid op het werk en het opstarten van de Europese Sociale Dialoog (ESD). In 1989 ondertekenden de EEG en de lidstaten (met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk) het 'Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden'. Daarmee werden sociale rechten politiek als belangrijk erkend, al

focuste het handvest voornamelijk op de rechten van werknemers (Hantrais, 1995). Met het Verdrag van Maastricht werd in 1992 de Europese Unie opgericht; bij de onderhandelingen was gebleken dat elf lidstaten verder wilden gaan inzake sociaal beleid, maar het Verenigd Koninkrijk wenste niet mee te werken (EUR-Lex, z.d.). Daarom werd aan het Verdrag een 'sociaal protocol' toegevoegd, dat de bevoegdheden van de EEG op sociaal terrein uitbreidde voor die elf lidstaten, maar niet bindend was voor het Verenigd Koninkrijk. De tekst was gebaseerd op het Gemeenschapshandvest, de doelstellingen waren onder andere de bevordering van de werkgelegenheid, de verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden, adequate sociale bescherming en integratie van personen die van de arbeidsmarkt uitgesloten waren (EUR-Lex, 2018).

Dat betekent niet dat die elf lidstaten met de Unie een gemeenschappelijk sociaal beleid wilden gaan voeren. Meer zelfs, door het principe van subsidiariteit in het Verdrag in te schrijven, bevestigden de lidstaten dat ze weigerachtig stonden tegenover een gemeenschappelijk sociaal beleid dat hun nationale soevereiniteit zou kunnen ondermijnen (Hantrais, 1995). Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat de EU op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts kan optreden als de lidstaten dat zelf niet doeltreffender kunnen doen.

In 1992 keurde de Raad twee juridisch niet-afdwingbare aanbevelingen goed. Via de eerste werden de lidstaten opgeroepen om "het fundamentele recht van personen te erkennen op inkomsten en prestaties die toereikend zijn om een menswaardig bestaan te leiden, en hun stelsel van sociale bescherming voor zover nodig [...] aan te passen" (Raad van de Europese Gemeenschappen, 1992a). Via de tweede aanbeveling pleitte de Raad voor een convergentiestrategie inzake sociale bescherming, zodat de lidstaten naar elkaar toe zouden groeien door gemeenschappelijke doelstellingen vast te stellen (Raad van de Europese Gemeenschappen, 1992b). In datzelfde jaar verscheen ook een mededeling van de Commissie 'Op weg naar het Europa van de solidariteit – opvoering van de strijd tegen de sociale uitsluiting, bevordering van de integratie'. Daarmee wilde de Commissie vooral bijdragen aan het debat over sociale uitsluiting en de vele initiatieven die de voorbije periode werden genomen oplijsten. Toen al noteerde ze: "Het Europese integratieproject zal er niet in slagen de grote massa te mobiliseren, als er niets wordt gedaan aan de verdere ontwikkeling van de zogenaamde sociale dimensie daarvan [...]" (Commissie van de Europese Gemeenschappen, 1992, 3).

## **2.3 Het Verdrag van Amsterdam en de Lissabonstrategie (1997-2010)**

Bij het tot stand komen van het Verdrag van Amsterdam (1997) sloot het Verenigd Koninkrijk zich aan bij het sociale protocol, dat integraal werd opgenomen in het Verdrag (en dus niet langer louter een 'supplement' was voor lidstaten die het eerder hadden onderschreven). In het Verdrag kwam bovendien een nieuwe titel over werkgelegenheid, wat de basis vormde voor de Europese werkgelegenheidsstrategie. De EU kan daardoor richtsnoeren bepalen voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten, maar

het werkgelegenheidsbeleid zelf blijft de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten. De strijd tegen sociale uitsluiting werd expliciet opgenomen in de doelstellingen van de EU (Artikel 3 VEU) en de Unie kreeg daarvoor bevoegdheden toegewezen (Vanhercke, 2012). Ook de rol van de sociale partners werd formeel erkend: de Commissie moet de dialoog tussen de sociale partners bevorderen en hen raadplegen alvorens voorstellen op sociaal gebied in te dienen. Toch bleven ook in de jaren negentig van de vorige eeuw het aantal nieuwe sociale initiatieven eerder beperkt (Vos & Debusscher, 2009).

In 1999-2000 werd sociaal beleid echter uitdrukkelijk op de agenda gezet, met name in het kader van de Lissabonstrategie. De Lissabonstrategie was ambitieus, althans op papier: de EU moest de meest dynamische en competitieve kenniseconomie ter wereld worden, met duurzame economische groei, meer en betere jobs, een grotere sociale cohesie en meer respect voor de omgeving (Europese Raad van Lissabon, 2000). Om de sociale doelstellingen te halen, werd een 'nieuwe open coördinatiemethode' (OMC) op punt gesteld. Lidstaten spraken gezamenlijke doelstellingen af op het gebied van armoede, sociale uitsluiting, pensioenen, gezondheidszorg en langdurige zorg die ze elk op hun eigen manier trachten te behalen, waarbij ze elkaar monitoren en ervaringen uitwisselen. Een Comité voor Sociale Bescherming werd ingesteld, een groep hoge ambtenaren met de volgende opdrachten: de ontwikkeling van het sociale beleid en de sociale bescherming in de lidstaten en de EU opvolgen; gegevens, ervaringen en goede praktijken tussen de lidstaten en met de Commissie uitwisselen en een jaarverslag over sociale bescherming opstellen (Raad van de Europese Unie, 2000).

In Lissabon werden met name inzake armoedebestrijding hoge verwachtingen gecreëerd. Gemeenschappelijke doelstellingen met betrekking tot de bestrijding van de armoede werden vastgelegd: "Er moeten stappen worden gezet om de armoede definitief uit te roeien" (Europese Raad van Lissabon, 2000). Op de Top van Laken werd een akkoord bereikt over indicatoren met betrekking tot sociale insluiting, die daarom ook wel de 'Lakenindicatoren' worden genoemd. De Belgische regering speelde daarin een zeer actieve rol. De vraag kan gesteld worden waarom men in 2000 zo sterk focuste op armoedebestrijding. Welvaartsstaten hebben immers verschillende doelstellingen; armoedebestrijding is er slechts een van. Succesvolle armoedebestrijding veronderstelt een welvaartsstaat die in de breedte goed is uitgebouwd. Waarom dan die enge focus?

De vraag hoe welvaartsstaten omgaan met de meest kwetsbare mensen is vanuit rechtvaardigheidsoogpunt natuurlijk cruciaal. Maar naast die bekommernis speelde ook een 'tactischere' overweging. Die was dat het heel moeilijk zou zijn voor Europese regeringen om afzijdig te blijven wanneer een beroep werd gedaan op hun inzet tegen armoede omdat armoede als thema gevoelig ligt in de publieke opinie. Zodra ze zich zouden engageren om armoede effectief te bestrijden, zouden ze zich willens nillens ook moeten engageren in een veel breder debat over de kwaliteit van de welvaartsstaat (Vandenbroucke, 2002). De berekening was dat ze gemakkelijker 'niet thuis' zouden kunnen geven, wanneer ze uitgenodigd zouden worden voor een breed debat over de hele sociale welvaartsstaat, gezien de nationale gevoeligheden die daarbij spelen en uiteenlopende politieke visies op hoe je een welvaartsstaat het best organiseert. Overigens was het wel heel duidelijk dat de verantwoordelijkheid voor armoedebestrijding bij de lidstaten bleef liggen, de Europese Commissie moest samenwerking initiëren,



coördineren en promoten (Vranken & Dierckx, 2009). Armoedebestrijding kreeg dus de meeste aandacht, maar ook inzake pensioenen, zorg en gezondheidszorg werden OMC's ingericht. Die afzonderlijke OMC's werden in 2006 samengevoegd tot één OMC sociale bescherming en sociale insluiting ('sociale OMC').

Halverwege de periode van tien jaar waarbinnen de Lissabonstrategie gerealiseerd moest worden, stelde men vast dat ze onvoldoende resultaten gaf. In 2005 volgde een herlancering van de strategie, maar de focus kwam te liggen op groei en jobs, wat leidde tot een de facto verzwakking van de sociale insluiting component (Ferrera & Jessoula, 2016). Opnieuw werd ervan uitgegaan dat vooruitgang op sociaal vlak het gevolg zou zijn van 'doorsijpelingeffecten' van de groei- en werkgelegenheidsstrategie (Van Dam, 2009). Ondanks actieprogramma's en sociale agenda's werden de doelstellingen van de Lissabonstrategie nooit gehaald: economische ontwikkelingen en met name de financiële crisis speelden daarin een grote, maar niet de enige rol.

## 2.4 Het Verdrag van Lissabon (2007): een sociale markteconomie

In het Verdrag van Lissabon (2007) werd voor het eerst het concept 'sociale markteconomie' naar voren geschoven:

[De EU] zet zich in voor de duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu (Europese Unie, 2007).

Voorts werd een 'horizontale sociale clause' opgenomen, die inhoudt dat de EU bij de bepaling en de uitvoering van haar beleid en optreden rekening moet houden "met de eisen in verband met de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van een adequate sociale bescherming, de bestrijding van sociale uitsluiting alsmede een hoog niveau van onderwijs, opleiding en bescherming van de menselijke gezondheid" (Artikel 9, VWEU). Ook moeten de verschillen in ontwikkelingsniveaus tussen lidstaten/regio's weggewerkt worden, met het oog op economische, sociale en territoriale samenhang (Artikel 174, VWEU).

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat in 2000 werd aangenomen, maar toen nog niet juridisch afdwingbaar was, kreeg met het Verdrag van Lissabon dezelfde bindende werking als de Verdragen (Europese Commissie, 2016). Het erkent onder meer het recht op onderwijs en werk, arbeidsbemiddeling, billijke arbeidsomstandigheden, gezondheidszorg en sociale zekerheid en bijstand (Europese Unie, 2016). Hoewel de verwachtingen opnieuw hooggespannen waren, omdat het handvest werd gezien als een soort 'constitutionele basis voor het Europees sociaal model', werden die niet ingelost. Zo is het handvest in de praktijk beperkt afdwingbaar omdat veel EU-wetgeving op sociaal vlak in de vorm van richtlijnen is opgesteld (Kornezov, 2017). Toch

kan het in tijden van besparingsmaatregelen (opgelegd in ruil voor financiële steun) een buffer vormen tegen vereisten die indruisen tegen sociale EU-regelgeving (Lenaerts & Gutiérrez-Fons, 2017).

## 2.5 De aanbeveling over actieve inclusie

Zoals eerder gezegd, verzwakte de aandacht voor armoedebestrijding na 2005. Maar de voortdurend herhaalde vraag van sociale organisaties en enkele lidstaten om niet louter aandacht te hebben voor economie en werkgelegenheid had toch effect. In 2008 kwam de Commissie met een zeer evenwichtige aanbeveling over actieve inclusie voor mensen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten (Europese Commissie, 2008). Die steunt op drie pijlers: passende inkomenssteun, inclusieve arbeidsmarkten en toegang tot hoogwaardige diensten. Recent stelde de Commissie vast dat de implementatie op zich laat wachten (European Commission, 2017a). Hoewel een aantal lidstaten hervormingen hebben doorgevoerd, zijn de resultaten gemengd. De verklaring moet volgens de Commissie vooral gezocht worden in de diversiteit van nationale welvaartsstaten en institutionele, economische en arbeidsmarktfactoren. Tegelijk zetten demografische veranderingen, de financiële en economische crisis en de migratiethematiek druk op de sociale beschermingssystemen, waardoor sommige lidstaten genoodzaakt waren om hun publieke financiën onder controle te houden en hun uitgaven te beperken. Ook lidstaten die over het algemeen goed op weg zijn, vertonen tekortkomingen (zo acht de Commissie het leefloon in België niet toereikend) (European Commission, 2017a). De Commissie probeert onder meer via het Europese semester de lidstaten te beïnvloeden op weg naar actieve inclusie, met name via landenspecifieke aanbevelingen (zie verder).

## 2.6 Europa 2020 en het Sociaal Investeringspakket

Toen Commissievoorzitter Barosso kandidaat was voor een tweede termijn (die zou lopen van 2009 tot 2014), beloofde hij aan het Europese Parlement dat armoedebestrijding een nieuwe impuls zou krijgen. Het jaar 2010 werd inderdaad uitgeroepen als Europees jaar van de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. In dat jaar werd de strategie 'Europa 2020' afgekondigd als opvolger van de Lissabonstrategie (Europese Commissie, 2010). Inzake werkgelegenheid, innovatie, onderwijs, sociale samenhang en klimaat/energie, werden vijf ambitieuze doelstellingen geformuleerd, die tegen 2020 bereikt moeten worden. Op het vlak van sociale samenhang luidt een van de doelen dat er tegen 2020 een daling moet zijn van minstens 20 miljoen mensen 'in armoede of sociale uitsluiting'.<sup>3</sup> Die armoededoelstelling is niet bindend, maar er is wel een belangrijk verschil met de Lissabonstrategie (2000-2010): in Lissabon werden algemene doelstellingen geformuleerd, die opgevolgd zouden worden met cijfermatige indicatoren; maar er werd geen becijferde doelstelling geformuleerd voor de EU. In 2010 kwam er wel een becijferde doelstelling voor 2020, een target.

Voor de lidstaten vormde de target een menu: ze konden, ieder voor zich, kiezen uit drie doelstellingen of een combinatie daarvan: de relatieve inkomensarmoede in hun land verminderen, de ernstige materiële deprivatie in hun land verminderen, het aantal mensen in een huishouden met een 'zeer lage werkintensiteit' verminderen. De vrijheid die de lidstaten via dat 'menu' kregen, is voorwerp geweest van kritiek bij armoedeorganisaties en experts en het kan niet ontkend worden dat het menu een compromis was om überhaupt over een target eens te geraken. Tegenover de kritiek moet gesteld worden dat de driedimensionale target wel slim uitgewerkt was: een lidstaat die het aantal zeer werkarme huishoudens zou doen dalen, maar tegelijkertijd de financiële armoede zou doen stijgen, zou handelen in strijd met de algemene target. De belangrijkste kritische vaststelling is ons inziens dat de lidstaten niet alleen de vrijheid kregen om te kiezen uit drie verschillende doelstellingen, maar zelfs de mogelijkheid kregen om een eigen, aparte doelstelling te formuleren (Duitsland en Zweden deden dat bijvoorbeeld), waarbij de band met de algemene doelstelling van de Europese Unie niet noodzakelijk zeer duidelijk was. Meer in het algemeen kan men zeggen dat de lidstaten niet onder sterke druk stonden om hun beleid te verantwoorden vanuit de algemene target die op Europees vlak afgesproken was (zie Vandenbroucke, 2017b).

In een tussentijdse beschouwing over haar strategie 'Europa 2020' stelde de Commissie vast dat een aantal doelstellingen binnen bereik kwam, maar dat een aantal andere, waaronder de armoededoelstelling, de verkeerde kant op gingen (Europese Commissie, 2014). De eerste jaren van Europa 2020 werden meteen overheerst door de crisis: de strijd tegen armoede was niet prioritair, economische en financiële zaken des te meer. Zo werd verscherpt toezicht gehouden op de nationale begrotingen. Vanaf 2012 kwam er opnieuw meer politieke aandacht voor armoedebestrijding op supranationaal niveau (Ferrera & Jessoula, 2016; Sabato, Agostini, Natili, & Jessoula, 2018).

Binnen de Commissie werd echter weerwerk geboden tegen de eenzijdige klemtoon op besparingen; het resultaat was dat de Commissie in het begin van 2013 met een mededeling 'Naar sociale investering voor groei en cohesie' kwam. Daarin stelt ze:

Voor economische groei en concurrentiekracht in de toekomst is het nodig dat in menselijk kapitaal wordt geïnvesteerd [...] Goed opgezette welzijnsstelsels waarin een sterke sociale-investeringsdimensie wordt gecombineerd met de andere twee functies, bescherming en stabilisatie, vergroten de effectiviteit en efficiëntie van sociaal beleid, en zorgen tegelijkertijd voor de permanente ondersteuning van een rechtvaardiger en meer inclusieve samenleving (Europese Commissie, 2013a, 3).

Het beleid van de lidstaten moet meer inzetten op (kinder)opvang, onderwijs, opleiding, actief arbeidsmarktbeleid, huisvestingssteun, herintegratie en gezondheidsdiensten. Samen met een aanbeveling om te investeren in kinderen (Europese Commissie, 2013b) en een aantal werkdocumenten vormt die mededeling het 'pakket sociale investeringsmaatregelen' (Social Investment Package of SIP). De Commissie riep op om de duurzaamheid en adequaatheid van sociale stelsels te vergroten door vereenvoudiging en grotere doelgerichtheid; een activerend en capaciteitsversterkend beleid

door doelgerichte, voorwaardelijke en effectievere steun; en sociale investering over de hele levenscyclus van mensen. Ook werden richtsnoeren voorgesteld voor een beter gebruik van het ESF. De Commissie riep opnieuw op om de aanbeveling inzake actieve inclusie uit 2008 uit te voeren. Er is intens academisch debat over die focus op sociaal investeren (voor een overzicht zie Hemerijck, 2017; Cantillon & De Maesschalk, 2012).

## 2.7 De Europese Pijler van Sociale Rechten

Het Sociale Investeringspakket was vooral het werk van het Directoraat-Generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie van de Commissie en de Commissaris voor Sociale Zaken László Andor, maar werd blijkbaar niet gedragen door 'de' Commissie. Dat veranderde met het aantreden van Commissievoorzitter Jean-Claude Juncker. De hele Commissie sloeg toen uitdrukkelijk een socialere weg in. In zijn eerste State of the Union (Juncker, 2015) pleitte hij voor meer sociale rechtvaardigheid en riep hij onder meer op tot het ontwikkelen van een Europese Pijler van Sociale Rechten (EPSR). Na een brede raadpleging bij stakeholders presenteerde de Commissie in april 2017 de definitieve vorm (Europese Commissie, 2017a; European Commission, 2017b). Aanvankelijk legde de Commissie de klemtoon op de toepassing van die principes in alle lidstaten van de Eurozone; er zijn inderdaad argumenten om bij de implementatie van een aantal van die principes prioriteit te geven aan de Eurozone, maar politiek lag dat erg gevoelig. De EPSR

maakt deel uit van het streven om een nieuw convergentieproces binnen de EMU op te starten. Het uitgangspunt is dat convergentie naar betere sociaaleconomische resultaten, sociale veerkracht en billijkheid de nodige basis biedt voor een meer geïntegreerd en stabiel Europa en dat dit een dringende noodzaak is voor de duurzaamheid van de economische en monetaire unie (Europese Commissie, 2017a).

De EPSR bevat twintig grondbeginselen en rechten, opgebouwd rond drie categorieën:

- gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld het recht op onderwijs, opleiding en training, het recht op begeleiding naar werk);
- billijke arbeidsomstandigheden (bijvoorbeeld eerlijke lonen, het recht op een goede balans tussen werk en privéleven);
- sociale bescherming en inclusie (bijvoorbeeld het recht op adequate werkloosheidsuitkeringen, het recht op gezondheidszorg of sociale huisvesting) (European Commission, 2017b).

Die moeten nog worden vertaald in specifieke acties en/of afzonderlijke wetgeving. De Commissie beklemtoont dat de uitvoering hoofdzakelijk de verantwoordelijkheid is van de nationale regeringen, overheidsinstanties en sociale partners op alle niveaus. Maar ze belooft ook op het Europese niveau alle beschikbare instrumenten in te zetten: het bestaande sociale acquis zal beter worden gehandhaafd, de EU-wetgeving zal worden geactualiseerd en aangevuld, de Europese sociale dialoog zal worden ondersteund en binnen het Europese semester zal de voortgang worden gemeten met een nieuw sociaal scorebord.<sup>4</sup> Er zal ook financiële steun worden voorzien vanuit de verschillende EU-

fondsen (Europese Commissie, 2017a). Dat de EPSR niet alleen vertaald zou worden in 'zachte' aanbevelingen, is belangrijk.

Een eerste stap werd gezet toen de Commissie tegelijk met de aankondiging van de EPSR een aantal concrete en ambitieuze initiatieven voorstelde, waarover (zonder succes) overleg werd gepleegd tussen Europese sociale partners. Die initiatieven draaien rond het evenwicht tussen werk en privéleven, de voorafgaande informatie aan werknemers, het garanderen van toegang tot sociale bescherming voor alle werknemers en zelfstandigen, en een interpretatieve mededeling van bestaande Europese wetgeving inzake de arbeidstijd. Het ging daarbij telkens om voorstellen die moeten uitmonden in nieuwe of aangepaste bindende Europese wetgeving met uitzondering van het voorstel rond de arbeidstijd. Het initiatief over de toegang tot sociale bescherming werd, na de aankondiging ervan, echter teruggeschroefd tot de publicatie van een voorstel tot Aanbeveling van de Raad, wat een 'zachtere' aanpak is. Het is nog te vroeg om de resultaten daarvan te beoordelen. Deakin (2017) is alvast positief over de EPSR in de mate dat die het economische en het sociale beleid van de Unie in een nieuw evenwicht brengt: sociaal beleid wordt weer erkend als een 'productieve factor', die bijdraagt tot economische groei en competitiviteit, die "toelaat ongelijkheid terug te dringen, zoveel mogelijk werkgelegenheid te creëren en het Europese menselijke kapitaal optimaal te ontplooiën" (Europese Commissie, 2016). Anderzijds lijkt het wel zo dat de aandacht voor het Sociaal Investeringspakket in de Commissie-Juncker naar de achtergrond verdwijnt (Sabato, Ghailani, Peña-Casas, Spasova e.a., 2018). In paragraaf 5 komen we terug op de EPSR en wijzen we op de noodzaak om die mooie beginselen om te zetten in tastbaar beleid (zoals ook beklemtoond door Sabato, Ghailani e.a., 2018).

### 3 Instrumenten van sociaal beleid in de EU

De afbakening van de bevoegdheden van de EU steunt op het beginsel van 'bevoegdheidstoedeling'. Dat wil zeggen dat de EU enkel kan handelen binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten zijn toebedeeld (Artikel 5 VEU). Het mededingingsbeleid, het monetaire beleid van de eurolanden of de gemeenschappelijke handelspolitiek zijn aan de EU toebedeeld. De EU heeft met de lidstaten ook gedeelde bevoegdheden, onder andere de interne markt, het sociale beleid (voor bepaalde aspecten), economische, sociale en territoriale samenhang en consumentenbescherming. Op die gebieden oefenen de lidstaten hun bevoegdheid uit voor zover de EU haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend (of wanneer de Unie beslist haar bevoegdheid niet meer uit te oefenen) (Artikel 2 VWEU). De Europese Unie heeft heel wat sociale wetgeving opgesteld, maar toch blijven grote delen van het sociale beleid (bijvoorbeeld sociale zekerheid, bijstand, gezondheid en welzijnsvoorzieningen, huisvesting, ...) in de handen van de lidstaten, hoewel de EU hen daarbij ondersteunt en aanvult (Artikel 153 VWEU). Nu heeft de EU niet alleen invloed op de ontwikkeling van de nationale welvaartsstaten via rechtstreekse ingrepen in het sociale domein. Economische en monetaire integratie verminderen de vrijheidsmarges voor nationaal beleid. In een eengemaakte markt, en zeker in een monetaire unie, kunnen lid-

staten bijvoorbeeld niet zomaar hun belastingen en bijdragen verhogen wanneer dat ten nadele is van hun competitiviteit (Verschraegen, 2010). Daarnaast heeft de ervaring van de crisis ons nog een andere les geleerd: wanneer de monetaire unie economisch instabiel is, dan bedreigt ze een essentiële taak van welvaartsstaten: zorgen voor sociale stabiliteit. Economisch en sociaal beleid moeten dus samen bekeken worden en hand in hand ontwikkeld worden. Dat is wellicht de belangrijkste les uit de recente geschiedenis van de EU.

In deze paragraaf bekijken we welke instrumenten Europa nu in handen heeft om sociaal beleid te voeren. We merken op dat het hier gaat over instrumenten in 'normale tijden'. Immers, toen de eurozone in een diepe crisis wegzakte, was er nog een ander type instrument: harde sociaaleconomische hervormingsprogramma's opgelegd aan landen met zware financiële problemen in ruil voor financiële steun. Zo kreeg Griekenland meerdere steunpakketten, waarbij de Trojka (de Europese Commissie, de Europese Centrale Bank en het Internationaal Monetair Fonds) zware budgettaire verplichtingen oplegde. In ruil voor nog meer steun moest Griekenland voldoen aan een hervormingsprogramma in het kader van het Europees Stabiliteitsmechanisme, een permanent noodfonds dat leningen verstrekt aan eurolanden met financiële problemen. Verregaande maatregelen, zoals het terugschroeven van de pensioenen en wedden van ambtenaren en ingrepen in de gezondheidszorg, moesten Griekenland er weer bovenop helpen: dat beleid leidde tot zeer zware inleveringen en trof andere groepen dan gepensioneerden uiteindelijk nog meer (zie tabel 2 in § 4). Sinds halfweg 2018 is het steunprogramma afgelopen en staat Griekenland na zes jaar eindelijk weer op eigen financiële benen.

### 3.1 Bindende Europese wetgeving

De Verdragen van de Europese Unie en het Handvest van de grondrechten van de EU vormen samen de primaire wetgeving, het constitutionele kader van de Unie. Daarnaast is er secundaire (afgeleide) wetgeving, zoals verordeningen, richtlijnen, besluiten (bindend) en aanbevelingen en adviezen (niet-bindend). Op het vlak van sociaal beleid is er heel wat bindende Europese wetgeving, zo zijn er richtlijnen met betrekking tot de werkomgeving en toegang tot werk (bijvoorbeeld gelijke behandeling op de werkvloer, beperking van de arbeidstijd, ...) en sociale bescherming (richtlijnen voor de coördinatie van sociale zekerheid of de gelijke behandeling inzake sociale zekerheid) (zie bijvoorbeeld European Commission, 2016). Bij een richtlijn is het doel bindend, maar kunnen lidstaten zelf de manier bepalen waarop ze dat zullen realiseren. Het grootste deel van het Europese sociale beleid komt echter tot stand via beleidscoördinatie (soms 'zachte wetgeving' genoemd).

### 3.2 Beleidscoördinatie

Met aanbevelingen en adviezen worden lidstaten aangespoord tot bepaald gedrag, zonder hen wettelijk te verplichten. Zo is er de aanbeveling van de Raad tot invoering van een jongerengarantie, waarmee de lidstaten zich ertoe verbinden om jongeren, bin-

nen de vier maanden nadat zij werkloos werden of het formele onderwijs verlaten, een kwaliteitsvol aanbod te bieden van banen, plaatsen in het leerlingstelsel, stages of voortgezette scholingen (Raad van de Europese Unie, 2013). De EU kan diverse andere handelingen stellen, zoals resoluties, verklaringen en actieprogramma's.

Op het vlak van beleidscoördinatie was er aanvankelijk een duidelijk onderscheid tussen 'harde' coördinatie en 'zachte' coördinatie. We ontleen de term 'harde coördinatie' aan de la Porte (2017): voor haar gaat het om economische en budgettaire beleidscoördinatie in het kader van het Europese semester (zie verder). Zij stelt die tegenover de 'zachtere' open coördinatiemethode (zie eerder), waarmee lidstaten die willen samenwerken op domeinen waar ze nationaal bevoegd voor zijn (zoals onderwijs, jeugd, cultuur, ...) gezamenlijk doelstellingen vastleggen. Via gezamenlijk gedefinieerde meetinstrumenten (statistieken, indicatoren, richtsnoeren) gaan de lidstaten elkaars prestaties vergelijken. Er bestaan daartoe verschillende analyse- en monitoringinstrumenten. Zo geeft de Social Protection Performance Monitor van het Comité voor Sociale bescherming een zicht op trends die in het oog moeten worden gehouden en volgt het European Social Policy Network (Europees Netwerk inzake Sociaal Beleid of ESPN) de vooruitgang op het vlak van sociale bescherming en inclusie op. Via peer reviews wisselen de lidstaten goede praktijken uit (bijvoorbeeld over alleenstaande moeders in armoede, sociaal ondernemerschap of *housing first*).<sup>5</sup> De Commissie houdt toezicht of de lidstaten hun doelstellingen halen. Toch blijft dat tamelijk vrijblijvend, aangezien de OMC niet leidt tot juridisch bindende afspraken. De OMC kan wel lidstaten die de afgesproken doelen niet behalen publiekelijk te kijk zetten, een soort *name-blame-shame* benadering (Vos & Debusscher, 2009). De verwachting is dat lidstaten die slecht presteren daardoor worden aangezet om het beter te doen. In de praktijk lijkt dat minder evident, sommigen stellen dan ook dat de OMC eerder tot teleurstellende resultaten leidt (Vos & Debusscher, 2009). Anderen zijn wel positief over de concrete resultaten van het OMC-proces (Vanhercke, 2016). Met de komst van Europa 2020 werd de sociale OMC grotendeels geïntegreerd binnen het Europese semester (Zeitlin & Vanhercke, 2018). De sociale en economische beleidscoördinatie maken daardoor deel uit van eenzelfde kader. Daardoor zien wij vandaag niet meer zo'n scherpe tegenstelling tussen 'harde' en 'zachte' processen, hoewel de relatie tussen de OMC en het Europese semester wat dubbelzinnig blijft.<sup>6</sup>

In dat Europese semester moeten de lidstaten hun beleid en begroting op elkaar afstemmen op EU-niveau. Het semester start met de 'jaarlijkse groeianalyse', waarin de Commissie haar algemene economische en sociale prioriteiten voor de EU en beleidsrichtsnoeren voor de lidstaten presenteert. De Commissie geeft ook advies over de begrotingsplannen van de landen van de eurozone, waarbij ze nagaat of die voldoen aan de vereisten van het Stabi-  
 liteits- en Groeipact (SGP). Het doel is begrotingsproblemen te voorkomen en buitensporige begrotingstekorten of overheidsschulden te corrigeren. Dat heeft gevolgen voor de manoeuvreerruimte van de lidstaten. Omdat sociale uitgaven de grootste hap uit de overheidsbudgetten vormen, is de druk van de begrotingseisen op de nationale welvaartsstaat aanzienlijk (de la Porte,

**De druk van de begrotingseisen op de nationale welvaartsstaat is aanzienlijk.**

2017). Zo zijn vele pensioenhervormingen in de voorbije jaren bepaald door Europese begrotingsbeperkingen. Landen met buitensporige macro-economische onevenwichtigheden worden ook scherper in het oog gehouden en krijgen eventueel een actieplan opgelegd (met mogelijke sancties bij niet-naleving). Steeds vaker worden daarbij ook sociale beleidsmaatregelen geëvalueerd (Bekker, 2017). De Commissie maakt voor alle lidstaten in zogenaamde 'landenverslagen' de balans op van de begrotingssituatie en de vooruitgang op het vlak van de EU-aanbevelingen van het vorige jaar. De lidstaten moeten daarop een nationaal hervormingsprogramma en een stabiliteits- of convergentieprogramma indienen,<sup>7</sup> waarin ze aangeven welke maatregelen ze zullen nemen. Elke lidstaat krijgt ook landenspecifieke aanbevelingen op maat. Zeitlin en Vanhercke (2018) spreken van een geleidelijke "socialisering van het Europese semester", vooral sinds 2012-2013, waarbij de EU in de landenspecifieke aanbevelingen steeds meer de nadruk is gaan leggen op sociale doelstellingen. Die koerswijziging zet zich duidelijk door, ook tegen weerstand van lidstaten in: zo werden Nederland en Duitsland recent op de vingers getikt vanwege lacunes in de sociale bescherming voor zelfstandigen.

Tijdens de voorbije jaren is dus een complex en genuanceerd beeld ontstaan, dat men in zekere zin als dubbelzinnig zou kunnen omschrijven: enerzijds is er nog steeds de erfenis van het harde besparingsbeleid dat doorgevoerd werd, anderzijds werden meer en meer sociale klemtonen gelegd in het Europese semester en getuigt de uitvoering in de praktijk vaak van flexibiliteit.

### 3.3 Europese fondsen

Ook de diverse financieringskanalen van de Europese Unie zijn belangrijke beleidsinstrumenten. Het ESF zet in op het stimuleren van het aanpassingsvermogen van werknemers en bedrijven en op een betere toegang tot werk. Ook worden mensen uit kansarme groepen geholpen om werk te vinden.<sup>8</sup> Sinds de huidige programmeringsperiode (2014-2020) moet ten minste 20% van de ESF-middelen in elke lidstaat worden besteed aan de bevordering van sociale integratie en de bestrijding van armoede. Het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG) verleent eenmalige individuele steun aan mensen die hun baan verliezen door structurele veranderingen als gevolg van globalisering.<sup>9</sup> Het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD), een concrete realisatie die tot stand kwam dankzij het Europese jaar tegen armoede (2010), is gericht op materiële hulp en bijstand (bijvoorbeeld voedselbedeling, kleding) en niet-materiële steun (zoals begeleiding).<sup>10</sup> Het EaSI-programma (het EU-Programma voor Werkgelegenheid en Sociale Innovatie) biedt financiële steun voor de modernisering van het werkgelegenheids- en sociaal beleid, voor arbeidsmobiliteit en voor het verbeteren van de toegang tot microkredieten en het stimuleren van maatschappelijk verantwoord ondernemen.<sup>11</sup> We mogen aannemen dat die fondsen een positieve impact hebben op het sociaal en werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten, bijvoorbeeld door het verhogen van de competenties van burgers, het stimuleren van de groei en het mogelijk maken van investeringen (zie bijvoorbeeld Europese Unie, 2017; Pérez-Viejo & Castro Clemente, 2016).



Belangrijk om op te merken, is dat op dit ogenblik de onderhandelingen voor een nieuw meerjarig financieel kader lopen. Dat is het kader waarin de maxima die de EU mag uitgeven binnen haar algemene begrotingen worden vastgelegd voor de komende periode (2021-2027). In mei 2018 presenteerde de Commissie haar voorstel voor die meerjarenbegroting. Een van de speerpunten is om de sociale dimensie van de EU te versterken, getuige onder andere een voorstel om het ESF en het EFG meer te laten aansluiten bij het Europese semester en de EPSR. Het ESF zou ESF+ worden, een bundeling van diverse sociale programma's en fondsen (waaronder het FEAD), gekoppeld aan bepaalde voorwaarden. Het EFG wordt herzien, zodat meer ontslagen werknemers er gebruik van zouden kunnen maken. De vraag is wat er van de voorstellen uiteindelijk zal komen: de Commissie wil de onderhandelingen met de Europese Raad en het Parlement voor de verkiezingen van mei 2019 afronden.

### 3.4 Europese sociale dialoog

Van een andere orde is de Europese Sociale Dialoog (ESD), waar onderhandelingen, raadplegingen, discussies en gezamenlijke acties plaatsvinden, bipartiet tussen de werkgevers- en werknemersorganisaties en tripartiet met de sociale partners en de Europese instellingen. De ESD speelt zich af op drie niveaus: interprofessioneel (waar zaken worden besproken over de economie en arbeidsmarkt in het algemeen), sectoraal (over sectorspecifieke zaken) en op bedrijfsniveau (via Europese ondernemingsraden). De ESD kan bindende sociale wetgeving aannemen via overeenkomsten (European Commission, 2016) en kan beschouwd worden als "een van de fundamentele pijlers van sociaal Europa" (Pochet & Degryse, 2017). Waar de ESD in de beginjaren en zeker daarna invloed uitoefende, was er sinds de jaren 2000 en vooral na de crisis sprake van een mislukking van de ESD. In 2015 nam de Commissie initiatieven om de ESD opnieuw te lanceren en parallel aan de afkondiging van de EPSR werd aan de Europese sociale partners gevraagd om over enkele belangrijke kwesties (zoals de toegang tot sociale bescherming) te overleggen. Helaas slaagden ze er niet in één enkel akkoord te vinden over de thema's die hun toevertrouwd werden, waardoor de interprofessionele sociale dialoog in Europa in een impasse is terecht gekomen (Clauwaert, 2018).<sup>12</sup>

## 4 Een belofte die niet ingelost wordt

Met de Lissabonstrategie en de EU2020-strategie werden sociale doelstellingen uitdrukkelijker in de agenda geschreven, maar men ging er toch van uit dat 'zacht beleid', dat zou mikken op de verantwoordelijkheidszin van de lidstaten en hun bekwaamheid om bij te leren, volstond. De voorstanders van een krachtiger Europees sociaal beleid geloofden dat nationale regeringen, inbegrepen regeringen die niet al te veel ophadden van Europees sociaal beleid, het gemakkelijkst 'onder druk' zouden komen om mee te stappen in een Europese sociale strategie wanneer de klemtoon zou liggen op armoede.

In de praktijk heeft dat niet de verhoopte resultaten opgeleverd. Al voor de crisis van 2008 zien we een trend van groeiende ongelijkheid en armoede in een aantal lidstaten.<sup>23</sup> De crisis van 2008 maakte in de Eurozone een einde aan het proces van convergentie tussen het noorden en het zuiden. In een aantal landen was de schok van de crisis zo hevig dat op haast alle inkomens zwaar ingeleverd werd (Vandenbroucke & Rinaldi, 2015; Andor, 2017).

## **De crisis maakte een einde aan het proces van convergentie tussen het noorden en het zuiden.**

In zulke context van geleidelijke trends en zware schokken is het niet mogelijk om de beleving van armoede te vatten met één enkele indicator. In de volgende grafieken beperken we ons tot de evolu-

tie van twee indicatoren uit de EU-SILC-survey 2008 en 2016:<sup>24</sup> ze zijn beide gebaseerd op een vergelijking van inkomens binnen landen (het gaat dus om louter nationale en 'relatieve' indicatoren<sup>25</sup>). De eerste indicator is de klassieke Europese indicator voor nationale armoederisico's, die centraal staat in de Lakenindicatoren die in 2001 vastgelegd werden. Hij is gebaseerd op een 'bewegende' armoederisicogrens: de indicator geeft weer hoeveel procent van de bevolking van een lidstaat leeft in een gezin met een equivalent beschikbaar huishoudinkomen lager dan 60% van het mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen<sup>26</sup> van dat land. Die armoedegrens stijgt (of daalt) automatisch mee wanneer de gemiddelde welvaart stijgt (of daalt). Een economische crisis kan dus als gevolg hebben dat de armoedegrens daalt; als de laagste inkomens minder inleveren dan het mediaan inkomen, zal ook het armoedecijfer dalen. Voor een 'ongelijkheidsmaatstaf' is dat perfect, maar als het gaat over 'armoede' is dat toch contra-intuïtief. Daarom tonen we ook een indicator van armoede op basis van een inkomensgrens die is 'vastgezet' op een bepaald tijdstip (i.c. SILC 2008).

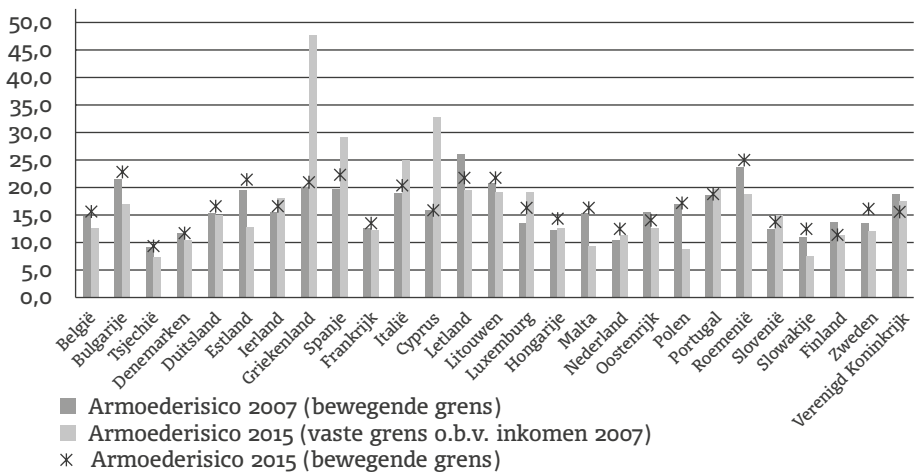
Die indicator geeft dus het armoederisico in een lidstaat in de veronderstelling dat de hoogte van de armoedegrens van de lidstaat hetzelfde zou zijn gebleven als in 2007 (aangepast aan de inflatie). Als alle inkomens stijgen (of dalen) aan hetzelfde tempo en de inkomensverdeling blijft constant, dan zal het armoederisico met vaste armoedegrens stijgen (of dalen): meer (of minder) mensen zullen een inkomen hebben onder de armoedegrens van 2007. De eerste indicator is vooral relevant als we toenemende ongelijkheid aan de onderkant van de inkomensverdeling in beeld willen brengen, wat in veel landen een dominante trend is van het voorbije decennium. De tweede indicator is vooral relevant als we ook willen tonen hoe een economische schok de levensstandaard van heel wat mensen beneden het peil van de armoedegrens van een bepaald jaar kan brengen. De tweede indicator meet eigenlijk gecombineerde effecten van algemene inkomensontwikkeling en herverdeling. Als de mediane inkomens gelijk blijven, maar de inkomensverdeling verslechtert (of verbetert) aan de onderkant, dan zal het armoederisico niet alleen met de bewegende grens, maar ook met de vaste grens stijgen (of dalen) (Vandenbroucke & Rinaldi, 2015). Tabel 1 vat een en ander samen.

**Tabel 1.** Armoede met bewegende of vaste grens.

Armoede met bewegende grens	Armoede met vaste grens
Armoederisico: gezinsinkomen lager dan 60% van het (nationaal) mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen van dat jaar (i.c. 2015).	Armoederisico: gezinsinkomen lager dan 60% van het (nationaal) mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen van 2007 (aangepast aan inflatie).
Welvaart van het land stijgt (of daalt): armoedegrens stijgt (of daalt) mee; armoederisico blijft ongewijzigd als de inkomensverdeling ongewijzigd blijft.	Welvaart van het land stijgt (of daalt): armoedegrens blijft op niveau 2007 (aangepast aan inflatie); armoederisico stijgt (of daalt) als inkomensverdeling ongewijzigd blijft.

Figuur 1 toont de armoederisico's in de EU (alle lidstaten met uitzondering van Kroatië), met beide indicatoren, zoals we die kennen uit SILC 2008 en SILC 2016.

**Figuur 1.** Armoederisico in de Europese Unie SILC 2008-2016 (inkomens 2007-2015),<sup>14</sup> vaste en bewegende armoederisicogrens, totale bevolking.



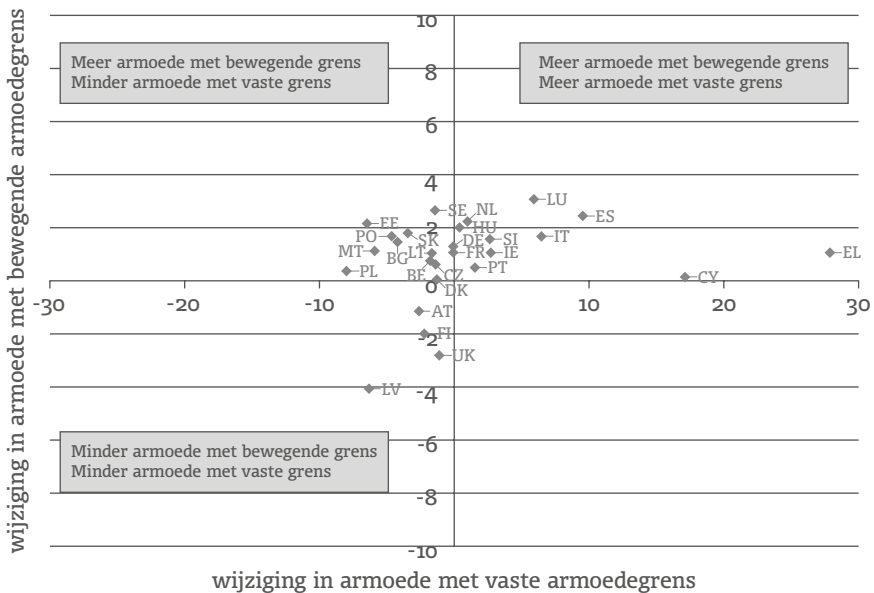
Bron: Eurostat, EU-SILC 2008 en 2016.

Voor een juist begrip van figuur 1 moeten we rekening houden met het feit dat de armoederisicogrens sterk varieert tussen de lidstaten vanwege verschillen in levensstandaard: waar iemand in België een verhoogd armoederisico heeft als het jaarlijkse gezinsinkomen van 2015 lager is dan 13.377 euro (voor een alleenstaande), is dat in pakweg Roemenië het geval bij een jaarinkomen lager dan 1.469 euro (zie ook Goedemé, Penne, Hufkens, Karakitsios e.a., 2017). Figuur 1 leert ons dat de ongelijkheid onderaan de inkomensverdeling in vele lidstaten toegenomen is: in 2015 ligt het relatieve armoederisico, gemeten met een bewegende armoedegrens, in zeer veel lidstaten boven het armoederisico van 2007. Wanneer we ook rekening houden met de algemene inkomensevolutie, dan is het beeld anders. Het armoederisico op basis van een vaste grens daalde (in het ene land al meer dan in het andere) in België, Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Estland,

Letland, Litouwen, Malta, Oostenrijk, Polen, Roemenië, Slowakije, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. In de meeste van die lidstaten steeg ook het mediaan beschikbaar inkomen (aangepast aan inflatie). Gemeten met een vaste armoedegrens, is het armoederisico toegenomen in Ierland, Griekenland, Spanje, Italië, Cyprus, Portugal en Slovenië.<sup>17</sup> In die lidstaten was de schok van de financieel-economische crisis over het algemeen ook het hardst: in de meeste van die landen nam het mediaan beschikbaar inkomen (aangepast aan de inflatie) af. Uitzonderingen op die algemene bevindingen zijn Roemenië en het Verenigd Koninkrijk (dalende armoede met vaste grens terwijl het beschikbaar inkomen daalde).

Figuur 2 is gebaseerd op dezelfde indicatoren, maar zoomt in op de wijzigingen die optreden tussen SILC 2008 en SILC 2016. We zien dat er drie groepen landen zijn. In een eerste relatief grote groep landen nam de armoede weliswaar niet toe op basis van een vaste armoedegrens, maar wel op basis van een bewegende grens; in die landen was er inkomensgroei, maar de groei was ongelijk verdeeld. In een andere relatief grote groep landen nam de armoede zowel toe op basis van een bewegende als een vaste grens: de inkomensongelijkheid steeg en bovendien zijn er in 2015 meer mensen met een inkomen beneden de armoedegrens van 2007 dan in 2007. Ten slotte is er een heel kleine groep waar de armoede gedaald is, zowel op basis van een bewegende als op basis van een vaste grens: iedereen ging vooruit en de ongelijkheid onderaan de inkomensladder nam af.

**Figuur 2.** Wijzigingen in het armoederisico in de Europese Unie, SILC 2008-2016 (inkomens 2007-2015),<sup>14</sup> vaste en bewegende armoederisicogrens, totale bevolking (wijziging in procentpunten).



Bron: Eurostat, EU-SILC 2008 en 2016.

Deze algemene cijfers zijn gemiddelden en verbergen dus belangrijke verschillen binnen de lidstaten, enerzijds tussen leeftijdsgroepen, anderzijds tussen gezinnen met een sterke band met de arbeidsmarkt en gezinnen met een zwakke band met de arbeidsmarkt. In tabel 2 bekijken we daarom de evolutie van de relatieve inkomensarmoede met een bewegende grens binnen elke lidstaat voor zes bevolkingsgroepen. We splitsen de bevolking op tussen 60-plussers en mensen die jonger dan 60 zijn. De mensen die jonger zijn dan 60 verdelen we verder in vijf groepen, op basis van de 'werkintensiteit' van het huishouden waarin ze leven:

- huishoudens met een zeer hoge werkintensiteit (ZHWI): de volwassen leden van het huishouden zijn aan het werk gedurende meer dan 85% van de tijd die overeenstemt met voltijds werk (bijvoorbeeld: een koppel met kinderen waarvan één partner onafgebroken voltijds gewerkt heeft tijdens het jaar waarop de enquête slaat, terwijl de andere partner onafgebroken vier vijfde gewerkt heeft);
- huishoudens met hoge werkintensiteit (HWI): de volwassen leden van het huishouden zijn aan het werk tussen 55% en 85% van de tijd die overeenstemt met voltijds werk;
- huishoudens met medium werkintensiteit (MWI): de volwassen leden van het gezin zijn aan het werk tussen 45% en 55% van de tijd die overeenstemt met voltijds werk (bijvoorbeeld: een alleenstaande die halftijds werkt);
- huishoudens met lage werkintensiteit (LWI): de volwassen leden van het gezin zijn aan het werk tussen 20% en 45% van de tijd die overeenstemt met voltijds werk;
- huishoudens met zeer lage werkintensiteit (ZLWI): de volwassen leden van het gezin zijn aan het werk gedurende hoogstens 20% van de tijd die overeenstemt met voltijds werk (bijvoorbeeld: een koppel waarvan één partner gedurende drie maanden voltijds gewerkt heeft).

Om deze cijfers goed te interpreteren, voegen we in de laatste kolom van tabel 2 ook de evolutie toe van de armoedegrens, in koopkrachttermen: we vergelijken de koopkracht van de gehanteerde armoedegrens op het einde van de periode (2013-2015) met de koopkracht van de armoedegrens bij het begin van de periode (2004-2006). Men ziet zeer dramatische verschillen, met enkele landen waar het mediaan inkomen (en dus de armoedegrens) fors toenam en enkele landen waar de armoedegrens spectaculair daalde.

De cijfers zijn in cursief gedrukt en grijs gearceerd als het gemiddelde armoederisico voor een deelgroep minstens 1 procentpunt lager lag tijdens de jaren 2013-2015, in vergelijking met de jaren 2004-2006. Bij het lezen van tabel 2 is het belangrijk om voor ogen te houden dat het gaat om een armoedemeting met een bewegende armoedegrens. Het gaat dus om een ongelijkheidsmaatstaf, geen maatstaf voor absolute armoede. Indien het mediaan gezinsinkomen daalt, kan iemand uit de armoede, zo gedefinieerd, 'ontsnappen' louter omdat zijn of haar gezinsinkomen niet daalt. We zien dat het armoederisico van de 60-plussers, zo gedefinieerd, in vele lidstaten daalde. Die 60-plussers zijn in belangrijke mate afhankelijk van pensioenen. Die gunstige evoluties hebben een dubbele verklaring: enerzijds een langlopende trend van verbetering van pensioenuitkeringen (door de 'rijping' van pensioenstelsels, met inbegrip van het feit dat de loopbanen en dus de pensioenen van vrouwen ook stilaan beter worden; België is daar

een voorbeeld van); anderzijds waren pensioenen beter dan andere inkomens bestand tegen de schok van de crisis.

**Tabel 2.** Relatieve inkomensarmoede met een bewegende armoedegrens: vergelijking van het gemiddelde uit SILC 2014-2016 (inkomens 2013-2015) met het gemiddelde uit SILC 2005-2007 (inkomens 2004-2006), in procentpunten.

Armoede met bewegende grens: 2013-2015 in vergelijking met 2004-2006 (*)							
	Bevolking jonger dan 60 jaar						Armoede grens (**)
	ZHWI	HWI	MWI	LWI	ZLWI	60+	
EU zonder Kroatië	0,6	1,4	2,4	6,3	5,2	-3,3	
België	0,3	1,1	0,5	5,1	7,9	-5,8	6%
Bulgarije	3,0	9,8	7,2	6,8	-0,4	3,4	65%
Cyprus	0,7	-0,7	0,7	4,2	2,2	-23,6	-19%
Denemarken	-0,1	3,1	2,0	6,5	0,4	-5,7	6%
Duitsland	2,0	2,9	5,6	8,7	16,4	4,1	7%
Estland	1,7	2,8	5,3	-5,3	-5,4	8,3	50%
Finland	0,0	-2,4	-1,5	-0,9	3,0	-4,7	8%
Frankrijk	1,3	2,7	1,8	7,6	6,0	-5,2	15%
Griekenland	-3,9	-2,5	-2,9	10,0	7,8	-9,9	-36%
Hongarije	1,0	3,0	6,1	13,0	4,0	0,2	-15%
Ierland	-0,9	-2,3	0,2	-8,4	-8,4	-11,9	0%
Italië	1,8	2,7	5,0	6,6	6,2	-5,8	-9%
Letland	-2,3	-2,7	-2,8	-1,9	-3,1	2,7	49%
Litouwen	-0,3	-1,0	1,1	-1,1	0,1	2,1	44%
Luxemburg	1,3	3,5	0,5	0,2	6,6	0,4	-5%
Malta	0,1	3,7	1,3	9,6	6,4	-2,4	22%
Nederland	-1,8	0,3	1,5	5,4	15,6	1,2	6%
Oostenrijk	1,3	3,4	2,2	6,7	5,4	-0,1	8%
Polen	-2,3	-4,3	-0,7	7,6	9,5	4,9	46%
Portugal	0,1	1,8	2,3	7,4	7,4	-7,6	-1%
Roemenië	0,7	9,2	10,5	24,4	2,2	-9,4	0%
Slowakije	-1,8	-0,9	-0,2	9,0	23,2	-0,5	68%
Slovenië	0,5	1,8	1,7	14,4	13,1	-1,7	6%
Spanje	0,5	2,8	2,7	7,3	4,5	-13,1	1%
Tsjechië	0,7	1,2	1,1	-6,3	9,3	2,4	30%
Verenigd Koninkrijk	1,2	0,6	1,3	-10,4	-14,7	-7,1	-15%
Zweden	0,0	2,0	-0,8	17,3	29,4	5,4	23%

(\*) Positieve cijfers wijzen op stijgende armoede. Het gaat om SILC 2014-2016 vergeleken met SILC 2005-2007; voor alle landen, behalve Ierland en het Verenigd Koninkrijk gaat het dus over observaties over 2004-2006 en 2013-2015. Voor Bulgarije gaat het om een vergelijking met 2005-2006, en voor Roemenië gaat het om een vergelijking met 2006, omdat SILC in die landen pas later startte; die cijfers moeten daarom met het nodige voorbehoud gelezen worden. We nemen liefst gemiddelden over verschillende jaren omdat de SILC-cijfers in deze tabel soms op zeer kleine groepen slaan. Het cijfer voor de EU is een gewogen gemiddelde over alle lidstaten, zonder Kroatië.

(\*\*) We drukken de armoedegrenzen voor de opeenvolgende SILC-jaren uit in prijzen van 2015 (met behulp van de consumptieprijnsindex) en berekenen dan de toe- of afname tussen het gemiddelde cijfer voor SILC 2005-2007 en het gemiddelde cijfer voor SILC 2014-2016. De consumptieprijnsindexen zijn die van het jaar voordien (bijvoorbeeld 2004 voor SILC 2005), behalve voor Ierland en het Verenigd Koninkrijk.

Bron: Eurostat, EU-SILC 2005, 2006, 2007, 2014, 2015, 2016 en HICP 2004-2016; geraadpleegd op 21/5/2018.

Het is niet toevallig dat het relatieve armoederisico van 60-plussers afnam in landen waar de economische crisis zwaar toesloeg, zoals Griekenland, Cyprus, Spanje, Italië, Portugal, Ierland en het Verenigd Koninkrijk: in de laatste kolom van tabel 2 ziet men dat de armoedegrens (en dus het mediaan inkomen) op het einde van die periode in enkele van die landen nog steeds diep beneden het niveau van het begin van de periode ligt. Toch zijn er ook enkele landen met stijgende armoedecijfers bij ouderen, zoals Duitsland, Estland, Polen en Zweden. In Polen, Estland en Zweden namen de mediane inkomens en de armoedegrens echter toe. Het gaat in die landen om een 'groeiemodel' waarbij de gepensioneerden (maar ook enkele andere categorieën) achterop bleven.

Bij de mensen die jonger zijn dan 60 zien we in de meeste landen stijgende relatieve armoederisico's voor alle types van huishoudens, zowel voor huishoudens waar de volwassenen veel aan het werk zijn (ZHWI en HWI) als voor huishoudens waar de volwassenen weinig aan het werk zijn (ZLWI en LWI). Maar het is toch vooral in de laatste groep dat de armoederisico's sterk toegenomen zijn. In 2015 bedroeg, gemiddeld over de hele EU, het armoederisico bij mensen jonger dan 60 slechts 6% als ze leefden in een huishouden met een zeer hoge werkintensiteit (ZHWI); in vergelijking met de jaren voor de crisis houdt dat een beperkte toename in. Bij diegenen die leefden in een huishouden met zeer lage werkintensiteit (ZLWI) was het gemiddelde armoederisico toegenomen tot 60%, een stijging met 5 procentpunten. De kloof, qua armoederisico, tussen 'werkrijke' en 'werkarme' gezinnen, is dus verder toegenomen. Tegelijkertijd is er ook een polarisatie opgetreden inzake werkgelegenheid: over heel Europa genomen, is het aandeel mensen dat leeft in huishoudens met zeer hoge werkintensiteit (ZHWI) vandaag hoger dan voor de crisis van 2008; het aandeel mensen in huishoudens met lage en zeer lage werkintensiteit (LWI en ZLWI) ligt vandaag nog steeds hoger dan voor 2008.

We zien dus een dubbele polarisatie: meer mensen leven in werkarme huishoudens; werkarme huishoudens kennen een groter relatief armoederisico (zie Vandenbroucke & Corluy, 2014; European Commission, 2017c). De eerste vaststelling hangt vooral samen met de economische crisis; de tweede trend begon in vele landen al voor de crisis. De combinatie van die twee trends verklaart een belangrijk deel van de toenemende armoede bij niet-ouderen in de EU wanneer we werken met een bewegende armoedegrens; een ander deel van de verklaring ligt in het feit dat de armoederisico's ook gestegen zijn bij gezinnen die niet werkarm zijn (de groepen MWI, HWI en ZHWI van tabel 2): hoewel het meestal om een zeer beperkte stijging van het armoederisico gaat, betreft het wel grote groepen mensen. Dat wil niet zeggen dat alle landen hetzelfde patroon volgden: sinds 2004 hebben sommige landen stijgende werkgelegenheid gecombineerd met dalende armoede bij de niet-ouderen; in andere landen nam de armoede bij de niet-ouderen, gemeten met een bewegende armoedegrens, toe ondanks stijgende werkgelegenheid. En, zoals eerder gezegd, was de schok van de crisis ook zeer verschillend van land tot land: in sommige landen nam de armoede gemeten met een vaste armoedegrens dramatisch toe, terwijl ze met een bewegende armoedegrens weinig toenam.

De groeiende inkomenskloof tussen huishoudens met lage en zeer lage werkintensiteit enerzijds, en huishoudens met zeer hoge werkintensiteit anderzijds, is zichtbaar in vele

landen, maar toch niet zo gemakkelijk te verklaren. Verschillende factoren spelen een rol (Cantillon, Goedemé, & Hills, te verschijnen):

- Beleidswijzigingen: belastings- en uitkeringsstelsels zijn in heel wat landen relatief minder genereus geworden voor mensen zonder werk dan voor mensen met werk.
- Maar ook zonder wijzigingen in het beleid wordt het armoederisico in huishoudens waar volwassenen niet aan het werk zijn groter naarmate die volwassenen langer werkloos zijn: in de meeste landen worden de uitkeringen minder genereus naarmate mensen langer werkloos zijn.
- Veranderingen in huishoudstructuren spelen ook een rol: een alleenstaande moeder die een huishouden vormt met een 'gemiddelde' of 'lage werkintensiteit' (bijvoorbeeld een alleenstaande moeder die deeltijds werkt) loopt een groter armoederisico dan een koppel met dezelfde werkintensiteit (bijvoorbeeld een koppel waarvan beide partners deeltijds werken of een koppel waarvan één partner voltijds werkt en de andere niet): die huishoudens hebben immers dezelfde vaste kosten.
- Veranderingen op de arbeidsmarkt spelen ook in het nadeel van huishoudens met een lage werkintensiteit: de beloningsverschillen tussen atypische jobs (kleine deeltijdse jobs, tijdelijke jobs, ...) en klassieke voltijdse jobs nemen toe, en werkarme huishoudens zijn meer aangewezen op de eerste soort jobs.
- Migratie speelt in verschillende landen een rol in de stijgende armoedecijfers, zeker in België.

Wijzigingen op de arbeidsmarkt en in de gezinssamenstelling beïnvloeden ongetwijfeld ook de armoedecijfers bij huishoudens die wel werkintensief zijn. In de mate dat de mediane levensstandaard bepaald wordt door het inkomen van tweeverdieners, groeit het armoederisico van eenverdieners, zelfs al zijn die aan het werk. En als die eenverdieners aangewezen zijn op precare en slecht betaalde jobs, versterkt dat nog hun armoederisico.

Heeft het beleid van de Europese lidstaten gefaald? Opnieuw moeten we onderscheid maken tussen trends die zich geleidelijk doorgezet hebben, ook voor de crisis, en de schok van de crisis. Activering was een belangrijk thema in het Europese beleidsdiscours sinds de lancering van de Europese Werkgelegenheidsstrategie in 1997. Een activeringsbeleid moet nochtans niet gepaard gaan met een achteruitgang van de uitkeringen. De Europese aanbeveling over actieve inclusie uit 2008 kan zeker ook niet als zodanig gelezen worden: wat nodig is, is beleid dat zorgt voor méér kansen op werk en betere bescherming voor diegenen die ondanks dat beleid toch niet aan het werk geraken. Maar de nadruk op activering en financiële prikkels heeft er in vele landen ongetwijfeld toe bijgedragen dat belastings- en uitkeringsstelsels relatief genereuzer werden voor werkenden dan voor werklozen. Zijn welvaartsstaten daardoor minder herverdelend geworden? Het antwoord op die vraag is niet evident. Sommige studies besluiten dat belastings- en uitkeringsstelsels in vele landen over de lange termijn beschouwd minder herverdelend zijn geworden; andere studies betwisten dat (OESO, 2017; Caminada e.a., 2019). Uit microsimulaties blijkt dat het belasting- en uitkeringsbeleid in heel wat landen tijdens het voorbije decennium vaak eerder 'progressief' was dan 'regressief', dat wil zeggen dat het op zichzelf eerder bijdroeg aan het verminderen van ongelijkheden dan aan het vergroten van ongelijkheden (Hills, Paulus, Sutherland, & Tasseva, te



verschijnen, zie ook hoofdstuk 3 in dit Jaarboek). Maar zelfs waar het progressief was, was het uitkerings- en belastingbeleid van de overheden blijkbaar niet krachtig genoeg om de negatieve gevolgen van evoluties in arbeidsmarkten, wijzigende gezinsstructuren en migratie teniet te doen. Het lijkt erop dat de welvaartsstaten “harder moesten werken om (inzake armoede en ongelijkheid) stil te staan” (Vandenbroucke, te verschijnen; Cantillon, Goedemé, & Hills, te verschijnen).

Dat de schok van de crisis zo zwaar was in een aantal landen heeft wél alles te maken met falend beleid, met name op het niveau van de Eurozone. Europa heeft een muntunie zonder ‘schokdempers’: in tegenstelling tot de Amerikaanse muntunie, beschikt de eurozone niet over solidaire verzekeringsmechanismen die individuele lidstaten beschermen wanneer ze getroffen worden door uitzonderlijk zware economische en financiële schokken. Mede daarom grepen de Europese regeringen spoedig na het uitbreken van de crisis naar een streng besparingsbeleid, waarbij aan individuele landen gevraagd werd om aan een snel tempo ‘budgettaire orde op zaken’ te zetten. De nationale welvaartsstaten konden daardoor niet de stabiliserende rol spelen die ze traditioneel bij het uitbreken van een crisis moeten opnemen (zie ook Verschraegen, 2010, voor het beleid dat gevoerd werd tijdens de Eurozone-crisis).

**De eurozone beschikt  
niet over solidaire  
verzekeringsmechanismen  
die lidstaten beschermen  
bij zware economische en  
financiële schokken.**

Wanneer we vandaag terugkijken naar de jaren waarin de Europese Werkgelegenheidsstrategie en de Lissabonstrategie het Europese beleidsdenken bepaalden (1997-2010), dan moeten we erkennen dat de rol die overheden moeten spelen om te zorgen voor stabiliteit

zwaar onderschat werd, zowel in het financieel-monetaire, in het economische als in het sociale beleid. Tijdens de voorbereiding van de muntunie lag de klemtoon op de noodzakelijke ‘flexibiliteit’ in nationale arbeidsmarkten. In een aantal landen waren er goede argumenten voor meer flexibiliteit, zeker als die gekoppeld zou worden aan beleid dat individuele werknemers weerbaarder zou maken door meer te investeren in scholing, opleiding en de begeleiding van transitie op de arbeidsmarkt. Die visie op flexibiliteit (*flexicurity*) stond centraal in de Europese Werkgelegenheidsstrategie die in 1997 gelanceerd werd (zie eerder). Maar na de schok van de financieel-economische crisis drong geleidelijk door dat er ook instituties nodig zijn die zorgen voor stabiliteit – ook in het functioneren van arbeidsmarkten (Vandenbroucke, 2017e). Stabiliteit vraagt instrumenten die kwetsbare individuen beschermen: een goede werkloosheidsverzekering stabiliseert de economie, omdat ze de koopkracht van werklozen beschermt. Nog anders gezegd, stabiliteit op macroniveau en de bescherming van kwetsbare individuen op microniveau gaan hand in hand. Stabiliteit in een muntunie is ook gediend met goed gecoördineerd sociaal overleg in de lidstaten. Veerkrachtige welvaartsstaten veronderstellen een combinatie van individueel ‘empowerment’, collectieve bescherming en gecoördineerd sociaal overleg (Vandenbroucke, 2017c).

Dat inzicht is tijdens de voorbije jaren geleidelijk gegroeid, met name bij de Europese Commissie. Alle muntunies in de wereld zijn echte ‘verzekeringsunies’. Ze centralise-

ren het beheer van risico's, niet alleen in het banksysteem, maar ook met betrekking tot werkloosheid (Vandenbroucke, 2017d). Werkloosheidsuitkeringen zijn een federale bevoegdheid in landen zoals Canada en Duitsland, en in de Verenigde Staten zijn ze een gedeelde verantwoordelijkheid van de staten en de Amerikaanse federale overheid: wanneer de nood hoog is, komt het federale niveau tussen om de werkloosheidsverzekering van de staten te ondersteunen en aan te vullen. De idee dat een Europese 'bankenunie' (wat een wederzijdse verzekering tegen risico's in het banksysteem inhoudt) nodig is, is intussen algemeen aanvaard. In haar publicaties over de voltooiing van de muntunie stelt de Commissie dat de muntunie ook begrotingsstabilisatoren (*fiscal stabilizers*) nodig heeft. Die zouden bijvoorbeeld de vorm kunnen aannemen van een herverzekering van de nationale werkloosheidsverzekeringen, waarbij een Europees fonds steun geeft aan nationale werkloosheidsverzekeringen wanneer lidstaten getroffen zijn door een zware crisis. Op het ogenblik dat we dit schrijven, schijnt de Europese Commissie de voorkeur te geven aan een fonds dat de publieke investeringscapaciteit van lidstaten zou ondersteunen wanneer ze getroffen worden door een economische crisis en geconfronteerd worden met verminderde inkomsten en hogere uitgaven voor werkloosheid (Europese Commissie, 2017d). Die twee opties zijn gebaseerd op hetzelfde inzicht, namelijk dat het belangrijk is dat de automatische stabilisatoren van welvaartsstaten hun rol kunnen spelen tijdens crisissen terwijl tegelijkertijd hun publieke investeringscapaciteit beschermd wordt.

## 5 Een kritische terugblik en vooruitblik

Bij de eeuwwisseling werden hoge verwachtingen gecreëerd over wat de Europese Unie en de lidstaten samen zouden kunnen doen om armoede te verminderen. We zijn intussen bijna twintig jaar verder en we weten dat die hoopvolle verwachtingen niet werden ingelost. Waarom? Vaak wordt aangehaald dat de Europese beleidsmethode – de zachte beleidscoördinatie, die we beschreven hebben in paragraaf 3 – 'te zacht' was: richtsnoeren en doelstellingen waren nooit juridisch bindend. Het is echter te gemakkelijk om te stellen dat het essentiële probleem van de Lissabonstrategie en de latere strategie Europa 2020 eruit bestond dat ze zich inzake armoede beperkte tot niet-bindende richtsnoeren. Wat de EU betreft, heeft het essentiële probleem meer te maken met het feit dat armoedebestrijding losgekoppeld werd van het bredere sociale en economische beleid. We lichten dat hieronder toe. De focus op de EU mag ons natuurlijk niet doen vergeten dat de lidstaten zelf een zeer grote verantwoordelijkheid dragen voor wat er inzake armoede gebeurde in hun eigen land, en daarop ook zeer verschillende visies hebben.

## 5.1 De moeilijkheid om Europees antiarmoedebeleid te ontwikkelen

Moet het sociale beleid van de lidstaten op dwingende wijze geharmoniseerd worden om Europees sociaal beleid te kunnen voeren? In de beginjaren van de EEG was het logisch om Europees sociaal beleid vooral te bekijken vanuit het perspectief 'harmonisatie': het sociaal bestel van de beperkte groep landen die de EEG vormden, was niet zo verschillend en de belangrijkste zorg was dat gebrek aan eenvormigheid ertoe zou leiden dat de meest ontwikkelde lidstaten een competitief nadeel zouden ondervinden ten opzichte van economisch minder ontwikkelde lidstaten (Hantrais, 1995). Het debat ging daarbij niet zozeer over armoedebestrijding, maar wel over lonen en arbeidsvoorwaarden. De geleidelijke uitbreiding van Europa had een dubbel effect: niet alleen werden de economische verschillen tussen de landen groter, maar er traden lidstaten toe met totaal andere welvaartsregimes. In de zuidelijke lidstaten, die met de toetreding van Spanje, Portugal en Griekenland veel gewicht wonnen, steunde de welvaartsstaat nog fel op het belang van de familie en tradities en in de oostelijke lidstaten waren de sociale voorzieningen minder goed uitgebouwd. Volgens Scharpf (2015) ligt het fundamentele probleem daar: in een steeds heterogenere Unie is politieke overeenstemming over positief sociaal beleid steeds moeilijker te bereiken en het enige wat gebeurt, is steeds verdergaande liberalisering. Scharpf is daarover te pessimistisch (het is niet juist dat in de Europese Unie alleen maar liberaliserende beslissingen genomen worden). Maar nadat de oostelijke lidstaten bij hun toetreding tot de EU het bestaande 'sociaal acquis'<sup>18</sup> moesten aanvaarden – wat positief was – hebben ze over het algemeen wel op de rem gestaan voor een actieve Europese rol inzake sociaal beleid, laat staan het toekennen van nieuwe sociale bevoegdheden aan de EU (Deakin, 2017).

Los van het voorgaande, kunnen we echter niet om de vaststelling heen dat lidstaten hoe dan ook hun soevereiniteit inzake sociaal beleid niet willen verliezen (Jessoula & Madama, 2018): in het sociale beleid is subsidiariteit een heilig principe. Dat geldt bij uitstek voor een thema als armoedebestrijding: ook binnen de lidstaten is het armoedebeleid vaak zeer gedecentraliseerd, met een grote rol voor lokale besturen. Subsidiariteit geldt dus niet alleen tussen de lidstaten, maar ook binnen de lidstaten. Gegeven de groeiende heterogeniteit tussen de lidstaten, maar ook vanwege de aandacht voor een thema als armoede, is het dus niet verwonderlijk dat de idee van 'harmonisatie' (grotere uniformiteit in sociale beschermingssystemen) verdween uit het Europese debat, dat 'convergentie' het leidmotief werd en dat vervolgens benadrukt werd dat lidstaten via eigen, verschillend beleid, moesten streven naar gemeenschappelijke Europese doelstellingen.

Inzake armoedebestrijding is het treffen van maatregelen op Europees niveau inderdaad geen sinecure. Er is niet alleen een mix van beleidsmaatregelen nodig, waarbij er geen recept bestaat dat in alle lidstaten zou kunnen worden toegepast (Hantrais, 1995). De inspanningen die nodig zijn in de lidstaten om armoede te verminderen, zijn ook zeer verschillend. In 2009 kwam het Europese Parlement (2009) bijvoorbeeld met een resolutie over actieve inclusie, waarbij het zijn verzoek aan de Raad herhaalt "om in te stemmen met een EU-doelstelling voor minimuminkomensregelingen en ondersteunende

uitkeringsregelingen". Daarbij zou de inkomenssteun minstens 60% van het nationale gemiddelde inkomen moeten bedragen, met andere woorden zouden de minimumuitkeringen gelijk moeten liggen met de nationale armoederisicogrenzen. Die resolutie is echter niet gemakkelijk uitvoerbaar in de praktijk. Vandenbroucke, Cantillon, Van Mechelen, Goedemé e.a. (2012) voerden een gedachte-experiment uit over het optrekken van de sociale bijstand tot de Europese armoedegrens. Dat blijkt een zeer complexe aangelegenheid, onder meer vanwege de grote economische diversiteit tussen de lidstaten en de zeer uiteenlopende architectuur van hun sociale beschermingsystemen. Het verhogen van het bedrag van sociale bijstand vertaalt zich daarenboven niet per se in minder armoede (bijvoorbeeld vanwege *non-take-up*) en zou tot werkloosheidsvallen leiden. Wat nodig is, is een goed uitgebouwde welvaartsstaat met een toereikende sociale zekerheid, een goed functionerende arbeidsmarkt en efficiënte minimuminkomensbescherming. Bovendien zou de budgettaire kost aanzienlijk zijn in een aantal lidstaten (waarbij vooral de arme Centraal- en Oost-Europese en Zuiderse lidstaten meer inspanningen zouden moeten leveren). Een vraagstuk van solidariteit *binnen* de lidstaten gaat dus in wezen ook om een vraagstuk van solidariteit *tussen* de lidstaten (Vandenbroucke e.a., 2012). Het besluit uit dat kritische onderzoek is niet dat de Europese armoededoelstellingen niet versterkt kunnen worden en steviger opgevolgd; de conclusie is dat het succes daarvan mede afhangt van de vraag of er in het algemeen een 'opwaartse convergentie' kan georganiseerd worden tussen de lidstaten.

## **Een vraagstuk van solidariteit binnen de lidstaten gaat ook om een vraagstuk van solidariteit tussen de lidstaten.**

De conclusie lijkt dus enigszins paradoxaal: als je een gevoelig en complex thema als armoedebestrijding op de agenda zet, dan is een 'niet-bindende' aanpak de enige mogelijkheid om vooruitgang te boeken. Een en ander bete-

kent echter niet dat de bestaande coördinatieprocessen niet kunnen verbeterd worden. Een cruciale en positieve evolutie, waar we het eerder al over hadden, is dat sociale kwesties nu aan de orde komen in het Europese semester. Een beetje brutaal gesteld: tijdens de Lissabonstrategie konden de sociale ministers van de lidstaten samen met de Commissaris verantwoordelijk voor sociale zaken tot op zekere hoogte 'hun ding doen', met mooie verklaringen en doelstellingen, maar de ministers van Economie en Financiën en de rest van de Commissie waren daardoor niet gebonden. Dat is met het Europese semester drastisch veranderd: elke zin in de landenspecifieke aanbevelingen wordt nu onderhandeld tussen de 'sociale' en de 'economische' actoren. Dat geeft voor de 'sociale' actoren op het EU-niveau minder vrijheidsgraden, maar meer impact.

De sociale beleidsprocessen zelf kunnen echter ook nog versterkt worden. Eerder wisten we er al op dat de lidstaten in het kader van de Lissabonstrategie en Europa 2020 te veel vrijheid hebben gekregen om eigen, afwijkende doelstellingen te formuleren inzake sociale insluiting, zonder dat duidelijk was hoe die afwijkende doelstellingen pasten in de grotere Europese ambitie om de armoede te verminderen. Dat mag niet herhaald worden. Maar de belangrijkste evolutie die zich volgens ons nu moet voltrekken, betreft een verschuiving van een historische klemtoon op 'resultaten' (*outcomes*) in de gemeenschappelijke Europese analyses van het beleid van de lidstaten, naar een

klemtoon op 'instrumenten' (*policy levers*). De lidstaten moeten aangesproken worden op de kwaliteit en de onderlinge samenhang van een aantal cruciale beleidsinstrumenten, die nodig zijn in een antiarmoedebeleid. Nog anders gezegd, de *benchmarking* en opvolging van het nationale beleid moeten gebeuren met het oog op wenselijke *policy packages*. Dat kan gebeuren zonder te vervallen in een *one-size-fits-all*-aanpak, en dus met respect voor de diversiteit van de lidstaten (Cantillon, Marchal, & Luigjes, 2015). De druk op de lidstaten om de effectiviteit en onderlinge samenhang van die instrumenten waar nodig te versterken, moet een centrale plaats krijgen in het Europese semester. Dat is ook een methode om een aantal principes van de EPSR, die niet gemakkelijk vertaald kunnen worden in bindende en harmoniserende Europese wetgeving, toch een tastbare rol te geven in het Europese beleid. Het goede nieuws is dat die evolutie naar aandacht voor beleidsinstrumenten opgestart is, met nieuwe zogenaamde *benchmarking frameworks*; die inspanningen moeten voortgezet worden en stevig geïntegreerd in de beleidsprocessen.<sup>19</sup>

## 5.2 Succesvol antiarmoedebeleid veronderstelt sterke Europese welvaartsstaten

De belangrijkste les uit de voorbije twintig jaar is dat armoedebestrijding niet geïsoleerd kan worden van het bredere sociaaleconomische beleid. Om armoede te voorkomen, zijn robuuste welvaartsstaten nodig, met arbeidsmarkten die kansen bieden aan iedereen. Om armoede te voorkomen, is ook financiële en economische stabiliteit nodig. Welvaartsstaten dragen bij tot economische stabiliteit, maar ze moeten die stabiliserende rol ook kunnen spelen. En lidstaten die economisch minder ontwikkeld zijn, moeten in staat gesteld worden om economische inhaalbewegingen te maken. Wat voorligt, is dus een breed debat over de ambities van de Europese Unie en de rol die sterke nationale welvaartsstaten daarin krijgen.

Op het ogenblik dat we dit hoofdstuk schrijven, is dat bredere debat aarzelend aan de gang: aarzelend, omdat de politieke constellatie in de lidstaten dat broodnodige debat niet gemakkelijk maakt. In maart 2017 presenteerde de Commissie alvast een Witboek over de toekomst van Europa. Het Witboek presenteert vijf toekomstscenario's: voortdoen op de huidige weg, een eengemaakte markt en niets meer, nauwere samenwerking tussen lidstaten die dat willen, meer doen op minder fronten of juist meer samenwerken op meer domeinen (Europese Commissie, 2017b). In april 2017 presenteerde de Commissie naast haar definitieve voorstel voor de EPSR ook een discussienota over de sociale dimensie van Europa (Europese Commissie, 2017c). Naar analogie met het Witboek stelt de discussiepaper verschillende scenario's voor: beperking van de sociale dimensie tot het vrije verkeer; wie op sociaal gebied meer wil doen, kan dat doen; of de EU kan de sociale dimensie samen verdiepen. Analytisch is die discussienota niet zeer bevredigend, omdat ze de indruk creëert dat 'alles mogelijk is', gaande van een eenvoudige aanpak voor de hele Unie, tot een menu waar iedere lidstaat vrijblijvend uit kan kiezen (Vandenbroucke, 2017c). In onze ogen zijn sociale initiatieven zinvol indien ze, qua deelname van de lidstaten, beantwoorden aan een van volgende modellen: ofwel

omvatten ze alle lidstaten (bijvoorbeeld maatregelen om sociale dumping te voorkomen: die moeten dwingend gelden voor de hele interne markt); ofwel omvatten ze de hele Eurozone (bijvoorbeeld een herverzekering van de werkloosheidsverzekeringen van de lidstaten, om de stabiliteit van de Eurozone te bevorderen).

In november 2017 werd, zoals eerder besproken, de EPSR formeel goedgekeurd door de Europese Commissie, het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie. Potentieel is dat een belangrijk initiatief, omdat de EPSR de algemene principes waar welvaartsstaten voor moeten staan goed schetst en die principes nu door alle lidstaten van de Unie, zonder uitzondering, aanvaard zijn. Dat initiatief getuigt van nieuwe inzichten die geleidelijk gerijpt zijn in de Europese Commissie, onder meer over de noodzaak om welvaartsstaten hun stabiliserende rol te laten spelen (zie eerder; Vandenbroucke, 2017e).

Tegelijkertijd is het lanceren van de EPSR een riskant initiatief. Indien de mooie principes van de EPSR niet omgezet worden in tastbaar beleid, riskeert de frustratie bij mensen die méér dan een economisch Europa willen nog te groeien: 'rechten' zullen ervaren worden als 'holle woorden'. Het is met andere woorden absoluut noodzakelijk een concreet uitvoeringsplan (*roadmap*) voor de EPSR af te spreken tussen de Commissie, het Europese Parlement en de Raad (voor een voorstel van dergelijke *roadmap*, zie Sabato, Ghailani, Peña-Casas e.a., 2018). De EPSR kan niet in de praktijk gebracht worden, als niet alle instrumenten waarover de Unie beschikt daarvoor gemobiliseerd worden. Voor sommige principes is nieuwe Europese wetgeving belangrijk; voor andere principes zal men misschien eerder gebruik moeten maken van benchmarking en beleidscoördinatie – maar het is belangrijk dat die principes dan mede de richting bepalen in het Europese semester en waar nodig ook omgezet worden in concrete aanbevelingen aan de lidstaten. Sommige principes kunnen ondersteund worden door de Europese fondsen, met name (maar niet alleen) het ESF. De complementariteit tussen die instrumenten is belangrijk (Fernandes & Vandenbroucke, 2018). In het algemeen is dat de richting die de Commissie Juncker wil uitgaan. De politieke hamvraag is of de volgende Commissie die richting zal blijven kiezen en of de lidstaten en het nieuwe Europese Parlement die keuze zullen ondersteunen.

Naast en parallel met de uitvoering van de EPSR, blijft het absoluut nodig om de fragiliteit van de Eurozone aan te pakken. Zoals eerder gezegd, heeft de Europese Commissie zelf verschillende voorstellen op tafel gelegd om de Eurozone uit te rusten met 'schokdempers' van budgettaire aard, zoals een herverzekering van nationale werkloosheidsverzekeringen of een bescherming voor de investeringscapaciteit van de lidstaten wanneer ze getroffen worden door een ernstige economische schok. Ten gronde is de inzet van die verschillende voorstellen gelijkaardig: het komt erop neer dat de lidstaten van de Eurozone 'ex ante' (voor crisissen zich voordoen) solidariteit afspreken om schokken op te helpen vangen in die lidstaten die zwaar getroffen zijn.

De fundamentele uitdaging is dat helderheid en eensgezindheid moet ontstaan over het perspectief waar al die initiatieven in moeten passen. Vandenbroucke, Barnard en De Baere (2017) pleiten voor een Europese Sociale Unie. Een Europese Sociale Unie is niét een eengemaakte Europese welvaartsstaat, maar wel een unie die ervoor zorgt

dat nationale welvaartsstaten goed kunnen gedijen, elk met hun eigen geschiedenis en instituties. Om dat waar te maken, zijn er wel supranationale Europese initiatieven nodig, niet op elk sociaal domein, maar selectief, op die domeinen waar de lidstaten ondersteuning nodig hebben. We kunnen daarbij onderscheid maken tussen drie types van initiatieven: 'systemische' ondersteuning voor het interne functioneren van welvaartsstaten, initiatieven om grensoverschrijdend verkeer van mensen en nationale sociale samenhang te verzoenen (*fair mobility*); en initiatieven die lidstaten ondersteunen inzake sociaal investeringsbeleid, met het oog op 'opwaartse convergentie' (Fernandes & Vandenbroucke, 2018).

Eerder vermeldden we al een voorbeeld van 'systemische' ondersteuning die de lidstaten van de Eurozone nodig hebben. Een op 'ex ante' solidariteit gebaseerd onderling verzekeringsmechanisme waardoor lidstaten economische schokken beter kunnen opvangen, zou de lidstaten helpen in wat een essentiële 'systemische' functie is van hun sociaal beleid: zorgen voor stabiliteit op macro- en microvlak. Een ander voorbeeld hangt samen met de interne markt, en geldt dus voor alle lidstaten: een afsprakenkader met betrekking tot winstbelasting kan vermijden dat landen in een neerwaartse spiraal terecht komen op het vlak van de ondernemingsfiscaliteit. Een correct evenwicht tussen ondernemingsfiscaliteit en andere fiscaliteit is immers cruciaal voor de bekwaamheid van lidstaten om hun beleid te financieren.

Solidaire herverzekeringsmechanismen op Europees vlak veronderstellen een basisconsensus over de sociale ordening die we in Europa willen. Opdat een Europese 'herverzekering' tegen werkloosheidsrisico's zinvol zou zijn (en om het er over eens te worden), moeten de nationale verzekeringen in alle deelnemende lidstaten aan een aantal voorwaarden voldoen: voldoende genereuze werkloosheidsuitkeringen, een werkloosheidsverzekering die voldoende dekking biedt, geen arbeidsmarktpolarisatie (waarbij een deel van de bevolking onvoldoende verzekerd is tegen werkloosheid), geen uitbreiding van arbeidsrelaties die niet zijn geïntegreerd in het systeem van sociale zekerheid, effectieve activering van werklozen, en het aanleggen van een buffer in goede tijden, die in economisch minder tijden zijn werk kan doen (Vandenbroucke, 2017e). Het principe van subsidiariteit moet behouden blijven, maar op het cruciale domein van de werkloosheidsverzekering, en wat er mee samenhangt, moet er meer convergentie zijn tussen de lidstaten, zonder in *one size fits all* beleid te vervallen (Vandenbroucke, 2017a).

Een tweede reeks initiatieven die past binnen het perspectief van een Europese Sociale Unie heeft te maken met grensoverschrijdend verkeer. Vrij verkeer van werknemers en vrij verkeer van diensten zijn niet onverenigbaar met nationaal sociaal beleid dat waakt over sociale spelregels en sociale samenhang, maar in het uitgebreide Europa van vandaag vergt dat een sterker Europees kader. Met de herziening van de Detacheringsrichtlijn in 2017 is een belangrijke stap gezet, omdat misbruik van het vrij verkeer van diensten om *de facto* dumping inzake arbeidsvoorwaarden te organiseren, zo aan banden gelegd wordt. Er zijn echter nog andere stappen nodig om tot *fair mobility* te komen. Problemen in het grensoverschrijdende verkeer, zoals uitbuiting van werknemers, hebben vaak te maken met een gebrek aan handhaving, eerder dan met lacunes in de wetgeving. De oprichting van een Europese Arbeidsmarktautoriteit, bepleit door de

Europese Commissie (zie bijvoorbeeld Juncker, 2017) om de nationale inspecties beter te laten samenwerken en te ondersteunen, is daarom belangrijk. Het is ook nodig dat er in alle lidstaten een stelsel van minimumlonen bestaat dat alle werknemers dekt, zonder uitzonderingen, en dat helder en voorspelbaar is.

Een derde beleidslijn die de Europese Unie zou kunnen ontwikkelen, heeft te maken met de nood aan een sociaal investeringsbeleid in de lidstaten. Een effectief sociaal investeringsbeleid draagt bij tot de ontwikkeling van menselijk kapitaal en vormt zo een van de voorwaarden voor 'opwaartse convergentie'. Met het Sociale Investeringspakket van 2013 heeft de Commissie het belang daarvan principieel onderschreven en mooie aanbevelingen geformuleerd. Lidstaten die het budgettaire moeilijk hadden, kregen echter geen tastbare ondersteuning om een sociaal investeringsbeleid tot stand te brengen en in de praktijk was sociaal investeringsbeleid vaak het eerste slachtoffer van besparingsrondes (Bouget, Frazer, Marlier, Sabato e.a., 2015). De vraag dringt zich dus op of de EU ook budgettaire mechanismen zou kunnen ontwikkelen ter ondersteuning van lidstaten die een krachtig en hervormend sociaal investeringsbeleid willen voeren, maar de middelen daartoe mankeren (Hemerijck, 2017).

## 6 Conclusie

In de beginjaren van de Europese Unie (toen nog Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en later EEG), stond de verwezenlijking van een gemeenschappelijke markt voorop. De idee was dat 'opwaartse convergentie' tussen de lidstaten en sociale vooruitgang binnen de lidstaten vanzelf zouden volgen. Nochtans kreeg de Europese samenwerking meer oog voor sociale kwesties: niet onafgebroken, maar met episodes. De laatste jaren is dat opnieuw zo, in tegenstelling tot de indruk die misschien bestaat. Ten dele gaat het om een correctie op de wijze waarop de EU initieel reageerde op de eurocrisis van 2009, met een eenzijdige klemtoon op besparingen, concurrentiekracht en zogenaamde 'structurele hervormingen' die vooral inzetten op minder gecentraliseerd overleg en minder bescherming in de arbeidsmarkt. Op het ogenblik dat wij dit schrijven, probeert de Europese Commissie ook op die punten het schip duidelijk, maar voorzichtig, van koers te laten veranderen. Die positieve vaststelling neemt niet weg dat er tussen de lidstaten (en ook wel in de Europese instellingen zelf) belangrijke verschillen in visie blijven bestaan. De politieke hamvraag is of die koerswijziging ook na de volgende Europese verkiezingen aangehouden zal kunnen worden.

Opdat die koerswijziging effectief zou zijn, is niet alleen een samenhangende inzet van voldoende krachtige instrumenten verondersteld, maar ook een helder perspectief op wat we in dit hoofdstuk omschrijven als een Europese Sociale Unie. Een Europese Sociale Unie is een noodzaak geworden, enerzijds vanwege de monetaire unie (die macro-economische 'schokdempers' mankeert; goede schokdempers hangen samen met goed werkende welvaartsstaten) en anderzijds vanwege de gevolgen van de uitbreiding (waar het niet langer mogelijk is vrij verkeer te verzoenen met sociale cohesie zonder



sterker regelgevend kader). In een Europese Sociale Unie gaan economisch en sociaal beleid hand in hand, maar blijft er een duidelijke taakverdeling tussen de EU en de lidstaten: de EU neemt het sociale beleid niet over, maar maakt het mogelijk en ondersteunt het ook in enkele goed uitgekozen en cruciale dimensies. Een Europese Sociale Unie vormt het noodzakelijke kader opdat Europese initiatieven inzake armoede ook tastbare resultaten zouden opleveren.

## Noten

1. De auteurs danken Sonja Bekker, Tim Goedemé, Rudi Van Dam, Bart Vanhercke en Jonathan Zeitlin voor hun zeer nuttige commentaren bij het ontwerp van dit hoofdstuk.
2. In deze tekst staat de afkorting VEU voor 'Verdrag betreffende de Europese Unie' en VWEU voor 'Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie'.
3. De andere doelstellingen met betrekking tot sociale samenhang zijn de volgende: 75% van de bevolking tussen 20-64 jaar moet aan het werk zijn, het percentage vroegtijdige schoolverlaters moet lager liggen dan 10%, minstens 40% van de 30- tot 34-jarigen moet hoger onderwijs hebben afgerond.
4. Zie <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/#>.
5. Zie <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en>.
6. De tweedeling zoals de la Porte (2017) ze schetst gaat volgens ons niet helemaal meer op om de volgende redenen. Europa 2020, en nu ook de EPSR, worden gestroomlijnd in het Europese semester en sociale kwesties zijn de laatste jaren ook duidelijk het voorwerp van landenspecifieke aanbevelingen, net als economische kwesties. Een (belangrijk) verschil is nog wel dat aan budgettaire en 'macro-economische onevenwichten' in principe sancties gekoppeld zijn, wat niet het geval is voor andere beleidsdomeinen. Het Europese semester verloopt de laatste jaren ook veel meer via een dialoog tussen Commissie en lidstaten dan oorspronkelijk het geval was, en heeft dus een aantal kenmerken van de OMC overgenomen. Anderzijds blijft de relatie tussen OMC en semester wel dubbelzinnig. Een aantal lidstaten blijft houden aan het onderscheid tussen OMC en semester, bijvoorbeeld wanneer het gaat over gezondheidszorg (wat een aantal lidstaten zien als uitsluitend een voorwerp voor OMC). Die 'dubbelzinnigheid' geldt zowel voor de processen als voor de beleidsinhoud (waarover we het in de volgende paragraaf hebben).
7. Het stabiliteitsprogramma is een driejarenbegroting voor landen uit de eurozone, het convergentieprogramma is een driejarenbegroting voor landen buiten de eurozone.
8. Zie <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=nl>.
9. Zie <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=nl>.
10. Zie <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=nl&catId=1089>.
11. Zie <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081&langId=nl>.
12. In de Europese intersectorale sociale dialoog wordt wel nog stevig onderhandeld, en met succes (Degryse, 2017).
13. Zonder (Europese) initiatieven op dit terrein zou de situatie mogelijks nog erger zijn geweest: bij gebrek aan een *counterfactual*, weten we niet wat juist de impact van het Europese beleid op armoede geweest is.
14. We maken gebruik van de 'EU Statistics on Income and Living Conditions' (EU-SILC)-data van 2008 en 2016. In die survey wordt gekeken naar het inkomen tijdens een referentieperiode. Dat is voor de meeste lidstaten het kalenderjaar voorafgaand aan de enquête (i.c. 2007 en 2015), met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, waar het gaat om het inkomen in het huidige jaar (i.c. 2008 en 2016) en Ierland, waar het inkomen slaat op de twaalf maanden voorafgaand aan de enquête. In deze tekst hebben we het over de evolutie van armoede tussen 2007 (2008 voor het VK) en 2015 (2016 voor het VK), maar de gegevens komen dus uit de SILC 2008 en 2016.

15. Goedemé, Zardo Trindade en Vandenbroucke (2017) schetsen een beeld van armoede (of beter: relatief lage inkomens) op basis van een echt pan-Europees perspectief. In alle lidstaten wordt de ontwikkeling van de inkomens vergeleken met één enkele maatstaf, het pan-Europees mediaan inkomen (de helft van de Europeanen heeft méér koopkracht dan die maatstaf; de helft heeft minder koopkracht dan die maatstaf). In Polen, Slowakije en Bulgarije zien zij een verbetering van de levensomstandigheden tussen 2007 en 2013 (SILC 2008 en 2014), terwijl Griekenland en in mindere mate ook Italië en Spanje met een verslechtering geconfronteerd werden. Hun conclusie luidt dat de 'convergentiemachine' die de EU ooit was, niet meer werkt. Nieuwe lidstaten hebben hun economische groei zien toenemen na hun toetreding, maar de crisis heeft divergentie gecreëerd. Ook binnen verschillende lidstaten is er sprake van meer ongelijkheid aan de onderkant van de inkomensverdeling, vooral in de populatie op arbeidsleeftijd.
16. Het mediaan inkomen is het inkomen dat, na rangschikking van alle inkomens van laag naar hoog, precies in het midden ligt. Het beschikbaar huishoudinkomen is het inkomen van alle gezinsleden, na aftrek van belastingen en sociale bijdragen, maar met inbegrip van sociale uitkeringen en andere financiële voordelen. Dat nationaal mediaan beschikbaar inkomen wordt omgerekend naar een 'equivalent' inkomen, via de gemodificeerde OESO-equivalentieschaal, om het vergelijkbaar te maken voor gezinnen met een verschillende grootte en gezinssamenstelling. De gemodificeerde OESO-equivalentieschaal kent gewichten toe als volgt: de eerste volwassene in een gezin krijgt een waarde van 1, iedere bijkomende volwassene krijgt een waarde van 0,5 en ieder kind jonger dan 14 jaar krijgt een waarde van 0,3.
17. De veranderingen in deze indicatoren zijn niet altijd belangrijk en soms zo beperkt dat we ze niet als statistisch significant mogen beschouwen. Bijvoorbeeld: in Nederland steeg de armoede met een vaste grens van 10,5% (in 2007) naar 11,3% in 2015 (met grens van 2007). Die wijziging van 0,8 procentpunten beschouwen we als te beperkt om significant te zijn en daarom vermelden we Nederland niet in dit rijtje.
18. Het 'sociaal acquis' verwijst naar het corpus van sociale regels in de Europese rechtsorde. Het bestaat in de eerste plaats uit doelstellingen en bevoegdheden op sociaal gebied die zijn opgenomen in het primair EU-recht, namelijk het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Die zijn door middel van afgeleide EU-wetgeving, met name richtlijnen, geïmplementeerd (Europese Commissie (2016). Informatieblad. Naar een Europese pijler van sociale rechten – Vragen en antwoorden, Straatsburg, 8 maart 2016).
19. Het Sociale Beschermingscomité (SPC) en het Comité voor de Werkgelegenheid (EMCO) hebben in 2017 een gezamenlijke aanpak van dergelijke benchmarking afgesproken met de Commissie. Sindsdien hebben zij benchmarking frameworks uitgewerkt voor respectievelijk minimale inkomensbescherming en werkloosheidsuitkeringen. Een benchmarking framework voor pensioenen werd nog niet aanvaard door het SPC. De gezamenlijke aanpak houdt in dat de overeengekomen frameworks gebruikt kunnen worden in de instrumenten van het Europese semester. Het Joint Employment Report 2017 bevatte de eerste resultaten. Gezien de gevoeligheid van benchmarking van beleidsinstrumenten, blijft die aanpak over het algemeen voorzichtig.

# 25 jaar herverdeling en adequaatheid van minimuminkomens in België

André Decoster, Tim Goedemé, Tess Penne, Dieter Vandelannoote,  
Toon Vanheukelom en Gerlinde Verbist

De afgelopen kwarteeuw is het systeem van inkomensherverdeling in België vaak hervormd. We gaan in dit hoofdstuk na in welke mate veranderingen in het beleid van belastingen en uitkeringen tussen 1992 en 2018 de inkomensverdeling hebben beïnvloed. We maken daarvoor gebruik van een microsимулатiemodel, waarbij we het beleid laten veranderen door de tijd heen en bevolkingskenmerken vasthouden op één moment. We stellen vast dat over het algemeen het huidige stelsel van belastingen en uitkeringen meer herverdelend werkt dan het stelsel van 1992. Daarnaast brengen we ook in kaart in welke mate de sociale minima inkomensbescherming bieden aan de onderkant van de verdeling. We doen dat door een aantal minimumuitkeringen te verhouden tot de zogenaamde referentiebudgetten. Uit die analyse blijkt dat de sociale minima (nog steeds) onvoldoende zijn om volwaardig aan de samenleving te kunnen participeren.

»» herverdeling, minimuminkomensbescherming, belastingen, sociale zekerheid, microsimulation

## 1 Inleiding

Omdat in vele landen de inkomensongelijkheid de afgelopen decennia (sterk) is toegenomen, krijgt dat onderwerp veel aandacht in het publieke debat. Denk maar aan het werk van Thomas Piketty (2014), Tony Atkinson (2015) of Branko Milanovic (2016) en de verschillende publicaties van de OECD (2008, 2011, 2015). België is, net zoals Frankrijk en Nederland, een van de weinige landen waar de ongelijkheid van het beschikbare inkomen de afgelopen dertig jaar niet of nauwelijks is toegenomen. Ter illustratie: de ginicoëfficiënt, een maatstaf voor inkomensongelijkheid, van het beschikbare inkomen in België lag zowel in 1983 als in 2013 rond de 0,25 (zie figuur 1.3 in OESO, 2015). Dat blijkt ook uit studies specifiek gericht op België: Van Rie en Marx (2014) besluiten dat de inkomensongelijkheid tussen 1985 en 2009 opmerkelijk stabiel is gebleven. Ook Marx en

Verbist (2018) tonen dat de stijging in beschikbaar inkomen over de periode 1985-2014 eerder gelijkmatig gespreid is over de verschillende inkomensgroepen.

De herverdeling van inkomens blijft een belangrijk instrument van de Belgische welvaartsstaat om inkomensongelijkheid binnen de perken te houden en ernaar te streven om aan iedereen een minimaal aanvaardbare levensstandaard te garanderen. Om inkomens te herverdelen, heeft de overheid heel wat instrumenten ter beschikking, zoals de personenbelasting, de indirecte belastingen (BTW en accijnzen), de sociale zekerheid (bijdragen en uitkeringen) en de sociale bijstand. In het eerste deel van dit hoofdstuk gaan we kort in op hoe die instrumenten de voorbije 25 jaar werden hervormd en wat het zou betekenen voor de huidige verdeling van inkomens moesten die hervormingen er niet zijn geweest. We focussen daarbij niet enkel op de mensen onderaan de inkomensverdeling, maar kijken ook naar de effecten op de totale inkomensverdeling. In deel twee ligt de focus specifiek op de gezinnen onderaan de inkomensverdeling en bekijken we of de sociale minima (het leefloon, de inkomensgarantie voor ouderen en het minimumloon) volstaan om rond te komen. We stellen vast dat over het algemeen het huidige stelsel van belastingen en uitkeringen meer herverdelend werkt dan het stelsel van 1992. Toch zijn ook vandaag de sociale minima nog onvoldoende om volwaardig aan de samenleving te kunnen participeren.

## 2 Een kwarteeuw herverdelend beleid in België<sup>1</sup>

### 2.1 Hoe we het herverdelende effect van beleidsveranderingen meten

De evolutie in inkomensongelijkheid is een gevolg van veranderingen in het marktincome, in de demografische structuur van de bevolking en in het gevoerde overheidsbeleid. In dit hoofdstuk focussen we op dat laatste element. We kijken naar de impact van wijzigingen in het beleid inzake belastingen en uitkeringen (hierna 'beleid') in de laatste 25 jaar. We doen dat door te berekenen hoe de inkomensverdeling in 2018 eruit zou zien als het beleid van bijvoorbeeld 1992 of 2007 van toepassing zou zijn. We gebruiken bevolkingsgegevens voor één specifiek jaar, waarop we het beleid van bijvoorbeeld 1992, 2007 of 2018 toepassen. Doordat we de bevolking constant houden in de verschillende simulaties is het mogelijk om puur het beleidseffect te identificeren. De gegevens komen van de EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC 2015). Dat is de meest gebruikte bron om armoede en ongelijkheid in België te bestuderen en bevat een representatieve steekproef van ongeveer 6.000 huishoudens (14.145 individuen). Voor het bepalen van de consumptiepatronen van de gezinnen gebruiken we de gegevens van de Huishoudbudgetenquête 2015.

Om te achterhalen wat de impact zou zijn als het beleid van bijvoorbeeld 1992 of 2007 van toepassing zou zijn, voeren we een aantal simulaties uit. Daarvoor maken we gebruik van het microsimulatiemodel EUROMOD. EUROMOD is een simulatiemodel op

basis van gedetailleerde gegevens op het niveau van individuen en huishoudens, dat de belastingen en uitkeringen berekent ('simuleert') voor een representatieve steekproef van gezinnen. Dat model laat toe om beleidsalternatieven in het domein van sociale zekerheid en belastingen te evalueren. Het is een statisch model, wat betekent dat geen rekening wordt gehouden met veranderingen in het gedrag van mensen. Het laat toe om 'Wat als...?'-vragen te beantwoorden, zoals 'Wat zou er met de ongelijkheid gebeuren als de tarieven van de personenbelasting worden verhoogd?'. De methode is bij uitstek geschikt om verdelingsanalyses te maken van beleidsveranderingen en om eerste-orde budgettaire effecten te kunnen inschatten (voor een inleiding, zie bijvoorbeeld Van Mechelen & Verbist, 2005).

We proberen de evoluties in het geheel van maatregelen inzake belastingen en uitkeringen in de laatste 25 jaar zo nauwkeurig mogelijk te simuleren. Aan de lastenzijde nemen we veranderingen in de volgende beleidsinstrumenten mee in onze analyse: personenbelastingen, de sociale bijdragen van werknemers en zelfstandigen (we kijken dus niet naar werkgeversbijdragen) en de indirecte belastingen. Die indirecte belastingen berekenen we door de BTW- en accijnsregimes voor ieder jaar toe te passen voor ieder gezin, we gaan er ook hier vanuit dat gezinnen hun gedrag niet aanpassen en eenzelfde hoeveelheid consumeren ongeacht het belastingniveau. Aan de uitgavenzijde kijken we naar veranderingen in de gezinsbijslagen, pensioenen en uitkeringen voor bijstand en werkloosheid. Omdat de EU-SILC geen loopbaangegevens bevat, kunnen we niet alle veranderingen in de hoogte van pensioenen en werkloosheidsuitkeringen in detail simuleren. We proberen die evoluties wel te benaderen. Veranderingen in het pensioensysteem hadden in de laatste 25 jaar voor een groot deel betrekking op welvaartsaanpassingen. Voor een gepensioneerde in bijvoorbeeld 2015 berekenen we wat zijn pensioen zou zijn als het beleid van 1992 van toepassing zou zijn, waarbij de welvaartsaanpassingen tussen 1992 en 2015 dus niet hadden plaatsgevonden. Een gelijkaardige procedure is gevolgd voor de werkloosheidsuitkeringen. Een aantal beleidswijzingen in die domeinen kunnen we echter niet simuleren; het gaat om de geleidelijke verhoging van de pensioenleeftijd voor vrouwen van 60 naar 65 jaar, alsook de veranderingen in de toetredingsregels om recht te hebben op een werkloosheidsuitkering. Voor de analyse van de bijstandsuitkeringen houden we rekening met de mogelijkheid dat gezinnen de uitkering waar ze recht op hebben niet opnemen. Dat doen we door een *non-take-up* factor van 55% toe te passen (zie Bouckaert & Schokkaert, 2011). Veranderingen in ziekte- en invaliditeitsuitkeringen zijn niet opgenomen, omdat de EU-SILC daarvoor onvoldoende informatie verschaft.

Samenvattend: we analyseren in dit hoofdstuk niet wat de evolutie was van de beschikbare inkomens in de periode 1992-2018. We kijken wel naar de impact van wijzigingen in het beleid inzake belastingen en uitkeringen op de evolutie in inkomensongelijkheid. Dat doen we aan de hand van een representatieve steekproef van de bevolking voor één jaar (gezinnen in de EU-SILC 2015), waarop we het beleid van 1992, 2007 of 2018 toepassen. We fixeren met andere woorden de huishoudkenmerken en het marktinkomen op één jaar, 2015, en we passen de regels van belastingen en uitkeringen toe van de verschillende jaren. Naast een evaluatie van de impact van de beleidswijzigingen over de

gehele periode 1992-2018, bekijken we ook volgende vijf deelperiodes, die overeenstemmen met de verschillende federale legislaturen:

- 1992-1999: Dehaene I en II, een periode van begrotingsdiscipline;
- 1999-2007: Verhofstadt I en II, een periode van economische groei;
- 2007-2011: Verhofstadt III, Van Rompuy en Letermé, ten tijde van de financiële crisis;
- 2011-2014: Di Rupo, na de financiële crisis;
- 2014-2018: Michel, een periode van economische groei.

Ten slotte is het belangrijk erop te wijzen dat wanneer we de impact van het beleid willen evalueren van bijvoorbeeld 1992 aan de hand van een steekproef met inkomens van 2015, we niet zomaar de parameters van 1992 kunnen toepassen. We moeten die aanpassen aan de prijzen van 2015. Die aanpassingen gebeuren op basis van de consumptieprijsindex.

## 2.2 De inkomensverdeling in 2015

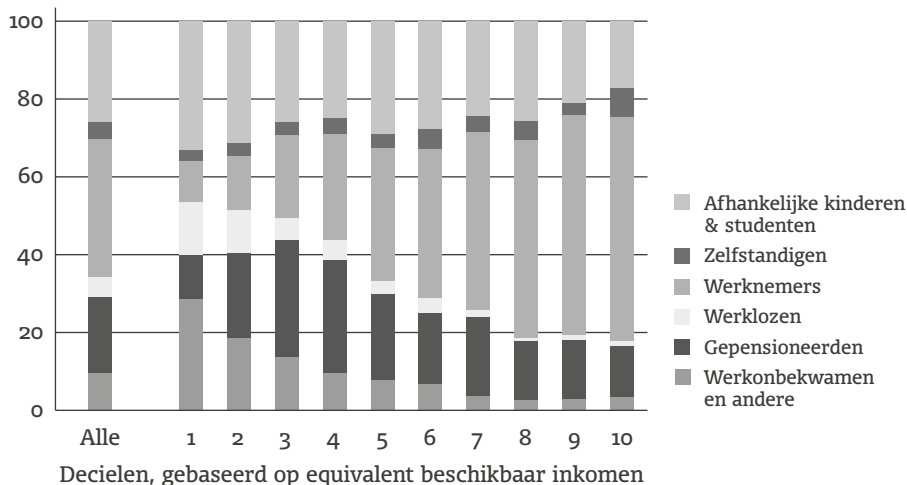
Alvorens in te gaan op de resultaten, geven we de socio-economische status van de Belgische bevolking weer, alsook de verdeling van de gesimuleerde inkomensbestanddelen. De inkomensgroepen zijn afgebakend op basis van het equivalent beschikbaar gezinsinkomen. Equivalent betekent dat de inkomens gecorrigeerd zijn met een equivalentieschaal om rekening te houden met verschillen in gezinssamenstelling.<sup>2</sup> Elk deciel bevat 10% van de bevolking en individuen zijn gerangschikt op basis van het equivalent beschikbaar inkomen van het gezin waartoe het individu behoort. Deciel 1 bevat dus de 10% armste individuen en deciel 10 de 10% rijkste.

Figuur 1a geeft de samenstelling van de bevolking weer volgens inkomensgroep en sociaaleconomische status. Daaruit blijkt het belang van de tewerkstellingsstatus voor de plaats in de inkomensverdeling. De gepensioneerden vinden we overwegend terug in de onderste helft van de inkomensverdeling. De inkomensgradiënt is nog sterker voor werklozen, zieken en personen met een invaliditeitsuitkering, die we vooral aantreffen in de eerste twee decielen. Naarmate we opklimmen in de inkomensverdeling neemt het aandeel werkenden sterk toe.

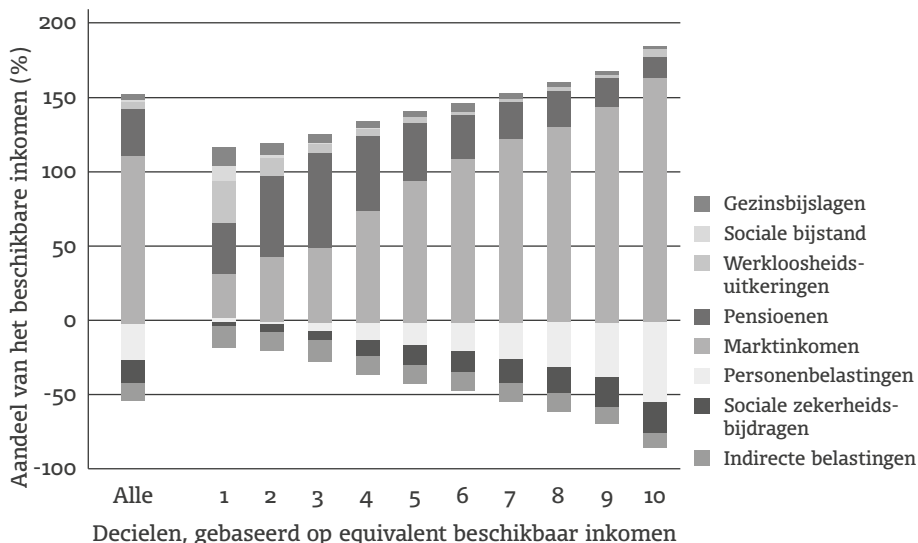
Figuur 1b toont de inkomensbestanddelen naar inkomensdeciel als aandeel in het beschikbare inkomen. Zoals verwacht, neemt het aandeel van het arbeidsinkomen toe bij de hogere inkomensgroepen: het marktinkomen bedraagt gemiddeld slechts 29% van het inkomen in het laagste deciel, tegenover 163% in het hoogste. Pensioenen zijn de belangrijkste inkomensbron voor decielen 2, 3 en 4. Werkloosheid- en bijstandsuitkeringen bedragen 29%, respectievelijk 9% van het inkomen in het laagste deciel, een aandeel dat, zoals verwacht, afneemt naarmate gezinnen rijker worden. Ook gezinsbijslagen zijn relatief belangrijker voor de onderkant van de inkomensverdeling (12% in deciel 1) dan voor de bovenkant (1% in deciel 10). Aan de lastenzijde neemt vooral de personenbelasting sterk toe met het inkomen: in het hoogste deciel bedraagt die 53% tegen -2% in het laagste deciel (dat bedrag is negatief als gevolg van terugbetaalbare belastingkredieten). Ook de sociale bijdragen nemen toe met het inkomen, zij het in beperktere mate (2% voor het laagste deciel tegen 21% voor het hoogste). Bij de indirecte belastingen zien we een licht regressief patroon: het laagste deciel betaalt relatief meer (14%) dan het hoogste (10%).

**Figuur 1.** Verdeling per inkomensdeciël van de Belgische bevolking en inkomenscomponenten.

**a.** Sociaaleconomische status 2015 (% van de bevolking).



**b.** Inkomensbestanddelen als % van beschikbaar inkomen, totaal en per deciël, beleid 2018.



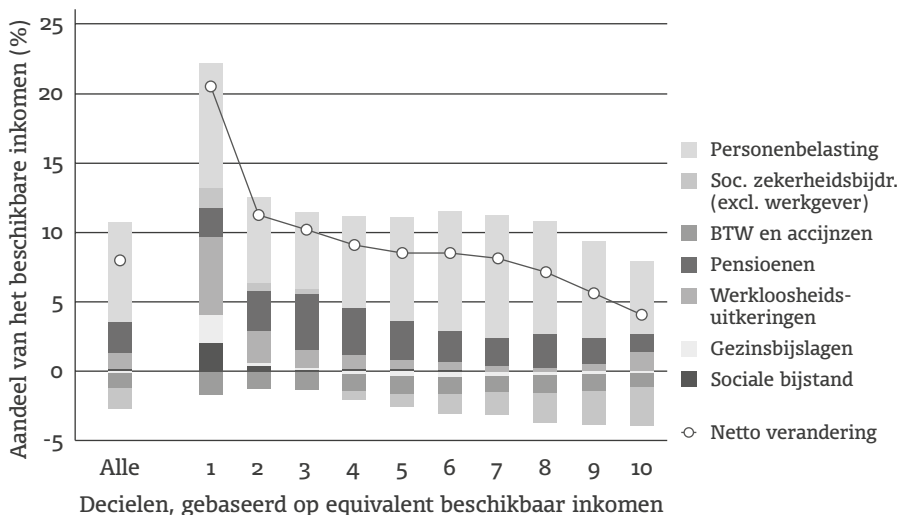
**Noot:** Deciëlen zijn berekend op basis van equivalent huishoudinkomen.

**Bron:** EU-SILC 2015, eigen berekeningen op basis van EUROMOD.

## 2.3 Een kwarteeuw beleidsveranderingen: 1992-2018

Figuur 2 geeft weer hoe het beschikbare inkomen in elk deciel gemiddeld zou wijzigen, als het beleid van 1992 van toepassing zou zijn in 2018. De resultaten worden uitgedrukt als een percentage van de in 1992 gesimuleerde inkomens. Een positieve waarde betekent dat het systeem in 2018 genereuzer is, of nog, dat de inkomens op basis van de beleidsparameters van 2018 gemiddeld hoger liggen dan de inkomens op basis van de beleidsparameters van 1992, aangepast aan de prijzen van 2018 via de consumptieprijnsindex.

**Figuur 2.** Verandering in beschikbaar inkomen tussen 1992 en 2018 als gevolg van beleidsveranderingen (in % van 1992 gesimuleerde inkomens), per inkomensdeciël.



**Noot:** Deciëlen zijn berekend op basis van equivalent huishoudinkomen gesimuleerd onder het systeem van 1992.

**Bron:** EU-SILC 2015, eigen berekeningen op basis van EUROMOD.

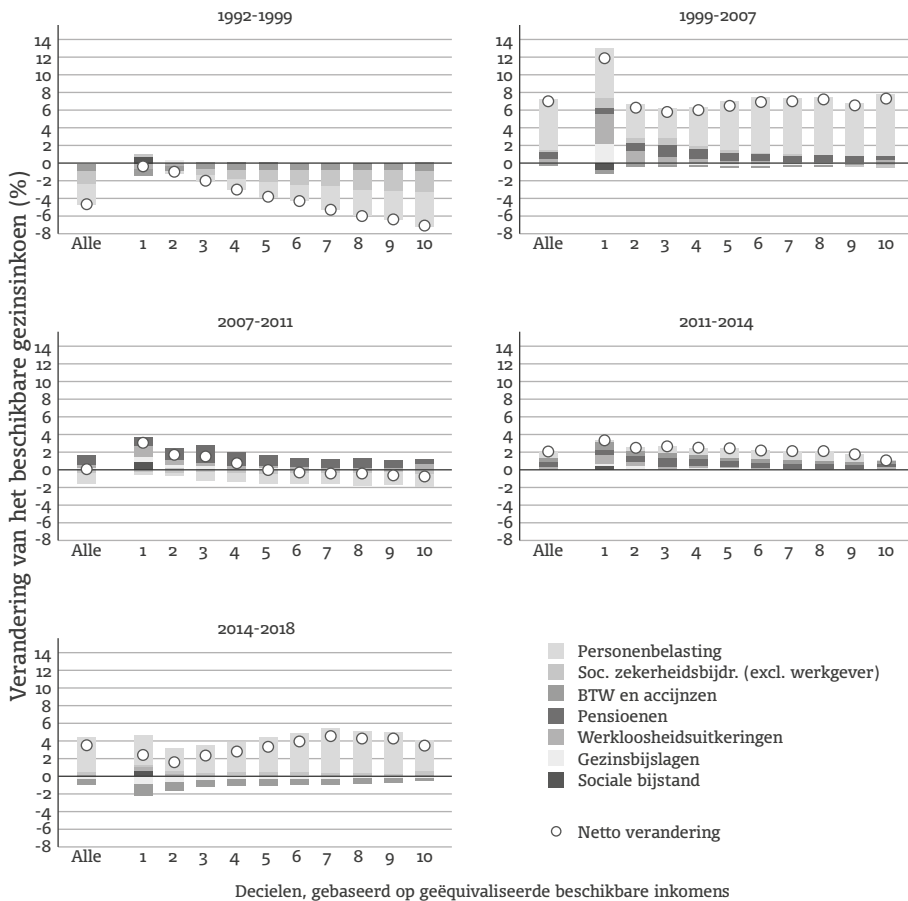
De gesimuleerde beleidsveranderingen in de periode 1992-2018 hebben gezorgd voor een gemiddelde toename van het beschikbare inkomen met 8%, of anders gezegd, als we het beleid van 1992 zouden vervangen door dat van 2018, dan zou het gemiddelde gezinsinkomen met 8% toenemen. Voornamelijk gezinnen aan de onderkant van de inkomensverdeling gaan er relatief gezien het sterkst op vooruit. Voor het tiende deciel is de impact relatief gezien zeer beperkt. Het grootste effect komt van beleidswijzigingen in de personenbelasting, en dat voor alle inkomensdeciëlen. Veranderingen in de sociale zekerheidsbijdragen drukken dat positieve inkomenseffect, met name voor de hogere inkomensdeciëlen. Ook de indirecte belastingen zorgen voor een negatief inkomenseffect, maar daar zijn het vooral de lagere inkomensgroepen die het grootste effect ondervinden. Aan de uitgavenzijde zien we een relatief groot positief effect van de welvaartsaanpassingen in de pensioenen en dat op redelijk gelijke wijze door de gehele inkomensverdeling heen. Beleidswijzigingen in de domeinen bijstand, gezinsbijslagen en werkloosheidsuitkeringen in de periode 1992-2018 waren vooral voordelig voor gezinnen aan de onderkant van de inkomensverdeling.



Algemeen kunnen we besluiten dat de beleidsoriëntatie in de voorbije 25 jaar eerder pro-arm is geweest. Ten opzichte van het systeem van belastingen en uitkeringen in 1992 is het systeem van 2018 relatief genereuzer geweest voor gezinnen aan de onderkant dan voor gezinnen aan de bovenkant van de inkomensverdeling. Het is daarbij interessant om te kijken naar de evolutie in de verschillende deelperiodes. Zoals figuur 3 laat zien, hadden de beleidshervormingen in de deelperiodes een erg verschillende impact op de inkomensverdeling.

**Ten opzichte van het systeem van belastingen en uitkeringen in 1992 is het systeem van 2018 relatief genereuzer voor gezinnen aan de onderkant van de inkomensverdeling.**

**Figuur 3.** Verandering in beschikbare inkomen tussen 1992, 1997, 2007, 2011, 2014 en 2018 als gevolg van beleidsveranderingen (% verschil tussen einde en begin van elke deelperiode), per inkomensdeciel.



**Noot:** Decielen zijn berekend op basis van equivalent huishoudinkomen gesimuleerd onder het stelsel van 1992.

**Bron:** EU-SILC 2015, eigen berekeningen op basis van EUROMOD.

De periode 1992-1999 (regeringen Dehaene I en II) kenmerkte zich door de recessie van 1993 en de inspanningen om te voldoen aan de toetredingscriteria van de monetaire unie, zoals vastgelegd in het Verdrag van Maastricht. Begrotingsdiscipline stond dan ook hoog op de agenda. Het eerste luik van figuur 3 laat zien dat sociale bijdragen en personenbelasting substantieel verhoogd werden om de Maastrichtnorm voor begrotingsdiscipline te halen. Ten opzichte van het uitkerings- en belastingstelsel in 1992 zorgden die beleidsingrepen voor een daling van het beschikbare inkomen met gemiddeld 5%, en dat vooral door een stijging van de personenbelasting (+2,3%) en van de sociale bijdragen (+1,6%). Aan de sociale uitkeringen veranderde niet zoveel: we zien enkel een beperkte toename van de bijstandsuitkeringen boven de consumptieprijsindex. Wijzigingen in de indirecte belastingen waren licht regressief (dat is: relatief meer negatief voor de onderste inkomensdecielen). Algemeen kunnen we stellen dat het beleid in de periode 1992-1999 relatief gezien vooral negatief was voor de hogere inkomensdecielen. Het verlies voor de onderste inkomensdecielen bleef relatief gezien al bij al beperkt.

De periode 1999-2007 laat een heel ander patroon zien. Het uitkerings- en belastingstelsel van 2007 werd een stuk genereuzer in vergelijking met 1999 (het beschikbare inkomen steeg gemiddeld met 7%), waarbij de voordelen gespreid werden over de volledige inkomensverdeling. De verschillen zijn vooral het gevolg van de zogenaamde Reyndershervorming van de personenbelasting, waarbij onder meer de twee hoogste tarieven van 52,5% en 55% en de crisisbelasting van 3% werden afgeschaft. In die periode werd ook het bouwsparen vervangen door het meer voordelige systeem van de woonbonus. Voor de laagste inkomensdecielen zijn vooral de welvaartsaanpassingen van de werkloosheidsuitkeringen, en in iets mindere mate van de pensioenen, belangrijk. Maar ook veranderingen in de personenbelasting, en in iets mindere mate in de sociale bijdragen, waren voor de laagste decielen relevant. Daarbij denken we aan de werkbonus voor lage lonen en de uitbreiding van het belastingvoordeel voor kinderen ten laste met een terugbetaalbaar belastingkrediet.

In de economisch en politiek woelige jaren 2007-2011 (regeringen Verhofstadt III, Van Rompuy en Leterme) zien we geen grote impact van het beleid op het beschikbare gezinsinkomen. Gemiddeld genomen is het effect zelfs gelijk aan nul. We zien wel dat de laagste inkomensdecielen er relatief gezien op vooruit gaan: zo liggen de inkomens in het laagste deciel gemiddeld 3% hoger dan wanneer het beleid van 2007 nog van toepassing zou zijn. Dat is te danken aan welvaartsaanpassingen in de pensioenen, de werkloosheid- en de bijstandsuitkeringen. Een toename van de personenbelasting heeft relatief gezien een beperkt effect op de hogere inkomensdecielen.

Een gelijkaardig beeld zien we in de periode 2011-2014 (regering Di Rupo). Beleidswijzigingen zorgen voor een toename van het beschikbare inkomen met gemiddeld 2%. Die toename is relatief gezien het sterkst aan de onderkant van de inkomensverdeling. De belangrijkste maatregelen die daarvoor gezorgd hebben, zijn de welvaartsaanpassingen van de pensioenen en de werkloosheidsuitkeringen en een vermindering in de indirecte belastingen door een daling van het BTW-tarief op elektriciteit van 21% naar 6%.

De beleidsoriëntatie in de periode 2014-2018 (regering Michel) heeft duidelijk andere gevolgen. Ook nu zien we dat beleidswijzigingen gezorgd hebben voor een toename van

het beschikbare inkomen met gemiddeld 3,5%. Gezinnen hoger in de inkomensverdeling profiteren daar relatief gezien het meest van. Maatregelen zoals de afschaffing van het 30%-tarief in de personenbelasting en de toename van de forfaitaire aftrek van beroepskosten zijn vooral voordelig voor de (hogere) middenklasse, waar de versterking van de werkbonus een positief effect heeft op de koopkracht van de werkenden in de onderste helft van de inkomensverdeling. Het verhogen van de accijnzen en het opnieuw verhogen van het BTW-tarief van elektriciteit naar 21% heeft een negatief effect op koopkracht, wat relatief gezien het grootste negatief effect heeft op de onderkant van de inkomensverdeling.

### 3 De adequaatheid van de uitkeringen

In de voorgaande paragraaf gingen we na hoe het beleid de voorbije 25 jaar is veranderd en welke gevolgen dat heeft gehad voor de huidige verdeling van inkomens. We hebben gezien dat, alle veranderingen bijeen genomen, het huidige stelsel van belastingen en uitkeringen gunstiger is voor de laagste inkomensgroepen in vergelijking met een situatie waarin de belastingen en uitkeringen nog steeds dezelfde regels zouden volgen als in 1992. Maar is dat ook voldoende gebleken voor die gezinnen om rond te kunnen komen? Om die vraag te beantwoorden, gaan we in deze paragraaf dieper in op de adequaatheid van een aantal minimumuitkeringen.<sup>3</sup> We proberen eerst in te schatten hoeveel inkomen verschillende typehuishoudens nodig hebben om volwaardig aan de samenleving te kunnen participeren. Daarvoor maken we gebruik van de Vlaamse referentiebudgetten. Vervolgens verhouden we de sociale minima voor enkele gezinstypes tot de referentiebudgetten om te bekijken of de minima voldoende zijn om volwaardig aan de samenleving te participeren.

#### 3.1 Hoeveel inkomen hebben huishoudens nodig om volwaardig aan de samenleving te participeren?

Referentiebudgetten zijn illustratieve geprijsde korven van goederen en diensten, die meestal worden opgesteld met specifieke gezinstypes in het achterhoofd. De Vlaamse referentiebudgetten werden voor het eerst ontwikkeld in 2008 (Storms & Van den Bosch, 2009) en geven voor een groot aantal huishoudtypes weer welke goederen en diensten minimaal nodig zijn om volwaardig aan de samenleving te kunnen participeren en hoeveel dat voor huishoudens kost. Het opstellen van referentiebudgetten is geen eenvoudig proces en ook geen exacte wetenschap: hoe bepaal je immers voor duizenden goederen en diensten of ze essentieel zijn en wat de redelijke minimale kost is om er toegang toe te hebben? Om dat op een betrouwbare en valide manier te doen, werd er de voorbije tien jaar heel wat methodologische vooruitgang geboekt (cf. Storms, 2012; Storms, Van Thielen, Penne, & Goedemé, te verschijnen; Goedemé, Storms, Penne, &

Van den Bosch, 2015). De referentiebudgetten werden volledig geüpdatet in 2013, waarbij ze zowel werden aangepast aan prijswijzigingen als aan veranderingen in de samenleving (zie Storms e.a., 2015). In de jaren nadien werden de referentiebudgetten jaarlijks door het Centrum voor Budgetadvies en -onderzoek (CEBUD) geüpdatet aan de hand van een eigen prijsurvey. In 2018 vond er opnieuw een volledige update plaats waarbij de inhoud van de korven werd herzien. Aangezien die nog niet beschikbaar was bij het schrijven van dit hoofdstuk, maken we hier gebruik van de referentiebudgetten die geprijsd werden in het jaar 2017.

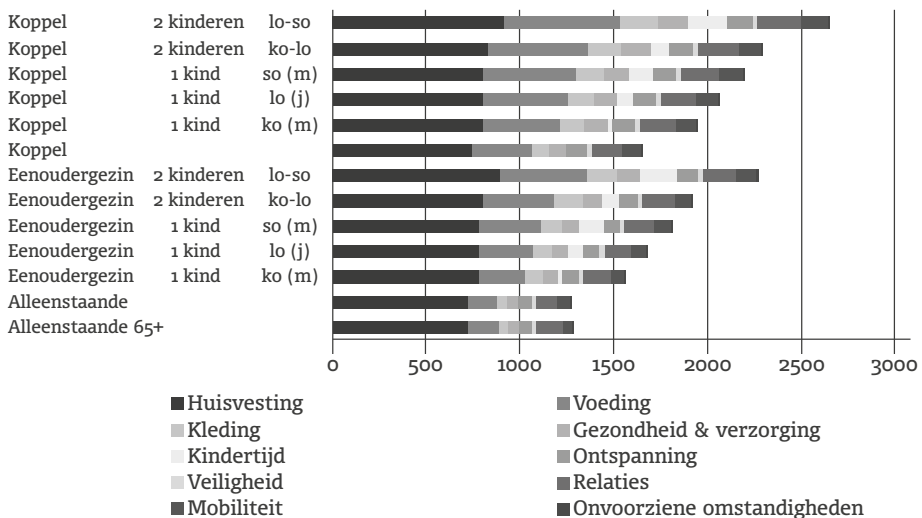
De Vlaamse referentiebudgetten bouwen op een uitgebreid theoretisch kader dat gebruikmaakt van de Theory of Human Need (Doyal & Gough, 1991). Daarin staan twee universele behoeften centraal om volwaardig aan de samenleving te kunnen participeren: gezondheid en autonomie. Om die behoeften te kunnen vervullen, moeten heel wat 'intermediaire' behoeften worden voldaan, waaronder adequate voeding, kleding, huisvesting, gezondheid, persoonlijke verzorging, onderhouden van sociale relaties, rust en ontspanning, mobiliteit en veilige kindertijd. Die vormen de kapstok voor het uitwerken van de referentiebudgetten. Voor elk van die behoeften wordt een 'korf' van goederen en diensten uitgewerkt. Om vervolgens te bepalen welke goederen en diensten dan precies nodig zijn, vertrekken de onderzoekers zoveel mogelijk van 'gecodeerde sociale verwachtingen', dat wil zeggen formele normen (zoals in internationale, nationale en regionale richtlijnen) en wetenschappelijke kennis over wat noodzakelijk is om menswaardig te kunnen leven. Daarnaast worden de korven van goederen en diensten en de haalbaarheid van de onderliggende assumpties uitgebreid bediscussieerd in focusgroepen. Dat zijn discussiegroepen die heteroog worden samengesteld met betrekking tot de sociaaleconomische achtergrondkenmerken van de deelnemers.

Bij het opstellen van de budgetten en de prijsberekening wordt vertrokken van enkele belangrijke assumpties. De budgetten worden ontwikkeld voor specifieke gezinstypes waarvan de kenmerken duidelijk worden gespecificeerd met betrekking tot de huisvestingssituatie, de gezinssamenstelling en de leeftijd van elk huishoudlid. Zelfs wanneer de gezinssamenstelling hetzelfde is, is het duidelijk dat de situatie van elk gezin of huishouden verschilt. Daarom zijn bijkomende assumpties noodzakelijk. Zo zijn bijvoorbeeld prijzen niet overal gelijk (denk bijvoorbeeld aan de kostprijs van huisvesting), sommige mensen moeten zich verder verplaatsen dan anderen (verschil tussen stad en een plattelandsgemeente) en de behoeften kunnen sterk verschillen bij ziekte of handicap. De referentiebudgetten vertrekken zoveel mogelijk van lage prijzen in winkels die goed verspreid zijn (zoals Colruyt). Wat de kostprijs van huisvesting betreft, gaan we uit van de mediane huurprijs in Vlaanderen voor woningen die aan minimale kwaliteitsvereisten voldoen, zoals vastgesteld in de Vlaamse Woonsurvey van 2013 (en geüpdatet met de consumptieprijsindex voor huur). Afhankelijk van de woonplaats zal dat voor een onder- dan wel een overschatting zorgen. Verder gaan we ervan uit dat alle huishoudleden in goede gezondheid verkeren en over gewone capaciteiten beschikken met betrekking tot budgetbeheer, het vergelijken van prijzen en gezond koken. Bovendien gaan we ervan uit dat mensen alle verplaatsingen via het openbaar vervoer en het gebruik van een deelauto (Cambio) kunnen maken. Uiteraard zijn die assumpties niet steeds realistisch, maar ze zijn noodzakelijk om de betrouwbaarheid van het geschatte

minimumbedrag te verhogen. Bovendien is het op die manier duidelijk dat de referentiebudgetten een ondergrens weergeven: wie ziek is of minder capaciteiten heeft om efficiënt te koken of inkopen te doen, wie wél nood heeft aan een privéauto, heeft een hoger inkomen nodig. Meer achtergrond over referentiebudgetten en de analyse die we hier presenteren, kan men terugvinden in bijvoorbeeld Storms e.a. (2015).

Figuur 4 toont de hoogte van de referentiebudgetten voor een aantal typegezinnen (in prijzen van 2017). Zoals uit de figuur blijkt, lag het budget van een alleenstaande op de private huurmarkt tussen 1.272 euro (voor een persoon op beroepsactieve leeftijd) en 1.282 euro (voor een gepensioneerde).<sup>4</sup> Doordat gezinnen heel wat zaken kunnen delen (in het bijzonder huisvesting en verwarming), stijgt het budget niet evenredig met het aantal gezinsleden. Het budget voor koppels bedroeg in 2017 ongeveer 1.652 euro. Niet verrassend, stijgt het budget met het aantal en de leeftijd van kinderen, tot 2.646 euro voor een koppel met twee kinderen (in het lager en secundair onderwijs). De figuur toont ook de samenstelling van de budgetten. Huisvesting en voeding hebben voor alle typegezinnen het grootste aandeel in het budget. Wanneer gezinnen eigenaar zijn van hun woning of wanneer ze de mogelijkheid hebben om te huren op de sociale huurmarkt, dalen de budgetten aanzienlijk. Als gezinnen sociale huur (mediane effectieve sociale huurprijs) betalen in plaats van private huur (mediane huurprijs voor een kwalitatieve woning), kunnen de referentiebudgetten dalen met 12% (voor een koppel met twee kinderen) tot 28% (voor een alleenstaande zonder kinderen).

**Figuur 4.** Referentiebudgetten voor gezinnen die niet werken en een woning huren op de private huisvestingsmarkt, euro/maand 2017.



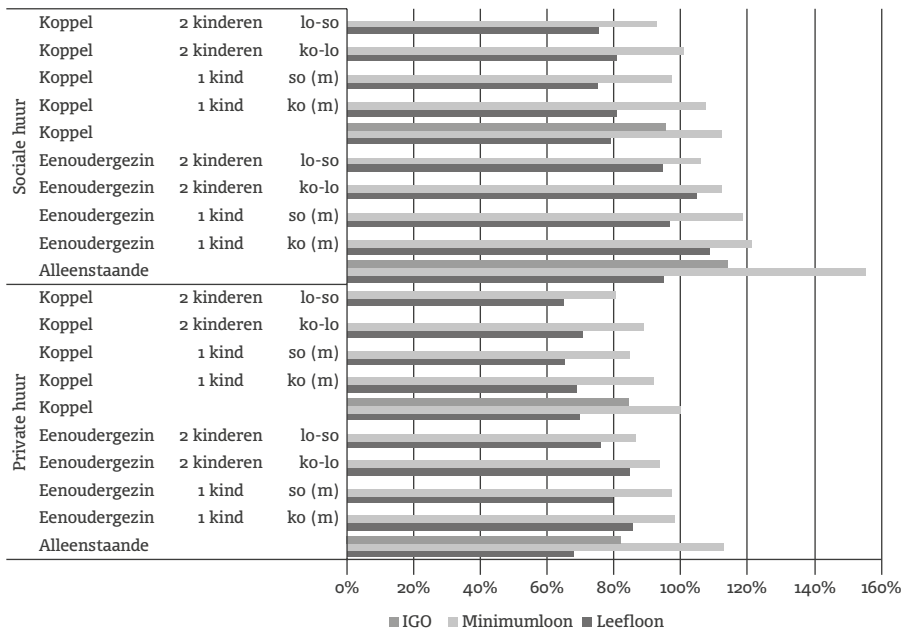
**Noot:** ko= kleuteronderwijs; lo= lager onderwijs; so= secundair onderwijs; m= meisje; j= jongen.

**Bron:** CEBUD.

### 3.2 Volstaan de sociale minima om rond te komen?

Eerder zagen we dat het huidige stelsel van belastingen en sociale uitkeringen voordeliger is voor lage-inkomensgezinnen dan het stelsel van 1992. Dat betekent echter niet noodzakelijk dat, voor wie een zwakke sociaaleconomische positie heeft, de sociale minima voldoende zijn om volwaardig aan de samenleving te kunnen participeren. Daarom bekijken we in deze paragraaf in welke mate gezinnen met een minimumloon (eenverdieners, ouder dan 20 jaar en 12 maanden werkervaring) en gezinnen die van de bijstand (het leefloon en de inkomensgarantie voor ouderen) moeten leven, zich een levensstandaard op het niveau van de referentiebudgetten kunnen veroorloven. Daarbij veronderstellen we dat die gezinnen geen spaargeld of een ander inkomen bezitten. De adequaatheid van uitkeringen en het minimumloon wordt niet enkel bepaald door hoe hoog ze zijn, maar bijvoorbeeld ook door de te betalen belastingen en sociale bijdragen en, in het geval van kinderen, de gezinsbijslag en de schooltoelage. Om de interacties tussen de verschillende uitkeringen correct in rekening te brengen, maken we gebruik van de simulatietool HHoT (Hypothetical Household Tool). Die tool werkt, net zoals de simulaties in paragraaf 2, op basis van EUROMOD, maar is er specifiek op gericht om de netto-inkomens te simuleren voor specifieke typegezinnen.

**Figuur 5.** De hoogte van de netto sociale minima uitgedrukt als percentage van de referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie, sociale en private huurmarkt, Vlaanderen, 2017.



**Noot:** ko= kleuteronderwijs; lo= lager onderwijs; so= secundair onderwijs; m= meisje; j= jongen.

**Bron:** Netto beschikbaar inkomen bij ontvangst van een minimumuitkering gesimuleerd met HHoT (Hypothetical Household Tool), regelgeving 2017 (Euromod H1.0+). Bij koppels veronderstellen we dat de partner inactief is. School- en studietoelagen zijn handmatig berekend (Bron: Vlaamse overheid, volledige toelagen voor kinderen ten laste). Referentiebudgetten: CEBUD.

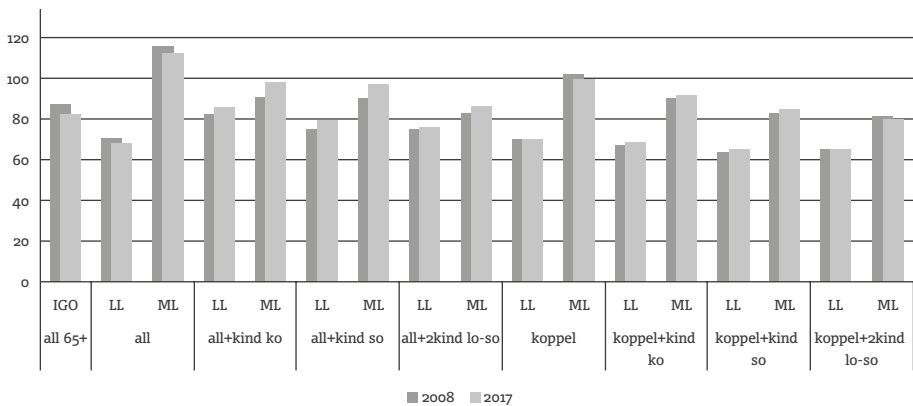
In figuur 5 geven we de hoogte van de sociale minima weer als percentage van de referentiebudgetten voor huurders op de private en de sociale huisvestingsmarkt. Voor de inkomensgarantie voor ouderen maken we vanzelfsprekend gebruik van het budget voor ouderen en bij het minimumloon van het budget voor werkenden.<sup>5</sup> Het valt meteen op dat voor bijna alle gezinstypes die huren op de private markt, de minimumbedragen lager zijn dan de referentiebudgetten. Een belangrijke uitzondering wordt gevormd door alleenstaanden (en koppels net op de grens) zonder kinderen die van een minimumloon leven. Als gezinnen moeten terugvallen op de bijstand, is het helemaal niet evident om nog volwaardig aan de samenleving te participeren en een adequate minimumlevensstandaard te bereiken. Dat is nog meer het geval voor koppels en eenoudergezinnen. Daarnaast is het duidelijk dat de kloof tussen de referentiebudgetten voor koppels en alleenstaanden met een inkomensgarantie voor ouderen kleiner is dan wanneer je moet rondkomen met een leefloon. Toch blijft het ook met een inkomensgarantie voor ouderen bijzonder moeilijk om volwaardig aan de samenleving te participeren. Bovendien gaan de budgetten ervan uit dat alle huishoudleden geen bijzondere gezondheidszorgen nodig hebben en volledig zelfredzaam zijn. Bij het ouder worden, is dat vaak een minder realistische assumptie.

Huisvesting speelt hier een zeer belangrijke rol, aangezien voor huiseigenaars en sociale huurders de noodzakelijke kosten natuurlijk sterk verminderen. Figuur 5 toont aan dat de minimumlonen voor eenverdieners die een sociale huurprijs betalen voor de meeste typegezinnen net volstaan om adequaat te participeren aan de samenleving. Hetzelfde geldt voor eenoudergezinnen met jonge kinderen die leven van de bijstand en huren op de sociale huisvestingsmarkt. Ook de inkomensgarantie voor een gepensioneerde zal in het geval van een mindere huisvestingskost meer toelaten tot maatschappelijke participatie. Maar voor alleenstaanden, eenoudergezinnen met oudere kinderen en koppels met of zonder kinderen met een inkomen van de bijstand blijven, zelfs in het geval van een sociale woning, de leeflonen ontoereikend voor een menswaardig bestaan. Bovendien hebben we het hier steeds over specifieke typegezinnen in 'ideale' omstandigheden, wat wil zeggen zonder gezondheidsproblemen, zonder auto, enzovoort. In vele gevallen zal de adequaatheid van de sociale minima dus nog overschat worden.

We eindigen met een bespreking van de evolutie van de adequaatheid van de sociale minima in de periode 2008-2017. Die periode verschilt van het eerste deel van dit hoofdstuk (1992-2018), omdat de Vlaamse referentiebudgetten pas in 2008 voor het eerst zijn ontwikkeld. Eerder concludeerden we dat de onderste inkomensgroepen er in de meeste gevallen licht op vooruit zijn gegaan. Maar zijn die aanpassingen voldoende geweest om de gestegen kosten voor die gezinnen te dekken? Met andere woorden, hoe evolueerde de adequaatheid van de sociale minima als we mee in rekening brengen wat gezinnen minimaal nodig hebben voor een menswaardig bestaan? Tussen 2008 en 2017 zijn de essentiële kosten voor gezinnen aan de onderkant van de samenleving gemiddeld sterker gestegen dan de algemene prijsindex<sup>6</sup> (22% ten opzichte van 16%). Die stijging vond voornamelijk plaats tussen 2008 en 2013, wat grotendeels te wijten is aan de stijging van de huurprijzen voor eengezinswoningen (zie Storms e.a., 2015). Tussen 2013 en 2017 zijn de totale referentiebudgetten nog met 5% gestegen (enkel prijsstijgingen). Bepaalde minimale kosten zoals voor energie, gezondheidszorg en openbaar vervoer

zijn sterk gestegen, terwijl andere kosten, zoals voor voeding, lichtjes zijn gedaald of de index hebben gevolgd.

**Figuur 6.** De evolutie van de adequaatheid: de hoogte van de netto sociale minima uitgedrukt als percentage van de referentiebudgetten (private huurmarkt), Vlaanderen, 2008 en 2017.



**Noot:** ko= kleuteronderwijs, lo= lager onderwijs; so= secundair onderwijs; all= alleenstaande; IGO= inkomensgarantie ouderen; LL= leefloon; ML= minimumloon.

**Bron:** Netto beschikbaar inkomen bij ontvangst van een minimumuitkering gesimuleerd met HHoT (Hypothetical Household Tool), regelgeving 2008 en 2017 (Euromod H1.0+). Referentiebudgetten: CEBUD.

Figuur 6 toont het netto-inkomen van gezinnen met een IGO, een leefloon of een minimumloon uitgedrukt als percentage van referentiebudgetten voor private huurders in 2008 en 2017. Algemeen kunnen we concluderen dat de netto-inkomens voor gezinnen met kinderen die leven van een leefloon of werken aan een minimumloon iets sterker zijn gestegen ten opzichte van hun noodzakelijke uitgaven. Voor koppels met twee kinderen is de adequaatheid echter niet verbeterd, en in het geval van een minimumloon zelfs verslechterd. Ook voor gezinnen zonder kinderen zijn de kosten sneller gestegen dan de sociale minima. Dat kan voornamelijk worden verklaard door de gestegen huurprijzen van eengezinswoningen. Tot slot kunnen we concluderen dat na een periode van bijna tien jaar de sociale minima voor de meeste gezinnen die een woning huren op de private huurmarkt nog steeds niet adequaat zijn. Met andere woorden, als we de minimale kosten van gezinnen in rekening

brengen, zijn de beleidsaanpassingen onvoldoende geweest om echt van een verbetering te kunnen spreken in het licht van menselijke waardigheid.

**De beleidsaanpassingen zijn onvoldoende geweest om echt van een verbetering te spreken in het licht van menselijke waardigheid.**



## 4 Conclusie

De voorbije 25 jaar werd er regelmatig aan de sociale zekerheid en het Belgische belastingstelsel gesleuteld. Over het algemeen komen die hervormingen vandaag in relatieve termen meer ten goede aan de lagere dan aan de hogere inkomensgroepen. Als we vandaag zouden teruggaan naar het systeem van 1992 en alle uitkeringen en grensbedragen enkel aanpassen aan de inflatie, zouden vooral de lagere inkomensgroepen slechter af zijn. Toch zijn er belangrijke verschillen tussen de hervormingen die verschillende regeringen hebben doorgevoerd. Tijdens Dehaene I en II (1992-1999) werd er sterk bespaard, maar werd dat zo gedaan dat de hogere inkomens de zwaarste lasten moesten dragen. De daaropvolgende periode (Verhofstadt I en II, 1999-2007) was een periode van economische groei, waarbij enkele uitkeringen werden verhoogd en ook de belastingen werden verlaagd, waardoor het relatieve voordeel voor het beschikbare inkomen ruim gespreid was over de hele bevolking. Tussen 2007 en 2011 volgden verschillende regeringen elkaar op en werden zowel de uitkeringen als de personenbelasting wat verhoogd, waardoor de progressiviteit van het systeem licht toenam. We zien een gelijkaardige trend tijdens de regering Di Rupo (2011-2014): een verlaging van het BTW-tarief voor elektriciteit en een verhoging van enkele uitkeringen kwam voornamelijk de laagste inkomensgroepen ten goede. De belastinghervorming van de regering Michel (2014-2018) tot slot kwam dan weer voornamelijk ten goede aan de hoogste inkomensgroepen. Maar ook daar zien we dat de onderste inkomensgroepen, zij het beperkt, erop vooruit gaan.

We moeten echter vaststellen dat ondanks al die beleidswijzingen in de afgelopen 25 jaar, de sociale minima anno 2017 vaak onvoldoende blijven om volwaardig aan de samenleving te kunnen participeren en een minimaal aanvaardbare levensstandaard te realiseren. Gezinnen die met een leefloon moeten rondkomen, hebben een inkomen dat ver onder het niveau van de referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie ligt. Dat geldt in het bijzonder voor koppels. Als er kinderen aanwezig zijn, volstaat ook een minimumloon niet. Bovendien gaan de referentiebudgetten uit van redelijk gunstige omstandigheden, in het bijzonder met betrekking tot gezondheid. Er blijven met andere woorden belangrijke redenen gelden om naar een versterking van de sociale minima in België te streven.

## Noten

1. We baseren ons voor dit deel op Decoster, A., Perelman, S., Vandellannoote, D., Vanheukelom, T., & Verbist, G. (2018). *Which way the pendulum swings? Equity and efficiency of 26 years of tax-benefit reforms in Belgium*. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy.
2. We maken hiervoor gebruik van de zogenaamde 'aangepaste OESO-schaal'. Elke persoon van 14 jaar of ouder krijgt een gewicht van 0,5 en elk kind jonger dan 14 een gewicht van 0,3. De eerste volwassene van het huishouden (of een alleenstaande) krijgt een gewicht van 1. Als we het totale beschikbaar huishoudinkomen delen door de som van de equivalentiefactoren van alle gezinsleden, bekomen we het equivalent beschikbaar inkomen.

3. Een overzicht van enkele trends in de hoogte van minimumuitkeringen kan worden teruggevonden in bijvoorbeeld Goedemé, De Vil, Van Mechelen, Fasquelle e.a. (2012).
4. De budgetten voor gepensioneerden komen overeen met die van niet-werkenden, maar er zijn enkele aanpassingen gedaan die rekening houden met de noden en aanbevelingen gerelateerd aan de oudere leeftijd (Van Thielen e.a., 2010). Voor voeding en gezondheid betekent dit dat er enkele aanpassingen zijn gedaan op basis van bestaande richtlijnen voor ouderen, zoals meer zuivelproducten of specifieke vaccinaties. Andere voorbeelden zijn een aangepast vakantieverblijf en een aangepast budget voor het onderhouden van sociale relaties (minder uit eten, maar meer mogelijkheid om vrienden en familieleden thuis te kunnen ontvangen).
5. Vergeleken met de budgetten voor gezinnen zonder werkende gezinsleden verschilt het budget voor eenverdienersgezinnen als volgt: een extra doktersbezoek in de gezondheidskorf, een iets hoger kledingbudget, een extra budget voor het onderhouden van relaties met collega's, een iets lager energiebudget en een budget voor kinderopvang. De totale referentiebudgetten (exclusief kinderopvangkosten) liggen voor die gezinnen gemiddeld 2 à 4% hoger dan die voor gezinnen zonder werkende gezinsleden. Als er in het gezin kinderen zijn waarvoor betalende buitenschoolse opvang nodig is tijdens de vakanties en voor en na de schooluren, dan liggen de referentiebudgetten gemiddeld 10% hoger dan die voor niet-werkende gezinnen met kinderlast. Voor werkende eenoudergezinnen met jonge kinderen werden kinderopvangkosten mee in rekening genomen als noodzakelijk om adequate sociale participatie mogelijk te maken. Voor tweeoudergezinnen met één werkend gezinslid, alsook voor niet-werkende gezinnen, hebben we geen kinderopvangkosten in rekening genomen. Toch zijn er verschillende situaties denkbaar waarbij kinderopvang ook voor hen is aangewezen. In dat geval zal de noodzakelijke kost voor die gezinnen gevoelig verhogen.
6. Alle items HICP (2015 = 100), jaarlijkse geharmoniseerde consumentenprijsindex, bron: Eurostat 4/09/2018.

## Hoofdstuk 4

# Iets gelijker, maar helaas niet beter

Trends in het Vlaamse onderwijs, 2003-2015

Emilie Franck en Ides Nicaise

De Vlaamse overheid heeft de voorbije decennia heel wat bijkomende financiële middelen ingezet met het oog op meer gelijke onderwijskansen in scholen met veel kansarme leerlingen. Sinds 2002 werden alle tijdelijke projecten geïntegreerd in het gelijke-onderwijskansenbeleid. Met dat beleid wil men ervoor zorgen dat de schooluitkomsten van leerlingen zo weinig mogelijk samenhangen met hun sociaaleconomische status (SES), migratiestatus en/of thuistaal. Ondanks de inspanningen van de Vlaamse overheid blijft de ongelijkheid in Vlaanderen groot. Bovendien wordt er in het afgelopen decennium een daling in het gemiddelde prestatieniveau van Vlaamse leerlingen vastgesteld. Dat roept vragen op zoals 'Hoe kan het kwaliteitsverlies in Vlaanderen worden verklaard?' en 'Waarom wordt succes inzake gelijke onderwijskansen zo moeilijk bereikt in Vlaanderen?'. In deze studie proberen we die vragen te beantwoorden en wordt nagegaan of, en in welke mate, veranderingen in het leerlingenpubliek, de schoolautonomie, de leerling-leerkrachtratio, de schoolsegregatie en de kwaliteit van leerkrachten een verklaring kunnen bieden. Aan de hand van diverse T-testen en  $\chi^2$ -testen gaan we na in welke mate bovengenoemde factoren zijn veranderd tussen 2003 en 2015. Daarbij hebben we voornamelijk aandacht voor verschillen tussen kansrijke en kansarme leerlingen.

»»» gelijke-onderwijskansenbeleid, kansarmoede, onderwijseffectiviteit,  
rechtvaardigheid, efficiëntie

## 1 Inleiding

De Vlaamse overheid heeft de voorbije decennia heel wat bijkomende financiële middelen ingezet met het oog op meer gelijke onderwijskansen in scholen met veel leerlingen uit kansengroepen. In de beginjaren waren dat voornamelijk tijdelijke projecten, maar sinds 2002 werden die tijdelijke projecten geïntegreerd in het Ge-

lijke-onderwijskansenbeleid (GOK-beleid) (Poesen-Vandeputte & Nicaise, 2012). Met dat beleid wil men ervoor zorgen dat de schooluitkomsten van leerlingen zo weinig mogelijk samenhangen met hun sociaaleconomische status (SES), migratiestatus en/of thuistaal (hierna 'leerlingkenmerken' genoemd) (Danhier & Jacobs, 2017; Demeuse, 2012).

Ondanks de vele inspanningen van de Vlaamse overheid bestaat er nog steeds geen optimale verhouding tussen effectiviteit (kwaliteit) en gelijkheid in het onderwijs (OECD, 2016a). De impact van de sociaaleconomische status, etnische achtergrond en thuistaal op schooluitkomsten van leerlingen is beduidend groter in Vlaanderen dan in andere OESO-landen (OECD, 2016a; Shewbridge, Hulshof, Nusche, & Stoll, 2011; Vakgroep Onderwijskunde, 2015) en blijft bestaan. In een voorgaande studie observeerden we voor het eerst een (gedeeltelijke) positieve trend (Franck & Nicaise, 2018): de sociaaleconomische ongelijkheid in het Vlaamse onderwijs daalde lichtjes tussen 2003 en 2015, al bleven ongelijkheden op basis van andere kenmerken (onder andere etnische ongelijkheden, thuistaal en schoolsamenstelling) onveranderd en bleek het gemiddelde prestatieniveau te zijn gedaald tussen 2003 en 2015. Die vaststellingen roepen vragen op zoals 'Hoe kan het kwaliteitsverlies in Vlaanderen worden verklaard?' en 'Waarom wordt succes inzake gelijke onderwijskansen zo moeilijk bereikt in Vlaanderen?'

Eventuele (gedeeltelijke) verklaringen daarvoor zijn veranderingen in het leerlingenpubliek, de schoolsegregatie, de klasgrootte en de kwaliteit van schoolteams (hierna 'contextuele factoren' genoemd) tussen 2003 en 2015. Die veranderingen kunnen de effectiviteit van beleidsmaatregelen (en bovenal het GOK-beleid) in Vlaanderen (deels) ondermijnen, alsook de prestaties van leerlingen beïnvloeden. In deze studie gaan we dieper in op die hypothesen en focussen we niet enkel op de impact van leerlingkenmerken en schoolkenmerken op onderwijsuitkomsten, maar zetten we een stap terug en kijken we naar de context waarin dat alles plaatsvindt. Meer bepaald vergelijken we diverse contextuele factoren (zowel binnen als buiten het onderwijs) tussen 2003 en 2015 en bestuderen we of die zijn gewijzigd.

In wat volgt, maken we eerst een overzicht van de (trends in) gelijkheid en effectiviteit van het Vlaamse onderwijssysteem (§ 2.1). Vervolgens bespreken we enkele trends in (ongelijke) schooluitkomsten (§ 2.2). In § 2.3 en § 2.4 focussen we op belangrijke (trends in) contextuele factoren die de onderwijsongelijkheid in Vlaanderen en mogelijk de effectiviteit van beleidsmaatregelen (en bovenal het GOK-beleid) beïnvloeden. In § 3 zullen de gehanteerde data en methodologie nader belicht worden. In § 4 bespreken we de resultaten. Tot slot proberen we mogelijke redenen te formuleren voor de sloomheid waarmee meer gelijke onderwijskansen in Vlaanderen worden bereikt (§ 5).

## 2 Wetenschappelijke achtergrond

### 2.1 Effectiviteit en gelijkheid in het Vlaamse onderwijssysteem

In het Programme for International Student Assessment (PISA)-onderzoek wordt het succes van een onderwijssysteem gemeten op basis van twee dimensies. De eerste dimensie is de effectiviteitsdimensie waarop landen worden gerangschikt volgens hun gemiddelde prestatieniveau (van 15-jarigen) op internationale toetsenbatterijen voor verschillende basisvaardigheden (De Meyer, 2014). Vijftien jaar geleden behaalden Vlaamse 15-jarigen, internationaal vergeleken, extreem hoge gemiddelde prestaties. Ook vandaag doet Vlaanderen het nog goed, maar gedurende het voorbije decennium wordt een daling vastgesteld in dat gemiddelde prestatieniveau (Bellens, Arkens, Van Damme, & Gielen, 2013; Danhier & Jacobs, 2017; Franck & Nicaise, 2018; Vandebroeck, Vanlaar, Bellens, Van Damme e.a., 2016).

Het succes van een onderwijssysteem hangt ten tweede ook af van de positie op de gelijkheidsdimensie (Danhier & Jacobs, 2017; De Meyer, 2014). Wanneer ongelijke schooluitkomsten het gevolg zijn van achtergrondkenmerken (SES, thuistaal, migratiestatus, gender) die los staan van individuele inspanningen, dan spreekt men van 'sociale ongelijkheid'. Vlaanderen heeft, van alle OESO-landen, een van de hoogste scores inzake sociale ongelijkheid in cognitieve prestaties. Tot 2012 werd weinig tot geen verbetering in die kansongelijkheid geobserveerd, maar recent stelden we voor het eerst een kleine vooruitgang vast: de wiskunde- en leesvaardigheidsprestaties zijn in 2015 minder sterk bepaald door iemands SES (Franck & Nicaise, 2018).

### 2.2 Trends in (ongelijke) onderwijsuitkomsten tussen 2003 en 2015

In deze paragraaf focussen we op (eventuele) wijzigingen in enkele onderwijsuitkomsten van Vlaamse 15-jarigen tussen 2003 en 2015. Daarbij hebben we voornamelijk aandacht voor verschillen tussen kansrijke en kansarme leerlingen. Voor de definiëring van kansarm en kansrijk verdelen we de leerlingen in 10 decielen op basis van hun SES. De 10% meest kansarme leerlingen bevinden zich in het laagste deciel (D<sub>1</sub>) en de 10% meest kansrijke leerlingen bevinden zich in het hoogste deciel (D<sub>10</sub>). De leerlingen in het vijfde deciel (D<sub>5</sub>) zijn leerlingen met een mediane SES. Als er een \* bij de decielen staat, wijst dat op een significante wijziging tussen 2003-2015 voor dat desbetreffende deciel.

Met betrekking tot cognitieve schooluitkomsten (figuur 1 en figuur 2), constateren we allereerst dat kansrijke leerlingen (D<sub>10</sub>) in 2003 voor wiskunde en leesvaardigheid respectievelijk 158,2 en 147,8 punten en in 2015 respectievelijk 127,1 en 121,9 punten hoger scoren dan kansarme leerlingen (D<sub>1</sub>). Anders uitgedrukt, de onderwijsongelijkheid inzake cognitieve schooluitkomsten daalt tussen 2003 en 2015, al blijft de prestatiekloof

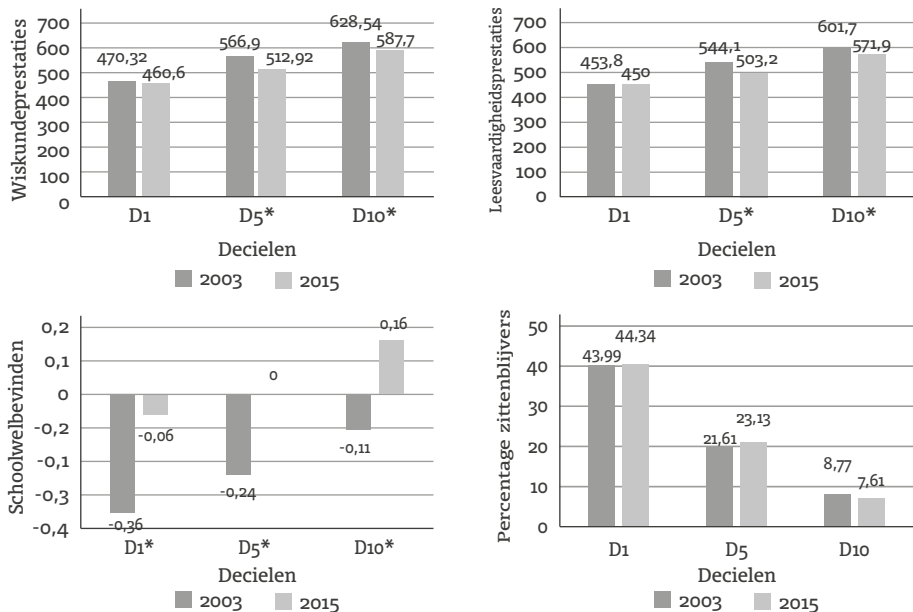
tussen het kansrijkste en het kansarmste deciel nog ongeveer drie leerjaren bedragen.<sup>1</sup> Een tweede vaststelling betreft het kwaliteitsverlies van het Vlaamse onderwijssysteem: tussen 2003 en 2015 is het gemiddelde prestatieniveau inzake wiskunde en leesvaardigheid respectievelijk met 41,34 en 27,49 punten gedaald. Opmerkelijk daarbij is de

## De prestatiekloof tussen het kansrijkste en het kansarmste deciel bedraagt ongeveer drie leerjaren.

vaststelling dat die (sterke) daling enkel geldt voor leerlingen in D5 en D10, maar niet voor de meest kansarme leerlingen (D1). Er heeft dus helaas een neerwaartse in plaats van opwaartse nivellering plaatsgevonden.

Naast cognitieve schooluitkomsten zijn ook andere uitkomsten zoals het schoolwelbevinden, schoolse vertraging en onderwijsvorm belangrijk om de ongelijkheid in het Vlaamse onderwijs te meten. Wat het schoolwelbevinden<sup>2</sup> betreft (figuur 3) noteren we in eerste instantie dat hoe kansrijker de leerling, hoe beter ook zijn schoolwelbevinden – zowel in 2003 als in 2015. Tussen 2003 en 2015 observeren we een gelijkaardige stijging in het schoolwelbevinden in alle decielen (van 0,24 tot 0,30 schaalpunten). Daardoor blijft de kloof (en ongelijkheid) in het schoolwelbevinden tussen kansarme en kansrijke leerlingen nagenoeg gelijk.

**Figuur 1 tot en met 4.** Trends in wiskundeprestaties, leesvaardigheidsprestaties, schoolwelbevinden en het percentage zittenblijvers, 2003 en 2015, naar deciel.

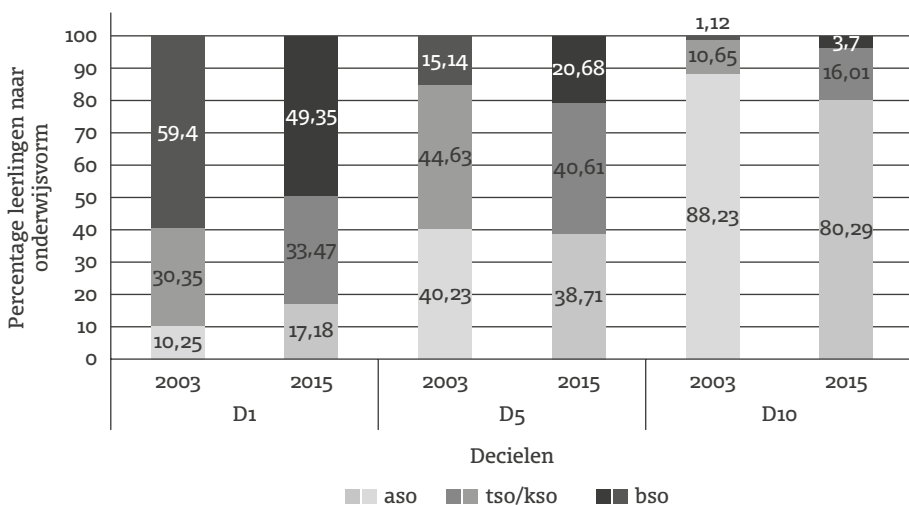


Noot: \* is significant ( $p < 0,05$ ).

Het percentage leerlingen met schoolse vertraging door zittenblijven vertoont een kleine, maar significante toename van 1,78 procentpunten tussen 2003 (22,12%) en 2015 (23,90%). Er zijn ook aanzienlijke verschillen per SES-deciël en dat zowel in 2003 als 2015: onder de meest kansarme leerlingen (D1) heeft bijna de helft minimaal één jaar schoolse vertraging opgelopen ( $\pm 44\%$ ), terwijl onder de meest kansrijke leerlingen (D10) minder dan een tiende van alle leerlingen schoolse vertraging heeft opgelopen ( $\pm 8\%$ ).

Ten slotte, wat de oriëntering naar onderwijsvorm betreft (figuur 5), constateren we dat hoe kansrijker de leerling is (D10), hoe groter de kans om aso te volgen en hoe kleiner de kans om in tso/kso en/of bso te zitten. Ook de gevolgde onderwijsvorm is met andere woorden heel ongelijk verdeeld. Tussen 2003 en 2015 valt wel een zekere herverdeling op.<sup>3</sup> Bij de meest kansarme leerlingen (D1) observeren we een significante toename in het aantal studenten die aso volgen en een significante daling in het aantal studenten die bso volgen. Bij de meest kansrijke leerlingen (D10) doet zich de omgekeerde tendens voor. De wijzigingen in de verdeling van leerlingen over de onderwijsvormen, hangt mogelijks samen met de daling in het gemiddelde prestatieniveau van kansrijke leerlingen. Diverse studies tonen immers aan dat leerlingen in bso en tso inzake algemene vaardigheden aanzienlijk lagere prestaties behalen dan leerlingen in aso (Danhier & Jacobs, 2017; Demanet, Van den Broeck, & Van Houtte, 2014; Groenez, Nicaise, & De Rick, 2009). De vaststelling dat er meer kansarme leerlingen, maar minder kansrijke leerlingen aso volgen in 2015 kan aldus deels de daling in het gemiddelde prestatieniveau van kansrijke leerlingen en het constante prestatieniveau van kansarme leerlingen verklaren.

**Figuur 5.** Trends in de verdeling over onderwijsvormen, 2003 en 2015, naar deciel.



Alles samengenomen, concluderen we dat de schooluitkomsten in het Vlaamse secundair onderwijs nog steeds erg ongelijk verdeeld zijn tussen kansarme en kansrijke leerlingen. Kansarme leerlingen scoren aanzienlijk lager op wiskunde en leesvaardigheid, lopen veel frequenter schoolse achterstand op, hebben een slechter schoolwelbevinden en zitten vaker in tso/kso en bso dan kansrijke leerlingen. Tussen 2003 en 2015 is de ongelijkheid inzake cognitieve schooluitkomsten en oriëntering afgenomen. Met betrekking tot het percentage vertraagden en het schoolwelbevinden blijft de ongelijkheid nagenoeg constant.

## 2.3 Samenhang van contextuele factoren met gelijke onderwijskansen

In dit onderzoek wordt geprobeerd de vragen ‘Hoe kan het kwaliteitsverlies in Vlaanderen worden verklaard?’ en ‘Waarom wordt succes inzake gelijke onderwijskansen zo moeilijk bereikt in Vlaanderen?’ te beantwoorden. Daarvoor bespreken we telkens de samenhang van elke contextuele factor met de onderwijsongelijkheid en de schoolprestaties van 15-jarigen in Vlaanderen. Daarbij bespreken we ook kort de trends in die contextuele factoren.

### 2.3.1 Contextuele factoren op leerlingniveau

Een eerste groep van contextuele factoren is verbonden aan de leerling zelf. Daardoor kunnen leerlingen met eenzelfde niveau van individuele inspanning en talenten toch verschillende schooluitkomsten hebben. De voornaamste leerlingkenmerken zijn sociaaleconomische status, migratieachtergrond, thuistaal, geslacht en leeftijd (Bellens e.a., 2013; Danhier & Jacobs, 2017; Demeuse, 2012; Vakgroep Onderwijskunde, 2015). Een paar aspecten van ongelijkheid, met name geboortemaand en geslacht, worden hier buiten beschouwing gelaten, aangezien de verschuivingen tussen 2003-2015 slechts miniem (of niet significant) zijn.

De sociaaleconomische status (SES) is een samengestelde maatstaf op basis van het opleidingsniveau van ouders, hun beroepsstatus en hun materieel comfort. Studies die gebruik maken van de samengestelde SES-maatstaf concluderen dat de sociaaleconomische onderwijsongelijkheid in Vlaanderen een van de grootste is van alle OESO-landen, en dat zowel in het basisonderwijs als secundair onderwijs (Bellens e.a., 2013; OECD, 2013b, 2016a). Tussen 2006 en 2015 zou de gemiddelde SES van 15-jarige leerlingen in Vlaanderen licht gestegen zijn (Vakgroep Onderwijskunde, 2015).

Een tweede vorm van ongelijkheid in het onderwijs ontstaat deels ten gevolge van de migratieachtergrond van leerlingen. Het prestatieverschil tussen 15-jarige autochtone en allochtone leerlingen is in Vlaanderen een van de grootste van alle OESO-landen (Danhier & Jacobs, 2017; Jacobs, Rea, & Hanquinet, 2007; Rekenhof, 2017; Vakgroep Onderwijskunde, 2015; Franck & Nicaise, 2018). Na controle voor SES en thuistaal wordt



dat effect echter (verwaarloosbaar) klein: dat betekent dat een effectieve aanpak van de ongelijkheden naar SES en thuistaal de prestatiekloof naar migratiestatus kan helpen dichten (Danhier & Jacobs, 2017; Jacobs, Rea, & Hanquinet, 2007). Tussen 2006 en 2015 stelt het Vlaamse PISA-rapport (2015) een stijging vast in het percentage leerlingen met een migratieachtergrond. Die stijging gaat gepaard met kwantitatieve en kwalitatieve verschuivingen in de immigratiepatronen. Terwijl in de tweede helft van de 20<sup>e</sup> eeuw de immigranten een relatief homogene achtergrond hadden (mediterrane landen, laagopgeleid, overwegend moslim), is de nieuwe immigratie op etnisch, sociaaleconomisch en religieus vlak veel diverser. De immigratiegolf van vluchtelingen uit oorlogsgebieden, bijvoorbeeld, bestaat voor een deel ook uit hoogopgeleide immigranten (Agirdag, Eidhof, Van Houtte, & Vermeulen, 2016; Vakgroep Onderwijskunde, 2015; Vantieghem, Van Avermaet, Groenez, & Lambert, 2018).

De thuistaal van leerlingen is, zoals gezegd, een derde belangrijke voorspellende factor die samenhangt met het welslagen van leerlingen op school. Leerlingen uit het basis- en secundair onderwijs die thuis Nederlands spreken, scoren significant beter in Vlaanderen dan leerlingen die thuis een andere taal spreken (Bellens e.a., 2013; Danhier & Jacobs, 2017; Franck & Nicaise, 2018; OECD, 2016a; Vakgroep Onderwijskunde, 2015; Vandebroeck e.a., 2016). Ook inzake het percentage anderstaligen observeert het Vlaamse PISA-rapport (2015) een substantiële toename tussen 2006 en 2015.

### 2.3.2 Contextuele factoren op schoolniveau

Een tweede groep van contextuele factoren is gelegen op schoolniveau. Wij focussen in deze studie enkel op factoren die we kunnen meten in de gebruikte dataset: de schoolsegregatie, de leerling-leerkrachtratio, de kwaliteit van leerkrachten en de schoolautonomie.

De schoolsegregatie staat algemeen bekend als een factor die een negatieve samenhang heeft met de onderwijsongelijkheid: hoe groter de segregatie tussen scholen en klassen, hoe ongelijker het onderwijssysteem en hoe groter de prestatieverschillen op leerlingniveau (Driessen, 2007; Franck & Nicaise, 2018; Thrupp, Lauder, & Robinson, 2002). Ook in Vlaanderen wordt een positieve samenhang tussen de sociaaleconomische schoolcompositie (een proxy van de schoolsegregatie) en de schoolprestaties van leerlingen geobserveerd. Leerlingen in scholen met een hoge SES-samenstelling zouden zo (*ceteris paribus*) beter presteren dan leerlingen in scholen met een lage SES-samenstelling, en dat zowel in het basis- als secundair onderwijs (Agirdag, Van Houtte, & Van Avermaet, 2012; Franck & Nicaise, 2018; Vakgroep Onderwijskunde, 2015). Tot 2012 toonde de schoolse segregatie in Vlaanderen een stijgende trend, sindsdien werd een daling vastgesteld bij de nieuw ingeschreven leerlingen (nog niet in de totale schoolpopulatie) (Wouters & Groenez, 2013).

Een tweede contextuele factor op schoolniveau is de kwaliteit van leerkrachten. Het is bewezen dat de kwaliteit van leerkrachten een van de belangrijkste factoren is die de prestaties en leerwinst van leerlingen beïnvloedt (Caena, 2011; European Commission/

EACEA/Eurydice, 2015; Nusche, Miron, Santiago, & Teese, 2015; OECD, 2005b, 2017a). In Vlaanderen kunnen leerkrachten drie soorten bekwaamheidsbewijzen hebben, in verhouding met het niveau en de vakken waarvoor ze zijn aangesteld (Agodi, 2016): een vereist bekwaamheidsbewijs, een voldoende geacht bekwaamheidsbewijs en een ander bekwaamheidsbewijs. In het Vlaamse secundair onderwijs bezit het grote merendeel van de leerkrachten een vereist of voldoende geacht bekwaamheidsniveau. Een belangrijke kanttekening bij die vaststelling is dat het Vlaamse onderwijsstelsel – internationaal vergeleken – lagere eisen stelt aan leerkrachten, voornamelijk in het bso en tso (OECD, 2014b). Tussen 2006-2016 blijkt het percentage leerkrachten in het secundair onderwijs met een ‘vereist’ of ‘voldoende geacht’ bekwaamheidsbewijs te zijn gedaald met (circa) 2%. Het bekwaamheidsniveau van leerkrachten is echter slechts één dimensie die de kwaliteit van leerkrachten bepaalt. Een tweede dimensie is de ervaring van leerkrachten (Nusche e.a., 2015; OECD, 2012, 2014b, 2017a). Meer ervaren leerkrachten hebben meer kennis en vaardigheden, die de schooluitkomsten van leerlingen ten goede komen. In Vlaanderen beslissen scholen autonoom over de aanwerving van leerkrachten, waardoor ook een quasimarktwerking ontstaat in de verdeling van leerkrachten over scholen: de best gevormde en meest ervaren leerkrachten hebben de grootste kans op aanwerving in de kansrijke scholen, daar waar minder gekwalificeerde en ervaren leerkrachten geconcentreerd zijn in kansarme scholen met een uitdagender leerlingenvolk (OECD, 2014b, 2017a; Poesen-Vandeputte & Nicaise, 2015). Dat gegeven maakt dat het prestatieverschil tussen kansarme en kansrijke scholen (en leerlingen) uitvergroet wordt. De kwaliteit van leerkrachten op basis van hun ervaring is ook minder stabiel door de tijd heen. In het secundair onderwijs wordt onder de jonge leerkrachten (jonger dan 30 jaar) een jaarlijks leerkrachtenverloop van 23,1% vastgesteld tussen 2009 en 2014. Aangezien jonge leerkrachten vaker tewerkgesteld zijn in kansarme scholen, betekent dit dat voornamelijk kansarme scholen geconfronteerd worden met dat leerkrachtenverloop (Agodi, 2016).

De schoolautonomie is een derde factor die samenhangt met de ongelijkheid (in prestaties) tussen scholen en leerlingen. PISA-onderzoek maakt onderscheid tussen twee soorten van autonomie: betreffende curriculum en didactiek, en betreffende de aanwending van personeel en middelen. Een hogere mate van autonomie inzake curriculum en didactiek zou een positieve samenhang hebben met de prestaties van kansarme en kansrijke leerlingen (Caldwell, 2014; OECD, 2010). De mate van autonomie inzake de aanwending van personeel en middelen kan daarentegen zowel een positieve als negatieve samenhang hebben met de prestaties van leerlingen in een school (Caldwell, 2014; OECD, 2010). In onderwijssystemen waar scholen voldoende ‘publieke aansprakelijkheid’ hebben – door bijvoorbeeld het vrijgeven van data betreffende de prestaties van leerlingen – wordt een positieve samenhang tussen de prestaties van 15-jarigen en de mate van autonomie vastgesteld. Het omgekeerde geldt in onderwijssystemen waar scholen weinig ‘aansprakelijk’ zijn: daar wordt een negatieve samenhang vastgesteld tussen de prestaties van 15-jarige leerlingen en de mate van autonomie in een school. Vlaanderen behoort tot de groep van onderwijssystemen waar weinig ‘aansprakelijkheid’ is: schoolbesturen hebben veel vrijheid inzake hun inzet van personeel, werkingsmiddelen en aanwending van de GOK-financiering. Via het GOK-beleid (en sinds 2008

ook het financieringsdecreet) krijgt elke school, a rato van het aantal leerlingen dat beantwoordt aan de GOK-indicatoren, extra middelen toegekend (Franck, Nicaise, & Lavrijzen, 2017). Dat, in combinatie met de lage mate van 'aansprakelijkheid', maakt dat de overheid geen zicht heeft op de (in)efficiënte aanwending van extra middelen (Nusche e.a., 2015; OECD, 2010, 2017b). Een bijkomend probleem betreft het zwakkere beleidsvoerende vermogen in kansarme scholen in vergelijking met kansrijkere scholen (OECD, 2012, 2017b). De kwaliteit van het beleidsvoerende vermogen is essentieel, wil men de extra middelen zo efficiënt mogelijk inzetten en daarmee de prestaties van leerlingen verbeteren en de ongelijkheid tegengaan. Voornamelijk kansarme scholen – die bovendien de meeste extra middelen krijgen – ervaren het meest moeilijkheden met het efficiënt inzetten van de middelen. De schoolautonomie inzake curriculum en didactiek bleef door de tijd heen stabiel. De schoolautonomie in de aanwending van middelen is daarentegen wel toegenomen. Sinds de invoering van het GOK-decreet (2002) en financieringsdecreet (2008) krijgen scholen extra omkaderingsmiddelen, die ze (behoorlijk) vrij kunnen besteden (Franck e.a., 2017).

Een laatste factor op schoolniveau is de leerling-leerkrachtratio. De literatuur omtrent de impact van de leerling-leerkrachtratio is niet eenduidig (Björklund & Salvanes, 2011; Nusche e.a., 2015; OECD, 2014a). Sommige studies stellen dat grote klassen (in termen van aantal leerlingen) een negatieve impact hebben op de prestaties van leerlingen omdat leerkrachten minder aandacht kunnen besteden aan elke leerling afzonderlijk (Bressoux, Kramarz, & Prost, 2009; Ding & Lehrer, 2010; Krueger & Whitmore, 2001). Andere studies vinden dan weer geen (of zelfs een negatief) effect van kleine klassen op de prestaties van leerlingen (Leuven, Oosterbeek, & Rønning, 2008; Li & Konstantopoulos, 2016; Shen & Konstantopoulos, 2017). Het Vlaamse secundair onderwijs heeft, internationaal vergeleken, een lage leerling-leerkrachtratio (Nusche e.a., 2015; OECD, 2014b). Het aantal leerlingen per klas is niet gereguleerd. Op basis van het totale aantal leerlingen krijgt een school een totaal lestijdenpakket. De school bepaalt zelf hoe ze dat pakket aanwendt en hoe ze de kinderen in groepen indeelt. Veranderingen in het leerlingenpubliek kunnen daarmee hebben geleid tot veranderingen in de leerling-leerkrachtratio.

## 2.4 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek willen we analyseren in welke mate (veranderingen in) contextuele factoren kunnen verklaren waarom gelijke onderwijskansen zo moeizaam worden bereikt en waarom ons onderwijssysteem aan kwaliteit verliest. Dat leidde tot de volgende twee onderzoeksvragen:

- Waarom worden gelijke onderwijskansen in Vlaanderen zo moeizaam bereikt?
  - Kunnen veranderingen in contextuele factoren (tussen kansrijke en kansarme leerlingen) op leerling- en schoolniveau de beperkte verbetering in sociaaleconomische ongelijkheden tussen 2003 en 2015 verklaren?
  - Kunnen veranderingen in contextuele factoren (tussen kansrijke en kansarme leerlingen) op leerling- en schoolniveau de blijvende ongelijkheden tussen 2003 en 2015 inzake thuistaal, migratiestatus en SES-schoolcompositie verklaren?

- Hoe kunnen we het kwaliteitsverlies in het Vlaamse onderwijssysteem verklaren? Kunnen veranderingen in contextuele factoren op leerling- en schoolniveau (tussen kansrijke en kansarme leerlingen) de daling in het gemiddelde prestatieniveau verklaren?

## 3 Data en methodologie

### 3.1 Data

Voor deze studie werd gebruikgemaakt van PISA-data uit 2003 en 2015 (Danhier & Jacobs, 2017; OECD, 2016a; Vakgroep Onderwijskunde, 2015). Enkel de Vlaamse data werden geselecteerd (2003=5.059 studenten, 162 scholen; 2015=5.675 studenten, 175 scholen). Onze totale steekproef bestond uit 10.734 leerlingen, bevraagd over 337 scholen. Na het verwijderen van de nodige missings door middel van *listwise deletion* bestond de totale steekproef uit 9.898 respondenten. Voorts maakten we in alle analyses gebruik van weegvariabelen op leerlingniveau en/of schoolniveau. PISA hanteert immers een complexe steekproeftrekking die bestaat uit een tweetraps selectieprocedure, wat enkele databeperkingen met zich meebrengt (voor een uitgebreid overzicht, zie Franck & Nicaise, 2018).

**Contextuele factoren op leerlingniveau** (voor een volledig overzicht inzake de operationalisering van de variabelen, zie OECD, 2005a; OECD, 2016b, tabel 1):

- SES (index van economische, sociale en culturele status);
- arbeidsmarktpositie van de ouders;
- opleidingsniveau van de ouders (0 = 'laagopgeleide moeder/vader');
- eerstegeneratieleerlingen (0 = 'autochtone leerlingen');
- tweedegeneratieleerlingen (0 = 'autochtone leerlingen');
- thuistaal (0 = 'Nederlands als thuistaal').

**Contextuele factoren op schoolniveau** (voor een volledig overzicht inzake de operationalisering van de variabelen, zie OECD, 2005a; OECD, 2016b, tabel 2):

- leerling-leerkrachtratio;
- schoolautonomie (index);
- percentage gecertificeerde leerkrachten;
- sociaaleconomische segregatie (verschil in de gemiddelde school-SES tussen de 10% meest kansarme en de 10% meest kansrijke scholen);
- schoolsegregatie inzake thuistaal/migratiestatus (het verschil in het percentage anderstaligen/leerlingen met buitenlandse herkomst, tussen de 10% meest kansarme en 10% meest kansrijke scholen).

## 3.2 Methode

In eerste instantie worden  $\chi^2$ -testen (voor categorische variabelen) en T-testen (voor intervalvariabelen) uitgevoerd met bonferronicorrecties. Om na te gaan hoe de wijzigingen in de contextuele factoren verschillen tussen kansrijke en kansarme leerlingen (scholen), splitsen we de steekproeven op in tien decielen op basis van de SES van leerlingen (respectievelijk scholen) en dat afzonderlijk voor 2003 en 2015.

# 4 Resultaten: verklaringen voor het kwaliteitsverlies en de blijvende ongelijkheden in het Vlaamse onderwijssysteem?

## 4.1 Trends in contextuele factoren op leerlingniveau tussen 2003 en 2015

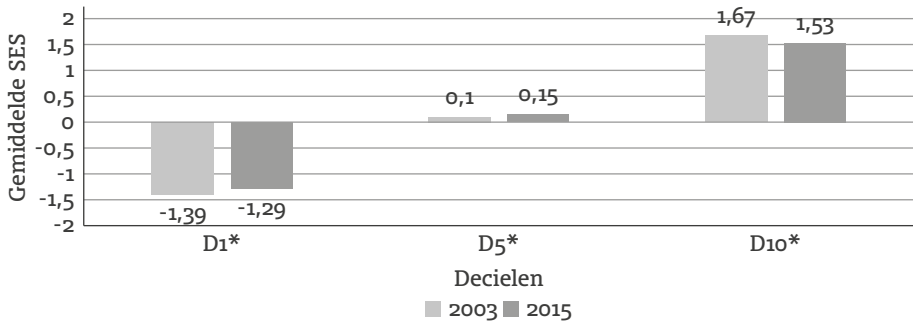
In tabel 1 worden wijzigingen in de contextuele factoren op leerlingniveau tussen 2003 en 2015 weergegeven. Significante verschillen tussen de steekproeven worden in het vet gedrukt weergegeven. Acolades tussen twee categorieën van variabelen duiden aan dat de desbetreffende categorieën onderling niet significant verschillend zijn. Een \* bij de decielen wijst erop dat er significante verschillen zijn tussen de categorieën in het desbetreffende jaar alsook tussen 2003 en 2015.

### 4.1.1 Sociaaleconomische status

De gemiddelde SES van 15-jarige leerlingen in het Vlaamse onderwijs is niet veranderd tussen 2003 en 2015 (tabel 1). In het Vlaamse PISA-rapport (2015) werd echter een stijging in de gemiddelde SES vastgesteld tussen 2006-2015. Mogelijks is de verklaring voor die paradox gelegen in een daling in de gemiddelde SES tussen 2003 en 2006.

Onder de meest kansarme leerlingen (D1) observeren we een stijging van de gemiddelde SES tussen 2003 ( $\bar{X} = 1,39$ ) en 2015 ( $\bar{X} = 1,29$ ) (figuur 6). Kansarme gezinnen zijn er dus op vooruit gegaan. Eenzelfde trend stellen we vast bij leerlingen met een mediane SES (2003,  $\bar{X} = 0,10$ ; 2015,  $\bar{X} = 0,15$ ). Een tegenovergestelde trend noteren we daarentegen bij de meest kansrijke leerlingen (D10): de gemiddelde SES is significant gedaald tussen 2003 ( $\bar{X} = 1,67$ ) en 2015 ( $\bar{X} = 1,53$ ). Dat alles suggereert dat de sociaaleconomische ongelijkheden tussen kansrijke en kansarme leerlingen zijn verkleind tussen 2003 en 2015. Mogelijks zou dat al een gedeeltelijke verklaring kunnen bieden voor de gedaalde ongelijkheid in cognitieve onderwijsuitkomsten. Toch moeten we voorzichtig blijven omgaan met de cijfers (cf. infra).

**Figuur 6.** Trends in de gemiddelde sociaaleconomische status tussen 2003 en 2015, naar deciel.



Noot: \* is significant ( $p < 0,05$ ).

Tot slot van deze paragraaf over sociaaleconomische status willen we wijzen op het probleem dat SES-maatstaven en hun componenten steeds een momentopname meten, terwijl de onderwijsuitkomsten van jongeren de resultante zijn van alle schommelingen die de SES van hun gezin in de voorbije periode heeft meegemaakt. Het lijkt aanneemelijk dat alle jongeren (rijk en arm) in 2015 een meer bewogen sociaaleconomische periode achter de rug hadden. Het valt niet te ontkennen dat ook de hogere inkomens door de crisis getroffen zijn geweest (aangezien die het eerst uitbrak in de banken- en dienstensectoren). We kunnen met andere woorden niets met zekerheid besluiten over de invloed van SES op de trend en de verdeling van onderwijsuitkomsten.

Tabel 1. Wijzigingen in contextuele factoren op leerlingniveau tussen 2003 en 2015.

	Steekproef 2003			Steekproef 2015			Totale steekproef						
	$\bar{X}$	SD	%	Min.	Max.	$\bar{X}$	SD	Min.	Max.	$\bar{X}$	SD	Min.	Max.
<b>Intervalvariabelen</b>													
SES	0,22	0,89	-3,38	2,27	0,23	0,88	0,88	-3,46	3,46	0,23	0,88	-3,46	3,46
<b>Steekproef 2003</b>													
	N		%			N		%		N		%	
<b>Categoriale variabelen</b>													
Migratiestatus													
Autochtoon	4.223		94,84%			4.727		86,83%		8.950		90,44%	
Eerste generatie	110		2,47%			369		6,78%		479		4,84%	
Tweede generatie	120		2,69%			348		6,39%		467		4,72%	
Thuis taal													
Nederlands	4.297		96,50%			4.686		86,08%		8.983		90,77%	
Andere taal	156		3,50%			758		13,92%		914		9,23%	

### 4.1.2 Migratiestatus

Tussen 2003 en 2015 is er een significante – vrij sterke – toename in het percentage eerste- en tweedegeneratieleerlingen van respectievelijk 4,31 en 3,70 procentpunten. Naar SES-deciel noteren we dat hoe kansarmer de leerlingen, hoe groter de concentratie van leerlingen van buitenlandse herkomst: in 2015 zijn ongeveer 3 op de 10 kansarme leerlingen van buitenlandse herkomst (figuur 7).<sup>4</sup>

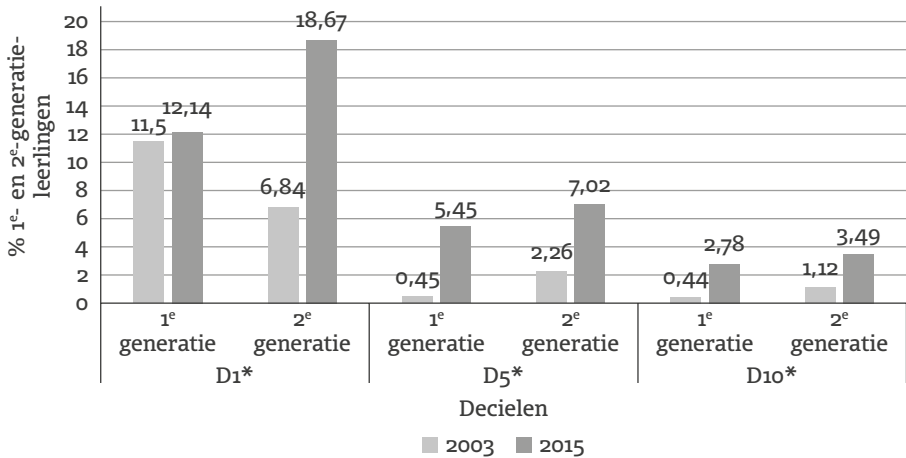
Tussen 2003 en 2015 noteren we aanzienlijke verschillen in de evolutie van het percentage eerste- en tweedegeneratieleerlingen, naar SES-deciel. In D10 blijft het totale percentage leerlingen van buitenlandse herkomst laag (6,27%). Desalniettemin is er wel sprake van aanzienlijke procentuele toename: het aandeel eerste- en tweedegeneratieleerlingen neemt respectievelijk toe met een factor van ongeveer 6 en 3. Bij leerlingen met een mediane SES neemt zowel het percentage eerste- (5 procentpunten) als tweedegeneratieleerlingen (4,76 procentpunten) respectievelijk toe met een factor 12 en 3. Bij de meest kansarme leerlingen (D1) observeren we een toename in het percentage tweedegeneratieleerlingen van 11,83 procentpunten. Daarmee verdriedubbelde het percentage tweedegeneratieleerlingen. Het aandeel eerstegeneratieleerlingen is daarentegen niet significant veranderd tussen 2003 en 2015.

Alles samengenomen, tonen onze resultaten naar migratiestatus aanzienlijke procentuele toenames in het aandeel leerlingen met een migratie-achtergrond in alle SES-decielen. Dat bevestigt de vastgestelde toegenomen diversiteit in het leerlingenpubliek door de beschouwde periode heen (Agirdag e.a., 2016). Nieuwkomers komen minder vaak uit kansarme gezinnen.

Hoewel de stijging in relatieve termen groter is in D5 en D10, verkrijgt men vooral in het meest kansarme deciel een hoog aandeel leerlingen van allochtone herkomst, hoofdzakelijk tweedegeneratieallochtonen. Met andere woorden, de kansarmoede is nog meer 'gekleurd' geworden.



**Figuur 7.** Trends in percentage eerste- en tweedegeneratieleerlingen, 2003 en 2015, naar deciel.



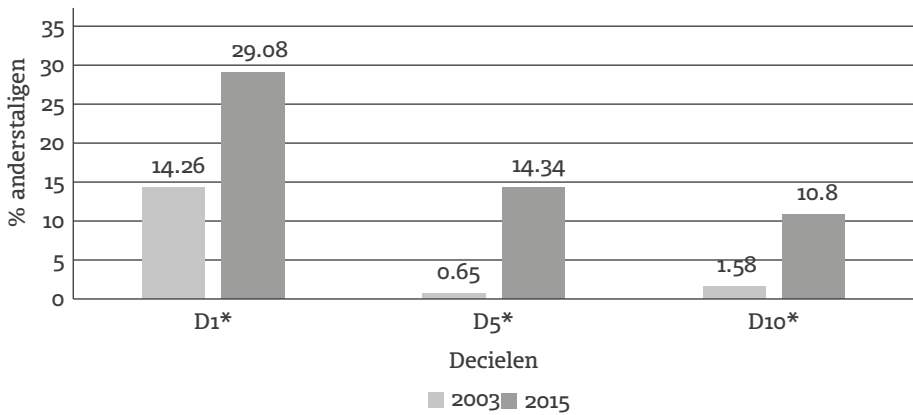
Noot: \* is significant ( $p < 0,05$ ).

### 4.1.3 Thuistaal

De etniciteit en thuistaal van leerlingen zijn uiteraard sterk met elkaar verbonden (tabel 1): de toename in het percentage eerste- en tweedegeneratieleerlingen gaat gepaard met een toename in het percentage anderstaligen (2003=3,50%; 2015=13,92%) (Agirdag e.a., 2016; Danhier & Jacobs, 2017; Studiedienst Vlaamse Regering, 2017b). Bovendien is er een zekere correlatie met lage SES: anderstalige leerlingen zijn zowel in 2003 als 2015 sterk geconcentreerd onder de meest kansarme leerlingen (D1): in 2015 spreken ongeveer 3 op de 10 kansarme leerlingen een andere taal thuis. Bij de meest kansrijke leerlingen (D10) is dat slechts 1 op de 10 leerlingen.

Het percentage anderstaligen is weliswaar in elk deciel duidelijk toegenomen. Bij de meest kansarme leerlingen (D1) is er een indrukwekkende stijging van 14,82 procentpunten. In relatieve termen is de stijging in D5 en D10 echter veel sterker: verdubbelde het aandeel anderstaligen in D1, dan steeg het met een factor 22 in D5 en een factor 7 in D10. Men kan zich afvragen of die versnelde toename mee aan de basis ligt van de gemiddelde prestatiedaling bij de middenmoot en aan de top van de sociale ladder. Dat moet uiteraard door vervolgonderzoek verder getoetst worden.

Figuur 8. Trends in percentage anderstaligen, 2003 en 2015, naar deciel.



Noot: \* is significant ( $p < 0,05$ ).

## 4.2 Veranderingen in contextuele factoren op schoolniveau tussen 2003 en 2015

In tabel 2 gaan we na hoe de contextuele factoren op schoolniveau zijn gewijzigd tussen 2003 en 2015.<sup>5</sup> Allereerst stellen we vast dat de gemiddelde school-SES op hetzelfde niveau lag in 2003 en 2015. Dat volgt ook rechtstreeks uit gelijkaardige vaststellingen op individueel niveau. Daarnaast is de gemiddelde leerling-leerkrachtratio stabiel gebleven tussen 2003 en 2015 en dat geldt ook binnen elk deciel. Bovendien bevestigen onze resultaten dat de ratio's in het Vlaamse secundair onderwijs laag zijn, zoals voorgaande studies aangaven (OECD, 2014b; Studiedienst Vlaamse Regering, 2017b).

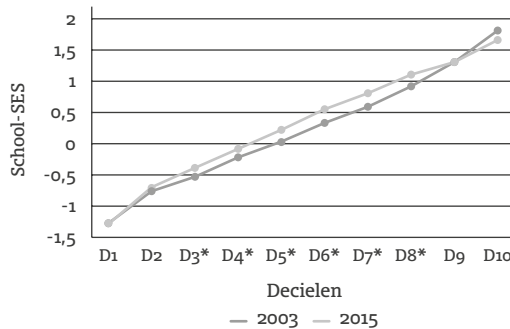
Tabel 2. Wijzigingen in contextuele factoren op schoolniveau tussen 2003 en 2015.

	Steekproef 2003					Steekproef 2015					Totale steekproef					
	$\bar{X}$	SD	Min.	Max.	$\bar{X}$	SD	Min.	Max.	$\bar{X}$	SD	Min.	Max.	$\bar{X}$	SD	Min.	Max.
<b>Intervalvariabelen</b>																
school-SES	0,25	0,92	-2,52	2,22	0,36	0,92	-2,29	3,18	0,31	0,92	-2,52	3,18	0,31	0,92	-2,52	3,18
leerling-leerkrachtratio	9,21	3,16	2,04	30,51	9,27	7,73	1,03	100	9,24	5,96	1,03	100	9,24	5,96	1,03	100
% gecertificeerde leerkrachten	<b>0,98</b>	0,06	0,67	1,00	<b>0,83</b>	0,33	0	1	0,89	0,27	0	1	0,89	0,27	0	1
schoolautonomie	<b>0,18</b>	0,41	-5	5	<b>0,77</b>	0,18	-5	5	0,49	0,43	-5	5	0,49	0,43	-5	5
% anderstaligen op school	0,04	0,08	0	1	0,17	0,22	0	1	0,11	0,18	0	1	0,11	0,18	0	1
% immigranten op school	<b>0,06</b>	0,11	0	1	<b>0,18</b>	0,21	0	1	0,12	0,18	0	1	0,12	0,18	0	1

### 4.2.1 Sociaaleconomische schoolsegregatie

Figuur 9 en tabel 3 geven de verdeling van de gemiddelde SES op schoolniveau weer, alsook de verschuivingen door de tijd heen. Tussen 2003 en 2015 blijkt de SES-schoolsegregatie niet significant gewijzigd te zijn: zowel de gemiddelde school-SES van D1 en D2 als de gemiddelde school-SES van D9 en D10 zijn niet significant gewijzigd.

**Figuur 9.** Trendlijnen in de school-SES, 2003 en 2015, per deciel.



Noot: \* is significant ( $p < 0,05$ ).

Scholen in de middelste decielen (D3 tot D8) hebben daarentegen wel een significant hogere school-SES in 2015 dan in 2003. Het relatieve verschil in school-SES tussen kansarme (D1, D2) en mediane scholen (D5) wordt daardoor iets groter, terwijl het tegenovergestelde geldt voor kansrijke (D10) en mediane (D5) scholen. Dat doet vermoeden dat het prestatieverschil tussen kansarme en mediane leerlingen (qua SES) vergroot, terwijl het prestatieverschil tussen mediane en kansrijke leerlingen verkleint. Onze resultaten toonden echter het tegenovergestelde (figuren 1 en 2). De prestatieverschillen worden tussen 2003 en 2015 groter tussen leerlingen met een mediane SES en kansrijke leerlingen, maar kleiner tussen leerlingen met een mediane SES en kansarme leerlingen.

**Tabel 3.** Wijzigingen in gemiddelde school-SES tussen 2003 en 2015.

	D1	D2	D3*	D4*	D5*	D6*	D7*	D8*	D9	D10
<b>2003</b>	-1,24	-0,72	-0,50	-0,18	0,05	0,35	0,63	0,96	1,35	1,83
<b>2015</b>	-1,24	-0,70	-0,38	-0,03	0,28	0,58	0,86	1,15	1,36	1,72
<b>Vershil 2003-2015</b>	0,00	-0,02	-0,11	-0,15	-0,23	-0,23	-0,23	-0,19	-0,02	0,11

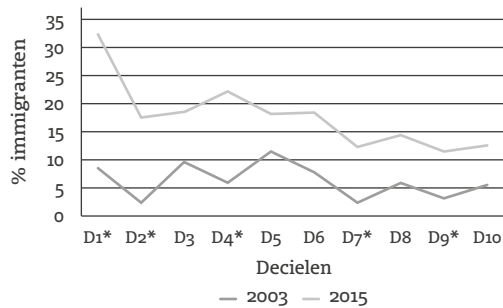
Noot: \* is significant ( $p < 0,05$ ).

### 4.2.2 Schoolsegregatie inzake thuistaal en migratiestatus

In tegenstelling tot de sociaaleconomische schoolsegregatie zien we een duidelijke toename in de schoolsegregatie inzake migratiestatus (figuur 9 en tabel 4). In de meest kansarme scholen (D1 en D2) observeren we een significante (en sterke) toename in

het percentage leerlingen van buitenlandse herkomst tussen 2003 (D1= 8,1%; D2=2,3%) en 2015 (D1=32%; D2=17,4%). Ook onder de kansrijke scholen (D9) constateren we een significante toename tussen 2003 (3,1%) en 2015 (11,2%), al is die toename minder sterk in vergelijking met de meest kansarme scholen. Dat maakt dat de schoolsegregatie qua migratiestatus tussen kansarme (D1, D2) en kansrijke scholen (D9) groter wordt in 2015 ten opzichte van 2003. Leerlingen met een buitenlandse herkomst zijn met andere woorden sterker geconcentreerd in kansarme scholen in 2015 dan in 2003.

**Figuur 10.** Trendlijnen in het percentage immigranten per school, 2003 en 2015, naar deciel.



Noot: \* is significant ( $p < 0,05$ ).

**Tabel 4.** Wijzigingen in het percentage leerlingen van buitenlandse herkomst tussen 2003 en 2015.

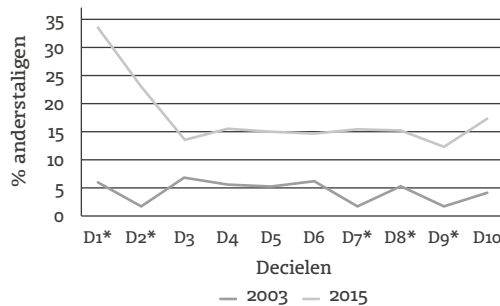
	D1*	D2*	D3	D4*	D5	D6	D7*	D8	D9*	D10
<b>2003</b>	8,10	2,30	9,30	5,80	11,30	7,70	2,20	5,80	3,10	5,20
<b>2015</b>	32,00	17,40	18,30	21,80	18,00	18,20	12,00	14,40	11,20	12,40
<b>Vershil 2003-2015</b>	23,90	15,10	9,00	16,00	6,70	10,50	9,80	8,60	8,10	7,20

Noot: \* is significant ( $p < 0,05$ ).

Eenzelfde trend observeren we voor de schoolsegregatie inzake thuistaal (figuur 11 en tabel 5): het percentage anderstaligen is zowel in de meest kansarme scholen (D1, D2) als in de meest kansrijke scholen (D7, D8, D9, D10) toegenomen tussen 2003 en 2015. Die toename is wederom aanzienlijk sterker bij de kansarmere scholen (20,3%-27,4%) dan bij de kansrijkere scholen (10%-13,8%). Daaruit concluderen we dat de schoolsegregatie naar thuistaal tussen kansarme (D1, D2) en kansrijke scholen (D7, D8, D9, D10) groter wordt in 2015 ten opzichte van 2003. In 2015 zijn anderstalige leerlingen sterker geconcentreerd in kansarme scholen dan in 2003. Onze analyses tonen echter (figuren 1 en 2) dat het prestatieniveau van kansrijke leerlingen en leerlingen met een mediane SES daalt tussen 2003 en 2015, terwijl de meest kansarme leerlingen erin slagen eenzelfde prestatieniveau te behouden. We vermoeden daarom dat andere factoren, zoals de kwaliteit van leerkrachten, het toegenomen opleidingsniveau van ouders enzovoort, het (verwachte) schoolcompositie-effect naar SES en thuistaal doorkruisen. Tot slot is het opmerkelijk dat de sterkste significante toename (27,4%) in het percentage an-

derstaligen wordt geobserveerd bij de 10% meest kansarme scholen, en dat 'bovenop' de SES-problematiek waar ze al mee te kampen hebben. Het feit dat de vaardigheden van de meest kansarme leerlingen in de gegeven omstandigheden niet gedaald zijn, kan dan wel een goede prestatie genoemd worden. Misschien mag dat op het conto van het GOK-beleid geschreven worden?

**Figuur 11.** Trendlijnen in percentage anderstaligen op school, 2003 en 2015, naar deciel.



**Tabel 5.** Wijzigingen in het percentage anderstalige leerlingen tussen 2003 en 2015.

	D1*	D2*	D3	D4	D5	D6	D7*	D8*	D9*	D10*
<b>2003</b>	5,70	1,70	6,80	5,30	5,10	6,00	1,60	5,10	1,70	3,80
<b>2015</b>	33,10	22,00	13,40	15,80	14,90	14,40	15,40	15,10	12,30	17,10
<b>Vershil 2003-2015</b>	27,40	20,30	6,60	10,50	9,80	8,40	13,80	10,00	10,60	13,30

Noot: \* is significant ( $p < 0,05$ ).

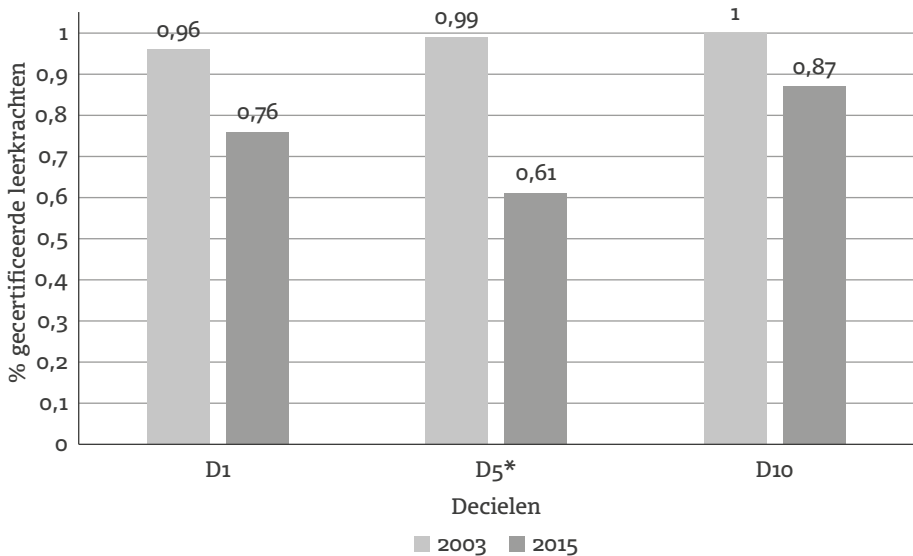
#### 4.2.3 Gecertificeerde leerkrachten

Tussen 2003 (98%) en 2015 (83%) noteren we een opvallende daling in het percentage gecertificeerde leerkrachten op school. De cijfers van Agodi (2016) bevestigen dat fenomeen slechts gedeeltelijk, maar dat kan te maken hebben met een verschil in definitie van bekwaamheidsbewijzen. In de Vlaamse regelgeving wordt onderscheid gemaakt tussen 'vereiste' en 'voldoende' bekwaamheidsbewijzen. Wanneer bijvoorbeeld een leerkracht chemie ook wordt ingeschakeld om wiskunde te geven omdat er geen wiskundeleerkracht te vinden is, dan heeft die leerkracht voor chemie het vereiste bekwaamheidsbewijs en voor wiskunde een 'voldoende geacht' bekwaamheidsbewijs. Naargelang het gehanteerde perspectief zal men die leerkracht al dan niet als 'gecertificeerd' beschouwen (die ambivalentie kan de verschillen tussen de PISA- en Agodijfers mee verklaren). Erger wordt het wanneer men zich genoodzaakt ziet om een leerkracht zonder pedagogisch bekwaamheidsbewijs in te huren of een bachelor moet inzetten in een functie waar eigenlijk een master voor vereist is. Dat soort noodoplossingen komt steeds meer voor door de toenemende tekorten in het lerarenberoep. De geobserveerde daling in het percentage gecertificeerde leerkrachten in de tweede

graad secundair onderwijs wijst dus wel degelijk op een herkenbaar – en toenemend – probleem wat ‘juiste kwalificaties’ van leerkrachten betreft. Het stelt zich echter ook op andere onderwijsniveaus: denk maar aan kinderverzorgsters die kleuteronderwijs geven of docenten zonder doctoraat in het hoger onderwijs.

De daling van het percentage ‘gecertificeerde’ leerkrachten is het meest uitgesproken en significant bij de middenmootscholen (figuur 12). Dat zou een gedeeltelijke verklaring kunnen zijn voor de sterke daling in het gemiddelde prestatieniveau van leerlingen rond een mediane SES (figuren 1 en 2), al moeten we voorzichtig blijven met de interpretatie van onze cijfers: we kunnen hier geen causaal verband bewijzen.

**Figuur 12.** Trends in percentage gecertificeerde leerkrachten, 2003 en 2015, naar deciel.



Noot: \* is significant ( $p < 0,05$ ).

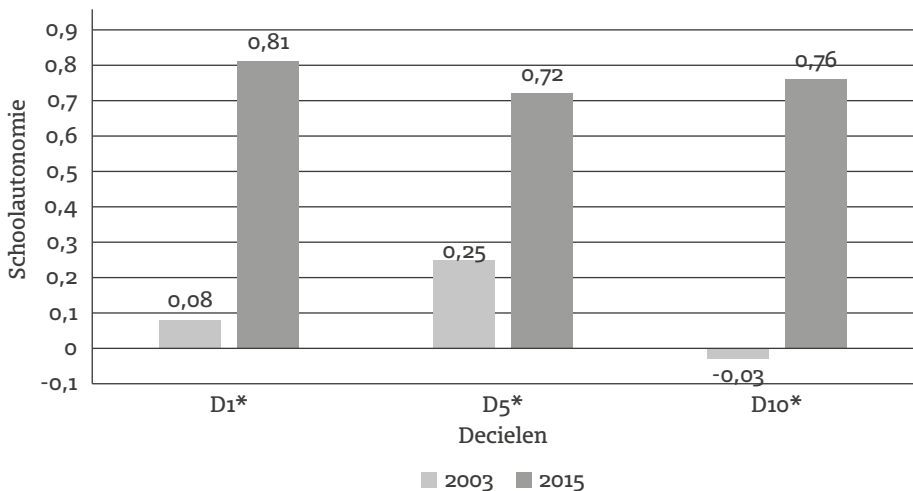
#### 4.2.4 Schoolautonomie

Tussen 2003 en 2015 observeren we een significante stijging in de schoolautonomie met 0,49 schaalpunten, mogelijks vooral ten gevolge van de inwerkingtreding van het financieringsdecreet. Schoolbesturen – en dan voornamelijk in kansarme scholen – kregen daardoor een grotere mate van schoolautonomie in de aanwending van (extra) middelen.

Naar deciel (figuur 13) zien we allereerst een sterke significante toename van de schoolautonomie in D1 (kansarme scholen) en D10 (kansrijke scholen) van respectievelijk 0,73 en 0,79 schaalpunten (op een schaal gaande van -5 tot +5). De vaststelling dat directeurs van kansarme scholen een grotere mate van autonomie ervaren, zou kunnen worden

toegeschreven aan de inwerkingtreding van het financieringsdecreet in 2008.<sup>6</sup> Deze financiering is immers niet meer geoormerkt zoals in het oorspronkelijke GOK-decreet. Daar waar het leerlingenpubliek in 2015 diverser is, ontvangen ook kansrijkere scholen meer extra middelen die ze behoorlijk vrij kunnen besteden (Groenez, Juchtmans, Smet, & Stevens, 2015). In combinatie met de hogere mate van autonomie, kan dat problematisch zijn – voornamelijk voor kansarme scholen – aangezien het beleidsvoerende vermogen van kansarme scholen vaak zwakker is dan dat van kansrijke scholen. Het kan de effectiviteit van het GOK-beleid hebben beperkt. Opnieuw kunnen we geen causaal verband bewijzen en moeten we dus voorzichtig zijn met veralgemeningen. Maar het geciteerde onderzoek van Groenez e.a. (2015) wees alvast in dezelfde richting. Het suggereerde dat de GOK-middelen niet altijd even strategisch ingezet worden en dat (gedeeltelijke) oormerking van de toelagen de effectiviteit zou kunnen verhogen.

**Figuur 13.** Mate van schoolautonomie, 2003 en 2015, naar deciel.



Noot: \* is significant ( $p < 0,05$ ).

## 5 Conclusie en implicaties

In deze studie werd nagegaan of, en in welke mate, veranderingen in het leerlingenpubliek, de schoolautonomie, de leerling-leerkrachtratio, de schoolsegregatie en de kwaliteit van leerkrachten, een verklaring kunnen bieden voor de vaststelling dat gelijke onderwijskansen in Vlaanderen zo moeizaam worden bereikt en de vaststelling dat ons onderwijssysteem aan kwaliteit verliest voor kansarme én kansrijke leerlingen.

Met betrekking tot de contextuele factoren op leerlingniveau gingen we vooral in op de evoluties in de sociaaleconomische en etnische samenstelling van de leerlingenpopula-



tie, omdat vermoed wordt dat de hardnekkige onderwijsongelijkheid deels toe te schrijven is aan de toegenomen sociale ongelijkheid in het algemeen, en aan de toegenomen etnische diversiteit in het bijzonder.

De trends inzake sociaaleconomische ongelijkheid blijken echter veel minder duidelijk dan men zou vermoeden. Op basis van de PISA-gegevens stellen we vast dat de gemiddelde SES van kansarme leerlingen (en daarbinnen vooral de component 'onderwijsniveau van de ouders') erop vooruitgaat tussen 2003 en 2015, terwijl die van de meest kansrijke leerlingen erop achteruitgaat. Dat zou betekenen dat de sociaaleconomische kloof tussen kansarme en kansrijke leerlingen – tegen de verwachtingen in – verkleind is. Nochtans moet die bevinding met de nodige korrel zout genomen worden: de PISA-index houdt geen rekening met werkloosheid, noch met financieel inkomen. Op dat vlak weten we uit andere bronnen dat de ongelijkheid in de beschouwde periode toegenomen is. Het globale beeld blijft met andere woorden onbeslist.

De trends op etnisch-cultureel vlak zijn veel duidelijker. We observeren een sterk toegenomen etnische en taaldiversiteit in het Vlaamse secundair onderwijs tussen 2003 en 2015. In relatieve termen is het aandeel migranten het sterkst toegenomen in de kansrijkere decielen. Maar in het meest kansarme deciel is het aandeel migrantenkinderen (30%) anno 2015 nog dubbel zo groot als bij de middenmoot en vijfmaal groter dan in het meest kansrijke deciel. De kansarme jeugd is met andere woorden in de voorbije periode veel sterker 'verkleurd' dan de Vlaamse jeugd in haar geheel.

Kijken we naar de contextuele factoren op schoolniveau, dan tonen onze analyses dat de sociaaleconomische schoolsegregatie niet noemenswaardig is gewijzigd tussen 2003 en 2015. Achter de globale segregatiecijfers schuilt echter een meer gediversifieerd patroon: tussen de kansrijkere scholen onderling merkt men een (lichte) trend naar sociaaleconomische desegregatie, terwijl de SES van de meest kansarme scholen ongewijzigd blijft: in relatieve termen blijft het onderste deciel van scholen bijgevolg achterop. De schoolsegregatie inzake thuistaal en migratiestatus tonen daarentegen een toename tussen 2003 en 2015 en dat ten gevolge van een sterke toename van het aantal anderstalige leerlingen en leerlingen van buitenlandse herkomst in de meest kansarme scholen. Anderstalige leerlingen en leerlingen van buitenlandse herkomst zijn sterker geconcentreerd in kansarme scholen in 2015 dan in 2003. Met betrekking tot de kwaliteit van leerkrachten observeren we over de hele lijn een daling van het percentage gecertificeerde leerkrachten – maar voornamelijk bij scholen met een gemiddeld sociaaleconomisch leerlingenpubliek. Dat kan mogelijks de daling in het gemiddelde prestatieniveau van leerlingen mee verklaren. Opvallend is immers dat ook dat prestatieniveau het meest is gedaald in scholen met een mediane SES. Inzake financiële schoolautonomie zien we een aanzienlijke stijging tussen 2003 en 2015. Directeurs rapporteren, gemiddeld genomen, een grotere mate van autonomie. We vermoeden dat die toename kan worden toegeschreven aan het financieringsdecreet van 2008. De nieuwe financiering is minder geormerkt dan de oorspronkelijke GOK-financiering: er is geen verantwoording meer verschuldigd over waaraan de extra middelen besteed worden. Om de extra middelen op een efficiënte wijze aan te wenden, moeten scholen wel beschikken over

een goed beleidsvoerend vermogen. Studies tonen echter aan dat kansarme scholen in Vlaanderen vaak een zwakker beleidsvoerend vermogen hebben dan kansrijke scholen. Dat, in combinatie met het ontbreken van heldere richtlijnen, duidelijk geformuleerde doelstellingen en klaarheid inzake de gewenste uitkomsten van het GOK-beleid, maakt dat kansarme scholen het moeilijk hebben om de extra middelen op een efficiënte wijze in te zetten.

Alles samengenomen, besluiten we dat in deze studie drie factoren naar voren komen als mogelijke verklaringen zowel voor de globale performantiedaling als voor de moeilijkheid waarmee gelijke onderwijskansen worden bereikt: (1) de toegenomen etnische diversiteit en taaldiversiteit in het Vlaamse onderwijs, die sterk geconcentreerd is geweest in de meest kansarme scholen, (2) de toegenomen financiële schoolautonomie en de daarmee gepaard gaande sub-optimale aanwending van extra middelen, en (3) de daling in het percentage correct gekwalificeerde leerkrachten. Indien het GOK-ondersteuningsbeleid zijn doel onvoldoende heeft bereikt, moet dus rekening gehouden worden met die exogene factoren en zou het naar ons aanvoelen onfair zijn om het kind met het badwater weg te gooien. Misschien integendeel: het feit dat het prestatieniveau van de meest kansarme leerlingen na de invoering van het GOK-decreet niet is gedaald, terwijl het bij de leerlingen uit de middenklasse en hogere sociaaleconomische middens wel is afgenomen, zou te danken kunnen zijn aan de gedane extra investeringen.

Op basis van onze analyse formuleren we enkele suggesties die kunnen bijdragen aan het optimaliseren van het GOK-beleid en tegelijk het algemene kwaliteitsverlies kunnen tegengaan.

Kwalitatief implementatieonderzoek wees al op de noodzaak aan een sterkere aansturing vanwege de overheid inzake het GOK-beleid. Het beleidsvoerende vermogen van scholen wordt vaak overschat: scholen krijgen te weinig handvatten aangereikt waarmee ze aan de slag kunnen om de kansongelijkheid aan te pakken. Dat kan leiden tot een inefficiënte aanwending van de extra middelen, en dat voornamelijk door kansarme scholen met

**Scholen krijgen te weinig handvatten aangereikt waarmee ze aan de slag kunnen om de kansongelijkheid aan te pakken.**

een zwakkere bestuurskracht. Verdere investeringen in de verdeskundiging van leerkrachten en het beleidsvoerende vermogen van scholen door middel van specifieke (na)vormingen blijven noodzakelijk voor een strategischere aanwending van de extra middelen (voor meer info, zie Franck e.a., 2017).

Ten tweede zouden de evaluatie- en monitoringmechanismen (zoals peilingen en Dataloep) in Vlaanderen verder moeten worden uitgebouwd. Vlaanderen staat bekend als een onderwijssysteem waar scholen een zeer grote mate van autonomie krijgen, maar weinig 'publieke aansprakelijkheid' hebben. Diverse studies geven echter aan dat een grote mate van autonomie enkel voordelig is als die gepaard gaat met een zekere mate van 'aansprakelijkheid' (*accountability*). Een efficiënte aanwending van de extra middelen vergt aldus niet alleen een sterker beleidsvoerend vermogen en meer aansturing

vanwege de overheid, maar ook voldoende evaluatie- en monitoringsmechanismen om na te gaan of scholen de middelen daadwerkelijk efficiënt aanwenden – en of ze dat blijven doen. Een (gedeeltelijke) omzetting van de GOK-financiering in resultaatfinanciering (uiteraard rekening houdend met het leerlingenprofiel) lijkt ons geen taboe meer te zijn. In toekomstige internationale analyses zullen we nagaan of (en in welke mate) andere landen evaluatie- en monitoringmechanismen implementeren, alsook resultaatfinanciering. Daarbij zijn we voornamelijk geïnteresseerd in de invloed daarvan op de onderwijsongelijkheid.

Ten derde zouden leerkrachten ‘billijker’ moeten worden verdeeld over scholen. In Vlaanderen geven de best geschoolde en meest ervaren leerkrachten doorgaans les in kansrijke scholen, terwijl de kansarme scholen het vaak moeten redden met minder gekwalificeerde en minder ervaren leerkrachten. Er is ook in de PISA-data een zeker mattheuseffect merkbaar in het leerkrachtenbestand.<sup>7</sup> Het streven naar een gelijke verdeling van de kwaliteit van leerkrachten door middel van correctiemechanismen is daarom van groot belang. Men zou in de basisopleiding van leerkrachten bijvoorbeeld een specialisatie op masterniveau kunnen uitbouwen, specifiek voor GOK-beleid in kansarme scholen. Door de expliciete koppeling van een aangepaste opleiding en weddenschaal aan specifieke functies in specifieke scholen, kan gespecialiseerd en ervaren personeel verankerd worden in de scholen die er het meest behoefte aan hebben. Daarnaast zouden alle leerkrachten meer mogelijkheden moeten krijgen om specifieke nascholingen te volgen, zeker leerkrachten in GOK-scholen. Dat kan bijvoorbeeld door het toekennen van een ‘persoonlijk opleidingskrediet’ aan iedere leerkracht, dat geoormerkt wordt voor zulke bijkomende opleidingen. Op die manier kunnen leerkrachten zelf bepalen wanneer ze het nodig achten een opleiding te volgen en welke opleiding het best aansluit bij de specifieke noden van hun leerlingenpubliek. Tegelijk moeten uiteraard alle studenten in de lerarenopleiding beter worden voorbereid op de toenemende diversiteit in het onderwijs en de daarmee gepaard gaande uitdagingen.

Het is niet onbelangrijk om te wijzen op de beperkingen van deze studie. Ten eerste kunnen we door het gebruik van secundaire data niet alle factoren in aanmerking nemen die mogelijks onze onderzoeksvragen beantwoorden. We bekijken slechts een handvol factoren op leerling- en schoolniveau, waardoor andere onderliggende mechanismen niet in kaart worden gebracht. Ten tweede meten we een trend op basis van twee tijdstipmomenten. Daardoor weten we niets over tussenliggende fluctuaties. In toekomstig onderzoek zou het dan ook nuttig zijn om meerdere tijdstipmomenten te bestuderen. Tot slot blijft deze studie ‘verkennend’: we stellen een aantal trends vast en formuleren hypothesen omtrent hun onderlinge verbanden, maar we hebben geen zekerheid omtrent causaliteit. We kunnen bepaalde hypothesen uitsluiten (omdat er bijvoorbeeld geen trends vastgesteld worden); we kunnen ook op basis van vroeger onderzoek vermoeden dat sommige trends die we vaststellen een gedeeltelijke verklaring bieden voor de moeizaamheid waarmee gelijke onderwijskansen worden bereikt en de daling in onderwijskwaliteit, maar we kunnen geen hard bewijs leveren dat er een echt oorzakelijk verband tussen die trends bestaat. Dat is stof voor vervolgonderzoek.

## Noten

1. Als vuistregel stelt men 40 punten gelijk aan een jaar onderwijs.
2. Het schoolwelbevinden van leerlingen wordt in PISA gemeten aan de hand van een gestandaardiseerde schaal.
3. Diverse (post-hoc)  $\chi^2$ -testen werden uitgevoerd om na te gaan welke categorieën significant verschillen van elkaar en welke wijzigingen tussen 2003 en 2015 significant zijn. In D1 verschillen enkel de categorieën aso en bso significant van elkaar en is de verdeling van leerlingen over die onderwijsvormen significant gewijzigd tussen 2003 en 2015. In D5 zijn er geen significante verschillen. In D10 zijn aso en tso, en aso en bso significant verschillend van elkaar, alsook de verdeling van leerlingen in die onderwijsvormen tussen 2003 en 2015.
4. Diverse (post-hoc)  $\chi^2$ -testen worden uitgevoerd om na te gaan welke categorieën significant verschillen van elkaar en welke wijzigingen tussen 2003 en 2015 significant zijn. In D1 is de verhouding eerstegeneratieleerlingen en autochtone leerlingen niet significant verschillend tussen 2003 en 2015. Dat betekent dat de toename in het percentage tweedegeneratieleerlingen samen gaat met een daling, zowel in het percentage eerstegeneratieleerlingen als in het percentage autochtone leerlingen. In D5 en D10 verschilt de verhouding eerste- en tweedegeneratieleerlingen niet significant tussen 2003 en 2015. Dat betekent dat de toename in het percentage eerste- en tweedegeneratieleerlingen in D5 gepaard gaat met een daling in het percentage autochtone leerlingen.
5. Merk op dat de indeling in SES-decielen hier niet langer slaat op individuele leerlingen, maar op de gemiddelde SES van leerlingen per school.
6. In het secundair onderwijs werkt men weliswaar voor de extra lessen nog steeds met driejaarlijkse GOK-controles. Aan de aanwending van die extra uren GOK zijn vanuit de overheid enkele voorwaarden gekoppeld (zie Onderwijsinspectie, 2018); voor de werkingsmiddelen is de versoepeling dezelfde als in het basisonderwijs.
7. Volgens figuur 10 klopt de hypothese van het mattheuseffect alvast voor 2003, en in mindere mate voor 2015 (in dat laatste jaar zijn het vooral de 'mediane SES'-scholen die de minst gekwalificeerde leerkrachten hebben).

## Hoofdstuk 5

# Thuisblijven of werken?

## Ervaren drempels van Marokkaanse vrouwen

Sara Elloukmani en Loubna Ou-Salah

Tallose studies hebben verschillen in arbeidsparticipatie aangetoond tussen vrouwen met een migratieachtergrond en autochtonen. Gezien de vergrijzing van de bevolking en de toenemende etnische diversiteit neemt het belang van arbeidsparticipatie bij migranten snel toe. Eerder onderzoek heeft verschillende determinerende factoren geïdentificeerd met betrekking tot de mate van arbeidsparticipatie van vrouwen met een migratieachtergrond. Meer bepaald spelen de sociaaleconomische positie van ouders, het opleidingsniveau, het gebrek aan sociaal kapitaal en institutionele kennis een belangrijke rol in de verklaring voor de lage participatiegraad van vrouwen met een migratieachtergrond. Aan de hand van diepte-interviews wordt er in dit onderzoek getracht de percepties en motivaties van die vrouwen in kaart te brengen. Voor eerste generatie Marokkaanse vrouwen blijkt ten eerste dat factoren als beperkte kennis van de taal, informatie over de arbeidsmarkt en opvangmogelijkheden een belemmering vormen tijdens het zoeken naar een baan. Vervolgens blijkt voor de meerderheid van die groep de combinatie werk en gezin een drempel te vormen. Daarnaast blijken eerstegeneratievrouwen met een lange periode van inactiviteit gedemotiveerd om opnieuw een intrede te maken op de arbeidsmarkt. Voor Marokkaanse vrouwen van de tweede generatie blijkt dat ze al tijdens hun schoolloopbaan met verscheidene drempels worden geconfronteerd. Dat kan worden verklaard door enerzijds het gebrek aan betrokkenheid van ouders en anderzijds het negatieve advies van onderwijsinstellingen. Tot slot stellen die vrouwen vaak geconfronteerd te worden met discriminatie, dat blijkt vooral het geval te zijn met betrekking tot de hoofddoek.

»» migratie, Marokkaans, werkgelegenheid, drempels, etniciteit

## 1 Inleiding

Hoewel de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen de laatste decennia sterk is geëvolueerd, kennen vrouwen met een migratieachtergrond nog steeds een ondervertegenwoordiging op de arbeidsmarkt. Migrantengroepen hebben in België namelijk over het algemeen een relatief zwakke arbeidsmarktpositie. Dat is vooral het geval bij niet-Euro-

pese migrantengroepen, waarbij de tewerkstellingsgraad erg laag is en er sprake is van een oververtegenwoordiging in armoede (Corluy, 2014; Van Haarlem, Coene, & Lusyne, 2011). Uit eerder – hoofdzakelijk kwantitatief – onderzoek is al gebleken dat de mate waarin vrouwen met een migratieachtergrond participeren op de arbeidsmarkt sterk samenhangt met de sociaaleconomische positie van ouders, opleidingsniveau, preciaire arbeidsmarktposities, de transitie naar ouderschap, discriminatie en een gebrek aan sociaal kapitaal en kennis. De inactiviteitsgraad ligt daarbij opmerkelijk hoog voor Turkse en Marokkaanse vrouwen. Dat geldt zeker voor eerstegeneratievrouwen (Kil, Wood, Vergauwen, De Wachter e.a., 2015).

Hoewel kwantitatief onderzoek een aanzienlijke meerwaarde heeft betekend in het verklaren van de lage arbeidsmarktparticipatie van vrouwen met een migratieachtergrond, wordt er weinig aandacht besteed aan de percepties, ervaringen en motivaties van die doelgroep zelf. Daarenboven botsen kwantitatieve onderzoekers geregeld op het probleem van een eenduidige conceptualisering voor personen met een migratieachtergrond. Zo kan men aan de hand van bestaande statistieken niet altijd duidelijk onderscheid maken tussen personen van Belgische herkomst en (kinderen van) de genaturaliseerde bevolking, met een onderschatting van de migrantenbevolking als gevolg.

Omdat kwalitatief onderzoek sterk onderbelicht is gebleven in onderzoek naar arbeidsmarkttrajecten van personen met een migratieachtergrond, trachten we in dit exploratief onderzoek aan de hand van een kwalitatieve onderzoeksmethode bij te dragen aan de bestaande literatuur. De onderzoekspopulatie werd daarbij afgebakend naar eerste- en tweedegeneratievrouwen van Marokkaanse herkomst. De Marokkaanse gemeenschap maakt immers deel uit van een van de grootste niet-Europese migrantengroepen in België (Kil, Neels, Van den Berg, & de Valk, 2015) en wordt gekenmerkt door een zeer lage activiteitsgraad. Meer bepaald proberen we aan de hand van diepte-interviews en een focusgesprek na te gaan welke drempels zowel eerste als tweede generatie Marokkaanse vrouwen ervaren in hun zoektocht naar werk.

## **2 Arbeidsmarktpositie van Marokkaanse vrouwen**

Aangezien de focus in dit onderzoek ligt op de drempels die Marokkaanse vrouwen ervaren in de zoektocht naar werk, is het relevant om in eerste instantie zicht te krijgen op de huidige arbeidsmarktkansen- en positie van die groep. In wat volgt, gaan we dieper in op de lage tewerkstellingskansen van Marokkaanse vrouwen, gevolgd door een beschrijving van de (precaire) arbeidsmarktposities die vaak worden ingenomen.

## 2.1 Lage tewerkstellingskansen

De arbeidsmarktparticipatie van vrouwen in België heeft de laatste decennia een aanzienlijke evolutie doorgemaakt. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de kloof met de mannelijke werkgelegenheidsgraad voor een groot deel is verkleind. Ook de kloof tussen de mannelijke en vrouwelijke werkloosheidsgraad is zo goed als verdwenen (Statbel, 2017b). Naar analogie met de assimilatietheorie zien we dat ook de tweede generatie een voorwaartse sprong heeft gemaakt in vergelijking met hun eerstegeneratieouders (Glorieux, Laurijssen, & Van Dorselaer, 2010; Timmerman, 2017). Zo blijken tweedegeneratievrouwen meer in contact te komen met de autochtone bevolking en hebben zij kennis van de Nederlandse taal, wat een positieve invloed heeft op hun tewerkstellingskansen (Dupont, Van de Putte, Lievens, & Caestecker, 2017). Daarenboven blijken zij, vaker dan hun eerstegeneratieouders positief te staan ten aanzien van vrouwelijke arbeidsmarktparticipatie (Wood, Van den Berg, & Neels, 2017). Dat is bovendien ook in lijn met voorgaand onderzoek met betrekking tot de veranderende attitudes van personen met een migratieachtergrond ten aanzien van het tweeverdienersmodel (Bernhardt, Goldscheider, & Goldscheider, 2007; Röder & Mühlau, 2014). Zo blijken de attitudes van tweedegeneratiepersonen met een migratieachtergrond steeds meer aan te sluiten bij attitudes van de autochtone bevolking. Toch wijzen sommige auteurs (de Valk, 2008; Wood e.a., 2017) op het voorkomen van een traditioneel kostwinnersmodel bij tweedegeneratiemigrantengroepen. Zo blijken Marokkaanse gezinnen vanwege economische en culturele verschillen nog steeds vaker dan de autochtone bevolking te opteren voor een traditioneel kostwinnersmodel. Zo kunnen hoge opvangkosten en negatieve vooruitzichten op het vlak van arbeidsmarktkansen ertoe leiden dat vrouwen sneller opteren voor andere rollen, zoals de rol van moeder (Wood e.a., 2017).

Ondanks de bestaande intergenerationele mobiliteit en een steeds positievere attitude ten aanzien van vrouwelijke arbeidsmarktparticipatie, blijven de tewerkstellingskansen voor vrouwen met een migratieachtergrond echter opmerkelijk laag. Bovendien scoort België in Europees perspectief opvallend slecht (Rubin, Rendall, Rabinovich, Tsang e.a., 2008).<sup>1</sup> Zo wordt België geconfronteerd met het laagste aandeel eerste generatie niet-Europese migrantenvrouwen op de arbeidsmarkt met net iets meer dan de helft (55%) van niet-Europese migrantenvrouwen in de beroepsbevolking (Rubin e.a., 2008). Ook onderzoek van Corluy (2014) stelt dat de arbeidsparticipatie van niet-Europese migranten in België het laagst ligt ten opzichte van alle OESO-landen.

**België wordt geconfronteerd met het laagste aandeel eerste generatie niet-Europese migrantenvrouwen op de arbeidsmarkt.**

Specifiek voor Marokkaanse vrouwen blijkt de werkloosheid hoger te liggen dan bij zowel Marokkaanse mannen als Belgische vrouwen (Adam & Van Dijk, 2014; Corluy & Verbist, 2010; Glorieux e.a., 2010; Phalet & Swyngedouw, 2003). Zo is de kans op werkloosheid maar liefst drie keer zo hoog als die van autochtone vrouwen (Rendall, Tsang,

Rubin, Rabinovich e.a., 2010). Ook bij tweede generatie Marokkaanse vrouwen blijft er sprake van een consistente kloof met de autochtone bevolking. Zoals verder zal toelicht worden, blijken personen met een andere herkomst (en meer specifiek niet-EU-migranten van de tweede generatie) bovendien al bij het begin van hun arbeidsloopbaan een achtergestelde positie in te nemen (Glorieux, Laurijssen, & Van Dorsselaer, 2008; Phalet & Swyngedouw, 2003; Tielens, 2005).

De lage tewerkstellingskansen van Marokkaanse vrouwen kunnen te wijten zijn aan verschillende factoren. Zo wordt het belang van institutionele kennis beschouwd als een mogelijke verklarende factor voor hun moeilijke doorstroming naar de arbeidsmarkt (Corluy & Verbist, 2010; Glorieux e.a., 2010). Meer specifiek kan dat gaan over een gebrek aan kennis over het onderwijssysteem, de werking van arbeidsbureaus en kinderdagverblijven. Vervolgens worden ook discriminatie (Kil e.a., 2015; Martens, 2017; Van Tubergen, Maas, & Flap, 2004), een gebrek aan sociaal en menselijk kapitaal (Glorieux e.a., 2010) en een gebrek aan aanmoediging van ouders met een lagere sociaaleconomische positie (Verhaeghe, Li, & Van de Putte, 2013) beschouwd als belangrijke bepalende factoren voor de lage tewerkstellingskansen voor zowel eerste- als tweedegeneratievrouwen met een migratieachtergrond. Tot slot kunnen verschillen in arbeidsmarktparticipatie mogelijk ook worden verklaard door de verschillende attitudes die Marokkaanse vrouwen kunnen hebben met betrekking tot het combineren van werk en gezin (Glorieux e.a., 2010; Kil e.a., 2015).

## 2.2 Onderwijsloopbaan en precare arbeidsmarktpositie

Wanneer we willen spreken over de arbeidsmarktpositie van vrouwen met een migratieachtergrond, kan de rol van onderwijs niet buiten beschouwing worden gelaten. Een hoger opleidingsniveau gaat namelijk gepaard met toenemende kansen op de arbeidsmarkt. Dat uit zich overwegend in een kleinere werkloosheidskans en een hoger inkomen. Het behaalde onderwijsniveau speelt met andere woorden een onontbeerlijke rol in het verklaren van zowel zwakke arbeidsmarktposities als werkloosheid. Het verminderen van het aantal jongeren dat de school vroegtijdig verlaat, is dan ook al jarenlang een belangrijke doelstelling van de Europese werkgelegenheidsstrategie in het realiseren van een snellere transitie van school naar werk (Brzinsky-Fay, 2007; Federale Overheidsdienst, 2018). Daarnaast stelt onderzoek (Traag, van der Valk, Van der Velden, de Vries e.a., 2005) vast dat een aanzienlijk deel van het effect van het hoogst bereikte opleidingsniveau kan worden toegeschreven aan verschillen in ouderlijke hulpbronnen, motivatie tussen schoolverlaters en cognitief vermogen. Meer bepaald bedraagt de gezamenlijke verklaringskracht van die drie kenmerken ongeveer een derde bij de kans op betaald werk en ruim een tiende bij de kans op vast werk. Dat alles maakt dat de onderwijsloopbaan een onmiskenbare rol speelt in de zoektocht naar werk (Traag e.a., 2005).

Volgens onderzoek van Glorieux e.a. (2010) heeft de nadelige positie van personen met een migratieachtergrond op de arbeidsmarkt slechts in beperkte mate te maken met een gebrekkig functioneren van de arbeidsmarkt, dan wel met deficiënties in de selec-



ties in ons onderwijs. Zo is de kloof tussen de best en slechtst presterende leerlingen het grootst in België, in het nadeel van jongeren met een migratieachtergrond.<sup>2</sup> Op die manier lopen zij dan ook een grote kans op het vervullen van preciaire arbeidsmarktposities (Danhier, Jacobs, Devleeshouwer, Martin e.a., 2014). Het verschil in onderwijsprestatie met de autochtone bevolking is niet enkel zichtbaar bij oud- en nieuwkomers, maar ook bij personen van de tweede generatie die hun hele onderwijstraject in Vlaanderen hebben doorlopen (Commissie Diversiteit, 2018). Die ongelijkheid wordt bovendien verder versterkt in het hoger onderwijs. Zo toont onderzoek aan dat niet-Europese migranten ook minder vaak een hogere opleiding volgen na het secundair onderwijs dan autochtonen. Bijna een vierde van de niet-Europese migranten is hooggeschoold in België, tegenover ruim een derde van de autochtonen (Djait, Boussé, & Herremans, 2011).

Door hun specifieke migratieachtergrond zijn Marokkaanse vrouwen overwegend laagopgeleid, wat leidt tot een oververtegenwoordiging van die groep in specifieke arbeidsmarktsectoren. Een vergelijking tussen vrouwen met een migratieachtergrond en Belgische vrouwen toont immers aan dat er sprake is van etnostratificatie, waarbij Marokkaanse vrouwen meer geconcentreerd zijn in lage loonsectoren vergeleken met autochtone vrouwen (Martens, 2017; Van der Bracht, Van de Putte, Verhaeghe, & Van Kerckem, 2015; Vertommen & Martens, 2005). Zo geldt voor Marokkaanse vrouwen dat zij vaker een preciaire arbeidsmarktpositie hebben door meer tijdelijke tewerkstelling, onderaanneming, onregelmatige uren en meer zwartwerk. Dat type werk wordt vaker geassocieerd met een lagere werkkwaliteit en -zekerheid en weinig investering in menselijk kapitaal (Van der Bracht e.a., 2015; Vermeiren & Mortelmans, 2009; Vertommen & Martens, 2005). Hoewel de slechtere arbeidsmarktposities van vrouwen met een migratieachtergrond voor een deel worden verklaard door de socio-economische positie van de ouders, blijkt dat niet de bijkomende achterstand ten aanzien van de autochtone bevolking te verklaren (Glorieux e.a., 2010). Daaruit kan men vaststellen dat de nadelige positie van vrouwen met een migratieachtergrond, naast de eerdergenoemde factoren, ook versterkt wordt door hun migrantenstatus (Rubin e.a., 2008).

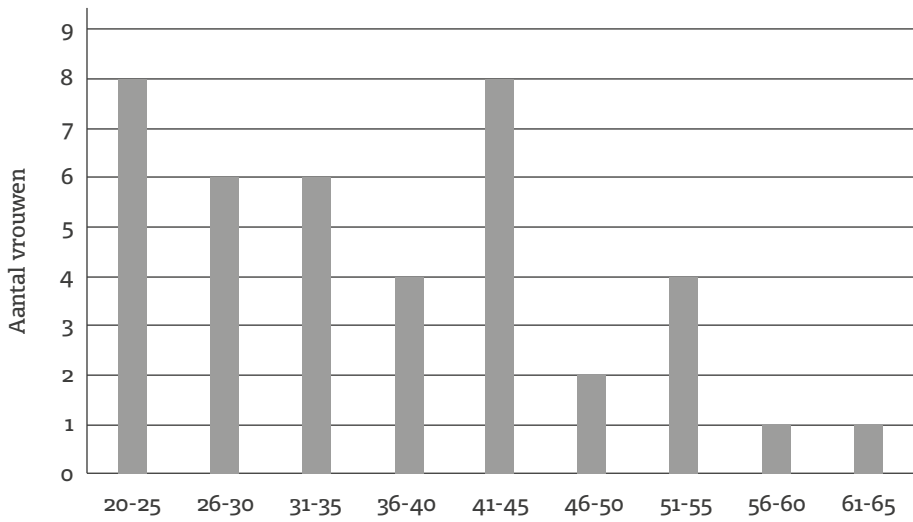
### 3 Methodologie

Zoals eerder aangehaald, is onderzoek naar arbeidsmarktparticipatie bij vrouwen met een migratieachtergrond overwegend kwantitatief. Om een beter inzicht te verwerven in de perceptie, ervaringen en motivaties van Marokkaanse vrouwen met betrekking tot hun arbeidsmarkttraject en op die manier aan de bestaande literatuur bij te dragen, werd in dit exploratief en beschrijvend onderzoek gebruikgemaakt van een gefundeerde theoriebenadering (Plochg & Van Zwieten, 2007). Zo werd de focus gelegd op sociaal gedrag en sociale rollen om tot een begrip te kunnen komen van hoe individuen hun eigen situatie interpreteren en hoe zij daarop reageren. Aan de hand van diepte-interviews werd namelijk nagegaan hoe Marokkaanse vrouwen hun arbeidsmarkttrajecten ervaren en welke barrières zij percipiëren in hun zoektocht naar werk.

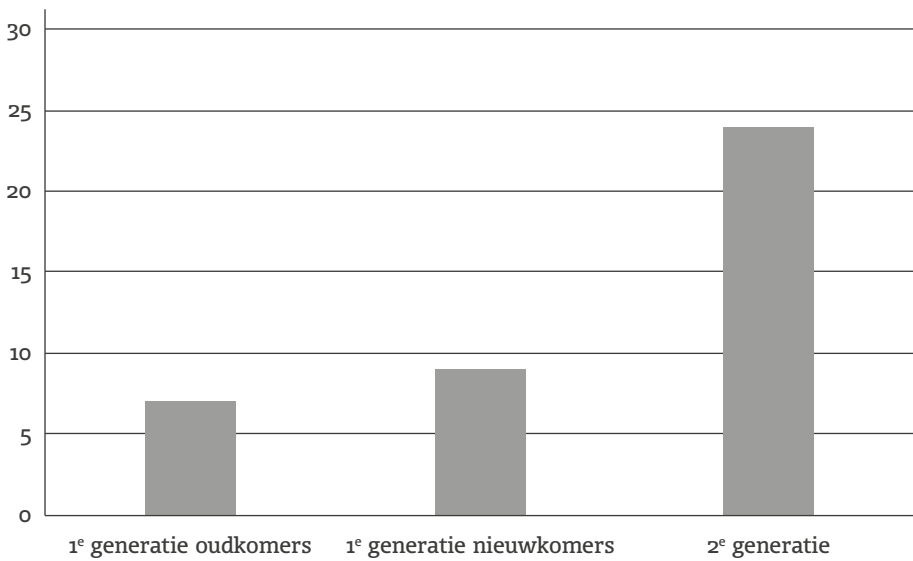
Aangezien voorgaand onderzoek uitwees dat de ervaren barrières voor Marokkaanse vrouwen differentiëren naar migratieachtergrond, werd er geopteerd om een balans te maken tussen het aantal eerste- en tweedegeneratierespondenten. Marokkaanse vrouwen geboren in het land van herkomst worden in dit onderzoek gedefinieerd als eerste generatie. Omdat uit de gesprekken met eerstegeneratierespondenten uiteenlopende motivaties en ervaringen aan bod kwamen, werd er geopteerd om onderscheid te maken tussen oud- en nieuwkomers. Personen gemigreerd in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw worden in dit onderzoek gedefinieerd als oudkomers, terwijl nieuwkomers beschouwd worden als personen gemigreerd sinds de jaren negentig van de vorige eeuw. Respondenten geboren in België werden gerekend tot de tweede generatie. De kinderen van genaturaliseerde personen geboren in België worden tot slot gecategoriseerd bij de tweede generatie, terwijl het in feite al om een deel van de derde generatie gaat. Daarnaast werd ook gedifferentieerd naar huishoudkenmerken, leeftijd, diploma en werkstatus<sup>3</sup> (figuren 1 tot en met 4). De interviews werden afgenomen aan de hand van een semigestructureerde vragenlijst. In totaal werden veertig interviews afgenomen en werd een focusgesprek gehouden met negen vrouwen. Zowel in de interviews als tijdens het focusgesprek werd er aan de hand van een topiclijst gepeild naar ervaringen in de schoolloopbaan, in de zoektocht naar werk en op de arbeidsmarkt. Door retrospectief te interviewen, kregen we overigens zicht op de verschillende barrières door de levensloop heen. Voor eerstegeneratievrouwen die de Nederlandse taal niet beheersten, werden de interviews door de onderzoekers afgenomen in het Arabisch of Berbers en vertaald in de transcriptie. Ten slotte werd de identiteit van de vrouwen geanonimiseerd door gebruik te maken van fictieve namen.

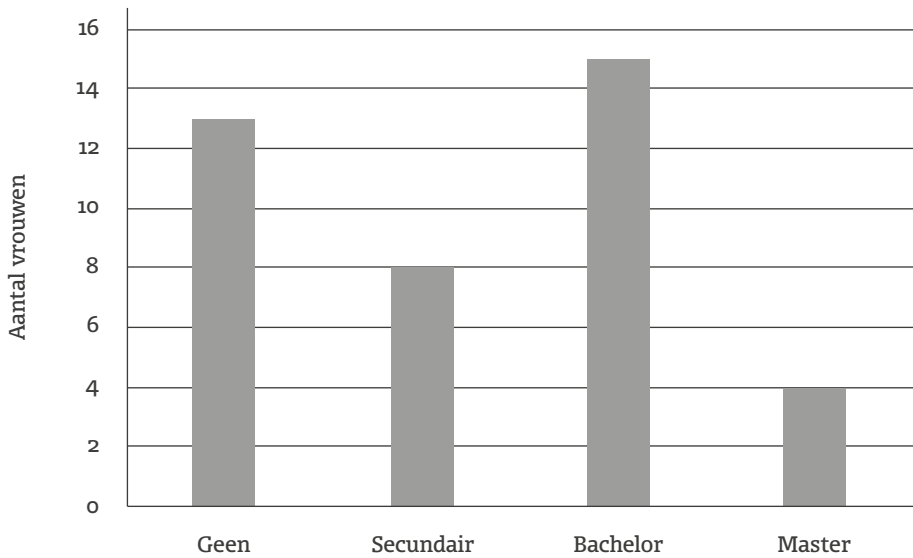
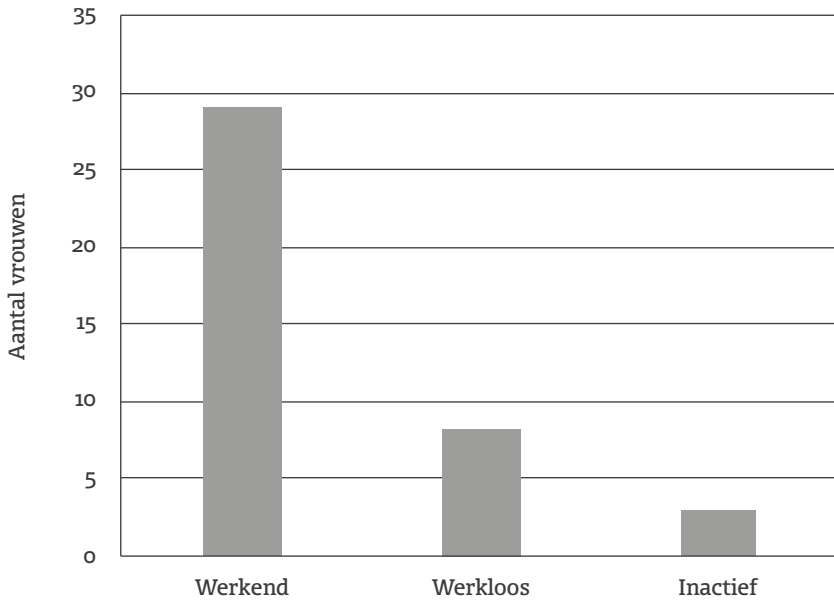
In een eerste fase zijn we op zoek gegaan naar vrouwen via ons eigen netwerk. Dat werd gedaan door enerzijds kennissen te bevragen en anderzijds door een oproep op Facebook te plaatsen. Hoewel een differentiatie werd gemaakt naar opleidingsniveau en leeftijd, zorgde dat voor een oververtegenwoordiging van tweede generatie Marokkaanse vrouwen. Om een evenwicht te bereiken tussen het aantal eerste- en tweedegeneratierespondenten, werd er geopteerd om verschillende organisaties te bereiken. Gezien de ondervertegenwoordiging van eerste generatie Marokkaanse vrouwen, zijn we specifiek naar die groep op zoek gegaan. Meer bepaald hebben we samengezeten met de volgende organisaties: Federatie van Marokkaanse en Mondiale Democratische Organisaties (FMDO), Centrum voor Algemeen Welzijn Antwerpen (CAW), Samenlevingsopbouw en JES Labo. Die brachten ons in contact met verschillende Marokkaanse vrouwen, gaven ons inzicht in hoe ze tewerk gaan en vertelden ons over de ervaringen van die vrouwen. Dat heeft geleid tot een relatief heterogene steekproef. Figuren 1 tot en met 4 geven een overzicht van de verdeling naar leeftijd, migratieachtergrond, diploma en werkstatus.

**Figuur 1.** Verdeling naar leeftijd.



**Figuur 2.** Verdeling naar migratieachtergrond.



**Figuur 3.** Verdeling naar opleidingsniveau.**Figuur 4.** Verdeling naar werkstatus.

In een tweede fase volgde de bevraging van de geselecteerde respondenten. Concreet gebeurde dat aan de hand van een vragenlijst. Het gebruik van diepte-interviews liet ons toe om inzicht te verwerven in het individuele perspectief van de vrouwen met betrekking tot hun arbeidsmarkttrajecten. We hebben daarbij aanvullend gekozen voor een focusgesprek met negen hooggeschoolde en maatschappelijk geëngageerde vrouwen. Zo waren acht van de deelnemers tewerkgesteld in het onderwijs en één bij de Vlaamse Overheid. Daarnaast waren de vrouwen ook actief in de sociale sector als vrijwilligers, voornamelijk in het kader van thuisonderwijs, opvolging van allochtone gezinnen en palliatieve zorg. Verder hadden twee van de betrokken vrouwen zelf een vzw opgericht, waardoor ze niet enkel in contact komen met andere hulpverleningsorganisaties, maar ook met Marokkaanse vrouwen uit verschillende sociaaleconomische klassen. Bovendien hadden die vrouwen zich op latere leeftijd bijgeschoold. Het profiel van die vrouwen en hun ervaringen is een meerwaarde gebleken in het identificeren van knelpunten die aan de basis liggen van een moeilijke arbeidsloopbaan bij Marokkaanse vrouwen. Om die reden kunnen de respondenten beschouwd worden als belangrijke sleutelfiguren in het begrijpen van de diverse drempels in de zoektocht naar werk.

In een derde fase hebben we de interviews getranscribeerd en geanalyseerd. Er werd gebruikgemaakt van de thematische analyse van Clarke en Braun (2014). Zo zijn we gestart met het herlezen en bespreken van de transcripties. Vervolgens hebben we de data gereduceerd door codes toe te kennen aan bepaalde tekstfragmenten en hebben we die gegroepeerd om tot verschillende thema's te komen. In een vierde stap werden de thema's herzien en aangevuld. Dat heeft ons toegelaten om aan de slag te kunnen gaan met het analyseren van de verschillende knelpunten. Aangezien de dataverzameling en analyse overlaptten, werden die stappen meermaals uitgevoerd. Zo zijn we al bij de eerste interviews beginnen transcriberen en coderen om dat vervolgens telkens terug te koppelen in de analyse. Daardoor konden we in de volgende interviews specifiekere doorvragen op bepaalde topics. Dat iteratief proces zou bovendien de validiteit bevorderen en een systematische vertekening van de resultaten beperken (Raeymaeckers, 2009).

## 4 Resultaten

### 4.1 Ervaren hindernissen in de zoektocht naar werk

Zoals eerder aangegeven, werd er in het kader van dit onderzoek geopteerd om de focus te leggen op het identificeren van verklaringen voor de lage arbeidsmarktparticipatie van Marokkaanse vrouwen. Aangezien de hindernissen waarmee die vrouwen worden geconfronteerd aanzienlijk verschillen tussen eerste- en tweedegeneratiemigrantenvrouwen, maken we in wat volgt onderscheid tussen de diverse drempels die zowel eerste als tweede generatie Marokkaanse vrouwen ervaren in hun zoektocht naar werk.

### 4.1.1 Eerste generatie Marokkaanse vrouwen

Om zicht te krijgen op de manier waarop de intrede van Marokkaanse vrouwen op de arbeidsmarkt de laatste decennia is geëvolueerd, bespreken we in wat volgt de ervaringen van eerste generatie Marokkaanse vrouwen. Daarbij kunnen we onderscheid maken tussen eerstegeneratiemigranten gemigreerd in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw (oudkomers) en recent gemigreerde vrouwen (nieuwkomers). Aangezien die eerste groep gekenmerkt wordt door een aanhoudende lage arbeidsmarktparticipatie, achten we het van belang om na te gaan welke factoren daar aan de grondslag liggen. Om die reden gaan we in de volgende paragrafen allereerst in op de ervaringen van oudkomers. Meer bepaald blijken de hindernissen die deze vrouwen ervaren in de zoektocht naar werk voornamelijk betrekking te hebben op de motivatie om te participeren op de arbeidsmarkt, de ervaren taalbarrière en de combinatie gezin en werk. In elke paragraaf lichten we telkens ook het perspectief van vrouwen die recentelijk gemigreerd zijn toe.

#### 4.1.1.1 Motivatie om te participeren op de arbeidsmarkt

Uit de interviews blijkt eerst en vooral dat eerstegeneratievrouwen zich vaker isoleren, waardoor hun sociaal netwerk grotendeels beperkt blijft tot hun directe omgeving. Dat kan enerzijds te maken hebben met het gegeven dat er sprake is van een ondervertegenwoordiging van vrouwen op de arbeidsmarkt in Marokko en anderzijds met het feit dat veel vrouwen te kampen hadden met ongeletterdheid toen zij migreerden (Skalli, 2001; Stoop & Booms, 1997). Als ze zich later toch naar de arbeidsmarkt willen begeven, zien we dat zij daar moeilijker toegang toe hebben. Zo stelt Badia, een vrouw gemigreerd in 1983 die nooit heeft gewerkt, dat de rol van huismoeder voor haar vanzelfsprekend was:

Interviewer: Stel dat je nu nog werk zou vinden, zou je het dan aannemen?

Badia: Nee. Zelfs al zou ik iets vinden, ik zou het niet doen. Het is te laat. Ik ben bezig met mijn huishoudelijke taken en dat is genoeg. Misschien iets met kinderen, maar dan zit ik weer met het probleem dat ik nauwelijks Nederlands spreek. Maar poetsen of zo, wat veel Marokkaanse vrouwen doen, dat zou ik niet doen. Ik moet mijn eigen huis onderhouden en ik vind dat echt gewoon te laat. (Badia, 53 jaar, gehuwd, eerste generatie, inactief, vertaald uit het Berbers)

Vrouwen die recent gemigreerd zijn, bleken echter sneller te breken met traditionele rollen zodra ze in België kwamen. Voor hen is de keuze om bijscholing te volgen vanzelfsprekender, met als doelstelling een positie te veroveren op de arbeidsmarkt. Zo stellen bijvoorbeeld Halima en Mariame, die respectievelijk zeven en elf jaar in België verblijven en taallessen volgen, dat ze hier heel graag zouden willen werken. Dat was in Marokko echter niet het geval. Voor Halima geldt bovendien dat zij niet beschikt over een verblijfsvergunning, wat haar intrede op de arbeidsmarkt tegenhoudt.

Nee, ik heb geen diploma behaald in Marokko. Ik ben naar school geweest, maar ik woonde in een dorp en er was alleen een lagere school. Er was geen universiteit. Vroeger was er ook geen inkomen om in een ander land te gaan studeren. Nu kan ik de Nederlandse taal en ik begrijp alles en wil werken. Als mensen zeggen 'geef dit' of 'kan je de keuken poetsen of de ramen' of dat... Ik begrijp dat. Dan zou ik direct kunnen beginnen. (Halima, 43 jaar, gescheiden, eerste generatie, inactief)

In Marokko dacht ik eerlijk gezegd enkel aan trouwen [lacht]. Ik wil echt graag werken nu, het liefst wil ik onthaalmoeder worden. Maar thuis zitten, wil ik echt niet doen. In Marokko is dat niet zo erg om thuis te blijven, want dan kan je in de dag naar de markt gaan en heb je veel buurvrouwen en vriendinnen om mee te zijn. Maar hier schaam ik mij als mensen vragen wat ik doe en ik moet zeggen: 'Ik zit thuis.' Nee, ik vind dat echt niet leuk en ben nog jong, dus ik ga zeker mijn best blijven doen om de taal te leren en iets [een job] goed te vinden. (Mariame, 33 jaar, gehuwd, eerste generatie, werkloos, vertaald uit het Arabisch)

De motivatie om in België actief te participeren voor eerstegeneratievrouwen die recent migreerden, zou te maken kunnen hebben met het gegeven dat onderwijs- en arbeidsmarktparticipatie meer gestimuleerd is in het land van herkomst ten opzichte van een aantal decennia geleden. Toch is de werkzaamheidsgraad voor vrouwen in Marokko nog steeds relatief laag (26,1%) (ILO, 2017). Dat kan verklaren waarom nieuwkomers, meer dan oudkomers, gemotiveerd zijn om in te treden op de arbeidsmarkt in België. Dat was ook het geval voor Noura. Hoewel zij in Marokko niet dacht aan werken vanwege de lage arbeidskansen, opteert ze nu om wel actief op zoek te gaan naar een job.

Maar in Marokko, als je naar school gaat, zodra je een beetje kan schrijven en Arabisch kan spreken, zeggen ze al dat je mag stoppen. Het heeft toch geen nut om verder te doen, want werk krijg je daar sowieso niet. Mijn moeder vraagt nu continu: 'Wanneer heb je examens? Hoe waren je resultaten...?' Ze vinden het leuk dat ik daar mee bezig ben. (Noura, 25 jaar, gehuwd, eerste generatie, werkloos, vertaald uit het Berbers)

#### 4.1.1.2 Taalbarrière

Uit onze resultaten bleek dat eerste generatie Marokkaanse vrouwen (zowel oud- als nieuwkomers) ervaren dat een gebrek aan kennis van de Nederlandse taal een negatieve invloed heeft op de arbeidsmarktparticipatie. Zij bleken zich immers onzeker te voelen omdat zij de taal onvoldoende beheersen. Het belang van kennis van de Nederlandse taal wordt overigens bevestigd in voorgaand onderzoek van Corluy en Verbist (2010). Uit onze resultaten blijkt ook dat die onzekerheid en het gevoel van minderwaardigheid ervoor zorgen dat vrouwen zich niet op de arbeidsmarkt willen begeven voor ze de taal voldoende beheersen. Om die reden opteren die vrouwen ervoor om hun intrede op de arbeidsmarkt te vertragen tot ze zelf het gevoel hebben de taal machtig te zijn. Onderstaand citaat geeft dat duidelijk weer.

Ik ga zeker werken als ik klaar ben met de taallessen. Ik wil gewoon eerst de taal een beetje beter onder de knie hebben. Ik zou dat al langer beheerst hebben als ik wat sneller in actie was gekomen. Maar ik dacht dat het meer vanzelf ging komen. Dat is wel echt een voorwaarde. Ik ga mezelf de afwijzingen besparen door eerst de taal al machtig te zijn. (Mariame, 33 jaar, gehuwd, eerste generatie, werkloos, vertaald uit het Arabisch)

Verder draagt de taalbarrière waar eerste generatie Marokkaanse vrouwen mee worden geconfronteerd bij aan de moeilijkheden die vrouwen ervaren met het vinden van informatie omtrent hun arbeidskansen. Dat wordt bovendien versterkt wanneer men niet over een uitgebreid sociaal netwerk beschikt. Daaruit kunnen we concluderen dat taal een beperking is voor de arbeidsmarktparticipatie van die vrouwen. Zo stelt ook Kenza, een vrouw die een bacheloropleiding behaalde in Marokko, dat de taal leren voor haar een voorwaarde was om zich op de arbeidsmarkt te vestigen:

Ik ben eigenlijk ongeveer twee jaar thuis geweest, ik was ook zeker nog niet van plan om te gaan werken. Ik had het gevoel dat als ik toen ging zoeken, dat ik dan gewoon uitgelachen ging worden, want ik was de taal niet machtig en ik wist nog niks van verloning en zo. Dus ik voelde mij gewoon nog niet goed in mijn vel hier. Ik moest echt eerst even mijn draai vinden voor ik mij op de arbeidsmarkt ging gooien. Ik wou dus eerst Nederlands leren. (Kenza, 33 jaar, gehuwd, eerste generatie, werkend, vertaald uit het Arabisch)

Tot slot bleek dat de vereiste die Marokkaanse vrouwen zichzelf opleggen met betrekking tot het verwerven van taal, alvorens zich te begeven op de arbeidsmarkt, wordt versterkt door de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB). Zo bevestigen de betrokken respondenten immers dat de VDAB ervan uitgaat dat men de Nederlandse taal tot op zeker niveau moet kunnen beheersen voor men hen verder helpt met het zoeken van werk. Een van onze respondenten neemt een kritische houding aan ten aanzien van dat perspectief. Zo opteert Ilham, die al veertien jaar in België verblijft, om de arbeidsmarktintrede en taalverwerving parallel te laten verlopen:

[...] Nadien ben ik me gaan aansluiten bij de VDAB, maar die hebben mij echt niet geholpen. De VDAB zei me dat ik eerst nog een diploma moest halen voor ik mocht gaan werken. Dat ik mijn Nederlands dus nog verder moest bijschaven. Dat was een voorwaarde om te gaan werken. Maar ik had daar persoonlijk helemaal geen geduld voor. Ik had kinderen en we leefden slechts van één inkomen. (Ilham, 43 jaar, gehuwd, eerste generatie, werkend, vertaald uit het Arabisch)

Uit de interviews blijkt dat vrouwen die naar België geïmmigreerd zijn en de Franse taal beheersen, ervaren dat ze minder lang werkloos zijn dan vrouwen die zowel het Nederlands als Frans niet machtig zijn. We hebben echter slechts drie vrouwen met dat profiel geïnterviewd. Ook haalden vrouwen die de Franse taal niet beheersen aan dat zij de indruk hadden dat het voor hen makkelijker zou zijn als dat wel het geval zou zijn:



Via een vriendin die daar werkte. Dat was in het Frans. Dus dat heeft voor mij ook echt geholpen, want als ik kijk naar mijn vriendinnen die ook in Marokko zijn geboren en dan naar hier komen, dan merk ik dat die veel langer in die fase blijven hangen waarbij ze zich nog niet zeker genoeg voelen om al te gaan werken. Maar ik kon al heel goed Frans sinds ik van Marokko kwam, dus ik voelde mij nadat ik gewend was aan het nieuwe land wel klaar om te gaan werken. (Kenza, 33 jaar, gehuwd, eerste generatie, werkend, vertaald uit het Arabisch)

#### 4.1.1.3 *Combinatie gezin en werk*

Met betrekking tot de combinatie gezin en werk blijken er verschillen op te treden tussen oud- en nieuwkomers. Voor de eerste groep geldt immers dat ze de combinatie gezin en arbeid als moeilijk ervaart. Dat heeft in de meeste gevallen te maken met de perceptie die deze vrouwen hebben ten aanzien van hun rol als moeder. Zo opteren zij om hun tijd volledig uit te besteden aan de opvoeding van hun kinderen en geen beroep te doen op formele opvang. Bovendien blijkt uit onderzoek dat oudkomers gemiddeld vijf tot zeven kinderen hebben (Garssen & Nicolaas, 2008). Respondenten met dat profiel stellen dan ook vast dat de zorg voor een groot gezin de intrede naar de arbeidsmarkt onmogelijk maakt. Zo stelt Badia, moeder van zeven kinderen, dat werken geen mogelijkheid was omdat ze veel kleine kinderen had.

Nee, ik wilde wel, maar ik had kleine kinderen en er was niemand die bij hen kon blijven. Als ik kon, zou ik het wel graag gedaan hebben. Ik zou Nederlands hebben geleerd, iets zijn gaan doen... Ik had daar geen tijd voor, want ik had veel kleine kinderen. Toen die groter waren, was het al te laat. Ik was over de 40. (Badia, 53 jaar, gehuwd, eerste generatie, inactief, vertaald uit het Berbers)

Nieuwkomers blijken veel sneller te opteren om hun plaats op de arbeidsmarkt te behouden na ouderschap. Uit onderzoek blijkt overigens dat het geboortecijfer van vrouwen met een migratieachtergrond steeds meer aansluit bij dat van autochtone vrouwen (Willems, Van Peer, & Lodewijckx, 2009). Dat zou een verklaring kunnen zijn voor het verschil met eerstegeneratievrouwen die in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw zijn gemigreerd.

Ja, dat is niet eenvoudig. Dat vraagt echt veel organisatie. Alles goed plannen. Vanaf het moment dat er iets gebeurt dat niet gepland is, dan komen de problemen. Een kind dat ziek wordt of zo, dat is al wat moeilijker, maar voorlopig gaat het. Makkelijk is het natuurlijk niet. Dat is geen groot probleem, je leert dat wel. (Khadouch, 35 jaar, gehuwd, eerste generatie, werkend)

#### 4.1.2 **Tweede generatie Marokkaanse vrouwen**

In deze paragraaf zoomen we in op de drempels die tweede generatie Marokkaanse vrouwen ervaren in hun zoektocht naar werk. Aanvankelijk bekijken we in welke mate de schoolloopbaan beschouwd wordt als een belangrijke factor voor het innemen van

een positie op de arbeidsmarkt. Daarnaast gaan we dieper in op het vroegtijdig verlaten van het secundair onderwijs. Ten slotte bekijken we in welke mate de zoektocht naar werk belemmerd wordt door discriminatie, een ervaren minderwaardigheidsgevoel en de combinatie van gezin en werk.

#### *4.1.2.1 Schoolloopbaan*

Uit de resultaten kunnen we afleiden dat tweede generatie Marokkaanse vrouwen de oorzaken voor hun moeilijke zoektocht naar werk eerst en vooral situeren in hun schoolloopbaan. Zo stellen we vast dat een gebrek aan ondersteuning door ouders, maar ook door het onderwijs en een gebrek aan rolmodellen, belangrijke bepalende factoren zijn in het verdere verloop van de arbeidsmarkttrajecten van Marokkaanse vrouwen.

##### *Gebrek aan ondersteuning door ouders*

Tweedegeneratievrouwen ervaren de schoolloopbaan – en meer specifiek de gekozen studierichting – als een belangrijke indicator voor verdere tewerkstellingskansen. Daarbij blijkt het gebrek aan sociaaleconomisch kapitaal van ouders bovendien een belangrijke rol te spelen (Glorieux e.a., 2010). Eerstegeneratieouders blijken immers in vele gevallen door een gebrek aan taal en/of institutionele kennis niet in staat om hun kinderen adequaat te ondersteunen in hun onderwijsloopbaan. Zo stellen de betrokken respondenten vast dat het voor hun eerstegeneratieouders vaak een moeilijkheid was om studies mee op te volgen en dat de keuze van hun studierichting vaak arbitrair was. Meer bepaald stelden verschillende respondenten vast dat het gebrek aan opvolging heeft geleid tot het ongewenst volgen van technische of beroepsopleidingen en op die manier ook heeft bijgedragen aan het vervullen van een preciaire arbeidsmarktpositie. Dat werd tevens aangetoond in voorgaand onderzoek van Suijs (2004).

Qua studies werd er eigenlijk niet echt tijd aan geschonken. In die tijd was dat eigenlijk een beetje een bijzaak voor mijn ouders. Dat zijn ook de eerste arbeiders die naar hier zijn gekomen. Dus studeren was eigenlijk verloren tijd, dat was niet echt belangrijk. (Mina, 35 jaar, gescheiden, tweede generatie, werkloos)

Ik zie bij mijn stiefmoeder heel vaak... Mijn jongste zus van een andere mama zit in haar tweede jaar sociaal werk en mijn stiefmoeder zegt altijd: 'Ik kan die met niets helpen.' Al wat ze kan doen, is ervoor zorgen dat ze wat eten heeft en wat ruimte. Ze voelt dat ze niets kan bijdragen, niets kan uitleggen. Nu, ze heeft ons, maar ze zegt wel dat ze dat tekort wel voelt, dat ze haar niet kan helpen. (Karima, 40 jaar, gehuwd, tweede generatie, werkend)

##### *Gebrek aan ondersteuning door het onderwijs*

Verder blijkt uit onze resultaten dat een verdere doorstroming naar het hoger onderwijs niet enkel bemoeilijkt wordt door de beperkte mogelijkheden van ouders van tweedegeneratiekinderen, maar ook door het onderwijs zelf. Opvallend is dat dit het geval is voor

alle tweedegeneratievrouwen die werden geïnterviewd. Zo stellen zij vast dat ze in het secundair onderwijs te weinig werden gemotiveerd om verder te studeren of werden geconfronteerd met een gevoel van stigmatisering. Meer bepaald hadden ze het gevoel dat zij zonder een eenduidige verklaring, vaker dan autochtonen, het advies kregen om van studierichting te veranderen en werden ze naar hun gevoel geheroriënteerd naar het beroeps- of technisch onderwijs. Bovendien werden ze vanuit hun perspectief ook niet ondersteund om hogere studies aan te vangen. Dat kan ertoe leiden dat vrouwen zich op latere leeftijd gaan bijscholen. Dat was het geval voor onder andere Fatiha, die oorspronkelijk geen secundair diploma behaalde, maar zich op latere leeftijd heeft bijgeschoold en nu over een bachelordiploma beschikt:

Een verklaring zou kunnen zijn: door te weinig ondersteuning. Te weinig ondersteuning vanuit de school, maar ook vanuit mijn ouders. En te snel het advies van de school letterlijk hebben opgevolgd. Misschien was het toch niet het perfecte advies dat bij mij paste. Ze wezen mij altijd iets lagers toe en ik deed dat dan ook en uiteindelijk heb ik gewoon gedaan wat ze me dan vroegen. En mijn ouders hebben er ook nooit een punt van gemaakt. (Fatiha, 46 jaar, gehuwd, tweede generatie, werkend)

Twee van onze deelnemers in het focusgesprek zijn dan ook om die reden als vrijwilligers aan de slag gegaan in een project rond thuisonderwijs voor kwetsbare jongeren. Op basis van hun ervaringen stellen zij vast dat het onderwijs een belangrijke rol speelt in de mate waarin leerlingen met een migratieachtergrond opteren om te participeren in het onderwijs.

Maar omdat ze ons hadden, wij waren leerkrachten, maar daarnaast waren wij ook rolmodellen en opvoeders, wij hadden eigenlijk heel veel rollen. En dan ging 90% van de meisjes verder studeren. Zij zeiden ook: 'Moesten wij nog in onze gewone school zitten, dan hadden we het zelfs niet overwogen.' Omdat die leerkrachten er niet achterzaten, maar thuis ook niet. Er was een meisje bijvoorbeeld, dat vertelde over haar droomjob en wat ze later wilde worden. Ze was pas in België en ze zei dat ze dokter wou worden. Die leerkracht heeft haar gewoon in haar gezicht uitgelachen en ze was aan het wenen toen ze dat vertelde. (Kaltoum, 40 jaar, gescheiden, tweede generatie, werkend)

Ook Nadia, een 30-jarige vrouw, stelt dat ze in het secundair onderwijs niet werd gemotiveerd om verder te studeren. Zo heeft ze zich na het secundair onderwijs meteen op de arbeidsmarkt geplaatst. Op latere leeftijd besloot ze echter haar studies toch verder te zetten en nu beschikt ze over een bachelordiploma:

Puur omdat ik ook zoiets heb van... Ik wil terug naar de school waar ik zelf heb gezeten om te laten zien aan die school – die tegen ons zei: 'Doe geen moeite. Jullie gaan nooit een bachelor aankunnen.' – van kijk, ik heb mijn diploma wel. Dat was dezelfde school die zei: 'Als je later gaat werken, moet je dat zonder hoofddoek doen, bla bla bla.' Dan kan ik zeggen: 'Ik heb mijn bachelor gehaald met mijn hoofddoek en ik zal ook werk vinden.' Ik wil laten zien dat dat geen belemmering is. (Nadia, 30 jaar, ongehuwd, tweede generatie, werkend)

Die trend werd bovendien waargenomen voor heel wat respondenten. Zo opteren vrouwen die vroegtijdig hun schoolloopbaan beëindigen vaak om achteraf een bijkomende opleiding te volgen. Zo hebben twaalf respondenten zich op latere leeftijd bijgeschoold. Dat is ook het geval voor Karima, die op 33-jarige leeftijd als moeder van twee kinderen een bachelordiploma heeft behaald. Meer bepaald werd zij, ondanks haar ambities om in het algemeen secundair onderwijs les te volgen, geadviseerd om door te stromen naar het beroepsonderwijs. Het is echter pas op latere leeftijd dat de respondent in kwestie opteerde om een bijkomende opleiding te volgen om een loopbaan op te bouwen. Daarboven stelt Karima vast dat het uitbreiden van haar algemene kennis beschouwd kan worden als een manier om meer geaccepteerd te worden in onze samenleving.

Ik heb het vooral ervaren in het feit dat er bij mezelf tekorten waren. Zowel wanneer ik ging verder studeren als later. Ik kwam van beroepsonderwijs. Ik heb dan een zevende specialisatiejaar gedaan, maar dat stelt weinig voor. Dus ik merkte zelf dat ik algemene kennis miste. Waar mensen automatisch over konden spreken en naar konden refereren, had ik zoiets van: 'Ik weet totaal niet waarover jullie het allemaal hebben.' Het verschil is als je een brede kennis hebt over verschillende onderwerpen, dat je meer geaccepteerd wordt dan dat je met een visie gaat afkomen die heel beknopt is en eigenlijk op weinig slaat. Dat je een beperkte woordenschat hebt bijvoorbeeld ook, dat je een beperkte kennis hebt over wat er in de wereld gebeurt, ook gewoon de algemene kennis. Er is een groot verschil. (Karima, 40 jaar, gehuwd, tweede generatie, werkend)

Dat was ook het geval voor Ikram, die een additionele opleiding volgt in combinatie met haar huidige job:

Ik combineer werken met studeren. Ik heb een opleiding industrieel ingenieur gedaan en ik geef nu al vijftien jaar les. Wiskunde en natuurwetenschappen. Sinds vorig jaar ben ik begonnen met een andere masteropleiding: opleidings- en onderwijswetenschappen aan de UAntwerpen. Maar ik combineer dat met werken dus ik spreid dat over verschillende jaren. (Ikram, 41 jaar, gehuwd, tweede generatie, werkend)

### *Gebrek aan rolmodellen*

Tot slot gaven onze respondenten aan dat vrouwen een gebrek aan rolmodellen in het onderwijs zien. Dat werkt volgens hen eerder demotiverend. Het zou er namelijk voor zorgen dat ze op veel onbegrip stuiten. Bovendien blijven vrouwen met een migratieachtergrond nog steeds sterk ondervertegenwoordigd in het hoger onderwijs (Duquet, Glorieux, Laurijssen, & Van Dorsselaer, 2006). Daarbij speelt ook het sociaal netwerk waar vrouwen zich in bevinden een belangrijke rol. Zo stelde een aantal respondenten dat men minder belang ging hechten aan het onderwijs vanwege het beperkt aantal vrouwen dat heeft gestudeerd in hun sociale omgeving. Zo vertellen zowel Karima als Nadia dat het uitbouwen van een carrière in het secundair onderwijs als iets onrealistisch beschouwd werd voor henzelf en hun omgeving. Het is pas op latere leeftijd dat beide respondenten een bachelordiploma hebben behaald.

Ik herinner mij dat wanneer kinderen spraken over wat ze later wilden worden, ik niets wilde worden, want wij Marokkanen waren niks. Wij hadden ook geen voorbeeldfiguren. (Karima, 40 jaar, gehuwd, tweede generatie, werkend)

Interviewer: Dus vroeger was het echt je omgeving die beïnvloedde hoe je dacht?

Nadia: Ja, sowieso. Wij waren allemaal zo. Ik zat op Sint-Agnes. Dat is een echte Marokkanenschool en iedereen had die gedachten en inderdaad, na school zijn de meeste ook getrouwd. De mentaliteit die daar heerst, doet echt veel. Ik denk dat je dat ook echt merkte op school en dat leerkrachten dat ook merkten. (Nadia, 30 jaar, ongehuwd, tweede generatie, werkend)

#### *4.1.2.2 Financiële instabiliteit en de transitie naar het huwelijk*

Zoals eerder aangegeven, hebben heel wat eerstegeneratiemigrantengroepen te kampen met een relatief zwakke arbeidsmarktpositie waarbij er sprake is van een lage sociaaleconomisch status. Een gelijkaardige situatie zien we bij de respondenten van de tweede generatie. Een van de manieren waarop die Marokkaanse vrouwen daarmee proberen om te gaan, was door in het huwelijk te treden. De moeilijke financiële situatie waarin zij opgroeiden, bleek namelijk voor een aantal respondenten een aanleiding te zijn om de schoolloopbaan te beëindigen om de transitie naar het huwelijk te maken. Zo kon op jonge leeftijd huwen volgens sommige respondenten worden beschouwd als een manier om financiële stabiliteit te vinden. Ook Karima vertelt over haar thuissituatie het volgende:

[...] ook financieel, wij waren een eerstegeneratiegezin, dus financieel was dat echt wel een beetje overleven. Dat is later wel gebeterd, maar op dat moment was het een heel moeilijke situatie. (Karima, 40 jaar, gehuwd, tweede generatie, werkend)

Door die onstabiele thuissituatie is zij op jonge leeftijd gehuwd. Algemeen gesteld, zien we dan ook een verschil met autochtone vrouwen waarbij een tiende van de 20- tot 24-jarigen gehuwd is, vergeleken met een derde bij Marokkaanse vrouwen (Lodewijckx, Page, & Schoenmaeckers, 1997). Dat kan ertoe leiden dat die vrouwen sneller doorstromen naar precare arbeidsmarktposities, waar men moeilijker uit geraakt. Voor sommige respondenten bleek bovendien dat zij in de praktijk niet meer financiële zekerheid verkregen. Aangezien zij huwden met een echtgenoot uit Marokko, had dat namelijk als gevolg dat de vrouw de enige kostwinner was:

Ja, ik had toen mijn huidige man leren kennen. En ik ben daardoor gestopt met school, omdat wij samen moesten zorgen voor een inkomen voor ons huishouden. Hij was afkomstig van Marokko, dus hij had ook nog geen job. Dus dan kon ik eigenlijk niet naar school gaan omdat ik dan wel de voornaamste kostwinner was in ons gezin. (Fatiha, 46 jaar, gehuwd, tweede generatie, werkend)

Voor tweede en derde generatie Marokkaanse vrouwen, die vandaag worden geconfronteerd met een onstabiele thuissituatie, zien we dat dit minder vaak een motiverende factor is om in het huwelijk te treden. Die vrouwen huwen dan ook vaak op latere leeftijd (Kil e.a., 2015). Doordat ze sneller zelf onafhankelijkheid kunnen verwerven, door bijvoorbeeld als student te werken, is een huwelijk geen vereiste daarvoor en kunnen zij vaker dan de oudere generatie hun schoolloopbaan afronden en intreden op de arbeidsmarkt. Van onafhankelijkheid verwerven via het huwelijk is er nog nauwelijks sprake. Zo bleek ongeveer een vierde van de betrokken respondenten ongehuwd en ouder dan 24 jaar. Die vrouwen gaven ook aan dat niet het huwelijk, maar hun positie op de arbeidsmarkt hun onafhankelijkheid biedt:

Nee, ik ben nog niet getrouwd. Ik ben nog altijd vrijgezel. Op mijn leeftijd nog [lacht]. Tegenwoordig valt dat nog mee. Mijn prioriteit was meer studies afmaken, mijn rijbewijs halen – waar ik eigenlijk nog mee bezig ben – en daarna pas denken aan trouwen en kinderen enzovoort. Nu heb ik nog het goede leven. Het is niet dat ik niets mag doen van mijn ouders. Misschien als ik niets mocht doen of echt strenge ouders zou hebben, dat ik misschien anders ga denken, maar nu heb ik zoiets van: ‘Dit is eigenlijk het leven.’ Ik ga uit, ik werk, geld is voor mezelf, ik kan sparen, ik kan op reis gaan, uit eten gaan... (Nejia, 27 jaar, ongehuwd, tweede generatie, werkend)

#### 4.1.2.3 Discriminatie

Ook discriminatie kan worden beschouwd als een belangrijke drempel in de zoektocht naar werk. We kunnen onderscheid maken tussen directe en indirecte discriminatie. Bij de eerste vorm gaat het over het stelselmatig weigeren van de toegang tot de arbeidsmarkt. In ons onderzoek gaat het echter voornamelijk over indirecte discriminatie, wat minder duidelijk te definiëren is. Dergelijke vorm van discriminatie leidt ertoe dat personen disproportioneel worden uitgesloten. Zo kunnen bepaalde kledingvoorschriften of eisen met betrekking tot het kennen van de Nederlandse taal worden beschouwd als vormen van indirecte discriminatie, waarbij voornamelijk mensen met een migratieachtergrond worden benadeeld (Timmerman, Lodewyckx, Vanheule, & Wets, 2004).

### **Door indirecte discriminatie worden voornamelijk mensen met een migratieachtergrond benadeeld.**

Hoewel discriminatie voor eerstegeneratievrouwen geen bepalende factor bleek te zijn, kwam dat wel aan bod bij tweede generatie Marokkaanse vrouwen. Uit onze resultaten kunnen we afleiden dat dit onderscheid komt door

het specifieke referentiekader dat eerste en tweede generatie Marokkaanse vrouwen hebben. Zo blijken eerstegeneratievrouwen hun ervaringen terug te koppelen aan hun (beperkte) kansen in het land van herkomst, terwijl tweedegeneratievrouwen zich vergelijken met autochtone vrouwen. Meer bepaald hebben eerstegeneratiemigrantenvrouwen het gevoel goed ondersteund te worden in België en stelt men dat discriminatie niet aan de orde is. Dat wordt ook bevestigd in onderstaand citaat.

Nee, dat heb ik nooit ervaren. Ik heb nooit gevoeld dat er sprake was van discriminatie op de werkvloer. Ik ga naar interims en die behandelen mij heel goed en geven mij soms ook meer werk dan een Belgische collega van mij. Er zullen wel mensen zijn bij wie dat gebeurt, maar ik heb het zelf nooit meegemaakt. (Kawtar, 27 jaar, gehuwd, eerste generatie, werkend)

Dat is echter niet het geval voor tweede generatie Marokkaanse vrouwen. Zo stellen bijna alle tweedegeneratierespondenten discriminatie te hebben ervaren in hun zoektocht naar werk. Ook in voorgaand onderzoek van Baert, Cockx, Gheyle en Vandamme (2013) werd aangetoond dat discriminatie een niet-verwaarloosbare rol speelt. In het volgende citaat vertelt Fatiha over haar ervaring, waarbij ze discriminatie ervaarde.

Wat ik heb meegemaakt toen ik werkte in het gemeentehuis als ambtenaar bijvoorbeeld... Ik mocht het nummer van de kluis niet kennen, terwijl collega's, die dezelfde functie hadden als ik, die wel mochten hebben. Dan wil je daar gewoon niet meer blijven, niet omdat dat nummer ertoe doet. Maar waarom moet je accepteren dat zij je als minder beschouwen terwijl daar geen enkele reden voor is? (Fatiha, 46 jaar, gehuwd, tweede generatie, werkend)

Uit onze resultaten blijkt vervolgens dat de hoofddoek een belangrijke barrière vormt voor de werkgever. Dat heeft veel te maken met het hoofddoekenverbod dat werd ingevoerd bij verschillende publieke instellingen en bedrijven. Voor vrouwen die de hoofddoek niet willen afzetten, zien we dat dit niet enkel het zoekproces naar werk kan vertragen, maar ook dat vóór intrede op de arbeidsmarkt de opleidingskeuze daardoor beïnvloed wordt.

Mijn dochters dragen geen hijab [hoofddoek], maar nu in hun studiekeuze zeg ik altijd: 'Als je iets gaat kiezen om te studeren, hou er rekening mee dat je later een hijab gaat dragen. Zorg ervoor dat je in een richting gaat waarin je die mogelijkheid gaat hebben.' Studeer maar eens jaren aan een stuk om daarna niets te kunnen gaan doen omdat je een hijab wil dragen. (Karima, 40 jaar, gehuwd, tweede generatie, werkend)

Vervolgens is er ook een groep vrouwen die door ontmoediging ondergekwalificeerd tewerkgesteld wordt. Daardoor worden de kansen op de arbeidsmarkt voor vrouwen die hun hoofddoek niet willen afzetten aanzienlijk verkleind. Verder komt uit de resultaten naar voren dat die vrouwen zich dan ook uitgesloten voelen door dergelijke werkgevers. Zo hebben zij het gevoel dat ze niet autonoom kunnen beslissen over hun religieuze identiteit. Zowel Hayat als Karima, hooggeschoolde vrouwen, stellen dat zij tijdens hun sollicitaties meermaals problemen ondervonden door het dragen van de hoofddoek.

Solliciteren was een drama. Vier jaar lang heb ik gesolliciteerd, maar ik had op de duur zoiets van: 'Nu zet ik mijn foto op mijn cv.' Ik wil niet mijn tijd elke keer verdoen en op gesprek gaan, en je ziet dat er veel minder respons is. (Hayat, 42 jaar, gehuwd, tweede generatie, werkend)

Ik heb één keer moeten solliciteren voor een vacature in een school en in die tijd droeg ik van die lange hoofddoeken. Ik was aangenomen en mocht toen naar boven gaan om mijn gegevens af te geven aan het secretariaat. Bij het oplopen van de trap zag ze dat ik wel een brede hoofddoek droeg en een lange jurk. En toen zei ze nog snel op de trap: 'Ah ja, nog één ding. Het is niet de bedoeling dat we nu al die meisjes gaan proberen beke- ren'. En ik zei toen: 'Dat behoort niet tot mijn takenplan en ook niet tot mijn leerplan.' En dan zei ze: 'Oké dan is het goed.' Ze draaide zich om en ik heb toen tien seconden op die trap gestaan. Ik heb toen nagedacht, heb me omgedraaid en ben naar huis gegaan. (Karima, 40 jaar, gehuwd, tweede generatie, werkend)

Die vormen van discriminatie kunnen tot slot leiden tot gevoelens van minderwaardig- heid, wat bovendien ook een belangrijke rol blijkt te spelen in de zoektocht naar werk. Vrouwen blijken immers vanwege hun migratieachtergrond hun kansen laag in te schat- ten. Zoals aangehaald, was dat ook het geval bij eerste generatievrouwen met betrekking tot het beheersen van de Nederlandse taal. Voor tweedegeneratievrouwen blijkt dat zij er vaak vanuit gaan dat autochtonen meer kansen hebben op de arbeidsmarkt en snel- ler worden aangenomen, ook al zijn ze zelf hooggeschoold. Dat blijkt op verschillende manieren concreet te spelen, zoals bijvoorbeeld discriminatie vanwege de hoofddoek en het negatieve advies dat zij vaak meekregen in het secundair onderwijs (Suijs, 2004). Voor een van de respondenten bleek de zoektocht naar werk daardoor aanzienlijk be- moeilijkt te worden. Zo was het voor haar niet vanzelfsprekend om deel te nemen aan jobbeurzen:

Op de universiteit worden er momenten georganiseerd waarbij je al kan netwerken met bepaalde organisaties, maar op een of andere manier voelde ik mij daar nooit tot aangetrokken. Niet omdat ik het thema niet interessant vond, maar ik voelde mij niet aangetrokken dat ik daar als publiek zou zitten. Ik hoorde daar precies sowieso niet thuis. [...] Ik zou via die weg toch nooit aangenomen worden. Waarom zouden ze mij nemen uit al die mensen. [...] Ook tijdens mijn zoektocht heb ik die signalen wel gekregen. Je kan wel zeggen 'Je denkt dat gewoon', maar dat is echt wel een feit. Dus het is heel moeilijk om je erover te kunnen zetten. (Rachida, 24 jaar, gehuwd, tweede generatie, werkend)

#### 4.1.2.4 *Combinatie gezin en werk*

Zoals onderzoek al heeft aangetoond, blijkt ook uit de resultaten dat vrouwen die na gezinsvorming niet actief waren op de arbeidsmarkt, vaak vóór ouderschap niet aan het werk zijn. Dat is voornamelijk het geval voor laaggeschoolde eerstegeneratiemigranten (Kil e.a., 2015). We zien dan ook uit de resultaten dat die vrouwen minder openstaan voor het gebruik van kinderopvang, aangezien ze zelf hun kinderen kunnen opvangen. Aangzien die vrouwen inactief zijn of laaggeschoolde jobs uitoefenen, kan dat ook te maken hebben met de kosten die gepaard gaan met het gebruik van kinderopvang. Zo komt uit de interviews naar voren dat de kosten van kinderopvang voor hen te hoog lig- gen. Tewerkstelling is voor hen pas een mogelijkheid als de kinderen het basisonderwijs hebben afgerond. Net zoals uit voorgaand onderzoek is gebleken, kunnen we stellen dat



een lagere uptake van kinderopvang eerder te wijten is aan de initiële arbeidsmarktpositie (Ghysels & Van Lancker, 2009; MAS, 2007) dan de generatie waartoe men behoort.

Ik heb nooit gewerkt. Pas toen mijn kinderen al ouder en zelfstandig waren, ben ik naar werk gaan zoeken. (Fadila, 53 jaar, gehuwd, eerste generatie, werkend)

Vrouwen die hoogopgeleid zijn en al aan het werk waren voor de transitie naar ouder-schap geven ook geen voorrang aan kinderopvang, tenzij er geen ander alternatief beschikbaar is binnen het sociale netwerk. Als men wel alternatieven voorhanden heeft, opteert men vaak voor opvang door familieleden. Van uittreden uit de arbeidsmarkt is bij die vrouwen veel minder sprake. Een lagere uptake van kinderopvang is bij hoogge-schoolde vrouwen deels te wijten aan het gebruik van informele opvang (Keuzenkamp & Merens, 2006). Opvallend is echter dat verschillende van onze respondenten een trend waarnemen naar meer individualisering in de Marokkaanse gemeenschap. Dat wil zeggen dat er steeds minder kan worden teruggevallen op het sociale netwerk, waaronder voornamelijk familieleden. We merken dat vrouwen die een beroep kunnen doen op hun (schoon)ouders en/of hun partner, hun kinderen sneller aan hen toever-trouwen. Als dat geen optie is, wat steeds meer het geval blijkt te zijn, doet men een beroep op formele kinderopvang.

Er is wel een nieuwe tendens en ik had nooit verwacht dat dat in onze cultuur en hoe wij zijn opgevoed geweest en vanuit onze achtergrond zou gebeuren. Vroeger, als je keek naar gezinnen en je zou een probleem constateren, dan heb je een hele familie en een hele omgeving die dat mee ondersteunen. Dat is helemaal niet meer het geval, het is nu echt ieder voor zich. (Karima, 40 jaar, gehuwd, tweede generatie, werkend)

## 5 Discussie

In dit exploratief en beschrijvend onderzoek werden verschillende drempels geïdenti-ficeerd die Marokkaanse vrouwen ervaren in hun zoektocht naar werk en die een ver-klaring kunnen bieden voor de lage arbeidsmarktparticipatie van die doelgroep. In wat volgt, geven we een overzicht en formuleren we telkens aanbevelingen op het niveau van en met betrekking tot het beleid waarbij de focus wordt gelegd op het perspectief van de betrokken doelgroep.

Eerder onderzoek wees al op het belang van taal en opleidingsniveau in het verwerven van een arbeidsmarktpositie (Corluy & Verbist, 2010; Glorieux e.a., 2010). Het was om die reden niet verwonderlijk dat die drempels ook door vele respondenten van de eerste generatie werden aangehaald. Voor de oudkomers betrokken in dit onderzoek blijkt een gebrek aan tewerkstellingskansen in Marokko de oorzaak te zijn van beperkte onder-wijsparticipatie. Vandaag zien we echter dat de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen in Marokko is toegenomen, daardoor wordt ook de onderwijsparticipatie meer gesti-

muleerd (Shahin & Dibeh, 2000). Dat zou mogelijk kunnen verklaren waarom nieuwkomers sterker gemotiveerd zijn om in België actief te participeren dan eerste generatie vrouwen gemigreerd in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw.

Nieuwkomers blijken vervolgens in vele gevallen gebruik te maken van verschillende voorzieningen om de Nederlandse taal te leren, voor ze hun intrede maken op de arbeidsmarkt. Verder kwam in de interviews naar voor dat instanties, zoals de VDAB, die sequentiële benadering van taal ook aanmoedigen. Zowel uit onderzoek (McHugh & Challinor, 2011) als vanuit de perceptie van de respondent blijkt dat die sequentiële benadering van taalverwerving echter aanleiding geeft tot lagere arbeidsmarktparticipatie. We formuleren daarom ook als aanbeveling om in te zetten op parallelle trajecten. Zo zou een *workforce* training een betere aanpak zijn om uitstel naar arbeidsmarktparticipatie aan te pakken. Dat impliceert dat kennis van de Nederlandse taal in sommige segmenten van de arbeidsmarkt geen vereiste hoeft te zijn om in te treden op de arbeidsmarkt en dat werknemers de taal leren op de werkvloer. Belangrijk is evenwel om in te zetten op Nederlandse taallessen tijdens tewerkstelling. De combinatie van arbeid en het volgen van taalcursussen in de vorm van parallelle trajecten kan dus worden beschouwd als een efficiënte manier om arbeidspotentieel niet onbenut te laten. Daarbij zou echter verder onderzoek moeten gebeuren over hoe men vanuit het beleid werkgevers kan stimuleren. Ten slotte blijken ook de beperkte informatie met betrekking tot de arbeidsmarkt en opvangmogelijkheden grote struikelblokken voor onze eerstegeneratierespondenten om hun intrede op de arbeidsmarkt te maken.

Aangezien tweede generatie Marokkaanse vrouwen geboren zijn in België en participeren aan van hetzelfde onderwijssysteem als Belgische vrouwen, zouden we kunnen verwachten dat er geen differentiatie zou bestaan tussen de arbeidsmarkttrajecten van Belgische en tweede generatie Marokkaanse vrouwen. Toch konden we ook voor die groep heel wat drempels identificeren, wat doet vermoeden dat er diverse factoren aan de grondslag liggen van de lagere arbeidsmarktparticipatie. De moeilijkheden die onze respondenten ervaren, vinden volgens hen al plaats tijdens de schoolloopbaan. Zij wijten dat enerzijds aan een gebrek aan opvolging van hun eerstegeneratieouders en anderzijds aan het advies dat zij kregen vanuit het onderwijs zelf. We pleiten daarom eerst en vooral voor het stimuleren van ouderbetrokkenheid van eerstegeneratieouders. Dat lijkt ons ook van cruciaal belang in het licht van toenemende migratie. Concreet kan dat onder meer vorm krijgen door het inschakelen van een netwerk van bereidwillige ouders die communiceren met kwetsbare ouders omtrent het schoolgebeuren (Aghallaj, 2017). Overigens kunnen leerkrachten met een migratieachtergrond daar een belangrijke rol spelen. Op basis van recent onderzoek stellen we vast dat het Vlaamse onderwijssysteem nog steeds inadequaat is in het ondersteunen van kinderen met een migratieachtergrond (Unia, 2018b). Daaruit blijkt namelijk dat studenten met een migratieachtergrond meer frequent een B-attest krijgen, in tegenstelling tot Belgische studenten, die vaker een A-attest krijgen of in geval van twijfel een C-attest. Dat leidt ertoe dat studenten met een migratieachtergrond vaker dan Belgische studenten in praktijkgerichte studierichtingen belanden, zoals tso en bso, niettegenstaande eventuele andere ambities. Om die reden achten we het van belang om leerkrachten te

sensibiliseren om stigmatisering op de schoolbanken en ontmoediging van studenten tegen te gaan. Dat kan onder meer door middel van een aanvulling daaromtrent in het onderwijscurriculum voor toekomstige leerkrachten secundair en hoger onderwijs.

Verder speelt ook het sociale netwerk waar vrouwen zich in bevinden een belangrijke rol. Door een gebrek aan voorbeeldfiguren in hun omgeving voelen ze zelf ook minder de nood om verder te studeren. Bovendien blijkt uit de interviews dat vrouwen die thuis geen stabiliteit ervaren weinig gemotiveerd zijn om hun (secundaire) studies verder te zetten. Een manier waarop sommige respondenten daarmee blijken om te gaan, is door de transitie naar het huwelijk te maken. Dat leidt ertoe dat die vrouwen sneller doorstromen naar preciaire arbeidsmarktposities, waar ze moeilijker uit geraken. In onderzoek zien we dan ook een verschil met autochtone vrouwen, waarbij een tiende van de 20- tot 24-jarigen gehuwd is, vergeleken met een derde bij Marokkaanse vrouwen (Lodewijckx e.a., 1997).

Tot slot stellen respondenten van de tweede generatie dat de hoofddoek een veelvoorkomende barrière blijkt te zijn voor werkgevers. Die wordt ervaren als een machtsongelijkheid en is een sterk demotiverende factor om in te treden op de arbeidsmarkt. Dat manifesteert zich overigens niet enkel in de zoektocht naar werk, maar zorgt ervoor dat tweede generatie Marokkaanse vrouwen opteren voor studierichtingen en sectoren waar de kans op tewerkstelling met de hoofddoek hoger zou zijn. Daarmee creëert men een verlies aan menselijk kapitaal en ontloopt men belangrijke arbeidskrachten. Een derde aanbeveling heeft daarom betrekking op het herzien van de vraag naar neutraliteit vanuit publieke en privé-instanties. Eerstegeneratievrouwen hadden daarentegen minder het gevoel geconfronteerd te worden met discriminatie. Dat onderscheid kan verklaard worden door het specifieke referentiekader dat eerste en tweede generatie Marokkaanse vrouwen hebben. Zo blijken onze respondenten van de eerste generatie hun ervaringen terug te koppelen aan hun (beperkte) kansen in het land van herkomst, terwijl tweedegeneratievrouwen zich vergelijken met autochtone vrouwen.

Met dit verkennend onderzoek trachtten we een eerste aanzet te geven voor verder kwalitatief onderzoek naar arbeidsmarkttrajecten van vrouwen met een migratieachtergrond. Er zijn echter nog heel wat hiaten in de huidige literatuur omtrent dat thema. Het is aangewezen om ook daar meer aandacht aan te besteden in toekomstig onderzoek. Op die manier is het immers mogelijk om tot gerichte beleidsaanbevelingen te komen die als handvatten kunnen dienen voor beleidsmakers om in te spelen op de noden van vrouwen met een migratieachtergrond. Aangezien dit onderzoek enkel de focus legt op Marokkaanse vrouwen, is in eerste instantie verder kwalitatief onderzoek sterk aangewezen om inzicht te krijgen in de arbeidsmarkttrajecten van vrouwen met diverse migratieachtergronden. Daarnaast blijkt er, niet verwonderlijk, differentiatie te bestaan tussen eerste- en tweedegeneratievrouwen en hun arbeidsmarkttrajecten. Een meer gerichte scope op die twee groepen zou echter toelaten bepaalde drempels beter te identificeren. Tot slot moet er ook meer rekening gehouden worden met maatschappelijke tendensen binnen verschillende herkomstgroepen. Zo worden ook steeds meer vrouwen met een migratieachtergrond geconfronteerd met echtscheidingen en zijn zij

daar financieel vaak sterker door benadeeld dan mannen (Koelet, Corijn, Lodewijckx, Mortelmans e.a., 2009).

## Noten

1. De resultaten van dit rapport zijn gebaseerd op de dataset van de analyse van het EU Labor Force Survey (LFS) uit 2005 voor Oostenrijk, België, Cyprus, Tsjechië, Denemarken, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Luxemburg, Nederland, Portugal, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.
2. In de groep van niet-EU-migranten is de grootste groep (20,1%) van Marokkaanse afkomst.
3. Werklozen worden beschouwd als niet-werkende werkzoekenden. Inactieven zijn daarentegen niet-werkend én niet werkzoekend.

## Hoofdstuk 6

# De ‘nieuwe sociale kwestie 2.0’: hoe wonen armer maakt

Caroline Dewilde en Isabelle Pannecoucke<sup>1</sup>

Dit hoofdstuk analyseert recente trends in armoede(beleid) en wonen, de implicaties voor de levensomstandigheden van mensen met een laag inkomen en de rol van het woonbeleid in de (re)productie van armoede en ongelijkheid. We stellen vast dat de kenmerken van het woonbeleid in Vlaanderen (België) ertoe leiden dat inkomensarmoede zich sterker vertaalt in levensstijldeprivatie dan in andere Europese welvaartsstaten. Met name voor private huurders zien we dat concrete signalen uit de alledaagse werkelijkheid over een urgenter wordende ‘wooncrisis’ duidelijk worden weerspiegeld in de cijfers (2005-2016): de toenemende onbetaalbaarheid van wonen (in een context van stabiele of dalende inkomsten uit arbeid en uitkeringen) heeft een meetbare, negatieve impact op de concrete levensomstandigheden. De huidige situatie vloeit voort uit de interactie tussen een liberaal-conservatief woonbeleid, dat historisch vooral heeft ingezet op het verwerven van de eigen woning, en bredere maatschappelijke trends inzake ongelijkheid en sociale bescherming. Onze analyses tonen echter aan dat - naast een decent inkomensbeleid - een ondersteunend woonbeleid onmiskenbaar deel uitmaakt van een coherent armoedebeleid. De kans is groot dat, zonder structurele veranderingen in het woonbeleid, het ‘recht op wonen’ voor de meest kwetsbaren nog verder in het gedrang komt.

»» armoedetrends, levensstijldeprivatie, wooncrisis, betaalbaarheid van wonen, private huurmarkt

## 1 Inleiding

Wie de actualiteit volgt, kan er moeilijk omheen. Mensen met een laag inkomen lijken het de laatste jaren (nog) moeilijker te krijgen om een min of meer aanvaardbare levensstandaard te bereiken. Hoewel de inkomensarmoedecijfers stabiel blijven op een relatief hoog niveau (15,5% in 2016 voor België, in 2005: 14,8%),<sup>2</sup> verhullen die mogelijk een realiteit die er nóg minder rooskleurig uitziet. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de cijfers

met betrekking tot de mate van 'ernstige materiële deprivatie' (5,5% in 2016 voor België, in 2005: 6,5%, maar slechts 4,5% in 2003). Hoewel het aantal personen dat leeft in een huishouden met 'lage werkintensiteit' is afgenomen (14,6% in 2016 voor België, in 2005: 15,1%), leiden ontwikkelingen in de sociale zekerheid ertoe dat huishoudens waarin weinig of geen arbeidsinkomsten zijn, relatief armer zijn. De samengestelde AROP-indicator (At Risk Of Poverty and Social Exclusion) van Eurostat houdt bovendien geen rekening met de sterk gestegen uitgaven voor wonen, met name in de private huursector.

Daarmee wordt duidelijk dat een focus op één enkele indicator de realiteit niet vat. Het is dan ook belangrijk om verschillende levensdomeinen te betrekken alsook de onderlinge associaties bloot te leggen, om zo achterliggende mechanismen te ontdekken. In dit hoofdstuk staan we stil bij de combinatie van de problematiek inzake inkomensarmoede, levensstijldeprivatie en wonen.

We bouwen onze redenering als volgt op. In paragraaf 2 beginnen we met een kort overzicht van enkele belangrijke aanknopingspunten uit eerder (internationaal) onderzoek naar de relatie tussen wonen en armoede. Vervolgens presenteren we recente ontwikkelingen inzake armoede, sociale bescherming en de woningmarkt. In paragraaf 4 presenteren we op basis van eigen analyses cijfers en trends voor de meest gebruikte indicatoren (zoals eigendomsstatuut, woon- en levensstijldeprivatie). Ook daar zoeken we aansluiting bij de internationale onderzoeksliteratuur, met name door te kijken naar jongere huishoudens (gezinshoofd van 18-34 jaar) en naar de opsplitsing tussen dichtbevolkte (verstedelijkte) en minder dichtbevolkte (rurale) gebieden. In nogal wat West-Europese landen kampen vooral jongere huishoudens en huishoudens in een verstedelijkte omgeving met een verslechterende positie op de woningmarkt (bijvoorbeeld Dewilde, 2017; Dewilde, Hubers, & Coulter, 2018; Wetzstein, 2017). Vervolgens toetsen we de in paragraaf 2 en paragraaf 3 geformuleerde verwachtingen inzake de associatie tussen inkomensarmoede en levensstijldeprivatie en hoe dat verband evolueerde over de tijd (paragraaf 4 en 5). We presenteren cijfers voor België (BE) en Vlaanderen (VL). In het voorlaatste deel (paragraaf 6) schetsen we het gevoerde woonbeleid in Vlaanderen en evalueren we de betekenis ervan voor de zwakste huishoudens. We sluiten af met een opsomming van kernelementen uit dit hoofdstuk en formuleren enkele aanbevelingen.

## 2 Theoretische achtergrond: wonen en armoede

Hoewel het verband tussen armoede (of eerder: een laag inkomen) en wonen voor de hand lijkt te liggen, is academische literatuur eerder schaars. De relatie tussen armoede en wonen is dan ook complex. Zo toonde Belgisch en Europees onderzoek naar 'armoede als een multidimensionaal concept' eerder al aan dat 'huisvestingsdeprivatie' – naast 'beperkte financiële middelen' en 'financiële stress' – deel uitmaakt van een latente variabele die een breder armoedeconcept indiceert (zie bijvoorbeeld Dewilde, 2004; Dewilde & De Keulenaer, 2003; Dewilde & Raeymaeckers, 2008; Raeymaeckers,

Dewilde, & Vranken, 2007). Het nadeel van dergelijke aanpak is echter dat de relaties tussen de verschillende dimensies van armoede onderbelicht blijven. Inkomensarmoede kan bijvoorbeeld leiden tot 'woonarmoede' en/of materiële deprivatie. Met een laag inkomen is het veel moeilijker om een zekere mate van woonkwaliteit te verwerven of om, na aftrek van de woonkosten voor een 'betere' woning, genoeg middelen over te houden. Hoge of stijgende woonkosten voor bepaalde groepen verhogen de kans op *housing-induced poverty*. Dat houdt in dat wie eerst niet als arm werd geclassificeerd wel onder de armoedelijn valt na het 'verrekenen' van de woonkost. In het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld, wordt *poverty after housing costs* standaard gerapporteerd naast *poverty before housing costs*. Europa (en ook België) tonen daarvoor minder animo. Hoewel Eurostat al enige tijd indicatoren van betaalbaarheid, huisvestingsdeprivatie en *overcrowding* publiceert, maken die verder geen deel uit van de bovengenoemde AROPE-indicator. Haffner, Dol en Heylen (2013) vinden dat voor huurders het aandeel *housing-induced poverty*<sup>3</sup> zowel in België als in Vlaanderen 19% bedraagt. Bij eigenaars met een afbetaalde woning (vooral ouderen) vindt een omgekeerde beweging plaats: 4% van de Belgische 'arme' ouderen (5% van de Vlaamse) is niet langer inkomensarm na het verrekenen van de woonkosten. Ten slotte zijn er mogelijk ook causale effecten in de omgekeerde richting: slechte woonomstandigheden (*overcrowding* of *overbewing*, de fysieke staat van de woning) zijn geassocieerd met slechtere uitkomsten op allerlei domeinen (bijvoorbeeld gezondheid, schoolprestaties), die op hun beurt de bestendiging van armoede veroorzaken (zie bijvoorbeeld Bradley & Corwyn, 2002).

De complexe aard van het verband tussen wonen en armoede heeft tot gevolg dat beleidsrapportage zich vaak beperkt tot het oplijsten van diverse woonuitkomsten voor huishoudens in de verschillende woningmarktsegmenten en inkomenscategorieën. Minder vaak wordt in kaart gebracht in welke mate huishoudens worden geconfronteerd met een combinatie van problematieken. In dit hoofdstuk focussen we daarom expliciet op de relatie tussen inkomensarmoede en levensstijldeprivatie, met name hoe die relatie varieert naargelang het woningmarktsegment en meer specifiek, de woonkost.

Met het bestuderen van die relatie komen indirect ook de rol van het woonbeleid en de sociale zekerheid in het vizier. In Europees vergelijkend perspectief is het namelijk zo dat er geen een-op-eenrelatie bestaat tussen wat in de literatuur *welfare systems* en *housing systems* worden genoemd. Landen die behoren tot eenzelfde 'type' welvaartsstaat kennen uiteenlopende huisvestingssystemen en omgekeerd. De voorbeelden zijn legio. Zo vinden we binnen de groep van sociaaldemocratische (Scandinavische) welvaartsstaten meestal een housing system gekenmerkt door een grote, sterk gereguleerde huurmarkt van hoge kwaliteit (*unitary rental market*), waarbij de (gesubsidieerde) private huursector minder sterk is afgescheiden van een grotere sociale huursector gericht op de lage- én middeninkomensgroepen. Dat is echter niet het geval in Finland en Noorwegen; die landen worden gekenmerkt door regelingen gericht op de promotie van 'universeel' woningbezit. Ook België en Nederland hebben, ondanks het feit dat ze behoren tot hetzelfde 'type' welvaartsstaat,<sup>4</sup> heel andere regelingen inzake woonbeleid. In België worden particuliere huishoudens vooral aangemoedigd tot het verwerven van de eigen gezinswoning. Wie daar niet toe in staat is, komt terecht in de minder sterk

gereguleerde private huursector of in de 'residuele' sociale huursector die beperkt is in omvang en gericht is op de laagste inkomens (*dual rental market*). Nederland kent van oudsher veel socialewoningbouw en ook na de recentere toename van het eigenwoningbezit behoorde in 2015 nog steeds ongeveer een derde van de woningvoorraad tot de sociale huur (Pittini, Ghekière, Dijol, & Kiss, 2015). Daarnaast kent Nederland ook een systeem van huurtoeslag voor huishoudens in de sociale en de private huursector.

Daarmee komen we tot de kern van deze paragraaf: housing systems kunnen de uitkomsten van welfare systems versterken (als beide beleidsdomeinen volgens dezelfde principes zijn georganiseerd), maar ook 'verzachten' of zelfs neutraliseren (als in beide beleidsdomeinen andere verdelingsstrategieën dominant zijn) (Stephens & Fitzpatrick, 2007). Zo vinden Stephens en van Steen (2011) dat zowel in het Verenigd Koninkrijk als in Nederland de meer herverdelende werking van het woonbeleid tot gevolg heeft dat ongelijkheden geproduceerd door de welvaartsstaat deels worden gecorrigeerd. De herverdelende werking van het woonbeleid was verder groter in het Verenigd Koninkrijk, waar de inkomensarmoedecijfers een pak hoger liggen, dan in Nederland. Een Europees vergelijkende studie van Griggs en Kemp (2012) toont verder dat veelal middelenge-toetste woonkostsubsidies (*housing allowances*)<sup>5</sup> niet alleen functioneren als subsidie om de woonkwaliteit te verbeteren. Ze zijn vooral geëvolueerd naar een belangrijke vorm van inkomensondersteuning voor armere huishoudens. De meest herverdelende combinatie inzake woonbeleid betreft een systeem van woonkostsubsidies en een grotere sociale huursector, aangezien die beide gericht zijn op de lagere inkomens. Zo wordt in het Verenigd Koninkrijk – een liberale verzorgingsstaat met hoge inkomensarmoedecijfers – gesproken van het *saving grace* argument: het woonbeleid redt de 'eer' van de verzorgingsstaat door er voor te zorgen dat het verband tussen inkomensarmoede en materiële deprivatie (met name huisvestingsdeprivatie) sterk wordt afgezwakt. Uit onderzoek van Stephens en Leishman (2017) op basis van Britse paneldata blijkt dat effect voor de hele periode 1990-2008.<sup>6</sup> De onderzoekers vonden zelfs dat het housing system erin slaagt bescherming te bieden in het geval van langdurige inkomensarmoede: "The overwhelming majority of people who experienced chronic poverty avoided housing deprivation" (Stephens & Leishman, 2017, 1039).

In België en Vlaanderen is het echter zoeken met een vergrootglas naar elementen van het housing system die een vergelijkbare 'corrigerende' rol vervullen (zie ook paragraaf 5). Er is geen algemeen systeem van huursubsidies en de sociale huursector is te beperkt in omvang om aan de vraag te voldoen. Onderzoek wijst eerder uit dat de Belgische (Vlaamse) middelen voor woonbeleid vooral ten goede komen van de hogere en middeninkomensgroepen (De Decker, 2000; Heylen, 2015a). Dat betekent dat in België het welfare system en het housing system op een vergelijkbare leest zijn geschoeid. Met andere woorden: het woonbeleid versterkt de uitkomsten van de arbeidsmarkt en het socialezekerheidsbeleid. We zouden dan ook kunnen verwachten dat de associatie tussen inkomensarmoede en levensstijldeprivatie sterker is in België dan in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en Nederland. Voor we ingaan op de analyses, schetsen we enkele ontwikkelingen in inkomensarmoede en levensstijldeprivatie en gaan we kort in op de woonproblematiek in België/Vlaanderen.



### 3 Contextuele achtergrond: ontwikkelingen inzake inkomensarmoede en wonen

De trends inzake de 'kans op inkomensarmoede'<sup>7</sup> en de mate van inkomensbescherming – met name aan de onderkant van de welvaartsstaat – werden de voorbije jaren uitgebreid geanalyseerd in diverse jaargangen van de federale en Vlaamse Jaarboeken en in internationale publicaties (zie bijvoorbeeld Cantillon, 2011; Cantillon, Goedemé, & Hills, te verschijnen; Nelson, 2010; van Vliet, Been, Caminada, & Goudswaard, 2012; van Vliet & Wang, 2015; Vandenbroucke & Vleminckx, 2011). Samengevat kunnen we stellen dat sinds het nieuwe millennium (dus ook al vóór de economische crisis van 2008-2009) in veel Europese landen de daling van inkomensarmoede is gestagneerd of zelfs omgebogen tot een stijging. Eerder – sinds ongeveer het einde van de jaren tachtig van de vorige eeuw – was dat ook al het geval voor de mate van inkomensongelijkheid. Armoede treft in toenemende mate de bevolking op actieve leeftijd, met name gezinnen met kinderen, terwijl de oudere bevolking er in de meeste landen op vooruitging. Verschillende *drivers* zijn verantwoordelijk voor de toename van inkomensongelijkheid en -armoede (OECD, 2011, 2015). Langetermijnprocessen (individualisering en bevolkingsveroudering, resulterend in gezinsverdunding) en economische globalisering in combinatie met technologische verandering (leidend tot een dalende vraag naar laaggeschoolde arbeid, flexibilisering van de arbeidsmarkt) verhoogden de vraag naar inkomensondersteuning door de welvaartsstaat, terwijl de financiële basis afbrokkelde. Omdat de beleidsmakers kozen voor inkrimping en/of herstructurering, konden ongelijkheid en armoede verder toenemen. Binnen de bredere context van een steeds minder progressieve herverdeling via belastingen en uitkeringen hebben maatregelen gericht op armoedebestrijding dan ook hoogstens een dempende impact op de neerwaartse druk aan de onderkant van de inkomensverdeling.

België (Vlaanderen) is daarop geen uitzondering. De hervorming naar een meer 'actieve welvaartsstaat' ging gepaard met een stijgende tewerkstelling, maar ook met lagere uitgaven voor de 'traditionele' socialezekerheidsregelingen, met name werkloosheid. Bijkomende jobs kwamen vooral terecht bij huishoudens waar al een kostwinner aanwezig was (Cantillon, 2011). De werkloosheidsregeling evolueerde in de richting van de bijstand, zowel wat het niveau van de uitkeringen betreft als voorwaarden inzake 'contractualisering' en 'activering'. Ook werd een groter aantal werklozen 'doorgestuurd' naar de bijstand (Zamora & Van Mechelen, 2015). De stagnatie van de minimumuitkeringen in de voorbije twee decennia hangt verder rechtstreeks samen met de stagnatie van de minimumlonen. Cantillon, Van Mechelen, Frans, Schuerman e.a. (2015) tonen hoe de welvaartsstaat er met allerlei 'compenserende' selectieve maatregelen (lastenverlagingen en toeslagen) in slaagde de groeiende kloof tussen de minimumlonen en de (boven)gemiddelde lonen te dichten. Met andere woorden: ook met een lager loon konden werkende huishoudens aan de onderkant hun levensstandaard min of meer in stand houden omdat de overheid het tekort 'bijpaste'. Dat gold echter in veel mindere mate voor huishoudens met een lage werkdensiteit, die het moeten redden met een werkloosheidsuitkering of leefloon. Huishoudens waarin weinig of geen arbeidsinkomsten zijn, zijn daarom achterop gaan hinken bij de algemene welvaartsstijging.

Andere signalen wijzen er verder op dat mensen met een beperkt inkomen een groeiend aandeel van dat (lagere) inkomen aan basisbehoeften moeten besteden. Daardoor blijven er minder middelen over om menswaardig te leven. Zo werd in het *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2016* extra aandacht besteed aan zogenaamde 'energiearmoede'. In 2014 bedroeg de 'gemeten energiearmoede'<sup>8</sup> in België 14,6% (11,2% in Vlaanderen). De 'verborgen energiearmoede'<sup>9</sup> werd geraamd op 4,2% (3,4% in Vlaanderen). 5,3% van de Belgische huishoudens (2,3% van de Vlaamse huishoudens) gaf verder aan zich niet te kunnen veroorloven hun woning voldoende te verwarmen (Coene & Delbeke, 2016). Verder kondigde de Belgische Federatie van Voedselbanken aan dat in 2017 de kaap van de 150.000 gebruikers werd overschreden. Ter vergelijking: in 2005 bedroeg het aantal gebruikers nog maar 106.500. Dat is een stijging van 47,6% (Belgische Federatie van Voedselbanken, 2016, 2018).<sup>10</sup> Een andere indicatie voor een toename van de meer extremere vormen van armoede<sup>11</sup> is de stijging van de cijfers voor dakloosheid, met 34% tussen 2010 en 2014 (cijfers voor Brussel).<sup>12</sup> Tussen 2010 en 2013 nam het aantal uithuiszettingen (cijfers voor Vlaanderen) toe met 3,1%. Ook in de andere Europese landen (uitgezonderd Finland) nam het risico op dakloosheid toe (The Foundation Abbé Pierre & FEANTSA, 2017). Problemen van thuisloosheid en onzekere woonsituaties zijn enerzijds gerelateerd aan een afbrokkelende sociale bescherming en 'crisismaatregelen' – en dus lagere inkomens – aan de onderkant. Anderzijds zijn dergelijke trends ook – eigenlijk vooral – een uiting van problemen op de woningmarkt. Wat België betreft, zorgen stijgende woning- en constructieprijsen voor een hogere vraag naar meer betaalbare (kleinere, oudere) woningen door starters op de woningmarkt (zie bijvoorbeeld Heylen & Winters, 2008). Die laatsten blijven ook langer in de private huursector wonen in afwachting van de aankoop van een eigen woning. Daarnaast is het aanbod aan 'nieuwe' huurwoningen (bijvoorbeeld luxeappartementen, investeringsvastgoed) niet afgestemd op de vraag naar goedkopere huurwoningen van allerlei lagere inkomensgroepen. Ook in andere westerse landen stellen we vast dat de private huursector, na jaren van achteruitgang, sinds het midden van de jaren 2000 opnieuw een groter marktaandeel heeft verworven (Crook & Kemp, 2014; Hulse & Yates, 2017). De stijging van het aanbod is evenwel niet altijd voldoende om aan de eveneens toegenomen vraag te voldoen. Dat geldt vooral in landen met een meer 'gefinancierde' woningmarkt. Stijgende huurprijzen en een dalende betaalbaarheid zijn daarvan het gevolg; dat geldt in sterkere mate voor meer verstedelijkte regio's en in landen met meer immigratie (Dewilde, 2015, 2017).

De problemen op de Belgische en Vlaamse woningmarkt worden al jaren aangekaart door onderzoekers (zie bijvoorbeeld De Decker, Goossens, & Pannecoucke, 2005; De Decker, Meeus, Pannecoucke, Schillebeeckx e.a., 2015; Winters & De Decker, 2009). De grootste problematiek situeert zich aan de onderkant (Vlaamse Woonraad, 2017a). Omdat de vraag naar sociale huurwoningen het aanbod ver overstijgt, zijn heel wat huishoudens met een lager inkomen gehuisvest in de private huursector. Die is – zeker in vergelijking met onze buurlanden – minder sterk gereguleerd, duurder en van mindere kwaliteit, vooral in het segment dat zich richt op de lagere inkomensgroepen. De voorbije decennia zijn private huurders er bovendien op achteruit gegaan. Voor Vlaanderen vindt Heylen (2015b) op basis van het Grote Woononderzoek (GWO) 2013 dat het aan-

deel van het inkomen dat gezinnen in alle woningmarktsegmenten (eigenaars met en zonder hypotheek, sociale en private huurders) aan wonen spenderen (ook wel de 'woonquote' genoemd), is toegenomen tussen 2005 en 2013 van 12,7% tot 19,6%. De situatie oogt het meest problematisch voor private huurders. Waar in 2005 39,2% van de private huurders een woonquote boven de 30% rapporteert, is dat in 2013 gestegen tot maar liefst 51,7%. In tegenstelling tot ouder onderzoek naar een vergelijkbare trend tussen 1976 en 1997 (De Decker & Geurts, 2005), is de recente achteruitgang in de positie van de private huurders niet langer te wijten aan een residualiseringsproces. De toenemende betaalbaarheidsproblematiek is met andere woorden niet het resultaat van het vertrekken van de huurders met 'betere' kenmerken naar de eigendomsmarkt. Tussen 1995 en 2013 is het aantal eigenaars in de bevolking immers ook afgenomen, met name onder de 40% laagste inkomens. De afnemende betaalbaarheid kan worden verklaard doordat de reële private huur steeg over de tijd, terwijl het inkomen van de private huurders stabiel bleef (Heylen, 2015b). Ook blijkt dat de gemiddelde huur op de private markt het sterkst toenam voor het laagste inkomenskintiel (laagste 20%). Kanttekening is echter wel dat die stijging veel minder uitgesproken is wanneer we het resterende inkomen (het besteedbare inkomen na aftrek van de brutowoonuitgaven) als betaalbaarheidsindicator hanteren, waarbij 'betaalbaarheid' wordt geëvalueerd met behulp van een referentiebudget: van 27,4% van de private huurders tot 30,4% in 2013.

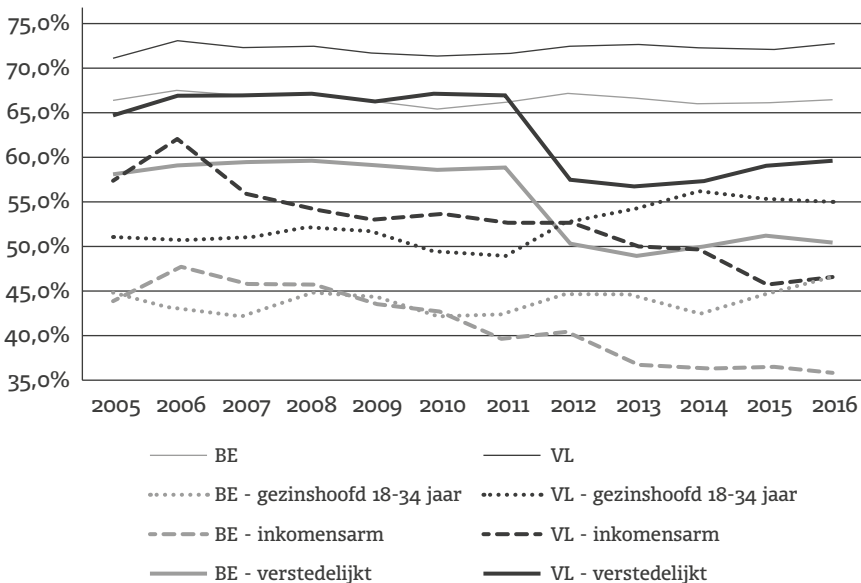
### **De reële private huur steeg over de tijd, terwijl het inkomen van private huurders stabiel bleef.**

De bevindingen van wetenschappelijk onderzoek krijgen evenwel weinig tot geen vertaling in het beleid. Fundamentele keuzes blijven gehandhaafd en beleidsaanpassingen vinden plaats in de marges daarvan. De overheid stimuleert van oudsher elk huishouden dat financieel in de mogelijkheid verkeert een eigen woning te verwerven. Zowel de sociale huursector als de private huursector daarentegen worden stiefmoederlijk behandeld, zeker wanneer we kijken naar waar zich de grootste noden situeren en in vergelijking met andere landen. Verder wordt de relatie tussen de 'achteruitboerende' betaalbaarheid in de private huursector en de trends inzake (inkomens)armoede in onderzoek en beleid, niet expliciet gelegd. De concrete, tastbare gevolgen voor mensen in armoede van de toenemende woonproblematiek worden grotendeels genegeerd. De vraag die we in dit hoofdstuk proberen te beantwoorden, ligt nochtans voor de hand. Als de lagere inkomens stabiel blijven of dalen (terwijl de welvaart toeneemt voor de middengroepen en hogere inkomens), en de uitgaven – voor wonen, maar ook voor andere consumptiegoederen (bijvoorbeeld energie) – stijgen (en sterker stijgen aan de onderkant), wat zijn dan de gevolgen voor de levensomstandigheden van mensen, met name in termen van materiële deprivatie? Op basis van de eerder gerapporteerde trends, verwachten we dat de associatie tussen inkomensarmoede en levensstijldeprivatie is toegenomen over de tijd (tussen 2005 en 2016) en dat de toename van dat verband zich vooral situeert bij private huurders (en in mindere mate bij sociale huurders) – wat deels kan worden verklaard door de toegenomen woonkost.

## 4 Kerncijfers en trends over de tijd

We beginnen onze analyses met een overzicht van de algemene trends inzake het eigendomsstatuut in België (BE) en Vlaanderen (VL). We bekijken de verdeling ook voor enkele subgroepen: huishoudens in inkomensarmoede (60%-armoedelijn), huishoudens met een jong gezinshoofd (18-34 jaar) en huishoudens in verstedelijkt gebied. Alle analyses in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op gegevens van de EU-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC); de cijfers zijn gewogen voor non-respons. Meer uitleg over de gebruikte indicatoren is te vinden in de bijlage. Omdat statistieken over wonen meestal betrekking hebben op de woningvoorraad of op huishoudens, is de eenheid van analyse in figuren 1 tot en met 3 het huishouden.

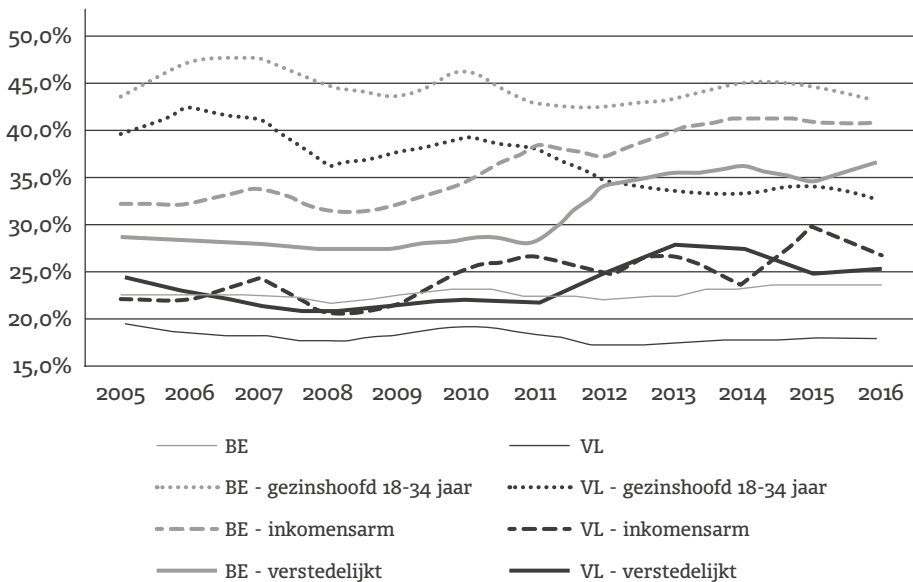
**Figuur 1.** Evolutie van het percentage eigenaars (huishoudniveau), 2005-2016.



Figuur 1 toont dat achter de schijnbare stabiliteit van het aandeel eigenaars over de tijd vanaf 2005 (BE: 66,5% in 2005; 66,7% in 2016) een opmerkelijke dynamiek schuilgaat. Terwijl in heel wat landen 'jongere' huishoudens het na de economische crisis van 2008-2009 veel moeilijker hebben gekregen om een eigen woning te verwerven (Coulter, 2017; Dewilde e.a., 2018; Lennartz, Arundel, & Ronald, 2016), is dat in België en Vlaanderen niet het geval. Hoewel het aandeel eigenaars onder de 'jongere' huishoudens enigszins daalde in 2010-2011, zien we daarna een – vanuit internationaal perspectief bekeken – opmerkelijk herstel, waarbij de percentages voor 2014-2016 die van de beginjaren zelfs met enkele procentpunten overschrijden. Het lijkt erop dat tijdens de bestudeerde periode de jongere huishoudens de plaats van de inkomensarme huishoudens hebben ingenomen in het eigendomssegment. Vanaf 2006 zien we immers een min of meer gestage

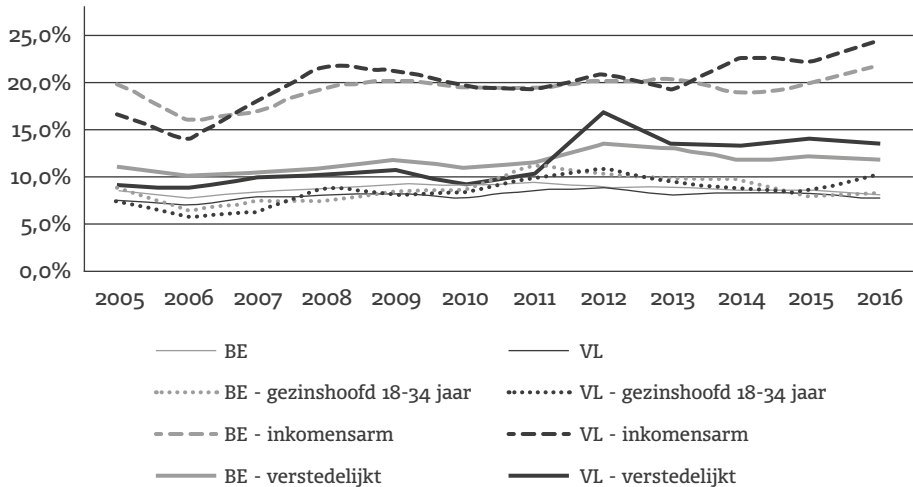
daling van het aandeel eigenaars onder de groep inkomensarmen: tussen 2006 en 2016 bedraagt de daling -12,1 procentpunten voor België en maar liefst -15,5 procentpunten voor Vlaanderen. Wat het aandeel eigenaars in verstedelijkt gebied betreft, merken we zowel voor België als Vlaanderen een stevige daling van ongeveer 10 procentpunten tussen 2011 en 2012. Die trendbreuk kan echter worden toegeschreven aan het gebruik van een nieuwe verstedelijkingsstypologie door Eurostat. Als we die trendbreuk buiten beschouwing laten, is over de periode 2005-2016 relatief weinig verandering te rapporteren – in het vervolg van dit hoofdstuk gaan we dan ook niet verder in op verschillen tussen stad en platteland. De trends in figuur 2 reflecteren die in figuur 1. Terwijl voor 'jongere huishoudens' het aandeel in de private huur afneemt over de tijd – die trend zet zich echter sterker door in Vlaanderen (-9,6 procentpunten) in vergelijking met België (-4,4 procentpunten) – neemt bij de inkomensarme huishoudens het aandeel van de private huursector duidelijk toe, zij het sterker in België (+8,5 procentpunten) dan in Vlaanderen (+4,8 procentpunten).

**Figuur 2.** Evolutie van het percentage private huurders (huishoudniveau), 2005-2016.



Het percentage huishoudens dat in de sociale huur terecht kan, blijft over de hele periode min of meer stabiel voor België en Vlaanderen (figuur 3). Wel blijkt in Vlaanderen de toegang tot de sociale huursector selectiever geworden tussen 2005 en 2016: de 'inkomensarme' (+8,0 procentpunten) huishoudens zijn vaker terug te vinden in de sociale huursector. Niettemin kan slechts een kwart (24,4%) van de inkomensarme huishoudens in Vlaanderen terecht in de sociale huur (21,8% in België).

**Figuur 3.** Evolutie van het percentage sociale huurders (huishoudniveau), 2005-2016.



In tabel 1 gaan we verder in op de relatie tussen eigendomsstatuut, inkomensarmoede en een reeks uitkomstindicatoren: problemen inzake woonkwaliteit, problematische woonkost, overbewoning en levensstijldeprivatie (inclusief betalingsproblemen en onbetaalbaarheid van allerlei items). We bespreken de cijfers voor Vlaanderen, nu met het individu als analyse- eenheid. Armere huishoudens zijn doorgaans groter dan niet-arme huishoudens. Opdat 'alle armen zouden tellen' worden armoedestatistieken daarom op het individuele niveau gepresenteerd. We volgen die vuistregel.

Eigenaars, en met name 'niet-inkomensarme' eigenaars, behalen over de hele lijn beschouwd de laagste (beste) scores. Inkomensarme eigenaars scoren iets slechter inzake problematische woonkost en overbewoning in 2005, maar opvallend is dat de situatie voor die groep respondenten verbetert tussen 2005 en 2016. Private huurders, en vooral de groep van de inkomensarme private huurders, scoren overall het slechtst. Voor veel indicatoren geldt bovendien dat de situatie verslechtert tussen 2005 en 2016, terwijl inzake de woonkwaliteit (net zoals dat geldt voor bijvoorbeeld de levensstandaard

of de welvaart in het algemeen) de seculaire trend toch zou moeten neigen naar een verbetering over de tijd. Voor inkomensarme respondenten in de private huursector steeg de betaalbaarheidsproblematiek van 47,1% tot maar liefst 66,9%, terwijl de woonkwaliteit

### **Private huurders scoren overall het slechtst en voor veel indicatoren verslechterde de situatie tussen 2005 en 2016.**

daalde (de gemiddelde score voor woonproblemen steeg van 0,43 tot 0,57). Ook de score inzake levensstijldeprivatie nam toe, van 4,02 naar 4,35. De cijfers voor overbewoning daalden van 42,4% naar 22,8%, die grote schommeling komt wellicht door de kleinere steekproefomvang. Maar ook met 22,8% doet de mate van overbewoning in de

private huursector eerder denken aan de hoge scores voor die indicator in heel wat Zuid- en Oost-Europese landen. Zoals bekend uit eerder onderzoek, scoort de sociale huursector voor de meeste uitkomsten tussenin, wat gezien de lagere inkomens van de huishoudens in die sector een prima resultaat is. We kunnen dan ook stellen dat het housing system in dat geval compenseert voor de uitkomsten van de arbeidsmarkt en het welfare system. Sommige uitkomsten zijn in 2016 echter minder positief dan in 2005. Zowel voor inkomensarme als niet-inkomensarme huishoudens is de mate van overbewoning duidelijk toegenomen. Inkomensarme sociale huurders ervaren verder meer levensstijldeprivatie in 2016, terwijl niet-inkomensarme sociale huurders een daling van de woonkwaliteit rapporteren.

**Tabel 1.** Associatie tussen eigendomsstatuut, inkomensarmoede (60%-armoedelij) en verschillende uitkomstindicatoren, 2005 en 2016 (individueel niveau).

	2005				2016			
	Woonkwa- liteit (index 0-4)	Woonkost >40% (% EU- definitie)	Overbewing (% EU-defini- tie)	Levensstijl- deprivatie (index 0-15)	Woon- kwaliteit (index 0-4)	Woonkost >40% (% EU- definitie)	Overbewing (% EU-defini- tie)	Levensstijl- deprivatie (index 0-15)
<b>Eigenaars</b>								
Niet-inkomensarm	0,16 (0,20)	1,48 (1,51)	1,59 (1,63)	0,43 (0,80)	0,17 (0,21)	0,70 (0,87)	1,78 (1,92)	0,43 (0,76)
Inkomensarm	0,29 (0,41)	20,82 (17,70)	5,87 (8,44)	1,79 (2,40)	0,28 (0,37)	13,19 (14,94)	1,13 (2,58)	1,38 (2,39)
N arm=429 (887)								
N totaal=5,410 (9,432)								
<b>Private huurders</b>								
Niet-inkomensarm	0,32 (0,37)	18,16 (20,89)	4,12 (6,45)	1,24 (1,92)	0,33 (0,37)	23,24 (20,86)	4,32 (4,93)	1,54 (1,95)
Inkomensarm	0,43 (0,57)	47,05 (56,59)	42,44 (29,49)	4,02 (4,67)	0,57 (0,60)	66,92 (67,35)	22,77 (23,61)	4,35 (4,85)
N arm=137 (578)								
N totaal=985 (2,241)								
<b>Sociale huurders</b>								
Niet-inkomensarm	0,23 (0,29)	4,27 (6,35)	1,75 (3,01)	1,62 (2,32)	0,49 (0,44)	5,40 (5,65)	11,8 (9,35)	1,48 (2,02)
Inkomensarm	0,37 (0,51)	23,32 (24,20)	0,99 (9,74)	3,19 (4,20)	0,37 (0,50)	19,23 (21,54)	7,02 (11,30)	4,74 (4,88)
N arm=125 (362)								
N totaal=425 (884)								

**Nota:** omdat op elke uitkomstindicator nog een (klein) aantal ontbrekende waarden voorkomen, zijn de gerapporteerde gemiddelden en percentages per indicator mogelijk gebaseerd op een iets kleiner aantal observaties dan zou kunnen worden afgeleid uit de eerste kolom. Het verschil is echter klein.



## 5 Het verband tussen inkomensarmoede en levensstijldeprivatie nader bekeken

In de vorige paragraaf vonden we, op basis van beschrijvende cijfers, ondersteuning voor onze tweede verwachting dat de associatie tussen inkomensarmoede en levensstijldeprivatie is toegenomen over de tijd (tussen 2005 en 2016) en dat de toename van dat verband zich vooral situeert bij private huurders (en in mindere mate bij sociale huurders). In deze paragraaf richten we ons in eerste instantie op onze eerste verwachting: de associatie tussen inkomensarmoede en levensstijldeprivatie is sterker in België dan in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en Nederland. Die landen kennen een housing system dat de uitkomsten van de arbeidsmarkt en de welvaartstaat met betrekking tot het huishoudinkomen compenseert via een uitgebreide sociale huursector en huurtoeslagen. Uit tabel 2 (gebaseerd op lineaire regressieanalyses<sup>13</sup> per land en per jaar voor verschillende types Europese welvaartsstaten) lezen we af dat België hier in vergelijkend perspectief inderdaad niet goed voor de dag komt. Hoewel in elk land de relatie tussen inkomensarmoede en een uitgebreidere indicator van levensstijldeprivatie<sup>14</sup> (inclusief problemen met de woonkwaliteit en overbewoning) positief en statistisch significant is, is die associatie ook telkens groter en significant sterker in België dan in Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en zelfs Spanje.<sup>15</sup> Enkel in Hongarije is de associatie tussen inkomensarmoede en levensstijldeprivatie significant sterker dan in België.<sup>16</sup> Verder lijkt het erop dat de associatie tussen inkomensarmoede en levensstijldeprivatie in elk land is toegenomen tussen 2005 en 2016, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk. Globaal bekeken, zijn die resultaten in lijn met onze verwachtingen.

**Tabel 2.** Associatie tussen inkomensarmoede en levensstijldeprivatie in verschillende Europese welvaartsstaten, 2005 en 2016 (niet-gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten, individueel niveau, gecontroleerd voor leeftijd en opleiding gezinshoofd en voor gezinstype).

	2005	2016
België	2,17***	2,75***
Vlaanderen	1,72***	2,27***
Verenigd Koninkrijk	1,29***	1,24***
Nederland	1,22***	1,32***
Zweden	0,97***	1,23***
Spanje	1,02***	2,09***
Hongarije	2,23***	2,38***

\*\*\*:  $p < 0,001$ .

In tabel 3 presenteren we de resultaten van verdere regressieanalyses met levensstijldeprivatie als afhankelijke variabele. Uit model 1 lezen we af dat respondenten in inkomensarmoede een significant hogere score halen op onze index van levensstijldeprivatie (2,2 items méér) in vergelijking met niet-arme respondenten. De mate van levensstijldeprivatie neemt af met de leeftijd en het opleidingsniveau van het gezinshoofd, maar

neemt toe met het aantal kinderen in het huishouden. In vergelijking met koppels zonder kinderen rapporteren alleenstaanden en eenoudergezinnen meer problemen. Koppels met kinderen ervaren significant minder problemen (zij het controlerend voor het aantal kinderen). Respondenten in een verstedelijkte omgeving rapporteren significant hogere scores op onze index van levensstijldeprivatie. Dat verband wordt echter gemedieerd (dat wil zeggen verklaard) door de hogere woonquotes en het hogere aandeel huurders (privaat en sociaal) in verstedelijkte gebieden (zie ook figuren 1 tot en met 3).

Verder leiden we uit model 2 af dat, in lijn met onze verwachtingen, het verband tussen inkomensarmoede en levensstijldeprivatie deels wordt gemedieerd door eigendomsstatuut en de woonkost (woonquote). De associatie tussen inkomensarmoede en levensstijldeprivatie blijft echter statistisch significant. In vergelijking met eigenaars scoren private en sociale huurders duidelijk slechter inzake levensstijldeprivatie. Verder neemt de score op onze index ook significant toe naarmate de woonquote hoger ligt. Model 3 toont aan dat de associatie tussen inkomensarmoede en levensstijldeprivatie significant sterker is voor private huurders ( $0,568+0,744=1,312$ ) en sociale huurders ( $0,568+1,120=1,688$ ) dan voor eigenaars ( $0,568$ ). In model 4 schatten we de interactie tussen inkomensarmoede en de woonquote. Dat resultaat is echter wat dubbelzinniger. Inkomensarme respondenten met een 'gemiddelde' woonquote scoren 1,6 items hoger op onze index van levensstijldeprivatie in vergelijking met niet-inkomensarme respondenten met een gemiddelde woonquote. Dat verschil neemt echter af met een toenemende woonquote (negatief interactie-effect). Dat hangt mogelijk samen met het feit dat (gemiddeld over alle woningmarktsegmenten) inkomensarmen die meer aan wonen spenderen toch een relatief betere woonkwaliteit verwerven. Een andere mogelijkheid is dat niet-inkomensarme respondenten (gemiddeld over alle woningmarktsegmenten) naarmate de woonquote toeneemt relatief meer levensstijldeprivatie ervaren.

**Tabel 3.** Regressieanalyses met levensstijldeprivatie als afhankelijke variabele, Vlaanderen 2016 (gewogen, individueel niveau, niet-gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten).

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Intercept	0,894	0,255	0,350	0,321
Inkomensarmoede (ref=niet-arm)	2,197***	1,345***	0,568***	1,592***
Leeftijd gezinshoofd	-0,014***	-0,002	-0,002	-0,002
Gezinstype				
Alleenstaand	0,614***	0,157*	0,147*	0,107
Eenoudergezin	1,078***	0,831***	0,744***	0,790***
Koppel zonder kinderen (=ref)	-	-	-	-
Koppel met kinderen	-0,330***	-0,134*	-0,165**	-0,118(*)
Andere	0,045	0,327***	0,278***	0,365***
Opleiding gezinshoofd				
Tertiair (=ref)	-	-	-	-
Hoger secundair	0,527***	0,358***	0,349***	0,338***
Lager dan hoger secundair	0,931***	0,538***	0,552***	0,510***
Nog in opleiding	0,754***	0,475***	0,380***	0,498***
Aantal kinderen <16 jaar	0,346***	0,355***	0,334***	0,345***
Verstedelijkt (ref=ruraal)	0,253***	0,089(*)	0,062	0,100*
Eigendomsstaat				
Eigenaar (=ref)	-	-	-	-

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Private huurder		0,944***	0,744***	0,840***
Sociale huurder		1,514***	1,120***	1,432***
Woonquote (afstand tot de gemiddelde woonquote)		0,025***	0,025***	0,034***
Eigendomsstaat*inkomensarmoede				
Private huurder*arm			1,610***	
Sociale huurder*arm			1,673***	
Woonquote*inkomensarmoede				-0,020***
N	6.929	6.929	6.929	6.929
R <sup>2</sup>	0,28	0,37	0,38	0,37

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

Ref= referentiecategorie.

In tabel 4 ten slotte toetsen we formeel of de associatie tussen inkomensarmoede en levensstijldeprivatie is toegenomen over de tijd (tussen 2005 en 2016), voor de diverse woningmarktsegmenten. Terwijl in 2005 voor de hele bevolking het effect van inkomensarmoede op onze index van levensstijldeprivatie 1,606 bedroeg, is dat effect significant sterker (+0,626) in het meest recente surveyjaar 2016. Ook voor de niet-inkomensarmen is de mate van levensstijldeprivatie significant toegenomen over de tijd – dat effect wordt geschat als het 'hoofdeffect' van de variabele surveyjaar. Zoals we eerder afleidden uit tabel 1, is de ontwikkeling over de tijd voor eigenaars echter 'omgekeerd' en dus 'positiever': voor die groep respondenten neemt de associatie tussen inkomensarmoede en levensstijldeprivatie significant af (negatieve interactieterm), van 0,586 in 2005 tot 0,213 (=0,586-0,373) in 2016. Terwijl voor sociale huurders dat verband positief en significant is en ongeveer even sterk blijft over de tijd (interactieterm is positief, maar niet significant), zien we voor de groep van de private huurders dat de toename van de woonkost zich vertaalt in een sterkere associatie tussen inkomensarmoede en levensstijldeprivatie over de tijd, van 1,551 in 2005 tot 2,559 (=1,551+1,008) in 2016. Wanneer de inkomens (en de armoedecijfers) min of meer gelijk blijven, maar de uitgaven van personen in armoede (in casu huren en andere (woon)kosten) relatief sterker stijgen, dan uit zich dat in verslechterende levensomstandigheden.

**Als de inkomens min of meer gelijk blijven, maar de uitgaven van personen in armoede relatief sterker stijgen, uit zich dat in verslechterende levensomstandigheden.**

**Tabel 4.** Associatie tussen inkomensarmoede en levensstijldeprivatie voor surveyjaar 2005 en 2016, Vlaanderen, gepooled over beide jaren (gewogen, individueel niveau, niet-gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten).

	Bevolking	Eigenaars	Private huurders	Sociale huurders
Inkomensarmoede (ref=niet-arm)	1,606***	0,586***	1,551***	1,872***
Surveyjaar 2016 (ref=2005)	0,232***	0,122***	0,366**	0,176
Inkomensarmoede*surveyjaar 2016	0,626***	-0,373***	1,008***	0,610
N	13,308	10.618	1.884	806
R <sup>2</sup>	0,25	0,14	0,26	0,28

(\*):  $p < 0,10$ ; \*:  $p < 0,05$ ; \*\*:  $p < 0,01$ ; \*\*\*:  $p < 0,001$ . Gecontroleerd voor: leeftijd gezinshoofd, gezinstype, opleiding gezinshoofd, aantal kinderen <16 jaar, verstedelijkingsgraad.

Ref= referentiecategorie.

## 6 Evaluatie van het woonbeleid voor kwetsbare groepen

Voorgaande geeft duidelijk aan dat de betaalbaarheids- en woonkwaliteitsproblematiek niet enkel en alleen gereduceerd kunnen worden tot een inkomensprobleem. Ook de manier waarop het woonbeleid is uitgebouwd, speelt een rol. Het bijgestuurde Vlaams Actieplan Armoede (VAPA) van 7 juli 2017 erkent zelfs het grondrecht op huisvesting als een belangrijke hefboom tegen armoede. Zorgen voor voldoende betaalbare woningen, oog hebben voor de woonzekerheid van de bewoners en het streven naar kwaliteitsvolle woningen in een gezonde omgeving zijn allemaal aspecten die armoederisico's kunnen matigen of voorkomen. Betaalbare, kwaliteitsvolle huisvesting vormt dan ook een belangrijk onderdeel van de sociale bescherming (Council of Europe, z.d.).

Hoewel dat deels wordt erkend in het Woonbeleidsplan Vlaanderen (WBP), in die zin dat de nood aan een betaalbaarheidsbeleid voor bepaalde gezinnen wordt onderstreept, stelt het WBP ook expliciet dat dit eerder een inkomens- dan een woonproblematiek is (Homans, 2018b). De Vlaamse Woonraad (2013) meent echter dat het ontbreken van een specifiek sociaal en uitkeringsbeleid geen voorwendsel mag vormen om vanuit het beleidsveld wonen geen structureel beleid te voeren om de ergste woonnoden te verhelpen. Naast individueel gerichte steunmaatregelen zijn impulsen voor een structurele aanpak noodzakelijk. Blijvende investeringen voor de sociale huisvesting en een globaal ondersteunend beleid voor de private huurmarkt kunnen daartoe bijdragen. Welke initiatieven de Vlaamse regering daaromtrent heeft genomen en of die inderdaad voldoende zijn, beschrijven we in paragraaf 6.1 wat de sociale huisvesting betreft. Vervolgens komt in paragraaf 6.2 de private huursector aan bod. In paragraaf 6.3 staan we stil bij het gevoerde beleid ten aanzien van eigendomswoningen.

## 6.1 Sociale huisvesting

De intenties inzake het uitbreiden van het socialewoningaanbod, zoals geformuleerd in verschillende beleidsbrieven, vertalen zich ook (deels) in de realiteit. Zo vermeldt de Studiedienst Vlaamse Regering (2017b) een investeringsbudget van 866 miljoen euro in nieuwbouw of renovatie van sociale woningen in 2016. Dat komt overeen met 4.176 extra woningen en 4.259 renovaties. Zowel iedere extra woning, vanwege het relatief beperkte aanbod in Vlaanderen, als iedere renovatie, vanwege de hogere energiefacturen, is een stap vooruit. Naast het effectief zelf bouwen en renoveren door de overheid worden ook initiatieven ontwikkeld om de private actoren te betrekken. Zo wil men via de Constructieve Benadering Overheidsopdrachten (CBO) sociale woningen laten bouwen door private ontwikkelaars op gronden van die ontwikkelaars. Op dergelijke manier worden private actoren ertoe aangezet om volwaardige partners op de sociale huisvestingsmarkt te worden. Ook werd een kader voor private investeerders voor de bouw van nieuwe woningen voor verhuring via sociale verhuurkantoren (SVK's) opgesteld. Dat ook voor dat segment initiatieven worden ondernomen, kan enkel maar onderschreven worden. Onderzoek toont aan dat de SVK's erin slagen om de zwakste groepen op te vangen en hen te begeleiden in hun woonsituatie (De Decker, Pannecoucke, & Verstraeete, 2017; Pannecoucke & De Decker, 2016). Evenwel merkt de Vlaamse Woonraad (2018a) op dat de focus op de huishoudens met de acuutste woonnood behouden moet blijven.

Tegelijkertijd moet opgemerkt worden dat die initiatieven slechts een druppel op een hete plaat zijn, aangezien ze niet voor de structurele veranderingen zullen zorgen die nodig zijn om aan de vraag te kunnen voldoen. Zo vindt Heylen (2016a) op basis van het GWO 2013 dat 256.000 private huurders behoren tot de theoretische doelgroep sociale huur. Dat zijn private huurders met een woonquote boven de 30% of waarvan de huurwoning in slechte staat verkeert. Of, wanneer we enkel rekening houden met de unieke kandidaat-huurders (dus zonder dubbeltellingen), omvat de socialewoningbehoefte in 2016 in Vlaanderen 111.604 aanvragen (Studiedienst Vlaamse Regering, 2017b).

Verder formuleert de beleidsbrief wonen 2017-2018 een rechtvaardige toegang tot een sociale huurwoning als een operationele doelstelling ter optimalisering van de sociale huurmarkt (Homans, 2017d). Zo kan een persoon die gedeeltelijk eigenaar is (bijvoorbeeld wanneer men door een erfenis beschikt over een bepaald deel van een woning) geen aanspraak meer maken op een sociale huurwoning. Als betrokkenen toch een sociale woning wensen te huren, zullen ze afstand moeten doen van hun gedeeltelijke eigendom. Wanneer echter het beperkte bezit weinig verschil uitmaakt voor de woonsituatie van betrokkene, rijst de vraag of dat wel wenselijk is (Vlaamse Woonraad, 2018b). Daarnaast wordt onderbezetting aangepakt, dat vanuit de redenering om zo de toegang van (grote) gezinnen te optimaliseren. Het aanpakken van onderbezetting vereist echter (opnieuw) een voldoende groot aanbod van kleinere woningen. Een maatregel die veel discussie veroorzaakte, is de invoering van de negenjarige huurcontracten. Na afloop van die periode wordt het inkomen afgetoetst aan de inkomensgrens om na te gaan of de huurder nog effectief tot de doelgroep behoort. Of die maatregel effectief zal bijdragen tot een verhoogde mobiliteit is twijfelachtig, rekening houdend met het zwakke profiel van de (nieuwe) sociale huurders en kandidaat-huurders.

## 6.2 Private huur

De globale visie van de Vlaamse overheid op de private huurmarkt vinden we terug in de conceptnota *Private huur* (Homans, 2016, 20): "De private huurmarkt moet een volwaardige pijler worden, met een brede waaier aan kwaliteitsvolle en betaalbare woningen voor vele gezinstypes, voor alle inkomens en in alle regio's en een redelijk rendement voor de verhuurders." Om dat te bewerkstelligen, worden verschillende beleidspistes uitgewerkt, zoals het geconventioneerd huren. Dat houdt in dat de verhuurder in ruil voor bepaalde voordelen de woning voor een zekere termijn en onder een bepaalde huurprijs verhuurt aan een specifieke doelgroep. Daarnaast wordt een transparant en stabiel kader uitgewerkt. Dat omvat het Vlaamse huurdecreet, de aanpak van discriminatie en het preventieve optreden ten aanzien van uithuiszettingen. Hoewel dat beleidskader al twee jaar is aangekondigd, blijft het wachten op de concrete

### Het blijft wachten op de concrete realisatie van verschillende van deze initiatieven.

realisatie van verschillende van die initiatieven (zie ook Vlaamse Woonraad, 2017b). Het meest gevorderd op het moment van schrijven van dit hoofdstuk is het Vlaamse huurdecreet. Dat is alvast een eerste stap in de realisatie van een

adequaat huurbeleid. Evenwel blijft de invoering van een huurwaarborg van drie maanden (in plaats van de bestaande twee maanden) gekoppeld aan de huurwaarborglening voor de nodige opgetrokken wenkbrauwen zorgen, gezien de moeilijke situatie van de zwakste huishoudens op (de onderste segmenten van) de private huurmarkt. Zo meent de Vlaamse Woonraad (2017c) dat zonder compenserende maatregelen de toegankelijkheid en de betaalbaarheid voor bepaalde huurdersgroepen nog verder beperkt zullen worden. Er gaan dan ook stemmen op om een armoedetoets toe te passen en een effectief huurgarantiefonds te ontwikkelen, aangezien dat laatste ook kan bijdragen aan de zekerheid van de verhuurder. Die stemmen worden echter niet opgepikt door het beleid. Daarnaast bevat het Vlaamse huurdecreet enkele bepalingen inzake de huurprijs. Het belangrijkste principe is en blijft de contractuele vrijheid om de huurprijs te bepalen bij aanvang van het contract. Dat principe staat ver verwijderd van het principe van een gereguleerde huurmarkt die in degelijke en betaalbare huisvesting voorziet voor de verschillende inkomensgroepen.

Inzake betaalbaarheid kunnen bepaalde huishoudens een tussenkomst krijgen in de huurprijs. De huurpremie gaat naar huurders die minstens vier jaar op de wachtlijst staan voor een sociale woning. Een huurder kan aanspraak maken op een huursubsidie als hij verhuist naar een kwaliteitsvolle woning. Beleidsmatig wordt gestreefd naar een algemeen huursubsidiestelsel en er wordt een stijging van het budget gepland (een stijging met 7,18% om de huidige druk op de huursubsidie en huurpremie op te vangen) (Homans, 2017d). Maar dat zal de groeiende betaalbaarheidskloof op de private huurmarkt niet dichten. Uit bovenstaande analyses blijkt dat vooral de private huurders te weinig overhouden na het betalen van hun woonkost om menswaardig te kunnen leven. Het GWO 2013 toont aan dat maar liefst 44,2% van de private huurders voldoen aan de vooropgestelde inkomens- en bezitsvoorwaarden voor de huursubsidie/-premie. Het

niet opnemen van dat recht heeft onder andere te maken met de kwetsbaarheid van de huurders waardoor het verhuizen naar een kwalitatieve woning niet aan de orde is. Dat gegeven wijst op een van de pijnpunten van de private huurmarkt, namelijk de afwezigheid van betaalbare, kwaliteitsvolle alternatieven. Enkel een andere benadering van de rol van de overheid en een bijstelling van de prioriteiten zullen het tij doen keren. Hu-beau, Van Damme en Van Vooren (2016) stellen dat als de overheid het recht op wonen voor iedereen wil realiseren, de beleidsprioriteit dan ook voornamelijk moet liggen op de huishoudens met de grootste noden.

### 6.3 Eigendomsmarkt

Dat de beleidsprioriteit in Vlaanderen (België) al decennialang op eigendomsverwerving ligt, is een open deur intrappen. Er zijn verschillende argumenten die spelen om eigen woningbezit te bevorderen, zoals bijvoorbeeld: een eigen woning is een vorm van pensioen (De Decker, 2013), eigenaars zouden hun woning beter onderhouden, meer betrokken zijn bij de buurt en tevredener zijn over hun woning. In die zin zouden stimuli gericht op eigenwoningbezit dan ook kunnen bijdragen tot enkele doelstellingen opgenomen in de Vlaamse Wooncode, zoals kwaliteit en een degelijke woonomgeving. Maar Haffner, Van den Broeck en Winters (2014) stippen aan dat de voordelen gekoppeld aan het eigenaarschap niet door onderzoeksresultaten worden bevestigd.

Het blijvend inzetten op eigendomsverwerving vertaalt zich ook in de verdeling van de financiële ondersteuningsmechanismen. 84% van alle woonsubsidies gaat naar eigendomsondersteuning en dat tegenover 14% naar de sociale huurmarkt en 2% naar de private huurmarkt (Heylen, 2016b). Gezien de al aangestipte noden en de vaststelling dat het vergroten van het aantal eigenaars een onhaalbaar doel is geworden, is het vreemd dat het stimuleren van eigendomsverwerving de rode draad is en blijft binnen het Vlaamse (woon)beleid. Ook de recente hervorming van het verkooprecht en registratierechten vertrekt vanuit die filosofie. Tegelijkertijd toont onderzoek aan dat fiscale stimuli aan de vraagzijde nauwelijks een positieve impact hebben op de betaalbaarheid van het wonen (De Decker, 2014). Zo stellen Damen, Vastmans en Buyst (2016) in hun analyse van de evolutie van de woningprijzen vast dat zowel het bouwsparen als de woonbonus zich nagenoeg volledig hebben gekapitaliseerd in de woningprijzen in België. Met andere woorden, de woonbonus en het bouwsparen vertaalden zich in een stijging van de woningprijzen. Daarnaast wijzen de onderzoekers op het feit dat, vanwege de prijseffecten, de fiscale voordelen voor eigenaars ook nadelig zijn voor de huurmarkt. Want hoewel de eigenaar-verhuurder juridisch gezien de desbetreffende belastingen verschuldigd is, kunnen ze in de praktijk worden afgewenteld op de huurder. De Decker e.a. (2015) stellen dat de Belgisch-Vlaamse variant van eigendomsondersteuning als gevolg heeft dat het de ongelijkheid die ontstaat op de arbeidsmarkt verder uitdiept. Wie een laag inkomen heeft en zich geen eigen woning kan veroorloven, wordt niet over de brug geholpen, maar ziet vooral de prijzen op de huurmarkt verder stijgen.

## 7 Conclusie

Het doel van dit hoofdstuk was het 'integreren' van onderzoek en berichtgeving over wonen en armoede. Hoewel de thema's 'toenemende armoede' en 'wooncrisis' vaak in de media aan bod komen, wordt minder vaak stil gestaan bij het verband tussen beide. De concrete, tastbare implicaties van recente trends inzake armoede en wonen zijn nochtans duidelijk: wanneer de inkomens en vooral uitkeringen aan de onderkant gelijk blijven of dalen, maar de uitgaven (vooral voor privaat huren en andere woongerelateerde kosten) toenemen, dan uit zich dat in verslechterende levensomstandigheden, zeker wanneer het woonbeleid – zoals in België en Vlaanderen – geen expliciet herverdelende functie heeft, maar eerder de uitkomsten van de arbeidsmarkt en het sociaizekerheidsbeleid repliceert. Op basis van die uitgangspunten formuleerden we verschillende toetsbare hypothesen inzake de associatie tussen inkomensarmoede en levensstijldeprivatie en hoe dat verband wordt gemedieerd/gemodereerd naargelang het woningmarktsegment en de woonkost. Onze verwachtingen werden ondersteund door onze empirische resultaten. Zo vonden we onder meer dat in België en Vlaanderen het verband tussen inkomensarmoede en levensstijldeprivatie sterker is dan in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en Nederland – twee landen waar uitgebreide woonkostsubsidies en een grote sociale huursector een belangrijke vorm van (inkomens) ondersteuning vormen voor de lagere inkomensgroepen. Verder stelden we vast dat tussen 2005 en 2016 de inkomensarmen vaker in de private huursector terug te vinden zijn en minder vaak in het eigendomssegment. Terwijl (inkomensarme) eigenaars gedurende die periode een kleine verbetering inzake levensstijldeprivatie (die toch al laag was) realiseerden, zagen we voor sociale en vooral private huurders een omgekeerde, negatieve, evolutie: de woonkwaliteit nam af en betaalbaarheidsproblemen en levensstijldeprivatie namen toe. Voor sociale huurders stelden we een trend naar meer overbewoning en een hogere levensstijldeprivatie vast. Multivariate analyses bevestigden de signalen uit het middenveld en het welzijnswerk: met name voor de private huurders stelden we vast dat tussen 2005 en 2016 het verband tussen inkomensarmoede en levensstijldeprivatie (gecumuleerde index) significant is toegenomen.

Net zoals in verschillende eerdere onderzoeken (zie onder andere De Decker e.a., 2015) toonden onze analyses aan dat niet iedereen in België/Vlaanderen erin slaagt om zijn recht op wonen te realiseren en dat dit in het bijzonder geldt voor de kwetsbaarsten. Daarenboven kunnen de moeilijkheden op de woningmarkt niet enkel en alleen worden gereduceerd tot een inkomensprobleem. We ontkennen daarmee niet de gedeelde verantwoordelijkheid van verschillende beleidsdomeinen in de realisatie van het recht op wonen. Wel wensen we hier de rol van een degelijk ondersteunend woonbeleid te onderstrepen. Bovenstaande gaf aan dat enerzijds het stimuleren van eigenwoningbezit een beleidsprioriteit is en dat anderzijds verschillende beleidsinitiatieven worden ontwikkeld in de andere woningmarktsegmenten. Tegelijkertijd zullen die niet de radicale ommekeer bewerkstelligen die nodig is om ervoor te zorgen dat ook de meest kwetsbare huishoudens in een kwaliteitsvolle en betaalbare woning kunnen wonen. De Decker e.a. (2015) stellen dat enkel het sleutelen aan de huidige beleidsmix (eigendoms-promotie en marktwerking) de nodige omslag zal bewerkstelligen.



Een belangrijk gegeven daarbij is de afbouw van een financiële ondersteuning van eigendomsverwerving. De middelen die daardoor vrijgemaakt worden, kunnen worden geïnvesteerd in de bouw van meer betaalbare huisvesting van goede kwaliteit die woonzekerheid biedt. Het bouwen van sociale huurwoningen zal de nodige tijd vergen. Dat vormt echter geen beletsel om verder (extra) te investeren in de private huursector, aangezien die de facto de rol van sociale huisvesting speelt (De Decker e.a., 2015). Zowel een uitbreiding van de sector van de SVK's als een veralgemeend huursubsidiestelsel kunnen daartoe bijdragen.

Een radicale omslag vraagt weliswaar (politieke) moed. Tegelijkertijd loont het omwille van de winst. Het beschikken over een degelijke, kwalitatieve en betaalbare woning is immers een belangrijke voorwaarde om andere rechten te kunnen realiseren. Het recht op wonen fungeert dan ook als opstap naar andere rechten, een opstap die vooral de huishoudens in armoede ten goede zal komen.

## Bijlage

De mate van verstedelijking in de EU-SILC wordt bepaald aan de hand van het aantal inwoners per km<sup>2</sup> (DEGURBA-classificatie), maar de operationalisering daarvan werd aangepast in 2012. We beschouwen *densely populated areas* als verstedelijkt, *intermediately* en *thinly populated areas* behoren tot het platteland.

De index van woonkwaliteit bestaat uit de somscore (0=geen problemen; 1=problemen) van volgende vier items: lekkend dak, vochtproblemen, houtrot; geen bad, douche; geen toilet met waterspoeling binnenshuis; woning te donker.

Woonkosten zijn als 'problematisch' gedefinieerd wanneer de totale woonkost (inclusief kosten voor elektriciteit, gas, water en verwarming, maar na aftrek van woontoe-lagen) meer dan 40% van het netto beschikbare gezinsinkomen bedraagt (cf. Eurostat). Ter vergelijking: wanneer enkel naar de 'naakte' woonkost wordt gekeken, wordt veelal de 30%-grens gehanteerd.

Overbewoning verwijst naar het beschikken over minder kamers dan nodig volgens de omvang en samenstelling van het huishouden: één kamer voor het huishouden; één kamer per koppel; één kamer per alleenstaande van 18 jaar of ouder; één kamer per paar van alleenstaanden van hetzelfde geslacht tussen 12 en 17 jaar; één kamer per alleenstaande tussen 12 en 17 jaar die niet behoren tot de vorige categorie; één kamer per paar kinderen jonger dan 12 (cf. Eurostat).

De index van levensstijldeprivatie bestaat uit de somscore (0=geen problemen; 1=problemen) van volgende 15 items: (1) betalingsproblemen inzake huur/hypotheek; (2) nutsvoorzieningen, (3) andere huurkopen of leningen; het huishouden kan zich de vol-

gende zaken niet veroorloven: (4) de woning voldoende warm te houden, (5) jaarlijks één week vakantie weg van huis, (6) vlees, kip of vis om de twee dagen, (7) onverwachte financiële uitgaven, (8) telefoon, (9) kleurentelevisie, (10) computer, (11) wasmachine, (12) auto; (13) (zeer) moeilijk om de eindjes aan elkaar te knopen; (14) de totale woonkost vormt een zware financiële last; (15) de terugbetaling van andere leningen vormt een zware financiële last.

## Noten

1. Eline Berkers (Research Master in Social and Behavioral Sciences, Tilburg University) verleende assistentie bij het schrijven van dit hoofdstuk. EU-SILC-gegevens werden verkregen via Tilburg University (RPP 50/2018).
2. Bron: Eurostat.
3. Hiervoor trokken de onderzoekers de uitgaven voor wonen af van het besteedbare inkomen (zie het onderzoeksrapport voor meer specifieke informatie).
4. België kent een zogenaamd 'conservatief-corporatistische verzorgingsstaat' (Esping-Andersen, 1990), waarbij inkomensvervangende (via sociale uitkeringen) is gerelateerd aan beroepsgroep en arbeidsinkomen. Bestaande ongelijkheden op de arbeidsmarkt worden op die manier gereproduceerd door de welvaartsstaat, al is er natuurlijk ook sprake van verticale herverdeling en armoedepreventie aan de onderkant van de inkomensverdeling. Ook Nederland wordt door Esping-Andersen in die groep geïnclassificeerd, al wordt het land vaak als 'hybride' aangemerkt, aangezien zowel liberale, sociaal-democratische als conservatief-corporatistische kenmerken terugkomen binnen en tussen diverse socialezekerheidsregelingen.
5. In sommige landen worden housing allowances in principe ook toegekend aan eigenaars, maar vanwege de inkomstenstoets komen dergelijke toeslagen toch vaak grotendeels terecht bij huurders.
6. Voor de latere jaren is nog geen onderzoek hiernaar gebeurd, maar op basis van recente beleidsveranderingen zou men een zwakker wordend 'compenserend' effect van het woonbeleid kunnen verwachten.
7. Inkomensarmoede gemeten met een relatieve armoedegrens vastgelegd op 60% van het mediane equivalent beschikbaar land-specifieke huishoudinkomen.
8. Huishoudens met een laag inkomen die meer dan het dubbele van de mediane ratio 'energie-uitgaven/inkomen na woonkost' (voor alle gezinnen) uitgeven aan energie, worden beschouwd als 'energiearm'.
9. Huishoudens met een laag inkomen die minder verbruiken dan de helft van wat een standaardgezin verbruikt (van dezelfde gezinsgrootte en met dezelfde woninggrootte).
10. 157.151 gebruikers in 2017.
11. In het Verenigd Koninkrijk spreekt men ondertussen van de terugkeer van *destitution poverty*.
12. De cijfers voor Brussel zijn gebaseerd op een *one night survey* van La Strada ([www.lastrada.brussels/portail/fr/denombrement-2014](http://www.lastrada.brussels/portail/fr/denombrement-2014)). Opgenomen zijn: straatslapers, noodaccommodatie, daklozenopvangcentra/vluchthuizen voor vrouwen, ondersteunende initiatieven (bijvoorbeeld *housing first*), tijdelijke niet-conventionele structuren (bijvoorbeeld religieuze initiatieven, kraakpanden).
13. Regressiemodellen schatten het 'netto-effect' van meerdere onafhankelijke variabelen (controleerend voor elkaar) op een continue afhankelijke variabele. Een groter positief (negatief) effect betekent dat de respondenten die tot een bepaalde categorie behoren (bijvoorbeeld inkomensarm zijn), in vergelijking met de referentiecategorie, evenredig hoger (lager) scoren op de index van levensstijldeprivatie. Voor continue variabelen, zoals leeftijd, betekent een groter positief (negatief) effect dat, wanneer de variabele met één eenheid – in dit geval een jaar – toeneemt,

de score op de index van levensstijldeprivatie evenredig groter (kleiner) wordt. Het significantieniveau geeft de mate van vertrouwen aan dat we aan een bepaald effect kunnen hechten. Zo kunnen we voor een effect dat significant is op het 0,01-niveau stellen dat de kans dat dit effect het gevolg is van toevallige steekproeffluctuaties, en als dusdanig niet geldig is in de bevolking, slechts 1% bedraagt.

14. We opteren voor deze 'geaggregeerde indicator' (index 0-20) om een iets grotere spreiding van de afhankelijke variabele te bekomen.
15. Significantietoetsen gebaseerd op gepoolde regressies voor alle landen samen met land als interactievariabele (land\*inkomensarmoede) in het model – resultaten niet gerapporteerd.
16. In gepoolde regressies is dit ook in 2016 het geval – resultaten niet gerapporteerd.



# Participatie van gezinnen in kansarmoede bij gezondheidsbevorderende interventies

Mathilde Matthijse en Olaf Timmermans

Het project 'Goes gezond samen in beweging' is gericht op het stimuleren van participatie van kwetsbare gezinnen aan gezondheidsbevorderende projecten en activiteiten. De doelgroep betreft gezinnen met kwetsbare sociaaleconomische status met kinderen tot 15 jaar. Concreet wordt in het project ingezet op drie thema's: gezonde voeding, meer bewegen en het verbeteren van gezondheidsvaardigheden en de ervaren gezondheid. De onderzoeksvraag bij dit project is 'Wat zijn uitkomsten van actieve participatie van gezinnen met kansarmoede bij het ontwikkelen en uitvoeren van gezondheidsbevorderende interventies?' Het onderzoeksdesign in dit project is gebaseerd op participatief actieonderzoek, met een mix van kwalitatieve en kwantitatieve dataverzamelingstechnieken op verschillende tijdstippen. Via de principes van cocreationeel werken zijn onderzoeksresultaten gebruikt in input voor gesprekken met de bewoners. De resultaten duiden dat bewoners de gezondheid en gezondheidsbeleving van zichzelf en het eigen gezin over het algemeen zeer positief beoordelen. Die resultaten zijn gebruikt in bewonersbijeenkomsten waarin een aantal concrete activiteiten zijn benoemd, gekozen en opgestart, gericht op gezonde voeding, meer bewegen en het verbeteren van gezondheidsvaardigheden en de ervaren gezondheid.

»»» gezondheidsbevordering, *participatory action research*, gezinnen met kansarmoede, maatschappelijke participatie, burgerparticipatie

## 1 Inleiding

Optimale gezondheid bij mensen met kansarmoede en sociale uitsluiting is, zowel in Nederland als in andere landen van de Europese Unie, niet vanzelfsprekend (OECD/EU, 2016). Hoewel de algemene levensverwachting in de EU-lidstaten blijft toenemen, bestaan er in de afzonderlijke landen grote ongelijkheden in gezondheid en levensver-

wachting tussen mensen met een hoger opleidingsniveau en inkomen en mensen met een lager opleidingsniveau of inkomen en kansarmoede. Dat lijkt te komen doordat mensen met lagere inkomens en kansarmoede meer worden blootgesteld aan gezondheidsrisico's, in combinatie met geringe gezondheidsvaardigheden. Mensen met lagere inkomens en kansarmoede weten minder goed wat gezond is, bezitten minder tools om de eigen gezondheid te bevorderen en komen minder in aanraking met omgevingsfactoren die gezondheidsbevorderend gedrag uitlokken.

In Nederland is de afgelopen jaren een overheidsbeleid ingezet waarin de verantwoordelijkheid voor gezondheid gedecentraliseerd is naar lokale overheden. Als gevolg van die veranderingen in het sociaal domein zijn gemeenten aan zet om de ondersteuning van burgers beter toe te snijden op wat zij nodig hebben om uiteindelijk zo volwaardig mogelijk te kunnen participeren in de maatschappij. Dat betekent dat gemeenten gerichte interventies inzetten op preventie, risicofactoren vroegtijdig aanpakken en beschermende factoren versterken. Kernbegrippen daarbij zijn vroege signalering, het versterken van eigen kracht van sociale netwerken, inzetten op eigen verantwoordelijkheid van burgers en uitgaan van maatschappelijke en burgerparticipatie.

Die decentralisatie vraagt een kanteling in denken en werken bij professionals en burgers. Bij professionals gaat het vooral om het afstappen van het zogenaamde *best will* denken, waarin professionals aangeven wat goed is voor de ander (Van Bergen, 2010), naar het daadwerkelijk luisteren naar en aansluiten bij de leefwereld van mensen met kansarmoede en uitgaan van wat zij belangrijk en haalbaar achten. De kanteling bij professionals kan het best in samenwerking met en vanuit de praktijk tot stand komen. Bij burgers vraagt dat een switch naar actief handelen en opnemen van eigen verantwoordelijkheid. Burgers wordt gevraagd om in beweging te komen, zowel letterlijk als figuurlijk. Om dat te verwezenlijken, wordt vooral ingezet op interventies die gecreëerd zijn samen met en uitgevoerd worden in het directe netwerk van de burger. Maar, hoe dat te verwezenlijken en wat de effecten van die strategie zijn, is nog niet duidelijk. Daarom staat in dit hoofdstuk de volgende vraag centraal: 'Wat zijn uitkomsten van actieve participatie van gezinnen met kansarmoede bij het ontwikkelen en uitvoeren van gezondheidsbevorderende interventies?'

## 2 Het project 'Goes gezond samen in beweging'

In Nederland is in de gemeente Goes – met als deelnemers de gemeente zelf, de Gemeentelijke Gezondheidsdienst Zeeland, de Stichting maatschappelijk werk Oosterschelderegio (SMWO) en de Hogeschool Zeeland – een project opgestart voor het bevorderen van een gezonde leefstijl bij gezinnen met kansarmoede. Het doel van het project 'Goes gezond samen in beweging' is gezinnen met kinderen jonger dan 16 jaar en een hoge mate van kansarmoede te bewegen naar een gezonde leefstijl en zodoende preventie naar gezondheidsrisico's te vergroten.

Dit hoofdstuk beschrijft de voortgang van het project in twee wijken in Goes. Die twee wijken zijn geselecteerd omdat bewoners een aantal gezamenlijke karakteristieken tonen op het vlak van kansarmoede en kwetsbaarheid, zoals: een lage sociaaleconomische status (SES), een lage mate van gezondheidsvaardigheden, een verhoogd risico op ongezond gedrag (roken, overmatig alcoholgebruik), overgewicht en hoge prevalentie van depressie en psychosociale problematiek. De methode is gericht op participatie en cocreatie. Aan de start van het project zijn daartoe een aantal uitgangspunten geformuleerd. Het eerste uitgangspunt was het vertrekken van een positieve benadering en daardoor mensen motiveren op kansen in plaats van belemmeringen. Een tweede uitgangspunt was dat er geen etikettering plaatsvindt: mensen worden niet vooraf al in een hokje geplaatst. Een derde uitgangspunt was dat draagvlak wordt verkregen door aan te sluiten bij de beleving en voorstellen van de bewoners zelf. Interventies worden niet voor, maar samen met bewoners opgesteld via het proces van cocreatie. Een vierde uitgangspunt was het inzetten op, en versterken van, de rol van de directe netwerken van bewoners. Het vijfde uitgangspunt was dat op te stellen interventies een focus hebben op beschermende factoren en gezondheidsrisico's.

Het project 'Goes gezond samen in beweging' kent een looptijd van 2016 tot 2019. In het project wordt uitgegaan van een brede, positieve benadering van gezondheid. Gezondheid wordt niet beschouwd als de aan-of afwezigheid van ziekte, maar als een continuüm van welbevinden, opgebouwd vanuit verschillende dimensies, waarbij het vermogen van mensen om die dimensies te reguleren centraal staat (Huber, Knottnerus, Green, van der Horst e.a., 2011; Antonovsky, 1996). Dimensies die de gezondheid beïnvloeden, zijn gekozen leefstijlen met betrekking tot voeding en bewegen. Maar ook dimensies zoals financiën, het evenwicht stress-ontspanning, slaap, het hebben van een betekenisvol sociaal netwerk en zingeving. Mensen zijn in staat om effectief weerstand te bieden aan tegenslagen en, als het hen overkomt, ook aan ziekten (Mittelmark & Bull, 2013). Wat gezonde mensen gemeen hebben, is het effectief weerstand kunnen bieden aan obstakels in het leven én het gevoel van samenhang, wat betekent dat mensen die zichzelf als gezond beschouwen, het vermogen en de capaciteit hebben om de middelen uit hun interne en externe omgeving te gebruiken om hun gezondheid te behouden en te ontwikkelen (Antonovsky, 1996). Vanuit dat perspectief is gezondheid niet alleen iets van de medische sector, maar van de burger zelf. Daardoor is gezondheid dus niet iets voor huisartsen of ziekenhuizen alleen, maar is 'daar waar de burger verblijft' (thuis, wijk, werk, enzovoort) een belangrijke plek om gezondheid te bevorderen (WHO, 2010a).

Het project omvat drie fases, met in iedere fase een aantal onderzoeksactiviteiten. De eerste fase omvatte het in kaart brengen van de karakteristieken van de twee wijken aan de hand van bestaande data en het verkrijgen van inzicht in de gezondheid van de bewoners in de twee wijken. Voor het in kaart brengen van de karakteristieken per wijk, zijn allereerst bestaande data afkomstig van de Zeelandscan<sup>1</sup> gebruikt. Daarna voerden studenten van HZ University of Applied Sciences in deze fase een verkennend kwalitatief onderzoek uit naar gezondheid en levensstijl. Respondenten voor dat onderzoek zijn afkomstig uit het bestand 'Welzijnswerk': dat zijn jonge gezinnen, die zich op

basis van een vraag naar medewerking via een vertrouwde welzijnswerker vrijwillig aangemeld hebben voor het onderzoek. Ten slotte is in deze fase voor het verkrijgen van inzicht in de gezondheid gebruikgemaakt van een (schriftelijke) vragenlijst. Respondenten daarvoor zijn verkregen door in de twee wijken de postcodes te selecteren waar gezinnen met een lage SES verblijven (op basis van het gemeentebestand) en hen persoonlijk te benaderen. De vragenlijst bestond uit veertien persoonskenmerken en 33 vragen over gezondheid, leefstijl en omgeving, gebaseerd op de negen dimensies van een gezonde regio: gezond gedrag, balans, bewegen, slapen, sociaal, zingeving, financieel, gezonde voeding, en wonen en samenleven.

Het meten van die negen dimensies is gebaseerd op een grondige studie van gezondheidsliteratuur, eerdere studies van de onderzoeksgroep en discussie tussen de auteurs. In de positieve benadering van gezondheid van Huber e.a. (2015) worden zes dimensies gebruikt om gezondheid aan te duiden. Die zes dimensies zijn: lichaamsfuncties, mentale functies en perceptie, spirituele/existentiële dimensie, kwaliteit van leven, sociale en maatschappelijke participatie en dagelijks functioneren. Het beleid 'Gezondheid 2020' bepleit daarnaast het belang van omgevingsfactoren bij het bepalen van de gezondheid (WHO, 2010a). Het combineren van de zes dimensies van positieve gezondheids- en omgevingsfactoren levert negen dimensies op die van invloed zijn op de gezondheid.

De lichaamsfuncties van Huber e.a. (2015) worden in drie dimensies vertaald, waarbij rekening wordt gehouden met fysieke aspecten die van invloed zijn op de gezondheid: voeding, lichaamsbeweging en slaap. De items in de dimensie voeding zijn gebaseerd op de Nederlandse voedingsrichtlijnen voor gezonde voedselinname, zoals aanbevolen door de Gezondheidsraad (Health Council of the Netherlands, 2015). De items in de dimensie 'fysieke activiteit' zijn gebaseerd op de WHO-richtlijnen voor lichaamsbeweging, waarbij elke week minstens 150 minuten intensieve activiteit wordt aanbevolen en twee keer per week spierversterkende activiteiten worden uitgevoerd (WHO, 2010b). Met de dimensie 'slaap' wordt de slaapkwaliteit en slaaphoeveelheid van de respondenten beoordeeld (Hirshkowitz, Whiton, Albert, Alessi e.a., 2015; Ohayon, Wickwire, Hirshkowitz, Albert e.a., 2017). De perceptie van mentaal functioneren wordt gemeten met de dimensie 'balans'. Die dimensie bevat items die de mate van stress meten die mensen de afgelopen vier weken hebben ervaren (CPH-NEW, 2014). In de dimensie 'gezond gedrag' wordt respondenten gevraagd of ze de intentie hebben om gezond te leven. De items in die dimensie zijn geïnspireerd op items uit de energie- en prestatieschaal (Hendriksen, Snoijer, De Kok, Van Vilsteren e.a., 2016).

Verder bevat de vragenlijst een sociale dimensie en een dimensie die oog heeft voor het doel in het leven. Die dimensies komen overeen met de sociale en maatschappelijke participatiedimensie en de spirituele/existentiële dimensie van Huber e.a. (2015). De sociale dimensie meet de perceptie van het hebben van een betekenisvol sociaal netwerk. In de dimensie 'zingeving' wordt respondenten gevraagd of ze hun leven als betekenisvol ervaren en of ze een doel in het leven hebben. De items voor 'doel in het leven' zijn geïnspireerd op de Spiritual Attitude and Involvement List (De Jager Meezenbroek, Garssen, Van den Berg, Tuytel e.a., 2008).



De dimensie 'financiële middelen' is een operationalisering van de dimensie 'dagelijks functioneren' van Huber e.a. (2015) en is gebaseerd op onderzoek naar de relatie tussen financiële situatie en gezondheid (Mackenbach, Stirbu, Roskam, Schaap e.a., 2008). In die dimensie wordt respondenten gevraagd of ze over voldoende financiële middelen beschikken. De laatste dimensie, wonen en samenleven, is een milieudimensie volgens het beleid van Gezondheid 2020 (WHO, 2013). Het bevat items over de onderlinge verbondenheid in de wijk, sociale veiligheid en de eigen bijdrage van de respondenten aan de buurt waarin ze wonen.

De items in elke dimensie zijn gebaseerd op (inter)nationale richtlijnen, literatuurstudie en expertise van de auteurs (Huber e.a., 2015; Ohayon e.a., 2017; Mackenbach e.a., 2008). Bovendien zijn items van bestaande instrumenten die de gezondheid meten gebruikt als een bron van inspiratie bij het formuleren van de items in de negen dimensies (Hendriksen e.a., 2016; CPH-NEW, 2014; De Jager Meezenbroek e.a., 2008).

De tweede fase betrof het opzetten van gezondheidsbevorderende interventies. Tijdens bewonersbijeenkomsten werden de resultaten uit de eerste fase aan bewoners voorgelegd en vervolgens werden in een proces van cocreatie interventies opgesteld op die gebieden van gezondheid die bewoners zelf belangrijk achtten. In de derde fase werden die interventies uitgevoerd en gemonitord. De onderzoeksmethode die is gebruikt binnen die fases is gebaseerd op Participatory Action Research (PAR). Dat is een hermeneutische onderzoeksbenadering die zich richt op het begrip krijgen voor het verhaal van de ander, waardoor de belevingswereld van de doelgroep centraal komt te staan en niet het onderzoeksdesign of -instrument.

De methode PAR is de laatste jaren gegroeid in populariteit, vooral als tegenhanger van de positivistische benadering die vaak niet in staat is de verandering teweeg te brengen die wel gewenst is door beleidsmedewerkers. PAR wordt traditioneel veel ingezet in ontwikkelingslanden om betrokkenheid bij gezondheidsbevorderende interventies bij arme en gemarginaliseerde groepen te evalueren, maar is ook met succes ingezet in het evalueren van gezondheidsbevorderende interventies op wijkniveau. Binnen deze benadering worden alle belanghebbenden van de interventie in het proces van kennisontwikkeling en/of evaluatie betrokken. De kracht van onderzoeksontwerpen door middel van de PAR-methode is dat ze bijdragen aan empowerment en sociale verandering. Zo bekeken is PAR dus een gezondheidsbevorderende aanpak in zichzelf (Springett, 2001; MacDonald, 2012; Reason & Bradbury, 2001).

**'Participatory Action Research'  
draagt bij aan empowerment  
en sociale verandering.**

In haar puurste vorm wordt in de PAR-methode de doelgroep betrokken in het hele proces, te beginnen bij het identificeren van het vraagstuk, dan het ontwikkelen en/of kiezen van de methoden en instrumenten die gebruikt worden voor de evaluatie, het verzamelen van kennis en ten slotte het terugkoppelen van de data aan elkaar en aan beleidsmakers en/of subsidieverstrekkers. Door middel van de PAR-methode ontstaat

de mogelijkheid om de opzet en uitvoering van het onderzoek continu aan te passen aan de context van een lopend project. PAR is daardoor een duurzame methode, met de focus op het leren van ervaringen door de gezamenlijke interpretatie van onderzoeksdata. Het reflectieproces is daarbij van groot belang, want dat leidt tot daadwerkelijke verandering in handelen bij de welzijnswerkers die de interventies aanbieden, de beleidsmakers en de doelgroep, vaak inwoners van de community. PAR is een vorm van leren door het systematisch verzamelen van data en informatie die toewerkt naar actie en innovatie. Het leren door organisaties staat centraal: in dit geval wil de gemeente Goes leren hoe ze mensen met kansarmoede en kwetsbaarheid het best kan bereiken en kan bewegen tot het maken van gezondere keuzes. Door de PAR-methode toe te passen in het project verwacht de gemeente Goes de gebruikers en uitvoerders van het programma meer te betrekken in het opzetten en uitvoeren van de interventies, waardoor ze meer reflecteren op de processen en hun handelen kunnen blijven verbeteren (Springett, 2001).

In 'Goes gezond samen in beweging' zijn de eerste stappen van het proces nadrukkelijk gezet door de beleidsmakers, in samenwerking met onderzoekers, welzijnswerkers en medewerkers van de Gemeentelijke Gezondheidsdienst. Het instrument, dat tijdens de eerste fase was uitgezet, werd ontwikkeld met veel zorg en met input van veel verschillende professionals en bewonersgroepen. Dat betekende een startpunt voor het project en het is gebruikt als input voor de verzameling van verdere gegevens tijdens een bewonersbijeenkomst via de PAR-methode. Daarnaast waren stakeholders betrokken in de projectstructuur en werd er een groep coördinatoren gevormd die de deadlines in de gaten hield en de formele verantwoording aan de subsidiegever voor zijn rekening nam. Regelmatig kregen zij updates, input en feedback van de welzijnswerkers om het proces in de gaten te houden.

In de uitvoering van de PAR-methode werden de resultaten van deelonderzoeken meerdere keren gedeeld met de inwoners. Tijdens die bijeenkomsten is ook de mening van de inwoners gevraagd en hebben zij aangegeven waar hun grootste zorgen lagen op het gebied van gezondheid. Samen met de inwoners is vervolgens een fictief budget verdeeld over verschillende aandachtsgebieden die gerelateerd zijn aan gezondheid. Daarop zijn samen met de aanwezige inwoners nieuwe interventies ontwikkeld en uitgevoerd. Vaak werd daarbij ook een workshop gegeven, toegespitst op de behoeften van en op initiatief van de bewoners. Samen met de inwoners en de welzijnswerkers werd tijdens die interventies voortdurend informatie verzameld (tabel 1) en met een kleine groep bewoners in elke wijk werd besproken waarom, hoe, wanneer en waar de volgende interventie zou plaatsvinden en wie daarbij betrokken zou zijn. Met name werd de bewoners ook gevraagd naar tips om het bereik van de interventie te vergroten. De bewoners die betrokken zijn bij de organisatie kregen niet alleen kennis en een nieuw doel in hun leven (en dus een hogere kwaliteit van leven en verhoogd empowerment), maar werden ook beloond (bijvoorbeeld met een zwemactiviteit met de familie of een avondje bowlen).

Centraal bij PAR staat het creëren van kennis in de context van de praktijk, het ontwikkelen van lokale theorie en het opbouwen van capaciteit. De kennis die wordt gegenereerd, is gebaseerd op de belevingswereld van de deelnemers, en daarmee is er binnen de doelgroep meer begrip en zetten ze zich meer in voor de verandering (Springett, 2001).

**Tabel 1.** Vragen voor het doorlopend verzamelen van informatie en reacties.

- Naam interventie
- Op welke levensdomeinen is deze interventie van invloed?
- Wat is het doel van de interventie en hoe ben je tot dit doel gekomen?
- Wie is betrokken bij de ontwikkeling?
- Wie is betrokken bij de uitvoering?
- Wie is aanwezig bij de interventie/wie doet er aan de interventie mee?
- Wie heeft baat bij deze interventie? Op welke manier? Wat zijn de reacties van de aanwezigen?
- Hebben de aanwezigen nog ideeën of aanvullingen over hoe de interventie meer mensen kan bereiken of hoe de interventie het doel nog beter kan bereiken?
- Hebben de aanwezigen nog ideeën voor andere interventies waarvan zij denken dat daar ook behoefte aan is?

## 3 Resultaten

### 3.1 Resultaten fase 1

De eerste wijk betreft een wijk aan de noordkant van Goes met ongeveer 7.000 inwoners en 2.700 woningen (tabel 2). 29% van de inwoners leeft in een eenpersoonshuishouden. 20% is tussen de 0 en 15 jaar, 2% is ouder dan 80 jaar. Ongeveer driekwart van de inwoners (76%) ervaart een goede gezondheid. Maar, slechts iets meer dan de helft (51%) voldoet aan de Nederlandse norm voor gezond bewegen. 21% van de inwoners geeft aan regelmatig alcohol te gebruiken. Ouders geven aan dat zij een lagere positieve houding hebben ten aanzien van alcohol- en drugsgebruik. Driekwart van de inwoners is tevreden over de wijk als plek om te wonen en 70% is tevreden over de woonomgeving. 69% geeft aan dat er een positieve leefbaarheid in de wijk bestaat. 71% is tevreden over de mate van groen en paden in de wijk en 62% vindt dat er een voldoende mate van verkeersveiligheid bestaat. 70% vindt de wijk geschikt voor kinderen. Maar, slechts

27% van de inwoners heeft een algemeen veilig gevoel. 6% rapporteert geweld gericht op elkaar. 47% is tevreden over de bewolkingssamenstelling. De inwoners ervaren voor 86% hulpbereidheid van de burens en zijn voor 71% tevreden over de beschikbare voorzieningen. Ze ervaren weinig geluidsoverlast van industrie (17%). In de wijk bestaan een aantal risicofactoren. Zo heeft 8% van de inwoners een algemene bijstandsuitkering, is 7% arbeidsongeschikt en is 4% werkloos. 51% van de inwoners heeft geen lidmaatschap van een vereniging en 42% heeft een geïsoleerd of privacygericht sociaal netwerk. Van de inwoners voelt 23% zich eenzaam en depressief of verdrietig.

Uit de kwalitatieve verkenning (n=24) blijkt dat in deze wijk de ondervraagde bewoners weinig ongezond gedrag vertonen. Alcohol wordt heel weinig gedronken omdat men er geen behoefte aan heeft of vanwege zwangerschap of geloofsovertuiging. Ook roken komt weinig voor, ook omdat er geen behoefte toe is of vanwege een allergie of de geloofsovertuiging. Roken wordt bij de geïnterviewde populatie sowieso niet in huis gedaan. Wat voeding betreft, vinden de bewoners dat ze best gezond eten. Al worden er wel vaak lekkere hapjes gegeten, maar dat zijn ook gezonde hapjes en fruit. Soms eet een geïnterviewde een boterham met pindakaas voor het slapen, verder wordt er veel fruit en groente gegeten. Ook wordt er in de wijk volgens de meerderheid van de respondenten redelijk veel bewogen, bijvoorbeeld door in de sportschool te gaan sporten, maar ook door fietsen of hardlopen. Een van de respondenten gaf aan momenteel minder te bewegen omdat zij vanwege gezondheidsproblemen op dat moment op krukken liep en een operatie moest afwachten.

Een positieve factor in de wijk is de aanwezigheid van SMWO. Daar krijgen veel bewoners hulp als zij problemen of vragen hebben. SMWO organiseert ook activiteiten, zoals een naailes, fietslessen of taalles en coördineert de buurtpreventie. Verder is er een jongerenclub en een opvang voor jongeren. Dat bevordert ook de sociale contacten in de wijk. Maar, de meerderheid van de geïnterviewden rapporteert vervelende ervaringen in de wijk. Er zijn verhalen en geruchten over inbraak en over vluchtelingen en ervaringen met overvallen, die allen leiden tot gevoelens van angst en onveiligheid. Ook werkloosheid en een burn-out hebben een negatieve invloed op de kwaliteit van leven. Wat in deze wel positief is, is dat de politie of de wijkagent een goed overzicht houdt in de wijk.

**Tabel 2.** Kenmerken van de geïnccludeerde wijken.

	Wijk 1	Wijk 2
Aantal inwoners	7.000	3.000
Aantal woningen	2.700	1.400
Eenpersoonshuishouden	29	48
Leeftijd 0-15 jaar	20	24
Leeftijd 16-25 jaar	14	12
Leeftijd 26-40 jaar	20	22
Leeftijd 41-60 jaar	23	21
Leeftijd 61-80 jaar	21	17
Leeftijd >80 jaar	2	4
Perceptie eigen gezondheid goed	76	84

	Wijk 1	Wijk 2
Voldoet aan Nederlandse norm voor gezond bewegen	51	53
Regelmatig alcoholgebruik	21	45
Tevreden over de wijk als plek om te wonen	74	69
Tevreden over de woonomgeving	70	70
Tevreden over de mate van groen en paden in de wijk	71	65
Voldoende mate van verkeersveiligheid	62	70
Een algemeen veilig gevoel	27	38
Betrokken bij geweld gericht op elkaar	6	0
Tevreden over de bevolkingssamenstelling	47	56
Ervaren hulpbereidheid van de buren	86	90
Tevreden over de beschikbare voorzieningen	71	67
Geluidsoverlast van industrie	17	18
Algemene bijstandsuitkering	8	5
Arbeidsongeschikt	7	13
Werkloos	4	3
Lidmaatschap van een vereniging	49	58
Een geïsoleerd of privacygericht sociaal netwerk	42	24
Gevoel van eenzaamheid, neerslachtigheid of verdriet	23	15

De tweede wijk ligt in het westen van Goes en er wonen ongeveer 3.000 mensen. 48% van de inwoners woont in een eenpersoonshuishouden, 16% is tussen de 0 en 15 jaar en 4% is ouder dan 80 jaar (tabel 2). De inwoners van wijk 2 ervaren voor 84% een goede gezondheid, iets meer dan de helft van de inwoners (53%) voldoet aan de Nederlandse norm gezond bewegen. In de wijk wordt er relatief veel alcohol gedronken door jongeren. 8% van de jongeren geeft daarbij aan meer dan vijftien glazen per maand te consumeren. Dat is significant meer dan in de andere wijken. Ook is er een hogere mate van verkrijgbaarheid van drugs in de wijk. In deze wijk wordt het meeste softdrugs gebruikt onder jongeren: 2% heeft aangegeven meer dan tien keer per maand softdrugs te consumeren.

Van de inwoners uit wijk 2 ervaart 70% tevredenheid over de woonomgeving, 56% is tevreden over de kern als woonplaats en 67% is tevreden over de voorzieningen. Ook is ruim driekwart (69%) van de inwoners tevreden over de plek om te wonen en 56% is tevreden over de bevolkingssamenstelling. 18% van inwoners rapporteert geluidsoverlast vanuit de industrie. 65% vindt dat er voldoende groen en paden is en 70% ervaart een goede verkeersveiligheid. 67% vindt de wijk geschikt voor kinderen. Van de inwoners van wijk 2 ervaart 38% een gevoel van veiligheid in het algemeen. 58% heeft een lidmaatschap van een vereniging. Van de inwoners ervaart 90% hulpbereidheid van buren. 24% rapporteert een geïsoleerd sociaal netwerk, waarbij 16% zich soms tot altijd eenzaam voelt. Van de inwoners in wijk 2 ervaart 15% het gevoel nergens goed voor te zijn. In de wijk zijn een aantal risicofactoren aanwezig: 5% van de inwoners heeft een algemene bijstandsuitkering, 13% is arbeidsongeschikt en 3% is werkloos.

Uit de kwalitatieve verkenning (n=24) blijkt dat de leefbaarheid van deze wijk als hoog wordt beschouwd. De wijk ligt centraal, met stad, winkels en het station dichtbij. Er is veel groen, wat fijn is om te wandelen. Er is een ruilwinkel, die voor veel bewoners een positieve rol speelt in de wijk. Bewoners waarderen de veldjes waar kinderen kun-

nen spelen en er zijn leuke speeltuintjes. Er worden activiteiten georganiseerd voor kinderen, maar er zou meer mogen gebeuren. Er is ook een moskee in de buurt, wat een aantal van de respondenten fijn vindt. In de wijk is niet genoeg samenhang. Graag zien de bewoners meer activiteiten om de onderlinge contacten te bevorderen. Verder vinden de respondenten het jammer dat het spreekuur van de wijkagent is weggefallen. Ook missen ze een huisarts, een normale school (er is een school voor speciaal onderwijs) en vinden ze dat er wel leuke speeltuintjes zijn in de wijk, maar niet genoeg. De sociale contacten in de wijk zijn goed, de respondenten zeggen dat ze leuke, lieve burens hebben, waarbij ze regelmatig op bezoek gaan. Overlast wordt in deze wijk regelmatig ervaren. Een aantal respondenten ziet ook wel eens geweld op straat. Eén respondent vertelt dat er soms wel eens iemand in de wijk ineens schreeuwt in de straat. De werkloosheid in de wijk is hoog, één respondent meldt fraude met uitkeringen en is van mening dat de gemeente daar meer op mag controleren.

In totaal zijn de enquêtes ingevuld door 90 gezinnen, bestaande uit 334 personen, waarvan 151 ouders/verzorgers en 179 jongeren. De resultaten uit de vragenlijst duiden dat bewoners de gezondheid en gezondheidsbeleving van zichzelf en het eigen gezin over het algemeen zeer positief beoordelen. De bewoners scoren positief op de gezonde-regio-elementen 'gezond gedrag', 'bewegen', 'slapen', 'sociaal', 'zingeving' en 'gezonde voeding'. Minder positief beoordelen de bewoners de elementen 'balans' en 'financiën'. Bewoners die de eigen gezondheid als goed beoordelen, hebben ook vaak een gezond gewicht, doen betaald werk of gaan naar school. Verder valt de positieve werking van lidmaatschap bij een vereniging op: bewoners die lid zijn van een vereniging scoren hoger op de elementen 'gezond gedrag', 'bewegen', 'sociaal', 'voeding' en 'zingeving'.

Er zijn geen verschillen in scores tussen ouders en kinderen, behalve bij het element 'financieel'. Kinderen scoren daarbij iets lager dan ouders, wat verklaard kan worden doordat kinderen een mindere mate van financiële zelfstandigheid kennen. Mensen die de eigen gezondheid positief inschatten, scoren hoger op 'balans' en op 'gezond gedrag'. Diegenen die het eigen gewicht als gezond inschatten ( $n=276$ ), scoren hoger op 'slapen'. Respondenten die hoger scoren op 'gezond gedrag', scoren iets, maar niet significant, hoger op het element 'financieel'. Bij een vergelijking tussen mensen die wel of niet werkloos zijn, valt op dat er significant verschillende scores zijn op de elementen 'balans', 'gezond gedrag', 'bewegen' en 'financieel'. Diegenen die werkloos zijn ( $n=37$ ), scoren hoger op 'gezond gedrag' en 'bewegen', maar lager op de elementen 'balans' en 'financieel'. Mensen die lid zijn van een vereniging ( $n=98$ ), scoren hoger op de elementen 'gezond gedrag', 'bewegen', 'sociaal', 'voeding' en er is een klein (niet significant) verschil op het element 'zingeving'.

In algemene zin kan men stellen dat de uitkomsten van de kwantitatieve en kwalitatieve dataverzameling een positiever beeld tonen van de gezondheidssituatie en het wonen in de twee wijken dan op basis van de objectieve data uit de Zeelandscan herleid kon worden. Dat kan verklaard worden doordat de gezinnen die zich hebben aangemeld voor dataverzameling meer aandacht hebben voor gezond leven. Een andere verklaring

kan zijn dat de respondenten beperkte gezondheidsvaardigheden kennen en daarom de eigen gezondheid positiever inschatten dan op basis van objectieve metingen uitkomt. Ten slotte, zowel bij de kwantitatieve als kwalitatieve dataverzameling waren altijd medewerkers van maatschappelijk werk aanwezig. Dat kan ervoor gezorgd hebben dat antwoorden geladen werden door sociale wenselijkheid.

## 3.2 Resultaten fase 2

De resultaten uit de tweede fase zijn verkregen uit bewonersbijeenkomsten, waarbij eerst de resultaten uit de eerste fase aan bewoners zijn voorgelegd en waarna via het proces van cocreatie interventies zijn opgesteld op die gebieden van gezondheid die bewoners zelf belangrijk achtten en die via de PAR-methode werden gemonitord. Ook wethouders en medewerkers van de gemeente Goes waren bij de bewonersavonden aanwezig. Opvallend was dat de bewoners de aanwezigheid van wethouders en medewerkers van de gemeente niet in eerste instantie koppelden aan gezondheid. Eerst werden vooral aspecten van maatschappelijke aard en veiligheid aangedragen door de bewoners, pas in latere instantie kwamen behoeften en ideeën rondom gezondheidsbevordering naar boven.

De bewoners in wijk 1 gaven aan dat er een probleem is met de huizenvoorraad, vooral voor alleenstaande ouders en ouderen met een laag inkomen zijn er niet genoeg doorstroommogelijkheden. Bestaande huizen en flats zijn te duur voor sommige inwoners. De bewoners willen graag in hun eigen wijk blijven, in de buurt van familie en vrienden. Bewoners denken dat maatschappelijk werk oplossingen kan bieden voor mensen die momenteel in die situatie zitten. Een gesprek met de Regionale Woningbouw Stichting kan mogelijk uitkomst bieden. Verder is er misschien een mogelijkheid om leegstaande kantoren een nieuwe invulling te geven.

Een tweede punt was de verlichting bij de voetbalkooien in de wijk. Die is volgens de bewoners niet toereikend en dat wordt als eng en onveilig ervaren. Het uitschakelen van de verlichting bij de voetbalkooi is echter een bewuste keuze, om het gebruik ervan 's nachts onmogelijk te maken en op die manier geluidsoverlast voor de omwonenden te beperken. Misschien moet er naar een andere oplossing gezocht worden. Voor defecte verlichting bestaat een meldpunt, maar omdat dit niet bekend lijkt voor veel bewoners, moet daar meer bekendheid aan gegeven worden. Als het gaat om energiebesparing, dan is het goed om de lichten te vervangen door ledlampen, maar dat wordt al gedaan.

Een laatste, en voor dit project het meest belangrijke, punt dat naar voren kwam uit de bewonersbijeenkomst, is de nood aan een groter aanbod aan beweegactiviteiten. Momenteel vallen activiteiten soms samen met de Nederlandse les, waardoor niet iedereen mee kan doen. De bewoners willen ook beter gebruik maken van het zwembad, maar niet iedereen kan zwemmen of zelfstandig bij het zwembad geraken, bijvoorbeeld omdat men niet kan fietsen. Op het vormen van aparte groepen werd positief gereageerd (bijvoorbeeld activiteiten voor vrouwen of voor ouderen).

Uit de bewonersavond in wijk 2 kwam naar voren dat er veel behoefte bestaat om meer samenhang te creëren en elkaar beter te leren kennen. Bewoners noemden oplossingen zoals 's avonds meer activiteiten organiseren, ook voor nieuwe inwoners (uitstapjes, koken en eten, bingo, fietsen, wandelen, fitness, naailes). Een wijkinformatie What's App zou ook uitkomst kunnen bieden, maar die moet wel heel beperkt worden gehouden, anders is het niet meer effectief. Er moeten ook meer activiteiten komen voor kinderen tot 12 jaar (hutten bouwen, samen koken, knutselen, voetbal, ...) en voor 12- tot 18-jarigen (filmpjes, muziek, sporten, koken, inloop, ...). De bekendheid van al bestaande activiteiten moet verbeterd worden, maar er wordt op dit moment door het SMWO een boekje gemaakt met die informatie, dat binnenkort verspreid zal worden met de hulp van een aantal aanwezige bewoners. Door het organiseren van activiteiten voor verschillende leeftijdsgroepen hopen de bewoners dat jongeren niet meer rond de speelplaatsen verzamelen om te blowen en dan jongere kinderen die er willen spelen, wegsturen of bang maken. Ook willen ze meer positieve aandacht voor die groep, zodat ze alternatieven krijgen in hun eigen buurt en niet naar een andere wijk hoeven voor activiteiten.

### 3.3 Resultaten fase 3

Tijdens de bewonersavonden zijn een aantal concrete interventies opgesteld gericht op gezonde voeding (n=4), meer bewegen (n=4) en het verbeteren van gezondheidsvaardigheden en de ervaren gezondheid (n=2). Die interventies zijn opgestart in de derde

#### **Er werden interventies opgesteld gericht op gezonde voeding, meer bewegen en het verbeteren van gezondheidsvaardigheden.**

fase van het project. De interventies op het gebied van gezonde voeding zijn divers. Zo omvatten ze bijeenkomsten om gezond eten klaar te maken en aan te bieden aan inwoners, met als doel gezinnen met een lage SES te werven voor het project, of gezonde barbecues

georganiseerd door ouders. In het proces hebben de ouders zelf een diëtiste gevraagd om mee te denken. De barbecue werd georganiseerd om met nog meer gezinnen die in dezelfde situatie zitten in aanraking te komen. Daarnaast was het doel om ouders bewust te maken dat een barbecue ook gezond kan zijn. Voor de organisatie daarvan hebben zij een tegenprestatie gehad. De ouders hebben zelf inkopen gedaan, al het benodigde materiaal geregeld, het eten klaargemaakt en bewoners geworven. Bewoners hebben bij de voedselbank flyers uitgedeeld om in contact te komen met de doelgroep. Enkele bewoners van de doelgroep hebben daarbij geholpen en hun verhaal gedeeld met de cliënten van de voedselbank. Samen met stichting 'het goede doel de Bevelanden' worden etentjes uit eigen tuin georganiseerd waarbij de gezinnen die meedoen verder betrokken worden in de andere interventies in het project.

Ook de interventies gericht op meer bewegen zijn uiteenlopend. Zo werden mogelijkheden tot zwemmen georganiseerd voor mensen die nooit in het zwembad kwamen (zwemles voor ouders en chronisch zieken). Ook werd zwemmen met ouders en kin-



deren georganiseerd, net zoals een bewegingsfestival in het sportcentrum van de gemeente. Ten slotte werd kind-ouderyoga opgezet.

De interventies met betrekking tot het verbeteren van de ervaren gezondheid omvatten ten eerste motiverende gespreksvoering tijdens bijeenkomsten om deelnemers te stimuleren de gezondheid van zichzelf en de kinderen te verbeteren. Daardoor nam een aantal ouders het besluit te participeren in de beweegactiviteiten. Een voorbeeld is de uiteindelijke stap naar het zwemmen met chronische zieken. Ten tweede zijn een aantal gezonde ontbijten georganiseerd, waarbij informatie werd verstrekt over een gezonde leefstijl, maar ook over financiën. Momenteel zijn de interventies in volle uitvoering en zijn ongeveer honderd gezinnen bestaande uit 120 ouders en 160 kinderen betrokken.

## 4 Conclusie

Het doel van het project 'Goes gezond samen in beweging' is gezinnen met een hoge mate van kansarmoede via actieve participatie te bewegen naar een gezonde leefstijl en zodoende de preventie naar gezondheidsrisico's te vergroten. In het monitoren van het project is daarbij specifiek gekeken naar uitkomsten van actieve participatie van gezinnen met kansarmoede bij het ontwikkelen en uitvoeren van gezondheidsbevorderende interventies.

Ervaringen in dit project leren ons dat ook ouders in gezinnen met kansarmoede het beste voor hun kinderen willen en daar veel voor over hebben. Die motivatie biedt mogelijkheden om gezondheidsbevorderende interventies in de gezinnen op te zetten. Maar, veel van de gezinnen in de doelgroep van dit project kennen minder positieve ervaringen met representanten van organisaties met betrekking tot hulpverlening en gemeenten en lijken moeilijk te motiveren voor actieve participatie. Door de participatieve benadering vanuit de PAR-methode en het direct aansluiten bij de leefwereld van de doelgroep, lijkt het dat het project er wel degelijk in slaagt om gezinnen met kansarmoede te bereiken en te betrekken.

Resultaten duiden dat in het begin het opbouwen van vertrouwen via persoonlijk contact belangrijk is. Bij sommige gezinnen is het nodig om een paar keer binnen te komen voor men gaat deelnemen aan interventies. Het ver-

spreiden van voorlichting over het project via deelnemers zelf of bestaande voorzieningen in de wijk (*early adopters* in het project, opbouwwerkers in de wijk en aansluiten bij voedselbank of ruilwinkel) werkt. Voorlichting in grote groepen of via minder persoonlijke (sociale) media is weinig effectief. Gezien de omvang van de geïncludeerde wijken is de huidige omvang van gezinnen nog niet voldoende en zullen meer mensen

**Omdat de gezinnen zelf mee interventies opzetten, sluiten die beter aan bij de eigen leefwereld.**

betrokken moeten worden. Omdat de gezinnen zelf mee interventies opzetten die te maken hebben met gezond leven, bewegen en/of voeding, sluiten die beter aan bij de eigen leefwereld, wat resulteert in hogere deelname. Op het moment van schrijven is fase 3 volop in uitvoering. Meerdere gezondheidsbevorderende interventies zijn gaande en steeds meer inwoners worden daarbij betrokken. Aan het eind van fase 3 volgt als afsluiting van dit project een procesevaluatie en effectmeting.

## Noot

1. Zie [www.zeelandscan.nl](http://www.zeelandscan.nl).

## Hoofdstuk 8

# Gezondheid zonder papieren

### Een verkennend onderzoek in Antwerpen

Alexis Andries, Roy Remmen, Xavier de Bethune, Greet Erven

In België hebben mensen zonder wettig verblijf toegang tot gezondheidszorg via de procedure Dringende Medische Hulp (DMH). Onderzoek toont echter aan dat slechts 10% à 20% van de doelgroep via DMH aan gezondheidszorg geraakt. Dat staat in contrast met de bijzondere kwetsbaarheid en de hoge morbiditeits- en mortaliteitsgraad van deze groep. Drempels in de toegang tot zorg kunnen ernstige gevolgen hebben op de gezondheid van mensen zonder wettig verblijf. Ze versterken bestaande gezondheidsrisico's en kunnen door allerlei mechanismen de kostprijs van het gezondheidssysteem verhogen. In 2016 telde Antwerpen bijna 1.600 DMH-begunstigden, voor een geschatte populatie van 8.000 à 14.000 mensen zonder wettig verblijf. Tussen 2012 en 2016 werd 39% tot 54% van de nieuwe DMH-aanvragen in Antwerpen geweigerd. Die cijfers bevestigen de moeilijke toegang tot DMH. Daarnaast suggereren gegevens van Antwerpse huisartsen en ziekenhuizen dat mensen zonder verblijf vaker zonder dan met DMH een beroep doen op gezondheidszorg, vermoedelijk in hoge mate via spoed. Er zijn dus nogal wat paradoxale effecten bij de (afwezige) medische zorgen voor deze kwetsbare groep. Zowel federale overheden als lokale besturen kunnen maatregelen nemen om de toegankelijkheid van gezondheidszorg voor mensen zonder verblijf te verbeteren, in overeenstemming met de beschikbare literatuur. Verder onderzoek blijft aangewezen.

»»» zonder wettig verblijf, dringende medische hulp,  
toegang tot gezondheidszorg, drempels

## 1 Inleiding

Met dit hoofdstuk brengen we de toegang tot gezondheidszorg voor mensen zonder wettig verblijf in Antwerpen beter in kaart. Het vertrekpunt van dit verkennend onderzoek bevindt zich in het werk van Dokters van de Wereld Antwerpen en de vaststelling dat een omvangrijke en bijzonder kwetsbare groep uitgesloten is van belangrijke gezondheidszorg.

Mensen zonder wettig verblijf die geen ziekteverzekering hebben, kunnen toegang tot de gezondheidszorg verkrijgen via de procedure Dringende Medische Hulp (DMH), na

aanvraag bij het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) van hun gemeente, op voorwaarde dat hun behoeftigheid is aangetoond tijdens een sociaal onderzoek en de nood aan medische zorgen door een arts of tandarts wordt geattesteerd. Eenmaal toegekend, kan DMH alle noodzakelijke gezondheidszorgen omvatten, zowel preventief als curatief, verleend in een ziekenhuis of ambulante.

Die procedure is echter bijzonder complex en de drempels zijn zo talrijk dat slechts een klein deel van de doelgroep via die weg aan gezondheidszorg geraakt. Dat kan grote problemen geven omdat die mensen geen toegang hebben tot de reguliere arbeidsmarkt of maatschappelijke dienstverlening en daarom niet in staat zijn om gezondheidszorg van bijvoorbeeld dure hospitalisatiekosten en andere behandelingen zelf te betalen.

Zo schatte het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE) dat slechts 10% tot 20% van het geschatte aantal personen zonder wettig verblijf in 2013 een beroep deed op gezondheidszorg via DMH. Ter vergelijking, dat percentage ligt rond 90% voor de algemene bevolking gedekt door de verplichte ziekteverzekering (Roberfroid, Davrin, Keygnaert, Desomer e.a., 2015a).

Aangezien mensen zonder wettig verblijf een bijzonder kwetsbare groep vormen, is de dekkinggraad via de DMH-procedure, die een brede toegang tot preventieve en curatieve zorgen mogelijk moet maken, dan ook paradoxaal laag te noemen. In dit artikel willen we op basis van beschikbaar cijfermateriaal, relevante literatuur en bevraging

van gezondheidsactoren nagaan of deze discrepantie in Antwerpen terug te vinden is. Gelet op de hoge zorgnood proberen we ook in te schatten in hoeverre mensen zonder wettig verblijf toegang vinden tot gezondheidszorg buiten de DMH-procedure, via welke kanalen dit

## **De dekkinggraad van de procedure Dringende Medische Hulp is laag.**

dan gebeurt en wat de mogelijke gevolgen hiervan zijn op de zorgverlening aan en de gezondheid van deze groep.

We schenken ook aandacht aan het Belgisch wetgevend kader, op zoek naar drempels die specifiek voortvloeien uit formele verplichtingen en de manier waarop ze op lokaal niveau worden toegepast. Zodoende willen we de problematiek van toegang tot zorg voor mensen zonder wettig verblijf beter in kaart brengen, geïllustreerd met gegevens uit de Antwerpse context. Dat biedt overheden argumenten om hun beleid aan te passen en de toegang tot reguliere, preventieve en terugbetaalde gezondheidszorg voor deze doelgroep te verbeteren.

Dit hoofdstuk wordt als volgt gestructureerd. Na een definiëring van de doelgroep bekijken we empirisch onderzoek over de gezondheidstoestand van mensen zonder wettig verblijf. Vervolgens beschrijven we het wetgevend kader dat in België de toegang tot zorg voor mensen zonder verblijf regelt, beter bekend als Dringende Medische Hulp. Daarna zoomen we in op de drempels van die procedure en besteden we aandacht aan

een nieuw wetsvoorstel rond Dringende Medische Hulp. Alvorens te besluiten, doorlopen we enkele mogelijke gevolgen van de gebrekkige toegang tot zorg. Ook reiken we pistes voor verder onderzoek aan.

## 1.1 Mensen zonder wettig verblijf: benaming en omschrijving

Internationale organisaties zoals PICUM (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants) stellen dat het gebruik van de term 'illegaal' schadelijk, niet correct en discriminerend is. In het Nederlands wordt het gebruik van 'mensen zonder wettig verblijf' of 'zonder papieren' aangemoedigd. In de internationale literatuur worden doorgaans de termen *undocumented* of *irregular* gebruikt.<sup>1</sup>

Het Agentschap Integratie en Inburgering (2018) onderscheidt vier categorieën van mensen zonder wettig verblijf:

- **Uitgeprocedeerden:** zij hebben een verblijfsprocedure doorlopen en hadden een tijdelijk verblijfsdocument (bijvoorbeeld asielzoekers of gezinsherenigers). Hun verblijfsaanvraag is definitief geweigerd. Ze zijn hun tijdelijke verblijfsrecht kwijt, maar blijven toch in België.
- **Overstayers:** zij zijn als toerist België binnengekomen of ze kregen als student of arbeidsmigrant een tijdelijk verblijfsstatuut. Ze bleven langer dan hun visum of tijdelijk verblijfsdocument toestond, waardoor hun verblijf onwettig werd.
- **Pendelmigranten:** zij wisselen wettig en onwettig verblijf af. Vaak zijn het burgers van de Europese Unie. Als toerist kunnen ze drie maanden legaal verblijven. Na die drie maanden moeten ze in principe voor drie maanden het land verlaten: pas daarna kunnen ze zich opnieuw melden. Tijdens die wachtperiode keren ze vaak geen volle drie maanden terug naar hun herkomstland waardoor ze onwettig op het grondgebied verblijven.
- **Clandestiene migranten:** zij staken clandestien de grens over en startten nooit een verblijfsprocedure.

## 1.2 Hoe groot is de groep mensen zonder wettig verblijf?

Mensen zonder wettig verblijf worden niet geregistreerd, officiële cijfers en statistieken zijn dus niet beschikbaar en schattingen zijn onzeker of weinig betrouwbaar (Jandl, Vogel, & Iglicka, 2008). In het Clandestino-rapport van 2009, uitgevoerd in opdracht van de Europese Commissie, werd voor het eerst gepoogd om goed gedocumenteerde en gestructureerde informatie te produceren over de omvang van irreguliere migratie in Europa (Clandestino, 2009). Een database met schattingen van twaalf Europese landen werd opgemaakt en gerangschikt naar kwaliteit. Vervolgens maakten de onderzoekers geaggregeerde schattingen voor de EU27 op basis van informatie uit de twaalf landen

en bijkomende literatuur over de vijftien andere lidstaten. De auteurs concludeerden voor de EU27 dat het aantal mensen zonder wettig verblijf zou variëren tussen 7% en 13% van het aantal vreemdelingen met een wettig verblijf.<sup>2</sup> Op 1 januari 2018 telde België 1.357.556 ingeschreven vreemdelingen.<sup>3</sup> Dat zou betekenen dat er 95.000 à 176.000 mensen zonder papieren in België verblijven, wat goed is voor 0,8% tot 1,5% van de algemene bevolking.

### 1.3 De gezondheidstoestand van mensen zonder wettig verblijf

In deze paragraaf reiken we een aantal studies aan waaruit blijkt dat het migratieverleden, het statuut, de toegankelijkheid van zorg en de levensomstandigheden van mensen zonder wettig verblijf hun gezondheid negatief beïnvloeden. Het is niet onze bedoeling om een exhaustief overzicht aan te bieden; we weerhouden in het kader van deze introductie voornamelijk gegevens uit recente literatuurreviews, aangevuld met een selectie van relevante studies. Belangrijk om te vermelden, is ook het feit dat er weinig onderzoek bestaat naar deze doelgroep en dat studies vaak inconsistente terminologie bevatten en zich baseren op onvolledige of onvergelykbare data. Dat is natuurlijk gelinkt met het feit dat gegevens over deze groep weinig of niet terug te vinden zijn in officiële statistieken en databases.

Kuehne, Huschke en Bullinger (2015) stellen dat een onwettig verblijf een negatieve impact heeft op de subjectieve gezondheid, zowel mentaal als fysiek, met een hogere morbiditeits- en mortaliteitsgraad als gevolg. Niet alleen de socio-economische levensomstandigheden, maar ook de langdurige stress en het uitstellen van zorg zijn volgens de onderzoekers doorslaggevend. De angst voor deportatie en het leven in de illegaliteit – concludeert de studie – beïnvloedt de gezondheid in negatieve zin, affecteert rechtstreeks de mentale gezondheid, bemoeilijkt de toegang tot grondrechten en verlaat het moment waarop gezondheidszorg wordt gezocht.

Volgens De Vito, de Waure, Specchia, Parente e.a. (2016) hebben mensen zonder wettig verblijf een hoger risico op overdraagbare aandoeningen, beroepsgerelateerde klachten, verwondingen, geestelijke gezondheidsproblemen en gezondheidsproblemen bij moeder en kind. Martinez, Wu, Sandfort, Dodge e.a. (2015) geven aan dat mensen zonder verblijf vatbaar zijn voor hoge morbiditeits- en mortaliteitscijfers door stressvolle gebeurtenissen voor en na de migratie, zoals detentie, verkrachting, etnische zuivering, geweldpleging, armoede, foltering, enzovoort. Gezondheidsproblemen, zo concluderen de auteurs, worden gehandhaafd en vergroot door anti-immigrantenretoriek en beleid die de angst voor detentie versterken, taalbarrières en gebrek aan kennis over het gezondheidssysteem. Volgens Hacker, Anies, Folb en Zallman (2015) zou er ook sprake zijn van wijdverspreide discriminatie ten aanzien van mensen zonder wettig verblijf in de gezondheidszorg. Dat alles beperkt de toegang tot zorg en heeft negatieve gevolgen op de gezondheid van mensen zonder wettig verblijf. Suess, Ruiz Pérez, Ruiz Azarola en

Cerdà (2014) stellen dat een degradatie van de gezondheidstoestand frequent geobserveerd wordt na aankomst in het gastland, geassocieerd met ongunstige sociaaleconomische determinanten. De review geeft ook aan dat beperkingen in de toegang tot zorg een impact hebben op gezondheids promotie en preventie, vroegtijdige detectie, aangepaste behandeling van acute symptomen en chronische aandoeningen en bijgevolg de individuele en collectieve gezondheid.

Winters, Rechel, de Jong en Pavlova (2018) wijzen erop dat de meeste studies een ondergebruik van gezondheidszorg door mensen zonder verblijf vaststellen. Daarenboven is de zorg, wanneer beschikbaar, vaak onaangepast of onvoldoende. Ook de Jong, Pavlova, Winters en Rechel (2017) concluderen dat een onwettig statuut de gezondheidsrisico's vergroot en het gebruik van gezondheidszorg verhindert. Een beperkte toegang tot gezondheidszorg zou leiden tot meer vermijdbare ziekenhuisopnames bij mensen zonder verblijf in vergelijking met reguliere migranten, concludeert onderzoek van Mipatrini, Addario, Bertolini, Palermo e.a. (2017) na analyse van 85.309 ziekenhuisopnames in Siciliaanse ziekenhuizen. Een beperkte toegang zou ook alternatieve zorgstrategieën induceren die negatieve effecten hebben op de gezondheid (Biswas, Kristiansen, Krasnik, & Norredam, 2011). Alternatieve circuits zijn op hun beurt vaak beperkt in hun aanbod en overbevraagd (Hacker e.a., 2015).

Tot slot vermelden we een recente studie over de impact van een Spaanse hervorming waarbij de toegang tot gezondheidszorg voor mensen zonder wettig verblijf drastisch werd ingeperkt. Waar voordien de gezondheidszorg in Spanje universeel toegankelijk en kosteloos was voor iedereen, werd vanaf september 2012 de toegang voor mensen zonder wettig verblijf beperkt tot spoedeisende zorg alleen, met twee uitzonderingen: gezondheidszorg tijdens de zwangerschap, de bevalling en de kraamperiode en gezondheidszorg voor minderjarigen. Het onderzoek van Mestres, López-Casnovas en Castelló (2018) toont een stijging van 15% van de mortaliteit bij mensen zonder wettig verblijf tijdens de eerste drie jaren van de hervorming. Hiermee wordt bewijs aangeleverd, zo concluderen de auteurs, dat beperkingen in de ziektekostverzekering voor migrantenpopulaties uitgesproken negatieve gevolgen hebben op hun gezondheidstoestand (zie ook Legido-Quigley, Pajin, Fanjul, Urdaneta e.a., 2018).

We kunnen dus met De Vito e.a. (2016) besluiten dat het verbeteren van de toegang tot gezondheidszorg voor mensen zonder wettig verblijf een dringende aangelegenheid is, aangezien het gebrek aan toegang ernstige en aantoonbare gevolgen heeft voor de gezondheid en het welzijn van deze groep.

## 2 Toegang tot zorg voor mensen zonder wettig verblijf

### 2.1 De Belgische situatie

#### 2.1.1 De procedure Dringende Medische Hulp (DMH)

Volgens artikel 1 van de organieke OCMW-wet van 8 juli 1976 heeft elke persoon “recht op maatschappelijke dienstverlening.<sup>4</sup> Deze heeft tot doel eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid.” Deze dienstverlening kan van materiële, sociale, geneeskundige, sociaal-geneeskundige of psychologische aard zijn. Voor mensen die illegaal in het land verblijven, is de taak van het OCMW beperkt tot het verlenen van dringende medische hulp (artikel 57 § 2). Verder stelt de organieke OCMW-wet dat de “Koning kan bepalen wat onder dringende medische hulp begrepen moet worden”.

Het koninklijk besluit (KB) van 12 december 1996<sup>5</sup> heeft DMH gedefinieerd als “hulp die een uitsluitend medisch karakter vertoont en waarvan de dringendheid met een medisch attest wordt aangetoond”. Volgens het KB kunnen de volgende zorgen daaronder vallen: preventieve en curatieve zorgen, de zorgen die ambulante of in een verpleeginstelling verstrekt worden.

Het belang van die regeling werd als volgt bevestigd door het Grondwettelijk Hof (vertaling vanuit het Frans): “... de Dringende Medische Hulp [is] een essentieel element van het recht op maatschappelijke dienstverlening. Het gaat om een fundamenteel recht zonder hetwelk het recht op menselijke waardigheid niet gegarandeerd kan worden”.<sup>6</sup>

In tegenstelling tot wat de naam doet vermoeden, is DMH dus niet beperkt tot spoedeisende zorgen, maar kan ze alle preventieve of curatieve, ambulante of residentiële zorgen omvatten. De overheid heeft niet concreet bepaald op welke zorgen de hulpvrager al dan niet recht heeft. Het is de taak van de zorgverstrekker om dat te bepalen.<sup>7</sup> Die visie wordt bekrachtigd door de Orde van Geneesheren in een advies van 2015, waarin de Nationale Raad stelt dat “de medische zorg aan vreemdelingen die onwettig in België verblijven, niet beperkt kan worden tot de onmiddellijke en dringende zorg die van levensbelang is, maar alle zorg nodig voor een leven in menselijke waardigheid dient te omvatten”.<sup>8</sup>

In theorie kunnen alle medische verstrekkingen met een RIZIV-nomenclatuurnummer of pseudonomenclatuurnummer<sup>9</sup> terugbetaald worden in het kader van de DMH-procedure, alsook medicatie, met uitzondering van D-medicatie.<sup>10</sup> De algemene regels met betrekking tot de administratieve aandachtspunten of de terugbetaling zijn terug te vinden in een informatiedocument van de Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie (POD MI, 2018a). Daarmee kunnen mensen zonder verblijf, althans in theorie, toegang krijgen tot ongeveer dezelfde verstrekkingen als Belgen met een verplichte verzekering.



De procedure verloopt via het OCMW van de hoofdverblijfplaats van de hulpvrager. Het OCMW voert een sociaal onderzoek uit om na te gaan of de persoon aan de voorwaarden voldoet: hij of zij verblijft op het grondgebied van het OCMW, is zonder wettig verblijf en bevindt zich in staat van behoeftigheid. Het KB van 12 december 1996 voorziet ook de strikte vertrouwelijkheid van de gegevens die verzameld worden in het kader van de procedure. Die kunnen niet aangewend worden voor andere doeleinden dan de terugbetaling. Een specifiek medisch attest, uitgereikt door een arts of tandarts, is vereist om daarop recht te hebben. Het OCMW van de verblijfplaats kan dan een betalingsverbintenis of medische waarborg afleveren waarmee de hulpvrager toegang krijgt tot gezondheidszorg.

### 2.1.2 Een weinig gebruikte procedure

Hoewel België door de wet op DMH het fundamentele recht op gezondheidszorg erkent en toegankelijk wil maken voor mensen die zonder legale verblijfstitel op Belgisch grondgebied verblijven, stellen sleutelactoren zoals het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV & Dokters van de Wereld, 2014) of het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (Roberfroid, Dauvrin, Keygnaert, Desomer e.a., 2015b) vast dat de procedure om dat recht te laten gelden, bijzonder complex en nefast is voor alle partijen.

In 2015 onderzocht het KCE de gangbare praktijken voor het toekennen van DMH in België. Daaruit bleek dat 10% tot 20% van de mensen zonder wettig verblijf in 2013 contact had met de gezondheidsdiensten via DMH (Roberfroid, Dauvrin, Keygnaert, Desomer e.a., 2015b). Dat percentage ligt rond 90% voor de algemene bevolking gedekt door de verplichte ziekteverzekering, ongeacht leeftijd en geslacht. Een onderzoek van Chauvin, Parizot en Simonnot (2008) kwam tot gelijkaardige conclusies: hoewel 98% van de Belgische steekproef van 122 patiënten voldeed aan de wettelijke criteria van DMH, had slechts 10% een medische waarborg van het OCMW. Het onderzoek gaf ook aan dat slechts 58% van de respondenten zijn rechten kende, dat 32% wist welke stappen te ondernemen en dat 20% effectief stappen had ondernomen om DMH te verkrijgen, waarvan dus de helft met succes (10%). Van de elf landen betrokken in dit onderzoek was de kloof tussen het theoretische recht op gezondheid en de effectieve toegang tot gezondheidszorg in België het grootst. Nicaise, Schockaert, Wets en Deboscher (2011) toonden op hun beurt, in een onderzochte steekproef van 170 mensen zonder wettig verblijf, dat slechts een op de twee de DMH-procedure kent en van de geïnformeerde mensen slechts een op de drie effectief stappen zet om zijn recht te doen gelden.

### 2.1.3 Een zeer complexe procedure

In het hogergenoemde KCE-rapport werden de drempels beschreven die mensen zonder verblijf tegenkomen als ze op zoek gaan naar gezondheidszorg. Die werden geïdentificeerd aan de hand van interviews met OCMW-verantwoordelijken en mensen zonder wettig verblijf, een review van de grijze literatuur over ongedocumenteerde migranten in België, analyse van gegevens van OCMW's, de POD MI en de Hulpkas voor Ziekte- en

Invalideitsverzekering (HZIV), focusgroepen met zorgverstrekkers en ziekenhuismanagers en brainstormsessies met sleutelfiguren uit overheidsdiensten en middenveldorganisaties.

Een eerste vaststelling is de variabiliteit in de manier waarop OCMW's het sociaal onderzoek invullen, onder andere op het niveau van de vereiste bewijsstukken, met grote verschillen tussen gemeenten in het percentage weigeringen als gevolg. Ook de toegekende dekking varieert van OCMW tot OCMW: het kan globaal of beperkt zijn, enkel zorgen met een RIZIV-nomenclatuur dekken of meer, van korte of langere duur zijn. Vervolgens is er sprake van een belangrijke administratieve last voor het OCMW en een hoge complexiteit voor de hulpvrager. Een voorbeeld daarvan zijn de territorialiteitsvoorwaarden<sup>11</sup> voor een doelgroep gekenmerkt door een hoge mobiliteit en wisselende verblijfplaatsen. Er is ook een blijvende verwarring rond de term 'Dringende Medische Hulp', die vaak restrictief wordt geïnterpreteerd en kan leiden tot minder goede verzorging of het miskennen van de ernst van een situatie. In het algemeen beschikken zowel de mensen zonder wettig verblijf als de zorgverleners over onvoldoende informatie over de exacte draagwijdte van DMH en de stappen die gevolgd moeten worden. Ook de communicatie vanuit de overheid is niet altijd duidelijk over een aantal operationele punten.

Het Groenboek over de toegankelijkheid van zorg, een initiatief van het RIZIV in samenwerking met Dokters van de Wereld, maakt melding van de volgende bijkomende drempels: de schrik om zich tot een openbare dienst te wenden, de te lange wachttijd om DMH te verkrijgen en het probleem voor de patiënten om hun rechten te laten gelden bij een weigering van het OCMW om DMH toe te kennen (RIZIV & Dokters van de Wereld, 2014). Het is voor deze kwetsbare groep zeer moeilijk om het bestaande kader te begripen en om de verschillende fases van de procedure zonder begeleiding te doorlopen.

Beide rapporten concluderen dat de huidige procedure nefast is voor alle betrokken partijen. De toegang tot de gezondheidszorg voor de personen zonder wettig verblijf is complex, onzeker en variabel, met talrijke gevallen van zorguitsluiting en/of -onderbreking als gevolg. De administratieve procedures zijn zwaar en duur voor de OCMW's, het praktijkbeheer van de zorgverstrekkers wordt bemoeilijkt en het is voor de publieke

overheden ook ingewikkeld om de zorgpraktijk en de kosten te monitoren. Dat alles kan leiden tot discriminerende beslissingen en tot een ongelijkwaardige toegang tot de gezondheidszorg.

## **De toegang tot gezondheidszorg voor de personen zonder wettig verblijf is complex, onzeker en variabel.**

### 2.1.4 Het aantal begunstigden van Dringende Medische Hulp

Tabel 1 geeft een overzicht van het aantal begunstigden tussen 2009 en 2016 in de steden met het grootste aantal begunstigden. De cijfers voor 2017 zijn nog niet beschikbaar. De daling van het aantal begunstigden tussen 2009 en 2012 heeft te maken met

de regularisatiecampagne van 2009, waarbij ongeveer 43.000 mensen zonder wettig verblijf werden geregulariseerd, voornamelijk in de jaren 2010 tot en met 2012.<sup>12</sup> Het is aannemelijk dat de stijging van het aantal DMH-begunstigden vanaf 2013 in grote mate het gevolg is van een nieuwe toename van het aantal mensen zonder wettig verblijf die vanuit verschillende migratiekanalen en voor verschillende redenen, zoals asiel, clandestiene migratie, kort verblijf of gezinshereniging, in België aankomen, maar er niet in slagen een verblijfstitel te verkrijgen of te behouden (Algemene Directie Dienst Vreemdelingenzaken, 2017).

Opvallend in tabel 1 zijn de sterke variaties tussen steden in de evolutie van het aantal begunstigden zowel tussen 2009 en 2012 (daling door de regularisatie), 2013 en 2016 (nieuwe aangroei na de regularisatie) als 2009 en 2016. Wanneer we kijken naar uitschieters, stellen we vast dat Antwerpen de grootste daling van het aantal begunstigden heeft gekend in de periode tussen 2009 en 2016 (-40,9% in Antwerpen versus -7,7% in België), maar ook de sterkste groei tussen 2013 en 2016 (+57,1% in Antwerpen versus +18,4% in België). Een ander voorbeeld van uiteenlopende cijfers vinden we terug in de buurgemeenten Boom en Willebroek, met respectievelijk 1 DMH-begunstigde voor ca. 17.000 en 25 DMH-begunstigden voor ca. 25.000 inwoners (bron: POD-MI, 2016). Sluitende verklaringen voor deze en andere verschillen kunnen we in het kader van dit hoofdstuk en op basis van de beschikbare gegevens niet voorleggen. Het is echter aannemelijk te stellen dat de variabiliteit waarmee de DMH-procedure wordt toegepast (zie paragraaf 2.2) daarin een significante rol speelt. OCMW's kunnen zeer uiteenlopende praktijken hanteren met betrekking tot DMH.

**Tabel 1.** Aantal begunstigden van Dringende Medische Hulp van 2009 tot 2016 in steden met minstens 200 begunstigden (2016), België.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2009-2012 (%)	2013-2016 (%)	2009-2016 (%)
Antwerpen	2.707	1.886	1.055	812	1.018	1.317	1.465	1.599	-70,0	+57,1	-40,9
Gent	1.543	1.312	1.055	988	951	967	976	983	-36,0	+3,4	-36,3
Sint-Niklaas	239	232	210	280	332	387	332	328	+17,2	-1,2	+37,2
Mechelen	213	158	154	167	192	227	236	267	-21,6	+39,1	+25,4
Brussel (19 gemeenten)	13.367	13.322	11.326	10.606	10.395	10.753	11.135	11.730	-20,7	+12,8	-12,2
Luik	1.019	935	722	803	1.019	1.300	1.478	1.482	-21,2	+45,4	+45,4
Charleroi	264	362	363	326	270	377	325	382	23,5	+41,5	+44,7
Namen	50	54	54	67	96	221	276	357	34,0	+271,9	+614,0
Totaal (8 steden België)	19.402	18.261	14.939	14.049	14.273	15.549	16.223	17.128	-27,6	+20,0	-11,7
België)	23.338	21.484	17.993	17.739	18.187	19.838	20.612	21.530	-24,0	+18,4	-7,7

**Bron:** persoonlijke communicatie van de Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie, 11 april 2018.

## 2.2. De drempels in beeld

### 2.2.1 De Antwerpse situatie

#### *Aantal mensen zonder wettig verblijf in Antwerpen*

In overeenstemming met de formules van het Clandestino-rapport zouden er in Antwerpen 7.600 à 14.100 mensen zonder papieren verblijven, gebaseerd op de bevolkingscijfers van het jaar 2017 (521.946 inwoners waarvan 20,8% vreemdelingen<sup>13</sup>). In 2016 telde Antwerpen 1.599 DMH-begunstigden. Die cijfers komen overeen met het KCE-

rapport waarin de algemene dekkingsgraad van DMH wordt geschat op 10% à 20% van de totale doelgroep. Dat betekent dat in Antwerpen 6.000 à 12.500 mensen zonder verblijf geen toegang hebben tot terugbetaalde gezondheidszorg. We moeten hierbij vermelden dat die cijfers hypothetisch zijn. De gegevens die we hebben verzameld, zouden

**Geschat wordt dat er in Antwerpen 6.000 à 12.500 mensen zonder verblijf geen toegang hebben tot terugbetaalde gezondheidszorg.**

zelfs kunnen suggereren dat die aantallen een onderschatting zijn, gelet het hoge aantal patiëntcontacten zonder verzekering in de Antwerpse spoeddiensten (zie verder).

#### *Redenen van weigeringen door het OCMW van Antwerpen*

Een eerste evidente verklaring voor de lage dekkingsgraad van DMH kan gezocht worden in het percentage geweigerde DMH-aanvragen. Gegevens van het OCMW tonen dat het aantal weigeringen bij nieuwe DMH-aanvragen in Antwerpen schommelt tussen 39% en 54% (tabel 2). Die cijfers hebben geen betrekking op verlengingen van eerder toegekende medische waarborgen, die doorgaans vaker worden goedgekeurd. De belangrijkste redenen voor een negatieve beslissing van het OCMW bij eerste of nieuwe aanvragen, zoals aangegeven in tabel 3, betreffen de voorwaarden van het sociaal onderzoek die niet worden nageleefd of waaraan niet wordt voldaan (43,2% van de gevallen). Andere redenen voor weigering houden verband met de behoeftigheid (11,2% heeft een te hoog of een voldoende inkomen), het residuaire karakter<sup>14</sup> van het OCMW (11,2% put zijn rechten niet uit) en de territoriale competentie<sup>15</sup> (8,5% onbevoegdheidsverklaringen). We hebben geen verdere informatie over de categorie 'negatief met specifieke redenen' kunnen verkrijgen.

**Tabel 2.** Aantal weigeringen voor DMH in Antwerpen op eerste of nieuwe aanvragen, van 2012 tot 2016.

Unieke voorstellen DMH	2012	2013	2014	2015	2016
Medische waarborg weigeren	1.333	1.468	1.147	903	661
Percentage weigeren	54	46	39	42	44

Bron: OCMW Antwerpen Centrum 't Plein, antwoord op een schriftelijke vraag van OCMW-raadslid Lise Vandecasteele, 11 oktober 2017.

**Tabel 3.** Reden van weigeringen voor DMH op eerste of nieuwe aanvragen in 2016

Aantal klanten	2016	%
Weigert mee te werken aan sociaal onderzoek	184	25,7
Negatief met specifieke redenen	160	22,4
Niet naleven voorwaarden sociaal onderzoek	125	17,5
Put rechten niet uit	80	11,2
Onbevoegdheid van het OCMW	61	8,5
Inkomen is hoger dan leefloon/OCMW-norm	59	8,3
Voldoende inkomsten voor medische bijstand	21	2,9
Ziet af van hulpverlening	15	2,1
Afschaf vanwege verandering statuut	8	1,1
Geen werkelijk verblijf in België	2	0,3
<b>Totaal</b>	<b>715</b>	<b>100</b>

Bron: OCMW Antwerpen Centrum 't Plein, antwoord op schriftelijke vraag van OCMW-raadslid Lise Vandecasteele, 11 oktober 2017.

We gaan nu verder kijken naar het sociaal onderzoek, aangezien dat veruit het grootste struikelblok vormt voor het verkrijgen van DMH in Antwerpen. De algemene voorwaarden waaraan elke aanvrager van DMH moet voldoen, worden opgesomd in het informatiedocument van de POD MI (2018a) over de medische bewijsstukken in het kader van de wet van 2 april 1965 en het ministerieel besluit van 30 januari 1995. We doorlopen hieronder een aantal voorwaarden van het sociaal onderzoek om de complexiteit en hoge bewijslast van de procedure aan te tonen. Het informatiedocument bevat nog talrijke andere bepalingen.

Het informatiedocument vermeldt als algemeen aandachtspunt van het sociaal onderzoek dat het niet mogelijk is “een exhaustieve lijst van bepalingen waaraan het sociaal verslag moet voldoen weer te geven [...] daar elke situatie uniek is en soms bijzondere en steeds wisselende onderzoeksdaden vereist”. Hieruit blijkt dat OCMW's de bepalingen van het sociaal onderzoek op diverse wijzen kunnen toepassen.

Ook op het niveau van huisbezoeken kunnen OCMW's verschillende praktijken hantieren. Het informatiedocument stelt dat “voor de tussenkomst in medische kosten, het OCMW autonoom oordeelt of een huisbezoek noodzakelijk en nuttig is in de individuele context. Een huisbezoek is dus niet verplicht voor een tussenkomst in de medische kosten”, maar het wordt wel aanbevolen door de POD MI. In de praktijk zullen verschillende OCMW's, waaronder Antwerpen, stellen dat een huisbezoek onontbeerlijk is om DMH toe te kennen. Mensen zonder papieren wonen echter geregeld in bij huurders of eigenaars die niet instemmen met een huisbezoek van het OCMW. Indien ze de procedure voortzetten en hun adres aan het OCMW communiceren, dreigen ze hun slaapplek te verliezen na het huisbezoek. Indien ze geen adres doorgeven, zal de aanvraag doorgaans worden geweigerd wegens het niet naleven van of niet meewerken aan het sociaal onderzoek.

Aansluitend worden de punten opgesomd die “doorgaans wel vereist zijn om tot behoefte te beslissen [...] en vast te stellen dat alle voorwaarden zijn vervuld met betrekking tot het recht op terugbetaling van steun: identificatiegegevens en verblijfssituatie/

verblijfsstatuut; bestaansmiddelen; reden van verblijf (familiebezoek, asiel, medisch, ...); statuut op het moment van de medische verzorging; verzekeraarbaarheid; borgstelling; sociaal verslag omtrent de behoeftigheid van de aanvrager". Er zijn echter geen duidelijke richtlijnen hieromtrent. Zo kunnen OCMW's verschillende eisen opleggen op het niveau van de identificatiegegevens. Het informatiedocument stelt bijvoorbeeld dat het "voorleggen van officiële identiteitsdocumenten geen wettelijke vereiste [is]" voor personen zonder wettig verblijf en "kan gebeuren door alle middelen (dus zowel officiële documenten als niet-officiële documenten [...] zoals de naam op facturen of huurcontract). Als die er zijn, genieten officiële documenten de voorkeur". In de praktijk verplichten verschillende OCMW's, waaronder Antwerpen, hulpvragers om officiële identiteitsdocumenten met een herkenbare foto in te dienen, al dan niet geldig, zoals een paspoort of een bijlage van de Dienst Vreemdelingenzaken. Wanneer de aanvrager dergelijke documenten niet wil of kan voorleggen, zal het betreffende OCMW de hulpvraag kunnen weigeren op basis van een onvoldoende medewerking aan het sociaal onderzoek vanuit de redenering dat het in principe altijd mogelijk is om identiteitsdocumenten te recupereren, bijvoorbeeld via de ambassade van het land van herkomst.

Ook op het niveau van het onderzoek naar de bestaansmiddelen, en dus de behoeftigheid, zijn de procedures uiteenlopend. In het informatiedocument wordt een voldoende inkomen gedefinieerd als financiële middelen die groter zijn dan of gelijk zijn aan het corresponderende bedrag van het leefloon van de categorie waartoe de betrokkene behoort. Voor mensen zonder papieren, die per definitie geen toegang hebben tot de arbeidsmarkt en dus veroordeeld zijn tot zwartwerk om een inkomen te verwerven, is dat moeilijk of onmogelijk te bewijzen. Daarom zullen aanvragers tijdens het sociaal onderzoek zoveel mogelijk documenten moeten voorleggen, zoals huurcontracten, energiefacturen, schoolfacturen, openstaande schulden, enzovoort om de behoeftigheid aan te tonen. Niet alle aanvragers beschikken over zulke documenten. Bij gebrek aan voldoende bewijs kan het OCMW de hulpvraag weigeren, opnieuw op basis van het sociaal onderzoek.

In sommige OCMW's, zoals Antwerpen, wordt ook rekening gehouden met de geraamde kostprijs van de betreffende zorg. Echter, indien de zorgprijs invloed heeft op de behoeftigheidsbeoordeling, zullen aanvragen voor goedkopere, vaak preventieve zorgen minder kans maken op terugbetaling dan aanvragen voor duurdere, vaak curatieve zorgen. Daarnaast is het voor de hulpvrager bijzonder moeilijk om zelf aan een kostenraming te geraken.

Het OCMW is eveneens "gehouden bewijsstukken bij te voegen om te bewijzen hoe lang iemand al ononderbroken in België verblijft op het moment dat er medische zorgen verstrekt worden". Het informatiedocument spoort OCMW's aan om zoveel mogelijk elementen te verzamelen, want "hoe meer bewijsstukken er voorgelegd kunnen worden, hoe sterker het dossier is" en stipuleert verder dat "de betrokkene ertoe gehouden [is] elke nuttige inlichting nopens zijn toestand te geven, alsmede het centrum op de hoogte te brengen van elk nieuw gegeven dat een weerslag kan hebben op de hulp die hem wordt verleend".

Uiteindelijk wordt een sociaal verslag met motivering opgemaakt door de maatschappelijke werker van het OCMW. De motivering is een situatieschets die onder meer duidelijk maakt in welke omstandigheden de aanvrager leeft, afgesloten met een voorstel tot het al dan niet ten laste nemen van de kosten. Het is op basis van dat verslag dat de OCMW-raad zal beslissen om DMH al dan niet toe te kennen. Zoals ook vastgesteld in het KCE-rapport, beschikt de maatschappelijk werker over een interpretatiemarge om de hulpvraag te schatten en zijn er weinig formele controlemogelijkheden om te beoordelen of de motivering al dan niet gegrond is. Ook de politieke samenstelling van de OCMW-raad, die de uiteindelijke beslissing neemt, kan variaties tussen OCMW-praktijken versterken in functie van verschillende (politieke) visies op DMH.

Ten slotte is het belangrijk om aandacht te schenken aan de mogelijke sancties die het OCMW riskeert bij onregelmatigheden. De POD MI voert a posteriori controles uit van toegekende DMH-dossiers op basis van een steekproef. Als de procedure niet correct werd nageleefd, dat wil zeggen: als er noodzakelijke documenten ontbreken of er worden onregelmatigheden vastgesteld, zal het OCMW de overeenkomstige kosten uit eigen middelen moeten betalen. De POD MI kan ook een boete opleggen die wordt bepaald op basis van een extrapolatie van de resultaten van de controle in de steekproef naar alle DMH-dossiers van het OCMW.

Er is echter geen controle van de overheid op onrechtmatigheden bij geweigerde dossiers. Hulpvragers kunnen wel beroep aantekenen tegen een negatieve beslissing bij de bevoegde arbeidsrechtbank.

De bovenstaande analyse van het informatiedocument betreffende de vereisten van het sociaal onderzoek laat de hoge complexiteit van de procedure zien. Een aanzienlijke bewijslast rust bij de hulpvrager. Op talrijke punten blijven de richtlijnen eerder vaag en/of wordt er expliciet verwezen naar de autonomie van het OCMW. Daardoor worden variërende interpretaties van de minimale voorwaarden waaraan het sociaal onderzoek moet beantwoorden, mogelijk gemaakt.

Door het gecombineerde effect van onduidelijke richtlijnen en mogelijke sancties voor onrechtmatige toekenningen kunnen OCMW's geneigd zijn om de lat hoger te leggen dan strikt

### **Een aanzienlijke bewijslast rust bij de hulpvrager.**

vereist door de overheid, te meer omdat het informatiedocument zelf aanspoort om zoveel mogelijk documenten op te vragen. Niets belet OCMW's om weigeringen te motiveren vanuit de onmacht of onkunde van de hulpvrager om aan voorwaarden te beantwoorden die niet strikt noodzakelijk zijn voor een terugbetaling van de kosten. Zodoende krijgt een OCMW voldoende autonomie, zoals in Boom het geval lijkt te zijn, om voorwaarden op te leggen die het aantal DMH-begunstigden beperkt en bijgevolg ook een sterk afradend effect heeft op potentiële aanvragers.

### 3 De komende hervorming van Dringende Medische Hulp: een gemiste kans?

Er zijn sterke aanwijzingen dat beperkingen in de toegang tot zorg de gezondheids-toestand van mensen zonder wettig verblijf ongunstig beïnvloeden, met een negatieve impact op de volksgezondheid en het gezondheidsbudget. Het KCE oordeelde dat de huidige procedure nefast is voor alle partijen en stelde een lijst op van achttien punten voor een hervorming van DMH. In tabel 4 hebben we een aantal centrale aanbevelingen geselecteerd. De aanbevelingen, zo stelt het KCE nog, vormen één geheel en kunnen niet los van elkaar gezien worden.

**Tabel 4.** Selectie uit de aanbevelingen van het KCE voor een hervorming van DMH (Roberfroid e.a., 2015b).

Aanbeveling	Hervormingsvoorstel
De aanvraag tot medische hulp vergemakkelijken	De aanvraag van medische hulp hangt niet langer af van een medisch at-test voor DMH: men kan een aanvraag indienen zonder ziek te zijn. Indien de persoon geen vaste verblijfplaats heeft, wordt het OCMW waar-bij de aanvraag wordt ingediend, de facto beschouwd als het bevoegde OCMW.
De plaats van het onderzoek naar de bestaansmiddelen van de aanvrager herbe-kijken	De criteria voor onvoldoende bestaansmiddelen zouden voor alle OCMW's geharmoniseerd moeten worden. Als men over bestaansmiddelen beschikt boven deze drempel, mag dat geen reden vormen om medische hulp te weigeren, alleen een reden om de betaling van het remgeld te weigeren. Niet precies het inkomensniveau van de aanvrager kunnen bepalen (bv. zwartwerk), kan geen reden vormen om de medische hulp te weigeren.
Het huisbezoek wordt facultatief	Het niet uitvoeren van een huisbezoek door het OCMW kan geen reden zijn om medische hulp te weigeren als de redenen transparant worden toegelicht (bv. persoon zonder vaste verblijfplaats).
De medische kaart standaardiseren	Zodra de aanvraag wordt ingediend, ontvangt de aanvrager een medische kaart met een aanvankelijke geldigheidsduur van een maand. De geldigheid van de kaart wordt het best verlengd tot een jaar als er tij-dens het sociaal onderzoek geen elementen worden gevonden die wijzen op fraude. Als de persoon zonder wettig verblijf zich zonder medische kaart op de spoeddienst van een ziekenhuis aanmeldt, zal een voorlopige kaart van korte duur (een week) worden uitgereikt en worden de zorgen verleend.
De zorgen die door DMH ge-dezeld worden, harmoniseren	De medische kaart is dezelfde in alle OCMW's en geeft alle houders dezelfde rechten. Het OCMW is niet langer betrokken bij het bepalen van de gezondheids-zorgen die gedekt worden. De dekking zal worden geënt op deze die toegekend is aan asielzoekers. <sup>16</sup> Die lijst bevat alle zorgen die voorzien zijn in de RIZIV-nomenclatuur, met vijf beperkingen (o.a. behandeling van onvruchtbaarheid, esthetische ingrepen of orthodontie) en zes toevoegingen (o.a. D-medicatie, enkele brillenglazen of tandextracties). De regels van het RIZIV inzake de controle voor of na de zorgverstrekking gelden hier ook en worden toegepast door de adviserende geneesheer van de HZIV.



Aanbeveling	Hervormingsvoorstel
Het gebruik van de gezondheidszorg rationaliseren	De persoon zonder wettig verblijf kan vrij zijn huisarts kiezen. Het gebruik van het globaal medisch dossier (GMD) wordt verplicht. Om een specialist te raadplegen of geplande zorg in het ziekenhuis te verkrijgen, is een verwijzing van de huisarts die het GMD beheert verplicht en voldoende. Het is niet langer noodzakelijk dat het OCMW dat document voor akkoord ondertekent. De kost van het GMD wordt door POD MI betaald.
Zorgen voor de continuïteit van zorg en informatie	De medische kaart kan elk jaar vernieuwd worden, zolang de houder zich op het nationale grondgebied bevindt. Bij de hernieuwing wordt een nieuw sociaal onderzoek uitgevoerd door het OCMW van de gemeente waar de aanvrager op dat moment verblijft. Indien de begunstigde van gemeente is veranderd voor het verstrijken van de medische kaart, blijft de kaart geldig, behalve als de begunstigde permanent in de nieuwe gemeente verblijft. In dat geval moet hij een nieuwe medische kaart aanvragen bij het OCMW van de nieuwe gemeente. Het OCMW van de nieuwe verblijfplaats kan zich baseren op de elementen van het sociaal onderzoek dat het vorige OCMW uitvoerde.

Deze hervormingen moeten volgens het KCE het aantal mensen dat zich rechtstreeks tot het ziekenhuis wendt bij ziekte, doen afnemen zodat gezondheidsproblemen aangepakt kunnen worden voordat ze ernstig worden, met een positieve impact op de kost van de behandeling.

Op 16 januari 2018 heeft de regering een wetsvoorstel ingediend met betrekking tot Dringende Medische Hulp.<sup>17</sup> De doelstellingen van de nieuwe wet, zoals omschreven in de memorie van toelichting, vertonen echter weinig overeenkomsten met de aanbevelingen van het KCE-rapport, die bovendien “niet los van elkaar kunnen gezien worden”.<sup>18</sup> Een enkel artikel van het wetsvoorstel komt rechtstreeks tegemoet aan aanbevelingen van het KCE-rapport, met name artikel 2. Daarin wordt bepaald dat het OCMW, “wanneer het een beslissing betreffende medische en farmaceutische hulp neemt, met of zonder hospitalisatie, bevoegd [is] om de nodige steun te verlenen tijdens de geldigheidsperiode van deze beslissing. Wanneer de hospitalisatie van de betrokkene de geldigheidsperiode van deze beslissing overschrijdt, blijft dit OCMW bevoegd voor de gehele ononderbroken duur van zijn hospitalisatie”. Daarmee kan de zorgcontinuïteit gegarandeerd worden indien de begunstigde van gemeente verandert tijdens de geldigheid van de medische kaart.

Daarnaast stelt het nieuwe wetsvoorstel hervormingen voor die indruisen tegen de aanbevelingen van het KCE. Zo wordt in artikel 5 de HZIV onder meer belast om maatregelen te nemen in geval van administratieve gebreken in hoofde van de zorgverleners en in geval van onverschuldigde betalingen aan de zorgverleners. Daarmee zullen zorgverleners en de instellingen waarvoor ze werken, financieel gesanctioneerd kunnen worden bij onrechtmatigheden. Tot op heden kon enkel het OCMW een sanctie oplopen en waren artsen, en dus ook ziekenhuizen, verzekerd van terugbetaling wanneer mensen zonder wettig verblijf in het bezit waren van een geldige medische kaart of DMH. Met de invoering van a posteriori controles door een advi-

serende geneesheer van de HZIV verdwijnt die rechtszekerheid, aangezien de kosten alsnog terugggevorderd kunnen worden. Daarenboven wil de staat een "jurisprudentie tot stand [...] brengen wat betreft de medische verantwoording van de attesten van dringende medische hulp". Dat impliceert dat de controles niet alleen zouden gaan over de conformiteit en de realiteit van de verstrekte zorg, maar ook over de verantwoording ten aanzien van de definiëring van dringende medische hulp, die nog gepreciseerd moet worden via jurisprudentie. Die bepaling staat in schril contrast met de aanbeveling van het KCE om de zorgen te harmoniseren door middel van een duidelijke lijst, geënt op de dekking voor asielzoekers. Enkel op die manier kan de zorgverlener in eer en geweten, conform zijn deontologie, de zorg verstrekken die hij noodzakelijk acht en kan worden voorkomen dat zorgen worden geweigerd omwille van de onzekerheid over de vergoeding ervan. Dat risico werd beaamd door de Orde van Geneesheren in een officiële reactie op de geplande hervorming: "hierdoor dreigen patiënten noodzakelijke zorg te mislopen uit angst van de arts om geen terugbetaling te krijgen en komt het fundamenteel mensenrecht op zorg onder druk te staan."<sup>19</sup>

Ook de motivering van dit artikel is voor discussie vatbaar. In de parlementaire stukken lezen we dat de controlecapaciteit opgevoerd moet worden om "te strijden tegen misbruik".<sup>20</sup> Het KCE kwam echter tot de conclusie dat er geen objectieve elementen waren die een onrechtmatig gebruik van die gezondheidszorg aantonen. De auteurs schatten dat de gemiddelde individuele kost bij de DMH-begunstigden 24,5% lager lag dan bij een ZIV-populatie met dezelfde leeftijd, hetzelfde geslacht en hetzelfde niveau van verzekerbaarheid.

Ondanks de bezwaren van vooraanstaande medische en middenveldorganisaties, zoals de Orde van Geneesheren<sup>19</sup> en de Belgische Vereniging van Artsensyndicaten,<sup>21</sup> Het Algemeen Syndicaat van Geneeskundigen van België,<sup>22</sup> Domus Medica,<sup>23</sup> Medimigrant vzw<sup>24</sup> en Dokters van de Wereld,<sup>25</sup> werd het wetsvoorstel goedgekeurd door de Kamer op 15 maart 2018. Het is nog wachten op de uitvoeringsbesluiten om te zien hoe de vooralsnog vage bepalingen van het wetsontwerp vertaald worden in de praktijk.

Het staat echter al vast dat de hervorming, die vooral gericht is op een administratieve vereenvoudiging na toekenning van de hulp en de invoering van bijkomende controlemechanismen, weinig effect zal hebben op de lage dekkingsgraad van DMH. In essentie gaat de nieuwe wetgeving voorbij aan de voornaamste vaststellingen en adviezen van het KCE. De meeste artsenorganisaties vrezen voor bijkomende drempels in de toegang tot gezondheidszorg voor mensen zonder papieren.

## 4 Toegang tot gezondheidszorg zonder terugbetaling via Dringende Medische Hulp

In deze paragraaf proberen we in te schatten in hoeverre en op welke manier patiënten zonder DMH aan zorg geraken. Hieronder geven we een overzicht van gegevens die we konden verzamelen bij organisaties, instellingen en artsen op Antwerps grondgebied. Deze gegevens zijn approximatief, onvolledig en soms ook onzeker. Gelet op de gevolgen van alternatieve circuits op de kwaliteit van zorg, is verder onderzoek nodig om een beter zicht te krijgen op deze prangende problematiek.

### 4.1 Dokters van de Wereld

In Antwerpen is het Centrum voor Onthaal, Zorg en Oriëntatie (COZO) een laagdrempelig, multidisciplinair centrum voor iedereen die problemen ondervindt bij de toegang tot (geestelijke) gezondheidszorg. Naast het COZO organiseert Dokters van de Wereld laagdrempelige (para)medische consultaties voor dak- en thuislozen, in samenwerking met sociaal centrum Kamiano, inloopcentrum de Vaart, dak- en thuislozenwerking 't Vlot en het Zorgteam van CAW Antwerpen.

In 2017 heeft Dokters van de Wereld Antwerpen 1.166 patiënten opgevolgd in 4.954 (para)medische, psychologische en sociale consultaties. 1.006 patiënten werden gezien op het COZO (4.339 consultaties) en 275 in de Vaart en Kamiano (607 consultaties). De cijfers van 2016 zijn haast identiek: toen werden 1.179 patiënten gezien in 4.947 consultaties.

Van de 974 patiënten van wie het verblijfsstatuut in het sociaal dossier was ingevuld, bleek 79,3% niet over geldige verblijfsdocumenten te beschikken. Toegepast op de totale populatie van Dokters van de Wereld komen we uit op ongeveer 924 unieke patiënten zonder enige vorm van terugbetaling die in 2017 op consultatie kwamen bij Dokters van de Wereld Antwerpen.

### 4.2 Forfaitaire eerstelijnspraktijken met sociale dienstverlening

Een bevraging van drie forfaitaire praktijken die beschikken over een sociale dienstverlening (de Regent, 't Spoor en de Zuidrand) toont dat 418 patiënten zonder medische waarborg van het OCMW in 2017 ingeschreven stonden als patiënt en dat jaar op medische consultatie kwamen. Opvallend is ook dat de groep patiënten zonder wettig verblijf zonder DMH groter is dan met DMH, ondanks de aanwezigheid van een sociale dienst.

	Aantal patiënten zonder wettig verblijf, zonder DMH (2017)	Aantal patiënten zonder wettig verblijf, met DMH (2017)
't Spoor	244	79
De Regent	132	70
De Zuidrand	42	39
<b>Totaal</b>	<b>418</b>	<b>188</b>

Bron: persoonlijke communicatie van de bevroegde centra.

### 4.3 Eerstelijnspraktijken zonder sociale dienst

In maart 2018 hebben we de voorzitters en managers van vier huisartsenkringen<sup>26</sup> aangeschreven om cijfers te verkrijgen over het aantal patiënten zonder wettig verblijf die medische zorgen ontvingen met en zonder DMH in solo- en groepspraktijken (al dan niet forfaitair). We vroegen hun onze mail met vragen door te sturen naar hun respectievelijke leden. Tien huisartsen hebben gereageerd, de meeste met ruwe schattingen omdat hun registratiesysteem het niet toelaat om die gegevens te extraheren, waardoor de opgelijste cijfers louter indicatief zijn. Het betreft hier huisartsen die in solo- of groepspraktijken werken, al dan niet forfaitair, zonder sociale dienst. Een huisarts van een forfaitaire praktijk met sociale dienst communiceerde cijfers van zijn wachtdiensten. We merken hier een omgekeerde tendens, met name dat het aantal patiënten met DMH in praktijken zonder sociale dienst doorgaans groter is dan zonder.

Type	Zonder DMH (2017)	Met DMH (2017)
Groepspraktijk	50	150
Groepspraktijk	17	2
Groepspraktijk	48	42
Groepspraktijk	12	50
Groepspraktijk	12	24
Groepspraktijk	27	23
Huisartsenwachtpost	0	3
Huisarts	20	30
Huisarts	3	13
Huisarts	7	3
<b>Totaal</b>	<b>196</b>	<b>340</b>

Bron: persoonlijke communicatie van huisartsen en eerstelijnspraktijken.

Eerder onderzoek uit 2011 in de Brusselse context toonde dat wijkgezondheidscentra een leidende rol kunnen hebben in de toegang tot eerstelijnszorg voor mensen zonder wettig verblijf (Goossens & Depoorter, 2011). Brussel kent een uitgebreider netwerk van wijkgezondheidscentra. Zo zijn er in de 19 Brusselse gemeenten maar liefst 48 eerstelijnspraktijken aangesloten bij de *Fédérations des maisons médicales*,<sup>27</sup> 6 bij de Federatie van Eerstelijnspraktijken met Forfaitaire Financiering (FEPRAFO)<sup>28</sup> en 2 bij de Vereniging van Wijkgezondheidscentra.<sup>29</sup> In Antwerpen zijn twee praktijken lid van de Vereniging van Wijkgezondheidscentra en drie van de FEPRAFO. Zowel Brussel als Antwerpen telt twee forfaitaire praktijken van Geneeskunde voor het Volk.<sup>30</sup>

## 4.4 Spoeddiensten van drie stedelijke ziekenhuizen

Uit gegevens van Stuivenberg, Sint-Vincentius en Sint-Augustinus die ons ter beschikking werden gesteld, blijkt dat mensen zonder ziekteverzekering in hoge mate een beroep doen op de spoeddiensten van ziekenhuizen. De gegevens lieten niet toe om de groep niet-verzekerden verder op te splitsen naar verblijfsstatuut. Volgens de RIZIV-statistieken waren 11.227.026 personen aangesloten bij een ziekenfonds op 31 december 2017.<sup>31</sup> Volgens Statbel telde België op 1 januari 2018 11.376.070 inwoners.<sup>32</sup> Daaruit blijkt dat 98,7% van de Belgische bevolking over een ziekteverzekering beschikt. Er bestaat bijgevolg geen twijfel dat de groep niet-verzekerden op spoed in belangrijke mate bestaat uit mensen zonder wettig verblijf.

Interne cijfers uit 2012 van de spoeddienst van Stuivenberg die we hebben kunnen inzien, tonen aan dat 12,5% van de patiënten die zich dat jaar op spoed aandienden, bij aankomst geen enkele vorm van ziekteverzekering of medische waarborg (DMH) had. Het betrof 3.909 patiëntencontacten op een jaarlijks totaal van 31.223.<sup>33</sup>

Recentere gegevens van Campus Sint-Vincentius en Sint-Augustinus, beide onderdeel van de ziekenhuizen Gasthuiszusters van Antwerpen, bevestigen het hoge percentage contacten zonder terugbetaling op de spoeddienst.<sup>34</sup> Tussen augustus 2017 en maart 2018 (8 maanden) hadden 1.296 van de 18.009 patiënten op Sint-Vincentius geen ziekteverzekering of borgstelling van het OCMW. Dat komt overeen met 7,2%. Extrapolatie van dat cijfer op jaarbasis geeft een schatting van 1.904 patiënten zonder terugbetaling bij aankomst op die spoeddienst. Op de spoeddienst van Sint-Augustinus meldden zich in dezelfde periode 323 patiënten zonder terugbetaling, op een totaal van 17.258, wat overeenkomt met 1,7%. Geëxtrapoleerd op jaarbasis geeft dat 485 patiëntencontacten zonder terugbetaling bij aankomst. Het verschil tussen Sint-Vincentius en Sint-Augustinus is te verklaren door hun respectievelijke ligging in 2018 Antwerpen en 2610 Wilrijk.

## 4.5 Wat besluiten we met betrekking tot toegang tot zorg zonder Dringende Medische Hulp?

Het is natuurlijk onmogelijk unieke gebruikers uit het beschikbare cijfermateriaal te extraheren. De gegevens van spoed hebben daarenboven betrekking op patiëntcontacten en niet op unieke patiënten. Er moet dus rekening worden gehouden met het feit dat sommige patiënten meermaals terugkomen in die gegevens. Ook het aantal mensen zonder wettig verblijf binnen de groep patiënten zonder terugbetaling blijft ongekend, al kunnen we ervan uitgaan dat zij de grootste groep vormen. Daarnaast zijn de opgevraagde gegevens onvolledig; niet alle spoeddiensten werden bevraagd en een klein aantal huisartsen en eerstelijnspraktijken hebben data doorgegeven. De optelsom zoals we ze hieronder maken, is dan ook ontoereikend en approximatief. De conclusies moeten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

We vonden dat mensen zonder wettig verblijf die geen DMH-waarborg hebben, aan zorg geraken via ngo's, bereidwillige huisartsen in eerstelijnspraktijken en in hoge mate de spoeddiensten van centraal gelegen ziekenhuizen.

De gegevens suggereren verder dat het aantal mensen zonder wettig verblijf die zorg zoeken en vinden zonder DMH, groter is dan het aantal DMH-begunstigden. Verder onderzoek is echter vereist om dat te bevestigen. Verder lijken die gegevens aan te geven dat mensen zonder wettig verblijf voornamelijk via spoeddiensten aan zorg geraken wanneer ze geen dekking hebben via de DMH-procedure. Dat is consistent met twee studies, gevoerd in België en Nederland, die aantonen dat mensen zonder verblijf in de eerste plaats een beroep doen op ziekenhuisdiensten om aan zorg te geraken, gevolgd door huisartsenpraktijken, vanwege drempels in de toegang tot de eerstelijnsgezondheidszorg (Goossens & Depoorter, 2011; Dorn, Ceelen, Tang, Browne e.a., 2011).

**Tabel 5.** Aantal patiënten zonder ziekteverzekering of DMH per gezondheidsdienst.

Gezondheidsdienst	Indicatief aantal patiënten zonder ziekteverzekering of DMH op jaarbasis
Dokters van de Wereld	924 (2017)
Wijkgezondheidscentra 't Spoor, Regent en Zuidrand	418 (2017)
Bevraging van huisartsenkringen	196 (2017 – op basis van 10 antwoorden van huisartsen)
Spoeddienst van Stuivenberg	3.909 (2012)
Spoeddienst van Sint-Vincentius	1.904 (extrapolatie 2017-2018)
Spoeddienst van Sint-Augustinus	485 (extrapolatie 2017-2018)
<b>Totaal</b>	<b>7.836</b>

**Noot:** Deze indicatieve data berusten op onvolledige en vaak approximatieve gegevens die ons ter beschikking zijn gesteld door Dokters van de Wereld, huisartsen en ziekenhuizen.

## 5 Gevolgen van de moeilijke toegang tot DMH

In deze paragraaf proberen we de gevolgen van de lage reikwijdte van DMH en de daaruit volgende toegang tot zorg zonder terugbetaling vanuit verschillende perspectieven in te schatten.

### 5.1 Voor mensen zonder wettig verblijf

Mensen zonder wettig verblijf hebben geen toegang tot de arbeidsmarkt of recht op maatschappelijke integratie. Onderzoek van Schockaert en Nicaise (2011) bij 170 mensen zonder papieren geeft inzicht in de financiële situatie van die groep: het modaal inkomen van de geïnterviewde personen lag onder de 200 euro per maand, met een gemiddelde huurprijs van 312 euro per maand voor woningen die in de meeste gevallen niet beschikken over noodzakelijke basisvoorzieningen en ernstige gebreken vertonen.

Die paradoxale gegevens geven aan dat een meerderheid onder hen overleeft op uiterst beperkte inkomens. Bij gebrek aan terugbetaling van zorg via DMH zijn ze dus noodzaak om op zoek te gaan naar de goedkoopste oplossing, wat vaak zal neerkomen op het uitstellen van zorg (Winters e.a., 2018) of het zoeken naar alternatieve circuits (Biswas e.a., 2011) of strategieën (De Vito e.a., 2016). De zorg die ze uiteindelijk krijgen, is vaak onaangepast of onvoldoende (Winters e.a., 2018).

Indicaties voor een stelselmatig zorguitstel in Antwerpen vinden we in het hoge aantal mensen zonder verzekering op spoed. Onderzoek van klinische gegevens zou nuttig zijn om daarin het aantal raadplegingen en opnames voor vermijdbare aandoeningen te bepalen (Mipatrini e.a., 2017) en indicaties te vinden voor hogere morbiditeits- en mortaliteitscijfers (Kuehne e.a., 2015; Mestres e.a., 2018). Het heeft ook financiële gevolgen, met hoge facturen en deurwaarders die hen ertoe nopen hun schulden af te betalen. Cijfers van de spoeddiensten van ZNA tonen dat ongeveer 3% van de facturen van 2012 onbetaald is gebleven, voor een percentage van 12,5% onverzekerde patiënten bij aankomst. Een belangrijk deel van die patiënten heeft uiteindelijk dus zelf moeten opdraaien voor de zorgkosten. Wanneer het gaat om mensen met een modaal inkomen van 200 euro, kan dat niet anders dan zware gevolgen hebben op hun levenssituatie (Nicaise e.a., 2011). Ze maken schulden en worden verplicht om elke vorm van zwartwerk aan te nemen, ongeacht de voorwaarden.

Een bevraging van vijf forfaitaire praktijken<sup>35</sup> in Antwerpen leert dat de meeste praktijken geen of een beperkte voorraad geneesmiddelen voorhanden hebben om mee te geven aan patiënten die de middelen niet hebben om dat zelf te betalen. Daaruit blijkt ook dat weinig patiënten dat (durven te) bespreken en dat zorgverleners dat niet altijd bevragen. Bijkomend onderzoek is aangewezen om na te gaan in hoeverre mensen zonder DMH de voorgeschreven behandeling daadwerkelijk opvolgen, hoe ze dat doen en met welke gevolgen.

## 5.2 Voor huisartsen en eerstelijnspraktijken

Ongeacht de wetgeving en terugbetalingsmodaliteiten, geldt voor elke zorgverstrekker het principe zoals voorgeschreven door de Orde van Geneesheren in een advies: "dat de medische zorg aan vreemdelingen die onwettig in België verblijven, niet beperkt kan worden tot de onmiddellijke en dringende zorg die van levensbelang is, maar alle zorg nodig voor een leven in menselijke waardigheid dient te omvatten".<sup>36</sup> Talrijke huisartsen rekenen daarom hun consultaties niet aan wanneer mensen zonder terugbetaling zich aandienen in hun praktijk. Brussels onderzoek wees uit dat een ruime meerderheid van de huisartsen geen gebruik maakt van de DMH-procedure vanwege een onvoldoende kennis van het systeem gevolgd door de complexiteit van het papierwerk en tijdsgebrek (Goossens & Depoorter, 2011).

Patiënten kunnen zich ook wenden tot Dokters van de Wereld, waar huisartsen spreekuur houden en basismedicatie kunnen verstrekken. De open consultaties zijn echter

gelimiteerd tot 24 à 30 plaatsen per week en zijn vaak gesatureerd. Van mei tot en met juli 2018 werden tijdens 21 open consultaties 67 mensen geweigerd vanwege plaatsgebrek, wat neerkomt op een gemiddelde van 3,2 weigeringen per open consultatie van 8 à 10 plaatsen.<sup>37</sup> Die werking is dan ook veruit ontoereikend om de volledige populatie zonder toegang tot zorg in Antwerpen op te vangen en werkt uitsluitend met vrijwillige artsen die afwisselend de spreekuren verzorgen, wat de zorgcontinuïteit bemoeilijkt.

Verder kan de reguliere eerste lijn zich onmogelijk openstellen voor duizenden patiënten zonder terugbetaling, aangezien Antwerpen kampt met een relatief huisartsentekort. Volgens de Antwerpse databank Stad in Cijfers kampten in 2017 de volgende wijken met een tekort van minstens vijf huisartsen: Deurne-Noord (-10,1), Hoboken-Noord (-8,3), Oud-Berchem (-7,6) en Stuivenberg (-5,4). Hoewel er op stadsniveau een huisartsenoverschot is van 11 huisartsen, wordt er een tekort vastgesteld in meer dan de helft van de Antwerpse wijken (32 op de 62), waaronder talrijke wijken met hoge armoedecijfers.<sup>38</sup> Daarenboven geldt dat alle praktiserende artsen worden meegerekend als equivalent voltijds, terwijl dat vooral in groepspraktijken niet altijd het geval is. Ook de complexiteit en de verwevenheid van problematieken wegen zwaar door op hulpverleners die opkomen voor die doelgroep.

Wanneer specialistisch onderzoek nodig is en er geen medische kaart is, zijn artsen volledig afhankelijk van eventuele specialisten in hun netwerk die bereid zijn om, al dan niet gratis, die doelgroep te zien. Voor dure ingrepen of behandelingen staan alle zorgverleners machteloos en moet gezocht worden naar alternatieve manieren om de gezondheidsrisico's tot een minimum te beperken.

### 5.3 Voor ziekenhuizen

We zagen eerder dat spoeddiensten een hoog aantal patiënten zonder terugbetaling opvangen. Een niet-verwaarloosbaar deel van de zorgkosten blijft daardoor onbetaald, waardoor verschillende Antwerpse spoeddiensten beslist hebben om een systeem van waarborg in te stellen voor patiënten zonder ziekteverzekering. In het algemeen verhoogt het hoge aantal mensen zonder verzekering de druk op de spoedartsen en -diensten. Het vermoeden bestaat dat talrijke spoedraadplegingen en opnames vermijdbaar zijn (Mipatrini e.a., 2017) als gevolg van ondergebruik van eerstelijnsgezondheidszorg en onvoldoende of inadequate zorgverstrekking (Winters e.a., 2018).

### 5.4 Voor het gezondheidsbudget en de volksgezondheid

Men gaat er soms van uit dat het beperken van de toegang tot de gezondheidszorg voor mensen zonder wettig verblijf publieke middelen uitspaart. Toch toont onderzoek aan dat waarschijnlijk het omgekeerde effect wordt bereikt (Roberfroid e.a., 2015b). Een ziekte pas behandelen als het dringend wordt, brengt immers niet alleen het leven van



de patiënt in gevaar, maar verhoogt ook de kostprijs voor het gezondheidszorgsysteem (Bozorgmehr & Razum 2015; European Union Agency for Fundamental Rights, 2015).

Dat werd recent nog gesuggereerd door een Siciliaans onderzoek naar 85.309 ziekenhuisopnames tussen 2003 en 2013. In vergelijking met reguliere migranten vertoonden mensen zonder verblijf een hogere hospitalisatiegraad voor aandoeningen die vermijdbaar zijn door preventieve eerstelijnszorg.

De auteurs stellen dat de resultaten van hun onderzoek duidelijk aantonen dat, in een systeem waar twee groepen ongelijke rechten hebben of minstens verschillende kansen, de groep met een beperkte toegang meer geconfronteerd zal worden met vermijdbare ziekenhuisopnames (Mipatrini e.a., 2017).

**Een ziekte pas behandelen als het dringend wordt, brengt niet alleen het leven van de patiënt in gevaar, maar verhoogt ook de kostprijs voor het gezondheidszorgsysteem.**

Verder onderzoek en datacollectie zijn aangewezen om, binnen de Belgische context, eventuele verbanden te kunnen aantonen tussen de dekkingsgraad, kostenefficiëntie en kwaliteit van de verleende zorg zowel in eerste als in tweede lijn (Hadley, 2003; Kraft, Quimbo, Solon, Shimkhada e.a., 2009).

Ten slotte bestaat er een risico voor de volksgezondheid omdat infectieziektes zoals hiv (Alvarez-del Arco, Monge, Azcoaga, Rio e.a., 2013) of tuberculose (Pace-Asciak, Mamo, & Calleja, 2013) meer kunnen voorkomen bij mensen zonder papieren. Een niet- of onvoldoende gevaccineerde populatie kan ervoor zorgen dat uitgeroeide ziektes terugkomen.

## 5.5 Voor de kwaliteit van de zorg

Onderzoek toont aan dat mensen zonder wettig verblijf zorg uitstellen, gezondheidszorg ondergebruiken en minder adequate of onvoldoende zorg krijgen wanneer toegang wordt gevonden (Hacker e.a., 2015; de Jong e.a., 2017; Winters e.a., 2018). Alternatieve circuits zijn overbevraagd en beperkt (Hacker e.a., 2015). De consultaties bij Dokters van de Wereld worden verzorgd door wisselende huisartsen die doorgaans een halve dag per week op vrijwillige basis spreekuur houden. Dat bemoeilijkt de zorgcontinuïteit en -kwaliteit. Therapietrouw in reguliere eerstelijnsdiensten is onzeker wanneer patiënten geen vast inkomen hebben en medicatie of diagnostische tests zelf moeten betalen. Doorverwijzingen naar specialistische zorg zijn sowieso problematisch zonder verzekering of DMH, waardoor eerst gekeken wordt naar alternatieven op de aanbevolen zorg als die laatste te duur of ontoegankelijk is. Patiënten kunnen zelf op zoek gaan naar alternatieve strategieën die nefaste gevolgen hebben op hun gezondheid (Biswas e.a., 2011).

Op de spoeddiensten zou de afwezigheid van terugbetaling bij aankomst het zorgaanbod kunnen beïnvloeden door terughoudendheid bij zorgverstrekkers en zorgweigeren bij zorgvragers in de hand te werken. Wanneer onzeker is dat een bepaalde ingreep al dan niet terugbetaald is, kunnen zorgverstrekkers of hun verantwoordelijken meer geneigd zijn te kiezen voor minder dure of omvangrijke oplossingen. Patiënten zullen, van hun kant, vaker geneigd zijn een bepaalde zorg te weigeren wanneer ze ingelicht worden over de kostprijs, of ze zullen zelf de arts vragen naar goedkopere alternatieven.

## 6 Besluit

Hoewel België met DMH de toegang tot preventieve en curatieve gezondheidszorg voor mensen zonder wettig verblijf mogelijk maakt, geraakt die groep zeer moeilijk aan aangepaste en adequate zorg. Volgens het KCE zou slechts 10% à 20% van de doelgroep via DMH verzekerd zijn van terugbetaling bij gezondheidsproblemen. Zo telde Antwerpen in 2017 bijna 1.600 DMH-begunstigden, voor een geschatte populatie van 8.000 à 14.000 mensen zonder wettig verblijf. Aangezien mensen zonder verblijf volgens de literatuur een uitzonderlijk kwetsbare groep vormen, met hogere morbiditeits- en mortaliteitscijfers, is de reikwijdte van DMH paradoxaal laag te noemen.

Onze gegevens suggereren dat mensen zonder wettig verblijf in Antwerpen vaker zonder dan met terugbetaling via DMH een beroep doen op gezondheidszorg. Als zorg wordt opgezocht buiten DMH, zou dat in hoge mate via spoed gebeuren. Zo worden de centraal gelegen spoeddiensten van Antwerpen geconfronteerd met hoge percentages patiënten zonder ziekteverzekering. Voor Sint-Vincentius en Stuivenberg samen zou het gaan om meer dan 5.000 patiëntcontacten per jaar. Aangezien 98% van de Belgische bevolking aangesloten is bij een ziekenfonds, kunnen we veronderstellen dat mensen zonder wettig verblijf daarin de grootste groep vormen. Verder onderzoek is echter nodig om dat te bevestigen, alsook om de impact op de kwaliteit en de kostenefficiëntie van de verleende zorg te evalueren.

Er zijn talrijke drempels die de toegang tot gezondheidszorg voor mensen zonder verblijf beperken. Formele of procedurele drempels spelen daarin een belangrijke rol. Gegevens van het OCMW (2012-2016) tonen dat tussen 39% en 54% van de nieuwe DMH-aanvragen in Antwerpen geweigerd wordt, voornamelijk vanwege de hoge vereisten van het sociaal onderzoek. We hebben aan de hand van een analyse van het Informatie-document betreffende de vereisten van het sociaal onderzoek de complexiteit, onduidelijkheid en hoge bewijslast van de huidige DMH-procedure geïllustreerd.

De beschikbare literatuur geeft echter aan dat drempels in de toegang tot zorg ernstige en aantoonbare gevolgen hebben op de gezondheid en het welzijn van mensen zonder wettig verblijf. Het brengt ook de volksgezondheid in gevaar en kan de kostprijs voor het gezondheidssysteem verhogen. Spoeddiensten en eerstelijnspraktijken die zich toe-

gankelijk opstellen, worden daardoor geconfronteerd met soms zeer hoge aantallen patiënten zonder terugbetaling.

Het KCE-rapport van 2015 stelde dat DMH nefast is voor alle betrokken partijen en formuleerde voorstellen voor een efficiëntere procedure. Een komende hervorming van Dringende Medische Hulp gaat echter grotendeels voorbij aan de aanbevelingen van dat rapport. Er wordt zelfs gevreesd dat nieuwe controlemechanismen op zorgverleners voor bijkomende drempels zullen zorgen.

Er zijn dus nogal wat paradoxale effecten bij de (afwezige) medische zorgen voor mensen zonder wettig verblijf en de wettelijke voorzieningen daaromtrent. De huidige praktijken met betrekking tot dringende medische hulpverlening druisen in tegen de wetenschappelijke argumenten om gezondheidszorg toegankelijker te maken voor mensen zonder wettig verblijf. De Wereldgezondheidsorganisatie beveelt een universeel toegankelijke eerstelijnsgezondheidszorg aan (WHO, Regional Office for Europe, 2013). Maar die is dus voor ten minste één bevolkingsgroep onbereikbaar. Bijkomend onderzoek is aangewezen om hiaten op te vullen en argumenten aan te reiken voor een betere toegang tot en een efficiënter gebruik van gezondheidszorg voor mensen zonder wettig verblijf.

**Door de relatieve autonomie waarmee OCMW's de DMH-procedure kunnen toepassen, kan op korte termijn de toegang tot de eerstelijnszorg verbeteren.**

Lokale besturen hebben wel de mogelijkheid zelf al stappen te zetten. De relatieve autonomie waarmee OCMW's de DMH-procedure kunnen toepassen, kan aangewend worden om op korte termijn de toegang tot voornamelijk eerstelijnszorg te verbeteren. Initiatieven kunnen genomen worden om zorgverleners en -instellingen te ondersteunen en patiënten beter te informeren. Kortom, niets belet overheden om relevante bevindingen en aanbevelingen van onder meer het KCE te gebruiken als draaiboek voor een wetenschappelijk onderbouwd beleid inzake gezondheidszorg voor mensen zonder wettig verblijf.

## Noten

1. Zie: [http://picum.org/Documents/WordsMatter/Leaflet\\_NL.pdf](http://picum.org/Documents/WordsMatter/Leaflet_NL.pdf)
2. Deze schatting werd gebruikt door de auteurs van het KCE-rapport van 2015.
3. Zie: <https://bestat.statbel.fgov.be/bestat/crosstable.xhtml?view=5525fea5-4abb-424b-918c-d5a5658b9e34>
4. Zie: [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=nl&la=N&table\\_name=wet&cn=1976070835](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=1976070835)
5. Zie: [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=nl&la=N&cn=1996121237&table\\_name=wet](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=1996121237&table_name=wet)
6. Arrest n°131/2015 van 1 oktober 2015: <http://www.const-court.be/public/f/2015/2015-131f.pdf>

7. Zie bijvoorbeeld het antwoord van de toenmalige minister van Maatschappelijke Integratie in antwoord op een vraag van mevrouw Descheemaeker: <http://www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/50/ic967.pdf>
8. Zie: <https://www.ordomedic.be/nl/adviezen/advies/notie-dringend-karakter-van-de-dringende-medische-hulp-voor-patinten-in-illegaal-verblijf>
9. Een nomenclatuurnummer is een getal dat verwijst naar een geneeskundige verstrekking waarvoor de verplichte ziekteverzekering in een terugbetaling voorziet.
10. Voor sommige specialiteiten is er geen tegemoetkoming van de verplichte ziekteverzekering. Ze worden vaak benoemd als geneesmiddelen uit categorie D. Het zijn onder meer basispijnstillers, sommige kalmeer- en slaapmiddelen en de meeste vitamines.
11. Als algemene regel geldt dat het OCMW van de plaats waar je gewoonlijk verblijft, bevoegd is voor het toekennen van de dringende medische hulp. Het OCMW moet dat kunnen vaststellen.
12. Zie Schriftelijke vraag nr. 5-5374 van Fatma Pehlivan (sp.a) d.d. 25 januari 2012 aan de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, toegevoegd aan de minister van Justitie, *Regularisatiecampagne 2009 - Stand van zaken - Evaluatie* <https://www.senate.be/www/?Mival=/Vragen/SchriftelijkeVraag&LEG=5&NR=5374&LANG=nl>
13. Zie: <https://stadincijfers.antwerpen.be/databank/#herkaart>
14. De omzendbrief van 14 maart 2014 betreffende de minimumvoorwaarden voor het sociaal onderzoek in het kader van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en in het kader van de maatschappelijke dienstverlening door de OCMW's definieert het residuaire karakter als volgt: "Het recht op maatschappelijke integratie en de maatschappelijke hulpverlening zijn residuaire rechten. Opdat het OCMW dit soort maatschappelijke hulpverlening kan toekennen, moet uit het sociaal onderzoek blijken dat de hulpaanvrager voordien zijn rechten op andere prestaties heeft doen gelden, die hij zou kunnen genieten krachtens de Belgische of buitenlandse sociale wetgeving. Worden die uitkeringen niet erkend, dan zal de maatschappelijk werker in het verslag kort toelichten waarom het recht niet erkend wordt. Dit geldt ook voor de personen met wie de hulpaanvrager samenwoont."
15. De territoriale competentie of bevoegdheid wordt in de Omzendbrief van 9 juli 2002 betreffende de bevoegdheidsregeling bij dringende medische hulp aan vreemdelingen die onwettig in het Rijk verblijven als volgt omschreven: "Het 'gewoonlijk verblijf' [...] is [...] determinerend om het territoriaal bevoegd OCMW vast te stellen. Behoudens dringende noodzakelijkheid en behoudens de uitzonderingen waarin de wet voorziet, hebben de openbare centra voor maatschappelijk welzijn geen bevoegdheid om steun te verlenen aan personen die niet in hun gemeente wonen. Het is dus het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van de gemeente op wier grondgebied de behoeftige ten tijde van de steunaanvraag gewoonlijk verblijft dat tot hulpverlening bevoegd is."
16. Zoals bepaald door het koninklijk besluit van 9 april 2007 tot bepaling van de medische hulp en de medische zorgen die niet verzekerd worden aan de begunstigde van de opvang omdat ze manifest niet noodzakelijk blijken te zijn en tot bepaling van de medische hulp en de medische zorgen die tot het dagelijks leven behoren en verzekerd worden aan de begunstigde van de opvang. *Belgisch Staatsblad*, 2007. Zie: <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2890/54K2890001.pdf>
17. Wetsontwerp van 16 januari 2018 tot wijziging van de artikelen 2 en 9ter van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, DOC 54 2890/001, zie: <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2890/54K2890001.pdf>
18. De doelstellingen van het wetsvoorstel worden als volgt omschreven: a) de communicatie toe te laten van de terugbetalingspercentages door de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (HZIV) aan de zorgverstrekkers; b) de controles van de HZIV te omkaderen en op te voeren; c) sancties te voorzien tegen de OCMW's die het maatschappelijk onderzoek niet of slecht zouden uitvoeren; d) een terugvordering te voorzien van de zorgverstrekkers; e) een nieuwe territoriale bevoegdheidsregel van de OCMW's voor de medische hulp; f) de periode te verlengen die voorafgaat aan de beslissing van het OCMW met 45 à 60 dagen; g) de definitie te preciseren van de dringende medische hulp.

19. Zie: <https://www.ordomedic.be/nl/adviezen/advies/patienten-in-illegaal-verblijf-dringende-medische-hulp-terugbetaling>
20. Wetsontwerp tot wijziging van de artikelen 2 en 9ter van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, Verslag van de eerste lezing, DOC 54 2890/002 zie: <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2890/54K2890002.pdf>
21. Zie: <https://www.absym-bvas.be/orde/dringende-medische-hulpverlening>
22. Zie: <https://www.asgb.be/node/16084>
23. Zie <https://domusmedica.be/actueel/dringende-medische-hulpverlening-gevaar>
24. Zie: [http://www.medimmigrant.be/uploads/Wetgeving %20en %20rechtspraak/wetsontwerp/Reactie %20van %20vzw %20Medimmigrant %20op %20het %20wetsontwerp %202012018.pdf](http://www.medimmigrant.be/uploads/Wetgeving%20en%20rechtspraak/wetsontwerp/Reactie%20van%20vzw%20Medimmigrant%20op%20het%20wetsontwerp%202012018.pdf)
25. Zie: [https://www.doktersvandewereld.be/de-hervorming-van-de-dringende-medische-hulp-zal-leiden-tot-menselijke-drama %E2%80%99s](https://www.doktersvandewereld.be/de-hervorming-van-de-dringende-medische-hulp-zal-leiden-tot-menselijke-drama%E2%80%99s)
26. Huisartsenvereniging Antwerpen-Centraal, huisartsenkring Hoboken-Kiel-Valaar, huisartsenkring Antwerpen-Oost en geneesherenkring HANA (Antwerpen-Noord).
27. Fédération des maisons médicales, bezocht op 29 augustus 2018: <https://www.maisonmedicale.org/Rechercher-dans-une-liste-avec.html>
28. Federatie van Eerstelijnspraktijken met Forfaitaire Financiering, bezocht op 29 augustus 2018: <http://www.feprafo.be/nl/pro/wij-zijn-wij/onze-leden>
29. Vereniging van Wijkgezondheidscentra, bezocht op 29 augustus 2018: <http://vwgc.be/wijkgezondheidscentrum/kaart/>
30. Geneeskunde voor het Volk, bezocht op 29 augustus 2018: <https://www.gvhv-mplp.be/index.php/nl/groepspraktijken/praktische-informatie>
31. Zie: Statistieken over personen aangesloten bij een ziekenfonds, via: <https://www.riziv.fgov.be/nl/toepassingen/Paginas/webtoepassing-statistieken-personen-aangesloten-ziekenfonds.aspx>
32. <https://statbel.fgov.be/nl/themas/bevolking/structuur-van-de-bevolking#news>
33. Persoonlijke communicatie.
34. Persoonlijke communicatie.
35. 't Spoor, de Regent, de Zuidrand, Geneeskunde voor het Volk Deurne, Geneeskunde voor het Volk Hoboken.
36. Zie: <https://www.ordomedic.be/nl/adviezen/advies/persbericht-dringende-medische-hulpverlening-aan-vreemdelingen-die-illegaal-in-het-rijk-verblijven>
37. Dokters van de Wereld, persoonlijke communicatie.
38. Het verschil tussen het feitelijke en het gewenste aantal huisartsen wordt berekend volgens de Impulso-norm van 0,9 huisartsen per 1.000 inwoners.



## Hoofdstuk 9

# De last van de bewijslast

Waarom het bewijs in OCMW-zaken moeilijkheden oplevert voor de burger in armoede

Margot Van Leuvenhaege

Dit hoofdstuk kadert in een ruimer doctoraatsonderzoek naar de toegankelijkheid van het OCMW-recht voor de kwetsbare burger. Centraal staat de vraag of de burger in staat is om zijn recht op maatschappelijke integratie of maatschappelijke dienstverlening te realiseren en welke knelpunten hij daarbij ervaart. Het doctoraat zoekt het antwoord op die vraag in een uitgebreid empirisch onderzoek, bestaande uit een rechtspraakstudie van vonnissen en arresten enerzijds en focusgesprekken met betrokken actoren anderzijds. Daaruit volgen verschillende knelpunten, waaronder in het bijzonder de bewijslastverdeling tussen de burger en het OCMW. Zo blijkt dat bijna drie vierde van de onderzochte beslissingen in het nadeel van de burger te wijten is aan een niet-bewezen behoefteigheid of werkbereidheid en/of aan een (al dan niet gewenste) situatie van samenwonen. In dit hoofdstuk wordt daarom nagegaan hoe het komt dat voormelde criteria van behoefteigheid, werkbereidheid en samenwonen op het vlak van bewijs als problematisch worden ervaren. Daartoe zal in de eerste plaats worden teruggegrepen naar het wettelijke kader dat de bewijslastverdeling beheerst. Vervolgens wordt gebruikgemaakt van het zogenaamde klovenmodel dat inzicht geeft in de verhouding tussen de burger in armoede en de ruimere samenleving. Tot slot wordt in de conclusie een onderbouwde beleidsaanbeveling geformuleerd.

⇒ OCMW, bewijs, recht op maatschappelijke integratie, dienstverlening, kloven

## 1 Inleiding

Dit hoofdstuk kadert in een ruimer doctoraatsonderzoek naar de toegankelijkheid van het OCMW (Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn)-recht voor de kwetsbare burger. Centraal staat de vraag of de burger in staat is om zijn recht op maatschappelijke integratie of maatschappelijke dienstverlening te realiseren en welke knelpunten hij daarbij ervaart. Het antwoord op die vraag wordt gezocht in een empirisch onderzoek, bestaande uit een rechtspraakstudie van vonnissen en arresten

enerzijds en focusgesprekken met betrokken actoren anderzijds. De bevindingen van dit onderzoek worden in een afzonderlijk hoofdstuk vanuit een meer integrale invalshoek benaderd. Daarbij is het de bedoeling om op zoek te gaan naar een rode draad die aan de verschillende concrete knelpunten ten grondslag ligt. Het doctoraat wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen en suggesties op juridisch en beleidsmatig gebied.

In dit hoofdstuk gaat de aandacht uit naar één specifiek knelpunt dat uit het empirisch onderzoek van de doctoraatsstudie naar voren kwam, namelijk de bewijslastverdeling tussen de burger en het OCMW. Dat thema werd bewust geselecteerd, omdat het zowel vanuit de rechtspraakstudie als vanuit de focusgesprekken als bijzonder pertinent werd aangewezen. Zo sluit het enerzijds nauw aan bij de administratieve drempels die mensen in armoede op verschillende levensdomeinen als problematisch ervaren, terwijl het anderzijds raakt aan de fundamentele verhouding tussen armoede en recht.

Meer concreet blijkt uit de cijfers van de vonnissenstudie dat burgers er vaak niet in slagen om OCMW-steun te verkrijgen: slechts 14% van de burgers won de zaak, nog een andere 13% haalde deels gelijk. Sociaal werkers, magistraten en advocaten gaven daarvoor als verklaring dat kwetsbare burgers moeite ondervinden om de nodige

## **Burgers slagen er vaak niet in om OCMW-steun te verkrijgen.**

documenten te verzamelen om hun leefsituatie te bewijzen.<sup>1</sup> Het probleem speelt overigens op verschillende momenten tijdens de aanvraagprocedure, maar uit het rechtspraakonderzoek komen in elk

geval twee zeer opvallende pijnpunten naar voren: enerzijds is er het bewijs van de voorwaarden van 'behoefte' en 'werkbereidheid' bij de beoordeling van de aanvraag, anderzijds is er het bewijs van de leeflooncategorie 'samenwonende' om de omvang van het bedrag te bepalen. Bijna drie vierde van de onderzochte beslissingen in het nadeel van de burger vond zijn oorsprong in een niet-bewezen behoefte of werkbereidheid en/of in een (al dan niet gewenste) situatie van samenwonen.

De doelstelling van dit hoofdstuk is om na te gaan waarom het bewijs van voormelde criteria zo moeizaam verloopt. Daartoe wordt in de eerste plaats stilgestaan bij de methodologische aanpak van het empirisch onderzoek dat aan die vaststelling ten grondslag ligt. Vervolgens wordt de oorzaak van het probleem achtereenvolgens gezocht in het wettelijke kader en de bewijsregels van het OCMW-recht en de kloven tussen burgers in armoede en de ruimere samenleving. Tot slot wordt in de conclusie een link gelegd tussen de bewijsproblematiek in OCMW-zaken en de verhouding tussen armoede en recht. Daaraan gekoppeld wordt ook een beleidsaanbeveling geformuleerd.



## 2 Methodologie

### 2.1 Theoretische achtergrond

Het empirisch onderzoek omvat een kwantitatief en een kwalitatief luik, respectievelijk de rechtspraakstudie en de focusgesprekken. Die combinatie van methoden wordt in de literatuur *mixed methods research* genoemd en heeft verschillende voordelen (Mortelmans, 2013). Specifiek voor dit thema draagt het bij tot een verhoging van de relevantie van het onderzoek, alsook tot betrouwbaardere resultaten. Zo doen de kwantitatieve resultaten verschillende kwalitatieve (waarom)vragen opduiken: de rechtspraakstudie levert concrete knelpunten op waarvan men de context en de achterliggende redenen wil onderzoeken. Daarnaast is het rechtspraakonderzoek op zichzelf te beperkt om de onderzoeksvraag afdoende te beantwoorden. De hulpvrager van OCMW-steun ervaart immers een hoge drempel tot de (arbeids)gerechten en is dus niet geneigd om de gerechtelijke weg als een optie te beschouwen. Het dient bovendien benadrukt dat de toegang tot welzijnsvoorzieningen in het algemeen al behoorlijk wat drempels opwerpt ten aanzien van de doelgroep (Sannen, 2003). Dat wat voortvloeit uit de rechtspraak moet bijgevolg in een breder, niet strikt juridisch perspectief worden geplaatst, wat voor dit onderzoek gebeurde aan de hand van focusgesprekken. Merk op dat werd geopteerd voor een sequentieel (en geen parallel) onderzoeksdesign, waarbij het kwantitatief onderzoek wordt opgevolgd door (en niet samengaat met) de kwalitatieve benadering (Mortelmans, 2013).

### 2.2 Praktische uitwerking

De studie van vonnissen en arresten vond plaats in de Arbeidsrechtbank en het Arbeidshof van Antwerpen. Alle vonnissen inzake OCMW-recht van het kalenderjaar 2015 en de arresten van de beroepen tegen een aantal van die vonnissen werden bestudeerd en samengevat. In totaal ging het om ruim 400 beslissingen, waarvan ongeveer 370 vonnissen en een 50-tal arresten. Daarbij is de keuze voor Antwerpen zeer bewust gemaakt. Zo staat vast dat het aantal inwoners van de stad stijgt, veelal als gevolg van de toenemende migratie. Antwerpen kent bovendien een multiculturele samenleving met ruim 170 nationaliteiten, maar ook met heel wat werklozen en voortijdige schoolverlaters. Er heerst verder een problematiek rond betaalbare woningen en onderwijs voor iedereen (met inbegrip van anderstaligen). Het aantal Antwerpenaars dat onder de armoedegrens leeft, wordt geschat op 20%, waarvan het merendeel behoort tot een kansengroep. Het blijkt dat vooral kinderen en etnisch culturele minderheden in een armoedesituatie belanden (Vermeulen, 2012).<sup>2</sup> Een en ander maakt dat Antwerpen voor grote uitdagingen staat op het vlak van kansen voor kwetsbare burgers. Dat heeft eveneens tot gevolg dat beslissingen over het sociale beleid in de stad regelmatig aandacht krijgen in de media. Denk daarbij aan de recente discussie over het inschakelen van een privébedrijf om onroerende bezittingen van mensen met een leefloon te controleren.<sup>3</sup> Dat laatste sluit op zijn beurt aan bij de perceptie dat het Antwerpse OCMW bijzonder streng is en vooral inzet op controle en fraudebestrijding, eerder dan op hulpverlening.<sup>1</sup>

In het kwalitatieve onderzoeksdeel werden de belangrijkste bevindingen van de rechtspraakstudie vervolgens voorgelegd aan zeven focusgroepen, bestaande uit Antwerpse en Gentse professionals werkzaam in verschillende sectoren (sociaal werk en welzijn, advocatuur, magistratuur en ombuds, overheid en beleid, OCMW, rechtshulp, armoedeorganisaties). Door de deelnemers per sector uit te nodigen, is ervoor gezorgd dat zij ervaringen konden delen, elkaar konden aanvullen, maar toch ook kritisch konden zijn over de eigen aanpak. Wanneer de beschikbaarheden het niet anders toelieten, werden deelnemers uit verschillende sectoren op eenzelfde moment samengebracht, maar wel zo dat volledig tegenstelde belangen (en mogelijke conflicten) werden vermeden. Er is gestreefd naar groepen van vier à vijf sprekers, maar ook vanwege praktische redenen is soms afgeweken van dat aantal en werden kleinere groepsgesprekken georganiseerd. De beperkte omvang van die groepen werd gecompenseerd door de schriftelijke verslagen van eerdere focusgroepen in het gesprek te betrekken. Daarnaast verliep elk gesprek volgens eenzelfde structuur opgebouwd rond vijf cases die de vijf voornaamste knelpunten uit de rechtspraak in een praktijkverhaal samenbrachten. Telkens werden daarbij richtinggevende vragen gesteld die logisch voortvloeiden uit de cases. Die aanpak betekende een grote meerwaarde voor de vergelijkbaarheid van de resultaten. Tegelijk werden de sprekers niet al te zeer afgeremd in hun verhaal. Zo antwoordden sommigen zeer precies, terwijl anderen de voorkeur gaven aan het delen van ervaringen. Elk gesprek resulteerde in een verslag, waarna alle verslagen werden gebundeld in een thematisch opgebouwd werkstuk.

Gezien de uitermate precaire positie van vreemdelingen in illegaal verblijf werd nog een achtste bijeenkomst georganiseerd over het thema 'dringende medische hulpverlening'. Die ontmoeting vond plaats in samenwerking met vzw Filet Divers op de Verzetstag tegen Armoede in oktober 2017. Alle andere gesprekken gingen door in de periode april-september 2017 op de Stadscampus van de Universiteit Antwerpen, met uitzondering van één gesprek met de voorzitter van de Orde van Vlaamse Balies te Brussel.

## **3 De bewijsproblematiek vanuit juridisch oogpunt**

### **3.1 Het OCMW-recht**

Het OCMW-recht bestaat uit het recht op maatschappelijke integratie (RMI-wet) en het recht op maatschappelijke dienstverlening (OCMW-wet). Beide takken maken deel uit van het stelsel van Sociale Bijstand, dat geldt als ultiem vangnet binnen de Belgische Sociale Zekerheid (Van Eeckhoutte, 2017). Het fundamentele karakter van de Sociale Bijstand verhindert evenwel niet dat de burger aan een aantal voorwaarden moet voldoen alvorens hij zijn aanspraken kan laten gelden. Zo stelt artikel 3 van de RMI-wet vereisten inzake verblijf, leeftijd, nationaliteit, behoeftigheid, werkbereidheid en uitputting van zijn rechten. Daartegenover is de OCMW-wet veel minder voorwaardelijk. In over-

eenstemming met artikel 1 van die wet is het OCMW immers tot tussenkomst verplicht zodra iemand niet in staat is om menswaardig te leven. Het gaat daarbij niet over de actuele leefsituatie, maar over de mogelijkheid, het potentieel om een menswaardig leven te leiden.<sup>4</sup> Aangezien het hebben van (vast) werk bijdraagt aan die mogelijkheid geldt ook hier in de meeste gevallen de werkbereidheidsvereiste, zelfs wanneer het OCMW daarover geen uitdrukkelijke beslissing heeft genomen (cfr. artikel 60 § 3 tweede lid OCMW-wet) (Torfs, Masschelein, Marynissen, & Simoens, 2017). Verder komt het recht op maatschappelijke dienstverlening principieel toe aan iedere burger, met uitzondering van EU-burgers en hun familieleden gedurende de eerste drie maanden van het verblijf (artikel 57quinquies OCMW-wet). Het recht werd tot slot beperkt omschreven ten aanzien van personen die illegaal in het land verblijven (cfr. artikel 57 § 2 OCMW-wet over de dringende medische hulp en de opvang van minderjarigen).

### 3.2 Bewijs in het OCMW-recht

Hoewel het artikel 19 § 2 RMI-wet doet vermoeden dat de burger zelf verantwoordelijk is om zijn aanspraken te bewijzen,<sup>5</sup> kan men uit het samenlezen van verschillende wetsbepalingen afleiden dat de wetgever een loyale samenwerking als uitgangspunt heeft genomen. Zo rust op het OCMW een informatie- en onderzoeksplicht waaraan de burger zijn medewerking moet verlenen (artt. 17, 19 § 1 RMI-wet en 60 §§ 1-2 OCMW-wet). Dat beginsel werd aan de beide zijden (d.i. aan de zijde van de burger en aan de zijde van het OCMW) verder verfijnd:

- In de eerste plaats legt artikel 11 Handvest Sociaal Verzekerde het zwaartepunt van de samenwerking in belangrijke mate bij het OCMW, rekening houdend met de kwetsbare positie van de sociaal verzekerde. Zodoende sluit artikel 11 van het Handvest aan bij artikel 17, artt. 24 § 1 *juncto* 22 § 1 RMI-wet op basis waarvan het OCMW de burger uit eigen beweging – en dus actief – moet informeren over alles wat nodig is voor de behandeling van zijn aanvraag of het behoud van zijn rechten. In artikel 60 § 2 OCMW-wet leest men zelfs een verplichting tot het verstrekken van rechtshulp die volgens de rechtsleer ook van toepassing is ten aanzien van het recht op maatschappelijke integratie (Torfs e.a., 2017).
- Tegelijk is de verantwoordelijkheid van de burger niet te verwaarlozen. In veel gevallen is het OCMW immers aangewezen op aanvullende inlichtingen die de aanvrager alleen kan verstrekken (Torfs e.a., 2017). Daarom riskeert de burger een sanctie wanneer hij onvolledige of onjuiste verklaringen over zijn leefsituatie aflegt (art. 30 § 1 RMI-wet, maar geen analoog artikel in de OCMW-wet). Ook is de terugvordering van de toegekende financiële steun een mogelijk gevolg (artt. 24 § 1 *juncto* 22 § 1 RMI-wet en 98 § 1, vijfde lid OCMW-wet). Wanneer tot slot blijkt dat het OCMW gehinderd wordt in het sociaal onderzoek bij gebrek aan medewerking van de burger, dan kan de steun geweigerd worden voor de volledige periode waarin het OCMW niet over de nodige elementen beschikt om de toekenningsvoorwaarden na te gaan.<sup>6</sup>

Merk op dat de wetgever aan het sociaal onderzoek bijzonder veel belang hecht. Zo bepaalt artikel 60 § 1, derde lid OCMW-wet dat de feitelijke vaststellingen uit een deug-

delijk sociaal verslag gelden tot bewijs van het tegendeel. Het verslag is alvast niet deugdelijk wanneer de sociaal werker blijk geeft van partijdigheid of als het uitsluitend steunt op vermoedens en suggesties in plaats van feiten (Cuypers & Joosten, 2002). Die bewijslastverschuiving is de enige die men met zoveel woorden in de RMI-wet of de OCMW-wet kan terugvinden.

Op basis van het voorgaande stelt men vast dat het empirisch onderzoek verschillende praktische bewijsproblemen aan het licht heeft gebracht, terwijl de wetgeving een over het algemeen evenwichtige verdeling van de verantwoordelijkheden vooropstelt. De concrete werking van het OCMW-recht in de samenleving verschilt dus van het juridische kader dat eraan ten grondslag ligt. Om inzicht te verwerven in wat werkelijk speelt, is daarom geen juridische, maar een rechtssociologische invalshoek noodzakelijk, namelijk een (sociaal-)wetenschappelijke benadering van de rol van het recht in de samenleving. Meer specifiek wordt gekozen voor het zogenaamde klovenmodel als raamwerk om de werking van het OCMW-(bewijs)recht in de samenleving te begrijpen.

## 4 De bewijsproblematiek in het licht van het klovenmodel

### 4.1 Het klovenmodel in theorie

Naar de definitie van Vranken is armoede een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Dat netwerk scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving; een kloof die zij niet op eigen kracht kunnen overbruggen (Vranken & Geldof, 1992). Hoewel die definitie het voorwerp blijft van voortschrijdend inzicht (cfr. Raeymaeckers, Noël, Boost, Vermeiren e.a., 2017b) wordt aan één element hoe dan ook niet geraakt, namelijk het bestaan van een kloof met de samenleving. De oorzaak van die kloof ligt niet uitsluitend bij de burger of bij de bredere samenleving; aan beide zijden dragen diverse factoren bij aan het in stand houden ervan. Dat werkt bovendien door in de concrete hulpverleningsrelatie tussen de hulpvrager in armoede en de hulpverlener die niet in armoede leeft (en dus wel volwaardig deel uitmaakt van de samenleving) (Bouverne-De Bie, 2003).

Nader onderzoek toont aan dat de voormelde kloof kan worden verfijnd tot vijf specifieke (deel)kloven die voor elk individu verschillend werken. Alzo onderscheidde Demyttenaere (2003) in een interview met Lut Goossens van vzw De Link de gevoelskloof, de kenniskloof, de vaardigheidskloof, de positievekrachtenkloof en de structurele kloof. Die indeling werd door de jaren heen in verschillende publicaties overgenomen, uitgewerkt en/of toegepast (zie onder meer Demeyer & Vandenbempt, 2003; Burssens, 2009; Steenssens, Demeyer, & Van Regenmortel, 2009; Jeeninga, 2011; Van Regenmortel, 2008; Vancampfort, Knapen, & Probst, 2014). Een uitgebreide toelichting vindt men ook

in het werk van Spiesschaert (2005), die gedurende meerdere jaren in dienst was als onderzoeker bij vzw De Link en in die functie heeft bijgedragen tot het ontwikkelen van de methodiek ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting. Derhalve kan men spreken van het klovenmodel als wetenschappelijk aanvaard uitgangspunt om de verhouding tussen de burger in armoede en de samenleving te onderzoeken. Op die basis is het verantwoord om het bewijsvraagstuk rond de eerder aangehaalde voorwaarden van werkbereidheid, behoeftigheid en samenwonen te analyseren in het licht van het klovenmodel. Dat gebeurt door een duidelijke omschrijving te geven van elke kloof, waarna de bewijslastproblematiek aan de kloven wordt afgetoetst.

#### 4.1.1 Gevoelskloof

De gevoelskloof tussen burger en samenleving wordt gekenmerkt door een tegenstelling: enerzijds is er het streven van de burger om volwaardig deel uit te maken van de samenleving, anderzijds worden zijn inspanningen om erbij te horen door de samenleving niet altijd geapprecieerd. Het gegeven dat de burger volwaardig wenst deel te nemen aan de samenleving houdt verband met de intentie om te willen zijn zoals iedereen. Tegelijk heerst een grote druk om zich te conformeren aan de geldende normen en waarden, aan wat 'normaal' is. De acties om erbij te horen, worden vanuit de samenleving evenwel vaak beschouwd als een bewijs voor de individuele schuld, voor het feit dat de burger wel iets aan de situatie kan verhelpen, als hij maar moeite doet. Dat leidt tot een innerlijke gekwetstheid die de betrokkene gedurende heel zijn leven met zich meedraagt (Demyttenaere, 2003; Spiesschaert, 2005).

Een ander element van de gevoelskloof is dat de kwetsbare burger meer dan gemiddeld geconfronteerd wordt met de sanctionerende, controlerende en discriminerende aspecten van de maatschappelijke instellingen, eerder dan met het positieve aanbod aan informatie, vorming en hulpverlening. Dat gaat bovendien in veel gevallen gepaard met een sterke inmenging van de overheid in het privéleven van de burger (Barbier e.a., 2011).

**Kwetsbare burgers worden meer dan gemiddeld geconfronteerd met de sanctionerende, controlerende en discriminerende aspecten van maatschappelijke instellingen.**

#### 4.1.2 Kennis- en vaardigheidskloof

Spiesschaert (2005) omschrijft de kenniskloof als het gegeven dat mensen in armoede vaak verbijsterend weinig kennis hebben over de samenleving, haar instituties en diensten. Demyttenaere heeft het over het feit dat armen bijna niets kennen van de wereld van niet-armen, ook niet van de voor niet-armen zo evidente zaken (Demyttenaere, 2003). Ter illustratie wordt verwezen naar mensen in armoede die moeilijkheden ondervinden om gebruik te maken van het openbaar vervoer, het afsluiten van een verzekering of het inschatten van medische situaties (Spiesschaert, 2005). Verder wordt erop gewezen dat die kwetsbare groep zich vaak niet bewust is van de ontbrekende

informatie, waardoor men ook niet geneigd is om vragen te stellen of hulp in te roepen. Wanneer dat toch het geval is, gaat de betrokkene in de eerste plaats te rade bij het eigen netwerk, dat echter veelal bestaat uit mensen die met gelijkaardige problemen kampen. Zodoende heeft de burger weinig kansen om het eigen kennisniveau te verhogen (Demyttenaere, 2003). Daartegenover staat dat de samenleving zich niet bewust is van dat niet-weten, waardoor er ook weinig inspanningen worden geleverd om voldoende en aangepaste informatie te verstrekken (Spiesschaert, 2005).

De vaardigheidskloof betreft daarnaast het gebrek aan vaardigheden die nodig zijn om zich op een algemeen aanvaarde wijze te kunnen handhaven in de samenleving. Het zou onder meer gaan over de vaardigheid om een voldoende divers en uitgebreid sociaal netwerk uit te bouwen, maar ook over de praktische vaardigheden om een huishouden te runnen, administratie te voeren, geld te beheren enzovoort (Demyttenaere, 2003). Ook betreft het de vaardigheid om een hulpvraag duidelijk te formuleren en informatie in te winnen bij de juiste instanties. Om te vermijden dat de burger zich verkeerd begrepen of niet gehoord voelt, moet de sociaal werker er rekening mee houden dat die communicatievaardigheid niet altijd aanwezig is (Driessens & Van Regenmortel, 2006).

#### 4.1.3 Structurele kloof (participatiekloof)

De structurele kloof verwijst naar het feit dat mensen in armoede verstoken blijven van heel wat basisrechten: het recht op onderwijs, huisvesting, gezin, gezondheid, maatschappelijke dienstverlening, cultuur, werk, bestaanszekerheid en zelfs het recht op recht (Spiesschaert, 2005). Hoewel de gekozen terminologie vanuit juridisch oogpunt voor nuancering vatbaar is, is de betekenis alleszins duidelijk: deze kloof geeft uiting aan het meest bekende facet van armoede, namelijk de structurele uitsluiting op tal van levensdomeinen, zoals wonen, onderwijs, gezondheidszorg en vrije tijd (Vranken & Geldof, 1992). Dat wordt geïllustreerd met het beeld van het armoedeweb waarin de verschillende domeinen met elkaar verweven zijn rond de persoon in armoede (De Bruycker e.a., 2017).

#### 4.1.4 Positievekrachtenkloof

De positievekrachtenkloof verschilt van de andere kloven, omdat hierbij niet de nadruk wordt gelegd op de zwaktes en de onmacht van mensen in armoede, maar eerder op hun draagkracht, moed en talenten. Zo verwijst de kloof in de eerste plaats naar een sterk solidariteitsgevoel dat ertoe leidt dat kwetsbaren sneller geneigd zijn om anderen te helpen, hoe weinig zij ook bezitten (Demyttenaere, 2003). Het komt daarom regelmatig voor dat mensen spontaan bij elkaar logeren, samen eten of elkaars kinderen opvangen, vanuit de intentie om te willen helpen of ook om de eenzaamheid te verdrijven (Spiesschaert, 2005). Die familiale en sociale solidariteit primeert soms zelfs op de formele vormen van hulp- en dienstverlening, in die mate dat er sprake kan zijn van een sociale norm die maakt dat mensen in armoede eerst te rade gaan binnen het eigen netwerk (Sannen, 2003). Daarnaast is er de draagkracht om in bijna onmogelijke, chaotische omstandigheden te overleven en in te spelen op plotse veranderingen en

tegenslagen. Bovendien kan de burger daarover vaak opvallend open communiceren: hij praat op een onverbloemde en directe wijze over wat hem overkomt, meestal met veel gevoel voor humor (Spiesschaert, 2005).

#### 4.1.5 Kanttekening

Hoewel de kern van het klovenmodel duidelijk is, dient wel benadrukt dat het hier steeds om veralgemeningen gaat. Het is zeker zo dat bepaalde factoren de kans om in armoede terecht te komen vergroten, zoals een gebrek aan scholing of werkloosheid (Gesthuizen, 2006). Dat betekent evenwel niet dat alle mensen in armoede gelijk zijn. Sommigen weten net heel goed hoe het openbaar vervoer werkt of zijn bijzonder ervaren om met beperkte middelen om te gaan. Anderen zijn mogelijk minder draagkrachtig of eerder verlegen in hun communicatie. Dat geldt niet alleen ten aanzien van armoede in het algemeen, maar ook ten aanzien van de (OCMW-)bijstandspopulatie in het bijzonder (Van Mechelen, Zamora, & Cantillon, 2016). Het past dan ook om terug te verwijzen naar de eerdere stelling dat de kloven ten aanzien van eenieder individueel en met een andere intensiteit werken.

Daarnaast moet men weten dat het klovenmodel in principe uitgaat van de beleving van mensen in armoede. Wanneer het model wordt toegepast op OCMW-cliënten, dan betekent dat uiteraard nog niet dat al die burgers ook daadwerkelijk in armoede leven. Daartegenover staat wel dat de omvang van het leefloon bijzonder beperkt is en ook onaanangepast aan de levensduurte, wat het armoederisico voor de bijstandspopulatie sterk doet toenemen (Cortese, Hausmann, Lamberts, Steenssens e.a., 2015). Tegelijk is het OCMW-recht als ultiem vangnet binnen de Sociale Bijstand gericht op de kwetsbaarsten die het financieel niet makkelijk hebben (cfr. het vereiste van onvoldoende bestaansmiddelen/behoefte en mensonwaardig bestaan).

## 4.2 Het klovenmodel toegepast

De redenen waarom mensen in armoede bewijsproblemen ondervinden in het kader van de werkbereidheid, de behoefte en het samenwonen zijn zeer divers. Globaal gesproken kan men evenwel een drietal omstandigheden onderscheiden: de burger levert om financiële redenen geen bewijsstukken, de burger levert door externe omstandigheden geen informatie en de burger levert om persoonlijke redenen geen gegevens aan. In wat hierna volgt, wordt elke omstandigheid toegelicht en gekoppeld aan het klovenmodel.

## 4.2.1 De burger levert om financiële redenen ontoereikende informatie aan

### 4.2.1.1 *Onderzoeksresultaten*

In de eerste plaats is er een groep burgers die bewust onvoldoende of onjuiste informatie verstrekt met betrekking tot de bestaansmiddelen. Hier spelen heel vaak zuiver financiële overwegingen: de burger wil dan eenvoudigweg vermijden dat hij het leefloon verliest of dat de omvang ervan vermindert.<sup>1</sup> Zo worden huisbezoeken soms geweigerd, omdat men bang is dat de sociaal werker oordeelt dat de woonsituatie niet overeenstemt met het beeld van een behoeftige toestand. Denk daarbij aan een behoorlijk gemeubileerde woonruimte, het bezit van elektronica (flatscreen-tv, smartphone, laptop) of de aanwezigheid van een wagen op de oprit.<sup>7</sup> Ook leidt een gewijzigde gezinsituatie veelal tot een minder gunstige leeflooncategorie, wat burgers ertoe aanzet om gedeelde woonvormen voor het OCMW verborgen te houden (Steunpunt tot bestrijding van armoede en bestaansonzekerheid, 2018). Om dezelfde redenen worden inkomsten uit zwartwerk, schenkingen en leningen verzwegen, meestal door het niet of slechts zeer beperkt afleveren van rekeninguittreksels.<sup>8</sup>

### 4.2.1.2 *Verband met het klovenmodel*

De bedragen van het (equivalent) leefloon liggen onder de Europese armoedegrens en die vaststelling geldt voor alle leeflooncategorieën (zie eerder: Cortese e.a., 2015). Het ontoereikende leefloonbedrag maakt dat mensen genoodzaakt zijn om een beroep te doen op andere vormen van hulpverlening, voornamelijk via de informele economie en door onderlinge solidariteit (Steunpunt tot bestrijding van armoede en bestaansonzekerheid, 2018). Aangezien de arbeidsmarkt allesbehalve toegankelijk is voor kwetsbare groepen is het vinden van vast werk in het officiële circuit immers geen evidentie (zie verder). Ook samenwonen komt om dezelfde financiële redenen vaak voor, al impliceert het wel dat het leefloonbedrag van de gerechtigde daalt, in die mate zelfs dat het niet eens een reëel leefbare optie is (Steunpunt tot bestrijding van armoede en bestaansonzekerheid, 2018). Verdoken samenwonen lijkt de enige mogelijke oplossing, maar de sancties zijn niet min. Het weigeren van een huisbezoek maakt de betrokkene in feite onbereikbaar en is een schending van de medewerkingsverplichting. Dat wordt verder geïnterpreteerd als de onmogelijkheid om een sociaal onderzoek te voeren, op basis waarvan de steun kan worden ontzegd (Torfs e.a., 2017). Het huisbezoek is immers een cruciaal aspect van het sociaal onderzoek, waarvan slechts in uitzonderlijke omstandigheden en rekening houdend met andere beschikbare gegevens kan worden afgeweken.<sup>9</sup> Wanneer het huisbezoek daarentegen wel mogelijk is, maar het blijkt dat de burger zijn situatie van samenwonen heeft verzwegen of dat hij over zijn leefsituatie onjuiste verklaringen heeft afgelegd, dan valt men terug op de sanctiebepaling van artikel 30 § 1 RMI-wet (niet in de OCMW-wet!), op grond waarvan het leefloon geheel of gedeeltelijk kan worden geschorst voor een periode van zes maanden. Ook een terugvordering is onder bepaalde omstandigheden een optie (artt. 24 § 1 *juncto* 22 § 1 RMI-wet en 98 § 1, vijfde lid OCMW-wet). Een toename van de gevallen van verdoken samenwonen leidt



bovendien tot meer initiatieven om sociale fraude te bestrijden. Dat laatste zorgt er op zijn beurt voor dat arme burgers vaker in aanraking komen met de sanctionerende aspecten van hulpverlening.<sup>10</sup>

Toegepast op het klovenmodel verwijzen zwartwerk en verdoken samenwonen respectievelijk naar de structurele participatiekloof (geen aansluiting vinden op de arbeidsmarkt) en de positievekrachtenkloof (een sterke solidariteit tussen mensen in armoede leidt tot meer samenwonen). Het gegeven dat mensen in armoede voornamelijk geconfronteerd worden met de controlerende taak van het OCMW vindt men terug bij de gevoelskloof.

Daarnaast komt het bezit van bepaalde (luxe)goederen vaak voort uit de wil om erbij te horen, om volwaardig deel uit te maken van de samenleving en ook omdat men in verbinding wil blijven met anderen (familie, lotgenoten) (Spiesschaert, 2005). Dat betreft aldus een aspect van de gevoelskloof (erbij willen horen) en de positievekrachtenkloof (onderlinge solidariteit). Tegelijk is het vaak een bron van problemen omdat bepaalde bezittingen doen vermoeden dat de OCMW-gerechtigde inkomsten verborgen houdt. Zodoende verschuift de bewijslast van het tegendeel naar de burger.<sup>11</sup> De medewerkingsplicht vereist dan dat de betrokkene inzicht geeft in de wijze waarop hij de goederen bekostigt.<sup>12</sup> Wanneer hij om welke reden ook geen of onvoldoende duidelijkheid verschaft, dreigt hij de steun van het OCMW te verliezen.<sup>13</sup> Het gebrek aan medewerking maakt dan immers dat het OCMW niet in de mogelijkheid is om de vervulling van de wettelijke voorwaarden vast te stellen (Torfs e.a., 2017). De toekenning van het (equivalent) leefloon kan op die basis worden geweigerd voor de periode waarin het OCMW, als gevolg van een gebrek aan medewerking, niet over de nodige elementen beschikt om het sociaal onderzoek te voeren.<sup>14</sup>

Zonder een duidelijk aanknopingspunt, zoals een wagen, een laptop, opvallende uitgaven of een gebrek aan schulden, blijft het hoe dan ook de verantwoordelijkheid van het OCMW om aan de hand van objectieve vaststellingen uit het sociaal onderzoek na te gaan of er inderdaad sprake is van verdoken inkomsten of onjuiste verklaringen. De burger moet zich immers niet verantwoorden voor iets wat niet is en dat geldt ook meer in het algemeen. Zo is het niet aan de aanvrager om stelselmatig te bewijzen dat hij geen zwartwerk verricht, geen andere bestaansmiddelen heeft of geen bedrog pleegt. Dat zou immers afbreuk doen aan het principe van de gedeelde bewijslast (Cuypers & Joosten, 2002). Voor het bewijs van bedrog moet het OCMW overigens met nog overtuigender materiaal voor de dag komen.<sup>15</sup>

#### 4.2.2 De burger levert om externe redenen ontoereikende informatie aan

##### 4.2.2.1 *Onderzoeksresultaten*

Een tweede groep burgers komt via andere mensen of door externe omstandigheden onrechtstreeks zelf in de problemen. Denk daarbij aan de situatie waarin de kinderen niet willen bijdragen en daarom informatie weigeren te verstrekken over de eigen in-

komsten.<sup>1</sup> Omgekeerd wil de ouder de inkomsten van de onderhoudsplichtige kinderen soms liever verborgen houden om hen niet tot last te zijn en zo de familierelatie niet te verzuren.<sup>16</sup> Het gebeurt ook dat mensen in armoede huisbezoeken weigeren of stelselmatig niet aanwezig zijn op het opgegeven adres, omdat huisgenoten of de verhuurder hen dat opleggen.<sup>17</sup> Dat is in het bijzonder het geval wanneer het gaat over mensen zonder papieren of bij huisjesmelkerij.<sup>1</sup> In andere gevallen is een huisbezoek onmogelijk vanwege een bijzondere kwetsbaarheid. Het gaat dan bijvoorbeeld over mensen met veel schulden die regelmatig verhuizen om hun schuldeisers voor te zijn, personen met een verslavingsproblematiek die medische begeleiding nodig hebben of burgers in illegaal verblijf op de vlucht voor overheidsinstanties (Luyten, 1993). Een en ander staat dus nog los van de eerder beschreven situatie waarin mensen het huisbezoek weigeren om de financiële impact te vermijden.

Onafhankelijk van de problematiek rond verdoken samenwonen is er verder ook een groep burgers die bepaalde wijzigingen of 'nieuwigheden' niet meldt, omdat men geen idee heeft dat het belangrijk zou kunnen zijn. Het ontbreekt hen als het ware aan een duidelijk kader en daarom heeft men niet de neiging om de informatie op te pikken en door te geven. Denk bijvoorbeeld aan de omstandigheid waarin men iemand tijdelijk onderdak verschafft, waarin men pas een (LAT-)relatie is begonnen of waarin een meerderjarig kind opnieuw komt inwonen (Steunpunt tot bestrijding van armoede en bestaansonzekerheid, 2018).

Tot slot geldt met betrekking tot de werkbereidheidsvoorwaarde dat mensen in armoede soms helemaal afhaken, omdat zij zelfs na talloze sollicitaties nog steeds niet in aanmerking komen voor een job (Driessens & Van Regenmortel, 2006). Omgekeerd leert de praktijk dat sommige interimkantoren en werkgevers weigeren om nog sollicitatiebewijzen af te leveren aan burgers die aanhoudend blijven solliciteren en toch geen kans maken.<sup>1</sup> Het gevolg ligt voor de hand: de werkbereidheidsvoorwaarde is niet langer vervuld en de betrokkene verliest de steun van het OCMW. Zeer uitzonderlijk wordt wel rekening gehouden met de arbeidsmarktsituatie, zij het dan veelal in combinatie met andere factoren (hoge leeftijd, lage scholing, persoonlijke situatie, ...).<sup>1</sup> Eigenlijk doet men in dergelijke gevallen een beroep op de billijkheidsredenen om de betrokkene vrij te stellen van zijn bereidheid tot werken. Het dient hoe dan ook benadrukt dat dit een minderheidsopvatting betreft en dat het argument van beperkte arbeidskansen niet gebruikelijk is, precies omdat niet het vinden van, maar wel het zoeken naar werk centraal staat (Torfs e.a., 2017).

#### 4.2.2.2 *Verband met het klovenmodel*

Conform artikel 14 RMI-wet wordt samenwonen beschouwd als het onder hetzelfde dak wonen van personen die hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen. Dat werd door de rechtspraak aangevuld met de voorwaarde dat er een economisch-financieel voordeel moet zijn.<sup>18</sup> Hoewel de kernelementen van samenwonen op het eerste gezicht duidelijk lijken, is dat in de dagelijkse praktijk vaak niet het geval. Zo veranderen mensen in armoede regelmatig van woning (een huurhuis,

een woonwagen, een opvangcentrum, bij vrienden, ...), de gezinssamenstelling wisselt voor korte of lange duur en een woonst bevat zowel aparte als gemeenschappelijke ruimtes (Cortese e.a., 2015). Daarbij komt nog dat samenwonen in de verschillende takken van de sociale zekerheid anders gedefinieerd wordt, wat de situatie complex maakt wanneer verschillende uitkeringsgerechtigden met elkaar gaan samenwonen.<sup>19</sup> Een en ander vindt aansluiting bij de positievekrachtenkloof (omgaan met snel wisselende leefomstandigheden en onzekerheid enerzijds en een sterke onderlinge solidariteit tussen mensen in armoede anderzijds) en bij de kennis- en vaardigheidskloof (weten wanneer en hoe men een gewijzigde situatie moet melden).

De problematiek rond de werkbereidheidsvoorwaarde hangt voor een groot deel samen met de huidige toestand op de arbeidsmarkt. Als uitgangspunt geldt dat burgers inspanningen moeten leveren om werk te zoeken. Het betreft dus een inspanningsverbintenis die evenwel enkel zinvol kan zijn wanneer er ook een kans bestaat dat de betrokkene effectief werk vindt (cfr. de activeringsgedachte, zie verder). Echter, het vinden en houden van werk is voor mensen in armoede allesbehalve evident. Zo slagen ze er nauwelijks in om korte periodes van zware interimarbeid te koppelen aan periodes van lange werkloosheid. Het 'hoogtepunt' van hun loopbaan bereiken zij al op jonge leeftijd, omdat zij dan het goedkoopst en het productiefst zijn (Driessens & Van Regenmortel, 2006). De realiteit is immers dat de arbeidsmarkt niet ontvankelijk is voor de kwetsbare doelgroep van veelal laaggeschoolden die de taal soms onvoldoende machtig zijn. Bovendien spelen zowel tijdens het sollicitatieproces als tijdens de feitelijke tewerkstelling ook een heel aantal uitsluitingsmechanismen, zoals discriminatie op grond van afkomst, etniciteit of sociaaleconomische status. Ook is er een groep die afhaakt, omdat het werk te belastend is of omdat men te weinig capaciteiten heeft om aan de arbeidsvoorwaarden te voldoen (Steenkens, Sannen, & Van Regenmortel, 2010). Hier is duidelijk sprake van een structurele kloof die afbreuk doet aan de mogelijkheid om een kwaliteitsvolle job te vinden. Daarnaast speelt nog het feit dat een zekere groep kwetsbaren eenvoudigweg niet de kennis en vaardigheden heeft om zich op de arbeidsmarkt te manifesteren: de afstand tot de arbeidsmarkt is dan te groot en individuele begeleiding blijkt noodzakelijk (Castermans, 2011).

#### 4.2.3 De burger levert om persoonlijke redenen ontoereikende informatie aan

##### 4.2.3.1 *Onderzoeksresultaten*

Een derde groep burgers wil actief meewerken, is bereikbaar en ondervindt geen (doorslaggevende) nadelige externe omstandigheden, maar slaagt er alsnog niet in om de nodige bewijsstukken voor te dragen. Deze categorie is als het ware in de persoonlijke onmogelijkheid om aan de bewijslast te voldoen.

Specifiek wanneer het gaat over het bewijs van de behoefte wordt onder meer gevraagd naar rekeninguittrekels, bewijs dat men voedselpakketten heeft ontvangen, loonfiches, aanmaningsbrieven, bewijs van achterstallige huur en bewijs van een lening

of een gift (Torfs e.a., 2017<sup>20</sup>). Wat daarnaast de werkbereidheid aangaat, geldt de inspanningsverbintenis om actief op zoek te gaan naar werk. Die inspanning impliceert dat de burger op regelmatige basis solliciteert en dat hij daarvan de bewijsstukken verzamelt. Ook het volgen van een opleiding, in het bijzonder lessen Nederlands, wordt beschouwd als een teken dat men zich beschikbaar stelt op de arbeidsmarkt (Torfs e.a., 2017<sup>20</sup>).

De rechtspraak leert evenwel dat de burger soms te weinig stukken voorlegt, stukken voorlegt die onvoldoende gespreid zijn in de tijd of die betrekking hebben op een verkeerde periode of onjuiste stukken aanbrengt.<sup>21</sup> In het laatste geval gaat het bijvoorbeeld over facturen in plaats van aanmaningen (een factuur is geen bewijs dat men niet heeft betaald), een papier met de verklaring dat men van iemand geld heeft geleend zonder een overeenkomstige storting (leningen van vrienden zijn vaak contant), uittreksels die niet meer actueel zijn (omdat men niet weet hoe internetbankieren werkt en omdat uitprinten bij de bank geld kost), een inschrijving in een interimkantoor of bij VDAB zonder concrete sollicitaties (inschrijven is noodzakelijk, maar niet voldoende) en vacatures (in plaats van sollicitaties) in sectoren met weinig werkzekerheid of met arbeidsvoorwaarden waaraan men niet voldoet. Verder hebben mensen in armoede niet altijd de neiging om van alles wat zij doen stukken op te vragen en die ook bij te houden: een bewijsstuk van een voedselpakket, een ondertekend papier dat men geld of zaken heeft geleend of gekregen, het 'opeisen' van het sollicitatiebewijs voor een job waarvoor men toch zo weinig kans maakt, ... Het is allesbehalve evident.<sup>1</sup>

#### 4.2.3.2 Verband met het klovenmodel

De problematiek rond het verzamelen van bewijsstukken sluit rechtstreeks aan bij de kennis- en vaardigheidskloof. Het is immers niet alleen een kwestie om te weten wat men moet bewijzen, maar ook hoe men dat moet doen. In de literatuur spreekt men in dat verband over het samengaan van *knowing that* en *knowing how* als cruciale voorwaarden om zijn recht te realiseren (Mommers, 1999). Meer algemeen ervaren kwetsbare

burgers vaak een sterke administratieve drempel, waardoor zij vastlopen op de bureaucratische aspecten van openbare dienstverlening (Sannen, 2003; Driessens & Van Regenmortel, 2006). De sociaal werker kan evenwel het verschil maken door de betrokkene goed te

### Het is niet alleen een kwestie om te weten wat men moet bewijzen, maar ook hoe men dat moet doen.

informereren over belangrijke documenten en de wijze waarop die verkregen kunnen worden. Met respect voor het principe van de gedeelde bewijslast moet hij bovendien verplicht gebruikmaken van de al beschikbare informatie in databanken (onder andere de Kruispuntbank en het Rijksregister).<sup>9</sup> Ook is het huisbezoek een belangrijke informatiebron om de behoefte van de burger in te schatten (zie eerder). Verdergaand kan de sociaal werker enige soepelheid aan de dag leggen door zich niet te focussen op wat er nog niet is, maar door te kijken naar het geheel van de al aangebrachte stukken en de inspanningen die de burger daarvoor heeft geleverd.<sup>22</sup> Zodra het echter tot een juridische

procedure komt, tellen bijna alleen nog de stukken. De rechter kan immers zelf geen sociaal onderzoek meer voeren en baseert zich uitsluitend op wat (niet) voorligt (Cuypers & Joosten, 2002). Een en ander verklaart meteen waarom burgers zo vaak aan het kortste eind trekken in een procedure voor de Arbeidsrechtbank (zie eerder).

Specifiek met betrekking tot de werkbereidheidsvoorwaarde moet worden gewezen op een belangrijke wijziging in het denken over armoedebestrijding in de jaren negentig van de vorige eeuw. De compenserende, onvoorwaardelijke verzorgingsstaat ruimde dan plaats voor een activerende, voorwaardelijke verzorgingsstaat met veel aandacht voor opleiding en tewerkstelling. Ook werden een aantal sanctiemaatregelen ingevoerd voor wie onvoldoende integratie-inspanningen leverde (Vranken, Vanhercke, Carton, & Van Menxel, 1998). Het moet benadrukt dat ook hier het principe van de gedeelde bewijslast als uitgangspunt geldt: zo is het niet uitsluitend de verantwoordelijkheid van de burger om zijn werkbereidheid aan te tonen, aangezien het OCMW hem in zijn zoektocht naar werk actief moet bijstaan.<sup>23</sup> Het OCMW moet zich er bovendien van vergewissen dat de inspanningen van de burger niet zonder meer kunnen worden afgetoetst aan wat men van een 'normaal persoon' mag verwachten. Men houdt rekening met de (beperkte) capaciteiten en vaardigheden van de betrokkene en ontwikkelt een traject op maat (Depauw, Méhauzen, Driessens, & Franssen, 2015). In de praktijk krijgt die individuele benadering vorm door middel van een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (GPMI). Sinds 1 november 2016 is het GPMI verplicht voor alle nieuwe leefloondossiers. Ten aanzien van het recht op maatschappelijke dienstverlening blijft het echter een mogelijkheid en geen verplichting (cfr. art. 60 § 3, tweede lid OCMW-wet).

Het GPMI heeft het voordeel van de duidelijkheid: het concretiseert wat precies begrepen wordt onder de werkbereidheidsvoorwaarde en welke afspraken de burger en het OCMW daarover maken. Het geeft dus ook klaarheid over de bewijslastverdeling: men kan eenvoudig nagaan in welke mate de wederzijdse rechten en plichten werden generaliseerd (Torfs e.a., 2017). Tegelijk vinden burgers het document vaak erg formalistisch en abstract, wat het wantrouwen naar de hulpverlener enigszins versterkt. Bovendien begrijpt een bepaalde groep onvoldoende wat er is afgesproken en/of hoe men de gemaakte afspraken kan realiseren. Dat pijnpunt is het grootst ten aanzien van wie de taal niet machtig is, aangezien het GPMI overeenkomstig de taalwetgeving principieel in het Nederlands wordt opgesteld (Depauw e.a., 2015). Daartegenover staat dat de sociaal werker met de beperkte beschikbare middelen snel en efficiënt in kaart moet brengen wat de individuele mogelijkheden en beperkingen van de burger zijn. Ook moet hij een evenwicht zien te vinden tussen de begeleidende en de sanctionerende aspecten van het GPMI (Luyten, 1993). De link met het klovenmodel is hier dat de potentiële onbegrijpbaarheid van het GPMI en de verwachtingen die daarin werden opgenomen rechtstreeks aansluiten bij de kennis- en vaardigheidskloof. Tegelijk wordt met de gevoelskloof gewezen op de emotionele afstand die het GPMI tussen de burger en de sociaal werker kan veroorzaken. Ook koppelt de gevoelskloof terug naar de sanctionerende aspecten van de hulpverlening in het GPMI.

Het samenspel van al die factoren maakt dat in sommige gevallen het contract als een echt begeleidingsdocument wordt beschouwd met veel aandacht voor een traject op maat, terwijl elders de nadruk ligt op controle en sanctionering op basis van een (bijna) standaarddocument (Depauw e.a., 2015). Afhankelijk van de klemtoon die men legt, blijft de bewijslast evenwichtig verdeeld tussen het OCMW en de burger, dan wel veroorzaakt het GPMI een ernstige bewijslastverzwaring in hoofde van die laatste. Niet alleen zijn de voorwaarden mogelijk onvoldoende afgestemd op het individu, ook dreigt het evaluatiemoment in die context herleid te worden tot het 'afvinken' van (standaard) taken, onder het 'dreigement' van sancties. Dat zou het geval zijn wanneer men een aantal sollicitaties vooropstelt, terwijl de betrokkene helemaal niet klaar is voor de arbeidsmarkt of wanneer hij niet de vaardigheid heeft om te solliciteren. Of nog wanneer Nederlandse lessen worden opgelegd, terwijl dat voor de burger om diverse redenen niet haalbaar is. In dergelijke gevallen speelt de participatiekloof een duidelijke rol. Binnen het OCMW Gent werken sociaal werkers daarom aan de hand van een zogenaamde activeringsladder om de concrete afstand tot de arbeidsmarkt te bepalen en in functie daarvan een gepaste vorm van activering voor te stellen. Denk daarbij aan arbeidszorg, taalactivering of een artikel 60-tewerkstelling.<sup>1</sup>

### 4.3 Een overkoepelend aandachtspunt: communicatie

De diepe kloof tussen de ervaringswereld van de persoon in armoede en die van de hulpverlener is het gevolg van wat men in de literatuur de *missing link* noemt. Men verwijst daarmee naar de innerlijke kwetsuren die de arme burger met zich meedraagt en die door talrijke, soms goedbedoelde ervaringen, nog worden versterkt. Daardoor loopt de communicatie tussen de burger en de sociaal werker vaak erg stroef en voelt de betrokkene zich slechts zelden echt geholpen (Spiesschaert, 2005). De positievekrachtenkloof stelt dat mensen in armoede vanuit hun zware verleden vaker kiezen voor een onomwonden, directe communicatievorm, soms met verheven stem. Een en ander botst weleens met de gereserveerde en meer gecontroleerde samenleving waarin wij leven. Men moet evenwel beseffen dat daarachter dikwijls een grote hulpeloosheid schuilgaat om met de buitenwereld om te gaan (Demyttenaere, 2003). Bovendien is elke vorm van communicatie gelaagd, wat wil zeggen dat communicatie een inhouds- en een betekenisniveau heeft. Daarbij gaat de communicatie van kansarmen doorgaans (dus niet overal en altijd in dezelfde mate) minder over de inhoud en meer over betekenissen. Die betekenissen hebben veelal betrekking op onderliggende emoties van onmacht, een gebrek aan affectie en afwijzing. Dat verklaart waarom de verhalen van mensen in armoede soms inhoudelijk tegenstrijdig of naast de (juridische) kwestie worden ervaren (Van Regenmortel, 2002). Het is van belang dat de sociaal werker zich daarvan bewust is, niet alleen om een goede vertrouwensrelatie met de burger te kunnen opbouwen, maar ook om partijdigheid in het sociaal verslag te vermijden. Partijdigheid staat immers gelijk aan ondeugdelijkheid en maakt dat het sociaal verslag zijn bijzondere bewijswaarde verliest (Cuypers & Joosten, 2002). Aangezien het verslag in de meeste gevallen wordt gevolgd door de OCMW-raad en later ook de basis vormt voor de arbeidsrechter, heeft de burger er bovendien alle belang bij dat zijn leefsituatie op een objectieve wijze wordt weergegeven. Tot slot gebeurt

het dat mensen zich in de verdrukking voelen, ongeduldig worden, gefrustreerd zijn of tot een uitbarsting komen. Dat merkt men dan ook in het taalgebruik en de woordkeuze (Driessens & Van Regenmortel, 2006). Het hangt op dat moment af van de sociaal werker of hij die communicatie als agressief of toch aanvaardbaar bestempelt. Als principe geldt dat agressie en (fysiek of verbaal) geweld niet kunnen getolereerd worden, ook al is dat het gevolg van een misverstand of een foutieve interpretatie van een houding of gedraging. Desgevallend wordt geoordeeld dat de burger onvoldoende meewerkt aan het sociaal onderzoek, met een stopzetting van de steun tot gevolg.<sup>24</sup> Het dient benadrukt dat de inschatting van de hulpverlener in deze bijzonder bepalend is, omdat die kan bijdragen aan een kleinere of net een veel grotere gevoelskloof (wantrouwen, onbegrip, ...).

## 5 Conclusie

Uit een grondige studie van relevante rechtspraak en rechtsleer volgt dat er regelmatig problemen opduiken met betrekking tot de elementen werkbereidheid, behoefte en samenwonen in het OCMW-recht. Het wettelijke kader gaat evenwel uit van een gedeelde bewijslast, waarbij de burger en het OCMW ertoe gehouden zijn om met elkaar samen te werken. Zo moet het OCMW informatie verstrekken en een sociaal onderzoek voeren, waaraan de burger wordt geacht mee te werken. Slechts in één omstandigheid wordt de bewijslast uitdrukkelijk naar de burger verschoven, namelijk wanneer het gaat over de feitelijke elementen van een deugdelijk sociaal verslag.

Een analyse op basis van het rechtssociologische klovenmodel leert dat niet het wettelijke kader, maar wel de kenmerken van een leven in armoede bepalend zijn. Weliswaar niet in die mate dat de bewijslast integraal naar de aanvrager verschuift, maar wel dat de bewijslastverdeling in zijn nadeel (soms ernstig) verzwaart. Factoren die daarbij een rol spelen, zijn onder meer: de moeilijkheden om werk te vinden, de angst om anderen van het sociaal netwerk in gevaar te brengen, de drang om erbij te horen, het gevoel van een te sterke inmenging in het privéleven, het leven in chaos, het gebrek aan kennis en vaardigheden om stukken te verzamelen en een verschillend taalregister. Vanzelfsprekend gelden die elementen niet ten aanzien van iedereen in dezelfde mate, aangezien de groep van mensen in armoede erg divers is. Wel kan het leiden tot de conclusie dat de burger het sociaal onderzoek onmogelijk maakt, dat hij informatie (bewust) verzwijgt of dat hij zijn behoefte of werkbereidheid onvoldoende bewijst. Zodoende verliest de betrokkene de steun van het OCMW of wordt de omvang van de steun drastisch verminderd.

**Door de kenmerken van een leven in armoede verzwaart de bewijslastverdeling in het nadeel van de aanvrager.**

Merk op dat aan die vaststelling een bijzonder spanningsveld ten grondslag ligt. Zo is het een feit dat de kwetsbare burger moeilijker dan gemiddeld toegang vindt tot zijn rechten, terwijl uitgerekend hij het (primaire OCMW-)recht meer dan gemiddeld nodig heeft (Hubeau, 1997). Inderdaad, het recht heeft een zeer centrale functie in het dagelijkse leven van mensen in armoede. Het juridische kader bepaalt immers of en op welke wijze zij in staat zullen zijn om menswaardig te leven (Sarat, 1990). Tegelijk is de wereld van het recht zeer ver verwijderd van de leefwereld van de kwetsbare groep, precies omdat het recht gekenmerkt wordt door een grote mate van abstractie en formalisme, waarvoor bepaalde kennis en vaardigheden vereist zijn. Daarnaast spelen ook meer gevoelsmatige en structurele (uitsluitings)mechanismen waarvoor de samenleving nauwelijks oog heeft. Kwetsbare groepen hebben bijgevolg veel begeleiding nodig om hun rechten te realiseren. De moeilijkheid is evenwel dat het OCMW die individuele hulp op massale basis en met beperkte middelen moet verstrekken (Lipsky, 1980). Terzelfdertijd moet de sociaal werker zijn begeleidende en sanctionerende rol samenbrengen in een sterke vertrouwensband met de burger, wat vanzelfsprekend niet voor de hand ligt.

Het bovenstaande vormt een zeer goede illustratie van het feit dat de bedoeling van de wetgever soms niet in de praktijk wordt gerealiseerd, precies omdat tal van factoren de werking van het recht in de samenleving beïnvloeden. In de literatuur spreekt men ook over de rechtsinstrumentalistische visie waarin men aan het recht de capaciteit toedicht om een gewenste situatie tot stand te brengen, onterecht redenerend vanuit een causale relatie tussen de regel en het gedrag (Van Aeken, 2012). Meer concreet is de dieperliggende gedachte hier om via sociale wetgeving een bijdrage te leveren aan de realisatie van het gelijkheidsbeginsel. Zo leest men in artikel 1 van de OCMW-wet dat eenieder recht heeft op een menswaardig bestaan. Dat recht werd internationaal erkend als een sociaal grondrecht dat ook een plaats heeft gekregen in de Belgische Grondwet (art. 23 Grondwet). Een en ander impliceert dat het OCMW zich niet beperkt tot het oplossen van een individuele situatie van behoeftigheid, maar dat verdergaand wordt gestreefd naar een menswaardig leven, wat neerkomt op een streven naar meer gelijkheid tussen burgers (Bouverne-De Bie, 2007). Die gelijkheid kan men formeel of materieel beschouwen. Eenvoudig gesteld, vereist de formele gelijkheid dat aan alle mensen dezelfde rechten en plichten worden toegekend, dat zij aldus gelijk worden behandeld voor de wet. Daartegenover streeft de materiële gelijkheid naar gelijke uitkomsten, gericht op het opheffen of verkleinen van een achterstand. Dat wordt gelijkheid door de wet genoemd (Terlouw, 2011). Meteen is duidelijk dat het OCMW-recht vooral gericht moet zijn op de realisatie van materiële gelijkheid. De vaststelling is echter dat het discours over grondrechten, waaronder dus het recht op een menswaardig bestaan, vaak vervalt in een pleidooi voor meer administratieve (of dus formele) gelijkheid (Hubeau, 2009). Die opvatting verwijst naar een eerder strikt juridisch perspectief waarin rechtsgelijkheid wordt gerealiseerd aan de hand van wettelijk vastgestelde criteria die voor iedereen op dezelfde manier gelden (Bouverne-De Bie, 2007). De resultaten van het empirisch onderzoek tonen evenwel aan dat die juridische invalshoek er precies toe leidt dat kwetsbare burgers er niet of onvoldoende in slagen om hun OCMW-rechten te effectueren. Anders gesteld: de kwetsbare doelgroep is niet gebaat bij meer formele gelijkheid. Een aanbeveling zou daarom zijn om aandacht te hebben voor de inhoudelijke betekenis van



mensenrechten, voor het resultaat, eerder dan voor de procedure. Mensenrechten zijn immers per definitie niet universeel, omdat differentiatie als gevolg van ongelijke situaties noodzakelijk is (Hubeau, 2018a). In de literatuur spreekt men ook wel over een zorgperspectief waarbij de dienstverlening niet enkel gestuurd wordt door criteria, regels en principes, maar ook – en vooral – in nauwe samenhang met de praktijk door na te gaan wat nodig is in elke concrete situatie (Bouverne-De Bie, 2007). Alleen zo kan men, uiteraard met respect voor het wettelijke kader, materiële gelijkheid realiseren. Die denkpiste is bovendien niet alleen zinvol om de kloven tussen de burger en het OCMW-recht te dichten; ook doet ze alle eer aan het sociaal werk als mensenrechtenberoep.

## Noten

1. Focusgesprekken eigen doctoraatsonderzoek.
2. Stad in cijfers – databank, <https://stadincijfers.antwerpen.be/databank/>.
3. 'Antwerpse OCMW wil privébedrijven inschakelen om leefloners strenger te controleren', geraadpleegd via <https://vrtnws.be/p.aPkyRkovy>.
4. Raad van State 15 februari 1990, nr. 34.059; Cassatie 10 januari 2000, AR S.99.0044.N en Cassatie 9 februari 2009, AR S.08.0090.F.
5. Wat ook in lijn ligt met het gemeenrechtelijke bewijsrecht op grond waarvan 'wie beweert, moet bewijzen' (artt. 1315 Burgerlijk Wetboek en 870 Gerechtelijk Wetboek).
6. Cass. 30 november 2009, *Sociaalrechtelijke Kronieken* 2011, 106.
7. Zie onder meer Arbeidsrechtbank Antwerpen 8 januari 2015, *onuitg.*, AR nr. 14/2689/A en Arbeidsrechtbank Antwerpen 5 februari 2015, *onuitg.*, AR nr. 14/3622/A.
8. Focusgesprekken en doctoraatsonderzoek en zie onder meer ook: Arbeidsrechtbank Antwerpen 5 januari 2015, *onuitg.*, AR nr. 14/4436/A; Arbeidsrechtbank Antwerpen 5 februari 2015, *onuitg.*, AR nr. 14/3622/A; Arbeidsrechtbank Antwerpen 19 februari 2015, *onuitg.*, AR nr. 14/2506/A; Arbeidsrechtbank Antwerpen 25 juni 2015, *onuitg.*, AR nr. 15/1086/A en Arbeidsrechtbank Antwerpen 30 juli 2015, *onuitg.*, AR nr. 14/5146/A – 14/5980/A – 15/573/A.
9. Omzendbrief 14 maart 2014 betreffende de minimumvoorwaarden voor het sociaal onderzoek.
10. Studie met betrekking tot sociale fraude bij OCMW's, geraadpleegd via [https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/sociale\\_fraude\\_nl.pdf](https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/sociale_fraude_nl.pdf)
11. Arbeidsrechtbank Tongeren 13 december 2012, *onuitg.*, AR 12/1110/A; Arbeidsrechtbank Antwerpen 15 november 2012, *onuitg.*, AR 12/3254/A en Arbrb Antwerpen 5 januari 2015, *onuitg.*, AR nr. 14/2689/A.
12. Arbeidsrechtbank Antwerpen, 21 mei 2015, *onuitg.*, AR nr. 15/86/A.
13. Arbeidsrechtbank Antwerpen 5 maart 2015, *onuitg.*, AR nr. 14/4517/A en 14/6803/A.
14. Cassatie. 22 april 2015, S. 14.0092.F.
15. Arbeidsrechtbank Antwerpen, 26 februari 2015, *onuitg.* AR nr. 13/7244/A en 13/7279/A.
16. 'Kinderen laten betalen voor het woonzorgcentrum van ouders?', geraadpleegd via <https://sociaal.net/opinie/kinderen-laten-betalen-voor-het-woonzorgcentrum/>.
17. Zie onder meer Arbeidsrechtbank Antwerpen 5 juni 2015, *onuitg.*, AR nr. 14/6082/A en 14/6083/A.
18. Grondwettelijk Hof 10 november 2011, nr. 176/2011; Cassatie 21 november 2011, AR S.11.0067.F en Cassatie 4 november 2013, AR S.12.0014.N.
19. Le taux d'allocations sociales selon la situation familiale, geraadpleegd via [http://armoedebestrijding.be/colloquesamenwonen\\_2018/DroitsQuotidiens.pdf](http://armoedebestrijding.be/colloquesamenwonen_2018/DroitsQuotidiens.pdf)
20. En de verwijzingen aldaar naar vaststaande rechtspraak. Zie eveneens: Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening, geraadpleegd via [https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/pod\\_maatschappelijke\\_integratie\\_-\\_eindversie\\_27-07-2014.pdf](https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/pod_maatschappelijke_integratie_-_eindversie_27-07-2014.pdf).

21. Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening, geraadpleegd via [https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/pod\\_maatschappelijke\\_integratie\\_-\\_eindversie\\_27-07-2014.pdf](https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/pod_maatschappelijke_integratie_-_eindversie_27-07-2014.pdf) – aangevuld met bevindingen uit eigen (rechtspraak)onderzoek.
22. Inspiratiewijzer Sociaal Onderzoek (POD MI), geraadpleegd via [https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/inspiratiewijzer\\_sociaal\\_onderzoek.pdf](https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/inspiratiewijzer_sociaal_onderzoek.pdf).
23. Arbeidshof Brussel 14 maart 2012, AR nr. 2010/AB/1095; Arbeidsrechtbank Brussel 6 juli 2012, AR nr. 12/3/A en Arbeidsrechtbank Tongeren 13 december 2012, AR nr. 12/1309/A.
24. Arbeidsrechtbank Antwerpen 10 december 2015, *onuitg.*, AR nr. 15/3608/A.

# Het Geïntegreerd Breed Onthaal: krachtlijnen voor sociaal werk in de strijd tegen onderbescherming

Didier Boost, Sara Elloukmani, Peter Raeymaeckers en Koen Hermans

Het nieuwe decreet Lokaal Sociaal Beleid schrijft voor dat elke stad en gemeente in Vlaanderen binnenkort een Geïntegreerd Breed Onthaal moet realiseren. Dat samenwerkingsverband tussen minimaal het OCMW, het CAW en de Diensten Maatschappelijk Werk van de ziekenfondsen heeft als doelstelling om de toegankelijkheid van de hulp- en dienstverlening te verhogen en zodoende onderbescherming tegen te gaan. Om tot een maximale realisatie van sociale grondrechten te komen, schrijft het richtinggevende kader voor dat de praktijk van het sociaal werk meer generalistisch, proactief, *outreaching*, krachtgericht en participatief moet worden vormgegeven. Op basis van kwalitatief onderzoek binnen vier pilootprojecten van het Geïntegreerd Breed Onthaal bestudeerden we op welke manieren die richtlijnen in de praktijk al dan niet bijdragen tot het behalen van de bovengenoemde doelstellingen. Een opvallend resultaat uit onze studie is dat een hulp-, dienst- en zorgverlening die vertrekt vanuit een strikt vraaggerichte benadering niet voldoende is om onderbescherming ten gronde aan te pakken. In een context waar de kwetsbaarste burgers de stap naar de juiste hulp- of dienstverlening niet zetten vanwege informatieve, praktische en sociaal-emotionele drempels, is een verschuiving naar een proactievere werking onontbeerlijk. Een proactieve aanpak creëert op zijn beurt kansen om in de praktijk meer generalistisch, *outreaching*, krachtgericht en participatief te handelen.

»» Geïntegreerd Breed Onthaal, sociaal werk, onderbescherming,  
proactief handelen, evaluatie

# 1 Inleiding

De inleiding van dit Jaarboek benadrukt het belang van een rechtenbenadering voor de strijd tegen armoede (Evers & Guillemard, 2012). In onze hedendaagse welvaartsstaat gebeurt de realisatie van sociale rechten door middel van een socialezekerheidssysteem, verticale herverdeling, financiële toelagen, maar ook door de tussenkomst van het sociaal werk en sociale hulp- en dienstverlening (Oosterlynck, Cools, & Debruyne, 2015). Desalniettemin merken we in België, maar ook internationaal, een discrepantie tussen de belofte van die wettelijk verankerde grondrechten en de mate waarin die voor elke burger zijn gerealiseerd (Pogge, 2008; Van Den Broeck & Blomme, 2012). Eerder onderzoek toont immers aan dat jaarlijks 2% tot 16% van de Europese bevolking gedurende minstens één maand door de mazen van het onderste vangnet glipt en het recht op financiële bijstand niet opneemt (Groenez & Nicaise, 2002). Dat betekent dat onderbescherming vandaag nog steeds een onmiskenbaar en actueel probleem vormt in onze samenleving (Steenssens, Degavre, Sannen, Demeyer e.a., 2007). Onderbescherming kan echter – net als het maatschappelijke fenomeen van armoede (Raeymaeckers, Noël, Boost, Vermeiren e.a., 2017b) – ook ruimer worden opgevat dan louter de *non-take-up* van het recht op financiële ondersteuning. Een maximale definitie van onderbescherming neemt hiervoor de sociale grondrechten – zoals vastgelegd in artikel 23 en 24 van de Belgische Grondwet – als maatstaf (Steenssens, 2014). Vanuit die zienswijze wordt onderbescherming gedefinieerd als een situatie waarbij burgers hun recht op arbeid, sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid, onderwijs, sociale, geneeskundige en juridische bijstand, behoorlijke huisvesting, bescherming van een gezond leefmilieu en culturele en maatschappelijke ontplooiing niet gegarandeerd zien (Van Den Broeck & Blomme, 2012). Binnen de context van die sociale grondrechten wordt hulp- en dienstverlening vaak beschouwd als de schakel tussen het recht en rechtvaardigheid (Hubeau, 1997). Het streven naar een rechtvaardige samenleving behoort immers tot de kern van het sociaal werk (IFSW, 2014), waardoor het realiseren en bewaken van de sociale grondrechten een cruciale opdracht van de sociaalwerkprofessie vormt (Lundy, 2011; Reichert, 2003; Wronka, 2007).

Het belang van het sociaal werk in de strijd tegen onderbescherming wordt in een aantal recente beleidsontwikkelingen sterk onderstreept. Het vernieuwde decreet Lokaal Sociaal Beleid (Vlaamse Regering, 2018c) schrijft immers voor dat elk lokaal bestuur een samenwerkingsverband Geïntegreerd Breed Onthaal moet realiseren met als voornaamste opdracht om de rechten van burgers te verkennen en te realiseren. In dit hoofdstuk presenteren we een selectie bevindingen uit het onderzoek naar het Geïntegreerd Breed Onthaal (Boost, Elloukmani, Raeymaeckers, & Hermans, 2018). We leggen daarbij de nadruk op een aantal werkzame principes in de strijd tegen onderbescherming die werden geïdentificeerd binnen een aantal pilootprojecten. Alvorens die resultaten te belichten, staan we kort stil bij de betekenis van het Geïntegreerd Breed Onthaal als richtinggevend kader voor het Vlaamse welzijnslandschap.

## 2 Het Geïntegreerd Breed Onthaal: van toegankelijkheid naar toegang tot sociale grondrechten

Het Geïntegreerd Breed Onthaal werd als concept en visie door Vlaams Minister voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Jo Vandeurzen (2015) geïntroduceerd om het welzijnslandschap te hervormen vanuit twee voorname doelstellingen. De strategische doelstelling van het Geïntegreerd Breed Onthaal is gericht op het maximaal realiseren van de grondrechten van elke burger, waardoor die visie aansluit op de meest ruime invulling van onderbescherming zoals die hierboven beschreven werd (Steenkens, 2014). Om onderbescherming te minimaliseren, stelt men als operationele doelstelling voorop om de toegankelijkheid van de hulp- en dienstverlening te verhogen. Die zienswijze onderstreept met andere woorden dat een toegankelijk en nabij ondersteuningsaanbod een belangrijke opstap is naar een rechtvaardigere en gelijkere samenleving (Clarke, 2004).

Ondanks de uitdrukkelijke rol van het sociaal werk om de toegang tot de hulp- en dienstverlening te bewaken (Grymonprez, Roose, & Roets, 2016), staat de toegankelijkheid van het welzijnslandschap om verschillende redenen onder druk (Lammertyn, 1998). Dat kan in eerste instantie te wijten zijn aan beperkte middelen om zorg aan te bieden (Piessens, Hermans, & Vettenburg, 2008), maar ook aan de organisatorische, relationele en individuele drempels die de toegankelijkheid onder druk zetten (Sannen, 2003). Op het organisatorische niveau wordt een toegankelijke hulp- en dienstverlening veelal gedefinieerd als 'bekend, bereikbaar, beschikbaar, begrijpbaar, betrouwbaar, betaalbaar en bruikbaar' (Hubeau & Parmentier, 1991). Daarmee wordt onderkend dat de aanbodzijde van de hulp- en dienstverlening gekenmerkt wordt door eigenschappen die de toegankelijkheid voor (potentiële) gebruikers positief, maar ook negatief kunnen beïnvloeden. De ingewikkelde structuur van de welzijnssector, de echelonnering en de doorgedreven professionele differentiatie maken bijvoorbeeld dat niet elke burger volledig op de hoogte is van het uitgebreide aanbod aan organisaties, maar ook van de eigen rechten (Sannen, 2003). Op het individuele niveau kunnen er drempels worden geïdentificeerd aan de vraagzijde van de hulp- en dienstverlening. Daar gaat het hoofdzakelijk om de opvattingen, houdingen en overtuigingen die burgers, vanuit hun eigen leefwereld, weerhouden om te beroepen op het aanbod aan welzijnsvoorzieningen. Denk daarbij aan taboes en vooroordelen over bepaalde problematieken of organisaties, de voorkeur om de problemen in de eigen omgeving op te lossen, gevoelens van schaamte, minderwaardigheid en wantrouwen, maar ook de mogelijkheden om zich vrij te maken en zich te verplaatsen naar organisaties en diensten (Sannen, 2003). Het is belangrijk om hierbij te benadrukken dat het identificeren van cliëntgebonden drempels niet betekent dat de schuld van maatschappelijke kwetsbaarheid bij de cliënt wordt gesitueerd. Ten slotte zijn er ook een aantal factoren te bemerken die de toegankelijkheid onder druk kunnen zetten op het niveau van de relatie tussen de hulpvrager en de hulpgever. De differentiële sociale positie van (potentiële) gebruikers ten opzichte van hulpverleners kan leiden tot een gebrek aan inlevingsvermogen, te hoge verwachtingen,

misverstanden en vooroordelen langs weerskanten. Wanneer een hulpverleningsrelatie gekenmerkt wordt door dergelijke drempels kunnen de eerder genoemde gevoelens van schaamte, onmacht, stigmatisering en wantrouwen versterkt of bestendig worden (Sannen, 2003).

Het Geïntegreerd Breed Onthaal wil bovengenoemde drempels overbruggen en wil zich maximaal inzetten op het waarborgen van de grondrechten van elke burger. Om die doelstellingen te realiseren, wil men enerzijds tot een betere samenwerking tussen verschillende actoren komen en anderzijds bewaken dat de geleverde hulp- en dienst-

verlening voldoet aan een aantal kwaliteitscriteria. In onderstaande paragrafen gaan we daarom eerst in op het belang van samenwerking en belichten we vervolgens de centrale uitgangsprincipes op het niveau van de sociaal-werkpraktijk.

## **Het Geïntegreerd Breed Onthaal wil zich maximaal inzetten op het waarborgen van de grondrechten van elke burger.**

### **2.1 Samenwerking en afstemming**

De laatste decennia maakte het sociaal werk, onder invloed van tendensen zoals professionalisering, vermarkting en evidencebased practice, een ommezwaai richting een meer specialistische en gefragmenteerde organisatie van de sector. De versnippering, hiaten en overlapping die het aanbod aan maatschappelijk hulp- en dienstverlening vandaag typeren, hebben echter als gevaar dat er minder responsief opgetreden kan worden ten aanzien van de noden die de kwetsbaarste burgers in onze samenleving ervaren (Allen, 2003). Vanuit die vaststelling is er de laatste jaren internationaal een pleidooi te bemerken voor meer en betere interorganisatorische en intersectorale samenwerking (OECD, 2015) op basis van de veronderstelling dat netwerken tussen organisaties efficiëntere antwoorden kunnen bieden op sociale problematieken dan individuele actoren (Provan & Milward, 2001). Het Geïntegreerd Breed Onthaal kan gekaderd worden binnen die beweging richting meer samenwerking.

Meer concreet streeft het Geïntegreerd Breed Onthaal naar een betere afstemming tussen drie kernactoren met een decretale onthaalopdracht, namelijk: het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW), het Centrum Algemeen Welzijnswerk (CAW) en de Diensten Maatschappelijk Werk (DMW) van de ziekenfondsen. Daarnaast wil men eveneens tot een betere samenwerking komen met en tussen basis- en faciliterende actoren, zoals bijvoorbeeld de instituten voor Samenlevingsopbouw, maar ook het gespecialiseerde (zorg)aanbod op de tweede en derde lijn. Wanneer we kijken naar de opdracht van die netwerken, zien we in de beleidsdocumenten over het Geïntegreerd Breed Onthaal vier doelstellingen naar voren komen, namelijk: een maximale afstemming tussen actoren op de eerste lijn, een afbakening van de kerntaken van de actoren met een gemeenschappelijke visie op onthaal, een lokale en functionele samenwerking, en een evolutie naar een meer vraaggestuurd aanbod (Boost e.a., 2018). Het realiseren

van zulke afstemming tussen diverse actoren en organisaties is echter geen simpele aangelegenheid. Uit de literatuur leren we dat de belangrijkste uitdaging bestaat uit het bereiken van een zogenaamde *unity in effort* (Lawrence & Lorsch, 1967) waarbij de inspanningen van een gedifferentieerde set van organisaties wordt geïntegreerd in een harmonieus geheel (Raeymaeckers & Kenis, 2016). Er moet daarvoor sprake zijn van interdependentie, een gemeenschappelijke doelgerichtheid, maar ook *governance* (Raeymaeckers & De Corte, 2016). Met betrekking tot governance is er een belangrijke taak weggelegd voor het lokale bestuur als regisseur van het netwerk dat binnen de context van het Geïntegreerd Breed Onthaal wordt uitgebouwd (Vandeurzen, 2015).

## 2.2 Opdrachten en werkingsprincipes

Op het niveau van de hulp- en dienstverlening die vanuit het samenwerkingsverband wordt aangeboden, stelt het Geïntegreerd Breed Onthaal een aantal centrale opdrachten en werkingsprincipes voorop. De opdrachten die een Geïntegreerd Breed Onthaal minstens moet vervullen, zijn ondertussen verankerd in het vernieuwde decreet Lokaal Sociaal Beleid. Dat betekent dat elk lokaal bestuur een samenwerking moet realiseren met een focus op: neutrale informatie over het aanbod van de lokale sociale hulp- en dienstverlening verstrekken, de rechten verkennen, de rechten realiseren, de hulpvragen verhelderen, en naar de gepaste lokale sociale hulp- en dienstverlening doorverwijzen (Vlaamse Regering, 2018c). Verder omschrijft Vandeurzen (2015) een aantal richtinggevende principes die als kwaliteitscriterium voor de hulp- en dienstverlening geïnterpreteerd kunnen worden. Meer specifiek wordt er gesteld dat het Geïntegreerd Breed Onthaal in alle facetten generalistisch, proactief en outreachend, krachtgericht en participatief moet zijn. We lichten die concepten in de volgende paragrafen kort toe vanuit de sociaalwerkliteratuur.

### 2.2.1 Generalistisch

Het generalistische heeft betrekking op het hanteren van een integraal perspectief dat aandacht heeft voor de verwevenheid van problematieken op alle levensdomeinen en de interactie tussen cliënten en de bredere maatschappelijke omgeving (Blom, 2004; Perlinski, Blom, Morén, & Lundgren, 2010). In tegenstelling tot het meer specialistische aanbod (Cambridge & Parkes, 2006; Ellem, Wilson, & Chui, 2012) beperkt generalistisch sociaal werk zich bijgevolg niet tot bepaalde doelgroepen of hulpvragen, maar wordt er steeds vertrokken vanuit de cliëntsituatie in zijn totaliteit. De generalist is gericht op alle relevante levensdomeinen waarin de cliënt problemen ervaart. Een dergelijk perspectief wordt beschouwd als een belangrijke hefboom in het verbeteren van complexe, meervoudige en onderling afhankelijke problematieken (Hood, 2014). De rol van generalistische sociaal werkers is daarbij driedelig en bestaat uit het contextualiseren van de cliëntsituatie, het actief en zorgzaam toeleiden van cliënten naar het specialistisch aanbod en ten slotte het bemiddelen tussen cliënten en specialisten bij onduidelijkheden of conflicten (Raeymaeckers, 2016).

### 2.2.2 Proactief en outreachend

Binnen de context van de maatschappelijke hulp- en dienstverlening betekent proactief handelen dat het initiatief om rechten te realiseren verschuift van de rechthebbende burger naar de aanbiedende overheid of organisatie. Een proactieve aanpak onderscheidt zich daarmee van responsieve en actieve vormen van dienstverlening, die pas handelen wanneer burgers hen benaderen met concrete hulp- of ondersteuningsvragen (Sannen, Degavre, Steenssens, Demeyer e.a., 2007). In de strijd tegen onderbescherming behoort outreachend sociaal werk tot het instrumentarium van proactief handelen (Eeman, Steenssens, & Van Regenmortel, 2013). Een fundamentele opdracht van het outreachend sociaal werk bestaat namelijk uit het opzoeken van moeilijk bereikbare en hulpbehoevende burgers die geen gebruik (meer) maken van het bestaande aanbod aan hulp- en dienstverlening (Andersson, 2013; Beelen, De Maeyer, Dewaele, Grymonprez e.a., 2014). De ontmoeting tussen outreachers en burgers vindt veelal plaats in de leefwereld van kwetsbare burgers en dus buiten de muren van professionele organisaties (Andersson, 2013; Mikkonen, Kauppinen, Huovinen, & Aalto, 2007). Net als binnen het generalistisch sociaal werk wordt er hierbij telkens vertrokken vanuit een holistisch perspectief op de cliëntsituatie (Mikkonen e.a., 2007) en wordt er op basis van de geïdentificeerde noden en onvervulde rechten een link gemaakt met het bestaande hulp- en dienstverleningsaanbod (Andersson, 2013). Het outreachend sociaal werk wordt bijgevolg beschouwd als een belangrijke schakel in de verwezenlijking van sociale grondrechten, mede doordat de professionals de toegankelijkheid van de reguliere organisaties verhogen en bewaken (Clarke, 2004; Grymonprez e.a., 2016).

### 2.2.3 Krachtgericht

Het empowermentparadigma vormt een van de centrale steunpilaren van het sociaal werk (IFSW, 2014) en omvat een denk- en handelingskader dat richting geeft aan het benoemen van sociale problemen en het formuleren van oplossingen. De nadruk binnen dat kader ligt op een proces van versterking waardoor individuen, organisaties en gemeenschappen greep krijgen op hun eigen situatie (Van Regenmortel, 2002). De krachtgerichte focus die het Geïntegreerd Breed Onthaal voorschrijft, vormt – naast positief, integraal, relatiegericht, participatief en inclusief – een van de zes werkingsprincipes die het empowermentparadigma vooropstelt. Het krachtgerichte heeft betrekking op het identificeren van mogelijkheden en hulpbronnen bij personen en hun directe omgeving, zonder daarbij de aanwezige problemen en kwetsbaarheden te negeren (Steenssens, Demeyer, & Van Regenmortel, 2009). Om die mogelijkheden en hulpbronnen aan te spreken, ziet het empowermentparadigma een belangrijke opdracht in het outreachend en proactief sociaal werk (Van Regenmortel, 2012).

### 2.2.4 Participatief

Op het gebied van participatie stellen de beleidsdocumenten dat de doelgroep structureel en op een volwaardige en gelijkwaardige manier betrokken moet worden bij de organisatie van het Geïntegreerd Breed Onthaal, maar ook dat het formuleren van



mogelijke oplossingen steeds moet vertrekken vanuit het perspectief van de gebruiker. Daaruit wordt duidelijk dat men binnen het Geïntegreerd Breed Onthaal zowel beleids- als hulpverleningsparticipatie nastreeft. Participatie vormt dan ook een kernbegrip binnen het welzijnswerk (Roose, 2005). Desalniettemin wordt participatie veelal gekenmerkt door een gebrek aan conceptuele eenduidigheid. Dat betekent dat er in de literatuur, maar ook in de praktijk velerlei invullingen, toepassingen en definities zijn waar te nemen. Beleidsparticipatie kan gedefinieerd worden als een al dan niet georganiseerd proces van communicatie, uitwisseling en beïnvloeding tussen de bevolking en het lokale bestuur, dat gekenmerkt wordt door tweerichtingsverkeer, maatwerk en het feit dat de uitkomst niet vastligt (Samenlevingsopbouw, 2011). De Vereniging voor Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG, 2011) onderstreept daarbij het belang van het creëren van realistische verwachtingen voor deelnemers, het voeren van een heldere communicatie en het aflijnen van de rollen die worden toebedeeld aan de verschillende belanghebbenden. Afhankelijk van de vervulling van die randvoorwaarden, maar ook naargelang participatie als doel of als middel wordt beschouwd (Dezeure & De Rynck, 2011), zijn er verschillende gradaties van participatie mogelijk (Depauw, Driessens, & De Clerck, 2014). Binnen het welzijnswerk gaat het voornamelijk om de mate waarin cliënten een actieve rol kunnen spelen in hun hulpverleningstraject en ook inspraak hebben over de vormgeving en inhoud daarvan.

### 3 Methodologie

In dit hoofdstuk presenteren we een selectie van bevindingen uit het onderzoek naar het Geïntegreerd Breed Onthaal dat plaatsvond tussen september 2016 en april 2018 (Boost e.a., 2018). Die studie kaderde binnen de proefperiode van het Geïntegreerd Breed Onthaal, waarbij elf pilootprojecten in Vlaanderen de kans kregen om – alvorens het vernieuwde decreet Lokaal Sociaal Beleid in voege trad – te experimenteren met het realiseren van een samenwerkingsverband dat voldoet aan de bovengenoemde richtlijnen en werkingsprincipes. De wetenschappelijke opvolging en evaluatie van die projecten had dan ook als doelstelling om de *good practices* en *lessons learned* te capteren met betrekking tot het creëren van een toegankelijker hulp- en dienstverlening en het tegengaan van onderbescherming. De finaliteit van de studie was daardoor uitdrukkelijk toekomstgericht en streefde naar beleids- en praktijkrelevante conclusies en aanbevelingen. In dit hoofdstuk spitsen we ons toe op de voorlaatste fase van de studie, waarbij we kwalitatief onderzoek verrichtten binnen een selectie van vier innoverende praktijken in Gent, Zoersel, Diksmuide en Genk. Het onderzoek kaderde binnen de school van *realist evaluation* (Blom, 2009; Pawson, 2013), waardoor de nadruk lag op het begrijpen van hoe en waarom bepaalde interventies tot bepaalde resultaten leiden binnen een bepaalde context. We hanteerden daarvoor steeds een multistakeholderperspectief (Rogers, 2008; Steens, Van Regenmortel, & Hermans, 2017). Er werden bijgevolg semigestructureerde interviews afgenomen bij de sociaal werkers die de interventies uitvoerden, alsook bij de cliënten die er gebruik van maakten. Voor

meer informatie over onze kijk op evaluatie, maar ook het eigenlijke onderzoeksproces verwijzen we naar Boost e.a. (2018), Boost, Cools en Raeymaeckers (2017) en Boost, Raeymaeckers en Hermans (2018). Hoewel we binnen dit hoofdstuk een aantal algemene en overkoepelende conclusies belichten, geven we hieronder een korte omschrijving van de vier cases die tot de steekproef van het kwalitatieve onderdeel van het onderzoek behoorden.

### 3.1 Gent

De Gentse praktijk die binnen de context van het Geïntegreerd Breed Onthaal werd uitgevoerd, was specifiek gericht op het realiseren van rechten bij kwetsbare burgers. Daarvoor werd één maatschappelijk werker van het OCMW vrijgesteld van alle leefloongerelateerde hulpverlening, zodat die zich volledig kon focussen op het verkennen en uitputten van 26 afgeleide rechten en sociale voordelen. Daarvoor werd het bestaande OCMW-cliënteel aangesproken, maar werden ook nieuwe burgers bereikt door samen te werken met andere actoren en organisaties.

### 3.2 Zoersel

In Zoersel werd er geopteerd om onder de noemer van het Geïntegreerd Breed Onthaal een nieuw laagdrempelig contactpunt in het gemeentehuis te installeren. Dat contactpunt werd uitgebouwd door één halftijdse medewerker van het OCMW en één halftijdse medewerker van het CAW. Op basis van een grootschalige bekendmakingscampagne en outreachende acties werden er zoveel mogelijk burgers bereikt om hulpvragen en problematieken te detecteren.

### 3.3 Diksmuide

De stad Diksmuide en omliggende omgeving worden gekenmerkt door een sterke aanwezigheid van landbouw. Het Geïntegreerd Breed Onthaal in Diksmuide richt zich specifiek op het bereiken van de doelgroep van landbouwers, aangezien die weinig gebruikmaakt van het hulp- en dienstverleningsaanbod, maar wel vaak geconfronteerd wordt met financiële en sociale problematieken. De focus lag binnen dit project op de participatie van landbouwers om te verkennen welke noden er in de gemeenschap leven en samen na te denken over mogelijke vervolginiciatieven om die noden te beantwoorden.

### 3.4 Genk

Binnen het Genkse Geïntegreerd Breed Onthaal werd het onderzoek afgebakend tot de specifieke interventies van het 'minirechtenonderzoek'. Het minirechtenonderzoek

werd geïnitieerd door het OCMW van Genk. Een maatschappelijk werker zoekt daarbij kwetsbare gezinnen op in hun eigen thuisomgeving en verkent daar hun rechten en noden op basis van een aantal gesprekken. Om die rechten te realiseren, wordt er samengewerkt met een ervaringsdeskundige die de gezinnen ondersteunt bij het doorlopen van de nodige procedures en bij het contact met de relevante hulp- en dienstverleningsorganisaties.

## 4 Resultaten

In de volgende paragrafen presenteren we enkele bevindingen uit het onderzoek die een indicatie geven van werkwijzen die de toegankelijkheid van de hulp- en dienstverlening verhogen en bijdragen aan het tegengaan van onderbescherming. We benoemen die als werkzame principes en maken daarbij onderscheid tussen participatief werken, proactief verkennen en realiseren van rechten, outreachend werken, generalistisch werken en het belang van de hulpverleningsrelatie tussen sociaal werkers en cliënten.

### 4.1 Gepaste antwoorden vergen participatie

Het onderzoek naar de pilootprojecten van het Geïntegreerd Breed Onthaal toonde dat er op het lokale niveau een consensus heerst over de doelstelling om de toegankelijkheid van de hulp- en dienstverlening te verhogen en daarmee onderbescherming vanuit een gedeeld engagement tegen te gaan. Niettegenstaande bleek het niet altijd vanzelfsprekend om die ambitie te vertalen naar concrete, afgebakende en realistische acties. In de conclusie van het onderzoeksrapport benoemden we een aantal mogelijke oorzaken, waaronder het belang van participatie van basiswerkers en doelgroep (Boost e.a., 2018). Tijdens de onderzoeksperiode merkten we immers dat de visie, doelstellingen en acties van de pilootprojecten van het Geïntegreerd Breed Onthaal veelal in stuurgroepen met lokale beleidsmakers werden bepaald. Dat betekent dat de basiswerkers en de doelgroep – met uitzondering van enkele projecten – niet rechtstreeks betrokken waren bij het vormgeven van de lokale projecten. Een krachtig sociaal beleid gericht op het realiseren van grondrechten vereist echter een constructieve dialoog tussen burgers, sociaal werkers en beleidsmakers, waarbij er een gedegen analyse wordt gemaakt van de lokale context en zijn uitdagingen en sterkten (Raeymaeckers e.a., 2017b). In Diksmuide werd er bewust gekozen om een participatietraject met landbouwers op te zetten vanuit de drieledige doelstelling om zicht te krijgen op de problematieken waarmee landbouwers geconfronteerd

**Participatie op verschillende niveaus is belangrijk bij het uitdenken en realiseren van praktijken gericht op het tegengaan van onderbescherming.**

worden, het bestaande hulpverleningsaanbod aan hen bekend maken, en samen na te denken over welke acties nodig zijn om dat aanbod toegankelijker en bruikbaar te maken voor de doelgroep. Ondanks de tijdsinvestering die daarmee gepaard ging, hielp dat om relevante keuzes te maken en om vertrouwen te winnen bij de doelgroep:

Ik merk in heel veel dingen dat als je mensen de kans geeft om mee te stappen in het proces dat we uitwerken voor hen, dat een hele grote meerwaarde heeft. Omdat je van in het begin op een goed spoor kan zitten. Ik denk dat dat nu voor die landbouwers hetzelfde is. Wij hadden ook achter ons bureau kunnen zitten om het actieplan uit te werken en het dan uitvoeren, om dan na een jaar te merken dat het niet aanslaat. Ik denk dat dat tijdverlies is. Ik geloof dat hoe we dat nu gedaan hebben, echt een gesprek voeren met hen, dat dat voor ons een winst is. [...] Doordat we het nu zo hebben aangepakt, denk ik dat we een beetje krediet hebben gewonnen voordat we zelfs iets echt gedaan hebben. Dat is een soort van vertrouwen winnen. Door te laten zien dat we het beste met hen voorhebben. (sociaal werker)

Het bovenstaande voorbeeld toont dat participatie op verschillende niveaus belangrijk is bij het uitdenken en realiseren van praktijken gericht op het tegengaan van onderbescherming.

## 4.2 Proactief rechten verkennen en uitputten

Het richtinggevende principe van proactief werken veronderstelt dat sociaal werkers niet wachten tot cliënten de stap naar de hulp- en dienstverlening zetten met een concrete vraag, maar zelf het aanbod naar de burgers brengen. Het belang van die manier van werken kwam sterk naar voren in het onderzoek naar de praktijken van het Geïntegreerd Breed Onthaal en was allereerst een belangrijke schakel in het detecteren van onderbescherming. Zowel het project doelgericht rechten toekennen in Gent als het minirechtenonderzoek in Genk illustreerde hoe er bij cliënten ongerealiseerde rechten werden ontdekt door proactief en systematisch een afgebakende set van rechten en sociale voordelen te bevragen. In dergelijke situaties werden er acties ondernomen om samen met de cliënt die rechten ook effectief uit te putten door de aanvraagprocedures gezamenlijk of met ondersteuning van een ervaringsdeskundige te doorlopen. Dat betekent dat dergelijke proactieve praktijken een belangrijke hefboom tegen onderbescherming kunnen vormen en een wezenlijk verschil kunnen maken voor cliënten. De resultaten op het niveau van de cliënten waren echter ruimer dan het uitputten van rechten en het versterken van hun financiële draagkracht. Het feit dat burgers proactief met een concreet aanbod werden aangesproken, maakte eveneens dat een aantal belangrijke drempels naar de hulp- en dienstverlening – zoals eerdere negatieve ervaringen en schaamte – werden overbrugd. In het onderstaande citaat wordt duidelijk hoe een proactieve aanpak personen kan versterken door hen te laten participeren als een volwaardige burger. Op die manier zijn de verschillende richtinggevende principes met elkaar verbonden:

Het gaat niet zozeer altijd om het doel, namelijk die rechten in orde krijgen, maar eigenlijk om je tijd vrij te maken om mensen te begeleiden naar het grip krijgen op hun leven, naar het gevoel krijgen dat ze er hier ook toe doen en dat ze hier ook kunnen participeren. Dat vind ik belangrijk in dat rechtenverhaal. Dat was een beetje het uitgangspunt, [...] het uiteindelijke doel is dat die mensen hun rechten ook zijn uitgeput, maar dat betekent zoveel meer dan dat. Omdat je hun de tools geeft om mee te doen. Dat is toch ook echt sociale participatie, vind ik, die rechten uitputten. (sociaal werker)

Verder leidde het betrekken van burgers in dat proces en het uitputten van de rechten en sociale voordelen tot een verruiming van hun eigen kennis, maar ook tot het verwerven van een positiever toekomstbeeld. Een proactieve en aanbodgerichte invulling van de hulpverlening rond sociale rechten had met andere woorden niet enkel betrekking op het verbeteren van de financiële situatie van kwetsbare burgers, maar ook op het verbeteren van hun sociaal welbevinden:

Je zit dus met niks. Ik zal het echt openlijk zeggen. En je weet: over zoveel dagen storten ze 50 of 60 euro. Dan ben je natuurlijk veel meer gerustgesteld. Moest ik alleen zijn, dan zou ik zeggen: 'Honger maar uit. Je valt er wat van af, des te beter.' Maar met een kind gaat dat niet. Je kind vraagt iets en dat is het... Ik zei al eens tegen mijn kind: 'We hebben geen geld.' En dan haalde ze mijn bankkaart omhoog van 'we hebben toch geld?'. Dat [project doelgericht rechten toekennen] is een heel groot verschil daardoor. Ik zou het iedereen aanraden [lacht]. (cliënt)

Het proactief aanspreken en betrekken van burgers zorgt er met andere woorden voor dat hun rechten systematischer verkend kunnen worden en er meteen stappen ondernomen kunnen worden om de niet-uitgeputte rechten te realiseren, waardoor hun financiële, maar ook sociaal-emotionele situatie kan verbeteren.

### 4.3 Outreachend werken

De ontmoeting tussen outreachende sociaal werkers en burgers vindt specifiek plaats in de leefwereld van kwetsbare burgers zelf (Mikkonen e.a., 2007). Uit ons onderzoek blijkt dat die leefwereld binnen de context van het Geïntegreerd Breed Onthaal kan verwijzen naar diverse plaatsen, zoals de eigen woonst, een buurthuis, een café, een sociale kruidenier of evenementen en organisaties in de buurt. Dat betekent dat er letterlijk en fysiek buiten de muren van de eigen organisatie wordt getreden met als finaliteit om kwetsbare burgers te bereiken. Het opzoeken van burgers in hun eigen leefomgeving kon enerzijds gebeuren om noden en welzijnsvragen te detecteren, maar anderzijds ook om de hulp- en dienstverlening te laten afspelen in een veilige en vertrouwde omgeving. Dat was onder meer het geval in het Genkse project minirechtenonderzoek, waar de betrokken sociaal werker en de ervaringsdeskundige zich actief verplaatsten naar de leefwereld van onderbeschermde gezinnen. Het opzetten van dergelijke interventies creëerde voor de maatschappelijk werker en de ervaringsdeskundige de mogelijkheid om inzicht te verwerven in de leefwereld van cliënten en op die manier ook relatio-

nele drempels met betrekking tot de gepercipieerde machtspositie van hulpverleners te overbruggen. Een fundamenteel onderdeel van een outreachende benadering bestaat dan ook uit het opbouwen van wederzijds vertrouwen tussen hulpverleners en kwetsbare burgers. Binnen de context van het minirechtenonderzoek liet het opbouwen van een vertrouwensband immers toe om de vaak meervoudige en complexe situaties van kwetsbare groepen te verkennen en tegemoet te komen aan de onderscheiden problematieken bij kwetsbare gezinnen. Door de aanwezigheid van de maatschappelijk werker in de directe en dagelijkse omgeving van de kwetsbare burgers is het mogelijk om inzicht te verwerven in zowel de materiële als sociale levensomstandigheden van gezinnen. Dat liet dan ook toe om maximaal in te zetten op het integraal verkennen van rechten en sociale voordelen op diverse domeinen:

Zelfs zonder dat er een woord gezegd wordt, door op huisbezoek te gaan, krijg je al heel veel informatie. Je ziet hoe de gezinsleden met elkaar omgaan, hoe de inrichting eruitziet. Je kan ook zien of het proper is, hoeveel slaapkamers er zijn misschien. Ik vraag nooit aan de mensen 'Mag ik naar uw kamer?', maar je ziet wel... Soms kom ik ergens waar je twee matrassen in de living ziet liggen en dan weet je al dat er niet genoeg ruimte is. Dan hoeft het zelfs nog niet uitgesproken te zijn. Is er vocht? Is er koude? Staat de verwarming aan of uit? Dat zijn dingen die maken dat je veel meer informatie krijgt dan wanneer je hier afspreekt. Je leert heel veel door op huisbezoek te gaan. (maatschappelijk werker)

Zoals eerder aangegeven, bestaat de fundamentele opdracht van het outreachend sociaal werk uit het opzoeken van moeilijk bereikbare en hulpbehoevende burgers die geen gebruik (meer) maken van het bestaande aanbod aan hulp- en dienstverlening (Andersson, 2013). Bij het bevragen van basiswerkers werd duidelijk dat outreachend sociaal werk ook belangrijk wordt geacht om drempels naar de reguliere hulp- en dienstverlening te overbruggen, maar ook om proactief de rechten van burgers te verkennen en te realiseren. In de bestudeerde projecten vond er immers een proactief aanbod rond specifieke rechten plaats in de leefwereld van kwetsbare burgers. Op die manier fungeert het outreachend sociaal werk als een instrumentarium van het proactief handelen (Eeman e.a., 2013). In het Geïntegreerd Breed Onthaal vertaalde dat zich in een laagdrempelige hulpverlening die fysieke en psychologische drempels voor cliënten kan overbruggen, maar ook het bestaande hulp- en dienstverleningsaanbod bekend kan maken en kan verhelfen. De professionele tussenkomst in een veilige omgeving kon daardoor helpen om (opnieuw) aansluiting te vinden bij de reguliere hulp- en dienstverlening en om samen de nodige stappen te ondernemen om rechten aan te vragen en te realiseren.

Ik ken het systeem hier niet. De maatschappelijk werker van het minirechtenonderzoek kwam naar hier om te kijken naar mijn gezin. Zij keek naar mijn inkomens, hoe ik woonde, of alles beschikbaar was voor de kinderen. Alle belangrijke zaken. Ik dacht dat ze enkel voor de melk kwam, maar ze vertelde alles en ze zei waar ik recht op had, zoals computers, fitness. Ik heb het niet gevraagd. Ze heeft me heel erg geholpen. Hier behandelen ze je ook met respect. (cliënt)

Daardoor is het outreachend sociaal werk een belangrijke schakel in de verwezenlijking van sociale grondrechten, mede doordat de professionals de toegankelijkheid van de reguliere organisaties, die de rechten toekennen, verhogen en bewaken (Clarke, 2004; Grymonprez e.a., 2016).

#### 4.4 Een generalistisch perspectief: het formuleren van integrale antwoorden

Ook het generalistische perspectief behoort tot de centrale uitgangspunten van het Geïntegreerd Breed Onthaal en heeft betrekking op het hanteren van een integrale benadering die aandacht heeft voor problematieken op alle levensdomeinen en de interactie tussen cliënten en de bredere maatschappelijke omgeving (Blom, 2004; Perlinski e.a., 2010). Uit het onderzoek naar de pilootprojecten van het Geïntegreerd Breed Onthaal bleek echter dat een specialistische en generalistische benadering elkaar niet noodzakelijk hoeven uit te sluiten binnen een en dezelfde werking. De proactieve invalshoek van sommige projecten – waarbij burgers werden benaderd met een specialistisch aanbod rond specifieke rechten – was in realiteit immers vaak een belangrijke toegangspoort om generalistisch aan de slag te gaan. Het systematisch overlopen van een vooraf bepaalde lijst aan rechten en het gezamenlijk ondernemen van stappen om die aan te vragen en te realiseren, zorgde immers voor vertrouwen om de ruimere situatie van de burgers bespreekbaar te maken. Het feit dat er vanuit een aanbodgerichte werking concrete resultaten werden geboekt met cliënten, schepte met andere woorden condities om meer vraaggericht te werken:

Ik weet niet hoe anderen erover denken, maar ik schaam mij wel om te zeggen: 'Ik heb dat of dat meegemaakt, kan u mij nog helpen?'. Dan kwam [de rechten-maatschappelijk werker] eigenlijk met zijn verhaal en zijn [checklist]: 'Heb je dat en heb je dat?'. Dus eigenlijk echt een opsomming. En dan zat ik daar: 'Nee, ja, nee, ja'. [...] Ik zeg niet graag: 'Help mij'. Dus ik vond het wel goed dat hij zelf [...] kwam: 'Heb je dat?'. [...] Natuurlijk, dan ontspant een mens ook. Meer zelfs, dan durf je zelf ook iets meer te zeggen dat wat je zou willen zeggen misschien. Bijvoorbeeld dat wij op het einde van de maand echt niets te eten hadden. En dan zei ik: 'Zouden wij nog ergens geholpen kunnen worden?' (cliënt)

Een belangrijke opdracht van een generalistisch sociaal werker bestaat uit het doorverwijzen naar en ondersteunen van burgers bij hun contact met diverse hulp- en dienstverleningsorganisaties. Uit het onderzoek bleek dat de afstemming tussen de verschillende organisaties op het lokale niveau zorgde dat professionele kennis en expertise meer gedeeld werd, informatie over specifieke cases met toestemming van de cliënt werd uitgewisseld en er in samenwerking integrale antwoorden werden geformuleerd op complexe situaties. De onderstaande getuigenis illustreert hoe een sociaal werker de coördinatie op zich nam en bewaakte dat de hulp- en dienstverlening van verschillende actoren op elkaar werd afgestemd:

Elk probleem heeft ook meer kanten en Kind & Gezin deed één deel, het OCMW deed één deel, wijkgezondheidscentrum één deel... Een dokter kan één ding doen, maar niet alles. Het is belangrijk dat ze samenwerken en dat er initiatief genomen wordt. Kind & Gezin kwam naar mij thuis, de sociaal werker van het OCMW kwam naar mij thuis. Zij zagen de situatie zelf. [...] Het was niet zo dat ik naar Kind & Gezin moest gaan en dat ik daar iemand moest spreken en moest wachten en nog een afspraak maken met het OCMW. Zij wisten allemaal wat mijn probleem was en de sociaal werker was eigenlijk de coördinator. Het maakte het probleem kleiner. (cliënt)

De getuigenissen van sociaal werkers en cliënten uit de verschillende praktijken onderbouwden en bevestigden het belang van het generalistisch werken binnen de context van het Geïntegreerd Breed Onthaal. Het was daarbij opvallend dat generalistisch werken in de praktijk vaak samenging met andere richtlijnen en centrale principes van het Geïntegreerd Breed Onthaal. De ervaringen van de sociaal werkers in Gent, Genk en Zoersel toonden immers dat het opzoeken van burgers in hun eigen vertrouwde leefomgeving een belangrijke opstap kan zijn om de cliëntcontext in zijn totaliteit te verkennen. Op die manier zijn outreachend en generalistisch werken met elkaar vervlochten in de praktijk. Dat wordt ook in de wetenschappelijke literatuur erkend, aangezien outreachers steeds een generalistisch perspectief hanteren (Mikkonen e.a., 2007) en op basis van de geïdentificeerde noden en onvervulde rechten een link maken met het bestaande hulp- en dienstverleningsaanbod (Andersson, 2013).

## 4.5 Niet enkel ‘wat’, maar ook ‘hoe’

De werkingskracht van de sociaalwerkpraktijk wordt veelal verklaard door de relatie die hulpverleners aangaan met hun cliënten (Blom, 2002; Payne, 2014). Verschillende studies bevestigen dat om effectief te zijn, sociaal werkers een relatie gekenmerkt door toewijding, vertrouwen, betrokkenheid, empathie, aanvaarding en oprechtheid moeten opbouwen met hun cliënteel (Blom, 2002). Eerder onderzoek toonde aan dat de impact van de gehanteerde methodiek daardoor eerder beperkt is en dat de zogenaamde *common factors* veel doorslaggevend zijn. Die generieke factoren slaan op de kwaliteit van de relatie, motivatie, duidelijke afspraken, heldere doelen en aanpak, een degelijke opleiding en een werkomgeving die gekenmerkt wordt door veiligheid, een draaglijke caseload en kwaliteitsvolle ondersteuning (Hermans, 2014; Lambert & Barley, 2001). Dat werd ook bevestigd door de cliënten waarmee we in dialoog traden. Vanuit hun perspectief werd de meerwaarde van de genomen initiatieven immers vaak niet uitsluitend verklaard door ‘wat’ er werd gedaan, maar eerder ‘hoe’ dat werd gedaan.

We hebben echt aan de alarmbel moeten trekken. We waren helemaal op. Ik ben zelf ook naar de dokter geweest voor van alles. Mijn vrouw elke dag aan het huilen. Het zag er echt niet goed uit voor ons. Maar de eerste dag dat we hier waren, ja dat was een klick. Ik weet het niet. En dat is allemaal met die gesprekken hier, dat dat terug rustig is geworden. De band tussen ons is ook beter. Veel rustiger. Persoonlijk, maar ook naar elkaar toe. (cliënt)



Zoals bovenstaand citaat aantoont, werden die bevindingen ook expliciet bevestigd door de cliënten waarmee we in dialoog traden. Meer specifiek toonde het onderzoek het belang van principes zoals cliënten op hun gemak stellen, de situatie van cliënten erkennen en geen oordelende houding aannemen, cliënten het gevoel geven oprecht te willen helpen, cliënten duidelijke antwoorden geven, responsief en transparant handelen, toekomstperspectief bieden aan cliënten, en maatgericht op de krachten van cliënten inzetten. Het project in Gent illustreerde bijvoorbeeld dat het cruciaal is om beslissingen en acties niet voor, maar samen met cliënten te ondernemen. Op die manier worden hun eigen keuzemogelijkheden en gedragsalternatieven verruimd, maar wordt ook het vertrouwen in de hulp- en dienstverlening versterkt. Die vaststellingen getuigen dat de principes van het proactief verkennen en realiseren van rechten, outreachend werken en generalistisch werken niet geïnstrumentaliseerd mogen worden tot afgelijnde handelingsprotocollen of rigide methodieken. Het is met andere woorden noodzakelijk dat er voldoende ruimte wordt behouden om maatgericht een positieve hulpverleningsrelatie met (kwetsbare) burgers op te bouwen.

Ik had sowieso een beetje de vooringenomenheid om het anders aan te pakken om de reden dat ik de mensen uitnodig. Dus ik heb mij echt zo een beetje opgesteld als gastheer die genodigden ontvangt. Om te beginnen heb ik altijd gezorgd dat op het moment dat cliënten hier kwamen en vroegen naar mij, dat ik er direct stond om ze te ontvangen. Dat ze geen kwartier of halfuur moesten wachten. Dat was de eerste afspraak die ik met mijzelf gemaakt had. En ik heb hen, in tegenstelling tot anders, altijd gevraagd of ze iets wilden drinken. Ik heb gezorgd dat ik ze kon ontvangen in een gezellige ruimte en geen steriel gesprekslokaal. En ik heb er ook altijd op toegezien dat er geen laptop of computer tussen ons stond. (sociaal werker)

Hieruit wordt duidelijk dat een krachtgerichte kijk – waarbij er wordt gebouwd aan een positieve relatie – onderliggend moet zijn aan alle interventies die vanuit het Geïntegreerd Breed Onthaal worden ondernomen. Dat illustreert opnieuw hoe de verschillende richtinggevende principes sterk met elkaar zijn verbonden.

## 5 Besluit

In het kwalitatief onderzoek naar het Geïntegreerd Breed Onthaal werd de focus gelegd op vier concrete werkingen of interventies. De nadruk lag daarbij op het capteren van good practices en lessons learned met betrekking tot het creëren van een toegankelijke hulpverlening en het tegengaan van onderbescherming. Meer specifiek gingen we dieper in op de manieren waarop een aantal richtinggevende principes naar de praktijk werden vertaald en stonden we stil bij de meerwaarde daarvan vanuit het perspectief van sociaal werkers en burgers. Wanneer we de verschillende richtinggevende principes tegen het licht houden, kan proactief handelen worden beschouwd als de belangrijkste hefboom tegen onderbescherming. Op die manier verschuift het initiatief en de verant-

woordelijkheid immers van de rechthebbende burger naar de aanbiedende overheid of organisatie. Een opvallend resultaat uit onze studie is dat een hulp-, dienst- en zorgverlening die vertrekt vanuit een strikt vraaggerichte benadering niet voldoende is om onderbescherming ten gronde aan te pakken. In een context waar de kwetsbaarste burgers de stap naar de juiste hulp- of dienstverlening niet zetten vanwege informatieve, praktische en sociaal-emotionele drempels,

is een verschuiving naar een meer proactieve werking onontbeerlijk. De meest doorgedreven vorm van proactief werken bestaat uit een automatisering van rechten. Ondanks de onmiskenbare nood om meer rechten te automatiseren in onze complexe samenleving, toonde het onderzoek aan dat een tus-

## **Hulp-, dienst- en zorgverlening die vertrekt vanuit een strikt vraaggerichte benadering is niet voldoende om onderbescherming ten gronde aan te pakken.**

senkomst van professionele sociaal werkers vaak nodig blijft en meer kan betekenen dan het louter helpen realiseren van rechten. Een proactieve toenadering is met andere woorden een perfecte kans om meer generalistisch, outreachend, krachtgericht en participatief ondersteuning te bieden aan kwetsbare burgers. We toonden aan dat de verschillende richtinggevende principes op die manier onderling met elkaar verbonden zijn.

Verder leren we uit de bovengenoemde praktijken dat wanneer er wordt ingezet op een intensief contact met kwetsbare doelgroepen in een stad of gemeente, er heel wat expertise wordt opgebouwd. De sociaal werkers waarmee we in dialoog traden, verwierven binnen de pilootprojecten heel wat inzichten in de leefwereld van bepaalde doelgroepen, drempels naar de reguliere hulp- en dienstverlening en manieren om rechten te verkennen en samen te realiseren. Vanuit die optiek zien we een belangrijke signaleringsopdracht weggelegd voor sociaal werkers die binnenkort aan de basis zullen staan van het Geïntegreerd Breed Onthaal in alle Vlaamse steden en gemeenten. Het kwalitatief onderzoek naar de verschillende initiatieven maakte immers duidelijk dat doelgericht generalistisch, proactief, outreachend, participatief en krachtgericht werken een belangrijke spiegel kan voorhouden aan de bestaande hulp- en dienstverlening, maar ook het sociale beleid op lokaal en bovenlokaal niveau. Om een gedegen en innovatief antwoord te formuleren op de noden die de meest kwetsbare groepen in onze samenleving beleven, is het daarom cruciaal dat die expertise wordt benut, dat de doelgroepen structureel worden betrokken en dat er een omgevingsanalyse van de gemeente of stad wordt gemaakt om prioriteiten te stellen. Verder is het eveneens noodzakelijk dat de verschillende overheden en organisaties de daarvoor nodige randvoorwaarden installeren. Enkele van de praktijken die in het onderzoek werden belicht, zijn immers experimentele projecten die naast de reguliere werking van de betrokken organisaties werden ontwikkeld. Het is daarom belangrijk om steeds te bekijken op welke manieren nieuwe inzichten en werkzame elementen uit die projecten in de reguliere hulp- en dienstverlening geïmplementeerd kunnen worden.

Hoewel er in dit hoofdstuk hoofdzakelijk werd stilgestaan bij een aantal inzichten op het niveau van de rechtstreekse interactie tussen individuele sociaal werkers en burgers,

is het belangrijk om te benadrukken dat het Geïntegreerd Breed Onthaal een verhaal is van samenwerking en netwerking. Het is met andere woorden belangrijk dat de nodige expertise, die hierboven meermaals werd benoemd, wordt opgebouwd vanuit een gedeeld engagement en een gedeelde verantwoordelijkheid om onderbescherming tegen te gaan. Het onderzoek naar de pilootprojecten toonde dat – ondanks de gedeelde doelstelling en de uitdrukkelijke samenwerking op het lokale beleidsniveau in sturgroepen – een doorgedreven samenwerking in de praktijk niet altijd evident is. Het feit dat het OCMW in de praktijk vaak trekkende kracht was, kan mogelijk verklaard worden door de manier waarop de drie kernactoren georganiseerd zijn. Het OCMW is immers de enige partner die in elke stad of gemeente fysiek aanwezig is, terwijl het CAW en de DMW meer regionaal georganiseerd zijn. Er zijn echter nog tal van andere uitdagingen te bedenken, zoals het beroepsgeheim en deontologie, de mate waarin een lokale personeelsinzet voor elke organisatie mogelijk is en de governance over het netwerk. Bovendien zijn er ook verschillende organisatievormen voor het Geïntegreerd Breed Onthaal te bedenken, gaande van fysiek samenhuizen tot het bewerkstelligen van meer interactie op afstand. Het is bijgevolg belangrijk om voldoende stil te staan bij die keuzes en een beslissing te maken op basis van de lokale uitdagingen en mogelijkheden. Dat betekent dat er eveneens nagedacht moet worden over hoe het Geïntegreerd Breed Onthaal zich zal verhouden tot de al bestaande (samen)werkingen op het terrein. Het is daarom belangrijk dat er niet uitsluitend wordt ingezet op het opbouwen van nieuwe expertise, maar dat ook de al aanwezige expertise en specialisatie van de verschillende partners ten volle wordt benut en gedeeld. Hoewel dat niet tot de focus van het onderzoek behoorde, zijn er op dat vlak al interessante stappen gezet in een aantal pilootprojecten waarbij het onthaal van de kernactoren beter op elkaar werd afgestemd. Voor verdere en meer concrete aanbevelingen op verschillende niveaus verwijzen we naar het uitleidende hoofdstuk van het onderzoeksrapport.



## Hoofdstuk 11

# Minder inkomen, dus minder mobiel, dus minder kansen?

Thomas Vanoutrive

Transport is een van de factoren die een rol spelen bij sociale uitsluiting. Deelname aan het maatschappelijke leven vereist immers dat mensen winkels, scholen, werkplekken, zorgverlening en andere bestemmingen kunnen bereiken. Men spreekt van vervoersarmoede als een tekort aan vervoer ervoor zorgt dat iemand onvoldoende kan deelnemen aan maatschappelijke activiteiten en er dus sprake is van sociale uitsluiting. Aan de hand van cijfers voor het Vlaamse Gewest geeft dit hoofdstuk aan hoe lagere inkomensgroepen minder mobiel zijn en daardoor minder kansen hebben. Het moeilijker kunnen bereiken van werkplekken is daarvan een voorbeeld. Dat voorbeeld illustreert hoe zowel de woon- en werklocatie, het transportsysteem als individuele kenmerken een rol spelen. Tot slot bespreken we verschillende beleidsvisies en de mogelijke effecten op transportgerelateerde sociale uitsluiting.

»»» vervoersarmoede, transport en sociale uitsluiting,  
bereikbaarheid, rechtvaardigheid

## 1 Inleiding

De term ‘vervoersarmoede’ duikt af en toe op in documenten en debatten over zowel mobiliteit als armoede (Mobiël21, 2015). Wie het woord vervoersarmoede in de mond neemt, wijst erop dat vervoer of transport een van de gebieden van het menselijke bestaan is, relevant vanuit het oogpunt van sociale uitsluiting (Raeymaeckers, Noël, Boost, Vermeiren e.a., 2017b). Het voorbeeld van een werkzoekende zonder auto of rijbewijs die moeilijk werkplekken op bedrijventerreinen kan bereiken, illustreert dat. Een ander voorbeeld is een huishouden dat langs een steenweg buiten het centrum woont en maar moeilijk sociale voorzieningen in het centrum van de stad kan bereiken. Voor mensen die leven in armoede kan vervoer dus een van de aspecten zijn die hen ‘arm’ maken. Vervoer staat daarbij niet op zich, maar is verweven met andere aspecten, zoals financiële situatie, gezondheid en wonen. Desalniettemin is het nuttig om eens stil te staan bij de rol die vervoer speelt op het vlak van armoede en sociale uitsluiting.

Sommige beleidsinitiatieven erkennen het belang van transport voor sociale inclusie. Zo kent België al lang een traditie waarbij woon-werkverkeer een fiscaal voordelige behandeling krijgt zodat transport geen belemmering zou vormen om aan werk te geraken. In het decreet betreffende het mobiliteitsbeleid van 20 maart 2009 (B.S. 20/4/2009) stelt artikel 4 duidelijk dat het de doelstelling is om “iedereen op een selectieve wijze de mogelijkheid [te] bieden zich te verplaatsen, met het oog op de volwaardige deelname van eenieder aan het maatschappelijk leven”. Vanuit dezelfde optiek betekenen de concepten basismobiliteit en basisbereikbaarheid dat de overheid een minimum aan mobiliteit of bereikbaarheid garandeert.

De volgende paragraaf geeft een overzicht van academische inzichten en benaderingen met betrekking tot vervoersarmoede en bereikbaarheid. Daarna geven enkele cijfers onder meer aan wat het belang is van transport in het uitgavenpatroon van gezinnen en hoe verschillende inkomensgroepen zich verplaatsen. Daarna volgt een bespreking van verschillende relevante beleidsinitiatieven. Het besluit vat nog eens de voornaamste bevindingen samen.

## 2 Theorie

### 2.1 Vervoersarmoede en bereikbaarheid

Deze paragraaf bespreekt de academische literatuur over vervoersarmoede en aanverwante thema's. Het centrale thema in heel wat publicaties is bereikbaarheid, en dus niet verkeer, vervoer of mobiliteit. Terwijl het concept 'verkeer' de nadruk legt op de concrete bewegingen van voertuigen en de term 'transport' of 'vervoer' duidt op de verplaatsingen van mensen en goederen tussen locaties, omvat 'mobiliteit' het geheel van verplaatsingen en de mogelijkheden om zich te verplaatsen. Heel wat auteurs die schrijven over vervoer en sociale uitsluiting verkiezen echter de term 'bereikbaarheid' omdat het voor sociale inclusie essentieel is dat mensen plekken en activiteiten effectief kunnen 'bereiken'. Het concept 'bereikbaarheid' wijst immers op het gemak waarmee mensen op plaatsen en activiteiten geraken zoals werk, school, ontspanning, gezondheidszorg en winkels. Mensen hebben dus niet zozeer nood aan mobiliteit op zich, ze hebben in de eerste plaats bereikbaarheidsnoden. Daarom hebben sommige studies het liever over bereikbaarheidsarmoede dan over vervoersarmoede (Farrington, 2007; Jeekel & Martens, 2017), al zijn die termen doorgaans inwisselbaar.

Bereikbaarheid is een concept dat verschillende dimensies omvat (Geurs & Ritsema van Eck, 2001). Het kan zowel betrekking hebben op plekken en gebieden als op personen. De bereikbaarheid van een plek meten, kan door bijvoorbeeld te berekenen hoeveel jobs iemand binnen een bepaalde tijdsperiode kan bereiken vanop die plek. Het transportsysteem bepaalt mee hoe vlot plekken met elkaar verbonden zijn. Daarbij bestaan aanzienlijke verschillen tussen vervoerswijzen, wat onder meer betekent dat toegang tot bijvoorbeeld een auto de bereikbaarheid van een persoon aanzienlijk kan verbete-

ren. Dat wijst op het belang van persoonlijke kenmerken. Zo bepalen onder meer het inkomen, de fysieke toestand, vaardigheden en de gezinssamenstelling mee de bereikbaarheid van personen.

Een belangrijk referentiepunt in de literatuur is het werk van Moseley (1979) eind jaren zeventig van de vorige eeuw over bereikbaarheidsproblemen op het Britse platteland, mede veroorzaakt door ontvolking en verminderde dienstverlening. Een gelijkaardige studie voor het Vlaamse Gewest begin jaren 2000 schatte het aantal huishoudens op het Vlaamse platteland met minstens één vervoersarme volwassene op iets meer dan 45.000, wat neerkomt op een kleine 10%. Al benadrukt de studie dat dit slechts een ruwe benadering is (Meert, Bourgeois, Van Hoof, & Asperges, 2003). Voor bewoners die geen toegang hadden tot een auto bracht het bereiken van winkels en werk heel wat uitdagingen met zich mee. Ruimtelijke ordening bleek ook een belangrijke factor, aangezien vervoersarmoede in compacte dorpen iets minder ernstig was dan in gebieden met verspreidere bewoning. Dat is te verklaren doordat de gemiddelde afstand tussen een woning en een openbare vervoershalte, winkel of een andere voorziening in een compacte kern kleiner is. We komen later nog terug op het belang van nabijheid en ruimtelijke ordening.

Vervoersarmoede beperkt zich echter niet enkel tot landelijke gebieden. Ook al zijn stedelijke gebieden nog steeds concentraties van werkplekken, winkels, onderwijsinstellingen en overheidsdiensten, toch kunnen stadsbewoners moeilijkheden ondervinden om bijvoorbeeld een job te bereiken. Een typisch voorbeeld is de logistieke sector, waarin heel wat werknemers uit kansengroepen werken, maar waarvan de werkplekken dikwijls op moeilijk bereikbare bedrijventerreinen liggen. In die context spreken mobiliteitsonderzoekers ook wel over de 'omgekeerde pendel', waarbij werknemers niet vanuit de buitenwijken naar het stadscentrum pendelen, maar vanuit het centrum naar werkplekken elders (Sansen, Dewulf, & Boussauw, 2016). In de Verenigde Staten ontstond zelfs een beweging die dergelijke binnenstedelijke vervoersarmoede aanklaagt en onder meer via rechtszaken investeringen in openbaar vervoer probeert af te dwingen. Die beweging is bekend onder de namen Transit Equity Movement en Transportation Justice Movement (Grenge, 2002).

### **Vervoersarmoede beperkt zich niet tot landelijke gebieden.**

Zowel sociale bewegingen, onderzoekers als beleidsmakers plaatsen het thema vervoersarmoede op de agenda. Begin jaren 2000 was dat zeker het geval in het Verenigd Koninkrijk, met het rapport *Making the Connections* van de Social Exclusion Unit (SEU, 2003) en academische publicaties over transport en sociale uitsluiting. Onder meer onderzoekster Karen Lucas maakte er naam mee (Lucas, 2004). Niet toevallig is dat dezelfde periode waarin de Vlaamse overheid basismobiliteit invoerde. Naast de aandacht voor het verband tussen transport, ongelijkheid en sociale uitsluiting, is er het gerelateerde thema 'transport en rechtvaardigheid', met Karel Martens als voornaamste auteur (Martens, 2017).

Bovenstaande bespreking geeft aan dat er ongelijkheid bestaat op het vlak van mobiliteit en bereikbaarheid. Dat is echter onvermijdelijk; niet iedereen kan even dicht bij een werkplek, school of winkel wonen. De vraag is wanneer de ongelijkheid problematisch is. In zijn theorie over transport en rechtvaardigheid schuift Martens (2017) het idee van een armoedegrens voor bereikbaarheid naar voren. Hij stelt dat de samenleving verplicht is om mensen te ondersteunen die zich onder die grens bevinden. Wetenschappers kunnen dergelijke grens echter niet alleen bepalen omdat die het voorwerp moet zijn van maatschappelijke discussie. Naast de moeilijkheden om een bereikbaarheidsarmoedegrens te bepalen, kunnen we ook vragen stellen bij het concept van een armoedegrens voor bereikbaarheid. Dergelijke armoedegrenzen kunnen de onfortuinlijke ‘hulpbehoevenden’ stigmatiseren en zwijgen over de rechtvaardigheid van de activiteiten van degenen boven de grens (Anderson, 1999). Daarom ligt hier de nadruk op de mechanismen die (inkomens)ongelijkheid verbinden met transportgerelateerde sociale uitsluiting en niet zozeer op het meten van het aantal mensen onder een bereikbaarheidsarmoedegrens.

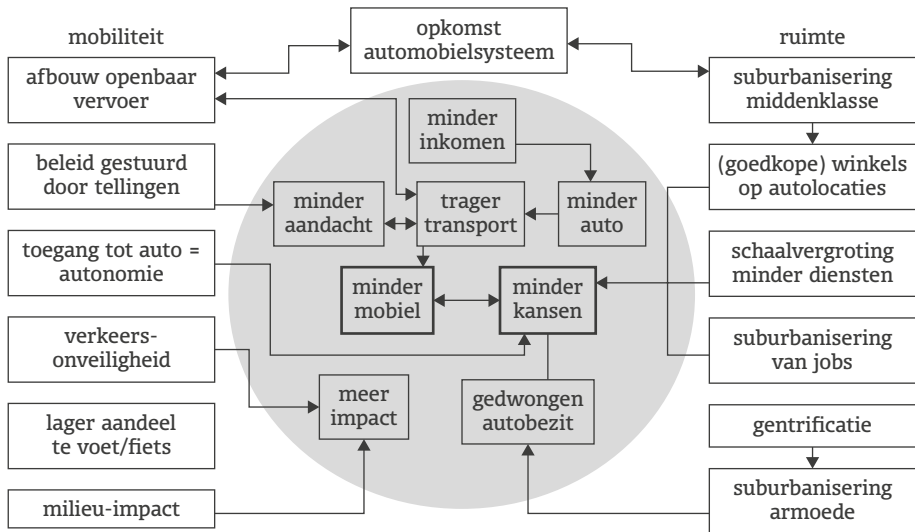
## 2.2 De wisselwerking tussen armoede, mobiliteit en ruimtelijke ordening

Figuur 1 presenteert een aantal belangrijke mechanismen, trends en evoluties die verwoersarmoede in de hand werken. Links en rechts in het schema staan algemene kenmerken en evoluties op het vlak van respectievelijk mobiliteit en ruimtelijke ordening. De cirkel centraal in de figuur toont hoe armoede verweven zit in die domeinen. Bovenaan staat het automobielsysteem omdat dit het dominante systeem is in het personenvervoer. De groeiende populariteit van de personenwagen zorgde er zeker na de Tweede Wereldoorlog voor dat de woonlocaties van de middenklasse zich verder weg verspreidden van het stadscentrum, de zogeheten suburbanisering (Baeten, Spithoven, & Albrechts, 1997).

Noteer dat we de term ‘suburbanisering’ hier een brede invulling geven en begrijpen als het vestigen van aanzienlijke groepen huishoudens, werkplekken en winkels buiten stadscentra, zonder daarbij onderscheid te maken tussen verschillende subtypes en fasen van suburbanisering. Door die decentralisering verdwenen heel wat buurtwinkels en handenarbeid uit centra. Het gevolg was een concentratie van lagere inkomens in stadscentra, waarbij de toegang tot jobs en goedkope supermarkten voor mensen zonder auto een uitdaging vormt. De opkomst van de trein en later ook de tram in de negentiende eeuw gingen ook gepaard met belangrijke wijzigingen op het vlak van ruimtelijke structuur en mobiliteit. Brits onderzoek geeft echter aan dat dit tot minder ongelijkheden leidde dan de opkomst van de auto, ondanks de ongelijkheid in de negentiende eeuw. De spoorwegen leverden immers transportmogelijkheden voor een heel grote groep mensen. De opkomst van de auto in de daarop volgende eeuw, en de daarmee gepaard gaande afbouw van openbaar vervoer, sloot echter mensen zonder auto uit (Pooley, 2016).



**Figuur 1.** De wisselwerking tussen armoede, mobiliteit en ruimtelijke ordening (geïnspireerd op SDC, 2011; Clifton & Lucas, 2004).



De opkomst van de auto ging dus samen met een afbouw van openbaar vervoer. Zo daalde de lengte van het Belgische spoorwegennet van 5.046 km in 1950 naar 3.410 km in 1998 (Fremdling, 2001). Het uitgebreide buurtspoorwegen- en tramnetwerk verdween grotendeels, al kwamen er heel wat buslijnen in de plaats (Keutgens, 2001). De afbouw van openbaarvervoersnetwerken volgde een internationale trend die zowel een bewuste politieke keuze was om de auto te ondersteunen, als het gevolg van de daling van de inkomsten doordat reizigers voor de auto kozen (Paterson, 2007).

Lagere inkomens hebben moeilijker toegang tot een auto, met als gevolg dat ze meer kiezen voor tragere en minder flexibele vervoerswijzen. Wanneer ze wel beschikken over een wagen, dan is dat veelal een ouder, vervuiler model, en proberen ze te besparen op brandstof. Mensen in armoede zijn gemiddeld genomen dan ook minder mobiel (SEU, 2003; SDC, 2011). Het mobiliteitsbeleid baseert zich echter in belangrijke mate op verkeerstellingen. Daardoor weegt het reisgedrag van mobieler mensen meer door in de besluitvorming, wat tot een vicieuze cirkel kan leiden (Martens, 2006).

Centraal in figuur 1 staat de relatie tussen mobiliteit en kansen. Concreet betekent dit dat wie minder mobiel is, minder jobs, winkels, familie en andere bestemmingen kan bereiken. Een lagere mobiliteit kan dus bijdragen tot sociale uitsluiting. De concentratie van lagere inkomens in steden, waar de prijs voor een vierkante meter grond nochtans hoger ligt, is te verklaren door de nabijheid van diensten en openbaar vervoer (Glaeser, Kahn, & Rappaport, 2008). De aanschaf en het gebruik

## Een lagere mobiliteit kan bijdragen tot sociale uitsluiting.

van een wagen vergen doorgaans heel wat financiële middelen en zijn dus geen evidente keuzes voor huishoudens met een beperkt inkomen. Stijgende huizenprijzen in het centrum en de locatie van geschikte jobs op bedrijventerreinen daarbuiten maken echter dat het bezitten van een auto een logische manier is om uit een situatie van lage mobiliteit en minder kansen te geraken. Onderzoekers spreken over gedwongen auto-bezit (*forced car ownership*) om aan te duiden dat huishoudens met beperkte middelen soms toch kiezen voor een wagen om voornoemde redenen (Currie, Richardson, Smyth, Vella-Brodrick e.a., 2009). Het belang van dergelijke mechanismen kan evolueren door de tijd heen. De selectieve opwaardering van verloederde stadswijken kan leiden tot sociale verdringing, wat ook bekend staat als gentrificatie. De vrees is dat de stijgende aantrekkingskracht van de stad zal leiden tot een suburbanisering van armoede, waarbij lagere inkomens door de stijgende prijzen in het stadscentrum verhuizen naar meer auto-gerichte buitenwijken (Chronopoulos, 2015; Oosterlynck, 2018).

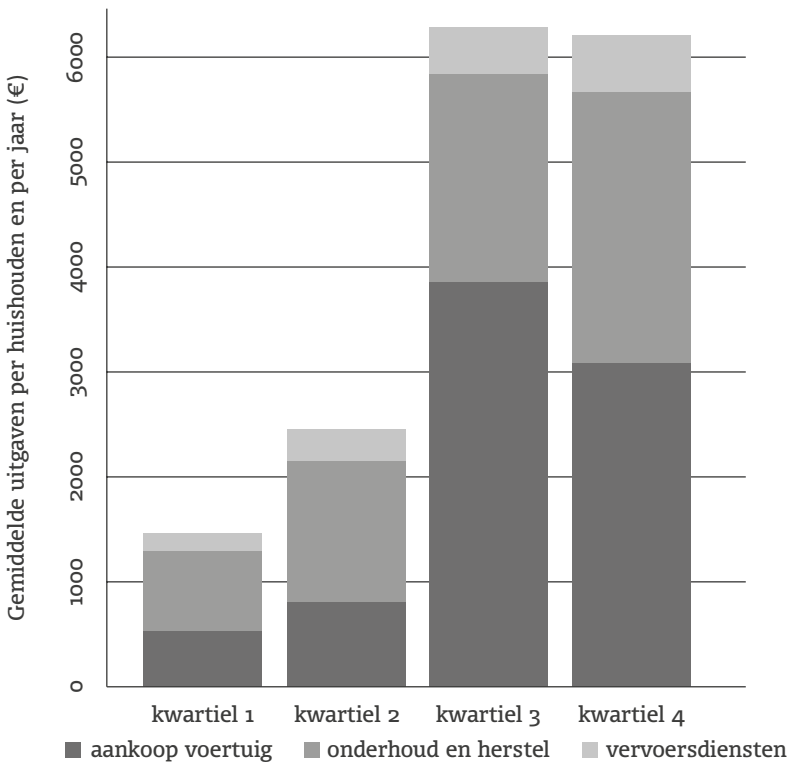
Tot slot toont figuur 1 ook nog de negatieve impact van mobiliteit. Verkeersveiligheid is een eerste thema en in onder meer het Verenigd Koninkrijk zien we dat kinderen uit gezinnen met een lager inkomen een aanzienlijk grotere kans hebben om te sterven ten gevolge van een verkeersongeval (SEU, 2003). De relatie tussen een lagere sociaaleconomische status en risico op verkeersongeval kunnen we echter niet zomaar veralgemenen (Van den Berghe, 2017). Andere negatieve effecten zijn luchtvervuiling, geluidsoverlast en verkeersleefbaarheid. Afhankelijk van het gebied kunnen mensen in armoede een groter aandeel krijgen van die impact van het mobiliteitssysteem (Schweitzer & Valenzuela, 2004). Straten met druk verkeer bemoeilijken ook sociale contacten tussen bewoners. Sommige studies vinden een verband tussen de drukte van het verkeer in de straat waar iemand woont en het aantal vrienden en kennissen (Hart & Parkhurst, 2011). Naast gezondheidsklachten kan verkeer dus ook een impact hebben op sociale contacten.

Vanuit beleidsoogpunt is de samenhang tussen negatieve en positieve aspecten van mobiliteit een aandachtspunt. Om sociale inclusie te versterken, proberen verschillende initiatieven kansengroepen mobieler te maken. Dat gebeurt onder meer door de toegang tot een rijbewijs of een auto te vergemakkelijken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het inmiddels stopgezette initiatief 'rijbewijs op school', dat scholieren voorbereidde op hun theoretische rijexamen (Verkeer op School, 2017). Maar dergelijke sociale initiatieven moedigen ook het autogebruik aan en versterken het automobielsysteem, wat nefast is op het vlak van milieu en verkeersveiligheid (Fol, Dupuy, & Coutard, 2007). Daarenboven kent het automobielsysteem ook verliezers op sociaal vlak (zie figuur 1). Redenen genoeg dus om eens stil te staan bij de situatie in het Vlaamse Gewest.

### 3 Vervoersarmoede: enkele cijfers

Deze paragraaf geeft cijfers die de situatie in figuur 1 illustreren. Een eerste vraag is hoe zwaar vervoer doorweegt in het budget van huishoudens. Het Federaal Planbureau becijferde dat in 2015 vervoer goed was voor 11% à 12% van de bestedingen van gezinnen in België en 12% in het Vlaamse Gewest. Dat is niet zoveel minder dan het aandeel voor voeding (13%). Na huisvesting (24%) en voeding is vervoer zelfs de derde belangrijkste uitgavenpost (Daubresse, 2017). Dat cijfer ligt iets lager dan in het buitenland, vermoedelijk omdat in België overheden meer investeren in zowat elke vervoerswijze, al dan niet met een fiscaal gunstregime (OECD, 2013a). Het Huishoudbudgetonderzoek 2016 leert ons dat in het Vlaamse Gewest 50% van het vervoersbudget gaat naar de aankoop van voertuigen. Zo'n 41% gaat naar brandstof, onderhoud en andere kosten voor het gebruik van eigen voertuigen en de overige 9% gaat naar de aankoop van diensten zoals openbaar vervoer en vliegtickets (Statbel, 2017a). Vervoer neemt dus een significante hap uit het budget van gezinnen. De uitgaven verschillen echter sterk tussen inkomensgroepen.

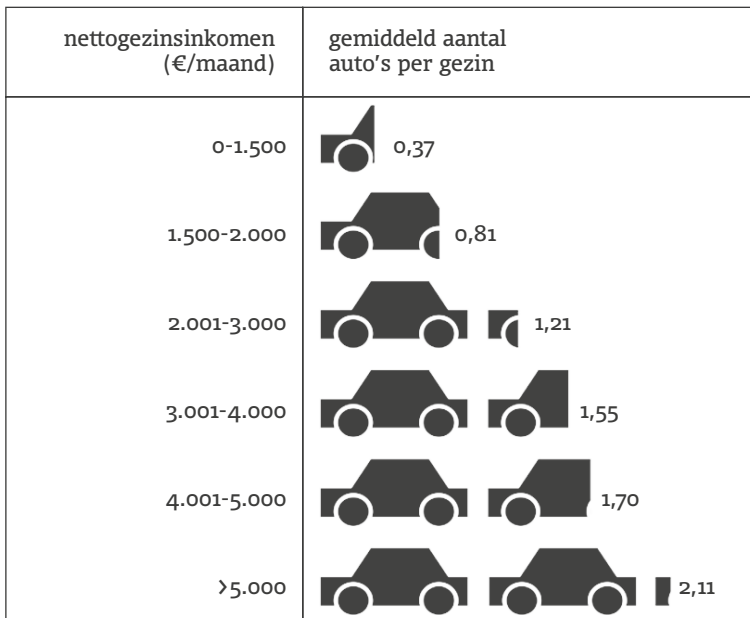
**Figuur 2.** Gemiddelde uitgaven voor vervoer per inkomenskwartiel, Vlaams Gewest.



Bron: Huishoudbudgetonderzoek 2016; Statbel, 2017a.

De verdeling tussen inkomensgroepen in figuur 2 laat duidelijk zien dat lagere inkomens minder uitgeven aan transport in absolute cijfers. Ze spenderen, gemiddeld genomen, ook een lager percentage van hun inkomen aan vervoer. Ook ligt het aandeel van de aankoop van voertuigen lager. Wie verder in de cijfers duikt, kan eveneens opmerken dat de gemiddelde uitgaven voor vervoer per vliegtuig acht keer lager liggen in het laagste inkomenskwartiel in vergelijking met het hoogste kwartiel (Statbel, 2017a). Dat lagere inkomens minder uitgeven aan voertuigen is ook terug te vinden in cijfers over autobezit. Bij een nettogezinsinkomen tot 2.000 euro per maand is het gemiddelde aantal auto's lager dan één, terwijl dat stijgt voor elke inkomenscategorie, zoals zichtbaar is in figuur 3. Daarnaast laat tabel 1 zien dat in hogere inkomenscategorieën mensen vaker over een rijbewijs beschikken.

**Figuur 3.** Gemiddeld aantal auto's per gezin volgens netto-inkomen, Vlaams Gewest.



Bron: Reumers, Declercq, Janssens, & Wets, 2017.

Het lagere autobezit en de lagere uitgaven voor transport van lagere inkomens resulteren ook in minder mobiliteit. Daarvoor gebruiken we geen cijfers per gezin, maar getallen op individueel niveau. Tabel 1 toont dat leden van lagere-inkomensgroepen minder verplaatsingen maken en dat hun verplaatsingen ook korter zijn. Lagere inkomens leggen ook opvallend minder kilometers af op een dag dan andere groepen. De verplaatsingstijd voor woon-werkverkeer vertoont niet dezelfde verschillen. Dat is te verklaren doordat lagere inkomens zich meer met tragere verplaatsingsmiddelen verplaatsen, zoals de bus (figuur 4).

**Tabel 1.** Enkele mobiliteitskarakteristieken op individueel niveau, Vlaams Gewest.

Inkomen (€)	rijbewijs	aantal verplaatsingen	verplaatsingen tot 10 km	aantal km	tijd
0-1.000	56%	1,8	80%	15	31
1.001-1.500	76%	2,2	73%	21	22
1.501-2.000	93%	3,2	63%	54	29
2.001-2.500	97%	3,5	62%	103	29
2.501-3.000	97%	3,6	58%	63	34
>3.000	100%	3,7	56%	60	29

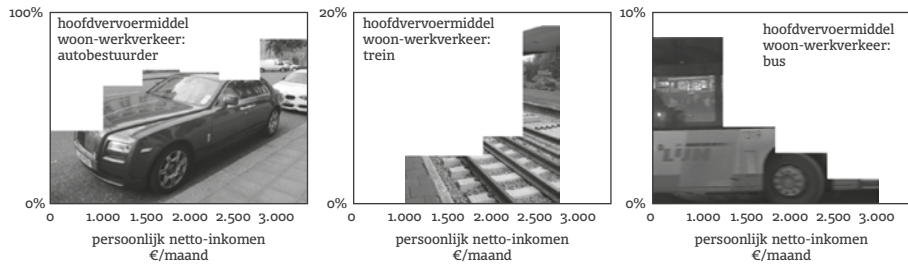
Aantal verplaatsingen=gemiddeld aantal verplaatsingen per persoon per dag (gavpppd).

Verplaatsingen tot 10 km=aandeel van gavpppd<10,1 km.

Aantal km=gemiddeld aantal afgelegde kilometer per persoon per dag (gaakpppd).

Tijd=gemiddelde woon-werkverplaatsingstijd volgens netto-inkomen.

Bron: Reumers e.a., 2017.

**Figuur 4.** Relatie tussen inkomen en vervoermiddel, Vlaams Gewest.

Bron: Reumers e.a., 2017.

Zoals het theoretische deel uitlegde, kan wie minder mobiel is minder bestemmingen bereiken. Een model dat het belang van bereikbaarheid schatte voor mensen op zoek naar een job in het Vlaamse Gewest, gaf aan dat het aantal jobmogelijkheden 72% lager ligt voor mensen zonder rijbewijs (Fransen, 2017). Hetzelfde onderzoek bracht ook ruimtelijke verschillen in kaart en bevestigde dat zeker buiten stedelijke gebieden het aantal kansen voor werkzoekenden zonder rijbewijs aanzienlijk lager ligt. Zo zijn er in de regio Kortrijk desalniettemin nog relatief veel jobkansen ondanks de lage graad van ruimtelijke concentratie. Dat is te verklaren door het relatief hoge aantal vacatures in die regio en het industriële profiel van het gebied.

Naast de bereikbaarheid van jobs wijst de literatuur ook op het belang van winkels. In de Verenigde Staten spreekt men zelfs over 'voedselwoestijnen' (*food deserts*). Dat zijn veelal armere buurten waar een onvoldoende aanbod van gezond voedsel beschikbaar is omdat er geen winkels aanwezig zijn die het aanbieden. Onderzoek geeft aan dat dit probleem zich minder scherp stelt in het Vlaamse Gewest. Minder dan 15.000 bewoners van achtergestelde buurten zouden op meer dan een kilometer van een supermarkt of cluster van buurtwinkels wonen. Voor relatief welgestelde buurten gaat het om 800.000 bewoners. In relatieve cijfers betekent dit dat zo'n 5% van de bewoners van achterge-

stelde buurten meer dan één kilometer moet afleggen om voedsel te kopen, terwijl dat 40% is voor relatief welgestelde buurten. Echte voedselwoestijnen zijn er dus niet in het Vlaamse Gewest, maar dat neemt niet weg dat de bereikbaarheid van winkels een aandachtspunt blijft. Ook in welgestelde buurten kunnen immers mensen in armoede wonen en zeker in buitenwijken kan vergrijzing betekenen dat er een groeiende groep minder mobiele mensen ontstaat die relatief ver van winkels woont (Cant, Vanoutrive, & Verhetsel, 2014).

De informatie over de toegang tot jobs en winkels hierboven is gebaseerd op geaggregeerde cijfers. Voor bereikbaarheid spelen echter ook individuele kenmerken mee, zoals het al vermelde bezit van een rijbewijs. De Beldam-enquête uit 2010 leert ons dat voor 10% van de bewoners van het Vlaamse Gewest stappen moeilijk of zelfs onmogelijk is. Fietsen is moeilijk voor 6% en zelfs onmogelijk voor 5% van de respondenten. Voor 11% is autorijden om fysieke redenen niet mogelijk en 8% van de bevolking heeft moeite om op bus, tram of trein te geraken, terwijl dat voor zo'n 1% onmogelijk is (Cornelis, Hubert, Huynen, Lebrun e.a., 2012). Dus op zowel individueel als buurtniveau kunnen verschillende factoren de bereikbaarheid van bepaalde groepen beperken. Mobiliteitskenmerken vormen één individueel aspect dat speelt bij uitsluiting, naast factoren als migratieachtergrond, leeftijd en opleidingsniveau. Dergelijke factoren hangen ook samen. Zo blijkt dat een hogere bereikbaarheid vooral degenen die al betere kansen hebben op de arbeidsmarkt uit de werkloosheid houdt (Fransen, Boussauw, Deruyter, & De Maeyer, te verschijnen).

## 4 Vervoersarmoede en beleid

Deze paragraaf gaat in op de rol van beleid in vervoersarmoede. Zowat elk beleidsdomein heeft een mobiliteitsdimensie en het mobiliteitsbeleid is zeer divers. We kunnen verwijzen naar beleidsinitiatieven zoals het aanleggen en onderhouden van wegen, het aanbieden van openbaar vervoer, het reguleren van taxidiensten en het ondersteunen van mindermobielen centrales. Daarnaast bestaan allerhande tegemoetkomingen, fiscale voordelen en aangepaste tarieven voor doelgroepen. Maar wat de terugbetalingen van vervoerskosten door werkgevers betreft: die stijgen naarmate een werknemer behoort tot een hoger inkomensdecil (CRB, 2016). Om het deel over beleid te structureren, bespreken we achtereenvolgens enkele beleidsparadigma's die populair zijn bij mobiliteitsexperten. Die paradigma's zijn 'meten is weten', mobiliteitsmanagement, duurzame mobiliteit, bereikbaarheidsplanning, basismobiliteit/basisbereikbaarheid en slimme mobiliteit.

### 4.1 Meten is weten

Een populaire mantra in de wereld van het transportbeleid is 'meten is weten'. Op zich is er niets mis met data verzamelen, in dit hoofdstuk verwijzen we immers ook

naar heel wat cijfers. Het punt is dat het beleid zich dikwijls baseert op een bepaald soort gegevens, met name verkeerstellingen. Meetapparatuur registreert per definitie vaker leden van mobielere groepen en dat leidt ertoe dat hun gedrag zichtbaarder is voor beleidsmakers (Martens, 2006). Heel wat middelen gingen zo naar tellussen op het hoofdwegennet en de media bericht zeer regelmatig over de verkeersstoestand op snelwegen (Vlaams Verkeerscentrum, 2017). Mensen die moeite hebben om mobiel te zijn, komen minder vaak aan bod in de berichtgeving. Ook in het Vlaamse openbaarvervoerbeleid staat het kernnet bovenaan in de hiërarchie en dat richt zich op de 'hoge vervoersvraag op grote assen' (Vlaams Parlement, 2016). Het minder zichtbaar zijn van minder mobiele groepen kan ertoe leiden dat beleidsmakers minder aandacht aan hun problemen besteden.

## 4.2 Mobiliteitsmanagement

Experten vandaag stellen wel duidelijk dat we de tellingen niet mogen gebruiken om wegen te blijven bijbouwen van zodra er ergens congestie optreedt (Boussauw, 2014). De geschiedenis heeft immers geleerd dat bijkomende infrastructuur aanbieden, leidt tot nog meer verkeer, het zogeheten geïnduceerde verkeer. Het paradigma dat vanuit die vaststelling opgeld heeft gemaakt, is mobiliteitsmanagement of transportvraagbeheer waarbij men tracht om de 'vraag' naar mobiliteit te sturen en binnen de perken te houden. Beprijzen is een veel bepleitte strategie om de hoeveelheid verkeer onder 'controle' te houden. Het pleiten voor duurder openbaar vervoer tijdens de spits, variabele parkeertarieven en een slimme kilometerheffing zijn voorbeelden van dergelijke strategieën (Vanoutrive, 2015, 2017). Veelal blijft dergelijk beleid echter blind voor wie men wegprijst (Vanoutrive & Zijlstra, 2018). Doordat mensen in armoede gemiddeld genomen minder mobiel zijn en minder met de auto rijden, betalen ze bijvoorbeeld in Stockholm minder congestietaks (Eliasson, 2014). De vraag is of het daarom een sociale maatregel is.

## 4.3 Duurzame mobiliteit

Een slimme kilometerheffing behoort ook tot het pakket maatregelen dat valt onder het duurzame mobiliteitsparadigma. Het reduceren van het autogebruik kent heel wat voordelen op milieuvlak, voordelen waar alle sociale groepen van kunnen genieten. Maar het huidige duurzame mobiliteitsbeleid heeft ook een schaduwzijde (Boussauw & Vanoutrive, 2017). Betalend parkeren, een lage emissiezone en rekeningrijden betekenen een extra rem op de mobiliteit van kansengroepen terwijl hogere inkomens makkelijker mobiliteit kunnen kopen (Raje, Grieco, Hine, & Preston, 2004).

**Betalend parkeren, een lage emissiezone en rekeningrijden betekenen een extra rem op de mobiliteit van kansengroepen.**

Overheden implementeren duurzame mobiliteit in de praktijk eerder selectief (Reigner, 2016). Niet toevallig waren de eerste autovrije of autoluwe zones in steden vooral toeristische zones. Meer algemeen past het selectieve duurzame mobiliteitsbeleid in de trend om steden in te richten voor een mobiele middenklasse die zich in de stad makkelijk 'duurzaam' kan verplaatsen, maar nog steeds toegang heeft tot snelle vervoerswijzen voor transport naar andere plekken. Wie fietst naar het werk, draagt op andere momenten misschien wel bij aan de vervuiling door het groeiende luchtvaartverkeer. De promotie van autoluwe aangename woonbuurten op enkele geselecteerde plekken verhuist dus dat daarbuiten weinig verduurzaamt (Baeten, Spithoven, & Albrechts, 1997; Chronopoulos, 2015). Voor elke autoluwe straat zijn er elders nog een pak wegen waar de auto domineert en dikwijls de enige realistische optie is om werkplekken, winkels, familie en vrienden te bereiken. Naast enkele bejubelde nieuwe ontwikkelingen van kantoren en woningen bij stations, verkavelen ontwikkelaars nog steeds gronden op autogerichte locaties waar amper voorzieningen zijn. Voorts kan het steeds aangename woonklimaat in de stad ertoe leiden dat sociale verdringing kansengroepen buiten de stad duwt, met gedwongen autobezit als logisch gevolg. Duurzaam mobiliteitsbeleid mag dus niet blind zijn voor ongelijkheden en moet voor iedereen mogelijkheden scheppen om zich duurzaam te verplaatsen. Dit is dus geen pleidooi tegen duurzame mobiliteit, wel voor een consequente, sociaal-rechtvaardige visie erop.

Duurzame mobiliteit biedt wel degelijk kansen op het vlak van sociale inclusie. Een sprekend voorbeeld zijn fietslessen voor volwassenen uit kansengroepen, die men op verschillende locaties organiseert (Poppelmonde, 2018). Door te leren fietsen, kunnen deelnemers hun autonomie en de waaier aan mogelijke bestemmingen vergroten. In vergelijking met een auto ligt de financiële kost van een fiets ook relatief laag, een niet onbelangrijk voordeel voor kansengroepen. De fiets vereist wel degelijke infrastructuur en geen te grote afstanden. Een belangrijke bouwsteen van duurzame mobiliteit is dan ook ruimtelijke ordening. Nabijheid is daarbij een sleutelprincipe omdat het verschaffen van voorzieningen in de nabijheid van woonplekken het mogelijk maakt om op een milieuvriendelijke manier toch volwaardig deel uit te maken van de samenleving.

## 4.4 Bereikbaarheidsplanning

Bereikbaarheid garanderen door in te zetten op nabijheid vormt echter een uitdaging in een periode van schaalvergroting. Bereikbaarheidsplanning kan hier de vinger aan de pols houden. Bij bereikbaarheidsplanning inventariseert men de locatie en het aanbod van voorzieningen: zowel ziekenhuizen, dokters, scholen, winkels als groenvoorzieningen. Vervolgens gaat men na of inwoners en bezoekers daadwerkelijk de voorzieningen kunnen bereiken (DfT, 2004). Het strekt ook tot aanbeveling om dergelijke oefening te maken telkens men bijvoorbeeld een ziekenhuis verplaatst of sociale woningen realiseert. Bij het verhuizen van een belangrijke voorziening naar een autogerichte locatie buiten het stadscentrum probeert men het bereikbaarheidsprobleem soms op te lossen met een bushalte. Dat brengt ons bij het openbaarvervoerbeleid.



## 4.5 Basismobiliteit/basisbereikbaarheid

In 2001 voerde de Vlaamse overheid basismobiliteit in voor het openbaar vervoer. Het onderliggende principe is dat het beleid garandeert dat iedereen over voldoende mobiliteit beschikt. Concreet betekende dit dat men regels vastlegde over de maximumafstand tot een openbaarvervoerhalte en de minimumbediening van haltes. De nadruk lag daarbij op het aanbieden van mobiliteit om vervoersarmoede te bestrijden. Het aantal en de locatie van voorzieningen viel buiten het basismobiliteitsbeleid zodat het op het vlak van ruimtelijke ordening vooral volgend was. In 2014 kondigde de Vlaamse regering aan dat basismobiliteit zou evolueren naar basisbereikbaarheid. In theorie is er een grote overlap tussen beide concepten. Beleidsdocumenten suggereren echter dat het terugdringen van vervoersarmoede minder centraal staat in het zogenaamde basisbereikbaarheidsbeleid, ondanks de naam die anders doet vermoeden. Recente beleidsvisies zien openbaar vervoer niet zozeer als een instrument om vervoersarmoede te bestrijden, als een deel van de publieke ruimte of als een openbare dienst toegankelijk voor iedereen. De nadruk lijkt verschoven te zijn naar een commerciële logica. Momenteel lopen enkele pilootprojecten in het kader van het basisbereikbaarheidsbeleid, een volwaardige evaluatie van basisbereikbaarheid kunnen we dus nog niet geven (Vanoutrive & Martens, 2015; Vanoutrive, 2016). Al hebben de al doorgevoerde en aangekondigde besparingen in het openbaar vervoer al heel wat weerstand opgeroepen.

## 4.6 Slimme mobiliteit

Tot slot maakt het paradigma van slimme en gedeelde mobiliteit nu opgeld. Kenmerkend is daarbij het promoten van meer flexibiliteit en het vlot overstappen van de ene vervoerswijze naar de andere. Dat kan volgens het model dankzij allerhande applicaties en digitale toepassingen. Dergelijke flexibiliteit vergt echter heel wat vaardigheden en planning en lijkt op maat geschreven van mobielere groepen. Tot op heden is het nog onvoldoende duidelijk hoe dat tegemoetkomt aan de noden van mensen die leven in vervoersarmoede.

# 5 Besluit

Gemiddeld gaat zo'n 12% van de uitgaven van een gezin naar vervoer. Mobiliteit verdient bijgevolg een plaats in debatten over armoede en sociale uitsluiting verdient aandacht in het mobiliteitsdebat. Het zich kunnen verplaatsen, is een voorwaarde om te kunnen werken, school te lopen of deel te nemen aan andere maatschappelijk zinvolle activiteiten. Maar lagere inkomens zijn aanzienlijk minder mobiel in vergelijking met de rest van de samenleving en dat kan leiden tot sociale uitsluiting. Mensen hebben immers nood aan bereikbaarheid en daarom pleiten verschillende auteurs voor bereikbaarheidsrechten. Het kunnen bereiken van activiteiten, anderen en diensten is immers

maatschappelijk zo noodzakelijk dat men een minimum aan bereikbaarheid voor eenieder wenst te garanderen.

Het mobiliteitsbeleid is zeer divers en streeft soms expliciet naar het wegwerken van vervoersarmoede door bijvoorbeeld openbaar vervoer aan te bieden of fietslessen voor kansengroepen te ondersteunen. Maar andere strategieën in het mobiliteitsbeleid kunnen bestaande ongelijkheden vergroten. Zo geven tellingen mobielere groepen een luider stem in het mobiliteitsdebat. Het terugdringen van de dominantie van de auto ten bate van het leefmilieu en de leefbaarheid is een nobel streven. Alleen heeft het huidige zogeheten duurzame mobiliteitsbeleid een selectief karakter, waardoor het kansengroepen verder dreigt te marginaliseren. Ook de populariteit van beprijzingsinstrumenten bij mobiliteitsexperten leidt al te vaak tot sociaal blinde voorstellen. Sommigen pleiten voor sociale correcties om de effecten op kansengroepen te beperken. Dat laat echter de vraag onbeantwoord hoe rechtvaardig de maatregel op zich is.

Dit hoofdstuk legt de nadruk op de relatie tussen inkomen, locatie en mobiliteit. Veel andere aspecten verdienen echter ook aandacht. Marginalisering en sociale uitsluiting zijn immers niet beperkt tot financiële kwesties, zo kan men aan vervoermiddelen status ontlennen, is het zich autonoom kunnen verplaatsen belangrijk op zich, en is er het belang van het kunnen meepraten en meebeslissen over vervoer en bereikbaarheid. Die kwesties vallen echter grotendeels buiten het opzet van dit hoofdstuk.

## Hoofdstuk 12

# Een kinderrechtenbenadering van kinderarmoede: kansen en valkuilen

Didier Reynaert, Nicole Formesyn, Griet Roets, Rudi Roose, Wouter Hennion en Siebren Nachtergaele

De strijd tegen kinderarmoede staat al enige tijd hoog op de beleidsagenda in Vlaanderen en daarbuiten. Die strijd wordt veelal gevoerd vanuit het referentiekader van de kinderrechten. Kinderarmoede wordt daarbij beschouwd als een ernstige schending van de rechten van kinderen. Maar kinderrechten inzetten in de strijd tegen kinderarmoede is niet zo neutraal als op het eerste gezicht lijkt. In dit hoofdstuk onderscheiden we twee verschillende lezingen van kinderrechten: een minimalistische en maximalistische benadering. In een minimalistische benadering van kinderrechten worden strategieën voor de strijd tegen kinderarmoede gezocht in pedagogische instituties die behoren tot het zogenaamde ‘geïnstitutionaliseerde jeugdland’ (onderwijs, kinderopvang, opvoedingsondersteuning, jeugdwerk, jeugdhulpverlening, ...). Niettegenstaande de bijdrage die dergelijke maatschappelijke basisinstituties voor kinderen kunnen leveren aan de bestrijding van kinderarmoede, riskeert het probleem van kinderarmoede verengd te worden tot een probleem van opvoeding, leidend tot het ‘pedagogiseren van het armoedeprobleem’. In een maximalistische benadering van kinderrechten en armoedebestrijding ligt de focus op de herverdeling van materiële en immateriële maatschappelijke hulpbronnen die ten goede komen aan het welzijn van kinderen én ouders. In dit hoofdstuk gaan we in op de belangrijkste inzichten die voortkomen uit een onderzoek van Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen. De focus ligt daarbij op de interactie tussen de belangen van kinderen en ouders. De levensomstandigheden en het welzijn van kinderen worden immers in belangrijke mate mee bepaald door de (gezins)context waarin het kind opgroeit. Die opvatting loopt als een rode draad door het hoofdstuk.

»»» kinderarmoede, kinderrechten, jeugdland, grondrechten, samenlevingsopbouw

# 1 Inleiding

De strijd tegen kinderarmoede staat al enige tijd hoog op de beleidsagenda in Vlaanderen en daarbuiten. Dat is niet zo verwonderlijk aangezien de kansarmoedegrade bij kinderen in ons land de voorbije decennia meer dan verdubbeld is (Kind en Gezin, 2016). Daarenboven ligt het armoederisico bij kinderen en jongeren hoger dan het armoederisico in de globale populatie (Steunpunt tot Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting, 2016). Sinds de eeuwwisseling werden al tal van initiatieven ontwikkeld in de strijd tegen armoede bij kinderen. Die kwamen er mede onder impuls van de Europese Unie, die in 2000 met de Lissabonstrategie een tienjarig actieplan voorstelde om het aantal kinderen dat in kansarmoede wordt geboren tegen 2010 te halveren. Door een gebrek aan resultaten werd het actieplan in 2010 hernieuwd met dezelfde doelstelling, deze keer onder de noemer 'EU2020-strategie'. Onder meer als gevolg van het Europese initiatief werkten zowel de federale als de Vlaamse regering een beleid uit voor de bestrijding van kinderarmoede. Zo nam de Vlaamse regering in 2011 een actieprogramma kinderarmoede op in het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding. Een belangrijke strategie in dat kader waren de lokale projecten voor het bestrijden van kinderarmoede. Daarmee wou de toenmalige Vlaamse minister van Armoedebestrijding, Ingrid Lieten, ondersteuning bieden aan de uitbouw van een lokaal kinderarmoedebestrijdingsbeleid. In 2015 introduceerde de nieuwe Vlaamse regering een nieuw Vlaams Actieplan Armoedebestrijding (2015-2019) waar opnieuw wordt benadrukt dat kinderarmoede een prangend probleem blijft in Vlaanderen, waarop prioritair moet worden ingezet.

Om kinderarmoede te bestrijden, wordt vaak het referentiekader van de kinderrechten naar voren geschoven. Zo ook in het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding. In de visie van het Actieplan staat te lezen: "Het voorkomen en bestrijden van armoede vraagt een volgehouden inspanning op verschillende domeinen die ertoe moeten leiden dat iedereen zijn sociale grondrechten kan effectueren" (Vlaamse regering, 2015, 34). Dat krijgt verderop in het plan een specifieke vertaling naar kinderen: "Elk kind in Vlaanderen moet zich volledig kunnen ontplooiën. Dit is een recht van elk kind [...]" (Vlaamse regering, 2015, 35-36). In de doelstellingen die het actieplan naar voren schuift, wordt dat nog concreter met het centraal stellen van het recht op maatschappelijke participatie: "Kinderen en jongeren hebben het recht om te participeren, onder meer aan spel, recreatie, sport en culturele activiteiten, maar ook in besluitvorming die van invloed is op hun leven" (Vlaamse regering, 2015, 60).

Daarmee volgt het Actieplan internationale tendensen waarbij het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK, 1989) als centraal referentiepunt wordt beschouwd bij de bestrijding van kinderarmoede (Vandenhole, Vranken, & De Boyser, 2010; Unicef, 2000, 2005). Kinderarmoede wordt daarbij beschouwd als een ernstige schending van de rechten van kinderen op tal van domeinen. De erkenning van kinderrechten als referentiekader in de bestrijding van kinderarmoede heeft een aantal fundamentele consequenties voor het ontwikkelen van een sociaal beleid. Aangezien kinderrechten in eerste instantie een appel vormen op de verantwoordelijkheid van

een overheid (Morrow, 2010), moet de overheid garanderen dat de bestaanscondities aanwezig zijn waaronder kinderrechten kunnen worden gerealiseerd.

Echter, kinderrechten realiseren in de bestrijding van kinderarmoede is niet zo neutraal of eenduidig als op het eerste gezicht lijkt. De wijze waarop kinderrechten worden ingezet, hangt samen met de manier waarop die rechten worden gelezen, geïnterpreteerd en dus ook geconstrueerd in de praktijk en het beleid. In grote lijnen kunnen twee verschillende lezingen van kinderrechten worden onderscheiden: een minimalistische en maximalistische benadering (Reynaert & Roose, 2017; Hubeau, 1995).

## **1.1 Een minimalistische benadering van kinderrechten: het jeugdland als referentiepunt**

In een minimalistische benadering van kinderrechten en armoedebestrijding ligt de focus in eerste instantie op de leefomstandigheden van de kinderen. Strategieën voor de bestrijding van kinderarmoede worden gezocht in pedagogische instituties, zoals onderwijs, kinderopvang, opvoedingsondersteuning, jeugdwerk, jeugdhulpverlening enzovoort, met andere woorden in wat het 'geïstitutionaliseerde jeugdland' (Honig, 2008) kan worden genoemd: die domeinen van het maatschappelijke leven die zich quasi exclusief richten op kinderen en jongeren (Reynaert, 2016). In de geest van het jeugdland worden kinderen gepercipieerd als (toekomstig) sociaal en economisch kapitaal voor onze samenleving (Lister, 2003). Via een sociaal subsysteem voor kinderen en jongeren, gecreëerd aan de hand van de constructie van pedagogische instituties, worden nieuwe generaties gesocialiseerd tot participatie en integratie in de samenleving (Roets & Schiettecat, 2016).

Een strategie ter bestrijding van kinderarmoede die zich richt op dat geïstitutionaliseerde jeugdland riskeert 'opgesloten' te geraken in de klassieke kinddomeinen van het sociale beleid. Niettegenstaande de bijdrage die dergelijke maatschappelijke basisinstituties voor kinderen kunnen leveren aan de bestrijding van kinderarmoede, riskeert het probleem van kinderarmoede verengd te worden tot een probleem van opvoeding, leidend tot het 'pedagogiseren van het armoedeprobleem' (Roets, Roose, & Bouverne-De Bie, 2012). Niettemin is de kwestie van kinderarmoedebestrijding te complex om te worden opgesloten in het geïstitutionaliseerde jeugdland. Kinderarmoede is een laagdrempelig probleem met meervoudige oorzaken. Het is geen geïsoleerd probleem dat onafhankelijk zou bestaan van de ruimere armoedeproblematiek van ouders. In onze samenleving, die wordt aangestuurd door markteconomieën, is armoede in eerste instantie een probleem van een gebrek aan inkomen (Mestrum, 2011). Aangezien kinderen niet in staat zijn tot het verwerven van een inkomen, zijn zij sociaaleconomisch afhankelijk van hun ouders (Lister, 2003, 2006). Wanneer ouders te maken hebben met een gebrek aan inkomen en maatschappelijke hulpbronnen (zowel materieel als immaterieel) heeft dat directe gevolgen voor de situatie van kinderen. In die zin moet kinderarmoede beschouwd worden als een afgeleide van het algemene armoedeprobleem. Loskoppelen

van beide kwesties zou kunnen leiden tot de ontkenning van de structurele en multi-dimensionale aard van kinderarmoede (Lister, 2006). Kinderarmoede is inderdaad veel meer dan het creëren van kansen in de kinderopvang of onderwijs. Het is minstens zo veel of zelfs meer een kwestie van het arbeidsmarktbeleid of het huisvestingsbeleid, met andere woorden beleidsdomeinen die zich buiten het geïnstitutionaliseerde jeugdland bevinden. Minimalistische interpretaties van kinderrechten, waar de bestrijding van armoede zich quasi uitsluitend richt op kinderen en niet op de sociaaleconomische status van gezinnen, riskeren de structurele oorzaken van armoede uit beeld te verliezen (Featherstone, Broadhurst, & Holt, 2011; Pupavac, 2001).

Daarnaast dreigt nog een ander gevaar bij een minimalistische interpretatie van kinderrechten in de bestrijding van kinderarmoede. Omdat de bestrijding van kinderarmoede een grote maatschappelijke mobilisatie veroorzaakt, ingegeven vanuit een discours van medeleven met kinderen – vaak samengaand met een moraliserende en culpabiliserende benadering van ouders – dreigen maatregelen van kinderarmoedebestrijding een controledynamiek ten aanzien van ouders in zich te dragen. Wanneer kinderarmoede wordt gedefinieerd – vernauwd – tot een opvoedingsprobleem, gesitueerd binnen het jeugdland, en niet langer beschouwd wordt als een sociaal probleem, gesitueerd in de samenleving, dan wordt op zijn minst impliciet verondersteld dat de ouders een belangrijke verantwoordelijkheid hebben in het ontstaan van dat probleem of bij het oplossen ervan (Lister, 2006). Immers, vanuit een kinderrechtenperspectief worden de ouders, overeenkomstig artikel 18 van het IVRK, beschouwd als de primaire verantwoordelijken voor de opvoeding en ontwikkeling van hun kinderen. Waar kinderen in armoede over het algemeen ontlast worden van het stigma van 'schuld' en snel als slachtoffer worden beschouwd van de armoedesituatie (Roets, Roose & Bouverne-De Bie, 2013), ligt dat voor de ouders anders. Ouders riskeren verantwoordelijk te worden gehouden voor de situatie van armoede waarin hun kinderen opgroeien of ze worden verantwoordelijk geacht voor het gebrek aan genomen verantwoordelijkheid om te ontsnappen aan de armoede (Gillies, 2008). Bijgevolg riskeren ouders te worden aangesproken op hun zo-

genaamde gebrek aan ouderlijke verantwoordelijkheid, en dat in de naam van de bescherming van de rechten van hun kinderen (Lister, 2006). In die lezing van kinderrechten dreigen goedbedoelde initiatieven van bijvoorbeeld opvoedingsondersteuning dan een erg instrumenteel karakter te krijgen in

## **Ouders riskeren verantwoordelijk te worden gehouden voor de situatie van armoede waarin hun kinderen opgroeien.**

functie van sociale controle op de ouderlijke opvoeding en aanpassing van die ouderlijke opvoeding aan de standaarden van wat doorgaat als 'goede opvoeding'. Die maatregelen zijn in eerste instantie gericht op de aanpassing van de levensstijl en het gedrag van ouders in armoede met als doel te evolueren naar een meer – extern gedefinieerde – wenselijke ouderlijke opvoeding en verantwoordelijkheid. Voor ouders is dat een dubbele straf: er is niet alleen het stigma van 'arme ouder' die leeft in menonwaardige omstandigheden; er is ook het stigma van 'slechte ouder' die er niet in slaagt zijn/haar kinderen een goede opvoeding te geven.

## 1.2 Een maximalistische benadering van kinderrechten: grondrechten als referentiepunt

In een maximalistische benadering van kinderrechten en armoedebestrijding ligt de focus op de herverdeling van materiële en immateriële maatschappelijke hulpbronnen die ten goede komen aan het welzijn van kinderen én ouders (Roets & Schiettecat, 2016). Daarbij wordt ingezet op de verbetering van de sociaaleconomische en structurele bestaanscondities van kinderen en ouders in armoedesituaties (inkomen, huisvesting, gezondheidszorg, ...). Een belangrijk aandachtspunt daarbij is dat de bestrijding van kinderarmoede niet kan worden begrepen vanuit een exclusieve focus op de wijze waarop basisinstituties voor kinderen en jongeren in onze samenleving zijn georganiseerd. De bestrijding van kinderarmoede kan niet enkel een zaak zijn van pakweg het onderwijs of de kinderopvang. Het is minstens evenveel of nog meer een zaak van bijvoorbeeld een leefbaar inkomen of kwaliteitsvolle huisvesting. Dat gaat met andere woorden over de noodzaak om kindgebonden materies te koppelen aan het algemeen sociaal beleid of om de realisatie van rechten van kinderen en jongeren te verbinden met de realisatie van grondrechten voor volwassenen (Reynaert, 2016). Het bestaan van een 'jeugdland' kan worden beschouwd als problematisch als de rechten van kinderen worden losgeknipt van de grondrechten van ouders. Het streven naar een eerlijke en gelijke verdeling van maatschappelijke hulpbronnen over alle leden van de maatschappij zou daardoor riskeren op de achtergrond te geraken. Daarom is het van cruciaal belang om kinderarmoede niet los te zien van de ruimere problematiek van armoede van ouders en bijgevolg een kinderarmoedebestrijdingsbeleid niet apart te laten bestaan van een armoedebestrijdingsbeleid voor ouders (Henricson & Bainham, 2005).

## 1.3 Onderzoek naar gezinnen in armoede vanuit een grondrechtenbenadering

Dit is precies wat centraal stond in de visie van Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen bij hun project kinderarmoede in Sint-Niklaas. In de periode van maart tot juli 2014 werden in het kader van het uitwerken van een lokaal beleid inzake de bestrijding van kinderarmoede 30 kwetsbare gezinnen bevraagd door Samenlevingsopbouw over leven in armoede. Een belangrijk element in de bevraging was een grondrechtenbenadering op de bestrijding van kinderarmoede, aansluitend bij een maximalistische benadering van kinderrechten. Sociale grondrechten, zoals die zijn erkend in artikel 23 van de Belgische Grondwet, vormden de belangrijkste thema's voor de bevraging van kansarme ouders: het recht op materieel welzijn, het recht op huisvesting en een gezonde leefomgeving, het recht op gezondheid, het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing en het recht op participatie. Dat werd aangevuld met de focus van artikel 24 van de Belgische Grondwet: het recht op onderwijs. Vanuit die grondrechtenbenadering was het eveneens cruciaal dat het perspectief van mensen in armoede zelf aan bod kwam.

Gezinnen werden ad random geselecteerd vanuit de eigen werking van Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen of via doorverwijzing van partnerorganisaties. Daarnaast werd gebruikgemaakt van de sneeuwbalmethode: aan gezinnen in armoede die deelnamen aan het onderzoek werd de vraag gesteld of ze in hun omgeving andere gezinnen in armoede kennen. In belangrijke mate hebben we daardoor gezinnen kunnen betrekken in het onderzoek. De belangrijkste voorwaarde tot deelname aan het onderzoek was dat het om gezinnen met kinderen ging met een armoede-ervaring. Van de deelnemende gezinnen waren er 14 alleenstaande ouders, 12 kerngezinnen en 4 nieuw samengestelde gezinnen. Naar gezinsgrootte waren er 8 gezinnen met elk 1 kind, 7 gezinnen met 2 kinderen, 6 gezinnen met 3 kinderen, 3 gezinnen met 4 kinderen, 5 gezinnen met 5 kinderen en 1 gezin met 6 kinderen. Van de 30 gezinnen waren er 5 gezinnen zonder papieren, 12 gezinnen waarbij minstens één iemand deeltijds aan het werk is, 13 gezinnen met een uitkering en 5 gezinnen zonder inkomsten. De helft van de gezinnen was betrokken in een of andere vorm van schuldbemiddeling. Wat de woonsituatie betreft, waren er 19 gezinnen die huurden op de private huurmarkt, 2 gezinnen die eigenaar waren, 8 gezinnen die beschikten over een sociale woning en 1 persoon die op het moment van de bevraging dakloos was. De deelnemers bestonden uit 27 vrouwen en 9 mannen. De meeste interviews gingen door bij de gezinnen thuis en verliepen met open vragen volgens de thema's van de sociale grondrechten. Daarbij lag de focus op de vraag of en hoe de grondrechten in de gezinnen gerealiseerd worden en welke de impact daarvan is op de kinderen. De opgenomen interviews werden volledig getranscribeerd en vervolgens geanalyseerd door Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen, in samenwerking met onderzoekers van de Hogeschool Gent en de Universiteit Gent.<sup>1</sup>

In dit hoofdstuk gaan we, op basis van een kwalitatieve inhoudsanalyse (Hsieh & Shannon, 2005), in op de belangrijkste inzichten die voortkwamen uit het onderzoek van Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen. De focus ligt daarbij op de interactie tussen de belangen van kinderen en ouders en de spanningsvelden die voortkomen uit die belangen. De getuigenissen van ouders brengen die spanningsvelden vaak scherp tot leven. Het hoofdstuk bestaat uit twee grote delen. In een eerste deel gaan we in op de beleidsdomeinen die traditioneel worden verbonden met het geïnstitutionaliseerde jeugdland, namelijk vrije tijd, opvoedingsondersteuning en onderwijs. In een tweede deel breken we uit dat geïnstitutionaliseerde jeugdland en gaan we in op de beleidsdomeinen wonen, gezondheid en materieel welzijn.

## **2 Kinderarmoede in het jeugdland: een opvoedingskwestie?**

### **2.1 Kinderarmoede en vrije tijd**

Het vrijetijdsdomein is een belangrijk onderdeel van het jeugdland. Deelnemen aan cultuur, sport en spel is een fundamenteel kinderrecht (artikel 31 IVRK). Deelname



aan vrijetijdsactiviteiten wordt beschouwd als een belangrijk instrument in de armoedebestrijding, onder meer door de opbouw van sociaal kapitaal. Een belangrijk onderdeel van armoedebestrijding in de vrije tijd gebeurt dan ook door kinderen in armoede toe te leiden naar het gestructureerde vrijetijdsaanbod. Niettemin ervaren gezinnen in armoede vaak allerhande drempels om gebruik te maken van het vrijetijdsaanbod.

We hebben ons eten, ons drinken, ons dak boven ons hoofd en onze kleren, maar qua vrije tijd zijn wij vrij beperkt. Samen eens naar de cinema gaan bijvoorbeeld... Ik kan mij dat echt niet permitteren.

Veel gezinnen geven aan dat vakantie en vrije tijd, zelfs met tegemoetkomingen, een te grote hap uit het relatief kleine gezinsbudget nemen waardoor ze prioriteit moeten geven aan de basalere kosten. Het bestaande aanbod van gestructureerde vrijetijdsbesteding is voor gezinnen in armoede vaak niet toegankelijk, ondanks inspanning tot financiële compensatie, bijvoorbeeld via de Kansenaspas of de UiTPAS. Als gevolg geven gezinnen in armoede vaak zelf vorm aan vrijetijdsactiviteiten, los van het gestructureerde aanbod. Dat is een belangrijk aandachtspunt voor organisaties actief in het gestructureerde aanbod en dus voor het geïnstitutionaliseerde jeugdland. Deelname aan vrijetijdsbesteding is immers niet enkel een kwestie van participatie aan het voorgestructureerde aanbod. Participatie aan cultuur, jeugdwerk of sport gebeurt niet louter door kinderen toe te leiden naar het bestaande aanbod. Ouders en kinderen in armoedesituaties die niet deelnemen aan het bestaande aanbod zijn daarom nog geen non-participanten. Zij participeren immers altijd en overal omdat zij net als andere burgers cultuur en betekenis produceren. De uitdaging voor organisaties actief in de vrije tijd ligt daarom in het nagaan hoe aansluiting kan worden gemaakt bij de leefwereld van ouders en kinderen. Hoe kunnen vrijetijdsorganisaties vrijetijdsactiviteiten die zich in de informele sfeer bevinden ontwikkelen, bejegenen en erkennen in hun bijdrage aan het ontwikkelen van sociaal kapitaal?

Het gebrek aan financiële mogelijkheden voor de vrijetijdsbesteding heeft grote gevolgen voor de sociale relaties van kinderen. Thuis vrienden uitnodigen om te komen spelen, is niet altijd evident.

Ja, mijn kinderen hebben veel vrienden, maar ze komen niet bij ons thuis. We hebben een slecht huis en het is veel te klein. Er is geen plaats om te spelen. We hebben één slaapkamer voor de drie kinderen, de kamer staat vol met de drie bedden. Ze gaan soms wel bij anderen spelen. Ik zeg altijd tegen mijn kinderen: 'Geen vrienden vragen om thuis te komen spelen!'

Vrijetijdsbesteding raakt met andere woorden heel duidelijk aan andere levensdomeinen. Levensdomeinen die eerder ver van kinderen staan en weinig aandacht krijgen in het geïnstitutionaliseerde jeugdland, zoals wonen en het inkomen van de ouders.

## 2.2 Kinderarmoede en opvoedingsondersteuning

Een belangrijke discussie die is verbonden met de kwestie van het geïnstitutionaliseerde jeugdland betreft de kwetsbaarheid van arme gezinnen voor interventies die inbreken op de relatie tussen ouders en kinderen. Ouders in armoede wijzen vaak op het fundamentele belang om als ouder erkend en gerespecteerd te worden. Interventies die als ondersteunend bedoeld zijn, worden door ouders niet altijd zo ervaren. Dat komt omdat armoede als probleem niet altijd in rekening wordt gebracht, maar er vooral wordt gekeken naar ouderlijk gedrag. Daardoor dreigt de context waarin opvoeding moet worden gerealiseerd uit het oog te worden verloren. Zo wijst onderzoek uit dat gezinnen in armoede meer kans maken op interventies van de jeugdzorg, met in het bijzonder de plaatsing van kinderen (Bouverne-De Bie, De Visscher, Delens-Ravier.e.a., 2011). Als tegenreactie wordt door mensen in armoede vaak voor het recht op erkenning van het gezin gepleit. Daarbij gaat het om de erkenning dat ouders de eerste verantwoordelijken zijn van de opvoeding en dat ze bij die taak moeten worden ondersteund. Dat wordt ook erkend door het IVRK. Artikel 18 van het IVRK bepaalt dat ouders de eerste verantwoordelijken zijn voor de opvoeding en dat de overheid hen bij die taak moet ondersteunen. Toch ervaren gezinnen die ondersteunende rol niet altijd.

Je merkt wel, ik heb veel hulp gevraagd, maar weinig hulp gekregen. De jeugdrechtbank is vooral beschikbaar voor criminele feiten, het Ondersteuningscentrum Jeugdhulp is moeilijk te pakken te krijgen en werkt met wachtlijsten, CGGZ [Centrum voor Geestelijke Gezondheidszorg] heeft ook wachtlijsten en veel verloop van personeel. Het CLB [Centrum voor Leerlingenbegeleiding] is overbevraagd en de scholen staan vlug klaar met een eigen mening, ook al zijn ze nog nooit bij mij thuis geweest. De maatschappelijke cel en Kind en Gezin zijn de enige die eigenlijk aan huis zijn geweest en die de situatie hebben ingeschat zoals ze was en die me het nodige vertrouwen schonken dat ik goed bezig ben. De grootste ondersteuning heb ik nu van professionele hulpverlening, waar ik voor betaal.

Een ergernis waar verschillende gezinnen mee komen, is dat ze geen antwoord op hun vraag krijgen of een ander aanbod krijgen dan waar ze een vraag over stellen.

Ik kreeg die brief van het OCMW en ik dacht: eindelijk, ze hebben iets beslist, want het was mij eender, als ze maar iets beslist hadden of ze mij gingen helpen of niet. Ik deed die brief open, en er lagen kaarten voor Sint in de Piste aan het onthaal, ik mocht ze gaan halen. Ik was niet alleen heel kwaad, ik was daar kotsmisselijk van. Ik heb moeten overgeven. Ik was daar zo door gechoqueerd, dat heeft mij heel diep geraakt op dat moment. Dat vond ik heel moeilijk eigenlijk. Ik weet niet hoe dat met andere mensen is, maar als ik echt in de miserie zit en ik heb geen eten, heb ik echt geen zin om daar bij de Sint in de Piste te zitten, en te wachten op een potje met chocolade dat je krijgt als je buitengaat, want daar komt het eigenlijk op neer. Die show interesseert mij niet, de kinderen gaan tien minuten afgeleid zijn, en ze gaan daar van alles zien dat ze willen kopen, en dan heb ik dat geld ook niet. Want dat stopt niet met die ticketjes. Alle uitstappen stoppen niet met de ticketjes, er zijn nog veel andere kosten aan verbonden.

Financiële drempels in het domein van de opvoedingsondersteuning komen ook voor bij het gebruikmaken van de kinderopvang. Die wordt in het algemeen door ouders ervaren als te duur. Daarnaast geven ouders ook het tekort aan opvangplaatsen aan en de lange wachtlijsten in de kinderopvang. Voor werknemers die geen 9-to-5-job hebben, blijft gepaste en betaalbare kinderopvang vinden moeilijk. Opvang na 18 uur en tijdens de weekends is in de meeste gevallen dan ook problematisch. Dat bemoeilijkt vaak het aanvaarden van een job.

Als je dan zoals ik in de H&M werkt... Ze hadden mij van fulltime opnieuw op parttime gezet, volledig wettelijk. En dan moest ik alleen woensdag, vrijdag en zaterdag werken met de late shift. Er is geen opvang op die dagen. Ik heb dan zelf mijn werk opgezegd. Ik ben daar wel zes weken voor geschorst, maar ik kon niet anders op dat moment. Je kan je kinderen niet zoveel alleen laten. En er is geen opvang na zes uur 's avonds. En de VDAB houdt daar geen rekening mee als je werk moet zoeken. Je kan niet zeggen: 'Ik kan die job niet doen, want ik heb geen opvang voor de kinderen.' Dat geloven ze niet. Terwijl je echt nergens terecht kunt na zes uur 's avonds, nergens. Er zijn zelfs serieuze boetes als je je kind te laat gaat halen.

Opvoeden is voor alle ouders een kwetsbaar zoekproces. Voor ouders in armoede is dat nog meer het geval, aangezien de context waarin het opvoeden moet gebeuren vaak zeer complex is. Niet alleen wijzen ouders op hun eigen vaak preciaire verleden, ook de toekomst oogt vaak onzeker. De ondersteuning van professionele vormen van jeugdhulp, opvoedingsondersteuning, kinderopvang, enzovoort zijn dan ook van cruciaal belang. Hoewel die diensten als ondersteunend kunnen worden ervaren, is dat niet per definitie het geval. Problemen die worden ervaren, zijn niet enkel een kwestie van ontoegankelijkheid en onbetaalbaarheid. Vaak ervaren ouders in armoede een veelal negatieve bejegening vanuit voorzieningen in het domein van opvoedingsondersteuning. De figuur van 'de slechte ouder' loert vaak om de hoek, waarbij ouders het gevoel hebben verantwoordelijk gesteld te worden voor de armoedesituatie waarin hun kinderen opgroeien. Het individueel schuldmodel kleurt in die zin vaak de situatie van ouders in armoede. Dat discours sijpelt het kinderarmoededeбат binnen wanneer het gaat over de zogenaamde onschuld van de kinderen, die tegenover de verantwoordelijkheid van ouders wordt afgezet. Die tegenstelling riskeert versterkt te worden wanneer een kinderarmoedebestrijdingsbeleid zich te eenzijdig focust op kinderen, zonder de noden van ouders mee in rekening te brengen.

## 2.3 Kinderarmoede en onderwijs

Onderwijs is waarschijnlijk een van de belangrijkste hefboomen in de strijd tegen kinderarmoede. Het recht op onderwijs wordt erkend als fundamenteel kinderrecht in alle belangrijke internationale mensenrechteninstrumenten. Ook in de Belgische Grondwet kreeg het recht op onderwijs een verankering (artikel 24). Een cruciaal aspect van dat grondrecht is de toegang tot het onderwijs. Gezinnen in armoede geven aan dat met name de financiële toegankelijkheid van het onderwijs vaak een drempel vormt. Er zijn

niet enkel de rechtstreekse kosten die gepaard gaan met het volgen van onderwijs, zoals het aankopen van boeken en ander lesmateriaal. Ouders worden ook geconfronteerd met onrechtstreekse schoolkosten die vaak zwaar doorwegen op het gezinsbudget, zoals de kosten van het transport voor het bijwonen van een oudercontact.

Laatst ging ik met de trein naar het oudercontact (11 euro voor trein en bus). Ik kwam toe op school en het oudercontact was afgelast en verplaatst, maar men had me niet verwittigd. Dat is een serieuze financiële hap uit mijn weekbudget en dan nog voor niets. Ik ontplofte bijna, maar dan verwacht men dat je beleefd en vriendelijk blijft... Ze hebben totaal geen idee wat dat voor mij betekent.

Naast de financiële drempels ervaren ouders in armoede vaak een 'verengde' kijk op hun armoedesituatie. Zij beschrijven hoe al te vaak voorbij wordt gegaan aan hun context van armoede en hoe bepaalde problemen al te snel worden vertaald in opvoedingsproblemen.

En nu is er door de logopedie en de kinesist vastgesteld dat die een ontwikkelingsachterstand heeft. Maar als je in armoede leeft, dan denken ze al direct dat het daaraan ligt. Dan denken ze dat het door een gebrekkige opvoeding komt en dat het door gebrekkig eten is dat die kinderen dat hebben. Terwijl je dat evengoed kunt hebben in een middenklassenfamilie.

### **Het vernauwen van een armoedeprobleem tot een opvoedingsprobleem is kenmerkend voor het 'geinstitutionaliseerd jeugdland'.**

Dat fenomeen van het vernauwen van een armoedeprobleem tot een opvoedingsprobleem doet zich ook voor bij het doorverwijzen van kinderen van het reguliere onderwijs naar het buitengewoon onderwijs. Daarbij wordt vaak het financiële argument aangehaald,

waarbij wordt gesteld dat in het buitengewoon onderwijs extra ondersteuning kan worden geboden aan kinderen zonder dat dit gepaard gaat met extra kosten voor ouders.

I. en M. zijn allebei doorverwezen naar het buitengewoon onderwijs omdat het daar goedkoper is. In het eerste leerjaar zat hij in een gewone school, maar taal en rekenen waren moeilijk en in het buitengewoon onderwijs was de extra hulp gratis, vandaar. Tot zijn zesde heeft M. in het buitengewoon onderwijs gezeten. Naar het middelbaar wilde hij dan naar het gewone onderwijs, maar het CLB zag dat niet zitten. Toen heeft M. wel geweend. Ik heb toen met hem gepraat en hem uitgelegd dat het misschien wel goed was om in het buitengewoon onderwijs te blijven, met kleinere klassen waar ze met je bezig kunnen zijn en waar je goede punten kunt halen, in plaats van slechte punten in het gewone onderwijs.

Het fenomeen van het vernauwen van een armoedeprobleem tot een opvoedingsprobleem is kenmerkend voor het functioneren van het geïstitutionaliseerde jeugdland. "If your only tool is a hammer then every problem looks like a nail". Wanneer armoede

bij kinderen voornamelijk wordt bestreden in de domeinen van het geïnstitutionaliseerde jeugdland, een context die wordt gekenmerkt door pedagogische omkadering, is het niet verwonderlijk dat er voornamelijk pedagogische antwoorden worden gezocht op het armoedeprobleem. Dat is eigen aan de pedagogische omgeving waarin het armoedeprobleem zich manifesteert. Die 'pedagogisering van het armoedeprobleem' heeft een aantal verdiensten, in het bijzonder in de erkenning dat vrije tijd, opvoedingsondersteuning en onderwijs belangrijke hefboomen kunnen zijn in de strijd tegen kinderarmoede, maar appelleert tegelijk aan de noodzaak om het probleem van kinderarmoede in zijn ruimere context te blijven bekijken. De realisatie van de rechten van kinderen doet zich immers minstens evenveel voor buiten dat jeugdland. Dat is waar we in een volgende paragraaf op ingaan.

### **3 Kinderarmoede buiten het jeugdland: een financiële kwestie?**

#### **3.1 Kinderarmoede en wonen**

Internationale standaarden omtrent het recht op een behoorlijke huisvesting zijn opgenomen in verschillende internationale mensenrechteninstrumenten. In de Belgische context is dat recht verankerd in artikel 23 van de Grondwet en vervolgens verder geconcretiseerd in de Vlaamse Wooncode (1997). Niettegenstaande die grondwettelijke verankering van het recht op wonen, is huisvesting voor gezinnen in armoede vaak een van de grootste zorgen. Een belangrijk knelpunt voor gezinnen is de hoge woonkost. Specifiek voor gezinnen met meerdere kinderen loopt de woonkost al gauw hoog op.

Maar ik zit met een zoon, mijn dochter woonde toen ook nog bij mij. Dus in principe moest ik een appartement met drie slaapkamers hebben. Ik was aan het kijken voor drie slaapkamers, maar dat was allemaal 700-750 euro. En ze hadden mij gezegd op het woonbureau: 'Per kamer dat je bij wilt, is dat 100 euro erbij bij de huishuur. Zo moet je dat berekenen.' En dan heb ik mijn dochter een slaapkamer gegeven, mijn zoon een slaapkamer en dan heb ik hier lang op mijn zetel geslapen. Ik heb jaren op mijn zetel geslapen.

Naast de woonkost is de woonkwaliteit een groot probleem. Gezinnen in armoede leven vaak in een woning met structurele problemen. Opgroeien in slechte wooncondities kan echter belangrijke consequenties hebben op het gebied van gezondheid, door gebrekkige sanitaire voorzieningen of problemen met vocht en schimmel. Maar ook op sociale en culturele ontplooiing kan een slechte woonkwaliteit effecten hebben door bijvoorbeeld een gebrek aan ruimte om te kunnen spelen of huiswerk te maken. De preciaire woonkwaliteit van gezinnen in armoede leidt vaak ook tot moeilijke sociale verhoudingen bij kinderen en hun vriendenkring. Vanwege de beperkte speelruimte of als gevolg van schaamte willen kinderen die in armoede leven vaak geen vrienden uitnodigen om bij hen thuis te komen spelen (cf. supra).

Mijn woning is alleen te verwarmen in de living. Daarom kunnen de vriendinnen van mijn dochter eigenlijk nooit bij ons komen spelen: op haar kamer is het het grootste deel van het jaar te koud. En gewoon ook vanwege de staat van ons huis. Heel af en toe in de zomer, dan kan ze spelen in de tuin. Een elektrisch vuurtje zou kunnen, maar dat is dan weer onbetaalbaar in verwarmingskosten.

De realisatie van het recht op wonen gaat niet enkel over de toegang tot en de kwaliteit van een woning. Het gaat evenzeer over de woon- en leefomgeving waar de woning zich bevindt. De woonomgeving is voor gezinnen belangrijk: het is de ruimte waarbinnen ze zich ontplooiën en belangrijke relaties aangaan. Voor gezinnen is de beschikbaarheid van speelmogelijkheden van belang. Dat is zeker het geval wanneer men zelf klein gehuisvest is. Spelende kinderen kunnen op een kleine woonoppervlakte een bron van spanning tussen de buurtbewoners zijn.

Met de burens begint het te beteren. Maar we zijn wel een beetje beperkt doordat we een terras hebben van ik geloof maar 20 vierkante meter. Maar de kinderen mogen daar niet met de bal spelen, want dat maakt te veel lawaai. Hierboven woont 'Cruella De Vil' en die kan niet tegen kinderen. Die heeft een grondige hekel aan kinderen.

Dit laatste voorbeeld toont scherp aan hoe specifieke kindgerichte activiteiten zoals spel nauw verbonden zijn met andere levensdomeinen zoals de woning of de woonomgeving. De armoedesituatie, die vaak de oorzaak is van een preciaire woonsituatie, heeft voor gezinnen een grote impact op de mogelijkheden of vooral de beperkingen voor de opvoeding en ontplooiing van hun kinderen. Verder leert het thema wonen ook hoe ouders zich quasi systematisch wegcijferen om de beperkingen die gepaard gaan met het opgroeien in armoede te compenseren, bijvoorbeeld door de slaapkamers te verdelen onder de kinderen en zelf in de zetel te slapen. Zulke mechanismen zien we ook terug bij het thema gezondheid.

### 3.2 Kinderarmoede en gezondheid

Gezinnen in armoede worden geconfronteerd met een toename van gezondheidsongelijkheid, niettegenstaande het recht op een goede gezondheid een basisrecht is. Gezinnen in armoede blijken vaak in slechtere

**Een gebrek aan financiële middelen leidt ertoe dat ouders hun eigen belangen opzij zetten om te voldoen aan de belangen van hun kinderen.**

gezondheid te verkeren en een verminderde toegang te hebben tot de gezondheidszorg. Armoede grijpt in op de gezondheid, maar omgekeerd leiden gezondheidsproblemen ook tot een grotere armoede. Medische kosten wegen voor gezinnen vaak zwaar door. Niet enkel op de fysieke, maar ook op de

geestelijke gezondheid. In armoede leven is immers een fundamentele aantasting van het algemene psychische welbevinden en brengt vaak stress met zich mee. Ondanks de

inspanningen die de voorbije jaren al werden geleverd om de toegankelijkheid van de gezondheidszorg te verhogen (maximumfactuur, verhoogde tegemoetkoming, derdebetalersregeling, ...), is de financiële toegankelijkheid van de gezondheidszorg voor gezinnen in armoede vaak nog erg beperkt.

Ja, mijn jongste zou normaal gezien een bril moeten dragen. Maar het kost immens veel geld. Ik ben zelfs nog niet naar de oogarts geweest. Schandalig. Dat kind moet normaal gezien een bril hebben.

Logopedie voor de oudste heb ik moeten stopzetten vanwege financiën, ik kon dat gewoon niet betalen. Bij mijn jongste helpt de school.

Net als bij wonen toont het beleidsdomein gezondheid hoe mechanismen van het zichzelf wegcijferen voor de kinderen spelen binnen het gezin. Zo geven ouders in het algemeen aan hoe ze besparen op de aankoop van medicatie voor hun eigen gezondheid, waardoor zij voldoende financiële mogelijkheden overhouden om voor hun kinderen te zorgen.

Maar voor mezelf, er zijn momenten geweest dat de dokter mij medicatie had voorgeschreven en dat ik dat gewoon niet ben gaan halen, omdat ik niet kon. Je kan moeilijk je kind tekort doen omdat je zelf medicatie nodig hebt. Dat gaat wel over als je lang genoeg doorbijt.

Ook het thema gezondheid wijst er ons op hoe diepgaand verweven de belangen van kinderen en ouders zijn. Een patroon toont zich waarbij een gebrek aan financiële middelen ertoe leidt dat ouders hun eigen belangen opzij zetten om te kunnen voldoen aan de belangen van hun kinderen.

### **3.3 Kinderarmoede en materiële ondersteuning**

Dat kinderarmoede niet louter een kwestie is van de directe leefsituatie van kinderen, maar vooral ook van de leefsituatie van ouders, is al duidelijk geworden uit bovenstaande getuigenissen van ouders. Uit die verhalen blijkt dat een ontoereikend gezinsbudget verregaande consequenties heeft voor de opvoeding van kinderen. Het gaat vaak over fundamentele zaken die niet ter beschikking zijn van het gezin, zoals (gezonde) voeding, verwarming, elektriciteit, de mogelijkheid om naar de dokter te gaan, kleren of schoenen. Iets dat zowat in elke getuigenis terugkeert, is dat het voor ouders moeilijk is om het inkomen uit handen te geven. Vele ouders in armoede zitten vaak in een traject van schuldbemiddeling en budgetbegeleiding of -beheer, waardoor ze vaak gelimiteerd worden in de keuzevrijheid om hun beschikbare budget te besteden.

Zoals nu ook, mogen we naar de kermis gaan? Wat heb je het liefst? De schoenen die je nodig hebt, omdat je met je voeten praktisch op de grond loopt of die 20 euro voor op de kermis? En je ziet dat, die kinderen staan in tweestrijd: eigenlijk zou ik liever naar

de kermis gaan, maar die schoenen heb ik harder nodig. En ze zullen dan ook altijd kiezen voor wat ze echt nodig hebben. Ik vind dat zo erg dat ik die kinderen voor de keuze moet stellen. Terwijl je dan weet dat die vriendinnetjes, die dat dan wel mogen, de eerste september op school komen en beginnen te vertellen: we zijn op reis geweest naar daar en we hebben dat gedaan en dat gedaan. En dan komt die van ons en die stamelt dan. Een dag naar de zee is voor hen ook al op reis gaan. Maar zelfs dat gaat niet. Ik vind het zo erg dat ik ze zo moet teleurstellen.

Werk blijft een belangrijke buffer tegen financiële onderbescherming en armoede. Het risico om in armoede terecht te komen is heel wat lager voor werkenden dan voor niet-werkenden. Huishoudens waarin geen enkele volwassene betaald werk doet, worden geconfronteerd met een hoog armoederisico. Vandaag staat de professionele integratie op de arbeidsmarkt via een activerend arbeidsmarktbeleid hoog op de agenda. Het recht op arbeid impliceert dat het niet alleen een kwestie is om te verwachten dat mensen eender welk werk doen, maar ook en vooral om stil te staan bij de kwaliteit van tewerkstelling. Zo is er bij werkende mensen in een armoede-situatie vaak sprake van lange en niet-flexibele werkuren, wat de combinatie van werk met zorg voor het gezin en de kinderen bemoeilijkt. Het combineren van werk met kinderen en huishouden werd vaak genoemd als een extra uitdaging om werk te vinden en te blijven doen, maar vooral om de kwaliteit van leven mogelijk te maken voor de ouders.

Ik werk omdat ik dan bezig ben. En mijn schuldbemiddelaar zou heel graag hebben dat ik fulltime ga werken. Maar ik vind het al moeilijk om parttime werk te vinden. En eerlijk gezegd, als ik fulltime ga werken, ik denk niet dat dat zo vlot zal gaan met mijn huishouden en al die dingen. Nu moet ik heel de zomer werken zonder een verlofdag. Het zijn halve dagen, vijf dagen in de week. Vijf dagen dat ik bezig ben, dus ik heb nu de kinderen ingeschreven bij de kinderopvang. Uiteindelijk ga ik er geld aan toesteken met te werken.

De verhalen van ouders in armoede tonen de complexe wisselwerking aan tussen het te lage gezinsinkomen, de onstabiele en vaak niet-flexibele werksituatie, de ervaringen met ondersteuning en maatschappelijke dienstverlening en de impact van dat alles op de gezinsopvoeding. Het gebrek aan gezinsbudget zet de gezinsrelaties duidelijk onder druk en ook de solidariteit binnen het gezin wordt daardoor op scherp gezet. Ouders in armoede proberen hun kinderen van de nodige materiële hulpbronnen te voorzien, maar schieten door een gebrek aan middelen vaak tekort. Vaak compenseren ze dat door hun eigen financiële noden weg te cijferen. Het gebrek aan materiële condities om met het gezin een menswaardig leven uit te bouwen, toont zich eveneens in de verminderde zelfbepaling die ouders hebben om hun opvoeding vorm te geven. Een gebrek aan gezinsbudget resulteert vaak in een gebrek aan vrijheid om de eigen opvoedingsdoelen te definiëren en realiseren.



## 4 Conclusie

Als rode draad door dit hoofdstuk loopt de vaststelling dat kinderarmoede niet los kan worden gezien van de armoedesituatie van ouders en niet los kan worden gezien van de ruimere samenlevingsordering waartegen het armoedeprobleem zich afspeelt. Een kinderrechtenbenadering op armoedebestrijding kan daar niet blind voor zijn. De getuigenissen van ouders in armoede in dit hoofdstuk zijn in die zin te begrijpen als een pleidooi voor een maximalistische benadering van kinderrechten. Een maximalistische benadering van kinderrechten in de strijd tegen kinderarmoede sluit aan bij het maatschappelijk verklaringsmodel van armoede, waarbij structurele oorzaken een verklaringsgrond bieden voor het ontstaan en voortbestaan van armoede. Dat impliceert een aantal fundamentele aandachtspunten voor beleidsmakers en praktijkwerkers, actief in de bestrijding van kinderarmoede, die kinderrechten gebruiken als referentiekader.

Het kader van de kinderrechten heeft de historische verdienste om een groep in de samenleving in beeld te brengen (kinderen) die in het verleden vaak te weinig als onderscheiden groep met particuliere belangen werd erkend en daardoor te veel 'verdween' in het gezin. Dat kader van de kinderrechten dreigt in de strijd tegen kinderarmoede door te slaan naar het andere uiterste wanneer de belangen van kinderen en ouders dusdanig los van elkaar worden gezien waardoor we hun gemeenschappelijke belang uit het oog dreigen te verliezen. Dat riskeert te resulteren in ondersteunende maatregelen voor kinderen en controlerende maatregelen voor ouders. Daar ligt een belangrijke pedagogische opdracht voor beleidsmakers en praktijkwerkers om bij het opzetten van initiatieven ter bestrijding van kinderarmoede steeds te vertrekken vanuit de leefwereld van kinderen en hun gezin. Een focus op kinderarmoede vanuit het perspectief van de leefwereld van kinderen kan in beeld brengen hoe verschillende belangen – van kinderen, van ouders en van andere opvoeders – met elkaar verbonden zijn. Gesprekken met ouders in het kader van het in dit hoofdstuk gerapporteerde onderzoek tonen dat aan. Een leefwereldperspectief creëert niet alleen aangrijpingspunten om de dagelijkse realiteit van kinderen en hun gezin die leven in armoede te begrijpen. Het biedt ook handvatten om, in dialoog met kinderen en ouders, in te grijpen in die leefwereld en kinderen en ouders te ondersteunen op een manier die door hen ook als ondersteunend wordt ervaren. Brugfiguren in het onderwijs, die de verbinding leggen tussen de school, de gezinscontext en de buurt, zijn een inspirerende praktijk om die pedagogische opdracht te realiseren.

Aanvullend op de pedagogische opdracht hebben beleidsmakers en praktijkwerkers die werken vanuit het kader van de kinderrechten in de bestrijding van kinderarmoede ook een belangrijke ontgrenzende opdracht. Onderliggend aan het probleem van gescheiden benaderingen van kinderen en ouders in armoede is immers de kwestie van 'fragmentering'. Dat houdt in dat diverse structuren of organisaties een verantwoordelijkheid dragen in de bestrijding van kinderarmoede. Die organisaties zijn echter vaak niet vanuit een integrale en multidimensionale aanpak bekommerd om het probleem van kinderarmoede. Door de verkokering van het werkveld, waarbij elke sector zijn eigen doelstellingen, regelgeving, logica, ... hanteert, riskeert men niet enkel voorbij te

gaan aan de multidimensionaliteit van het kinderarmoedeprobleem, maar men riskeert ook vanuit een aanbodgestuurde logica voorbij te gaan aan de specifieke vragen en bekommernissen. Een ontgrenzende benadering in de strijd tegen armoede van kinderen en ouders vertrekt daarom niet vanuit de geïnstitutionaliseerde beleidslogica van het jeugdland die zich laat kenmerken door een sterk gefragmenteerd dienstverleningsaanbod in het armoedebestrijdingsbeleid voor kinderen. In een ontgrenzende benadering maakt de strijd tegen kinderarmoede deel uit van het beleid inzake inkomen, tewerkstelling, huisvesting, mobiliteit, stedelijkheid, ... Lokale netwerken tegen kinderarmoede zouden in die zin veel meer moeten inzetten op de aanwezigheid van die beleidssectoren in hun netwerk, zoals huisvestingsmaatschappijen, schuldbemiddelaars, stadsontwikkelaars, ... Een sterk algemeen sociaal beleid met kwaliteitsvol uitgebouwde basisvoorzieningen met een universeel karakter, gericht op herverdeling en sociale bescherming, is in die zin waarschijnlijk de best denkbare strategie in de bestrijding van kinderarmoede (Vandenbroeck, 2014).

## Noot

1. Een meer gedetailleerde beschrijving van de onderzoeksmethodologie is terug te vinden in het rapport *Kansarm maar niet kansloos: samen sterk voor een betere toekomst voor onze kinderen* van Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen. Het rapport is te raadplegen via [http://www.samenlevingsopbouw-oost-vlaanderen.be/uploads/documenten/Publicaties/SITE\\_armoede\\_jan2016\\_DEF.pdf](http://www.samenlevingsopbouw-oost-vlaanderen.be/uploads/documenten/Publicaties/SITE_armoede_jan2016_DEF.pdf). Op basis van dat rapport werd het boek *Kansarm maar niet kansloos. Een grondrechtenbenadering van kinderarmoedebestrijding* gepubliceerd bij Acco. Dit hoofdstuk is gebaseerd op dat boek.

# De sociaaleconomische positie van gezinnen met een kind met een beperking

Welke rol speelt ze bij de ouderlijke tewerkstelling en de onderwijskeuze voor het kind?

Julie Vinck en Leen Sebrechts

Beleidsantwoorden op het hardnekkige armoedeprobleem verwijzen vandaag zeer vaak naar het sociale investeringsparadigma waarbij de focus ligt op empowerment en activering. In dit hoofdstuk bekijken we enkele paradoxale gevolgen van die investeringsvisie voor gezinnen met een kind met een beperking. We brengen de sociaaleconomische positie van die gezinnen in kaart en bestuderen hoe die samenhang in verband staat met de arbeidsmarktparticipatie van de ouders en het onderwijsgebruik van het kind. Daarvoor exploiteren we verschillende grootschalige en unieke gegevensbronnen. De resultaten tonen dat kinderen met een beperking in België bepaalde sociaaleconomische achtergrondkenmerken cumuleren die wijzen op een zwakkere sociaaleconomische positie in onze samenleving. Bovendien bemoeilijkt de hogere zorgnood die gepaard gaat met de beperking van het kind de tewerkstellingsmogelijkheden van de ouders en worden ouders met een zwakkere sociaaleconomische positie iets zwaarder getroffen dan sterkere gezinnen. Ten slotte tonen we aan dat er een sociale gradiënt in het onderwijsgebruik aanwezig is: kinderen met een beperking in het geïntegreerde onderwijs hebben een sterker sociaaleconomisch profiel ten opzichte van de kinderen met een beperking in het buitengewone onderwijs. Kortom, bij gezinnen met een kind met een beperking is er een significante groep die risico's cumuleert en extra nadelen ondervindt op verschillende domeinen van het maatschappelijke leven.

⇒ kinderen met een beperking, sociaaleconomische positie, tewerkstelling, onderwijsintegratie

# 1 Inleiding

In dit hoofdstuk onderzoeken we de sociaaleconomische positie van gezinnen met een kind met een beperking in België en gaan we na in welke mate die positie invloed heeft op de arbeidsmarktparticipatie van de ouders en de onderwijskeuze voor het kind met een beperking. We vertrekken daarbij vanuit een sociaal beleidsperspectief.

Beleidsantwoorden op het hardnekkige armoedeprobleem verwijzen vandaag zeer vaak naar het sociale investeringsparadigma. In dat paradigma ligt de focus op het investeren in menselijk kapitaal en de integratie in de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld Morel, Palier, & Palme, 2012). De sociale investeringsgedachte nestelde zich in algemeen veranderende normen en waarden waarin de aandacht steeds meer ligt op individuele zelfbeschikking, persoonlijke vrijheid en daaraan gerelateerde sociale rechten (Cantillon, Sebrechts, & De Maesschalck, 2012). Die omslag in beleid en beleidsdenken is aanwezig in vele domeinen van het maatschappelijke leven. Ook de zorgsector bevindt zich volop in die paradigmashift, wat zich weerspiegelt in termen zoals burgerschap en vermaatschappelijking van de zorg. Er is een focus op empowerment en activering: een focus op de krachten en competenties van mensen, zodat zelfbeschikking kan worden gerealiseerd.

In dit hoofdstuk bekijken we enkele paradoxale gevolgen van die investeringsvisie voor gezinnen met een kind met een beperking. Gezinnen met een kind met een beperking lopen een hoger risico op sociaaleconomische achterstelling dan gezinnen zonder kind met een beperking (Emerson & Hatton, 2007). De causaliteit van het verband kan in twee richtingen lopen (Warren, 2009). Aan de ene kant kan een hogere zorgnood als gevolg van de beperking van het kind resulteren in een zwakkere sociaaleconomische positie en dus een hoger armoederisico doordat onder andere de deelname aan de arbeidsmarkt wordt bemoeilijkt en een kind met een beperking vaak hogere uitgaven met zich meebrengt. Aan de andere kant kan een zwakkere sociaaleconomische positie de kans op beperking binnen het gezin verhogen doordat een zwakkere sociaaleconomische positie gepaard gaat met risico's zoals onder andere moeilijkere toegang tot preventieve zorg en een slechter gezondheidsgedrag. Als een hogere zorgnood en een lagere sociaaleconomische positie binnen hetzelfde gezin samengaan, kunnen die de empowerment en sociale integratie van die gezinnen niet alleen onafhankelijk van elkaar bemoeilijken, maar ook samen versterkend optreden. Bij een beleid dat een sterke en eenzijdige focus legt op sociale investering en vermaatschappelijking schuilt dan ook het reële gevaar dat sociale ongelijkheid versterkt wordt.

We onderzoeken dat empirisch door de sociaaleconomische positie van gezinnen met een kind met een beperking in kaart te brengen en te bestuderen hoe die samenhang in verband staat met de mogelijkheden tot activering, individuele zelfbeschikking en inclusie. Voor het tweede deel van het empirisch onderzoek bakenen we ons onderzoeksveld af tot twee belangrijke maatschappelijke domeinen: tewerkstelling en onderwijs. We onderzoeken de arbeidsmarktparticipatie van ouders van een kind met een beperking en het onderwijsgebruik van kinderen met een beperking. We starten in paragraaf 2 met een schets van het Vlaamse beleidslandschap voor kinderen met een

beperving en een beknopt overzicht van de recente beleidsveranderingen. In paragraaf 3 geven we een overzicht van de gebruikte gegevensbronnen. Paragraaf 4 beschrijft de sociaaleconomische positie van gezinnen met en zonder een kind met een beperking. In paragraaf 5 gaan we na in hoeverre de arbeidsmarktparticipatie van de ouders wordt beïnvloed door de beperking van hun kind en in welke mate dat effect wordt beïnvloed door hun sociaaleconomische positie. Paragraaf 6 focust op het onderwijsgebruik van het kind met een beperking en bekijkt het effect van de sociaaleconomische positie van het gezin bij die onderwijskeuze. Ten slotte geven we een besluit en reflecteren we over het huidige beleidsdiscours in paragraaf 7.

## 2 Het Vlaamse beleidslandschap voor kinderen met een beperking

De Belgische beleidsmaatregelen voor kinderen met een beperking zijn versnipperd tussen verschillende bestuursniveaus. Verschillende inkomenssupplementen, sociale en fiscale voordelen en ondersteuningsmaatregelen zijn beschikbaar op federaal en regionaal niveau. We focussen hier op de federale en Vlaamse beleidsmaatregelen.

Ten eerste kunnen kinderen met een beperking recht hebben op verhoogde kinderbijslag op federaal niveau. Die uitkering is een aanvulling op de reguliere kinderbijslag waarvoor een erkenning door controleartsen van de federale overheidsdienst sociale zekerheid (FOD) nodig is. De controleartsen beoordelen de ernst van de beperking en scoren het kind op een 36-puntenschaal waarvoor ze gebruikmaken van gestandaardiseerde criteria. Hoe hoger de score die een kind op de schaal krijgt, hoe groter de ingeschatte zorgnood als gevolg van de beperking van het kind en hoe hoger de verhoogde kinderbijslag. De toeslag varieert van 80 euro voor de laagste scores tot meer dan 500 euro per maand als het kind minstens 18 punten scoort. Van alle Belgische kinderen onder de 21 jaar in 2015, werd 2,37% erkend als kind met een beperking op federaal niveau en ontving daarom verhoogde kinderbijslag (Famifed, 2016).

Ten tweede, als kinderen met een beperking gebruik willen maken van gesubsidieerde zorgvoorzieningen (zoals residentiële, semiresidentiële of ambulante zorg) of aanvullende financiële ondersteuning willen aanvragen voor hulpmiddelen (zoals een rolstoel) of om aanpassingen aan de woning te financieren, moeten ze zich tot organisaties op het regionale niveau wenden. Het zorgaanbod op regionaal niveau evolueerde van een aanbodgestuurde naar een vraaggestuurde zorg, van hoofdzakelijk voorzieningen naar minder ingrijpende zorgvormen geïntegreerd in de samenleving. In lijn met die nieuwe beleidsconcepten ontstond in 2000 het Persoonlijk Assistentiebudget, waarbij een persoon met een beperking een individueel budget krijgt toegekend om zorg aan te kopen. Daarna volgden diverse initiatieven elkaar op, zoals trajectbegeleiding, persoonsgebonden financiering en persoonsvolgende financiering. Sinds 1 maart 2014 wordt er in Vlaanderen onderscheid gemaakt tussen rechtstreeks en niet-rechtstreeks toeganke-

lijke hulp, afhankelijk van de frequentie van het zorggebruik. Alleen wanneer kinderen hun rechtstreeks toegankelijke hoeveelheid uitputten, hebben ze een erkenning van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) nodig. Tot 1 maart 2014 was er in alle gevallen een VAPH-erkenning nodig. Om die erkenning te krijgen, beoordeelt een multidisciplinair team van het VAPH of kinderen door hun beperking substantieel en langdurig beperkt zijn in hun sociale participatie. In dit hoofdstuk bespreken we de situatie voorafgaand aan de recente hervormingen, aangezien onze gegevens betrekking hebben op 2004-2005 en 2010.

Ten derde kunnen kinderen met een beperking ondersteuning krijgen binnen het onderwijs. In Vlaanderen zijn er verschillende initiatieven ter ondersteuning van die kinderen: zorgleerkrachten, STICORDI-maatregelen<sup>1</sup>, het buitengewoon onderwijssysteem en het geïntegreerde onderwijssysteem dat sinds 2014 vorm krijgt via het decreet Maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften (M-decreet). Binnen het systeem van geïntegreerd onderwijs bieden leerkrachten en professionals tewerkgesteld in het buitengewoon onderwijs ondersteuning in het reguliere onderwijs aan leerlingen met bijzondere onderwijsnoden. Het buitengewoon onderwijs is een gesegregeerd systeem van speciale scholen dat aangepast onderwijs, zorg en therapie geeft aan die leerlingen van wie persoonlijke ontwikkeling niet verzekerd kan worden in het reguliere onderwijs. Het Centrum voor Leerlingenbegeleiding (CLB) bepaalt, samen met de school en de ouders, op basis van een handelingsgerichte diagnostiek de ondersteuningsnood van het kind met een beperking binnen het onderwijs. Het CLB geeft advies en bepaalt het recht op toegang tot het buitengewoon onderwijs of ondersteuning binnen het geïntegreerde onderwijs. Het M-decreet stelt het gewone onderwijs voorop. Enkel wanneer aanpassingen onvoldoende of onredelijk zijn om een leerling binnen het gemeenschappelijke curriculum mee te nemen of studievoortgang te laten maken op basis van een individueel aangepast curriculum, kan een oriëntering naar het buitengewoon onderwijs. 4% van de kinderen in het lager en secundair onderwijs in Vlaanderen loopt school in het buitengewoon onderwijs, veruit het hoogste percentage in Europa (EASIE, 2017).

Naast die drie grote blokken van ondersteuning zijn er ten slotte nog tal van andere tegemoetkomingen voor gezinnen met een kind met een erkende handicap, zoals belastingvermindering, korting op vervoersabonnementen en tegemoetkomingen vanuit de mutualiteiten. Kortom, op beide beleidsniveaus zijn verschillende erkenningsprocedures van kracht die in het algemeen los van elkaar werken. Die verschillende erkenningsprocedures kunnen ervoor zorgen dat gezinnen niet van alle ondersteuningsmogelijkheden gebruikmaken waar ze mogelijk recht op hebben. Vinck, Lebeer en Van Lancker (2018) berekenden dat de overlap tussen de erkenningen bij de FOD en bij het VAPH beperkt blijft tot 37% van de Vlaamse kinderen die erkend zijn bij minstens een van beide instellingen, en schatten de *non-take-up* van de verhoogde kinderbijslag op minstens 10%.

### 3 Data en methoden

Grootschalig en comparatief onderzoek naar kinderen met een beperking wordt tot nu toe belemmerd door het ontbreken van voldoende, betrouwbare en vergelijkbare gegevens. De steekproeven die vaak worden gebruikt in het sociaal beleidsonderzoek (EU Survey on Income and Living Conditions en Labour Force Survey) bevatten geen informatie over de zorgnood van kinderen en de kleine steekproefaantallen in de Programme for International Student Assessment (PISA) stellen ons niet in staat onze onderzoeksvragen te beantwoorden. We exploiteren daarom verschillende grootschalige en unieke gegevensbronnen die specifieke informatie over gezinnen met een kind met een beperking in België verzamelen (drie kwantitatieve en één kwalitatieve dataset). Ten eerste steunen we op een administratieve databank uit 2010 waarvoor gegevens uit het datawarehouse arbeidsmarkt en sociale bescherming (DWH AM & SB) aan de laatste census worden gekoppeld. Ten tweede maken we gebruik van administratieve gegevens van het departement onderwijs van het schooljaar 2010-2011. Die analyses vullen we ten derde aan met een grootschalige survey bij gezinnen in Vlaanderen, de GEzin en ZOrg (GEZO)-data, uit 2004-2005. Ten slotte voeren we kwalitatieve analyses uit op 44 semigestructureerde interviews bij gezinnen met een kind met een autismespectrumstoornis (ASS) in het lager onderwijs.

Om inzicht te krijgen in de sociaaleconomische positie van gezinnen met een kind met een beperking (§ 4) en haar samenhang met de arbeidsmarktparticipatie van de ouders (§ 5) steunen we op de administratieve gegevens uit het DWH AM & SB en de census. In die dataset gebruiken we het ontvangen van de verhoogde kinderbijslag voor kinderen met een handicap of aandoening als indicator voor het hebben van een kind met een beperking. We beschikken over een willekeurig getrokken steekproef van 50% van de kinderen onder de 21 jaar die in België woonden en de verhoogde kinderbijslag ontvingen op 31 december 2010 ( $n=23.140$ ), inclusief hun score op de 36-puntenschaal die de ernst van hun beperking aanduidt. Bovendien verkregen we een willekeurig getrokken controlegroep van kinderen jonger dan 21 jaar die de verhoogde kinderbijslag niet ontvingen van gelijkaardige grootte (hierna kinderen zonder beperking,  $n=22.871$ ).<sup>2</sup> We moeten er rekening mee houden dat die definitie niet alle kinderen met een beperking of handicap in België omvat (cf. supra). Waar mogelijk vullen we onze analyses dan ook aan met resultaten uit eerder onderzoek voor Vlaanderen op basis van de GEZO-data, waar gebruikgemaakt wordt van een ruimere, subjectieve definitie van beperking (cf. infra).

Om het verband tussen de sociaaleconomische positie en onderwijsgebruik (§ 6) te onderzoeken, maken we ten eerste gebruik van administratieve gegevens van het departement onderwijs. Dat databestand bevat alle Vlaamse leerlingen in het lager onderwijs in het schooljaar 2010-2011 ( $n=413.488$ ) en geeft per individuele leerling de gebruikte onderwijsvorm weer: het reguliere onderwijs ( $n=379.148$ ), het buitengewoon onderwijs ( $n=28.157$ ) of het geïntegreerde onderwijs ( $n=4.811$ ). De leerlingen in de verschillende onderwijsvormen worden met elkaar vergeleken op basis van individuele kenmerken (leeftijd, geslacht, woonplaats, het ontvangen van een schooltoelage, GOK-criteria<sup>3</sup>) en schoolkenmerken (onderwijsnet en het aantal leerlingen in de school).

Ten tweede wordt er gebruikgemaakt van de GEZO-dataset, die informatie bevat over kinderen met een beperking tussen 0 en 15 jaar in Vlaanderen. Die groep in de dataset werd samengesteld via een steekproef getrokken bij het VAPH (n=523) en een algemene steekproef bij gezinnen met een kind tussen 0 en 15 jaar in Vlaanderen (n=440). Voor de bepaling van de aanwezigheid van een beperking bij het kind wordt er gebruikgemaakt van volgende vraagstelling: "Een kind met bijzondere behoeften is een kind dat meer verzorging en begeleiding nodig heeft dan de meeste kinderen van zijn/haar leeftijd omdat het lichamelijke, mentale of emotionele problemen heeft of omdat er problemen zijn met zijn/haar gedrag of ontwikkeling." Zie Ghysels en Debacker (2007) voor meer informatie.<sup>4</sup>

Ten slotte werden er 44 semigestructureerde interviews afgenomen bij gezinnen met een kind met ASS in het buitengewoon lager onderwijs (n=27) en in het geïntegreerde lager onderwijs (n=17). De bevroegde groep respondenten bestaat uit maatschappelijk sterke (n=27) en maatschappelijk kwetsbaardere gezinnen (n=17) op basis van hun sociaaleconomische profiel (inkomen, tewerkstelling, gezinssamenstelling en scholing). Om onze analyses te ondersteunen, geven we citaten met fictieve namen uit die interviews weer.

We maken gebruik van lineaire en logistische regressietechnieken om onze onderzoeksvragen te beantwoorden.

## 4 De sociaaleconomische positie van kinderen met een beperking

Internationaal onderzoek heeft al uitgewezen dat er een verband bestaat tussen een zwakkere sociaaleconomische status en een beperking bij een persoon. Zoals al aangehaald in de inleiding kan de causaliteit in verschillende richtingen lopen (Warren, 2009).

Daarnaast zijn er ook achterliggende factoren die ervoor kunnen zorgen dat mensen zowel met een beperking als met armoede te kampen hebben, zonder dat tussen beide een rechtstreeks verband hoeft te zijn (Luftey & Freese, 2010). Een belangrijke factor is bijvoorbeeld scholing. De scholingsgraad hangt sterk samen met specifiekere kennis over onder andere de schade die roken en drinken kan aanrichten. Verder verhoogt scholing de kennis en verbetert in vele gevallen het gezondheidsgedrag van de mens door die verhoogde kennis. Als men hoger geschoold is, maakt men ook meer gebruik van preventieve zorg en beschikt men in vele gevallen over een hoger inkomen dat gependeerd kan worden aan zorg (Cutler & Lleras-Muney, 2009).

Om de sociaaleconomische positie van gezinnen met een kind met een beperking in België beter te begrijpen, onderzoeken we in deze paragraaf of kinderen met een beperking inderdaad worden gekenmerkt door een zwakkere sociaaleconomische achter-



grond, los van de richting van het verband. We maken daarvoor gebruik van gegevens van het DWH AM & SB en de census. Daarbij definiëren we het hebben van een kind met een beperking aan de hand van het ontvangen van de verhoogde kinderbijslag en beschouwen we kinderen met een zwakkere sociaaleconomische achtergrond als kinderen die bij een alleenstaande ouder wonen, die laagopgeleide ouders hebben, waarvan de ouders in het buitenland zijn geboren of die met andere gezinsleden met een beperking samenleven.

**Tabel 1.** Multivariate logistische regressie op het hebben van een beperking, odds ratio's, België, 2010.

	Kinderen 0-20 jaar	Odds ratio	Robuuste standaardfout
<b>Constante</b>		0,004***	0,000
<b>Kenmerken van het kind</b>			
<b>Leeftijd</b> (0-5 refcat.)			
6-11		3,302***	0,092
12-17		3,354***	0,099
18-20		1,402***	0,069
<b>Geslacht</b> (meisje refcat.)			
Jongen		1,600***	0,037
<b>Gezinskenmerken</b>			
<b>Geboorteland ouders</b> (België refcat.)			
EU27		0,638***	0,044
Niet EU27		0,899*	0,039
<b>Gezinstype</b> (twee ouders refcat.)			
Alleenstaande ouder		1,087**	0,032
<b>Opleidingsniveau ouders</b> (hoogste niveau)			
(hooggeschoold refcat.)			
Gemiddeld geschoold		1,539***	0,039
Laaggeschoold		1,797***	0,060
<b>Andere gezinsleden met een beperking</b>			
Ja, minstens één		5,764***	0,270

Opmerkingen: geen handicap is de baseline. Geboorteland ouders: minstens één ouder is geboren in België, EU27 (België uitgezonderd) of beide ouders zijn geboren buiten de EU. Opleidingsniveau ouders: laaggeschoold=ISCED 0-2, gemiddeld geschoold=ISCED 3-4, hooggeschoold=ISCED 5-6. Odds ratio's kleiner dan 1 duiden op een kleiner risico op handicap, odds ratio's groter dan 1 geven een verhoogd risico weer, in vergelijking met de referentiecategorie. Log pseudolikelihood=-210313,43; pseudo  $R^2=0,0752$ ;  $n=46.011$ . \*\*\*  $p<0,001$ , \*\*  $p<0,01$ , \*  $p<0,05$ .

Bron: berekeningen op basis van DWH AM & SB (2010) en census (2011).

De resultaten in tabel 1 bevestigen dat kinderen met een beperking bepaalde zwakkere sociaaleconomische achtergrondkenmerken cumuleren: ze wonen vaker in huishoudens met laag- en gemiddeld geschoolede ouders, bij alleenstaande ouders en samen met andere gezinsleden die eveneens een beperking hebben. Die resultaten zijn vergelijkbaar met eerder onderzoek voor Vlaanderen op basis van de GEZO-data, waardoor we voor Vlaanderen de resultaten kunnen verruimen naar de bredere groep van kinderen met een beperking en kinderen zonder erkende handicap (Sebrechts & Breda, 2012; Van Landeghem, Breda, & Mestdagh, 2007).

De oververtegenwoordiging van kinderen met een beperking bij gezinnen met zwakkere sociaaleconomische achtergrondkenmerken geldt echter niet voor gezinnen met een migratieachtergrond. De resultaten tonen dat kinderen met een beperking minder vaak ouders met een migratieachtergrond hebben. In plaats van te wijzen op een

## **Kinderen met een beperking cumuleren bepaalde zwakkere sociaaleconomische achtergrondkenmerken.**

lager risico op beperking voor kinderen met een migratieachtergrond in België, zou het kunnen dat die kinderen hun beperking niet erkend krijgen. Hun ouders zijn mogelijk vatbaarder voor non-take-up omdat ze niet weten dat de verhoogde kinderbijslag bestaat, het gedrag van hun kind niet als

problematisch ervaren, bang zijn voor het stigma dat aan de uitkering verbonden is, meer moeilijkheden ondervinden met de administratie bij de aanvraagprocedure of omdat de controleartsen van de FOD sociale zekerheid die het medisch onderzoek uitvoeren de ontwikkelingsachterstand van het kind mogelijks eerder toeschrijven aan culturele verschillen en taalachterstand en bijgevolg hun aanvraag afwijzen (Kawa e.a., 2016; Vinck e.a., 2018).

## **5 Tewerkstelling bij ouders van kinderen met een beperking**

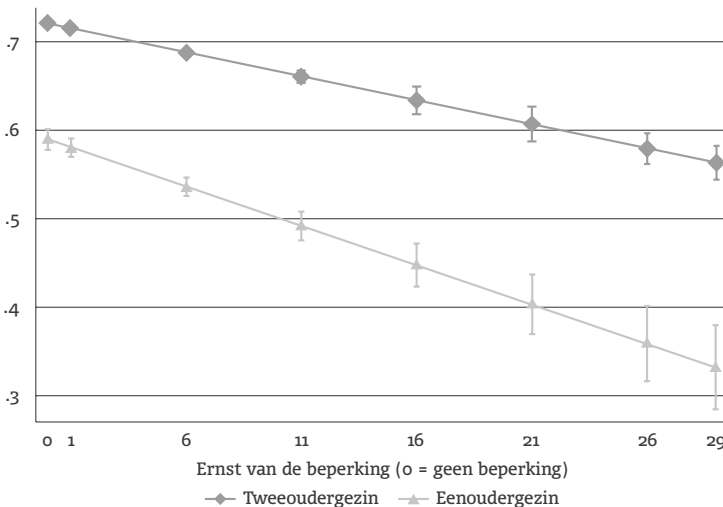
Kinderen met een beperking hebben extra zorg nodig die groter is dan de gewone ouderlijke zorg (Owen, Gordon, Frederico, & Cooper, 2003) en de tijd die nodig is om zorg te verlenen, belemmert de arbeidsmarktparticipatie van (een van) de ouders (Becker, 1991). Onderzoek toont duidelijk aan dat het arbeidsaanbod van moeders gevoelig is voor de zorgnood in hun gezin (Sullivan, 2000) en dat het hebben van een kind met een beperking ervoor zorgt dat een van de ouders, meestal de moeder, het aantal gewerkte uren terugschroeft of zich volledig terugtrekt uit de arbeidsmarkt (DeRigne, 2012). Dat directe tewerkstellingseffect verschilt naar huishoudtype, type en ernst van de beperking en over de levensloop van het kind. Bovendien kan de aanwezigheid van een kind met een beperking in het gezin de ouderlijke tewerkstelling indirect beïnvloeden, aangezien die kan bijdragen aan een slechtere gezondheidstoestand van de ouders (Brekke & Nadim, 2016).

De lagere arbeidsmarktparticipatie van de ouders als gevolg van het hebben van een kind met een beperking kan echter worden verdoezeld door processen van sociale stratificatie. Zoals we in de vorige paragraaf hebben aangetoond, leven kinderen met een beperking vaker in huishoudens met zwakkere sociaaleconomische kenmerken, die hoe dan ook de arbeidsmarktparticipatie van hun ouders bemoeilijken. In wat volgt, gaan we na of gezinnen met een kind met een beperking in België een lagere arbeidsmarktparticipatie hebben dan gezinnen met een kind zonder beperking, en zo ja, of dat kan

worden verklaard door de extra zorg die de beperking van het kind meebrengt en/of door hun zwakkere sociaaleconomische achtergrond. Door interacties toe te voegen tussen de ernst van de beperking en de sociaaleconomische achtergrondkenmerken van het gezin zijn we in staat een antwoord te formuleren op die vraag. In wat volgt, interpreteren we de hoofdeffecten telkens onmiddellijk samen met het interactie-effect en we doen dat voor de ernst van de beperking enerzijds en respectievelijk het huishoudtype, het geboorteland van de ouders, het opleidingsniveau van de ouders en het aantal kinderen met een beperking anderzijds. We presenteren de resultaten als marginale effecten<sup>5</sup> op de huishoudwerkintensiteit<sup>6</sup>, de achterliggende gegevens zijn raadpleegbaar in de bijlage.

Figuur 1 toont dat eenoudergezinnen in mindere mate deelnemen aan de arbeidsmarkt dan tweeoudergezinnen, zowel voor kinderen met als zonder beperking. Bovendien wordt de arbeidsmarktparticipatie van beide huishoudtypes beïnvloed door het hebben van een kind met een beperking: zowel eenouder- als tweeoudergezinnen ervaren een terugval in hun werkintensiteit (beide huishoudtypes hebben een negatieve helling in figuur 1). Wanneer de ernst van de beperking toeneemt, ondervindt de arbeidsmarktparticipatie van alleenstaande ouders verhoudingsgewijs echter een iets sterkere negatieve invloed dan die van tweeoudergezinnen (de helling is namelijk steiler voor alleenstaande ouders).

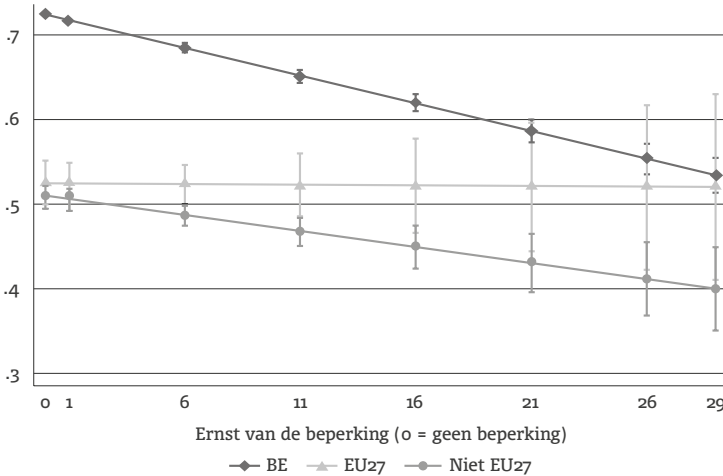
**Figuur 1.** Marginale effecten op huishoudwerkintensiteit van huishoudtype over ernst van de beperking.



Opmerking: de marginale effecten zijn voor de gemiddelde waarden van woonplaats, geslacht en leeftijd van het kind, leeftijd van de moeder, andere gezinsleden met een handicap, aantal andere kinderen in het huishouden, geboorteland en opleidingsniveau van de ouders. 95%-betrouwbaarheidsintervallen worden weergegeven.

Bron: berekeningen op basis van DWH AM & SB (2010) en census (2011).

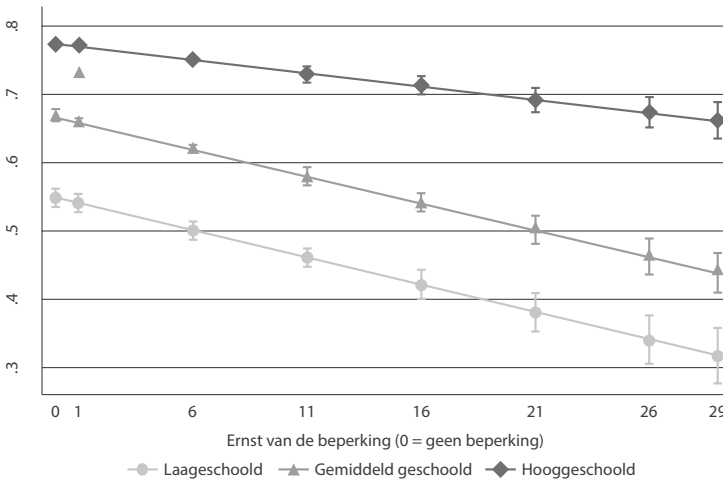
**Figuur 2.** Marginale effecten op huishoudwerkintensiteit van migratieachtergrond over ernst van de beperking.



Opmerking: de marginale effecten zijn voor de gemiddelde waarden van woonplaats, geslacht en leeftijd van het kind, leeftijd van de moeder, andere gezinsleden met een handicap, aantal andere kinderen in het huishouden, huishoudtype en opleidingsniveau van de ouders. 95%-betrouwbaarheidsintervallen worden weergegeven.

Bron: berekeningen op basis van DWH AM & SB (2010) en census (2011).

**Figuur 3.** Marginale effecten op huishoudwerkintensiteit van opleidingsniveau van de ouders over ernst van de beperking.



Opmerking: de marginale effecten zijn voor de gemiddelde waarden van woonplaats, geslacht en leeftijd van het kind, leeftijd van de moeder, andere gezinsleden met een handicap, aantal andere kinderen in het huishouden, huishoudtype en geboorteland van de ouders. 95%-betrouwbaarheidsintervallen worden weergegeven.

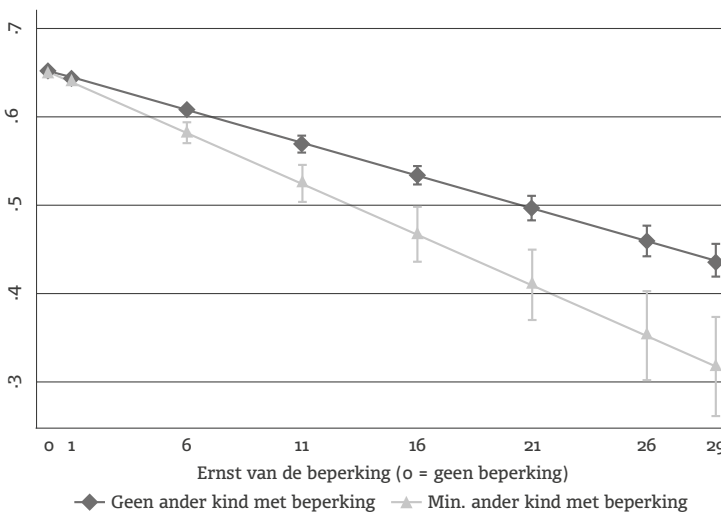
Bron: berekeningen op basis van DWH AM & SB (2010) en census (2011).

Wat de migratieachtergrond van het huishouden betreft, is de arbeidsmarktparticipatie van migrantenhuishoudens over het algemeen lager in vergelijking met die van autochtonen (figuur 2), een bekend resultaat in de literatuur (Corluy, 2014). Die conclusie geldt ongeacht het hebben van een kind met een beperking. Maar, in tegenstelling tot een extra nadeel voor alleenstaande ouders, lijkt de huishoudwerkintensiteit van ouders met een migratieachtergrond minder te lijden onder de beperking van hun kind dan bij ouders zonder migratieachtergrond.

De resultaten voor het opleidingsniveau van de ouders worden weergegeven in figuur 3. Terwijl de arbeidsparticipatie van laag- en gemiddeld geschoolde ouders lager is dan die van hun hooggeschoolde tegenhangers en ze allemaal een effect van het hebben van een kind met een beperking ervaren, is het effect iets groter voor laag- en gemiddeld geschoolde ouders dan voor hooggeschoolde ouders.

Figuur 4 geeft ten slotte de resultaten naar aantal kinderen met een beperking weer. Hier zien we dat ouders met meerdere kinderen met een beperking verhoudingsgewijs een zwaardere terugval in hun werkintensiteit ervaren in vergelijking met ouders met één kind met een beperking (weergegeven door de steilere lichtgrijze lijn).

**Figuur 4.** Marginale effecten op huishoudwerkintensiteit naar aantal kinderen met een beperking over ernst van de beperking.



Opmerking: de marginale effecten zijn voor de gemiddelde waarden van woonplaats, geslacht en leeftijd van het kind, leeftijd van de moeder, ouders en andere gezinsleden met een handicap (kinderen uitgezonderd), aantal andere kinderen in het huishouden, huishoudtype, geboorteland van de ouders, opleidingsniveau. 95%-betrouwbaarheidsintervallen worden weergegeven.

Bron: berekeningen op basis van DWH AM & SB (2010) en census (2011).

Bovenstaande analyses stellen ons in staat te concluderen dat het hebben van een kind met een beperking de arbeidsmarktparticipatie van alle ouders gemiddeld genomen

verlaagt en dat het effect sterker wordt naarmate de ernst van de beperking toeneemt. Maar dat geldt niet voor alle ouders in dezelfde mate. Alleenstaande ouders, ouders met een laag en gemiddeld opleidingsniveau en ouders met meerdere kinderen met een beperking ervaren een extra nadeel in hun arbeidsmarktparticipatie, bovenop hun al lagere tewerkstellingsniveaus. Met andere woorden, voor die groepen versterken de risico's elkaar. De tewerkstellingskloof die het hebben van een kind met een beperking voor deze groepen meebrengt, is dubbel zo groot als die bij tweeoudergezinnen, ouders

### **Het hebben van een kind met een beperking verlaagt gemiddeld genomen de arbeidsmarktparticipatie van alle ouders.**

met een hoog opleidingsniveau en gezinnen zonder andere kinderen met een beperking. Ouders met een migratieachtergrond, daarentegen, lijken geen extra negatief effect op hun tewerkstelling te ondervinden wanneer hun kind een beperking heeft.

Kortom, werk en gezin met elkaar combineren stelt ouders met een kind met een beperking voor een extra uitdaging. Voor gezinnen waarbij de beperking van het kind samengaat met een zwakkere sociaaleconomische positie (migratie uitgezonderd) wordt dat effect versterkt. Gezinnen met een kind met een beperking in het algemeen, en de alleenstaande, laag- en gemiddeld geschoolde ouders en ouders met meerdere kinderen met een handicap onder hen in het bijzonder, zullen meer ondersteuning nodig hebben om volledige tewerkstelling te realiseren. Door de toegang tot formele zorgvoorzieningen die zijn aangepast aan de zorgbehoeften van het kind te vergroten of door ouders meer flexibiliteit in hun loopbaan te bieden, zullen ouders van een kind met een handicap beter in staat zijn om hun arbeidsmarktparticipatie te vergroten of hervatten.

## **6 De sociale bepaaldheid van het onderwijsgebruik door kinderen met een beperking**

Het principe van *the least restrictive environment* beschrijft dat een onderwijssysteem met meerdere onderwijsvormen voor kinderen met een beperking het mogelijk maakt om die onderwijsvorm te kiezen die de beste ondersteuning geeft aan het kind op basis van de aard en ernst van de beperking (Heward, 2009). In de praktijk betekent dat dan meer gespecialiseerde onderwijsvormen voor kinderen met een ernstigere beperking. De beslissing voor een onderwijsvorm voor een kind met een beperking wordt echter zelden gemaakt louter op basis van de ernst van de beperking. Verschillende factoren en een wisselwerking tussen die factoren moeten in overweging worden genomen: factoren gerelateerd aan de aanbodzijde, kenmerken gerelateerd aan het gezin en de directe omgeving en kenmerken gerelateerd aan het kind.

We focussen hier op de invloed van gezinskenmerken en met name de sociale positie van het gezin op de keuze of besluitvorming voor een onderwijsvorm voor kinderen

met een beperking. Onderzoek toont over het algemeen een oververtegenwoordiging aan van gezinnen met een kind met een beperking in een lagere sociaaleconomische positie in het buitengewoon onderwijs, daar waar kinderen met een beperking in het reguliere en geïntegreerde onderwijs gemiddeld hoger geschoolde ouders hebben (Turner, Alborz, & Gayle, 2008). Dat verband is echter niet door te trekken naar alle vormen van beperking en sommige onderzoeken wijzen voor bepaalde vormen van beperking op een omgekeerd verband (Szumski & Karwowski, 2012).

Analyses op de Vlaamse onderwijsdata en de GEZO-data bevestigen dat verband tussen sociale positie en onderwijsgebruik door kinderen met een beperking. De resultaten in tabel 2 tonen dat de kans op het gebruik van het buitengewoon onderwijs daalt naarmate de scholingsgraad van de moeder stijgt. Leerlingen met een beperking met een hooggeschoolde moeder hebben een kleinere kans om in het buitengewoon onderwijs school te lopen dan leerlingen met een beperking met een laaggeschoolde moeder. De partnersituatie en de tewerkstellingsstatus van de moeder tonen geen significant verband met het gebruik van buitengewoon onderwijs door het kind met een beperking aan.

### Leerlingen met een beperking met een hooggeschoolde moeder hebben een kleinere kans om in het buitengewoon onderwijs school te lopen.

**Tabel 2.** Multivariate logistische regressie op het gebruik van buitengewoon onderwijs (basis en secundair) door kinderen met een beperking, odds ratio's, Vlaanderen, 2005.

	Odds ratio	Standaardfout
<b>Constante</b>	0,329*	0,561
<b>Individuele kenmerken</b>		
<b>Leeftijd</b>	1,127***	0,028
<b>Geslacht</b> (meisje refcat.)		
Jongen	0,958	0,209
<b>Ernst van de beperking</b> (licht refcat.)		
Matig	1,741	0,385
Ernstig	2,255*	0,360
<b>Gezinskenmerken</b>		
<b>Tewerkstellingssituatie moeder</b> (voltijds refcat.)		
Deeltijds	1,026	0,279
Niet-actief	0,755	0,268
<b>Gezinstype</b> (twee ouders refcat.)		
Alleenstaande moeder	1,151	0,232
<b>Opleidingsniveau moeder</b> (lager of geen onderwijs refcat.)		
Lager secundair onderwijs	0,909	0,343
Hoger secundair onderwijs	0,628	0,317
Hoger onderwijs	0,449*	0,336

Opmerking: regulier onderwijs is de baseline. Cox & Snell  $R^2=0,077$ ; Nagelkerke  $R^2=0,103$ ;  $n=468$ .  
 \*\*\*  $p<0,001$ , \*\*  $p<0,01$ , \*  $p<0,05$ .

Bron: berekeningen op basis van GEZO-data (2005).

Analyses op de onderwijsdata (tabel 3) tonen bijkomend aan dat ook leerlingen van financieel minder sterke gezinnen (hier weergegeven doordat ze een schooltoelage ontvangen) beduidend minder gebruikmaken van het geïntegreerde onderwijs tegenover het buitengewoon onderwijs, net zoals leerlingen met een vreemde nationaliteit.

**Tabel 3.** Multivariate logistische regressieanalyse op het gebruik van geïntegreerd lager onderwijs door leerlingen met een beperking, odds ratio's, Vlaanderen, schooljaar 2010-2011.

	Odds ratio	Standaardfout
<b>Constante</b>	0,016***	0,427
<b>Individuele kenmerken</b>		
<b>Leeftijd</b>	1,100	0,039
<b>Leeftijd kwadraat</b>	0,982***	0,005
<b>Geslacht</b> (jongen refcat.)		
Meisje	0,590***	0,096
<b>Nationaliteit</b> (Belg refcat.)		
Vreemde nationaliteit	0,545***	0,094
<b>Schooltoelage (ja)</b>	0,581***	0,086
<b>Schoolkenmerken</b>		
<b>Provincie van de school</b> (Antwerpen refcat.)		
Vlaams-Brabant	1,455***	0,056
West-Vlaanderen	1,550***	0,058
Oost-Vlaanderen	1,668***	0,050
Limburg	0,784***	0,060
<b>Onderwijsnet van de school</b> (gemeenschapsonderwijs refcat.)		
Vrij gesubsidieerd onderwijs	3,434***	0,062
Officieel gesubsidieerd onderwijs	5,017***	0,072
<b>Aantal leerlingen in de school</b>	1,009***	0,000

Opmerking: leerlingen in het buitengewoon lager onderwijs zijn de baseline. Cox & Snell  $R^2=0,164$ ; Nagelkerke  $R^2=0,290$ . \*\*\*  $p<0,001$ , \*\*  $p<0,01$ , \*  $p<0,05$ .

Bron: berekeningen op basis van onderwijsdata (2011).

Szumski en Karwowski (2012) geven enkele verklaringen voor het gegeven dat kinderen met een beperking in hogere sociaaleconomische posities meer aanwezig zijn in het reguliere en geïntegreerde onderwijs dan kinderen met een beperking in lagere sociaaleconomische posities. Een eerste verklaring is dat het aanbod aan opties dat aan het gezin wordt gepresenteerd een invloed heeft op de beslissing van ouders. Maatschappelijk kwetsbaardere gezinnen worden minder op de hoogte gebracht van de keuzemogelijkheden, waardoor ze de beslissing voor buitengewoon onderwijs ook niet in vraag stellen (Kalyanpur, Harry, & Skrtic, 2000). Een tweede verklaring is de aan- of afwezigheid van kapitaal in de vorm van ouderlijke kennis, middelen en culturele bronnen bij de keuze voor een onderwijsvorm. Het vermogen van ouders om te pleiten voor een bepaalde onderwijsvorm beïnvloedt de uitkomst. Ouders die niet bekend zijn met het schoolsysteem en zijn culturele waarden en regelgeving, bijvoorbeeld ouders die de taal niet machtig zijn, worden sneller uit het besluitvormingsproces gelaten (Hanson, Horn, Sandall,



Beckman e.a., 2001). Bovendien moeten ouders de nodige organisatorische capaciteiten hebben om de praktische aspecten van geïntegreerd onderwijs te managen. De lagere kosten, het georganiseerde transport en de individuelere benadering binnen scholen van buitengewoon onderwijs zijn motiverende factoren voor ouders in maatschappelijk kwetsbaardere situaties om hun kinderen in te schrijven in het buitengewoon onderwijs (Ruelens, Dehandschutter, Ghesquière, & Douterlungne, 2007). Een laatste verklaring is dat ouders in een hogere sociaaleconomische positie een voorkeur hebben voor reguliere scholen vanwege waarden die ze nastreven. Hooggeschoolde ouders hebben een positievere visie ten opzichte van inclusief onderwijs vergeleken met ouders zonder diploma (Byrne, 2013). Ze hechten meer belang aan socialisatie als educatief doel.

In de analyses van de kwalitatieve interviews vinden we in onze specifieke en beperkte steekproef bevestiging voor die drie verklaringen. Zo stellen we vast dat bij de geïnterviewde gezinnen in een zwakke tot zeer zwakke sociale positie de besluitvorming met betrekking tot de onderwijsondersteuning van het kind met ASS hoofdzakelijk verloopt langs de professional, de ouder(s) worden zeer beperkt betrokken in het besluitvormingsproces. Dat zien we zeer sterk bij de geïnterviewde gezinnen die niet bekend zijn met het schoolsysteem doordat ze uit een ander land afkomstig zijn en bij de gezinnen met een zeer lage scholing. Onderstaande citaten tonen dat aan:

Dat was zo, die zegt: Guido is een autist. Dat zijn speciale kinderen. Hij moet naar een andere school. Dat was op advies van het CLB. Dat was niet van ons. (papa Guido, BuO (buitengewoon onderwijs))

Nee, die... als jij autisme hebt, gaan die naar ander onderwijs. Dus een kind met autisme moet naar een speciale school. Zij hebben een speciale school, dus zo via het onderwijs. (mama Filip, BuO)

Bij de sociaal sterkere gezinnen die we interviewden, zien we een grotere betrokkenheid van de ouders met betrekking tot de besluitvorming voor een overstap naar het buitengewoon onderwijs. De ouders waarbij het kind met ASS een overstap heeft gemaakt naar het buitengewoon onderwijs geven aan dat ze zelf die beslissing hebben genomen, weliswaar vaak op advies van of in nauw overleg met professionele actoren. Daarbij zoeken ze zelf het overleg op of gaan ze de confrontatie aan.

En dan hebben wij eigenlijk in de loop van dat jaar besloten om hem naar het buitengewoon onderwijs te laten gaan, in samenspraak met het CLB uiteraard. We hebben eerst nog GON [geïntegreerd onderwijs] overwogen, we hebben ook met een GON-begeleidster daarover gesproken, maar ze zagen hem toch niet echt functioneren binnen het gewoon onderwijs en wij begrepen dat ook wel. (mama Seppe, BuO)

Ten tweede leren de interviews ons dat ouders met een sterke sociaaleconomische positie verschillende vormen van kapitaal inzetten om het reguliere traject voort te zetten zodra de vraag komt om hun kind de overstap naar het buitengewoon onderwijs te laten maken: men gaat in overleg om tot een gezamenlijk besluit te komen, men zet

financiële middelen in (extra ondersteuning), men doet toegevingen (bijvoorbeeld medicatie, zoals rilatine, geven zodat het kind zich beter kan concentreren in klasverband, het jaar dubbelen), men zet zijn kennis in (het recht om van school te veranderen, een kind weigeren mag zomaar niet).

Met betrekking tot de laatste verklaring voor verschil in voorkeur en visie tonen de kwalitatieve analyses dat het merendeel van de geïnterviewde gezinnen eenzelfde visie deelt als de professional, gestoeld op het medische model van kijken naar handicap. In dat model beschouwt men de beperking van het kind als de handicap voor de onderwijsloopbaan van het kind. Daarnaast stellen we vast dat de gezinnen die we interviewden die aanleunen bij het sociale model van handicap hoofdzakelijk sociaal sterkere gezinnen zijn. Het sociale model stelt dat structurele factoren eigen aan het onderwijssysteem maken dat het kind met een beperking participatieproblemen ondervindt. Het principe van inclusief onderwijs wordt wel breder gedragen, ook door maatschappelijk kwetsbaardere gezinnen die we interviewden, maar de sociaal sterkere gezinnen maken meer gebruik van die visie om te pleiten voor een bepaalde onderwijsvorm.

We concluderen uit het onderzoek dat op basis van sociaal-culturele en sociaaleconomische factoren er in het onderwijslandschap subtiele vormen van selectie en zelfselectie plaatsvinden, ook binnen de groep van leerlingen met een beperking. De leerlingen in het geïntegreerde onderwijs hebben een sterker sociaaleconomisch profiel ten opzichte van de leerlingen in het buitengewoon onderwijs en ook tegenover de leerlingen in het reguliere onderwijs. Dat kan verklaard worden door verschillen in betrokkenheid bij besluitvorming, kennis en visie tussen sociaaleconomisch sterkere en sociaaleconomisch zwakkere gezinnen. 'Inclusief' onderwijs dreigt dan ook een vrij exclusieve aangelegenheid te worden. Een kanttekening die we daarbij moeten maken, is dat het onderzoek plaatsvond voor de implementatie van het M-decreet in 2014. Dat decreet heeft tot doel meer inclusief onderwijs te realiseren. Een eerste evaluatie van het M-decreet toont echter aan dat de uitrol en concrete invulling ervan nog tijd vraagt (Departement Onderwijs en Vorming, 2017). De beschreven resultaten zijn dan ook belangrijk om mee te nemen bij de verdere uitwerking en realisatie van de doelstellingen van het M-decreet.

## 7 Conclusie

De vaststelling dat een kind een beperking heeft, is zeer ingrijpend en belastend voor ouders. Daarbij komt een complexe zoektocht naar gepaste ondersteuning van het kind, die vaak grotendeels door de ouders gedragen moet worden. Tegelijkertijd zien we het zorglandschap en zorgbeleid meer veranderen naar de principes van het burgerschapsmodel en vermaatschappelijking van de zorg, zoals keuzevrijheid en inclusie. Het armoedebeleid in het algemeen wordt vandaag grotendeels vormgegeven door de sociale investeringsgedachte waarbinnen activering en empowerment een belangrijke plaats innemen. Dat vraagt een heroriëntering op verschillende niveaus en maatschappelijke

domeinen. In dit hoofdstuk bekeken we enkele mogelijke paradoxale gevolgen van die visies voor gezinnen met een kind met een beperking. We onderzochten dat empirisch door de sociaaleconomische positie van gezinnen met een kind met een beperking en haar samenhang met hun rol als actieve en volwaardige burgers na te gaan. Dat laatste deden we door de arbeidsmarktparticipatie van ouders van een kind met een beperking te bekijken en door het gebruik van verschillende onderwijsvormen door kinderen met een beperking te onderzoeken.

Onze resultaten tonen ten eerste dat kinderen met een beperking in België bepaalde sociaaleconomische achtergrondkenmerken cumuleren die wijzen op een zwakkere sociaaleconomische positie in onze samenleving: ze wonen vaker in huishoudens met laag- en gemiddeld geschoolde ouders, bij alleenstaande ouders en samen met andere gezinsleden die eveneens een handicap hebben. Ten tweede, de hogere zorgnood die gepaard gaat met de beperking van het kind bemoeilijkt de tewerkstellingsmogelijkheden van de ouders, maar niet voor alle ouders in dezelfde mate. Alleenstaande ouders, ouders met een laag en gemiddeld opleidingsniveau en ouders met meerdere kinderen met een beperking ervaren een extra nadeel in hun arbeidsmarktparticipatie, bovenop hun al lagere tewerkstellingsniveaus. Voor die groepen treedt er met andere woorden een versterking van de risico's op. Voor ouders met een migratieachtergrond geldt die vaststelling niet. De belangrijkste determinant van de werkintensiteit van een huishouden, ongeacht het al dan niet hebben van een kind met een beperking, blijft echter de sociaaleconomische positie van het gezin als zodanig.<sup>7</sup> Ten slotte tonen de onderzoeksresultaten aan dat 'inclusief' (dit is 'geïntegreerd') onderwijs een vrij exclusieve aangelegenheid dreigt te worden. Kinderen met een beperking in het geïntegreerde onderwijs hebben een sterker sociaaleconomisch profiel ten opzichte van de kinderen met een beperking in het buitengewoon onderwijs. Dat is een belangrijk aandachtspunt voor het verdere inclusieverhaal binnen het onderwijs.

De resultaten tonen aan dat de gezinnen met een kind met een beperking een kwetsbare groep zijn waaraan aandacht besteed moet worden in ruimer armoedeonderzoek. Bij de gezinnen met een kind met een beperking is er een significante groep die risico's cumuleert waardoor ze nadelen ondervindt op verschillende domeinen van het maatschappelijke leven. In dit hoofdstuk focusten we op tewerkstelling en onderwijs. Op het gebied van tewerkstelling toont onderzoek bij die groep aan hoe een beleid dat te eenzijdig geënt is op de sociale investeringsgedachte het armoederisico kan verhogen bij die gezinnen die risico's cumuleren doordat activering voor hen moeilijker is. Op het gebied van onderwijs toont onderzoek bij die groep aan dat ook binnen de inclusiegedachte het onderwijs nog steeds weinig herverdelend werkt. Gezien de sociaaleconomische kwetsbaarheid van gezinnen met een kind met een beperking en de ongelijkheid en drempels die de kwetsbaarsten onder hen ervaren, verdienen ze een meer prominente plaats binnen armoedebeleid en armoedeonderzoek.

## Noten

1. STICORDI is een acroniem voor STImuleren – COmpenseren – Remediëren – DIspenseren.
2. Enkel de jongste kinderen met een erkende beperking en de jongste kinderen in gezinnen zonder een kind met een beperking worden in de analyses opgenomen. Voor beide steekproeven wordt voor alle gezinsleden die op hetzelfde adres wonen informatie uit het DWH AM & SB onttrokken over het al dan niet hebben van een beperking en zo ja, de ernst ervan; de geboorteplaats, leeftijd, geslacht, woonplaats en samenstelling van het huishouden; de arbeidsmarktparticipatie van de ouders. Daaraan wordt informatie over het opleidingsniveau van de ouders toegevoegd uit de census van 2011, een momentopname van de totale Belgische bevolking op 1 januari 2011. Helaas bevatten de gegevens geen informatie over het type handicap (fysiek/mentaal).
3. De gelijke onderwijskansen (GOK)-criteria die worden gebruikt zijn: de moeder van de leerling heeft geen diploma of getuigschrift van het secundair onderwijs, de leerling maakt deel uit van een gezin dat voor de gangbare communicatie een andere taal gebruikt dan het Nederlands, een leerling scoort op de buurtindicator als hij/zij woont in een buurt waar het percentage 15-jarigen met minstens twee jaar schoolse vertraging de afgelopen zes schooljaren het hoogst was.
4. De variabelen die worden gebruikt in de analyses op basis van de GEZO-data zijn: leeftijd en geslacht van het kind, onderwijsniveau van de moeder, gezinssituatie, tewerkstellingssituatie van de moeder, ernst van de beperking van het kind.
5. Marginale effecten geven de voorspelde waarde van de huishoudwerkintensiteit weer voor een of meerdere onafhankelijke variabelen waarin we geïnteresseerd zijn (bijvoorbeeld de ernst van de handicap en het huishoudtype in figuur 1), terwijl voor alle andere onafhankelijke variabelen de gemiddelde waarde wordt gebruikt.
6. De huishoudwerkintensiteit geeft de verhouding weer tussen het totale aantal maanden dat gezinsleden op actieve leeftijd hebben gewerkt en het totale aantal maanden dat ze, in theorie, konden werken. De waarde gaat van nul naar één, waarbij nul aangeeft dat geen enkel gezinslid op actieve leeftijd deelnam aan de arbeidsmarkt in het bestudeerde jaar, terwijl één ons vertelt dat alle gezinsleden op actieve leeftijd een volledig jaar voltijds hebben gewerkt.
7. Voeren we de analyses uit paragraaf 5 stapsgewijs uit, dan zien we dat de verklaringskracht van het model verdrievoudigt zodra de sociaaleconomische achtergrondkenmerken worden toegevoegd aan een model waarin slechts de ernst van de beperking en enkele controlevariabelen worden opgenomen.

## Bijlage

### Multivariate regressie op huishoudwerkintensiteit, België, 2010.

	Kinderen 0-20 jaar	B	Robuuste standaardfout
<b>Constante</b>		0,915***	0,005
<b>Regio</b> (Vlaanderen refcat.)			
Brussel		-0,115***	0,008
Wallonië		-0,107***	0,004
<b>Kenmerken van het kind</b>			
<b>Leeftijd</b> (0-5 refcat.)			
6-11		0,036***	0,005
12-17		0,030***	0,006
18-20		-0,022*	0,009
<b>Geslacht</b> (meisje refcat.)			
Jongen		-0,001	0,004
<b>Handicapkenmerken</b>			
Ernst van de handicap		-0,003***	0,001
<b>Gezinskenmerken</b>			
<b>Gezinstype</b> (twee ouders refcat.)			
Alleenstaande ouder		-0,131***	0,006
<b>Geboorteland ouders</b> (België refcat.)			
EU27		-0,199***	0,014
Niet EU27		-0,216***	0,008
<b>Opleidingsniveau ouders</b> (hoogste niveau) (hooggeschoold refcat.)			
Gemiddeld geschoold		-0,108***	0,004
Laaggeschoold		-0,226***	0,006
<b>Andere gezinsleden met een beperking</b> (uitgezonderd andere kinderen)			
Ja, minstens één van de ouders		-0,203***	0,014
Ja, minstens één van de andere gezinsleden		-0,108***	0,024
<b>Leeftijd van de moeder</b> (gecentreerd rond het gemiddelde)		0,001**	0,000
<b>Aantal broers en zussen (&lt; 21 jaar)</b>		-0,039***	0,002
<b>Interactie x ernst beperking</b>			
<b>Leeftijd</b>			
6-11 x ernst beperking		-0,002**	0,001
12-17 x ernst beperking		-0,001	0,001
18-20 x ernst beperking		0,003*	0,001
<b>Gezinstype</b>			
Alleenstaande ouder x ernst beperking		-0,003***	0,001
<b>Geboorteland ouders</b>			
EU27 x ernst beperking		0,006**	0,002
Niet EU27 x ernst beperking		0,003**	0,001

Kinderen 0-20 jaar	B	Robuuste standaardfout
<b>Opleidingsniveau ouders</b>		
Gemiddeld geschoold x ernst beperking	-0,004***	0,001
Laaggeschoold x ernst beperking	-0,004***	0,001
<b>Andere gezinsleden met een beperking</b>		
Ja, minstens één van de andere gezinsleden x ernst beperking	0,003	0,003
Ja, minstens één van de ouders x ernst beperking	-0,002	0,002
Ja, minstens één van de andere kinderen x ernst beperking	-0,004***	0,001

Opmerkingen: geboorteland ouders: minstens één ouder is geboren in België, EU27 (België uitgezonderd) of beide ouders zijn geboren buiten de EU. Opleidingsniveau ouders: laaggeschoold=ISCED 0-2, Gemiddeld geschoold=ISCED 3-4, hooggeschoold=ISCED 5-6. n=46.011; log likelihood=-6312,99; R<sup>2</sup>=0,2953. \*\*\* p < 0,001, \*\* p < 0,01, \* p < 0,05, # p < 0,1.

Bron: berekeningen op basis van DWH AM & SB (2010) en census (2011).

DEEL 2

**PERSPECTIEVEN  
VANUIT HET  
MIDDENVELD**

In dit deel van het *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting* laten we twee organisaties vanuit het middenveld aan het woord. Wat is hun reflectie op de evoluties rond dit thema?

De eerste bijdrage is van Decenniumdoelen. Zij presenteren aan de hand van hun jaarlijkse armoedebaarometer cijfers over armoede en sociale uitsluiting.

De tweede bijdrage is van het Netwerk tegen Armoede, dat focust op de gevolgen van toenemende conditionalisering voor mensen in armoede.



## Hoofdstuk 1

# Een decennium armoedig beleid

## De elfde armoedebarmeter van Decenniumdoelen

Jos Geysels en Michel Debruyne

### 1 Haal armoede onder de korenmaat uit

“De armoede is aan het dalen.” Dat verklaarde Vlaams minister voor Armoedebestrijding Homans vorig jaar. Volgens haar was dat niet louter het effect van een zich herstellende economie: “Er is echt sprake van een trendbreuk. Zowel de Vlaamse als de federale regering hebben het geweer van schouder veranderd en er echt op ingezet om dit aan te pakken.” En ze herhaalde met enige stelligheid: “Ik heb een dure eed gezworen om de armoede te doen dalen en ik zal die proberen na te leven.”<sup>1</sup>

Sindsdien zwijgen de beide regeringen over armoede. Blijkbaar valt er weinig eer te behalen met armoede, zeker niet als de cijfers even weinig rooskleurig zijn. Armoede wordt weggemoffeld achter een activeringsdiscours. Vandaag geldt enkel nog het ‘jobs, jobs, jobs’-paradigma. Daarvoor moet alles wijken.

De federale staatssecretaris voor Armoedebestrijding, Demir, verwoordde het als volgt in het Eén-programma De Zevende Dag: “Ik heb in februari mijn eed afgelegd. Als je dan ziet hoe groot het traject is om tot die Europese armoedegrens te komen, dan heb ik gezegd dat ik mijn best ga doen. Maar laat ons ook eerlijk zijn en de mensen geen blaasjes wijsmaken. Op die tweeënhalf jaar gaat dit niet lukken.”<sup>2</sup>

De mensen in armoede ‘geen blaasjes’ wijsmaken, maar ze ondertussen op de blaren laten zitten. Dat lijkt de trieste draad door het federale regeringsbeleid heen. In het zomerakkoord 2018 was 80 miljoen ingeschreven voor het optrekken van de sociale minima. De staatssecretaris, opnieuw, stelde in De Zevende Dag: “Als ik een prioriteit moet maken om de uitkeringen op te trekken, zeg ik heel duidelijk: dat zal moeten gaan naar de gehandicaptenuitkeringen. Want een persoon met een handicap krijgt even veel als iemand met een leefloon, maar iemand met een handicap kan soms niet werken. Dan vind ik het niet oké dat die met een leefloon moet rondkomen.”<sup>3</sup> Zo organiseert de federale regering de concurrentie tussen mensen in en nabij armoede om wat extra

inkomen. De belofte om alleenstaande moeders met kinderen te ondersteunen, werd tegelijkertijd weggemoffeld en vergeten.

En zo werd het armoedebeleid onder de korenmaat geschoven.

Decenniumdoelen heeft als doel het zichtbaar maken van de armoede door armoede op het politieke forum te brengen. Armoede halveren op tien jaar tijd is onze betrachting. Decenniumdoelen is opgericht door armoedeorganisaties, welzijnsorganisaties, middenveld, vakbonden en mutualiteiten. Sinds 2008 publiceren we jaarlijks een Armoedebaarometer. Daarmee meten we de voortgang van het armoedebestrijdingsbeleid. Decenniumdoelen meet aan de hand van zes concrete doelen: inkomen, arbeid, gezondheid, onderwijs, wonen en samenleven. Een zevende doel meet de voortgang van de halvering van de armoede.<sup>4</sup>

Intussen zijn we aan de elfde Armoedebaarometer. Die is meer dan een signaal aan de Vlaamse en federale regering. Het is een aanklacht. Een aanklacht tegen de onwil om van armoede een prioriteit te maken. Armoede in een van de rijkste regio's is een schande. Stijgende armoede en stijgende kinderarmoede zijn een dubbele schande.

De elfde Armoedebaarometer legt de vinger op de wonde en legt bloot dat de Vlaamse en federale strategie 'jobs, jobs, jobs' onvoldoende werkt voor de laagste inkomens. Integendeel, de cijfers tonen overduidelijk dat de armoede en kinderarmoede stijgen. Deze Armoedebaarometer wil armoede van onder de korenmaat halen.

De elfde Armoedebaarometer maakt voor de eerste keer gebruik van Belgische armoedecijfers. Daarnaast zijn er heel veel Vlaamse cijfers over werkgelegenheid, onderwijs, gezondheid, wonen en samenleven die de Armoedebaarometer compleet maken. Elke grafiek maakt duidelijk of het over Vlaamse dan wel Belgische cijfers gaat.

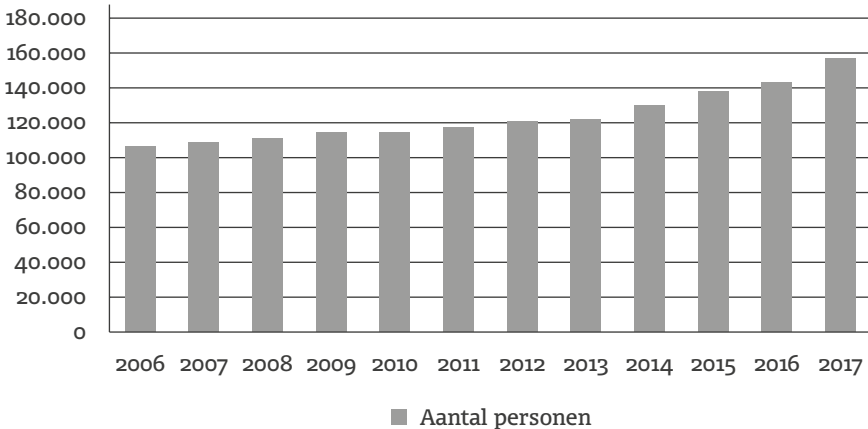
## 2 Stijgende onrust

Veldwerkers vertellen ons dat het niet goed gaat. Zij zien en horen hoe meer mensen aan de onderkant het moeilijk hebben om te overleven. De strijd voor het dagelijkse bestaan is groot. Meer mensen doen een beroep op de voedselbanken. Voedselbanken zijn de kanarie van de armoede. In het jaarverslag van de Belgische Federatie van Voedselbanken (2018) vind je alle informatie over het aantal 'minderbedeelden' die de voedselbanken bezoeken, ook over de grote winkelketens die opnieuw heel veel voedsel verzameld hebben. De voedselbanken liggen net als de veldwerkers in de frontlinie van armoede.

Figuur 1 toont de evolutie van het aantal 'klanten' van de voedselbanken. De grafiek is sprekender dan vele uitspraken. Het aantal 'klanten' van de voedselbanken gaat in stijgende lijn met een opvallend sterke stijging sinds 2013. 2017 vertoont opnieuw een serieuze sprong. In 2017 waren er 157.151 'klanten' van de voedselbanken, bijna 14.000 mensen meer dan in 2016! In verhouding tot het bevolkingsaantal gaat het om een stij-

ging van 1% in 2007 tot 1,4% in 2017. Die gezinnen overleven dankzij de voedselbanken, vullen hun inkomen aan met wat ze kunnen krijgen en worden geacht dankbaar voor de hulp te zijn.

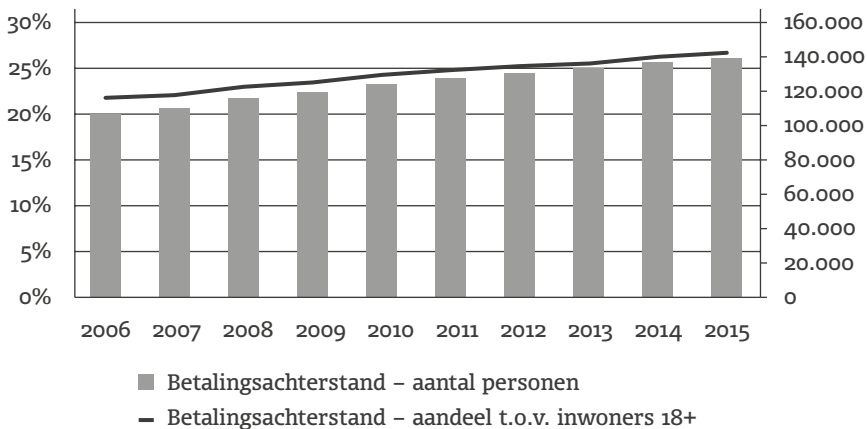
**Figuur 1.** Evolutie van het aantal personen dat een beroep doet op de voedselbanken, België.



Bron: Belgische Federatie van Voedselbanken (2018).

De voedselbanken zijn een eerste indicatie. Er zijn er nog. Figuur 2 toont eenzelfde beeld: meer en meer mensen hebben een betalingsachterstand. De stijging is constant: elk jaar opnieuw geraken meer mensen in de problemen. De betalingsachterstand zegt niets over armoede zelf. Het zegt wel iets over het aantal gezinnen dat mogelijk in de problemen kan komen. Gezinnen die in schuldbeheer of schuldbemiddeling geraken, zijn gezinnen die moeten overleven op wat de schuldbeheerder hen overlaat.

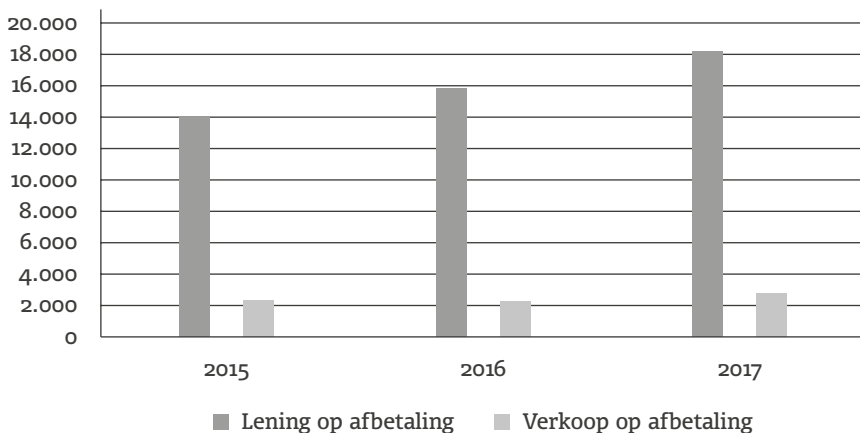
**Figuur 2.** Evolutie van de betalingsachterstand, België.



Bron: Statbel (2018).

Figuur 3 toont de evolutie van de achterstallige kredieten in Vlaanderen sinds 2015. Ook hier is er niet direct een link met armoede. Deze grafiek vult bovenstaande gedeeltelijk aan. Het aantal achterstallige betalingen stijgt elk jaar.

**Figuur 3.** Evolutie nieuwe achterstallige kredieten, Vlaanderen.



Bron: Nationale Bank van België (2018).

De drie grafieken samen maken duidelijk dat achter de gesloten vensters heel wat problemen zijn: ze tonen dat heel wat gezinnen moeten overleven op wat caritatieve organisaties doneren of moeten overleven op wat de schuldbeheerder hen toelaat.

### 3 Armoede gewikt en gewogen

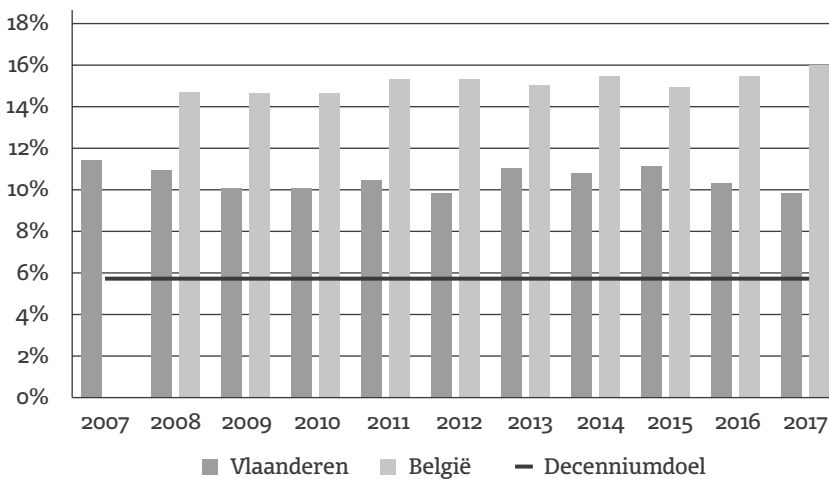
De vorige grafieken situeren wat veldwerkers vertellen. Er is stijgende onrust in het veld omdat meer en meer gezinnen in armoede terechtkomen of leven.

De onrust in het veld vertaalt zich in harde cijfers, zoals ook blijkt uit de jaarlijkse EU-SILC-enquête. Figuur 4 toont Belgische en Vlaamse armoedecijfers tot en met 2017.

De evolutie van de Belgische cijfers is verontrustend. Sinds 2015 stijgt het armoederisico<sup>5</sup> elk jaar met 0,5 procentpunten tot 15,9% in 2017. De Vlaamse evolutie is tegengesteld aan de Belgische: daar is een daling met 0,5 procentpunten tussen 2015 en 2017 te bemerken, tot 9,8%.

De tegengestelde evolutie zegt iets over het groeiende armoederisico in Wallonië of Brussel. In de stijgende Belgische cijfers zijn immers de Vlaamse dalende cijfers verwerkt. Is de betere economische toestand van Vlaanderen daarvoor verantwoordelijk? Daarbij kan de vraag gesteld worden of Vlaanderen niet aan zijn grens zit. De volgende figuren maken dat duidelijk.

**Figuur 4.** Evolutie van het armoederisico, België en Vlaanderen, en het Decenniumdoel.



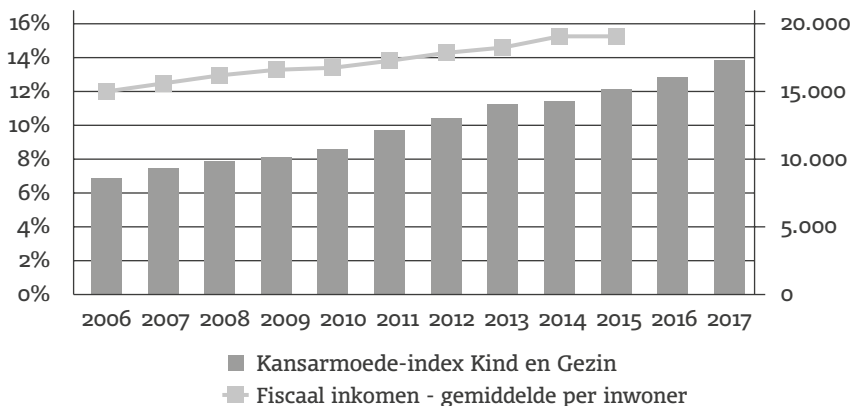
Bron: Statbel (2018) en Statistiek Vlaanderen (2018).

Het Decenniumdoel, een halvering van de armoede, geldt voor Vlaanderen en ligt op 5,7%. Vlaanderen doet het elk jaar iets beter, maar is nog steeds 4,1 procentpunten verwijderd van een halvering.

Maar vanwaar komt de onrust van de veldwerkers? De cijfers voor Vlaanderen zijn immers hoopvol. De onrust van veldwerkers wordt duidelijk als andere indicatoren gebruikt worden. De eerste is de kansarmoede-index van Kind en Gezin.

Die kansarmoede-index wijst op een andere evolutie voor Vlaanderen. De kansarmoede-index is gebaseerd op zes criteria die de verpleegkundigen van Kind en Gezin beoordelen. Figuur 5 toont de meer dan zorgwekkende evolutie.

**Figuur 5.** Evolutie van de kansarmoede-index van Kind en Gezin, Vlaanderen.

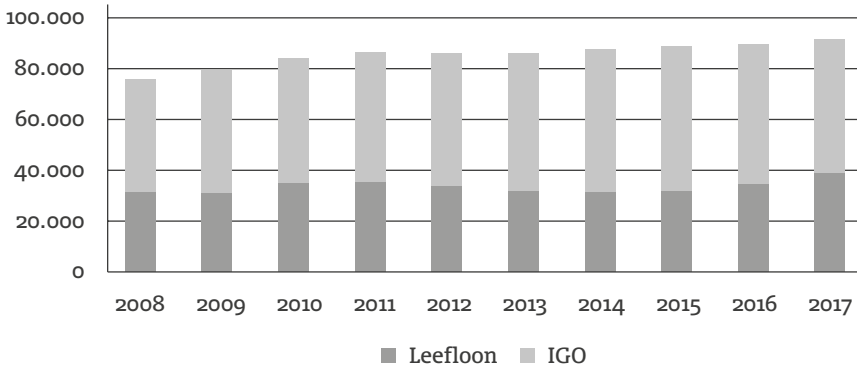


Bron: Kind en Gezin (2018) en Statbel (2018).

Over deze verontrustende grafiek is al veel gediscussieerd. Zoals Kind en Gezin (2018, 94) zelf aangeeft, is deze index "vooral een signaalindicator die aangeeft dat heel wat kinderen opgroeien in een minder kansrijke omgeving en dat er absoluut beleidsinspanningen nodig zijn om deze groep kinderen uit kansarmoede te halen."

Daarom plaatsen we in deze grafiek ook de evolutie van het gemiddelde inkomen in Vlaanderen. Vlaanderen behoort tot de rijkste regio's van Europa. Het jaarlijkse gemiddelde inkomen blijft stijgen. De enige conclusie die dan onmiddellijk in het oog springt, is dat we meer dan voldoende middelen hebben om een effectief armoedebestrijdingsbeleid te voeren.

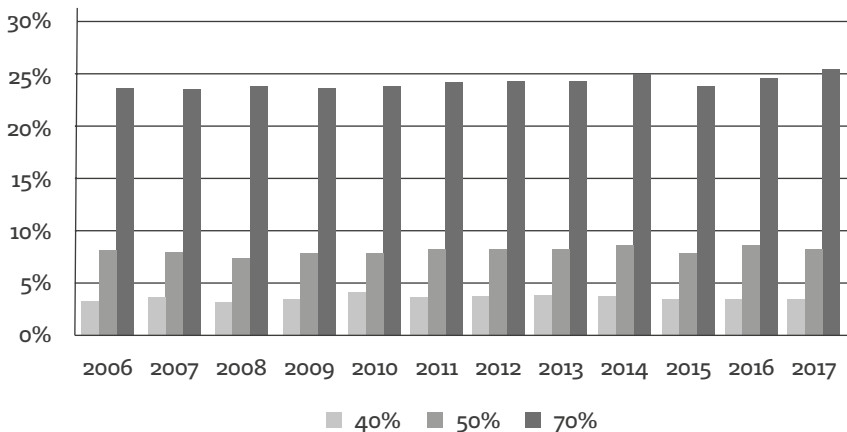
Naast de kinderarmoede is de stijging van het aantal personen dat een leefloon ontvangt een tweede indicatie. Figuur 6 toont de evolutie van het aantal personen dat een leefloon of een inkomensgarantie voor ouderen (IGO) ontvangt in Vlaanderen. 39.173 personen ontvingen eind 2017 een leefloon. De stijging sinds 2014 is opmerkelijk: een achtduizendtal meer. Het federale beleid inzake werkloosheid duwt mensen richting sociale bijstand. Denk maar aan de wijzigingen in het stelsel van de werkloosheidsuitkeringen, waardoor mensen sneller hun uitkering verliezen en een beroep moeten doen op bijstand.

**Figuur 6.** Evolutie sociale bijstand in absolute cijfers, Vlaanderen.

Bron: POD Maatschappelijke Integratie (2018d).

Het aantal ouderen met een IGO bereikte in 2015 een 'hoogtepunt' om dan langzaam te dalen tot ongeveer 52.200 ouderen. Het totale aantal personen in sociale bijstand (leefloon + IGO) stijgt sinds 2008 van 76.000 naar meer dan 91.000 in 2017.

De Belgische cijfers tonen nog een andere alarmerende evolutie. Figuur 7 toont drie andere armoedegrenzen. Met die drie grenzen wordt het armoederisico bij een engere (40% of 50%) of een ruimere (70%) definitie van armoede onderzocht. 3,4% van de Belgische bevolking valt onder de armoedegrens van 40%, wat sinds 2006 amper evolueert. 8,3% van de Belgische bevolking valt onder de armoedegrens van 50%, die cijfers schommelen licht. Zo zien we tegenover vorig jaar een daling. De 70%-armoedegrens is interessant omdat een merkbare stijging te constateren valt: van 23,8% van de Belgische bevolking naar 25,4%; een stijging van 1,6 procentpunten sinds 2015. In 2017 valt dus meer dan een vierde van de Belgische bevolking onder de 70%-armoederisicogrenzen.

**Figuur 7.** Spreiding van het armoederisico bij 40%, 50% en 70% armoederisicogrenzen, België.

Bron: Statbel (2018).

Wie boven de 60%- en onder de 70%-armoederisicogrens valt, is niet arm, maar leeft nabij armoede, en zal het soms moeilijk hebben om maandelijks rond te komen. Overheidsmaatregelen kunnen het verschil maken voor die groep: denk bijvoorbeeld aan de BTW-verhoging (of voordien de -verlaging) van de elektriciteit.

Voor Vlaanderen zijn die verschillende armoedegrenzen niet berekend. Er kan wel gekeken worden naar de evolutie van de subjectieve armoede binnen de laagste inkomenskwintielen. Tabel 1 toont een vergelijkbare evolutie. De subjectieve armoede stijgt voor het laagste inkomenskwintiel en voor het derde inkomenskwintiel.

**Tabel 1.** Subjectieve armoede - inkomenskwintielen, Vlaanderen.

Inkomenskwintielen	2015	2016	2017
Lid van gezin in laagste inkomenskwintiel	38	38	40
Lid van gezin in 2 <sup>e</sup> inkomenskwintiel	16	18	16
Lid van gezin in 3 <sup>e</sup> inkomenskwintiel	8	8	10

Bron: Statistiek Vlaanderen (2018).

De stijging sinds 2015 kan een gevolg zijn van het federale en Vlaamse beleid van de voorbije jaren. Een beleid dat de lasten onevenredig verdeelde over de gezinnen. Decenniumdoelen heeft de voorbije jaren de gevolgen van de Vlaamse en federale besparingen berekend voor vijf types van gezinnen. Enkel de gezinnen waar een gezinslid voltijds werkt, blijven gespaard. De besparingen zijn negatief voor gezinnen die leven met een uitkering, met een pensioen of die halftijds werken. De hogere energiefactuur, de indexsprongen, de hogere kosten voor kinderopvang en zorg, ... wegen zwaar door op het huishouden. Decenniumdoelen (2017) berekende dat in 2016 en 2017 die gezinnen maandelijks gemiddeld 50 euro minder overhielden. We spreken dus van een omgekeerde herverdeling: van niet-werkenden en gepensioneerden naar werkenden.

De onrust in het veld wordt niet onmiddellijk vertaald in de globale cijfers, maar wordt overduidelijk wanneer andere indicatoren gebruikt worden. Het armoederisico vermindert, maar verspreidt zich over bredere bevolkingsgroepen en concentreert zich tegelijkertijd bij specifieke groepen.

Vooraf het federale beleid heeft een stevige impact. De maatregelen inzake werkloosheid hebben heel wat meer personen richting bijstand gestuurd. De sociale minima niet verhogen tot boven de armoededrempel houdt gezinnen langer in de armoede. De hervorming van de pensioenen verhoogt veel drempels voor zwakkere ouderen. Wie langdurig ziek is, voelt het inkomensverlies en de verhoogde controle. Wie een leefloon aanvraagt of een sociale woning, is per definitie een fraudeur. De federale en Vlaamse besparingen en uitspraken hebben meer gezinnen nabij armoede gebracht.

Armoede is een symptoom. Het is de graadmeter van onze samenleving. Daarom ijvert Decenniumdoelen voor een samenhangend beleid dat mensen niet veroordeelt, maar kansen en mogelijkheden geeft. Dat concretiseert zich in een stapsgewijze verhoging van alle sociale minima tot boven de armoedegrens. Die gebroken federale belofte kan realiteit worden. Een daadwerkelijk stappenplan is mogelijk. De federale regering moet



samen met Vlaanderen en de andere gewesten een stappenplan voor het komende decennium ontwikkelen.

Ook Vlaanderen heeft zijn gebroken beloftes: de sociale correcties voor de besparingen op de energiefactuur bijvoorbeeld, zijn er niet gekomen. Ook daar kon Vlaanderen het verschil maken. Samenwerking met de andere regio's en met het federale niveau is onze boodschap.

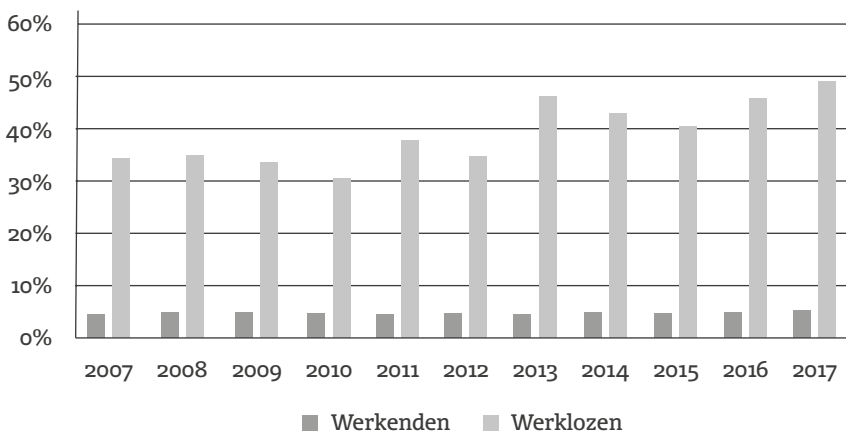
## 4 Jobs, jobs, jobs, en toch...

De federale en Vlaamse regering hebben sinds hun aantreden gehamerd op hoe belangrijk jobs zijn in de strijd tegen armoede. Inderdaad, een goede job is een degelijke buffer tegen armoede. Daarbij ligt de nadruk op een 'goede' job, een 'goede' job die toegankelijk is voor allen.

De vorige grafieken maakten al duidelijk dat de 'job, jobs, jobs'-strategie geen onmiddellijk effect had op armoede. De 'jobs, jobs, jobs'-strategie gecombineerd met de besparings- en afschrikingsstrategie (de degressieve werkloosheidsuitkering) lijkt net een negatief effect te hebben op de armoedecijfers. De komende jaren zal duidelijk worden welke impact die strategieën zullen hebben.

Figuur 8 toont het effect van de afschrikingsstrategie. Sinds 2015 stijgt het armoederisico bij werklozen sterk. Sinds 2007 is het armoederisico bij hen gestegen met 15 procentpunten. In 2017 heeft bijna 50% van de werklozen een armoederisico.

**Figuur 8.** Evolutie van het armoederisico volgens arbeidsstatuut, België.



Bron: Statbel (2018).

Tegelijkertijd toont deze grafiek dat het armoederisico van werkenden amper wijzigt. In 2017 heeft 5% van de werkenden een armoederisico, maar dat zijn wel nog steeds ongeveer 230.000 personen!

Vlaamse cijfers bevestigen bovenstaande grafiek. Tabel 2 resumeert de relatie tussen werkintensiteit en subjectieve armoederisico. Het subjectieve armoederisico meet het aandeel van de bevolking dat leeft in een huishouden waarvan de referentiepersoon aangeeft dat men moeilijk tot zeer moeilijk rondkomt met het beschikbare inkomen.

**Tabel 2.** Subjectieve armoede en lage werkintensiteit, Vlaanderen.

Werkintensiteit	2015	2016	2017
Lid van gezin met zeer lage werkintensiteit (0-59)	49	53	54
Lid van gezin met lage werkintensiteit (0-59)	26	22	27
Lid van gezin met middelmatige werkintensiteit (0-59)	13	10	11
Lid van gezin met hoge werkintensiteit (0-59)	2	4	3
Lid van gezin met zeer hoge werkintensiteit (0-59)	3	2	2

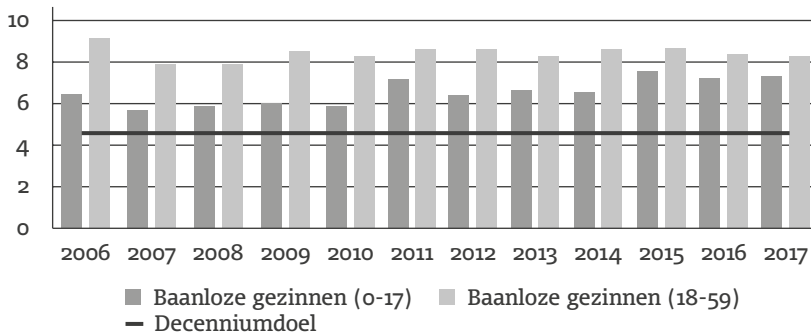
Bron: Statistiek Vlaanderen (2018).

Voor alle gezinnen, uitgezonderd die met een hogere werkintensiteit, stijgt het subjectieve armoederisico. Tabel 2 toont de spreiding van het armoederisico, waarvan sprake in vorig deel, goed aan. Tabel 2 toont ook de grenzen aan van het Vlaamse armoedebeleid. De Vlaamse armoederisicocijfers dalen, het laaghangend fruit wordt nu geplukt. Als Vlaanderen verder wil gaan, dan is een ander beleid nodig. De evolutie van het aantal baanloze gezinnen accentueert die stelling.

Het aantal baanloze gezinnen (boven de 18 jaar) blijft gestadig boven de 8% hangen, enkel in 2007 en 2008 is het onder de 8% gedaald (figuur 9). In 2017 zijn er 8,3% baanloze gezinnen. Sinds 2015 blijft het aantal stabiel.

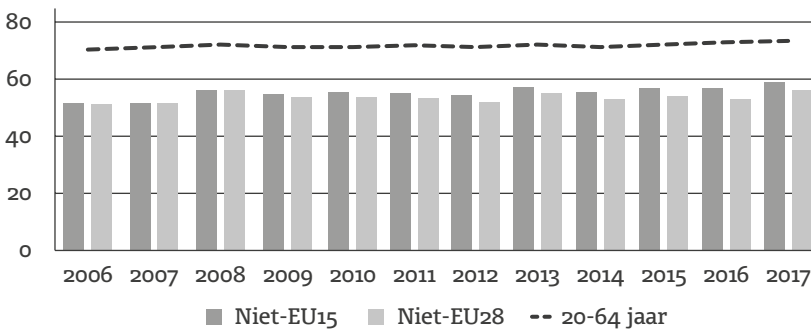
Het aantal baanloze gezinnen bekeken vanuit de jongerenbril (dat is het aantal gezinnen met jongeren die baanloos zijn), is echter nog minder rooskleurig (figuur 9). Vanaf 2014 stijgt dat langzamerhand.

Het Decenniumdoel inzake werk is de halvering van het aantal gezinnen zonder werk, of baanloze gezinnen. Het doel ligt op 4,6%. Het Decenniumdoel is nog steeds ver verwijderd, ondanks de 'jobs, jobs, jobs'-strategie.

**Figuur 9.** Evolutie van het aantal baanloze gezinnen, Vlaanderen.

Bron: Steunpunt Werk (2018).

Figuur 10 vergelijkt de werkzaamheidsgraad van de Vlaamse bevolking tussen 20 en 64 jaar met die van personen uit de niet-EU15 Europese landen en met de zogenaamde 'derdelanders' (personen niet afkomstig uit de EU28).

**Figuur 10.** De werkzaamheidsgraden in functie van land van geboorte, Vlaanderen.

Bron: Steunpunt Werk (2018).

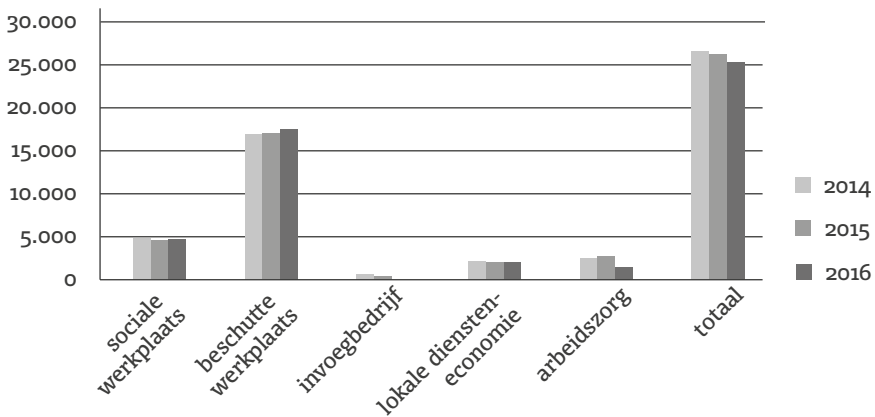
De algemene werkzaamheidsgraad stijgt langzaam: van 70% naar 73%. Daarmee scoort Vlaanderen behoorlijk. Maar Vlaanderen scoort veel minder hoog op het vlak van de werkzaamheidsgraden van personen uit niet-EU15- en niet-EU28-landen. De werkzaamheidsgraad van personen uit niet-EU15 evolueert van 52% naar 59%; terwijl die van personen uit niet-EU28 evolueert van 51% naar amper 56%.

Wie geen Belgische nationaliteit heeft, of beter, wie niet 'autochtoon' is, heeft meer kans om baanloos te zijn. Hun werkzaamheidsgraden blijven laag. De evolutie is zo traag dat het nog jaren zal duren vooraleer zij op eenzelfde werkzaamheidsniveau zitten als de 'autochtonen'.

De sociale economie draagt bij tot een hogere werkzaamheidsgraad door mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt met gepaste ondersteuning aan de slag te helpen. Die bijdrage is echter bescheiden. Amper een kleine 26.000 personen worden via de sociale economie aan de slag geholpen. Deze regering heeft de sociale economie geen groeipad gegeven, integendeel. Figuur 11 toont de gevolgen van het regeringsbeleid voor de sociale economie.<sup>6</sup>

Tegenover 2014 zijn er 1.000 plaatsen minder. De afbouw van de arbeidszorg en de invoegbedrijven wordt niet gecompenseerd door de lichte stijging van de beschutte werkplaatsen. De sociale economie, die net voor kansengroepen als laaggeschoolden of mensen met een migratieachtergrond zinvol is, kampt met minder plaatsen.

**Figuur 11.** Evolutie sociale economie, Vlaanderen.



Bron: Departement Werk en Sociale Economie (2018).

'Iedereen een job', dat is de droom van deze regeringen. Het 'probleem' armoede zou dan opgelost zijn. Uit bovenstaande grafieken blijkt dat er nog een lange weg te gaan is: het aantal baanloze gezinnen blijft hoog en de werkzaamheidsgraden van mensen met een migratieachtergrond zijn en blijven laag. Daarnaast bouwt de Vlaamse regering de sociale economie af in plaats van er bijkomend in te investeren.

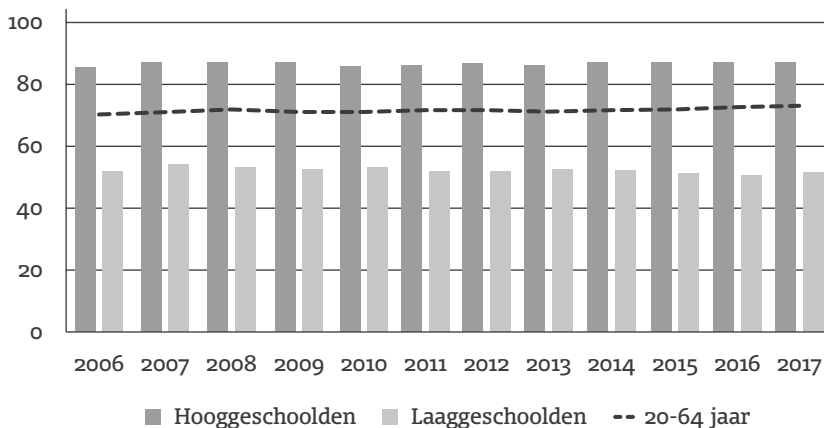
Decenniumdoelen gaat voor een werkbare strategie. Baanloze gezinnen zijn voor ons de eerste doelgroep. Daarvoor is een uitbreiding van de sociale economie een haalbaar antwoord. Meer dan ooit is opleiding van laaggeschoolden essentieel. Daartoe moet de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) meer middelen krijgen en zijn prioriteiten naar die groepen verplaatsen. Competentiebeleid moet ingang vinden, ook bij de werkgevers. Een stevig antidiscriminatiebeleid opent de arbeidsmarkt voor alle mensen: de krapte op de arbeidsmarkt laat geen uitwassen toe. Mensen die aan een laag loon werken of halftijds werken, hebben een steuntje in de rug nodig. Met die en andere maatregelen is een halvering van de werkloosheid bij zwakke groepen mogelijk.

## 5 De zorg om iedereen mee te nemen

De vorige grafieken gaven al aan dat werk bepalend is om uit de armoede te geraken. Een op twee werklozen leeft met een verhoogd armoederisico. Personen van niet-Belgische oorsprong hebben een lage werkzaamheidsgraad. Het hebben van werk heeft ook te maken met de scholingsgraad: hoe hoger de scholingsgraad, hoe hoger de werkzaamheidsgraad. Investeren in onderwijs is dan ook de beste manier om mensen uit de armoede te halen.

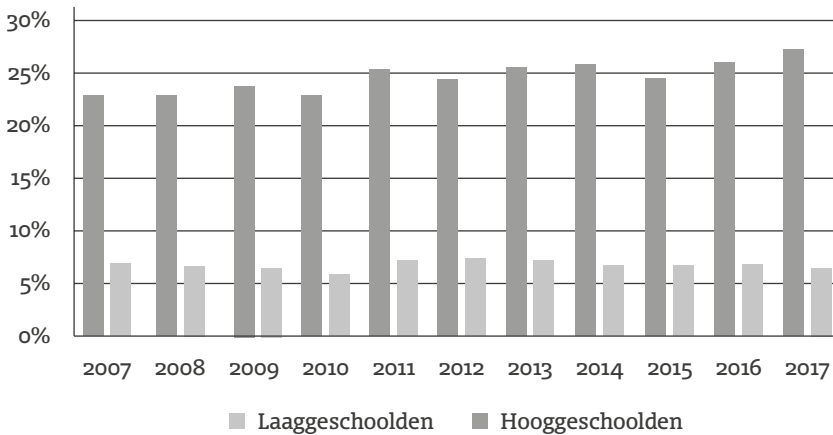
Figuur 12 maakt die bewering hard. De grafiek toont enerzijds stijgende werkzaamheidsgraden voor hooggeschoolden (van 85,7% in 2006 tot 87,2% in 2017), maar dalende werkzaamheidsgraden voor laaggeschoolden: van 52,2% naar 51,5%.

**Figuur 12.** Evolutie van de werkzaamheidsgraden in functie van de scholingsgraad, Vlaanderen.



Bron: Steunpunt Werk (2018).

Figuur 13 toont een vergelijkbaar beeld: het armoederisico van laaggeschoolden in België stijgt sterk. Meer dan een op vier laaggeschoolden (27,2%) in 2017 liep risico op armoede, tegenover amper 6,4% van de hooggeschoolden. Sinds 2007 is het armoederisico van laaggeschoolden met meer dan 4 procentpunten toegenomen, terwijl het bij de hooggeschoolden stabiel blijft.

**Figuur 13.** Evolutie armoederisico volgens niveau van opleiding, België.

Bron: Statbel (2018).

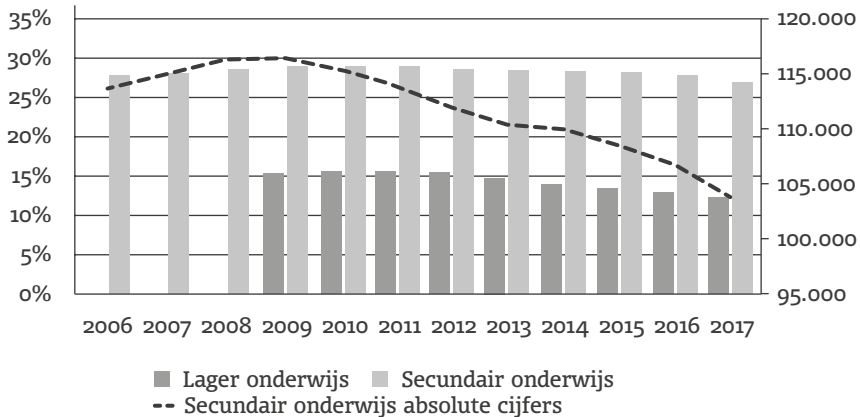
Vlaanderen vertoonde in de vorige armoedebarmeters eenzelfde beeld. Elk onderzoek bevestigt opnieuw dat onderwijs niet enkel ongelijkheid bestendigt, maar ook een ongelijkmaker is.<sup>7</sup> Het Rekenhof (2017, 55) is scherp in zijn rapport:

Het [Rekenhof] concludeerde dat de kansen van kansarme leerlingen in vergelijking met die van kansrijke leerlingen in een tijdspanne van vijf jaar nauwelijks zijn verbeterd of zelfs zijn verslechterd. Voor twee indicatoren is er voor alle leerlingen samen weliswaar een positieve evolutie (doorstroming naar 1A en attestering in 1A). Vergelijken met de kansrijke leerlingen is de waarschijnlijkheid van schoolse vertraging en het niet behalen van een A-attest bij kansarme leerlingen echter toegenomen. Alleen de kanselijkheid voor de doorstroming naar het secundair onderwijs evolueerde eenduidig positief. Het was in het schooljaar 2013-2014, 4,4 keer waarschijnlijker voor een kansarme leerling om schoolse vertraging op te lopen, 3,5 keer waarschijnlijker om door te stromen naar 1B en bijna 4 keer waarschijnlijker om geen A-attest te halen dan voor een kansrijke leerling. Voor kansarme leerlingen was het 6,8 keer waarschijnlijker om een C-attest te halen dan voor kansrijke leerlingen.

Bovenstaande grafieken zijn een signaal voor de overheid en de onderwijsinstellingen. Die hebben de opdracht om te zorgen dat iedereen mee kan zijn. Scholen zijn daarmee bezig. Er wordt gewerkt aan schoolse achterstand en de ongekwalificeerde uitstroom.

Figuur 14 toont hoe de schoolse vertraging in het secundair onderwijs in absolute cijfers sterk vermindert: van meer dan 116.000 jongeren naar 104.000 in 2017, wat procentueel een vermindering is met 2 procentpunten tot 27%. Uit verder onderzoek blijkt dat ongeveer 40% van de jongeren met schoolse vertraging ongekwalificeerd uitstroomt (Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, Departement Onderwijs en Vorming, 2018).

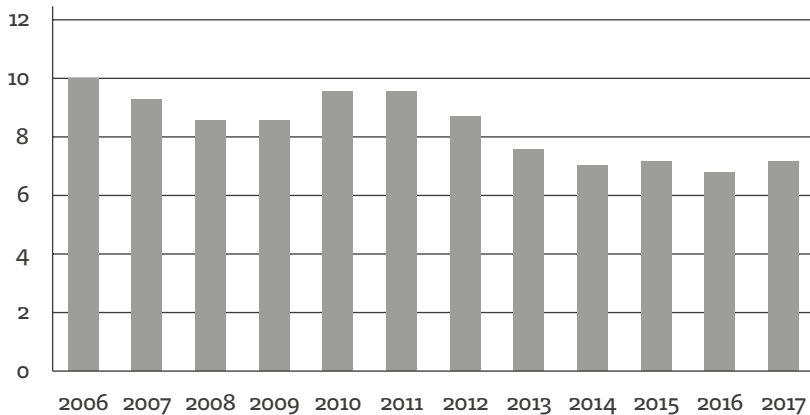
**Figuur 14.** Evolutie van de schoolse vertraging - lager en secundair onderwijs, Vlaanderen.



Bron: Statistiek Vlaanderen (2018).

Figuur 15 toont de uitstroom zonder diploma uit het secundair onderwijs. Sinds 2006 is er een duidelijke daling merkbaar. Maar sinds 2013 is die daling gestopt en blijft het cijfer omzeggens stabiel net boven de 7% hangen.

**Figuur 15.** Evolutie ongekwalificeerde uitstroom, Vlaanderen.

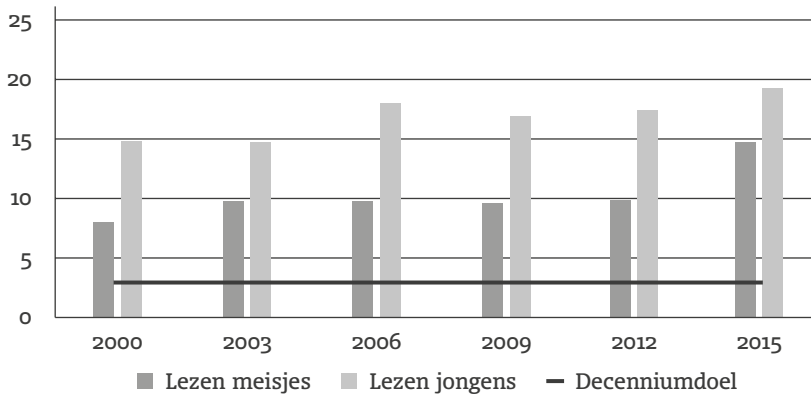


Bron: Steunpunt Werk (2018).

Deze grafiek is zorgwekkend: het aantal jongeren zonder diploma blijft op eenzelfde niveau hangen. Maar in absolute cijfers betekent dat wél een stijging. In het schooljaar 2015-2016 gaat het over meer dan 8.000 jongeren die de school verlaten onder het kwalificatiecriterium (Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, Departement Onderwijs en Vorming, 2018).

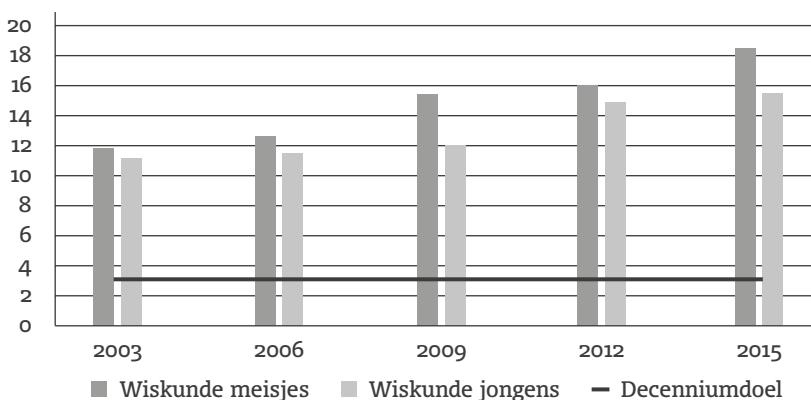
Het Decenniumdoel, een daling tot 3% van laaggeletterdheid en laaggecijferdheid bij jongeren, in alle onderwijsvormen en voor alle jongerengroepen, is heel ver af. Figuur 16 en figuur 17 tonen in procent het aantal leerlingen van 15 jaar dat onder niveau 2 scoort op de PISA-leesvaardigheids- en wiskundigegeletterdheidsschaal. Internationaal wordt vaardigheidsniveau 2 beschouwd als het basisniveau. Vanaf dat niveau hebben leerlingen voldoende vaardigheden om adequaat in de huidige maatschappij te kunnen functioneren.

**Figuur 16.** Evolutie van de PISA-leesvaardigheidsschaal naar geslacht (in %), Vlaanderen.



Bron: Vakgroep Onderwijskunde UGent (2016).

**Figuur 17.** Evolutie van de PISA wiskundige geletterdheidsschaal naar geslacht, (in %), Vlaanderen.



Bron: Vakgroep Onderwijskunde UGent (2016).

Beide grafieken zijn meer dan verontrustend. Zowel voor de leesvaardigheid als voor de wiskundige geletterdheid stijgt het aantal leerlingen dat onder niveau 2 scoort.



Onderwijs zou een gelijkmaker kunnen zijn. Vlaanderen heeft al veel maatregelen genomen: de maximumfactuur in het lager onderwijs is een goed voorbeeld. Maar de discussies rond de eerste graad in het secundair onderwijs tonen aan hoe moeilijk het is om van ons onderwijs een kwalitatieve gelijkmaker te maken.

Bovenstaande grafieken maken duidelijk dat er nog veel werk voor de boeg is. Het secundair onderwijs moet goedkoper, vooral het technisch en beroepsonderwijs; de maximumfactuur in het secundair is echt nodig. Alle scholen worstelen met de diversiteit in de klassen; leerkrachten en begeleiders hebben extra vorming en begeleiding nodig. Scholen zijn ook geen eilanden in hun wijk of gemeente: wij pleiten voor een brede school die buurt, school, gezin en jongere verbindt. Zo kunnen scholen jongeren op weg zetten.

## 6 Arm maakt ziek

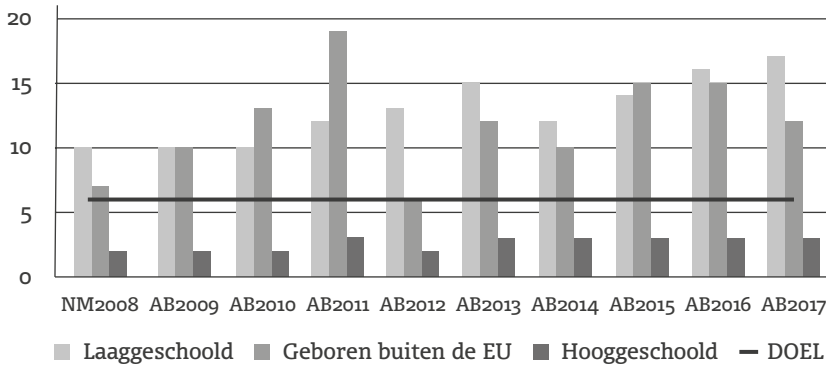
Gezondheidsongelijkheid is meetbaar. Volgens het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid (2018) zijn de cijfers hallucinant: de laaggeschoolde Vlaming sterft gemiddeld 7,5 jaar vroeger dan de hooggeschoolde; laaggeschoolden leven 11 (diploma lager onderwijs) tot 18 jaar (geen diploma) minder lang in goede gezondheid dan hooggeschoolden. Daarnaast komen chronische aandoeningen voor bij 20% van de hoogopgeleiden en bij 44% van de laagstopgeleiden.

Figuur 18 herhaalt de grafiek uit de Armoedebaarometer 2017. In 2008 is er de nulmeting (NM in figuur) van waaruit het doel vertrekt. De nulmeting 2008 slaat op het jaar 2006. De volgende jaren toont de Armoedebaarometer per jaar (AB in figuur) telkens voor het jaar -2 (de Armoedebaarometer komt uit in een bepaald jaar, maar gebruikt gegevens van twee jaar terug).

Deze grafiek toont de kloof inzake de subjectieve gezondheid, meer bepaald het aandeel personen dat zijn gezondheid als slecht of zeer slecht beoordeelt. De kloof tussen laaggeschoolden en hooggeschoolden stijgt. Ook de gezondheidskloof bij personen geboren buiten de EU28 is groot.

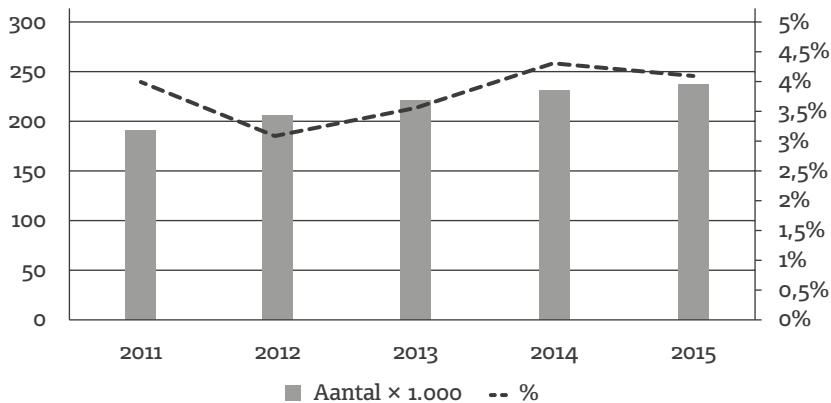
Wie arm is, heeft het moeilijk om naar de arts of de tandarts te gaan. Figuur 19 geeft in absolute en procentuele cijfers de evolutie van het uitstellen van zorg weer. Sinds 2013 stellen ongeveer 260.000 personen of 4% van de Vlaamse bevolking hun zorg om financiële redenen uit.

**Figuur 18.** Subjectief gezondheidsgevoel: % mensen dat de eigen gezondheid als slecht tot zeer slecht ervaart, Vlaanderen.



Bron: Decenniumdoelen (2017), o.b.v. EU-SILC.

**Figuur 19.** Bevolking in een huishouden waarvan een van de leden in het voorbije jaar een bezoek aan de arts of tandarts heeft moeten uit- of afstellen om financiële redenen, Vlaanderen.



Bron: Studiedienst van de Vlaamse Regering (2017).

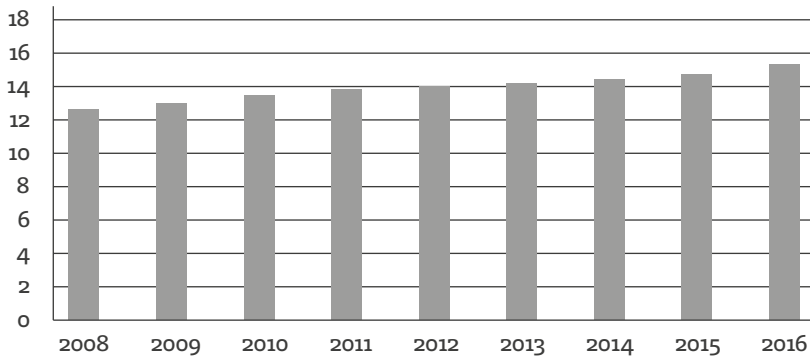
De mutualiteiten, artsen, in het bijzonder huisartsen, en de overheid leveren inspanningen om de gezondheidskloof te verminderen. Twee voorbeelden zijn de verhoogde tegemoetkoming en het globaal medisch dossier.

Wie recht heeft op een verhoogde tegemoetkoming betaalt minder bij de huisarts, de apotheker of in het ziekenhuis. Zo betalen patiënten met de verhoogde tegemoetkoming bij de huisarts (met globaal medisch dossier of GMD) maar 1 euro remgeld in plaats van 4 euro. Ze hebben ook recht op de regeling betalende derde. Daarnaast krijgen ze nog andere voordelen, zoals goedkoper openbaar vervoer en een verlaagd tarief voor telefonie. Mensen die een specifieke uitkering ontvangen, zoals het leefloon, de IGO of de in-

tegratietegemoetkoming, hebben ook recht op de verhoogde tegemoetkoming. Voor hen past het ziekenfonds de regeling automatisch toe. Ook op basis van het gezinsinkomen kunnen mensen recht hebben op de verhoogde tegemoetkoming. Sinds augustus 2015 krijgen de ziekenfondsen een signaal van de fiscus wanneer leden onder de inkomensgrens zitten die recht geeft op de verhoogde tegemoetkoming. Zij krijgen dan een uitnodiging om een inkomensonderzoek op te starten. Een stijging van het aantal aanvragen tot verhoogde tegemoetkoming is daarvan het gevolg (Christelijke Mutualiteit, 2017).

Figuur 20 geeft een overzicht van de aangroei van het aantal personen met een verhoogde tegemoetkoming. In 2016 had 15,4% van de Vlaamse bevolking een verhoogde tegemoetkoming, een stijging van 2,7 procentpunten sinds 2008.

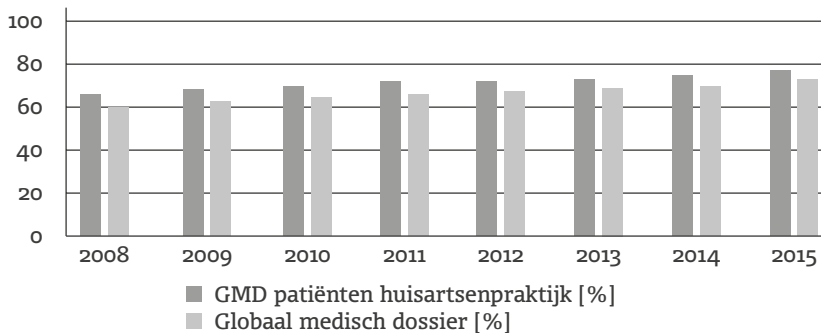
**Figuur 20.** Evolutie van verhoogde tegemoetkoming, Vlaanderen.



Bron: IMA Atlas (2018).

De verhoogde tegemoetkoming zorgt voor verminderde uitgaven bij de huisarts. Ook het globaal medisch dossier zit in de lift. Figuur 21 toont de evolutie voor Vlaanderen en de evolutie in een huisartsenpraktijk.

**Figuur 21.** Evolutie GMD in huisartsenpraktijk en globaal, Vlaanderen.



Bron: IMA Atlas (2018).

Het globaal medisch dossier wordt meer gebruikt in een huisartsenpraktijk. De huisartsenpraktijk of wijkgezondheidscentra hebben een ander 'cliënteel' dan de gewone huisarts: ze bereiken meer mensen met een verhoogde tegemoetkoming. De wijkgezondheidscentra zijn met andere woorden een instrument ten behoeve van meer gezondheidsgelijkheid. De blokkering van erkenning van nieuwe wijkgezondheidscentra (in Menen) door de federale regering was dan ook onbegrijpelijk. Die is nu gelukkig opgeheven.

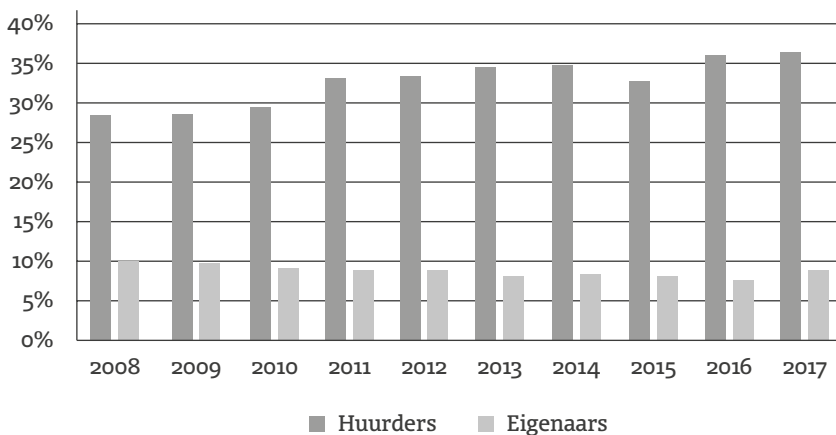
Ondanks de vele inspanningen blijft het Decenniumdoel nog ver verwijderd. De gezondheidskloof is en blijft hoog. Het wegwerken van die kloof vraagt dus een volgehouden inspanning van zowel de overheden als de vele gezondheidsorganisaties.

Decenniumdoelen pleit voor een permanente preventiecampagne: laaggeschoolden en personen met een migratiegeschiedenis scoren heel slecht op elke gezondheidsindicator; een langdurige preventiecampagne kan positieve gevolgen hebben. De wijkgezondheidscentra zijn een noodzakelijk instrument om mensen in en nabij armoede uit de zorgnood te helpen. De maximumfactuur is een goede maatregel, maar kan nog uitgebreid worden: een lager maximum zal de gezondheidskloof zeker verkleinen.

## 7 De zorg om een woning

In de eerste grafieken werd het armoederisico onderzocht. Het woonstatuut heeft een zeer grote impact op het armoederisico. In figuur 22 wordt het armoederisico van huurders vergeleken met dat van eigenaars (cijfers voor België).

**Figuur 22.** Evolutie van het armoederisico van huurders en eigenaars, België.



Bron: Statbel (2018).

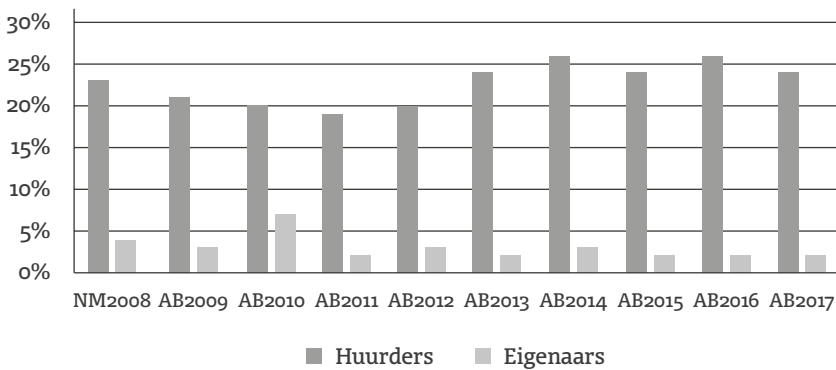
Het armoederisico van eigenaars is beperkt en blijft schommelen tussen de 8% en 9%. Huurders hebben een veel hoger armoederisico en dat risico blijft stijgen. Het komt van 28,5% in 2008 tot 36,4% in 2017: een stijging met bijna 8 procentpunten!

De Armoedebaremeter 2017 gaf meer informatie over de woonlasten. Hoge woonlasten in vergelijking met het inkomen zijn dus een indicatie voor het armoederisico. Wie hoge woonlasten heeft, zal op basis van zijn resterend inkomen in armoede kunnen belanden.

We spreken van hoge woonlasten (energie en ander lasten inbegrepen) als die meer dan 40% van het inkomen omvatten. Figuur 23 geeft een overzicht voor Vlaanderen tot 2015: amper 2% van de eigenaars heeft een woonquote van meer dan 40%; bijna een op vier huurders daarentegen heeft een woonquote van meer dan 40%.

De 'woonquote' is een andere indicator die gebruikt wordt. Die meet de verhouding tussen de woonuitgaven (huur of afbetaling van de lening) en het beschikbare inkomen. Vaak wordt een norm van 30% gebruikt om van een hoge woonquote te spreken. Voor het jaar 2017 hebben we volgende cijfers: 12% van de eigenaars heeft een woonquote van meer dan 30%; 47% of bijna een op twee huurders heeft een woonquote van meer dan 30%.<sup>8</sup>

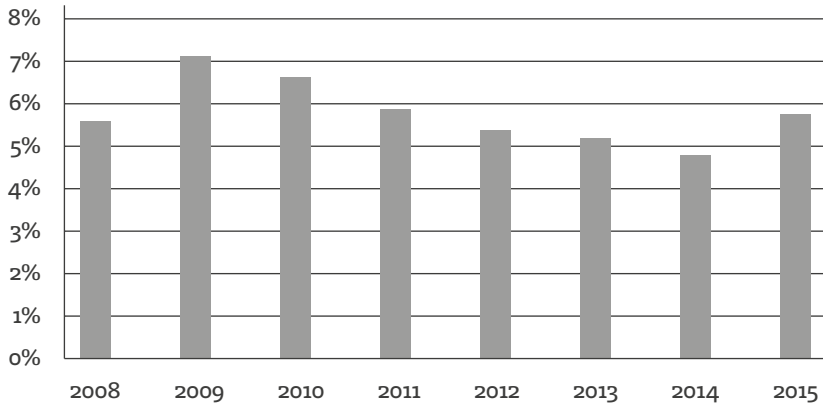
**Figuur 23.** Evolutie van de woonlasten (40%) van private huurders en eigenaars, Vlaanderen.



Bron: Statistiek Vlaanderen (2018).

Woonlasten vertalen zich onder andere in energiearmoede. Opvallend in figuur 24 is dat het aantal personen dat in energiearmoede leeft, daalde tot 2014, om dan weer scherp te stijgen tot bijna 6% van de Belgische bevolking.

**Figuur 24.** Percentage van de bevolking in de onmogelijkheid om de woning dege-lijkt te verwarmen om financiële redenen, België.

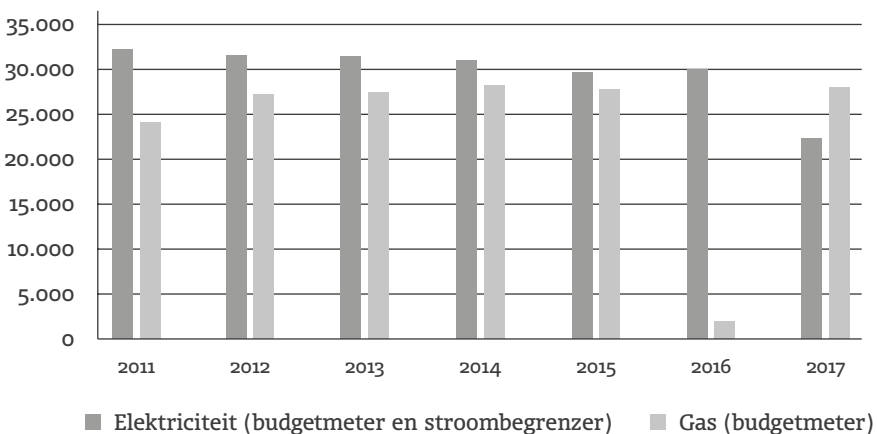


Bron: Statbel (2018).

In figuur 25 bekijken we voor Vlaanderen de evolutie van het aantal budgetmeters voor gas en elektriciteit. Dat zijn het aantal ingeschakelde budgetmeters, voor elektriciteit met stroombegrenzer. De cijfers gaan tot en met 2017.

Na een initiële daling stijgt het aantal budgetmeters voor elektriciteit weer: vanaf 2014 groeit het aantal huishoudens met een budgetmeter aan tot 32.300; een stijging met meer dan 2.400 dossiers. Voor gas is er eveneens een stijging merkbaar: van 24.000 huishoudens in 2012 tot meer dan 28.000 in 2017.

**Figuur 25.** Evolutie budgetmeters voor gas en elektriciteit, Vlaanderen.



Bron: VREG (2018).

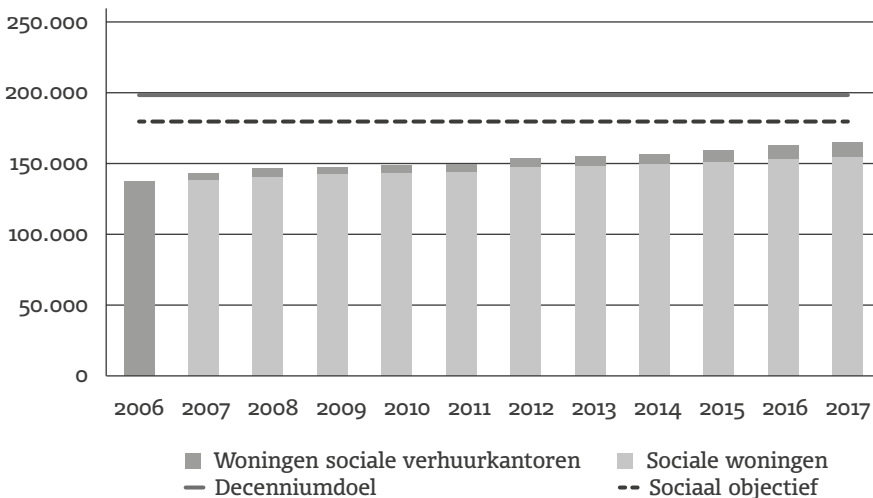
De aangroei van het aantal huishoudens met een budgetmeter duidt mogelijk op de zware woonlast voor die gezinnen. De aangroei valt samen met de besparingen van de Vlaamse en federale regering.

Energiearmoede en te hoge woonlasten zijn te counteren door een stevig sociaal woonbeleid. Vlaanderen investeert in sociale huisvesting via de sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's) en de sociale verhuurkantoren (SVK's). Voor beide heeft Vlaanderen een sociaal objectief vastgelegd, dat objectief werd ook vertaald naar de gemeenten en steden. Doel is dat elke gemeente een minimaal aanbod van sociale woningen heeft.

Het sociale objectief is vastgelegd op een totaal van 178.000 woningen. In de volgende grafiek is het sociaal objectief een eerste doel. Decenniumdoelen heeft een eigen objectief: 75.000 sociale woningen erbij, bovenop het sociale objectief.

Figuur 26 toont de evolutie van de sociale woningen plus de sociale verhuurkantorwoningen en vergelijkt die met enerzijds het sociale objectief van de overheid en anderzijds met het eigen doel van Decenniumdoelen.

**Figuur 26.** Evolutie aantal sociale woningen en sociaal verhuurkantorwoningen, Vlaanderen.



Bron: VMSW (2018a).

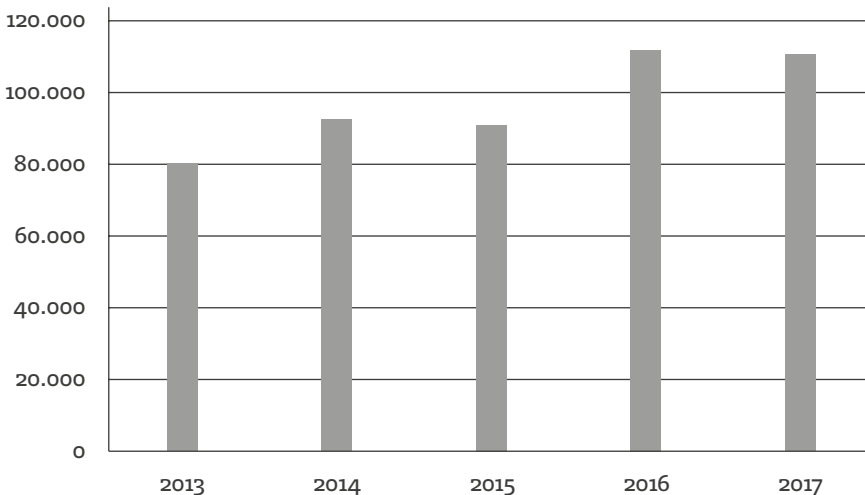
Het aantal sociale woningen gaat in stijgende lijn: van 137.000 woningen in 2006 tot 154.500 in 2017. Daar moeten de 10.000 sociale verhuurkantorwoningen nog bijgeteld worden. Toch zouden er vanaf 2018 nog een 14.000 sociale woningen moeten bijkomen om het sociale objectief te kunnen bereiken. Het Decenniumdoel ligt nog verder buiten bereik, met nog een 34.000 woningen te gaan.

Het aantal sociale woningen gaat in stijgende lijn, maar dat is niet voldoende. De bovenstaande grafieken over het armoederisico bij huurders, de hoge woonlast en het

groeïende aantal budgetmeters maken duidelijk dat een sociaal woonbeleid meer dan nodig is.

De Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (2018b) berekent sinds 2013 de sociale woonbehoefte, dat is een uitgezuiverde wachtlijst<sup>9</sup> (figuur 27).

**Figuur 27.** De sociale woningbehoefte, Vlaanderen.



Bron: VMSW (2018b).

Ongeveer 110.000 extra woningen zijn nodig om de woonbehoefte op te vangen. Wanneer het sociale objectief bereikt is, zullen er dus nog een kleine 100.000 woningen nodig zijn.

Sociale woningen zijn een antwoord op armoede. Investeren in sociale woningen loont dus. De uitdaging voor Vlaanderen is groot. Niet enkel sociale woningen, ook investeren in energierenovatie en huursubsidies is een antwoord op de woonnood. Die investeringen betalen zich bovendien terug: minder uitstoot, meer middelen om deel te nemen aan de samenleving en de huur betaalt de sociale woning af. Voor de autofiles heeft Vlaanderen een Oosterweelverbinding over, heeft Vlaanderen een investeringsplan voor de woonnood over?

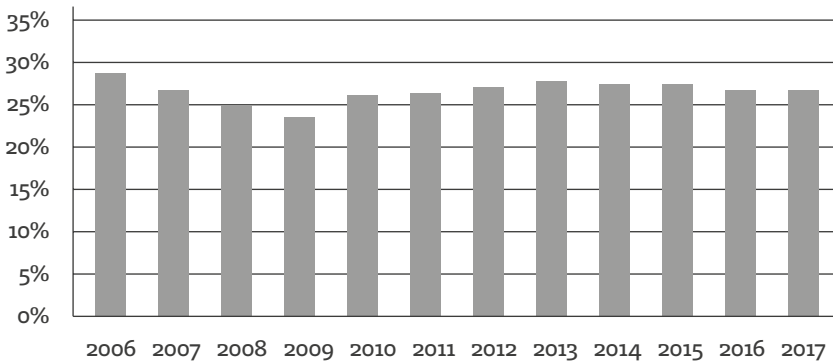
## 8 Samen leven

Het Decenniumdoel voor samenleven is 'armen verbreden hun netwerken'. Die doelstelling kijkt hoe mensen in Vlaanderen en België meer op gelijke voet leven en gelijkwaardig aan de samenleving kunnen deelnemen. Die doelstelling is door Decennium-



doelen niet kwantitatief vastgelegd. Decenniumdoelen kijkt daarvoor onder meer naar de vakantieparticipatie, de verdeling van het vermogen en naar de mate van discriminatie.

**Figuur 28.** Evolutie van de onmogelijkheid om een week vakantie per jaar te nemen buitenshuis, België.

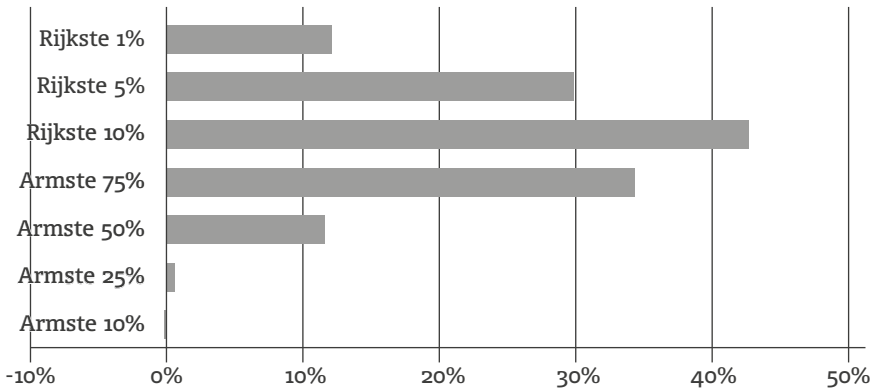


Bron: Statbel (2018).

Figuur 28 toont dat meer dan 25% van de Belgen om financiële redenen geen week vakantie buitenshuis kan nemen. Sinds 2010 blijft dat aantal schommelen boven de 25%. De laatste jaren is er een daling te bemerken van 2 procentpunten tot 25,2% in 2017.

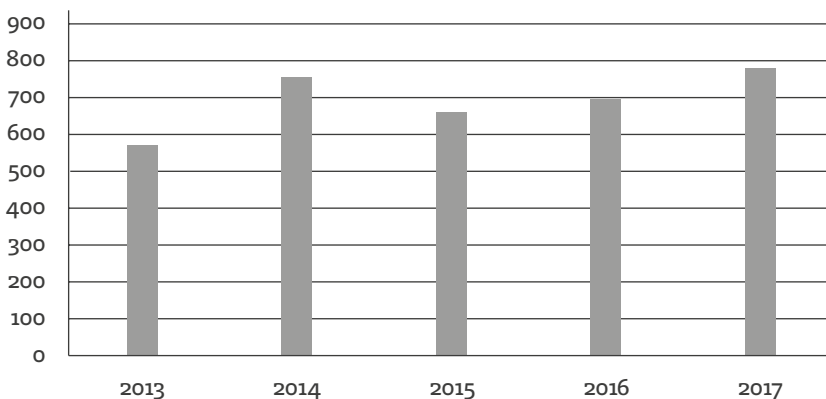
Figuur 29 is een indicator van de ongelijkheid in België. De ongelijkheid is in ons land minder groot dan in andere landen, stellen onderzoekers. Toch is de verdeling van het vermogen zeer ongelijk (zie bijvoorbeeld Kuypers, 2018).<sup>10</sup> De armste 10% heeft een negatief vermogen, met name schulden; de armste 50% heeft amper 11% van het totale vermogen in België; de 10% rijksten bezitten meer dan 40% van het totale vermogen, de 5% rijksten bezitten 30% van het totale vermogen.

‘Samen leven’ vraagt kunnen leven op meer gelijkwaardige wijze. Uit deze grafiek blijkt overduidelijk dat grote ongelijkheid het fundament is van onze ‘samenleving’.

**Figuur 29.** Verdeling van het vermogen, 2014.

Bron: De Standaard, 30 augustus 2018.

Een derde vorm van samenleven is kunnen samen leven met anderen. Discriminatie en racisme zijn vormen van niet kunnen samen leven. UNIA, het Interfederaal Gelijkekansencentrum, verzamelt 'individuele meldingen': iedereen kan bij UNIA terecht met een vraag, een verzoek tot tussenkomst, een opmerking of een interpellatie over de antiracisme- en antidiscriminatiewetgeving, de wet tegen negationisme en de grondrechten van personen met een handicap. In hun jaarlijks cijfer rapport worden de verschillende meldingen en de ontvankelijke dossiers besproken (Unia, 2018a). Figuur 30 toont de evolutie van het aantal dossiers gebaseerd op raciale criteria.

**Figuur 30.** Evolutie van het aantal dossiers zogenaamd raciale criteria, België.

Bron: UNIA (2018).

Sinds 2013 is er een voortdurende stijging van het aantal ontvankelijke dossiers die UNIA behandelt. In 2017 waren er bijna 800 dossiers, een stijging van meer dan 80 te-

genover 2016. Het aantal dossiers zegt niets over de staat van discriminatie en racisme in België, wel over de bekendheid van UNIA. Toch maakt het aantal meldingen duidelijk dat beide in de samenleving aanwezig zijn en personen verhinderen om volwaardig deel te nemen aan die samenleving. Deze grafiek is een signaal dat samen leven steeds moeilijker wordt. Samen leven wordt meer ongelijkwaardig.

Tabel 3 maakt dat nog eens expliciet. De kloof inzake subjectieve armoede bij mensen uit Europa en buiten Europa is totaal verschillend en groeit opnieuw.

**Tabel 3.** Subjectieve armoede - vergelijking naar land van geboorte, Vlaanderen.

Land van geboorte	2015	2016	2017
Geboren in de EU (18+)	11	11	11
Geboren buiten de EU (18+)	45	37	43

Bron: Statistiek Vlaanderen (2018).

Het Decenniumdoel samenleven vraagt van de Vlaamse en federale overheid een genereus beleid. Een beleid dat zich richt op een positieve samenleving, een samenleving die openstaat voor wie anders is, voor wie een andere geschiedenis heeft, voor wie minder mogelijkheden of middelen heeft. Dat vraagt van Vlaanderen een offensief beleid, niet uit de buik, maar vanuit een verhaal dat Vlaanderen en België verbindt. Dat vraagt ook dat wie het goed heeft, meer moet bijdragen. Ongelijke samenlevingen zijn immers ongelukkige samenlevingen, en dat voorkomen, is een verantwoordelijkheid van allen, en in het bijzonder van diegenen die het vandaag en morgen goed hebben.

## 9 Besluit: nog steeds een armoedig beleid

Deze elfde Armoedebaarometer bevestigt het beeld dat Decenniumdoelen vorig jaar schetste. De tiende Armoedebaarometer schetste een decennium armoedig beleid. Armoedig beleid omdat al tien jaar lang de verschillende regeringen beloofden de armoede of de kinderarmoede te halveren, de uitkeringen te verhogen tot de armoedegrens, sociale correcties in te voeren, ... Niets daarvan, mensen in armoede worden door het armoedig beleid niet boven de armoede getild.

De elfde Armoedebaarometer gaat verder op de weg die de vorige Armoedebaarometer insloeg. Het is een signaal dat een ander beleid nodig is, een ander beleid dat van armoede een prioriteit maakt. Deze Armoedebaarometer daagt de huidige en de toekomstige regeringen uit. Armoedebestrijding vraagt inzet en volgehouden inspanning van alle beleidsverantwoordelijken en van alle beleidsniveaus. Het vraagt een volgehouden en stapsgewijze investering in armoedebestrijding.

Armoedebestrijding vraagt bovendien een paradigmashift. Het huidige 'jobs, jobs, jobs'-discours en het discours van de 'slechte arme' bieden geen antwoord op de stijgende of diepere armoede. Het huidige discours zit dus fout.

Een ander discours en beleid kunnen armoede halveren. Dat andere discours vertrekt van 'de zorg voor allen en de samenleving', vertrekt van een streven naar meer gelijkwaardigheid, vertrekt van de idee dat iedereen, ook de meest kansrijke, kwetsbaar is en de zorg van de samenleving nodig heeft.

Armoedebestrijding vraagt dus de inzet van de gehele samenleving. Maar het brede middenveld en de vele organisaties staan vandaag onder druk. Hun plaats in de vormgeving van de Vlaamse en Belgische samenleving wordt vandaag door beide regeringen bevraagd; ze zijn echter vormgever van de samenleving en kunnen voortrekker zijn in armoedebestrijding. Ook hier vraagt armoedebestrijding een paradigmashift: samenwerken is nodig.

Zes doelen telt Decenniumdoelen, een voor elk belangrijk levensdomein, een zevende vat alle doelen in één beeld samen.

## **Elk gezin heeft een volwaardig inkomen**

Een volwaardig inkomen is noodzakelijk om te kunnen deelnemen aan onze samenleving. Het decenniumdoel is dat elk gezin, ongeacht de samenstelling, minstens een inkomen heeft dat de Europese armoededrempel bereikt.

De verschillende regeringen hebben de belofte gemaakt de sociale minima tot boven de armoedegrens te brengen, ook deze regering. Die belofte werd vrij snel gebroken.

Na elf jaar armoedebestrijdingsbeleid is het Decenniumdoel, elk gezin minstens een inkomen dat de armoedegrens bereikt, nog steeds niet gehaald.

## **Meer gezinnen hebben werk**

De staatssecretaris heeft een punt: waardig werk hebben, is een hefboom tegen armoede. Niet zomaar elk werk, maar werk dat zorgt voor een volwaardig inkomen en voor een vorm van erkenning door de samenleving.

Zelfs met het 'jobs, jobs, jobs'-beleid van deze regering is het hebben van werk voor velen onbereikbaar. In 2006 had 9,2% van de gezinnen geen inkomen uit betaald werk. In 2017 is dat amper gedaald tot 8,3%. Sinds het begin van de Armoedebarmeters is dat aantal blijven schommelen boven de 8%. De werkzaamheidsgraden van laaggeschoolden en personen met een migratieachtergrond blijven bijzonder laag of gaan zelfs achteruit. Er wordt te weinig geïnvesteerd in de sociale economie, er is zelfs een afbouw te bemerken. Juist die groepen die het moeilijk hebben op de arbeidsmarkt vinden hier geen antwoord meer. Werkloosheid is hun deel.

Het Decenniumdoel, de halvering van het aantal gezinnen waar niemand werkt, wordt niet gehaald.

## **Meer gezinnen wonen goed aan betaalbare prijzen**

Een goede en betaalbare woning is een zorg van elk gezin. Het is de plaats van waaruit men de samenleving tegemoet treedt. Een minderwaardige, dure woning belemmert bijgevolg een goede deelname aan onze samenleving.

Het Decenniumdoel vraagt een forse inhaalbeweging voor sociale woningen. Bijkomende investeringen in sociale woningen zijn nodig. Vlaanderen blijft investeren, maar nog lang niet genoeg. Het Vlaamse sociale objectief is nog 14.000 woningen verwijderd, het Decenniumdoel nog 34.000 woningen.

Het Decenniumdoel, de toename van minstens 75.000 sociale huurwoningen, wordt niet gehaald.

## **Meer jongeren hebben een toekomst na de school**

De school bereidt jongeren voor op de samenleving. Een samenleving die steeds meer eisen stelt naar letters en cijfers. Wie laaggeschoold uit de school stapt, heeft veel meer kans om in armoede te leven, geen werk te vinden, minder gezond te zijn, ...

Het Decenniumdoel is ambitieus: een daling tot 3% laaggeletterdheid en laaggecijferdheid bij jongeren en dat in alle onderwijsvormen. De evolutie is echter meer dan zorgwekkend.

Het Decenniumdoel met betrekking tot de laaggeletterdheid en laaggecijferdheid wordt bijgevolg niet gehaald.

## **Meer gezinnen kunnen naar de dokter of de tandarts**

Arm maakt ziek. Een slechte woning, een niet verwarmde woning, slechte arbeidsomstandigheden, een minder goede woonomgeving, ... maken mensen ziek. Laaggeschoolden hebben bovendien minder kennis over gezond leven. De gezondheidskloof tussen rijk en arm is een feit.

Het Decenniumdoel, de halvering van de gezondheidskloof, werd niet gehaald. Het subjectieve ongezondheidsgevoel blijft bij kansengroepen bijzonder hoog, heel wat gezinnen stellen hun zorg vanwege financiële redenen uit.

Het Decenniumdoel, de halvering van de gezondheidsongelijkheid, wordt niet gehaald.

## **Elk gezin voelt zich thuis in België**

De vorige Decenniumdoelen zorgen dat mensen in en nabij armoede kunnen deelnemen aan de samenleving. Dat vraagt om op een meer gelijkwaardige wijze te kunnen deelnemen, om op gelijke voet te kunnen staan met anderen.

Het Decenniumdoel 'mensen in armoede verbreden hun netwerken', omschrijft het op gelijke voet staan. De elfde Armoedebareometer bekijkt het kunnen vakantie nemen, de verdeling van het vermogen en de evolutie van raciale meldingen. Op al die indicatoren scoren België en Vlaanderen niet goed.

Het Decenniumdoel, mensen in armoede verbreden hun netwerken, wordt niet gehaald.

## Een halvering van de armoede

Decenniumdoelen streeft naar een halvering van de armoede. De bovenstaande doelen dragen elk op hun manier een steen bij aan die algemene doelstelling.

De cijfers zijn meer dan zorgwekkend. Het armoederisico in België stijgt sinds 2014 weer tot bijna 16%, de kinderarmoede (kansarmoede-index) stijgt scherp, ... Armoede verbreedt zich. Het Vlaamse en Belgische armoedebestrijdingsbeleid faalt.

Het Decenniumdoel, de halvering van de armoede, wordt niet behaald.

## Noten

1. Zie: <https://vrtnws.be/p.OxcXoWX>.
2. Zie: <https://vrtnws.be/p.WWdppjxE7>.
3. Zie: <https://vrtnws.be/p.oE5yoqQDO>.
4. Zie: [www.decenniumdoelen.be](http://www.decenniumdoelen.be).
5. De maatstaf die wordt gehanteerd voor monetaire armoede of armoederisico is de grens van 60% van het mediaan beschikbaar gezinsinkomen op individueel niveau. We spreken over een armoedegrens van 60%. Verderop hebben we het over armoedegrenzen van 40%, 50% en 70%, dus telkens over personen met een gezinsinkomen lager dan 40%, 50% en 70% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen.
6. Meer cijfers over de sociale economie vind je op [https://www.werk.be/sites/default/files/rapporten/rapport\\_de\\_vlaamse\\_sociale\\_economie\\_in\\_2016.pdf](https://www.werk.be/sites/default/files/rapporten/rapport_de_vlaamse_sociale_economie_in_2016.pdf).
7. Uit *De Standaard* van 2 september 2018: 'Hoog onderwijsniveau botst niet met gelijke kansen' [http://www.standaard.be/cnt/dmf20180902\\_03698009](http://www.standaard.be/cnt/dmf20180902_03698009).
8. <http://www.statistiekvlaanderen.be/monitor-jouw-gemeente-in-cijfers>.
9. De sociale woonbehoefte wordt berekend op basis van een duidelijke omschrijving van de kandidaat-huurder: "Een persoon heeft een nood aan een sociale woning kenbaar gemaakt indien hij/zij ingeschreven is op een wachtlijst van een SHM, momenteel niet verblijft in een sociale woning en zijn/haar voorkeuren zodanig zijn dat hij/zij op korte tot middellange termijn een sociale woning toegewezen kan worden."
10. *De Standaard*, 30 augustus 2018. 'De Belgen zijn rijk, maar niet allemaal' [http://www.standaard.be/cnt/dmf20180830\\_03692552](http://www.standaard.be/cnt/dmf20180830_03692552).

# Effectief armoedebeleid, meer dan een juridische strijd

## Over de noodzakelijkheid van de dialoog met mensen in armoede

Hanne Stevens en Els Vandensande

### 1 Inleiding

Mensen in armoede ervaren dagelijks dat ze aan steeds meer aanvullende voorwaarden moeten voldoen of extra procedures moeten doorlopen vooraleer ze aanspraak kunnen maken op hun rechten of hulp om die rechten te realiseren. In het begin van dit Jaarboek bevestigen Coene en Raeymaeckers dat aanvoelen. Er is een duidelijke tendens om rechten steeds meer te conditionaliseren.

De realiteit van die toenemende conditionalisering voor mensen in armoede bleef tot nu toe echter onderbelicht. In een eerste deel belichten we die realiteit. We waarschuwen dat conditionalisering *non-take-up* in de hand werkt en nauw verbonden is met stigmatisering. Stigmatisering die op zijn beurt opnieuw *non-take-up* in de hand werkt. Uiteraard kunnen we in dit korte hoofdstuk niet dat hele fenomeen en al zijn implicaties vatten, maar we kunnen wel enkele signalen uitsturen vanuit de ervaringen van mensen in armoede.

In een tweede deel belichten we de realiteit van toenemende conditionalisering voor de strijd tegen armoede. We maken duidelijk hoe verregerende conditionalisering en het onderliggende politieke discours bijdragen tot juridisering en hoe het Grondwettelijk Hof op die manier een actor wordt in de strijd tegen armoede. We waarschuwen echter ook dat het risico bestaat dat debatten voor een rechter ten koste gaan van het open en participatieve politieke debat dat onvermijdelijk is. Om échte oplossingen te bedenken voor het probleem van armoede en sociale uitsluiting – en dat zou toch de enige ambitie moeten zijn van al wie zich engageert voor de strijd tegen armoede – is er immers nood aan een open en politiek proces en een diepgaande dialoog met mensen in armoede.

## 2 De realiteit van de toenemende conditionalisering van rechten voor mensen in armoede

De afgelopen jaren zien we een toenemende tendens naar selectiviteit, conditionalisering, responsabilisering en sanctionering. Veel van die maatregelen lijken bovendien ingegeven vanuit een wantrouwen ten opzicht van de kwetsbare burger. Zo beogen ze bijvoorbeeld vaak expliciet om (vermeende) fraude en profitaariaat tegen te gaan.

Die steeds meer voorwaardelijke maatregelen lijken vaak nuchtere, logische en bij uitstek rechtvaardige maatregelen: die extra voorwaarden moeten immers toelaten het recht enkel nog toe te kennen aan mensen die er echt nood aan hebben. Die gedachtegang ziet echter twee realiteiten van de leefwereld van mensen in armoede over het hoofd, namelijk dat conditionalisering non-take-up in de hand werkt en dat conditionalisering vaak nauw verbonden is met stigmatisering.

### 2.1 Conditionalisering werkt non-take-up in de hand

Mensen in armoede hebben veel moeite om aanspraak te maken op hun rechten. De onderbescherming of non-take-up van rechten is groot. Geschat wordt dat meer dan de helft van de mensen in veel Westerse landen hun rechten niet verkrijgt (zie onder andere Janssens & Van Mechelen, 2017). Dat zien we ook in Vlaanderen. De non-take-up in de huurpremie bijvoorbeeld, een tussenkomst voor mensen die vier jaar op de wachtlijst voor een sociale woning staan, is torenhoog. Van de 47.759 rechthebbenden die aan de voorwaarden voldeden, ontvingen in 2017 uiteindelijk slechts 4.566 mensen de premie (Agentschap Wonen-Vlaanderen, 2017).

#### 2.1.1 Non-take-up: redenen en remedie

De redenen voor non-take-up zijn divers: mensen in armoede kennen hun rechten niet, ze worden hun niet voorgesteld of ze vragen ze niet aan (bijvoorbeeld door schaamte). Zelfs als ze hun rechten kennen én vragen, ontvangen ze die niet altijd vanwege onder andere administratieve drempels en ingewikkelde procedures (zie onder andere Van Hootegem & De Boe, 2017).<sup>1</sup>

Een van de remedies tegen non-take-up is bekend: automatisering van rechten. Hoewel er in de afgelopen regeerperiode voorzichtige stappen zijn gezet richting automatisering van bepaalde rechten (zie ook hoofdstuk 2), weerhouden budgettaire, technische en andere redenen beleidsmakers ervan om automatische toekenning mogelijk te maken (Netwerk tegen Armoede, 2014). De aandacht die besteedt wordt aan controles en sancties staat bovendien in schril contrast met de middelen die worden uitgetrokken om na te gaan of mensen hun rechten effectief kunnen realiseren.



Door meer drempels in te bouwen en extra voorwaarden en sancties op te leggen, werkt men non-take-up in de hand en dreigen er juist nog meer mensen uit de boot te vallen. Verschillende belangrijke dossiers uit de afgelopen regeerperiode illustreren dat: de nieuwe (zwaardere) integratieprocedure voor langdurig zieken zorgt ervoor dat steeds meer langdurig zieken worden ontslagen wegens medische overmacht,<sup>2</sup> in de hervormde kinderbijslag zullen mensen zelf de stap moeten zetten naar een uitbetalingsactor en wordt de kleutertoeslag gekoppeld aan de inschrijving en voldoende aanwezigheid op school, de beroepsinschakelingsuitkering werd verstrengd, enzovoort.

### **2.1.2 Van vangnet naar springplank**

Niet enkel binnen de traditionele pijlers van de sociale zekerheid en sociale bijstand zien we meer voorwaarden, selectiviteit en sancties opduiken. Ook het Vlaamse woonbeleid is door die tendensen getekend. Zo werden bijvoorbeeld tijdelijke contracten ingevoerd zodat huurders die niet meer aan de inkomensvoorwaarden voldoen sneller de sociale woonmarkt kunnen verlaten.<sup>3</sup> Op die manier wil men sociale huurders die werk vinden en/of een degelijk inkomen verwerven, doorsturen naar de private markt en wordt sociale huisvesting gereduceerd tot armenhuisvesting. Een inwonende zoon of dochter die werk vindt, kan maar beter snel verhuizen; met een werkende partner kan men maar best niet samenwonen. Een deel van de gezinnen die nu een hoger inkomen hebben, heeft bovendien morgen misschien opnieuw nood aan sociale woningen. Dat is dus geenszins een oplossing om de lange wachtlijsten weg te werken.

Die maatregelen werden bovendien doorgevoerd vanuit een achterliggend wantrouwen ten aanzien van sociale huurders die de sociale huisvesting te veel zouden zien als een hangmat terwijl de sociale huisvesting nog enkel een springplank wil zijn. Daar waar sociale huisvesting vroeger werd beschouwd als een evidentie binnen onze welvaartsstaat omdat een bepaald deel van de bevolking nood had aan overheidstussenkomst om het recht op wonen te verwezenlijken (en van daaruit zijn andere rechten te realiseren), wordt het nu gereduceerd tot een tijdelijke noodoplossing voor wie het zelf niet redt op de andere woonmarkten.

## **2.2 Conditionalisering is nauw verbonden met stigmatisering**

Traditioneel gelden de sociale zekerheid en de sociale bijstand als een sociaal vangnet, maar beleidsmakers lijken meer en meer uit te gaan van de visie op de verzorgingsstaat als een hangmat. Er lijkt een verschuiving van rechten naar gunsten zodat enkel zij die hun best doen nog in aanmerking komen voor gunsten. Het individueel schuldmodel is steeds meer het uitgangspunt voor de visie op armoedebestrijding. Twee dossiers illustreren die visie en de daaruit volgende conditionalisering en sanctionering wonderwel: het leefloon en de werkloosheidsuitkeringen.

### 2.2.1 Van vangnet naar hangmat

De non-take-up van het leefloon is al groot. Meer dan de helft van de mensen die recht zouden hebben op het leefloon, krijgt dat niet (Bouckaert & Schokkaert, 2011). Mensen in armoede die actief zijn in de verenigingen waar armen het woord nemen, geven daarvoor verschillende redenen aan: ze weten niet dat ze er recht op hebben, het leefloon wordt onterecht stopgezet, ze durven niet naar het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) te stappen, ... Het OCMW wordt niet altijd beschouwd als een partner die mensen helpt in hun strijd om uit armoede te geraken, maar als een controlerende instantie, die soms weinig begrip heeft voor de individuele situatie en keuzes van mensen. Een vertrouwensrelatie is er dan niet altijd, waardoor mensen angst hebben om hun hele situatie (die vaak erg complex is) uit de doeken te doen (Netwerk tegen Armoede, 2011). De uitbreiding van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (GPMI) naar alle leefloners, waarbij het recht op bestaansminimum gekoppeld wordt aan bepaalde verplichtingen, is dan ook onrustwekkend. De kans dat een contract tussen ongelijke contractuelen het wantrouwen in hulpverlening en samenleving nog versterkt, is groot en kan een weerslag hebben op verdere non-take-up van het leefloon en een verdere precarisering van kwetsbare groepen. De evoluties met betrekking tot het leefloon tonen dus goed aan hoe wantrouwen leidt tot conditionalisering en conditionalisering op zijn beurt weer tot non-take-up en meer wantrouwen. Wantrouwen niet enkel bij de overheid, maar ook bij de mensen die steun ontvangen: wanneer het aannemen van steun gelijkstaat met een schuldbekentenis, zullen mensen die de steun daadwerkelijk nodig hebben er soms voor terugschrikken die aan te vragen.

Steeds meer mensen moeten bovendien een beroep doen op het leefloon omdat ook de toegang tot de sociale zekerheid en in het bijzonder de werkloosheidsuitkeringen verstrengd wordt. De recent aangekondigde arbeidsdeal<sup>4</sup> waarbij er een versnelde degressiviteit van de werkloosheid wordt beoogd, zal op dat vlak het tij niet doen keren. De versnelde degressiviteit moet ervoor zorgen dat werklozen sneller naar een job zoeken. Mensen zouden daarvoor extra financiële prikkels nodig hebben. Zuhal Demir verwoordde het in 2015 (toen ze nog geen staatssecretaris was) zo:<sup>5</sup> "Als ze merken dat ze de rekeningen niet langer kunnen betalen, zullen ze harder hun best doen." Maar werklozen moeten nu al flink hun best doen. Ze krijgen hun uitkering immers niet zonder tegenprestatie: ze worden strikt opgevolgd, moeten een vastgelegd aantal keer solliciteren binnen een bepaald tijdsbestek of opleidingen en stages volgen en krijgen sancties als ze dat niet doen.

Werk zoeken vergt echter vertrouwen en financiële én mentale ademruimte. Mensen laten ontsnappen uit armoede en afhankelijkheid lukt niet als ze, als gevolg van een te laag inkomen, elke dag moeten zien te overleven. De versnelde lagere uitkering, die nu al onder de Europese armoedegrens ligt, is dan ook het verkeerde recept om mensen aan het werk te krijgen. Daarvoor is net meer en niet minder ademruimte nodig: uitkeringen optrekken tot boven de Europese armoedegrens, ondersteuning op maat, creatie van duurzame en kwalitatieve jobs, responsabilisering van werkgevers, een integrale aanpak die drempels wegwerkt op andere domeinen zoals betaalbare en toegankelijke kinderopvang, mobiliteitsproblemen, enzovoort.

### **2.2.2 De binnenkant van armoede**

Het is duidelijk dat deze en andere maatregelen die rechten verder conditionaliseren (mogelijks) een grote impact hebben op mensen in armoede. Niet alleen de buitenkant van armoede of de materiële uitsluiting wordt getroffen (gebrek aan inkomen, toegang tot wonen of werk, enzovoort), ook de binnenkant van mensen in armoede of het gevoelsleven wordt verder aangetast. Wie als profiteur of fraudeur bestempeld wordt en te horen krijgt dat als hij maar wil, hij ook kan, ontwikkelt een negatief zelfbeeld met een gebrek aan zelfvertrouwen, schaamte of geloof in maatschappij. Die beschadigde binnenkant bemoeilijkt op zijn beurt opnieuw de zoektocht naar werk, degelijke huisvesting, enzovoort en werkt dus uitsluiting in de hand. Maatregelen die vertrekken vanuit een positieve benadering van kwetsbare mensen zouden volgens het Netwerk tegen Armoede dan ook veel efficiënter zijn dan het huidige lik-op-stukbeleid ingegeven vanuit een negatieve visie op mensen in armoede. Middelen die nu geïnvesteerd worden in controle en sanctionering zouden bijvoorbeeld beter aangewend worden om rechten effectief te realiseren en te investeren in automatisering van rechten.

De toenemende conditionalisering van rechten legt dus een extra druk op mensen in armoede: zij moeten nog meer inspanningen leveren om hun rechten waar te maken, blijven nog vaker verstoken van die rechten en gaan nog meer gebukt onder stigmatisering en uitsluiting. Die tendensen lijken elkaar bovendien in de hand te werken: de toenemende stigmatisering en uitsluiting zal leiden tot meer conditionalisering en tot meer non-take-up. Het Netwerk tegen Armoede en de verenigingen waar armen het woord nemen, proberen zich dan ook tegen die maatregelen en tendenzen te verzetten.<sup>6</sup>

## **3 De realiteit van de toenemende conditionalisering van grondrechten voor de strijd tegen armoede**

De toenemende conditionalisering van grondrechten en het onderliggende politieke discours en beperkt debat heeft ook effect op de strijd tegen armoede. In de afgelopen jaren zien we een tendens naar een toenemende juridisering van armoedebestrijding.

### **3.1 Verregaande conditionalisering draagt bij tot juridisering**

Een zekere vorm van voorwaardelijkheid van rechten is nodig. Die laat immers toe dat bijvoorbeeld riant tweeverdieners geen aanspraak kunnen maken op een sociale woning of een schooltoelage. De verregaande conditionalisering en de bijbehorende inperking van sociale rechten gaat echter ver, steeds verder en soms zelfs zo ver dat

in sommige gevallen de vraag rijst of de wetgever in al zijn ijver om te selecteren en conditionaliseren geen afbreuk doet aan de (sociale) grondrechten gewaarborgd in onze Grondwet en in de talrijke internationale verdragen ondertekend door België. Die grondrechten vormen nochtans een absolute ondergrens die door de wetgever gerespecteerd moet worden.

Een belangrijke rol is in dat verband weggelegd voor artikel 23 van de Grondwet dat verschillende sociale, economische en culturele grondrechten waarborgt, zoals het recht op behoorlijke huisvesting en het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing. Die rechten zijn niet individueel afdwingbaar, maar de wetgever moet er wel naar streven die voor zijn burgers te garanderen. Voor sommige rechten vervat in artikel 23 geldt ook een standstill-verplichting: de wetgever mag geen maatregelen nemen die het beschermingsniveau met betrekking tot die rechten aanzienlijk verminderen als hij geen redenen van algemeen belang kan aanvoeren die een achteruitgang verantwoorden.

Het mag dan ook niet verbazen dat in tijden van toenemende en vaak verregaande conditionalisering, armoedebestrijding meer en meer de gedaante aanneemt van verzet tegen de afbreuk van rechten en ook een juridisch staartje krijgt. In veel gevallen neemt die juridisering de vorm aan van een beroep tot vernietiging voor het Grondwettelijk Hof. Het is opvallend dat steeds meer particulieren en verenigingen in het kader van de strijd tegen armoede de stap naar het Grondwettelijk Hof zetten wanneer ze twijfels hebben over de grondwettelijkheid van een norm uitgevaardigd door de wetgever.

In de volgende paragrafen geven we een beknopte uitleg bij dat beroep tot vernietiging bij het Grondwettelijk Hof, waarna we drie voorbeelden geven uit de afgelopen legislatuur waar de (bijkomende) conditionalisering van een grondrecht aanleiding gaf tot een beroep tot vernietiging voor het Grondwettelijk Hof: het beroep tegen de invoering van het remgeld in de juridische tweedelijnsbijstand, het beroep tegen de invoering van de gemeenschapsdienst in het GPMI en tot slot het beroep tegen de tijdelijkheid van de huurcontracten in de sociale huur. Dit korte hoofdstuk laat niet toe om uitgebreid in te gaan op de context en inhoud van die beroepen, maar dat verhindert niet dat de drie voorbeelden samen een goed beeld geven van wat er verloren dreigt te gaan wanneer armoedebestrijding verengt tot een juridisch debat.

### **3.1.1 Een beroep tot vernietiging van een wet bij het Grondwettelijk Hof**

Het Grondwettelijk Hof is als enige rechtbank in België bevoegd om na te gaan of wettelijke normen (wetten, decreten en ordonnanties) in overeenstemming zijn met de bevoegdheidsverdelende regels en de rechten en vrijheden in onze Grondwet. Bovendien houdt het Hof daarbij ook rekening met analoge rechten in internationale verdragen. Als het Hof vaststelt dat een wet, decreet of ordonnantie in strijd is met een bevoegdheidsverdelende regel of een van de rechten of vrijheden in de Grondwet, dan zal het de wettelijke norm vernietigen.

Zowel individuen als organisaties of vennootschappen kunnen een rechtstreeks beroep tot vernietiging bij het Grondwettelijk Hof instellen.<sup>7</sup> Ze moeten daarvoor wel aantonen dat ze belang hebben bij het beroep en dat hun rechtssituatie ongunstig geraakt zou kunnen worden door de bestreden wettelijke norm (zie onder andere De Pelsmaeker, Goedertier, Goossens, Haeck e.a., 2015). Voor organisaties betekent dat bijvoorbeeld dat ze ook kunnen opkomen voor een collectief belang wanneer ze dat collectief belang in hun werking verdedigen (zie onder andere De Pelsmaeker e.a., 2015). Zo kunnen organisaties die het recht op wonen verdedigen een beroep instellen tegen een wet die het recht op wonen schaadt.

### 3.1.2 De invoering van een remgeld in de juridische tweedelijnsbijstand

In 2016 stemde het parlement op voordracht van minister van Justitie Geens een grondige hervorming van de juridische tweedelijnsbijstand (het pro-Deosysteem). Het pro-Deosysteem zorgt ervoor dat ook mensen met weinig bestaansmiddelen een beroep kunnen doen op een advocaat wanneer ze een procedure willen aanspannen of wanneer ze gedagvaard worden. De prestaties van de pro-Deoadvocaat worden vergoed met overheidsmiddelen. Voor de hervorming van 2016 was een pro-Deoadvocaat vaak volledig gratis als je voldeed aan de strenge voorwaarden. De hervorming van 2016 maakte een einde aan die kosteloosheid en bepaalde dat iedereen die een beroep deed op een pro-Deoadvocaat een forfaitaire bijdrage (een remgeld) moest betalen bij de aanstelling van de pro-Deoadvocaat en voor elke aanleg die binnen een gerechtelijke procedure wordt aangespannen door de advocaat.<sup>8</sup> Met die hervorming wilde de wetgever uitdrukkelijk mensen die een beroep doen op een pro-Deoadvocaat meer responsabiliseren (zie ook het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2018).<sup>9</sup>

Al tijdens het tot stand komen van de wet kwam er veel kritiek op het voorstel om een remgeld in te voeren in het pro-Deosysteem. Vooral de advocatuur en verschillende verenigingen die in aanraking komen met kwetsbare doelgroepen die een beroep moeten doen op een pro-Deoadvocaat waren kritisch.<sup>10</sup> Ook de Raad van State liet kritische geluiden horen.<sup>11</sup> De wetgever had echter geen oren naar die bedenkingen en keurde de invoering van het remgeld goed.

Uiteindelijk wendden meer dan twintig verschillende organisaties en particulieren zich tot het Grondwettelijk Hof met de vraag om de invoering van het remgeld te vernietigen. Men voerde aan dat de wetgever met het invoeren van het remgeld zowel het recht op een eerlijk proces, de standstill-verplichting van artikel 23 van de Grondwet en het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie schond.

Het Grondwettelijk Hof gaf de organisaties gelijk en vernietigde de invoering van het remgeld. Het Hof oordeelde dat de invoering van een remgeld wel degelijk een aanzienlijke vermindering van de bescherming van het recht op juridische bijstand inhield en dus in strijd was met de standstill-verplichting. Bovendien kon de regering volgens het

Hof geen geloofwaardige reden van algemeen belang aanwijzen die de invoering van het remgeld toch rechtvaardigde. Interessant is daarbij dat het Hof uitdrukkelijk zei dat de doelstelling van de wetgever om overconsumptie tegen te gaan, de invoering van een maatregel zoals het remgeld enkel zou kunnen rechtvaardigen wanneer de wetgever kan aantonen dat er inderdaad sprake is van misbruik of een ongewoon grote mate van gebruik van gerechtelijke procedures door pro-Deadvocaten (Grondwettelijk Hof 21 juni 2018, nr. 77/2018). Het Hof vroeg de wetgever hier dus om zijn wantrouwen te baseren op feitenmateriaal.

### 3.1.3 De invoering van de gemeenschapsdienst in het GPMI

Een tweede voorbeeld van een bijkomende conditionalisering van grondrechten die de afgelopen jaren leidde tot een beroep tot vernietiging voor het Grondwettelijk Hof is de invoering van de mogelijkheid om een gemeenschapsdienst op te nemen in het GPMI (zie ook Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2018).

Het GPMI is een contract tussen de rechthebbende en het OCMW waarin afspraken worden gemaakt over wie welke inspanningen zal leveren om te komen tot inschakeling in het beroepsleven of inschakeling in de maatschappij (art. 11, § 1, lid 3 RMI-Wet). Als men de afspraken aangegaan in het GPMI niet naleeft, kan een sanctie volgen die bestaat uit een schorsing van het recht op uitkering (voormalig art. 30, § 2 RMI-Wet). De geviseerde wet maakt het mogelijk het uitvoeren van een gemeenschapsdienst als een van de afspraken op te nemen in het GPMI. Om te bewijzen dat hij/zij aan de werkberedheidsvoorwaarde voldoet, kan iemand zich binnen het kader van een GPMI als vrijwilliger engageren om een gemeenschapsdienst te volbrengen (voormalig art. 3/1 RMI-Wet). Al verliest die gemeenschapsdienst dan uiteraard ook onmiddellijk zijn louter vrijwillige karakter: het niet volbrengen van de gemeenschapsdienst betekent automatisch ook een schending van het GPMI en kan dus leiden tot een verlies van het recht op uitkering.

De mogelijkheid om een gemeenschapsdienst op te nemen in het GPMI lokte onmiddellijk heel wat kritiek uit,<sup>12</sup> maar die protesten en kritieken konden de goedkeuring van de Wet Borsus inclusief de bepalingen rond de gemeenschapsdienst niet tegenhouden. Volgens stelde een aantal leden van het platform 'boycot de gemeenschapsdienst' (Boycott Community Service Platform) een beroep tot vernietiging in bij het Grondwettelijk Hof. Het Hof ging niet in op de inhoudelijke argumenten van de verzoekers in verband met de gemeenschapsdienst, maar oordeelde enkel dat niet de federale wetgever, maar de gewesten bevoegd zijn om een gemeenschapsdienst in te voeren.<sup>13</sup> De argumentatie van de federale wetgever dat het hier niet gaat om een tewerkstellingsmaatregel, maar over een vorm van vrijwilligerswerk waarvoor de federale wetgever bevoegd is, werd door het Hof onderuit gehaald (Grondwettelijk Hof 5 juli 2018, nr. 86/2018).

### **3.1.4 De beperking in de tijd van de huurovereenkomsten in de sociale huur**

In 2016 verving de Vlaamse decreetgever de sociale huurcontracten van onbepaalde duur door tijdelijke sociale huurcontracten. Die tijdelijke huurcontracten stootten op veel protest vanuit het middenveld, dat benadrukte dat sociale huisvesting een noodzakelijk middel is om het recht op wonen te realiseren.<sup>14</sup>

Ook die maatregel gaf uiteindelijk aanleiding tot een beroep voor het Grondwettelijk Hof. Het Vlaams Huurdersplatform voerde in dat beroep aan dat het overschakelen naar tijdelijke sociale huurcontracten een inbreuk maakt op de standstill-verplichting van artikel 23 van de Grondwet en op het gelijkheidsbeginsel. Het Hof verwierp beide argumenten. In het bijzonder met betrekking tot de standstill-verplichting maakte het Hof duidelijk dat ongeacht of er daadwerkelijk sprake is van een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau, de achteruitgang in dit geval verantwoord wordt door een reden van algemeen belang, namelijk de wil van de wetgever om sociale huurwoningen voor te behouden voor zij die het echt nodig hebben en voor zolang zij het nodig hebben (Grondwettelijk Hof 19 juli 2018, nr. 104/2018).

### **3.1.5 De rechter en in het bijzonder het Grondwettelijk Hof als bewaker van de grondrechten**

De drie voorbeelden maken duidelijk dat het Grondwettelijk Hof waakt over onze grondrechten. In tijden van toenemende conditionalisering en afbreuk van rechten is het Grondwettelijk Hof onvermijdelijk een belangrijke actor in de strijd tegen armoede: wanneer wettelijke normen dreigen afbreuk te doen aan grondwettelijk gewaarborgde rechten en vrijheden is een beroep tot vernietiging bij het Grondwettelijk Hof de allerlaatste mogelijkheid om alsnog tegen een aantasting van grondwettelijke rechten en vrijheden op te komen.

De meerwaarde van een beroep tot vernietiging bij het Grondwettelijk Hof ligt bovendien niet enkel in de mogelijke vernietiging van de wetgevende norm. Een beroep tot vernietiging waarborgt de burgers ook dat een onafhankelijke rechter altijd zal luisteren naar hun bezorgdheden over de aantasting van hun grondwettelijke rechten en vrijheden. Bovendien verplicht een procedure voor het Grondwettelijk Hof ook de wetgever om nogmaals te luisteren naar de bezorgdheden van de burgers over de aantasting van hun grondrechten. Zelfs wanneer uiteindelijk blijkt dat geen sprake is van een schending van de Grondwet, is die exclusieve aandacht voor de rechten en vrijheden in onze Grondwet en de bezorgdheden van de burgers daaromtrent waardevol. Het Netwerk tegen Armoede hoopt dan ook dat het Grondwettelijk Hof in de toekomst verder blijft inzetten op de toegankelijkheid van haar hoorzittingen en arresten.

## 3.2 De noodzakelijkheid van een kwalitatief politiek debat

De meerwaarde van een beroep tot vernietiging bij het Grondwettelijk Hof staat buiten kijf. Vanuit het oogpunt van armoedebestrijding moeten we ons er echter goed van bewust zijn dat een debat voor de rechter steeds beperkt is en dat het in geen enkel opzicht een volwaardige vervanger kan zijn voor een kwaliteitsvol politiek debat. We lichten dit kort verder toe.

### 3.2.1 De grenzen van een debat voor de rechter

Een debat voor het Grondwettelijk Hof gaat enkel over de grondwettelijkheid van de wetgevende norm in kwestie. Er is voor het Grondwettelijk Hof geen ruimte voor een debat over of argumenten in verband met de wenselijkheid, opportuniteit of efficiëntie van een maatregel. Bijvoorbeeld, het Grondwettelijk Hof oordeelde dat de invoering van tijdelijke sociale huurcontracten grondwettelijk is, terwijl die voor actoren uit het middenveld en mensen in armoede noch wenselijk, opportuun of efficiënt is. Het Grondwettelijk Hof bewaakt enkel de ondergrens van de rechten en vrijheden gewaarborgd in de Grondwet.

Bovendien, wanneer het Grondwettelijk Hof besluit dat er sprake is van een ongrondwettelijke maatregel, geeft het niet aan welke maatregel er in de plaats moet komen. In het geval van de vernietiging van het remgeld bijvoorbeeld, werd niet aangevoerd welke maatregelen dan wel genomen moeten worden om de gebrekkige toegang tot justitie voor mensen in armoede te verbeteren. Een vernietiging van een wettelijke norm door het Grondwettelijk Hof is dan ook nooit een eindpunt of een definitieve overwinning, maar een herkansing voor het democratische proces. Het Grondwettelijk Hof zet de politieke overheden opnieuw aan het werk.

Tot slot, een debat voor het Grondwettelijk Hof kan alleen oordelen over wetgevende normen die door belanghebbenden aan het Hof worden voorgelegd. Het Hof is dus steeds afhankelijk van de bereidheid (en financiële slagkracht) van die belanghebbenden om hun zaak ook daadwerkelijk aan het Hof voor te leggen. Het Hof kan ook enkel luisteren naar de argumenten die die partijen inroepen en kan niet zelf argumenten voor of tegen ongrondwettelijkheid aandragen. Zo kan het zijn dat een ongrondwettelijke maatregel in eerste instantie toch door de mazen van het net glipt omdat diegenen die belang hebben bij de vernietiging van de maatregel er niet in slagen tijdig een beroep voor het Hof in te dienen of niet de juiste argumenten inroepen.

Al die beperkingen maken duidelijk dat een debat voor een rechter, zoals een debat voor het Grondwettelijk Hof, nooit in de plaats kan komen van het politieke debat. Waar een debat voor een rechter per definitie beperkt is, laat een sterk politiek debat juist een veelheid aan democratische meningen aan bod komen. Waar een debat voor de rechter enkel gaat over het juridische minimum, staan bij een politiek debat juist het doel en de efficiëntie van een maatregel voorop.



### **3.2.2 De noodzakelijkheid van participatie van mensen in armoede in het politieke debat**

De grenzen van het juridische debat maken duidelijk dat een open en kwaliteitsvol politiek debat net een cruciaal onderdeel moet zijn van de strijd tegen armoede. Dat politieke debat moet verder versterkt worden. In de context van de strijd tegen armoede betekent dit dat we verder moeten inzetten op de dialoog met mensen in armoede en de betrokkenheid van mensen in armoede zelf bij de besluitvormingsprocessen die hen aanbelangen. Immers, besluitvorming die beroep doet op participatie en op inzichten van mensen in armoede is betere besluitvorming en leidt tot een effectiever armoedebestrijdingsbeleid.

## **4 Dialoog met mensen in armoede**

Om die redenen proberen het Netwerk tegen Armoede en de verenigingen waar armen het woord nemen dan ook op alle niveaus, lokaal en bovenlokaal, de dialoog aan te gaan met beleidsmakers, opdat ervaringen en expertise van mensen in armoede meegenomen kunnen worden in het beleidsproces. De expertise die het Netwerk tegen Armoede en zijn verenigingen binnenbrengen in de beleidsdialoog is gefundeerd op lange processen waar de individuele ervaringen van mensen in armoede gesmeed worden tot collectieve knelpunten en oplossingen. De dossiers die zo opgebouwd worden, hebben een structurele armoedebestrijding voor ogen waarbij sociale grondrechten van mensen versterkt of opgebouwd worden.<sup>15</sup>

Door de dialoog met mensen in armoede aan te gaan, bouwen mensen in armoede samen met mensen niet in armoede (individuen, organisaties of beleid) kennis op over bepaalde aspecten van armoede. Mensen in armoede weten immers beter dan wie ook hoe het is om in armoede te leven. Zij kunnen, anders dan technici, vanuit de ervaring van de impact van maatregelen op het leven in armoede de keerzijde van een nieuwe maatregel aanvoelen en aantonen. Op die manier ontstaat een gedeelde deskundigheid waarin plaats is voor technische kennis en voor ervaringskennis van mensen in armoede (Netwerk tegen Armoede, 2010).

### **4.1 Instrumenten voor de dialoog met mensen in armoede**

Het is om die reden dat de Vlaamse overheid al een aantal instrumenten gebruikt om de dialoog met mensen in armoede op duurzame wijze binnen te brengen in het beleidsvormingsproces.<sup>16</sup> Zo werden onder andere verticale permanente armoedeoverleggen<sup>17</sup> en armoedetoetsen ontwikkeld. Het verticaal permanent armoedeoverleg wordt per beleidsdomein georganiseerd en heeft als doel beleidsinitiatieven te toetsen aan de ervaringen en expertise van mensen in armoede. Het is een uniek overlegorgaan

waar mensen in armoede rechtstreeks gehoord kunnen worden door de betrokken kabinetten en administraties. Een armoedetoets is een proces waarbij gekeken wordt of een beleidsinitiatief geen negatieve impact heeft op mensen in armoede. Daarnaast kan ook bekeken worden in welke mate een maatregel zo automatisch mogelijk kan ingezet worden. Zowel het Netwerk tegen Armoede en zijn verenigingen als academici zijn betrokken bij de armoedetoets. Op die manier wordt ervaringskennis gekruist met wetenschappelijke kennis.<sup>18</sup>

## 4.2 Dialoog en participatie in de praktijk

Het gebrek aan inzicht over de effecten van de toenemende conditionalisering van rechten toont echter aan dat de stem van mensen in armoede nog onvoldoende gehoord wordt in het besluitvormingsproces en dat de wetgever nog onvoldoende rekening houdt met de inzichten en expertise van mensen in armoede. Hoewel er zeker al een aantal goede participatieve beleidsprocessen lopen, zien we in de praktijk grote verschillen in hoe de participatie in beleid wordt ingevuld. Mensen in armoede hebben soms de indruk dat de contouren al vastliggen, dat er niet geluisterd wordt of dat hun bemerkingen niet au sérieux genomen worden. Kortom, ze ervaren de dialoog soms als een schijnparticipatief proces. Een oprechte participatie van mensen in armoede in het beleid organiseren, vergt dan ook een degelijk participatieproces en oprechte luisterbereidheid.

Aangezien mensen in armoede het niet gewoon zijn het woord te nemen en een andere overlegcultuur en jargon hanteren dan beleidsmakers, is het fundamenteel om taal en ritme aan te passen aan de doelgroep. Om de vertaalslag van wetsvoorstellen te kunnen maken naar mensen in armoede en die samen met hen te analyseren, te becomingtariëren en alternatieven te formuleren, moet ook de nodige tijd voorzien worden om een dergelijk proces te kunnen doorlopen. Een ander cruciaal element dat nog al te vaak vergeten wordt, is de terugkoppeling. Mensen in armoede zien daardoor niet altijd wat er nu precies met hun bijdrage gebeurd is en waarom bepaalde keuzes al dan niet gemaakt zijn.

We mogen daarbij bovendien niet vergeten dat participatie geen doel op zich is, maar een groter goed dient: effectief armoedebestrijdingsbeleid. Niet alleen worden soms de noodzakelijke voorwaarden voor degelijke participatie niet vervuld, in bepaalde politieke dossiers wordt de stem van mensen in armoede wel gehoord, maar bij de uiteindelijke beslissingen genegeerd. In bepaalde dossiers is dialoog zelfs niet mogelijk. De toenemende conditionalisering van rechten is daarvan een symptoom, het onderliggende wantrouwen en individueel schuldmodel ongetwijfeld een van de oorzaken. Bepaalde beleidsmakers gaan inderdaad uit van het primaat van de politiek en nemen te weinig van de inzichten van mensen in armoede mee in hun besluiten. Op die manier lijkt beleidsparticipatie een gevecht tegen de bierkaai en weegt het onvoldoende op de manier waarop men politiek naar armoede kijkt en armoedebeleid wordt vormgegeven.

Het Netwerk tegen Armoede roept dan ook op om de expertise van mensen in armoede te valoriseren en pleit voor een verdere versterking van bovenstaande unieke instrumenten en een voortdurende evaluatie, bijsturing en versterking van participatieprocessen waar ervaringen van mensen in armoede als echte expertise kunnen meetellen. De bovenstaande instrumenten en de manier waarop ze worden ingezet, zijn nog niet perfect, maar zijn wel belangrijk en onmisbaar om een sterk participatief politiek proces te garanderen.

## **5 Conclusie: de strijd tegen armoede mag zich niet laten verengen**

De toenemende conditionalisering van rechten maakt dat mensen in armoede nog meer uitgesloten worden en dat ze nog moeilijker hun rechten kunnen doen gelden. Het wantrouwen ten opzichte van mensen in armoede en de daaruit voortvloeiende visie die dat beleid mee tekent, maakt dat kwetsbare mensen nog meer gestigmatiseerd worden en steeds minder het gevoel hebben mee te tellen in de maatschappij. De strijd tegen armoede is dus pertinent.

De strijd tegen armoede heeft als doel de sociale grondrechten van eenieder te garanderen. Het is logisch dat in tijden van toenemende conditionalisering van (grond)rechten steeds meer energie besteed wordt aan het verzet tegen de afbreuk van rechten via allerlei wegen: maatschappelijk, politiek en desnoods voor de rechter. Dat verzet is belangrijk en cruciaal. Rechten en grondrechten moeten door eenieder gerespecteerd worden, ook door de overheid.

Toch maakt het bovenstaande duidelijk dat een louter verzet tegen de afbreuk van rechten nooit kan leiden tot een effectieve realisatie van de sociale grondrechten. Een debat voor een rechter of een te beperkt politiek debat kan nooit leiden tot echte oplossingen. In dergelijke procedures zijn beide partijen enkel bezig met argumenten voor het eigen gelijk en kunnen ze niet nadenken over oplossingen. Om échte oplossingen te bedenken voor het probleem van armoede en sociale uitsluiting – en dat zou toch de enige ambitie moeten zijn van al wie zich engageert voor de strijd tegen armoede – is er nood aan een open en politiek proces en een diepgaande dialoog met mensen in armoede. Complexe problemen vragen complexe oplossingen en dus een echte ideeënuitswisseling samen met mensen in armoede over wat de meest gepaste maatregel zou zijn om een bepaald doel te bereiken. De toenemende druk door de toenemende conditionalisering en het onderliggende wantrouwen mag de ambities van de strijd tegen armoede niet fnuiken en mag onze inzet voor en geloof in een open politiek debat niet verminderen. Mensen in armoede moeten gezien worden als partner en niet als probleem. Het Netwerk tegen Armoede roept de volgende regering dan ook op om verder in te zetten op een open participatief politiek proces en is meer dan bereid om samen te zoeken naar de beste manieren om participatie aan het beleid te organiseren om zo een effectiever armoedebestrijdingsbeleid te kunnen realiseren.

## Noten

1. Voor een bijzonder interessant kwalitatief onderzoek bij kwetsbare mensen naar dit fenomeen verwijzen we naar een studie van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in Brussel (2016). *Inzichten in non take-up van de sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest, Brussels armoederapport 2016*. Brussel: Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-hoofdstad. Geraapleegd via [http://www.ccc-ggc.irisnet.be/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/thematisch\\_rapport\\_nl\\_2016.pdf](http://www.ccc-ggc.irisnet.be/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/thematisch_rapport_nl_2016.pdf).
2. Voor cijfers van het ACV, zie onder andere <https://www.acv-online.be/Images/ACV-vakbeweging-870-artikel-re-integratie-te-weinig-aangepast-werk-tcm183-423315.pdf>.
3. Huurcontracten konden voorheen ook al worden opgezegd wanneer de huurder drie jaar op rij een hoger inkomen dan de huidige inkomensgrens had. Er zijn echter geen cijfers over hoe dat werd toegepast, al vermoeden we dat dit eerder uitzonderlijk was. De bovengrenzen zijn nu ook aangepast: van 200% van de inkomensgrens naar 125%. Wie een hoger inkomen heeft, betaalt bovendien ook meer huur.
4. Op het moment van schrijven werd het zomerakkoord net gesloten.
5. Knack Online 4 februari 2015 'N-VA legt uitdovende werkloosheidsuitkering opnieuw op tafel, CD&V schiet voorstel af' <http://www.knack.be/nieuws/belgie/n-va-legt-uitdovende-werkloosheidsuitkering-opnieuw-op-tafel-cd-v-schiet-voorstel-af/article-normal-530459.html>.
6. Voor uitgebreide standpunten verwijzen we naar onze website: [www.netwerktegenarmoede.be](http://www.netwerktegenarmoede.be).
7. Daarnaast bestaat er uiteraard ook de mogelijkheid voor de hoven en de rechtbanken om pre-judiciële vragen te stellen aan het Hof, maar die procedure is in deze context minder relevant.
8. Al gaf de minister van Justitie in het parlement aan dat "de regering verkiest om niet te spreken over een remgeld aangezien het niet de bedoeling is om een rem te zetten op de gerechtelijke procedures die worden ingesteld door rechtzoekenden die daarvoor gegronde redenen hebben." (Verslag namens de commissie voor justitie bij het wetsontwerp tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand, Parl. St. Kamer 2015-16, 1819/003, 30).
9. De Memorie van Toelichting geeft uitdrukkelijk aan dat het ingevoerde remgeld beoogt "de rechtzoekende te responsabiliseren teneinde te voorkomen dat die onnodige procedures zou instellen" (Memorie van toelichting bij de wet van 6 juli 2016 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand, Parl. St. Kamer 2018-19, nr; 1819/001, 5 en Verslag namens de commissie voor justitie bij het wetsontwerp tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand, Parl. St. Kamer 2015-16, 1819/003, 7).
10. Zie onder andere de oprichting van het platform Recht voor iedereen en de input tijdens de parlementaire hoorzittingen van zowel het Platform als de Orde van Vlaamse Balies (Verslag namens de commissie voor justitie bij het wetsontwerp tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand, Parl. St. Kamer 2015-16, 1819/003, 55, 62 en 72).
11. Advies van de Raad van State bij de wet van 6 juli 2016 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand, Parl. St. Kamer 2015-16, 1819/001, 45).
12. Zie: [http://www.samenlevingsopbouw.be/images/sov/pdf/NIEUWSrubriek/20180424\\_boycot\\_tegen\\_gemeenschapsdienst.pdf](http://www.samenlevingsopbouw.be/images/sov/pdf/NIEUWSrubriek/20180424_boycot_tegen_gemeenschapsdienst.pdf). Heel wat verenigingen en vakbonden bundelden hun oppositie tegen de wet in het platform 'boycott de gemeenschapsdienst'. Die oppositie is de wetgever niet ontgaan, want de parlementaire voorbereidingen maken melding van de kritiek van de armoedeorganisaties (Parl. Voorb. eerste verslag p. 14, 18 en 36).
13. Aangezien de gewesten krachtens art. 6, § 1, IX, 2°/1 BWHI bevoegd zijn voor "de tewerkstelling van personen die het recht op maatschappelijke integratie of het recht op financiële maatschappelijke hulp genieten."
14. Zie een nota van het Netwerk tegen Armoede: [http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/140903\\_tijdelijkehuur.pdf](http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/140903_tijdelijkehuur.pdf); zie ook de actie "zeker wonen = thuis komen" van het huurdersplatform: <https://huurdersplatform.be/hb/campagne-gaat-start-zeker-wonen-thuis-komen/>, zie ook: <http://huurdersplatform.be/hb/actualiteit-hb/wordt-sociale-huisvesting-hart-getroffen/>
15. Voor uitgebreide standpunten en dossiers verwijzen wij graag naar onze website: [www.netwerktegenarmoede.be](http://www.netwerktegenarmoede.be).

16. Ook andere overheden in België kennen vormen van ex-ante evaluaties, daar zijn niet altijd mensen uit de doelgroep zelf bij betrokken. Voor meer info over de andere instrumenten, zie Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2018). *Ex ante analyse van de impact van regelgeving op armoede: aandachtspunten om het instrument te versterken*. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.
17. Naast de verticale permanente overleggen werd ook een horizontaal permanent armoedeoverleg in het leven geroepen. Voor meer info zie: <https://armoede.vlaanderen.be/node/29>.
18. Voor meer info en voorbeelden van armoedetoetsen zie: [www.armoedetoets.be](http://www.armoedetoets.be).



**DEEL 3**

**ARMOEDE  
EN SOCIALE  
UITSLUITING  
ONTCIJFERD**





## Hoofdstuk 1

# Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd

Jill Coene

Het *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting* wil opnieuw de traditie opnemen om de vinger aan de pols te houden op het vlak van de belangrijkste cijfers inzake armoede en armoedebestrijding. We presenteren een overzicht van indicatoren die rechtstreeks of onrechtstreeks een beeld geven van de situatie. De vertrouwde lezer van het Jaarboek zal opmerken dat we kozen voor een sterke actualisering van het statistische hoofdstuk uit het verleden.

## 1 Armoede en sociale uitsluiting in België en de Europese Unie

In 2010 lanceerde de Europese Unie de Europa 2020-strategie voor “slimme, duurzame en inclusieve groei” om te herstellen van de economische en financiële crisis (Europese Commissie, 2010). Een van de pijlers van die strategie is om tegen 2020 vijf ambitieuze doelstellingen te realiseren op het vlak van werkgelegenheid, innovatie, onderwijs, sociale samenhang en klimaat/energie. Specifiek op het vlak van sociale samenhang is de doelstelling om tegen 2020 het aantal personen dat wordt getroffen door armoede of sociale uitsluiting te doen dalen met minstens 20 miljoen (ten opzichte van het referentiejaar 2008). Iedere EU-lidstaat moet eigen doelstellingen formuleren die bijdragen tot de realisatie van die ambitie. Het ‘risico op armoede of sociale uitsluiting’ wordt gemeten aan de hand van drie indicatoren: het ‘relatieve armoederisico’, ‘ernstige materiële deprivatie’ en een ‘zeer lage werkintensiteit’. In dit hoofdstuk bekijken we enkele kerncijfers voor België, Vlaanderen en de Europese Unie.

Sinds 2003 wordt de EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions)-enquête als belangrijkste bron gehanteerd voor de monitoring van armoede en sociale uitsluiting. De EU-SILC is een longitudinaal onderzoek waarbij de verschillende Europese lidstaten jaarlijks data verzamelen inzake inkomens en levensomstandigheden. In België staat de Algemene Directie Statistiek (FOD economie) in voor de uitvoering van de EU-SILC, in Europa wordt die gecoördineerd door Eurostat.

De enquête wordt afgenomen bij een steekproef van de bevolking (in België gaat het om ongeveer 6.000 huishoudens). Men koos voor een roterend panel, waarbij huishoudens gedurende 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, moet men deze cijfers met de nodige omzichtigheid benaderen, vooral als er naar subcategorieën wordt onderverdeeld (bijvoorbeeld leeftijd). Bovendien worden enkel privéhuishoudens uit het Rijksregister bevestigd, waardoor sommige groepen niet voorkomen in de enquête. Zo worden personen die leven in collectieve instellingen (zoals kloostergemeenschappen, gevangissen) niet bevestigd, maar zijn ook personen zonder wettige verblijfsvergunning en dak- en thuislozen niet opgenomen. Steekproefdata gaan steeds gepaard met een zekere foutenmarge. Gegevens geven dus vooral trends weer, die in een tijdreeks over de jaren duidelijk worden. De inkomensgegevens hebben steeds betrekking op het jaar voorafgaand aan de enquête, terwijl de overige data (bijvoorbeeld over tewerkstelling) betrekking hebben op het enquêtejaar. Op dit ogenblik beschikken we over de volledige resultaten van de EU-SILC 2016 (inkomens 2015), aangevuld met de eerste voorlopige cijfers van EU-SILC 2017 (inkomens 2016).

## 1.1 Het relatieve armoederisico

Om armoede te meten, maakt men doorgaans gebruik van het 'relatieve armoederisico'. Die indicator meet het aandeel van de bevolking dat leeft in een gezin met een huishoudinkomen onder een bepaalde inkomensgrens. In Europees vergelijkend onderzoek wordt die grens vastgelegd op 60% van het 'nationaal mediaan beschikbaar equivalent huishoudinkomen'. Het mediaan inkomen is het inkomen dat, na rangschikking van alle inkomens van laag naar hoog, precies in het midden ligt. Het beschikbaar huishoudinkomen is het inkomen van alle gezinsleden, na aftrek van belastingen en sociale bijdragen, maar met inbegrip van sociale uitkeringen en andere financiële voordelen. Dat nationaal mediaan beschikbaar inkomen wordt omgerekend naar een 'equivalent' inkomen, via toepassing van de gemodificeerde OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling)-equivalentieschaal. Op die manier wordt het inkomen vergelijkbaar tussen gezinnen met een verschillende grootte en gezinssamenstelling. De gemodificeerde OESO-equivalentieschaal is als volgt: de eerste volwassene in een gezin krijgt een waarde van 1, iedere bijkomende volwassene krijgt een waarde van 0,5 en ieder kind jonger dan 14 jaar krijgt een waarde van 0,3. De volgende paragraaf zal die berekening verduidelijken.

Het mediaan beschikbaar huishoudinkomen in België bedroeg € 22.784 op jaarbasis in 2016 (SILC 2017). 60% daarvan is € 13.670 per jaar of afgerond € 1.139 per maand. Dat is de armoederisicogrens voor een alleenstaande. Wie als alleenstaande een inkomen heeft onder die grens, wordt beschouwd als arm. Met toepassing van de gemodificeerde OESO-equivalentieschaal is de armoederisicogrens voor een gezin dat bestaat uit twee volwassenen en twee kinderen € 2.392 per maand. Dat bedrag wordt verkregen door de

grens voor alleenstaanden te vermenigvuldigen met een factor 2,1 ((€ 13.670\*2,1)/12 = € 2.392 per maand). De factor 2,1 is de optelsom van 1 (de eerste volwassene) + 0,5 (de tweede volwassene) + 0,3 (het eerste kind) + 0,3 (het tweede kind).

Volgens die berekeningswijze leefde in 2017 15,9% van de Belgische bevolking in een gezin met een inkomen onder de armoederisicogrens (AG 1). Als we rekening houden met het 95%-betrouwbaarheidsinterval (omdat het over steekproefdata gaat), kunnen we met 95% zekerheid stellen dat het armoederisico in België tussen 14,5% en 17,3% ligt. Dat komt neer op ongeveer 1.798.000 Belgen. In het Vlaamse Gewest heeft anno 2017 9,8% van de bevolking (circa 640.000 personen) een verhoogd risico op inkomensarmoede, waarbij we met 95% zekerheid kunnen stellen dat dit cijfer ligt tussen 8,1% en 11,5% (Statistiek Vlaanderen, 2018a). In het Waalse Gewest ging het in 2017 om 21,2% van de bevolking (met 95% zekerheid tussen 17,6% en 24,8%). Cijfers voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zijn minder betrouwbaar vanwege een kleine steekproef (met een grote foutenmarge). Het relatieve armoederisico bedraagt er naar schatting iets meer dan 30%. Geïnteresseerden kunnen terecht op de website van het Observatorium voor de Gezondheid en Welzijn van Brussel Hoofdstad, dat elk jaar een Brusselse Welzijnsbarometer met relevante statistieken presenteert (zie <http://www.ccc-ggc.brussels/nl/observatbru/accueil>).

Naar leeftijd vinden we in België het hoogste armoederisico bij kinderen en jongeren jonger dan 18 jaar en bij jongeren van 18-24 jaar. In Vlaanderen zijn de 65-plussers de grootste risicogroep, maar het armoederisico van die groep daalt al enkele jaren op rij. Naar huishoudtype hebben personen die leven in een eenoudergezin het grootste armoederisico, gevolgd door de alleenstaanden en gezinnen met drie of meer kinderen. Tewerkstelling vormt een belangrijke bescherming tegen armoede, maar toch leeft 5,0% van de werkenden in België in armoede. Bij de werklozen loopt dat op tot 49,1%. Het armoederisico daalt met het opleidingsniveau. Eigenaars hebben een lager armoederisico dan huurders. Personen geboren buiten de Europese Unie hebben een veel hoger armoederisico dan personen geboren in de EU of in België. Tabel AG 1 presenteert voor het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest enkel afgeronde cijfers, aangezien de steekproefaantallen lager liggen en de cijfers daardoor aan een grotere foutenmarge onderhevig zijn.

Kijken we naar de langdurige (persistente) armoede (niet in tabel), dan blijkt 10,8% van de Belgische bevolking zowel in 2016 (SILC 2017) als in minstens twee van de drie voorgaande jaren een inkomen onder de armoedegrens te hebben. In vergelijking met 2008 is dat een toename met 1,8 procentpunten (toen 9,0%). 14,4% van de kinderen jonger dan 18 jaar leefde in persistente armoede, bij de 65-plussers was dat 8,9%.

**AG 1.** Relatief armoederisico, percentages naar geslacht, leeftijd, huishoudtype, activiteitsstatus (bevolking 16+), opleidingsniveau (bevolking 18+), woningbezit en geboorteland (bevolking 18+)<sup>1</sup>, België, Vlaams Gewest (EU-SILC 2017) en Waals Gewest (EU-SILC 2016).

	België	Vlaams Gewest	Waals Gewest
<b>Totaal</b>	15,9	9,8	19,4
<b>Geslacht</b>			
Man	14,9	9	18
Vrouw	16,9	11	21
<b>Leeftijd</b>			
0-17 jaar	18,6	10	21
18-24 jaar	21,5	12	26
25-49 jaar	14,0	7	18
50-64 jaar	13,9	9	19
65 jaar en ouder	16,0	14	18
<b>Huishoudtype</b>			
Alleenstaande	21,9	16	31
Twee volwassenen (minstens 1 >65 jaar)	14,8	14	13
Twee volwassenen (beide <65 jaar)	8,9	6	14
Eenoudergezin	39,7	30	46
Twee volwassenen en één kind	12,7	8	14
Twee volwassenen, twee kinderen	8,5	3	12
Twee volwassenen, drie of meer kinderen	19,1	9	19
<b>Activiteitsstatus</b>			
Werkenden	5,0	3	6
Werklozen	49,1	38	51
Gepensioneerden	13,7	12	16
Andere inactieven	32,7	20	38
<b>Opleidingsniveau<sup>2</sup></b>			
Laaggeschoold	27,5	21	29
Middengeschoold	14,3	8	20
Hooggeschoold	6,4	4	8
<b>Woningbezit<sup>3</sup></b>			
Eigenaar	8,8	6	10
Huurder	36,4	26	45
<b>Geboorteland<sup>1</sup></b>			
Geboren in België	11,4	nb	nb
Geboren in EU	19,4	8	16
Geboren buiten EU	46,3	39	41
<b>Bedrag armoedegrens in euro (60% mediaan)</b>			
Alleenstaande	€ 1.139	€ 1.139	€ 1.115
Koppel, twee afhankelijke kinderen	€ 2.392	€ 2.392	€ 2.341

1. Geboorteland: voor België wordt onderscheid gemaakt tussen geboren in België en geboren in de Europese Unie. Voor Vlaanderen en Wallonië wordt dat onderscheid niet gemaakt, de categorie 'geboren in EU' gaat zowel over personen geboren in België als personen geboren in de EU.
2. Opleidingsniveau: laaggeschoold: hoogstens een diploma lager secundair onderwijs; middengeschoold: hoogstens een diploma hoger secundair onderwijs of een diploma postsecundair niet-hoger onderwijs; hooggeschoold: minstens een diploma hoger onderwijs.
3. Woningbezit: eigenaars: eigenaars met of zonder hypotheeklening, gratis bewoners; huurders: huurders op private en sociale huurmarkt.

**Bron:** België: Eurostat en Statbel, o.b.v. EU-SILC 2017; Vlaams Gewest: Statistiek Vlaanderen o.b.v. EU-SILC 2017; Waals Gewest: eigen berekeningen o.b.v. EU-SILC 2016.

Zonder het socialezekerheidssysteem (inclusief pensioenen) zou het armoederisico veel hoger liggen, namelijk 43,8% in België. Ook al liggen veel minimumuitkeringen onder de armoederisicogrens (zie verder), een aanzienlijk deel van de bevolking wordt door onze sociale zekerheid wel uit de armoede gehouden.

De Europese armoederisicogrens ligt op 60% van het nationaal mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen. Naargelang de hoogte van het inkomen kan een gezin dus als 'niet-arm' worden geteld, ook al heeft het een inkomen dat maar enkele euro's boven die grens ligt. Om die tekortkoming te ondervangen, kunnen we de grens verruimen tot 70% van het nationaal mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen. Op basis van die drempel zou 25,4% van de bevolking in België als 'arm' worden geclassificeerd (op basis van de SILC 2017). Omgekeerd kunnen we ook een beeld vormen van de diepte van de inkomensarmoede: welk aandeel van de bevolking moet rondkomen met een inkomen dat maar 50% of zelfs 40% van het nationaal mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen bedraagt? In het eerste geval gaat het om 8,3% van de Belgen, in het tweede geval om 3,4%.

Ook de relatieve mediane armoederisicokloof leert ons iets over de diepte van de armoede. Die indicator geeft het verschil tussen het mediaan equivalent beschikbaar inkomen van personen onder de armoedegrens en de armoedegrens zelf, uitgedrukt als een percentage van die armoedegrens. In België bedraagt die kloof 17,7%. Concreet betekent dit dat de helft van de mensen onder de armoedegrens een inkomen heeft van niet meer dan € 937 (in het geval van een alleenstaande).

Een belangrijke aanvulling bij de relatieve armoedecijfers in tabel AG 1 is tabel AG 2. Die geeft de samenstelling van de bevolking naar achtergrondkenmerken, zowel voor de gehele bevolking als voor de populatie mensen in armoede en niet in armoede, in 2016. De cijfers moeten met de nodige omzichtigheid bekeken worden, aangezien de groep mensen in armoede een kleiner aandeel uitmaakt van de steekproef en bijgevolg grotere foutenmarges kent. Alleenstaanden, eenoudergezinnen en grote gezinnen zijn oververtegenwoordigd in de populatie mensen in armoede, net als vrouwen en laaggeschoolden. Als we kijken naar de activiteitsstatus van mensen in armoede (het gaat hier over de zelfgerapporteerde huidige activiteitsstatus), zien we dat de meerderheid werk heeft, gepensioneerd is of een studie, opleiding of onbetaalde stage volgt. 30,5% is inactief, een veel hoger percentage dan in de totale bevolking. Bijna 9% daarvan geeft aan permanent ongeschikt te zijn voor werk door zijn of haar gezondheid, 14% zegt huishoudelijke taken en zorgtaken op te nemen (niet in tabel). 13,7% van de mensen in armoede is werkloos. Ook dat aandeel is hoger dan in de totale bevolking. Als we rekening houden met het opleidingsniveau, waarbij meer dan de helft van de groep mensen in armoede laaggeschoold is, en de tewerkstellingskansen van laaggeschoolden (zie bijvoorbeeld § 6.1), dan wordt duidelijk dat dit een uitdaging vormt.

**AG 2.** De samenstelling van de populatie mensen in relatieve armoede (o.b.v. 60%-armoedegrens), de populatie mensen niet in relatieve armoede en de totale populatie naar geslacht, leeftijd, gezinstype, zelfgerapporteerde activiteitsstatus en opleidingsniveau (in %), België, 2016.

	Mensen in armoede	Mensen niet in armoede	Totale bevolking
<b>Geslacht</b>			
Man	45,8	49,8	49,1
Vrouw	54,2	50,2	50,9
<b>Leeftijd</b>			
0-17 jaar	23,5	19,8	20,4
18-24 jaar	11,0	7,7	8,2
25-49 jaar	28,8	33,9	33,1
50-64 jaar	18,4	20,2	20,0
65+	18,2	18,4	18,3
<b>Gezinstype</b>			
Alleenstaande	20,7	13,6	14,7
Twee volwassenen (beide <65 jaar)	8,0	13,6	12,8
Twee volwassenen (minstens 1 >65 jaar)	10,4	12,3	12,0
Eenoudergezin	15,3	4,0	5,7
Twee volwassenen, één kind	7,7	10,4	10,0
Twee volwassenen, twee kinderen	8,2	16,9	15,5
Twee volwassenen, drie of meer kinderen	16,0	12,3	12,9
Ander gezinstype	13,8	16,8	16,3
<b>Activiteitsstatus</b>			
Werkend	18,2	53,2	47,9
Werkloos	13,7	4,0	5,4
Gepensioneerd	23,2	26,2	25,7
Studie, stage	14,4	8,5	9,4
Inactief	30,5	8,1	11,5
<b>Opleidingsniveau<sup>1</sup></b>			
Laaggeschoold	51,1	25,9	29,7
Middengeschoold	33,2	35,8	35,4
Hooggeschoold	15,7	38,4	34,9

1. Opleidingsniveau: laaggeschoold: hoogstens een diploma lager secundair onderwijs; middengeschoold: hoogstens een diploma hoger secundair onderwijs of een diploma postsecundair niet-hoger onderwijs; hooggeschoold: minstens een diploma hoger onderwijs.

Bron: EU-SILC 2016, eigen berekeningen.

## 1.2 Ernstige materiële deprivatie

Een huishouden leeft in ernstige materiële deprivatie als het volgens de referentiepersoon minstens vier van volgende negen items moet missen vanwege financiële redenen: één week vakantie buitenshuis per jaar, een maaltijd met vis, vlees, kip of vegetarisch alternatief om de twee dagen, een wasmachine, een kleuren-tv, een telefoon/gsm, een auto, de rekeningen voor huur, hypotheek, nutsvoorzieningen of andere aankopen kunnen betalen, het huis degelijk kunnen verwarmen, een beperkte onverwachte financiële uitgave kunnen doen (waarvan het bedrag gelijk is aan de armoederisicodrempel in jaar n-2). Anno 2017 leeft 5,1% in België in een gezin dat zeer ernstig materieel gedepriiveerd is (zie AG 3, § 1.4). In het Vlaamse Gewest is dat 2,0%.

### 1.3 Zeer lage werkintensiteit

De werkintensiteit wordt berekend voor de bevolking van 0 tot 59 jaar. Die indicator is gebaseerd op 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 totale aantal maanden dat zij theoretisch gewerkt zouden kunnen hebben. Van een zeer lage werkintensiteit is sprake wanneer die verhouding kleiner is dan 20% (of 0,2). Een gezin waar niemand werkt, heeft bijvoorbeeld een werkintensiteit van 0; een koppel waar beide partners voltijds werken, heeft een werkintensiteit van 1 (of 100%). Anno 2017 leeft 13,5% van de Belgen in een gezin met een zeer lage werkintensiteit (ook 'werkarm gezin' genoemd) (zie AG 3, § 1.4). In Vlaanderen is dat 8,5%.

### 1.4 Armoede of sociale uitsluiting

Tabel AG 3 presenteert de evolutie van de drie bovengenoemde indicatoren: het relatieve armoederisico of *at risk of poverty* (AROP), de ernstige materiële deprivatie of *severe material deprivation* (SMD) en de zeer lage werkintensiteit of *low work intensity* (LWI). Het gaat om indicatoren die een rol spelen binnen de Europese Europa 2020-strategie (zie de inleiding van dit Jaarboek en hoofdstuk 2). Er blijkt nagenoeg geen significante evolutie van het armoederisico tijdens de voorbije elf jaar. Ook wat de ernstige materiële deprivatie en de zeer lage werkintensiteit betreft, is er sprake van stabiliteit. In de inleiding van dit Jaarboek tonen we aan dat achter die stabiliteit bij de gehele bevolking aanzienlijke verschuivingen hebben plaatsgevonden tussen verschillende groepen (zo daalde bijvoorbeeld het armoederisico van ouderen, terwijl het bij kinderen toenam). Tabel AG 3 bevat ook de evolutie van de gecombineerde indicator 'risico op armoede of sociale uitsluiting' (*at risk of poverty or social exclusion* of AROPE): het gaat om personen die leven in een gezin met een inkomen onder de armoederisicogrens, en/of dat ernstig materieel gedepriveerd is, en/of dat een zeer lage werkintensiteit heeft. In België woonde 20,3% van de bevolking in 2017 in zo'n gezin, in Vlaanderen was dat 13,5%. In de inleiding van dit Jaarboek geven we ter vergelijking ook de absolute aantallen weer en bekijken we of België en Vlaanderen hun vooropgestelde doelstellingen van de Europa 2020-strategie hebben behaald.

Tabel AG 4 biedt een overzicht van deze EU2020-indicatoren voor België en de buurlanden. De eerste drie kolommen presenteren de afzonderlijke indicatoren, de laatste kolom toont de gecombineerde indicator. Het gaat om gegevens van de EU-SILC 2017, het armoederisico slaat dus op inkomensjaar 2016, de overige twee indicatoren hebben betrekking op het jaar van de enquête (2017). De tabel rangschikt de lidstaten van laag naar hoog wat de gecombineerde indicator betreft. Voorafgaandelijk moeten we opmerken dat elke lidstaat een eigen armoedegrens heeft op basis van nationale inkomens. De levensstandaard in de lidstaten loopt uiteraard sterk uiteen. Zo bedroeg de armoederisicogrens anno 2017 in Roemenië € 1.645 op jaarbasis, tegenover € 13.670 in België en € 21.645 in Luxemburg.

**AG 3.** Relatieve armoederisico (AROP), ernstige materiële deprivatie (SMD), zeer lage werkintensiteit (LWI, bevolking 0-59 jaar) en risico op armoede of sociale uitsluiting (AROPE) (in %), België en Vlaams Gewest, 2007-2017.

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
AROP	België	15,2	14,7	14,6	14,6	15,3	15,3	15,1	15,5	14,9	15,5	15,9
	Vlaams G	10,9	10,1	10,1	10,4	9,8	11,0	10,8	11,1	10,3	10,5	9,8
SMD	België	5,7	5,6	5,2	5,9	5,7	6,3	5,1	5,9	5,8	5,5	5,1
	Vlaams G	2,0	2,7	2,1	1,6	2,9	3,4	2,7	2,5	3,1	2,9	2,0
LWI	België	13,8	11,7	12,3	12,7	13,8	13,9	14,0	14,6	14,9	14,6	13,5
	Vlaams G	9,9	7,7	8,0	7,7	8,6	8,8	8,9	9,7	9,7	9,5	8,5
AROPE	België	21,6	20,8	20,2	20,8	21,0	21,6	20,8	21,2	21,1	20,7	20,3
	Vlaams G	15,9	15,2	14,5	14,7	15,0	16,0	15,4	15,3	15,0	14,5	13,5

Bron: Vlaams Gewest: Statistiek Vlaanderen, België: Eurostat, o.b.v. EU-SILC 2007-2017.

**AG 4.** EU2020-indicatoren (in %), 2017.

	Armoederisico	Ernstige materiële deprivatie	Zeer lage werk-intensiteit	Risico op armoede of sociale uitsluiting
Tsjechië	9,1	3,7	5,5	12,2
<b>Vlaams Gewest</b>	9,8	2,0	8,5	13,5
Finland	11,5	2,1	10,7	15,7
Slowakije	12,4	7,0	5,4	16,3
Nederland	13,2	2,6	9,5	17,0
Frankrijk	13,3	4,1	8,1	17,1
Slovenië	13,3	4,6	6,2	17,1
Denemarken	12,4	3,1	10,0	17,2
Zweden	15,8	1,1	8,8	17,7
Oostenrijk	14,4	3,7	8,3	18,1
Duitsland	16,1	3,4	8,7	19,0
Malta	16,8	3,3	6,7	19,2
Polen	15,0	5,9	5,7	19,5
<b>België</b>	15,9	5,1	13,5	20,3
Luxemburg	18,7	1,2	6,9	21,5
Verenigd Koninkrijk <sup>1</sup>	15,9	5,2	11,3	22,2
EU28	16,9	6,9	9,3	22,5
Portugal	18,3	6,9	8,0	23,3
Estland	21,0	4,1	5,8	23,4
Ierland <sup>1</sup>	16,6	6,5	18,2	24,2
Cyprus	15,7	11,5	9,4	25,2
Hongarije	13,4	14,5	6,6	25,6
Kroatië	20,0	10,3	12,2	26,4
Spanje	21,6	5,1	12,8	26,6
Letland	22,1	11,3	7,8	28,2
Italië	20,3	10,1	11,8	28,9
Litouwen	22,9	12,4	9,7	29,6
Griekenland	20,2	21,1	15,6	34,8
Roemenië	23,6	19,7	6,9	35,7
Bulgarije	23,4	30,0	11,1	38,9

1. Cijfers Ierland en VK o.b.v. EU-SILC 2016.

Bron: Eurostat o.b.v. EU-SILC 2017.



België behaalt een dertiende plaats met een risico op armoede of sociale uitsluiting van 20,3%. Dat heeft te maken met het relatief grote aandeel personen (0-59 jaar) in gezinnen met een zeer lage werkintensiteit (13,5%); enkel Ierland en Griekenland presteren nog slechter. Voor het armoederisico (15,9%) staat België op de dertiende plaats. Voor de indicator ernstige materiële deprivatie presteert België opnieuw middelmatig met een veertiende plaats (5,1%). In vergelijking met de EU28 liggen alle indicatoren in ons land lager, met uitzondering van de zeer lage werkintensiteit. Het Vlaamse Gewest scoort over de hele lijn beter dan België als geheel. Het behaalt een tweede plaats wat risico op armoede of sociale uitsluiting betreft, en ook wat armoederisico betreft. Op het vlak van ernstige materiële deprivatie behaalt het Vlaamse Gewest nog een derde plaats, maar voor zeer lage werkintensiteit zakken we dieper weg in het peloton (naar een 14<sup>e</sup> plaats).

## 1.5 Kinderarmoede

Zoals bleek uit tabel AG 1 hebben kinderen jonger dan 18 jaar een hoog armoederisico. Hetzelfde geldt voor personen die leven in eenoudergezinnen of in gezinnen met drie of meer kinderen. Vandenbroucke en Vinck (2013) toonden eerder aan dat de werkintensiteit van een huishouden een belangrijke verklaring is voor het armoederisico. In België leven veel kinderen in een gezin dat zeer werkarm is (werkintensiteit van 20% of minder), waarvan een groot aandeel in Wallonië. Bovendien worden die gezinnen in België meer dan elders geconfronteerd met een hoog armoederisico. Tegelijkertijd worden kinderen in werkrijke gezinnen (werkintensiteit van 55% of meer) in België minder vaak met armoede geconfronteerd dan in andere EU15-landen (Vandenbroucke & Vinck, 2013).

In dit hoofdstuk bekijken we een andere bron om kinderarmoede te meten: de kansarmoede-index van Kind en Gezin. Tijdens hun contacten met gezinnen (bijvoorbeeld via huisbezoeken) gaan de verpleegkundigen en gezinsondersteuners van Kind en Gezin na of er signalen zijn van kansarmoede. Dat doen ze aan de hand van zes criteria: het maandinkomen van het gezin, de opleiding van de ouders, het stimulatie-niveau van de kinderen, de arbeidssituatie van de ouders, de huisvesting en de gezondheid. Wanneer een gezin zwak scoort op drie of meer criteria, spreekt Kind en Gezin over kinderen geboren in kansarmoede. De registratie gebeurt eenmalig (meestal in de eerste maanden na de geboorte) en steunt dus op een momentopname.

Van die zes criteria spelen vooral het inkomen (87,0%), het opleidingsniveau (82,7%) en de werksituatie (80,3%) van de ouders een grote rol (Kind en Gezin, 2018). Bij 60,6% van de kinderen werden (minstens) die drie socio-economische criteria samen als onvoldoende beoordeeld. 55,4% van de kinderen in kansarmoede heeft een gebrekkige huisvestingssituatie. Gezondheidsproblemen (29,4%) en een laag stimulatie-niveau (25,9%) zijn de minst voorkomende criteria bij kinderen in kansarmoede.

De kansarmoede-index voor het Vlaamse Gewest voor jaar X wordt als volgt berekend: (het aantal kinderen geboren in jaar X, X-1 en X-2 in een gezin dat leeft in kansarmoede

en dat woont in het Vlaamse Gewest op 31 december van het jaar X), gedeeld door (het totale aantal kinderen geboren in die drie jaar en dat woont in het Vlaamse Gewest op 31 december van het jaar X), uitgedrukt in procent. Door de 'rollende' berekening van de index werken kansarmoedecijfers uit een bepaald geboortjaar drie jaar door op de index. De kansarmoede-index bedroeg in 2017 13,76% en ligt daarmee 0,94 procentpunten hoger dan de kansarmoede-index van 2016. In vergelijking met 2010 is er sprake van een toename met 5,6 procentpunten (AG 5). Die toename is deels beïnvloed door de (sterkere) stijging van de kansarmoede-index bij kinderen met een moeder van niet-Belgische origine. Zo bedroeg die index 33,5% voor kinderen waarvan de moeder bij haar geboorte niet de Belgische nationaliteit had, tegenover 6,1% voor kinderen van Belgische moeders in 2017. Ook het aandeel kinderen met een moeder van niet-Belgische origine is de laatste jaren gestegen in Vlaanderen (Kind en Gezin, 2018). In de provincie Antwerpen is de kansarmoede-index het hoogst, terwijl die in Vlaams-Brabant het laagst is.

**AG 5.** Kansarmoede-index (in %), Vlaams Gewest en provincies, 2010-2017.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Antwerpen	11,4	12,5	13,4	14,1	14,3	15,3	16,2	17,6
Limburg	10,1	10,8	11,0	11,2	11,8	12,6	13,8	14,2
Oost-Vlaanderen	7,4	8,8	9,8	11,2	11,6	11,9	12,1	13,0
Vlaams-Brabant	5,5	5,9	5,7	6,1	6,5	7,2	8,0	8,3
West-Vlaanderen	7,2	9,0	10,3	10,8	10,3	10,5	11,7	12,9
Vlaams Gewest	8,6	9,7	10,4	11,2	11,4	12,0	12,8	13,8

Bron: Kind en Gezin.

Als we de Vlaamse gemeenten rangschikken op basis van de kansarmoede-index, zien we dat die het laagst is in Sint-Martens-Latem en Maarkedal (beide Oost-Vlaanderen) en het hoogst in Boom (Antwerpen) en Blankenberge (West-Vlaanderen) (AG 6). In de top tien van gemeenten met de hoogste kansarmoede-index zit weinig evolutie. Zo komen Antwerpen, Blankenberge, Maasmechelen en Genk, maar ook Ronse en Heusden-Zolder regelmatig in dat lijstje naar voren. Bij de top tien van steden en gemeenten met laagste kansarmoede-index is er wat meer beweging, maar het gaat doorgaans over kleine gemeenten. Dat is niet verbazingwekkend, aangezien de kansarmoede zich meer voordoet in steden dan in kleinere gemeenten. De stijging van de index deed zich in alle types gemeenten voor, maar is het grootst in de grootsteden, centrumsteden en regionaalstedelijke rand (Kind en Gezin, 2018). De kansarmoede-index is echter niet geschikt om het succes of falen van beleidsinspanningen (bijvoorbeeld van lokale besturen) aan te tonen, maar is vooral een signaalindicator die aangeeft dat er beleidsinspanningen nodig zijn om die groep kinderen uit kansarmoede te halen (Kind en Gezin, 2018).

**AG 6.** Kansarmoede-index (in %) in de tien steden en gemeenten met hoogste en laagste kansarmoede-index, Vlaams Gewest, 2017.

<b>Top tien hoogste kansarmoede-index</b>		<b>Top tien laagste kansarmoede-index</b>	
Boom	38,6	Sint-Martens-Latem	0,5
Blankenberge	34,5	Maarkedal	0,7
Oostende	34,0	Huldenberg	1,0
Antwerpen	29,6	Overijse	1,1
Genk	29,5	Londerzeel	1,3
Maasmechelen	28,6	Tervuren	1,4
Turnhout	27,3	Sint-Genesius-Rode	1,4
Nieuwpoort	26,1	Kruishoutem	1,5
Mesen	23,5	Oosterzele	1,5
Gent	22,8	Oud-Turnhout	1,7

Bron: Kind en Gezin.

### *Voor meer informatie*

Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium, North Gate – Koning Albert II-laan 16, 1000 Brussel, telefoon: 0800 120 33, mail: [info.stat@economie.fgov.be](mailto:info.stat@economie.fgov.be), website: <http://statbel.fgov.be>.

Kind en Gezin, Hallepoortlaan 27, 1060 Brussel, telefoon: 078 150 100, website: <https://www.kindengezin.be/>.

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, Louizalaan 183, 1050 Brussel, telefoon: 02 552 01 89, website: <http://www.ccc-ggc.brussels/nl>.

Statistiek Vlaanderen, Havenlaan 88 bus 20, 1000 Brussel, telefoon: 02 553 58 17, website: <http://www.statistiekvlaanderen.be>.

## **2 Inkomensverdeling en vermogen**

### **2.1 Inkomensverdeling**

Behalve de meting van armoede is het relevant om te weten hoe de inkomens zijn verdeeld over de bevolking. Een vaak gehanteerde maatstaf voor het meten van inkomensongelijkheid is de ginicoëfficiënt. Bij een totaal gelijke inkomensverdeling krijgt die de waarde 0. Dan beschikt iedereen over een gelijk inkomen. Omgekeerd krijgt de ginicoëfficiënt bij een totaal ongelijke inkomensverdeling – waar het gehele inkomen in handen is van één persoon – de waarde 100. De cijfers in tabel IK 1 zijn afkomstig uit de EU-SILC.

In vergelijking met de buurlanden heeft België de meest gelijke inkomensverdeling. De inkomensongelijkheid in ons land bleef de voorbije jaren stabiel. Ook in het Vlaamse Gewest bedroeg de ginicoëfficiënt in 2017 24,3%.

**IK 1.** De ginicoëfficiënt (op basis van het equivalent beschikbaar inkomen), EU-SILC, België en buurlanden, 2010-2017.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
België	26,6	26,3	26,5	25,9	25,9	26,2	26,3	26,0
Duitsland	29,3	29,0	28,3	29,7	30,7	30,1	29,5	29,1
Frankrijk	29,8	30,8	30,5	30,1	29,2	29,2	29,3	29,3
Luxemburg	27,9	27,2	28,0	30,4	28,7	28,5	31,0 <sup>a</sup>	30,9
Nederland	25,5	25,8	25,4	25,1	26,2	26,7	26,9 <sup>a</sup>	27,1
Verenigd Koninkrijk	32,9	33,0	31,3 <sup>a</sup>	30,2	31,6	32,4	31,5	nb
EU28	30,5	30,8	30,5	30,5	31,0	31,0	30,8	30,3

<sup>a</sup> Breuk in tijdreeks

Bron: Eurostat, EU-SILC.

Uit de EU-SILC kunnen we ook de inkomenskwiëntelverhouding ( $S80/S20$ ) afleiden. Die indicator zet het inkomen van de rijkste 20% van de bevolking af tegen dat van de armste 20%. In België had de rijkste 20% anno 2017 3,8 keer zoveel inkomen als de armste 20%. Dat cijfer bleef vrij stabiel door de jaren heen. In Vlaanderen gaat het om een inkomenskwiëntelverhouding van 3,5. Tabel IK 2 geeft een overzicht van de evolutie van die indicator in België en de buurlanden op basis van de SILC-gegevens.

**IK 2.** De inkomenskwiëntelverhouding (op basis van het equivalent beschikbaar inkomen), EU-SILC, België en buurlanden, 2010-2017.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
België	3,9	3,9	4,0	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8
Duitsland	4,5	4,5	4,3	4,6	5,1	4,8	4,6	4,5
Frankrijk	4,4	4,6	4,5	4,5	4,3	4,3	4,3	4,4
Luxemburg	4,1	4,0	4,1	4,6	4,4	4,3	5,0 <sup>a</sup>	5,0
Nederland	3,7	3,8	3,6	3,6	3,8	3,8	3,9 <sup>a</sup>	4,0
Verenigd Koninkrijk	5,4	5,3	5,0 <sup>a</sup>	4,6	5,1	5,2	5,1	nb
EU28	4,9	5,0	5,0	5,0	5,2	5,2	5,2	5,1

<sup>a</sup> Breuk in tijdreeks.

Bron: Eurostat, EU-SILC.

## 2.2 Vermogensverdeling

Om een beeld te krijgen van de verdeling van vermogens kan men gebruikmaken van de Eurosystem Household Finance and Consumption Survey (HFCS), al biedt die wellicht eerder een onderschatting van de werkelijke situatie. In 2014 werd die survey voor de tweede keer georganiseerd. Twintig Europese landen namen deel. In België werden 2.238 gezinnen bevestigd. De HFCS steunt op het 'nettovermogen': het verschil tussen het totale brutovermogen (financieel vermogen waaronder zicht- en spaarrekeningen, aandelen en obligaties, en reëel vermogen zoals de eigen woning, ander vastgoed, voertuigen, waardevolle voorwerpen) en de totale schulden (bijvoorbeeld hypotheek, kredietlijnen en leningen).

In 2014 werd het totale vermogen van alle Belgische gezinnen geschat op 1.584 miljard euro (Kuypers & Marx, 2017). Het mediaan vermogen werd geschat op € 217.900. Met uitzondering van Luxemburg, bezitten de Belgische gezinnen het hoogste mediaan nettovermogen in Europa. De 25% minst vermogende gezinnen bezitten weinig of geen nettovermogen. Voor de onderste 10% is het vermogen zelfs negatief (hun schulden zijn groter dan hun activa). De 50% minst vermogende gezinnen bezitten 11% van het nettovermogen, de volgende 40% bezit zo'n 46%. De top 10% meest vermogende gezinnen bezitten ongeveer 43%, dat is bijna evenveel als de rest van de bevolking. Het aandeel van de top 5% en top 1% in de nettovermogens bedraagt respectievelijk 30% en 12%. Toch is het nettovermogen in België minder ongelijk verdeeld dan in de meeste andere deelnemende landen.

Tussen 2010 en 2014 is het midden van de vermogensverdeling relatief stabiel gebleven, maar de onderste 10% is in reële termen achteruitgegaan van een vermogen kleiner of gelijk aan € 3.000 (2010) naar € 2.200 (2014). Aan de top van de vermogensverdeling is er sprake van een sterke daling. Wanneer men in 2010 bijvoorbeeld nog € 760.900 (in 2014-prijzen) vermogen moest bezitten om tot de 10% meest vermogenden te behoren, had men in 2014 genoeg aan € 700.500 (Kuypers & Marx, 2017).

### *Voor meer informatie*

Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium, North Gate – Koning Albert II-laan 16, 1000 Brussel, telefoon: 0800 120 33, mail: [info.stat@economie.fgov.be](mailto:info.stat@economie.fgov.be), website: <http://statbel.fgov.be>.

## **3 Sociale zekerheid en bijstand: hoogte van de minimumuitkeringen**

De sociale zekerheid bestaat globaal uit drie stelsels: een stelsel voor werknemers, een stelsel voor zelfstandigen en een stelsel voor ambtenaren. We behandelen in dit deel enkel de eerste twee systemen.

Het stelsel voor werknemers (het grootste) kent zeven takken:

- de rust- en overlevingspensioenen;
- de werkloosheid;
- de arbeidsongevallenverzekering;
- de beroepsziekteverzekering;
- de gezinsbijslag;
- de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen;
- de jaarlijkse vakantie.

De Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) int en beheert de werknemers- en werkgeversbijdragen waarmee de verschillende takken worden gefinancierd (naast die bijdragen wordt de sociale zekerheid ook gefinancierd met algemene belastingsmiddelen). De uitbetaling van de uitkeringen gebeurt door parastatale instellingen: de Federale Pensioendienst (FPD), de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), het Federaal Agentschap voor Beroepsrisico's (FEDRIS), het Federaal Agentschap voor de Kinderbijslag (FAMIFED), het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV) en de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie (RJV). De kinderbijslag is met de zesde staatshervorming overgedragen aan de gewesten, maar voorlopig blijft FAMIFED nog een aantal taken opvolgen.

Zelfstandigen hebben recht op gezinsbijslag, geneeskundige verzorging, een uitkeringsverzekering (voor arbeidsongeschiktheid, invaliditeit, moederschapsuitkering), pensioen en een sociale verzekering in geval van faillissement (overbruggingsrecht). Zij sluiten zich aan bij en betalen sociale bijdragen aan een sociaal verzekeringsfonds voor zelfstandigen of bij de Nationale Hulpkas voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen, beheerd door het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ). Daarnaast hebben zelfstandigen recht op een mantelzorguitkering wanneer ze hun werk tijdelijk stopzetten om de zorg voor een naaste op te nemen en hebben vrouwelijke zelfstandigen na de bevalling recht op dienstencheques voor moederschapshulp.

Het socialezekerheidssysteem is gebaseerd op het begrip 'solidariteit' (bijvoorbeeld tussen werkenden en werklozen, gezonden en zieken, gezinnen met kinderen en gezinnen zonder kinderen, jongeren en ouderen). Die solidariteit is gewaarborgd doordat werkende mensen bijdragen moeten betalen in verhouding tot hun loon, doordat de financiering grotendeels ook gebeurt door de hele gemeenschap en doordat vakbonden, ziekenfondsen en werkgeversorganisaties mee beslissen over verschillende aspecten van het systeem.

De sociale bijstand vormt een residueel vangnet voor diegenen die door de mazen van het socialezekerheidssysteem vallen. Concreet bevat de sociale bijstand het leefloon, de inkomensgarantie voor ouderen (IGO), de gewaarborgde gezinsbijslag en de tegemoetkomingen aan gehandicapten. De bedragen van die sociale bijstandsuitkeringen kunnen we beschouwen als een 'wettelijke armoedegrens'. Onder die grens wordt het volgens de wetgever moeilijk om een bestaanszeker leven op te bouwen of zich maatschappelijk te integreren. De evolutie van die wettelijke armoedegrens is niet afhankelijk van werkelijk gemeten behoeften, maar van politieke besluitvorming.

In dit onderdeel geven we eerst een overzicht van de hoogte van de (minimale) uitkeringsbedragen, waarna we die vergelijken met de relatieve armoederisicogrens (zie 1.1).

### 3.1 Gewaarborgd minimumpensioen en overlevingspensioen

Op 1 april 2016 fuseerden de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP) en de Pensioendienst voor de Overheidssector (PDOS) om samen de FPD te vormen. De FPD staat in voor de

toekenning, de berekening en het beheer van de werknemers- en ambtenarenpensioenen en de IGO, en voor de uitbetaling van die uitkeringen én de zelfstandigenpensioenen.

Een te laag werknemerspensioen kan in sommige gevallen verhoogd worden tot het gewaarborgd minimumpensioen. Elk gewaarborgd minimumpensioen heeft specifieke voorwaarden met betrekking tot de duur van de loopbaan en de intensiteit van tewerkstelling per kalenderjaar, waarbij telkens een streng of een soepel criterium wordt gehanteerd. Als niet aan die voorwaarden wordt voldaan, wordt geen gewaarborgd minimumpensioen toegekend. Als de loopbaan niet volledig is, zal het gewaarborgd minimumpensioen lager liggen. Vanaf 1 augustus 2016 zijn de minimumpensioenen voor zelfstandigen en loontrekkenden gelijkgeschakeld.

In geval van overlijden heeft de langstlevende echtgenoot onder bepaalde voorwaarden recht op een overlevingspensioen. Dat wordt gebaseerd op de loopbaan van de overleden echtgenoot. Vanaf 2015 is de wetgeving over het overlevingspensioen gewijzigd: de langstlevende echtgenoot die jonger is dan 45 jaar (op het moment dat zijn echtgenoot overlijdt en van wie de echtgenoot na 31 december 2014 overlijdt), krijgt niet langer een overlevingspensioen, maar een uitkering die beperkt is in de tijd (de overgangsuitkering). Die wordt toegekend gedurende 12 (zonder kinderlast) of 24 maanden (met kinderlast). Wie al een overlevingspensioen ontving volgens de vroegere wetgeving blijft dat recht behouden.

**SZ 1.** Brutomaandbedragen gewaarborgd minimumpensioen en overlevingspensioen,<sup>1</sup> bedragen vanaf 01/09/2018.

	Alleenstaande	Gezinsbedrag	Overlevingspensioen
Werknemer/Zelfstandige met volledige loopbaan	€ 1.236,55	€ 1.545,20	€ 1.220,02

1. Bedragen vanaf 01/09/2018 aan spilindex 144,42.

Bron: FPD.

### 3.2 De minimumwerkloosheidsuitkering en inschakelingsuitkering

De werkloosheidsuitkering bij volledige werkloosheid is afhankelijk van de gezinstoestand, het laatst verdiende loon (berekend op basis van een loongrens als die een bepaald bedrag zou overschrijden) en het beroepsverleden (het gewerkte aantal dagen als loontrekkende + gelijkgestelde periodes zoals ziekte, vakantiedagen). De uitkering vermindert naargelang de duur van de werkloosheid (degressiviteit van de uitkering), waarbij een eerste, tweede en derde vergoedingsperiode worden onderscheiden. Tabel SZ 2 toont enkel de minimale bedragen van de werkloosheidsuitkering voor verschillende gezinscategorieën. Bij alleenwonenden en samenwonenden met gezinslast blijft het minimumbedrag gedurende de hele periode van werkloosheid gelijk. Enkel de maximumbedragen dalen naargelang men langer werkloos is (niet in tabel). Bij samenwonenden zonder gezinslast is er ook sprake van een degressief minimumbedrag.

**SZ 2.** Minimale brutowerkloosheidsbedragen per categorie, maandbedragen vanaf 01/09/2018.

	<b>Bedrag</b>
<b>Alleenwonenden</b>	
- minimum gedurende elke periode	1.052,48
<b>Samenwonenden met gezinslast</b>	
- minimum gedurende elke periode	1.271,14
<b>Samenwonenden</b>	
- 1 <sup>e</sup> tot 24 <sup>e</sup> maand van de werkloosheid	781,30
- 25 <sup>e</sup> tot 30 <sup>e</sup> maand van de werkloosheid	735,02
- 31 <sup>e</sup> tot 36 <sup>e</sup> maand van de werkloosheid	689,00
- 37 <sup>e</sup> tot 42 <sup>e</sup> maand van de werkloosheid	642,72
- 43 <sup>e</sup> tot 48 <sup>e</sup> maand van de werkloosheid	596,70
- vanaf de 49 <sup>e</sup> maand van de werkloosheid	550,42

1. Het bedrag wordt verhoogd als de werkloze en zijn partner uitsluitend werkloosheidsuitkeringen ontvangen en het dagbedrag van de uitkering van de partner een bepaald bedrag niet overschrijdt.

Bron: RVA.

Jongeren die niet meer zijn onderworpen aan de leerplicht en die jonger zijn dan 25 jaar, krijgen, na het doorlopen van een beroepsinschakelingstijd van 310 dagen (zondagen niet inbegrepen), onder bepaalde voorwaarden een inschakelingsuitkering. Jongeren jonger dan 21 jaar moeten bovendien een diploma, getuigschrift of attest behaald hebben. Het recht op de inschakelingsuitkeringen is beperkt in de tijd tot maximaal 36 maanden. Die periode kan door bepaalde gebeurtenissen (bijvoorbeeld een periode van voltijdse tewerkstelling) verlengd worden en in sommige gevallen kan de uitkering ook na de 36 maanden behouden blijven. Het bedrag van de inschakelingsuitkering varieert naargelang leeftijd en huishoudtype. Tabel SZ 3 toont de forfaitaire bedragen van de inschakelingsuitkeringen per categorie.

**SZ 3.** Inschakelingsuitkeringen per categorie, forfaitaire brutomaandbedragen vanaf 01/09/2018.

	<b>Bedrag</b>
<b>Alleenstaanden</b>	
- <18 jaar	346,84
- 18-20 jaar	544,96
- ≥21 jaar	910,52
<b>Samenwonenden</b>	
Gewoon bedrag	
- <18 jaar	291,72
- vanaf 18 jaar	465,14
Bevoorrecht bedrag <sup>1</sup>	
- <18 jaar	315,90
- vanaf 18 jaar	507,78
<b>Samenwonenden met gezinslast</b>	
	1.238,38

1. Wanneer de werkloze en zijn partner uitsluitend vervangingsinkomens ontvangen.

Bron: RVA.



### 3.3 De ziekte- en invaliditeitsuitkering

Wie ongeschikt is om te werken ten gevolge van een ziekte, een ongeval of een ziekenhuisopname, krijgt een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Gedurende de eerste twaalf maanden spreekt men van primaire arbeidsongeschiktheid. Wanneer die periode langer dan een jaar duurt (dus vanaf het tweede jaar arbeidsongeschiktheid), spreekt men van invaliditeit.

Voor werknemers stemt de uitkering die men ontvangt tijdens de eerste zes maanden van primaire arbeidsongeschiktheid overeen met een percentage van het brutoloon per dag, met een grensbedrag. Vanaf de eerste dag van de zevende maand van arbeidsongeschiktheid hebben zij recht op een minimumbedrag, dat varieert naargelang de gezinsituatie en naargelang men regelmatig of onregelmatig werknemer was (daarvoor kijkt het ziekenfonds onder andere naar het aantal gewerkte dagen binnen de beroepsloopbaan, het inkomen in het jaar voor ziekte, de leeftijd). De exacte bedragen zijn afhankelijk van de datum waarop iemand arbeidsongeschikt of invalide is geworden. Tabel SZ 5 geeft bij wijze van voorbeeld de bedragen voor werknemers die arbeidsongeschikt of invalide werden na 01/01/2018.

Voor zelfstandigen wordt er tijdens de primaire arbeidsongeschiktheid geen onderscheid gemaakt naargelang de periode (eerste zes maanden versus eerste dag vanaf de zevende maand). Hun uitkeringsbedrag wordt forfaitair vastgesteld en varieert enkel naar gezinssituatie. Tijdens de periode van invaliditeit wordt er ook geen rekening gehouden met de startdatum waarop iemand invalide werd, wel wordt onderscheid gemaakt tussen zelfstandigen die hun onderneming stopzetten en zij die dat niet doen.

Werknemers die op 31 december van het voorbije jaar minstens één jaar arbeidsongeschikt waren en nog arbeidsongeschikt zijn in mei van het lopende jaar, krijgen een jaarlijkse inhaalpremie uitbetaald. Die bedroeg in mei 2018 € 320,54 voor wie één jaar ongeschikt is, € 540,04 voor wie minstens twee jaar ongeschikt is en geen gezinslast heeft en € 599,20 voor wie minstens twee jaar ongeschikt is en wel gezinslast heeft. Voor zelfstandigen bedraagt die inhaalpremie onafhankelijk van de gezinssituatie € 216,5.

**SZ 4.** Brutobedragen<sup>1</sup> van de uitkering primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit, bedragen vanaf 01/09/2018.

<b>Werknemers</b>	<b>Bedrag</b>
<b>Primaire arbeidsongeschiktheid</b>	
(vanaf 01/01/2018)	
Maximum (eerste zes maanden AO)	2.223,52
<b>Primaire arbeidsongeschiktheid</b>	
Minimum vanaf 7 <sup>e</sup> maand AO	
Regelmatig werknemer	
- met gezinslast	1.556,10
- alleenstaande	1.245,14
- samenwonende	1.060,28
Niet regelmatig werknemer	
- met gezinslast	1.254,76
- zonder gezinslast	910,52
<b>Invaliditeit</b>	
(vanaf 01/01/2018)	
Maximum vanaf 2 <sup>e</sup> jaar AO	
- met gezinslast	2.408,64
- alleenstaande	2.038,14
- samenwonende	1.482,26
<b>Invaliditeit</b>	
Regelmatig werknemer	
- met gezinslast	1.556,10
- alleenstaande	1.245,14
- samenwonende	1.060,28
Niet regelmatig werknemer	
- met gezinslast	1.254,76
- zonder gezinslast	910,52
<b>Zelfstandigen</b>	
<b>Primaire ongeschiktheid</b>	
- met gezinslast	1.556,10
- alleenstaande	1.245,14
- samenwonende	948,22
<b>Invaliditeit</b>	
Zonder stopzetting bedrijf	
- met gezinslast	1.556,10
- alleenstaande	1.245,14
- samenwonende	948,22
Met stopzetting bedrijf	
- met gezinslast	1.556,10
- alleenstaande	1.245,14
- samenwonende	1.060,28

1. Om dagbedragen om te rekenen naar maandbedragen, werd uitgegaan van: dag x 26.

Bron: RIZIV.

## 3.4 De sociale bijstand

### 3.4.1 Leefloon en inkomensgarantie voor ouderen

Naast de klassieke takken van de sociale zekerheid bestaat er een vangnet voor wie uit de boot valt. De sociale bijstand voorziet in maatregelen voor personen met weinig of geen bestaansmiddelen. Er gebeurt dan ook steeds een bestaansmiddelenonderzoek door het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW). De sociale bijstand omvat het leefloon, de IGO, de gewaarborgde gezinsbijslag en de tegemoetkomingen aan gehandicapten. Tabel SZ 5 toont de bedragen van het leefloon en de IGO.

Wie voldoet aan bepaalde voorwaarden en over onvoldoende bestaansmiddelen beschikt, kan een leefloon aanvragen. In het geval dat iemands inkomen lager is dan het leefloon, kan het verschil worden bijgepast. Het bedrag is afhankelijk van de gezins-situatie:

- Categorie 1: leeft samen met een of meerdere personen waarmee men het huishouden gemeenschappelijk regelt = bedrag samenwonende persoon;
- Categorie 2: leeft alleen = bedrag alleenstaande persoon;
- Categorie 3: heeft een gezin ten laste met minstens één minderjarig ongehuwd kind. Als men in dat geval samenwoont met een partner, geldt dat bedrag voor beide partners samen.

Het equivalent leefloon is financiële steun voor personen die geen recht hebben op een leefloon omdat ze niet aan alle vereisten voldoen (bijvoorbeeld verblijfsstatuut), maar die zich wel in een vergelijkbare noodsituatie bevinden.

De IGO is een uitkering voor 65-plussers die niet over voldoende financiële middelen beschikken en aan bepaalde voorwaarden voldoen. De IGO vervangt sinds 2001 het gewaarborgd inkomen voor bejaarden (GIB). Een laag pensioen kan ook worden aangevuld met een IGO. Het basisbedrag is van toepassing als de betrokkene zijn hoofdverblijfplaats deelt met één of meer personen. Het verhoogde bedrag wordt toegekend aan aanvragers die alleen wonen (hun hoofdverblijfplaats niet delen met andere personen).

**SZ 5.** Maandbedragen van het leefloon en de IGO, bedragen vanaf 01/09/2018.

Leefloon alleenstaande	910,52
Leefloon persoon met gezinslast	1.254,82
Leefloon samenwonende persoon	607,01
IGO alleenstaande	745,57
IGO koppel	1.118,36

Bron: POD MI.

### 3.4.2 Gewaarborgde gezinsbijslag

Onder bepaalde voorwaarden kunnen personen met beperkte bestaansmiddelen die een kind of jongere (0 tot 25 jaar) financieel ten laste hebben en die geen recht op kin-

derbijslag hebben in een andere Belgische, buitenlandse of internationale regeling een gewaarborgde gezinsbijslag krijgen. Tabel SZ 6 toont de bedragen van de basisbijslag, de leeftijdsbijslag en de sociale toeslag. Daarnaast is er nog een jaarlijkse bijslag voor kinderen die in juli recht hebben op kinderbijslag. Die varieert, afhankelijk van de leeftijd van het kind, tussen € 29,29 en € 117,17.

**SZ 6.** Gewaarborgde gezinsbijslag<sup>1</sup>.

Basisbijslag		Leeftijdstoelage		Sociale toeslag	
Eerste kind	95,80	Kind van 6-11 jaar	33,28	Eerste kind	48,77
Tweede kind	177,27	Kind van 12-17 jaar	50,86	Tweede kind	30,23
Vanaf het derde kind	264,67	Kind van 18-24 jaar	64,66	Vanaf het derde kind, eenoudergezin	24,38
				Vanaf het derde kind, ander gezin	5,31

1. Schaal tegen spilindex 105,10 (Basis 2013 = 100) van toepassing op 01/09/2018. Vlaanderen: Schaal tegen spilindex 103,04 (Basis 2013 = 100) van toepassing op 01/09/2018.

Bron: FAMIFED.

### 3.4.3 Tegemoetkomingen voor personen met een handicap

Voor personen met een handicap 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 door hun handicap niet kunnen werken of die wel werken maar van wie het verdienvermogen beperkt is tot een derde van wat een gezonde persoon op de arbeidsmarkt zou verdienen. Het maximumbedrag voor de IVT is in eerste instantie afhankelijk van de gezinscategorie. Of men dan ook recht heeft op dat maximumbedrag, wordt bepaald aan de hand van het inkomen van het huishouden.

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, ... Het maximumbedrag voor de IT is in eerste instantie afhankelijk van de graad van zelfredzaamheid. Of men dan ook recht heeft op dat maximumbedrag, wordt bepaald aan de hand van het inkomen van het huishouden. De IVT en de IT kunnen gecombineerd worden.

Indien men de IVT of IT al ontving voor de 65<sup>e</sup> 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). Het maximumbedrag is in eerste instantie afhankelijk van de graad van zelfredzaamheid. Of men recht heeft op dat maximumbedrag, wordt bepaald aan de hand van het huishoudinkomen. De tegemoetkoming varieert volgens vijf categorieën van zorgzwaarte. Vanwege de zesde staatshervorming is de bevoegdheid voor de THAB sinds 1 januari 2017 overgedragen naar de Vlaamse Gemeenschap voor alle inwoners

van Vlaanderen; vanaf september 2017 is de betaling van die tegemoetkoming in Vlaanderen overgenomen door de zorgkassen. De tegemoetkoming heet er nu 'zorgbudget voor ouderen met een zorgnood'. Op termijn zullen ook de Duitstalige Gemeenschap en het Waalse Gewest de THAB-dossiers voor hun grondgebied overnemen, maar daarvoor is nog geen timing vastgesteld.

Deze drie tegemoetkomingen betreffen dus steeds maximumbedragen, die kunnen variëren naargelang de persoonlijke situatie. Tabel SZ 7 toont die maximumbedragen.

**SZ 7.** Maximummaandbedragen van de IVT, de IT en de THAB, op 01/09/2018.

	IVT <sup>1</sup>		IT <sup>2</sup>		THAB <sup>2</sup>
Categorie A	607,21	Categorie I	105,99	Categorie I	86,81
Categorie B	910,82	Categorie II	350,56	Categorie II	331,37
Categorie C	1.255,22	Categorie III	557,53	Categorie III	402,90
		Categorie IV	810,23	Categorie IV	474,40
		Categorie V	918,57	Categorie V	582,73

1. Categorie A: woont samen met familieleden (1<sup>e</sup>, 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> graad) + woont in een aangepaste voorziening of instelling, maar behoudt domicilie bij familieleden (enkel de eerste drie maanden, daarna categorie B); Categorie B: leeft alleen of woont in een aangepaste voorziening of instelling waar men gedomicilieerd is; Categorie C: heeft een partner, een kind (< 5 jaar) ten laste waarvoor hij/zij kinderbijslag ontvangt, onderhoudsgeld ontvangt of onderhoudsgeld betaalt, heeft co-ouderschap voor een kind of woont in een aangepaste voorziening of instelling maar behoudt domicilie bij de partner.
2. Categorieën I tot V hangen samen met de graad van zelfredzaamheid.

**Bron:** DG Personen met een Handicap.

### 3.5 Minimale uitkeringen naast de armoederisicodrempel

De minimumuitkeringen in de sociale zekerheid en bijstand volstaan meestal niet om boven de armoederisicodrempel uit te komen (SZ 8). Enkel de invaliditeitsuitkering, het minimumpensioen, het overlevingspensioen en het minimumloon voor alleenstaanden liggen boven de armoederisicogrens. Voor koppels en koppels met kinderen zijn alle genoemde uitkeringen en het minimumloon ontoereikend. Door een aangepaste berekeningswijze zijn cijfers niet vergelijkbaar met die van voorgaande jaren.

**SZ 8.** Sociale uitkeringen als % van de armoederisicogrens<sup>1</sup> (60% mediaan), België, 2018.

	<b>Juli 2018</b>
<b>Leefloon</b>	
Alleenstaande	75
Koppel	67
Koppel met twee kinderen	68
<b>Invaliditeit</b>	
Alleenstaande	103
Koppel met twee kinderen	80
<b>Werkloosheid</b> (zes maanden werkloos)	
Alleenstaande	87
Koppel	70
Koppel met twee kinderen	68
<b>Pensioen</b> (volledige loopbaan)	
Alleenstaande	103
Koppel	85
Overlevingspensioen	101
<b>Inkomensvervangend inkomen handicap</b>	
Alleenstaande	75
Koppel met twee kinderen	70
<b>Inkomensgarantie voor ouderen</b>	
Alleenstaande	92
Koppel	82
<b>Minimumloon</b>	
Alleenstaande	124
Koppel met twee kinderen	83

1. Basis voor de berekeningen zijn de netto beschikbare huishoudinkomens van rechthebbenden, kinderbijslag en andere uitkeringen inbegrepen. De armoederisicogrens in deze tabel is gebaseerd op EU-SILC 2017. Die grens is gebaseerd op het mediaan equivalent huishoudinkomen in 2016. Die werd geüpdatet naar 2018 met behulp van het HCPI-gemiddelde van de maandelijkse indexen. Voor koppels met kinderen werd uitgegaan van één kind van 6 jaar en één kind van 12 jaar.

Bron: Federal Public Service Social Security (2018).

### *Voor meer informatie*

Directoraat-Generaal voor Personen met een Handicap, Kruidtuinlaan 50 bus 150, 1000 Brussel, telefoon: 0800 987 99, website: <http://handicap.belgium.be>.

Federaal Agentschap voor de Kinderbijslag (FAMIFED), Trierstraat 70, 1000 Brussel, telefoon: 02 237 21 11, website: <http://vlaanderen.famifed.be>.

Federale Overheidsdienst (FOD) Sociale Zekerheid, Administratief Centrum Kruidtuin, Finance Tower, Kruidtuinlaan 50, bus 100, 1000 Brussel, telefoon 02 528 60 11, mail: [social.security@minsoc.fed.be](mailto:social.security@minsoc.fed.be); website: <http://socialsecurity.fgov.be/>.

Federale Overheidsdienst (FOD) Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Ernest Blerotstraat 1, 1070 Brussel, telefoon: 02 233 41 11, mail: [informatie@werk.belgie.be](mailto:informatie@werk.belgie.be), website: <http://www.werk.belgie.be>.

Federale Pensioendienst (FPD), Zuidertoren, 1060 Brussel, telefoon: 1765, website: <http://www.sfpd.fgov.be>.

Programmatorische federale overheidsdienst Maatschappelijke Integratie, (POD MI), Administratief Centrum Kruidtuin Finance Tower, Kruidtuinlaan 50, bus 165, 1000 Brussel, telefoon: 02 508 85 85, mail: [vraag@mi-is.be](mailto:vraag@mi-is.be), website: <https://www.mi-is.be>.

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), Keizerslaan 7, 1000 Brussel, website: <http://www.rva.be>.

Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ), Willebroekkaai 35, 1000 Brussel, telefoon: 02 546 42 11, mail: [info@rsvz-inasti.fgov.be](mailto:info@rsvz-inasti.fgov.be), website: <http://www.rsvz.be>.

Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV), Tervurenlaan 211, 1150 Brussel telefoon: 02 739 71 11, mail: [communication@riziv.fgov.be](mailto:communication@riziv.fgov.be), website: <http://www.riziv.fgov.be>.

## 4 Bijstand in cijfers

De evolutie van het aantal mensen dat een bijstandsuitkering opneemt, is onderhevig aan een aantal factoren. Niet alleen de evolutie van de behoeften speelt een rol, ook wijzigingen in de wetgeving kunnen die cijfers beïnvloeden. We behandelen achtereenvolgens het aantal rechthebbenden binnen het stelsel van maatschappelijke integratie (4.1), maatschappelijke hulp (4.2), de IGO en GIB (4.3) en de tegemoetkomingen aan personen met een handicap (4.4).

### 4.1 Het recht op maatschappelijke integratie

Het OCMW van elke gemeente heeft de opdracht om het recht op maatschappelijke integratie (RMI) te waarborgen aan iedereen die over onvoldoende bestaansmiddelen beschikt en die aan bepaalde voorwaarden voldoet (onder andere met betrekking tot verblijfplaats, nationaliteit, leeftijd, behoeftigheid en werkbereidheid). Het OCMW kan het RMI toekennen in de vorm van een leefloon, tewerkstelling (bijvoorbeeld via artikel 60 § 7 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de OCMW's of via andere activeringsmaatregelen) en/of een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (GPMI), al dan niet gecombineerd. De tewerkstellingsmaatregelen werden intussen overgedragen naar de gemeenschappen, gewesten of gemeenschapscommissies naar aanleiding van de zesde staatshervorming. Zo maakt tewerkstelling via artikel 60 § 7 in Vlaanderen voortaan deel uit van 'Tijdelijke Werkervaring'.

De hier weergegeven gegevens zijn afkomstig van de POD Maatschappelijke Integratie (POD MI); het gaat om statistieken gebaseerd op de terugbetalingen die maandelijks worden uitgevoerd door de POD MI aan de OCMW's. Enkel dienstverlening van de OCMW's waarvoor in een financiële tegemoetkoming vanuit de POD MI is voorzien door de wet, wordt in aanmerking genomen. We geven eerst een algemeen overzicht van het totale aantal begunstigden van het RMI en zoomen dan verder in op het leefloon en studenten binnen het leefloon. We beperken ons tot de stabiele data voor de periode 2003-2017.

Het gemiddelde maandelijks aantal RMI-ontvangers steeg de afgelopen vijftien jaar onafgebroken in Wallonië en Brussel (RMI 1). In Vlaanderen is er na een daling tussen 2010 en 2012 opnieuw een toename vanaf 2013. Het aantal RMI-ontvangers per 1.000 inwoners in België nam toe van 7,8 in 2003 tot 13,6 in 2017. Het grootste aandeel (46,3%) van het totale aantal ontvangers van het leefloon woont in het Waalse Gewest. In het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is dat respectievelijk 27,0% en 26,6%. In de jaren 2008-2009 zorgde de financieel-economische crisis voor een sterke toename van het aantal RMI-ontvangers. In 2011 was er een verbetering van het economische klimaat, waardoor het cijfer licht daalde. In 2013 is er opnieuw een sterke toename zichtbaar. De POD MI (2018b) wijt dat enerzijds aan economische omstandigheden (de economische groei liep terug, er was jobverlies en de werkloosheid nam toe) en anderzijds aan de verlenging van de duur van de beroepsinschakelingsstijd van nieuwe werkzoekenden. Hoewel in 2014 het economische klimaat verbeterde, bleef het groeipercentage van het aantal leefloners hoog door de wijziging in de werkloosheidsreglementering.

**RMI 1.** Gemiddeld maandelijks aantal ontvangers van het RMI, absolute cijfers (AC), percentages en per 1.000 inwoners, België en gewesten, 2003-2017.

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels Hoofdstedelijk Gewest		België	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	Per 1.000 inwoners
2003	25.876	31,8	37.002	45,4	18.565	22,8	81.443	7,8
2004	25.537	30,4	37.795	45,0	20.605	24,5	83.936	8,0
2005	25.198	29,5	38.297	44,9	21.893	25,6	85.387	8,1
2006	25.675	29,1	39.582	44,8	23.085	26,1	88.342	8,3
2007	25.324	28,1	40.364	44,8	24.315	27,0	90.002	8,4
2008	25.626	27,7	41.386	44,8	25.380	27,5	92.392	8,6
2009	28.350	28,1	44.974	44,6	27.430	27,2	100.753	9,3
2010	29.611	28,0	47.164	44,6	28.902	27,3	105.678	9,6
2011	27.829	26,6	47.765	45,6	29.181	27,9	104.774	9,5
2012	26.924	25,5	48.946	46,4	29.710	28,1	105.580	9,5
2013	27.739	25,4	50.332	46,1	31.150	28,5	109.222	9,8
2014	28.811	25,4	52.107	45,9	32.521	28,7	113.440	10,1
2015	31.497	24,6	60.976	47,6	35.528	27,8	128.001	11,4
2016	35.679	25,4	66.321	47,2	38.474	27,4	140.475	12,4
2017	41.798	27,0	71.701	46,3	41.218	26,6	154.717	13,6

Bron: POD MI en eigen berekeningen. Bevolkingscijfers Statbel.



Wanneer we binnen dit RMI alleen het maandelijks gemiddelde aantal leefloongerechtigden bekijken, dan zien we dat dit cijfer in 2014 de kaap van 100.000 bereikte (RMI 2). Ook sindsdien is het verder blijven stijgen, tot zelfs 140.150 personen in België (12,3 op 1.000 inwoners). In het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is dat aantal steeds blijven stijgen, terwijl het aantal leefloongerechtigden in Vlaanderen een minder lineair patroon volgde. Toch is er ook in Vlaanderen de laatste jaren sprake van een sterke stijging, bijvoorbeeld + 57,5% tussen 2012 en 2017. Terwijl in België de jaar-op-jaartoe name in de meeste jaren schommelde tussen 2% en 4% (met een uitschieter in 2009), tonen de laatste jaren veel sterkere toenames: in 2015 met 13,1%, in 2016 met 9,4% en in 2017 met 10,2% (niet in tabel). De toename in de jaren 2009 en 2010 hing samen met de financieel-economische crisis. Wel stelt de POD MI (2018b) dat de crisis niet de volledige stijging van het aantal leefloners verklaart: de jaren van economische groei die aan de crisis voorafgingen, hadden niet verhinderd dat het aantal leefloners structureel toenam met gemiddeld 2,3 % per jaar. De recente toename kan volgens de POD MI (2018b) onder andere verklaard worden door conjuncturele factoren, de groeiende onzekerheid van risicogroepen (laaggeschoolden, deeltijdse werknemers, eenoudergezinnen, allochtonen, ...); nieuwe begunstigden van OCMW-steun, die daarnaast ook andere bestaansmiddelen hebben; de transfer naar het RMI van de begunstigden van een equivalente maatschappelijke hulp (naar aanleiding van hun inschrijving in het bevolkingsregister); de transfers naar de OCMW's van werkzoekenden die gesanctioneerd worden door de RVA; de wijzigingen in de wetgeving op het vlak van de werkloosheidsverzekering (meer bepaald de beperking in de tijd van de beroepsinschakelingsuitkering, de verlenging van de duur van de beroepsinschakelingsstage tot een jaar voor nieuwe werkzoekenden, de weigering van het recht op inschakelingsuitkeringen naar aanleiding van het niet actief deelnemen aan een aanbod van een individueel inschakelingstraject, de verstrenging van de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen en de invoering van de mogelijkheid om rechthebbenden van inschakelingsuitkeringen uit te sluiten in het kader van de activeringsprocedure van het zoekgedrag); de transfer van personen die subsidiaire bescherming genieten vanuit equivalente hulp naar het RMI sinds 1 december 2016. Ten slotte speelt ook de stijging van het aantal erkende vluchtelingen, vooral sinds 2015, een rol (POD MI, 2018b).

In het Vlaamse Gewest zijn er dertien centrumsteden. 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 gaat niet noodzakelijk over de steden met de meeste inwoners). Tabel RMI 3 geeft het gemiddelde maandelijks aantal leefloongerechtigden in de provincies en in de dertien Vlaamse centrumsteden weer. Tussen 2016 en 2017 nam het maandelijks gemiddelde aantal leefloonontvangers in Vlaanderen toe met 18%. In alle provincies is er sprake van een stijging. Het aantal leefloonontvangers per 1.000 inwoners was in 2017 het hoogst in de steden Gent (18,3), Oostende (17,0) en Leuven (16,9).

**RMI 2.** Gemiddeld maandelijks aantal ontvangers van het leefloon, absolute cijfers (AC), percentages en per 1.000 inwoners, België en gewesten, 2003-2017.

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels Hoofdstedelijk Gewest		België	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	Per 1.000 inwoners
2003	23.159	31,3	33.468	45,2	17.471	23,6	74.098	7,1
2004	22.487	29,8	33.862	44,8	19.235	25,4	75.584	7,2
2005	21.889	28,7	34.171	44,8	20.269	26,6	76.329	7,3
2006	22.232	28,2	35.397	44,9	21.150	26,8	78.799	7,4
2007	21.867	27,2	36.349	45,2	22.269	27,7	80.485	7,5
2008	22.356	26,9	37.426	45,1	23.291	28,0	83.073	7,7
2009	24.943	27,3	40.916	44,9	25.351	27,8	91.211	8,4
2010	25.868	27,0	43.020	45,0	26.752	28,0	95.639	8,7
2011	24.208	25,5	43.751	46,0	27.051	28,5	95.010	8,6
2012	23.282	24,3	44.809	46,8	27.707	28,9	95.798	8,6
2013	23.941	24,2	46.071	46,5	29.100	29,4	99.112	8,9
2014	24.837	24,2	47.677	46,4	30.271	29,5	102.785	9,2
2015	27.209	23,4	56.003	48,2	33.032	28,4	116.244	10,3
2016	31.055	24,4	60.499	47,6	35.601	28,0	127.155	11,2
2017	36.674	26,2	65.499	46,7	37.977	27,1	140.150	12,3

Bron: POD MI en eigen berekeningen. Bevolkingscijfers Statbel.

**RMI 3.** Gemiddeld maandelijks aantal ontvangers van het leefloon, Vlaamse provincies en centrumsteden, 2016-2017 (absolute cijfers, percentages en per 1.000 inwoners).

Gemeente/stad per provincie	Aantal leefloon-ontvangers		Percentage t.o.v. het totale aantal leefloon-ontvangers in de provincie		Aantal leefloon-ontvangers per 1.000 inwoners	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
<b>Vlaams Gewest</b>	31.005	36.674	nvt	nvt	4,8	5,6
<b>Provincie Antwerpen</b>	11.055	12.879	100	100	6,0	7,0
Antwerpen	6.074	7.109	54,9	55,2	11,7	13,6
Mechelen	913	1.064	8,3	8,3	10,7	12,3
Turnhout	516	660	4,7	5,1	11,9	15,0
<b>Provincie Vlaams-Brabant</b>	4.150	5.213	100	100	3,7	4,6
Leuven	1.095	1.711	26,4	32,8	10,9	16,9
<b>Provincie Limburg</b>	2.658	3.106	100	100	3,1	3,6
Genk	295	351	11,1	11,3	4,5	5,3
Hasselt	414	511	15,6	16,5	5,4	6,6
<b>Provincie Oost-Vlaanderen</b>	8.497	9.729	100	100	5,7	6,5
Aalst	452	571	5,3	5,9	5,3	6,7
Gent	4.260	4.753	50,1	48,9	16,4	18,3
Sint-Niklaas	694	822	8,2	8,4	9,1	10,7
<b>Provincie West-Vlaanderen</b>	4.996	5.747	100	100	4,2	4,8
Brugge	492	563	9,8	9,8	4,2	4,8
Kortrijk	542	701	10,8	12,2	7,2	9,2
Oostende	922	1.213	18,5	21,1	13,0	17,0
Roeselare	486	618	9,7	10,8	7,9	9,9

Bron: POD MI en eigen berekeningen. Bevolkingscijfers Statbel.

Op basis van de jaarcijfers van POD MI (waarbij elke ontvanger slechts eenmaal wordt geteld, ongeacht of die persoon meermaals in hetzelfde jaar financiële steun heeft genoten), is 39,1% van de leefloongerechtigden in België alleenstaand zonder kinderen (zie RMI 4). Meer dan een vierde (28,7%) is alleenstaand met minstens één minderjarig ongehuwd kind ten laste. De verdeling van de categorieën van het leefloon over de verschillende gewesten loopt vrij parallel.

Iets meer dan de helft van de Belgische leefloongerechtigden bestaat uit vrouwen. Meer dan een derde (32,1%) is jonger dan 25 jaar. De grootste groep is tussen 25 en 44 jaar oud. Leefloongerechtigden van 65 jaar en ouder zijn hoofdzakelijk personen die geen aanspraak maken op de toekenningsvoorwaarden van een IGO.

68,1% van de leefloongerechtigden in België had in 2017 de Belgische nationaliteit. Europeanen (niet-Belgen) vertegenwoordigden 7,5% van de leefloonpopulatie, de resterende 24,7% van de ontvangers zijn niet-Europese vreemdelingen, die met de invoering van het RMI ook in aanmerking kwamen voor het leefloon. Hun aandeel ligt in het Waalse Gewest (14,1%) lager dan in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (29,9%) en het Vlaamse Gewest (37,0%).

**RMI 4.** Profiel van de ontvangers van het leefloon (in %), België en gewesten, 2017.

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	België
<b>Leefloon naar categorie</b>				
Samenwonende persoon	27,7	33,2	35,4	32,2
Alleenstaande persoon	43,3	37,7	36,8	39,1
Persoon die uitsluitend leeft met een gezin te zijnen laste	29,0	29,1	27,8	28,7
<b>Leefloon naar geslacht</b>				
Man	52,7	46,9	47,2	48,6
Vrouw	47,3	53,1	52,8	51,4
<b>Leefloon naar leeftijd</b>				
Jonger dan 25 jaar	30,8	33,3	31,5	32,1
25-44 jaar	46,5	44,4	43,5	44,8
45-64 jaar	20,2	20,9	21,8	20,9
65 jaar en ouder	2,5	1,5	3,2	2,2
<b>Leefloon naar nationaliteit</b>				
Belgen	56,5	79,6	60,3	68,1
Niet-Belgen - EU	6,5	6,3	10,8	7,5
Niet-Belgen - niet-EU	37,0	14,1	29,9	24,4

Bron: POD MI en eigen berekeningen.

Leefloongerechtigden jonger dan 25 jaar moeten verplicht een GPMI afsluiten met het OCMW (die maatregel werd intussen uitgebreid naar alle nieuwe leefloongerechtigden ouder dan 25 jaar). Het GPMI is een soort contract met een stappenplan op maat met als doel de kansen op professionele inschakeling te verhogen. Dat kan bijvoorbeeld door het volgen van een opleiding of studies met volledig leerplan. OCMW's mogen op grond van billijkheidsredenen en met het oog op een verhoging van de inschakelingskansen in

het beroepsleven aanvaarden dat iemand een studie met volledig leerplan aanvat, hervat of voortzet. Tabel RMI 5 toont dat het aandeel studenten met een leefloon in de totale leefloonpopulatie de voorbije jaren een constante groei kende. De toename in 2017 is voor een deel te wijten aan een wijziging in de wetgeving: in november 2016 werd een verhoogde terugbetaling voor de begunstigten van een GPMI ingevoerd. Daardoor wordt een gedeelte van de leefloners voortaan als student meegeteld in de statistieken van de POD MI, terwijl zij vroeger onder een andere begrotingspost vielen (in november 2016 werden daardoor 1.405 studentendossiers meer meegeteld) (POD MI, 2018b). Het aandeel studenten met een leefloon in de leefloonpopulatie was lange tijd het grootst in het Waalse Gewest, maar in 2017 heeft het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest dat ingehaald: 16,7% van de leefloongerechtigden is student. In Wallonië is dat 15,1% en in Vlaanderen 10,2%.

**RMI 5.** Gemiddeld maandelijks aantal studenten-leefloners absolute cijfers (AC) en aandeel in de leefloonpopulatie (%), België en gewesten, 2003-2017.

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels Hoofdstedelijk Gewest		België	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
2003	994	4,3	2.653	7,9	734	4,2	4.381	5,9
2004	1.162	5,2	3.239	9,6	1.071	5,6	5.472	7,2
2005	1.442	6,6	3.761	11,0	1.416	7,0	6.619	8,7
2006	1.813	8,2	4.241	12,0	1.762	8,3	7.816	9,9
2007	1.943	8,9	4.701	12,9	2.020	9,1	8.664	10,8
2008	2.038	9,1	4.957	13,2	2.253	9,7	9.247	11,1
2009	2.278	9,1	5.218	12,8	2.435	9,6	9.931	10,9
2010	2.449	9,5	5.583	13,0	2.764	10,3	10.796	11,3
2011	2.383	9,8	5.660	12,9	2.963	11,0	11.005	11,6
2012	2.313	9,9	5.918	13,2	3.183	11,5	11.414	11,9
2013	2.366	9,9	6.278	13,6	3.667	12,6	12.311	12,4
2014	2.498	10,1	6.607	13,9	4.114	13,6	13.219	12,9
2015	2.569	9,4	7.267	13,0	4.572	13,8	14.408	12,4
2016	2.885	9,3	8.364	13,8	5.433	15,3	16.681	13,1
2017	3.737	10,2	9.891	15,1	6.338	16,7	19.965	14,2

Bron: POD MI en eigen berekeningen.

## 4.2 Het recht op maatschappelijke hulp

Mensen die niet in aanmerking komen voor het RMI, kunnen een beroep doen op het recht op maatschappelijke hulp (RMH). Ook hier beschikken de OCMW's over drie instrumenten: financiële steun (equivalent aan het leefloon), tewerkstelling en/of een tussenkomst in (dringende) medische hulpverlening. Buitenlandse onderdanen met een verblijfstitel die niet ingeschreven zijn in het bevolkingsregister, kunnen equivalente maatschappelijke hulp ontvangen of een tewerkstellingsmaatregel ontvangen. Asielzoekers kunnen materiële steun of equivalente maatschappelijke hulp krijgen. Medische hulp wordt onderverdeeld in niet-dringende medische hulp (voor buitenlandse onderdanen met tijdelijk verblijfsrecht die niet aangesloten zijn bij een ziekenfonds) en dringende medische hulp (voor personen die illegaal verblijven). We geven in dit

onderdeel enkel de cijfers voor het equivalent leefloon. De tewerkstellingsmaatregelen werden overgedragen naar de regio's en de cijfers voor medische hulp kan men terugvinden op de website van de POD MI (zie: <https://www.mi-is.be/nl/studies-publicaties-statistieken>).

In 2017 ontvingen maandelijks gemiddeld 11.537 personen een equivalent leefloon, waarvan 42,8% in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Het aantal equivalente leefloners is sterk gedaald tussen 2003 en 2008. Volgens de POD MI (2018b) is die daling een gevolg van een combinatie van verschillende factoren, waaronder: de afschaffing van het equivalente leefloon toegekend aan nieuwe asielzoekers ten voordele van materiële hulp verstrekt door de opvangstructuren en de inwerkingtreding van de wet op het leefloon in oktober 2002, die het RMI uitbreidt tot vreemdelingen ingeschreven in het bevolkingsregister. De stijging in 2010 en 2011 is volgens POD MI (2018b) te verklaren door de stijging van het aantal regularisaties en de verzaaging van de opvangstructuren tijdens die twee jaar. In 2012 daalde het aantal gerechtigden op maatschappelijke hulp, mede door het einde van de crisis in de opvang van nieuwkomers en door nieuwe maatregelen inzake asiel en migratie (onder andere versnelling van de procedures, verstrenging van de voorwaarden inzake gezinshereniging, vermindering van de inkomende stromen, bevordering van het terugkeerbeleid, ...). In 2017 speelde vooral de overdracht van personen die subsidiaire bescherming genieten naar het RMI een rol. Ook daalde zowel het aantal gerechtigde asielzoekers als het aantal vreemdelingen dat niet is ingeschreven in het bevolkingsregister (POD MI, 2018b).

**RMH 1.** Gemiddeld aantal ontvangers van een equivalent leefloon, absolute cijfers, percentages en per 1.000 inwoners, België en gewesten, 2003-2017.

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels Hoofdstedelijk Gewest		België	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	Per 1.000 inwoners
2003	20.666	52,3	11.618	29,4	7.217	18,3	39.501	3,8
2004	18.809	50,5	11.565	31,1	6.837	18,4	37.211	3,6
2005	16.517	47,9	11.323	32,8	6.655	19,3	34.495	3,3
2006	13.955	45,8	9.587	31,4	6.941	22,8	30.484	2,9
2007	11.411	44,0	7.808	30,1	6.724	25,9	25.943	2,4
2008	7.708	39,3	5.700	29,1	6.211	31,7	19.618	1,8
2009	7.481	37,9	5.314	27,0	6.923	35,1	19.717	1,8
2010	9.405	38,2	6.529	26,5	8.664	35,2	24.598	2,2
2011	9.974	35,2	7.672	27,0	10.719	37,8	28.364	2,6
2012	8.916	33,3	7.556	28,2	10.304	38,5	26.776	2,4
2013	7.102	32,9	5.948	27,6	8.514	39,5	21.564	1,9
2014	6.002	32,8	4.905	26,8	7.402	40,4	18.309	1,6
2015	5.577	33,2	4.478	26,6	6.759	40,2	16.814	1,5
2016	5.400	33,6	4.313	26,7	6.389	39,7	16.102	1,4
2017	3.155	27,3	3.442	29,8	4.940	42,8	11.537	1,0

Bron: POD MI en eigen berekeningen. Bevolkingscijfers Statbel.

Van de ontvangers van financiële steun is, op basis van de jaarcijfers, 35,5% samenwonend en 35,7% alleenstaand. De verdeling van de categorieën over de verschillende gewesten loopt ook hier vrij parallel. Meer vrouwen dan mannen ontvangen financiële steun (behalve in het Waalse Gewest, waar de verdeling naar geslacht ongeveer gelijk is). Het merendeel (36,9%) van de steuntrekkenden situeert zich in de leeftijdscategorie van 25 tot 44 jaar, gevolgd door de groep kinderen en jongeren. Bijna negen op de tien zijn vreemdelingen die niet zijn ingeschreven in het bevolkingsregister (POD MI, 2018b).

**RMH 2.** Profiel van de ontvangers van financiële steun (in %) (RMH), België en gewesten, 2017.

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	België
<b>Financiële steun naar categorie</b>				
Samenwonende persoon	34,9	37,7	34,5	35,5
Alleenstaande persoon	35,4	33,5	37,4	35,7
Persoon die uitsluitend leeft met een gezin te zijnen laste	29,7	28,9	28,1	28,8
<b>Financiële steun naar geslacht</b>				
Man	44,2	50,5	45,8	46,7
Vrouw	55,8	49,5	54,2	53,3
<b>Financiële steun naar leeftijd</b>				
Jonger dan 25 jaar	35,6	32,7	30,7	32,8
25-44 jaar	34,8	38,8	37,0	36,9
45-64 jaar	23,4	23,9	26,7	24,8
65 jaar en ouder	6,2	4,6	5,7	5,5

Bron: POD MI en eigen berekeningen.

### 4.3 De inkomensgarantie voor ouderen (IGO) en het gewaarborgd inkomen voor bejaarden (GIB)

De IGO biedt financiële hulp aan 65-plussers die niet over voldoende middelen beschikken. Sinds 2001 wordt die uitkering toegekend aan (een groot deel van) de voormalige gerechtigden op een 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.

Tabel GIB/IGO 1a toont het uitdoven van het GIB-statuut: elk jaar daalt het aantal ontvangers en het aandeel in het totale aantal pensioengerechtigden. Per 1 januari 2017 waren er in totaal 106.122 ontvangers van de IGO en kregen nog 3.947 ouderen het GIB. In totaal waren er 110.069 ontvangers in de oude en nieuwe regeling samen, 2% minder dan op 1 januari 2016. Van de GIB-ontvangers is bijna negen op de tien vrouw; van de IGO-ontvangers is dat bijna zeven op de tien (GIB/IGO 1a en 1b). Van de gerechtigden op het GIB of IGO combineert de meerderheid (3.174 binnen het GIB en 87.354 binnen de IGO) dat recht met een pensioen in de regeling voor werknemers, zelfstandigen of

ambtenaren. Voor 18.868 respectievelijk 773 personen is de IGO of het GIB dus de enige bron van inkomen.

**GIB/IGO 1a.** Evolutie van het aantal ontvangers van het GIB en van het totale aantal pensioenontvangers, België, 2003-2017 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

Jaar	Totaal aantal pensioenontvangers	Aantal ontvangers van het GIB					
		Mannen		Vrouwen		Totaal	
		AC	%	AC	%	AC	% in het totaal pensioenontvangers
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	7.316	0,4
2014	1.999.356	974	15,6	5.274	84,4	6.248	0,3
2015	2.036.795	795	14,8	4.577	85,2	5.372	0,3
2016	2.069.508	595	13,2	3.917	86,8	4.512	0,2
2017	2.092.821	482	12,2	3.465	87,8	3.947	0,2

Bron: FPD en eigen berekeningen.

**GIB/IGO 1b.** Evolutie van het aantal ontvangers van de IGO en van het totale aantal pensioenontvangers, België, 2003-2017 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

Jaar	Totaal aantal pensioenontvangers	Aantal ontvangers van de IGO					
		Mannen		Vrouwen		Totaal	
		AC	%	AC	%	AC	% in het totaal pensioenontvangers
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
2014	1.999.356	36.112	34,2	69.402	65,8	105.514	5,3
2015	2.036.795	37.013	34,2	71.277	65,8	108.290	5,3
2016	2.069.508	37.047	34,3	70.809	65,7	107.856	5,2
2017	2.092.821	35.966	33,9	70.256	66,1	106.222	5,1

Bron: FPD en eigen berekeningen.

In de regeling rond het GIB vormen alleenstaande niet-gehuwde vrouwen het merendeel van de ontvangers; het ging om 90,6% van alle vrouwen die een GIB ontvingen op 1 januari 2017 (GIB/IGO 2). Bij de mannelijke ontvangers van het GIB was dat 72,2%.

**GIB/IGO 2.** Ontvangers van het GIB naar categorie en geslacht, België, 2017 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

	AC	%
<b>1. Mannen</b>		
a. Gehuwd, rustpensioen 'gezin'	112	23,2
b. Gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'	18	3,7
c. Niet-gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'	348	72,2
d. Rust- en overlevingspensioen (gedeelte rust)	4	0,8
<b>2. Vrouwen</b>		
a. Gehuwd, rustpensioen 'gezin'	6	0,2
b. Gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'	49	1,4
c. Niet-gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'	3.139	90,6
d. Rust- en overlevingspensioen (gedeelte rust)	271	7,8
<b>Totaal</b>	<b>3.947</b>	

Bron: FPD en eigen berekeningen.

Iets minder dan de helft van de mannelijke IGO-ontvangers komt in aanmerking voor het verhoogde basisbedrag. Bij de vrouwen is dat meer dan 80% (GIB/IGO 3).

**GIB/IGO 3.** Ontvangers van de IGO naar categorie en geslacht, België, 2017 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

	AC	%
<b>1. Mannen</b>		
a. Zij die in aanmerking komen voor de toekenning van het basisbedrag	18.064	50,2
b. Zij die in aanmerking komen voor de toekenning van het verhoogde basisbedrag	17.805	49,5
c. Niet-verdeelde gevallen	97	0,3
<b>2. Vrouwen</b>		
a. Zij die in aanmerking komen voor de toekenning van het basisbedrag	12.919	18,4
b. Zij die in aanmerking komen voor de toekenning van het verhoogde basisbedrag	57.163	81,4
c. Niet-verdeelde gevallen	174	0,2
<b>Totaal</b>	<b>106.222</b>	

Bron: FPD en eigen berekeningen.

Begin 2017 was 57,1% van de mannelijke GIB-ontvangers ouder dan 85 jaar; bij de vrouwelijke ontvangers was dat 49,9%. In het totaal gaat het voor de GIB-ontvangers om 50,7%. Bij de IGO-ontvangers ligt dat percentage lager: 15,0% voor de totale populatie (16,3% bij de vrouwen en 12,4% bij de mannen) (GIB/IGO 4).



**GIB/IGO 4.** Percentage ontvangers van het GIB en de IGO naar leeftijd en geslacht, België, 2017 (per 1 januari).

Leeftijd	Mannen		Vrouwen		Totaal	
	GIB	IGO	GIB	IGO	GIB	IGO
65-69	0,0	30,3	0,0	26,3	0,0	27,7
70-74	0,0	23,5	0,0	22,9	0,0	23,1
75-79	0,0	18,9	14,0	18,9	12,3	18,9
80-84	42,9	15,0	36,0	15,5	36,8	15,3
85+	57,1	12,4	49,9	16,3	50,7	15,0
<b>Totaal</b>	100	100	100	100	100	100

Bron: FPD en eigen berekeningen.

#### 4.4 De gewaarborgde gezinsbijslag

De gewaarborgde gezinsbijslag wordt onder strikte voorwaarden toegekend aan gezinnen met beperkte middelen die geen recht hebben op andere gezinsbijslag. In 2013 was er voor het eerst sinds 2008 een aanzienlijke daling, die zich voortzette in 2014 (GGB 1). De redenen daarvoor kunnen heel divers zijn, er is immers een sterke in- en uitstroom van huishoudens die recht hebben op gewaarborgde gezinsbijslag. In 2015 en vooral 2016 was er opnieuw sprake van een sterke toename, in 2017 vertraagde de groei. Wellicht vormt de instroom van vluchtelingen een belangrijke verklaring voor de sterke toename tijdens de voorbije jaren (Kind en Gezin, 2018).

**GGB 1.** Aantal gezinnen dat gewaarborgde kinderbijslag ontvangt en aantal rechtgevende kinderen, België, 2003-2017 (absolute cijfers en percentages per 31 december).

Jaar	Aantal gezinnen	Aantal rechtgevende kinderen	Evolutie (%) aantal gezinnen
2003	7.649	15.538	
2004	7.008	14.398	-8,4
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
2014	7.472	15.989	-9,2
2015	8.925	18.785	+19,4
2016	11.888	25.015	+33,2
2017	12.654	27.442	+6,4

Bron: FAMIFED.

Volgens een studie van FAMIFED (2017) waren er in mei 2015 tussen de 5.000 en 11.000 kinderen jonger dan 18 jaar met een domicilie in België die geen enkele Belgische kinderbijslag ontvingen (tussen 0,25% en 0,49% van alle kinderen in België). Die kinderen hebben wel recht op kinderbijslag, maar dat recht wordt niet opgenomen ofwel omdat de ouders niet op de hoogte zijn van het recht op kinderbijslag, ofwel omdat de ouders het administratief te complex vinden om de kinderbijslag aan te vragen. Behalve die non-take-up heeft een deel van die kinderen geen recht op kinderbijslag omdat ze niet voldoen aan de voorwaarden.

## 4.5 Tegemoetkomingen aan personen met een handicap

Eind 2017 waren er 333.600 ontvangers van een tegemoetkoming aan personen met een handicap (PH 1). De stijging in 2017 is op conto van de toename van het aantal personen met recht op een IVT en/of IT. Factoren die daarin een rol spelen, zijn de vergrijzing van de bevolking, een betere bekendheid van het stelsel en een snellere behandeling van de aanvragen (Studiedienst Vlaamse Regering, 2017a).

**PH 1.** Evolutie van het aantal ontvangers van een tegemoetkoming aan personen met een handicap, België, 2003-2017 (absolute cijfers en % van het totaal aantal rechthebbenden, per 31 december).

Jaar	IVT of IT		Tegemoetkoming hulp aan bejaarden		Andere <sup>1</sup>		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	51,7	153.361	47,5	1.066	0,3	322.928	+1,3
2014	170.687	52,3	154.482	47,4	903	0,3	326.072	+1,0
2015	175.416	53,2	153.647	46,6	745	0,2	329.808	+1,1
2016	179.452	54,1	151.819	45,7	619	0,2	331.890	+0,6
2017	182.895	54,8	150.206	45,0	499	0,1	333.600	+0,5

1. De categorie 'andere' betreft stelsels in uitdoving, zowel diegenen die worden uitbetaald via DG Personen met een handicap (GI/BT69) als diegenen die worden betaald door de RVP (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.

**Bron:** FOD Sociale Zekerheid, DG Personen met een Handicap; Vlaams cijfer 'zorgbudget voor ouderen met een zorgnood' eind 2017: Agentschap Zorg en Gezondheid, afdeling Vlaamse Sociale Bescherming.

### *Voor meer informatie*

Directoraat-Generaal voor Personen met een Handicap, Kruidtuinlaan 50 bus 150, 1000 Brussel, telefoon: 0800 987 99, website: <http://handicap.belgium.be>.

Federaal Agentschap voor de Kinderbijslag (FAMIFED), Trierstraat 70, 1000 Brussel, telefoon: 02 237 21 11, website: <http://vlaanderen.famifed.be>.

Federale Pensioendienst (FPD), Zuidertoren, 1060 Brussel, telefoon: 1765, website: <http://www.sfpd.fgov.be>.

Programmatorische federale overheidsdienst Maatschappelijke Integratie, (POD MI), Administratief Centrum Kruidtuin Finance Tower, Kruidtuinlaan 50, bus 165, 1000 Brussel, telefoon: 02 508 85 85, mail: [vraag@mi-is.be](mailto:vraag@mi-is.be), website: <https://www.mi-is.be>.

## **5 Consumptie en schulden**

### **5.1 Consumptie**

De European Union Household Budget Survey (EU-HBS) is een enquête over inkomsten en uitgaven. De enquête peilt naar de consumptiegewoonten van de bevolking. In België wordt de enquête tweejaarlijks afgenomen door de Algemene Directie Statistiek (FOD Economie). Elke maand tekenen ongeveer 370 huishoudens hun uitgaven op. Op die manier werden in de loop van 2016 4.490 huishoudens opgevolgd. De enquêtegegevens worden geëxtrapoleerd naar de ruim 4 miljoen huishoudens in België. De enquête wordt ook gebruikt voor de berekening van de consumptieprijsindex, voor de actualisering van de indexkorf en voor de schatting van de consumptieve bestedingen van de huishoudens van de nationale rekeningen.

De recentste editie van de huishoudbudgetenquête dateert van 2016. De gemiddelde uitgaven van huishoudens in België bedroegen 34.167 euro. Gezinnen spendeerden 30,4% van die uitgaven aan de woning (inclusief water, elektriciteit, gas en andere brandstoffen), daarnaast ging 5,8% naar de aankoop van meubelen, huishoudtoestellen en onderhoudsproducten, gereedschap voor huis en tuin enzovoort. 15,3% werd gespendeerd aan voeding, dranken en tabak. Transport en communicatie vormden een ook belangrijke uitgavenpost (14,8%). Daarna kwamen persoonlijke verzorging en diensten (10,1%), cultuur en vrije tijd (7,5%), horeca (6,4%), gezondheid (4,6%) en kleding en schoenen (4,3%).

Als we kijken naar de uitgavenbronnen per inkomenskwartiel (CS 1), zien we dat in het eerste kwartiel (de 25% laagste inkomensgezinnen) het grootste deel gaat naar huisvesting (41,7%), naar voeding, tabak en drank (15,7%) en naar transport en communicatie (12,1%). Hoe hoger op de inkomensladder, hoe kleiner het deel van de huishouduitgaven

dat gaat naar huisvesting (25,1% in het 4<sup>e</sup> kwartiel). Toch blijft het ook de grootste uitgavenpost voor de hogere inkomens. In de hogere kwartielen geeft men naar verhouding meer uit aan cultuur, vrije tijd, opleiding, restaurant en horeca. Dat aandeel overtreft in het vierde kwartiel ruim de uitgaven voor voeding, terwijl bij de laagste inkomens voeding de tweede belangrijkste kostenpost is.

**CS 1.** Aandeel van de verschillende uitgavenbronnen in de totale uitgave per inkomenskwartiel<sup>1</sup> (in %), België, 2016.

	Kwartiel 1	Kwartiel 2	Kwartiel 3	Kwartiel 4
Voeding, drank, tabak	15,7	15,5	14,9	15,4
Kleding, schoenen	3,0	3,3	4,3	5,3
Woning, water, elektriciteit, gas e.a. brandstoffen	41,7	35,0	28,6	25,1
Meubelen, huishoudtoestellen	3,3	5,2	5,9	7,1
Gezondheid	4,9	5,1	4,6	4,2
Transport en communicatie	12,1	13,7	16,6	15,1
Cultuur en vrije tijd, opleiding, restaurant en horeca	9,2	12,0	14,6	17,9
Persoonlijke verzorging en diensten	10,1	10,2	10,5	9,9
<b>Totaal</b>	100	100	100	100

1. Inkomenskwartielen verdelen de bevolking in vier gelijke groepen, naargelang hun inkomen. De 25% huishoudens met het laagste inkomen (kwartiel 1) hebben in de HBS 2016 een maximuminkomen van € 19.872, gezinnen in kwartiel 2 hebben een inkomen tussen € 19.872 en € 31.239, gezinnen in kwartiel 3 hebben een inkomen tussen € 31.239 en € 48.012 en de groep 25% rijkste huishoudens heeft een inkomen van minstens € 48.012.

Bron: Algemene Directie Statistiek, Huishoudbudgetenquête 2016 en eigen berekeningen.

## 5.2 Schulden

De schuldenproblematiek is een bijzonder uitgebreid thema. Het gaat niet alleen om achterstallige betalingen voor bijvoorbeeld nutsvoorzieningen, schoolfacturen, fiscale schulden, schulden voor hypotheek of consumentenkredieten, maar evenzeer over het aanbod van hulpverlening of de praktijken van incassokantoren en gerechtsdeurwaarders. In dit deel lichten we slechts een tipje van de sluier. De EU-SILC-bevraging leert bijvoorbeeld dat het percentage personen dat leeft in een huishouden met minstens één achterstallige betaling tijdens het afgelopen jaar inzake hypotheek/huur, nutsvoorzieningen (gas, elektriciteit, water) en leningen (aankopen op afbetaling of andere leningen) in België 5,3% bedroeg in 2017. Dat cijfer schommelt jaarlijks, al zagen we tijdens de crisisjaren 2008-2012 een toename (8,3% in 2012). Personen in gezinnen met een inkomen onder de armoederisicogrens rapporteren een veel hoger percentage (17,6%) dan personen in gezinnen met een inkomen boven die grens (3,0%). Die cijfers steunen op een bevraging via een enquête, het is dus relevant om data te bekijken op populatieniveau. Enerzijds kunnen we een beroep doen op de data van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren (CKP), anderzijds kunnen we, voor energieschulden, terecht bij de gegevens van de Vlaamse Regulator voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG). Ook gegevens over de waterfactuur worden kort behandeld. We zoomen ten slotte in op de hulpverlening via de erkende diensten voor schuldbemiddeling.

### 5.2.1 Kredietschulden

De CKP van de Nationale Bank van België registreert wanbetaling op het vlak van consumentenkredieten (leningen op afbetaling, verkopen op afbetaling en kredietopeningen) en hypothecaire kredieten. In 2008-2009 brak de financieel-economische crisis uit en die heeft haar weerslag gehad in de cijfers van de CKP: meer consumenten werden geconfronteerd met betalingsmoeilijkheden en de omvang van het gemiddelde achterstallige bedrag liep op. Op 31 december 2017 noteerde de CKP in totaal 363.573 kredietnemers (3,7% van de meerderjarige bevolking) met een openstaande betalingsachterstand voor een consumenten- en/of hypothecair krediet (CS 2). Het aantal contracten met openstaande betalingsachterstanden nam voor de eerste keer sinds de crisis van 2008 af. Eind 2017 ging het om 541.114 wanbetalingen (waarvan 31.286 voor een hypothecair krediet) (CS 2). Het totale achterstallige bedrag bedroeg 3 miljard euro, een daling met 4,1% tegenover eind 2016. Eind 2017 bedroeg het gemiddelde achterstallige bedrag per contract € 5,525.

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. Nieuw sinds 1 april 2015 is dat consumenten geen nieuwe kredietovereenkomst meer kunnen afsluiten wanneer ze in de Centrale geregistreerd staan voor een totaal achterstallig bedrag van meer dan € 1.000 in het kader van een of meer niet tijdig afgeloste consumentenkredieten.

**CS 2.** Aantal achterstallige geregistreerde personen en contracten bij de CKP, België, 2007-2017.

Jaar	Geregistreerde personen		Aantal contracten		Achterstallig of eisbaar bedrag (duizenden euro's)	
	Consumenten- en hypothecair krediet	Consumenten- krediet	Hypothecair krediet	Consumenten- krediet	Hypothecair krediet	
2007	279.429	387.050	24.364	1.238.594	538.371	
2008	285.595	390.783	25.107	1.303.531	552.056	
2009	300.296	407.697	26.633	1.471.894	682.977	
2010	308.803	421.047	27.678	1.593.477	825.553	
2011*	319.092	431.519	28.974	1.672.552	876.701	
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	
2014	350.635	488.835	34.005	1.802.917	1.305.496	
2015	364.385	513.806	33.709	1.789.162	1.363.667	
2016	370.701	522.895	33.041	1.751.770	1.367.002	
2017	363.573	509.828	31.286	1.685.278	1.304.443	

\* 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 als 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 met betrekking tot consumentenkrediet van voor 2011 niet helemaal vergelijkbaar zijn met die erna.

### 5.2.2 Energie- en drinkwaterschulden

De VREG is verantwoordelijk voor het verzamelen van statistieken met betrekking tot de sociale openbaredienstverplichtingen in de elektriciteits- en aardgasmarkt. Voor een goed begrip van de procedure bij wanbetaling verwijzen we naar het rapport van de VREG (2018). In het kort komt die hierop neer: wie een factuur voor gas of elektriciteit niet tijdig betaalt aan de leverancier, krijgt eerst een herinneringsbrief en daarna volgt een aangetekende ingebrekestelling. Als de klant niet reageert of hij komt een intussen opgemaakt afbetalingsplan niet na, mag de leverancier het contract opzeggen. Wanneer de klant geen nieuwe leverancier vindt, neemt de distributienetbeheerder de levering van gas of elektriciteit over. Daar betaalt de klant een ontradend tarief zodat hij de stap naar de vrije markt sneller zou zetten, behalve als het om een beschermde klant gaat. In dat geval betaalt de klant bij de netbeheerder een sociale maximumprijs. De categorieën waartoe men moet behoren om erkend te worden als beschermde klant, zijn voornamelijk gebaseerd op het ontvangen van uitkeringen zoals het leefloon, tegemoetkoming voor gehandicapten of een IGO, maar ook andere groepen komen in aanmerking. Ook bij de netbeheerder volgen eerst herinneringsbrieven en een aangetekende ingebrekestelling bij wanbetaling. Als de klant ook daar niet op reageert of zijn afbetaalplan niet naleeft, wordt een budgetmeter geïnstalleerd. Als de netbeheerder geen toegang krijgt tot de woning om die budgetmeter te plaatsen, kan de procedure tot het afsluiten van de energietoevoer opstarten. Als de budgetmeter wel geplaatst wordt, kan de klant energie verbruiken met een budgetmeterkaart waarop hij budget kan opladen. Als het opgeladen bedrag opgebruikt is, treedt een nooddiediet (200 kWh elektriciteit en 1.000 kWh aardgas) in werking. Dat wordt verrekend aan de sociale maximumprijs. Wanneer ook het nooddiediet is opgebruikt, kan de klant de stroombegrenzer in de budgetmeter inschakelen en zo verder elektriciteit verbruiken aan een beperkt vermogen van 10 ampère. Bij sommige budgetmeters werd die stroombegrenzer uitgeschakeld ('naakte budgetmeter'): de klant kan dan enkel elektriciteit verbruiken wanneer hij de kaart oplaadt. Die maatregel kan worden genomen om volledige afsluiting te vermijden of om te voorkomen dat schulden oplopen doordat de klant via de stroombegrenzer blijft verbruiken. Voor aardgas is een soortgelijke oplossing technisch onmogelijk, maar in de winter kan men wel een aanvraag bij het OCMW indienen voor een minimumlevering aardgas (de klant kan dan een beperkt bedrag van het OCMW krijgen om de aardgasbudgetmeterkaart op te laden). Wanneer er technisch geen budgetmeter elektriciteit geplaatst kan worden, worden klassieke stroombegrenzers geplaatst, waarmee de klant enkel 10 ampère kan verbruiken. In specifieke gevallen kan de netbeheerder de elektriciteits- of gastoevoer afsluiten zonder voorgaand advies van een lokale adviescommissie (LAC), maar bij wanbetaling moet die LAC wel eerst geraadpleegd worden om over te kunnen gaan tot afsluiting. Tussen 1 december en 1 maart mogen huishoudelijke afnemers ook na een positief advies van de LAC niet afgesloten worden. Tabel CS 3 presenteert de belangrijkste cijfers over die procedure.

Bij de commerciële leveranciers voor elektriciteit en aardgas was er gedurende twee jaar een daling van het aantal opgestarte afbetalingsplannen, maar tussen 2015 en 2017

was er sprake van een sterke stijging. Het aantal opgestarte afbetalingsplannen bereikte in 2017 zelfs het hoogste punt ooit (+19,5% tegenover 2016) (VREG, 2018).

Op 31 december 2017 waren er 80.253 gezinnen klant bij de distributienetbeheerder voor elektriciteit (2,89% van alle huishoudelijke aansluitingen elektriciteit). Op het einde van dat jaar waren er 41.501 actieve budgetmeters voor elektriciteit. Sommige gezinnen hebben meer dan een budgetmeter voor elektriciteit (bijvoorbeeld omdat ze een aparte meter voor verwarming op elektriciteit hebben). Het aantal gezinnen dat elektriciteit afneemt via een budgetmeter, is daarom lager dan het aantal actieve budgetmeters: het gaat om 39.174 huishoudelijke afnemers (1,41% van alle huishoudelijke aansluitingen) (VREG, 2018).

In 2017 werden 35.046 dossiers doorgestuurd naar en 31.040 dossiers behandeld op de LAC (dossiers die doorgestuurd maar niet behandeld worden, zijn meestal voor de zitting opgelost). In de loop van 2017 werden 1.298 huishoudelijke afnemers afgesloten van elektriciteit na LAC-advies (+9,6% ten opzichte van 2016). 696 huishoudens werden opnieuw aangesloten; in bijna de helft van de gezinnen gebeurde dat tussen 7 en 30 dagen na hun afsluiting (VREG, 2018).

Op 31 december 2017 werden 58.164 gezinnen beleverd door de distributienetbeheerder aardgas. In absolute aantallen is dat een stijging ten opzichte van 2016, maar omdat het aantal huishoudelijke toegangspunten gestegen is, is er in het procentueel aandeel sprake van een daling van 3,14% naar 3,12% van het aandeel door de distributienetbeheerder beleverde toegangspunten (VREG, 2018). Het aantal aardgasbudgetmeters nam in 2017 niet significant toe. Door de toename van het aantal actieve huishoudelijke toegangspunten nam het procentueel aandeel zelfs licht af (van 1,53% naar 1,51%). Het aantal toegekende aanvragen voor de minimumlevering van aardgas nam toe tot een absoluut record (5.127 in 2017). De sterke stijging heeft te maken met verschillende bewustwordingscampagnes, die leidden tot een bredere toepassing door de OCMW's en een verhoging van het aantal aanvragen door de doelgroep (VREG, 2018). In 2017 werden voor aardgas 21.043 dossiers doorgestuurd naar de LAC, waarvan er 18.959 werden behandeld. 1.508 toegangspunten voor aardgas werden afgesloten, waarvan 836 gezinnen opnieuw op hetzelfde punt werden aangesloten. Men moet in het achterhoofd houden dat een deel van de gezinnen na een afsluiting verhuist (dat geldt ook voor de afsluiting van elektriciteit).

**CS 3.** Sociale statistieken elektriciteit en aardgas, Vlaanderen, 2017.

<b>Energieleveranciers elektriciteit en aardgas</b>	
<b>Aantal beschermde afnemers</b>	
Elektriciteit	212.534
Aardgas	135.958
Opgestarte afbetalingsplannen in jaar X	97.015
Gemiddelde uitstaande schuld opgestarte afbetalingsplannen	€ 691,48
Totaal aantal lopende afbetalingsplannen	118.176
<b>Distributienetbeheerders elektriciteit</b>	
<b>Levering door de netbeheerder</b>	
Aantal ingestroomde afnemers in jaar X	34.087
Aantal huishoudelijke elektriciteitsafnemers beleverd door de netbeheerders op 31/12	80.253
Aantal huishoudelijke afnemers dat op 31/12 door de netbeheerder werd beleverd en dat recht heeft op de sociale maximumprijs	13.230
<b>Budgetmeter</b>	
Aantal in jaar X geplaatste of opnieuw ingeschakelde budgetmeters	11.138
Totaal aantal ingeschakelde budgetmeters op 31/12	41.501
Aantal 'naakte' budgetmeters	9.177
<b>10 ampère</b>	
Totaal aantal ingeschakelde klassieke stroombegrenzers op 31/12	1.575
<b>Afsluiting</b>	
Aantal toegangspunten dat in de loop van jaar X werd afgesloten, na advies LAC	1.298
<b>Distributienetbeheerders aardgas</b>	
<b>Levering door de netbeheerder</b>	
Aantal ingestroomde afnemers in jaar X	24.216
Aantal huishoudelijke gasafnemers beleverd door de netbeheerders op 31/12	58.164
Aantal huishoudelijke afnemers dat op 31/12 door de netbeheerder werd beleverd en dat recht heeft op de sociale maximumprijs	9.932
<b>Budgetmeter</b>	
Aantal in jaar X geplaatste of opnieuw ingeschakelde budgetmeters	7.248
Totaal aantal geplaatste ingeschakelde budgetmeters op 31/12	28.087
<b>Minimale levering</b>	
Aantal gezinnen dat tussenkomst OCMW kreeg	5.127
<b>Afsluiting</b>	
Aantal toegangspunten dat in de loop van jaar X werd afgesloten, na advies LAC	1.508

Bron: VREG (2018).

De Vlaamse Milieumaatschappij (VMM, 2018) rapporteert sociale statistieken inzake drinkwater en wanbetaling. Van de 2.650.109 huishoudelijke afnemers in Vlaanderen in 2017 waren er 182.541 beschermde klanten (6,9%). 156.002 (85,5%) daarvan waren rechthebbend en 26.539 (14,5%) waren niet rechthebbend (zie tabel CS 4). Alle beschermde klanten genieten een aantal voordelen (zoals een gratis waterscan van de woning, maandelijkse betalingen, geen kosten voor herinneringsbrieven en ingebrekestellingen). Enkel de rechthebbende klanten genieten daarnaast een sociaal tarief (een korting van 80% op de waterfactuur).

De procedure wanbetaling start wanneer de klant na het verstrijken van de uiterste betaaldatum zijn drinkwaterfactuur niet betaald heeft en een herinneringsbrief ontvangt (de klant kan op voorhand wel betalingsuitstel aanvragen). Als de klant geen gevolg



geeft aan de brief, volgt een aangetekende ingebrekestelling. De klant kan een afbetalingsplan afsluiten met de exploitant, via het OCMW of met een erkende instelling voor schuldbemiddeling. In 2017 hebben de exploitanten 69.963 aanvragen voor een afbetalingsplan ontvangen, waarvan 99,5% werd toegestaan. Het aantal aanvragen voor een afbetalingsplan stijgt daarmee met 10,7% tegenover 2016. 54.752 klanten kregen minstens één afbetalingsplan. 36,9% daarvan werd niet correct nageleefd omdat de klant minstens één keer niet, te weinig of te laat betaalde. Daarnaast legden de LAC's 14.409 afbetalingsplannen op, waarvan 57,5% niet werd nageleefd (een afbetalingsplan door de LAC wordt opgelegd als voorwaarde om niet te worden afgesloten van de watertoevoer).

Wanneer de klant niet ingaat op de ingebrekestelling of het afbetalingsplan via de exploitant niet correct betaalt, heeft de exploitant twee mogelijkheden: de schuld invorderen via het opstarten van een procedure via de rechtbank (eventueel voorafgegaan door een minnelijke invordering) of een aanvraag tot afsluiting indienen bij de LAC. In 2017 werden 4.936 klanten voor de rechtbank gedagvaard, een daling met 15,1% ten opzichte van 2016. 31.576 dossiers werden naar de LAC doorgestuurd, waarvan er 26.621 werden behandeld (een aantal dossiers komt immers niet op de LAC-zitting, bijvoorbeeld omdat de klant inmiddels de openstaande schuld heeft vereffend of een afbetalingsregeling is gestart).

De LAC beslist na een sociaal vooronderzoek of de klant afgesloten mag worden. Bekijken we enkel de dossiers wegens wanbetaling, dan gaven de LAC's 674 (2,5% van de gevallen) positieve adviezen (toelating om af te sluiten). De gemiddelde schuld bij afsluiting van klanten na zo'n LAC-advies bedroeg 1.270 euro. Een negatief advies, waarbij de LAC het verzoek van de exploitant niet volgt, gebeurde in 9.537 dossiers (36,1% van de gevallen). Bij 16.225 dossiers (61,4% van de gevallen) gaf de LAC een voorwaardelijk advies, wat betekent dat er alsnog zal worden afgesloten als de klant de opgelegde voorwaarden niet vervult.

In totaal werden in 2017 1.962 klanten afgesloten van het openbare waterdistributienetwerk. Dat aantal omvat zowel klanten die afgesloten werden na een LAC-beslissing (1.606) als klanten die afgesloten werden zonder dat een LAC-beslissing nodig was (356). Van die 356 afsluitingen zonder LAC-advies zijn er 332 met reden wanbetaling: het gaat hier over woningen zonder domiciliëring, meestal tweede verblijven. Van de afgesloten klanten waren er 100 beschermd en rechthebbend. 1.296 klanten werden herangesloten op hetzelfde leveringsadres. In 716 van de gevallen gebeurde dat binnen de zeven kalenderdagen, bij 240 klanten werd pas na meer dan 30 kalenderdagen herangesloten. 860 afgesloten klanten werden niet herangesloten op hetzelfde leveringsadres (meestal gaat het over klanten die verhuisd of overleden zijn). Tegenover 2016 is er sprake van een daling van het aantal afsluitingen met 25%, deels te danken aan de daling van het aantal afsluitingen in de centrumsteden (vooral in de stad Antwerpen) (VMM, 2018).

**CS 4.** Wanbetaling voor de waterfactuur, klanten zonder ondernemingsnummer, Vlaanderen, 2017.

	Aantal	Aantal klanten	% van aantal klanten (2.650.109)
<b>Aantal beschermde klanten</b>		182.541	6,9
Rechthebbend		156.002	
Niet rechthebbend		26.880	
<b>Wanbetalingsprocedure</b>			
<b>Afbetalingsplan via exploitant</b>			
Toegestaan	69.633	54.752	2,1
Niet nageleefd	25.670	20.850	
<b>Afbetalingsplan door LAC opgelegd</b>			
Niet nageleefd	8.281	7.303	0,5
<b>Rechtbank</b>			
		4.936	0,2
<b>Afsluiting</b>			
<b>Door de LAC behandelde dossiers</b>			
Waarvan wanbetaling	26.621	23.818	0,9
Positief advies (afsluiten)	26.436	674	
Negatief advies (niet afsluiten)	674	9.537	
Voorwaardelijk advies	9.537	16.225	
<b>Afsluitingen</b>	1.962		0,1
Na LAC-advies	1.606		
Wegens wanbetaling	1.593		
Wegens weigering toegang tot watermeter	12		
Wegens weigering naleving procedures voor tegensprekelijke overname of voor vernieuwde indienststelling	1		
Zonder LAC-advies	356		
Wegens wanbetaling	332		
Wegens fraude/onbewoond goed	24		
Via toezichthoudend ambtenaar	0		

Bron: Vlaamse Milieumaatschappij (2018).

### 5.2.3 Budget- en schuldhulpverlening

Gezinnen met betalingsmoeilijkheden kunnen zich in Vlaanderen wenden tot een erkende dienst voor schuldbemiddeling (een OCMW of CAW). Het Vlaams Centrum Schuldenlast (VCS) staat in voor de verzameling en analyse van de dossiers die de erkende instellingen voor schuldbemiddeling behandelen. Het maakt sinds 1 januari 2018 deel uit van Steunpunt Mens en Samenleving (SAM) vzw.

De diensten bieden budgethulpverlening, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen budgetbegeleiding (gezinnen krijgen advies over het beheren van hun budget) en budgetbeheer (waarbij het OCMW of CAW zelf het budget van de cliënt beheert). Doorgaans hebben die cliënten geen schulden, al kan het voorvallen dat het OCMW of CAW bij gezinnen met schulden enkel budgethulpverlening opneemt.

Op het moment van schrijven was de basisregistratie voor 2017 nog niet beschikbaar. In 2016 waren er 19.600 dossiers budgethulpverlening, waarvan 5.420 voor budgetbegeleiding, 12.846 voor budgetbeheer en 1.334 voor de twee vormen samen (CS 5).

Gezinnen met schulden kunnen bij die erkende diensten ook terecht voor schuldhulpverlening. Men kan ook terecht bij advocaten, notarissen of gerechtsdeurwaarders, maar dat komt in de praktijk minder voor. Er wordt onderscheid gemaakt tussen uitsluitend schuldbemiddeling, schuldbemiddeling in combinatie met budgetbegeleiding, schuldbemiddeling in combinatie met budgetbeheer en schuldbemiddeling in combinatie met budgetbegeleiding en -beheer. Volgens tabel CS 5 waren er in 2016 voor die drie vormen samen 29.062 dossiers.

Personen die geconfronteerd worden met overmatige schuldenlast of ernstige financiële moeilijkheden, kunnen een beroep doen op de procedure collectieve schuldenregeling. Behalve via de erkende diensten schuldbemiddeling kan dat ook verlopen via advocaten, notarissen of gerechtsdeurwaarders. In tabel CS 5 wordt dat onderscheid aangeduid als het aantal gezinnen in collectieve schuldenregeling waar erkende diensten voor schuldhulpverlening zijn aangesteld als schuldbemiddelaar enerzijds (3.771 dossiers in 2016) en het aantal gezinnen in collectieve schuldenregeling via een externe schuldbemiddelaar, waar een erkende dienst voor schuldhulpverlening wel begeleiding (schuldbemiddeling, budgetbegeleiding en budgetbeheer) aanbiedt anderzijds (7.000 dossiers). Belangrijk om op te merken, is dat de collectieve schuldenregeling gepaard kan gaan met de andere hulpverleningsmodules (budgetbegeleiding, budgetbeheer of een combinatie van beide, of schuldbemiddeling, al dan niet in combinatie met schuldbemiddeling, budgetbegeleiding en/of -beheer). Die cijfers worden niet afzonderlijk weergegeven in tabel CS 5. Bij de grootste groep wordt collectieve schuldenregeling gecombineerd met budgetbeheer. Het totaal aantal gezinnen in begeleiding bij een erkende dienst voor schuldbemiddeling komt uit op 59.433.

**CS 5.** Aantal gezinnen in budgethulpverlening, schuldbemiddeling of collectieve schuldenregeling bij de erkende diensten voor schuldbemiddeling, Vlaanderen, 2014- 2016.

	2014	2015	2016
Budgetbegeleiding (uitsluitend)	4.693	5.089	5.420
Budgetbeheer (uitsluitend)	12.192	12.634	12.846
Budgetbegeleiding en -beheer	927	1.335	1.334
<b>Totaal budgethulpverlening</b>	<b>17.812</b>	<b>19.058</b>	<b>19.600</b>
Schuldbemiddeling (uitsluitend)	10.002	9.772	9.753
Schuldbemiddeling en budgetbegeleiding	4.150	3.748	3.443
Schuldbemiddeling en budgetbeheer	15.278	14.750	14.328
Schuldbemiddeling en budgetbegeleiding en budgetbeheer	1.480	1.542	1.538
<b>Totaal schuldhulpverlening</b>	<b>30.910</b>	<b>29.812</b>	<b>29.062</b>
Collectieve schuldenregeling – erkende dienst als bemiddelaar	4.116	4.040	3.771
Collectieve schuldenregeling – externe dienst als bemiddelaar	6.910	7.302	7.000
<b>Algemeen totaal</b>	<b>59.748</b>	<b>60.212</b>	<b>59.433</b>

Bron: VCS.

Tabel CS 5 toont het aantal gezinnen dat tijdens de procedure collectieve schuldenregeling geregistreerd was bij of hulpverlening kreeg aangeboden door een erkende instelling voor schuldbemiddeling in Vlaanderen. Nochtans ligt de totale omvang van

de collectieve schuldenregeling hoger als men de cijfers van de CKP ernaast zou leggen (zie tabel CS 6). De data zijn niet helemaal vergelijkbaar met die van het VCS: behalve dat we hier Belgische cijfers rapporteren, gaat het om de toestand op 31 december van het kalenderjaar, terwijl de data van het VCS gaan om het totale aantal gezinnen in collectieve schuldenregeling over een volledig kalenderjaar. Bovendien registreert de CKP het aantal natuurlijke personen, terwijl het VCS het aantal gezinnen meet (één gezin kan meerdere natuurlijke personen omvatten). Waar de erkende instelling voor schuldbemiddeling zelf aangesteld werd als schuldbemiddelaar, zette zij in 2016 voor 7,5% zelf in op hulpverlening. Bij aanstelling van een externe schuldbemiddelaar verhogen die cijfers aanzienlijk (15%). Samengeteld betekent dit dat de erkende instellingen voor schuldbemiddeling voor ongeveer 22% actief hulpverlening aanbieden binnen een procedure collectieve schuldenregeling (VCS, 2016). Dat betekent dat in de meerderheid van de collectieve schuldenregelingen geen hulpverlening wordt aangeboden.

Een collectieve schuldenregeling dient te worden aangevraagd met een verzoekschrift bij de arbeidsrechtbank. Wanneer de door de wet vastgelegde voorwaarden vervuld zijn, kan de aanvraag toelaatbaar geacht worden door de rechter en zal ze geregistreerd worden door de CKP. De rechter stelt een schuldbemiddelaar aan, die in eerste instantie tot een minnelijke aanzuiveringsregeling probeert te komen. Wanneer die daar niet in slaagt, zal de rechter een gerechtelijke aanzuiveringsregeling of een totale kwijtschelding van schulden opleggen. Eind 2017 waren in heel België 93.595 lopende procedures van collectieve schuldenregeling geregistreerd, 2,1% minder dan het jaar voordien (CS 6). In Vlaanderen ging het om 50.160 lopende procedures (niet in tabel). Met het uitbreken van de crisis zijn de collectieve schuldenregelingen elk jaar toegenomen, maar in 2016 was er voor het eerst sprake van een daling.

**CS 6.** Uitstaande berichten van collectieve schuldenregelingen, aantal personen, België, 2012-2017 (toestand 31 december).

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Minnelijke aanzuiveringsregeling	28.249	33.773	34.836	37.384	42.999	44.998
Gerechtelijke aanzuiveringsregeling	3.925	3.752	3.402	3.461	3.383	3.106
Geen aanzuiveringsregeling <sup>1</sup>	56.850	54.837	58.827	56.791	49.187	45.461
<b>Totaal</b>	89.024	92.362	97.065	97.636	95.569	93.565

1. Het feit dat de meerderheid van de berichten van toelaatbaarheid zonder gevolg blijft in het bestand, betekent niet dat ze in werkelijkheid niet leiden tot een minnelijke of gerechtelijke aanzuiveringsregeling. In bijna de helft van de gevallen gaat het om recente dossiers waarvoor het normaal is dat nog geen regeling werd overeengekomen. Naarmate de datum van de beslissing meer in het verleden ligt, kan verondersteld worden dat ofwel geen aanzuiveringsregeling bereikt is, maar de procedure niet werd afgesloten, ofwel de bereikte aanzuiveringsregeling niet aan de CKP werd gemeld.

**Bron:** Nationale Bank van België, *Jaarverslag*.

Tweejaarlijks bestudeert het VCS het profiel van de cliënten in de erkende diensten voor schuldbemiddeling aan de hand van een bevraging van een steekproef van de dossiers schuldhulpverlening. De vorige uitgebreide registratie dateert van 2015, op het moment van schrijven was de uitgebreide registratie van 2017 nog in voorbereiding.

In 2015 was het merendeel van het cliënteel van de erkende diensten voor schuldbemiddeling een man (47%), gevolgd door vrouwen (37%) en koppels waarvan beide partners in begeleiding waren (15%) (VCS, 2015). Bijna de helft was alleenstaand (47%) en 15% betrof een eenoudergezin. Meer dan 60% van de aanvragers was tussen 18 en 49 jaar. 52% was huurder op de private markt en 30% op de sociale markt. 52% had maximaal een diploma van het secundair onderwijs. Uit gegevens waarbij zowel de tewerkstellingssituatie van de aanvrager als zijn/haar partner voorhanden was, blijkt dat het aandeel huishoudens zonder inkomsten uit arbeid ongeveer 40% bedroeg. Werkloosheids- en invaliditeitsuitkeringen waren de belangrijkste bronnen van vervangingsinkomen.

In 32% van het aantal dossiers bedroeg het totaalbedrag van de schulden bij opstart van het dossier maximaal € 5.000, in bijna 27% ging het om meer dan € 20.000. De drie vaakst voorkomende schuldsoorten bij de opstart van een dossier waren schulden met betrekking tot de nutsvoorzieningen (60%), gezondheidsschulden (51%) en telecomschulden (44%). In 50% van de dossiers waren er bij de opstart meer dan zeven schuldeisers betrokken. De top drie van schuldoorzaken bestond uit: een tekort aan administratieve vaardigheden (57% van de dossiers), een levenswijze die niet in overeenstemming was met de inkomsten (moeilijkheden met het beheer of overbesteding) (56% van de dossiers) of een te laag inkomen (41% kans om te worden aangetroffen in een dossier). 49% van het aantal dossiers had een looptijd van ten hoogste twee jaar (VCS, 2015).

### *Voor meer informatie*

Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium, North Gate – Koning Albert II-laan 16, 1000 Brussel, telefoon: 0800 120 33, mail: [info.stat@economie.fgov.be](mailto:info.stat@economie.fgov.be), website: <http://statbel.fgov.be>.

Nationale Bank van België – Centrale voor Kredieten aan Particulieren, de Berlaimont-laan 3, 1000 Brussel, telefoon: 02-221.30.06, website: [www.nbb.be](http://www.nbb.be).

Steunpunt Mens en Samenleving (SAM) vzw, Eliaertsstraat 20 bus 3, 2140 Borgerhout, telefoon: 0488 77 88 99, mail: [info@samvzw.be](mailto:info@samvzw.be), website: <https://www.samvzw.be/>.

Vlaamse Milieumaatschappij (VMM), Dokter De Moorstraat 24-26, 9300 Aalst, telefoon: 053 72 62 10, mail: [info@vmm.be](mailto:info@vmm.be), website: [www.vmm.be](http://www.vmm.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, mail: [info@vreg.be](mailto:info@vreg.be), website: <http://www.vreg.be/>.

## 6 Werk

Werk biedt een goede bescherming tegen armoede, al leefde in 2017 5% van de werkenden in België in een gezin met een huishoudinkomen onder de armoederisicodrempel. In dit onderdeel bekijken we eerst de werkloosheidsgraad. Die cijfers steunen op een raming op basis van een survey bij een steekproef van de bevolking. Daarna bekijken we het aantal werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (W-UVW) op basis van cijfers van de RVA. Daar gaat het om federale administratieve cijfers gebaseerd op uitbetalingen in het kader van de werkloosheidsverzekering. Vervolgens kijken we specifiek voor Vlaanderen naar het aantal niet-werkende werkzoekenden (NWWZ) op basis van cijfers van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB). Daar gaat het om inschrijvingen van werkzoekenden (die daarom niet altijd een uitkering ontvangen). Voorst gaan we kort in op de omvang van de sociale economie. We verwijzen naar § 1.3, waar de evolutie van de 'zeer lage werkintensiteit' (een indicator in het kader van Europa 2020) aan bod kwam.

### 6.1 Werkloosheidsgraad

De werkloosheidsgraad wordt bepaald aan de hand van data van de Labour Force Survey (LFS). Dat is een door Eurostat gecoördineerde bevraging in de lidstaten van de Europese Unie. In België loopt die survey onder de naam Enquête naar de Arbeidskrachten (EAK), gecoördineerd door de Algemene Directie Statistiek (FOD Economie). In 2017 werd de EAK grondig hervormd. Zo wordt vanaf 2017 met een roterend panel gewerkt, worden verschillende dataverzamelingsmodi gebruikt en werd de weegmethode herzien. Dat zorgt voor een breuk in de resultaten, waardoor de cijfers volgens de oude methode niet meer vergelijkbaar zijn met die volgens de nieuwe methode. Dat heeft een invloed op alle tabellen waar we cijfers van de EAK vermelden en zal daarom ook overal worden aangegeven.

De werkloosheidsgraad meet de mate waarin de actieve bevolking werkloos is, volgens de ILO (International Labour Organization) definitie: ILO-werklozen zijn de 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. Die groep wordt afgezet over de som van de ILO-werklozen + de ILO-werkenden. ILO-werkenden zijn personen die in de referentieweek minstens één uur betaalde arbeid hebben verricht.

Met een werkloosheidsgraad van 7,1% in 2017 scoort België beter dan het Europese gemiddelde, maar minder goed dan de buurlanden, met uitzondering van Frankrijk. Binnen België is de werkloosheidsgraad in Vlaanderen het laagst en in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest het hoogst, wat deels samenhangt met de situatie op de arbeidsmarkt en het beschikbare arbeidsaanbod (zo kent Brussel een hoog aandeel migranten, die lagere tewerkstellingskansen hebben). Het aandeel werklozen dat langer dan een jaar werkloos is, bedroeg anno 2017 49,9% in België. In het Vlaamse Gewest ging het om 35,0%, in het Waalse Gewest om 59,4%, in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest om

55,8%. Door de breuk in de tijdreeks (zie hoger) is het niet mogelijk om de Belgische cijfers te vergelijken met de voorgaande jaren.

**W 1.** Werkloosheidsgraad (15-64 jaar), België en gewesten, buurlanden en EU28, 2011-2017.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016 <sup>a</sup>	2017
Vlaams Gewest	4,3	4,6	5,1	5,1	5,2	4,9	4,4
Waals Gewest	9,5	10,1	11,4	12,0	12,0	10,6	9,8
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	17,1	17,5	19,3	18,5	17,5	16,9	15,0
België	7,2	7,6	8,5	8,6	8,6	7,9	7,1
Duitsland	5,9	5,5	5,3	5,1	4,7	4,2	3,8
Frankrijk	8,9	9,5	10,0	10,3	10,4	10,1	9,5
Luxemburg	4,9	5,2	5,9	5,9	6,7	6,3	5,5
Nederland	5,0	5,9	7,3	7,5	6,9	6,1	4,9
Verenigd Koninkrijk	8,2	8,1	7,7	6,3	5,4	4,9	4,4
EU28	9,8	10,6	11,0	10,4	9,6	8,7	7,8

a. Er is een breuk in de tijdreeks voor België vanaf 2017 wegens de nieuwe methodologie van de EAK-enquête.

Bron: Steunpunt Werk o.b.v. EAK-LFS.

Tabel W 2 toont aan dat de werkloosheidsgraad van jongeren, laaggeschoolden, personen met een niet-EU28-nationaliteit en personen geboren buiten de EU28 hoger is dan die van de totale bevolking (15-64 jaar). De Vlaamse cijfers zijn opnieuw opmerkelijk beter dan die van het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

**W 2.** Werkloosheidsgraad (15-64 jaar), naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau (25-64 jaar), nationaliteit en geboorteland, België en gewesten, 2017.

	België	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
<b>Totaal</b>	<b>7,1</b>	<b>4,4</b>	<b>9,8</b>	<b>15,0</b>
Mannen	7,2	4,0	10,5	15,1
Vrouwen	7,1	4,8	9,0	14,9
15-24 jaar	19,3	12,8	29,0	33,2
25-49 jaar	6,5	3,6	9,1	14,5
50-64 jaar	5,4	3,9	6,7	12,0
55-64 jaar	5,9	4,5	6,5	12,9
Laaggeschoold <sup>1</sup>	13,1	7,2	16,9	26,1
Middengeschoold <sup>1</sup>	6,1	3,3	9,3	16,8
Hooggeschoold <sup>1</sup>	3,8	2,9	4,1	7,7
Belgische nationaliteit	6,2	3,7	9,2	14,8
EU28-nationaliteit	9,9	8,8	10,9	10,4
Niet-EU28-nationaliteit	25,0	20,3	27,5	29,2
Geboren in België	5,7	3,5	8,8	13,6
Geboren in EU28	9,0	7,5	10,3	9,6
Geboren buiten EU28	17,1	12,4	19,1	21,9

1. Laaggeschoolden zijn personen zonder einddiploma van het secundair onderwijs (ISCED 2011: 0-2), middengeschoolden zijn personen met een diploma van het secundair onderwijs van de 3<sup>e</sup> graad en personen met een diploma postsecundair niet-hoger onderwijs (ISCED 2011: 3-4), hooggeschoolden zijn personen met een diploma hoger onderwijs (inclusief voortgezette universitaire opleiding en een doctoraat met proefschrift) (ISCED 2011: 5-8).

Bron: Steunpunt Werk o.b.v. EAK-LFS.

## 6.2 Uitkeringsrechtigde volledig werklozen (RVA)

De volgende cijfers zijn afkomstig van de RVA, meer bepaald op basis van de betalingen uitgevoerd door de uitbetalingsinstellingen (de vakbonden en de Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen) of door de RVA. Het gaat om cijfers voor verificatie (betalingen uitgevoerd door de uitbetalingsinstellingen moeten nog door de RVA gecontroleerd worden). De betaalstatistieken zijn gebaseerd op de indieningsmaand (de maand tijdens dewelke de uitbetalingsinstellingen de betalingen indienen bij de RVA). Het gaat enkel over vergoede werklozen. Dat heeft tot gevolg dat mensen die geen recht (meer) hebben op een werkloosheidsuitkering maar die zich inschrijven als werkzoekende bij de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdienst, niet zijn inbegrepen in de cijfers. De hier gerapporteerde cijfers hebben betrekking op het aantal fysieke eenheden (het aantal uitgevoerde betalingen tijdens de indieningsmaand), wat iets anders is dan het aantal personen (tijdens een indieningsmaand kunnen meerdere betalingen voor één persoon verricht worden, want een betaling kan betrekking hebben op een maand in het verleden). In tegenstelling tot vorige *Jaarboeken Armoede en Sociale Uitsluiting* werken we met jaargemiddelden in plaats van met cijfers op basis van de toestand eind juni.

Er kan onderscheid gemaakt worden tussen 'werkzoekende uitkeringsrechtigde volledig werklozen' (W-UVW) en 'niet-werkzoekende uitkeringsrechtigde volledig werklozen' (NW-UVW). De eerste groep omvat de vergoede werklozen na voltijdse arbeidsprestaties of na studies, de werkzoekende vrijwillig deeltijdse werknemers en de werkzoekende werklozen met bedrijfstoeslag. We gaan eerst op die groep in.

De RVA telde in 2017 maandelijks gemiddeld 373.701 W-UVW, 5,4% minder dan in 2016 (WL 1). Daarmee zette de dalende tendens van 2015 en 2016 zich voort. Die evolutie is echter beïnvloed door wijzigingen in het beleid: het recht op inschakelingsuitkeringen werd beperkt in de tijd en er kwamen strengere toelatingsvoorwaarden voor dat recht. Mede daardoor zijn de cijfers gedaald. Anderzijds is de leeftijdsvereiste voor het aanvragen van een vrijstelling van inschrijving als werkzoekende verhoogd, waardoor het aantal W-UVW dan weer toenam (RVA, 2018). Die bemerking moet ook in het achterhoofd gehouden worden bij de andere tabellen. De grootste daling situeert zich in het Waalse Gewest (-7,5%), gevolgd door het Vlaamse Gewest (-4,9%) en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (-1,8%). Sinds 2007 dalen de werkloosheidsgraden sneller in het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, al blijven ze er hoger dan in het Vlaamse Gewest. Volgens de RVA (2018) is de werkloosheid in het Vlaamse Gewest gevoeliger voor de economische conjunctuur, terwijl Wallonië en Brussel verhoudingsgewijs meer gerechtigden op een inschakelingsuitkering tellen (en de impact van de beperking van dat recht er groter is). Meer mannen dan vrouwen zijn werkzoekend uitkeringsrechtigde volledig werkloos (WL 2), maar in beide groepen is er sprake van een daling.



**WL 1.** Aantal W-UVW, België en gewesten, 2009-2017 (absolute cijfers en procentueel verschil t.o.v. vorige jaar).

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest <sup>1</sup>		Brussels Hoofdstedelijk Gewest		België	
	AC	Evolutie %	AC	Evolutie %	AC	Evolutie %	AC	Evolutie %
2009	169.855		208.258		76.850		454.964	
2010	173.042	1,9	206.917	-0,6	80.751	5,1	460.709	1,3
2011	163.597	-5,5	201.041	-2,8	80.774	0,0	445.412	-3,3
2012	162.495	-0,7	197.989	-1,5	80.922	0,2	441.406	-0,9
2013	173.586	6,8	202.648	2,4	81.551	0,8	457.785	3,7
2014	179.491	3,4	198.874	-1,9	80.277	-1,6	458.642	0,2
2015	171.700	-4,3	174.059	-12,5	71.672	-10,7	417.432	-9,0
2016	162.808	-5,2	165.648	-4,8	66.757	-6,9	395.213	-5,3
2017	154.894	-4,9	153.228	-7,5	65.579	-1,8	373.701	-5,4

1. Cijfers Waals Gewest inclusief Duitstalige Gemeenschap.

Bron: RVA.

**WL 2.** Verdeling van het totaal aantal W-UVW, naar geslacht, absolute aantallen en in percentages, België, 2009-2017.

Jaar	Mannen		Vrouwen		Totaal
	AC	%	AC	%	AC
2009	235.156	51,7	219.808	48,3	454.964
2010	240.332	52,2	220.377	47,8	460.709
2011	230.796	51,8	214.616	48,2	445.412
2012	231.569	52,5	209.836	47,5	441.406
2013	245.882	53,7	211.903	46,3	457.785
2014	248.984	54,3	209.658	45,7	458.642
2015	230.113	55,1	187.319	44,9	417.432
2016	218.202	55,2	177.010	44,8	395.213
2017	205.740	55,1	167.961	44,9	373.701

Bron: RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

De meerderheid van de W-UVW was anno 2017 tussen 25 en 39 jaar oud (WL 3). De 50-plussers vormen de tweede grootste groep. De jongeren (<25 jaar) vertegenwoordigen 8,6% van de werkzoekenden. De sterke daling van de jongerenwerkloosheid is deels te verklaren door de strengere toelatings- en vergoedingsvoorwaarden en deels door het economische herstel (RVA, 2018). De stijging bij de oudere werklozen is deels een gevolg van het geleidelijk optrekken van de leeftijd voor vrijstelling van inschrijving als werkzoekende. Die bedroeg sinds 2004 58 jaar, maar werd in 2013 verhoogd naar 60 jaar. Vanaf 1 januari 2016 wordt de leeftijd voor een vrijstelling bovendien ieder jaar met een jaar verhoogd (tot 65 jaar in 2020). Ook het beroepsverleden op basis waarvan men een vrijstelling kan krijgen, werd opgetrokken in 2015. De stijging van het aantal W-UVW van 50 jaar en ouder is dus eerder een gevolg van een verschuiving van niet-werkzoekende werklozen naar werkzoekende werklozen, dan van een reële stijging van het aantal werkloze 50-plussers (RVA, 2018).

**WL 3.** Verdeling van het totaal aantal W-UVW naar leeftijd, België, 2009-2017 (percentages).

Jaar	<25 jaar	25 tot 39 jaar	40 tot 49 jaar	>50 jaar	Totaal
	%	%	%	%	AC
2009	14,6	38,8	22,3	24,3	454.964
2010	14,1	38,5	22,0	25,4	460.709
2011	13,4	38,0	22,0	26,6	445.412
2012	12,8	38,5	22,0	26,7	441.406
2013	13,0	38,9	21,6	26,5	457.785
2014	11,9	38,5	21,2	28,4	458.642
2015	10,6	36,9	21,0	31,5	417.432
2016	9,7	36,9	21,1	32,3	395.213
2017	8,6	36,6	21,1	33,7	373.701

Bron: RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

**WL 4.** Verdeling van de W-UVW volgens werkloosheidsduur, België en gewesten, 2010-2017 (percentages).

Duur	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	% 2010-2017
<b>Vlaams Gewest</b>									
<1 jaar	73.455	69.472	72.092	81.035	80.165	72.886	67.954	63.284	-13,8
1 tot <2 jaar	35.472	28.941	28.668	31.561	34.751	32.396	29.865	27.793	-21,6
>2 jaar	64.115	65.185	61.736	60.990	64.575	66.418	64.989	63.818	-0,5
Totaal AC	173.042	163.597	162.495	173.586	179.491	171.700	162.808	154.894	-10,5
Totaal AC >1 jaar	99.587	94.125	90.403	92.551	99.326	98.814	94.853	91.610	-8,0
Totaal % >1 jaar	57,6	57,5	55,6	53,3	55,3	57,6	58,3	59,1	
<b>Waals Gewest<sup>1</sup></b>									
<1 jaar	65.985	651.89	65.456	69.585	67.207	57.881	55.541	50.185	-23,9
1 tot <2 jaar	38.319	347.69	34.637	36.084	36.662	31.962	29.815	27.466	-28,3
>2 jaar	102.613	101.083	97.895	96.979	95.005	84.216	80.292	75.576	-26,3
Totaal AC	206.917	201.041	197.989	202.648	198.874	174.059	165.648	153.228	-25,9
Totaal AC >1 jaar	140.931	135.852	132.533	133.064	131.667	116.178	110.107	103.043	-26,9
Totaal % >1 jaar	68,1	67,6	66,9	65,7	66,2	66,7	66,5	67,2	
<b>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</b>									
<1 jaar	22.838	22.042	22.131	22.682	22.237	19.117	17.960	17.365	-24,0
1 tot <2 jaar	15.475	14.708	14.339	14.435	14.185	12.391	11.054	10.773	-30,4
>2 jaar	42.438	44.024	44.453	44.433	43.855	40.165	37.743	37.440	-11,8
Totaal AC	80.751	80.774	80.922	81.551	80.277	71.672	66.757	65.579	-18,8
Totaal AC >1 jaar	57.913	58.732	58.792	58.868	58.040	52.556	48.797	48.213	-16,7
Totaal % >1 jaar	71,7	72,7	72,7	72,2	72,3	73,3	73,1	73,5	
<b>België</b>									
<1 jaar	162.278	156.702	159.678	173.302	169.609	149.884	141.455	130.835	-19,4
1 tot <2 jaar	89.265	78.418	77.644	82.080	85.598	76.748	70.734	66.032	-26,0
>2 jaar	209.166	210.292	204.084	202.403	203.435	190.799	183.024	176.834	-15,5
Totaal AC	460.709	445.412	441.406	457.785	458.642	417.432	395.213	373.701	-18,9
Totaal AC >1 jaar	298.431	288.710	281.728	284.483	289.033	267.547	253.757	242.866	-18,6
Totaal % >1 jaar	64,8	64,8	63,8	62,1	63,0	64,1	64,2	65,0	

1. Cijfers Waals Gewest inclusief Duitstalige Gemeenschap.

Bron: RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

In alle gewesten is het aantal W-UVW dat meer dan twee jaar werkzoekend is, groter dan het aantal dat minder dan een jaar of tussen één en twee jaar werkzoekend is. 65% was in 2017 in België langer dan een jaar werkzoekend, een lichte toename ten opzichte van 2016 (WL 4). In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest was 73,5% langer dan een jaar werkloos, in het Vlaamse Gewest was dat 59,1%. Tussen 2010 en 2017 nam de werkloosheid van korte duur (minder dan één jaar) af met 19,4%, de werkloosheid van middellange duur (één tot twee jaar) met 26% en de werkloosheid van twee jaar of langer met 15,5%. Die daling is in alle gewesten zichtbaar, al is de daling van de langdurige werkloosheid in het Vlaamse Gewest minder sterk. In 2015 en in 2016 heeft de beperking van het recht op inschakelingsuitkeringen de dalende trend bij de langdurig werklozen versterkt (RVA, 2018).

In 2017 was 42,6% van alle W-UVW in België laaggeschoold (WL 5), 32,6% was midden-geschoold en 16,3% was hooggeschoold. Van 8,5% was het diploma onbekend of ging het om een diploma secundair onderwijs, onbepaalde cyclus. Van de werkzoekenden met een diploma lager onderwijs was in Vlaanderen 62,6% al langer dan een jaar werkloos. In het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest loopt dat op tot respectievelijk 71,4% en 76,6%. 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 Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 66,8% van de werkzoekenden met een hoger diploma langer dan een jaar werkzoekend.

**WL 5.** Verdeling van de W-UVW naar studieniveau<sup>1</sup>, België en gewesten, 2017 (percentages en absolute cijfers).

	Vlaams Gewest			Waals Gewest			Brussels Hoofdstedelijk Gewest			België		
	≤1 jaar	≥1 jaar	Totaal	≤1 jaar	≥1 jaar	Totaal	≤1 jaar	≥1 jaar	Totaal	≤1 jaar	≥1 jaar	Totaal
Laag-geschoold	37,4	62,6	65.494	28,6	71,4	69.154	23,4	76,6	24.367	31,4	68,6	159.015
Midden-geschoold	48,1	51,9	52.277	40,1	59,9	55.459	32,9	67,1	14.033	42,7	57,3	121.769
Hoog-geschoold	49,8	50,2	26.232	41,9	58,1	20.474	33,2	66,8	14.387	43,2	56,8	61.093
Onbekend	33,7	66,3	10.891	31,1	68,9	8.141	26,4	73,6	12.791	30,1	69,9	31.823
Totaal	42,9	57,1	154.894	34,7	65,3	153.228	28,2	71,8	65.579	36,9	63,1	373.701

1. Laaggeschoold: ten hoogste 2<sup>e</sup> graad van het secundair onderwijs; middengeschoold: 3<sup>e</sup> graad secundair onderwijs, 4<sup>e</sup> graad secundair onderwijs, 7<sup>e</sup> specialisatiejaar, middenstandopleiding of leercontract; hooggeschoold: diploma hoger onderwijs; Onbekend: diploma onbekend of diploma secundair onderwijs, onbepaalde cyclus.

**Bron:** RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

Zoals gezegd, is er nog een tweede groep vergoede werklozen. Tabel WL 6 geeft een overzicht van de NW-UVW. Die groep omvat vergoede werklozen met vrijstelling voor mantelzorg, vrijstelling voor sociale en familiale moeilijkheden, vrijstelling op basis van leeftijd en/of beroepsverleden (oudere werklozen), de niet-werkzoekende vrijwillig deeltijdse werknemers en de niet-werkzoekende werklozen met bedrijfstoelag. De

vrijstelling om sociale en familiale redenen kan sinds 1 januari 2015 niet meer worden toegekend. De vrijstellingen die vóór die datum al werden toegekend, konden nog gedurende maximaal twaalf maanden behouden blijven. Vanaf april 2015 werd een uitzondering toegestaan voor mantelzorg (palliatieve zorg of de zorg voor een zwaar ziek gezinslid of een zwaar zieke bloed- of aanverwant tot en met de 2<sup>e</sup> graad of de zorg voor een gehandicapt kind dat jonger is dan 21 jaar). In 2017 waren er maandelijks gemiddeld 113.590 NW-UVW in België, waarvan de meerderheid in het Vlaamse Gewest woonde. De dalende tendens is deels te verklaren door de afschaffing van de vrijstelling om sociale en familiale redenen, maar ook door de daling van de vrijgestelde oudere werklozen na voltijdse arbeidsprestaties. Daar speelt het feit dat zowel het stelsel van de oudere werklozen als het stelsel voor werkloosheid met bedrijfstoelag geleidelijk voorzien in strengere voorwaarden voor het verkrijgen van een vrijstelling (RVA, 2018).

**WL 6.** Evolutie van het aantal NW-UVW, België en gewesten, 2009-2017 (absolute cijfers en percentages).

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussel Hoofdstedelijk Gewest		België	
	AC	Evolutie %	AC	Evolutie %	AC	Evolutie %	AC	Evolutie %
2009	142.452		71.673		16.037		230.161	
2010	139.900	-1,8	70.200	-2,1	15.383	-4,1	225.483	-2,0
2011	134.605	-3,8	66.809	-4,8	14.398	-6,4	215.812	-4,3
2012	128.415	-4,6	62.434	-6,5	13.535	-6,0	204.384	-5,3
2013	121.960	-5,0	58.543	-6,2	12.773	-5,6	193.275	-5,4
2014	110.872	-9,1	52.460	-10,4	11.387	-10,8	174.719	-9,6
2015	97.858	-11,7	45.758	-12,8	9.854	-13,5	153.470	-12,2
2016	88.577	-9,5	39.786	-13,1	8.806	-10,6	137.168	-10,6
2017	75.092	-15,2	31.632	-20,5	6.866	-22,0	113.590	-17,2

1. Cijfers Waals Gewest inclusief Duitstalige Gemeenschap.

Bron: RVA, Directie Statistiek en eigen berekeningen.

Tabel WL 7 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 tijdelijke werklozen en verwante uitkeringen. Enkel de categorieën 'verloven' en 'thematische verloven' kenden een toename.

De RVA verzamelt statistieken inzake sancties. Er wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds federale sancties en anderzijds gewestelijke sancties. Met de zesde staatsvorming werd de beslissingsbevoegdheid inzake sommige sancties immers geregionaliseerd (meer bepaald sancties die verband houden met actieve en passieve beschikbaarheid). De gewesten dienen de RVA op de hoogte te brengen van hun beslissingen zodat de RVA de informatie kan verwerken. Dat gebeurt via elektronische fluxen. De gegevens met betrekking tot de geregionaliseerde sancties betreffen dus sancties die door de RVA werden behandeld op het vlak van de gevolgen ervan op de betaling van de werkloosheidsuitkeringen. Bij de federale sancties wordt onderscheid gemaakt tussen administratieve sancties (bijvoorbeeld onjuiste of laattijdige verklaringen, onregelmatigheden op de controlekaart,

...) en sancties vanwege vrijwillige werkloosheid (bijvoorbeeld werkverlating, zich niet aanmelden bij het werkloosheidskantoor, ontslag om dringende redenen). Tabel WL 8 vermeldt ook sancties vanwege langdurige werkloosheid, maar die sanctie zit al enige tijd in een uitdoofscenario, wat duidelijk zichtbaar is in de cijfers. De gewestelijke sancties worden ingedeeld in sancties inzake passieve beschikbaarheid (bijvoorbeeld werkweigering, niet aanmelden bij of stopzetten van een beroepsopleiding, weigering van outplacement, ...) en actieve beschikbaarheid (in het kader van de controle op het zoekgedrag). Er zijn ook uitsluitingen: door de gewesten in geval van onbeschikbaarheid of schrapping als werkzoekende of door de RVA in geval van onbeschikbaarheid of het niet ingeschreven zijn als werkzoekende. Cijfers van de sancties van de maand X zijn gebaseerd op het aantal beslissingen tot sanctionering die in de loop van de maand X door de RVA werden genomen, of die in de loop van de maand X door de RVA werden ingevoerd in uitvoering van beslissingen genomen door de vier gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling.

WL 7. Evolutie van de betalingen door de RVA, België, 2016-2017.

	2016	2017	Evolutie (%)
<b>1. De vergoede werklozen</b>	<b>532.381</b>	<b>487.291</b>	<b>-8,5</b>
1.1. NWWZ met recht op uitkeringen betaald door RVA <sup>1</sup>	395.213	373.701	-5,4
1.2 Niet-werkende niet-werkzoekenden met recht op uitkeringen betaald door RVA <sup>2</sup>	137.168	113.590	-17,2
<b>2. Tijdelijke werklozen, verwante uitkeringen en verloven</b>	<b>128.461</b>	<b>107.075</b>	<b>-16,6</b>
2.1 Tijdelijke werklozen en verwante uitkeringen <sup>3</sup>	125.426	103.865	-17,2
2.2 Verloven <sup>4</sup>	3.035	3.210	+5,8
<b>3. Deeltijdse werknemers, maatregelen voor werknemers en i.k.v. eenheidsstatuut</b>	<b>59.062</b>	<b>55.907</b>	<b>-5,3</b>
3.1 Deeltijdse werknemers <sup>5</sup>	40.233	37.844	-5,9
3.2 Maatregelen voor werknemers <sup>6</sup>	14.977	14.754	-1,5
3.3 Maatregelen i.k.v. ontwikkeling eenheidsstatuut <sup>7</sup>	3.853	3.309	-14,1
<b>4. Activerings- en opleidingsmaatregelen<sup>8</sup></b>	<b>93.048</b>	<b>86.508</b>	<b>-7,0</b>
<b>5. Tijdskrediet, loopbaanonderbreking en thematische verloven</b>	<b>280.197</b>	<b>272.070</b>	<b>-2,9</b>
5.1 Tijdskrediet <sup>9</sup>	129.109	117.922	-8,7
5.2 Loopbaanonderbreking en thematische verloven <sup>10</sup>	74.154	72.233	-2,6
5.3 Thematische verloven <sup>11</sup>	76.935	81.915	+6,5

1. Na voltijdse arbeid, na studies, na vrijwillig deeltijdse arbeid, werkloosheid met bedrijfstoeslag zonder vrijstelling.
2. Oudere werklozen, mantelzorg (sociale en familiale moeilijkheden), na vrijwillig deeltijdse arbeid, werkloosheid met bedrijfstoeslag met vrijstelling van inschrijving werkzoekende.
3. Tijdelijke werklozen, onthaalouders, niet-bezoldigde periode in het onderwijs.
4. Jeugdvakantie, seniorvakantie, pleegzorg.
5. Deeltijdse werknemers met behoud van rechten en inkomensgarantie-uitkering, vrijwillig deeltijdse werknemers en inkomensgarantie-uitkering.
6. Werkhervattingstoeslag, overstappremie, tewerkgestelden in beschutte werkplaats. De werkhervattingstoeslagen en overstappremies werden door de zesde staatshervorming overgedragen naar de gewesten en gemeenschappen. Er werd in een overgangsfase voorzien tijdens dewelke de RVA die bevoegdheden bleef uitoefenen. Voor meer info, zie [www.rva.be](http://www.rva.be).
7. Crisispremie, ontslagvergoeding, ontslagcompensatievergoeding.
8. Activa, doorstromingsprogramma's, SINE, beroepsopleiding, hervatten van studies of volgen van opleidingen, start- en stagebonus, instapstage, opleidingsuitkeringen, vestigingsuitkeringen. Die

bevoegdheden werden door de zesde staatshervorming overgedragen naar de gewesten en gemeenschappen. Er werd in een overgangsfase voorzien tijdens dewelke de RVA die bevoegdheden bleef uitoefenen. Voor meer info, zie [www.rva.be](http://www.rva.be).

9. Tijdskrediet volledige onderbreking, vermindering van prestaties algemeen stelsel, vermindering van prestaties eindeloopbaan.
10. Loopbaanonderbreking en thematische verlopen volledige onderbreking, vermindering van prestaties algemeen stelsel, vermindering van prestaties eindeloopbaan. In het kader van de zesde staatshervorming: vanaf september 2016 hebben de in deze rubriek opgenomen betaalgegevens inzake loopbaanonderbreking voor het Vlaamse Gewest enkel nog betrekking op het gedeelte dat door de RVA uitgevoerd wordt.
11. Ouderschapsverlof, palliatieve zorgen en medische bijstand.

**Bron:** RVA, Directie Statistieken en Studies.

Men moet duidelijk voor ogen houden dat het gaat over het aantal sancties, dus niet het aantal gesanctioneerden. Het aantal verwittigingen werd niet opgenomen.

Op lange termijn (2010-2017) zien we een daling van het aantal sancties, maar dat heeft deels te maken met bepaalde factoren (vooral sinds 2016): de vermindering van het aantal werklozen, de tijd die nodig is voor het overnemen van de nieuwe materie door de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling, het feit dat het federale normatieve kader betreffende de actieve beschikbaarheid bij de eerste negatieve evaluaties niet in sancties voorziet, maar wel verwittigingen, en het feit dat het federale normatieve kader aan de gewesten ruimte laat voor autonomie (RVA, 2018). Tussen 2016 en 2017 is er wel een toename van de sancties met betrekking tot vrijwillige werkloosheid en van de uitsluitingen.

**WL 8.** Bij de RVA geregistreeerde sancties voor werklozen, naar reden, België, 2010-2017 (absolute cijfers en percentages).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolutie 2016-2017
Vrijwillige werkloosheid (federaal)	16.402	16.262	16.458	17.205	15.727	14.345	13.497	13.980	+3,6
Administratieve sancties (federaal)	26.852	17.981	16.824	20.103	21.555	18.508	13.635	12.648	-7,2
Langdurige werkloosheid (federaal)	83	87	96	56	38	25	0	0	-
Passieve beschikbaarheid (gewesten)	21.372	23.487	25.621	26.692	22.152	16.206	13.891	11.726	-15,6
Actieve beschikbaarheid (gewesten)	16.720	15.891	15.527	19.909	25.627	17.138	7.669	7.394	-3,6
Uitsluitingen (federaal en gewesten)	5.767	6.746	7.286	7.655	7.201	4.422	2.736	3.105	+13,5

**Bron:** RVA, Directie Statistieken en Studies.

### 6.3 Niet-werkende werkzoekenden (VDAB) en schoolverlaters

De maandelijkse cijfers van de VDAB (enkel voor het Vlaamse Gewest) zijn gebaseerd op de inschrijving van werkzoekenden, die (in tegenstelling tot de cijfers in § 6.2) al of

niet uitkeringsgerechtigd kunnen zijn. Het betreft een administratieve telling van de officieel ingeschreven populatie NWWZ. De NWWZ omvatten:

- werkzoekenden met een werkloosheidsuitkeringsaanvraag. Dat zijn werklozen die voldoen aan de toelaatbaarheids- en toekenningvoorwaarden met betrekking tot volledige werkloosheidsuitkeringen, op basis van vroegere arbeidsprestaties of met betrekking tot inschakelings- of werkloosheidsuitkeringen op basis van studies;
- werkzoekenden tijdens de beroepsinschakelingsperiode. Dat zijn jongeren die hun studies beëindigd hebben en een wachttijd doorlopen voor ze recht hebben op een inschakelingsuitkering;
- vrij ingeschreven werklozen. Dat zijn werkzoekenden die geen recht op uitkeringen hebben, maar zich als werkzoekende laten inschrijven, bijvoorbeeld werknemers in vooropzeg die niet meer moeten presteren en volledig uitbetaald worden of werklozen die op basis van langdurige werkloosheid van het recht op werkloosheidsuitkeringen werden uitgesloten, maar zich op vrijwillige basis als werkzoekende laten inschrijven;
- andere NWWZ. Hier gaat het om werkzoekenden ten laste van het OCMW, werkzoekenden die door de FOD Sociale Zekerheid erkend zijn als persoon met een handicap, werkzoekenden in deeltijdsonderwijs en werkzoekenden die zijn uitgesloten van het recht op uitkeringen, maar die verplicht moeten blijven ingeschreven.

In 2017 waren er in Vlaanderen gemiddeld 212.677 personen ingeschreven als NWWZ bij de VDAB (WL 9). Sinds 2015 daalt het gemiddeld aantal NWWZ, mede door een economische heropbloei. In vergelijking met 2016 daalde het aantal NWWZ zo met ruim 12.000 personen (-5,4%). In 2008 was het werkloosheidscijfer historisch laag. Daarna sloeg de crisis toe, maar ondanks de betere economische omstandigheden blijft het aantal NWWZ toch hoog. De VDAB (2017) wijt dat aan de verstrenging van de beschikbaarheidsvereisten voor werkzoekende 55-plussers, waardoor steeds meer werkzoekenden ook op oudere leeftijd ingeschreven blijven als NWWZ (terwijl zij vroeger vrijgesteld werden). Als we inzoomen op de verschillende subgroepen, dalen alle cijfers in 2017 in vergelijking met het jaar voordien, met uitzondering van de andere verplicht ingeschreven NWWZ (+13,8%), de werkzoekenden met een niet-EU-nationaliteit (+4,6%) en de werkzoekenden met een arbeidshandicap (+1,6%). Voor het eerst sinds jaren is er bij de langdurig werklozen (≥2 jaar) sprake van een daling.

De VDAB presenteert jaarlijks een schoolverlatersrapport. Een schoolverlater in jaar X is een jongere (<30 jaar) die in jaar X is ingeschreven in een erkende Vlaamse onderwijsinstelling en in het jaar X+1 niet langer is ingeschreven. In tabel WL 9 gaat het over jongeren die de school verlieten in 2016. Tabel WL 10 toont ook welk percentage schoolverlaters één jaar na het schoolverlaten (2017) nog als werkzoekend is ingeschreven bij de VDAB. Men moet in het achterhoofd houden dat het gaat om een momentopname: de VDAB gaat na hoeveel jongeren die in 2016 de school verlieten, op 30 juni 2017 als werkzoekend stonden ingeschreven.

Van de 77.365 schoolverlaters in 2016 in Vlaanderen was 10,5% (of 8.086 jongeren) een jaar later (nog steeds) werkzoekend, ongeveer evenveel in vergelijking met het schooljaar voordien (toen 11,0%). Hoe hoger het opleidingsniveau, hoe kleiner de kans om een jaar later werkzoekend te zijn.

**WL 9.** NMWZ op jaarbasis naar geslacht, leeftijd, studieniveau, werkloosheidsduur en nationaliteit, absolute cijfers en percentages, Vlaams Gewest, 2008-2017.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017 (%)
<b>Totaal</b>	168.890	202.808	208.242	195.008	204.437	221.901	233.349	232.927	224.779	212.677	-5,4
<b>Categorie</b>											
WZUA	131.915	157.608	158.457	146.553	151.488	164.208	173.320	169.759	157.232	144.946	-7,8
BIT	12.740	15.964	15.842	14.773	16.921	18.343	18.720	16.188	16.322	15.034	-7,9
Vrij ingeschreven	12.552	15.778	18.120	17.928	20.312	23.184	25.006	29.116	30.855	29.510	-4,4
Andere	11.683	13.459	15.822	15.754	15.716	16.166	16.304	17.864	20.370	23.187	+13,8
<b>Geslacht</b>											
Mannen	80.746	105.551	108.155	99.879	107.735	119.246	125.173	125.318	120.406	113.785	-5,5
Vrouwen	88.144	97.257	100.086	95.129	96.702	102.655	108.176	107.609	104.373	98.892	-5,3
<b>Leeftijd</b>											
<25 jaar	34.868	45.344	45.349	41.090	44.940	49.140	48.284	46.004	45.351	42.256	-6,8
25 tot 50 jaar	88.707	108.141	110.453	102.131	108.578	119.850	126.201	122.835	117.058	110.562	-5,5
≥50 jaar	45.315	49.323	52.439	51.788	50.919	52.910	58.863	64.088	62.370	59.860	-4,0
<b>Studieniveau</b>											
Laaggeschoold	88.993	103.651	105.131	97.693	100.098	104.483	106.587	106.269	104.604	99.016	-5,3
Middengeschoold	54.741	67.821	69.816	65.359	69.619	77.730	83.281	83.196	78.792	73.544	-6,7
Hooggeschoold	22.407	28.082	30.054	30.561	34.720	39.687	43.481	43.463	41.383	40.117	-3,1
<b>Werkloosheidsduur</b>											
<1 jaar	97.208	123.806	118.508	109.474	118.230	129.283	130.708	125.122	116.935	110.275	-5,7
1 tot 2 jaar	23.147	31.385	38.434	32.999	33.566	38.421	42.118	41.057	39.738	36.809	-7,4
≥2 jaar	48.536	47.618	51.300	52.536	52.641	54.198	60.522	66.748	68.106	65.593	-3,7
<b>Nationaliteit</b>											
EU	154.524	185.719	189.165	175.611	183.039	199.317	209.760	208.818	199.301	186.023	-6,7
Niet-EU	14.366	17.089	19.076	19.397	21.398	22.584	23.589	24.109	25.478	26.653	+4,6
<b>Arbeidsgehandicapten</b>	28.488	30.857	29.880	27.858	26.623	29.220	31.411	32.068	32.673	33.180	+1,6

1. Laaggeschoold: lager onderwijs of 1<sup>e</sup> graad van het secundair onderwijs, leertijd, deeltijds beroepssecundair onderwijs of 2<sup>e</sup> graad secundair onderwijs; mid-geschoold: studietoelating van de derde graad bso, diploma 3<sup>e</sup> graad secundair onderwijs, Se-N-Se of diploma van de 4<sup>e</sup> graad beroepssecundair onderwijs; hooggeschoold: hbo, professionele bachelor, academische bachelor of master.

Bron: VDAB, Atvastat.



**WL 10.** Aantal schoolverlaters 2016, bij de VDAB ingeschreven schoolverlaters en nog werkzoekende schoolverlaters na één jaar (2017) (aantal en percentage ten opzichte van totaal), per onderwijsniveau<sup>1</sup>, Vlaanderen.

	Aantal schoolverlaters	Inschrijv- gen VDAB	Nog werk- zoekend na 1 jaar	% nog werkzoekend na 1 jaar t.o.v. alle school- verlaters	
				School- verlaters 2016	School- verlaters 2015
Ongekwificeerd	6.002	5.188	1.914	31,9	34,4
Van wie max SO1	1.769	1.631	749	42,3	44,5
Laaggeschoold gekwificeerd	3.957	38.36	989	25,0	24,9
Middengeschoold	60.671	25.595	3.690	12,0	12,5
Van wie aso3	5.107	3.400	675	13,2	12,9
Van wie tso3	12.411	10.322	1.404	11,3	11,8
Van wie bso3	12.249	11.200	1.472	12,0	12,8
Van wie kso3	904	673	139	15,4	16,5
Hooggeschoold	36.735	27.397	1.493	4,1	4,8
Van wie professionele bachelor	18.314	15.105	774	4,2	4,8
Van wie academische bachelor	1.104	721	76	6,9	6,5
Van wie master	16.052	10.623	631	3,9	4,8
<b>Totaal</b>	<b>77.365</b>	<b>62.016</b>	<b>8.086</b>	<b>10,5</b>	<b>11,0</b>

1. Ongekwificeerd= maximaal SO1 = maximaal secundair onderwijs 1<sup>o</sup> graad + algemeen secundair onderwijs 2<sup>o</sup> graad + beroepssecundair onderwijs 2<sup>o</sup> graad + technisch secundair onderwijs 2<sup>o</sup> graad + kunstsecundair onderwijs 2<sup>o</sup> graad. Laaggeschoold gekwificeerd = buitengewoon secundair onderwijs + deeltijds beroepssecundair onderwijs + leercontract (Syntra Vlaanderen). Middengeschoold = aso3 = algemeen secundair onderwijs 3<sup>o</sup> graad + bso3 = beroepssecundair onderwijs 3<sup>o</sup> graad + tso3 = technisch secundair onderwijs 3<sup>o</sup> graad + kso3 = kunstsecundair onderwijs 3<sup>o</sup> graad. Hooggeschoold = hoger beroepsonderwijs hbo5 (hier enkel de opleiding Verpleegkunde) + professionele bachelor + academische bachelor + master.

Bron: VDAB (2018). Schoolverlatersrapport 2018.

## 6.4 Sociale economie

De sociale economie probeert mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt met gepaste ondersteuning aan de slag te helpen. In het vierde kwartaal van 2016 werkten 25.517 doelgroepwerknemers in de sociale economie in Vlaanderen (WL 11). Cijfers voor 2017 waren nog niet ter beschikking bij het finaliseren van dit boek.

Sociale werkplaatsen bieden tewerkstelling in een beschermde werkomgeving voor moeilijk bemiddelbare werkzoekenden. De maatregel richt zich voornamelijk tot werkzoekenden die minimaal vijf jaar inactief zijn, laaggeschoold zijn of fysieke, psychische of sociale beperkingen hebben (mensen in armoede, daklozen, mensen met schulden, ex-gedetineerden). De sociale werkplaatsen vertegenwoordigen ongeveer 18% van de tewerkstelling. Beschutte werkplaatsen zijn tewerkstellingsplaatsen voor mensen met een arbeidshandicap die tijdelijk of definitief niet in het normale economische circuit

terecht kunnen. Ruim 68% van de tewerkstelling binnen de sociale economie situeert zich binnen de beschutte werkplaatsen, met 17.435 werknemers. De sociale en beschutte werkplaatsen gaan vanaf 2019 over naar de regelgeving collectief maatwerk. Invoegbedrijven zijn ondernemingen die personen uit de kansengroepen een duurzame tewerkstelling bieden. De focus ligt op opleiding en begeleiding in een arbeidsomgeving waarin maatschappelijk verantwoord ondernemen centraal staat. Die maatregel is sinds 2014 in uitdoving: erkenningen van nieuwe invoegbedrijven en uitbreidingen van bestaande erkenningen zijn niet meer mogelijk. Bestaande invoegerkenningen blijven onveranderd. De lage tewerkstelling bij de invoegbedrijven wordt verklaard door dat uitdovende karakter. Via de lokale diensteneconomie wil de overheid een dienstenaanbod uitbouwen dat aansluit bij maatschappelijke noden en dat kansen creëert voor doelgroepwerknemers die een zekere afstand tot de arbeidsmarkt hebben (door persoonsgebonden factoren of de situatie waarin ze zich bevinden). Die maatregel vertegenwoordigt bijna 8% van de tewerkstelling. Arbeidszorg is een vangnet voor mensen die niet (meer) terecht kunnen in het reguliere circuit of het beschermde tewerkstellingscircuit. Ze voeren begeleide activiteiten uit op een werkvloer in de sociale economie om de aansluiting met een werkcontext (opnieuw) te maken, zonder de druk van een betaalde baan en een arbeidscontract.

**WL 11.** Doelgroepwerknemers in de sociale economie, absolute aantallen (AC) en aandeel (%), Vlaams Gewest, 4<sup>e</sup> kwartaal 2016.

	AC	%
<b>Maatwerk</b>		
Sociale werkplaatsen	4.644	18,2
Beschutte werkplaatsen	17.435	68,3
<b>Invoeg</b>	79	0,3
Invoeg dienstencheques	5	0,0
Invoeg niet-dienstencheques	74	0,3
<b>Lokale diensteneconomie</b>	1.998	7,8
<b>Arbeidszorg</b>	1.361	5,3
<b>Totaal</b>	25.517	100

Bron: Departement Werk en Sociale Economie (2017).

### *Voor meer informatie*

Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium, Enquête naar de Arbeidskrachten (EAK): <https://statbel.fgov.be/nl/themas/werk-opleiding/arbeidsmarkt/werkgelegenheid-en-werkloosheid>.

Departement Werk en Sociale Economie, Koning Albert II-laan 35 bus 20, 1030 Brussel, telefoon: 02 553 42 56, mail: [departement@wse.vlaanderen.be](mailto:departement@wse.vlaanderen.be), website: <https://www.werk.be>.

VDAB, Keizerslaan 11, 1000 Brussel, telefoon: 02 506 15 11, mail: [info@vdab.be](mailto:info@vdab.be), website: [www.vdab.be](http://www.vdab.be).

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), Keizerslaan 7, 1000 Brussel, website: <http://www.rva.be>.

Steunpunt Werk, Naamsestraat 61, bus 3551, 3000 Leuven, telefoon: 016 32 32 39, mail: [steunpuntwerk@kuleuven.be](mailto:steunpuntwerk@kuleuven.be), website <http://www.steunpuntwerk.be/>.

## 7 Onderwijs

### 7.1 Financiële toegankelijkheid van het onderwijs

Om de financiële toegankelijkheid van het onderwijs te meten, ontwikkelden Coomans, Groenez, en Kuppens (2016) een studiekostenmonitor. Het Steunpunt Onderwijs Onderzoek zal die studiekostenmonitor afnemen in het gewoon en buitengewoon basisonderwijs, het secundair onderwijs, het hoger onderwijs en de hbo5-opleiding, het deeltijds beroepssecundair onderwijs en de diplomagerichte opleidingen in het secundair volwassenenonderwijs. De eerste resultaten worden verwacht in 2018, maar zijn op het ogenblik van schrijven nog niet beschikbaar. Eerdere onderzoeken boden alvast schattingen: de gemiddelde studiekosten in het gewoon basisonderwijs in Vlaanderen werden voor het schooljaar 2005-2006 geschat op € 327 (Bollens & Poesen-Vandeputte, 2007). In het gewoon secundair onderwijs werden die voor het schooljaar 2006-2007 geschat op € 979 (Poesen-Vandeputte & Bollens, 2008). De kosten voor studenten in het hoger onderwijs werden in 2008-2009 geschat op meer dan € 6.000 per jaar (Wartenbergh e.a., 2009).

Om deels aan die studiekosten tegemoet te komen, krijgen mensen met een inkomen onder een bepaalde grens tegen bepaalde voorwaarden een schooltoelage (in het kleuter-, basis- en secundair onderwijs, hbo5 Verpleegkunde en deeltijds leerplichtonderwijs via Syntra) of een studietoelage (in het hoger onderwijs). Voor aanvraagjaar 2017-2018 zijn er nog geen cijfers beschikbaar. In het aanvraagjaar 2016-2017 kregen 351.223 leerlingen een school- of studietoelage (ON 1). In het secundair onderwijs vond men het grootste aantal leerlingen met een toelage. Studenten uit het hoger onderwijs hebben recht op het hoogste bedrag, waardoor in het totale bedrag het grootste aandeel naar het hoger onderwijs ging.

**ON 1.** Aantal toegekende school- en studietoelagen en bedragen, Vlaanderen, aanvraagjaar 2016-2017<sup>a</sup>.

	Aantal toegekend	Gemiddelde studietoelage (€)	Totaal bedrag (€)
Kleuteronderwijs	56.672	93,21	5.282.397,12
Lager onderwijs	116.979	132,43	15.491.369,72
Secundair onderwijs	127.137	439,30	55.851.126,40
Hoger onderwijs	47.971	1.711,93	82.123.193,67
Hbo Verpleegkunde	1.824	1.328,64	2.423.440,83
Syntra	640	262,19	167.799,57
<b>Totaal</b>	<b>351.223</b>	-	<b>161.339.327,31</b>

- a. Toestand gekend per 14/12/2017. Deze cijfers zijn niet definitief: er waren op 14/12/2017 nog dossiers 'in beraad', waardoor dit aantal nog kan stijgen (voor deze dossiers wordt bijkomende informatie opgevraagd om het aanvraagdossier verder te kunnen afhandelen).

**Bron:** Departement Onderwijs, Stafdiensten Onderwijs en Vorming.

## 7.2 Gelijke onderwijskansen

Verschillende onderzoeken tonen aan dat het Vlaamse onderwijssysteem goed presteert, maar tegelijk bij een van de meest ongelijke behoort. Zo zijn er de resultaten van het Programme for International Student Assessment (PISA), een internationaal onderzoek (in 2015 namen 72 landen deel) dat de kennis en vaardigheden van 15-jarigen test. In Vlaanderen wordt PISA gecoördineerd en uitgevoerd door de Vakgroep Onderwijskunde van de Universiteit Gent. Verschillende cognitieve domeinen worden onderzocht: leesvaardigheid, wiskundige geletterdheid en wetenschappelijke geletterdheid en recent ook financiële geletterdheid en samenwerkend probleemoplossen. PISA wordt elke drie jaar herhaald, de recentste cijfers dateren van 2015. De Vlaamse steekproef telde 5.675 leerlingen (geboren in 1999) uit 175 scholen en is representatief voor het Vlaamse secundair onderwijs (inclusief het buitengewoon secundair onderwijs). In tabellen ON 2 en ON 3 staan de Vlaamse resultaten voor leesvaardigheid en wiskundige en wetenschappelijke geletterdheid. De scores van de leerlingen worden onderverdeeld in verschillende vaardigheidsniveaus. De schaal voor wiskundige geletterdheid werd opgedeeld in zes vaardigheidsniveaus, die voor wetenschappelijke geletterdheid en leesvaardigheid werden ingedeeld in zeven vaardigheidsniveaus (Universiteit Gent, Vakgroep Onderwijskunde, z.d.). Vaardigheidsniveau 2 wordt internationaal beschouwd als het basisniveau dat nodig is om volwaardig te kunnen deelnemen aan de maatschappij, terwijl leerlingen die vaardigheidsniveau 5 of hoger halen, beschouwd worden als toppresterders. 12,1% van de Vlaamse leerlingen behaalt een topprestatie voor leesvaardigheid, 12,0% voor wetenschappelijke geletterdheid en zelfs 20,7% voor wiskundige geletterdheid. 17,1% van de Vlaamse leerlingen haalt daarentegen het basisniveau voor leesvaardigheid niet. Voor wetenschappelijke geletterdheid is dat 17,2% en voor wiskundige geletterdheid 16,8%.

**ON 2.** Percentage leerlingen per vaardigheidsniveau voor wiskundige geletterdheid, Vlaanderen<sup>1</sup>, PISA 2015.

Niveau	Wiskundige geletterdheid
6	5,5 (0,5)
5	15,2 (0,6)
4	23,4 (0,9)
3	22,5 (0,9)
2	16,6 (0,8)
1	10,7 (0,7)
Lager dan niveau 1	6,1 (0,7)

1. De cijfers tussen haakjes geven de standaardfout aan. Standaardfouten geven de betrouwbaarheid van een meting weer. We kunnen bijvoorbeeld met 95% zekerheid zeggen dat tussen 5% en 6% van de leerlingen niveau 6 behaalt.

**Bron:** Universiteit Gent, Vakgroep Onderwijskunde (z.d.). Wetenschappelijke geletterdheid bij 15-jarigen, Vlaams rapport PISA 2015. Gent: Universiteit Gent.

**ON 3.** Percentage leerlingen per vaardigheidsniveau voor leesvaardigheid en wetenschappelijke geletterdheid, Vlaanderen<sup>1</sup>, PISA 2015.

Niveau	Leesvaardigheid	Wetenschappelijke geletterdheid
6	1,4 (0,2)	1,4 (0,2)
5	10,7 (0,7)	10,6 (0,6)
4	25,5 (0,8)	25,3 (0,9)
3	26,3 (1,0)	26,0 (0,9)
2	19,0 (0,8)	19,6 (0,8)
1a	11,7 (0,8)	12,6 (0,7)
1b	4,7 (0,5)	4,2 (0,5)
Lager dan 1b	0,7 (0,2)	0,4 (0,1)

1. De cijfers tussen haakjes geven de standaardfout aan. Standaardfouten geven de betrouwbaarheid van een meting weer. We kunnen bijvoorbeeld met 95% zekerheid zeggen dat tussen 1,2% en 1,6% van de leerlingen niveau 6 behaalt.

**Bron:** Universiteit Gent, Vakgroep Onderwijskunde (z.d.). Wetenschappelijke geletterdheid bij 15-jarigen, Vlaams rapport PISA 2015. Gent: Universiteit Gent.

Vlaanderen scoort internationaal goed op het vlak van prestaties. In het PISA-onderzoek wordt ook de gelijkheid tussen leerlingen gemeten: hoe kleiner de impact van het thuismilieu (sociale, economische en culturele status van een gezin) op de prestatie van leerlingen, hoe gelijkjer een onderwijssysteem is en dus hoe meer leerlingen uit alle socio-economische milieus dezelfde kansen krijgen om zo goed mogelijk te presteren. In Vlaanderen verklaart het thuismilieu van leerlingen 17,6% van de variantie in wetenschapsscores. Vlaanderen combineert een hoog gemiddeld prestatieniveau met een (zeer) sterke samenhang tussen de prestatie en socio-economische achtergrond. Naar migratiestatus (gemeten op basis van het geboorteland van de leerlingen en beide ouders) behalen autochtone leerlingen een gemiddelde wetenschapsscore die 81 punten hoger ligt dan die van de tweede generatie leerlingen, waarmee Vlaanderen het slechtst scoort van alle OESO-landen. Ook het prestatievoordeel van de autochtone leerlingengroep ten aanzien van de eerste generatie leerlingen loopt op tot 82 punten. De sociale achtergrond van de leerlingen verklaart maar ten dele de prestatieverschillen naargelang migratiestatus: ook na controle voor sociaaleconomische verschillen scoren autochtone leerlingen gemiddeld 57 punten hoger op wetenschappelijke geletterdheid dan leerlingen met een migrantenachtergrond. Soortgelijke bevindingen gelden voor de thuistaal van leerlingen (Universiteit Gent, Vakgroep Onderwijskunde, z.d.).

Om tegemoet te komen aan de problematiek van ongelijkheid in het onderwijs, krijgen scholen extra omkaderings- en werkingsmiddelen op basis van het aantal leerlingen dat beantwoordt aan sociaaleconomische indicatoren. Tabel ON 4 geeft de evolutie weer van hoeveel leerlingen 'aantikken' op vier socio-economische indicatoren in het gewoon kleuter- en lager onderwijs en het gewoon secundair onderwijs. Leerlingenkenmerken in het buitengewoon kleuter-, lager en secundair onderwijs zijn niet opgenomen. Met 'aantikken' wordt bedoeld dat die leerlingen op basis van een specifiek leerlingenkenmerk in aanmerking komen voor extra financiering. De leerlingenkenmerken zijn de volgende: de thuistaal is niet Nederlands, een laag opleidingsniveau van de

moeder (maximaal lager secundair onderwijs), een schooltoelage ontvangen en een buurt met een hoge mate van schoolse vertraging. Voor die laatste indicator wordt op basis van de woonplaats aan elke leerling een 'percentage 15-jarigen in de buurt waar de leerling woont met minstens twee jaar schoolse vertraging' gelinkt. Voor kinderen van de trekkende of thuisloze bevolking wordt het percentage gelijkgesteld aan 100. Voor leerlingen die niet wonen in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel Hoofdstad, wordt het percentage schoolse vertraging gelijkgesteld aan 0. Na rangschikking van alle leerlingen uit het basis- en het secundair onderwijs op basis van dat kenmerk worden enkel die leerlingen in het hoogste kwartiel beschouwd als leerlingen die in een buurt met een hoge mate van schoolse vertraging wonen. Dat betekent dat 25% van alle leerlingen zal scoren op dat kenmerk. De bepaling gebeurt apart voor basis- en secundair onderwijs. De tabel toont aan dat het percentage leerlingen dat thuis geen Nederlands spreekt, over de jaren sterk is toegenomen, over de drie schoolniveaus heen. Ook het aandeel dat een studietoelage ontvangt, is gestegen, al fluctueert dat cijfer meer. Het percentage leerlingen dat aantikt op een laag opleidingsniveau van de moeder of op een buurt met veel schoolse vertraging, blijft nagenoeg stabiel.

**ON 4.** Evolutie van het aantal leerlingen dat aantikt op leerlingkenmerken, per onderwijsniveau en kenmerk<sup>1</sup>, absolute cijfers en percentages, Vlaams Gewest, schooljaar 2011-2012 tot 2016-2017.

	2011-2012		2012-2013		2013-2014		2014-2015		2015-2016		2016-2017	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
<b>Kleuteronderwijs</b>												
Aantal leerlingen	262.603		265.953		269.197		268.453		267.756		266.379	
Thuisstaal niet NL	47.952	18,3	50.666	19,1	53.382	19,8	55.327	20,6	57.523	21,5	59.868	22,5
Laag opleidingsniveau moeder	52.654	20,1	53.643	20,2	55.030	20,4	55.384	20,6	55.791	20,8	55.686	20,9
Schooltoelage	48.843	18,6	49.901	18,8	50.200	18,6	51.293	19,1	54.016	20,2	52.248	19,6
Buurt	70.038	26,7	70.689	26,6	71.564	26,6	71.387	26,6	71.150	26,6	71.259	26,8
<b>Lager onderwijs</b>												
Aantal leerlingen	386.696		392.351		399.729		411.097		422.911		432.291	
Thuisstaal niet NL	60.221	15,6	64.992	16,6	68.996	17,3	73.463	17,9	79.038	18,7	84.036	19,4
Laag opleidingsniveau moeder	82.036	21,2	82.305	21,0	83.055	20,8	84.593	20,6	87.419	20,7	89.072	20,6
Schooltoelage	87.096	22,5	89.454	22,8	89.604	22,4	95.216	23,2	103.640	24,5	104.164	24,1
Buurt	92.636	24,0	94.246	24,0	95.834	24,0	98.655	24,0	101.736	24,1	104.711	24,2
<b>Secundair onderwijs</b>												
Aantal leerlingen	428.926		427.453		426.336		425.654		426.982		428.071	
Thuisstaal niet NL	47.669	11,1	49.955	11,7	53.692	12,6	57.128	13,4	62.360	14,6	67.030	15,7
Laag opleidingsniveau moeder	104.358	24,3	102.743	24,0	102.378	24,0	101.486	23,8	101.608	23,8	101.052	23,6
Schooltoelage	109.405	25,5	112.624	26,3	109.152	25,6	112.447	26,4	117.938	27,6	117.460	27,4
Buurt	107.418	25,0	107.442	25,1	106.990	25,1	107.065	25,2	107.294	25,1	107.526	25,1

1. Een leerling kan op meerdere kenmerken aantikken. De som van de vier kenmerken is dus niet gelijk aan het aantal leerlingen.

Bron: Departement Onderwijs, Stafdiensten onderwijs en vorming, dataloop.

Sommige leerlingen lopen in hun schoolse carrière vertraging of achterstand op. Tabel ON 5 presenteert de schoolse achterstand aan het einde van het gewoon lager onderwijs, voor leerlingen met Belgische en leerlingen met vreemde nationaliteit. Schoolse vertraging werd berekend op basis van een vergelijking tussen het leerjaar waarin de leerling is ingeschreven en het leerjaar waarin de leerling op grond van zijn geboortjaar en bij normale studievordering ingeschreven zou moeten zijn. Dat is niet noodzakelijk een gevolg van zittenblijven, maar kan ook veroorzaakt worden door een verlate instap in het lager onderwijs. In totaal waren er in schooljaar 2016-2017 aan het einde van het lager onderwijs 416.365 leerlingen (exclusief methodeonderwijs). Jongens hebben iets meer leerachterstand dan meisjes, zowel bij leerlingen van vreemde nationaliteit als bij Belgische leerlingen. Van de leerlingen met vreemde nationaliteit kampt in het schooljaar 2016-2017 34,9% aan het einde van het lager onderwijs met een of meer jaren leerachterstand. Bij de leerlingen met Belgische nationaliteit is dat 10,3%.

**ON 5.** Achterstand in de studie van kinderen van Belgische en vreemde nationaliteit<sup>1</sup> aan het einde van het Nederlandstalig gewoon lager onderwijs, percentages naar geslacht, Vlaanderen, schooljaar 2012-2013 tot 2016-2017.

<b>A. Percentage kinderen van Belgische nationaliteit met achterstand</b>									
Schooljaar	1 jaar achterstand			2 jaar achterstand			meer dan 2 jaar achterstand		
	Jongen	Meisje	Totaal	Jongen	Meisje	Totaal	Jongen	Meisje	Totaal
2012-2013	12,51	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
2014-2015	11,30	10,22	10,76	0,81	0,68	0,75	0,03	0,02	0,02
2015-2016	10,77	9,66	10,22	0,72	0,62	0,67	0,02	0,02	0,02
2016-2017	10,32	9,15	9,74	0,61	0,53	0,57	0,01	0,01	0,01

<b>B. Percentage kinderen van vreemde nationaliteit met achterstand</b>									
Schooljaar	1 jaar achterstand			2 jaar achterstand			meer dan 2 jaar achterstand		
	Jongen	Meisje	Totaal	Jongen	Meisje	Totaal	Jongen	Meisje	Totaal
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
2014-2015	31,80	29,10	30,46	6,58	6,18	6,38	0,52	0,52	0,52
2015-2016	31,32	28,13	29,75	5,99	5,69	5,84	0,78	0,54	0,66
2016-2017	30,93	27,42	29,19	5,29	5,06	5,18	0,54	0,44	0,49

<b>C. Percentage alle kinderen met achterstand</b>									
Schooljaar	1 jaar achterstand			2 jaar achterstand			meer dan 2 jaar achterstand		
	Jongen	Meisje	Totaal	Jongen	Meisje	Totaal	Jongen	Meisje	Totaal
2012-2013	14,07	12,82	13,45	1,50	1,38	1,44	0,10	0,10	0,10
2013-2014	13,48	12,28	12,88	1,37	1,24	1,31	0,08	0,07	0,07
2014-2015	12,95	11,73	12,34	1,27	1,12	1,20	0,07	0,06	0,06
2015-2016	12,54	11,24	11,89	1,17	1,05	1,11	0,09	0,06	0,08
2016-2017	12,13	10,75	11,45	1,02	0,92	0,97	0,06	0,05	0,06

1. De officiële nationaliteit. Voor leerlingen van wie die niet bekend is, wordt de door de school geregistreerde nationaliteit gebruikt.

Bron: Departement Onderwijs, Stafdiensten Onderwijs en Vorming.

In het laatste jaar van het gewoon secundair onderwijs (ON 6) heeft 33,7% van de leerlingen minimaal een jaar leerachterstand, ten opzichte van 19,2% in het eerste jaar van het secun-

dair onderwijs. Gedurende die zes jaar neemt het aantal leerlingen met leerachterstand dus verder toe. Ook in het secundair onderwijs blijven de verschillen tussen leerlingen met Belgische nationaliteit en leerlingen met vreemde nationaliteit groot (niet in tabel).

**ON 6.** Leerlingen met leerachterstand in het Nederlandstalig gewoon secundair onderwijs<sup>1</sup>, Vlaanderen, schooljaar 2012-2013 tot 2016-2017.

Schooljaar	Totaal aantal leerlingen	% Leerlingen met leerachterstand		
		Alle leerjaren	1 <sup>e</sup> leerjaar	6 <sup>e</sup> leerjaar
2012-2013	399.909	28,9	21,0	34,6
2013-2014	398.721	28,9	21,2	34,3
2014-2015	397.568	28,7	20,7	34,3
2015-2016	397.116	28,3	20,1	34,5
2016-2017	398.444	27,4	19,2	33,7

1. Anderstalige nieuwkomers, modulair onderwijs, derde leerjaar van de derde graad, Se-n-Se en vierde graad zijn niet inbegrepen in de cijfers.

**Bron:** Departement Onderwijs, Stafdiensten Onderwijs en Vorming.

Leerlingen die schoolse vertraging opbouwen tijdens hun schoolcarrière, lopen meer risico om de school zonder diploma te verlaten, al zijn er ook andere factoren die die kans vergroten, zowel op leerling- en schoolniveau als sociaaleconomische factoren. Tabel ON 7 geeft de evolutie van het aandeel vroegtijdige schoolverlaters. Dat zijn jongeren (18 tot 24 jaar) die ten hoogste een diploma lager secundair onderwijs hebben behaald en niet deelnamen aan een opleiding tijdens een referentieperiode van vier weken. De cijfers zijn afkomstig van de EAK-enquête (zie § 6.1) en betreffen dus een raming op basis van een steekproef. Door de hervorming van de EAK-enquête in 2017 is er sprake van een breuk, waardoor de cijfers volgens de oude methode niet meer vergelijkbaar zijn met die volgens de nieuwe methode. De ongekwalificeerde uitstroom is in Vlaanderen het laagst: in 2017 stroomde 8,9% van de Vlaamse jongeren ongekwalificeerd uit, tegenover 12,9% van de jongeren in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en 10,5% van de Waalse jongeren. Zoals we eerder konden vaststellen (in tabel WL 10), ligt het werkloosheidspercentage van jongeren zonder diploma aanzienlijk hoger.

**ON 7.** 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 vier weken (ten opzichte van het totale aantal 18- tot 24-jarigen), België en gewesten, 2008-2017<sup>a</sup>.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Vlaams Gewest	8,6	8,6	9,6	9,6	8,7	7,5	7,0	7,2	6,8	7,2
Waals Gewest	15,2	13,8	13,7	14,7	14,8	14,7	12,9	13,1	10,3	10,5
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	19,9	15,6	18,4	18,9	20,1	17,7	14,4	15,8	14,8	12,9
België	12,0	11,1	11,9	12,3	12,0	11,0	9,8	10,1	8,8	8,9

a. Er is een tijdreeksbreuk tussen 2013 en 2014. Tot en met 2013 gaat het over de ISCED 1997-classificatie. Vanaf 2014 is de ISCED 2011-classificatie van kracht. Ook vanaf 2017 is er een breuk in de tijdreeks wegens de nieuwe methodologie van de EAK-enquête. Beide zijn aangeduid met een zwarte lijn.

**Bron:** Steunpunt Werk o.b.v. LFS-EAK.



Ook NEET-jongeren (*Not in Education, Employment or Training*) zijn een kwetsbare groep. Het gaat om jongeren tussen 15 en 24 jaar die in de referentieperiode van vier weken (voorafgaand aan de EAK-LFS-enquête) geen regulier onderwijs volgden, noch een opleiding buiten het regulier onderwijs volgden of aan het werk waren. In 2017 telde Vlaanderen 7,2% NEET-jongeren, minder dan in het Waalse Gewest of het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (ON 8). Ook hier is door de breuk in de tijdreeks in 2017 de vergelijking met vorige jaren niet mogelijk.

**ON 8.** Aandeel NEET-jongeren (15-24 jaar), België en gewesten, 2008-2017<sup>a</sup>.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Vlaams Gewest	8,5	9,2	10,5	9,8	9,5	7,5	7,2
Waals Gewest	15,2	15,4	14,5	14,7	15,0	12,2	11,6
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	18,8	19,2	18,7	15,8	17,5	15,2	13,3
België	11,8	12,3	12,7	12,0	12,2	9,9	9,3

a. Er is een breuk in de tijdreeks vanaf 2017 wegens de nieuwe methodologie van de EAK-enquête, aangeduid met een zwarte lijn.

Bron: Steunpunt Werk o.b.v. LFS-EAK.

Via basiseducatie kunnen volwassenen met een beperkte of onafgewerkte schoolloopbaan hun basisvaardigheden opfrissen en versterken. De sector basiseducatie bestaat uit dertien pluralistische Centra voor Basiseducatie in Vlaanderen en Brussel. Het opleidingsaanbod is gericht op het aanleren en verhogen van (geletterdheids)competenties, op het vlak van taal, wiskunde, informatie- en communicatietechnologie en maatschappijoriëntatie. Binnen elk leerdomein zijn er cursussen op verschillende niveaus. Alle cursussen zijn op het niveau lagere school en eerste graad secundair onderwijs. De lessen zijn gratis, maar men betaalt wel voor lesmateriaal. In tabel ON 9 staat het aantal fysieke personen in de centra voor basiseducatie, telkens tussen 1 april en 31 maart van het jaar nadien. In het referentiejaar 2017-2018 ging het om 42.368 personen.

In België nam 8,5% van de volwassenen (25-64 jaar) in 2017 deel aan levenslang leren via een opleiding in of buiten het regulier onderwijs (in de referentieperiode van vier weken voor de LFS-enquête) (ON 10). In het Vlaamse Gewest was dat 8,7%, in het Waalse Gewest 6,7% en in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 12,6%. Die deelname is ongelijk verdeeld: hogeschoolden nemen veel vaker deel (13,7%) dan laaggeschoolden (3,2%) (percentages voor België). Door de nieuwe EAK-methodologie (zie § 6.1) zijn de cijfers van 2017 niet vergelijkbaar met die van de jaren daarvoor.

**ON 9.** Aantal fysieke personen in basiseducatie, refertejaar 2010-2011 tot 2017-2018<sup>a</sup> Vlaanderen.

Schooljaar	AC
2010-2011	39.368
2011-2012	38.944
2012-2013	38.150
2013-2014 <sup>b</sup>	38.494
2014-2015 <sup>b</sup>	40.253
2015-2016	43.025
2016-2017	43.783
2017-2018	42.368
2016-2017	3.912.189
2017-2018	3.729.025

a. Een refertejaar loopt telkens van 1 april X tot en met 31 maart X+1.

b. Sinds de referteperiode 2013-2014 registreren de Centra voor Basiseducatie gegevens over cursisten in een nieuwe databank. Deze gegevens worden vanaf de referteperiode 2014-2015 ook bevroegd vanuit het Datawarehouse Onderwijs en Vorming. De nieuwe manier van registreren kan ertoe leiden dat er zich in de rapportering over de referteperiodes 2013-2014 en 2014-2015 in een klein aantal gevallen een trendbreuk kan voordoen in vergelijking met voorgaande referteperiodes.

**Bron:** Financieringsbestanden Afdeling H&V, AHOVOKS - Agentschap Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties & Studietoelagen, Afdeling Hoger en Volwassenenonderwijs, Cel data.

**ON 10.** Deelname aan levenslang leren, naar opleidingsniveau<sup>1</sup>, België, 2008-2017<sup>a</sup>.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Totaal	7,1	7,1	7,4	7,4	6,9	6,9	7,4	6,9	7,0	8,5
Laaggeschoold	3,0	3,2	3,2	3,2	2,9	3,0	3,1	3,0	2,8	3,2
Middengeschoold	6,1	5,6	6,1	5,9	5,5	5,2	5,7	5,5	5,3	6,0
Hooggeschoold	12,0	12,1	12,3	12,5	11,6	11,7	12,2	11,2	11,5	13,7

1. Laaggeschoold: ISCED 0-2: ten hoogste secundair onderwijs; middengeschoold: ISCED 3-4: hoger secundair en postsecundair, niet-tertiair onderwijs; hooggeschoold: ISCED 5-8: minstens tertiair onderwijs.

a. Er is een breuk in de tijdreeks vanaf 2017 wegens de nieuwe methodologie van de EAK-enquête, aangeduid met een zwarte lijn.

**Bron:** Eurostat o.b.v. LFS.

### *Voor meer informatie*

Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen (AHOVOKS), Koning Albert II-laan 15, 1210 Brussel, telefoon: 02 553 89 53, mail: ahovoks@vlaanderen.be.

Departement Onderwijs, Stafdiensten Onderwijs en Vorming, Koning Albert II-laan 15, 1210 Brussel, telefoon: 02 553 95 46, mail: stafdiensten.onderwijs@vlaanderen.be, website: <http://onderwijs.vlaanderen.be/nl/onderwijsstatistieken>.

Steunpunt Werk, Naamsestraat 61, bus 3551, 3000 Leuven, telefoon: 016 32 32 39, mail: steunpuntwerk@kuleuven.be, website <http://www.steunpuntwerk.be/>.

Universiteit Gent, Vakgroep Onderwijskunde, H. Dunantlaan 2, 9000 Gent, telefoon: 09 264 62 51, website: <http://www.pisa.ugent.be/nl/>.

## 8 Huisvesting

In dit hoofdstuk presenteren we achtereenvolgens indicatoren met betrekking tot de betaalbaarheid van wonen en de woningkwaliteit, de sociale huisvesting en dak- en thuisloosheid.

### 8.1 Betaalbaarheid en woningkwaliteit

Het 'Grote Woononderzoek 2013' is 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 zo'n 10.000 gezinnen mondeling bevraagd. Ook vond een objectieve en systematische inwendige screening plaats van de woningenmerken en woningkwaliteit van 5.000 woningen (zie Winters e.a., 2015). In 2013 bewoonde 70,5% van de Vlaamse huishoudens een eigen woning. 20,4% huurde op de private markt en 6,7% op de sociale markt. 2,5% woonde gratis. Tabel HV 1 toont enkele indicatoren met betrekking tot de betaalbaarheid van wonen. De gemiddelde afbetaling voor een lopende hypotheeklening bedroeg in 2013 € 714, de gemiddelde huurprijs op de private markt € 562. Tussen 2005 en 2013 stegen de huurprijzen op de private huurmarkt met 1,1 procentpunt per jaar boven de index en de gemiddelde afbetaling van een hypothecaire lening met 0,8 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 (Winters e.a., 2015). In 2013 bedroeg voor één op de twee huurders de huur meer dan 30% van het inkomen, een aanzienlijke stijging tegenover 2005. 27,1% van de afbetalende eigenaars besteedde meer dan 30% van het inkomen aan de afbetaling van de lening.

**HV 1.** 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: € 714 Huur: € 562
Huishoudens voor wie woonuitgaven (huur, afbetaling lening) meer dan 30% van het inkomen bedragen	Eigenaar met hyp.: 17,1% Private huurders: 39,2%	Eigenaar met hyp.: 27,1% Private huurders: 51,7%
Huishoudens met een inkomen na betaling van de woonuitgaven dat niet de norm bereikt om menswaardig te leven	Eigenaar met hyp.: 10,4% Private huurders: 27,4%	Eigenaar met hyp.: 10,0% Private huurders: 30,4%

**Bron:** Winters e.a. (2015). Wonen in Vlaanderen anno 2013. De bevindingen uit het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld. Steunpunt Wonen, Leuven, 97p.

Het Grote Woononderzoek vindt niet elk jaar plaats, maar via de EU-SILC kan men jaarlijks toch een aantal cijfers in verband met de betaalbaarheid van wonen en woningkwaliteit opvolgen. Zo bevat de SILC-enquête gegevens over het aandeel van de bevolking dat leeft in een huishouden dat meer dan 40% van het beschikbare huishoudinkomen besteedt aan de totale woonkost (huur of aflossing van de lening, verzekering, taksen, onderhoud en nutsvoorzieningen). In België was dat in 2017 9,1% van de bevolking (HV 2). Er is een duidelijk verschil naargelang het type woonstatuut (huurder of eigenaar). De laatst beschikbare cijfers voor Vlaanderen dateren van 2015; toen had 6,7% van de Vlamingen te kampen met een te hoge woonkost in verhouding tot het inkomen (Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2017a).

**HV 2.** Bevolking in een huishouden waar de totale woonkost meer dan 40% bedraagt van het beschikbare huishoudinkomen, naar woningbezit, België, 2008-2017.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Totaal	12,5	8,7	8,9	10,6	11,0	9,6	10,4	9,4	9,5	9,1
Eigenaar met hypotheek	6,5	2,5	3,1	3,3	3,6	3,8	3,1	2,4	2,4	2,8
Eigenaar zonder hypotheek	9,5	2,9	3,1	2,4	4,1	1,6	1,8	1,8	1,3	1,9
Huurder private markt	30,5	30,5	28,7	38,1	37,2	34,0	38,1	33,7	35,4	33,9
Sociale huurder of gratis bewoner	13,8	12,7	12,3	14,9	15,3	12,8	13,3	14,2	11,9	11,9

Bron: Eurostat, o.b.v. EU-SILC 2008-2017.

Wat de woningkwaliteit betreft, bevat de EU-SILC gegevens over personen in woningen van slechte kwaliteit: het gaat dan om woningen met een lekkend dak, vochtige muren, vloeren of funderingen, of rot in het raamwerk of in de vloeren. In België leefde in 2017 18,5% van de bevolking in een dergelijke woning. We zien een sterke samenhang met het armoederisico (HV 3). De Studiedienst van de Vlaamse Regering (2017a) hanteert een ruimere definitie: woningen met woningdeprivatie (zonder elementair comfort, met structurele gebreken aan het dak, de ramen, deuren en muren of te donkere huizen) of met een gebrek aan ruimte. In 2015 (laatst beschikbare cijfer) leefde 18,9% van de Vlamingen in een dergelijke woning.

**HV 3.** Bevolking in een woning van slechte kwaliteit, naar armoederisico, België, 2008-2017.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Totaal	18,0	15,2	19,0	21,2	18,7	18,1	17,5	18,2	19,3	18,5
Bevolking met inkomen onder armoedegrens	26,3	24,1	30,2	30,9	27,2	27,1	26,9	30,9	30,4	27,7
Bevolking met inkomen boven armoedegrens	16,6	13,7	17,0	19,5	17,1	16,5	15,8	16,0	17,2	16,8

Bron: Eurostat, o.b.v. EU-SILC 2008-2017.

## 8.2 Sociale huisvesting

Personen met een beperkt gezinsinkomen kunnen, wanneer ze voldoen aan bepaalde voorwaarden, een sociale woning huren bij een van de 97 sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's) in Vlaanderen. Ook huren via een sociaal verhuurkantoor (SVK) behoort tot de mogelijkheden. Daarnaast verhuren Vlabinvest en het Vlaams Woningfonds sociale woningen (daar gaat dit hoofdstuk verder niet op in).

Sinds 2008 steeg het sociale huurpatrimonium van de SHM's met 9,3% of 13.198 woningen. Eind 2017 zijn er 154.584 woningen in dat patrimonium opgenomen. Toch blijven de wachtlijsten en wachttijden lang. In 2017 stonden 135.500 kandidaat-huurders op de wachtlijst, een stijging met 42% in vergelijking met 2008 (HV 4). De gemiddelde wachttijd (op basis van alle openstaande dossiers waarvan er in het referentiejaar een toewijzing gebeurd was, met daarbij ook alle dossiers waarbij een prioriteit gold) bedroeg in 2017 1.198 dagen.

**HV 4.** Het sociale huurpatrimonium en kandidaat-huurders van de SHM's, Vlaams Gewest, 2008-2013 (gegevens per 31 december).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Woningen	141.494	142.595	142.873	143.876	146.882	147.549	148.704	150.470	153.312	154.584
Kandidaat-huurders	95.331	82.448	95.953	91.926	107.090	104.976	120.504	117.681	137.177	135.500

**Bron:** Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen.

Een SVK huurt woningen en appartementen op de private huurmarkt en verhuurt die vervolgens voor een redelijke huurprijs verder aan personen met een beperkt inkomen. SVK's geven voorrang aan de meest kwetsbare gezinnen en personen. Daarom hantieren ze een toewijzingssysteem waarbij onder andere rekening wordt gehouden met het gezinsinkomen en de woonneed. De woningen moeten voldoen aan de normen van de Vlaamse Wooncode op het vlak van veiligheid, gezondheid en woningkwaliteit. 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 2017 waren er in Vlaanderen 48 sociale verhuurkantoren. Samen verhuurden ze 10.008 woningen (HV 5).

**HV 5.** Aantal erkende sociale verhuurkantoren (SVK) en woongelegenheden, Vlaanderen, 2011-2017 (absolute cijfers per 31 december).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Woningaantal	5.750	6.401	7.025	7.772	8.323	9.140	10.008
SVK-aantal	49	50	50	48	47	48	48

**Bron:** Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen.

### 8.3 Thuisloosheid

Het is bijzonder moeilijk om het aantal dak- en thuislozen in Vlaanderen in kaart te brengen, onder meer omdat er verschillende registratiemethodes zijn en niet altijd de hele doelgroep geteld wordt (bijvoorbeeld de zogenaamde sofaslapers die tijdelijk bij vrienden of familie logeren of het aantal personen dat in een kraakpand woont). In 2014 vond een nulmeting plaats in de bestaande diensten en voorzieningen in Vlaanderen. Meys en Hermans (2014) telden voor dat onderzoek tussen 15 en 31 januari 2014 711 personen ouder dan 16 jaar en 53 kinderen in de winteropvangcentra van Vlaanderen. Daarnaast telden ze tussen 15 januari en 15 februari 2014 3.019 volwassenen en 1.675 kinderen in de thuislozenzorg van CAW's en in de doorgangswoningen van OCMW's. Het gaat hier om een eenmalige telling tijdens een welbepaalde periode, dus deze aantallen vormen slechts een indicatie.

Tabel HV 6 geeft een overzicht van een aantal socio-economische kenmerken van thuislozen in onthaal en begeleiding bij de CAW's in Vlaanderen tussen 2015 en 2017. In 2017 kregen de CAW's in totaal 99.989 cliënten over de vloer (waarvan 6.090 thuislozen) in onthaal en 30.227 (waarvan 1.078 thuislozen) in begeleiding. Voor de cijfers uit 2017 ontbreken gegevens vanwege de overschakeling naar een nieuw registratiesysteem (concreet missen er vier maanden registratie voor twee CAW's). In 2017 was de grootste groep thuislozen bij de CAW's tussen 30 en 50 jaar oud, gevolgd door thuislozen jonger dan 30 jaar. De meerderheid was ongehuwd. Het is duidelijk dat die populatie over weinig tot geen inkomen beschikt.

**HV 6.** Socio-economisch profiel van de thuislozenpopulatie in onthaal en begeleiding bij de CAW's (in %), Vlaanderen, 2015-2017.

	2015	2016	2017
Vrouwen	32	26	28
Thuislozen <30 jaar	36	41	40
Thuislozen 30-50 jaar	49	44	45
Thuislozen >50 jaar	15	15	15
Alloctonen	45	46	52
Ongehuwd	68	66	71
Gescheiden	19	20	16
Geen diploma of lager onderwijs	36	35	37
Secundair onderwijs	39	44	38
Inkomen gelijk of lager dan leefloon	27	28	30
Geen inkomen	53	52	49

Bron: SAM vzw.

OCMW's kunnen dak- en thuislozen die een woonst vinden eenmalig een installatiepremie toekennen (mits ze een (aanvullend) leefloon, ander vervangingsinkomen of een loon ontvangen dat lager ligt dan het leefloon vermeerderd met 10%). Het bedrag van de installatiepremie is gelijk aan het maandbedrag van het leefloon voor de categorie gezinslast en is bedoeld om tussen te komen in de kosten die gepaard gaan met de installatie in de woning. Ook asielzoekers kunnen een tegemoetkoming in de instal-

latiekosten krijgen, maar dat laten we hier buiten beschouwing. Het aantal toegekende installatiepremies stijgt jaar na jaar en bereikte in 2016 een record (HV 7). In 2017 daalde dat aantal opnieuw (tot 10.027 in België).

**HV 7.** Gemiddeld jaarlijks aantal thuislozen aan wie een installatiepremie<sup>1</sup> werd toegekend, absolute cijfers en percentages, België en gewesten, 2013 -2017.

	2013		2014		2015		2016		2017	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
Vlaams Gewest	3.162	40,5	3.489	41,4	4.173	41,7	5.700	45,9	4.098	40,9
Waals Gewest	3.343	42,8	3.541	42,0	4.022	40,2	4.932	39,7	4.371	43,6
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	1.302	16,7	1.403	16,6	1.820	18,2	1.791	14,4	1.558	15,5
België	7.807	100	8.433	100	10.015	100	12.423	100	10.027	100

1. Het gaat hier over de optelsom van de installatiepremie in het kader van de RMI-wet (26 mei 2002) en de installatiepremie krachtens de organieke OCMW-wet (wet van 23 augustus 2004).

Bron: POD MI en eigen berekeningen.

### *Voor meer informatie*

Eurostat EU-SILC: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>.

Steunpunt Mens en Samenleving (SAM) vzw, Eliaertsstraat 20 bus 3, 2140 Borgerhout, telefoon: 0488 77 88 99, mail: [info@samvzw.be](mailto:info@samvzw.be), website: <https://www.samvzw.be/>.

Steunpunt Wonen, p/a HIVA-KU Leuven, Parkstraat 47, bus 5300, 3000 Leuven, telefoon: 016 32 31 35, website: <https://steunpuntwonen.be/>.

Programmatorische federale overheidsdienst Maatschappelijke Integratie, (POD MI), Administratief Centrum Kruidtuin Finance Tower, Kruidtuinlaan 50, bus 165, 1000 Brussel, telefoon: 02 508 85 85, mail: [vraag@mi-is.be](mailto:vraag@mi-is.be), website: <https://www.mi-is.be>.

Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, Koloniënstraat 40, 1000 Brussel, telefoon: 02 505 45 45, mail: [info@vmsw.be](mailto:info@vmsw.be), website: <http://www.vmsw.be/>.

## 9 Gezondheid

Sciensano (het voormalige Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid, WIV) organiseert op regelmatige basis een nationale gezondheidsenquête, met als doel de gezondheid van de inwoners te evalueren en de voornaamste gezondheidsproblemen en leefgewoonten op te sporen. Op basis daarvan wordt een proactief gezondheidsbeleid ontwikkeld. De gezondheidsenquête wordt afgenomen bij een steekproef van meer dan 11.000 Belgen. In 2018 liep een nieuwe enquête, waarbij voor het eerst bij een subsample van de steekproef

verpleegkundigen aan huis ook een klinisch onderzoek en een bloedafname uitvoerden. De resultaten zijn op dit ogenblik nog niet bekend. In dit hoofdstuk gaan we daarom in op gezondheid en toegankelijkheid van gezondheidszorg aan de hand van alternatieve bronnen.

Op basis van de EU-SILC kan de subjectieve gezondheid van de bevolking (ouder dan 16 jaar) worden vergeleken tussen de verschillende inkomenskwantielen. Kwantielen delen de bevolking in vijf gelijke groepen in op basis van hun gezinsinkomen: kwantiel 1 (Q1 in tabel G 1) zijn de 20% gezinnen met de laagste inkomens, kwantiel 5 (Q5 in tabel G 1) zijn de 20% gezinnen met de hoogste inkomens. Personen in huishoudens met de laagste inkomens beoordelen hun gezondheid vaker als slecht of zeer slecht dan personen in de overige kwantielen. Hoe hoger op de inkomensladder, hoe beter men zijn subjectieve gezondheid inschat.

**G 1.** Subjectieve gezondheid van de bevolking van 16 jaar en ouder, naar inkomenskwintiel, België, 2017.

	Bevolking 16+	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
(Zeer) goed	74,3	61,1	63,8	74,3	83,7	88,7
Redelijk	17,1	22,0	23,5	17,9	12,3	9,6
(Zeer) slecht	8,6	16,9	12,8	7,8	4,0	1,7

Bron: Eurostat o.b.v. EU-SILC.

De EU-SILC peilt ook hoeveel procent van de bevolking gezondheidszorg (medische en tandzorg) uitstelde vanwege financiële redenen. Het percentage ligt lager dan op basis van de gezondheidsenquête van het WIV omdat in die laatste enquête meer items worden bevraagd (medische zorg, tandzorg, chirurgie, voorgeschreven geneesmiddelen, geestelijke gezondheidszorg, een bril of lenzen). In 2017 leefde 5,5% van de Belgen in een gezin dat in het voorbije jaar minstens een keer een bezoek aan een arts of tandarts heeft moeten uitstellen vanwege financiële redenen (G2). Tandzorg is daarbij voor meer mensen een financiële hindernis dan een doktersbezoek. In Vlaanderen dateren de laatst beschikbare cijfers van 2015: 4,1% van de totale bevolking leefde toen in een gezin dat een bezoek aan een arts of tandarts uitstelde om financiële redenen (Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2017a).

**G 2.** Bevolking (16 jaar en ouder) in een huishouden waarvan een van de leden in het voorbije jaar een bezoek aan een arts of tandarts heeft moeten uitstellen om financiële redenen (in %), België, 2011-2017.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Arts	1,4	1,7	1,8	2,2	2,2	2,2	2,0
Tandarts	2,9	2,8	2,8	3,8	3,5	3,7	3,5

Bron: België: Eurostat o.b.v. EU-SILC.

Toch bestaan er heel wat maatregelen om de financiële toegankelijkheid van gezondheidszorg te bewaken. Als eerste komt de verplichte ziekteverzekering (verzekering voor geneeskundige verzorging) tegemoet in de kosten van veel zorgverstrekkingen (zoals raadplegingen, geneesmiddelen, ziekenhuiskosten, ...). Daarvoor betalen de zieken-



fondsen of de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsuitkering een wettelijk bepaald deel van het honorarium terug aan de patiënt. Het deel dat ten laste blijft van de patiënt, is het persoonlijk aandeel of remgeld. Voor sommige verstrekkingen is geen remgeld verschuldigd. Enkel geneeskundige verstrekkingen die voorkomen op de nomenclatuur (lijst met geneeskundige verstrekkingen die de ziekteverzekering geheel of gedeeltelijk vergoedt), worden vergoed. Geneesmiddelen zonder voorschrift bijvoorbeeld vallen daarbuiten en zijn ten laste van de patiënt. Wie een globaal medisch dossier (GMD) heeft bij een huisarts, krijgt een hogere terugbetaling voor een raadpleging van die arts. De maximumfactuur (MAF) biedt de garantie dat gezinnen jaarlijks niet meer voor geneeskundige verzorging hoeven uit te geven dan een maximumbedrag. Iedereen kan aanspraak maken op de 'inkomens-MAF': het maximumbedrag hangt dan af van het netto belastbaar gezinsinkomen van drie jaar eerder. Personen met recht op de verhoogde tegemoetkoming hebben recht op een 'sociale MAF' (een hoger maximumbedrag). Er bestaat ook een MAF specifiek voor kinderen jonger dan 19 jaar en voor chronisch zieken.

In 2014 was 98,9% van de Belgische bevolking gedekt door de verplichte ziekteverzekering. De overige 1% betreft personen van wie de administratieve en/of financiële voorwaarden niet zijn vervuld. Het aandeel eigen betalingen (die een patiënt zelf draagt omdat de ziekteverzekering de kost niet (volledig) dekt) in de totale gezondheidszorguitgaven bedroeg in 2013 17,9% (het EU15-gemiddelde was 16,6%). Dat aandeel bleef het voorbije decennium eerder constant. Gemeten in per capita termen stegen de eigen betalingen: van US \$ 656 (PPP) in 2008 naar US \$ 760 (PPP) in 2013. Wel is er twijfel over de betrouwbaarheid van de Belgische gegevens over de eigen betalingen van patiënten (Vrijens, Renard, Camberlin, Desomer e.a., 2015).

Bij opname in een ziekenhuis en in de meeste gevallen bij de apotheker geldt voor iedereen de 'derdebetalersregeling'. Patiënten moeten dan enkel het bedrag van het persoonlijke aandeel betalen (en eventueel een supplement als de zorgverlener niet geconventioneerd is). Het ziekenfonds betaalt de tegemoetkoming van de ziekteverzekering rechtstreeks aan de zorgverlener, de patiënt moet die dus niet eerst voorschieten. Bepaalde categorieën van verzekerden hebben ook recht op de zogenaamde 'sociale derdebetalersregeling' bij de huisarts: personen in een occasionele individuele financiële noodsituatie, personen met recht op de verhoogde tegemoetkoming (zie verder), personen met het statuut chronische aandoening, personen die zijn vrijgesteld van de betaling van de bijdrage verschuldigd door de gerechtigde residenten, personen met gezinslast of alleenstaanden die minstens zes maanden volledig werkloos zijn, palliatieve thuispatiënten, personen die voldoen aan de medisch-sociale voorwaarden om recht te hebben op verhoogde kinderbijslag.

In het geval dat de persoon recht heeft op de verhoogde tegemoetkoming, is de huisarts verplicht om de derdebetalersregeling toe te passen (behalve bij huisbezoeken). In de andere gevallen is de huisarts dat niet verplicht. In het tweede boekhoudtrimester van 2017 werd bij bijna 89% van de raadplegingen door personen met verhoogde tegemoetkoming in België die sociale derdebetalersregeling correct toegepast (InterMutualistisch Agentschap, 2018).

De verhoogde tegemoetkoming (of voorkeurregeling) geeft bepaalde patiënten recht op verhoogde terugbetaling van hun medische kosten. De eerste groep krijgt het recht automatisch toegekend en moet niet voldoen aan een inkomensvoorwaarde. Het gaat om rechthebbenden op:

- een leefloon;
- een IGO of het GIB;
- een toelage voor personen met een handicap (IVT of IT/tegemeetkoming hulp aan bejaarden).
- kinderen met een handicap van ten minste 66%;
- niet-begeleide minderjarige vreemdelingen;
- wezen.

De tweede groep moet eerst een aanvraag indienen bij het ziekenfonds. Dat is het geval voor de volgende categorieën, indien hun gezinsinkomen lager ligt dan een bepaald bedrag:

- gepensioneerden, weduwen en weduwnaars en invaliden;
- personen met een handicap;
- personen die minstens een jaar volledig werkloos of arbeidsongeschikt zijn;
- eenoudergezinnen.

Wie niet tot een van die situaties behoort, kan een aanvraag indienen bij het ziekenfonds, mits hij/zij voldoet aan bepaalde inkomensvoorwaarden.

**G 3.** Personen die recht hebben op een verhoogde tussenkomst van de verzekering voor geneeskundige verzorging, absolute cijfers en percentages per 1 januari, Vlaanderen, 2014-2017.

		Man	Vrouw	Totaal	% van bevolking
2014	Titularissen	249.941	310.470	560.411	
	Personen ten laste	96.331	175.495	271.826	
	Totaal	346.272	485.965	832.237	13,0
2015	Titularissen	256.306	319.855	576.161	
	Personen ten laste	105.954	182.654	288.608	
	Totaal	362.260	502.509	864.769	13,4
2016	Titularissen	261.634	324.455	586.089	
	Personen ten laste	113.501	189.387	302.888	
	Totaal	375.135	513.842	888.977	13,7
2017	Titularissen	276.842	337.551	614.393	
	Personen ten laste	120.801	200.198	320.999	
	Totaal	397.643	537.749	935.392	14,4

**Bron:** Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ), bewerking Statistiek Vlaanderen; bevolkingscijfers: Statbel.

Tabel G 3 geeft een overzicht van het aantal rechthebbenden op een verhoogde tegemoetkoming in Vlaanderen. In 2017 hadden in totaal 935.392 Vlamingen (of 14,4% van de bevolking) recht op de verhoogde tegemoetkoming, waarvan 614.393 titularissen en

320.999 personen ten laste. Meer vrouwen dan mannen hebben recht op dit statuut. In de periode 2014-2016 is het aantal gestaag blijven stijgen. Dat is deels te verklaren doordat elke verhoging van de inkomensgrens of uitbreiding van de rechthebbende categorieën het aantal gerechtigden doet stijgen.

### *Voor meer informatie*

Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium, North Gate – Koning Albert II-laan 16, 1000 Brussel, telefoon: 0800 120 33, mail: [info.stat@economie.fgov.be](mailto:info.stat@economie.fgov.be), website: <http://statbel.fgov.be>.

InterMutualistisch Agentschap (IMA), Tervurenlaan 188A, 1150 Brussel, telefoon: 02 891 72 11, website: <http://www.ima-aim.be/>.

Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV), Tervurenlaan 211, 1150 Brussel, telefoon: 02 739 71 11, mail: [communication@riziv.fgov.be](mailto:communication@riziv.fgov.be), website: <http://www.riziv.fgov.be>.

Statistiek Vlaanderen, Havenlaan 88 bus 20, 1000 Brussel, telefoon: 02 553 58 17, website: <http://www.statistiekvlaanderen.be>.

## 10 Voedselbedeling

De Belgische Federatie van Voedselbanken (BFVB) verzamelt levensmiddelen samen met negen regionale voedselbanken. In 2017 hebben ze bijna 16.500 ton voedsel verdeeld aan wie het nodig had, via een netwerk van erkende instellingen (641 in totaal) (V 1). De ingezamelde hoeveelheid is gestegen met 9,2% tegenover 2016. Dat komt voornamelijk door een verhoging van de goederen ontvangen van het Europees Fonds voor Hulp aan Minstbedeelden (FEAD). Een andere verklaring is de toename van het tonnage aan onverkocht voedsel dat door vrijwilligers ingezameld werd bij de supermarkten (onder andere een intensere samenwerking met een grote keten) (BFVB, 2018). De BFVB maakt zich zorgen over wat er zal gebeuren na 2020, wanneer het huidige FEAD-programma (2014-2020) zal aflopen. Het is nog niet duidelijk of er nog voedselhulp verstrekt zal worden via Europese middelen en zo ja, welke budgetten daartegenover staan.

Op 31 december 2017 bedroeg het aantal geholpen personen 157.151, een stijging met 9,8% ten opzichte van 2016. Het gaat over een constante stijging, zichtbaar sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw. Opgemerkt moet worden dat het hier gaat over het aantal begunstigden op 31 december van het jaar. Het gemiddelde aantal begunstigden over een heel jaar ligt lager (in 2017 was dat 145.508). De BFVB ziet een toename van het aantal begunstigden op het einde van het jaar. In verhouding tot het bevolkingsaantal gaat het om een stijging van 1,0% van de bevolking in 2007 tot 1,4% in 2017.

## V 1. Voedselhulp in België, 2005-2017.

Jaar	Ingezamelde hoeveelheid (in ton)	Aantal geholpen instellingen	Aantal begunstigde hulpbehoevenden
2005	8.370	654	106.500
2006	9.433	648	106.895
2007	12.000	653	108.123
2008	12.230	650	110.724
2009	12.479	635	114.232
2010	10.675	632	115.016
2011	13.385	629	117.440
2012	14.156	624	120.799
2013	11.800	614	122.135
2014	13.072	622	130.030
2015	12.976	629	138.557
2016	15.094	626	143.287
2017	16.488	641	157.151

Bron: BFVB.

*Voor meer gegevens*

Belgische Federatie van Voedselbanken (BFVB) vzw, Glasgowstraat 18, 1070 Brussel, telefoon: 02 559 11 10, mail: [info@foodbanks.be](mailto:info@foodbanks.be), website: <http://www.voedselbanken.be/>.

# Bibliografie

- Adam, I., & Van Dijk, M. (2014). Arbeidsmarktparticipatie van mensen met een migratie-achtergrond in België: hoog tijd om te mainstreamen. IES Policy Brief, Issue 2015/2.
- Agentschap Integratie en Inburgering. (2018). *Mensen zonder wettig verblijf*. Geraadpleegd via <http://agii.be/thema/bijzondere-groepen/mensen-zonder-wettig-verblijf>
- Agentschap Wonen-Vlaanderen. (2017). *Jaarverslag 2017*. Geraadpleegd via [https://www.wonenvlaanderen.be/sites/wvl/files/wysiwyg/wonen-vlaanderen\\_-jaarverslag\\_2017.pdf](https://www.wonenvlaanderen.be/sites/wvl/files/wysiwyg/wonen-vlaanderen_-jaarverslag_2017.pdf)
- Aghallaj, R. (2017). *Ouderbetrokkenheid bij Marokkaanse moeders: onbestaand of onbekend? Een kwalitatief onderzoek naar de ouderbetrokkenheid op school vanuit het perspectief van Marokkaanse moeders in Mechelen*. Masterproef ingediend met het oog op het behalen van de graad van Master of Science in de Sociologie, Vrije Universiteit Brussel.
- Agirdag, O., Eidhof, B., Van Houtte, M., & Vermeulen, M. (2016). Etnische diversiteit in het onderwijs. In *Sociologen over onderwijs* (pp. 281-307). Apeldoorn: Garant.
- Agirdag, O., Van Houtte, M., & Van Avermaet, P. (2012). Why does the ethnic and socio-economic composition of schools influence math achievement? The role of sense of futility and futility culture. *European Sociological Review*, 28(3), 366-378. doi:10.1093/esr/jcq070
- Agodi. (2016). *Agodi jaarverslag 2016*.
- Algemene Directie Dienst Vreemdelingenzaken. (2017). *Statistisch jaarverslag 2016, Dienst Vreemdelingenzaken*. Brussel: Dienst Vreemdelingenzaken. Geraadpleegd via <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/Statistisch%20jaarverslag%202016%20NL.pdf>
- Allen, C. (2003). Desperately seeking fusion: On 'joined-up thinking', 'holistic practice' and the new economy of welfare professional power. *The British Journal of Sociology*, 54(2), 287-306.
- Alvarez-del Arco, D., Monge, S., Azcoaga, A., Rio, I., Hernando, V., Gonzalez, C. e.a. (2013). HIV testing and counselling for migrant populations living in high-income countries: A systematic review. *European Journal of Public Health*, 23(6), 1039-1045.
- Anderson, E.S. (1999). What is the point of equality? *Ethics*, 109(2), 287-337.
- Andersson, B. (2013). Finding ways to the hard to reach. Considerations on the content and concept of outreach work. *European Journal of Social Work*, 16(2), 171-186.
- Andor, L. (2017). The impact of Eurozone governance on welfare stability. In F. Vandenbroucke, C. Barnard, & G. De Baere (eds.), *A European Social Union after the crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Antonovsky, A. (1996). The salutogenic model as a theory to guide health promotion. *Health Promotion International*, 11(1), 11-18.
- Atkinson, A.B. (2015). *Inequality. What can be done?* Cambridge: Harvard University Press.
- Bacquelaine, D. (2014). *Beleidsverklaring Pensioenen*. Doc 54 0020/023.
- Bacquelaine, D. (2018). *Algemene beleidsnota pensioenen*. Doc 54 2708/016.
- Baert, S., Cockx, B., Gheyle, N., & Vandamme, C. (2013). Etnische discriminatie op de Vlaamse arbeidsmarkt voor schoolverlaters: liever Jonas dan Okan? *Over.Werk*, 23(1), 12-16.
- Baeten, G., Spithoven, A., & Albrechts, L. (1997). *Mobiliteit: landschap van macht en onmacht*. Leuven: Acco.
- Barbier, I., Driesen, H., Heyndrickx, P., Van Ongevalle, M., & Vansevenant, K. (2011). *De meervoudig gekwetste mens: gedeeld en verdeelde zorg*. Leuven: LannooCampus.
- Becker, G. (1991). *A treatise on the family*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Beelen, S., De Maeyer, J., Dewaele, C., Grymonprez, H., & Matthijssen, C. (2014). *Reach out! Praktijkboek voor outreachend werken*. Leuven: LannooCampus.

- Bekker, S. (2017). The European Semester process: Adaptability and latitude in support of the European Social Model. In F. Vandenbroucke, C. Barnard, & G. De Baere (eds.), *A European Social Union after the crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Belgische Federatie van Voedselbanken (2018). *Jaarverslag 2017*. Brussel: BFVB.
- Belgische Federatie van Voedselbanken. (2016). *Jaarverslag 2016*. Brussel: Belgische Federatie van Voedselbanken.
- Belgium Minimum Income Network. (2018). *De laagste inkomens omhoog – voor een leven in waardigheid. Gemeenschappelijk memorandum – federale verkiezingen 2019 (samenvatting)*.
- Bellens, K., Arkens, T., Van Damme, J., & Gielen, S. (2013). *Sociale ongelijkheid en ongelijkheid op basis van thuistaal inzake wetenschapsprestaties in het Vlaamse onderwijs. Veranderingen tussen 2003 en 2011 op basis van TIMSS, vierde leerjaar*. Leuven: KU Leuven, Centrum voor Onderwijseffectiviteit en -evaluatie.
- Bernhardt, E., Goldscheider, F., & Goldscheider, C. (2007). Integrating the second generation: Gender and family attitudes in early adulthood in Sweden. *Zeitschrift für Familienforschung*, 19(1), 55-70.
- Biswas, D., Kristiansen, M., Krasnik, A., & Norredam, M. (2011, July 13). Access to healthcare and alternative health-seeking strategies among undocumented migrants in Denmark. *BMC Public Health*, 11, 560.
- Björklund, A., & Salvanes, K. G. (2011). Chapter 3 – Education and family background: Mechanisms and policies. In E.A. Hanushek, S. Machin, & L. Woessmann (eds.), *Handbook of the economics of education*(Vol. 3; pp. 201-247). Amsterdam: Elsevier.
- Blom, B. (2002). The social worker-client relationship: A Sartrean approach. *European Journal of Social Work*, 5(3), 277-285.
- Blom, B. (2004). Specialization in social work practice. *Journal of Social Work*, 4(1), 25-46.
- Blom, B. (2009). Knowing or un-knowing? That is the question in the era of evidence-based social work practice. *Journal of Social Work*, 9(2), 158-177.
- Bollens, J., & Poesen-Vandeputte, M. (2007). *Studiekosten in het basisonderwijs. Wat het aan ouders kost om schoolgaande kinderen te hebben*. Leuven: HIVA, KU Leuven.
- Boost, D., Cools, P., & Raeymaeckers, P. (2017). Handvaten voor de ontwikkeling en evaluatie van lokaal sociaal beleid: het CAIMeR-model. In P. Raeymaeckers, C. Noël, D. Boost, C. Vermeiren, J. Coene, & S. Van Dam (eds.), *Tijd voor sociaal beleid: armoedebestrijding op lokaal niveau. Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2017*. Leuven: Acco.
- Boost, D., Elloukmani, S., Raeymaeckers, P., & Hermans, K. (2018). *Een beschrijvend en evaluerend onderzoek naar het Geïntegreerd Breed Onthaal*. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Boost, D., Raeymaeckers, P., & Hermans, K. (2018). Sociaalwerkonderzoek op het kruispunt tussen beleidsgerichte en publieke sociologie. In F. Vandermoere, I. Loots, A. Bergmans, & P. Raeymaeckers (eds.), *Wetenschappers in actie. Een publiek-sociologische benadering*. Leuven: Acco.
- Bouckaert, N., & Schokkaert E. (2011). Een eerste berekening van non-take-upgedrag bij leefloon. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 53(4), 603-627.
- Bouget, D., Frazer, H., Marlier, E., Sabato, S., & Vanhercke, B. (2015). *Social investment in Europe: A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN). Brussels: European Commission.
- Boussauw, K. (2014). Bredere wegen, bredere files? *Agora*, 30(2).
- Boussauw, K., & Vanoutrive, T. (2017). Transport policy in Belgium: Translating sustainability discourses into unsustainable outcomes. *Transport Policy*, 53, 11 – 19.
- Boutsen, M., Camilotti, G., Di Zinno, T., Pirson, A-F., Van Cutsem, P., & Vervoort, K. (2017). *Vergelijking van kost en kwaliteit van twee financieringssystemen voor de eerstelijnszorg in België: een update*. Brussel: InterMutualistisch Agentschap.

- Bouverne-De Bie, M. (2003). Een rechtenbenadering als referentiekader. In M. Bouverne-De Bie, A. Claeys, A. De Cock, & J. Vanhee (eds.), *Armoede en participatie* (pp. 1-20). Gent: Academia Press.
- Bouverne-De Bie, M. (2007). Laat ons de geschiedenis meenemen. 30 jaar OCMW. *OCMW-visies*, 22, 8-13.
- Bouverne-De Bie, M., De Visscher, S., Delens-Ravier, I., Impens, J., Rosseel, Y., & Willems, S. (2011). *Een link tussen leven in armoede en maatregelen bijzondere jeugdbijstand?* Gent: Academia Press.
- Bozorgmehr, K., & Razum, O. (2015). Effect of restricting access to health care on health expenditures among asylum-seekers and refugees: A quasi-experimental study in Germany, 1994-2013. *PLoS One*, 10(7), e0131483.
- Bradley, R.H., & Corwyn, R.F. (2002). Socioeconomic status and child development. *Annual Review of Psychology*, 53, 371-399.
- Brekke, I., & Nadim, M. (2016). Gendered effects of intensified care burdens: Employment and sickness absence in families with chronically sick or disabled children in Norway. *Work, Employment and Society* 31(3), 1-18.
- Brossoux, P., Kramarz, F., & Prost, C. (2009). Teachers' training, class size and students' outcomes: Learning from administrative forecasting mistakes. *The Economic Journal*, 119(536), 540-561.
- Brzinsky-Fay, C. (2007). Lost in transition? Labour market entry sequences of school leavers in Europe. *European Sociological Review*, 23(4), 409-422.
- Burssens, D. (2009). *De rijkdom van ervaringsdeskundigen in armoede*. Brussel: Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.
- Buysse, L., Goedemé, T., Van der Heyden, M., Van Mechelen, N., Janssens, J., De Spiegeleer, T., & Nisen, L. (2017). De automatische toekenning van rechten in de Belgische sociale bescherming. Stand van zaken en kritische reflectie. In W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken, & R. Van Rossem (red.), *Armoede in België. Jaarboek 2017* (pp. 73-99). Gent: Skribis.
- Byrne, A. (2013). What factors influence the decisions of parents of children with special educational needs when choosing a secondary educational provision for their child at change of phase from primary to secondary education? A review of literature. *Journal of Research in Special Educational Needs*, 13(2), 129-141.
- Caena, F. (2011). Literature review Quality in Teachers' continuing professional development. *Education and Training*, 2020, 2-20.
- Caldwell, E.B.J. (2014). *Impact of school autonomy on student achievement in 21 st century education*.
- Cambridge, P., & Parkes, T. (2006). The tension between mainstream competence and specialization in adult protection: An evaluation of the role of the adult protection co-ordinator. *British Journal of Social Work*, 36(2), 299-321.
- Caminada, K., Goudswaard, K., Wang, C., & Wang, J. (2019). Has the distributive power of social transfers changed over time? *International Social Security Review* (accepted; te verschijnen).
- Cant, J., Vanoutrive, T., & Verhetsel, A. (2014). *De bereikbaarheid van voedselwinkels in het Vlaamse gewest*. Beleidsrapport STORE-B-13-015. Leuven/Antwerpen: Steunpunt Ondernemen en Regionale Economie.
- Cantillon, B. (2011). The paradox of the social investment state: Growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Policy*, 21, 432-449.
- Cantillon, B., & De Maesschalk, V. (2012). *De sociale investeringsstaat: enkele kritische overwegingen bij een nieuw beleidparadigma*. CSB-Berichten, oktober 2012. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Cantillon, B., Goedemé, T., & Hills, J. (eds.) (te verschijnen). *Decent incomes for the poor? Improving policies in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Cantillon, B., Goedemé, T., & Hills, J. (te verschijnen). Decent incomes for all: How to get there? In B. Cantillon, T. Goedemé, & J. Hills (eds.), *Decent incomes for all. Improving policies in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

- Cantillon, B., Marchal, S., & Luigjes, Chr. (2015). *Decent incomes for the poor: Which role for Europe?* European Policy Brief – ImPROvE, European Commission, 12 november 2015.
- Cantillon, B., Sebrechts, L., & De Maesschalck, V. (2012). Wat kan het sociaal beleid leren van het welzijnsbeleid? In H. Gevers, & L. Sebrechts (eds.), *Hoe cash zorg verandert. Multidisciplinaire benadering van de persoonlijke financiering in de zorg*. Antwerpen: Garant.
- Cantillon, B., Van Mechelen, N., Frans, D., & Schuerman, N. (2014). *Het glazen plafond van de actieve welvaartsstaat: twee decennia ongelijkheid, armoede en beleid in België*. CSB-Berichten oktober 2014. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Cantillon, B., Van Mechelen, N., Frans, D., Schuerman, N., & Guio, A.-C. (2015). Armoede, de druk op de sociale minima en de dualisering in de samenleving. In W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken, & R. Van Rossem (eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2015* (pp. 215-238). Gent: Academia Press.
- Castermans, S. (2011). Activering door OCMW's: het middel om armoede te bestrijden? *Ter Zake*, 2, 39-42.
- Chauvin, P., Parizot, I., & Simonnot, N. (2008). *Access to healthcare for undocumented migrants in 11 European countries*. Médecins du Monde, European Observatory on Access to Healthcare. Geraadpleegd via <http://www.epim.info/wp-content/uploads/2011/02/Access-to-healthcare-for-Undocumented-Migrants-in-11-EU-countries-2009.pdf>
- Christelijke Mutualiteiten. (2017). *Meer mensen goedkoop naar dokter dankzij actieve opsporing*. Persbericht 21 november 2017. Geraadpleegd via <https://www.cm.be/professioneel/pers/persberichten-2017/meer-mensen-goedkoop-naar-de-dokter-dankzij-actieve-opsporing>
- Chronopoulos, T. (2015). Urban spatial mobility in the age of sustainability. In S. Zavestoski, & J. Agyeman (eds.), *Incomplete streets: Processes, practices, and possibilities* (pp. 54-76). Abingdon: Routledge.
- Clandestino. (2009). *Undocumented migration: Counting the uncountable. Data and trends across Europe, final report*. European Commission. Geraadpleegd via <https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/clandestino-final-report.pdf>
- Clarke, J. (2004). Access for all? The promise and problems of universalism. *Social Work & Society*, 2(2), 216-224.
- Clarke, V., & Braun, V. (2014). Thematic analysis. In T. Teo (ed.), *Encyclopedia of critical psychology* (pp. 1947-1952). New York: Springer.
- Clauwaert, S. (2018). A new legislative agenda for the EU: Putting meat on the bones after all? In B. Vanhercke, D. Ghailani, & S. Sabato, *Social policy in the European Union: State of play 2018*. Brussels: European Trade Union Institute and European Social Observatory, October 2018.
- Clifton, K., & Lucas, K. (2004). Examining the empirical evidence of transport inequality in the US and UK. In K. Lucas (ed.), *Running on empty: Transport, social exclusion and environmental justice* (pp. 15-36). Bristol: Policy Press.
- Coene, J., & Delbeke, B. (2016). Energiearmoede in cijfers. In S. Oosterlynck, P. Raeymaekers, J. Coene, B. Delbeke, P. Debruyne, & T. Ghys (eds.), *Blik op energiearmoede. Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2016* (pp. 31-58). Antwerpen: Universiteit Antwerpen, OASeS.
- Commissie Diversiteit. (2018). *Laaggeschoolde vrouwen met een migratie-achtergrond*. Geraadpleegd via [http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/COMD\\_20180523\\_vrouwen\\_migratieachtergrond\\_ADV.pdf](http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/COMD_20180523_vrouwen_migratieachtergrond_ADV.pdf)
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (1992). *Op weg naar het Europa van de solidariteit – opvoering van de strijd tegen de sociale uitsluiting, bevordering van de integratie*. COM(92) 542, definitief, Brussel, 23 december 1992.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen. (1991). *Eindverslag over het tweede Europese programma ter bestrijding van de armoede 1985-1989* (CoM(91) 29 def). Brussel, 13 februari 1991.
- Coomans, S., Groenez, S., & Kuppens, S. (2016). *Ontwikkeling van een studiekostenmonitor*. Leuven: HIVA, KU Leuven.
- Corluy, V. (2014). *Labour market outcomes and trajectories of immigrants in Belgium*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.



- Corluy, V., & Verbist, G. (2010). *Inkomen en diversiteit: onderzoek naar de inkomenspositie van migranten in België*. Antwerpen: UA/Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Cornelis, E., Hubert, M., Huynen, P., Lebrun, K., Patriarche, G., De Witte, A., & Walle, F. (2010). *La Mobilité en Belgique en 2010: Résultats de l'enquête Beldam*. Brussels: Belspo and FPS Mobility and Transport.
- Cortese, V., Hausmann, T., Lamberts, M., Steenssens, K., & Van Regenmortel, T. (2015). *Aanpassing van de leeflooncategorieën aan de hedendaagse samenlevings- en woonvormen: een 'mixed method' verbeteronderzoek*. Leuven: HIVA, KU Leuven.
- Coulter, R. (2017). Social disparities in private renting amongst young families in England and Wales, 2001-2011. *Housing, Theory and Society*, 34(3), 297-322.
- Council of Europe (z.d.). *European social charter*. Geraadpleegd via <https://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter>
- CPH-NEW. (2014). *Healthy Workplace all Employee Survey*. Center for Promotion of Health in the New England Workplace. Geraadpleegd via [https://www.uml.edu/docs/All%20Employee%20Survey\\_tcm18-147258.pdf](https://www.uml.edu/docs/All%20Employee%20Survey_tcm18-147258.pdf)
- CRB. (2016). *Inventaris van de secretariaten met informatie en cijfergegevens die beschikbaar zijn om de huidige kostprijs van het woon-werkverkeer in België te berekenen*. CRB 2016 – 2150. Brussel: Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.
- Crook, T., & Kemp, P.A. (eds.) (2014). *Private rental housing. Comparative perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Currie, G., Richardson, T., Smyth, P., Vella-Brodrick, D., Hine, J., Lucas, K., Stanley, J., Morris, J., Kinnear, R., & Stanley, J. (2009). Investigating links between transport disadvantage, social exclusion and well-being in Melbourne. Preliminary results. *Transport Policy*, 16, 97-105.
- Cutler, M.D., & Lleras-Muney, A. (2009). Understanding differences in health behaviors by education. Geraadpleegd via <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2824018/>
- Cuyppers, D., & Joosten, V. (2002). Niets hebben en niets bewijzen. Noot onder Arbh. Antwerpen 16 mei 2001. *Sociaalrechtelijke Kronieken*, 11, 549-550.
- Damen, S., Vastmans, F., & Buyst, E. (2016). The effect of mortgage interest deduction and mortgage characteristics on house prices. *Journal of Housing Economics*, 34(December), 15-29.
- Danhier, J., & Jacobs, D. (2017). *Segregatie in het onderwijs overstijgen. Analyse van de resultaten van het PISA2015-onderzoek in Vlaanderen en in de Federatie Wallonië-Brussel*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Danhier, J., Jacobs, D., Devleeshouwer, P., Martin, E., & Alarcon-Henriquez, A. (2014). *Naar kwaliteitscholen voor iedereen? Analyse van de resultaten van het PISA 2012 onderzoek in Vlaanderen en in de Federatie Wallonië-Brussel*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Daubresse, C. (2017). *Les ménages et leurs dépenses de transport: Analyse thématique*. Bruxelles: Bureau fédéral du Plan & Service public fédéral Mobilité et Transports.
- De Block, M. (2014). *Beleidsverklaring Sociale Zaken en Gezondheidszorg*. Doc 54 0020/008.
- De Block, M. (2017). *Algemene beleidsnota Gezondheidsbeleid*. Doc 54 2708/011.
- De Boyser, K. (2008). *Naar een doelmatigere armoedebestrijding: een verkenning van de paden naar een meer planmatig en evidence-based armoedebestrijdingsbeleid in Vlaanderen*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- De Boyser, K., & Levecque, K. (2007). Armoede en sociale gezondheid: een verhaal van povere netwerken? In J. Vranken, K. De Boyser, D. Dierckx, & G. Campaert (red.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*. Leuven/Voorburg: Acco.
- De Bruycker, R., Jacobs, M., Langenus, F., Mariën, K., Van Kerckvoorde, R., & Van Schuylenbergh, P. (2017). *Handboek voor de sociale dienst van het OCMW*. Brussel: Politeia.
- De Decker, P. (2000). Wie geniet van de overheidsuitgaven voor wonen in Vlaanderen? *Ruimte & Planning*, 20(1), 8-35.
- De Decker, P. (2013). *De eigen woning: geldmachine of pensioensparen*. Antwerpen: Garant.

- De Decker, P. (2014). Afbouw woonbonus: nu of nooit. *Samenleving & Politiek*, 21(2), 64-75.
- De Decker, P., & Geurts, V. (2005). Residualiseert de huursector? In P. De Decker, L. Goossens, & I. Pannecoucke (eds.), *Wonen aan de onderkant* (pp. 83-93). Leuven/Apeldoorn: Garant.
- De Decker, P., Goossens, L., & Pannecoucke, I. (eds.) (2005). *Wonen aan de onderkant*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- De Decker, P., Meeus, B., Pannecoucke, I., Schillebeeckx, E., Verstraete, J., & Volckaert, E. (2015). *Woonmood in Vlaanderen. Feiten, mythen, voorstellen*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- De Decker, P., Pannecoucke, I., & Verstraete, J. (2017). Crisis? What crisis? Social renting in Flanders (Belgium) beyond the financial crisis. *Critical Housing Analysis*, 4(1), 40-51.
- De Jager Meezenbroek, E., Garssen, B., Van den Berg, M., Tuytel, G., Van Dierendonck, D., & Visser, A. (2008). Measuring spirituality as a universal human experience: Development of the Spiritual Attitude and Involvement List (SAIL). *Journal of Psychosocial Oncology*, 30(2), 141-67.
- de Jong, L., Pavlova, M., Winters, M., & Rechel, B. (2017). A systematic literature review on the use and outcomes of maternal and child healthcare services by undocumented migrants in Europe. *European Journal of Public Health*, 27(6), 990-997. <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckx181>
- De la Porte, C. (2017). EU governance of welfare states and labour markets. In P. Kennet, & N. Lendvai-Bainton (eds.), *Handbook of European social policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- De Meyer, I. (2014). Vlaamse jongeren behoren tot de Europese top voor wiskunde. In D. Dierckx, J. Coene, P. Raeymaeckers, & M. van der Burg (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2015* (pp. 72-89). Leuven/Den Haag: Acco.
- De Pelsmaeker, T., Goedertier, G., Goossens, J., Haeck, Y., & Vande Lanotte, J. (2015). *Belgisch publiekrecht*. Brugge: Die Keure.
- de Valk, H.A. (2008). Parental influence on work and family plans of adolescents of different ethnic backgrounds in the Netherlands. *Sex Roles*, 59(9-10), 738-751.
- De Vito, E., de Waure, C., Specchia, M.L., Parente, P., Azzolini, E., Frisicale, E.M., e.a. (2016). Are undocumented migrants' entitlements and barriers to healthcare a public health challenge for the European Union? *Public Health Reviews*, 37(13). <http://doi.org/10.1186/s40985-016-0026-3>
- Deakin, S. (2017). What follows austerity? From social pillar to new deal. In F. Vandenbroucke, C. Barnard, & G. De Baere (eds.), *A European Social Union after the crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dean, H. (2015). *Social rights and human welfare*. Abingdon: Routledge.
- Decancq, K., Goedemé, T., Van den Bosch, K., & Vanhille, J. (2014). The Evolution of poverty in the European Union: Concepts, measurement and data. In B. Cantillon, & F. Vandenbroucke, *Reconciling work and poverty reduction in Europe: How successful are European welfare states?* (pp. 60-93). Oxford: Oxford University Press.
- Decenniumdoelen. (2017). *10 Armoedebaremeters, een decennium armoedig beleid*. Brussel: Decenniumdoelen. Geraadpleegd via <https://www.decenniumdoelen.be/10-armoedebaremeters-10-jaar-armoedig-beleid/>
- Decoster, A., & Vanheukelom, T. (2017). *Impactberekening van de Vlaamse kinderbijlaghervorming op het armoederisico*. Leuven: KU Leuven.
- Decoster, A., Perelman, S., Vandellanote, D., Vanheukelom, T., & Verbist, G. (2018). *Which way the pendulum swings? Equity and efficiency of 26 years of tax-benefit reforms in Belgium*. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy.
- Degryse, C. (2017). The relaunch of European social dialogue: What has been achieved up to now? In B. Vanhercke, S. Sebastiano, & D. Bouget (eds.), *Social policy in the European Union: State of play*. Brussels: European Trade Union Institute and European Social Observatory.
- Demanet, J., Van den Broeck, L., & Van Houtte, M. (2014). *Situating Ghent in the ISCY study: The implications of the Flemish tracking system for equity and excellence*. Paper presented at the International Study of City Youth at the WERA Focal Meeting (WERA-2014).
- Demeuse, M. (2012). *Educational policies and inequalities in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Demeyer, B., & Vandenbempt, K. (2003). *Beroepsprofiel ervaringsdeskundige in de armoede en sociale uitsluiting*. Leuven: HIVA, KU Leuven.
- Demir, Z. (2017a). *Beleidsverklaring Armoedebestrijding en grootstedenbeleid, personen met een beperking, gelijke kansen*. Doc 54 0020/069.
- Demir, Z. (2017b). *Algemene beleidsnota Armoedebestrijding en grootstedenbeleid, personen met een beperking, gelijke kansen*. Doc 54 2708/018.
- Demyttenaere, B. (2003). *In vrije val: armoede in België*. Antwerpen: Manteau.
- Departement Onderwijs en Vorming. (2017). *Meta-evaluatie M-decreet*. Geraadpleegd via <https://onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/Synthese%20tussentijdse%20evaluatie%20M-decreet.pdf>
- Departement Werk en Sociale Economie (2017). *De Vlaamse sociale economie in 2016*. Geraadpleegd via [https://www.werk.be/sites/default/files/rapporten/rapport\\_de\\_vlaamse\\_sociale\\_economie\\_in\\_2016.pdf](https://www.werk.be/sites/default/files/rapporten/rapport_de_vlaamse_sociale_economie_in_2016.pdf)
- Departement Werk en Sociale Economie. (2018). *De Vlaamse sociale economie in 2016*. Brussel: Departement Werk en Sociale Economie. Geraadpleegd via [https://www.werk.be/sites/default/files/rapporten/rapport\\_de\\_vlaamse\\_sociale\\_economie\\_in\\_2016.pdf](https://www.werk.be/sites/default/files/rapporten/rapport_de_vlaamse_sociale_economie_in_2016.pdf)
- Department for Transport. (DfT) (2004). *Guidance on accessibility planning in local transport plans*. London: Department for Transport.
- Depauw, J., Driessens, K., & De Clerck, W. (2014). *Bind-kracht in OCMW's: een kader voor organisatorisch empowerment*. Leuven: LannooCampus.
- Depauw, J., Méhauzen, L., Driessens, K., & Franssen, A. (2015). *Het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie. Een verkennend en evaluatief onderzoek in de Belgische OCMW's*. Antwerpen/Brussel: Karel De Grote Hogeschool/Université Saint-Louis.
- DeRigne, L. (2012). The employment and financial effects on families raising children with special health care needs: An examination of the evidence. *Journal of Pediatric Health Care*, 26(4), 283-290.
- Desiere, S., van Dessel, A., Coomans, S., & Struyven, L. (2017). *Externe evaluatie van de Vlaamse jongerengarantie in het kader van het Europese jongerengarantieplan*. Leuven: HIVA, KU Leuven.
- Dewilde, C. (2004). The multidimensional measurement of poverty in Belgium and Britain: A categorical approach. *Social Indicators Research*, 68(3), 331-369.
- Dewilde, C. (2015). De (on)betaalbaarheid van wonen voor private huurders in Europees vergelijkend perspectief. In D. Dierckx, J. Coene, P. Raeymaeckers, & M. van der Burg (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2015* (pp. 92-110). Leuven/Den Haag: Acco.
- Dewilde, C. (2017). Explaining the declined affordability of housing for low-income private renters across Western-Europe. *Urban Studies*, Published Online.
- Dewilde, C., & De Decker, P. (2016). Changing inequalities in housing outcomes across Western Europe. *Housing, Theory and Society*, 33(2), 121-161.
- Dewilde, C., & De Keulenaer, F. (2003). Housing and poverty: The 'Missing Link'. *European Journal of Housing Policy*, 3(2), 127-153.
- Dewilde, C., & Raeymaeckers, P. (eds.) (2008). *Multidimensionele armoede in Europa. Individuele en institutionele determinanten*. Leuven/Voorburg: Acco.
- Dewilde, C., Hubers, C., & Coulter, R. (2018). Determinants of young people's homeownership transitions before and after the financial crisis: The UK in a European context. In B.A. Searle (ed.), *Generational interdependencies: The social implications for welfare* (pp. 51-77). Delaware: Vernon Press.
- Dezeure, K., & De Rynck, F. (2011). *Participatie wordt ge(s)maakt! Over de visie van politici en ambtenaren op participatie*. Geraadpleegd via <http://www.participatiewordtgesmaakt.be/websites/52/uploads/file/DEFINITIEF%20RAPPORT%20-%20De%20Rynck%20-%20Dezeure%20maart%202011.pdf>

- Dierckx, D. (2007). *Tussen armoedebeleid en beleidsarmoede. Een retrospectieve en interventiegerichte analyse van de Vlaamse beleidspraktijk*. Leuven/Leusden: Acco.
- Ding, W., & Lehrer, S.F. (2010). Estimating treatment effects from contaminated multiperiod education experiments: The dynamic impacts of class size reductions. *The Review of Economics and Statistics*, 92(1), 31-42.
- Djait, F., Boussé, D., & Herremans, W. (2011). *De arbeidsmarktsituatie van migranten en hun nakomelingen in Vlaams en Europees perspectief*. Steunpunt WSE. Geraadpleegd via [http://www.steunpuntwerk.be/system/files/wse-report\\_2011\\_06.pdf](http://www.steunpuntwerk.be/system/files/wse-report_2011_06.pdf)
- Dorn, T., Ceelen, M., Tang, M.J., Browne, J.L., de Keijzer, K.J., Buster, M.C., & Das, K. (2011). Health care seeking among detained undocumented migrants: A cross-sectional study. *BMC Public Health*, 11, 190. <https://doi.org/10.1186/1471-2458-11-190>.
- Doyal, L., & Gough, I. (1991). *A theory of human need*. Hampshire/London: Macmillan Education Ltd.
- Driessen, G. (2007). 'Peer group' effecten op onderwijsprestaties. *Een internationaal review van effecten, verklaringen en theoretische en methodologische aspecten*. Nijmegen: ITS – Radboud Universiteit.
- Driessens, K., & Van Regenmortel, T. (2006). *Bind-Kracht in armoede: leefwereld en hulpverlening (boek I)*. Leuven: LannooCampus.
- Ducarme, D. (2017). *Beleidsverklaring van de minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's, Landbouw en Maatschappelijke Integratie*. Doc 54 0020/073.
- Dupont, E., Van de Putte, B., Lievens, J., & Caestecker, F. (2017). Partner migration in the Moroccan community: A focus on time and contextual evolutions. In C. Timmerman, N. Fadil, I. Goddeeris, N. Clycq, & K. Ettourki, *Moroccan migration in Belgium. More than 50 years of settlement* (pp. 105-124). Leuven: Leuven University Press.
- Duquet, N., Glorieux, I., Laurijssen, I., & Van Dorsselaer, Y. (2006). *Wit krijgt schrijft beter. Schoolloobanen van allochtone jongeren in beeld*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Eeman, L., Steenssens, K., & Van Regenmortel, T. (2013). *Een kader voor lokaal proactief handelen ter bestrijding van onderbescherming*. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Eliasson, J. (2014). *The Stockholm congestion charges: An overview* (CTS Working Paper, 2014:7). Stockholm: Centre for Transport Studies.
- Ellem, K., Wilson, J., & Chui, W.H. (2012). Effective responses to offenders with intellectual disabilities: Generalist and specialist services working together. *Australian Social Work*, 65(3), 398-412.
- Emerson, E., & Hatton, C. (2007). The socio-economic circumstances of children at risk of disability in Britain. *Disability & Society*, 22(6), 563-580.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- EUR-Lex. (2018). *Verdrag van Maastricht over de Europese Unie*. Geraadpleegd via <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0026>
- EUR-Lex. (z.d.). *Sociaal beleid*. Geraadpleegd via <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=LEGISSUM:a14000>
- European Commission Directorate-General for Employment and Social Affairs. (2004). *Joint report on social inclusion*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission. (2016). *Commission staff working document: The EU social acquis, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Launching a consultation on an European Pillar of Social Rights*. Strasbourg, 8.3.2016 SWD(2016) 50 final.
- European Commission. (2017a). *Commission staff working document on the implementation of the 2008 Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market*. Brussels, 26.4.2017 SWD(2017) 257 final.
- European Commission. (2017b). *Commission Recommendation of 26.4.2017 on the European Pillar of Social Rights*. Brussels, 26.4.2017 C(2017) 2600 final.

- European Commission. (2017c). *Social Protection Committee Annual Report 2017*. Review of the social protection performance monitor and developments in social protection policies. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission/EACEA/Eurydice. (2015). *The teaching profession in Europe: Practices, perceptions, and policies*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Union Agency for Fundamental Rights. (2015). *Cost of exclusion from healthcare. The case of migrants in an irregular situation*. Vienna: FRA – European Union Agency for Fundamental Rights.
- Europees Parlement. (2009). *Resolutie van het Europees Parlement van 6 mei 2009 over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten (2008/2335(INI))*. Geraadpleegd via <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0371+0+DOC+XML+Vo//NL>
- Europese Commissie. (2008). *Aanbeveling van de Commissie van 3 oktober 2008 over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten (2008/867/EG)*.
- Europese Commissie. (2010). *Europa 2020. Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei*. Mededeling van de Commissie (Vol. COM(2010)2020 definitief). Brussel.
- Europese Commissie. (2013a). *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Naar sociale investering voor groei en cohesie – inclusief de uitvoering van het Europees Sociaal Fonds 2014-2020*. Brussel, 20.2.2013 COM(2013) 83 final.
- Europese Commissie. (2013b). *Aanbeveling van de Commissie van 20 februari 2013. Investeren in kinderen: de vicieuze cirkel van achterstand doorbreken (2013/112/EU)*.
- Europese Commissie. (2014). *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Tussenopname van de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei*. Brussel, 5.3.2014 COM(2014) 130 final.
- Europese Commissie. (2016). *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Lancering van een raadpleging over een Europese pijler van sociale rechten*. Straatsburg, 8.3.2016 COM(2016) 127 final.
- Europese Commissie. (2017a). *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Establishing a European Pillar of Social Rights*. Brussel, 26.4.2017 COM(2017) 250 final.
- Europese Commissie. (2017b). *Witboek over de toekomst van Europa. Beschouwingen en scenario's voor de EU27 tegen 2025*. Brussel COM(2017)2025.
- Europese Commissie. (2017c). *Discussienota over de sociale dimensie van Europa*. Brussel, COM(2017) 206.
- Europese Commissie. (2017d). *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad en de Europese Centrale Bank. Nieuwe begrotingsinstrumenten voor een stabiele eurozone binnen het kader van de unie*. Brussel, 6.12.2017 COM(2017) 822 final.
- Europese Raad van Lissabon. (2000). *Europese Raad van Lissabon 23 en 24 maart 2000, Conclusies van het voorzitterschap*.
- Europese Unie. (2007). *Verdrag van Lissabon tot wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie en het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (2007/C 306/01)*.
- Europese Unie. (2012). *Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (2012/C 326/02)*.
- Europese Unie. (2016). *Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (2016/C 202/02)*.
- Europese Unie (2017). *Mijn regio, mijn Europa, onze toekomst*. Zevende verslag inzake economische, sociale en territoriale cohesie. Brussel: Europese Commissie, directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling.
- Evers, A., & Guillemand, A.-M. (2012). *Social policy and citizenship: The changing landscape*. Oxford: Oxford University Press.
- Famifed. (2016). Een overzicht per entiteit van de kinderbijslag voor kinderen met een aandoening. *Focus*, 3.

- Famified. (2017). *De kinderen in België zonder Belgische kinderbijslag, focus 2017-2*. Geraadpleegd via <http://bruxelles.famified.be/sites/default/files/publications/doc%20BC%2012825%20-%20Bijlage%20DEF.pdf>
- Farrington, J.H. (2007). The new narrative of accessibility: Its potential contribution to discourses in (transport) geography. *Journal of Transport Geography*, 15(5), 319-330.
- Featherstone, B., Broadhurst, K., & Holt, K. (2011). Thinking systemically – thinking politically: Building strong partnerships with children and families in the context of rising inequality. *British Journal of Social Work*, 42(4), 618-633.
- Federal Public Service Social Security. (2017, july). *The evolution of the social situation and social protection in Belgium 2017. Monitoring the social situation in Belgium and the progress towards the social objectives and the priorities of the National Reform Programme and the NSR*.
- Federal Public Service Social Security. (2018). *The evolution of the social situation and social protection in Belgium 2018. Increasing pressure on social protection adequacy. Monitoring the social situation in Belgium and the progress towards the social objectives and the priorities of the National Reform Programme*.
- Federale Overheidsdienst Sociale Zaken. (2017). *The evolution of the social situation and social protection in Belgium 2017. Monitoring the social situation in Belgium and the progress towards the social objectives and the priorities of the National Reform Programme and the NSR*. Brussels: FOD SZ.
- Federale Overheidsdienst. (2018). *Nationaal Hervormingsprogramma*.
- Federale Regering. (2008). *Federaal plan armoedebestrijding*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.
- Federale Regering. (2011). *Nationaal hervormingsprogramma België 2011*.
- Federale Regering. (2012). *Federaal plan armoedebestrijding*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.
- Federale Regering. (2014). *Regeerakkoord 9 oktober 2014*.
- Federale Regering (2016). *Derde Federaal plan armoedebestrijding 2016-2019*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.
- Federale Regering. (2017). *Thematische ministerraad: Ambitieuze hervormingen voor jobs, koopkracht en sociale cohesie*. Brussel, 26 juli 2017. Geraadpleegd via [http://www.premier.be/sites/default/files/articles/PPWT%20NL\\_o.pdf](http://www.premier.be/sites/default/files/articles/PPWT%20NL_o.pdf)
- Federale Regering. (2018). *Nationaal Hervormingsprogramma België 2018*.
- Fernandes, S., & Vandenbroucke, F. (2018). *Social Europe: From slogan to reality*. In Th. Chopin, & M. Foucher (eds.), *Schuman Report on Europe. State of the Union 2018* (pp. 85-91). Lignes de Repères.
- Ferrera, M., & Jessoula, M. (2016). Poverty and social inclusion as emerging policy arenas in the EU. In R. Halvorsen, & B. Hvinden (eds.), *Combating poverty in Europe: Active inclusion in a multi-level and multi-actor context*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Fol, S., Dupuy, G., & Coutard, O. (2007). Transport policy and the car divide in the UK, the US and France: Beyond the environmental debate. *International Journal of Urban and Regional Research*, 31(4), 802-818.
- Formesyn, N., Hennion, W., Reynaert, D., Nachtergaele, S., Roets, G., & Roose, R. (2017). *Kansarm maar niet kansloos. Een grondrechtenbenadering van kinderarmoedebestrijding*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Franck, E., & Nicaise, I. (2018). *Ongelijkheden in het Vlaamse onderwijssysteem: verbetering in zicht? Een vergelijking tussen PISA 2003 en PISA 2015*. Gent/Leuven: HIVA/SONO.
- Franck, E., Nicaise, I., & Lavrijsen, J. (2017). Extra middelen, meer gelijke onderwijskansen? De effectiviteit van de compensatiefinanciering voor scholen met leerlingen uit kansengroepen onder de loep. *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en - Beleid*, 4, 254-266.
- Fransen, K. (2017). *Travelling beyond spatial analysis: The impact of temporal and personal restrictions on equitable access to opportunities*. PhD thesis, Ghent University, Gent.

- Fransen, K., Boussauw, K., Deruyter, G., & De Maeyer, P. (te verschijnen). The relationship between transport disadvantage and employability: Predicting long-term unemployment based on job seekers' access to suitable job openings in Flanders, Belgium. *Transportation Research*, part A (in druk).
- Fremdling, R. (2001). De Europese spoorwegen 1825-2001, een overzicht. In B. van der Hertten, M. van Meerten, & G. Verbeurgt (red.), *Sporen in België: 175 jaar spoorwegen, 75 jaar NMBS* (pp. 20-33). Leuven: Universitaire Pers Leuven.
- Garsen, J., & Nicolaas, H. (2008). Fertility of Turkish and Moroccan women in the Netherlands: Adjustment to native level within one generation. *Demographic Research*, 19, 1249-1280.
- Gesthuizen, M. (2006). Determinanten van armoede: macro-economische omstandigheden, huishoudenskenmerken, gemeente en de buurt. *Mens en Maatschappij*, 82(4), 309-331.
- Geurs, K.T., & Ritsema van Eck, J.R. (2001). *Accessibility measures: Review and applications*. Bilthoven: RIVM.
- Gezinsbond & Caritas. (2018). *De toegankelijkheid van de kinderopvang. Gezamenlijk standpunt van de Gezinsbond en Caritas*.
- Ghysels, J., & Debacker, M. (2007). *Zorgen voor kinderen in Vlaanderen: een dagelijkse evenwichtsoefening?* Leuven: Acco.
- Ghysels, J., & Van Lancker, W. (2009). *Het Mattheüseffect onder de loep: over het ongelijke gebruik van kinderopvang in Vlaanderen*. CSB Berichten. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleecq.
- Gillies, V. (2008). Perspectives on parenting responsibility: Contextualizing values and practices. *Journal of Law and Society*, 35(1), 95-112.
- Glaeser, E.L., Kahn, M.E., & Rappaport, J. (2008). Why do the poor live in cities? The role of public transportation. *Journal of Urban Economics*, 63, 1-24.
- Glorieux, I., Laurijssen, I., & Van Dorsselaer, Y. (2008). *De intrede van allochtonen op de arbeidsmarkt*. Brussel: SSL-rapport.
- Glorieux, I., Laurijssen, I., & Van Dorsselaer, Y. (2010). Arbeidsmobiliteit van allochtonen. Een analyse van de evolutie in het beroepsprestige en het loon van allochtone en autochtone mannen en vrouwen in de eerste jaren van hun beroepsloopbaan. *Mens en Maatschappij*, 85(1), 47-69.
- Goedemé, T. (2013). How much confidence can we have in EU-SILC? Complex sample designs and the standard error of the Europe 2020 Poverty Indicators. *Social Indicators Research*, 110(1), 89-110.
- Goedemé, T., & Rottiers, S. (2011). Poverty in the enlarged European Union. A discussion about definitions and reference groups. *Sociology Compass*, 5(1), 77-91.
- Goedemé, T., De Vil, G., Van Mechelen, N., Fasquelle, N., & Bogaerts, K. (2012). Hoogte en adequaatheid van de Belgische sociale minima in de periode 2000-2011. In J. Vranken, W. Lahaye, A. Geerts, & C. Coppée (eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2012*. Leuven: Acco.
- Goedemé, T., Penne, T., Hufkens, T., Karakitsios, A., Bernát, A., e.a. (2017). *What does it mean to live on the poverty threshold? Lessons from reference budgets* (Working Paper No. 17/07, April 2017). Antwerp: University of Antwerp Herman Deleecq Centre for Social Policy.
- Goedemé, T., Storms, B., Penne, T., & Van den Bosch, K. (2015). *The development of a methodology for comparable reference budgets in Europe. Final report of the pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe* (contract no. VC/2013/0554). Brussels: European Commission.
- Goedemé, T., Zardo Trindade, L., & Vandenbroucke, F. (2017). *A pan-European perspective on low-income dynamics in the EU*. CSB Working Paper 17/03. Antwerp: Herman Deleecq Centre for Social Policy.
- Goesaert, T., & Struyven, L. (2017). *Voltijds, deeltijds of als flexwerker bij een nieuwe werkgever. Trends in de aanwervingsdynamiek op de Belgische arbeidsmarkt*. Leuven: HIVA, KU Leuven.

- Goossens, M.C.M., & Depoorter, A.M. (2011). Contacts between general practitioners and migrants without a residence permit and the use of 'urgent' medical care. *Scandinavian Journal of Public Health*, 39(6), 649-655. <https://doi.org/10.1177/1403494811414249>
- Grengs, J. (2002). Community-based planning as a source of political change: The Transit Equity Movement of Los Angeles' Bus Riders Union. *Journal of the American Planning Association*, 68(2), 165-178.
- Griggs, J., & Kemp, P.A. (2012). Housing allowances as income support: Comparing European welfare regimes. *International Journal of Housing Policy*, 12(4), 391-412.
- Groenez, S., & Nicaise, I. (2002). *Traps and springboards in European minimum income systems. The Belgian case*. Leuven: HIVA, KU Leuven.
- Groenez, S., Juchtmans, G., Smet, M., & Stevens, C. (2015). *Analyse van het nieuwe financieringsmechanisme voor de werkingsmiddelen van scholen*. Steunpunt Studie- en Scholloopbanen.
- Groenez, S., Nicaise, I., & De Rick, K. (2009). *De ongelijke weg door het onderwijs*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse regering.
- Grymonprez, H., Roose, R., & Roets, G. (2016). Outreach social work: From managing access to practices of accessibility. *European Journal of Social Work*, 1-11.
- Hacker, K., Anies, M., Folb, B.L., & Zallman, L. (2015). Barriers to health care for undocumented migrants: A literature review. *Risk management and Healthcare Policy*, 8, 175-183. doi: 10.2147/RMHP.S70173
- Hadley, J. (2003). Sicker and poorer: The consequences of being uninsured: A review of the research on the relationship between health insurance, medical care use, health, work and income. *Medical Care Research and Review*, 60(2\_suppl), p.3S-75S.
- Haffner, M., Dol, K., & Heylen, K. (2013). *Armoederisico na woonuitgaven. Verkenning van de mogelijkheden, met het oog op het bepalen van de positie van Vlaanderen in de Europese Unie*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Haffner, M., Van den Broeck, K., & Winters, S. (2014). *Onderzoek naar de woonfiscaliteit in Vlaanderen. Deel 1: Literatuur en instrumenten*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Hanson, M.J., Horn, E., Sandall, S., Beckman, P., Morgan, M., Marquart, J., Barnwell, D., & Chou, H-Y. (2001). After preschool inclusion: Children's educational pathways over the early school years. *Exceptional Children*, 68(1), 65-83.
- Hantrais, L. (1995). *Social policy in the European Union*. Hampshire: Macmillan.
- Hart, J., & Parkhurst, G. (2011). Driven to excess: Impacts of motor vehicles on the quality of life of residents of three streets in Bristol UK. *World Transport, Policy & Practice*, 17(2), 12-30.
- Health Council of the Netherlands. (2015). *Dutch Dietary Guidelines 2015*. Geraadpleegd via [https://www.gezondheidsraad.nl/sites/default/files/201524edutch\\_dietary\\_guidelines\\_2015.pdf](https://www.gezondheidsraad.nl/sites/default/files/201524edutch_dietary_guidelines_2015.pdf)
- Hemerijck, A. (red.) (2017). *The uses of social investment*. Oxford: Oxford University Press.
- Hendriksen, I., Snoijer M., De Kok B., Van Vilsteren, J., & Hofstetter, H. (2016). Effectiveness of a multilevel workplace health promotion program on vitality, health, and work-related outcomes. *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, 58(6), 575-83.
- Henricson, C., & Bainham, A. (2005). *The child and family policy divide. Tensions, convergence and rights*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Hermans, K. (2014). Methodiekontwikkeling, evaluatieonderzoek en de body of knowledge van het sociaal werk. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 23(1), 33-52.
- Heward, W.L. (2009). *Exceptional children. An instruction to special education* (ninth edition). New Jersey: Pearson Education.
- Heylen, K. (2015a). De verdelende impact van de woonsubsidies. In P. De Decker, B. Meeus, I. Pannecoucke, E. Schillebeeckx, J. Verstraete, & E. Volckaert (eds.), *Woonmood in Vlaanderen. Feiten, mythen, voorstellen* (pp. 471-488). Antwerpen/Apeldoorn: Garant.



- Heylen, K. (2015b). Eigendomsstatuut, woonuitgaven en betaalbaarheid. In P. De Decker, I. Pannecoucke, J. Verstraete, B. Meeus, E. Schillebeeckx, & E. Volckaert (eds.), *Woonmood in Vlaanderen. Feiten, mythen, voorstellen* (pp. 39-56). Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Heylen K. (2016a). *Doelgroepen en wachtlijst sociale huur*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Heylen K. (2016b). *Woonsubsidies in Vlaanderen. Verdelingsanalyse voor 2013*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Heylen, K., & Winters, S. (2008). *Betaalbaarheid van het wonen voor starters op de woningmarkt. Bijkomende gegevens op basis van de Woonsurvey 2005*. Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen.
- Hills, J., Paulus, A., Sutherland, H., & Tasseva, I. (te verschijnen). Policy and poverty in seven EU-countries in the Lisbon decade: The contribution of tax-benefit policy changes. In B. Cantillon, T. Goedemé, & J. Hills (eds.), *Decent incomes for all. Improving policies in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Hirshkowitz, M., Whiton, K., Albert, S.M., Alessi, C., Bruni, O., & DonCarlos, L. (2015). National Sleep Foundation's sleep time duration recommendations: Methodology and results summary. *Sleep Health*, 1(1), 40-43.
- Homans, L. (2014a). *Beleidsnota Armoedebestrijding 2014-2019*, 134 (2014-2015), nr. 1.
- Homans, L. (2014b). *Beleidsnota Sociale Economie 2014-2019*, 140 (2014-2015), nr. 1.
- Homans, L. (2014c). *Beleidsnota Wonen 2014-2019*, 135 (2014-2015), nr. 1.
- Homans, L. (2016). *Conceptnota private huur*. Brussel: Vlaamse Regering.
- Homans, L. (2017a). *Beleidsbrief Armoedebestrijding 2017-2018*, 1322 (2017-2018), nr. 1.
- Homans, L. (2017b). *Beleidsbrief Sociale Economie 2017-2018*, 1328 (2017-2018), nr. 1.
- Homans, L. (2017c). *Nota aan de Vlaamse regering. Betreft: Voorontwerp van decreet houdende bepalingen betreffende de huur van voor bewoning bestemde goederen of delen ervan; Principiële goedkeuring, na advies van de Vlaamse Woonraad, met het oog op adviesaanvraag bij de Raad van State*.
- Homans, L. (2017d). *Beleidsbrief Wonen 2017-2018*, 1324 (2017-2018), nr. 1.
- Homans, L. (2018a). *Mededeling aan de Vlaamse regering betreft: Actieplan Vlaams antidiscriminatiebeleid op de private huurmarkt*. VR 2018 2007 MED.0327/1BIS.
- Homans, L. (2018b). *Woonbeleidsplan Vlaanderen – nota aan de Vlaamse Regering*. Brussel: Vlaamse Regering.
- Honig, M.-S. (2008). Work and care: Reconstructing childhood through childcare policy in Germany. In A. James, & A. L. James (eds.), *European childhoods. Cultures, politics and childhoods in Europe* (pp. 198-215). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Hood, R. (2014). Complexity and integrated working in children's services. *British Journal of Social Work*, 44, 27-43. doi:10.1093/bjsw/bcs091
- Housing First Belgium. (z.d.). *Housing First in België: het werkt! Resultaten en uitnodiging voor een snelle beëindiging van dakloosheid*.
- Hsieh, H.F., & Shannon, S.E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277 – 1288.
- Hubeau, B. (1995). De doorwerking van de sociale grondrechten in de Belgische Grondwet: over de maximalisten en de minimalisten. In J. Vranken, D. Geldof, & G. Van Menxel, *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1995* (pp. 157-166). Leuven/Amersfoort: Acco.
- Hubeau, B. (1997). Arm recht? Over de kansrijke relatie tussen armoede en recht. In S. Brouwers, M. Dambre, F. Evers, & B. Hubeau (eds.), *Arm recht: kansarmoede en recht. Derde Antwerps Juristencongres* (pp. 27-90). Antwerpen: Maklu.
- Hubeau, B. (2009). Op welk welzijnswerk hebben burgers recht? Tien megatrends in (de juridische invulling van) het welzijnswerk en hun gevolgen voor de welzijnsgebruikers. In K. De Boyser, C. Dewilde, & D. Dierckx (reds.), *Naar het middelpunt van de marge. Reflecties over veertig jaar armoedeonderzoek en -beleid* (pp. 93 – 104). Leuven: Acco.

- Hubeau, B. (2018a). *De grondrechten als kompas voor het sociaal werk als sociale rechtvaardigheidsberoep*. Paper gepresenteerd op de Lecture Sociaal Werk Faculteit Sociale Wetenschappen, Antwerpen, België. Geraadpleegd via <https://www.kennisplein.be/Documents/Bernard%20Hubeau%20-%20Grondrechten%20als%20kompas.pdf>
- Hubeau, B. (2018b). Sociaal werk is een sociale rechtvaardigheidsberoep. Acht opdrachten voor de toekomst. *Sociaal.Net*, 15 mei 2018.
- Hubeau, B., & Parmentier, S. (1991). Preadvies rechtshulp. In *Aanbevelingen voor het armoedebestrijdingsbeleid, 1990-1991: derde verslag van de Interdepartementale Commissie voor de Armoedebestrijding* (pp. 57-91). Brussel: Kabinet Leefmilieu en Maatschappelijke Emancipatie.
- Hubeau, B., & Vermeir, D. (2016). *Een evaluatie van het woninghuurrecht*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Hubeau, B., Van Damme, P., & Van Vooren D. (2016). Menswaardig en behoorlijk wonen aan de onderkant. In P. De Decker e.a. (eds.), *Woonnood in Vlaanderen. Feiten, mythen, voorstellen* (pp. 535-549). Antwerpen: Garant.
- Huber, M., Knottnerus, J.A., Green, L., van der Horst, H., Jadad, A.R., Kromhout, D., Leonard, B., Lorig, K., Loureiro, M.I., van der Meer, J.W.M., Schnabel, P., Smith, R., van Weel, C., & Smid, H. (2011). How should we define health? *British Medical Journal*, 343. doi:10.1136/bmj.d4163.
- Huber, M., van Vliet, M., Giezenberg, M., Winkens, B., Heerkens, Y., Dagnelie, P.C., & Knottnerus, J.A. (2016). Towards a 'patient-centered' operationalisation of the new dynamic concept of health: A mixed methods study. *BMJ Open*, 5:e010091. doi:10.1136/bmjopen-2015-010091
- Hufkens, T., Vandelanoot, D., Van Lancker, W., & Verbist, G. (2013). *Hervorming van de Vlaamse kinderbijslag en armoedebestrijding: een simulatie van alternatieven*. CSB-berichten, november 2013.
- Hulse, K., & Yates, J. (2017). A private rental sector paradox: Unpacking the effects of urban restructuring on housing market dynamics. *Housing Studies*, 32(3), 253-270.
- Huybreoek, K., & Vastmans, S. (2016). *Onderzoek in opdracht van Kind & Gezin naar de evaluatie van de maatregel 'Opvang bestellen = opvang betalen'*. Gent: Onderzoeks- en dienstverleningscentrum GezinsKracht, Arteveldehogeschool Gent.
- IFSW. (2014). *Global definition of social work*. Geraadpleegd via <http://ifsw.org/policies/definition-of-social-work/>
- ILO. (2017). Labor force, female (% of total labor force). Geraadpleegd via [https://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.TOTL.FE.ZS?end=2017&locations=MA&name\\_desc=false&start=1990&view=chart](https://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.TOTL.FE.ZS?end=2017&locations=MA&name_desc=false&start=1990&view=chart)
- InterMutualistisch Agentschap. (2018). *Evaluatie van het naleven van de verplichte derdebetalersregeling door de huisartsen*. Geraadpleegd via <http://ima-aim.be/Evaluatie-van-het-naleven-van-de-verplichte-derdebetalersregeling-door-de>
- Jacobs, D., Rea, A., & Hanquinet, L. (2007). *Prestaties van de leerlingen van buitenlandse herkomst in België volgens de PISA-studie: vergelijking tussen de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap*. Brussel: Koning Bouwdewijnstichting.
- Jandl, M., Vogel, D., & Iglicka, K. (2008). *Report on methodological issues, Deliverable D3 prepared for Work Package 2 of the research project CLANDESTINO: Undocumented migration: Counting the uncountable. Data and trends across Europe*. Research DG, European Commission. Geraadpleegd via [http://clandestino.eliamep.gr/wp-content/uploads/2009/10/clandestino\\_report-on-methodological-issues\\_final12.pdf](http://clandestino.eliamep.gr/wp-content/uploads/2009/10/clandestino_report-on-methodological-issues_final12.pdf)
- Janssens, J., & Van Mechelen, N. (2017). *Who is to blame? An overview of the factors contributing to the Non-Take-Up of social Rights* (Working paper No. 17.08). Antwerpen: Universiteit Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck. Geraadpleegd via <http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/sites/default/files/CSBWorkingPaper1708.pdf>
- Jeekel, J.F., & Martens, C.J.C.M. (2017). Equity in transport: Learning from the policy domains of housing, health care and education. *European Transport Research Review*, 9(4), 53.
- Jeeninga, W. (2011). *Armoedebestrijding Vucht: doelgroepen, behoeften en determinanten van in- en uitstroom*. Tilburg: Tranzo.

- Jessoula, M., & Madama, I. (2018). Conclusions. In M. Jessoula, & I. Madama (eds.), *Fighting poverty and social exclusion in the EU. A chance in Europe 2020*. Routledge /EUI Studies in the Political Economy of Welfare.
- Juncker, J.-C. (2015, 9 september). *State of the Union 2015*. Geraadpleegd via [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state\\_of\\_the\\_union\\_2015\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state_of_the_union_2015_en.pdf)
- Juncker, J.-C. (2017, 13 september). *State of the Union Address 2017*. Geraadpleegd via [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm)
- Kalyanpur, M., Harry, B., & Skrtic, T. (2000). Equity and advocacy expectations of culturally diverse families' participation in special education. *International Journal of Disability, Development and Education*, 47, 119-136.
- Kawa, R., Saesmunsen, E., Jónsdóttir, S.L., Hellendoorn, A., Lemcke, S., Canal-Bedia, R., García-Primo, P., & Moilanen, I. (2016). European studies on prevalence and risk of autism spectrum disorders according to immigrant status – a review. *The European Journal of Public Health*, 27(1), 101-110
- Keutgens, E. (2001). De Nationale Maatschappij van Buurtspoorwegen (NMVB). In B. van der Hertten, M. van Meerten, & G. Verbeurgt, G. (red.), *Sporen in België: 175 jaar spoorwegen, 75 jaar NMBS* (pp. 177-181). Leuven: Universitaire Pers Leuven.
- Keuzenkamp, S., & Merens, A. (2006). *Sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden*.
- Kil, T., Neels, K., Van den Berg, L., & de Valk, H. (2015). Arbeidsmarkttrajecten van vrouwen met een migratie-achtergrond voor en na de geboorte van een eerste kind. *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, 25(2), 127-134.
- Kil, T., Wood, J., Vergauwen, J., De Wachter, D., Van den Berg, L., & Neels, K. (2015). Arbeidsparticipatie en gebruik van ouderschapsverlof bij moeders in Vlaanderen. Een longitudinale analyse. In L. Vanderleyden, & M. Callens, *Arbeid en gezin: een paar apart* (pp. 21-43). Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Kind en Gezin. (2016). *Kansarmoede-index 2016*. Geraadpleegd op 28 april 2018 via <https://www.kindengezin.be/cijfers-en-rapporten/cijfers/kansarmoede/vlaams-gewest-en-provincie/>.
- Kind en Gezin. (2018). *Het kind in Vlaanderen, 2017*. Geraadpleegd via <https://www.kindengezin.be/img/KIV2017.pdf>
- Kind en Gezin. (z.d.). *Nota armoedetoets groeipakket*. Geraadpleegd via [http://www.groeipakket.be/sites/default/files/atoms/files/Armoedetoets\\_Groeipakket\\_2juni2017.pdf](http://www.groeipakket.be/sites/default/files/atoms/files/Armoedetoets_Groeipakket_2juni2017.pdf)
- Koelet, S., Corijn, M., Lodewijckx, E., Mortelmans, D., & d'Hooghe, A. (2009). *Echtscheiding bij personen van Turkse en Marokkaanse herkomst. 2: kwantitatieve en kwalitatieve studie*. Antwerpen: Steunpunt Gelijkekansenbeleid.
- Kornezov, A. (2017). Social rights, the Charter, and the ECHR: Caveats, austerity, and other diseases. In F. Vandenbroucke, C. Barnard, & G. De Baere (eds.), *A European Social Union after the crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kostet, I., Nys, K., Verhaegen, I., & Van Puyenbroeck, J. (2018). *Persoonlijke netwerkversterking bij mensen in armoede. Een overzicht van werkmodellen en een sterkte-zwakteanalyse door ervarings- en praktijkdeskundigen*. Brussel: Kenniscentrum Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen.
- Kraft, A.D., Quimbo, S.A., Solon, O., Shimkhada, R., Florentino, J., & Peabody, J.W. (2009). The health and cost impact of care delay and the experimental impact of insurance on reducing delays. *Journal of Pediatrics*, 155(2), 281-285.e1.
- Krueger, A.B., & Whitmore, D.M. (2001). The effect of attending a small class in the early grades on college-test taking and middle school test results: Evidence from Project STAR. *The Economic Journal*, 111(468), 1-28.
- Kuehne, A., Huschke, S., & Bullinger, M. (2015). Subjective health of undocumented migrants in Germany: A mixed methods approach. *BMC Public Health*, 15, 926. <https://doi.org/10.1186/s12889-015-2268-2>

- Kuypers, S. (2018). Onze vermogensverdeling? Alles kan beter. *Sampol*, april 2018, 35-40. Geraadpleegd via [http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/sites/default/files/SamPol\\_apr18\\_Thema\\_SarahKuypers.pdf](http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/sites/default/files/SamPol_apr18_Thema_SarahKuypers.pdf)
- Kuypers, S., & Marx, I. (2017). *De verdeling van de vermogens in België: een actualisering*. CSB berichten, juli 2017. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen.
- Lambert, M.J., & Barley, D.E. (2001). Research summary on the therapeutic relationship and psychotherapy outcome. *Psychotherapy: Theory, Research, Practice, Training*, 38(4), 357.
- Lammertyn, F. (1998). Aspecten van (on)toegankelijkheid – een sociologische duiding. In S. Opdebeeck, C. Van Audenhove, & F. Lammertyn (eds.), *De toegankelijkheid van de voorzieningen in de welzijns- en gezondheidszorg: visies uit de praktijk, het onderzoek en het beleid*. Brussel: Licap.
- Lawrence, P.R., & Lorsch, J.W. (1967). Differentiation and integration in complex organizations. *Administrative Science Quarterly*, 1-47.
- Legido-Quigley, H., Pajin, L., Fanjul, G., Urdaneta, E., & McKee, M. (2018). Spain shows that a humane response to migrant health is possible in Europe. *The Lancet Public Health. Correspondence*, 3(8), 358. [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(18\)30133-6](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(18)30133-6)
- Lenaerts, K., & Gutiérrez-Fons, J.A. (2017). The European Court of Justice as the guardian of the rule of EU social law. In F. Vandenbroucke, C. Barnard, & G. De Baere (eds.), *A European Social Union after the crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lennartz, C., Arundel, R., & Ronald, R. (2016). Young adults and homeownership in Europe through the global financial crisis. *Population, Space and Place*, 22(8), 823-835.
- Leuven, E., Oosterbeek, H., & Rønning, M. (2008). Quasi-experimental estimates of the effect of class size on achievement in Norway. *The Scandinavian Journal of Economics*, 110(4), 663-693.
- Li, W., & Konstantopoulos, S. (2016). Class size effects on fourth-grade mathematics achievement: Evidence from TIMSS 2011. *Journal of Research on Educational Effectiveness*, 9(4), 503-530.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lister, R. (2003). Investing in the citizen-workers of the future: Transformations in citizenship and the state under New Labour. *Social Policy & Administration*, 37(5), 427-538.
- Lister, R. (2006). Children (but not women) first: New Labour, child welfare and gender. *Critical Social Policy*, 26(2), 315-335.
- Lodewijckx, E., Page, H., & Schoenmaeckers, R. (1997). Turkse en Marokkaanse gezinnen in verandering: de nuptialiteits- en vruchtbaarheidstransities. In R. Lesthaeghe (ed.), *Diversiteit in sociale verandering: Turkse en Marokkaanse vrouwen in België* (pp. 105-137). Brussel: VUBPress.
- Loopmans, M., Esam Awuh, H., De Decker, P., Heylen, K., Meeus, B., Minon, C., Marjan Moris, M., Perrin, N., Winters, S., Spijkers, F., Teller, J., Vandenbroucke, S., Van den Broeck, K., & Verstraete, J. (2014). Onderzoek van de private huisvestingsmarkt in België in het kader van de Diversiteitsbarometer. In Interfederaal Gelijkekansencentrum, *Diversiteitsbarometer Huisvesting*. Brussel: Interfederaal Gelijkekansencentrum.
- Lucas, K. (ed.) (2004). *Running on empty: Transport, social exclusion and environmental justice*. Bristol: Policy Press.
- Luftey, K., & Freese, J. (2010). Fundamental causality: Challenges of an animating concept for medical sociology. In B. Pescosolido, J.K. Martin, J.D. McLeod, & A. Rogers (eds), *The handbook of the sociology of health, illness, and healing*. Springer.
- Lundy, C. (2011). *Social work, social justice & human rights: A structural approach to practice*. Toronto: University of Toronto Press.
- Luyten, D. (1993). *OCMW en armenzorg: een sociologische studie van de sociale grenzen van het recht op bijstand*. Leuven: KU Leuven.
- MacDonald, C. (2012). Understanding participatory action research: A qualitative research methodology option. *Canadian Journal of Action Research*, 13(2), 34-50

- Mackenbach, J.P., Stirbu, I., Roskam, A.J., Schaap, M.M., Menvielle, G., Leinsalu, M., & Kunst, A.E. (2008). Socioeconomic inequalities in health in 22 European countries. *New England Journal of Medicine*, 358(23), 2468-2481.
- Martens, A. (2017). Moroccan migration in Belgium's labor policy and market. In C. Timmerman, N. Fadil, I. Goddeeris, N. Clycq, & K. Ettourki, *Moroccan migration in Belgium. More than 50 years of settlement* (pp. 87-104). Leuven: Leuven University Press.
- Martens, K. (2006). Basing transport planning on principles of social justice. *Berkeley Planning Journal*, 19(1).
- Martens, K. (2017). *Transport justice: Designing fair transportation systems*. New York: Routledge.
- Martinez, O., Wu, E., Sandfort, T., Dodge, B., Carballo-Diequez, A., Pinto, R., Rhodes, S., Moya, E., & Chavez-Baray, S. (2015). Evaluating the impact of immigration policies on health status among undocumented immigrants: A systematic review. *Journal of Immigrant and Minority Health*, 17(3), 947-970. doi: 10.1007/s10903-013-9968-4
- Marx, I., & Verbist, G. (2018). Belgium, a poster child for inclusive growth? In B. Nolan (ed.), *Inequality and inclusive growth in rich countries* (pp. 75-97). Oxford: Oxford University Press.
- MAS. (2007). *Analyse van het zoekproces van ouders naar een voorschoolse kinderopvangplaats*. Geraadpleegd via <https://www.kindengezin.be/img/zoekproces-ouders-2007.pdf>
- McHugh, M., & Challinor, A. (2011). *Improving immigrants' employment prospects through work-focused language instruction*. Migration Policy Institute.
- Meert, H., Bourgeois, M., Van Hoof, K., & Asperges, T. (2003). *Immobiel op het platteland: omtrent rurale vervoersarmoede in Vlaanderen*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Mestres, A.J., López Casanovas, G., & Castelló, J.V. (2018). *The deadly effects of losing health insurance*. CRES-UPF working paper #201804-104. Barcelona: Centre de Recerca en Economia i Salut.
- Mestrum, F. (2011). Child poverty. A critical perspective. *Social Work & Society*, 9(1), 161-168.
- Meys, E., & Hermans, K. (2014). *Nulmeting dak- en thuisloosheid*. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Mikkonen, M., Kauppinen, J., Huovinen, M., & Aalto, E. (2007). *Outreach work among marginalised populations in Europe: Guidelines on providing integrated outreach services*. Amsterdam: Foundation Regenboog AMOC.
- Milanovic, B. (2016). *Global inequality. A new approach for the age of globalization*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mipatrini, D., Addario, S.P., Bertolini, R., Palermo, M., Mannocci, A., La Torre, G. e.a. (2017). Access to healthcare for undocumented migrants: Analysis of avoidable hospital admissions in Sicily from 2003 to 2013. *The European Journal of Public Health*, 27(3), 494-464.
- Mittelmark, M.B., & Bull, T. (2013). The salutogenic model of health in health promotion research. *Global Health Promotion*, 20(2), 30-38.
- Mobiel21. (2015). *Dossier Vervoersarmoede Vandaag: de rol van mobiliteit in de sociale uitsluiting van mensen in armoede in Vlaanderen*. Leuven: Mobiel21.
- Mommers, L. (1999). *Knowing the law: Legal information systems as a source of knowledge*. Deventer: Kluwer.
- Moons, N., & Hubeau, B. (2016). Conceptual and practical concerns for the effectivity of the right to housing. *Onati Socio-Legal Studies*, 6(3), 1-19.
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (eds.) (2012). *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Bristol: Policy Press.
- Morrow, V. (2010). Child poverty, social exclusion and children's rights: A view from the sociology of childhood. In W. Vandenhoe, J. Vranken, & K. De Boysers, K., *Why care? Children's rights and child poverty* (pp. 33-56). Mortsel: Intersentia.
- Mortelmans, D. (2013). *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*. Leuven: Acco.
- Moseley, M.J. (1979). *Accessibility: The rural challenge*. London: Methuen & Co.

- Muyters, P. (2014). *Beleidsnota Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie 2014-2019*.
- Nationale Bank België. (2018a). *Statistieken*. Geraadpleegd via <https://www.nbb.be/nl/kredietcentrales/kredieten-aan-particulieren/statistieken>
- Nationale Bank van België. (2018b). *Verslag 2017: Economische en financiële ontwikkelingen*. Brussel: Nationale Bank van België.
- Nelson, K. (2010). Social assistance and minimum income benefits in old and new EU democracies. *International Journal of Social Welfare*, 19, 367-378.
- Netwerk tegen Armoede. (2010). *Gewoon mens mogen zijn! Visietekst Netwerk tegen Armoede*. Brussel: Netwerk tegen Armoede. Geraadpleegd via <http://www.netwerktegenarmoede.be/over-ons/visietekst>
- Netwerk tegen Armoede. (2011). *Een 'none take-up cel' voor OCMW Gent?!* Brussel: Netwerk tegen Armoede. Geraadpleegd via [http://netwerktegenarmoedebe.webhosting.be/documents/Inkomen\\_standpunt\\_110126.pdf](http://netwerktegenarmoedebe.webhosting.be/documents/Inkomen_standpunt_110126.pdf)
- Netwerk tegen Armoede. (2014). *Onderbescherming en rechtstoegang*. *DeWereldMorgen*. Geraadpleegd op 30 juli 2018 via <http://www.dewereldmorgen.be/artikel/2014/05/19/onderbescherming-en-rechtstoegang>
- Netwerk tegen Armoede. (2017). *Advies bijsturing VAPA*.
- Nevejan, H., & Van Camp, G. (2014). De versterkte degressiviteit van de Belgische werkloosheidsuitkeringen: effecten op financiële vallen en armoederisico's in een notendop. In D. Dierckx, J. Coene, & P. Raeymaeckers (red.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2014*. (pp. 90-109). Leuven/Den Haag: Acco.
- Nicaise, I., Schockaert, I., Wets, J., & Deboscher, T. (2011). Armoede zonder papieren. In J. Vranken, J. Coene, A. V. Haarlem, & D. Dierckx (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2011* (pp. 381-396). Leuven: Acco.
- Nusche, D., Miron, G., Santiago, P., & Teese, R. (2015). *OECD Reviews of School Resources: Flemish Community of Belgium 2015*.
- Nussbaum, M. (1995/2001). Introduction. In M. Nussbaum, & J. Glover (eds.), *Women, culture and development: A study of human capabilities* (pp. 1-36). Oxford: Clarendon Press.
- Nussbaum, M. (2000). *Women and human development: The capabilities approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nussbaum, M. (2012). *Mogelijkheden scheppen: een nieuwe benadering van de menselijke ontwikkeling*. Amsterdam: Ambo/Anthos.
- Nys, K., & Emmery, K. (2017). *De Huizen van het Kind in cijfers en ervaringen. Verwerking van de bevraging van Kind en Gezin*. Brussel: Kenniscentrum Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen.
- OECD. (2005a). *PISA 2003 Technical report*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2005b). *Teachers matter: Attracting, developing and retaining effective teachers*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2008). *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*. Paris: OECD.
- OECD. (2010). *PISA 2009 Results: What makes a school successful?* Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2011). *Divided we stand: Why inequality keeps rising*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2012). *Equity and quality in education*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2013a). *OECD Economic Surveys: Belgium 2013*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD. (2013b). *PISA 2013 Results: Excellence through equity: Giving every student the chance to succeed*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2014a). *PISA 2012 Results: What makes schools successful? Resources, policies and practices (Vol. IV)*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2014b). *TALIS 2013 Results: An international perspective on teaching and learning*. Paris: OECD Publishing.

- OECD. (2015). *Integrating social services for vulnerable groups*. OECD.
- OECD. (2016a). *PISA 2015 Results (Vol. I)*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2016b). *PISA 2015 Technical report*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2017a). *Empowering and enabling teachers to improve equity and outcomes for all*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2017b). *The funding of school education*. Paris: OECD Publishing.
- OECD/EU (2016). *Health at a glance: Europe 2016: State of health in the EU cycle*. Paris: OECD Publishing, Paris. Geraadpleegd via <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265592-en>
- OESO. (2017). Causa & Hermansen, *Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries* (Working Paper 1453).
- Ohayon, M., Wickwire, E.M., Hirshkowitz, M., Albert, S.M., Avidan, A., Daly, F.J., e.a. (2017). National Sleep Foundation's sleep quality recommendations: First report. *Sleep Health*, 3, 6-19.
- Onderwijsinspectie (2018). *Voeren scholen een kwaliteitsvol gelijke onderwijskansenbeleid?*
- Oosterlynck, S. (2018). 'Je bent nooit klaar met de segregatie in een stad.' Een gesprek over stedelijke armoede met Maarten van Ham. *Ruimte*, 37, 28-33.
- Oosterlynck, S., Cools, P., & Debruyne, P. (2015). Van nood aan een woning naar recht op wonen: Housing First voor thuisloze Roma families in Gent. In P. De Decker, B. Meeus, I. Pannecoucke, E. Schillebeecx, J. Verstraete, & E. Volckaert (eds.), *Woonnood in Vlaanderen: Feiten, mythen, voorstellen* (pp. 413-430). Antwerpen: Garant.
- Ossewaarde, M.R.R. (2006). Citizenship in civil society? *Journal of Civil Society*, 2(3), 199-215.
- Owen, L., Gordon, M., Frederico, M., & Cooper, B. (2003). *Listen to us: Supporting families with children with disabilities: Identifying service responses that impact on the risk of family breakdown*. Melbourne: School of Social Work & Social Policy, La Trobe University and Victorian Government Department of Human Services.
- Pace-Asciak, A., Mamo, J., & Calleja, N. (2013). Tuberculosis among undocumented boat migrants to Malta: Implications for a migrant tuberculosis policy. *International Journal of Tuberculosis and Lung Disease*, 17(8), 1065-1070.
- Pannecoucke, I., & De Decker, P. (2016). *Vergelijking doelgroep van de sociale verhuurkantoren en de sociale huisvestingsmaatschappijen*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Paterson, M. (2007). *Automobile politics: Ecology and cultural political economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pawson, R. (2013). *The science of evaluation: A realist manifesto*. London: Sage.
- Payne, M. (2014). *Modern social work theory*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Peeters, K. (2014). *Beleidsverklaring Werk*. Doc 54 0020/006.
- Peeters, K. (2017). *Algemene beleidsnota Werk*. Doc 54 2708/015.
- Peeters, K. (2018a). Kris Peeters heeft wetsontwerp klaar om overmatige schuldenlast tegen te gaan. Geraadpleegd via <http://www.krispeeters.be/portfolio/kris-peeters-heeft-wetsontwerp-klaar-om-overmatige-schuldenlast-tegen-te-gaan>
- Peeters, K. (2018b). Hervorming werkloosheidsuitkeringen en arbeidsdeal geven boost aan activering. Geraadpleegd via <https://www.krispeeters.be/portfolio/hervorming-werkloosheidsuitkeringen-en-arbeidsdeal-geven-boost-aan-activering>
- Pérez Viejo, J., & Castro Clemente, C. (2016). Evaluación del Fondo Social Europeo 2007-2013 en el contexto de la política de cohesión europea y la crisis. *Revista de evaluación de programas y políticas públicas*, 7, 48-63
- Perlinski, M., Blom, B., Morén, S., & Lundgren, M. (2010). The dialectics between specialization and integration: Politicians' and managers' views on forms of organization in the Swedish social services. *Administration in Social Work*, 35(1), 60-87.
- Phalet, K., & Swyngedouw, M. (2003). Measuring immigrant integration: The case of Belgium. *Studi Emigrazione*, 773-804.

- Piessens, A., Hermans, K., & Vettenburg, N. (2008). Toegankelijkheid realiseren: een permanente opdracht. In A. Desmet, H. Baert, M. Bouverne-De Bie, & L. Verbeke (eds.), *Handboek samenlevingsopbouw in Vlaanderen* (pp. 259-274). Brugge: Die Keure.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Pittini, A., Ghekière, L., Dijol, J., & Kiss, I. (2015). *The state of housing in the EU 2015*. Brussels: Housing Europe, European Federation for Public, Cooperative and Social Housing.
- Plochg, T., & Van Zwieten, M. (2007). Kwalitatief onderzoek. In T. Plogh e.a., *Handboek gezondheidszorgonderzoek* (pp. 77-93). Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Pochet, P., & Degryse, C. (2017). The European Social Dialogue: What is the role of employers and what are the hopes for the future? In F. Vandenbroucke, C. Barnard, & G. De Baere (eds.), *A European Social Union after the crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- POD Maatschappelijke Integratie. (2016). *Derde federaal plan armoedebestrijding, 2016-2019*. Geraadpleegd via [https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/federaal\\_plan\\_armoedebestrijding\\_2016-2019\\_o.pdf](https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/federaal_plan_armoedebestrijding_2016-2019_o.pdf)
- POD Maatschappelijke Integratie (2018a). *Informatiedocument. De medische bewijsstukken in het kader van de wet van 02/04/1965 en het ministerieel besluit van 30/01/1995*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid. Geraadpleegd via <https://www.mi-is.be/nl/dringende-medische-hulp>
- POD Maatschappelijke Integratie. (2018b). *Statistisch verslag*, nr. 20, maart 2018. Brussel: POD MI.
- POD Maatschappelijke Integratie. (2018c). *Statistisch verslag*, nummer 21, juli 2018. Brussel: POD MI.
- POD Maatschappelijke Integratie (2018d). *Studies, publicaties en statistieken*. Geraadpleegd via <https://www.mi-si.be/nl/studies-publicaties-statistieken>
- Poesen-Vandeputte, M., & Bollens, J. (2008). *Studiekosten in het secundair onderwijs. Wat het aan ouders kost om schoolgaande kinderen te hebben*. Leuven: HIVA, KU Leuven.
- Poesen-Vandeputte, M., & Nicaise, I. (2012). *Tien jaar GOK-decreet. Balans van het evaluatieonderzoek van het gelijke onderwijskansenbeleid in Vlaanderen*. Steunpunt Studie- En Scholloopbanen.
- Poesen-Vandeputte, M., & Nicaise, I. (2015). Rich schools, poor schools. Hidden resource inequalities between primary schools. *Educational Research*, 57(1), 91-109.
- Pogge, T.W. (2008). *World poverty and human rights*. Cambridge: Polity.
- Pooley, C. (2016). Mobility, transport and social inclusion: Lessons from history. *Social Inclusion*, 4(3), 100-109.
- Poppelmonde, J. (2018, maart 26). 'Ik wil leren fietsen, want de bus komt altijd te laat'. *De Standaard*, p. 16.
- Provan, K.G., & Milward, H.B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414-423.
- Pupavac, V. (2001). Misanthropy without borders: The international children's rights regime. *Disasters*, 25(2), 95-112.
- PwC. (2017). *POD Maatschappelijke integratie. Evaluatie energiefondsen*. Eindrapport juni 2017.
- Raad van de Europese Gemeenschappen. (1975, 30 juli). 75/458/EEG: Besluit van de Raad van 22 juli 1975 betreffende het programma voor modelprojecten en modelstudies ter bestrijding van de armoede. *Publicatieblad nr. L 199*, 0034-0035.
- Raad van de Europese Gemeenschappen. (1992a). *Aanbeveling van de Raad van 24 juni 1992 inzake gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming (92/441/EEG)*.
- Raad van de Europese Gemeenschappen. (1992b). *Aanbeveling van de Raad van 27 juli 1992 betreffende de convergentie van de doelstellingen en het beleid op het gebied van de sociale bescherming (92/442/EEG)*.



- Raad van de Europese Unie (1989). Resolutie van de Raad en de ministers van Sociale Zaken, in het kader van de Raad bijeen, van 29 september 1989 ter bestrijding van de sociale uitsluiting, Publicatieblad Nr. C 277 van 31/10/1989, 0001.
- Raad van de Europese Unie. (2000). 2000/436/EG: Besluit van de Raad van 29 juni 2000 tot oprichting van een comité voor sociale bescherming. Publicatieblad nr. L 172 van 12/07/2000.
- Raad van de Europese Unie. (2013). *Aanbeveling van de Raad van 22 april 2013 tot invoering van een jongerengarantie (2013/C 120/01)*.
- Raeymaeckers, P. (2009). Hulpverleners en hun omgeving. Een kwalitatieve studie naar de rol van de organisatiecultuur. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 18(3), 23-41.
- Raeymaeckers, P. (2016). A specialist's perspective on the value of generalist practise: A qualitative network analysis. *Journal of Social work*, 146801731664693.
- Raeymaeckers, P., & De Corte, J. (2016). Werken aan legitimiteit: uitdagingen voor het OCMW in een netwerk van hulpverleningsorganisaties. In M. De Wilde, B. Cantillon, F. Vandenbroucke, & M. De Bie (eds.), *40 jaar OCMW en bijstand*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Raeymaeckers, P., & Kenis, P. (2016). The influence of shared participant governance on the integration of service networks: A comparative social network analysis. *International Public Management Journal*, 19(3), 397-426.
- Raeymaeckers, P., Dewilde, C., & Vranken, J. (2007). Multidimensionele armoede op regionaal niveau: België als case. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 49(4), 751-792.
- Raeymaeckers, P., Noël, C., Boost, D., Vermeiren, C., Coene, J., & Van Dam, S. (red.) (2017a). *Tijd voor sociaal beleid: armoedebestrijding op lokaal niveau. Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2017*. Leuven/Den Haag: Acco
- Raeymaeckers, P., Noël, C., Boost, D., Vermeiren, C., Coene, J., & Van Dam, S. (2017b). Inleiding: over armoede en lokaal sociaal beleid. In P. Raeymaeckers, C. Noël, D. Boost, C. Vermeiren, J. Coene, & S. Van Dam (red.), *Tijd voor sociaal beleid: armoedebestrijding op lokaal niveau. Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2017* (pp. 21-39). Leuven: Acco.
- Raje, F., Grieco, M., Hine, J., & Preston, J. (2004). Transport, demand management and social inclusion: The need for ethnic perspectives. Aldershot: Ashgate.
- Ramberg, J., Lénárt, A., & Watkins, A. (eds.) (2017). *EASIE. European Agency Statistics on Inclusive Education: 2014 dataset cross-country report*. Odense: EASIE.
- Reason, P., & Bradbury, H. (eds.) (2001). *Handbook of action research: Participative inquiry and practice*. London: Sage.
- Reichert, E. (2003). *Social work and human rights: A foundation for policy and practice*. New York: Columbia University Press.
- Reigner, H. (2016). Neoliberal rationality and neohygienist morality. A Foucauldian analysis of safe and sustainable urban transport policies in France. *Territory, Politics, Governance*, 4(2), 196-215.
- Rekenhof. (2016). *Tweede Federaal Plan Armoedebestrijding*. Verslag in uitvoering van de resolutie van 17 december 2015 van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.
- Rekenhof. (2017). *Gelijke onderwijskansen in het gewoon basisonderwijs. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement*. Brussel: Rekenhof.
- Rendall, M.S., Tsang, F., Rubin, J.K., Rabinovich, L., & Janta, B. (2010). Contrasting trajectories of labor-market integration between migrant women in Western and Southern Europe. *European Journal of Population/Revue européenne de Démographie*, 26(4), 383-410.
- Reumers, S., Declercq, K., Janssens, D., & Wets, G. (2017). *Onderzoek Verplaatsingsgedrag Vlaanderen 5.2 (2016-2017)*. Hasselt: Instituut voor Mobiliteit.
- Reynaert, D. (2016). Kinderrechten als referentiekader in de pedagogische praktijk. In P. Smeyers, S. Ramaekers, R. Van Goor, & B. Vanobbergen, *Inleiding in de pedagogiek, deel 1. Thema's en basisbegrippen*. Amsterdam: Boom.

- Reynaert, D., & Roose, R. (2017). Children's Rights: A framework to eliminate social exclusion? Critical discussion and tensions. In M.D. Ruck, M. Peterson-Badali, & M. Freeman (eds.), *Handbook of Children's Rights: Global and multidisciplinary perspectives*. Abingdon: Taylor & Francis.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening. (2018). *De RVA in 2017. Volume 2: indicatoren van de arbeidsmarkt en evolutie van de uitkeringen*. Brussel: RVA. Geraadpleegd via [http://www.rva.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport\\_Annuel/2017/Rapport\\_annuel\\_NL\\_Vol2.pdf](http://www.rva.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport_Annuel/2017/Rapport_annuel_NL_Vol2.pdf)
- Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekeringen. (2018). *Verklarende factoren met betrekking tot de stijging van het aantal invaliden Werknemersregeling en regeling der zelfstandigen, periode 2007-2016*. Geraadpleegd via [http://www.inami.fgov.be/SiteCollectionDocuments/studie\\_du\\_verklarende\\_factoren\\_invaliditeit\\_2007\\_2016.pdf](http://www.inami.fgov.be/SiteCollectionDocuments/studie_du_verklarende_factoren_invaliditeit_2007_2016.pdf)
- RIZIV & Dokters van de Wereld. (2014). *Groenboek over de toegankelijkheid van de gezondheidszorg in België*. Waterloo: Wolters Kluwer. Geraadpleegd via <http://www.riziv.fgov.be/SiteCollectionDocuments/groenboek.pdf>
- Roberfroid, D., Dauvrin, M., Keygnaert, I., Desomer, A., Kerstens, B., Camberlin, C., Gysen, J., Lorant, V., & Derluyn, I. (2015a). *What health care for undocumented migrants in Belgium?* Health Services Research (HSR), KCE Reports 257. Brussels: Belgian Health Care Knowledge Centre (KCE).
- Roberfroid, D., Dauvrin, M., Keygnaert, I., Desomer, A., Kerstens, B., Camberlin, C., Gysen, J., Lorant, V., & Derluyn, I. (2015b). *Synthese. Welke gezondheidszorg voor personen zonder wettig verblijf?* KCE Report 257as. Brussel: Federaal Centrum voor de Gezondheidszorg.
- Röder, A., & Mühlau, P. (2014). Are they acculturating? Europe's immigrants and gender egalitarianism. *Social Forces*, 92(3), 899-928.
- Roets, G., & Schiettecat, T. (2016). Pedagogisch perspectief ontwikkelen in situaties van kindarmoede. In P. Smeyers, S. Ramaekers, R. Van Goor, & B. Vanobbergen, *Inleiding in de pedagogiek, deel 1. Thema's en basisbegrippen*. Amsterdam: Boom.
- Roets, G., Roose, R., & Bouverne-De Bie, M. (2012). *Onderzoek naar de leefwereld van kinderen in armoede: een boeiende zoektocht*. In M. De Bie, R. Roose, & M. Vandenbroeck, *Maatschappelijk engagement: een besef van kwetsbaarheid: Liber Amicorum Nicole Vettenburg*. Gent: Academia Press.
- Roets, G., Roose, R., & Bouverne-De Bie, M. (2013). Researching child poverty: Towards a lifeworld orientation. *Childhood. A Global Journal of Child Research*, 20(4), 535-549.
- Rogers, P.J. (2008). Using programme theory to evaluate complicated and complex aspects of interventions. *Evaluation*, 14(1), 29-48.
- Roose, R. (2005). Participatieve hulpverlening: bron of fata morgana? In K. Van Buyten, *Participatierchten van kinderen. Verzamelde commentaren* (pp. 219-240). Gent: Academia Press.
- Rubin, J., Rendall, M.S., Rabinovich, L., Tsang, F., van Oranje-Nassau, C., & Janta, B. (2008). *Migrant women in the European labour force*. Cambridge: Rand Europe.
- Ruelens, L., Dehandschutter, R., Ghesquière, P., & Douterlungne, M. (2007). *Op de wip. De overgang van het gewoon naar het buitengewoon basisonderwijs: analyse van de verwijzingspraktijk in Centra voor Leerlingenbegeleiding*. Leuven: HIVA, KU Leuven.
- Ruggeri Laderchi, C., Saith, R., & Stewart, F. (2003). Does it matter that we do not agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches. *Oxford Development Studies*, 31(3), 243-274.
- Sabato, S., Agostini, C., Natili, M., & Jessoula, M. (2018). Europe 2020 and the fight against poverty: From target to governance. In M. Jessoula, & I. Madama (eds.), *Fighting poverty and social exclusion in the EU. A chance in Europe 2020*. Routledge /EUI Studies in the Political Economy of Welfare.
- Sabato, S., Ghailani, D., Peña-Casas, R., Spasova, S., Corti, F., & Vanhercke, B. (2018). *Implementing the European pillar of social rights: What is needed to guarantee a positive social impact*. Brussels: European Economic and Social Committee.
- Samenlevingsopbouw. (2011). *Beslist meebeslissen! Ideeën en praktijkverhalen voor bewoners tuk op participatie*. Geraadpleegd via <http://www.participatiewordtgesmaakt.be/websites/52/uploads/file/Brochure%20bewoners.pdf>

- Sannen, L. (2003). *Drempels naar welzijnsvoorzieningen: de cliënt aan het woord. Literatuurstudie en diepte-interviews bij kansarmen en etnisch-culturele minderheden*. Leuven: KU Leuven, HIVA.
- Sannen, L., Degavre, F., Steenssens, K., Demeyer, B., & Van Regenmortel, T. (2007). *Leven (z)onder leefloon. Deel 2. Methodiekboek bij onderbescherming: proactief handelen vanuit het OCMW*. Leuven: HIVA, KU Leuven.
- Sansen, J., Dewulf, N., & Boussauw, K. (2016). Obstatels voor ruimtelijke integratie van de arbeidsmarkt in de Brusselse metropolitane regio: een verkennende analyse. In R. Van der Lecq, & E. Vanempen (red.), *Verruimen: ruimte maken met maatschappelijk talent* (pp. 141-151). Amsterdam: Stichting Planologische Diskussiedagen.
- Sarat, A. (1990). The law is all over: Power, resistance and the legal consciousness of the welfare poor. *Yale Journal of Law and the Humanities*, 2(2), 343-379.
- Scharpf, F. W. (2015). After the crash: A perspective on multilevel European democracy. *European Law Journal*, 21(3), 384 - 405.
- Schepers, W., & Nicaise, I. (2017). *Werklozen tussen wal en schip. Welke sociale bescherming en welke diensten voor de moeilijkst inzetbare werklozen?* Leuven: HIVA, KU Leuven.
- Schockaert, I., & Nicaise, I. (2011). *De leefomstandigheden van dak- en thuislozen en van mensen zonder wettelijke verblijfsvergunning: eerste resultaten (niet gepubliceerd)*. Leuven: HIVA, KU Leuven.
- Scholiens, B., & Vansteenkiste, S. (2018). Doelgroepen aan het werk? Een blik op de arbeidsmarktpositie van de doelgroepen uit het Vlaams Doelgroepenbeleid. *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 28(1), 19-26.
- Schweitzer, T., & Valenzuela, A. (2004). Environmental injustice and transportation: The claims and the evidence. *Journal of Planning Literature*, 18(4), 383-398.
- SDC. (2011). *Fairness in a car-dependent society*. London: Sustainable Development Commission (SDC).
- Sebrechts, L., & Breda, J. (2012). *Families of children with special needs in Flanders: Their vulnerability within the citizenship paradigm*. CSB Working Paper No. 12.01. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Sen, A. (1987). The standard of living. In G. Hawthorn (ed.), *The standard of living: The Tanner lectures* (pp. 1-38). Cambridge: Cambridge University Press.
- SEU. (2003). *Making the connections: Final report on transport and social exclusion*. London: Social Exclusion Unit.
- Shahin, W.N., & Dibeh, G. (2000). *Earnings inequality, unemployment, and poverty in the Middle East and North Africa*. Westport, Connecticut: Greenwood Publishing Group.
- Shen, T., & Konstantopoulos, S. (2017). Class size effects on reading achievement in Europe: Evidence from girls. *Studies in Educational Evaluation*, 53, 98-114.
- Shewbridge, C., Hulshof, M., Nusche, D., & Stoll, L. (2011). *OECD Reviews of evaluation and assessment in education: School evaluation in the Flemish community of Belgium 2011*. Paris: OECD Publishing.
- Skalli, L.H. (2001). Women and poverty in Morocco: The many faces of social exclusion. *Feminist Review*, 69(1), 73-89.
- Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. (2016). *Advies BVR Tijdelijke werkervaring & BVR Werker-variëtiestage Brussel*. Brussel: SERV.
- Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. (2017a). *Advies Voorontwerp van decreet betreffende wijkwerken en diverse bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming*. Brussel: SERV.
- Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. (2017b). *Advies Werk- en zorgtrajecten*. Brussel: SERV.
- Spiegschaert, F. (2005). *Ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting: een inleiding tot de methodiek*. Leuven: Acco.
- Springett, J. (2001). Participatory approaches to evaluation in health promotion. In I. Rootman, M. Goodstadt, B. Hyndman, D.V. McQueen, L. Potvin, J. Springett, & E. Ziglio (eds.), *Evaluation in health promotion: Principles and perspectives*. WHO Regional Publications European Series, No. 92.

- StatBel. (2017a). Huishoudbudget 2016. Laatste geraadpleegd op 26/4/2018 via <https://statbel.fgov.be/nl/themas/huishoudens/huishoudbudget#figures>
- StatBel. (2017b). *Werkgelegenheid en werkloosheid*. Geraadpleegd via <https://statbel.fgov.be/nl/cijfers>
- StatBel. (2018). *Armoede en levensomstandigheden*. Geraadpleegd via <https://statbel.fgov.be/nl/themas/huishoudens/armoede-en-levensomstandigheden>
- Statistiek Vlaanderen (2018a). *Armoede*, via <http://www.statistiekvlaanderen.be/statistiek-armoede>.
- Statistiek Vlaanderen. (2018b). *Statistiek Vlaanderen, home*. Geraadpleegd via <http://www.statistiekvlaanderen.be/>
- Steens, R., Van Regenmortel, T., & Hermans, K. (2017). Beyond the research – practice gap: The development of an academic collaborative centre for child and family social work. *The British Journal of Social Work*.
- Steenssens, K. (2014). Proactief handelen als middel in de strijd tegen sociale onderbescherming. Een verkenning van de concepten en de huidige beleidscontext. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 56(1), 1-44.
- Steenssens, K., Degavre, F., Sannen, L., Demeyer, B., & Van Regenmortel, T. (2007). *Leven (z)onder leefloon. Deel 1. Onderbescherming*. Leuven: HIVA, KU Leuven.
- Steenssens, K., Demeyer, B., & Van Regenmortel, T. (2009). *Conceptnota empowerment en activering in armoedesituaties*. Leuven: HIVA, KU Leuven.
- Steenssens, K., Hausmann, T., Lamberts, M., Van Regenmortel, T., & Cortese, V. (2016). *Aanpassing van de leeflooncategorieën aan de hedendaagse samenlevings- en woonvormen: Een 'mixed method' verbeteronderzoek*. Leuven: HIVA, KU Leuven.
- Steenssens, K., Sannen, L., & Van Regenmortel, T. (2010). Ook een sluitende aanpak kan uitsluiten. In S. De Blust, D. Dierckx, A. Van Haarlem, & J. Vranken (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2010* (pp. 269-286). Leuven: Acco.
- Stephens, M., & Fitzpatrick, S. (2007). Welfare regimes, housing systems and homelessness: How are they linked? *Journal of Housing Studies*, 29(2), 215-234. <https://doi.org/10.1080/02673037.2014.848265>
- Stephens, M., & Leishman, C. (2017). Housing and poverty: A longitudinal analysis. *Housing Studies*, 32(8), 1039-1061.
- Stephens, M., & van Steen, G. (2011). 'Housing poverty' and income poverty in England and the Netherlands. *Housing Studies*, 26(7-8), 1035-1057.
- Steuropunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2016), geraadpleegd op 28 april 2018 via <http://www.armoedebestrijding.be/themakinderarmoede.htm>
- Steuropunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (2017). *Armoede en ineffectiviteit van rechten, non-take-up van rechten*. Brugge: Die Keure.
- Steuropunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (2018). *Burgerschap en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*. Tweejaarlijks verslag 2016-2017. Brussel: Steuropunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Geraadpleegd via <http://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag/volledigverslag.pdf>
- Steuropunt Werk. (2018). *Cijfers*. Geraadpleegd via <http://www.steuropuntwerk.be/cijfers>
- Stoop, R., & Booms, B. (1997). Hij kwam werken. Gaat zij werken? Arbeidsmarktparticipatie en arbeidsmobiliteit bij Turkse en Marokkaanse vrouwen. In R.J. Lesthaeghe, *Diversiteit in sociale verandering. Turkse en Marokkaanse vrouwen in België* (pp. 201-239). Brussel: VUBPress.
- Storms, B. (2012). *Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie*. Proefschrift voorgelegd voor het behalen van de graad van doctor in de Sociale Wetenschappen. Promotoren: prof. dr. Bea Cantillon & prof. dr. Karel Van den Bosch. Antwerpen: UAntwerpen.
- Storms, B., & Van den Bosch, K. (red.) (2009). *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Storms, B., Penne, T., Vandelanooite, D., & Van Thielen, L. (2015). Referentiebudgetten als benchmark voor het beoordelen van de doeltreffendheid van de minimuminkomensbescherming. Hoe

- evolueerden inkomens en noodzakelijke uitgaven in de periode 2008-2013? *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 3, 497-515.
- Storms, B., Van Thielen, L., Penne, T., & Goedemé, T. (te verschijnen). *Hoeveel inkomen is minimaal nodig? Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie*. Brugge: Die Keure.
- Studiedienst Vlaamse Regering. (2017a). *Vlaamse Armoedemonitor 2017*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering
- Studiedienst Vlaamse Regering. (2017b). *Vlaamse Regionale Indicatoren*. Brussel: Studiedienst Vlaamse Regering.
- Suess, A., Ruiz Pérez, I., Ruiz Azarola, A., & Cerdà, J.C. (2014). The right of access to health care for undocumented migrants: A revision of comparative analysis in the European context. *European Journal of Public Health*, 24(5), 712-720. <https://doi.org/10.1093/eurpub/cku036>
- Suijs, S. (2004). De monoculturele norm. Minderjarigen uit etnisch-culturele minderheden in het onderwijs. In Kinderrechtenforum, *Rechten van minderjarigen uit etnisch-culturele minderheden* (pp. 45-74). Gent: Kinderrechtencoalitie Vlaanderen.
- Sullivan, O. (2000). The division of domestic labour: Twenty years of change? *Sociology*, 34(3), 437-456.
- Szumski, G., & Karwowski, M. (2012). School achievement of children with intellectual disability: The role of socioeconomic status, placement, and parents' engagement. *Research in Developmental Disabilities* 33, 1615-1625.
- ten Geuzendam, B., Saint-Jean, D., Donvil, N., & Vanoverloop, J. (2017). *IMA-monitor van de toepassing van de verplichte sociale derdebetalersregeling door huisartsen Boekhoudperiode 2015T1 - 2016T4*. Brussel: InterMutualistisch Agentschap.
- Terlouw, A. (2011). Draagt wetgeving bij aan gelijkheid? In M. Hertogh, & H. Weyers (reds.), *Recht van onderop. Antwoorden uit de rechtssociologie* (pp. 349 - 370). Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- The Foundation Abbé Pierre, & FEANTSA. (2017). *Second overview of housing exclusion in Europe 2017*. Brussels: The Foundation Abbé Pierre and FEANTSA.
- Theeboom, M., Truyens, J., Commers, T., & Nols, Z. (2017). *WIJ! & Sport - onderzoeksopdracht naar de effecten, randvoorwaarden en methodieken van sport binnen de trajecten 'werkinleving voor jongeren (WIJ!)'*. Brussel: Vrije Universiteit Brussel, Onderzoeksgroep Sport & Society.
- Thrupp, M., Lauder, H., & Robinson, T. (2002). School composition and peer effects. *International Journal of Educational Research*, 37(5), 483-504.
- Tielens, M. (2005). *Eens allochtoon, altijd allochtoon? De socio-economische etnostratificatie in Vlaanderen*. Leuven: Steunpunt WSE.
- Timmerman, C. (2017). 1. Social sciences and Moroccan migration in Belgium. In C. Timmerman, N. Fadil, I. Goddeeris, N. Clycq, & K. Ettourki, *Moroccan migration in Belgium. More than 50 years of settlement* (pp. 23-39). Leuven: Leuven University Press.
- Timmerman, C., Lodewyckx, L., Vanheule, D., & Wets, J. (2004). *Wanneer wordt vreemd, vreemd? De vreemde in beeldvorming, registratie en beleid*. Leuven: Acco.
- Torfs, D., Masschelein, M., Marynissen, R., & Simoens, D. (2017). *OCMW-Dienstverlening*. Brugge: Die Keure.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*. London: Allen Lane and Penguin Books.
- Traag, T., van der Valk, J., Van der Velden, R., de Vries, R., & Wolbers, M. (2005). Waarom doet opleiding ertoe? Een verklaring voor het effect van het hoogst bereikte opleidingsniveau op de arbeidsmarktpositie van schoolverlaters. *Pedagogische Studiën*, 82(6), 453.
- Turner, S., Alborz, A., & Gayle, V. (2008). Predictors of academic attainments of young people with Down's syndrome. *Journal of Intellectual Disability Research*, 52, 380-392.
- Unia. (2018a). *Cijfersverslag 2017*. Brussel: Unia. Geraadpleegd via <https://www.unia.be/nl>
- Unia. (2018b). *Diversiteitsbarometer Onderwijs*. Geraadpleegd via <https://www.unia.be/nl/publicaties-statistieken/publicaties/diversiteitsbarometer-onderwijs>
- Unicef. (2000). *A league table of child poverty in rich nations*. Unicef Innocenti Research Centre.

- Unicef. (2005). *Child poverty in rich countries 2005*. Unicef Innocenti Research Centre.
- Universiteit Gent, Vakgroep Onderwijskunde. (z.d.). *Wetenschappelijke geletterdheid bij 15-jarigen, Vlaams rapport PISA 2015*. Gent: Universiteit Gent. Geraadpleegd via [http://www.pisa.ugent.be/uploads/assets/140/1485507054477-Vlaams%20rapport%202015\(2\).pdf](http://www.pisa.ugent.be/uploads/assets/140/1485507054477-Vlaams%20rapport%202015(2).pdf)
- Vakgroep Onderwijskunde UGent. (2016). *PISA 2015*. Geraadpleegd via <http://www.pisa.ugent.be/nl/resultaten/vlaamse-publicaties/2015>
- Vakgroep Onderwijskunde. (2015). *Wetenschappelijke geletterdheid bij 15-jarigen: Vlaams rapport pisa 2015*.
- Van Aeken, K. (2012). Een rechtssociologische analyse van de juridisering van de samenleving. In B. Hubeau, S. Gibens, S. Mercelis, S. Parmentier, P. Ponsaers, K. Van Aeken, ... J. Van Houtte (reds.), *Dialogen tussen recht en samenleving* (pp. 67-84). Leuven: Acco.
- Van Bergen, A. (2010). *De nieuwe professional*. Utrecht: MOVISIE.
- Van Dam, R. (2009). De gemeenschappelijke indicatoren in de Open Coördinatiemethode. In J. Vranken, G. Campaert, D. Dierckx, & A. Van Haarlem (red.), *Arm Europa, over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Van Dam, S., & Raeymaeckers, P. (2017). *Brug Binnen Buiten. Inzetten op ondersteuningsnoden van ex-gedetineerden door vrijwilligers*. Brussel: Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Van den Berghe, W. (2017). The association between road safety and socioeconomic situation (SES). An international literature review. Brussels: Vias institute – Knowledge Centre Road Safety.
- Van den Broeck, K., Haffner, M., Winters, S., & Heylen, K. (2017). *Naar een nieuw stelsel van huursubsidies*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Van Den Broeck, S., & Blomme, M. (2012). *Onderbescherming & proactief handelen: Zuid-Oost-Vlaanderen 2010-2012*. Geraadpleegd via <http://www.samenlevingsopbouw-oost-vlaanderen.be/uploads/documenten/publicaties/pdf-%20brochure%20onderbescherming.pdf>
- Van der Bracht, K., Van de Putte, B., Verhaeghe, P.-P., & Van Kerckem, K. (2015). Ethnic diversity in Belgium: Old and new migration, old and new developments. *Journal of Diversity and Gender Studies*, 1(1), 73-81.
- Van Eeckhoutte, W. (2017). *Handboek Belgisch socialezekerheidsrecht*. Mechelen: Kluwer.
- Van Gestel, R., Goedemé, T., Janssens, J., Lefevère, E., & Lemkens, R. (2017). *A reminder to pay less for healthcare: Take-up of increased reimbursement in a large-scale randomized field experiment*. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy.
- Van Haarlem, A., Coene, J., & Lusyne, P. (2011). De superdiversiteit van armoede en sociale uitsluiting. In D. Dierckx, J. Vranken, J. Coene, & A. Van Haarlem (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2011* (pp. 177-198). Leuven/Den Haag: Acco.
- Van Hootegem, H., & De Boe, F. (2017). Waarom mensen in armoede hun rechten niet kunnen realiseren. *Samenleving en Politiek*, 10, 55-62.
- Van Lancker, W., & Bozek, B. (2017). Wie spekt de kas van de sociale zekerheid? *Samenleving & Politiek*, 24(4), 52-58.
- Van Landeghem, C., Breda, J., & Mestdagh, K. (2007). Zorgpatronen van kinderen met een handicap. In J. Ghysels, & M. Debacker (eds.), *Zorgen voor kinderen in Vlaanderen: een dagelijkse evenwichtsoefening?* (pp. 191-235). Leuven: Acco.
- Van Mechelen, N., & Verbist, G. (2005). Simulatiemodellen: instrumenten voor sociaal-economisch onderzoek en beleid. *Tijdschrift voor Sociologie*, 26(1/2), 137-153.
- Van Mechelen, N., Zamora, D., & Cantillon, B. (2016). De groei en diversificatie van de bijstandspopulatie. In M. De Wilde, F. Vandenbroucke, B. Cantillon, & M. De Bie (reds.), *40 jaar OCMW & Bijstand* (pp. 13-32). Leuven: Acco.
- Van Regenmortel, T. (2002). Empowerment en maatzorg: een krachtgerichte psychologische kijk op armoede en hulpverlening. In J. Vranken, K. De Boyser, D. Geldof, & G. Van Menxel (eds.), *Pas-sage* (pp. 71-84). Leuven: Acco.

- Van Regenmortel, T. (2008). *Zwanger van empowerment. Een uitdagend kader voor sociale inclusie en moderne zorg*. Eindhoven: Fontys Hogescholen.
- Van Regenmortel, T. (2012). Lexicon van empowerment. *Maatwerk*, 1-4.
- Van Rie, T., & Marx, I. (2014). Belgium: When growing background inequalities meet resilient institutions. In B. Nolan e.a. (eds.), *Changing inequalities and societal impacts in rich countries: Thirty countries' experiences* (pp. 126-151). Oxford: Oxford University Press.
- Van Thielen, L., Deflandre, D., Baldewijns, K., Boeckx, H., Leysens, G., Casman, M., Storms, B., & Van den Bosch, K. (2010). *Minibudget: wat hebben gezinnen nodig om menswaardig te leven in België?* Onderzoek gefinancierd door Federaal Wetenschapsbeleid in opdracht van de POD MI. Geel: Katholieke Hogeschool Kempen.
- Van Tubergen, F., Maas, I., & Flap, H. (2004). The economic incorporation of immigrants in 18 Western societies: Origin, destination, and community effects. *American Sociological Review*, 69(5), 704-727.
- van Vliet, O., & Wang, C. (2015). Social investment and poverty reduction: A comparative analysis across fifteen European countries. *Journal of Social Policy*, 44(3), 611-638.
- van Vliet, O., Been, J., Caminada, K., & Goudswaard, K. (2012). Pension reform and income inequality among older people in 15 European countries. *International Journal of Social Welfare*, 21, 8-29.
- Vancampfort, D., Knapen, J., & Probst, M. (2014). Motiveren tot bewegen binnen de extramurale geestelijke gezondheidszorg: aandacht voor armoede. In J. Simons (red.), *Themata uit de psychomotorische therapie. Boek 22* (pp. 159-172). Antwerpen, België: Garant.
- Vandenbroeck, M. (2014). Kinderarmoede: waarom het een populair thema is en waarom dat zowel een bedenkelijk als een goed idee is. In D. Dierckx, J. Coene, & P. Raeymaeckers, *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2014*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Vandenbroeck, M., Vanlaar, G., Bellens, K., Van Damme, J., & De Fraine, B. (2016). *Het Vlaams lager onderwijs in TIMSS 2015: wiskunde en wetenschappen in internationaal perspectief en in vergelijking met vorige deelnames*. Leuven: KU Leuven, Centrum voor Onderwijseffectiviteit en -evaluatie.
- Vandenbroucke, F. (2002). Foreword. In A.B. Atkinson, B. Cantillon, E. Marlier, & B. Nolan (eds), *Social indicators. The EU and social inclusion* (pp. v-xi). Oxford: Oxford University Press.
- Vandenbroucke, F. (2017a). The idea of a Social Union: A normative introduction. In F. Vandenbroucke, C. Barnard, & G. De Baere (eds.), *A European Social Union after the crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vandenbroucke, F. (2017b, August). Comparative social policy analysis in the EU at the brink of a new era. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19(4), 390-402. Geraadpleegd via <http://doi.org/10.1080/13876988.2016.1168618>
- Vandenbroucke, F. (2017c, July 20). *Structural convergence versus systems competition: Limits to the diversity of labour market policies in the European Economic and Monetary Union*. ECFIN discussion paper 065. Brussels: European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Vandenbroucke, F. (2017d, May/June). Risk reduction, risk sharing and moral hazard: A vaccination metaphor. *Intereconomics*, 52(3), 154-159.
- Vandenbroucke, F. (2017<sup>e</sup>). 2017: A turning point in the development of the EU's social dimension? In M. Drent, M. Holderied, A. Schout, H. Kassim, R. Korteweg, Y. van Loon, M. Luining, J. Lukkezen, F. Molenaar, C. Schwieter, F. Vandenbroucke, & W. Zweers, *Clingendael State of the Union 2018: Towards better European integration*.
- Vandenbroucke, F. (te verschijnen). A self-critical flashback on the EU's anti-poverty promise. Foreword. In B. Cantillon, T. Goedemé, & J. Hills (eds.), *Decent incomes for all. Improving policies in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Vandenbroucke, F., Barnard, C., & De Baere, G. (2017). *A European Social Union after the crisis*. Cambridge: Cambridge University Press

- Vandenbroucke, F., & Corluy, V. (2014). *Huishoudens zonder werk in België* (Leuvense Economische Standpunten 2015/149). Leuven: KU Leuven.
- Vandenbroucke, F., & Rinaldi, D. (2015). Social inequalities in Europe: The challenge of convergence and cohesion. In Vision Europe Summit Consortium (eds.), *Redesigning European welfare states: Ways forward*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Vandenbroucke, F., & Vinck, J. (2013). Bestaansonzekerheid bij kinderen: vaststellingen en uitdagingen. In D. Dierckx, J. Coene, A. Van Haarlem, & P. Raeymaeckers (red.). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2013*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Vandenbroucke, F., & Vleminckx, K. (2011). Disappointing poverty trends: Is the Social investment state to blame? *Journal of European Social Policy*, 21(5), 450-471.
- Vandenbroucke, F., Cantillon, B., Van Mechelen, N., Goedemé, T., & Van Lancker, A. (2012). The EU and minimum income protection: Clarifying the policy conundrum. In I. Marx, & K. Nelson, *Minimum income protection in flux*. Palgrave MacMillan.
- Vandenhoe, W., Vranken, J., & De Boyser, K. (2010). *Why care? Children's rights and child poverty*. Morsel: Intersentia.
- Vandeurzen, J. (2015). *Conceptnota 'een geïntegreerd breed onthaal'*. Geraadpleegd via [http://jo.vandeurzen.cdenv.be/sites/jvandeurzen/files/Conceptnota%20ge%C3%AFntegreerd%20breed%20onthaal\\_o.docx](http://jo.vandeurzen.cdenv.be/sites/jvandeurzen/files/Conceptnota%20ge%C3%AFntegreerd%20breed%20onthaal_o.docx)
- Vanhercke, B. (2012). *Social policy at EU level: From the anti-poverty programmes to Europe 2020 Background Paper (VC/2012/0658)*. Brussels: European Social Observatory.
- Vanhercke, B. (2016). *Inside the social open method of coordination. The hard politics of 'soft' governance*. Amsterdam: University of Amsterdam.
- Vanhille, J., Verbist, G., & Goedemé, T. (2017). Energie-efficiënt wonen, ook voor gezinnen in armoede? Beleids pistes gericht op private huurders, sociale huurders en preciaire eigenaars. In T. Goedemé, J. Coene, B. Hubeau, & R. van Damme (red.), *Armoede, energie en wonen: creatieve ideeën voor een toekomst zonder energiearmoede* (pp. 67-88). Antwerpen: Universitaire Stichting Armoedebestrijding.
- Vanoutrive T., & Martens, K. (2015). Basisbereikbaarheid in 5 stellingen. *Ruimte*, 7(27), 68-73.
- Vanoutrive, T. (2015). De prijs van een rit met de trein: vrijheid vóór het spoor versus vrijheid dóór het spoor. *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 106(10), 25-30.
- Vanoutrive, T. (2016). Basisbereikbaarheid: wat komt er uit de bus? *Samenleving en Politiek*, 23, 37-52.
- Vanoutrive, T. (2017). Don't think of them as roads: Think of them as road transport markets: Congestion pricing as a neoliberal political project. *Progress in Planning*, 117, 1-21.
- Vanoutrive, T., & Zijlstra, T. (2018). Who has the right to travel during peak hours? On congestion pricing and 'desirable' travellers. *Transport Policy*, 63, 98-107.
- Vantieghem, W., Van Avermaet, P., Groenez, S., & Lambert, M. (2018). Diversiteitsbarometer Onderwijs Vlaamse Gemeenschap. In *Diversiteitsbarometer Onderwijs* (pp. 47-193). Brussel: Els Keytsman.
- VDAB. (2017). *Jaarbalans 2017 – Werkloosheid en vacatures*. Brussel: VDAB. Geraadpleegd via [https://www.vdab.be/sites/web/files/doc/trends/jaarbalans\\_2017.pdf](https://www.vdab.be/sites/web/files/doc/trends/jaarbalans_2017.pdf)
- VDAB. (2018a). *31<sup>ste</sup> schoolverlatersrapport – editie 2018*. Brussel: VDAB. Geraadpleegd via <https://www.vdab.be/sites/web/files/doc/schoolverlaters/schoolverlatersrapport2018.pdf>
- VDAB. (2018b). *Dit was VDAB in 2017, Jaarverslag VDAB 2017*. Geraadpleegd via [http://jaarverslag2017.vdab.be/downloads/VDAB\\_Jaarverslag2017.pdf?v=5](http://jaarverslag2017.vdab.be/downloads/VDAB_Jaarverslag2017.pdf?v=5)
- Verhaeghe, P.-P., Li, Y., & Van de Putte, B. (2013). Socio-economic and ethnic inequalities in social capital from the family among labour market entrants. *European Sociological Review*, 29(4), 683-694.
- Verkeer op School. (2017). Geraadpleegd op 6/7/2018 via <https://nieuws.verkeerschool.be/nieuws/rijbewijs-op-school-verdwijnt>
- Vermeiren, P.P., & Mortelmans, D. (2009). *Leefbaar werken, een loopbaan lang*. Brussel: WSE Report.



- Vermeulen, S. (2012). *Antwerpen kleurt sociaal: een visie op sociaal beleid in Antwerpen*. Antwerpen: OASO.
- Verschraegen, G. (2010). Europeanisering van de Belgische welvaartsstaat? De rol van de EU in de vormgeving van het sociale en werkgelegenheidsbeleid. In D. Dierckx, N. Van Herck, & J. Vranken (eds.), *Armoede in België*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Verstraete, J., Vermeir, D., De Decker, P., & Hubeau, B. (2017). *Een Vlaams antidiscriminatiebeleid op de private huurmarkt. De mogelijke rol van zelfregulering*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Vertommen, S., & Martens, A. (2005). Allochtone werknemers op lokale arbeidsmarkten [Migrant Employees on Local Labor Markets]. *Over.Werk*, 2-3.
- Vinck, J., Lebeer, J., & Van Lancker, W. (2018). *Non-take up of the supplemental child benefit for children with a disability in Belgium: A mixed-method approach*. CSB Working Paper No. 18.06. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Vlaams Agentschap Zorg & Gezondheid. (2018). Gezondheidsongelijkheid. Geraadpleegd via [https://www.zorg-en-gezondheid.be/sites/default/files/atoms/files/Infographic\\_gezondheidsongelijkheid.pdf](https://www.zorg-en-gezondheid.be/sites/default/files/atoms/files/Infographic_gezondheidsongelijkheid.pdf)
- Vlaams Centrum Schuldenlast. (2015). *Onderzoeksrapport cijfer- en profielgegevens van de Vlaamse huishoudens in budget- en/of schuldhulpverlening anno 2015*. Brussel: VCS.
- Vlaams Centrum Schuldenlast. (2016). *Vlaamse gezinnen in budget- en/of schuldhulpverlening: cijfergegevens 2013-2016*. Brussel: VCS.
- Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming Departement Onderwijs en Vorming. (2018). *Vroegtijdig schoolverlaten in het Vlaams secundair onderwijs. Cijferrapport voor de schooljaren 2010-2011 tot en met 2015-2016* (derde editie – maart 2018). Brussel: Departement Onderwijs en Vorming.
- Vlaams Parlement. (2016). *Conceptnota. Met basisbereikbaarheid naar een efficiënt en aantrekkelijk vervoersmodel in Vlaanderen dat optimaal tegemoetkomt aan de globale en lokale vervoersvraag*. Nota van de Vlaamse Regering, 614 (2015-2016), nr. 1. ingediend op 14 januari 2016 (2015-2016).
- Vlaams Verkeerscentrum. (2017). *Verkeersindicatoren snelwegen Vlaanderen 2016*. Antwerpen: Vlaams Verkeerscentrum.
- Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen. (VMSW) (2018a). *Statistieken*. Geraadpleegd via <https://www.vmsw.be/Home/Footer/Over-sociale-huisvesting/Statistieken>
- Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen. (VMSW) (2018b, 30 juni). *Kandidaat-huurders. Statistisch bulletin 2017*. Brussel: VMSW.
- Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) (2018). *Statistieken – Toepassing algemeen waterverkoopreglement – jaar 2017*. Aalst: Vlaamse Milieumaatschappij.
- Vlaamse Overheid. (2011). *Conceptnota: van arbeidszorg naar een nieuw geïntegreerd beleidskader W<sup>2</sup>*.
- Vlaamse Regering. (2014). *Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019. Vertrouwen, verbinden, vooruitgaan*.
- Vlaamse Regering. (2015). *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019*. Geraadpleegd op 28 april via [https://armoede.vlaanderen.be/sites/default/files/media/documenten/20150702\\_ontwerptekst%20VAPA%20-%20DEFINITIEF%20-%20BIS.pdf](https://armoede.vlaanderen.be/sites/default/files/media/documenten/20150702_ontwerptekst%20VAPA%20-%20DEFINITIEF%20-%20BIS.pdf)
- Vlaamse Regering. (2016a). *Globaal plan dak- en thuisloosheid 2017-2019*.
- Vlaamse Regering. (2016b) *Ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, 814* (2015-2016), nr. 1.
- Vlaamse Regering. (2017a). *Conceptnota aan de Vlaamse Regering. Betreft: Startnota transitieprioriteit 'Zorg en samenleven in 2050'*.
- Vlaamse Regering. (2017b). *Bijsturing van het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019*.
- Vlaamse Regering. (2017c). *Nota aan de Vlaamse Regering betreft: Ontwerp van Besluit houdende de uitvoering van het decreet van 25 april 2014 houdende de werk- en zorgtrajecten, wat betreft de activeringstrajecten en de arbeidsmatige activiteiten; Tweede principiële goedkeuring, met oog op advies van de Raad van State*.

- Vlaamse Regering. (2017d). *Voorontwerp van decreet houdende bepalingen betreffende de huur van voor bewoning bestemde goederen of delen ervan*.
- Vlaamse Regering. (2018a). *Vizier 2030. Een 2030-doelstellingenkader voor Vlaanderen*.
- Vlaamse Regering. (2018b). *Woonbeleidsplan Vlaanderen*.
- Vlaamse Regering. (2018c). *Voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid, stuk 1375 (2017-2018) – nr. 1 ingediend op 20 november 2017 (2017-2018)*.
- Vlaamse Regulator voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) (2018). *Sociaal rapport 2017*. Brussel: VREG. Geraadpleegd via <https://www.vreg.be/sites/default/files/document/rapp-2018-04.pdf>.
- Vlaamse Woonraad. (2013). *Naar een versterkt recht op wonen. Advies 2013/17*. Brussel: Vlaamse Woonraad.
- Vlaamse Woonraad. (2016a). *Advies over de wijzigingen betreffende sociale verhuur in het voorontwerp van decreet houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen (Art. 37-42) – het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VI van de Vlaamse Wooncode (Kaderbesluit Sociale Huur)*.
- Vlaamse Woonraad. (2016b). *Advies over de inburgering en taalkennisvereiste in de sociale huur. Advies 2016-16 / 8.09.2016*.
- Vlaamse Woonraad. (2017a). *Wooncrisis in de onderste lagen van private huurmarkt. Advies 2017/06*. Brussel: Vlaamse Woonraad.
- Vlaamse Woonraad. (2017b). *Advies over de beleidsbrief wonen 2017/2018. Advies 2017/14*. Brussel: Vlaamse Woonraad.
- Vlaamse Woonraad. (2017c). *Advies over het voorontwerp van Vlaamse Huurdecreet. Advies 2017/12*. Brussel: Vlaamse Woonraad.
- Vlaamse Woonraad. (2018a). *Advies voorontwerp wijziging Vlaamse Wooncode – Sociale verhuurkantoren. Advies 2018/10*. Brussel: Vlaamse Woonraad.
- Vlaamse Woonraad. (2018b). *Advies ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot instelling van een huurwaarborglening. Advies 2018/13*. Brussel: Vlaamse Woonraad.
- Volders, S., Martijn, I., Verschueren, W., Walterus, B., & Van Geertsom, J. (2015). Kinderen eerst: lokale overlegplatformen voor de preventie en opsporing van kinderarmoede. In D. Dierckx, J. Coene, P. Raeymaeckers, & M. van der Burg (red.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2015* (pp. 251-269). Leuven/Den Haag: Acco.
- Vos, H., & Debusscher, P. (2009). Europa en armoedebestrijding: open coördinatie als methode. In J. Vranken, G. Campaert, D. Dierckx, & A. Van Haarlem (red.), *Arm Europa, over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Vranken, J., & Dierckx, D. (2009). Armoedebestrijding in Europa. In J. Vranken, G. Campaert, D. Dierckx, & A. Van Haarlem (red.), *Arm Europa, over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Vranken, J., & Geldof, D. (1992). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1991*. Leuven: Acco.
- Vranken, J., De Boyser, K., & Dierckx, D. (red.) (2006). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2006*. Leuven: Acco.
- Vranken, J., Vanhercke, B., Carton, L., & Van Menxel, G. (1998). *20 jaar OCMW: naar een actualisering van het maatschappijproject*. Leuven: Acco.
- Vrijens, F., Renard, F., Camberlin, C., Desomer, A., Dubois, C., Jonckheer, P., Van den Heede, K., Van de Voorde, C., Walckiers, D., Léonard, C., & Meeus, P. (2015). *De performantie van het Belgische gezondheidssysteem. Rapport 2015, KCE Reports 259A Health Services Research (HSR)*. Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE).
- Vrouwenraad, POD Maatschappelijke Integratie, Karel de Grote Hogeschool. (2016). *MIRIAM. Empowerment van alleenstaande moeders in het OCMW. Eindrapport December 2016, geraadpleegd via [https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/miriam\\_-\\_eindrapport\\_2016.pdf](https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/miriam_-_eindrapport_2016.pdf)*

- VVSG. (2011). *Randvoorwaarden voor geslaagde beleidsparticipatie*. Geraadpleegd via <http://www.vvsg.be/thema/participatie/Documents/Randvoorwaarden%20beleidsparticipatie%20voor%20lokale%20besturen.pdf>
- Warren, J.R. (2009). Socioeconomic status and health across the life course: A test of the social causation and health selection hypotheses. *Social Forces*, 87(4), 2125-2153.
- Wartenbergh, F., Brukx, D., van den Broek, A., Jacobs, J., Pass, J., Hogeling, J., & van Klinger, M. (2009). *Studentenmonitor Vlaanderen. Socio-economische kenmerken van studenten in het hoger onderwijs*. Nijmegen: ResearchNed Nijmegen.
- Wetzstein, S. (2017). The global urban housing affordability crisis. *Urban Studies*, Published Online.
- WHO, Regional Office for Europe. (2013). *Health 2020: European policy framework and strategy for the 21st century*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe. Geraadpleegd via <http://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/health-2020.-a-european-policy-framework-and-strategy-for-the-21st-century-2013>
- Willems, P., Van Peer, C., & Lodewijckx, E. (2009). Geboortecijfers, observaties en hypothesen. *SVR-projecties van de bevolking en de huishoudens voor Vlaamse steden en gemeenten, 2030*.
- Winters, M., Rechel, B., de Jong, L., & Pavlova, M. (2018). A systematic review on the use of health-care services by undocumented migrants in Europe. *BMC Health Services Research*, 18(1), 30. doi:10.1186/s12913-018-2838-y
- Winters, S., & De Decker, P. (2009). Wonen in Vlaanderen: over kwaliteit, betaalbaarheid en woonzekerheid. In L. Vanderleyden, M. Callens, & J. Noppe (eds.), *De sociale staat van Vlaanderen 2009* (pp. 199-233). Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Winters, S., Ceulemans, W., Heylen, K., Pannecoucke, I., Vanderstraeten, L., Van den Broeck, K., De Decker, P., Ryckewaert, M., & Verbeeck, G. (2015). *Wonen in Vlaanderen anno 2013. De bevindingen uit het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Wood, J., Van den Berg, L., & Neels, K. (2017). Household division of labour and family formation in the Moroccan First and Second Generations at the turn of the 21st Century. In C. Timmerman, N. Fadil, I. Goddeeris, N. Clycq, & K. Ettourki, *Moroccan migration in Belgium. More than 50 years of settlement* (pp. 125-145). Leuven: Leuven University Press.
- World Health Organization. (2010a). *Healthy workplaces: A model for action. For employers, workers, policy-makers and practitioners*. Geraadpleegd via: [http://www.who.int/occupational\\_health/publications/healthy\\_workplaces\\_model\\_action.pdf](http://www.who.int/occupational_health/publications/healthy_workplaces_model_action.pdf)
- World Health Organization. (2010b). *Global recommendations on physical activity for health*. Geraadpleegd via [http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44399/9789241599979\\_eng.pdf;jsessionid=6A3DEEF9A5BED82464F448C63D90BDB?sequence=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44399/9789241599979_eng.pdf;jsessionid=6A3DEEF9A5BED82464F448C63D90BDB?sequence=1)
- World Health Organization. (2013). *Health 2020. A European policy framework and strategy for the 21st century*. World Health Organization, regional office for Europe. Geraadpleegd via [http://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0011/199532/Health2020-Long.pdf](http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0011/199532/Health2020-Long.pdf)
- Wouters, T., & Groenez, S. (2013). *De evolutie van schoolse segregatie in Vlaanderen. Een analyse voor de schooljaren 2001-2002 tot 2011-2012*. Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen.
- Wronka, J. (2007). *Human rights and social justice: Social action and service for the helping and health professions*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Zamora, D., & Van Mechelen, N. (2015). Herschikkingen in de sociale bijstand en de sociale zekerheid in België vanaf het begin van de 19<sup>de</sup> eeuw tot vandaag. In I. Pannecoucke, W. Lahaye, J. Vranken, & R. Van Rossem (eds.), *Armoede in België* (pp. 111-131). Gent: Academia Press.
- Zeitlin, J., & Vanhercke, B. (2018) Socializing the European semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond. *Journal of European Public Policy*, 25(2), 149-174.



# Personalia

ALEXIS ANDRIES is coördinator van de Antwerpse projecten van Dokters van de Wereld. Hij is sinds 2009 actief op de kruising tussen armoede, migratie en gezondheid.

DIDIER BOOST is mandaatassistent binnen de master Sociaal Werk van de UAntwerpen. Zijn doctoraatsonderzoek handelt over *realist evaluation* binnen de context van het sociaal werk en geïntegreerde werkingen.

JILL COENE is sociologe en wetenschappelijk medewerker bij USAB vzw. Zij is ook verbonden aan het Centre for Research on Environmental and Social Change (UAntwerpen).

XAVIER DE BETHUNE is medisch directeur van Dokters van de Wereld-België. Hij heeft in ontwikkelingslanden en in België gewerkt om de toegang tot kwaliteitsvolle zorg te bevorderen. De huidige toestand in de twee contexten blijft zijn actuele prioriteit.

MICHEL DEBRUYNE studeerde Politieke en Sociale Wetenschappen (KU Leuven) en is sinds 2017 coördinator van Decenniumdoelen.

ANDRÉ DECOSTER is gewoon hoogleraar aan het departement Economie van de KU Leuven. Hij doceert de vakken inleiding tot de economie, publieke economie, en meting van welvaart, ongelijkheid en armoede. Zijn onderzoek en publicaties betreffen de openbare financiën, welvaartseconomie en ongelijkheidsmeting.

CAROLINE DEWILDE is universitair hoofddocente bij het departement Sociologie van Tilburg University. Haar onderzoeksinteresses betreffen de dynamiek van sociale ongelijkheid en armoede op verschillende analyseniveaus (levenslopen, verzorgingsstaten), vanuit een internationaal vergelijkend perspectief. Ze kreeg in 2011 een ERC Starting Grant toegekend. Het HOWCOME-project (<http://www.tilburguniversity.edu/howcome/>) ging na hoe trends in sociale en economische ongelijkheid verband houden met veranderingen in wonen en woonbeleid.

SARA ELLOUKMANI is master in de Sociologie en onderzoeksmedewerker bij het Centre for Research on Environmental and Social Change (UAntwerpen).

GREET ERVEN is medisch referent in het Antwerpse project van Dokters van de Wereld. Zij heeft veel ervaring met kwetsbare patiëntengroepen en is altijd sterk begaan geweest met het universele recht op gezondheidszorg.

NICOLE FORMESYN is beleidsmedewerker bij Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen. Meer dan twintig jaar werkte ze met en vanuit kwetsbare gezinnen rond hun grondrechten, onder meer in opbouwwerkprojecten in Sint-Niklaas.

EMILIE FRANCK is onderzoeker bij het IEA-instituut in Hamburg.

JOS GEYSELS, minister van Staat. Hij studeerde Sociologie (UAntwerpen), was parlements lid (1987-2004) en voorzitter van Agalev (Groen). Hij is onder andere voorzitter van Decenniumdoelen (samenwerkingsplatform van armoedeorganisaties en sociale bewegingen) en van armoedeorganisatie 't Antwoord (Turnhout). Hij publiceert regelmatig in diverse kranten en bladen en schreef samen met Erik Vlamincx het boek *De schande en de keerzijde*.

TIM GOEDEMÉ is onderzoeksleider bij het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (UAntwerpen) en Senior Research Officer bij het Institute for New Economic Thinking aan de Oxford Martin School (Universiteit van Oxford). Hij doet onderzoek naar armoede, ongelijkheid en sociaal beleid.

WOUTER HENNION is directeur bij Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen. Hij begeleidde talloze opbouwwerkprojecten in de provincie Oost-Vlaanderen.

KOEN HERMANS is docent in de opleiding Sociaal werk en Sociaal Beleid aan de KU Leuven en projectleider bij LUCAS, Centrum voor zorgonderzoek en consultancy aan de KU Leuven.

BERNARD HUBEAU is gewoon hoogleraar aan de faculteit Rechten (onderzoeksgroep Overheid en Recht) en voorzitter van de Academische Werkgroep van de Universitaire Stichting voor Armoedebestrijding van de UAntwerpen.

MATHILDE MATTHIJSSE is cultureel antropoloog en onderzoeker bij de onderzoeksgroep Gezonde Regio van de HZ University of Applied Sciences en bij het Center for research and Innovation in Care Universiteit Antwerpen. Focus van haar onderzoek is het bevorderen van gezond gedrag bij inwoners en toeristen van Zeeland.

SIEBREN NACHTERGAELE is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de vakgroep Sociaal Werk van de Hogeschool Gent.

IDES NICAISE is hoogleraar onderwijs en samenleving aan de faculteit Psychologie en Pedagogische Wetenschappen en onderzoeksleider bij het HIVA (KU Leuven).

LOUBNA OU-SALAH is master in de Sociologie en was binnen de UAntwerpen als onderzoeker verbonden aan de vakgroep ESOC. Momenteel is zij projectcoördinator en diversiteitsmedewerker bij ArmenTeKort.

ISABELLE PANNECOUCKE is beleidsmedewerkster bij de Vlaamse Woonraad. Ze is ook verbonden aan de vakgroep Sociologie van de UGent als vrijwillig medewerkster, waar ze onderzoek verrichtte naar armoede, kinderarmoede en stedelijk beleid.

TESS PENNE is sociologe, aspirant van het FWO Vlaanderen en werkt sinds 2013 bij het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (UAntwerpen). Voor haar doctoraatsproject bestudeert ze inkomensadequaatheid en armoede aan de hand van referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie in België en Europa.

PETER RAEYMAECKERS is professor binnen de master Sociaal Werk van de UAntwerpen. Hij promoot onderzoek over netwerken, netwerk governance, generalistisch sociaal werk en evaluatie.

ROY REMMEN, huisarts, is voorzitter van de vakgroep Eerstelijns en Interdisciplinaire Zorg van de UAntwerpen en hoogleraar huisartsgeneeskunde en gastprofessor aan de Universiteit Hasselt. Zijn passie is de eerstelijnszorg sterk te maken.

DIDIER REYNAERT is lector Sociaal Werk aan de Hogeschool Gent, gastdocent kinderrechten bij de Hogeschool Odisee en docent Social Work Theory aan de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen.

GRIET ROETS is als docent Sociaal Werk verbonden aan de vakgroep Sociaal Werk en Sociale Pedagogiek van de UGent.

RUDI ROOSE is als docent Sociaal Werk verbonden aan de Vakgroep Sociaal Werk en Sociale Pedagogiek van de UGent.

LEEN SEBRECHTS is socioloog en werkt als stafmedewerker voor de centra algemeen welzijnswerk. Ze doceerde op het thema onderwijsintegratie van leerlingen met een beperking.

HANNE STEVENS is de verantwoordelijke cluster grondrechten en stafmedewerker wonen, energie en water bij het Netwerk tegen Armoede.

OLAF TIMMERMANS is professor bij de onderzoeksgroep Gezonde Regio van de HZ University of Applied Sciences en bij het Center for research and Innovation in Care Universiteit Antwerpen. Zijn onderzoek is vooral gericht op innovaties in gezondheidszorg.

DIETER VANDELANNOOTE werkt bij het Federaal Planbureau, waar hij als expert personenbelastingen en sociale zekerheidsbijdragen meewerkt aan de ontwikkeling van het microsimulatiemodel EXPEDITION.

FRANK VANDENBROUCKE is universiteitshoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en bekleedt de leerstoel Herman Deleeck bij de UAntwerpen. Hij was als minister

verantwoordelijk voor sociale zekerheid, gezondheidszorg, pensioenen, werkgelegenheid en onderwijs.

ELS VANDENSANDE is juriste bij het Netwerk tegen Armoede.

AN VAN HAARLEM is master in de Politieke Wetenschappen en werkt als stafmedewerker kwaliteitszorg onderwijs aan de UAntwerpen.

TOON VANHEUKELOM is onderzoeker aan de KU Leuven in de publieke economie. Hij richt zich voornamelijk op de rol van belastingen en uitkeringen voor herverdeling en werkincentieven.

MARGOT VAN LEUVENHAEGE is mandaatassistente aan de faculteit Rechten van de UAntwerpen. Zij werkt sedert 2014 aan een doctoraat over de toegankelijkheid van het OCMW-recht voor kwetsbare burgers.

THOMAS VANOUTRIVE is als docent verbonden aan de Onderzoeksgroep voor Stadsontwikkeling en is ook lid van het Urban Studies Institute aan de UAntwerpen. In zijn onderzoek analyseert hij ruimtelijk en transportbeleid, waarbij hij specifiek aandacht schenkt aan thema's zoals rechtvaardigheid en sociale uitsluiting.

JULIE VINCK werkt als FWO-aspirant bij het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck. Haar onderzoek focust op de link tussen armoede en handicap bij kinderen en welke rol ouderlijke tewerkstelling daarbij speelt.