

ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING

JAARBOEK 2019

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
sarah.marchal@uantwerpen.be
roy.remmen@uantwerpen.be
an.vanhaarlem@uantwerpen.be



USAB



Universiteit
Antwerpen



**CRESC - Centre for Research on
Environmental and Social Change**
University of Antwerp



Overheid & Recht
Universiteit Antwerpen

CSB

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID
HERMAN DELEECK



ELIZA
Eerstelijns- en Interdisciplinaire Zorg Antwerpen
Universiteit Antwerpen



netwerk
tegen
armoede

ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING

JAARBOEK 2019

Jill Coene, Peter Raeymaeckers, Bernard Hubeau,
Sarah Marchal, Roy Remmen, An Van Haarlem (red.)

Acco Leuven / Den Haag

Eerste druk: 2019

Gepubliceerd door:

Uitgeverij Acco, Blijde Inkomststraat 22, 3000 Leuven, België

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



Voor Nederland:

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

E-mail: info@uitgeverijacco.nl – Website: www.acco Uitgeverij.nl

Omslagontwerp: www.frisco-ontwerpbureau.be

Zetwerk: Crius Group

© 2019 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
Armoede en de ecologische kwestie: het maatschappelijk schuldmodel en sociaalecologische uitdagingen als collectieve dilemma's	23
<i>Stijn Oosterlynck, Ilse Loots, Frédéric Vandermoere, Peter Raeymaeckers, Pieter Cools, Ewoud Vandepitte, Thomas Kuyper, Jill Coene, Bert Morrens, Dirk Holemans en Didier Boost</i>	
1. De ecologische kwestie, duurzaamheid en armoede	23
2. Armoede en ongelijkheid: zes verklaringsmodellen	25
3. De sociale ongelijkheidsdimensie van de ecologische kwestie	26
3.1 De ongelijke verdeling van milieuproblemen: een dubbele ongelijkheid	27
3.2 Ongelijke ecologische voetafdruk	27
3.3 Ongelijke verdeling van ecologische beleidsmaatregelen	28
3.4 Globale en ongelijke klimaatrisico's als hot topic	29
4. Hoe de armoede bestrijden: een sociaalecologisch perspectief	29
4.1 Armoedebestrijding: een meer globale en intergenerationele kijk	30
4.2 Het nationale sociale model en de grenzen aan de groei	31
4.3 Collectieve dilemma's en ecologisch burgerschap	32
5. Conclusie	34
Leeswijzer	39

Deel 1. Armoede en sociale uitsluiting in 2019

Hoofdstuk 1. Het politieke karakter van duurzaamheidsvraagstukken	47
<i>Thomas Block en Erik Paredis</i>	
1. Inleiding	47
2. Het DNA van een duurzaamheidsvraagstuk	48
2.1 Ecologische en sociale uitdagingen als aparte strengen	48
2.2 Dan pas een duurzaamheidsvraagstuk	51
3. Meerdere interpretaties van een gecontesteerd begrip	53
3.1 Van 'status quo' tot 'transformatie': elke benadering heeft zijn strategie	53
3.2 De dominantie van ecologische modernisering... staat onder druk	57

4. Conclusie: het is gewoon door en door politiek	61
Hoofdstuk 2. Rechtvaardige belastingen: een utopie? Een zoektocht naar de bouwstenen voor een rechtvaardig fiscaal stelsel	67
<i>Karl Pauwels</i>	
1. Inleiding	67
2. Rechtvaardige belastingen	68
2.1 Wat zijn belastingen?	69
2.2 Rechtvaardige belastingen: een contradictio in terminis?	70
2.2.1 Sociale rechtvaardigheidstheorieën	71
2.2.2 Belastingbeginselen	76
2.3 Goede intenties volstaan niet	81
2.4 Afweging rechtvaardigheidsbeginselen versus het doelmatigheidsbeginsel	83
3. Conclusie	85
Hoofdstuk 3. De lage middenklasse in België: tussen wal en schip?	89
<i>Laure-lise Robben en Wim Van Lancker</i>	
1. Inleiding	89
2. Methodologisch kader	90
2.1 Conceptualisering van de middenklasse	90
2.2 Afbakening van de inkomensgroepen	91
2.3 Databronnen en meetmomenten	92
3. De lage middenklasse	92
3.1 De omvang en evolutie	92
3.2 Profielschets	94
3.3 De levensstandaard van de middenklasse	96
4. Sociale mobiliteit	100
5. Conclusie en discussie	103
Hoofdstuk 4. De sociale verdeling van de broeikasgasuitstoot in België ¹	107
<i>Petra Zsuzsa Lévy, Josefina Vanhille, Gertjan Cooreman,² Jean-Maurice Frère, Gerlinde Verbist en Tim Goedemé</i>	
1. Inleiding	107
2. Data en methode	109
2.1 Consumptiegegevens: HBO 2014	109
2.2 Pollutiecoëfficiënten: direct en indirect	110
2.3 Mogelijkheden en beperkingen van de PEACH ₂ AIR	111
3. De sociale verdeling van de uitstoot in België	113
3.1 De omvang van de uitstoot van de Belgische gezinsconsumptie	113
3.2 De verdeling van de uitstoot over decielen	113
4. Besluit	118

Hoofdstuk 5. Betaalbaarheid en haalbaarheid van duurzaam wonen voor kwetsbare groepen	125
<i>Griet Verbeeck, Lieve Vanderstraeten en Kristof Heylen</i>	
1. Inleiding	125
2. Aanwezigheid en evolutie van enkele duurzaamheidsaspecten in de Vlaamse woningen	126
2.1 Enkele individuele duurzaamheidsmaatregelen onderzocht	126
2.2 De duurzaamheid van de Vlaamse woningen onder de loep genomen	128
2.2.1 De energetische duurzaamheid van de Vlaamse woningen	128
2.2.2 De fysieke staat van de Vlaamse woningen in relatie met hun energetische duurzaamheid	130
3. Relatie duurzaamheidsaspecten en betaalbaarheid	131
4. Praktische haalbaarheid van duurzaam wonen	136
4.1 Projecten ter ondersteuning en inspiratie van lokale overheden en welzijnsorganisaties	137
4.2 Projecten ter ondersteuning van kwetsbare gezinnen	138
4.2.1 Initiatieven om bewoners bewust te maken van hun woning-situatie	138
4.2.2 Initiatieven voor renovatie van private huurwoningen en van noodkoopwoningen	140
5. Conclusie	142
Hoofdstuk 6. Biologische veroudering vroeg in het leven en sociaaleconomische factoren	147
<i>Dries Martens en Tim Nawrot</i>	
1. Inleiding	147
2. Veroudering op het niveau van telomeren	148
2.1 Telomeren	148
2.2 Telomeren in ziekte en gezondheid	150
2.3 Telomeren en omgevingsfactoren	151
3. Telomeren vroeg in het leven	152
3.1 Belang van telomeren vroeg in het leven	152
3.2 Telomeren bij de geboorte in Vlaanderen: het ENVIRONAGE-geboortecohort	153
3.2.1 Verband tussen BMI en telomeerlengte	156
3.2.2 Verband tussen luchtverontreiniging en telomeerlengte	158
3.2.3 Verband tussen socio-economische achtergrond en telomeerlengte	159
4. Algemeen besluit en toekomstperspectieven	160

Hoofdstuk 7. Blootstelling aan hormoonverstorende stoffen in consumptieproducten. Op zoek naar linken tussen duurzaamheid, gezondheid en sociale ongelijkheid	165
<i>Bert Morrens, Ann Colles, Dries Coertjens en Liesbeth Bruckers</i>	
1. Inleiding	165
2. Data en methode	167
3. Resultaten	169
3.1 Sociale gradiënten in blootstelling aan ftalaten	169
3.2 Hoe kunnen sociale gradiënten verklaard worden?	170
3.2.1 Consumptiepatronen	171
3.2.2 Binnenhuisfactoren	173
3.2.3 Combinatie van risicofactoren	174
3.3 Doorwerking naar gezondheidseffecten en ziektes?	175
4. Uitleiding	176
Hoofdstuk 8. Toegang tot gezondheidszorg in de EU: de trend is positief, maar de ongelijkheden hardnekkig ¹	181
<i>Rita Baeten, Slavina Spasova en Bart Vanhercke</i>	
1. Inleiding	181
2. Toegang tot de gezondheidszorg: wie ondervindt de meeste moeite?	182
2.1 Onvervulde behoeften aan medische zorg: het totaalbeeld voor de periode 2008-2017	182
2.2 Welke bevolkingsgroepen ondervinden de grootste impact?	184
2.2.1 Inkomen en activiteitsstatus	184
2.2.2 Gezinssamenstelling en geslacht	186
2.2.3 Bijzonder kwetsbare groepen: daklozen, migranten en etnische minderheden	186
3. Kenmerken van de gezondheidssystemen en ongelijkheid in de toegang	187
3.1 Financiering van het gezondheidssysteem	187
3.1.1 Openbare middelen voor gezondheidszorg	187
3.1.2 Eigen betalingen van de gebruikers	189
3.2 Gezondheidsdekking	190
3.3 Beschikbaarheid van gezondheidsdiensten	194
4. Recente hervormingen voor een betere toegang tot gezondheidszorg	196
5. Samenvatting en conclusies: een positieve trend, maar de ongelijkheden zijn hardnekkig	197
Hoofdstuk 9. De circulaire economie: ook voor mensen in armoede?	203
<i>Karine Van Doorselaer en Jill Coene</i>	
1. Inleiding	203
2. Wat is de circulaire economie?	204
2.1 Principes van de circulaire economie	205

2.2	Transitie naar een circulaire economie	206
2.3	Impact van de circulaire economie	208
2.3.1	Economisch	208
2.3.2	Klimaat, milieu en gezondheid	210
2.3.3	Sociaal	211
3.	Drempels van de circulaire economie voor consumenten	212
4.	Welke opportuniteiten kan de circulaire economie voor mensen in armoede bieden?	213
4.1	Duurzame producten verkopen of ruilen via een alternatief circuit	213
4.2	Herstellen in plaats van weggooien	214
4.3	Van hebben naar gebruiken	215
5.	Besluit	218

Hoofdstuk 10. Sociale economie: een hefboom in de strijd tegen armoede en ondertewerkstelling? 223

Bea Cantillon, Jill Coene en Sarah Marchal

1.	Inleiding	223
2.	De structurele ondertewerkstelling van kansengroepen en het onopgeloste armoedeprobleem	223
3.	Tewerkstellingsstimuli in België en Vlaanderen	225
4.	Een schets van de sociale economie in Vlaanderen	228
4.1	Middelenbegroting	229
4.2	Omvang van de sociale inschakelingseconomie in Vlaanderen	230
4.2.1	Doelgroepwerknemers	230
4.2.2	Omkaderingspersoneel	232
4.2.3	Aantal bedrijven	232
4.2.4	Doorstroom	233
4.2.5	De vraagzijde	233
5.	Mensen aan het werk in de sociale inschakelingseconomie: een win-win-gegeven?	234
5.1	Een financiële win-win? De case van het collectief maatwerk	234
5.1.1	Kostenzijde	235
5.1.2	Terugverdieneffecten	237
5.1.3	Saldo	238
5.2	Niet-financiële meerwaarden van de sociale economie	239
6.	Effecten op de inkomens van de gezinnen	239
7.	Tot slot	242

Hoofdstuk 11. Arbeid in detentie. Een eindeloze werf of werken aan een rechtvaardige en veilige toekomst? 249

Liesbeth Naessens, Wouter Wanzele en Wouter Verheyen

1.	Inleiding	249
2.	Wettelijk kader van de gevangenisarbeid in België	250

3.	Wat moeten we ons voorstellen bij gevangenisarbeid vandaag?	253
3.1	De aard van het werk	253
3.2	Het aanbod	253
3.3	De vergoeding	254
3.4	Sociale zekerheid	254
4.	Arbeid als sleutel tot re-integratie en sociale rechtvaardigheid	255
5.	Good Lives Model: via gevangenisarbeid op weg naar een delictvrij leven?	257
5.1	Het Good Lives Model	257
5.2	Het Good Lives Model en gevangenisarbeid	258
6.	Besluit	259

Hoofdstuk 12. De representatie van armoede op televisie: individuele verhalen of structurele analyses? 265

Koen Panis, Alexander Dhoest en Steve Paulussen

1.	Inleiding	265
2.	Theoretisch kader	265
2.1	Definities en verklaringsmodellen van armoede	265
2.2	Representatie in media	267
3.	Empirisch onderzoek	270
3.1	Het benoemen van armoede	271
3.2	Over of met mensen in armoede?	272
3.3	Dimensies van armoede	273
3.4	Vormen van armoede	275
3.5	Niveaus en verklaringsmodellen	277
4.	Conclusie	279

Hoofdstuk 13. Sport voor jongeren in armoede: naar een leefwereldgerichte sociaal-sportieve praktijk 283

Zeno Nols¹

1.	Inleiding	283
2.	Mensen in armoede doen minder aan sport	283
3.	Drempels, dilemma's en mechanismen	284
4.	Twee ideaaltypische stromingen binnen sociaal-sportieve praktijken	285
5.	De kritische pedagogie van Paulo Freire	287
6.	Onderzoeksmethodes	288
7.	Een leefwereldgerichte pedagogie	289
7.1	Inspelen op de concrete leefwereld van jongeren	289
7.2	Vertrouwensrelatie en identiteitsontwikkeling vanuit humanistische waarden	291
7.3	Empowerend werken en het stimuleren van reflectie	292
7.4	Bruggen bouwen met de context van jongeren	294
8.	Discussie	295
9.	Conclusie: van denkoefening naar duurzame ondersteuning	297

Hoofdstuk 14. Doorbreken van een cultuur van het zwijgen: aanscherpen van kritisch bewustzijn bij mensen in armoede	301
<i>Katrien Boone, Griet Roets en Rudi Roose</i>	
1. Inleiding	301
1.1 Nancy Fraser als eerste inspiratiebron	302
1.2 De complexiteit van participatieve praktijken: een cultuur van het zwijgen	303
1.3 Aanscherpen van kritisch bewustzijn: Paulo Freire als inspiratiebron	304
2. Methodologie	305
2.1 Onderzoeksdomein	305
2.2 Dataverzameling en analyse	306
3. Resultaten	307
3.1 Armoede (her)kaderen als een collectief probleem	307
3.1.1 Praktijkwerkers tussen individuele behoeften en een gezamenlijke strijd	308
3.1.2 Het collectieve karakter van armoede belichten	308
3.2 Verbinden van ervaringen met de onrechtvaardige aard van armoede	310
3.2.1 Het stellen van vragen en inbrengen van eigen perspectieven en kennis	310
3.2.2 Het actief voeden van verontwaardiging over armoede	311
3.3 De complexe relatie tussen sturing en participatieve dialoog	312
3.3.1 Het belang van een directieve rol van sociaal werkers	312
3.3.2 Verbergende sociaal werker	313
4. Besluitend	315

Deel 2. Perspectieven vanuit het middenveld

Hoofdstuk 1. Elementen uit een overleg rond duurzaamheid en armoede	321
<i>Veerle Stroobants en Henk Van Hootegem</i>	
1. Mee praten over de toekomst	321
2. De mensenrechten als uitgangspunt en de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen als kader	322
3. Strijden voor duurzaamheid is strijden tegen ongelijkheden	323
4. Wegen naar duurzaamheid	325
4.1 Verantwoordelijkheid van de overheid	325
4.2 'To leave no one behind' als beleidsmotto	326
4.3 Een goed bestuur op lange termijn	327
4.4 Ondersteunen van actoren en initiatieven van verandering	328
4.5 Financiering van een duurzaam beleid	330
4.6 Beleid in dialoog	331
5. Besluit	333

Hoofdstuk 2. Duurzaam armoedebeleid: geef jongeren een menswaardige toekomst en bestrijd de armoede van morgen	337
<i>Peter Heirman, Licorice Leroy, Nele Schroyen, Hanne Stevens en Nicolas Van Praet</i>	
1. Inleiding	337
2. Jongeren en wonen	338
2.1 Inboeten op betaalbaarheid en kwaliteit	339
2.2 Sofasurfen	340
2.3 De opvang	340
2.4 Waterval	340
2.5 Aanbevelingen	341
2.5.1 Meer sociale woningen	341
2.5.2 De private huurmarkt versterken	341
2.5.3 Het statuut samenwonende hervormen	341
2.5.4 Opvang	342
2.5.5 Aangepaste hulpverlening	342
3. Jongeren en onderwijs	342
3.1 Kansen krijgen	343
3.2 Zorg	343
3.3 De leerkracht	344
3.4 Aanbevelingen	344
3.4.1 Kwaliteit	344
3.4.2 Kostenbeheersing	345
3.4.3 Voor iedereen de best mogelijke onderwijsloopbaan	346
4. Jongeren en werk	346
4.1 De startpositie van jongeren in armoede	346
4.2 Willen is niet gelijk aan kunnen of toegang krijgen tot de arbeidsmarkt	347
4.3 Werk is werk?	347
4.4 Drempels om het werk vol te houden	348
4.5 Aanbevelingen	348
4.5.1 De startpositie verbeteren	348
4.5.2 Een toegankelijke arbeidsmarkt	349
4.5.3 De kwaliteit van werk	349
4.5.4 Duurzame tewerkstelling	350
5. Slot	350
Hoofdstuk 3. Duurzaamheid en onderwijs, een logische combinatie	353
<i>Ann De Schepper</i>	

Deel 3. Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd

Hoofdstuk 1. Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd	361
<i>Jill Coene</i>	
1. Armoede en sociale uitsluiting in België en de Europese Unie	361
1.1 Het relatieve armoederisico	362
1.2 Ernstige materiële deprivatie	366
1.3 Zeer lage werkintensiteit	367
1.4 Armoede of sociale uitsluiting	367
1.5 Kinderarmoede	369
2. Inkomensverdeling en vermogen	371
2.1 Inkomensverdeling	371
2.2 Vermogensverdeling	372
3. Sociale zekerheid en bijstand: hoogte van de minimumuitkeringen	373
3.1 Gewaarborgd minimumpensioen en overlevingspensioen	374
3.2 De minimumwerkloosheidsuitkering en inschakelingsuitkering	375
3.3 De ziekte- en invaliditeitsuitkering	376
3.4 De sociale bijstand	378
3.4.1 Leefloon en inkomensgarantie voor ouderen	378
3.4.2 Tegemoetkomingen voor personen met een handicap	379
3.5 Minimale uitkeringen naast de armoederisicodrempel	380
4. Bijstand in cijfers	381
4.1 Het recht op maatschappelijke integratie	381
4.2 Het recht op maatschappelijke hulp	386
4.3 De inkomensgarantie voor ouderen (IGO) en het gewaarborgd inkomen voor bejaarden (GIB)	388
4.4 Tegemoetkomingen aan personen met een handicap	391
5. Consumptie en schulden	392
5.1 Consumptie	392
5.2 Schulden	394
5.2.1 Kredietschulden	394
5.2.2 Energie en drinkwaterschulden	395
5.2.3 Budget- en schuldhulpverlening	401
6. Werk	404
6.1 Werkloosheidsgraad	404
6.2 Uitkeringsrechtigde volledig werklozen (RVA)	406
6.3 Niet-werkende werkzoekenden (VDAB) en schoolverlaters	414
6.4 Sociale economie	418
7. Onderwijs	419
7.1 Financiële toegankelijkheid van het onderwijs	419
7.2 Gelijke onderwijskansen	420
8. Huisvesting	427
8.1 Betaalbaarheid en woningkwaliteit	428
8.2 Sociale huisvesting	429

8.3	Thuisloosheid	430
9.	Gezondheid	432
10.	Maatschappelijke participatie	436
11.	Voedselbedeling	439
	Personalia	443

Afkortingen

AC	Absolute cijfers
Admin.	Administratieve
AHOVOKS	Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen
AO	Arbeidsongeschiktheid
AROP	At Risk Of Poverty (armoederisico)
AROPE	At Risk Of Poverty or social Exclusion (risico op armoede of sociale uitsluiting)
ARS	Algemeen Reglement van de Strafinrichtingen
Art.	Artikel
aso	Algemeen secundair onderwijs
AT	Aanvullende tegemoetkoming
BBA	Brussels Boxing Academy
BBJJA	Brussels Brazilian Jiu-Jitsu Academy
bbp	Bruto Binnenlands Product
BE	België
BFVB	Belgische Federatie van Voedselbanken
BPA	Bisfenol A
B.S.	Belgisch Staatsblad
bso	Beroepssecundair onderwijs
btw	Belasting op Toegevoegde Waarde
bv.	Bijvoorbeeld
CAW	Centrum Algemeen Welzijnswerk
CDRGA	Centrale Dienst van de Regie voor Gevangenisarbeid
CES	Council of European Studies
CKP	Centrale voor Kredieten aan Particulieren
CLT	Community Land Trust
CO	Koolstofmonoxide
CO ₂	Kooldioxide
COICOP	Classification Of Individual Consumption by Purpose
CVBA-SO	Coöperatieve Vennootschap met Beperkte Aansprakelijkheid met Sociaal Oogmerk
DAC	Derde Arbeidscircuit
DEHP	Di-ethylhexyl ftalaat
DEP	Di-ethyl ftalaat
DiBP	Di-isobutyl ftalaat
EAK	Enquête naar de Arbeidskrachten
ECHP	European Community Household Panel
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
ESPN	European Social Policy Network

EU	Europese Unie
EU-SILC	European Union Statistics on Income and Living Conditions
EU-HBS	European Union Household Budget Survey
EVRM	Europees Verdrag van de Rechten van de Mens
FEDRIS	Federaal Agentschap voor Beroepsrisico's
FG	Focusgroep
FPD	Federale Pensioendienst
FOD	Federale overheidsdienst
GESCO	Gesubsidieerde Contractuelen
GGMMI	Gewaarborgd Gemiddeld Minimum Maandinkomen
GIB	Gewaarborgd inkomen voor bejaarden
GLM	Good Lives Model
GMD	Gloabaal Medisch Dossier
GPMI	Geïndividualiseerd project voor maatschappelijk integratie
Gt	Gigaton
GWO	Grote Woononderzoek
Ha	Hectare
HBM	Humane Biomonitoring
HBO	Huishoudbudgetonderzoek
HDI	Human Development Index
HFCS	Household Finance and Consumption Survey
HFK's	Fluorkoolwaterstoffen
HG	Hoofdstedelijk Gewest
HMKL	Hoge middenklasse
Hyp.	Hypotheek
IGO	Inkomensgarantie voor ouderen
IGU	Inkomensgarantie-uitkering
IMA	InterMutualistisch Agentschap
Incl.	Inclusief
IPBES	Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
ISCED	International Standard Classification of Education
i.k.v.	In het kader van
ILO	International Labour Organization
IT	Integratietegemoetkoming
IVBPR	Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
IVESCR	Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten
IVT	Inkomensvervangende tegemoetkoming
IWZ	Inschrijving als Werkzoekende
K.B.	Koninklijk Besluit
KMKL	Kernmiddenklasse
kso	Kunstsecundair Onderwijs
KWh	Kilowattuur

LAC	Lokale Adviescommissie
LETS	Local Exchange and Trading System
LFS	Labour Force Survey
LMKL	Lage middenklasse
LWI	Low Work Intensity (zeer lage werkintensiteit)
M.B.	Ministerieel Besluit
MEP	Mono-ethyl ftalaat
MiBP	Mono-isobutyl ftalaat
MKL	Middenklasse
n	Steekproefgrootte
NBB	Nationale Bank van België
n.s.	Niet significant
NEET	Not in Employment, Education or Training
ngo	Niet-gouvernementele organisatie
NMVOS	Niet-methaan vluchtige organische componenten
NW-UVW	Niet-werkzoekende Uitkeringsgerechtigde Volledig Werklozen
NWWZ	Niet Werkende Werkzoekenden
o.a.	Onder andere
o.b.v.	Op basis van
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OESO/OECD	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PFK's	Perfluorkoolwaterstoffen
PISA	Programme for International Student Assessment
POD MI	Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie
PSBH	Panel Studie van Belgische Huishoudens
PVC	Polyvinylchloride
Ref	Referentiecategorie
REG	Rationeel Energiegebruik
RGA	Regie van de Gevangenisarbeid
RI	Resterend Inkomen
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
SCV	Sociaal-culturele verschuivingen in Vlaanderen
SDG's	Sustainable Development Goals (Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen)
SEP	Sociaal Economisch Panel of Sociaaleconomische Positie
SES	Sociaaleconomische status
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
SfD	Sport for Development
SINE	Maatregel Sociale Inschakelingseconomie

SMD	Severe Material Deprivation (ernstige materiële deprivatie)
SO	Secundair onderwijs
Soc.	Sociale
SST	Samen Sociaal Tewerkstellen
SVK	Sociaal verhuurkantoor
SZ	Sociale Zekerheid
TAGI	Tegemoetkoming ter aanvulling van het gewaarborgd inkomen
THAB	Tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden
THVD	Tegemoetkoming voor hulp van derden
tso	Technisch secundair onderwijs
UFOO	Universitair Fonds voor Onderwijsontwikkeling
UNEP	United Nations Environment Programme (VN-Milieuprogramma)
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VL	Vlaanderen
VLOR	Vlaamse Onderwijsraad
VMM	Vlaamse Milieumaatschappij
VMSW	Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen
VN	Verenigde Naties
Volw.	Volwassenen
VOP	Vlaamse Ondersteuningspremie
VREG	Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt
VTE	Voltijds equivalenten
WHO	World Health Organization (Wereldgezondheidsorganisatie)
WOP	Werkondersteuningspakket
WSE	Werk en Sociale Economie
W-UVW	Werkzoekende Uitkeringsgerechtigde Volledig Werklozen

Woord vooraf

Beste lezer

Voor u ligt het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2019, een uitgave van vzw USAB. Onder meer via deze stichting neemt Universiteit Antwerpen als medestichter van deze vzw haar maatschappelijke verantwoordelijkheid op. De universiteit is een onderdeel van de grootstad Antwerpen en wil als actieve partner bijdragen tot de realisatie van duurzame ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties. Als eerste op de lijst van zeventien tegen 2030 te behalen doelstellingen staat 'Geen armoede', als vierde 'Kwaliteitsonderwijs'. Maar ook tot tal van andere doelstellingen kan de universiteit bijdragen, zoals onder meer 'Goede gezondheid en welzijn', 'Schoon water en sanitair', 'Betaalbare en duurzame energie', 'Duurzame steden en gemeenschappen', ... De universiteit verrijkt niet alleen fundamenteel onderzoek, er is ook plaats voor toegepast, beleids- en actiegericht onderzoek. Interdisciplinariteit en relevantie in een ruime maatschappelijke context zijn belangrijke aandachtspunten voor Universiteit Antwerpen. Het samenbrengen en uitwisselen van kennis en expertise in de vele onderzoeksgroepen is erg belangrijk.

Met de uitgave van het Jaarboek kan USAB het onderzoek aan de universiteit 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 uit de Faculteit Sociale Wetenschappen, meer bepaald van het Centre for Research on Environmental and Social Change (CRESC) en het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleecq (CSB), maar ook uit de Faculteit Rechten via de onderzoeksgroep Overheid & Recht en de Faculteit Geneeskunde en Gezondheidswetenschappen via het Centrum voor Huisartsgeneeskunde, 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 Universiteit Antwerpen vanuit haar expertise bijdragen aan het maatschappelijke debat.

USAB bestrijdt armoede door academisch onderzoek naar de oorzaken van armoede en mogelijke oplossingen voor de moeilijkheden die mensen in armoede ervaren. Academici van Universiteit Antwerpen 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. Studenten worden aangespoord om via

USAB vrijwilligerswerk te verrichten bij een armoedeorganisatie. Zo draagt USAB bij aan sensibilisering.

Ik wens u veel leesplezier.

Herman Van Goethem
Rector Universiteit Antwerpen
Voorzitter Universitaire Stichting voor Armoedebestrijding

Dankwoord

Deze 28^e editie van het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting was er niet gekomen zonder steun van rector Herman Van Goethem en een financiële bijdrage vanuit Universiteit Antwerpen. We zijn die inspanningen dan ook bijzonder erkentelijk.

Ook voor deze editie mochten we bouwen op de hulp van velen. In de eerste plaats danken we alle auteurs die een bijdrage hebben geschreven, zowel vanuit Universiteit Antwerpen als vanuit externe instellingen. Een bijdrage schrijven voor het Jaarboek, naast alle andere onderzoeks- en onderwijstaken, is niet vanzelfsprekend, zeker niet binnen de strak opgelegde timing. Het Jaarboek draagt opnieuw het Guaranteed Peer Reviewed Content (GPRC) label, een keurmerk voor inhoudelijk wetenschappelijke bijdragen. Dat label werd gehaald dankzij de vele reviewers die de bijdragen vakkundig beoordeelden. Ook hen willen wij bedanken voor hun beoordeling en tijd.

We zijn ook de vele personen dankbaar die informatie en cijfermateriaal hebben aangevraagd, onder meer voor het statistisch overzicht.

Voorts willen we een woord van dank richten aan het Netwerk tegen Armoede voor hun inhoudelijke en financiële ondersteuning van dit Jaarboek.

Tot slot danken we uitgeverij Acco, in het bijzonder Marie Vanhoutte en Eline Stevens, om er mee voor te zorgen dat we opnieuw een kwaliteitsvol Jaarboek kunnen presenteren.

Jill Coene
Peter Raeymaeckers
Bernard Hubeau
Sarah Marchal
Roy Remmen
An Van Haarlem

Oktober 2019

Armoede en de ecologische kwestie: het maatschappelijk schuldmodel en sociaalecologische uitdagingen als collectieve dilemma's

Stijn Oosterlynck, Ilse Loots, Frédéric Vandermoere, Peter Raeymaeckers, Pieter Cools, Ewoud Vandepitte, Thomas Kuyper, Jill Coene, Bert Morrens, Dirk Holemans en Didier Boost

1. De ecologische kwestie, duurzaamheid en armoede

De vraag of sociale inclusie en de transitie naar een (ecologisch) duurzamere samenleving samen te realiseren zijn, staat volop in de maatschappelijke belangstelling. Het beantwoorden van die vraag vereist het samenbrengen van inzichten uit verschillende onderzoekstradities. In deze tekst brengen we inzichten uit de armoede- en ongelijkheidssociologie samen met inzichten uit de milieusociologie. We bouwen die 'dialog' tussen twee onderzoekstradities uit rond de vraag hoe 'de ecologische kwestie' ons uitdaagt om anders over ongelijkheid en armoede na te denken. Omgekeerd verdienen milieuvraagstukken ook meer aandacht dan ze vandaag krijgen als sociale vraagstukken. De milieusociologie heeft zich immers van bij haar ontstaan inhoudelijk geïnspireerd op relevante sociaalwetenschappelijke begrippenkaders (Lidskog, Mol & Oosterveer, 2015). Voor milieusociologen zijn milieuvraagstukken geen technische vraagstukken, maar per definitie sociale en politieke vraagstukken. Ze worden door verschillende groepen in de samenleving en door de tijd heen ook anders benoemd en gekaderd. Zo zagen we het voorbije jaar door de gelijktijdige protesten van 'klimaatjongeren' en 'gele hesjes' overigens de aandacht groeien voor de relatie tussen duurzaamheidstransities en armoede en sociale ongelijkheid. Aangezien meer verworven, belichten we die tweede dimensie van de dialoog niet systematisch in deze inleiding.

Bruno Latour (2017) stelt dat, als we de politieke arena willen aanpassen aan de werelduitdagingen van vandaag, we de groeiende ongelijkheid, internationale migratie en klimaatverandering als gerelateerde problemen moeten beschouwen. Het belang van het gelijktijdig aanpakken van ecologische problemen en het armoedevraagstuk

gaat echter op zijn minst terug tot de jaren tachtig van de vorige eeuw toen op initiatief van de Verenigde Naties het rapport 'Our Common Future' verscheen. In dat zogenaamde 'Brundlandt-rapport' wordt in de definitie van het concept duurzame ontwikkeling expliciet gewezen op het belang van het afwegen van de behoeften van de huidige generatie met die van toekomstige generaties. Duurzame ontwikkeling wordt daarin omschreven als "ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden van toekomstige generaties in gevaar te brengen om in hun behoeften te voorzien" (WCED, 1987, p.43). Het rapport vraagt ook nadrukkelijk aandacht voor zowel ecologische als sociale verdelingskwesties. Agenda 21 van de VN-conferentie 'Milieu en Ontwikkeling' in Rio, 1992, versterkte dat door in haar programma ook acties op te lijsten voor de bestrijding van armoede, de verandering in consumptiepatronen, voor scholing en gezondheid in functie van ecologische vooruitgang en ook voor de versterking van de rol van cruciale groepen zoals kinderen en jeugd, vrouwen, lokale besturen en arbeiders. Op de conferentie werd namelijk beslist dat duurzaamheid moet gaan om een evenwicht tussen en integratie van ecologische, economische en sociale doelstellingen (vandaag gevisualiseerd in de Sustainable Development Goals (UN-SDG, 2015)). Daarbij werd uitgegaan van een aantal beleidsprincipes, waarvan de belangrijkste volgens Happaerts (2014) waren: beleidsintegratie, billijkheid over kosten en baten lokaal én globaal, intergenerationale solidariteit, marktinternalisering van ecologische kosten en participatie aan beleid.

In deze invulling heeft duurzaamheid dus duidelijk een sociale dimensie, waarin de verdeling van de schaarse hulpmiddelen op de planeet een centrale plaats krijgt. Toch kwamen kritische stemmen naar boven, die door de jaren heen steeds luider zijn gaan klinken. Zo stellen critici dat het Brundland-rapport de economische groei als een voorwaarde ziet (en die te weinig kritisch bevraagt) en dat de nadruk op intergenerationale solidariteit de aandacht afleidt van het belang van intragenerationele solidariteit en de armoede en ongelijkheid zoals die vandaag bestaan. Die kritische vragen zijn vandaag allerminst verdwenen, maar er wordt meer dan voorheen nagedacht over hoe de sociale en ecologische kwestie samen aangepakt kunnen worden. Getuige daarvan is de klimaatrechtvaardigheidsbeweging, een verzamelnaam voor bijna duizend bewegingen wereldwijd, die het klimaatvraagstuk vooral kaderen als een politiek en ethisch vraagstuk en de huidige crisis en directe actie aanwenden om sociale ongelijkheid in het hier en nu aan te pakken en te verbinden met een sociaalecologische omslag (Roberts & Parks, 2009).

Deze inleiding beoogt vanuit de ecologische kwestie te reflecteren over uitdagende vraagstukken in het sociaalwetenschappelijke veld en het beleidsdomein van armoedebestrijding. Ze is gebaseerd op wetenschappelijke literatuur, maar is geen onderzoeksartikel noch een exhaustieve literatuurstudie. De bedoeling is om een aantal lijnen uit te tekenen voor een sociaalecologisch denkkader rond armoede en armoedebestrijding, in het bijzonder zoals die is ingebed in het functioneren van de welvaartsstaat. De ecologische kwestie dwingt ons namelijk om onze concepten en modellen rond armoede te herbekijken en verrijken met inzichten uit de milieusociologie. In de Jaarboeken

Armoede en Sociale Uitsluiting vertrekken we traditioneel van de zes verklaringsmodellen van armoede van Vranken (Vranken, 2006).

Eerst gaan we na hoe Vrankens theorie rond armoede – die in Vlaanderen richtinggevend is voor het denken over en beleid rond armoede – verrijkt kan worden door er inzichten uit de milieusociologie en ecologische kwesties aan toe te voegen. We lichten eerst nog eens kort zijn verklaringmodellen en dimensies van armoede toe. Daarna bekijken we die armoedemodellen vanuit vier problematieken waarin de sociale ongelijkheidsdimensie van de ecologische kwestie sterk tot uiting komt: ongelijk verdeelde milieukwaliteit en erkende milieuproblemen, een ongelijke ecologische voetafdruk, ongelijk verdeelde lasten van beleidsmaatregelen en als hedendaags *global issue* bij uitstek: ongelijke klimaatrisico's. In het tweede deel analyseren we hoe armoedebestrijding, en de bredere welvaartsstaat, herijkt moet worden vanuit de uitdagingen die de ecologische kwestie ons stelt. In lijn met het maatschappelijk schuldmodel rond armoede argumenteren we dat het ook voor de ecologische kwestie nodig is dat de samenleving streeft naar collectieve oplossingen en niet louter het individu verantwoordelijk stelt, juist vanwege maatschappelijke structuren die maken dat individuen op zichzelf onvoldoende macht hebben om de omslag naar een duurzame samenleving te maken.

2. Armoede en ongelijkheid: zes verklaringmodellen

In zijn 'zes verklaringmodellen van armoede' overloopt Vranken op welk niveau de oorzaak van armoede wordt gezocht (zie figuur 1). Hij onderscheidt daarbij het microniveau van het individu en de keuzes die het individu maakt, het mesoniveau van instituties en organisaties en groepen en gemeenschappen en het macroniveau van maatschappelijke structuren en veranderingen. De achterliggende reden voor dat onderscheid is het verschuiven van de aandacht bij het verklaren van armoede van het individuele naar het institutionele en vooral maatschappelijke niveau. Het is slechts op die 'hogere' niveaus dat begrepen kan worden hoe armoede ontstaat en gereproduceerd wordt.

Vranken maakt verder onderscheid tussen het intern attribueren van de oorzaak van armoede – het zogenaamde 'schuldmodel' – en het extern attribueren van armoede – het zogenaamde 'ongevalmodel'. Van de vraag of de redenen voor armoede intern of extern te attribueren zijn, hangt af hoe er het best geïntervenieerd kan worden. In het maatschappelijke debat domineert het individueel schuldmodel vaak, terwijl kritische sociale wetenschappers juist een sterke interesse hebben in het maatschappelijk schuldmodel. Die structurele benadering besteedt niet alleen aandacht aan de armoede zelf, maar vooral aan de maatschappelijke structuren die armoede voortbrengen en in stand houden. Het gaat dan over de positie van individuen of specifieke sociale groepen

in het economische productieproces en de sociale ongelijkheden inzake de verdeling van inkomen, status en macht die daarvan het gevolg zijn. Het onderscheid met het maatschappelijk ongevalmodel is belangrijk omdat het attribueren van armoede aan externe, tijdelijke oorzaken tot het idee kan leiden dat er geen beleids- of andere actie genomen moet worden om armoede te bestrijden. De vaststelling dat ook in economisch gunstige tijden een aanzienlijk deel van de bevolking in armoede leeft, toont verder aan dat het ongevalmodel onvoldoende het ontstaan en de reproductie van armoede kan verklaren.

Tabel 1. De zes verklaringsmodellen van armoede.

	Interne oorzaak	Externe oorzaak
Microniveau (individu)	Persoonlijke tekorten, zoals verslaving of foute relatiekeuze (<i>individueel schuldmodel</i>)	Persoonlijke ongevallen, zoals ziekte die werkonbekwaam maakt (<i>individueel ongevalmodel</i>)
Mesoniveau (organisatie en groepen)	De structuur en/of functioneren van groep, gemeenschap, institutie of organisatie, zoals toegankelijkheid van instellingen of onvoldoende socialisatie in groep (<i>institutioneel schuldmodel</i>)	Groepen, organisaties en instituties uit de omgeving, zoals (externe) stigmatisering van instellingen zoals OCMW of stereotypering van alleenstaande vrouwen in armoede (<i>institutioneel ongevalmodel</i>)
Macroniveau (de samenleving)	De maatschappelijke ordening, zoals de arbeidsmarkt en migratie (<i>maatschappelijk of structureel schuldmodel</i>)	Maatschappelijke veranderingen en conjuncturen, zoals economische crisis of fragmentatie van gezinnen (<i>maatschappelijk ongevalmodel of conjunctureel model</i>)

Bron: Vranken (2006).

De vraag die we in de volgende paragraaf willen beantwoorden, is of en hoe de relaties tussen deze zes verklaringsmodellen van armoede er anders gaan uitzien als we de ecologische kwestie er sterker op betrekken.

3. De sociale ongelijkheidsdimensie van de ecologische kwestie

In deze paragraaf bespreken we drie problematieken waarin de sociale ongelijkheidsdimensie van de ecologische kwestie zichtbaar wordt: ongelijk voorkomende milieuproblemen, een ongelijke ecologische voetafdruk en ongelijke (beleids-)maatregelen. We illustreren deze issues vervolgens gezamenlijk voor het actuele thema van ongelijke klimaatrisico's. Telkens geven we aan hoe dit onze kijk op de zes verklaringsmodellen van armoede aanscherpt en verrijkt.

3.1 De ongelijke verdeling van milieuproblemen: een dubbele ongelijkheid

Milieukwaliteit en daaraan gekoppelde gezondheidsrisico's zijn sociaal en sociaalruimtelijk ongelijk verdeeld. Sociaal kwetsbare groepen in de samenleving worden vaker geconfronteerd met milieuproblemen en worden meer blootgesteld aan onder andere luchtvervuiling en geluidsoverlast (EEA, 2018). Daarnaast zijn die groepen vaak ook gevoeliger voor de gezondheidsimpact van die milieuvuiling en kunnen ze dus meer of sneller gezondheidsproblemen ondervinden dan groepen die hoger op de sociale ladder staan. Het vertoeven in een slechtere woning- en/of woonomgevingskwaliteit (Braubach & Fairburn, 2010; Lejeune, Xhignesse, Kryvobokov & Teller, 2016; Marynissen, Poppe & Van Hove, 1987; Kesteloot & Meys, 2008) wordt versterkt door chronische blootstelling aan psychosociale stress, wat zorgt voor ontstekingsreacties en hormoonverstoring die het lichaam vatbaarder maken voor milieuvuulende stoffen (Clougherty & Levy, 2018). Die 'dubbele ongelijkheid' werd in het verleden voornamelijk vastgesteld bij lokale milieuproblemen, zoals de nabijheid van industriële activiteiten en stortplaatsen. Mensen in armoede dragen vaker de gevolgen van dergelijke milieuproblemen omdat ze nu eenmaal vaker wonen (en werken) in de buurt van vervuilingbronnen. Vandaag is het perspectief over milieuingelijkheid echter verbreed naar nieuwere vormen van vervuiling die de lokale context overschrijden. Ze kennen enerzijds een globalere focus (denk aan grensoverschrijdende luchtvervuiling, aan klimaatverandering). Anderzijds zijn ze gerelateerd aan consumptiepatronen en voedingsgewoonten die helemaal niet geografisch beperkt zijn (denk aan de blootstelling aan schadelijke stoffen in de voedselketen of hormoonverstoorders in gebruiksproducten) (Walker, 2009). Ook voor die nieuwere milieurisico's worden mechanismen van sociale ongelijkheid gevonden die reeds kwetsbare groepen benadelen (zie bijvoorbeeld het hoofdstuk van Morrens e.a. in dit boek). Biomedisch onderzoek toont daarbij ook meer en meer aan hoe milieuvuiling een effect heeft op de DNA-structuur van individuen en via epigenetische veranderingen overgedragen kan worden op volgende generaties. De sociaal ongelijke verdeling van milieuproblemen krijgt daardoor een intergenerationele dimensie (Rothstein, Harrell & Marchant, 2017). Hoewel we ons moeten hoeden voor te snelle conclusies – milieueffecten volgen niet altijd de klassieke sociaaleconomische breuklijnen (Burger, 2011) – is het toch duidelijk dat het onderzoek naar de ongelijke verdeling van milieukwaliteit en milieueffecten de nadruk op het maatschappelijk ongeval- én schuldmodel versterkt. Door de werking van de huisvestingsmarkt en andere structurele mechanismen komen mensen in armoede op plaatsen terecht waar ze meer dan anderen met milieuproblemen geconfronteerd worden.

3.2 Ongelijke ecologische voetafdruk

Een tweede vorm van ongelijkheid gaat over de ongelijke ecologische voetafdruk. Wat de intragenerationele ongelijkheid betreft, toont onderzoek aan dat landen in het globale Noorden een veel grotere ecologische voetafdruk hebben dan landen in het globale Zuiden. Zo heeft Noord-Amerika wereldwijd de grootste ecologische voetafdruk per persoon, gevolgd door Europa. Wel zijn sommige landen, waaronder China, de voorbije jaren snelle

stijgers (zie bv. Lin, Hanscom, Murthy e.a., 2019). Bovendien worden milieuproblemen van het Noorden verplaatst naar het Zuiden (denk aan de textielproductie met giftige chemicaliën en druk op de watervoorraden die vooral plaatsvindt in landen als Bangladesh, India en Turkije, aan de emissiehandel waarbij we onze CO₂-uitstoot compenseren, e-waste en zeeschepen die op een mensonterende manier worden 'gerecycleerd' in dumpingplaatzen). Dichter bij huis zien we dat mensen in armoede een kleinere ecologische voetafdruk hebben dan mensen hogerop de inkomensverdeling (zie bijvoorbeeld het hoofdstuk van Zsusa Lévy e.a. in dit Jaarboek). Dat neemt niet weg dat mensen in armoede op andere vlakken minder duurzame keuzes moeten maken. Er zijn bijvoorbeeld onvoldoende financiële middelen om de woning te isoleren, voor biologische producten te kiezen, de oude dieselwagen in te ruilen voor een zuiniger exemplaar of een elektrische auto aan te schaffen. Wat we hier aan het werk zien, is een omgekeerd individueel schuldmodel – mensen in armoede zijn vaak het grootste slachtoffer van de keuzes die bemiddelde bevolkingsgroepen maken, zowel nationaal als internationaal. In zoverre ze zelf onduurzame handelingen stellen, spelen structurele omstandigheden, zoals een gebrek aan kennis, inkomen en de afhankelijkheid van verouderde woningen op de huurmarkt, een belangrijke rol.

3.3 Ongelijke verdeling van ecologische beleidsmaatregelen

Een derde vorm van ongelijkheid gaat over ongelijke ecologische beleidsmaatregelen. Om te beginnen impliceert de ruimtelijk ongelijke distributie van milieukwaliteit een ongelijke confrontatie met de onvermijdelijke maatregelen van remediëring, zoals in te saneren wijken en historisch vervuilde regio's waar dagelijks (milieu)gezondheids promotie de huiskamer binnendringt. Een nog pertinenter aandachtspunt is de ongelijke distributie van de financiële lasten van ecologisch beleid. Hier wordt het belang van instituties ('institutioneel schuldmodel') nog duidelijker. Goedbedoelde maatregelen vanuit ecologische overwegingen hebben zo onbedoelde sociale neveneffecten. Als de overheid beslist om het tarief voor energie of water op te trekken vanuit het principe 'de vervuiler betaalt', dan dreigen mensen in armoede daar het slachtoffer van te worden tenzij sociale correcties gebeuren. Wie geen isolerende maatregelen kan treffen in zijn woning omdat hij of zij huurder is of onvoldoende financiële middelen heeft, dreigt te worden gestraft wanneer de prijs voor aardgas stijgt. Ook premies van de Vlaamse overheid om te investeren in energiebesparende maatregelen, zoals de installatie van zonnepanelen en isolatie, komen op die manier onvoldoende terecht bij lagere inkomensgroepen (Verbeeck, 2016) en genereren een extra mattheuseffect. Het is bij het ontwikkelen van maatregelen voor klimaatmitigatie en -adaptatie dan ook een kwestie om steeds te balanceren tussen ecologische en sociale doelstellingen.

Verschuiven we de aandacht naar het internationale toneel, dan gaat het bijvoorbeeld om landen die strenge milieunormen invoeren, terwijl andere dat niet (kunnen) doen. Daardoor dreigen fabrieken te reloceren naar landen waar de normen minder streng zijn. Een voorbeeld van een intergenerationele maatregel kan de opslag van nucleair afval zijn. Producenten en bevoegde overheden dienen over een zeer lange termijn, hon-

derden jaren, de concepten én nodige fondsen te verzekeren voor het (in)standhouden van een veilige berging. Het zijn dus instituties (nationale en internationale overheden, maar ook sectoren met ondernemingen) die beleidskeuzes maken met ongelijke gevolgen voor mensen of groepen met een lagere sociaaleconomische status.

3.4 Globale en ongelijke klimaatrisico's als hot topic

Een vierde vorm van ongelijkheid die we willen aanstippen, is de ongelijke verdeling van klimaatrisico's. Klimaatrisico's zitten erg in de actualiteit en combineren de ongelijke verdeling van milieukwaliteit, de ongelijke voetafdruk en de ongelijke lastenverdeling van klimaatbeleid. Ook hier zien we dus hoe de ongelijkheid zich aftekent tussen landen en binnen landen (IPCC, 2018; EEA, 2016). Landen in het Zuiden zijn veel kwetsbaarder voor de impact van de klimaatverandering dan landen in het Noorden. Vaak liggen die landen in droogtegevoelig gebied met gevolgen voor het landbouwsysteem en bij uitbreiding de mondiale voedselproductie, er is het risico op zoetwaterschaarste en verzilting, er komen meer tropische stormen voor, kustzones worden geconfronteerd met een stijgende zeespiegel. Inwoners van Tuvalu hebben door het wegzinken van het land voor het eerst het statuut van klimaatvluchteling gekregen. Het zou wereldwijd een grote impact hebben als zo'n statuut wordt uitgebreid: miljoenen mensen zouden plots een legaal migratiemotief hebben.

Ook dicht bij huis dragen mensen in armoede de ongelijke gevolgen van de klimaatverandering. Zo wonen mensen in armoede vaker in overstromingsgevoelig gebied (Walker & Burningham, 2014) of hebben ze minder financiële middelen om zich te wapenen (*to mitigate*) tegen de klimaatverandering (bijvoorbeeld verhuizen naar hoger gelegen gebied) dan mensen met een hogere sociaaleconomische status. Vanuit een intergenerationeel standpunt ten slotte, zijn het juist andere generaties die de klimaatverandering hebben veroorzaakt en de toekomstige generatie opzadelen met de gevolgen ervan.

Hoewel het hier vooral gaat om geografische ongelijkheid, zien we dat ook hier maatschappelijke structuren ervoor zorgen dat mensen in ongunstig gelegen gebieden onvoldoende middelen hebben om zich tegen de klimaatverandering te wapenen of onvoldoende toegang hebben om te verhuizen naar betere regio's, zowel interlandelijk (denk aan de inperking van migratie) als binnen een land of streek (bv. door een gebrek aan kapitaal). Het *justice* aspect bij klimaatadaptatie oriënteert zich op de distributieve ongelijkheid: het maatschappelijk schuldmodel is hier dus volop van toepassing.

4. Hoe de armoede bestrijden: een sociaalecologisch perspectief

De ecologische kwestie versterkt dus het maatschappelijk schuldmodel omdat tal van maatschappelijke mechanismen maken dat mensen ongelijk zijn blootgesteld aan mi-

lieurisiko's, maar hoe vertaalt zich dat in het denken over armoedebestrijding? We focussen in wat volgt niet op specifieke sociaalecologische oplossingen (projecten, initiatieven, beleidsinterventies) voor concrete armoedeproblemen; wel op hoe armoedebestrijding anders geconceptualiseerd kan en moet worden. De ecologische kwestie stelt om te beginnen de tijdsruimtelijke kaders waarbinnen we armoede bekijken in vraag.

4.1 Armoedebestrijding: een meer globale en intergenerationele kijk

Ten eerste 'globaliseert' het ons perspectief op armoede. Armoede wordt nu dominant nationaal bekeken ('methodologisch nationalisme'), als een sociaal probleem dat het best op nationaal niveau gedefinieerd en gemeten wordt (zo zijn ook de Europese armoedecijfers gebaseerd op het nationaal mediaan inkomen) en ook via een nationaal beleid aangepakt wordt, al is er de voorbije decennia ook steeds meer aandacht voor de sociale beleidsrol van het lokale niveau (Beck, 2005). (Onder meer) de ecologische kwestie maakt van armoede uitdrukkelijk een internationale kwestie, want milieuproblemen zoals klimaatverandering, afval, uitputting van grondstoffen en vervuiling zijn grensoverschrijdende problemen, zowel in oorzaken als gevolgen. Om die aan te pakken, is een debat nodig dat de ongelijke verantwoordelijkheid voor (zie sectie over ongelijke ecologische voetafdruk) en blootstelling aan milieueffecten en -risico's erkent en een globaler bewustzijn en solidariteit mobiliseert.

Binnen het klimaatdebat wordt dat bijvoorbeeld gereflecteerd door de opkomst van het concept 'klimaatrechtvaardigheid' (Roberts & Parks, 2009). Met die term wordt de absolute noodzaak van een radicale vermindering van de uitstoot van broeikasgassen gekoppeld aan de ongelijke verdeling van milieuvoordelen en -risico's ervan (Vandepitte, Vandermoere & Hustinx, 2019). Ook andere concepten en indicatoren, zoals 'ecologische voetafdruk', 'ecologische schuld' en 'eerlijk aarde-aandeel', vertalen het (on)gelijkheids-perspectief in ecologische termen en brengen zo nieuwe en 'geglobaliseerde' concepten en indicatoren binnen in het armoededeбат. Dat neemt niet weg dat ecologische vraagstukken ook lokaal aan de orde blijven. Het globale en het lokale sporen samen – symbolisch benoemd met 'glokalisering' (Huysse, 2014) – en net die meerlagigheid vormt op zich een politieke en bestuurlijke uitdaging in het ontwikkelen van nieuwe 'assemblages' van territorium, macht en rechten (Sassen, 2011). De nationale overheid is niet meer het vanzelfsprekende kader waarbinnen armoede als probleem aangepakt wordt, ook al liggen de belangrijkste instrumenten voor solidariteit en sociale herverdeling nog steeds op het nationale niveau.

Ten tweede benadrukt de ecologische kwestie het intergenerationele karakter van armoede en de nood aan intergenerationele solidariteit. In het eerder vermelde Brunlandt-rapport wordt in de definitie van het concept 'duurzame ontwikkeling' expliciet gewezen op het belang van het afwegen van de behoeften van de huidige generatie met die van toekomstige generaties. Ecologische noties zoals *earth overshoot* geven aan hoe de consumptie van natuurlijke hulpbronnen vandaag de capaciteit van de aarde

om die te hernieuwen kan ondermijnen, zodat er minder overblijft voor komende generaties. Dat principe staat ook in de Belgische Grondwet ingeschreven, in artikel 7bis. Het begrip 'generatiearmoede' en de recente aandacht voor kinderarmoede getuigen weliswaar van aandacht voor de intergenerationale dimensie, wat resulteert in pleidooien om zwaar te investeren in de vroege levensjaren en in scholing om armoede op latere leeftijd te voorkomen, maar nu wordt ook de ongelijkheid en solidariteit met komende generaties sterk in beeld gebracht.

4.2 Het nationale sociale model en de grenzen aan de groei

Als ons begrip van armoede verschuift, heeft dat onvermijdelijk effecten op het sociaal model dat in de 20e eeuw opgebouwd werd om bestaansonzekerheid te bestrijden. Dat model houdt geen rekening met de planetaire grenzen die nu al overschreden worden. Een internationale groep wetenschappers onderbouwde die vaststelling in 2009 in het 'Planetary Boundaries Report' (Rockström, Steffen, Noone e.a., 2009). Daarin gaven ze aan dat de mensheid de 'ecologische veiligheidszones' heeft overschreden. We overbelasten de cruciale planetaire systemen (klimaat, biodiversiteit, oceanen) in die mate dat ze dreigen niet langer een omgeving te kunnen voorzien waarbinnen onze hedendaagse samenleving kan functioneren. Het rapport vermeldt negen grenzen, waaronder oceaanzuivering, het mondiale zoetwatergebruik en chemische vervuiling. Binnen bepaalde grenzen, de zogenaamde *safe operating zone*, kan de mensheid zich verder ontwikkelen (zie ook Block en Paredis in dit Jaarboek). Het overschrijden van de grenzen kan leiden tot plotse en onomkeerbare veranderingen in het leefmilieu. In januari 2015 verscheen in *Science* een update van het rapport (Steffen, Richardson, Rockström e.a., 2015). We hebben als gevolg van menselijke activiteiten vier planetaire grenzen overschreden: de biochemische cycli (fosfaat en stikstof), wijziging in landgebruik (bijvoorbeeld ontbossing), klimaatverandering en verlies aan integriteit van de biosfeer (biodiversiteitsverlies en het uitsterven van soorten). De laatste twee duiden de wetenschappers aan als 'kerngrenzen': als we die blijvend overschrijden, komen we in een ander, onbekend tijdperk terecht.

Het sociaal beleid van de welvaartsstaat is gebaseerd op een economisch groeiemodel dat dus erg hoge ecologische kosten genereert en die – waar niet gehinderd door afspraken en regels – afwentelt op populaties buiten de nationale grenzen, precare groepen binnen de nationale grenzen en toekomstige generaties. Het is dus niet verantwoord om sociale rechtvaardigheid louter als een nationale kwestie te blijven beschouwen in zulke situaties van afwenteling (Fraser, 2009). In dat perspectief kunnen we de ecologische kosten van ons sociaaleconomisch model die verbonden zijn met het overschrijden van planetaire grenzen al te gemakkelijk blijven verplaatsen naar andere delen van de wereld. Bijvoorbeeld door ons afval te dumpen in de derde wereld, China te blijven gebruiken als goedkope fabrieksvloer en grondstoffen voor onze Westerse consumptie te baseren op vervuilende mijnbouw elders in de wereld, al zijn er uiteraard ook milieueffecten, zoals klimaatverandering, die zich alom laten voelen en waaraan ook de meer bemiddelde groepen niet ontsnappen.

De ecologische kosten van het economisch model dat de Westerse nationale welvaartsstaten schraagt, blijven al te vaak buiten beeld omdat de meest gebruikte instrumenten om sociaaleconomische ontwikkeling te meten gericht zijn op economische groei, ecologische kosten niet in rekening brengen en functioneren binnen landsgrenzen. Voor een herijking van het huidige Westerse sociaaleconomisch model zijn nieuwe meetinstrumenten nodig, die toestaan om de ongelijke sociaalruimtelijke verdeling van de sociale en ecologische kosten in rekening te brengen bij sociaaleconomische ontwikkeling en beleid. Een nieuw begrip als *environmental flows*, in aanvulling van territoriaal gebaseerde termen als 'aantasting' en 'uitputting', kan daarbij inspireren vanuit de milieusfeer (Mol & Spaargaren, 2006): het uitdrukkelijk benoemen en traceerbaar maken van (grensoverschrijdende) materiële en energiestromen voor accounting en regulering, vanaf het moment van ontginning over de productie naar het afvoeren of verwijderen. Het begrip weerspiegelt de wereldwijde sociaalruimtelijke ongelijke verdeling van sociale en ecologische kosten en baten (Roberts & Parks, 2009). Wat deze benadering tegelijk aantoon, is dat achter de 'ecomodernistische' strategie om Westerse nationale economieën te dematerialiseren, om dus meer waarde te produceren met minder materiële hulpbronnen, een geografische verschuiving van energie- en materiaalintensieve productie schuil kan gaan. Via een geliberaliseerd systeem van internationale handel verschuiven we de milieukosten van ons consumptiepatroon buiten onze nationale grenzen.

De vraag dringt zich dus op hoe een ecologisch duurzame welvaartsstaat ontwikkeld kan worden, wetende dat in de huidige welvaartsstaat economische groei de basis is voor sociaal beleid. Wat dus met ons sociaal model, gelet op de 'grenzen aan de groei'? Moeten we van een sociaal model naar een sociaalecologisch model evolueren, en wat is dat dan? Is het niet nodig om zo veel mogelijk elementen van dat model te hertekenen zodat ze ook kunnen functioneren zonder de huidige, ecologisch destructieve groei?

Essentieel hier is te onderkennen dat een duurzaamheidsdiscussie onvermijdelijk ook een ongelijkheidsdiscussie blijft. Ook het Brundtland-rapport en Agenda 21 zagen al geen oplossing denkbaar van de ecologische kwestie zonder inter- en intragenerationele sociale solidariteit. Holden, Linnerud en Banister (2014) herbevestigen het promoten van inter- en intragenerationele billijkheid als primaire dimensie van duurzame ontwikkeling in een kritische herlezing van 'Our common future' voor internationale vergelijking.

4.3 Collectieve dilemma's en ecologisch burgerschap

Welvaartsstaten zijn opgezet als collectieve systemen om burgers te beschermen tegen ongelijk verdeelde sociale risico's in een kapitalistische samenleving (Garland, 2016). Wat in de transitie naar een ecologisch duurzame welvaartsstaat best gegarandeerd blijft, is het collectieve karakter van de bescherming. Dat vereist dat een sociaalecologisch model een zaak wordt van democratisch genomen collectieve keuzes. Dat sluit goed aan bij de milieusociologische en publiekeconomische visie van milieuvraagstukken als collectieve dilemma's, waarvan de oplossing in collectieve baten resulteert die uiteindelijk ook samenvallen met individuele baten. Een dergelijke aanpak vermijdt een

culpabiliserende benadering waarin individuen op hun individuele attitudes en gedrag aangesproken worden, los van de maatschappelijke context waarin ze keuzes maken.

De huidige tendens naar individuele metingen van milieukwaliteit, zoals met allerlei nieuwe meettoestellen en apps, gaat ongewild mee in een individualiserende benadering waarin mensen zich afvragen hoe zij zich persoonlijk kunnen wapenen tegen milieurisico's. Uit onderzoek blijkt ten andere ook een actie-cognitiekloof te bestaan, goed bedoeld informeren en opvoeden ten spijt. Cognities en attitudes sporen niet zomaar met gedrag. Bovendien is het vaak zo dat, hoe relevanter een gedragsvorm is in termen van het beperken van de milieu-impact, hoe minder afhankelijk die lijkt te zijn van attitudes (Stern, 2000). Dat alles leidt tot een pleidooi om regulering positief te bekijken, niet als een inperking van individuele vrijheid, maar als een instrument dat vrijheid ondersteunt omdat het beter diverse belangen, zeker die van kwetsbare groepen, en delen van ons ecosysteem beschermt en dus tot maatschappelijk positievere keuzes kan leiden. Bij die discussie hoort ook het belang van *foundational economics*, waarin veeleer dan het aanmoedigen van privéconsumptie door middel van economische groei het de taak van de overheid is om basisinfrastructuren te voorzien, zoals zorg en onderwijs, die iedereen nodig heeft om goed te leven.

Een andere insteek in het debat over het herijken van ons sociaal model vinden we in de literatuur over ecologisch burgerschap. De innovatie van het sociaal model van de welvaartsstaat tegenover oudere vormen van sociaal beleid ligt in wat Marshall (1950/2009) sociaal burgerschap noemt. Het is dan ook interessant om dat te kruisen met nieuwere inzichten over burgerschap vanuit ecologisch perspectief. Hier treffen we twee stromingen aan: milieuburgerschap en ecologisch burgerschap. Ten eerste is er 'milieuburgerschap', dat pleit voor een uitbreiding van burgerrechten naar rechten die met het milieu gerelateerd zijn (bv. het recht op propere lucht, het recht op een gezond leefmilieu zoals verwoord in artikel 23 van de Belgische Grondwet). Het probleem is echter dat dit perspectief te weinig rekening houdt met het feit dat ecologische problemen zoals klimaatverandering internationaal zijn en dus niet zomaar binnen nationale rechtenkaders op te vangen zijn, en zelfs dat blijkt al moeilijk.

Traditioneel richt overheidsbeleid zich vooral op de publieke sfeer, terwijl de private sfeer vooral als een plek van individuele vrijheid wordt gezien. Op regulering van die private vrijheid kan vaak hevig gereageerd worden. Private keuzes kunnen echter publieke gevolgen veroorzaken. Keuzes zoals vleesconsumptie of het vliegtuig nemen, dragen bij aan ecologische problemen zoals ontbossing of klimaatverandering. Dat betekent daarom niet dat we ecologische problemen moeten herleiden tot de private dimensie. Wel staat vast dat ze een strikt onderscheid tussen de publieke en private sfeer doorbreken. Het is tegen die achtergrond dat Dobson (2003) 'ecologisch burgerschap' voorstelt, daarbij vertrekkend vanuit de observatie dat de beschikbare biofysische capaciteit van de aarde erg ongelijk verdeeld is. Welgestelde delen van de wereldbevolking hebben een veel grotere (en onduurzame) voetafdruk en nemen biofysische capaciteit af van het andere, minder welgestelde deel van de wereldbevolking. De 'ecologische burger' heeft daarom volgens Dobson de plicht om de individuele en collectieve voet-

afdruk te verminderen tot een duurzaam niveau, ook als het gaat om beslissingen die iemand in de private sfeer maakt, zoals voedselconsumptie en mobiliteitsgedrag. Omdat die plicht een kwestie van rechtvaardigheid is, staat er niets tegenover.

De nadruk op de (ook) individuele plicht uit solidaire overwegingen in de theorie over ecologisch burgerschap lijkt echter te botsen met de eerder vermelde visie van milieuvraagstukken als collectieve dilemma's. De mogelijkheden van individuele burgers om duurzaam te handelen, worden vaak sterk beperkt door de ongelijke toegang tot de mogelijkheid tot ecologisch handelen, hun wederzijdse afhankelijkheid en de maatschappelijke (infra)structuren. Wat dit eerste betreft, kunnen we denken aan (de mogelijkheid van) het aankopen van biologisch geproduceerde voeding, een energiezuinige woning, *fair fashion* of een elektrische wagen. Er bestaat bovendien een duidelijke relatie tussen economisch kapitaal en ecologisch handelen, waardoor ecologisch handelen bestaande sociale ongelijkheden verder versterkt. Een ecologische levensstijl lijkt vaak voorbehouden aan een bevoorrechte klasse, waardoor duurzaam leven een privilege wordt. Waar de elite zich traditioneel onderscheidde door economisch kapitaal, zien we nu een evolutie naar een eco-elite die zich onderscheidt via duurzaamheidskapitaal (McClintock, 2018). Duurzaamheidskapitaal kan worden begrepen als een uiting van status door bijvoorbeeld ethisch consumptiegedrag. Deze nieuwe elite kan zich bovendien doorgaans beter beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering en vervuiling terwijl armere lagen van de bevolking kwetsbaarder zijn voor die gevolgen (droogte, overstroming, mislukte oogsten, energiearmoede). Hier is de cirkel weer rond naar het startpunt van deze inleidende bijdrage: de uitbreiding van de dimensies van armoede.

Het is dus ook vanuit het standpunt van het behoud van de egalitaire welvaartsstaat-traditie beter om de ecologische kwestie op te vatten als een collectieve verantwoordelijkheid (eerder dan een optelsom van individuele voetafdrukken) die via democratisch besliste structurele veranderingen aangepakt moet worden. Dat versterkt de benadering van milieuvraagstukken die opgelost moeten worden als collectieve (of sociale) dilemma's en de meerwaarde van nieuw opkomende concepten en initiatieven van *commons*, zoals *land trusts* en coöperatieven. Duurzaamheid is dan geen 'koopwaar', maar een publiek en/of gedeeld goed. De verwijzing naar democratische besluitvorming licht nog een andere zwakte in de theorie van ecologisch burgerschap op, namelijk dat er een geïnstitutionaliseerde politieke ruimte moet zijn om dergelijke beslissingen te nemen. Ondanks de gerechtvaardigde kritiek op de grensoverschrijdende aard van de ecologische problematiek (die tegelijkertijd erg lokaal kan zijn), zullen we – gezien de politieke ruimte sterk nationaal georganiseerd is – niet rond nationale politieke instituties heen kunnen.

5. Conclusie

In dit hoofdstuk brachten we inzichten uit de armoede- en milieusociologie samen om te verkennen of en hoe de transitie naar een (ecologisch) duurzamere samenleving sociaal inclusief kan zijn. We gingen na hoe de 'ecologische kwestie' en de studie ervan

in de milieusociologie het denken over armoede en ongelijkheid uitdaagt. Vertrekkende van de klassieke zes armoedemodellen ontwikkelden we een sociaalecologisch denk-kader rond armoede en armoedebestrijding. We stelden vast dat de ecologische kwestie het maatschappelijk schuldmodel versterkt. Allerlei structurele maatschappelijke me-
chanismen maken dat mensen ongelijk zijn blootgesteld aan milieurisico's, maar er ook niet in dezelfde mate verantwoordelijk voor zijn.

Die vaststelling heeft stevige implicaties voor het denken over armoedebestrijding en (nationale) welvaartsstaten. Ten eerste stelt de ecologische kwestie de tijdsruimtelijke kaders waarbinnen we armoede bekijken in vraag. De ecologische kwestie dwingt ons ertoe om armoede nu meer vanuit een globaal en intergenerationeel perspectief te benaderen. Ten tweede werpt de ecologische kwestie de vraag op hoe welvaartsstaten ecologisch duurzaam kunnen worden. De economische groei die al decennialang als basis dient voor het sociaal beleid creëert ecologische kosten. Die ecologische kosten worden vaak afgewenteld op populaties buiten de nationale grenzen, preciaire groepen binnen de nationale grenzen en toekomstige generaties. Ten derde, helemaal in lijn met de manier waarop de welvaartsstaat een collectief systeem is om burgers te bescher-
men tegen ongelijk verdeelde sociale risico's, kan de ecologische kwestie pas effectief aangepakt worden door te streven naar collectieve oplossingen. Duurzaamheid is niet louter een optelsom van individuele voetafdrukken, maar een collectieve verantwoor-
delijkheid die via democratisch besliste structurele veranderingen opgenomen moet worden.

Bibliografie

- Beck, U. (2005). Inequality and recognition: Pan-European social conflicts and their political dynamic. In: A. Giddens & P. Diamond (eds.), *The new egalitarianism* (pp. 120-142). Polity.
- Braubach, M. & Fairburn, J. (2010). Social inequities in environmental risks associated with housing and residential location – A review of evidence. *European Journal of Public Health*, 20(1), 36-42.
- Burger, J. & Gochfeld, M. (2011). Conceptual environmental justice model for evaluating chemical pathways of exposure in low-income, minority, native American, and other unique exposure populations. *American Journal of Public Health*, 101(1), S64-73.
- Clougherty, J.E. & Levy, J.I. (2018). Psychosocial and chemical stressors. In: C. Rider & J. Simmons (eds.), *Chemical mixtures and combined chemical and nonchemical stressors* (pp. 493-514). Cham: Springer.
- Currid-Halkett, E. (2017). *The sum of small things: A theory of the aspirational class*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Dobson, A. (2003). *Citizenship and the environment*. Oxford: Oxford University Press.
- EEA (2016). *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016 – Key findings*. European Environment Agency.
- EEA (2018). *Unequal exposure and unequal impacts: social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe*. Copenhagen: European Environmental Agency.
- Fraser, N. (2009). *Scales of justice: Reimagining political space in a globalizing world*. New York: Columbia University Press.
- Garland, D. (2016). *The welfare state: A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.

- Happaerts, S. (2014). Duurzame ontwikkeling: een omstreden begrip in beleid en praktijk. In: D. Dierckx, J. Coene & P. Raeymaeckers (red.), *Jaarboek Armoede en sociale uitsluiting 2014* (pp. 167-179). Leuven/Den Haag: Acco.
- Holden, E., Linnerud, K. & Banister, D. (2014). Sustainable development: Our Common Future revisited. *Global Environmental Change*, 26, 130-139.
- Huyse, L. (2014). *De democratie voorbij*. Leuven/Amersfoort: Van Halewijck.
- IPCC (2018). *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Geraadpleegd via: <https://www.ipcc.ch/sr15/>
- Kesteloot, C. & Meys, S. (2008). *Atlas achtergestelde buurten Vlaanderen & Brussel*. Leuven: ISEG KU Leuven.
- Latour, B. (2017). *Down to earth: Politics in the new climatic regime*. Bristol: Polity Press.
- Lejeune, Z., Xhignesse, G., Kryvobokov, K. & Teller, J. (2016). Housing quality as environmental inequality: The case of Wallonia, Belgium. *Journal of Housing and the Built Environment*, 31, 495-512.
- Lidskog, R., Mol, A.P.J. & Oosterveer, P. (2015). Towards a global environmental sociology? Legacies, trends and future directions. *Current Sociology*, 63(3), 339-368.
- Lin, D., Hanscom, L., Murthy, A., Galli, A., Evans, M., Neill, E., Mancini, M. S., Martindill, J. e.a. (2018). Ecological footprint accounting for countries: Updates and results of the national footprint accounts, 2012-2018. *Resources*, 7(3), 58.
- Marshall, T. H. (1950/2009). Citizenship and social class. In: J. Manza & M. Sauder (eds.), *Inequality and society* (pp. 148-154). New York: W.W. Norton and Co.
- Marynissen, R., Poppe, E. & Van Hove, E. (1987). *Kansarmoede in de grootstad Antwerpen, deel 1, De Kwaliteit van het wonen*. Koning Boudewijnstichting.
- McClintock, N. (2018). Cultivating (a) sustainability capital: Urban agriculture, ecogentrification, and the uneven valorization of social reproduction. *Annals of the American Association of Geographers*, 108, 579-590.
- Mol, A. & Spaargaren, G. (2006). Toward a sociology of environmental flows. In: G. Spaargaren, A.P.J. Mol, F.H. Buttel, *Governing environmental flows: Global challenges to social theory* (pp. 39-82). Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Roberts, J.T. & Parks, B.C. (2009). Ecologically unequal exchange, ecological debt, and climate justice. *International Journal of Comparative Sociology*, 50, 385-409.
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin, F.S., Lambin, E.F., Lenton, T.M., Scheffer, M. e.a. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature*, 461, 472-475.
- Rothstein, M.A., Harrell, H.L. & Marchant, G.E. (2017). Transgenerational epigenetics and environmental justice. *Environmental Epigenetics*, 3(3), 1-12.
- Sassen, S. (2006). *Territory, authority, rights. From medieval to global assemblages*. Princeton: Princeton University Press.
- Steffen, W., Richardson, K., Rockström, J., Cornell, S.E., Fetzer, I., Bennett, E.M., Biggs, R., Carpenter, S.R. e.a. (2015). Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*, 347(6223), 1259855.
- Stern, C. (2000). Toward a coherent theory of environmentally significant behavior. *Journal of Social Issues*, 56(3), 407-424.
- UN-SDG (2015). *Transforming our world. The 2030 Agenda for Sustainable Development*.
- Vandepitte, E., Vandermoere, F. & Hustinx, L. (2019). Civil anarchizing for the common good: culturally patterned politics of legitimacy in the climate justice movement. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Non-Profit Organizations*, 30(2), 327-341.
- Verbeeck, G. (2016). *Financiële steun voor investeringen in energie. Verdelingsanalyse van REG-premies en belastingvoordelen*. Leuven: Steunpunt Wonen.

- Vranken, J. (2006). Inleiding. In: J. Vranken, K. De Boyser & D. Dierckx (red.). *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2006*. Leuven/Voorburg: Acco.
- Walker, G. (2009). Beyond distribution and proximity: Exploring the multiple spatialities of environmental justice. *Antipode*, 41(4), 614-636.
- Walker, G. & Burningham, K. (2014). Flood risk, vulnerability and environmental justice: Evidence and evaluation of inequality in a UK context. *Critical Social Policy*, 31(2), 216-240.
- WCED (1987). *Our Common Future*. World Commission on Environment and Development. Oxford: Oxford University Press.

Leeswijzer

In deze editie van het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting zetten we het thema duurzaamheid en armoede in de kijker, onder de toepasselijke titel 'naar een duurzame armoedebestrijding'. Een invalshoek binnen dat thema is de onderlinge verwevenheid van *people*, *planet* en *profit/prosperity*. Daaronder vallen bijdragen die eerder focus- sen op de klimaat- en milieuproblematiek en de gevolgen voor mensen in armoede, of op het streven naar een duurzamere economie. Een andere focus van het thema is 'duurzame armoedebestrijding': hoe kan armoede op een duurzame manier worden tegengegaan? In deze leeswijzer stellen we de verschillende hoofdstukken kort voor, als trigger om meer te lezen.

Een eerste hoofdstuk sluit nauw aan bij de inleiding van dit Jaarboek, waarin we beschre- ven hoe armoede en sociale ongelijkheid samenhangen met het 'duurzaamheidsverhaal' en waarin we een pleidooi hielden om op zoek te gaan naar collectieve oplossingen. *Thomas Block en Erik Paredis* bevestigen dat in duurzaamheidsvraagstukken ecologische uitdagingen onlosmakelijk verbonden zijn met sociale uitdagingen. Bovendien kennen ze een uitgesproken politiek karakter. De vraag is namelijk welke maatschappelijke keuzes er gemaakt worden en wie daarover beslist. Omdat het concept 'duurzame ontwikkeling' nog altijd een vaag begrip is, zijn er ook verschillende strategieën moge- lijk. Zo kan een samenleving vasthouden aan het *business as usual*-scenario, vanuit de overtuiging dat duurzame ontwikkeling kan worden bereikt binnen de bestaande politieke structuren en economische groeimodellen. Of een samenleving kan streven naar fundamentele verandering, vanuit de visie dat de sociaalecologische problematiek geworteld is in de bestaande machts- en economische structuren. Door de veelheid aan discoursen en interpretaties is er sprake van belangenconflicten, machtsstrijd en weer- stand. Objectief juiste antwoorden zijn er niet, het is dan ook belangrijk om te erkennen welke/wiens bezorgdheden en belangen wel en niet worden meegenomen.

Ongelijke inkomens en consumptie

Een voorbeeld van een duurzaamheidsvraagstuk zou kunnen zijn: hoe ziet een degelijk en duurzaam belastingstelsel eruit? Volgens *Karl Pauwels* moet zo'n systeem aan een aantal voorwaarden voldoen: het moet zo eenvoudig mogelijk worden gehouden, het moet rechtvaardig zijn, de kost moet zo laag mogelijk zijn, er moet worden voorkomen dat belastingen worden afgewenteld, het moet flexibel zijn, het mag zo weinig moge- lijk verstorende effecten hebben en het moet voldoende inkomsten genereren voor de overheid. Pauwels bekijkt aan de hand van sociale rechtvaardigheidstheorieën wat er precies bedoeld wordt met een 'rechtvaardig belastingstelsel'. Uit die theorieën kun- nen verschillende belastingbeginselen worden afgeleid. Het draagkrachtbeginsel is een

van de belangrijkste beginselen voor een rechtvaardige belasting. Voor Pauwels blijft het best als richtsnoer overeind voor de inkomstenbelasting.

Laure-lise Robben en Wim Van Lancker vatten enkele belangrijke resultaten samen van hun onderzoek naar de 'lage middenklasse', een groep die 'te rijk is om arm te zijn, maar te arm is om de comfortabele levensstandaard van de 'echte' middenklasse aan te houden'. Op basis van hun analyse behoort 18% van de Belgische bevolking tot die lage middenklasse. Qua profiel gaat het om een groep die zowel is vergrijsd als verdund. Het gaat hoofdzakelijk om laaggeschoolden en de meerderheid heeft de Belgische nationaliteit. Robben en Van Lancker bekijken de levensstandaard van de lage middenklasse, in termen van woningbezit, materiële deprivatie en hun mogelijkheid om de eindjes aan elkaar te knopen, en de levensloopgebeurtenissen die aanleiding geven tot het verbeteren of verslechteren van hun inkomenssituatie. Het blijkt namelijk om een mobiele groep te gaan: slechts 10% van de huishoudens in de lage middenklasse behoort gedurende vier jaar tot die inkomensklasse. Hoewel de lage middenklasse deels lijkt op de groep van mensen in armoede, is een belangrijk verschil het feit dat mensen in armoede veel minder mobiel zijn, en dat armoede dus een 'duurzamer' karakter heeft.

Per jaar stoten de Belgische gezinnen gemiddeld 9,5 ton CO₂-equivalente broeikasgassen uit per persoon. Hogere inkomensgroepen dragen nochtans meer bij aan de uitstoot van broeikasgassen dan de laagste inkomensgroepen, zo besluiten *Petra Zsuzsa Lévy, Josefine Vanhille, Gertjan Cooreman, Jean-Maurice Frère, Gerlinde Verbist* en *Tim Goedemé*. De consumptie van de rijkste 10% hangt samen met dubbel zoveel uitstoot als de consumptie van de armste 10%. Een nuance is dat per uitgegeven euro, het consumptiepatroon in de lagere inkomensdecilen gepaard gaat met meer broeikasgasuitstoot dan in de hogere decilen. Dat is het gevolg van het gewicht van de categorieën 'energie en huisvesting' en 'voeding' in de totale uitstoot. Die consumptie categorieën wegen onderaan in de inkomensverdeling zwaar door in het gezinsbudget en zijn bovendien erg CO₂-intensief. Voor het beleid is die vaststelling relevant: het belasten van uitstoot zonder meer zal armere groepen proportioneel sterker treffen dan rijkere groepen. Er is daarom meer onderzoek nodig naar ecosociale beleidsmaatregelen, die zowel milieu- als sociale doelstellingen nastreven.

De grote rol van de consumptie categorie 'energie en huisvesting' in de uitstoot van lage inkomensgezinnen doet vragen rijzen naar de toegang van lage inkomensgroepen tot duurzaam wonen (in de betekenis van energiezuinige en kwaliteitsvolle woningen). *Griet Verbeeck, Lieve Vanderstraeten* en *Kristof Heylen* onderzoeken die materie op basis van de Woonsurvey van het Steunpunt Wonen. Financieel kwetsbare huishoudens blijken minder vaak te wonen in woningen met duurzaamheidsmaatregelen (isolierend glas; dak-, muur-, of vloerisolatie; een energiezuinige ketel of hernieuwbare energie) dan de rest van Vlaamse huishoudens. Hoewel het aandeel arme en lage middenklasse huishoudens in een duurzame woning de voorbije vijf jaar sterk gestegen is, is het aandeel kwetsbare huishoudens dat woont in een niet-duurzame woning in 2018 nog steeds dubbel zo hoog als bij de rest van Vlaamse huishoudens. Bovendien verkeert een aanzienlijk deel van die niet-duurzame woningen in een slechte fysieke staat. De au-

teurs stellen ook vast dat het wonen in een duurzame woning (ten opzichte van wonen in een 'redelijk duurzame woning') het risico op betaalbaarheidsproblemen vergroot. Ze bespreken enkele beloftevolle initiatieven gericht op het energetisch verduurzamen van woningen.

Ongelijke gezondheid

Dat de omgeving, de sociale status en de levensstijl een impact kunnen hebben op de gezondheid, is algemeen bekend. Minder bekend is dat die invloed al zeer vroeg in het leven start, namelijk al voor de geboorte. *Dries Martens en Tim Nawrot* bestudeerden het menselijk verouderingsproces. Een van de processen die daarin een belangrijke rol spelen, is het verkorten van de telomeren, de uiteindes van onze chromosomen. De beginlengte van die telomeren verschilt echter al tussen personen bij de geboorte. Ze wordt beïnvloed door omgevings- en leefstijlfactoren van de ouders. Pasgeborenen van moeders die zwaarlijvig waren voor de zwangerschap, die een verhoogde blootstelling hadden aan fijnstof tijdens de zwangerschap en pasgeboren jongens van moeders met een lage socio-economische achtergrond blijken kortere telomeren te hebben. Die kortere telomeren worden in verband gebracht met de kans op het ontwikkelen van ziektes later in het leven en hangen ook samen met de levensverwachting. Het onderzoek toont niet alleen het belang aan van een beleid gericht op een gezonde leefomgeving en levensstijl, maar ook van een beleid gericht op het bestrijden van armoede.

Aan allerlei consumptieproducten worden talrijke chemicaliën toegevoegd, die terecht komen in ons leefmilieu en ons lichaam. Een aantal stoffen heeft een hormoonverstorende werking, wat kan leiden tot gezondheidsklachten of ziektes. *Bert Morrens, Ann Colles, Dries Coertjens en Liesbeth Bruckers* onderzoeken de blootstelling aan drie verschillende soorten ftalaten op basis van de humane biomonitoring data van 200 jongeren, verzameld via het Steunpunt Milieu en Gezondheid in 2013-2014. Hoe lager het gezinsinkomen, het opleidingsniveau van de moeder of de onderwijsvorm van de jongere, hoe hoger de gehalten aan ftalaten in de urine van de jongeren. De gevonden sociale ongelijkheid in blootstelling kan verklaard worden door consumptiepatronen en de binnenhuiskwaliteit. Bij jongeren die behoren tot de laagste sociaaleconomische positie heeft meer dan een op de drie een combinatie van verschillende risicofactoren; bij jongeren die behoren tot de hoogste sociaaleconomische positie is dat maar bij een op de vijf jongeren het geval. De auteurs pleiten ervoor om de risicofactoren van blootstelling aan chemische stoffen niet te eenzijdig te benaderen als individuele of bewuste keuzes.

In een volgend hoofdstuk stellen *Rita Baeten, Slavina Spasova en Bart Vanhercke* de ongelijke toegang tot gezondheidszorg in de Europese Unie centraal. In 2017 had gemiddeld 1,7% van de bevolking in de EU onvervulde behoeften inzake gezondheidszorg, door de kostprijs, de afstand of de wachttijd. Er bestaan echter grote verschillen tussen en binnen de lidstaten. Zo hebben verschillende lidstaten zware gevolgen van de financieel-economische crisis moeten dragen. Bepaalde groepen, zoals lage-inkomensgezinnen,

werklozen en gepensioneerden, alleenstaanden en specifieke groepen als de Roma, ervaren de grootste obstakels inzake toegang tot gezondheidszorg. De auteurs onderzoeken welke factoren in verband gebracht kunnen worden met die ongelijke toegang, zoals onderfinanciering, dekkingsgraad van de bevolking en het tekort aan zorgverleners. Tot slot bekijken ze enkele hervormingen van gezondheidssystemen voor een betere toegang.

Een duurzame economie

Een duurzame samenleving vereist een duurzame economie. Een mogelijke uitingsvorm daarvan is een circulaire economie. *Karine Van Doorselaer* en *Jill Coene* leggen de principes van dat economisch model uit. Producten, onderdelen en materialen worden daarbij in de kringloop gehouden en hergebruikt. Composteren en recycleren zijn slechts de laatste opties: de circulaire economie streeft zoveel mogelijk naar het in omloop houden van producten via hergebruik, herstel en onderhoud. In tweede instantie moeten zoveel mogelijk grondstoffen worden gerecupereerd. Ook nieuwe businessmodellen, zoals de 'deeleconomie', passen in de circulaire economie. De shift naar een circulaire economie kan impact uitoefenen op economisch, ecologisch en sociaal vlak, maar vereist actie van allerlei actoren, gaande van overheid en bedrijven tot individuele consumenten. De sociale impact is nog onvoldoende onderzocht. Van Doorselaer en Coene stellen daarom de vraag wat de circulaire economie kan betekenen voor de consumptiemogelijkheden van mensen in armoede. Ze bekijken een aantal opties waarlangs mensen in armoede goedkoper maar toch kwaliteitsvol kunnen consumeren en bespreken ook de drempels die daarmee gepaard gaan.

Een tweede mogelijke uitingsvorm van een duurzame economie is een economie die tewerkstellingskansen biedt aan mensen die anders in de marge blijven staan, zoals laaggeschoolden, mensen met een handicap of personen van vreemde herkomst. Die groepen laten namelijk hoge armoederisico's optekenen. *Bea Cantillon*, *Jill Coene* en *Sarah Marchal* nemen de 'sociale inschakelingseconomie' in Vlaanderen onder de loep. Die stelt ongeveer 26.000 mensen te werk, maar de noden zijn groot: een aanzienlijk aantal personen kreeg van VDAB het statuut 'rechthebbende op collectief maatwerk', maar wacht nog op een job. Het aantal arbeidsplaatsen is echter beperkt. Toch zou het voor de overheid lonen om te investeren in jobs in de sociale economie. De auteurs berekenden de financiële kosten en baten voor de overheid van een job in het collectief maatwerk. Hoewel de terugverdieneffecten variëren naargelang het type doelgroepwerknemer, zijn er zeker ook baten voor de werknemer zelf (die een inkomen verwerft boven de armoedegrens) en voor de samenleving als geheel. Wel geniet de federale overheid van de besparingen op de werkloosheidsuitkeringen terwijl de Vlaamse overheid de kosten draagt. Om de gewesten aan te moedigen meer te investeren in de sociale economie zou een evenwichtigere verdeling van de lasten en de lusten nuttig kunnen zijn. Maar Vlaanderen moet daar niet op wachten om de mensen die nu recht hebben op maatwerk de kansen te geven die ze verdienen.

Aansluitend belichten *Liesbeth Naessens, Wouter Wanzele* en *Wouter Verheyen* de arbeid die verricht wordt in een detentiecontext. Na een analyse van de huidige regelgeving op basis van de Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden, beschrijven de auteurs de toestand in de praktijk. Daaruit blijkt onder meer dat het aanbod aan gevangenisarbeid te klein is in vergelijking met de vraag naar werk in de gevangenissen, dat de vergoeding bijzonder laag is en dat gevangenisarbeid is uitgesloten van de sociale zekerheid. De auteurs bespreken vervolgens het Good Lives Model, een rehabilitatiemodel voor mensen die strafbare feiten hebben gepleegd met hervalpreventie als doel. Het model vertrekt vanuit een mensenrechtenbenadering en menselijke waardigheid en focust op het welzijn van de gedetineerde. Het hoofdstuk bekijkt gevangenisarbeid door de conceptuele lens van het Good Lives Model.

Duurzaam armoede bestrijden

Het merendeel van de bevolking blijkt zijn perceptie van armoede te vormen via de media. In negatieve zin kunnen media stereotypen en vooroordelen over armoede in stand houden; in positieve zin kunnen ze de publieke opinie sensibiliseren en een maatschappelijk draagvlak voor armoedebestrijding creëren. Dat laatste is belangrijk in het licht van duurzame armoedebestrijding: een maatschappelijk draagvlak schept op lange termijn kansen om de situatie ten gronde te veranderen. *Koen Panis, Alexander Dhoest* en *Steve Paulussen* schreven een bijdrage over de mediarepresentatie van mensen in armoede, meer bepaald op de openbare televisiezender VRT. Op basis van een kwalitatieve inhoudsanalyse van VRT-programma's, aangevuld met focusgroepsgesprekken, stellen de auteurs vast dat armoede vrij weinig wordt aangekaart. Soms wordt over mensen in armoede gepraat, maar komen ze zelf weinig aan bod. Wel brengt de VRT een grote diversiteit van armoede naar voren (bijvoorbeeld financiële maar ook sociale en psychologische aspecten, verschillende vormen als kinderarmoede of dakloosheid). Toch ligt de focus meer op individuen dan op structuren en contexten, waardoor maatschappelijke structuren en ongelijkheid grotendeels buiten beeld blijven.

Ook sportpraktijken kunnen een hefboom zijn om mensen in armoede een stem te geven. Vanuit de vaststelling dat jongeren in armoede minder aan sport doen en de verschillende drempels die daaraan ten grondslag liggen, onderzoekt *Zeno Nols* de rol van sociaal-sportieve praktijken gericht op jongeren in armoede. Volgens Nols moeten sportpraktijken jongeren in armoede niet alleen bereiken en behouden, maar moet ook kritisch worden nagegaan wat de rol van sport is in het leven van mensen in armoede en ten aanzien van de structurele problemen waarmee ze worden geconfronteerd. Hij bestudeerde zes sociaal-sportieve praktijken die vanuit een sociaalpedagogische visie een expliciet sociale rol opnemen binnen wijken met veel armoede. Ze blijken aan te leunen bij verschillende waarden vanuit de kritische pedagogie van Paulo Freire. Meer bepaald proberen de praktijken in te spelen op de leefwereld van jongeren, een vertrouwensrelatie op te bouwen en in te zetten op identiteitsontwikkeling. Ze werken op een

empowerende manier, stimuleren reflectie en bouwen bruggen met de context van de jongeren.

Willen we armoede op een duurzame manier bestrijden, dan moeten we mensen in armoede bovendien ook een stem geven in het beleid en hen ondersteunen in hun strijd voor sociale rechtvaardigheid. *Katrien Boone, Griet Roets en Rudi Roose* vertrekken in hun hoofdstuk van de premisse dat mensen in armoede zich in een maatschappelijk ondergeschikte positie bevinden, waardoor het voor hen niet evident is om te reflecteren over de structurele oorzaken van hun armoedesituatie en om de maatschappelijke strijd tegen armoede op de voorgrond te plaatsen. Mensen in armoede ontwikkelen namelijk 'een cultuur van het zwijgen'. Op basis van de theorie van Paulo Freire en empirisch onderzoek in de periode 2013-2018 bij de verenigingen waar armen het woord nemen, onderzoeken de auteurs de potentiële rol die sociaal werkers kunnen opnemen om die machteloosheid en cultuur van het zwijgen te doorbreken.

Tot slot: bijdragen vanuit het werkveld

In een eerste hoofdstuk bespreekt het interfederaal *Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting* enkele elementen en reflecties uit het overleg over duurzaamheid en armoede dat het organiseerde met mensen in armoede, hun verenigingen en diverse andere actoren naar aanleiding van het nieuwe Tweejaarlijkse Verslag. De duurzame ontwikkelingsdoelstellingen fungeerden in dit overleg als kader. Er werd bijvoorbeeld ingegaan op bestaande ongelijkheden inzake natuur, vervuiling, energie, water, duurzame consumptie, gezondheidszorg, werk en mobiliteit. Het Steunpunt formuleert in dit hoofdstuk enkele beleidsaanbevelingen die uit het overleg naar voren kwamen.

Het *Netwerk tegen Armoede* bekijkt het thema van dit Jaarboek vanuit het idee van een duurzame toekomst voor jongeren in armoede. Voor hen betekent dat: inzetten op duurzame armoedebestrijding, door structurele oplossingen te zoeken die jongeren in staat stellen een menswaardig leven te leiden. De bijdrage is gebaseerd op de beleids-trajecten die het Netwerk tegen Armoede de voorbije jaren samen met jongerenverenigingen faciliteerde en op het beleidswerk dat de jongerenwerkingen zelf voerden. Het stuk focust op drie thema's die voor jongeren van groot belang zijn: wonen, onderwijs en werk. Binnen elk thema komen een aantal knelpunten aan bod die jongeren in armoede ervaren, alsook beleidsaanbevelingen.

Tot slot beschrijft vicerector onderwijs van Universiteit Antwerpen *Ann De Schepper* aan de hand van concrete voorbeelden hoe het hoger onderwijs kan inzetten op duurzaamheid in het onderwijs en op duurzaamheid van het onderwijs.

DEEL 1

**ARMOEDE
EN SOCIALE
UITSLUITING IN
2019**

In hoofdstuk één wordt duidelijk dat duurzaamheidsvraagstukken altijd ook politieke vraagstukken zijn.

Hoofdstuk twee onderzoekt het concept 'rechtvaardige belastingen'.

Hoofdstuk drie beschrijft de inkomenspositie van de lage middenklasse en de evolutie daarvan over dertig jaar.

Het vierde hoofdstuk becijfert de verdeling van de broeikasgasuitstoot over de inkomens.

Hoofdstuk vijf gaat over duurzaam wonen voor lage inkomensgroepen.

In het zesde hoofdstuk wordt aangetoond dat er een verband bestaat tussen veroudering, luchtverontreiniging, BMI en sociaaleconomische achtergrond.

Hoofdstuk zeven bekijkt het verband tussen hormoonverstorende stoffen en sociaaleconomische achtergrond.

Hoofdstuk acht zoomt in op de toegang tot gezondheidszorg in de Europese lidstaten.

In het negende hoofdstuk wordt bekeken wat de circulaire economie kan betekenen voor de consumptiemogelijkheden van mensen in armoede.

Het tiende hoofdstuk bekijkt welke rol de sociale economie speelt op het vlak van armoedebestrijding.

Hoofdstuk elf neemt arbeid in de Belgische gevangenissen onder de loep.

In hoofdstuk twaalf wordt de mediarepresentatie van mensen in armoede op televisie geanalyseerd.

Hoofdstuk dertien bekijkt wat sociaal-sportieve praktijken kunnen betekenen in wijken met veel kansarme jongeren.

Het laatste hoofdstuk gaat over de rol die sociaal werkers, samen met mensen in armoede en hun verenigingen, kunnen opnemen in de strijd tegen armoede.

Het politieke karakter van duurzaamheidsvraagstukken

Thomas Block en Erik Paredis

1. Inleiding

Hoe kunnen we het klimaatvraagstuk definiëren? Wat wordt juist bedoeld met duurzame landbouw? Welke circulaire economie willen we eigenlijk? Moeten we prioritair inzetten op hoogwaardige technologische oplossingen zoals kernenergie of waterstof, genetisch gemodificeerde organismen, koolstofopslag (*carbon capture utilisation*)? Of moeten we vooral belang hechten aan soberheid (bv. minder vliegen en minder vlees eten), kleinschalige agro-ecologie, deeleconomie, product-dienstencombinaties?

Duurzaamheidsvraagstukken hebben een politiek karakter omdat er vaak onenigheid bestaat over de normatieve keuzes die worden gemaakt, zowel tijdens de framing en operationalisering van de kwestie als tijdens de zoektocht naar oplossingen. In dit hoofdstuk bedoelen we met 'politiek' dus niet zozeer 'de' politiek, maar wel 'het' politieke, namelijk de vraag welke maatschappelijke keuzes er in het duurzaamheidsdebat gemaakt worden, hoe en op welke basis die gemaakt worden, en door wie. Hoewel we de rol van regeringen, politieke partijen en wetten in geen geval willen onderschatten, focussen we in de verschillende delen van dit hoofdstuk op de diversiteit aan duurzaamheidsperspectieven. Die diversiteit en openheid kunnen een maatschappelijk waardevol en waardenvol debat stimuleren over de richting waarin systemen, steden of de wereld moeten evolueren en over de strategische keuzes die dan het best worden gemaakt.

Hoewel het concept 'duurzame ontwikkeling' gecontesteerd is, kunnen we niet omheen enkele vrij algemeen aanvaarde basisprincipes, met name intragenerationele en intergenerationele rechtvaardigheid en respect voor de draagkracht van de aarde. Of om het met wat minder dure woorden te zeggen: het gaat om een goed leven voor iedereen (zowel nu als later), sociale rechtvaardigheid, ecologische grenzen en participatie van alle betrokkenen. Die basis lichten we uitvoerig toe in deel twee van dit hoofdstuk. We gebruiken de DNA-structuur om een duurzaamheidsvraagstuk voor te stellen waarbij de ecologische en sociale uitdagingen worden beschouwd als twee dubbelgebonden strengen. Omdat de basisprincipes vaag blijven, worden we in een doorvertaling naar een concreet duurzaamheidsvraagstuk geconfronteerd met verschillende interpretaties en strategieën. Die spanningsvelden bespreken we in deel drie. Concreet hanteren we een ideaaltypische indeling van benaderingen die evolueert van

'status quo' over 'hervorming' tot 'transformatie'. Na een kritische reflectie over dominante interpretaties en strategieën maken we in het slotdeel nog scherper duidelijk hoe duurzame ontwikkeling bij uitstek een 'politiek' concept is dat maatwerk, discussie en soms ook strijd vergt. Telkens opnieuw blijkt dat het over een boeiende constructie gaat – ook op wetenschappelijk vlak – waarbij zowel in de definitie als in de operationalisering van het begrip meerdere normatieve, politieke keuzes (moeten) worden gemaakt.

2. Het DNA van een duurzaamheidsvraagstuk

Het erfelijke materiaal, DNA, bestaat uit twee strengen die in de vorm van een dubbele helix met elkaar vervlochten zijn. Zo zouden we ook eenvoudigweg een duurzaamheids-

Bij een duurzaamheidsvraagstuk zijn ecologische uitdagingen en sociale uitdagingen onlosmakelijk met elkaar verbonden, maar die koppeling wordt niet altijd gemaakt.

vraagstuk kunnen illustreren waarbij de ecologische uitdagingen (streng één) en sociale uitdagingen (streng twee) onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Die noodzakelijke koppeling wordt echter niet altijd gemaakt. Geïndustrialiseerde landen focussen doorgaans te eng op milieuaspecten, terwijl ontwikkelingslanden zich vooral toeleggen op het voorzien in basisbehoeften en ijveren

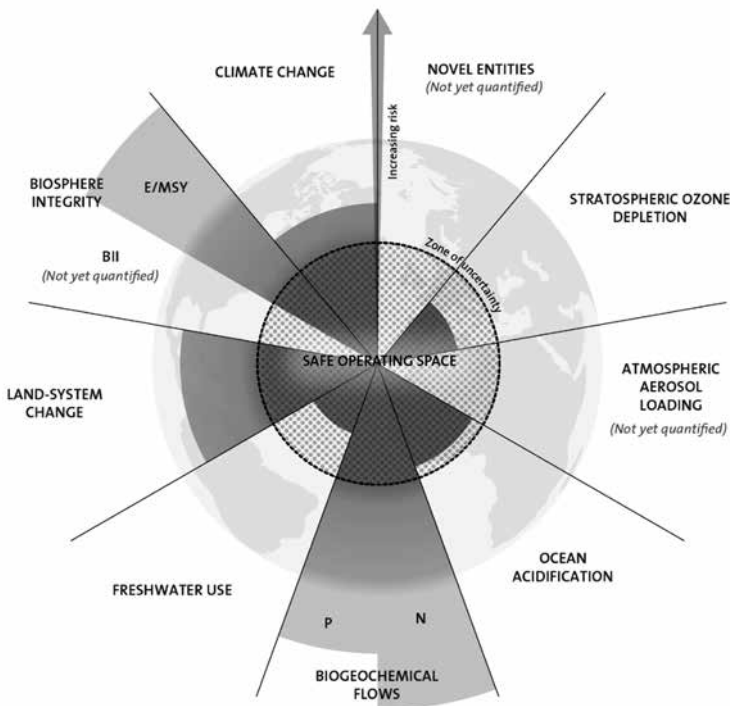
voor een rechtvaardige verdeling van milieukosten en -baten, bijvoorbeeld tijdens klimaatonderhandelingen. In dit deel willen wij duidelijk maken dat de essentie van duurzaamheidsuitdagingen betrekking heeft op goed leven in een samenleving waarin mensen rechtvaardig behandeld worden en die binnen ecologische grenzen blijft. Dergelijke basisprincipes van duurzaamheid vinden we al terug in de oude, maar nog steeds invloedrijke definitie van duurzame ontwikkeling uit het rapport 'Our Common Future', gepubliceerd door de Verenigde Naties in 1987. In dat zogenaamde Brundtland-rapport wordt duurzame ontwikkeling gedefinieerd als "een ontwikkeling die tegemoet komt aan de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden van de toekomstige generaties om hetzelfde te doen, in het gedrang te brengen" (WCED, 1987, p.8).

2.1 Ecologische en sociale uitdagingen als aparte strengen

Voor we het 'dubbelgebonden' verhaal brengen (zie 2.2), behandelen we beide strengen even apart. We hanteren daarbij een mondiale schaal, maar de uitdagingen en patronen die we willen meegeven, zijn ook van toepassing binnen landen of steden, ook bij ons. We starten met een korte schets van de ecologische uitdagingen en gaan nadien in op het belangrijke sociale vraagstuk.

Een van de meest invloedrijke interpretaties van de ecologische uitdagingen vinden we terug in de iconische figuur van het Stockholm Resilience Institute (zie figuur 1). Rockström, Steffen, Noone e.a. (2009) introduceerden die figuur en het concept 'planetaire grenzen' (*planetary boundaries*) om te verwijzen naar de ecologische draagkracht van onze aarde. Als de mensheid die grenzen overschrijdt, verlaten we de veilige zone (*safe operating zone*) en kan de aarde fundamenteel veranderen. Een actuele analyse volgens dat kader (Steffen, Richardson, Rockström e.a., 2015) toont aan dat door menselijke activiteiten vier van de negen planetaire grenzen al overschreden zijn: klimaatverandering, verlies aan biodiversiteit, verandering van landgebruik en verandering van de stikstof- en fosforcycli. Elke negatieve trend heeft uiteraard ook een sterke impact op alle andere grenzen. Net omdat het klimaat, de atmosfeer en ecosystemen grondig veranderen door menselijke activiteiten, stellen heel wat auteurs (bv. Crutzen, 2002; Waters, Zalasiewicz, Summerhayes e.a., 2016) voor om ons huidige tijdperk aan te duiden als het Antropoceen, het tijdvak waarin de mens de evolutie van de aarde bepaalt.

Figuur 1. Inschatting van hoe de variabelen voor de planetaire grenzen zijn veranderd vanaf 1950 tot nu.



Bron: Steffen, Richardson, Rockström e.a. (2015).

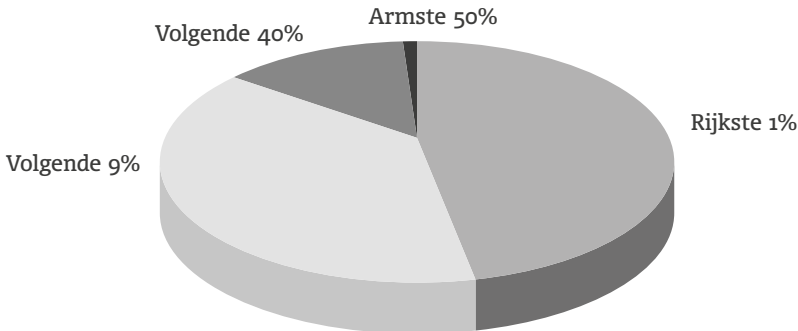
Laat ons even stilstaan bij twee overschrijdingen en starten met het actuele klimaatvraagstuk. Heel wat klimaatexperten stellen dat als we het klimaatakkoord van Parijs

willen nakomen en we de opwarming van het klimaat willen beperken tot 2°C of liefst 1,5°C, we ons zogenaamde 'koolstofbudget' niet mogen overschrijden. Dat is de hoeveelheid CO₂ die we kunnen uitstoten en toch binnen maximaal 1,5°C (of 2°C) blijven. Volgens het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC, 2018) kan er op wereldvlak nog 420 gigaton (Gt) CO₂ worden uitgestoten als we beneden 1,5°C opwarming willen blijven. Tegen 2050 moet de netto uitstoot teruggebracht zijn naar nul. Als je weet dat de globale jaarlijkse uitstoot momenteel rond de 40 Gt CO₂ ligt, dan is het budget al opgebruikt binnen tien jaar. Het IPCC pleit dan ook voor 'systeemtransities' op het vlak van onder andere elektriciteit, landgebruik, infrastructuur, mobiliteit en industrie om de opwarming onder controle te houden. Politiek gezien vergt dat veel grotere inspanningen dan er nu gebeuren. Met wat de verschillende landen hebben toegezegd onder het akkoord van Parijs kan de opwarming namelijk slechts tot 2,7°C beperkt blijven. In functie van de centrale stelling die we verder in dit hoofdstuk zullen onderbouwen, willen we nu al wijzen op het feit dat de hierboven gehanteerde en dominante framing van het klimaatprobleem zich ent op een globaal CO₂-beheer.

Met *loss of biosphere integrity* verwijzen Steffen, Richardson, Rockström e.a. (2015) naar het verlies aan biodiversiteit. Het Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) bereidde afgelopen jaren een eerste globaal rapport voor. Hun stand van zaken met gedetailleerde en alarmerende cijfers bevestigt dat we ons ver voorbij de grens van figuur 1 bevinden. De manier waarop de mensheid onze planeet exploiteert en daarbij andere soorten en ecosystemen vernietigt, is ongezien. Meer dan 75% van het land, 40% van de oceanen en 50% van de rivieren zijn gedegradeerd door ontbossing voor landbouw en veeteelt, door mijnbouw, verstedelijking, infrastructuur en visserij. In vergelijking met de afgelopen eeuwen ligt het tempo waarin unieke soorten daardoor verdwijnen momenteel tientallen tot honderden keren hoger (IPBES, 2019). Zonder snelle, ingrijpende maatregelen zullen niet alleen honderdduizenden soorten uitsterven en onmisbare ecosystemen verarmen, maar zal volgens IPBES dat biodiversiteitsverlies ook een zware impact hebben op ons klimaat, onze voeding, ons water, onze medicijnen en onze veiligheid.

Minstens even essentieel zijn de uitdagingen op het vlak van armoede en sociale ongelijkheid. Hoewel op mondiaal vlak het aantal mensen dat in extreme armoede leeft, is gehalveerd tussen 1990 en 2015 – van 1,9 miljard naar 736 miljoen (World Bank, 2018) – kunnen nog te veel mensen niet of nauwelijks voorzien in hun basisbehoeften zoals voeding, water, huisvesting, onderwijs en gezondheid. Auteurs zoals Wilkinson en Pickett (2009), Piketty (2014), Alvaredo, Chancel, Piketty e.a. (2018) wijzen op een groeiende ongelijkheid en tonen aan dat de inkomensongelijkheid de afgelopen decennia in nagenoeg alle werelddelen is toegenomen. Volgens het Credit Suisse Research Institute (2018) en zoals weergegeven in figuur 2, bezit de rijkste 10% van de wereldbevolking 85% van de globale rijkdom. De rijkste 1% heeft zijn rijkdom zelfs zien groeien tijdens de financiële crisis, van 42,5% in 2008 tot ongeveer 50% in 2017. De armste 50% van de wereldbevolking bezit samen dan weer nauwelijks 1% van de totale rijkdom.

Figuur 2. Verdeling van de globale rijkdom.

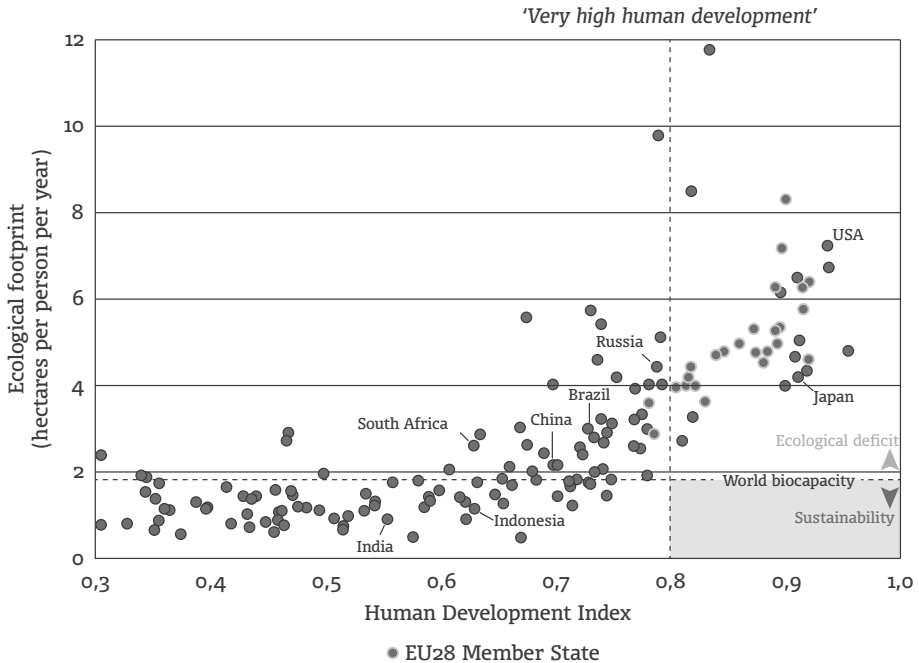


Bron: gebaseerd op data van het Credit Suisse Research Institute (2018).

2.2 Dan pas een duurzaamheidsvraagstuk

Ecologische en sociale uitdagingen vragen elk apart veel discussies en inspanningen, maar een typisch kenmerk van een duurzaamheidsvraagstuk is dat het beide uitdagingen gecombineerd probeert aan te pakken. Vandaar onze vergelijking met de DNA-structuur. We kunnen dat op een interessante en heldere manier verduidelijken door de ecologische voetafdruk (streng één) en de Human Development Index (HDI, streng twee) als twee assen te beschouwen (zie figuur 3). De ecologische voetafdruk verwijst naar de impact van menselijke activiteiten en wordt weergegeven door een hypothetisch getal dat de hoeveelheid biologisch productieve grond- en wateroppervlakte meet (in mondiale hectares) die een bepaalde bevolkingsgroep jaarlijks gebruikt om zijn consumptieniveau te kunnen handhaven en zijn afvalproductie te kunnen verwerken. Als alle bruikbare oppervlakte op aarde verdeeld zou worden over alle mensen en de natuur voldoende ruimte krijgt om zichzelf te herstellen, dan zou elke bewoner gemiddeld recht hebben op 1,8 hectare (ha). Dat wordt soms omschreven als het 'eerlijk aarde-aandeel'. Het huidige gemiddelde is echter 2,7 ha, wat betekent dat we nu al de oppervlakte van anderhalve planeet nodig hebben. Volgens de gegevens van het Global Footprint Network hebben vooral bewoners van geïndustrialiseerde landen (bv. België – 7,5 ha en de Verenigde Staten – 8,2 ha) gemiddeld een te hoge voetafdruk. De scores van de rijke Arabische oliestaten liggen nog hoger. De Human Development Index, een maatstaf van de Verenigde Naties (VN), meet de levensverwachting, het behaalde onderwijsniveau en de levensstandaard (via het Bruto Nationaal Product) in een bepaald gebied. De VN beschouwt een HDI die hoger is dan 0,8 als 'een zeer hoge menselijke ontwikkeling'. Met de ecologische voetafdruk en de HDI beschikken we over twee minimumcriteria voor een (globale) duurzame ontwikkeling, namelijk een gemiddelde voetafdruk die lager is dan 1,8 ha en een HDI die minstens 0,8 bedraagt. Figuur 3 toont aan dat slechts weinig landen in de buurt komen van beide criteria.

Figuur 3. Correlatie van de ecologische voetafdruk en de HDI.

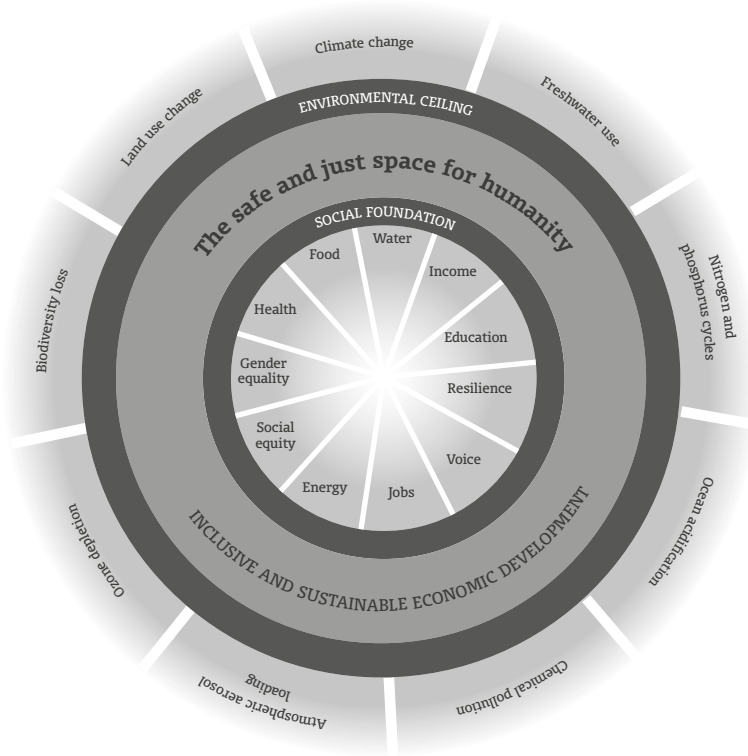


Bron: European Environment Agency (2015); o.b.v. Global Footprint Network.

Figuur 3 maakt meteen ook duidelijk wat de belangrijkste duurzaamheidsuitdagingen zijn: (1) een hogere welvaart creëren voor landen die zich linksonder bevinden zonder verder de ecologische draagkracht van de aarde of een bepaald gebied te overschrijden en (2) een lagere ecologische voetafdruk creëren voor landen die zich rechtsboven bevinden zonder op levenskwaliteit en menselijke ontwikkeling in te boeten. Zoals al vermeld, kunnen we die mondiaal toegepaste redenering ook gebruiken om de ruwe duurzaamheidscontouren te bepalen op een ander schaalniveau, bijvoorbeeld binnen een land, een beleid of een stadsproject.

Een vergelijkbare logica is terug te vinden in het invloedrijke idee van de donuteconomie, een economisch model van Kate Raworth (2017). Duurzame samenlevingen floreren in de donuteconomie tussen een ecologisch plafond, dat gebaseerd is op de planetaire grenzen van Rockström e.a. (zie ook figuur 1) en een sociale basis die stelt dat iedereen toegang moet hebben tot basisbehoeften zoals voeding en water, gezondheidszorg, onderwijs, werk en inkomen, energie (zie figuur 4). Die sociale basis is geïnspireerd door de Duurzame Ontwikkelingsdoelen van de VN (zie 3.2). Volgens het model is een economie welvarend en kunnen menselijke samenlevingen zich ontwikkelen in een ecologisch veilige en sociaal rechtvaardige ruimte als alle twaalf elementen van het sociale fundament worden gehaald zonder een ecologisch plafond te overschrijden.

Figuur 4. Een donuteconomie tussen een ecologische plafond en een sociale basis.



Bron: Raworth (2017).

3. Meerdere interpretaties van een gecontesteerd begrip

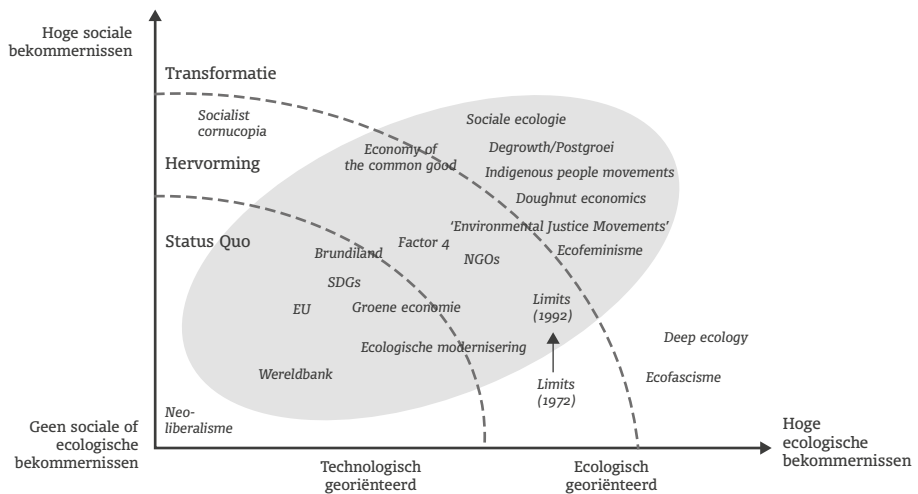
3.1 Van 'status quo' tot 'transformatie': elke benadering heeft zijn strategie

Hoewel wordt aangenomen dat duurzame ontwikkeling verwijst naar basisbehoeften, sociale rechtvaardigheid en ecologische grenzen, is één juiste en algemeen aanvaardbare definitie niet voorhanden. Zelfs de bekende definitie uit het Brundtland-rapport (zie deel 2) of andere vaak geciteerde definities zoals die van Agyeman, Bullard en Evans (2003, p.5) – “the need to ensure a better quality of life for all, now and into the future, in a just and equitable manner, whilst living within the limits of supporting ecosystems” – maken duidelijk dat duurzaamheid een normatief begrip is. Wat is nu

precies rechtvaardig? Wanneer wordt de draagkracht van de aarde overschreden? Het concept is gevormd, gebruikt en geclaimd door een steeds groeiende groep van actoren (Hopwood, Mellor & O'Brien, 2005). Die democratisering van duurzaamheid getuigt van een toenemende aandacht en relevantie van het concept (Hugé, Block, Waas e.a., 2016), maar de groeiende diversiteit aan gebruikers leidt tegelijk tot een veelheid aan interpretaties, waarbij iedereen probeert een discours ingang te laten vinden dat tegemoet komt aan de eigen belangen. Het duurzaamheidsdebat bevat bijgevolg zwakke interpretaties die passen binnen extractieve kapitalistische modellen en die het duurzaamheidsconcept sterk uithollen, alsook sterke interpretaties die ijveren voor diepgaande veranderingen van dominante structuren, culturen en praktijken.

Geïnspireerd door een al wat ouder artikel van Hopwood e.a. (2005) hebben we in figuur 5 verschillende interpretaties van duurzame ontwikkeling in kaart gebracht. Hopwood en collega's gebruiken een sociale of socio-economische as en een ecologische as om onderscheid te maken tussen drie veranderingsperspectieven, gaande van 'status quo' over 'hervorming' tot 'transformatie'. Hoewel het vooral om een analytisch en ideaaltypisch onderscheid gaat, kunnen we aan elk perspectief ook inhoudelijke strategieën koppelen die doorgaans worden verdedigd door de aanhangers. We beschrijven eerst kort de drie perspectieven apart en zorgen nadien voor enkele belangrijke kritische reflecties.

Figuur 5. Verschillende interpretaties van duurzaamheid.



Bron: gebaseerd op Hopwood e.a. (2005).

Status quo-benaderingen geloven in *business as usual* en gaan er bijgevolg van uit dat een duurzame ontwikkeling kan worden bereikt binnen de bestaande politieke structuren en binnen de dominante economische groeimodellen. Binnen die logica's zorgt groei

voor noodzakelijke innovaties die resulteren in sterke technologische oplossingen voor ecologische problemen. Wanneer louter wordt ingezet op technieken en technologie, zonder aandacht te schenken aan culturele, socio-economische of politiek-institutionele aspecten, is er sprake van *technological fix*. Technologische benaderingen zetten concreet in op energiezuinige toestellen, klimaatneutrale of passieve gebouwen, koolstofopslag, intensieve landbouw op basis van bio- en gentechnologie, enzovoort. Om sociale problemen te reduceren, wordt dan weer veel verwacht van een doorsijpeleffect van economische groei (*trickle down economics*): groei moet gestimuleerd worden opdat uiteindelijk iedereen zou kunnen profiteren. Weliswaar worden eerst de bedrijven en rijke bevolkingslagen begunstigd, maar vervolgens zou een doorsijpeleffect optreden, waardoor later ook de onderste, armste lagen profijt kunnen halen uit de groei. Deze benaderingen rekenen dus op de kracht van eco-efficiëntie, internationale competitie en de vrije markt (Hopwood e.a., 2005). De uitdaging ligt er dan in om de juiste combinatie van technologie te vinden waarbij de (vrije) markt wordt gezien als het ideale middel om een transitie richting een duurzame toekomst te realiseren (Scoones, Leach & Newell, 2015). *There is money in it for business*, en die win-winsituatie moet gestimuleerd worden. De overheden staan dan ook ten dienste van bepaalde markten, bijvoorbeeld door te investeren in risicovolle technologieën of door fiscale maatregelen in te voeren. Ten opzichte van het Zuiden gaat veel aandacht naar groei, technologie-overdracht en capaciteitsopbouw.

Een tweede groep van benaderingen kunnen we onder de hervormingspositie plaatsen. Ook bij deze benaderingen leeft het idee dat duurzaamheidsproblemen kunnen worden opgelost binnen de bestaande politieke en economische structuren, maar ze zijn veel kritischer en vragen grondige aanpassingen van het beleid, de economie en de persoonlijke levensstijlen (Hopwood e.a., 2005). Overheden spelen hier een sleutelrol. Op milieuvlak kunnen ze maatregelen nemen om milieukosten te internaliseren, om systemen rond klimaatkredieten en emissiehandel te ontwikkelen, om optimale kansen te bieden aan groene technologieën en om globale monitoringssystemen uit te bouwen. Op sociaal vlak moeten ze waken over de spreiding van kosten en opbrengsten, bijvoorbeeld door beleid dat werkgelegenheid creëert en door programma's ter bestrijding van armoede. Meestal wordt er ook gepleit voor democratische hervormingen van het politieke systeem, met meer participatie en inspraak. Op internationaal vlak gaat veel aandacht naar de uitwerking van multilaterale afspraken en regels (bv. op het vlak van klimaat, biodiversiteit, armoede, onderwijs). Zo zien we in specifiek (internationaal) beleid en in de wetenschappelijke literatuur pleidooien voor respectievelijk een Global Green New Deal (UNEP, 2009) en een sterk Earth System Governance (Biermann, 2014). Met het eerste wordt een hervormingsprogramma bedoeld met tal van financiële injecties vanuit de overheid voor meer banen en minder CO₂-uitstoot. Ook de afgelopen jaren werd door meerdere wetenschappelijke en beleidsactoren gesteld dat een keuze voor een lage koolstofeconomie gepaard gaat met een sterke groei aan groene jobs. Het tweede heeft betrekking op de nood aan een nieuwe mondiale *governance*-architectuur om als mensheid te kunnen omgaan met de snel veranderende omstandigheden op aarde binnen een kader van ecologische en sociale duurzaamheid.

De derde positie bestaat uit transformatieve benaderingen die een fundamentele verandering beogen. Hierin is het uitgangspunt dat de sociaalecologische problematiek geworteld is in de bestaande machts- en economische structuren en in de manier waarop mensen zich verhouden tot de natuur (Hopwood e.a., 2005, p.45). Oplossingen zijn altijd erg kritisch voor het industriële kapitalisme en vereisen dat economische en politieke structuren diepgaand veranderen. Zo ijveren voorstanders van *degrowth* of postgroei voor een ander economisch model waarin de focus op groei van het Bruto Nationaal Product wordt vervangen door een model dat sterk sociaal en ecologisch is ingebed. Het *degrowth*-programma pleit onder andere voor arbeidsduurvermindering, herverdeling door een basis- en een maximuminkomen, het vergroenen van de fiscaliteit, het stopzetten van subsidiestromen en investeringen in onduurzame activiteiten (zoals fossiele brandstoffen), steun aan alternatieve en solidaire initiatieven, en nieuwe indicatoren voor economische vooruitgang (D'Alisa, Demaria & Kallis, 2014). Transformatieve benaderingen geven aan dat eco-efficiëntie niet zal volstaan als inhoudelijke strategie om een duurzame toekomst na te streven, maar dat er tegelijk nood is aan strategieën die efficiëntie (matigheid), herverdeling en decommodificatie¹ centraal stellen. Organisaties en personen die deze transformatieve positie verdedigen, hechten dan ook veel belang aan sociale gelijkheid en de rol van het lokale niveau en burgers. Op lokaal vlak moeten mensen weer controle nemen over hun eigen leven, over lokale middelen, over economische en politieke structuren. Politieke actie van groepen die niet in het centrum van de macht staan, speelt in deze strategie een grote rol. Voor het Zuiden vraagt dit een benadering waarbij eigen lokale duurzame levensstijlen worden opgebouwd, die niet gebaseerd zijn op het onduurzame ontwikkelingspatroon dat de laatste decennia in het Noorden gevolgd is, want dat is niet uit te breiden over de planeet. Daarbij wordt meteen ook duidelijk dat duurzaamheidsvraagstukken ook machtsvraagstukken zijn: wie haalt voordeel uit het milieugebruik en wie krijgt de milieukosten? Een beweging die de nadruk legt op deze machtsstrijd is de Environmental Justice Movement. Gegroeid in de Verenigde Staten, protesteerde die beweging aanvankelijk tegen de ongelijke verdeling van milieukosten. Zo ontstond in 1982 een groot protest toen de overheid besliste om in Warren County, een gebied met veel werklozen en Afrikaans-Amerikanen, met chemicaliën vervuilde grond te dumpen op een nieuwe grote stortplaats. Het niet-gewelddadige burgerlijke protest kreeg onverwacht heel wat steun van progressieve, ook blanke, actoren. Later verzette de Environmental Justice Movement zich ook tegen de ongelijke verdeling van voordelen zoals zuivere lucht, drinkbaar water, een veilige woonomgeving en toegang tot groen. Het ideeëngoed van de beweging wordt gezien als een van de eerste paradigma's waarin milieu in één kader sterk gelinkt wordt aan ras, klasse, gender en sociale rechtvaardigheid (Martinez-Alier, Anguelovski, Bond e.a., 2014).

3.2 De dominantie van ecologische modernisering... staat onder druk

In bovenstaand deel gaven we vooral een beschrijving van duurzaamheidsperspectieven en hun strategieën. Dit deel heeft een meer evaluerend en normatief karakter.

Gebruikmakend van de indeling van Hopwood e.a. (2005) stellen we vast dat de afgelopen jaren een mix aan status quo- en hervormingsbenaderingen het maatschappelijke debat heeft gedomineerd. Zo hanteren de Verenigde Naties, de Wereldbank, de Europese Unie, de Belgische staat, de Vlaamse overheid en

mainstream niet-gouvernementele organisaties (ngo's) doorgaans een discours waarin economische groei, technologische vooruitgang, milieubescherming, energiezekerheid en bestrijding van armoede elkaar kunnen versterken. Die win-winbenadering, die nauwelijks onze dominante extractieve kapitalistische modellen en maatschappelijke keuzes in vraag stelt, wordt ook wel 'ecologische modernisering' (Hajer, 1995) of 'groene economie' (Bina, 2013) genoemd. In § 56 van de resoluties die in 2012 officieel werden aangenomen tijdens de 'United Nations Conference on Sustainable Development' (beter bekend als 'Rio+20') wordt het als volgt verwoord:

De afgelopen jaren heeft een mix aan status quo- en hervormingsbenaderingen het maatschappelijke debat gedomineerd.

We consider green economy in the context of sustainable development and poverty eradication as one of the important tools available for achieving sustainable development (...). We emphasize that it should contribute to eradicating poverty as well as sustained economic growth, enhancing social inclusion, improving human welfare and creating opportunities for employment and decent work for all, while maintaining the healthy functioning of the Earth's ecosystems.

De concrete maatregelen die vervolgens naar voren worden geschoven, sluiten perfect aan bij de eerder geschetste status quo- en hervormingsstrategieën. In de eerste plaats gaat het dan over (fiscale) maatregelen die investeringen in eco-efficiënte technologieën stimuleren of over het uitbouwen van globale monitoringssystemen. Voor het Zuiden wordt ervan uitgegaan dat investeringen in behoud en heropbouw van natuurlijk kapitaal (voor landbouw, visserij, water- en bosbeheer) erg belangrijk zijn om armoede te bestrijden (UNEP, 2011).

Het belangrijkste politieke resultaat van de VN-processen rond duurzame ontwikkeling zijn momenteel de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals of SDG's). De onderhandelingen over de SDG's werden opgestart tijdens Rio+20 en leidden in 2015 tot de formuleringen van zeventien mondiale duurzaamheidsdoelen (zie figuur 6).²

Figuur 6. De zeventien Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties.



Bron: Sustainable Development Goals Belgium.

Uiteraard moeten we de ontwikkeling van de SDG's als een diplomatiek succes op VN-niveau beschouwen en mogen we de meerwaarde van een internationaal gedeelde agenda niet onderschatten. Belangrijk is ook dat ze een breed spectrum aan doelen inhouden, zowel gericht op armoede, ongelijkheid en gender, als op klimaat, water en vrede. Tegelijk zijn er enkele gegronde redenen waarom de SDG's niet voor een grote verandering zullen zorgen en mogelijk zelfs de status quo bestendigen. We lichten deze redenen wat uitgebreider toe omdat ze illustratief zijn voor de redenering die we in dit hoofdstuk centraal stellen, namelijk dat duurzaamheidskwesaties altijd sterk politiek geladen zijn. Ze gaan niet zomaar over 'het algemeen belang', maar vragen maatschappelijke analyse en debat over de gemaakte keuzes, waarbij machtsonevenwichten en uiteenlopende belangen een rol spelen. Block (2019) stelt dat het SDG-proces is ingebed in een top-down managementmodel dat niet-bindende doelstellingen bevat en als een uitstekend voorbeeld geldt van hoe landen, drukingsgroepen en lobbymachines gevochten hebben om hun thema's en belangen te laten opnemen. Uiteindelijk weerspiegelen de SDG's daardoor elk van die perspectieven, zonder dat er prioriteiten zijn aangebracht. Het is bijgevolg flink zoeken naar een aspect dat niet op de een of andere manier gerelateerd is aan een van de zeventien SDG's. En wanneer alles als 'strategisch' bestempeld wordt, is er misschien helemaal geen strategie. Het hoeft dan ook weinig verbazing te wekken dat de SDG's niet alleen gepromoot worden door een aantal sociale en milieubewegingen, maar dat ze evenzeer omarmd worden in Davos (waar het Wereld Economisch Forum plaatsvindt) en door multinationals als Coca-Cola of Monsanto. Wanneer we kijken naar de SDG-index ontwikkeld door prof. Jeffrey Sachs (2017), valt op dat enkel rijke Westerse landen zeer hoog scoren en dat de SDG's in die zin vooral de logica's en belangen van machtige actoren dienen. Gegeven de ecologische en sociale uitdagingen (zie 2.1), kunnen we ons dan ook vragen stellen bij de transitietrajecten die de VN uittekent. Nog meer streven naar economische groei? Nog

meer uitbuiting van zowel de natuur als het globale Zuiden? Nog meer geloof in louter technologische oplossingen? Hoewel in theorie de SDG's over een zeker potentieel beschikken, dreigt het open en brede karakter van de SDG's in de praktijk te zorgen voor softe en zwakke interpretaties van duurzaamheid. Het laat ook toe te doen alsof wordt ingezet op duurzaamheid, bijvoorbeeld door gewoon enkele SDG-labels te kleven op lopende initiatieven.

Wellicht wordt ondertussen steeds duidelijker dat wij noch voorstander zijn van een vaste, algemeen geldende definitie van duurzaamheid, noch pleiten voor een verlamd relativisme waarin elke interpretatie evenwaardig is. Ecologische modernisering, *trickle down economics* en *technological fix* mogen dan wel veel aanhangers hebben, ze blijken onvoldoende in staat om duurzaamheidsproblemen adequaat aan te pakken. Uiteraard hebben we technologie nodig en boeken we door eco-efficiënte producten en processen een zekere winst, maar niet alleen worden de winsten ongelijk verdeeld, ons gebruik van energie, grondstoffen, water, meststoffen en papier blijft de afgelopen decennia exponentieel toenemen (Steffen, Broadgate, Deutsch e.a., 2015). De voornaamste reden daarvoor is dat een grotere efficiëntie in grondstoffen- en energiegebruik teniet wordt gedaan door economische groei. Er is dan wel sprake van relatieve ontkoppeling tussen groei en milieudruk – per eenheid product is het gebruik van energie en grondstoffen gedaald – maar niet van absolute ontkoppeling. Permanente groei doet de besparing teniet, waardoor het energie- en grondstoffengebruik in absolute termen blijft stijgen. Een daling van de milieudruk lijkt daardoor onwaarschijnlijk als economische groei een maatschappelijk hoofddoel blijft (Ward, Sutton, Werner e.a., 2016). Vandaar dat er in de zoektocht naar een duurzamere samenleving ook nood is aan efficiëntie- en herverdelingsstrategieën die we terugvinden bij de transformatieve benaderingen.

Naast het feit dat een ecologische moderniseringsstrategie onvoldoende ecologische winst oplevert, is er daarvoor nog een tweede reden. Het economische doorsijpeleffect dat verhoopt wordt, blijkt zich niet te manifesteren. Integendeel, zoals al vermeld (zie 2.1), is in alle regio's van de wereld de ongelijkheid de laatste decennia gegroeid. In plaats van dat welvaart overal doorgedrongen is, zien we een privatisering van publieke eigendommen en daarmee een concentratie van kapitaal. Alleen in Europa is de toename van ongelijkheid beperkter doordat er relatief meer nationaal beleid en instituties zijn die over verdelingseffecten waken (Alvaredo e.a., 2018).

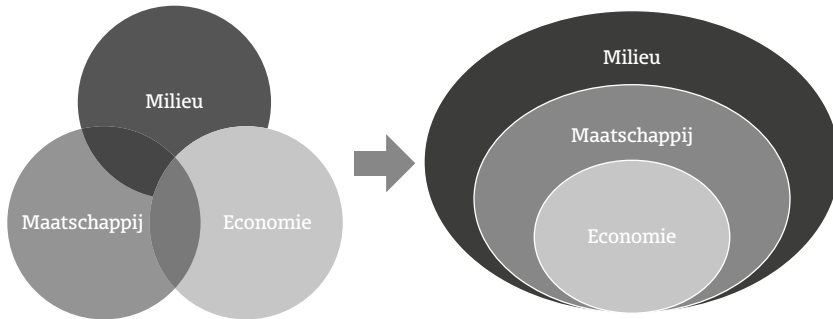
De realiteit van groeiende milieudruk en groeiende ongelijkheid zet druk op de dominante framing en aanpak van duurzaamheidsproblemen. Daardoor komen alternatieve interpretaties meer op de voorgrond. In het klimaatdebat zien we bijvoorbeeld hoe het begrip 'klimaatrechtvaardigheid' (*climate justice*) aan een steile opgang bezig is (Fisher, 2015). Het klimaatprobleem én de oplossing ervan is daarin niet enkel een milieuprobleem, maar ook een probleem van rechtvaardigheid, verantwoordelijkheden en rechten. Het protest van de gele hesjes in Frankrijk kan bijvoorbeeld minstens gedeeltelijk verklaard worden vanuit bezorgdheid over sociaal onrecht in het klimaatbeleid. In de framing van klimaatrechtvaardigheid moet er daarom niet alleen aandacht gaan naar

CO₂-reductie, maar ook naar hoe de lasten en opbrengsten verdeeld worden, hoe daarover beslist wordt en wie kan meebeslissen.

Die zogenaamde ecologische verdelingsconflicten spelen in vele landen een rol in hoe duurzaamheidskwesties bediscussieerd worden en vallen onder het eerder vermelde begrip *environmental justice*. Vaak zijn ze een gevolg van groei en veranderingen in het zogenaamde 'maatschappelijke metabolisme'³ van landen. Zeker landen in het Zuiden raakten de laatste paar decennia steeds meer ingeschakeld in globale economische processen en in de ruimtelijke organisatie van de wereldeconomie. De manier waarop en de hoeveelheden waarin grondstoffen en energie in het kader van die inschakeling gewonnen worden, leiden tot conflicten en verzet (Temper, Scheidel, Del Bene e.a., 2018). De impact van de winning op de sociale leefwereld, de gezondheid van de plaatselijke bevolking en het milieu zijn dikwijls zwaar. Bovendien zijn de lasten niet gelijk verdeeld, maar worden ze vaak gedragen door kwetsbare en achtergestelde groepen. Ondertussen vloeien de opbrengsten weg naar elders. Zo toont onderzoek van Pérez-Rincon, Vargas-Morales en Martínez-Alier (2019) voor de Andes-regio – Bolivia, Ecuador, Peru, Colombia – dat de groei in de extractieve sector en de productie voor export uit mijnbouw, fossiele brandstoffen, biomassa en waterkracht geleid heeft tot een toename van conflicten. Vooral de bevolking van inheemse en Afrikaanse origine en/of de boerenbevolking is slachtoffer, met een bijzondere impact op vrouwen binnen die groepen. Het collectieve verzet van die groepen is meestal vreedzaam en verloopt via betogingen, petities, media-activisme en rechtszaken, maar de overheid en de betrokken bedrijven reageren vaak gewelddadig via militarisering, repressie, criminalisering of bedreigen van activisten.

Om dit deel af te sluiten, wijzen we er nog even op dat interpretaties van duurzaamheid ook visueel vertaald worden. De dominante interpretatie van duurzaamheid vinden we terug in de zogenaamde Triple Bottom Line of Triple P Model, die de dimensies van duurzame ontwikkeling samenvatten als *people*, *planet* en *profit*. Dat vertaalt zich dikwijls in een iconische figuur (zie figuur 7 – links) waarin streven naar een duurzame samenleving voorgesteld wordt als een evenwicht tussen de sociale, ecologische en economische doelstellingen van duurzaamheid. De precieze verhouding tussen de drie pijlers is voorwerp van debat. In theorie kunnen we deze voorstelling nog begrijpen, maar omdat in de praktijk de economische pijler de overhand krijgt en een doel op zich wordt, plaatsen we dit model onder een zwakke invulling van duurzaamheid. De win-winlogica die hier domineert, negeert de bestaande relatie tussen enerzijds economische groei en anderzijds het overschrijden van de planetaire grenzen (Isil & Hernke, 2017) en de toenemende ongelijkheid.

Figuur 7. Iconische figuren van zwakke (links) en sterke (rechts) duurzaamheid.



Wij pleiten ervoor om een genest model te gebruiken om de essentie van duurzame ontwikkeling visueel voor te stellen (zie figuur 7 – rechts). Die hiërarchische voorstelling past binnen een sterke interpretatie van duurzame ontwikkeling, sluit aan bij het vakgebied *ecological economics* en Raworths donuteconomie, en vertrekt vanuit het idee dat een economie ten dienste moet staan van een sociaal rechtvaardige samenleving en dat de draagkracht van de aarde niet mag worden overschreden. De bepaling van wat de ecologisch duurzame grenzen zijn en wat een aanvaardbare verdeling is van middelen tussen mensen is daarbij telkens voorwerp van wetenschappelijk en maatschappelijk debat.

4. Conclusie: het is gewoon door en door politiek

In bovenstaande delen hebben we geprobeerd de belangrijkste duurzaamheidsuitdagingen toe te lichten, verschillende perspectieven te beschrijven en enkele vraagtekens te plaatsen bij de dominante opvattingen. Daardoor zijn we in staat om in dit slotdeel (de meerwaarde van) het politieke karakter bij de kadering van duurzaamheidsvraagstukken nog wat scherper te stellen. Zonder exhaustief te willen zijn, stellen we in wat volgt summier dat een open en gecontesteerd duurzaamheidsconcept een relevant politiek debat stimuleert, dat duurzaamheidsbeleid en -wetenschap politiek (moeten) zijn en dat een duurzaamheidsvraagstuk ons dwingt tot een evenwichtsoefening tussen de erkenning van meerdere perspectieven en een politieke stellingname.

Het gebrek aan een gestolde, algemeen aanvaardbare definitie van duurzame ontwikkeling kan op het eerste gezicht als problematisch worden gezien, maar wanneer we dat nog deels vloeibare gegeven omarmen, ontstaat wel ruimte voor een essentieel politiek debat. Het duurzaamheidsconcept laat namelijk toe te discussiëren over fundamentele maatschappelijke keuzes: in welke wereld willen we leven? Wat betekent goed leven binnen een ecologisch veilige en sociaal rechtvaardige ruimte (Stiglitz e.a., 2009; Raworth, 2017; Boström & Davidson, 2018)? Deze aanpak erkent het normatieve en po-

litieke karakter van duurzaamheid (Robinson, 2004, p.381), neemt het zelfs als vertrekpunt (Sneddon, Howarth & Norgaard, 2006) en in die zin kan duurzame ontwikkeling gezien worden als een *open-ended orientation for change* (Grin, Rotmans & Schot, 2010).

Het is belangrijk om telkens de politieke vraag bij uitstek te stellen: wie beslist wat voor wie, met welk doel, vanuit welke belangen, en wie verliest of wint?

aanhangers van transformatieve benaderingen. Wanneer diverse actoren cruciale maatschappelijke systemen (bv. ons voedsel-, energie- of mobiliteitssysteem) willen veranderen richting een duurzame toekomst, verschijnen bijna altijd meerdere discourses, frames, interpretaties, enzovoort en bijgevolg ook controverses, belangenconflicten, machtsstrijd en weerstand. Het is dan ook belangrijk om telkens de politieke vraag bij uitstek te stellen: wie beslist wat voor wie, met welk doel, vanuit welke belangen, en wie verliest of wint? Uit de transitieliteratuur leren we dat de gevestigde orde er alles aan doet om zijn dominante en machtige positie te behouden, terwijl innovatieve actoren en nichespelers pleiten voor alternatieven en systeemverandering (Grin e.a., 2010; Paredis, 2013). Die laatsten worden (bijgevolg) al te vaak geconfronteerd met tal van lock-in mechanismen. Veranderingsprocessen blijven dan steken omdat de loop van ontwikkelingen sterk afhankelijk is van eerdere gebeurtenissen en gemaakte keuzes. Zo is er vaak een sterke padafhankelijkheid door het bestaan van grootschalige infrastructuren, ontwikkelde routines van consumenten en politiek-economische machtscoalities.

Door de aanwezigheid van verschillende interpretaties en perspectieven kunnen we bij complexe duurzaamheidsvraagstukken vaak moeilijk spreken van objectief juiste antwoorden. Elk perspectief bevat bezorgdheden, belangen, aannames en keuzes, alsook blinde vlekken. Het komt er dan op aan om te erkennen of te zien welke bezorgdheden en belangen wel en niet worden meegenomen. In die zin moeten aanhangers van welk perspectief dan ook een zekere bescheidenheid aan de dag leggen. Zonder de urgentie van het klimaatvraagstuk te willen onderschatten, stellen Goeminne en Block (2014) dat net als alle andere actoren ook het IPCC een welbepaalde framing hanteert, namelijk de klimaatkwestie als een globaal CO₂-verhaal. Ook wij als auteurs nemen die over (zie 2.1). Dat is een wetenschappelijk stevig onderbouwde en verdedigbare, maar geen neutrale framing. Het IPCC bouwt daarvoor op duizenden wetenschappelijke artikelen en enkele decennia onderzoek, maar we moeten tegelijk beseffen dat dit onderzoek gegroeid is in een bepaalde maatschappelijke context en vanuit bepaalde belangen en bekommernissen. Politiek gezien stelt de framing van CO₂-uitstoot als een globaal fenomeen alle uitstoot aan elkaar gelijk. Vanwaar de uitstoot komt en waar hij gereduceerd wordt, maakt daardoor niet veel uit, zolang hij maar uit de lucht gehaald wordt. Daarmee wordt de mogelijkheid gecreëerd om handel te drijven in CO₂-emissies via bijvoorbeeld verhandelbare emissierechten. We kunnen de vraag stellen tot wat andere framings kun-

Die openheid is zonder twijfel een sterkte omdat het een pluralistische toe-eigening verdraagt binnen politieke en participatieve processen. Zoals in dit hoofdstuk aangetoond, ambiëren aanhangers van status quo-benaderingen andere perspectieven, strategieën, coalities, transitiepaden en uitkomsten dan

nen leiden. Zou het bijvoorbeeld zinvol kunnen zijn om onderscheid te maken tussen *survival*-emissies (bv. van een Soedanese moeder die een sobere maaltijd klaarmaakt) versus luxe-emissies (bv. van een vitale Bruggeling die met zijn SUV naar de bakker even verderop rijdt)? Wie moet vanuit zo'n invalshoek het meest bijdragen aan duurzame oplossingen en hoe dan? Zulke vragen sluiten aan bij het begrip 'klimaatrechtvaardigheid', dat de laatste jaren een snelle opgang gemaakt heeft in kringen van activisten (zie eerder). Zo belanden we bij relevante politieke discussies over duurzaamheidsvraagstukken: welke bezorgdheden brengen we in rekening en welke blinde vlekken laten we (doorgaans onbewust) toe? Voor alle duidelijkheid: die vragen hebben niet de bedoeling om de inzichten van de klimaatwetenschap te ondermijnen. Zeker als de controverser is beslecht (i.c. we hebben de draagkracht van de aarde op het vlak van klimaat ruim overschreden en een drastische reductie van CO₂-emissies dringt zich op), is het potsierlijk om tegen de gevestigde en goed geconstrueerde 'feiten' in te gaan (Latour, 1995, 2018). Zulke vragen laten wel toe om nog niet verkende oplossingen te onderzoeken.

De vaststelling dat wetenschappelijke feiten zijn geconstrueerd, perspectieven daarmee samenhangen en dat bijgevolg een zekere bescheidenheid zich opdringt, mag dus niet leiden tot een *anything goes*-relativisme of een verlammende gelatenheid. Integendeel, net omdat kennis over een complex duurzaamheidsvraagstuk ook politiek is, moeten we ons in deze kwestie politiek durven engageren, ook in de academische wereld (Block, Goeminne & Van Poeck, 2018). Voortbouwend op vorige delen van dit hoofdstuk stellen we voor om de duurzaamheidsuitdagingen ernstig te nemen en de bestaande politieke en economische structuren grondig in vraag te stellen. Het werkt niet om politieke en economische leiders of andere maatschappelijke actoren en burgers permanent met de vinger te wijzen, maar het is wel nodig om de vraag te stellen naar hoe iedereen verantwoordelijkheid wil opnemen in de moeilijke keuzes voor duurzaamheid, bijvoorbeeld gebaseerd op het geschetste geneste model. In die zin pleiten we dus voor een onbescheiden bescheidenheid (Goeminne & Block, 2014; Block e.a., 2018) en voor het leren balanceren tussen enerzijds het erkennen van meerdere relevante perspectieven en anderzijds het erkennen van de urgentie van duurzaamheidsproblemen via het innemen van een sterke 'politieke' positie (zoals we deden in 3.2) en het aangaan van een engagement.

Dat het concept 'duurzame ontwikkeling' ook gekaapt kan worden door erg zwakke invullingen van duurzaamheid is een logisch gevolg van de openheid van het 'containerbegrip'. Zeker omdat ook *greenwashing*-praktijken opduiken, pleiten sommige auteurs voor de invoering van een ander concept dat nog niet is bezoedeld, bijvoorbeeld 'rechtvaardige duurzaamheid' (Jones & Jacobs, 2007) of 'veerkracht' (*resilience*, Brand & Jax, 2007; Folke, Carpenter, Walker e.a., 2010). Maar ook dan duiken telkens opnieuw meerdere interpretaties en discussies op. Zo wordt het concept 'veerkracht' meer en meer gepositioneerd binnen systeembevestigende perspectieven omdat veeleer wordt ingezet op 'aanpassen aan (klimaatverandering)' in plaats van op 'tegengaan van (klimaatverandering)'. Wij blijven voorstanders om het gecontesteerde begrip 'duurzaamheid' te blijven gebruiken en permanent te strijden voor een sterke invulling. We plaatsen duurzaamheid namelijk in dezelfde categorie als andere politiek geladen concepten zoals 'democratie' en 'vrijheid'. Ook hier is iedereen voorstander en ook hier kunnen we de ruwe

contouren aangeven, maar over de precieze invulling en over de strategieën om er te geraken, kunnen de meningen sterk uiteenlopen. Zoals herhaaldelijk aangegeven, zien we de aanwezigheid van conflicterende duurzaamheidsperspectieven in geen geval als een probleem, maar wel als een boeiende en maatschappelijk relevante discussieruimte die geopend wordt en toelaat een geëngageerde positie in te nemen.

Noten

1. De mogelijkheid om een voldoende levensstandaard aan te houden zonder afhankelijk te zijn van de markt.
2. Zie ook <https://sustainabledevelopment.un.org>
3. Deze term verwijst naar de materiaal- en energiestromen binnen de economie.

Bibliografie

- Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E. & Zuckman, G. (2018). *World Inequality Report 2018*. World Inequality Lab.
- Agyeman, J., Bullard, R. & Evans, B. (eds) (2003). *Just sustainabilities: Development in an unequal world*. Cambridge: MIT Press.
- Biermann, F. (2014). *Earth system governance: World politics in the Anthropocene*. Cambridge: MIT Press.
- Bina, O. (2013). The green economy and sustainable development: An uneasy balance? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 31(6), 1023-47.
- Block, T., Goeminne, G. & Van Poeck, K. (2018). Balancing the urgency and wickedness of sustainability challenges: Three maxims for post-normal education. *Environmental Education Research*, 24(9), 1424-1439.
- Block, T. (2019). Waarom SDGs de status quo in stand houden? *Aardewerk*, 22-24.
- Boström, M. & Davidson, D.J. (eds.) (2018). *Environment and society: Concepts and challenges*. London: Palgrave Macmillan.
- Brand, F.S. & Jax, K. (2007). Focusing the meaning(s) of resilience: Resilience as a descriptive concept and a boundary object. *Ecology and Society*, 12(1), 23.
- Credit Suisse Research Institute (2018). *Global Wealth Report 2018*. Zurich: Credit Suisse.
- Crutzen, P.J. (2002). Geology of mankind. *Nature*, 415, 23.
- D'Alisa, G., Demaria, F. & Kallis, G. (2014). *Degrowth, A Vocabulary for a New Era*. London: Routledge.
- European Environment Agency (EEA) (2015). Correlation of ecological footprint (2008) and the human development index (2012). Geraadpleegd via <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/correlation-of-ecological-footprint-2008>
- Fisher, S. (2015). The emerging geographies of climate justice. *The Geographical Journal*, 181(1), 73-82.
- Folke, C., Carpenter, S., Walker, B., Scheffer, M., Chapin, T. & Rockström, J. (2010). Resilience thinking: Integrating resilience, adaptability and transformability. *Ecology and Society*, 15(4), 20.
- Goeminne, G. & Block, T. (2014). De coproductie van feitelijkheden en bezorgdheden. Over plaats van duurzaamheidsonderzoek en de vraag naar relevante kennis. In: T. Block & G. Goeminne (red.), *Duurzaamheidsonderzoek in de spiegel: reflecties op het raakvlak van kennis en engagement* (pp. 203-223). Gent: Academia Press.

- Grin, J., Rotmans, J. & Schot, J. (eds.) (2010). *Transitions to sustainable development. New directions in the study of long term transformative change*. New York: Routledge.
- Hajer, M. (1995). *The politics of environmental discourse. Ecological modernization and the policy process*. Oxford: Clarendon Press.
- Hopwood, B., Mellor, M. & O'Brien, G. (2005). Sustainable Development: Mapping different approaches. *Sustainable Development*, 13, 38-52.
- Hugé, J., Block, T., Waas, T., Wright, T. & Dahdouh-Guebas, F. (2016). How to walk the talk? Developing actions for sustainability in academic research. *Journal Of Cleaner Production*, 137, 83-92.
- IPBES (2019). *First Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services*. United Nations Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services.
- IPCC (2018). *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Geraadpleegd via: <https://www.ipcc.ch/sr15/>
- Isil, O. & Hernke, M.T. (2017). The Triple Bottom Line: A critical review from a transdisciplinary perspective. *Business Strategy and the Environment*, 26, 1235-1251.
- Jones, P.T. & Jacobs, R. (2007). *Terra incognita: globalisering, ecologie en rechtvaardige duurzaamheid*. Gent: Academia press.
- Latour, B. (1995). *Wetenschap in actie*. Amsterdam: Ooievaar Pockethouse.
- Latour, B. (2018). *Waar kunnen we landen? Politieke oriëntatie in het Nieuwe Klimaatregime*. Amsterdam: Octavo Publicaties.
- Martinez-Alier, J., Anguelovski, I., Bond, P., Del Bene, D., Demaria, F., Gerber, J.-F., Greyl, L., Haas, W., e.a. (2014). Between activism and science: Grassroots concepts for sustainability coined by environmental justice organizations. *Journal of Political Ecology*, 21, 19-60.
- Paredis, E. (2013). *A winding road. Transition management, policy change and the search for sustainable development*. Gent: UGent
- Pérez-Rincon, M., Vargas-Morales, J. & Martinez-Alier, J. (2019). Mapping and analyzing ecological distribution conflicts in Andean Countries. *Ecological Economics*, 157, 80-91.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. Cambridge: Harvard University Press.
- Raworth, K. (2017). *Doughnut economics: Seven ways to think like a 21st-century economist*. London: Random House.
- Robinson, J. (2004). Squaring the circle? Some thoughts on the idea of sustainable development. *Ecological Economics*, 48, 369-384.
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin, F.S., Lambin, E.F., Lenton, T.M., Scheffer, M. e.a. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature*, 461, 472-475.
- Sachs, J.D., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Durand-Delacre, D. & Teksoz, K. (2017). *SDG Index and Dashboards Report 2017. International spillovers in achieving the goals*. Sustainable Development Solutions Network.
- Scoones, I., Leach, M. & Newell, P. (2015). The politics of green transformations. In: I. Scoones, M. Leach & P. Newell (eds.), *The politics of green transformation* (pp. 1-24). Abingdon: Routledge.
- Sneddon, C., Howarth, R.B. & Norgaard, R.B. (2006). Sustainable development in a post-Brundtland world. *Ecological Economics*, 57, 253-268.
- Steffen, W., Richardson, K., Rockström, J., Cornell, S.E., Fetzer, I., Bennett, E.M., Biggs, R., Carpenter, S.R. e.a. (2015). Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*, 347(6223), 1259-1265.
- Steffen, W., Broadgate, W., Deutsch, L., Gaffney, O. & Ludwig, C. (2015). The trajectory of the Anthropocene: The great acceleration. *The Anthropocene Review*, 2(1), 81-98.
- Stiglitz, J., Sen, A. & Fitoussi, J. (2009). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Paris: Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.

- Temper, L., Scheidel, A., Del Bene, D. & Martinez-Alier, J. (2018). The global environmental justice atlas: Ecological distribution conflicts as forces of sustainability. *Sustainability Science*, 13, 573-584.
- UNEP (2009). *Global Green New Deal – Policy Brief*.
- UNEP (2011). *Towards a Green Economy. Pathways towards Sustainable Development and Poverty Eradication*. Geraadpleegd via www.unep.org/greeneconomy.
- Ward, J., Sutton, P., Werner, A., Costanza, R., Mohr, S. & Simmons, C. (2016). Is decoupling GDP growth from environmental impact possible? *PLoS ONE*, 11(10).
- Waters, C.N., Zalasiewicz, J., Summerhayes, C., Barnosky, A.D., Poirier, C., Galuszka, A., Cearreta, A., Edgeworth, M. e.a. (2016). The Anthropocene is functionally and stratigraphically distinct from the Holocene. *Science*, 351, 6269.
- WCED (World Commission on Environment and Development) (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Wilkinson, R. & Pickett, K. (2009). *The spirit level: Why more equal societies almost always do better*. London: Allen Lane.
- World Bank (2018). *Poverty and shared prosperity 2018: Piecing together the poverty puzzle*. Washington, DC: World Bank.

Hoofdstuk 2

Rechtvaardige belastingen: een utopie?

Een zoektocht naar de bouwstenen voor een
rechtvaardig fiscaal stelsel

Karl Pauwels

1. Inleiding

Naarmate de maatschappij evolueert en complexer wordt, lijkt ons belastingstelsel in complexiteit toe te nemen en meer en meer tot een onontwarbaar kluwen te verworpen. Geregeld valt dan ook de term 'koterij' (Vanistendael, 2017). Sommigen spraken in het verleden zelfs van een 'fiscale chaos' (Hofstra, 1984). Dat maakt dat het belastingstelsel vaak onbegrijpelijk wordt voor de belastingplichtigen en daarom ook op weinig draagvlak kan rekenen. De kloof tussen het begripsvermogen van de belastingplichtige en de 'creativiteit' van de fiscale wetgever is namelijk te groot.

De oorzaak daarvoor ligt onder meer in het feit dat er geen duidelijke lijn te trekken valt over wat nu precies de beoogde doelen – naast inkomsten genereren voor de overheid – van de belastingheffing zijn en welke precies de juridische beginselen en basisbegrippen zijn die aan de grondslag van de belastingheffing liggen. Verwonderlijk is die vaststelling niet, want de belastingwetenschap is bijzonder veelzijdig en complex. Evenmin is het een probleem van de laatste jaren; al in 1928 stelde Adams (1928, p.5) dat:

Taxes are as complex as life. The moralist calls for just taxes; but taxes cannot be just. The administrator asks for simple taxes; but experience shows that they cannot simply be simple. Some politicians would mould taxes wholly in accordance with political expediency; but statesmen realize that in the long run this would be impolitic. The business man demands practical taxes; but financial history proves that it is impracticable to make them merely practical.

Een degelijk en duurzaam fiscaal systeem zou aan een aantal voorwaarden moeten voldoen. Enkele voorwaarden werden al voorgesteld in Adam Smiths *Wealth of nations* (1776) en zijn grotendeels ook terug te vinden in de voorwaarden die werden uitgewerkt door Musgrave (1989). (1) Ten eerste moet het systeem zo eenvoudig mogelijk worden gehouden. Zo blijft de fiscaliteit begrijpelijk voor de burger en zijn de kansen op fraude

laag. (2) Vervolgens moet het systeem rechtvaardig zijn. De lasten moeten op een manier verdeeld worden die door het volk wordt gedragen. Iedereen moet zijn of haar *fair share* betalen. (3) Daarnaast moeten zowel de compliancekosten voor de belastingplichtigen (dat zijn de kosten die worden gemaakt om aan de fiscale regels te voldoen) als de inningskosten van de administratie zo laag mogelijk worden gehouden. (4) Verder moet men zoveel als mogelijk voorkomen dat belastingen worden afgewenteld. De kans is bijvoorbeeld groot dat, wanneer men een extra belasting heft op bepaalde ondernemingen, die ondernemingen hun prijzen verhogen, waardoor de belasting uiteindelijk door de consument wordt betaald. (5) Voorts zou een fiscaal stelsel ook in beperkte mate flexibel moeten zijn. Op die manier kan de overheid de economie sturen via het belastingstelsel. (6) Bovendien moet het belastingstelsel neutraal zijn en mag het dus zo weinig mogelijk versturende effecten hebben. De burgers zouden hun gedrag in wezen niet mogen veranderen door de belasting. Een neutraal belastingstelsel behandelt gelijkaardige activiteiten hetzelfde. Wanneer bijvoorbeeld alle consumptiegoederen aan hetzelfde tarief belast worden, zou men neutraliteit creëren over de keuzes die mensen maken over wat ze willen consumeren (Mirrlees, Adam, Besley e.a., 2012). In beginsel mogen belastingen de economie niet verstoren. Uiteraard zijn er uitzonderingen van belastingen die een regulerende functie hebben en precies zijn bedoeld om het gedrag van mensen te sturen. (7) Tot slot moet een belastingstelsel voldoende inkomsten genereren zodat de overheid haar taken kan vervullen.

Een dergelijk belastingstelsel moet dan ook vanuit verscheidene perspectieven worden beschouwd, waarbij afwegingen tussen tegenstrijdige beginselen moeten worden gemaakt om tot een harmonieus evenwicht te komen.

In dit hoofdstuk zullen we de tweede voorwaarde, namelijk dat het systeem rechtvaardig moet zijn, analyseren. We zullen ingaan op de steunpilaren waarop een rechtvaardig belastingstelsel zou moeten rusten. Wanneer men de vraag stelt wat rechtvaardige belastingen precies zijn, denkt men spontaan aan hoe de belastingdruk kan worden verdeeld. We zullen meer bepaald kijken naar de wisselwerking tussen de verschillende verdelingsbeginselen, namelijk het gelijkheidsbeginsel, het draagkrachtbeginsel, het profijtbeginsel, het schadebeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel. Zo proberen we om enerzijds het debat over *tax fairness* mee vorm te geven door de beleidsmakers van de toekomst er weer attent op te maken dat ze de grondbeginselen in het achterhoofd moeten houden voor ze nieuwe fiscale regels invoeren. Anderzijds proberen we om de belastingbetaler voor te lichten over de afwegingen die de fiscale wetgever hoort te maken bij het uitzenzetten van zijn beleid.

2. Rechtvaardige belastingen

De intentie van dit hoofdstuk is om uit te zoeken wat rechtvaardige belastingen zijn, of beter, welke eigenschappen idealiter aan een rechtvaardig belastingstelsel worden toegedacht. Het is echter niet evident om een begrip als 'belastingen' te definiëren,

laat staan om inhoud te geven aan een concept als 'rechtvaardigheid', dat inherent abstract is. In wat volgt, zullen we toch proberen samen te vatten wat onder het begrip 'belastingen' kan worden begrepen en zullen we vanuit sociale rechtvaardigheidstheorieën kijken hoe de factor 'rechtvaardigheid' in een belastingstelsel kan worden ingevuld.

2.1 Wat zijn belastingen?

Voor we de belastingbeginselen bespreken, is het nuttig om bij de basis te beginnen en de vraag te stellen wat belastingen precies zijn. Die vraag zal wellicht enigszins overbodig klinken, toch is het noodzakelijk ze te stellen. De koepelterm 'belastingen' dekt namelijk verschillende ladingen. Sommige ladingen zijn niet echt relevant voor dit hoofdstuk, terwijl andere betalingen aan de overheid – zoals socialezekerheidsbijdragen – vaak niet als belastingen worden beschouwd, terwijl ze evengoed in rekening moeten worden gebracht wanneer we de verdeling van de lasten over de burgers willen analyseren. Een eenduidige definitie van de 'belasting' is niet voorhanden en er bestaat in de rechtsleer wat onenigheid over wat er nu precies onder verstaan moet worden (Peeters, 2002).

Sinds onze staat is geëvolueerd van een nachtwakersstaat naar een verzorgingsstaat¹ zijn de taken van de overheid enorm toegenomen. Door die evolutie nam ook de behoefte aan financiële middelen beduidend toe. De grootste bron van inkomsten bestaat natuurlijk uit belastingen.²

Zuivere belastingen, of fiscale heffingen, worden gekenmerkt door enerzijds hun dwingende karakter en anderzijds door het feit dat er geen individualiseerbare tegenprestatie wordt verkregen. De bekendste voorbeelden zijn de inkomstenbelastingen (waar de personenbelasting en de vennootschapsbelasting onder vallen), de belasting over de toegevoegde waarde (btw), registratie- en successierechten, onroerende voorheffing, invoerrechten en accijnzen. Daartegenover staan retributies. Voor die vergoedingen wordt wél een individualiseerbare tegenprestatie van de overheid verkregen (denk bijvoorbeeld aan parkeergeld dat wordt betaald om gebruik te maken van een parking op de openbare weg) (Couturier, Peeters & Plets, 2013). Retributies vallen buiten het bestek van dit hoofdstuk, aangezien die lasten niet onder de bevolking moeten worden verdeeld.

Daarnaast bestaat er ook zoiets als 'socialezekerheidsbijdragen', de zogenaamde 'parafiscale heffingen'. Juridisch gezien bestaat er een onderscheid tussen belastingen en socialezekerheidsbijdragen (Peeters, 2002). Socialezekerheidsbijdragen zouden zich onderscheiden van belastingen doordat men voor een deel toch ook – door het betalen ervan – recht krijgt op individuele tegenprestaties wanneer bepaalde omstandigheden zich voordoen (bv. werkloosheid, ziekte, ...). Maar doordat de solidariteitsgedachte dominantier is geworden, wordt het steeds moeilijker om solidariteitsbijdragen van belastingen te onderscheiden. De verwatering van dat onderscheid wordt nog vergroot door

het feit dat de sociale zekerheid steeds meer kost³ en de inkomsten uit socialezekerheidsbijdragen niet meer volstaan (Peeters, 2002). Dat gat wordt dan gewoonlijk gedicht met fiscale inkomsten. In landen zoals Denemarken worden de sociale uitkeringen zelfs volledig door belastingen gefinancierd (Vanistendael, 1998). In de context waarin men de globale herverdeling van de lasten in zijn geheel wenst te beschouwen, kan het artificiële onderscheid tussen belastingen en socialezekerheidsbijdragen dus best op de schop (zie ook Pacolet & Nicaise, 1986; Vanistendael, 2013; Vereeck, 2018). Zeker wanneer men een uitspraak wenst te doen over hoeveel mensen moeten bijdragen en hoe, is het nuttig om op een holistische wijze het geheel van bijdragen van de belastingplichtigen aan de overheid te bekijken. Wanneer men zou stellen dat de breedste schouders de zwaarste lasten moeten dragen – zoals het draagkrachtbeginsel voorschrijft – zou een studie van louter de inkomstenbelastingen lacuneus zijn zonder ook de socialezekerheidsbijdragen in aanmerking te nemen. Een goed begrip van het concept ‘belastingen’ is uiteindelijk primordiaal om over de materie te debatteren.

2.2 Rechtvaardige belastingen: een contradictio in terminis?

Wat is het verschil tussen rechtvaardige belastingheffing en gewettigde diefstal? Die vraag stelde Thomas van Aquino (1947) al toen hij contempleerde over een uitspraak van Augustinus van Hippo. Die laatste vroeg zich het volgende af: zonder gerechtigheid, wat zijn koninkrijken anders dan grote roversbenden?⁴ Een gelijkenis tussen koninkrijken en rovers is namelijk dat ze allebei (al dan niet met geweld) middelen onttrekken aan de productieve leden van de samenleving. Het verschil bestaat er uiteraard in dat het gedrag van de koning wenselijk kan zijn omdat op die manier publieke diensten kunnen worden verstrekt, terwijl dat van rovers dat nooit zal zijn, gezien het asociale karakter ervan (Meredith, 2008). Toch verdient de vraag wat de gedwongen onttrekking van middelen aan de bevolking door de staat rechtvaardigt kort de aandacht. Wat zijn de legitieme doelstellingen waarvoor een dergelijke bevoegdheid mag worden gebruikt? Wat zijn de eventuele beperkingen van de rechtmatige uitoefening ervan ten aanzien van de burgers? Die vragen gaan in feite over het vinden van een evenwicht tussen enerzijds wat we achten verschuldigd te zijn aan onze medeburgers en anderzijds in welke mate we vrijheid en soevereiniteit als individuen zelf nog moeten behouden, vrij van overheidsinmenging. Door die vragen te beantwoorden, kan men de politieke legitimiteit definiëren die aan de basis ligt van de fiscale heffingsbevoegdheid. Het is van fundamenteel belang daarover na te denken wanneer men zich dient uit te spreken over rechtvaardige fiscaliteit. Het is namelijk op die vragen dat onze Westerse waarden als vrijheid, gelijkheid, verantwoordelijkheid, efficiëntie en welzijn moeten worden toegepast (Murphy & Nagel, 2002). Elk debat over ethische gedragingen in het algemeen zou moeten starten met het formuleren van de morele principes die eraan ten grondslag liggen. Het is voor dit hoofdstuk vooral relevant omdat elk antwoord op de vraag wat nu precies de belastingheffing rechtvaardigt een nuttig inzicht zou kunnen leveren om de vraag te beantwoorden door wie, van wie, in welke omstandigheden, op welke manier en voor welke doeleinden belastingen gerechtvaardigd kunnen worden geïnd (Meredith,

2008). De manier waarop belastingen worden geheven, hoort namelijk aan te sluiten bij de notie van rechtvaardigheid die in onze samenleving bestaat. Wanneer daaraan niet wordt voldaan, zal aan legitimiteit worden ingeboet (Gribnau, 1995).

2.2.1 Sociale rechtvaardigheidstheorieën

In essentie zijn belastingen een voortvloeisel uit de beslissing van een land over welke zaken collectief moeten worden geregeld en wat beter op het niveau van het individu blijft. Normatief gezien zou men kunnen zeggen dat beslissingen over belastingen ook beslissingen inhouden over hoeveel economische ongelijkheid een samenleving bereid is te tolereren (Barker, 2005). Precies om op die kwestie in te gaan, werden verschillende sociale-rechtvaardigheidstheorieën ontwikkeld. Die behandelen onder andere de rechtvaardiging voor het gebruik van dwang door de overheid voor het 'grotere goed' (ook op het vlak van belastingen). Gewoonlijk wordt dan gesproken over 'verdelende rechtvaardigheid', die vooral betrekking heeft op de vraag wat precies de juiste rol van de overheid moet zijn – als er al een rol zou zijn weggelegd voor de overheid – bij de verdeling van de totale sociale welvaart over de bevolking door middel van belastingen en transferten (denk daarbij bijvoorbeeld aan sociale uitkeringen) (Dodge, 2005). Het is niet de bedoeling om alle theorieën uitvoerig te bespreken, maar we zullen kort ingaan op drie theorieën die veel worden aangehaald in de fiscale literatuur om aan te tonen dat verschillende visies op de rol van de overheid zeer uiteenlopende gevolgen kunnen hebben op de invulling van een belastingstelsel.

Normatief gezien zou men kunnen zeggen dat beslissingen over belastingen ook beslissingen inhouden over hoeveel economische ongelijkheid een samenleving bereid is te tolereren.

2.2.1.1 *Libertaire kijk op de legitimiteit van de belastingheffing*

De eerste theorie is geïnspireerd door libertaire rechtsfilosofen. Bij deze theorie staat de autonomie van het individu centraal en dient de overheid zo klein mogelijk te worden gehouden. John Locke was een van de grondleggers van het libertaire denken. Hij ging uit van een natuurtoestand waarin de aarde nog van iedereen is. Iedereen zou aanspraak kunnen maken op alle goederen tot op het moment dat iemand door zijn arbeid vruchten verwerft. De initiële gemeenschappelijke eigendom van goederen wordt dus privaat gemaakt door de persoon die zijn arbeid gebruikt om een goed tot iets 'nuttiger' te ontwikkelen. Locke ging dan ook uit van het principe dat de bescherming van het privé-eigendom als belangrijkste principe moet gelden. De enige voorwaarde die hij stelt, is dat de oorspronkelijke verwerving op een legitieme manier moet zijn gebeurd en er dus geen rechten van anderen werden geschonden. Wanneer men van dat uitgangspunt vertrekt, lijkt het niet eenvoudig om de legitimiteit van belastingen te verdedigen. Volgens Locke kan die legitimiteit echter wel verkregen worden door de instemming van de burgers, als een sociaal contract met de overheid, via democratische vertegenwoordiging (Vording, 2005).

Nozick, een rechtsfilosoof uit de vorige eeuw, was nog sterker gekant tegen overheidsinmenging. Hij vergeleek belastingen op arbeidsinkomen zelfs met dwangarbeid. De overheid dient volgens hem louter om de vrijheid en het privé-eigendom te beschermen. Herverdeling van het inkomen hoort niet tot haar bevoegdheid. Hij stelt wel dat mensen moeten worden aangespoord om de minderbedeelden te ondersteunen, maar daartoe nooit mogen worden verplicht (Nozick, 1984). In het libertaire denken staat de werking van de vrije markt centraal en fungeert die als rechtvaardiging voor de welvaartsverdeling van mensen. Deze visie krijgt vooral in de Verenigde Staten veel bijval (Vording, 2005).

Nu we in Europa nog verder van een nachtwakersstaat naar een verzorgingsstaat zijn geëvolueerd dan bijvoorbeeld de Verenigde Staten, kan het libertaire denkkader in onze contreien tegenwoordig op weinig steun rekenen. Er zijn dan ook andere theorieën waarnaar kan worden teruggegrepen.

2.2.1.2 Utilitarisme en belastingen

Zo'n andere socialerechtvaardigheidstheorie kunnen we vinden bij de utilitaristen. In de utilitaristische visie op belastingen is het doel het grootste goed voor het grootste aantal mensen te verwezenlijken, of, anders gesteld, de nutsmaximalisatie of de welvaartsmaximalisatie voor zo veel mogelijk burgers (Bentham, 2007). Het grotere goed zou dus de individuele rechten moeten kunnen inperken. Anderzijds wordt, net zoals bij het libertaire denken, ook de individuele economische vrijheid door middel van het recht op eigendom en de vrije markt hoog in het vaandel gedragen. De utilitaristen hechten enkel waarde aan die economische rechten in het licht van de welvaartmaximalisatie en beschouwen ze dus niet als rechten die voortkomen uit een of ander grondbeginsel. Het maximaliseren van ieders individueel geluk is – gezien het ontiegelijk aantal potentiële verklarende variabelen – een bijzonder moeilijke opdracht voor de overheid. Het nastreven van economische welvaart is daarentegen haalbaarder en vormt dan ook vaak het uitgangspunt (Vording, 2005).

De doorsnee economische analyse van een belastingsysteem wordt meestal op deze welvaartstheorie die voortkomt uit het utilitarisme gebaseerd. Om te kijken wat welvaart genereert, moet men de behoeften en de voorkeuren van de burgers analyseren. De beste manier om die voorkeuren te achterhalen, is door naar de vrije markt te kijken. Door te kijken wat men bereid is op te offeren voor bepaalde zaken, kan men uitmaken welke voorkeuren de burgers hebben. Daarom zou de vrije markt het meest geschikt zijn om een maximale behoeftebevrediging te bewerkstelligen. Er moet dus een evenwicht worden gevonden tussen enerzijds de individuele aanspraken die voortkomen uit de werking van de vrije markt en anderzijds de collectieve aanspraken en dus de herverdeling. Dat evenwicht zou men kunnen vinden door de extra kosten en opbrengsten van meer overheidsinterventie te berekenen. Burgers betalen belastingen en in ruil krijgen ze voordelen. Zolang het effect op de nettowelvaart positief is, mag het overheidsingrijpen toenemen. De belastingen zijn dan wel een welvaartskost voor het individu, maar niet voor de samenleving als geheel, behalve door het feit dat ze compli-

ancekosten met zich kunnen meebrengen en de economische keuzes kunnen verstoren. De overheid gebruikt de ontvangsten op haar beurt om publieke diensten en goederen te leveren die minstens even waardevol zijn voor de gemeenschap (Vording, 2005).

Een rechtvaardig belastingsysteem is volgens de utilitaristen op de zogenaamde 'offertheorie' geënt. Een eerste voorwaarde voor een rechtvaardig belastingsysteem is dat de lasten op de belastingplichtigen moeten worden verdeeld zodat iedereen een gelijk offer brengt. Dat offer zou in termen van middelen bekeken moeten worden (Pressman, 2018). Wat de belastingplichtige opoffert voor een bepaalde belasting, vormt de nettowelvaartskost van het betalen van belastingen (Utz, 2002). Een tweede voorwaarde is dat men de lasten op de maatschappij en dus op alle belastingplichtigen samen zo laag mogelijk moet houden. Door de belastingheffing te onderwerpen aan de regel dat iedereen een gelijk offer moet brengen, lijkt aan beide voorwaarden voldaan. Doordat iedereen namelijk een gelijk nutsoffer brengt, wat de rechtvaardigheidseis van een belastingsysteem hoort te zijn, wordt de last op de gehele maatschappij geminimaliseerd.

2.2.1.3 Een gelijk offer?

De centrale vraag hierbij luidt wat het brengen van een gelijk offer precies inhoudt. Daarvoor grijpt men gewoonlijk terug naar de eerste van de vier stelregels of voorwaarden van Adam Smith voor een rechtvaardig belastingsysteem, namelijk dat elke burger moet bijdragen aan de staat in verhouding met zijn respectievelijke mogelijkheden (*abilities*), dus in verhouding met het inkomen dat hij kan genieten doordat hij (of zijn eigendomsrechten en dergelijke) wordt beschermd door de overheid (Smith, 1981).

De utilitaristen achten het dan ook eerlijker om meer geld van de beter bedeelden te vragen dan om van iedereen hetzelfde bedrag te eisen. De rechtvaardiging daarvoor halen ze uit de premisse dat het marginale nut van geld daalt naarmate het inkomen stijgt. Meer nemen van de rijkere zou dus minder nutsverlies voor de rijkere persoon impliceren dan voor de armere. Die redenering vormt de ratio achter het draagkrachtbeginsel – waarbij de breedste schouders de zwaarste lasten horen te dragen – waar we verder op in zullen gaan. Voor rechtvaardige belastingen kijken de utilitaristen ook naar Smiths vierde stelregel. Daarin vinden we de basis voor het neutraliteitsbeginsel. Hij stelt namelijk dat de belasting neutraal moet zijn en dus zo weinig mogelijk versturende effecten mag hebben. De burgers zouden hun gedrag in wezen niet mogen veranderen door de belasting. Een neutraal belastingsysteem behandelt gelijkaardige activiteiten hetzelfde. Wanneer bijvoorbeeld alle consumptiegoederen aan hetzelfde tarief belast worden, zou men neutraliteit creëren over de keuzes die mensen maken over wat ze willen consumeren (Mirrlees e.a., 2012). John Stuart Mill probeerde zo de progressieve inkomstenbelasting te verdedigen in het licht van het neutraliteitsbeginsel. Let wel, het gaat hier over de zogenaamde 'Benthamianse progressie' (Mill, 2010), waarbij een proportioneel tarief wordt gehanteerd. Maar doordat het bestaansminimum onbelast blijft – een brug hoort namelijk eerst haar eigen gewicht te kunnen dragen alvorens ze

kan worden belast (Cohen Stuart, 1889) – wordt de belastingheffing toch progressief. Het draagkrachtbeginsel werd door de utilitaristen steeds bekeken in het licht van het gelijke offer. Rechtvaardige belastingen stonden gelijk aan gelijke belastingen. Daarvoor zouden de rijkere geen hogere belastinglast moeten dragen. Iedereen moet een gelijk offer brengen, wat – met in het achterhoofd het dalende marginale nut – een progressieve belasting impliceert. Typierend voor dit klassieke draagkrachtbeginsel uit de 19e eeuw is de opvatting dat de overheid niet mag ingrijpen in de welvaartsverhoudingen die door het marktmechanisme werden voortgebracht (*Leave them as you find them*). Men mocht dus geen belastingen heffen die strijdig zijn met het neutraliteitsbeginsel. Wanneer men echter zuiver belastingen heft naar draagkracht, is het gevolg daarvan dat de draagkrachtverhoudingen ongewijzigd blijven (De Langen, 1979). Het vermogen wordt met andere woorden niet herverdeeld. Daarom hebben ook de libertaire denkers, die tegen herverdeling door de overheid zijn, geen reden om het draagkrachtbeginsel te verwerpen als fiscaal rechtvaardigheidsbeginsel (Vording, 2005).

Een probleem met de utilitaristische theorie is dat wanneer men er een norm voor rechtvaardige belastingen uit wil afleiden, men de facto steeds op zoek moet gaan naar de preferenties van de burgers. Daardoor wordt men hoe dan ook overgeleverd aan de grillen van de kiezers. Dat kan nefast zijn voor de rechtvaardigheid om verschillende redenen (Vording, 2005).

Zo is de gemiddelde kiezer niet goed geïnformeerd over de relevante fiscale keuzes. Het systeem is te complex geworden en men wordt ‘misleid’ door moderne technieken van belastingheffing. Daardoor zouden burgers de belastinglast en de prijs voor publieke goederen kunnen onderschatten (Vording, 2005). Denk daarbij onder andere aan de bedrijfsvoorheffing die elke maand door de werkgever wordt afgehouden en doorgestort naar de overheid, zonder dat de belastingplichtige daar veel over klaagt. De perceptie lijkt haast: ‘Wat ik niet heb gekregen, hebben ze me ook niet afgenomen’ (Pauwels, 2017). Men is zelfs blij wanneer men ‘terugtrekt van de belastingen’, terwijl men gewoon te veel belastingen heeft betaald en het te veel betaalde krijgt teruggestort. Dat terwijl kleinere ingrepen met geringe impact op enorm veel tegenwind kunnen rekenen. Herinner je de hele heisa nadat men een indexsprong wilde doorvoeren of toen men een kilometerheffing voor personenwagens wilde inlassen.

Daarnaast kan het voorkomen dat zwakkere voorkeuren van een kleine meerderheid over de sterkere voorkeuren van een grote minderheid zouden prevaleren. De sociale welvaart zou daardoor afnemen door democratische beslissingen. Daarnaast kan een kleinere groep met sterke voorkeuren zich gemakkelijker organiseren tot een succesvolle lobbygroep dan een grote groep met minder sterke voorkeuren. Daardoor kan de informatie die politici krijgen over de voorkeuren van de kiezers vertekend zijn (Vording, 2005).

Een mogelijke manier om toch een solide basis te vinden voor een norm om belastingen als rechtvaardig te kunnen bestempelen, kunnen we vinden in de rechtvaardigheidstheorie van John Rawls.

2.2.1.4 Rawls' rechtvaardigheidstheorie

In de rechtvaardigheidstheorie van Rawls neemt de autonomie van het individu ook een centrale plaats in. Rawls pleit echter voor een actieve overheid – mits de basisrechten en vrijheden van burgers worden gerespecteerd – om sociale, herverdelende rechtvaardigheid te bewerkstelligen. Hij stelt dat een virtuele groep waarvan de leden niet weten tot welke maatschappelijke groep ze in de toekomst zullen behoren, noch wat hun vermogens, hun natuurlijke eigenschappen of specifieke doelen zouden zijn, die samen zou zitten om regels voor de samenleving op te stellen, tot de meest rechtvaardige regels zou komen. De leden zouden namelijk niet gedreven zijn om de regels te manipuleren door hun huidige verlangens (Rawls, 2015).

Onder die 'sluier van onwetendheid' zou een dergelijke groep het eens worden over drie beginselen. Ten eerste zou ze overeenkomen dat elk lid van de toekomstige maatschappij zoveel mogelijk persoonlijke vrijheid moet hebben, zolang die verenigbaar is met de vrijheid van anderen. Het tweede principe is dat men sociale en economische ongelijkheden rechtvaardig zal achten, zolang die gepaard gaan met gelijke kansen, zonder discriminatie of het geven van privileges. Ten derde zou men akkoord gaan over een degelijk herverdelingsmechanisme als verzekering tegen tegenslag. Dat is het principe dat Rawls het *difference principle* noemt. De vermogensverschillen en verschillen in levensstandaarden tussen verschillende sociale groepen zijn enkel gerechtvaardigd wanneer het systeem dat die ongelijkheden creëert, het grootste voordeel biedt aan die leden van de samenleving die het minst bevoordeeld zijn. De virtuele groep zal namelijk kiezen voor het alternatief waarvan de ongunstigste uitkomst de beste is, vergeleken met alternatieve systemen (Vording, 2005).

De standaard die Rawls hanteert, verschilt van het utilitarisme. Utilitaristen zullen steeds de totale welvaartmaximalisatie nastreven. Rawls spreekt daarentegen over het maximinprincipe, wat verwijst naar het maximaliseren van het minimum. Hoewel Rawls aanzienlijke ongelijkheden toelaat, is de prioriteit die hij geeft aan de situatie van de minst bedeelden onafhankelijk van het relatieve aantal mensen in verschillende sociale posities. Het *difference principle* staat dan ook niet toe dat een combinatie van veel voordelen voor de meer welgestelden zou opwegen tegen de nadelen van een kleinere groep van minstbedeelden. Die benadering zal duidelijk andere beleidsimplicaties hebben dan het utilitarisme in een samenleving met een relatief kleine onderklasse (Murphy & Nagel, 2002).

De theorie van Rawls stelt ons goed in staat om te begrijpen onder welke omstandigheden burgers een stelsel waarin de welvaart wordt herverdeeld – en dus ook belastingen aan sich – kunnen accepteren.

Volgens Rawls is er een rol weggelegd voor belastingen om uiting te geven aan de herverdelende rol van de overheid. Die taak is tweeledig. Eerst en vooral moet de overheid voorzien in schenking- en successiebelastingen. De doelstelling daarvan is in beginsel niet om inkomsten op te leveren, maar om de verdeling van rijkdom geleidelijk, maar

ook blijvend te corrigeren en om te voorkomen dat er te hoge machtsconcentraties worden gevormd. Hoever de herverdeling moet gaan, laat Rawls in het midden. Dat vormt voor hem een politieke vraag.

Ten tweede zijn belastingen bedoeld om inkomsten te genereren voor de overheid, zodat die in staat wordt gesteld om rechtvaardigheid te bekostigen. De overheid hoort dus een minimum aan sociale welvaart te creëren waarbij rekening wordt gehouden met de individuele noden van de burgers en ze dient onderwijskansen te egaliseren. Voor Rawls vormt consumptiebelasting (zoals de btw) de te prefereren belasting, boven de inkomstenbelasting, omdat men dan belast wat iemand onttrekt aan de beschikbare goederen en niet wat die persoon daartoe bijdraagt.

Verbruiksbelasting of consumptiebelasting zou wellicht het eerlijkst zijn, ware het niet dat burgers geen gelijke startposities hebben. Ronald Dworkin stelt daarover – volgens ons terecht – dat het onmogelijk is voor de maatschappij om tot gelijke kansen te komen. Daarom accepteert hij de inkomstenbelasting als meest praktische manier om mensen met betere startposities te belasten (Dworkin, 2000).

2.2.2 Belastingbeginselen

Hoe de belastingdruk nu praktisch op een billijke wijze kan worden verdeeld onder de burgers blijft nog maar de vraag. De kloof tussen theorie en de praktische fiscale vormgeving is zeer groot. Daarom is het noodzakelijk een duidelijk zicht te hebben op wat nu de belastingbeginselen zijn waarop een rechtvaardig fiscaal systeem is gestoeld.

Uit de socialerechtvaardigheidstheorieën kunnen verschillende belastingbeginselen worden afgeleid. Uit de verschillende theorieën komt naar voren dat de wetgever eerst

en vooral hoort te streven naar een eerlijke verdeling van de belastingdruk. Voor de verdeling van de belastingdruk bestaat er unanimitieit over het feit dat die verdeling gelijk moet gebeuren. Daaruit leidt men het gelijkheidsbeginsel af (*horizontal equity*). Mensen die

Voor de verdeling van de belastingdruk bestaat er unanimitieit over het feit dat die verdeling gelijk moet gebeuren.

zich in eenzelfde positie bevinden, zouden op dezelfde manier moeten worden belast. Daartegenover staat dat mensen die zich in een verschillende positie (qua inkomen, consumptie, vermogen of wat dan ook de belastbare basis moge zijn) bevinden, op een verschillende manier kunnen worden belast (*vertical equity*). De bedoeling van rechtvaardige fiscale verdelingsbeginselen is om een norm aan te reiken voor die gelijkheid en ongelijkheid (Dodge, 2005).

Door de geschiedenis heen werd voor de verdeling van de belastingdruk teruggegrepen naar twee beginselen: het 'profijtbeginsel' en het 'draagkrachtbeginsel' (Grapperhaus, 2002). Beide beginselen zijn terug te vinden in de eerste stelregel van Adam Smith (1776):

The subjects of every state ought to contribute towards the support of the government, as nearly as possible, in proportion to their respective abilities; that is, in proportion to the revenue which they respectively enjoy under the protection of the state.

Bij de uitbouw van onze huidige inkomstenbelastingen koos men het draagkrachtbeginsel als richtsnoer.⁵ Daarnaast wordt tegenwoordig ook het 'schadebeginsel' soms aangehaald als verdelingsbeginsel (Peeters, 2013). In wat volgt, zullen die drie beginselen worden besproken.

2.2.2.1 Het 'profijtbeginsel'

Het profijtbeginsel heeft als doel om de belastingdruk overeen te stemmen met de voordelen die de burgers uit de overheid halen. Dit beginsel zien we bij retributies. Wil de burger bijvoorbeeld dat zijn afval wordt opgehaald, dan betaalt hij daarvoor. Het verschil in voordelen die belastingplichtigen verkrijgen uit overheidsdiensten zou volgens sommigen relevant zijn als maatstaf om de ongelijkheid tussen belastingplichtigen te duiden en de burgers dus te belasten naarmate ze meer voordelen verkrijgen (Musgrave, 1959). In het verleden werd soms gesteld dat wanneer het inkomen toeneemt, mensen meer profijt hebben van overheidsprestaties omdat ze vaker een beroep moeten doen op de bescherming van de overheid door middel van ordediensten, justitie en dergelijke. Daarmee worden de progressieve belastingtarieven gelegitimeerd (Grapperhaus, 2002). Het probleem met het profijtbeginsel is dat het moeilijk te meten valt hoeveel iemand van de overheid krijgt. Wanneer men toch een maatstaf zou vinden, moet er een soort ijkpunt worden gevonden – een basis om te kijken ten opzichte van welke standaard bepaalde burgers meer voordeel halen – om het voordeel te meten. Moet men dan kijken, zoals de libertaire filosofen doen, naar het verschil tussen iemands welvaart in een hypothetische wereld zonder overheid en in een wereld met overheid? Het is al snel duidelijk dat het vertrekken vanuit een natuurstaat, zoals Hobbes (2016) die beschrijft, weinig zin heeft. Stel dat men de natuurstaat toch zou aannemen als vertrekpunt, is nog altijd niet duidelijk hoe de belastingen geheven moeten worden. Moeten er progressieve, proportionele tarieven toegepast worden en op wat? Op inkomen? Stel dat we uitgaan van een overheid die de zwakkeren ondersteunt door een sociaal vangnet in te voeren. Ook al zouden de rijkere meer voordelen halen uit overheidsdiensten, de minderbedeelden zouden in verhouding moeten bijdragen met hun voordelen die ze ontvangen en dat zal betrekkelijk veel zijn, want ze zouden veel beter af zijn met overheid dan in de natuurstaat. Dat heeft natuurlijk geen zin (Murphy & Nagel, 2002). Vanuit een libertair denkkader, waarin alle herverdeling die wordt veroorzaakt door de overheid en dus niet door de werking van de vrije markt, wordt afgewezen, klinkt dat principe misschien niet onzinnig. Toch valt het profijtbeginsel niet te rijmen met eender welke rechtvaardigheidstheorie. Want als we de situatie veroorzaakt door de werking van de vrije markt, zonder overheidsinmenging, als maatstaf nemen, en dus aannemen dat die verdeling juist is, dan zou het profijtbeginsel die verdeling verstoren. Volgens het profijtbeginsel zouden zij die het beter doen in de vrije markt namelijk meer moeten betalen aan de overheid dan zij die het niet goed doen. Dus als het resultaat van de vrije-marktwerking als rechtvaardig zou moeten worden beschouwd, dan nog zou men naar

een andere, minder onrechtvaardige methode moeten zoeken om belastingen te heffen. Het profijtbeginsel kan dus niet dienen als rechtvaardig verdelingsbeginsel omdat het niet strookt met eender welke theorie van economische of sociale rechtvaardigheid (Murphy & Nagel, 2002).

2.2.2.2 Het ‘draagkrachtbeginsel’

Het gelijkheidsbeginsel dat aan de basis van het draagkrachtbeginsel ligt, heeft tot doel om tot een gelijke verdeling van de totale belastingdruk te komen. Het draagkrachtbeginsel wil een oplossing aanreiken voor de vraag hoe men tot een gelijkheid van belastingdruk, of opoffering, kan komen en schuift daarvoor de (financiële) draagkracht naar voren als te hanteren maatstaf om die gelijkheid te beoordelen.

Het draagkrachtbeginsel kunnen we, zoals eerder gesteld, al terugvinden in de stelregels van Adam Smith. Hij sprak over *ability to pay*. Het draagkrachtbeginsel werd al door velen naar voren geschoven als dé rechtvaardigheidseis voor een belastingstelsel. De belangrijkste componenten die voortkomen uit het draagkrachtbeginsel zijn de progressieve belastingtarieven en een vrijstelling van belasting van het bestaansminimum. Montesquieu poneerde destijds al dat wat noodzakelijk is, moet worden vrijgelaten, het nuttige worden belast en het overtollige behoort zwaarder te worden belast (Adriaansen-Keulers, 1996).

Zoals vermeld, houdt het toepassen van het draagkrachtbeginsel in se geen waardeoordeel in over de inkomensverdeling. De draagkrachtnorm spreekt zich enkel uit over de verdeling van de belastinglast, niet over de verdeling van inkomens en vermogens. De verhoudingen blijven dus zoals ze waren. Belastingen heffen naar draagkracht werkt dus in beginsel niet sociaal corrigerend.

Tegenwoordig is er van deze klassieke, neutrale benadering geen sprake meer. Meer en meer kent men aan het draagkrachtbeginsel een socialere, herverdelende functie toe.

Meer en meer kent men aan het draagkrachtbeginsel een socialere, herverdelende functie toe.

Wanneer men nu poneert dat de inkomstenbelasting meer rekening moet houden met draagkracht, bedoelt men in feite impliciet dat men voor een verdere herverdeling van inkomens ijvert (Akkerboom, 2010). Wanneer we de populaire media volgen, valt op dat men

inderdaad meer en meer ijvert voor distributieve rechtvaardigheid en dat daar ook draagvlak voor schijnt te zijn. Men is meer en meer verontwaardigd over grote inkomensverschillen en politici willen dan ook – elk op hun manier – ingrijpen op de bestaande ongelijkheden. Wanneer men echter het draagkrachtbeginsel op die manier gaat invullen en toepassen, wordt de neutraliteit van de belasting opzijgeschoven.

Het draagkrachtbeginsel biedt evenwel geen echte gids voor de praktische implementatie van belastingen, omdat het niet concretiseert welke factoren precies in aanmerking

moeten worden genomen om iemands draagkracht te berekenen. Om tot een rechtvaardig belastingstelsel te komen, moet men dus op zoek gaan naar de draagkrachtverschillen tussen de belastingplichtigen en dat kan op verschillende manieren. Men bekijkt daarbij gewoonlijk het inkomen als parameter om iemands productieve capaciteiten op de markt ten gelde te maken.⁶ Daarnaast zou ook het vermogen moeten worden gewogen om iemands draagkracht te beoordelen. Anderen stellen dan weer dat men naar iemands potentiële inkomsten moet kijken. Zo stelde Bradford: "What one might like to have is a tax based on an individual's potential earnings: The individual's tax would then be unrelated to his choice of what to do" (Bradford, 1986). Daaruit kwam dan de 'talentbelasting' voort waarbij iemands talent als parameter zou moeten worden gebruikt (Tinbergen, 1970). Bij een belasting op (verdien)talenten gaat men dus nog een stapje verder met het gelijkheidsideaal dan bij de inkomensbelasting. Omdat er een ongelijke verdeling is van aangeboren talenten (denk aan IQ, sociale vaardigheden, enzovoort), is het moeilijk om te veronderstellen dat belastingplichtigen met hetzelfde inkomen gelijk zouden zijn. De kans op een hoger inkomen is namelijk niet gelijk verdeeld. Op die manier wordt de factor 'verantwoordelijkheid' van de belastingplichtigen ook in rekening gebracht. Volgens Dworkin is dat niet meer dan rechtvaardig, zolang de verdeling van de belastingdruk maar niet te wijten is aan verschillen die buiten het bereik liggen van de individuele verantwoordelijkheid (Dworkin, 2000). Het praktische probleem daarbij betreft natuurlijk de meetbaarheid van iemands verdienvermogen. Bovendien voelt het ergens wrang aan om iemand te dwingen belastingen te betalen op de waarde van zijn talenten, indien hij kiest om ze niet productief in te zetten. Die talenten of capaciteiten werden hem namelijk op een natuurlijke of toevallige wijze toebedeeld en werden dus niet door de persoon in kwestie gecreëerd. Als men er toch voor zou opteren zo'n belasting in te voeren, zou men de facto slaven maken van de kundigen door hen te dwingen hun zwaar belaste talenten in te zetten voor lucratieve doeleinden en jobs uit te oefenen die ze mogelijks verfoeien (Rakowski, 2000).

Daar blijft het niet bij. Ook medische kosten bijvoorbeeld kunnen iemands draagkracht verminderen. En hoe zit het dan met voedsel, moet men dat wel belasten? Als er dan een belastingvrijstelling wordt ingevoerd, moet die dan gelden voor alle medische behandelingen en geneesmiddelen? Voor alle soorten voedsel of enkel voor fruit en groenten? Moeten er progressieve tarieven gehanteerd worden of volstaat een proportioneel belastingtarief? Het is dus geen evidentie om een duidelijke standaard of maatstaf te vinden om in te schatten hoe groot iemands draagkracht nu is (Hofstra, 1984). Slechts weinig belastingfilosofen hebben het beginsel an sich bekritiseerd. De inherente vaagheid van het draagkrachtbeginsel vormt echter wel een probleem. De implementatie ervan blijft dus grotendeels arbitrair.

Toch moet volgens ons vastgehouden worden aan het draagkrachtbeginsel. Eerst en vooral omdat het in het rechtsbewustzijn van de burgers leeft (Gribnau, 2015). We vinden het namelijk niet meer dan normaal dat een miljonair meer hoort te betalen dan een dakloze (Pareja, 2008). Het is precies door vast te houden aan dat beginsel dat de fiscale wetgever zijn beleid kan legitimeren. Wanneer burgers het beleid als dege-lijk en rechtvaardig ervaren, neemt ook hun inschikkelijkheid toe om belastingen te

betalen (Pauwels, 2017). Een tweede reden waarom we moeten vasthouden aan het draagkrachtbeginsel is omdat er weinig maatschappelijk geaccepteerde alternatieven voorhanden zijn (Freudenthal, 2004). Daarenboven beschikt de overheid over steeds meer informatie over de belastingplichtigen.⁷ Nu ook de technologie beschikbaar is om die gegevens beter te centraliseren, zal het minder moeilijk zijn om de objectieve parameters (voornamelijk het inkomen en het vermogen) van iemands draagvermogen in kaart te brengen en zal men – bij benadering – belastingen kunnen heffen in lijn met het draagkrachtbeginsel.

2.2.2.3 Het ‘schadebeginsel’

Een ander beginsel, dat voor een stuk ook als verdelingsbeginsel kan gelden, is het schadebeginsel. Er zijn maar weinig mensen die het oneens zouden zijn met de stelling dat zij die schade berokkenen aan anderen, die schade moeten vergoeden. Het vormt in feite een actueler verdelingsbeginsel. De actuelere en bekendste toepassingen daarvan zijn de verschillende milieuheffingen (Peeters, 2013). Die zijn gebaseerd op het principe dat de vervuiler moet betalen (*polluter pays-principe*) (OECD, 1971). Dat houdt in dat diegenen die schade toebrengen aan het milieu de economische kosten ervan moeten betalen. De belastinggrondslag bij het schadebeginsel zal natuurlijk grondig verschillen van het draagkrachtbeginsel, waar het inkomen of het vermogen wordt gehanteerd. Men zal dan bijvoorbeeld opteren om de CO₂-uitstoot te gebruiken. De verplichting tot betaling wordt niet beperkt tot de vervuilers, maar ook zij die een product consumeren waarvan de productie een zekere graad van vervuiling met zich meebrengt, zouden moeten bijdragen (‘de gebruiker betaalt’).

Wederom is het geen evidentie om een norm te creëren waaruit men kan afleiden welke vervuiling nu precies moet worden belast of wat de milieukosten zijn en hoe die berekend moeten worden. Die concepten zijn subjectief. Het gebruik van eender welke grondstof, inclusief water en lucht, kan namelijk als (potentieel) schadelijk worden aangemerkt. Omdat elke menselijke activiteit het wijzigen (dus ook beschadigen?) van de natuur of het milieu inhoudt, roepen haar meest activistische pleitbezorgers het schadebeginsel in als rechtvaardiging om alle consumptie en alle productieprocessen te belasten (Gaines, 1991).

Een logischere interpretatie van het beginsel zou inhouden dat enkel wanneer het consumeren of produceren van bepaalde goederen of diensten door een groep van consumenten of producenten schadelijke gevolgen zou hebben op anderen, de vervuilers aansprakelijk moeten worden gehouden voor de schade. Die interpretatie tart echter het recht op bescherming van het privévermogen. Milieuproblemen komen voort uit conflicten over hoe men een bepaalde grondstof (in ruime zin) gebruikt. Om aan te duiden wie de vervuiler is en aan wie moet worden betaald, moet men eerst gaan kijken wie rechten heeft op het goed waarover een conflict bestaat. Daar is het hele concept van schadevergoeding namelijk op gebaseerd. Wanneer we het hebben over schade aan eigendom, spreken we niet over het wijzigen van een van de fysieke aspecten ervan, maar we verbinden het aan een eigenaar en aan het gebruik ervan dat hij ermee had

gepland. De schade waarvan sprake is dus niet de schade aan het fysieke goed, maar eerder de schade aan de eigenaar (Gaines, 1991).

Het probleem met het polluter pays-principe is dat het tegenwoordig volgens de grillen van de beleidsmakers en lobbygroepen lijkt te worden ingevuld. Het idee dat milieuproblemen eigenlijk gaan over interpersoonlijke conflicten over het gebruik van eigendom wordt volledig buiten beschouwing gelaten. Het eigendomsrecht werd vervangen door het idee dat het goed, de eigendom an sich, rechten heeft die zouden worden geschonden door productieve menselijke activiteiten. De vervuiler is dan niet diegene die aan anderen een kost berokkent, maar aan de leefomgeving. De leefomgeving kan echter niet op een directe wijze worden gecompenseerd. Men gebruikt daarom het 'excuus' om de vervuilers te belasten met de belofte de veroorzaakte schade ongedaan te maken. Hoe nobel het ook mag klinken, in de praktijk worden de opbrengsten van dergelijke vervuilersbelastingen gebruikt om zowel de staatskas van de heffende overheid te spijzen als de bankrekening van het leger consultants die van heel het proces kunnen profiteren (Gaines, 1991). Het spreekt voor zich dat het schadebeginsel niet als enig verdelingsbeginsel kan gelden in een fiscaal systeem.

De vraag stelt zich hoe men nog de weg kan vinden door dit bos van beginselen. Door te belasten volgens het schadebeginsel en belastingen als instrument te gebruiken om het gedrag van de burgers te sturen, wordt vaak de bedenking gemaakt dat er afbreuk wordt gedaan aan het draagkrachtbeginsel (Caminada & Stevens, 2017). De minderbedeelden worden zo – relatief gezien – zwaarder belast. Denk maar aan de elektriciteitsfactuur die voor een groot deel uit taksen en heffingen bestaat. In de inkomstenbelasting probeert men enigszins rekening te houden met de draagkracht van de burgers, maar extra heffingen om vervuilers of verbruikers te treffen, eroderen die doelstelling. Hoewel het schadebeginsel met de beste bedoelingen wordt ingezet, is terughoudendheid geboden bij het invlechten van het schadebeginsel in de inkomstenbelasting.

In de inkomstenbelasting probeert men enigszins rekening te houden met de draagkracht van de burgers, maar extra heffingen om vervuilers of verbruikers te treffen, eroderen die doelstelling.

2.3 Goede intenties volstaan niet

Men moet steeds in het achterhoofd houden dat de belastingheffing drie doelen heeft. Het voornaamste doel is nog steeds inkomsten verkrijgen om de overheidsuitgaven te dekken. In de tweede plaats vormen belastingen een nuttig middel om aan inkomenshervreiding te doen (Peeters, 2013). Bij die twee functies krijgt het draagkrachtbeginsel een rol toebedeeld.

Als laatste hebben we nog de regulerende of instrumentele functie van belastingen (Peeters, 2013). Fiscale wetten worden daardoor vaker gebruikt om het gedrag van de

burgers te sturen. Daarvoor wordt vaak het schadebeginsel gebruikt. Men wil bijvoorbeeld dat burgers minder vervuilen en zuiniger leven, dus worden belastingen ingevoerd om ongewenst gedrag te ontraden. Het tegenovergestelde gebeurt ook. Zo worden vaak belastingvoordelen gegeven om wenselijk gedrag te belonen.

Die ver doorgedreven instrumentalisering van de belastingen heeft ertoe geleid dat de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever om belastingen te heffen naar draagkracht wordt ondermijnd. Doordat er geen duidelijke norm voorhanden is, (mis/ge)bruikt de wetgever de fiscale wetgeving om op sociologische, economische en technologische ontwikkelingen te reageren, zonder het geheel en de samenhang van het belastingstelsel in acht te nemen. Daardoor zijn tegenstellingen in de maatschappelijke verhoudingen ontstaan: belastingplichtigen met inkomsten uit arbeid versus belastingplichtigen die inkomens vergaren uit kapitaal; werknemers tegenover zelfstandigen; huurders ten opzichte van eigenaars, ... Dat fiscaal instrumentalisme leidt tot een steeds complexer wordend belastingstelsel.

Op die manier is de fiscale wetgeving wel 'up-to-date', maar laat het als systeem te wensen over (Gribnau, 2011). Door de complexiteit ontstaan er verschillende *loopholes* in het systeem die belastingontwijking mogelijk maken. Bovendien brengt het instrumentalisme met zich mee dat bepaalde activiteiten worden gestimuleerd (denk bv. aan de fiscale stimuli voor het aanschaffen van zonnepanelen en elektrische wagens), wat dan vaak de mogelijkheid biedt om aan fiscale planning te doen. Om die negatieve gevolgen te vermijden, wordt de wetgever genoodzaakt incidentele lapmiddelen zoals antimisbruikbepalingen in te voeren (Tiberghien, 1984). Dat leidt op zich tot een vicieuze cirkel van complexiteit, aangezien op die manier het geheel nog onoverzichtelijker wordt (Van de Vijver, 2017). Dat alles zorgt ervoor dat de rechtszekerheid in het gedrang komt. Een belastingstelsel kan namelijk maar rechtvaardig zijn wanneer er rechtszekerheid heerst en de belastingwetgeving duidelijk, kenbaar en bovenal uitvoerbaar is (Adriaansen-Keulers, 1996).

Daarnaast blijkt dat fiscale stimuli vaker gebruikt worden door de welgestelde burgers, die deze niet echt nodig hebben, dan door zij die er wel echt gebaat mee zouden zijn. Denk maar aan de verschillende aftrekposten voor milieuvriendelijke investeringen, waaronder zonnepanelen of elektrische wagens, of voor pensioensparen en levensverzekeringen. Wanneer men niet genoeg verdient, kan men namelijk geen gebruikmaken van die fiscale voordelen. Het gebeurt ook dat de fiscale voordelen volledig hun doel missen omdat ze niet in de juiste portefeuille terechtkomen. Zo werd recent de aanschaf van een rechtsbijstandverzekering aftrekbaar. Nu blijkt dat er verzekeringsmaatschappijen zijn die de prijs van hun polissen hebben opgetrokken tot het bedrag van het fiscale voordeel.⁸

Een ander voorbeeld is de fiscale behandeling van onderhoudsgelden. Dat zijn uitkeringen die bijvoorbeeld worden betaald door de meest kapitaalkrachtige partner aan de ex-partner die minder welstellend is of door een ouder aan een kind dat niet tot zijn gezin behoort. Het probleem is dat sommige belastingplichtigen onderhoudsgelden

zien als een mogelijkheid tot fiscale optimalisatie. Het regime leent zich daar dan ook toe (Plets, 2012). De onderhoudsuitkeringen mogen namelijk voor 80% in hoofde van de verstrekker worden afgetrokken. Bij de ontvanger daarentegen, wordt 80% van de verkregen onderhoudsgelden belast. Het spreekt voor zich dat verstrekkers gewoonlijk het meest kapitaalkrchtig zijn en dat de ontvangende partijen vaak zo weinig inkomsten hebben dat ze onder het belastingvrije minimum vallen. De betalers vallen vaak in de hoogste belastingschijf en mogen die onderhoudsgelden dus aftrekken van hun belastbare grondslag, waardoor de progressieve belastingtarieven worden losgelaten op een lager bedrag. Hoe hoger het netto inkomen van de verstrekker, des te groter zal het belastingvoordeel zijn. Die regeling is niet in lijn met het draagkrachtbeginsel en zou zelfs als discriminerend kunnen worden beschouwd voor gehuwden die niet kunnen aftrekken. Zij horen namelijk toch ook voor hun kinderen te zorgen.

Ook op andere plaatsen in onze fiscale wet komen discrepanties naar boven. Bijvoorbeeld bij de belastingvrije som die – in lijn met het draagkrachtbeginsel – specifiek als doel heeft de minder welgestelden te vrijwaren. Die bedraagt voor het inkomstenjaar 2019 8.860,00 euro.⁹ Als men vaststelt dat het leefloon voor een kinderloze alleenstaande 10.926,19 euro per jaar bedraagt,¹⁰ kan men zich afvragen of ook hier het doel van deze maatregel niet wordt gemist en de belastingvrije som niet beter wordt opgetrokken.

Het moge duidelijk zijn dat de goede bedoelingen die vaak achter de fiscale beleidsbeslissingen zitten, niet volstaan.

2.4 Afweging rechtvaardigheidsbeginselen versus het doelmatigheidsbeginsel

Een rechtvaardige belasting die haar vooropgestelde doel niet bereikt, is een nutteloze belasting. Met de invoering van een belasting moet steeds de uitkomst voor ogen worden gehouden. De doelmatigheid van belastingen kan worden beschouwd als de efficiëntie en de effectiviteit van belastingen (Adriani & van Hoorn, 1954). Met efficiëntie bedoelt men het bereiken van de vooropgezette doelen met zo weinig mogelijk kosten. Minder kosten betekent welvaartwinst. De effectiviteit betreft dan weer het bereiken van het doel waarvoor de belastingheffing was ingevoerd.

Om een fiscaal systeem op een deugdelijke manier te evalueren, moet men dat op een holistische wijze aanpakken. Idealiter dient men een model te creëren waarin zowel de economische implicaties als de factor *fairness* in aanmerking worden genomen.

De uitdaging is om een belastingstelsel te ontwerpen dat genoeg opbrengt om onze verzorgingsstaat in stand te houden en om tegelijkertijd te voldoen aan haar herverdelingsambities, en dat met een maximum aan economische en administratieve efficiëntie. Daarnaast moet het systeem zo eenvoudig mogelijk worden gehouden en moet arbitraire differentiatie tussen mensen en economische activiteiten worden vermeden.

Die oefening werd onderzocht door James Mirrlees (1971) die voor zijn *optimal tax theory* de Nobel Memorial Prize ontving. Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen, betrok hij bij zijn onderzoek onder andere de herverdeling tussen arm en rijk en subsidies.

Hij wijst op het feit dat de verschillende soorten belastingen verschillende functies (kunnen) hebben. De inkomstenbelastingen, die in deze context samen met de socialezekerheidsbijdragen kunnen worden gezien (zie eerder), lenen zich er bijvoorbeeld het best toe om – naast middelen voor de overheid te genereren – inhoud te geven aan het draagkrachtbeginsel en om rijkdom te herverdelen. Via progressieve belastingtarieven dragen burgers met een hoger inkomen meer bij aan de schatkist dan zij met een lager inkomen en via de belastingvrije som blijft wat noodzakelijk is, onbelast. Zo wordt er rekening gehouden met ieders draagkracht en wordt er herverdeeld. Daarbij geldt wel dat hoe kleiner de inkomensverschillen worden, hoe minder de burgers worden gestimuleerd om zich bij te scholen of te gaan werken. De wetgever zal dus de afweging moeten maken tussen enerzijds gelijkheid en anderzijds doelmatigheid. Het doel is om te herverdelen, zonder het arbeidsaanbod te veel te verstoren. Er moet rekening worden gehouden met de negatieve economische gevolgen die kunnen optreden doordat belastingplichtigen hun gedrag gaan wijzigen doordat de belastingheffing wordt aangepast.

De belasting over de toegevoegde waarde dient voornamelijk om geld binnen te brengen. Het opleggen van lagere tarieven voor bepaalde producten, met het draagkrachtbeginsel in het achterhoofd, blijkt niet het gewenste effect te hebben. Rijke burgers genieten namelijk evengoed, en proportioneel zelfs meer, van die verlaagde tarieven (Battiau, Govers, Desmeytere e.a., 2012).

De selectieve heffingen, die een ander hoofddoel hebben dan het spijzen van de staatskas, dienen om tegemoet te komen aan de heersende maatschappelijke overtuigingen (bv. alcohol en tabak zijn ongezond, dus we voeren heffingen in om het gebruik ervan te verminderen). Idealiter dringt men de effecten van de instrumentalisering geleidelijk aan terug. Vaak is het veel effectiever de zaken te subsidiëren of te verbieden dan ze te belasten. De fiscale voordelen die aan het inkomen zijn gelinkt, bemoeilijken het toepassen van de belastingwet en verstoren de transparantie van de effectieve belastingdruk (Caminada & Stevens, 2017). Men moet er dus alleszins selectiever mee omgaan. Als men dan toch zou opteren om de belastingheffing te gebruiken als instrument, is het primordiaal dat men de toekenning van de voordelen afstemt op de draagkracht. Met die draagkracht wordt niet enkel het inkomen (in ruime zin)¹¹ bedoeld, maar ook het vermogen. Het spreekt voor zich dat ook het vermogen een zeer belangrijke factor is voor het bepalen van iemands draagkracht. Uit voorgaand onderzoek blijkt overigens dat een hoog inkomen niet per se een groot vermogen impliceert en vice versa. Zo schijnen veel vermogenden slechts een zeer beperkt inkomen te hebben (denk aan gepensioneerden die heel hun leven gespaard hebben), terwijl er veel belastingplichtigen zijn met een groot inkomen en een klein vermogen (bijvoorbeeld jonge gezinnen) (Kuypers, 2018).

Het zou in dat verband ook nuttig zijn om de socialezekerheidsbijdragen te fiscaliseren. Op die manier kan men een stabiel, coherent, op het draagkrachtbeginsel gebaseerd belastingstelsel uitwerken. Pas nadien zou men kunnen opteren om de heffingsgrondslagen geleidelijk aan te verschuiven van inkomen naar (milieuvervuilend) verbruik (Caminada & Stevens, 2017).

3. Conclusie

Via sociale rechtvaardigheidstheorieën onderzochten we hoe de belastingheffing kan worden gelegitimeerd. Uit die theorieën konden we een aantal belastingbeginselen afleiden. Het draagkrachtbeginsel vormt een van de belangrijkste beginselen waarop een rechtvaardige belasting gestoeld hoort te zijn en blijft het best als richtsnoer overeind voor de inkomstenbelasting. Doordat de overheid meer en meer op de hoogte is van iemands draagkracht, zal ze, hoe langer hoe meer, rekening kunnen houden met objectieve maatstaven van iemands vermogen om belastingen te dragen.

De laatste jaren wordt stelselmatig ook het schadebeginsel gehanteerd, waarbij de vervuiler moet betalen. Belastingen heffen om het gedrag van mensen te sturen, al dan niet op basis van het schadebeginsel, brengen beginselen zoals het draagkrachtbeginsel in het gedrang. Daarom moet men voorzichtig omspringen met zulke maatregelen. De globaliteit van ons belastingstelsel moet in evenwicht blijven en de verdeling van de belastingheffing behoort op een rechtvaardige wijze te gebeuren, zonder dat incidentele heffingen hier voor al te grote onevenwichtigheden zorgen, zoals dat nu het geval is.

Het beleid is slechts goed wanneer het resultaat goed is. Van belang is daarom ook dat men de economische gevolgen van belastingaanpassingen probeert in kaart te brengen en rekening houdt met de potentiële gedragswijzigingen van burgers. De evenwichts-oefening zal niet vanzelfsprekend zijn, maar het is wel een noodzakelijke voorwaarde voor een degelijk, deugdelijk en een rechtvaardig fiscaal systeem.

Noten

1. In een nachtwakersstaat ligt de voornaamste taak van de overheid op het gebied van veiligheid en ordehandhaving. De overheid laat zich zo min mogelijk in met het leven van de burgers. Daartegenover staat de verzorgingsstaat – zoals we die nu kennen – waarbij de overheid zich verantwoordelijk voelt voor het welzijn van de burgers en daar ook de nodige maatregelen voor treft.
2. Daarnaast heeft de overheid ook andere inkomstenbronnen zoals boeten, winst uit aandelen, dividenden, interesten, een deel van de winst van de Nationale Loterij, giften, sociale premies, ... Voor cijfers, zie <http://stat.nbb.be>.
3. Zie OECD.stat, social expenditure aggregated data: https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG.
4. Uit *De civitate Dei (Over de stad Gods)* van Augustinus van Hippo – 426 A.D.

5. Zie bv. *Parl.St. Kamer* 1961-62, 264, nr. 1/44, 4-8.
6. De meeste sporen van het draagkrachtbeginsel vind je bij ons dan ook in de personenbelasting (denk aan de belastingvrije som, de progressieve belastingtarieven, ...).
7. Bijvoorbeeld de automatische gegevensuitwisseling tussen fiscale administraties van verschillende landen, aan de verplichte aangifte van de uiteindelijke begunstigen van vennootschappen, het melden van fiscale constructies, buitenlandse rekeningen en verzekeringen en dergelijke meer.
8. Zie *De Standaard* (01/08/2019). Fiscale aftrek rechtsbijstand belandt bij verzekeraar. Geraadpleegd via https://www.standaard.be/cnt/dmf20190731_04537033?articlehash=473B4ACB416A3CE75A2664C29BD8CEBAC4B017EF08EFC7FDE4C308EC90833F7DA7F340326959220F922F591274645A317B405B2F7612E70E3128EB7C29D2E591
9. Artikel 131 Wetboek van de inkomstenbelastingen.
10. Situatie op 01/09/2018, zie: <https://www.mi-is.be/nl/tools-ocmw/bedragen>
11. Het inkomen bestaat uit hetgeen men kan verteren zonder te verarmen (Niessen, 1995). Men zou zelfs zo ver kunnen gaan om verkregen schenkingen en erfenissen onder de noemer 'inkomen' te laten vallen. Uiteraard kunnen daarop ook uitzonderingen worden toegestaan, wanneer er een goede verantwoording voor is.

Bibliografie

- Adams, T.S. (1928). Ideals and Idealism in Taxation. *The American Economic Review*, 18(1), 1-8.
- Adriaansen-Keulers, G.L.J.J. (1996). *Rechtvaardigheid bij belastingen*. Deventer: Kluwer.
- Adriani, P.J.A. & Van Hoorn, J. (1954). *Het belastingrecht zijn grondslagen en ontwikkeling*. Amsterdam: Veen.
- Akkerboom, B. (2010). Welke filosofie voor belasting heffen heeft de voorkeur? *Tijdschrift voor Openbare Financien*, 3, 197-204.
- Barker, W. (2005). The relevance of a concept of tax. In: B. Peeters (ed.), *The Concept of Tax* (pp. 3, 7-8), EATLP congress, Napels, *EATLP International Tax series*.
- Battiau, P., Govers, M., Desmeyere, I., Lejeune, I., Reynders, S., Stas, D., Owens, J. & Wille, P. (2012). *40 jaar Belgische btw – Verleden, heden en toekomst*. Mechelen: Kluwer.
- Bentham, J. (2007). *An introduction to the principles of morals and legislation*. Mineola, N.Y.: Dover Publications.
- Bradford, D.F. (1986). *Untangling the income tax*. Cambridge: Harvard University Press.
- Caminada, K. & Stevens, L. (2017). Instrumenteel fiscaal beleid: oorzaak van complexiteit en scheefgroei. *Weekblad Fiscaal Recht*, 2017/7181, 307-326.
- Cohen Stuart, A.J. (1889). *Bijdrage tot de theorie der progressieve inkomstenbelasting*. 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff.
- Couturier, J., Peeters, P. & Plets, N. (2013). *Belgisch belastingrecht (in hoofdlijnen)*. Antwerpen: Maklu.
- De Langen, W.J. (1979). *Het abc van het belastingrecht*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.
- Dodge, J.M. (2005). Theories of tax justice: Ruminations on the benefit, partnership, and ability-to-pay principles. *Tax Law Review*, 58, 399-462.
- Dworkin, R. (2000). *Sovereign virtue. The theory and practice of equality*. Cambridge: Harvard University Press.
- Freudenthal, R. M. (2004). *In de ban van de vervlakkings; een inkomstenbelastingsprookje in drie delen*. Amersfoort: SDU.
- Gaines, S. E. (1991). The polluter-pays principle: From economic equity to environmental ethos. *Texas International Law Journal*, 26, 463-496.

- Grapperhaus, F.H.M. (2002). *Bescherming, beroving, belasting*. In tienduizend jaar van embryonale naar volwassen belastingheffing. Deventer: Kluwer.
- Gribnau, J.L.M. (1995). Belastingrechtvaardigheid: een idee-fixe?. *Weekblad Fiscaal Recht*, 1995/6178, 1889-1901.
- Gribnau, J. L. M. (2011). Omstreden rechtsvragen in het belastingrecht. In: A.M. Hol, I. Giessen & F.G.H. Kirsten (red.), *De Hoge Raad in 2025: Contouren van de toekomstige cassatierechtspraak* (pp. 241-261). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Gribnau, J. L. M. (2015). Tweehonderd jaar belastingwetenschap. In: H. Vording (red.), *Tweehonderd jaar Rijksbelastingen* (pp. 187-254). Den Haag: SDU.
- Hobbes, T. (2016). *Leviathan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hofstra, H.J. (1984). Over de grondslagen van de belastingheffing. In: A. Tiberghien, *Liber amicorum Albert Tiberghien* (pp. 237-255). Antwerpen: Kluwer.
- Kuypers, S. (2018). *Two sides of the same coin? An investigation into the joint distribution of income and wealth and its applications to the analysis of poverty, inequality and redistribution*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen, Faculteit Sociale Wetenschappen, Departement Sociologie.
- Meredith, C. T. (2008). The ethical basis for taxation in the thought of Thomas Aquinas. *Journal of Markets & Morality*, 11(1), 41-57.
- Mill, J.S. (2010). *Principles of political economy with some of their applications to social philosophy*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Mirrlees, J. (1971). An exploration in the theory of optimum income taxation. *Review of Economic Studies*, 38, 175-208.
- Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P. e.a. (2012). The Mirrlees review: A proposal for a systematic tax reform. *National Tax Journal*, 65(3), 655-684.
- Murphy, L. & Nagel, T. (2002). *The myth of ownership: Taxes and justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Musgrave, R. (1959). *The theory of public finance*. New York: McGraw-Hill.
- Musgrave, R. (1989). *Public finance in theory and practice*. New York, N.Y.: McGraw-Hill.
- Niessen, R.E.C.M. (1995). Inkomen als heffingsobject in West-Europa. In: *Belastingen in België, Duitsland en Nederland (Euregiobundel)* (pp. 79-82). Arnhem: Arnhem Gouda Quint.
- Nozick, R. (1984). *Anarchy, state, and utopia*. Oxford: Blackwell.
- OECD (1971). *Problems of environmental economics. Record of the seminar held at the OECD in summer 1971*. Paris: OECD.
- Pacolet, J. & Nicaise, I. (1986). *Draagkracht, sociale zekerheid en personenbelasting*. Leuven: Hoger Instituut voor de Arbeid.
- Pareja, S. (2008). Taxation without liquidation: Rethinking ability to pay. *Wisconsin Law Review*, 5, 841-898.
- Pauwels, K. (2017). (Over-)belasting en draagkracht: verleden, heden en toekomst van het draagkrachtbeginsel. *Algemeen Fiscaal Tijdschrift*, 68(10), 22-47.
- Peeters, B. (2002). Het onderscheid tussen socialezekerheidsbijdragen en belastingen: een vergelijkend overzicht van de Belgische en de Europese jurisprudentie. In: L. Hinnekens (red.), *Liber amicorum Luc Hinnekens* (pp. 373-406). Brussel: Bruylant.
- Peeters, B. (2013). Naar een grondige hervorming van de inkomstenbelastingen. *Algemeen Fiscaal Tijdschrift*, 64(4), 5-17.
- Plets, N. (2012). De fiscale behandeling van betaalde en ontvangen onderhoudsgelden in de personenbelasting. *Samenlevingsvormen & recht: huwelijk, wettelijk en feitelijk samenwonen: vijfde Antwerps Juristencongres* (pp. 155-238). Antwerpen: Maklu.
- Pressman, M. (2018). The ability to pay in tax law: Clarifying the concept's egalitarian and utilitarian justifications and the interactions between the two. *New York University Journal of Legislation and Public Policy*, 21, 141-201.

- Rakowski, E. (2000). Can wealth taxes be justified? *Tax Law Review*, 53, 263-376.
- Rawls, J. (2015). *Een theorie van rechtvaardigheid*. Rotterdam: Lemniscaat.
- Smith, A. (1981). *An inquiry in the nature and causes of the wealth of nations (1776)*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Tiberghien, A. (1984). *Liber amicorum Albert Tiberghien*. Antwerpen: Kluwer.
- Tinbergen, J. (1970). Belasting op bekwaamheid. *Intermediair*, 30, 1-3.
- Utz, S. (2002). Ability to pay. *Whittier Law Review*, 23, 867-950.
- Van Aquino, T. (1947). *Summa Theologica*. New York: Benzinger Bros.
- Van de Vijver, A. (2017). Hervorming vennootschapsbelasting: drie suggesties voor meer fiscale zekerheid. *Tijdschrift voor Fiscaal Recht*, 523, 467-470.
- Vanistendael, F. (1998). De parafiscalibus: de toepassing van fiscale logica voor de financiering van de sociale zekerheid. In: J.-P. Lagae (red.), *Liber Amicorum Jean-Pierre Lagae*. Diegem: Ced. Samsom.
- Vanistendael, F. (2013). Gelijkheid, draagkracht en herverdeling in de belastingheffing. *Algemeen Fiscaal Tijdschrift*, 10, 2-4.
- Vanistendael, F. (2017). Het vakantierapport. *Algemeen Fiscaal Tijdschrift*, 68 (8-9), 2-4.
- Vereeck, L. (2018). *Taksjager – Op zoek naar het fiscaal ideaal*. Antwerpen: Uitgeverij Vrijdag.
- Vording, H. (2005) The relevance of a concept of tax. In: B. Peeters (ed.), *The concept of tax* (pp. 3, 8-24). EATLP congress, Napels, EATLP International Tax series.

De lage middenklasse in België: tussen wal en schip?

Laure-lise Robben en Wim Van Lancker

1. Inleiding

“Je zou het niet zeggen in een tijdperk waarin de superlatieven van ellende over elkaar heen buitelen”, schrijft historicus Rutger Bregman (2013), “maar we hebben het nog nooit zo goed gehad.” Dat lijkt zeker het geval voor België, waarin we genieten van een uitgebreide welvaartsstaat met een algemeen lage inkomens- en vermogensongelijkheid en een grote, stabiele middenklasse. Onze lage ongelijkheid gaat gepaard met de hoogste mediane netto gezinsvermogens in de Eurozone (Kuypers & Marx, 2016, 2017). Of we effectief het gevoel hebben dat het goed gaat, is dan weer een andere zaak.

Op het eerste gezicht gaat het dan ook goed met de middenklasse. Volgens Kuypers en Marx (2016) is de Belgische middenklasse een van de meest welvarende en stabiele van de wereld. We scoren dan ook goed op verschillende ranglijstjes. De economische crisis heeft in België, uitzonderlijk genoeg, nauwelijks een impact gehad op de consumptiepatronen en levensstandaard. In veel andere Europese en niet-Europese landen was dat niet het geval: een reductie van de middenklasse ging samen met een toename van de subjectieve onzekerheid en een minder sterke stijging van de levensstandaard (Gornick & Jäntti, 2013; Salverda, Nolan, Checchi e.a., 2014). Dat is wat Chauvel en Hartung (2016) de malaise van de middenklasse hebben genoemd.

In dit hoofdstuk onderzoeken we de vraag of de uitzonderlijke positie van de Belgische middenklasse wel zo uitzonderlijk is. Kunnen we deze groep beschouwen als een homogeen blok of hebben delen van die middenklasse toch met een gelijkaardige malaise te kampen? Kan iedereen de eindjes aan elkaar knopen of geldt dat enkel voor een welvarender segment van deze groep? De middenklasse an sich is een omschrijving die allerlei ongelijkheden kan maskeren. Hier focussen we op wat we de ‘lage middenklasse’ noemen, een groep van mensen waarvan we kunnen verwachten dat ze een grote kans hebben om tussen wal en schip te vallen. Te rijk om arm te zijn, te arm om de comfortabele levensstandaard van de ‘echte’ middenklasse te kunnen aanhouden. We baseren ons hiervoor op een recent rapport dat we schreven in opdracht van de progressieve denktank Minerva en de armoedeorganisatie Decenniumdoelen (Robben, Van den Heede & Van Lancker, 2018).

We starten dit hoofdstuk met een methodologisch kader waarin we de verschillende inkomensgroepen definiëren en stilstaan bij de gehanteerde databronnen en meetmo-

menten. Vervolgens brengen we de lage middenklasse in kaart. We nemen daarvoor de veranderingen in de samenstelling, levensstandaard, subjectieve gevoelens van onzekerheid en sociale mobiliteit in die groep onder de loep over een periode van dertig jaar. De vraag die we ons daarbij stellen is: vertoont deze lage middenklasse sterke gelijkenissen met de groep armen of leunt ze eerder aan bij de middenklasse die gekenmerkt wordt door een comfortabele levensstandaard?

2. Methodologisch kader

2.1 Conceptualisering van de middenklasse

Wat bedoelen we precies met de lage middenklasse? Hoe kunnen we de middenklasse op een zo objectief mogelijke wijze indelen? In de literatuur vinden we drie methodes om deze groep af te bakenen. Allereerst bestaat er de subjectieve methode, waarin men zelf kan bepalen of men al dan niet tot de middenklasse behoort. Volgens Abts, Meuleman en Swyngedouw (2019) rekenen zowel de boven- als de onderkant van de inkomensverdeling zichzelf tot de middenklasse: 90% van de rijkste Belgen catalogeren zichzelf als middenklassers. Dergelijke aanpak is weinig bruikbaar om de veranderingen in deze groep over de tijd heen te bestuderen. Ten tweede bestaat er een meer sociologisch gekaderde definitie, uitgaande van iemands positie op de arbeidsmarkt. Een klassiek voorbeeld is het klassenschema van Erikson en Goldthorpe (1992), waarin iemands positie op de arbeidsmarkt centraal staat, alsook de status en mogelijkheden die daaraan gekoppeld zijn. Het probleem van die benaderingswijze is dat het niet eenduidig is op welke manier inactieven een plaats kunnen krijgen in het schema. Bovendien kan de aard van specifieke jobs sterk wijzigen over de tijd heen, waardoor het onduidelijk wordt welke indeling op basis van arbeidsmarktstatus geschikt is voor vergelijkingen over een lange periode.

Een laatste, meest frequent gehanteerde methode, is de inkomensbenadering. Die maakt een indeling van personen in verschillende inkomensklassen, gebaseerd op de veronderstelling dat het beschikbare inkomen determinerend is voor iemands materiële en immateriële welvaart. Eén methode in die benadering is het hanteren van een interval rond het percentage van het mediane beschikbare gezinsinkomen. Dat maakt het mogelijk de inkomensgroepen over de jaren heen te vergelijken. Waar de ondergrens van deze middenklasse zich situeert, verschilt echter van onderzoek tot onderzoek. Volgens Ravallion (2010, p.446) "begint de levensstandaard van de middenklasse waar de armoede eindigt". Die definiëring stelt dat de middenklasse zich in een zekere comfortabele positie bevindt om niet in armoede te vallen (Atkinson & Brandolini, 2013). Dat kunnen we koppelen aan de Europese At Risk Of Poverty-grens, vastgelegd op 60% van het mediane equivalente netto beschikbare gezinsinkomen binnen een land. De lage middenklasse wordt door de meest recente literatuur begrensd tussen 60% en 80% van de mediaan; de kernmiddenklasse tussen 80% en 120% (Gornick & Jäntti, 2013; Vaughan-Whitehead, Vazquez-Alvarez & Maitre, 2016). In dit hoofdstuk gaan we verder met die afbakening.

2.2 Afbakening van de inkomensgroepen

In dit hoofdstuk maken we onderscheid tussen vijf verschillende inkomensgroepen aan de hand van het netto beschikbare gezinsinkomen. Om die te kunnen vergelijken over huishoudens heen maken we gebruik van een zogenaamde equivalentieschaal. Concreet geven we het gezinshoofd een gewicht van 1, elke bijkomende persoon ouder dan 14 jaar een gewicht van 0,5 en elk kind jonger dan 14 jaar een gewicht van 0,3. Het Belgische mediane equivalente netto beschikbare gezinsinkomen bedroeg in 2016 22.784 euro op jaarbasis of 1.899 euro op maandbasis.

In tabel 1 tonen we vijf inkomensgroepen¹: een groep personen met een inkomen onder de armoedegrens, de lage middenklasse, de kernmiddenklasse, de hoge middenklasse en de rijken.

Tabel 1. Definiëring inkomensgroepen.

	Armen	Lage middenklasse (Lage MKL)	Kern middenklasse (Kern MKL)	Hoge middenklasse (Hoge MKL)	Rijken
Percentage van het mediane inkomen	< 60%	60-80%	80-120%	120-200%	> 200%

We starten met de officiële Europese armoedegrens, die bepaalt dat een huishouden arm is wanneer het minder dan 60% van het mediane netto equivalente gezinsinkomen heeft. In 2016 bedroeg die armoedegrens voor België 13.670 euro op jaarbasis of 1.139 euro per maand. Deze groep in armoede of met een risico op armoede heeft een onvoldoende hoog inkomen om een zekere levensstandaard te garanderen. Onderzoek met referentiebudgetten bevestigt dat deze armoedegrens een *minimum minimorum* betekent om volwaardig aan de samenleving te kunnen deelnemen (Storms, Penne, Vandelannoote & Van Thielen, 2015). Een tweede groep is de lage middenklasse, die we definiëren als de personen met een gezinsinkomen tussen de 60% en 80% van het mediane netto equivalente gezinsinkomen. Voor ons specifiek interessant is het feit dat zij zich net boven die minimumgrens begeven, met een beschikbaar inkomen dat hen volgens deze definitie niet doet behoren tot de groep 'armen', maar ook niet tot de kernmiddenklasse. Het is deze inkomensgroep waar we ons verder op zullen concentreren, steeds in verhouding tot de anderen. Verder bakenen we de kernmiddenklasse af als de inkomensgroep met een beschikbaar inkomen tussen 80% en 120%, terwijl de hogere middenklasse zich situeert tussen 120% en 200% van de mediaan. Een laatste groep omvat de topinkomens (de 'rijken'), die zich situeren boven de 200% van het mediane inkomen. In wat volgt, hanteren we telkens bovenstaande afbakening om de omvang, compositie, levensstandaard en sociale mobiliteit van de lage middenklasse door te lichten in een tijdsframe van dertig jaar.²

2.3 Databronnen en meetmomenten

In dit hoofdstuk hanteren we drie enquêtes die zo consistent mogelijk de Belgische evolutie van de verschillende inkomensgroepen in kaart brengen. Ten eerste maken we gebruik van het Sociaal Economisch Panel (SEP), een representatieve steekproef van Belgische private huishoudens georganiseerd door het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck van Universiteit Antwerpen. Die enquête kent vier golven (1985, 1988, 1992 en 1997) en verschaft informatie over de inkomens- en welvaartsverdeling, maar ook socio-economische kenmerken van het huishouden en zijn individuele gezinsleden. Een tweede databron is het European Community Household Panel (ECHP), dat onder leiding van Eurostat bestaat uit nationale, representatieve bevestigingen in verschillende Europese landen. De Belgische data zijn een geharmoniseerde versie van de Panel Studie van Belgische Huishoudens (PSBH) en hebben drie meetmomenten ter beschikking, namelijk 1999, 2000 en 2001. Deze enquête werd ontwikkeld om comparatieve inkomensstatistieken te verzamelen door de leefomstandigheden van de bevolking op te volgen. Tot slot maken we gebruik van de European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC). Opnieuw gaat het hier om een representatieve bevestiging gecoördineerd door Eurostat, maar uitgevoerd onder auspiciën van de nationale instituten voor de statistiek (Statbel voor België), met als doel om de levensomstandigheden en de inkomens van de Europese huishoudens te bestuderen en te vergelijken. In dit hoofdstuk blikken we terug op de meetmomenten van EU-SILC-2006 tot en met de EU-SILC-2017. Hoewel de drie enquêtes van elkaar verschillen en niet perfect vergelijkbaar zijn, laten ze toch toe om de brede evoluties van de inkomens- en levensomstandigheden in België te schetsen over een periode van dertig jaar.³

3. De lage middenklasse

3.1 De omvang en evolutie

We starten met het concretiseren van de groep die we 'de middenklasse' noemen. In tabel 2 noteren we de evolutie in omvang van de vijf inkomensklassen, van 1985 tot en met 2016.

Tabel 2. Aandeel van de vijf inkomensgroepen in België, 1985-2016.

Jaar	1985	1992	1997	2000	2005	2010	2016
Arm	9,8 [9,3-10,2]	10,2 [9,6-11,0]	12,6 [11,9-13,3]	13,4 [12,2-14,7]	14,7 [14,1-15,3]	15,3 [14,7-16,0]	15,9 [15,2-16,6]
Lage middenklasse	20,5 [19,9-21,1]	19,9 [19,0-20,8]	17,9 [17,1-18,8]	17,9 [16,6-19,3]	18,2 [17,6-18,9]	18,2 [17,5-19,0]	18,1 [17,4-18,8]
Kernmiddenklasse	38,4 [37,7-39,1]	38,2 [37,2-39,2]	36,8 [35,8-37,8]	36,1 [34,4-37,9]	33,4 [32,6-34,2]	33,4 [32,5-34,2]	32,8 [31,9-33,7]
Hoge middenklasse	28,0 [27,4-28,7]	28,2 [27,2-29,1]	27,6 [26,7-28,5]	27,5 [26,0-29,0]	28,3 [27,5-29,1]	27,9 [27,1-28,8]	28,7 [27,9-29,6]
Rijk	3,3 [3,1-3,6]	3,5 [3,1-3,9]	5,1 [4,6-5,7]	5,2 [4,5-5,9]	5,4 [5,0-5,8]	5,2 [4,8-5,6]	4,5 [4,1-4,9]

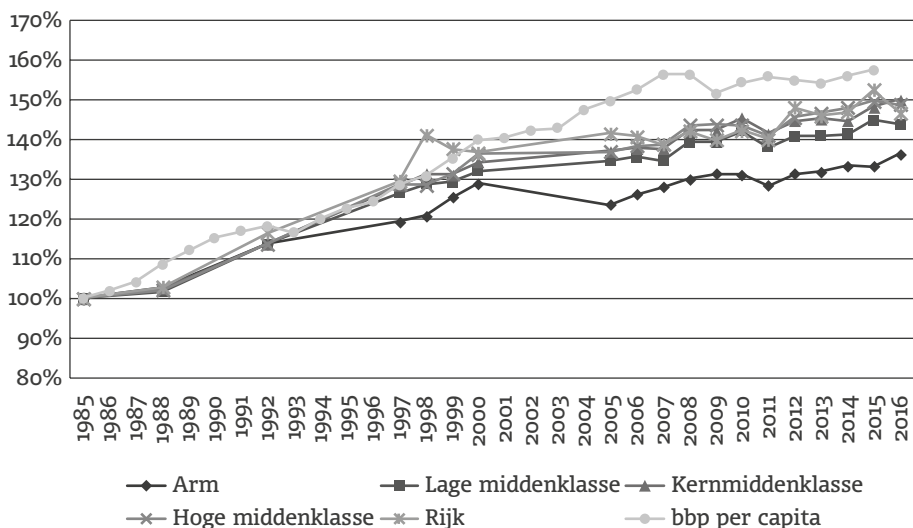
Bron: eigen berekeningen o.b.v. SEP, ECHP, EU-SILC.

Vandaag bestaat de lage middenklasse uit 18% van de Belgische bevolking. Terwijl deze inkomensgroep nog 20,5% bedroeg in 1985, stabiliseerde dit cijfer vanaf de jaren 2000. In 2016 behoort 16% van de bevolking tot de groep met een armoederisico op basis van het inkomen. Verder behoren vandaag meer dan een op de drie tot de kernmiddenklasse, 29% tot de hoge middenklasse en 4,5% tot de groep rijken. Het valt op dat over de voorbije dertig jaar de groep armen is toegenomen van 10% tot 16%, terwijl de omvang van de kernmiddenklasse is afgenomen van 38% van de bevolking in 1985 tot 33% vandaag.

De voorbije dertig jaar is de groep armen toegenomen van 10% tot 16%, terwijl de omvang van de kernmiddenklasse is afgenomen van 38% van de bevolking in 1985 tot 33% vandaag.

Laten we even verder uitzoomen. In figuur 1 presenteren we de evolutie van de mediane inkomens voor elke inkomensgroep gekoppeld aan de evolutie van het bruto binnenlands product (bbp) per hoofd van de bevolking tussen 1985 en 2016. Die evolutie geven we weer in reële termen, gecorrigeerd voor inflatie. Daarnaast werden de inkomens en het bbp genormaliseerd op 100 in 1985, waardoor we zicht krijgen op de procentuele stijging over de voorbije dertig jaar. Op die manier bekijken we wat de inkomensgroei betekent voor elke inkomensgroep: gaat men er op vooruit qua koopkracht? Neemt het reële besteedbare huishoudinkomen toe wanneer het bbp toeneemt? Kortom: we zijn dan wel rijker geworden, maar zijn we er allemaal op vooruitgegaan?

Figuur 1. Evolutie van de mediane netto beschikbare inkomens en bbp per hoofd van de bevolking, België, 1985-2016.



Bron: eigen berekeningen o.b.v. EU-SILC, SEP, ECHP (zie ook het rapport van Robben e.a., 2018, p.16).

Figuur 1 toont aan dat we er als land veel rijker op zijn geworden: het bbp per hoofd van de bevolking is met 58% toegenomen (dat is een jaarlijkse stijging van 1,9%). Daartegenover staat dat de inkomens van de kernmiddenklasse stegen met 50%, of een gemiddelde jaarlijkse toename van 1,6%. Met andere woorden, de stijging van de mediane inkomens was minder sterk dan de stijging van het bbp per hoofd van de bevolking.

Drie zaken vallen op: (1) De groei van de inkomens van de lage middenklasse, de kernmiddenklasse, de hoge middenklasse én de rijken houdt gelijke tred en zijn sterk aan elkaar verwant. De inkomens van de lage middenklasse groeiden met 46% of gemiddeld 1,53% per jaar, die van de hoge middenklasse met 49% of gemiddeld 1,64% per jaar. De groei in inkomens ligt, met andere woorden, sterk geconcentreerd bij de hogere inkomensklassen. Concreet betekent dit dat de inkomensgroei voor ongeveer 85% van de Belgische bevolking gelijkmatig verloopt. (2) De inkomens van de mensen in armoede groeiden mee tot het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw, waarna ze aan een trager tempo begonnen te groeien. (3) De groei van het mediane netto beschikbare gezinsinkomen hield gelijke tred met de groei van het bbp tot eind jaren negentig, waarna het bbp sterker groeide dan het mediane gezinsinkomen. Die observatie strookt met eerder onderzoek dat aantoont dat de stijging van de reële lonen de stijging van de productiviteit niet langer volgt sinds eind jaren negentig (Bormans & Abraham, 2018). Er is echter een verschil naar leeftijdsgroep. De groei van de mediane equivalente gezinsinkomens van 65-plussers verliep op gelijkmatige wijze voor alle inkomensgroepen, terwijl die voor mensen op actieve leeftijd (25-64 jaar) ongelijker verliep (Robben e.a., 2018).

3.2 Profielschets

Naast de omvang en evolutie bestuderen we ook de specifieke profielen van deze inkomensgroepen in het kader van enkele trends: vergrijzing, scalarisatie, gezinsverdunning en individualisering, immigratie en de toename van tewerkstelling. België evolueerde op een relatief korte periode van een traditionele kostwinnerssamenleving naar een samenleving met een tweeverdienersmodel, waarin beide partners zorg en arbeid op elkaar afstemmen. De impact van die ontwikkeling is nog steeds moeilijk te vatten: vandaag gaan we ervan uit dat het beide partners zijn die samen de kost verdienen en daardoor ook twee inkomens kunnen combineren om hun positie in het middensegment te garanderen. We komen daar verder nog op terug.

Een eerste vaststelling in het schetsen van de profielen is de vergrijzing van de lage middenklasse. Terwijl die inkomensgroep in 1985 nog een op de vijf 65-plussers kende, is dat in 2016 32% geworden. Opmerkelijk is ook dat dit de enige inkomensgroep is met dusdanig veel ouderen. Terwijl we eenzelfde, maar minder uitgesproken trend zien bij de kernmiddenklasse, zagen de armen hun seniorenandeel afnemen. De kernmiddenklasse en de rijken worden voornamelijk bevolkt door een stabiel aandeel in personen op actieve leeftijd (Robben e.a., 2018).

Daarnaast zien we dat de scholingsgraad⁴ sterk is toegenomen. Als gevolg van een democratisering van het hoger onderwijs en de scolarisatie stellen we een verdubbeling van het aandeel hogeschoolden vast (van 17% in 1985 tot 38% in 2016). Aldus zakt het aandeel in laaggeschoolden van 61% in 1985 tot 28% in 2016, wat vandaag in internationaal perspectief een nog steeds hoog aandeel betekent (Cantillon & Buysse, 2016). Terwijl een belangrijk aandeel van de laaggeschoolden dertig jaar geleden nog deel uitmaakte van de hogere inkomensgroepen, zijn ze vandaag voornamelijk geconcentreerd aan de onderkant van de inkomensverdeling. Ongeveer de helft van de +25-jarigen in de groep armen en lage middenklasse heeft hoogstens een diploma lager secundair onderwijs (Robben e.a., 2018). Toch is de Belgische inkomenskloof tussen laag- en hogeschoolden en het armoederisico van die laagopgeleiden een van de grootste in de Eurozone (De Rous & Boey, 2016; FOD SZ, 2018).

Ten derde zien we een sterke impact van migratie op de inkomensgroepen. Terwijl 95% in 1985 een Belgische nationaliteit had, is dat vandaag 89%. De lage middenklasse kende een minder sterke daling (van 92% naar 89%) dan de groep armen (92% naar 77%). Het blijkt vooral de recente nieuwkomers die in deze groep terecht komen (Robben e.a., 2018). Opnieuw scoort België ook hier zeer hoog wat betreft het armoederisico bij personen met een migratieachtergrond in vergelijking met andere EU-landen (FOD SZ, 2018).

Verder bekijken we de verdeling van de huishoudtypes voor de verschillende inkomensgroepen. We zien hier voornamelijk een stevige gezinsverdunding. Verhoudingsgewijs blijken de aandelen van de alleenstaanden en alleenstaande ouders over dertig jaar heen verdubbeld, terwijl de meerpersoonshuishoudens in aandeel verliezen. In een samenleving waar tweeverdienerschap de norm is geworden, is dat geen onbelangrijke bevinding. In de lage middenklasse zagen we het aandeel alleenstaanden (van 9% in 1985 tot 25% in 2016) en eenoudergezinnen (van 4% naar 9%) bijna verdrievoudigen. Het zijn net die personen die moeten rondkomen met één enkel inkomen en waarvoor de combinatie gezin en werk het zwaarst weegt. Tegelijkertijd bleef het aandeel koppels zonder kinderen stabiel en nam het aandeel koppels met kinderen af (tot 28% in 2016). De groep armen zagen eenzelfde, maar meer uitgesproken evolutie: het verdubbelen van de alleenstaanden (van 10% in 1985 tot 20% in 2016), het verdrievoudigen van het aandeel alleenstaande ouders (5% naar 15%), alsook het afnemen van het aandeel koppels met (37% tot 31%) en zonder kinderen (21% tot 19%). Opvallend is het gegeven dat 'het kerngezin', bestaande uit een koppel met kinderen, vandaag nog steeds de grootste groep uitmaakt in alle inkomensgroepen (Robben e.a., 2018).

Naast sociodemografische nemen we ook socio-economische kenmerken van onze middenklasse onder de loep. Naarmate het kostwinnersmodel plaats moest ruimen voor het tweeverdienersmodel deden veel vrouwen hun intrede op de arbeidsmarkt en steeg de tewerkstelling. Wanneer we kijken naar de verschillende inkomensgroepen (hier geselecteerd op personen van 25- t.e.m. 64-jarigen) en het inkomen dat ze verdienen uit arbeid, zien we enorme tegenstellingen. In 1985 had minder dan 37% in de lage middenklasse een inkomen uit arbeid, in 2016 is dat meer dan een op de twee. Dat aandeel

verschilt sterk van de hogere inkomensgroepen. De kernmiddenklassers zagen dit nog sterker stijgen: van bijna 57% in 1985 tot bijna 80% in 2016. De hoge middenklasse en de rijken zien hun inkomen uit tewerkstelling vandaag op 92% liggen. Het meest schrille contrast zien we ook hier bij de groep armen: in 1985 haalde 26% haar inkomen uit arbeid, vandaag is dat nog steeds maar 32%. Terwijl het kostwinnersmodel impliceerde dat één inkomen voldoende was om rond te komen, is dat vandaag niet meer het geval. De arbeidsinkomens situeren zich duidelijk in de hogere inkomensgroepen bestaande uit 'kerngezinnen' zoals hierboven werd aangegeven, terwijl de groep armen en de lage middenklasse, met een oververtegenwoordiging van alleenstaanden en eenoudergezinnen, achterop hinken. Ondanks de gestegen tewerkstelling neemt het aandeel van een inkomen uit arbeid af in het totale huishoudinkomen. De samenstelling van die netto beschikbare gezinsinkomens van de lage middenklassers bestaat bovendien ook meer en meer uit pensioenen en vervangingsinkomens (Robben e.a., 2018).

Tot slot benadrukken we enkele geografische ongelijkheden in het Belgische middensegment. De werkloosheid concentreert zich voornamelijk in Wallonië en Brussel (European Commission, 2019), wat we gereflecteerd zien in de samenstelling van de inkomensgroepen. In Wallonië leven twee op de vijf net boven (19%) of onder (21%) de armoedegrens. In Brussel verdrievoudigde het aandeel armen op dertig jaar tijd, van 10% tot 33%, en nam de lage middenklasse licht af van 22% tot 20%. Dat betekent dat de helft van de Brusselaars zich situeert aan de onderkant van de inkomensverdeling en net boven of onder de armoegrens leeft. In Vlaanderen bleef de samenstelling relatief stabiel: een op de tien is arm, 17% situeert zich in de lage middenklasse, terwijl de kern- en hoge middenklasse samen 67% omvatten.

Samenvattend stellen we vast dat de lage middenklasse, op het vlak van sociodemografische en socio-economische kenmerken, sterk is gewijzigd sinds midden jaren tachtig

De lage middenklasse is op vlak van sociodemografische en socio-economische kenmerken sterk gewijzigd sinds midden jaren tachtig.

van de vorige eeuw. Deze inkomensgroep is zowel vergrijsd als verdund en wordt vertegenwoordigd door laaggeschoolden waarvan bijna negen op de tien een Belgische nationaliteit bezit. Die groep lijkt op de armen op het vlak van scholing en gedeeltelijk op het vlak van gezinsverdunding (alleenstaande

ouders zijn in de groep armen nog sterker vertegenwoordigd), maar verschilt sterk doordat de groep armen jonger is, een diversere migratieachtergrond heeft en een aanzienlijk lager aandeel in arbeidsinkomen bezit.

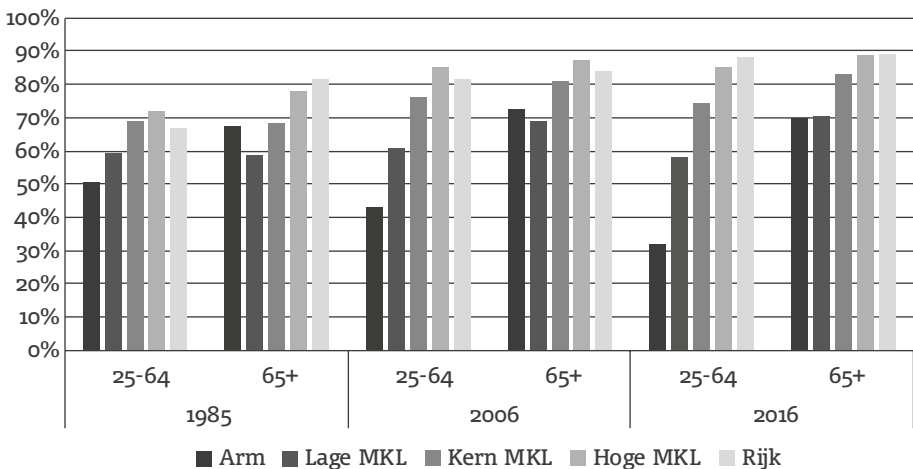
3.3 De levensstandaard van de middenklasse

Eens zo belangrijk is het bekijken van de mate waarin de (on)zekerheid van de inkomensklassen evolueert over de tijd heen. Hoewel we een inkomensbenadering prefereren om de lage middenklasse te bespreken, zegt dat in feite weinig over de subjec-

tieve inschatting en beleving van de kwetsbaarheid die de inkomensklassen ervaren. Uit onderzoek blijkt dat het maatschappelijke onbehagen het sterkst vertegenwoordigd is aan de onderkant van de inkomensverdeling. Daarnaast zouden het voornamelijk de lage middenklassers zijn die het gevoel hebben geen controle te kunnen vatten op bepaalde zaken: ze voelen een zeker sociaal wantrouwen, statusonzekerheid en algemene machteloosheid. Ze voelen zich onzeker tegenover het heden, maar ook tegenover de toekomst (Abts e.a., 2019). Dat toont aan dat de kwetsbaarheid zich niet enkel uit op economisch, maar ook op sociaal en cultureel vlak. Terwijl Salverda (2017) dat gevoel samenvat als “hollen om stil te blijven staan?” gaan Abts e.a. (2019) nog een stap verder in hun analyse. De auteurs beargumenteren dat er vandaag niet enkel een angst leeft, maar dat men zich ook onzeker voelt over de toekomst. “Er is tevens de angst dat men morgen bij het minste windje ook ‘overboord kan slaan’, en dat alle middenklassenaspiraties (een eigen huis, een baan met extralegale voordelen, wat spaargeld) in rook opgaan” (Abts e.a., 2019, p.23).

Een eerste element in het verwerven van een aanvaardbare levensstandaard is het woningbezit. De Belg heeft nog steeds een baksteen in de maag: een eigen woning verwerven vergroot namelijk het vermogen van gezinnen, dat men indien nodig kan aanwenden om de levensstandaard op peil te houden of te vergroten (zie Kuypers, 2018). In België stimuleerden de federale en regionale regeringen van oudsher het huiseigenaarschap door middel van allerhande fiscale middelen en subsidies (zie bijvoorbeeld Heylen, 2016).

Figuur 2. Eigenaars naar leeftijdsgroep voor de inkomensgroepen, België, 1985-2016.



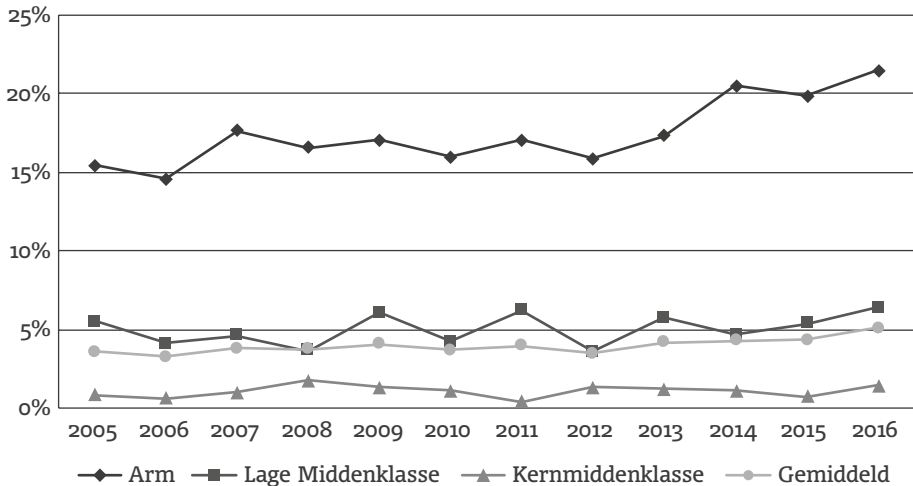
Bron: eigen berekeningen o.b.v. SEP en EU-SILC.

Anno 2016 bezit minstens drie op de vier gepensioneerden in alle inkomensgroepen een woning (zie figuur 2). Hier speelt niet enkel een cohorte- maar ook een leeftijdseffect. Het gros van de eigenaars in 1985 heeft namelijk vandaag de pensioengerechtigde leef-

tijd bereikt. Toch zien we een steeds groter wordende kloof tussen de inkomensklassen binnen en tussen de leeftijdsgroepen sinds midden jaren tachtig van de vorige eeuw. Terwijl alle leeftijdsgroepen van de hogere inkomensklassen hoog scoren op woningbezit, vindt een groot aandeel van de lage middenklasse en de groep armen geen toegang tot de woonmarkt als eigenaar. Voornamelijk de 25- tot 64-jarigen zijn minder vaak eigenaar van een woning. Een positie in de kern van de middenklasse blijkt meer dan vroeger samen te hangen met woningbezit: 58% van de lage middenklassers bezit een woning, voor de armen is dat slechts een op de drie.

Verder bestuderen we de materiële deprivatie, een veelgebruikte, op Europees niveau gecreëerde armoede-indicator die op basis van negen basisitems bepaalt of een huishouden een zekere levensstandaard kan verwerven via het beschikbare inkomen. Als het huishouden minstens vier van de negen items niet kan veroorloven, is er sprake van ernstige materiële deprivatie. Het gaat om (1) een jaarlijkse vakantie buitenshuis, (2) een maaltijd met vlees, kip, vis of vegetarisch alternatief om de twee dagen, (3) de rekeningen voor de hypotheek, huur, nutsvoorzieningen of andere aankopen kunnen betalen (4) onverwachte financiële uitgaven kunnen doen, (5) het huis degelijk kunnen verwarmen, (6) een kleuren-tv, (7) een wasmachine, (8) een auto en (9) een telefoon of gsm (Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2017).

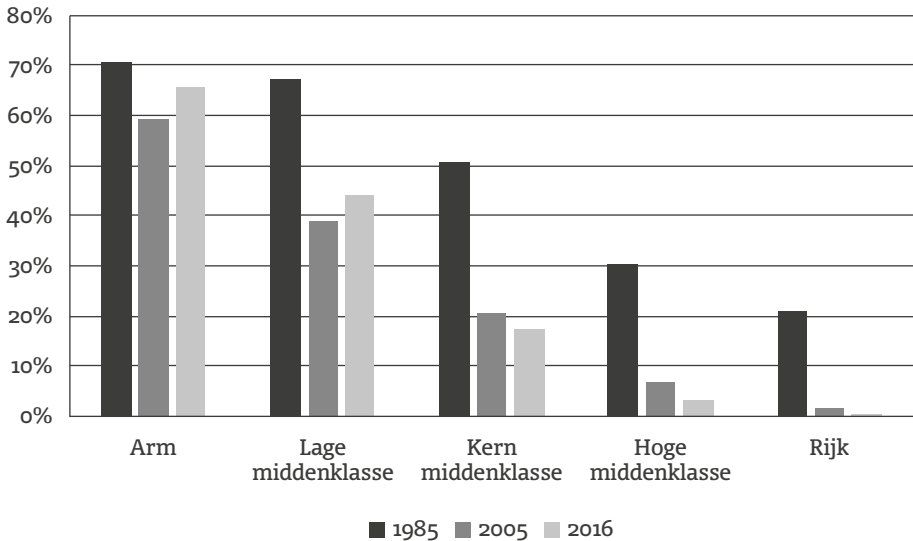
Figuur 3. Ernstige materiële deprivatie naar inkomensgroepen, België, 2005-2016.



Bron: eigen berekeningen o.b.v. EU-SILC.⁵

Sinds 2005 schommelt het aandeel ernstig materieel gedepriveerden rond de 5% (zie figuur 3). De lage middenklassers lijken dat cijfer grotendeels op te volgen, in tegenstelling tot de personen met een inkomen onder de armoedegrens, die zich ver boven dat gemiddelde situeren. In bijkomende berekeningen gaan we verder in op de vraag of men al dan niet jaarlijks een vakantie buitenshuis kan veroorloven.

Figuur 4. Het niet kunnen veroorloven van een jaarlijkse vakantie buitenshuis, België, 1985-2016.

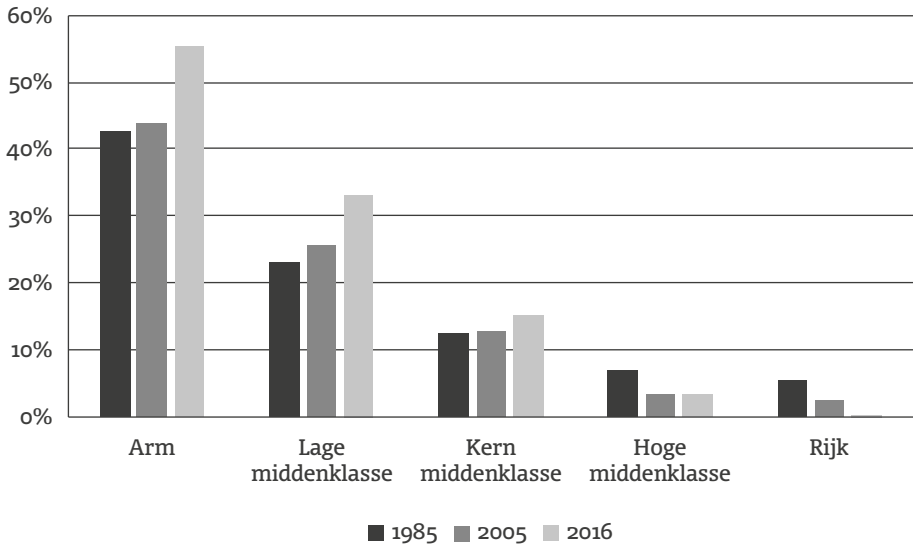


Bron: eigen berekeningen o.b.v. SEP, ECHP en EU-SILC.

Terwijl de levensstandaard van de onderkant van de inkomensverdeling midden jaren tachtig bijna identiek was (71% voor de armen en 67% voor de lage middenklasse), kon het gros van de hogere inkomensgroepen zich een vakantie buitenshuis veroorloven. In 2016 zien we meer uitgesproken verschillen tussen de inkomensklassen. Nog steeds geeft 44% van de lage middenklassers vandaag aan niet op vakantie te kunnen. We zien amper een verbetering in die indicator optreden bij de groep armen, waarvan anno 2016 66% geen vakantie kan veroorloven. Opnieuw deden we bijkomende berekeningen om ook deze indicator op te splitsen naar de leeftijdsgroepen. In 1985 kon 74% van de gepensioneerde lage middenklassers en 66% van de actieven niet op vakantie, vandaag is dat respectievelijk 39% en 45%.

Een laatste indicator om de levensstandaard van het middensegment in kaart te brengen, gaat over het subjectieve gevoel moeilijk tot zeer moeilijk de eindjes aan elkaar te kunnen knopen. Deze indicator meet eigenlijk de gevoelens van onzekerheid. Dertig jaar geleden bleken personen van alle inkomensgroepen aan te geven moeilijk te kunnen rond komen. De kloof tussen die inkomensgroepen is anno 2016 sterk vergroot, waarbij meer dan de helft van de groep armen en een op de drie lage middenklassers aangeeft het moeilijk te hebben (zie figuur 5). Ook in de kernmiddenklasse nam die negatieve ervaring toe, tot 15% in 2016. De lage middenklasse op actieve leeftijd blijkt het ook hier moeilijker te hebben (37%) dan de groep gepensioneerde lage middenklassers (22%). In 1985 was dat respectievelijk 22% en 20% (bijkomende berekeningen o.b.v. de SEP en de EU-SILC).

Figuur 5. Inkomensgroepen naar de moeilijkheid om rond te kunnen komen, België, 1985-2016.



Bron: eigen berekeningen o.b.v. SEP en EU-SILC.

Hoewel we er als samenleving rijker, gezonder en veiliger op zijn geworden, zien we tegelijkertijd dat de onzekerheid en kwetsbaarheid van de laagste inkomensklassen sterk toenemen. Het vooruitgangsoptimisme van het maatschappelijke midden heeft duidelijk zijn vanzelfsprekendheid verloren: vandaag moet de lage middenklasse, en specifiek die op actieve leeftijd, zich extra inspannen om de eigen positie te waarborgen en sociale daling tegen te gaan.

4. Sociale mobiliteit

In de vorige secties bekeken we steeds een dwarsdoorsnede van de inkomensgroepen op één specifiek meetmoment. Hier proberen we via een dynamischer beeld in te schatten of (1) de lage middenklasse een springplank is naar hogere inkomensgroepen of eerder een draaideur richting armoede, en (2) welke levensloopgebeurtenissen die bewegingen beïnvloeden. Daarvoor maken we gebruik van longitudinale data van de EU-SILC. In die gegevens bevraagt men dezelfde personen over een periode van vier jaar, zodat men kan achterhalen welke gebeurtenissen een effect kunnen hebben gehad op hun specifieke inkomenspositie. Opnieuw maken we onderscheid tussen de referentiepersonen (hier: gezinshoofd) op actieve leeftijd (25-64) en op pensioengerechtigde leeftijd (65+).

Een eerste inzicht in de sociale mobiliteit van de inkomensgroepen verwerven we door te bestuderen voor hoelang een huishouden blijft behoren tot de lage middenklasse.

Tabel 3. Aantal jaren behorende tot een bepaalde inkomensgroep (rijpercentages), België, 2013-2016.

AANTAL JAREN	1	2	3	4
ARM	31,5	25,4	19,8	23,5
LAGE MKL	47,4	26,8	15,9	9,9
KERN MKL	34,3	22,9	22,7	20,0
HOGE MKL	28,0	16,7	19,8	35,6
RIJK	50,5	15,3	18,5	15,7

Bron: eigen berekeningen o.b.v. EU-SILC.

In tabel 3 selecteerden we de meest recente observatieperiode (inkomensjaar 2013-2016). We stellen vast dat 10% van de gevolgte huishoudens in de lage middenklasse voor de volle vier jaar in die inkomensklasse vertoeft. Ook de groep rijken lijkt hier relatief mobiel te zijn: 15,7% die in 2013 rijk was, is nog steeds rijk na vier jaar tijd. Die *stickiness* is veel persistenter bij de groep armen, waar 23,5% van de huishoudens die minstens één jaar arm zijn, voor vier jaar geen uitweg vindt. Daaruit blijkt duidelijk dat vandaag de lage middenklasse de meest mobiele inkomensklasse is.⁶

Een tweede manier om de mobiliteit van de inkomensgroepen in kaart te brengen, is door middel van mobiliteitsmatrices voor zowel de actieve als de pensioengerechtigde leeftijd (tabellen 4 en 5). De rijen beschrijven de positie van de referentiepersoon van een huishouden (hierna: huishouden) in *t* (2013) en de kolommen tonen de positie van datzelfde huishouden in *t*+3 (2016).

Tabel 4. Mobiliteitsmatrix 2013-2016, actieve leeftijd (25-64) (rijpercentages), België, 2013-2016.

2013-2016	ARM	LMKL	KMKL	HMKL	RIJK
ARM	56,4	26,0	14,8	2,4	0,4
LMKL	20,6	45,0	30,4	4,0	0,0
KMKL	5,0	14,4	60,8	19,2	0,7
HMKL	1,6	3,0	16,0	72,0	7,6
RIJK	5,5	0,0	9,9	30,5	54,1
Totaal	12,6	15,1	32,3	34,3	5,8

Bron: eigen berekeningen o.b.v. EU-SILC.

Tabel 5. Mobiliteitsmatrix 2013-2016, (65+) (rijpercentages), België, inkomensjaar 2013-2016.

2013-2016	ARM	LMKL	KMKL	HMKL	RIJK
ARM	58,3	33,5	6,7	0,0	1,5
LMKL	11,2	74,5	14,3	0,0	0,0
KMKL	5,6	17,8	66,3	9,0	1,3
HMKL	2,2	3,4	29,4	61,7	3,4
RIJK	5,9	12,7	22,2	16,0	43,3
Totaal	16,1	36,7	32,2	12,1	2,9

Bron: eigen berekeningen o.b.v. EU-SILC.

Via deze matrices stellen we eveneens vast dat de lage middenklasse de meest mobiele inkomensklasse is voor huishoudens op actieve leeftijd (zie ook Robben e.a., 2018, pp.43-44). In de lage middenklasse blijft 45% van de actieve leeftijd stabiel in haar positie, terwijl 30% opklimt en een op de vijf afzakt. De kern- en hoge middenklasse zijn de meest stabiele inkomensgroepen voor deze leeftijdsgroep, terwijl de twee extremen van de inkomensverdeling mobieler blijken. Wanneer we de matrix onder de loep nemen voor een huishouden met een referentiepersoon van 65 jaar of ouder stellen we vast dat die leeftijdsgroep een stabielere positie kent in de groep armen, de lage- en de kernmiddenklasse in vergelijking met de actieve leeftijd. In feite zien we hier bijna een spiegelbeeld: voor de ouderen is de lage middenklasse de minst mobiele inkomensklasse. Driekwart van de 65-plussers die in 2013 tot de lage middenklasse behoorde, is dat in 2016 nog steeds.

Tabel 6. Transitie naar levensloopgebeurtenissen voor de lage middenklasse in de periode 2009-2016.

	Afdalen naar de groep armen	Opklimmen naar de kern middenklasse
Profielen	Laaggeschoold (23,6%); Huurders (26,1%); Werkloos (34,9%)	Hooggeschoold (44,0%); Eigenaar (39,3%); Volijds tewerkgesteld (44,6%)
Gebeurtenissen	Minder volwassenen aan het werk (24,1%) Daling in inkomen uit arbeid op gezinsniveau met 5% (41,9%) Meer afhankelijke kinderen (15,3%)	Meer volwassenen aan het werk (61,6%) Stijging in inkomen uit arbeid op gezinsniveau met 5% (61,7%) Minder afhankelijke kinderen (46,2%)

Bron: eigen berekeningen o.b.v. EU-SILC (voor een volledig overzicht: zie Robben e.a., 2018, pp.46-48).

Tot slot bestuderen we welke levensloopgebeurtenissen samenhangen met opwaartse of neerwaartse mobiliteit, met de lage middenklasse als startpositie (zie tabel 6). In het verlengde van bestaande literatuur (Bane & Ellwood, 1986; Jenkins & Rigg, 2001) focussen we ons hier op de impact die bepaalde demografische en economische gebeurtenissen kunnen hebben: (1) de wijziging in het aantal werkende individuen binnen het huishouden, (2) een verandering in het inkomen van het huishouden en (3) een toe- of afname van het aantal afhankelijke kinderen.⁷ Een verandering in het aantal afhankelijke kinderen in het huishouden heeft een impact op de helft van de op- of neerwaartse mobiliteit van de lage middenklasse. Wanneer een kind het huis verlaat, nemen de uitgaven af, waardoor 46% van de lage middenklasse opwaarts beweegt richting de kernmiddenklasse. Daarnaast stellen we vast dat 62% van de lage middenklasse waarin het aantal werkenden toeneemt (bijvoorbeeld van een een- naar een tweeverdienersgezin), opklimt

naar de kernmiddenklasse. Wanneer het aantal werkenden daalt, dan heeft dat voor een kwart van de gezinnen een risico op armoede tot gevolg. Niet geheel onverwacht zien we daarnaast dat een stijging van het inkomen uit arbeid van minstens 5% leidt tot opwaartse mobi-

Het zijn vooral de kwetsbare profielen (laaggeschoolden, huurders, werklozen) die een grotere kans hebben om in armoede terecht te komen.

teit voor 62% van de gezinnen in de lage middenklasse, terwijl een daling van het inkomen uit arbeid van minstens 5% leidt tot neerwaartse mobiliteit voor 42% van de gezinnen. Dat maakt duidelijk dat er weinig nodig is om af te zakken naar armoede. Maar het zijn vooral de kwetsbare profielen (laaggeschoolden, huurders, werklozen) die een grotere kans hebben om in de armoede terecht te komen, terwijl de sterkere profielen (hooggeschoolden, eigenaars, voltijds werkenden) voornamelijk opwaarts mobiel bewegen.

5. Conclusie en discussie

Terwijl 'de middenklasse' in het publieke debat vaak voorgesteld wordt als een massieve homogene groep en recente onderzoeksrapporten aangeven dat net die middenklasse in Europese welvaartsstaten onder druk staat, proberen we in dit hoofdstuk wat meer klaarheid te scheppen over de situatie in België. Onze analyse van de voorbije dertig jaar toont aan dat het vooral de armen en de lage middenklassers zijn die het in België moeilijk hebben. Kunnen we de lage middenklasse dan gelijk stellen met de groep armen of lijken ze eerder op de kernmiddenklasse? Onder de definitie van de lage middenklasse gaan twee realiteiten schuil.

De eerste realiteit is dat de vergrijzing in geen enkele inkomensgroep zo zichtbaar is als in de lage middenklasse: het aandeel ouderen steeg hier van 20% in 1985 tot 32% in 2016. Een dwarsdoorsnede van die leeftijdsgroep leert ons dat deze ouderen het relatief goed hebben, zowel vanuit een objectief als vanuit een subjectief perspectief. De 65-plussers vandaag zijn vaker dan de ouderen van vroeger eigenaar van hun woning en ze hebben die woning bijna altijd al afbetaald. Ook de objectieve levensstandaard van de ouderen in de lage middenklasse steeg sterk in de voorbije dertig jaar. In 1985 gaf 74% van de gepensioneerd in de lage middenklasse aan zich geen jaarlijkse vakantie te kunnen veroorloven, vandaag is dat 39%. Het subjectief gevoel van onzekerheid bleef stabiel: ongeveer 20% gaf en geeft aan de eindjes niet aan elkaar te kunnen knopen. Voor het gros van deze ouderen, ten slotte, betekent de lage middenklasse ook het eindstation. Ze belanden er op basis van de hoogte van hun gezinsinkomen, voornamelijk bestaande uit een pensioeninkomen, relatief ten opzichte van alle andere inkomens die gegenereerd worden in België. Ze zakken echter niet verder door in de armoede. 75% van de ouderen die in 2013 tot de lage middenklasse behoorde, maakte er in 2016 nog steeds deel van uit; 14% steeg naar de kernmiddenklasse en slechts 10% werd arm.

De tweede realiteit is dat de lage middenklasse een minder rooskleurige realiteit biedt aan de 25- tot 64-jarigen. Niet alleen zijn ze minder vaak eigenaar van hun woning, in de lage middenklasse is de meerderheid van de eigenaars op actieve leeftijd ook nog aan het afbetalen. De actieven in de lage middenklasse geven meer dan vroeger aan dat ze niet rond kunnen komen en we zien in de laatste tien jaar een stijging van het aantal mensen dat aangeeft zich geen vakantie te kunnen veroorloven. Voor deze actieve leeftijdsgroep is de sociale mobiliteit bovendien veel groter dan voor de ouderen, wat deze inkomensklasse voor hen veeleer een draaideur of tussenstation maakt. Een op de

vijf komt in de armoede terecht, een op de drie klimt op naar de kernmiddenklasse. De neerwaartse (opwaartse) mobiliteit hangt sterk samen met veranderingen in tewerkstellingspatronen, zoals een daling (stijging) van het arbeidsinkomen of een afname (toename) van het aantal huishoudleden aan het werk.

Maar, en dat is belangrijk, de lage middenklasse is niet zomaar gelijk te stellen met de groep armen. Mensen in armoede hebben minder vaak werk, een lagere levensstandaard, ervaren meer subjectieve onzekerheid en kenden in de voorbije tien jaar een duidelijke stijging van de materiële deprivatie. En vooral: wie eenmaal in armoede belandt, geraakt daar nog moeilijk uit. Meer dan de helft van de mensen die in armoede belanden, blijft daar minstens drie jaar hangen. Aangezien de lage middenklasse voor een belangrijk deel van de mensen op actieve leeftijd een draaideur is richting armoede, is dat zorgwekkend. Ze balanceren op de rand en verdienen extra onderzoeks- en beleidsaandacht.

Noten

1. Het blijft hier gaan om arbitraire grenzen: deze afbakeningen zijn niet universeel vastgelegd en voor discussie vatbaar. Om die reden bekeken we in eerder vermeld rapport dezelfde analyses met alternatieve inkomensgrenzen. De resultaten blijken niet sterk af te wijken (Robben e.a., 2018, p.55).
2. Hierbij tonen we een selectie van kenmerken en tabellen: voor alle puntschattingen en standaardfouten op elk meetmoment refereren we naar het desbetreffende rapport van Robben e.a. (2018, pp.56-81).
3. Meer informatie over de methodologische keuzes worden uitgebreid besproken in Robben e.a. (2018).
4. We maken onderscheid volgens de internationale ISCED-2011-onderwijsclassificatie tussen laaggeschoold (geen diploma of hoogstens een diploma lager secundair onderwijs), middelgeschoold (hoogstens een diploma hoger secundair onderwijs of een diploma postsecundair niet-hoger onderwijs) en hooggeschoold (minstens een diploma hoger- of universitair onderwijs) (Eurostat, 2017).
5. We selecteerden hier enkel de EU-SILC-gegevens omdat de items geen vergelijking toelaten door de tijd heen.
6. Deze resultaten moeten, net zoals in tabel 4 en 5, geïnterpreteerd worden met de nodige voorzichtigheid omdat het gaat over kleine aantallen huishoudens.
7. Zie Robben e.a.(2018, pp.45-46) voor meer informatie over het effect van verscheidene demografische en economische levensloopgebeurtenissen.

Bibliografie

- Abts, K., Meuleman, B. & Swyngedouw, M. (2019). Wie is de middenklasse en wat denkt ze? *Samenleving & Politiek*, 26(1), 16-23.
- Atkinson, A. & Brandolini, A. (2013). On the identification of the Middle Class. In: J.C. Gornick & M. Jäntti (eds.), *Income Inequality. Economic Disparities and the Middle Class in Affluent Countries* (pp. 77-100). Stanford, California: Stanford University Press.

- Bane, M.J. & Ellwood, D.T. (1986). Slipping into and out of poverty: The dynamics of spells. *Journal of Human Resources*, 21(1), 1-23.
- Bormans, Y. & Abraham, F. (2018). *De impact van supersterbedrijven op de inkomensverdeling. Relatief verlies, absolute winst voor werknemers*. VIVES Briefing, 2018/5, Leuven: Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving.
- Bregman, R. (2013). *De geschiedenis van de vooruitgang*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Cantillon, B. & Buysse, L. (2016). *De Staat van de Welvaartsstaat*. Leuven: Acco.
- Chauvel, L. & Hartung, A. (2016). Malaise in the Western Middle Classes. LIS Working papers 683. Luxembourg: LIS Cross-national Data Center.
- De Rous, T. & Boey, R. (2016). *Laaggeschoolden in België en Vlaanderen*, Departement Werk en Sociale Economie.
- Erikson, R. & Goldthorpe, J. (1992). *The constant flux: A study of class mobility in industrial societies*. Oxford: Clarendon.
- European Commission (2019). Commission staff working document. Country Report Belgium 2019. Brussels, 27.2.2019. SWD(2019) 1000 final.
- Eurostat (2017). Glossarium: Internationale standaardclassificatie van het onderwijs (ISCED). *Statistics Explained*. Geraadpleegd via [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:International_standard_classification_of_education_\(ISCED\)/nl](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:International_standard_classification_of_education_(ISCED)/nl)
- FOD SZ (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*. Geraadpleegd via: https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/analysis-social-situation-and-protection-belgium-2018-en_2.pdf
- Gornick, J.C. & Jäntti, M. (2013). *Income inequality. Economic disparities and the middle class in affluent countries*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Heylen, K. (2016). *Woonsubsidies in Vlaanderen. Verdelingsanalyse voor 2013*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Jenkins, S.P. & Rigg, J.A. (2001). *The dynamics of poverty in Britain*. London: DWP.
- Kuypers, S. (2018). *Two sides of the same coin? An investigation into the joint distribution of income and wealth and its applications to the analysis of poverty, inequality and redistribution*. Proefschrift voorgelegd tot het behalen van de graad van doctor in de Sociaal-Economische Wetenschappen aan de Universiteit Antwerpen te verdedigen door Sarah Kuypers. Promotors: Prof. Dr. Ive Marx en Dr. Gerlinde Verbist.
- Kuypers, S. & Marx, I. (2016). Social consertation and middle class stability in Belgium. In D. Vaughan-Withehead (ed.), *Europe's dissapearing middle class? Evidence from the world of work* (pp. 112-159). United Kingdom: Edward Elgar Publishing.
- Kuypers, S. & Marx, I. (2017). *De verdeling van de vermogens in België: een actualisering*. CSB Berichten juni 2017, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Ravaillon, M. (2010). The developing world's bulging (but vulnerable) middle class. *World Development*, 38(4), 445-454.
- Robben, L.-L., Van den Heede, A. & Van Lancker, W. (2018). *De lage middenklasse in België: studie op aanvraag van Denktank Minerva en Decenniumdoelen*. Geraadpleegd via: <https://soc.kuleuven.be/ceso/spsw/publications/de-lage-middenklasse-in-belgie>
- Salverda, W. (2017). Hollen om stil te staan? Tweeverdieners en de Nederlandse middenklasse sinds 1990. In G. Engbersen, E. Snel & M. Kremer (red.), *De val van de middenklasse? Het stabiele en kwetsbare midden* (pp. 143-174). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Salverda, W., Nolan, B., Checchi, D., Marx, I., McKnight, A., György Tóth, I. & Van De Werfhorst, H. (2014). *Changing inequalities in rich countries. Analytical and comparative perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

- Storms, B., Penne, T., Vandellannoote, 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 Sociale zekerheid*, 3, 497-515.
- Studiedienst van de Vlaamse Regering (2017). *Vlaamse Armoedemonitor 2017*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Vaughan-Whitehead, D., Vazquez-Alvarez, R. & Maitre, N. (2016). Chapter 1. Is the world of work behind middle class erosion? In D. Vaughan-Whitehead (ed.), *Europe's Disappearing Middle Class? Evidence from the World of Work* (pp. 1-61). Geneva: International Labour Office.

De sociale verdeling van de broeikasgasuitstoot in België¹

Petra Zsuzsa Lévy, Josefina Vanhille, Gertjan Cooreman,²
Jean-Maurice Frère, Gerlinde Verbist en Tim Goedemé

1. Inleiding

Klimaatverandering en sociale ongelijkheid behoren tot de grootste uitdagingen van de 21e eeuw en zijn sterk met elkaar verbonden. De maatregelen die nodig zijn om drastische klimaatverandering tegen te gaan, krijgen steeds meer belangstelling van het ruime publiek. Ook politiek werden op dit domein belangrijke engagementen aangegaan, zowel binnen het kader van de Verenigde Naties (VN)³ als op Europees niveau.⁴

De opwarming van de aarde door de uitstoot van broeikasgassen zorgt ervoor dat klimaatgebonden risico's steeds meer toenemen. Die risico's hebben betrekking op vele domeinen, zoals voedselveiligheid, watervoorziening, biodiversiteit, economische ontwikkeling en gezondheid. Volgens het IPCC (het Intergouvernementeel Panel voor Klimaatverandering) brengt een opwarming van de aarde met meer dan 1,5°C niet enkel grote ecologische, maar ook grote sociaaleconomische kosten met zich mee (IPCC, 2018). Aan het huidige tempo is de kans zeer groot dat de aarde met meer dan 1,5°C zal opwarmen tegen 2050, en wellicht vroeger. Het beperken van de opwarming tot minder dan 1,5°C boven het pre-industriële niveau vereist dan ook snelle en verregaande transitie van de industrie, onze gebouwen, onze ruimtelijke ordening, onze transportmodi, enzovoort. Kortom, van onze maatschappelijk aanvaarde leefpatronen zoals ze ook tot uiting komen in de huidige consumptie- en productiepatronen (IPCC, 2018).

Het klimaatvraagstuk is echter ook in belangrijke mate een verdelingsvraagstuk, waarachter grote ongelijkheden schuilgaan (zie bv. Chancel, 2017 voor een inleiding). Ten eerste is de bijdrage van sommige (groepen) huishoudens aan de uitstoot van broeikasgassen veel groter dan van andere en hangt die samen met de levensstandaard, zowel op wereldschaal (zie Chancel & Piketty, 2015) als binnen een rijk land zoals België, zoals hierna zal blijken. Ten tweede zullen de gevolgen van klimaatontwrichting zich sterker laten voelen voor sommige bevolkingsgroepen (waaronder sociaal kwetsbare groepen) dan voor andere. Sociaal kwetsbare groepen hebben namelijk vaak minder mogelijkheden om zich te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering. Empirisch onderzoek toont aan dat kwetsbare groepen het meeste risico lopen op gezondheidsschade van luchtvervuiling, lawaai en extreme temperaturen (Europees Milieuagentschap,

2018). Ook veranderingen in de primaire inkomensverdeling (arbeid en kapitaal) zijn te verwachten, door bijvoorbeeld jobverlies bij bepaalde industriële sectoren of door veranderingen in inkomsten uit beleggingen ten gevolge van economische verschuivingen (zie ook Zachman, Fredriksson & Claeys, 2018). Ten derde wegen de gevolgen van bepaalde milieumaatregelen niet voor iedereen even zwaar op het gezinsbudget.⁵ Zowel sociale als ecologische bewegingen wijzen daarom op de noodzaak van een sociaal rechtvaardige transitie (Degryse & Pochet, 2009; Gough, 2013; Zachman e.a., 2018). Daarom zullen niet alleen zeer snel maatregelen moeten worden genomen ter vermindering van de broeikasgasuitstoot. Dit beleid zal ook rekening moeten houden met de verdeling van de kosten en baten van die maatregelen, om te vermijden dat het bestaande sociale ongelijkheden vergroot of nieuwe creëert.

Een sociaal rechtvaardige klimaattransitie zorgt er onder meer voor dat de meest kwetsbaren geen te zware lasten moeten dragen en dat de baten van het klimaatbeleid niet

disproportioneel naar de meer goeoden stromen. Met andere woorden, een sociaal rechtvaardig klimaatbeleid laat minstens de armoede en de ongelijkheid niet toenemen. Een sociaal uitgebalanceerde transitie zou bovendien ook tot meer sociale rechtvaardigheid en verminderde sociale ongelijkheid kunnen leiden. Centrale vragen daarbij zijn (1) wie de gevolgen (zowel kosten als baten) draagt van verschillende vormen van klimaatbeleid en (2) hoe negatieve

Een sociaal rechtvaardige klimaattransitie zorgt ervoor dat de meest kwetsbaren geen te zware lasten moeten dragen en dat de baten van het klimaatbeleid niet disproportioneel naar de meer goeoden stromen.

verdelingseffecten bij het ontwerp van dergelijke maatregelen vermeden of gecompenseerd kunnen worden. Om die vragen te kunnen beantwoorden, is een eerste essentiële stap om te weten hoe de uitstoot van broeikasgassen verdeeld is over de bevolking en hoe dat samenhangt met de levensstandaard van de gezinnen.

Dat laatste is wat we in dit hoofdstuk beogen en daarvoor brengen we enkele essentiële kenmerken van deze verdeling voor België in kaart. Meestal wordt de uitstoot van broeikasgassen en andere schadelijke stoffen per land of sector gerapporteerd. De uitstoot wordt dan geteld daar waar de productie ervan plaatsvindt. Daarbij wordt er echter geen rekening mee gehouden dat de productie uiteindelijk dient tot consumptie, die vaak elders plaatsvindt. De verdeling van broeikasgassen over huishoudens blijft daardoor buiten beeld. Dat laatste is net wat we in dit hoofdstuk beogen: beschrijven hoe de uitstoot van broeikasgassen verdeeld is over huishoudens, rekening houdend met de consumptie van goederen en diensten, eerder dan de productie ervan. Met andere woorden, we schrijven de uitstoot die vrijkomt in de verschillende stadia van het productieproces van goederen en diensten toe aan de finale consument.

In wat volgt, bespreken we beknopt de gehanteerde methode, presenteren we de nieuwe database PEACH2AIR en belichten we de beperkingen en onderliggende assumpties

van de analyse. Daarna tonen we de sociale verdeling van de rechtstreekse en onrechtstreekse uitstoot van broeikasgassen door huishoudens in België. We besluiten met een korte samenvatting van en reflectie over de belangrijkste resultaten.

2. Data en methode

Om inzicht te krijgen in de sociale verdeling van uitstoot moeten gegevens met betrekking tot de consumptie, inkomenssituatie en socio-economische karakteristieken van huishoudens gekoppeld worden aan informatie over de uitstoot van broeikasgassen die toegeschreven kan worden aan hun consumptie. Die uitstoot kan rechtstreeks zijn (bv. bij verwarming van de woning of verplaatsing met de wagen) of onrechtstreeks, doordat het vervat is in het productieproces van de aangekochte goederen en diensten.

Voor deze analyse baseren we ons op een nieuwe dataset genaamd PEACH2AIR, die op methodologisch vlak aansluit bij gelijkaardige studies voor andere landen.⁶ Meer technische details over de methodologie kan je terugvinden in Frère, Vandille en Wolff (2018)⁷ en Cooreman, Frère, Lévy e.a. (2019). PEACH2AIR koppelt consumptie- en inkomensgegevens op huishoudniveau uit een representatieve steekproef voor Belgische huishoudens, met name het Huishoudbudgetonderzoek (HBO), aan informatie over de vervuiling verbonden aan elke consumptiecategorie in de vorm van pollutiecoëfficiënten. De pollutiecoëfficiënten geven aan hoeveel emissies de consumptie van 1 euro van een product veroorzaakt. PEACH2AIR omvat dertien verschillende polluenten en drie indices.⁸ In dit hoofdstuk bespreken we kort die twee bronnen, die gecombineerd werden in de PEACH2AIR-database. De referentieperiode van onze analyse is 2014: zowel uitgaven als uitstoot hebben betrekking op het kalenderjaar 2014. In de presentatie van de resultaten bespreken we enkel de broeikasgassenindex, die uitgedrukt is in CO₂-equivalent (CO₂e).⁹

2.1 Consumptiegegevens: HBO 2014

Het HBO is gebaseerd op een representatieve steekproef van de Belgische bevolking met op huishoudniveau gedetailleerde informatie over de uitgaven van de betrokken huishoudens gedurende één maand (vier maanden voor grotere, infrequentere aankopen), hun sociaaleconomische kenmerken en het inkomen. Deze steekproef telt 16.093 individuen die leven in 6.135 huishoudens. Het gaat om een tweejaarlijkse enquête die afgeleid is van de Belgische Enquête van de Beroepsbevolking (EAK).¹⁰ Door deze tweetrapsmethode¹¹ en de relatief hoge non-respons (in verhouding tot de initiële EBB-steekproef werd slechts bij 17% een volledig HBO-dossier gerealiseerd) bestaat het risico van vertekening, waarbij vooral de hoogste en laagste inkomens ondervertegenwoordigd zijn. Het inkomen in HBO wordt op een gelijkaardige manier bevraagd als in

de EU-SILC-enquête en omvat inkomen uit arbeid en kapitaal, alsook sociale uitkeringen en eventuele private transfers. Vergelijken we de verdeling van het netto beschikbare gezinsinkomen uit de HBO-data met die van de gedetailleerdere en in termen van respons beter presterende EU-SILC-enquête voor België, dan zien we dat HBO-inkomens iets lager liggen dan de EU-SILC-inkomens in nominale termen, maar dat de verdeling ervan een zeer gelijkaardig patroon vertoont.

Het HBO deelt de consumptie-uitgaven in op basis van de zogenaamde COICOP-classificatie (Classification Of Individual Consumption by Purpose). Dat is de internationale standaardclassificatie voor huishouduitgaven, zoals opgesteld door het Departement van Economische en Sociale Zaken van de Verenigde Naties. Volgens deze classificatie zijn er dertien categorieën van niveau één, die verder worden opgedeeld in gedetailleerdere classificaties van subgroepen op niveaus twee, drie en vier. Voor België is er een vijfde subniveau, dat 1.092 categorieën van consumptiegoederen omvat. Om onze resultaten te presenteren, maken we gebruik van vijf grote categorieën van consumptie, namelijk (1) voeding en drank, (2) energie en huisvesting-gerelateerde goederen, (3) transport, (4) goederen en (5) diensten. De toewijzing van het niveau van vervuiling gebeurt echter op het meest gedetailleerde niveau (zie volgende sectie).

2.2 Pollutiecoëfficiënten: direct en indirect

Huishoudens geven door de consumptie van goederen en diensten op twee manieren aanleiding tot de uitstoot van broeikasgassen, namelijk direct en indirect.

- De directe uitstoot gebeurt wanneer huishoudens (of de individuele leden ervan) fossiele brandstoffen verbranden tijdens hun dagelijkse activiteiten. Voorbeelden daarvan zijn het gebruik van brandstof om met de auto te rijden of het gebruik van aardgas of stookolie om het huis te verwarmen. Om de uitstoot hiervan te ramen, zijn 'directe pollutiecoëfficiënten' berekend op basis van Belgische statistieken over brandstoffen voor transport en huisvesting evenals gespecialiseerde modellen, gebruikt voor de Belgische inventarisatie van ermee verband houdende luchtvervuiling. Een directe pollutiecoëfficiënt geeft de hoeveelheid van een bepaalde stof weer die in de atmosfeer komt ten gevolge van het verbruik van 1 euro¹² van een brandstof.
- De indirecte uitstoot daarentegen is de uitstoot die vrijkomt tijdens het volledige productieproces van een product. Denk daarbij zowel aan emissies tijdens het ontginnen van grondstoffen, het opwekken van energie nodig voor de productie en het transport van de goederen. Om deze indirecte uitstoot te meten, werd het input-outputmodel van het Federaal Planbureau uitgebreid met de Belgische luchtvervuilingsgegevens van de industriële sectoren in het input-outputmodel. Het model berekent indirecte pollutiecoëfficiënten voor alle goederen en diensten opgenomen in de COICOP. Ze geven, per uitgegeven euro, de hoeveelheid van een bepaalde stof weer die in de atmosfeer komt gedurende het productieproces van de goederen en diensten aangekocht door de huishoudens.

De meerderheid van de consumptiegerelateerde uitstoot is indirect en ligt vervat in de productieketen van goederen en diensten die huishoudens aanschaffen. Op conceptueel vlak verschilt de totale consumptiegebaseerde uitstoot van Belgische gezinnen dus van de officiële Belgische emissiecijfers. Die laatste zijn namelijk gebaseerd op een productiegebaseerd perspectief. Het verschil tussen beide ligt in het meetellen van de import dan wel van de export: een groot deel van de goederen die wij in België consumeren, wordt elders geproduceerd. Die nemen we in een telling vanuit het consumptieperspectief wel mee, maar niet in een telling vanuit het productieperspectief. Het deel goederen en diensten die we (deels) in België produceren voor consumptie in het buitenland, blijft in de optiek van consumptie buiten beschouwing, terwijl het wel meetelt in de telling vanuit een productiegebaseerd perspectief. Verschillen tussen schattingen in diverse bronnen komen ook door verschillen in de gebruikte modellen en data. De mogelijkheden en beperkingen van onze specifieke methodologie zijn het onderwerp van de volgende paragraaf.

2.3 Mogelijkheden en beperkingen van de PEACH2AIR

Door voor elk huishouden van het HBO de uitgaven aan elk item in de COICOP-classificatie te vermenigvuldigen met de corresponderende directe en indirecte pollutiëfficiënt, kan de totale uitstoot aan broeikasgassen per huishouden berekend worden. Rekening houdend met de steekproefgewichten van het HBO kan ook de totale uitstoot voor de Belgische bevolking worden geraamd. Het pollutieprofiel van huishoudens kan vervolgens worden geanalyseerd met behulp van de huishoudkenmerken opgenomen in het HBO.

Bij de interpretatie van de resultaten is het belangrijk om de volgende assumpties in het achterhoofd te houden.

Ten eerste, het input-outputmodel dat hier wordt gebruikt, is het meest gedetailleerde model voor België dat een fijnmazige toewijzing van indirecte pollutiëfficiënten aan goederen en diensten zoals opgenomen in het HBO toelaat. Echter, die toewijzing gebeurt niet op het meest gedetailleerde niveau, maar op productcategorieën zoals gebruikt in het input-outputmodel. Ook is het input-outputmodel een *single region*-model: de berekende indirecte pollutiëfficiënten zijn gebaseerd op de technologie die gebruikt wordt om de goederen te produceren in België.¹³ In de mate dat de technologie in het buitenland meer of minder vervuilend is, houdt dat een onderschatting, respectievelijk overschatting in van de indirecte uitstoot. Daarnaast bestaan ook *multi region*-modellen, die wel rekening houden met eventuele verschillen in productietechnologie, maar die voor België enkel beschikbaar zijn met data op een meer geaggregeerd niveau wat betreft de industrieën en consumptie categorieën (Frère e.a., 2018, p.12).

Ten tweede, we berekenen de uitstoot per huishouden door voor elke productcategorie de uitgaven te vermenigvuldigen met de toepasselijke pollutiëfficiënt. Dat betekent

dat we veronderstellen dat elk product een uniforme prijs heeft. Een hogere uitgave aan hetzelfde product gaat dus samen met een hogere uitstoot, ongeacht de aangekochte hoeveelheid. Hoewel er zeker substantiële prijsverschillen bestaan tussen dure en goedkope producten binnen dezelfde productcategorie, tonen de HBO-data dat gemiddeld genomen de betaalde prijzen per productcategorie relatief homogeen zijn over de inkomensdecilen heen. Voor een heel aantal producten hebben we de uitstoot ook kunnen berekenen in verhouding tot het geconsumeerde aantal producten eerder dan de totale uitgaven van het huishouden. Dat levert echter in zeer grote mate dezelfde patronen in de sociale verdeling van vervuiling op als degene die we in dit hoofdstuk rapporteren.

Ten derde, het is mogelijk dat sommige categorieën van consumptie ondergerapporteerd zijn. Het gaat hier vooral om categorieën van goederen die als ongewenst worden beschouwd, zoals tabaksartikelen of alcohol. Het is moeilijk om voor die onderrapportering te corrigeren. Omdat dit echter categorieën zijn met een relatief lage uitstoot (in verhouding tot de totale uitstoot van huishoudens), gaan we ervan uit dat de vertekening van onze resultaten hierdoor eerder beperkt is.

Ten vierde, we houden slechts rekening met de uitstoot die verbonden is aan het gebruik van publieke diensten, zoals onderwijs en gezondheidszorg, in de mate dat in het HBO ook effectief uitgaven worden gerapporteerd die toegewezen kunnen worden aan die diensten.

Ten vijfde kunnen we de milieudruk geassocieerd met de aankoop van een woning, de huur ervan of een hypotheekaflossing op basis van onze methodologie en data niet kwantificeren. Er zijn dus geen coëfficiënten toegekend aan die uitgaven en we lieten deze categorieën dan ook buiten beschouwing in de gepresenteerde resultaten. De CO₂-impact van de energiebehoefte van de woning, eenmaal gebouwd en bewoond, is wel meegenomen in de cijfers.

Het is moeilijk om een inschatting te geven in welke mate we onze schatting voor de gemiddelde uitstoot per persoon onderschatten door de beperkingen één, vier en vijf bij gebrek aan studies met een vergelijkbare methodologie waar die factoren wel in rekening werden gebracht. Wanneer we vergelijken met studies met een andere methodologie zien we dat onze schattingen ongeveer een kwart lager uitvallen dan studies die deze sectoren wel meenemen (en ze vaak evenredig spreiden over alle personen). Omdat onze studie in de eerste plaats de verdelingspatronen van de uitstoot van broeikasgassen wil belichten, eerder dan een precieze inschatting te maken van het allesomvattende totaal, hebben we deze assumpties niet gemaakt en deze categorieën buiten beschouwing gelaten.

3. De sociale verdeling van de uitstoot in België

We brengen nu in kaart hoe de uitstoot in België verdeeld is over huishoudens. Eerst kijken we naar algemene gemiddelden: hoeveel stoot een Belgisch gezin gemiddeld uit? Wat is het aandeel directe en indirecte vervuiling? Welke van de vijf grote consumptie-categorieën zijn verantwoordelijk voor welk aandeel in de totale uitstoot? Vervolgens gaan we na hoe dat verdeeld is over inkomensgroepen en of de geobserveerde verdelingspatronen verschillen per consumptie-categorie.

3.1 De omvang van de uitstoot van de Belgische gezinsconsumptie

Tabel 1 geeft weer wat de gemiddelde uitstoot van broeikasgassen is die samengaat met de consumptie door Belgische huishoudens. We kijken daarvoor naar de uitstoot per capita, dat is de totale uitstoot van een huishouden gedeeld door het aantal huishoud-leden. Per jaar stoten de Belgische gezinnen gemiddeld 9,5 ton CO₂-equivalente broeikasgassen uit per persoon.¹⁴ Zo'n 70% daarvan (6,5 ton) is indirecte uitstoot. 'Energie & huisvesting'¹⁵ is met 3,5 ton CO₂ per capita de grootste categorie. Ze vertegenwoordigt 36% van de totale uitstoot. Het gaat hier vooral om uitstoot die vrijkomt voor de productie en consumptie van elektriciteit en brandstoffen voor verwarming en sanitair warm water. De vier andere categorieën variëren van gemiddeld 1,1 ('goederen') tot 1,7 ('voeding') ton CO₂ per capita.

Tabel 1. Gemiddelde broeikasgasemissies (in ton CO₂-equivalent) per capita, in totaal en per consumptie-categorie, voor personen in een Belgisch huishouden in 2014.

Per capita emissies	Direct	Indirect	Totaal	Verdeling
Totale consumptie	2,9	6,5	9,4	100%
Voeding	-	1,8	1,8	19%
Energie & huisvesting	1,9	1,5	3,4	36%
Transport	1,0	0,6	1,6	17%
Goederen	-	1,2	1,2	12%
Diensten	-	1,5	1,5	16%

Bron: eigen berekeningen op basis van de PEACH2AIR-database.

3.2 De verdeling van de uitstoot over decielen

Deze uitstoot verschilt echter sterk tussen gezinnen, zoals studies voor andere landen al aantoonde. In deze analyse focussen we op verschillen naargelang levensstandaard: hoe verhouden emissies zich tussen arme(re) en rijke(re) gezinnen? Om gezinnen te rangschikken van arm naar rijk hebben we een indicator van levensstandaard nodig.

We gebruiken hier de twee meest gehanteerde indicatoren, namelijk uitgaven en inkomen. Door verschillen in mogelijkheden tot en voorkeuren voor sparen, kan het zijn dat beide concepten tot andere rangschikkingen leiden. Ook zijn ze onderworpen aan verschillende meetfouten. Beide perspectieven zijn dan ook complementair. Met uitgaven bedoelen we niet alleen de uitgaven voor de directe consumptie van goederen en diensten (wat we als consumptie-uitgaven betitelden), maar ook betaalde huur, de aflossing van leningen en de 'toegekende huur' (*imputed rent*) in het geval van eigenaars die geen lening meer afbetalen. Om te corrigeren voor gezinsgrootte delen we de totale uitgaven, respectievelijk inkomens van een gezin door een equivalentieschaal.¹⁶ Individuen worden dus gerangschikt van een laag naar een hoog niveau van equivalente uitgaven, respectievelijk equivalent inkomen.

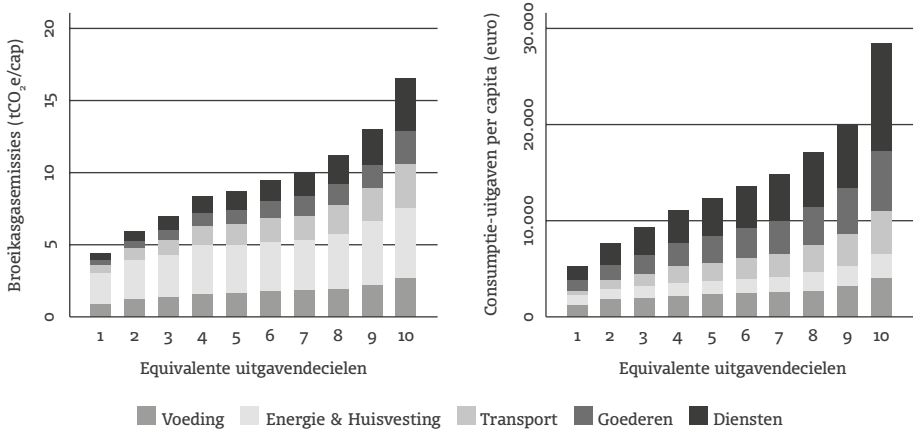
Figuur 1 (links) toont duidelijk hoe de uitstoot stijgt met uitgavniveau: de gemiddelde uitstoot van de armste groep (decil 1) is zo'n 4,5 ton CO₂e/cap (CO₂-equivalente

emissies per capita), terwijl dat voor het rijkste decil bijna vier keer meer is (rond de 16 ton CO₂e/cap). Dat patroon treffen we ook aan in andere landen binnen Europa, bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk (Abdallah e.a., 2011; Büchs & Schnepf, 2013), Spanje (Duarte e.a., 2012), Noorwegen (Steen-Olsen e.a., 2016) en Denemarken (Wier e.a., 2005). De sociale gradiënt is duidelijk

De uitstoot stijgt met het uitgavniveau: de gemiddelde uitstoot van de armste groep is zo'n 4,5 ton CO₂e/cap, terwijl dat voor het rijkste decil bijna vier keer meer is.

het sterkst aan de onderkant van de verdeling en aan de bovenkant.¹⁷ De grootste bron van emissies is voor alle groepen 'energie & huisvesting'; het relatieve aandeel van die categorie neemt echter af naarmate gezinnen rijker zijn (49% in decil 1 versus 29% in decil 10). Uitstoot die is gerelateerd aan voeding vertoont eenzelfde patroon: de uitstoot stijgt gemiddeld wel wat naargelang huishoudens zich hogerop in de verdeling bevinden, maar niet erg veel. De uitstoot die afkomstig is van 'transport', 'goederen' en 'diensten' kent een veel grotere toename naargelang gezinnen zich hogerop in de verdeling situeren. Waar dat voor het onderste decil slechts een kleine fractie van de uitstoot veroorzaakt, zijn deze drie categorieën in het hoogste decil samen goed voor meer dan de helft van de uitstoot.

Figuur 1. De verdeling van per capita emissies (links) en verdeling van per capita consumptie-uitgaven (rechts) over equivalente uitgavendecielen voor personen in een Belgisch huishouden, 2014.



Bron: eigen berekeningen op basis van de PEACH2AIR-database.

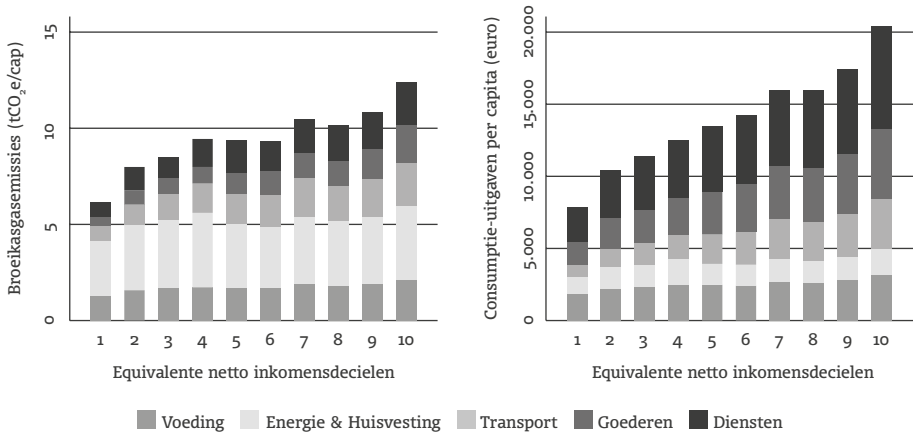
Wanneer we de verdeling van de emissies vergelijken met de verdeling van uitgaven voor consumptie (rechts in figuur 1), zien we meteen dat de verhouding tussen de categorieën heel anders is. Met name energie- en huisvestinggerelateerde uitgaven (exclusief hypotheekafbetalingen of huur) nemen een veel kleinere fractie in van de uitgaven dan van de emissies. ‘Goederen’ en ‘diensten’ wegen dan weer zwaarder door als proportie van de uitgaven dan in de emissies. Deze vergelijking zegt ons iets over de intensiteit van emissies: per euro die eraan wordt gespendeerd zijn energiegerelateerde uitgaven (de overgrote meerderheid binnen de categorie huis- en energie-uitgaven) zeer CO₂-intensief.¹⁸ We presenteren hier vijf grote categorieën, maar het spreekt voor zich dat voor sommige specifieke uitgaven de gradiënt nog groter zal zijn (denk maar aan uitgaven voor vliegtuigreizen).

Het verdelingspatroon van de uitgaven en uitstoot verschilt ook sterk tussen de verschillende consumptie categorieën. De categorieën ‘voeding’ en ‘energie & huisvesting’ vormen een belangrijke bron van emissies en zijn in figuur 1 relatief gelijk verdeeld over de decielen (een typisch patroon voor uitgaven die met basisnoden hebben te maken). In het verdelingspatroon van de uitstoot gelinkt aan transport, goederen en diensten, zien we wel een ongelijkheid die vergelijkbaar is (transport, goederen) of zelfs sterker (diensten) dan de inkomens- of uitgavenongelijkheid. In het plaatje van totale emissies groeit de uitstoot duidelijk met levensstandaard, maar niet lineair. In zijn geheel genomen is de ongelijkheid in levensstandaard (inkomen of uitgaven) hoger dan de ongelijkheid in emissies.

In de bovenstaande analyse nemen we de equivalente uitgaven als maatstaf om gezinnen te rangschikken volgens levensstandaard. We kunnen daarvoor ook inkomen gebruiken. Figuur 2 toont de verdeling van uitstoot en uitgaven volgens inkomensdecieel.¹⁹

De ongelijkheid in uitstoot (en ook in uitgaven) is hier minder uitgesproken. Dat is in lijn met de verwachting, aangezien de vervuiling in onze methodiek via de consumptie verloopt. Wanneer gerangschikt volgens inkomen, is het plaatje troebeler: er zijn namelijk ook inkomensrijke gezinnen die in verhouding tot hun inkomen relatief weinig uitgeven (veel sparen) en daarmee een relatief lagere uitstoot genereren, of gezinnen die hun consumptie constant houden overheen een (tijdelijke) inkomensdip en dus in verhouding tot hun inkomen meer consumeren. Toch blijft de vaststelling overeind dat hogere inkomensgroepen substantieel meer bijdragen aan de uitstoot van broeikasgasen dan de laagste inkomensgroepen.

Figuur 2. De verdeling van per capita emissies (links) en verdeling van per capita consumptie-uitgaven (rechts) over decielen op basis van equivalent netto beschikbaar gezinsinkomen, voor personen in een Belgisch huishouden, 2014.

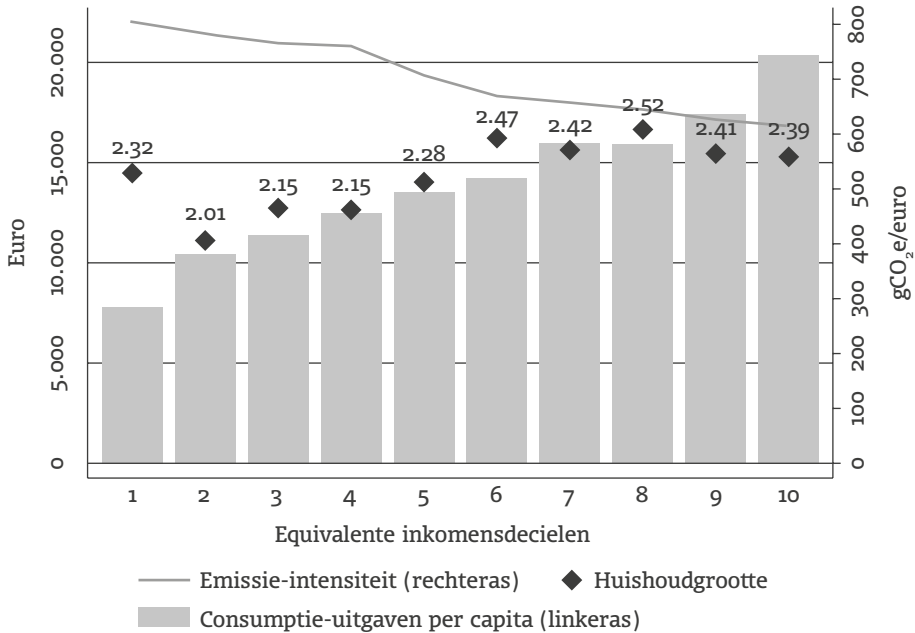


Bron: eigen berekeningen op basis van de PEACH2AIR-database.

Gaan we dieper in op de variabele die we in figuur 1 en 2 beschrijven (CO₂-uitstoot per capita), dan kunnen we de drie componenten onderscheiden waaruit die conceptueel is samengesteld: de consumptie-uitgaven, (vermenigvuldigd met) de emissie-intensiteit ervan, en (gedeeld door) de huishoudgrootte.

De consumptie-uitgaven observeren we rechtstreeks in onze dataset. De gemiddelde emissie-intensiteit van de volledige consumptiekorf verkrijgen we door de totale uitstoot van een gezin (in gram CO₂-equivalent) te delen door de totale uitgaven (in euro). Ten slotte oefent ook gezinsgrootte een invloed uit op de uitstoot per capita. Aangezien zwaar doorwegende categorieën, zoals verwarming en transport, vaak worden gedeeld met het hele gezin, leidt elke extra persoon in het gezin tot een niet-proportionale stijging van de totale gezinsuitstoot of een lagere koolstofvoetafdruk per persoon.

Figuur 3. Gemiddelde huishoudgrootte, consumptie-uitgaven (in euro/jaar) en emissie-intensiteit van de totale consumptie-uitgaven per capita (in gram CO₂-equivalenten per uitgegeven euro), overheen inkomensdecielen, voor personen in een Belgisch huishouden, 2014.



Bron: eigen berekeningen op basis van de PEACH2AIR-database.

In figuur 3 bekijken we de invloed van deze drie factoren op het geobserveerde verdelingspatroon van figuur 2. De balkjes tonen de uitgaven per deciel (af te lezen op de linker- en rechteras), de lijn de gemiddelde emissie-intensiteit van die totale uitgaven in gCO₂e/euro (rechteras) en de diamanten de gemiddelde huishoudgrootte in dit deciel. De consumptie-uitgaven per capita stijgen zoals in het rechterpaneel van figuur 2. De gemiddelde huishoudgrootte is relatief stabiel overheen de decielen, hoewel in de laagste helft van de inkomensverdeling de gezinnen gemiddeld iets kleiner zijn dan in de hoogste helft van de inkomensverdeling. Vergelijken we de emissie-intensiteit overheen de decielen, toont die een dalend patroon. Per uitgegeven euro geeft het consumptiepatroon in de lagere decielen aanleiding tot meer emissies dan in de hogere decielen. Dat heeft te maken met het gewicht van de categorieën 'energie & huisvesting' en in mindere mate 'voeding' in de totale consumptiegerelateerde uitstoot. 'Energie & huisvesting' en 'voeding' wegen onderaan in de inkomensverdeling zwaar door in het totale gezinsbudget en zijn erg CO₂-intensief. De categorieën 'goederen' en 'diensten', die een groter aandeel van de totale uitgaven vertegenwoordigen bij de rijkere groepen dan bij de armere groepen (zo'n 47% van de uitgaven in het laagste uitgavendeciel versus 60% in de hoogste deciel), zijn net uitgaven met een verhoudingsgewijs lage CO₂-intensiteit. De dalende emissie-intensiteit heeft een dempend effect op de ongelijkheid in de verdeling van broeikasgassen, in vergelijking

met de ongelijkheid in uitgaven. Desondanks overheerst het patroon dat een hogere consumptie en hogere inkomens samengaan met een grotere uitstoot van broeikasgassen.

4. Besluit

De consumptie van inwoners van België gaat gemiddeld genomen gepaard met de uitstoot van 9,5 ton CO₂-equivalente broeikasgassen per jaar. Daarbij blijft de uitstoot door consumptie van overheidsdiensten en constructie van woningen nog grotendeels buiten beschouwing. Om de vooropgestelde beleidsdoelstellingen te bereiken, zal die uitstoot zeer sterk moeten dalen. Dit gemiddelde verbergt echter een grote ongelijkheid tussen huishoudens in uitstoot van broeikasgassen, die sterk samenhangt met de levensstandaard, en heeft belangrijke implicaties voor het beleid. In zijn geheel genomen is de uitstoot van broeikasgassen verbonden met huishoudconsumptie, uitgedrukt in ton CO₂-equivalent per persoon per jaar, gemiddeld ongeveer vier keer hoger in het rijkste deciel dan in het armste (wanneer we gezinnen ordenen op basis van hun totale uitgaven). Als we huishoudens rangschikken volgens beschikbaar huishoudinkomen, is de kloof minder groot, maar gaat de consumptie van de rijkste 10% nog steeds samen met dubbel zoveel uitstoot als de consumptie van de armste 10%. Het verband tussen levensstandaard en uitstoot van broeikasgassen verschilt echter sterk naargelang de consumptiecategorie.

Uitstoot die gerelateerd is aan voeding of huisvesting (typische basisbehoeften) is vrij gelijk verdeeld: nominaal stijgt de uitstoot gemiddeld wel wat naargelang gezinnen zich hoger op in de inkomensverdeling bevinden, maar niet in verhouding tot de bestaande inkomens- en uitgavenverschillen. De uitstoot die afkomstig is van transport, goederen en diensten, neemt veel gevoeliger toe bij stijging van de levensstandaard. Waar dat voor het onderste deciel slechts een kleine fractie van de uitstoot veroorzaakt, zijn deze drie categorieën in het hoogste deciel gemiddeld goed voor meer dan de helft van de uitstoot.

Globaal genomen is de emissie-intensiteit van de uitgaven lager voor mensen met een hogere levensstandaard: per uitgegeven euro worden meer emissies gegenereerd onderaan in de inkomensverdeling dan bovenaan. Dat is het gevolg van het gewicht van de categorieën 'voeding' en 'energie & huisvesting', waarvan de uitstoot (in verhouding tot het totaal) veel zwaarder doorweegt onderaan in de verdeling. Desondanks hangt een hogere levensstandaard sterk samen met een grotere bijdrage aan de uitstoot van broeikasgassen doordat huishoudens met een hogere levensstandaard meer consumeren.

Die observaties tonen dat er sterke ongelijkheden bestaan in de mate waarin personen en gezinnen bijdragen aan de uitstoot van broeikasgassen. Tegelijkertijd zijn de vastge-

stelde patronen een aandachtspunt voor het beleid: het belasten van uitstoot zonder meer zal gemiddeld genomen armere groepen proportioneel sterker treffen dan rijkere groepen omdat gemiddelde consumptie in de lagere decielen een hogere pollutie per euro (of emissie-intensiteit) heeft. Protesten zoals die van de gele hesjes hingen bijvoorbeeld samen met de stijgende taksen op brandstoffen. Het totale verdelingseffect hangt echter af van welke beleidsmaatregelen worden genomen (bv. regulering, belasting, subsidie) en hoe de eventueel gegenereerde inkomsten (bv. bij een CO₂-taks) worden gebruikt of herverdeeld. Bovendien verschilt de samenhang tussen uitstoot en levensstandaard sterk naargelang de consumptiecategorie in kwestie. Dat betekent dat de mate waarin compenserende maatregelen nodig zijn, kunnen verschillen van consumptiecategorie tot consumptiecategorie en dat niet op elk domein dezelfde beleidsmix (regulering, belasting, subsidie) dezelfde verdelingseffecten zal ressorteren. In het bijzonder op het gebied van energie voor huisvesting en voeding moet men bij het ontwerp van klimaatbeleid in die sectoren beducht zijn voor negatieve verdelingseffecten van maatregelen die enkelzijdig zijn gebaseerd op CO₂-gevoelige prijsverhogingen. Met complementaire maatregelen die zich richten op het doorbreken van de sterke relatie tussen basisbehoefteconsumptie – zoals voor voeding en huisvesting – en de CO₂-intensiteit daarvan, kan ecosociaal beleid in deze domeinen verdere toename van sociale ongelijkheid vermijden (zie bv. Vanhille, Verbist & Goedemé, 2017 voor voorbeelden in het domein van huisvesting). Daarnaast kan een CO₂-taks in combinatie met het uitkeren van de opbrengst als dividend aan de bevolking, de maatregel als geheel progressief maken (Klenert, Mattauch, Combet e.a., 2018). Tegelijkertijd zou ook een gelijkere verdeling van inkomens het (sociaal en politiek) eenvoudiger maken om een sterk klimaatbeleid te voeren omdat de mogelijks negatieve verdelingseffecten dan zwakker zullen zijn. Bovendien gaat een hogere sociale gelijkheid vaak ook samen met sterkere instituties die beter in staat zijn om adequaat op grote uitdagingen, zoals klimaatverandering, te reageren (van Bavel, Curtis & Soens, 2018; United Nations, 2016). De grote ongelijkheid in levensstandaard, consumptie-uitgaven en de daarmee gepaard gaande uitstoot van broeikasgassen toont in ieder geval dat sociaal beleid en klimaatbeleid niet los van elkaar kunnen worden gezien als men bekommerd is om een sociaal rechtvaardige transitie. In het licht van de noodzaak tot het intensifiëren van het klimaatbeleid, verdient het potentieel van ecosociale beleidsmaatregelen, die zowel milieu- als sociale doelstellingen beogen, dan ook verdere onderzoeks- en beleidsaandacht. PEACH2AIR kan zeker een rol vervullen bij verder onderzoek naar dergelijke maatregelen.

Het belasten van uitstoot zonder meer zal gemiddeld genomen armere groepen proportioneel sterker treffen dan rijkere groepen.

Noten

1. Dit onderzoek werd gevoerd in het kader van het SUSPENS-project, gefinancierd door BELSPO. Dank aan Statistics Belgium voor het ter beschikking stellen van het huishoudbudgetonderzoek 2014 en aan Maria Cadena Barros en François Goor van de dienst Leefmilieu Brussel, voor het ter beschikking stellen van gedetailleerde uitstootgegevens van brandstoffen gebruikt voor huishoudelijk verbruik en transport.
2. De hier naar voren gebrachte meningen en argumenten weerspiegelen niet noodzakelijkerwijs de officiële standpunten van het Federaal Planbureau.
3. België heeft zich in het akkoord van Parijs van 2015 akkoord verklaard met het streven om de opwarming van de aarde te beperken tot minder dan 2°C en beter nog tot maximaal 1,5°C ten opzichte van het pre-industriële niveau, en heeft zich in het kader daarvan geëngageerd om nationale CO₂-reductiedoelstellingen te stellen, reductieplannen op te maken en daarover te rapporteren.
4. De Europese energie- en klimaatpolitiek bepaalde de doelstelling om tegen 2050 de uitstoot van broeikasgassen met minstens 80% tot 95% te verminderen ten opzichte van 1990. In het kader daarvan engageerde België zich tot het uitvoeren van een strategie om de Belgische economie 'koolstofarm' te maken (België, 2017, p.48) Concreet is op EU-niveau bepaald dat de uitstoot in de sectoren transport, gebouwen, landbouw, afval en sommige delen van de sectoren industrie en energie (de zogenaamde 'niet-ETS uitstoot') moet verminderen met 40% tussen 2005 en 2030. Voor België bedraagt de reductiedoelstelling 35% (Europese Unie, 2018).
5. Er zijn nog meer verdelingsaspecten verbonden aan het klimaatvraagstuk (bijvoorbeeld verantwoordelijkheid en solidariteit tussen generaties of verdelingsaspecten tussen niet-huishoudactoren, zoals bedrijven), maar die laten we hier buiten beschouwing. Het is ook erg belangrijk te erkennen dat deze ongelijkheden niet enkel spelen binnen landen, maar ook op het mondiale niveau tussen landen.
6. Deze databank werd gecreëerd door het Federaal Planbureau en het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck. We verwijzen bijvoorbeeld naar de volgende studies: Abdallah, Gough, Johnson e.a. (2011) en Büchs & Schnepf (2013) voor het Verenigd Koninkrijk; Duarte, Mainar & Sánchez-Chóliz (2012) voor Spanje; Lenzen (1998) voor Australië; Pohlmann & Ohlendorf (2014) voor Duitsland; Steen-Olsen, Wood & Hertwich (2016) voor Noorwegen; Wier, Pedersen, Jacobsen e.a. (2005) voor Denemarken en Weber & Matthews (2008) voor de Verenigde Staten.
7. Voor België is één studie beschikbaar die op basis van die methode in het verleden de sociale verdeling van uitstoot ten gevolge van consumptie in kaart heeft gebracht. De studie van Frère en Quertinmont (2010) is ondertussen verouderd in het licht van gewijzigde productietechnologie en consumptiepatronen en diverse methodologische verbeteringen van de gebruikte databronnen. De methodologie van PEACH2AIR is in essentie dezelfde als die studie.
8. PEACH2AIR integreert volgende gassen: kooldioxide (CO₂), distikstofoxide of lachgas (N₂O), methaan (CH₄), fluorkoolwaterstoffen (HFK's), perfluorkoolwaterstoffen (PFK's), zwavelhexafluoride (SF₆), stikstof (NOx), zwaveloxiden (SOx), ammoniak (NH₃), niet-methaan vluchtige organische componenten (NMVOS), koolstofmonoxide (CO) en ten slotte fijn stof met een aerodynamische diameter kleiner dan 10 of 2,5 (PM 2.5, PM10). Buiten de vervuiling op basis van fijn stof kan PEACH2AIR ook drie luchtvervuilingsindices berekenen, met name een index voor zuurvormende gassen, een index over gassen die bijdragen tot troposferische ozonvorming en de broeikasgasindex.
9. Die index is samengesteld uit diverse broeikasgassen, in hoofdzaak kooldioxide (CO₂), volgens de formule CO₂ + 298N₂O + 25CH₄ + PFC + SF₆ + HFC (waarbij de laatste drie componenten reeds in CO₂-equivalenten zijn uitgedrukt in de onderliggende data). De index is uitgedrukt in gram CO₂-equivalent (zie Cooreman, Frère, Lévy e.a. (2019) voor meer details).
10. Tot 2011 was de HBO een jaarlijkse enquête die afzonderlijk van de EBB gebeurde. De HBO-microdata worden aangeleverd door STATBEL, het statistisch bureau van België.
11. In eerste instantie werd een steekproef getrokken voor de EBB, en daarbinnen een sample voor de HBO.

12. We gebruiken steeds de gemiddelde jaarprijs van het product in kwestie, wat in twee richtingen afwijkingen kan geven bij berekening van de CO₂-impact van uitgaven voor producten waarvoor de prijzen sterk fluctueren. We gaan ervan uit dat die afwijkingen op niveau van de individuele uitgave elkaar compenseren in de gepresenteerde jaargemiddeldes.
13. Ook het transport dat nodig is voor de productie en distributie valt hieronder. Emissies gelinkt aan transport worden dus meegenomen, maar 'slechts' aan de intensiteit van wat de sector transport (en de opdeling daarbinnen) uitstoot binnen België. De wijze waarop de indirecte polutiecoëfficiënten werd bepaald, inclusief de aspecten met betrekken tot import en export, werd beschreven in hoofdstuk 4 van Frère e.a. (2018).
14. We vergeleken deze uitkomst met andere consumptiegebaseerde schattingen voor België. Ivanova, Vita, Steen-Olsen e.a. (2017) schatten de gemiddelde Belgische uitstoot op 12,5 ton CO₂e/capita per jaar, VITO schat die op 14,5 ton CO₂e/capita per jaar voor de regio Vlaanderen (Christis, Breemersch, Vercalsteren e.a., 2019) – beide studies zijn echter gebaseerd op consumptiedata van 2010 (technologie 2007 & 2010). De schatting van Our World in Data (2019) voor 2014 is 16,7 ton CO₂e/cap. Die schattingen liggen hoger dan de onze, mede omdat wij uitgaan van een *single region* input-outputmodel waar we voor de buitenlandse productiemethodes dezelfde CO₂-intensiteit veronderstellen als voor de Belgische (wat – met name voor de categorie 'goederen' – tot een onderschatting zal leiden) en in onze analyse woningbouw en overheidsdiensten slechts zeer beperkt konden worden meegenomen wegens databeperkingen.
15. Door de exclusie van woningbouw en dus een nulcoëfficiënt voor huur of hypotheekafbetalingen, bestaat deze categorie voor het overgrote deel uit energiekosten. Daarnaast worden ook andere huisvestinggerelateerde goederen en diensten, zoals voor herstellingen, hier opgenomen.
16. We gebruiken hiervoor de aangepaste OESO-schaal, die een gewicht toekent van 1 aan de eerste volwassene in het huishouden, 0,5 voor elke bijkomende persoon van 14 of ouder en 0,3 voor elke persoon jonger dan 14.
17. Door resultaten te presenteren voor het hoogste deciel, vatten we nog niet de extremen die zich voordoen in de top 1% of 0,1%, een groep die in representatieve surveys zoals HBO doorgaans niet wordt gevat. Met een andere methodologie toonden Lynch, Long, Stretesky e.a. (2019) aan dat de emissies van 'excessieve' consumptie aan de uiterste top in de Verenigde Staten hoger zijn dan de uitstoot van sommige gehele landen en in feite als milieumisdrijf zouden kunnen worden gezien. De extreme CO₂-impact van een kleine groep superrijken (verspreid over de hele wereld) komt ook naar voren uit de studie van Chancel & Piketty (2015).
18. Ter vergelijking, de gemiddelde emissie-intensiteit van de producten binnen de categorie 'energie & huisvesting' bedraagt 3.809 gCO₂e/euro en is daarmee tienmaal hoger dan de gemiddelde emissie-intensiteit in de categorie 'goederen' (306 gCO₂e/euro).
19. We zetten het door de respondenten opgegeven inkomen om naar een equivalent netto beschikbaar gezinsinkomen volgens de OESO-schaal (zie noot 16). Vermogen blijft daarbij buiten beschouwing.

Bibliografie

- Abdallah, S., Gough, I., Johnson, V., Ryan-Collins, J. & Smith, C. (2011). *The distribution of total greenhouse gas emissions by households in the UK, and some implications for social policy (CASE No. 152)*. London: CASE, Centre for Analysis of Social Exclusion.
- België (2017). *Pathways to sustainable development – First Belgian national voluntary review on the implementation of the 2030 Agenda, United Nations high level political forum*. Geraadpleegd via https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15721Belgium_Rev.pdf
- Büchs, M. & Schnepf, S.V. (2013). Who emits most? Associations between socio-economic factors and UK households' home energy, transport, indirect and total CO₂ emissions. *Ecological Economics*, 90, 114-123. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2013.03.007>

- Chancel, L. (2017). *Insoutenables inégalités. Pour une justice sociale et environnementale*. Paris: Les petits matins.
- Chancel, L. & Piketty, T. (2015). *Carbon and inequality: From Kyoto to Paris. Trends in the global inequality of carbon emissions (1998-2013)*. Paris: Paris School of Economics.
- Christis, M., Breemersch, K., Vercalsteren, A. & Dils, E. (2019). A detailed household carbon footprint analysis using expenditure accounts – case of Flanders (Belgium). *Journal of Cleaner Production*, 228, 1167-1175.
- Cooreman, G., Frère, J.M., Lévy, P.Z. & Vanhille, J. (2019). *Analysis of the air pollution associated with household consumption in Belgium in 2014: The case of greenhouse gas emissions. Working paper for the SUSPENS research project funded by the Federal Science Policy Office*. Brussels: Federal Planning Bureau.
- Degryse, C. & Pochet, P. (2009). *Paradigm shift: Social justice as a prerequisite for sustainable development (ETUI working paper No. 2009.02)*. Brussels.
- Duarte, R., Mainar, A. & Sánchez-Chóliz, J. (2012). Social groups and CO₂ emissions in Spanish households. *Energy Policy*, 44, 441-450. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.02.020>
- Europees Milieugagentschap (2018). *Unequal exposure and unequal impacts: Social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe. EEA Report No 22/2018*. Copenhagen: European Environmental Agency.
- Europese Unie (2018). Verordening (EU) 2018/842 betreffende bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties verdeelt deze doelstelling over de lidstaten. *Publicatieblad van de Europese Unie*, 19/06/2018.
- Frère, J.-M. & Quertinmont, J.-C. (2010). *De milieudruk van de huishoudelijke consumptie in België in 2002: een sociologische analyse*. Brussel: Federaal Planbureau.
- Frère, J.-M., Vandille, G. & Wolff, S. (2018). *The PEACH2AIR database of air pollution associated with household consumption in Belgium in 2014 (Working Paper No. 3-18)*. Geraadpleegd via <http://www.plan.be/publications/publication-1757-en-the+peach2air+database+of+air+pollution+associated+with+household+consumption+in+belgium+in+2014+methodological+description+for+the+suspens+research+project+funded>
- Gough, I. (2013). Carbon mitigation policies, distributional dilemmas and social policies. *Journal of Social Policy*, 42(2), 191-213.
- IPCC (2018). *Global warming of 1.5 °C. Can IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Geraadpleegd via <https://www.ipcc.ch/sr15/>
- Ivanova, D., Vita, G., Steen-Olsen, K., Stadler, K., Melo, P.C., Wood, R. & Hertwich, E. G. (2017). Mapping the carbon footprint of EU regions. *Environmental Research Letters*, 12(5), 1-13.
- Klenert, D., Mattauch, L., Combet, E., Edenhofer, O., Hepburn, C., Rafaty, R. & Stern, N. (2018). Making carbon pricing work for citizens. *Nature Climate Change*, 8, 669-677.
- Lenzen, M. (1998). Energy and greenhouse gas cost of living for Australia during 1993/94. *Energy*, 23(6), 497-516. <https://doi.org/10.1038/s41558-018-0201-2>
- Lynch, M.J., Long, M.A., Stretesky, P.B. & Barrett, K.L. (2019). Measuring the ecological impact of the wealthy: Excessive consumption, ecological disorganization, green crime, and justice. *Social Currents*, 6(4), 1-19.
- Our World in Data (2019). *Production vs. consumption-based CO₂ emissions Belgium*. Geraadpleegd via <https://ourworldindata.org/grapher/production-vs-consumption-co2-emissions?country=BEL>
- Pohlmann, J. & Ohlendorf, N. (2014). Equity and emissions. How are household emissions distributed, what are their drivers and what are possible implications for future climate mitigation? In *Degrowth conference Leipzig*. Geraadpleegd via <https://www.degrowth.info/en/catalogue-entry/equity-and-emissions-how-are-household-emissions-distributed-what-are-their-drivers-and-what-are-possible-implications-for-future-climate-mitigation/>

- Steen-Olsen, K., Wood, R. & Hertwich, E.G. (2016). The carbon footprint of Norwegian household consumption 1999-2012. *Journal of Industrial Ecology*, 20(3), 582-592. <https://doi.org/10.1111/jiec.12405>
- van Bavel, B., Curtis, D.R. & Soens, T. (2018). Economic inequality and institutional adaptation in response to flood hazards: A historical analysis. *Ecology and Society*, 23(4), 30. <https://doi.org/10.5751/ES-10491-230430>
- 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 energie-armoede* (pp. 67-88). Antwerpen: Universitaire Stichting Armoedebestrijding.
- United Nations (2015). *Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Geraadpleegd via <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2007.09.021>
- United Nations (2016). *Global Sustainable Development Report 2016*. New York: Department of Economic and Social Affairs.
- Weber, C.L. & Matthews, H.S. (2008). Quantifying the global and distributional aspects of American household carbon footprint. *Ecological Economics*, 66, 379-391. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2007.09.021>
- Wier, M., Birr-Pedersen, K., Jacobsen, H.K. & Klok, J. (2005). Are CO₂ taxes regressive? Evidence from the Danish experience. *Ecological Economics*, 52, 239-251. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2004.08.005>
- Zachmann, G., Fredriksson, G. & Claeys, G. (2018). *The distributional effects of climate policies (Blueprint Series No. 28)*. Geraadpleegd via <https://bruegel.org/2018/11/distributional-effects-of-climate-policies/>

Betaalbaarheid en haalbaarheid van duurzaam wonen voor kwetsbare groepen

Griet Verbeeck, Lieve Vanderstraeten en Kristof Heylen

1. Inleiding

Duurzaam wonen voor kwetsbare groepen is een veelomvattend thema. Het raakt zowel aan het debat over de betekenis van duurzaamheid, als aan thema's zoals het recht op kwaliteitsvol wonen of de wenselijkheid van beleidsondersteuning voor huurders versus verhuurders en sociale versus private huisvesting. De omvang van dit hoofdstuk laat niet toe al die aspecten ten gronde te integreren. Eerder onderzoek wees uit dat mensen in armoede vaker in woningen van ontoereikende kwaliteit wonen, de middelen (of de mogelijkheid) niet hebben voor een renovatie en zelden gebruikmaken van financiële steunmaatregelen en dat huurprijzen in het laagste segment stegen (Heylen, 2015a, 2015b; Van den Broeck, 2015; Verbeeck, 2016; Vanderstraeten & Ryckewaert, 2019). Geïnteresseerde lezers vinden daarover meer in het boek *Wonen aan de onderkant* (De Decker, Goossens & Pannecoucke, 2005). Om hierop verder te bouwen, kozen we ervoor in dit hoofdstuk specifiek te focussen op de duurzame woning in de betekenis van een energiezuinige en kwaliteitsvolle woning. Die wordt als een belangrijk middel gezien om de preciaire situatie van kwetsbare gezinnen substantieel te verbeteren. Of die aanname correct is, onderzoeken we in dit hoofdstuk.

Eerst bekijken we de aanwezigheid van individuele energiebesparende maatregelen bij verschillende types huishoudens en hoe die de laatste jaren is geëvolueerd. Dan definiëren we niveaus van duurzaamheid en bespreken we het verschil in duurzaamheid van de woningen van kwetsbare huishoudens ten opzichte van de rest van de Vlaamse huishoudens. We kijken daarvoor zowel naar de energetische duurzaamheid an sich als naar de relatie met de woningkwaliteit. Vervolgens koppelen we het aspect duurzaamheid aan de betaalbaarheid. Daarvoor gaan we aan de hand van twee gangbare betaalbaarheidsindicatoren (de woonquote en het resterende inkomen) na wat de impact van wonen in een duurzame woning is op het risico op betaalbaarheidsproblemen bij kwetsbare groepen. We maken daarvoor gebruik van de data van de Woonsurvey 2005, het Grote Woononderzoek 2013 en de Woonsurvey 2018, drie grootschalige bevestigingen uitgevoerd in opdracht van het Agentschap Wonen Vlaanderen en methodologisch begeleid

door het Steunpunt Wonen. Meer info is te vinden in Heylen, Le Roy, Vanden Broucke e.a. (2007), Vanderstraeten & Heylen (2015) en Heylen & Vanderstraeten (2019).

Ten slotte bekijken we de praktische haalbaarheid van duurzaam wonen voor kwetsbare groepen via een aantal voorbeeldprojecten die de woningsituatie van kwetsbare huishoudens proberen te verduurzamen. Afsluitend brengen we de lessen uit de verschillende perspectieven samen die het best ter harte worden genomen bij het ondersteunen van kwetsbare huishoudens op hun weg naar een duurzame woningsituatie.

2. Aanwezigheid en evolutie van enkele duurzaamheidsaspecten in de Vlaamse woningen

2.1 Enkele individuele duurzaamheidsmaatregelen onderzocht

De energetische maatregelen die we op individuele basis evalueren, zijn de volledige of gedeeltelijke aanwezigheid van (1) isolerend glas, (2) dakisolatie, (3) muurisolatie, (4) vloerisolatie, (5) een energiezuinige ketel en (6) hernieuwbare energie. We verkennen (de evolutie van) de aanwezigheid van die maatregelen voor twee financieel kwetsbare groepen, namelijk de arme huishoudens en de lage middenklasse. In navolging van Robben, Van den Heede en Van Lancker (2018, zie ook hoofdstuk 3 in dit Jaarboek) bakenen we de arme huishoudens af als de huishoudens met een netto equivalent beschikbaar gezinsinkomen lager dan 60% van het mediane inkomen en de lage middenklasse als de huishoudens met een netto equivalent beschikbaar gezinsinkomen tussen 60% en 80% van het mediane inkomen. We vergelijken de aandelen van die kwetsbare huishoudgroepen met de aandelen voor de rest van Vlaamse huishoudens op drie momenten: 2005, 2013 en 2018.

Figuur 1 schetst het overzicht van die vergelijking. Ten eerste zien we dat, voor elk gemeten moment en voor elke energetische maatregel, de groepen van de financieel kwetsbaardere huishoudens een lager aandeel woningen met een bepaalde duurzaamheidsmaatregel optekenen dan de rest van Vlaamse huishoudens.

Ook opmerkelijk is het zeer kleine verschil tussen de groep van arme huishoudens en de lage middenklasse. Hun aandelen liggen zowel in 2005 als in 2013 en 2018 dicht bij elkaar. Dat betekent dat beide groepen het financieel even moeilijk lijken te hebben om, als ze eigenaar zijn, duurzaamheidsmaatregelen te treffen en, als ze huurder zijn, een woning te betrekken waarbij die duurzaamheidsmaatregelen getroffen zijn.

Toch stellen we, zowel voor de financieel kwetsbaardere huishoudens als voor de rest van Vlaamse huishoudens, telkens een toename vast van het aandeel woningen met die individuele duurzaamheidsmaatregelen tussen de verschillende meetpunten. Voor de

aanwezigheid van isolerend glas zien we door de tijd heen de kloof tussen de kwetsbare huishoudens en de rest van Vlaamse huishoudens verkleinen. Was er in 2005 nog een verschil van circa 12 procentpunten, dan is dat in 2018 verkleind tot circa 5 procentpunten. Bij de kwetsbare huishoudens beschikt nog circa 8% niet over isolerend glas, tegenover 3% bij de rest van Vlaamse huishoudens. Ook voor dakisolatie is de kloof tussen de kwetsbare huishoudens en de rest van Vlaamse huishoudens kleiner geworden: van 16 à 19 procentpunten in 2005 naar 8 à 14 procentpunten in 2018. Toch betekent dit dat bij de kwetsbare huishoudens nog steeds een op de vier tot een op de vijf niet over dakisolatie beschikt tegenover slechts een op de tien van de rest van Vlaamse huishoudens.

Ook voor muurisolatie is er een inhaalbeweging bezig bij de kwetsbare huishoudens, al zit die groep in 2018 nog steeds onder het niveau waarop de rest van Vlaamse huishoudens al in 2005 zat. Bovendien is er voor muur- en vloerisolatie wel een verschil in evolutie tussen de arme huishoudens en de groep van lage middenklasse. Zo heeft tussen 2005 en 2018 de lage middenklasse een inhaalbeweging gedaan ten opzichte van de rest van de Vlaamse huishoudens, terwijl voor de groep van arme huishoudens de kloof met de rest van de Vlaamse huishoudens quasi gelijk is gebleven. Tegenover een stijging van de aanwezigheid van muurisolatie bij de rest van Vlaamse huishoudens met 10 procentpunten staat een stijging met 21 procentpunten bij de groep van lage middenklasse, maar slechts 12 procentpunten bij de arme huishoudens. Voor vloerisolatie is de aanwezigheid gestegen met 16 procentpunten bij de rest van Vlaamse huishoudens, tegenover 19 respectievelijk 14 procentpunten bij de lage middenklasse en bij de arme huishoudens.

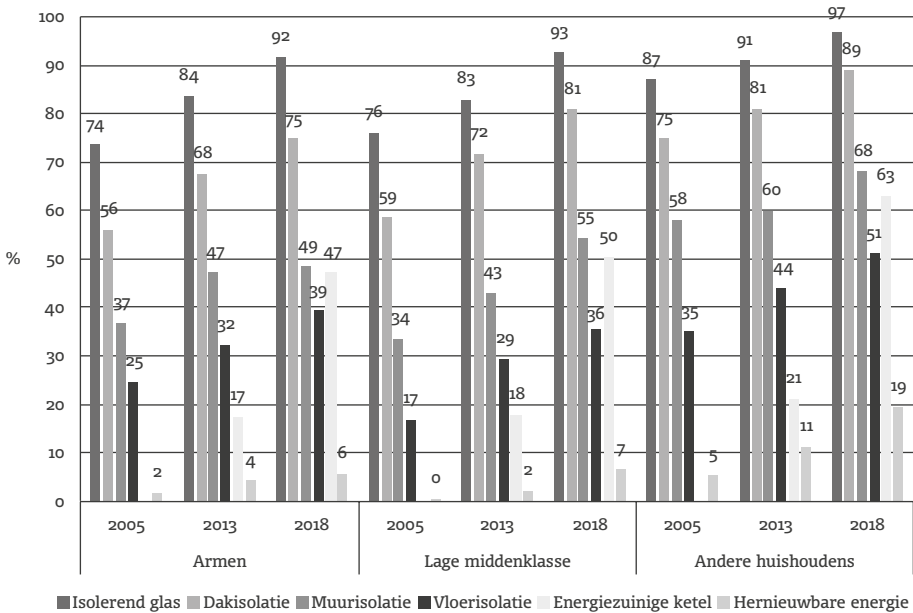
Dat betekent dat voor de isolatiemaatregelen de kloof die we in 2005 vaststelden ook in 2013 en 2018 ongeveer even groot blijft. De financieel kwetsbare huishoudens halen daarbij telkens een aandeel dat 10 tot 15 procentpunten lager ligt dan bij de rest van de Vlaamse huishoudens.

Voor de aanwezigheid van een energiezuinige ketel en hernieuwbare energie zien we de kloof vergroten. Doordat we voor 2005 geen gegevens hebben over de aanwezigheid van een energiezuinige ketel kunnen we enkel 2013 en 2018 vergelijken. In die periode is het aandeel huishoudens met een energiezuinige ketel bij alle bestudeerde huishoudgroepen sterk toegenomen. Maar waar er in 2013 geen significant verschil was tussen het aandeel woningen met een energiezuinige ketel tussen de groepen van financieel kwetsbare huishoudens en de rest van Vlaamse huishoudens (circa 20% beschikte over een energiezuinige ketel), is er in 2018 wel een verschil: 47% van de arme huishoudens en 50% van de huishoudens uit de lage middenklasse heeft een energiezuinige ketel, wat een significant lager aandeel is dan voor de rest van de Vlaamse huishoudens (63%).

Voor hernieuwbare energie stelden we in 2005 slechts een klein verschil vast tussen de kwetsbare huishoudens en de rest van Vlaamse huishoudens, vooral omdat toen weinig woningen in Vlaanderen waren uitgerust met hernieuwbare energiebronnen. Dat is sindsdien veranderd. Voornamelijk onder impuls van subsidies is het aandeel woningen met hernieuwbare energiebronnen toegenomen. De toename binnen de groepen van arme huishoudens en lage middenklasse is opvallend kleiner dan voor de rest van

Vlaamse huishoudens. Anno 2018 woont 6% van de arme huishoudens en 7% van de lage middenklasse in een woning met een hernieuwbare energiebron, tegenover 19% voor de rest van de Vlaamse huishoudens.

Figuur 1. De aanwezigheid van enkele individuele duurzaamheidsmaatregelen¹ voor financieel kwetsbare huishoudens en de rest van de Vlaamse huishoudens in 2005, 2013 en 2018.



1. Voor 2005 zijn er geen gegevens over de aanwezigheid van een energiezuinige ketel.

Bron: Woonsurvey 2005, GWO 2013 en Woonsurvey 2018.

2.2 De duurzaamheid van de Vlaamse woningen onder de loep genomen

2.2.1 De energetische duurzaamheid van de Vlaamse woningen

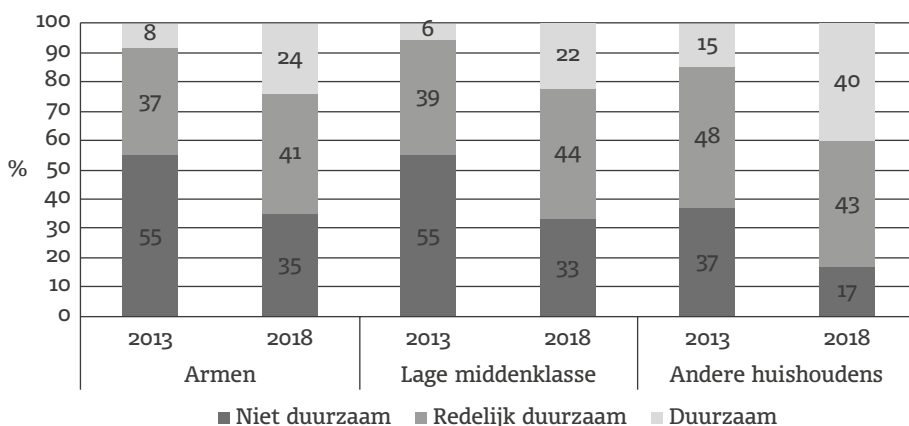
Een individuele duurzaamheidsmaatregel heeft slechts een beperkte impact op het energieverbruik. Enkel door combinatie van duurzaamheidsmaatregelen kan een echt energiezuinige woning gerealiseerd worden. We onderzoeken of er een verschil is in de mate van duurzaamheid van woningen tussen financieel kwetsbare huishoudens en de rest van Vlaamse huishoudens. We definiëren een woning als duurzaam als die vijf of zes van de zes onderzochte individuele duurzaamheidsmaatregelen¹ combineert. Een woning is redelijk duurzaam als er drie of vier individuele duurzaamheidsmaatregelen aanwezig zijn. Een woning met twee of minder individuele duurzaamheidsmaatregelen wordt in dit hoofdstuk als niet duurzaam bestempeld.

Figuur 2 toont de mate van duurzaamheid van de woningen van de financieel kwetsbare huishoudens in vergelijking met de rest van het Vlaamse woonpatrimonium op twee tijdstippen, namelijk 2013 en 2018. In 2013 woonde 55% van de kwetsbare huishoudens in een niet-duurzame woning tegenover 37% van de rest van Vlaamse huishoudens. Dat aandeel is ondertussen voor alle types huishoudens met 20 procentpunten gedaald. Toch is het aandeel kwetsbare huishoudens in een niet-duurzame woning anno 2018 nog steeds dubbel zo hoog als bij de rest van Vlaamse huishoudens. Het aandeel redelijk duurzame woningen is tussen 2013 en 2018 wat gedaald bij de rest van Vlaamse huishoudens, terwijl het aandeel duurzame woningen bij die groep sterk gestegen is: van 15% naar 41%.

Hoewel het aandeel arme huishoudens dat leeft in een niet-duurzame woning daalde sinds 2013, is dat aandeel anno 2018 nog steeds dubbel zo hoog als bij de rest van Vlaamse huishoudens.

Voor de financieel kwetsbare huishoudens is, vermoedelijk (mede) ten gevolge van hun financiële situatie, de evolutie minder gunstig. Het aandeel niet-duurzame woningen is weliswaar even sterk gedaald als voor de niet-kwetsbare huishoudens, maar het aandeel redelijk duurzame woningen is wat toegenomen. Bovendien is het aandeel duurzame woningen voor hen beduidend minder toegenomen (16 procentpunten) dan voor de rest van Vlaamse huishoudens (26 procentpunten). En wederom moeten we vaststellen dat er, voor beide tijdstippen, quasi geen verschil is tussen de groep van arme huishoudens en de huishoudens uit de lage middenklasse. Voor beide groepen lijkt de stap naar een echt duurzame woning even moeilijk te zijn.

Figuur 2. De duurzaamheid van de woningen van financieel kwetsbare huishoudens en de rest van Vlaamse huishoudens in 2013 en 2018.



Bron: GWO 2013 en Woonsurvey 2018.

2.2.2 De fysieke staat van de Vlaamse woningen in relatie met hun energetische duurzaamheid

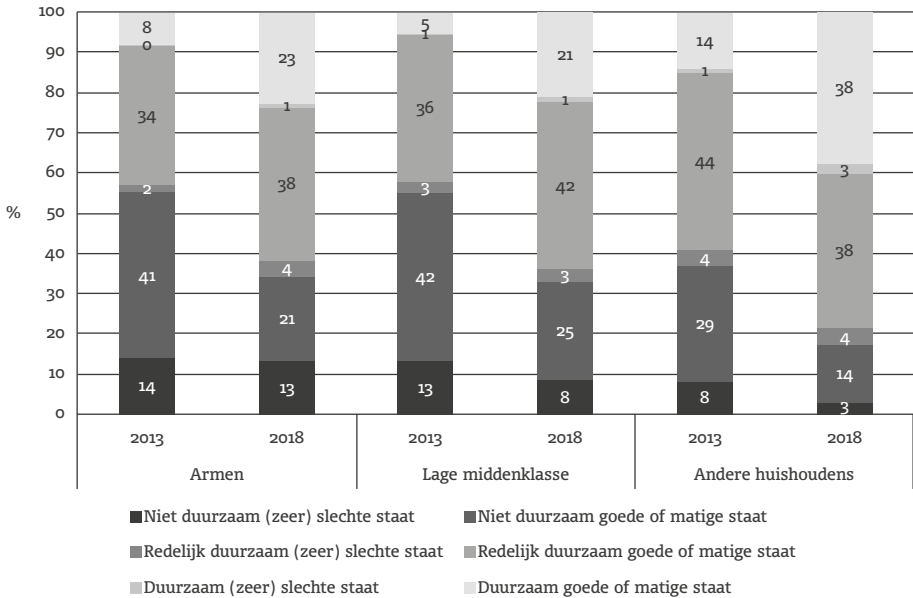
Figuur 3 toont de relatie tussen de fysieke staat van de Vlaamse woningen en hun energetische duurzaamheid, en dat voor zowel de financieel kwetsbare huishoudens als voor de rest van Vlaamse huishoudens. De fysieke staat is een samengestelde indicator die volgende gebreken in rekening brengt: problemen met (1) ramen, (2) dakgoot, (3) dak, en (4) vochtproblemen aan muren of vloeren. De woning is in goede staat als er geen problemen zijn, matige staat als er één probleem is, slechte staat bij twee of drie problemen en zeer slechte staat als er vier problemen gemeld worden (Vanderstraeten & Ryckewaert, 2017).

Uit de figuur blijkt dat er, zowel in 2013 als in 2018, binnen de groepen van niet-duurzame woningen een behoorlijk deel ook in slechte of zeer slechte fysieke staat verkeert. Binnen de groepen van redelijk duurzame en duurzame woningen is dat veel minder het geval. Voor elk van de drie bestudeerde huishoudgroepen geldt: hoe duurzamer de woning, hoe kleiner het aandeel woningen in slechte of zeer slechte fysieke staat.

De financieel kwetsbare huishoudens tellen hogere aandelen niet-duurzame woningen in slechte of zeer slechte staat dan de rest van Vlaamse huishoudens. Dat sluit aan bij de vaststellingen in verschillende onderzoeken uit het verleden dat financieel kwetsbare huishoudens relatief meer in de slechtere segmenten van de Vlaamse woningmarkt terechtkomen (zie o.a. Meulemans, Geurts & De Decker, 1996; Heylen e.a., 2007; Vanderstraeten & Ryckewaert, 2015; Heylen & Vanderstraeten, 2019). In 2013 is 13 tot 14% van de woningen bewoond door de kwetsbare huishoudens niet duurzaam én in slechte of zeer slechte staat, tegenover 8% bij de rest van Vlaamse huishoudens. Anno 2018 merken we een verbetering voor de lage middenklasse en de rest van Vlaamse huishoudens (aandeel daalt met 5 procentpunten), maar voor de groep van arme huishoudens blijft het aandeel hangen op 13%. Die status quo van het aandeel niet-duurzame woningen in slechte of zeer slechte staat betekent een opmerkelijke verslechtering van het segment niet-duurzame woningen bewoond door arme huishoudens. Zo verkeert anno 2018 vier op de tien niet-duurzame woningen bewoond door een arm huishouden in slechte tot zeer slechte fysieke staat, tegenover circa twee op de tien voor het segment van de lage middenklasse of de rest van Vlaamse huishoudens.

We schreven het al, hoe duurzamer de woning, hoe kleiner het aandeel woningen in slechte of zeer slechte fysieke staat. Zowel binnen de groep woningen bewoond door arme huishoudens, de groep woningen bewoond door huishoudens uit de lage middenklasse als de rest van het Vlaamse woonpatrimonium, is 3 tot 4% redelijk duurzaam en in slechte tot zeer slechte staat en 1 tot 2% duurzaam en in slechte tot zeer slechte staat. Wat de duurzame en redelijk duurzame woningen betreft, merken we dus geen verschil tussen de financieel kwetsbaardere groepen en de rest van Vlaamse huishoudens.

Figuur 3. De fysieke staat in relatie met de energetische duurzaamheid van de woningen van financieel kwetsbare huishoudens en de rest van Vlaamse huishoudens in 2013 en 2018.



Bron: GWO 2013 en Woonsurvey 2018.

3. Relatie duurzaamheidsaspecten en betaalbaarheid

De energiefactuur in een duurzame woning kan lager zijn, maar het bouwen, renoveren of huren van een duurzame woning heeft ook een kost. Mogelijk lopen financieel kwetsbare huishoudens die ervoor kiezen om in een duurzame – en daarom duurdere – woning te wonen, een groter risico op betaalbaarheidsproblemen. Om dat te onderzoeken, hebben we berekend voor zowel de armen als de lage middenklasse in welke mate het risico op een betaalbaarheidsprobleem samenhangt met de mate van duurzaamheid van de woning. Daarvoor hebben we drie gangbare betaalbaarheidsindicatoren gebruikt: de woonquote op basis van de 30%-norm en bruto woonuitgaven, de woonquote op basis van de 40%-norm en totale woonuitgaven, en het resterende inkomen op basis van de budgetmethode.

De woonquote is de verhouding tussen de maandelijkse (bruto of totale) woonuitgaven en het maandelijks besteedbare inkomen. Dat laatste is het inkomen van de huishoudleden – uit werk of een vervangingsinkomen – na belastingen en socialezekerheidsbijdragen, aangevuld met uitkeringen zoals kinderbijslag en alimentatie. De 'bruto'

woonuitgaven worden voor huurders gevormd door de huurprijs en voor eigenaar-bewoners door de maandelijkse afbetalingssom (kapitaal en interest) bij de woonlening. Het fiscaal voordeel bij de lening en de huursubsidie voor private huurders worden daarin niet verrekend. De 'totale' woonuitgaven bestaan uit de bruto woonuitgaven aangevuld met de bijkomende woonuitgaven voor nutsvoorzieningen (verwarming, elektriciteit) en beheers- en onderhoudskosten in geval van een meergezinswoning (Winters, Buyst, Elsinga e.a., 2018; Heylen, 2019). In woononderzoek wordt doorgaans gewerkt met een norm van 30% voor de woonquote met bruto woonuitgaven en van 40% voor de woonquote met totale woonuitgaven. Als een huishouden boven die norm uitkomt, kent het een risico op een betaalbaarheidsprobleem. Bij de budgetmethode wordt het resterende inkomen berekend door de bruto woonuitgaven af te trekken van het besteedbare inkomen. Dat resterende inkomen wordt dan per huishoudtype vergeleken met een normatief bedrag dat moet toelaten menswaardig te participeren aan de samenleving (Hancock, 1993; Bramley, 2012). De budgetnormen voor Vlaanderen zijn afkomstig uit onderzoek naar referentiebudgetten van Storms, Penne, Vandellannoote e.a. (2015).

Voor we de resultaten voor de betaalbaarheid presenteren, bekijken we hoe de huurprijs van private huurwoningen verschilt naar graad van duurzaamheid, opgedeeld naar financiële kwetsbaarheid. Tabel 1 toont dat in 2018 de gemiddelde huurprijs op de private markt aanzienlijk oploopt naarmate de woning duurzamer is. Niet-duurzame woningen kennen een gemiddelde huur van 517 euro/maand, tegenover 603 euro/maand voor redelijk duurzame woningen. De huurprijs van een duurzame woning ligt gemiddeld nog eens 71 euro hoger. Ook voor de inkomenscategorieën apart speelt dat effect. In de 'restgroep' loopt de gemiddelde huur op tot 746 euro/maand voor duurzame woningen, terwijl de arme huishoudens daarvoor gemiddeld 520 euro betalen. Opvallend is de relatief hoge huurprijs (482 euro) die armen betalen voor een niet-duurzame woning, en de relatief lage huur die deze groep neertelt voor een redelijk duurzame woning, met 372 euro/maand.

Bijlage 1 toont dat het verband tussen de (gemiddelde) bruto woonuitgaven bij afbetalende eigenaars en de duurzaamheidsgraad van de woningen veel minder uitgesproken is dan bij de private huurders. Eigenaars met een armoederisico en een niet-duurzame woning kennen de laagste gemiddelde afbetaling (572 euro/maand), maar we vinden geen significant verschil voor de verschillende niveaus van financiële kwetsbaarheid. De verklaring daarvoor is dat de afbetalingslast minder sterk gerelateerd is aan de woningwaarde (afhankelijk van de verhouding van het leenbedrag tot de woningprijs en de rentevoet) dan de huurprijs. Bovendien is de groep arme eigenaars met hypotheek te klein ($n=23$) om significante verschillen te kunnen aantreffen.

Tabel 1. Huurprijs op de private markt, gemiddelde in euro/maand, naar duurzaamheidsgraad van de woning en financiële kwetsbaarheid, 2018.

	Totaal	Huishoudens met armoederisico	Lage middenklasse	Overige huishoudens
Niet duurzaam (1)	517 ^{2,3}	482 ²	441 ^{2,3}	563 ^{2,3}
Redelijk duurzaam (2)	603 ³	372 ³	511 ¹	655 ³
Duurzaam (3)	674 ^{1,2}	520 ²	580 ¹	746 ^{1,2}

Noot: T-test voor verschil gemiddelden: 1,2,3: significant verschil ($\alpha=0,05$) met betreffende categorie(ën).

Bron: Woonsurvey 2018, n=466.

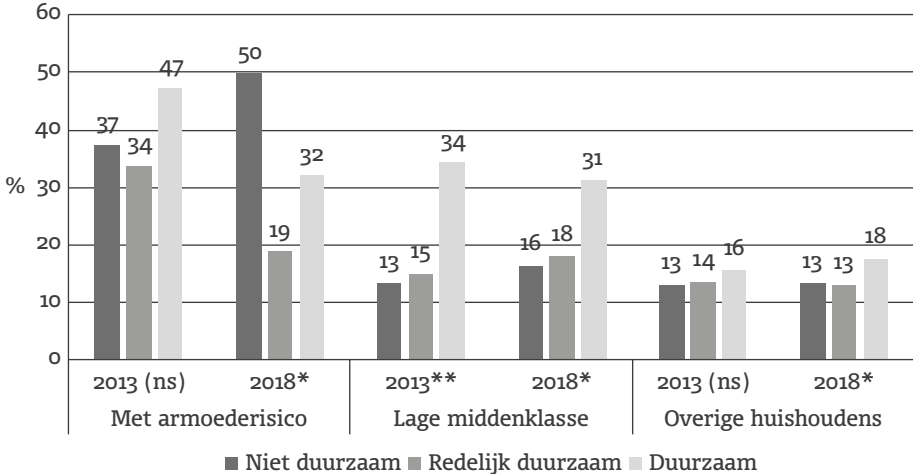
Figuur 4, die het risico op betaalbaarheidsproblemen geeft op basis van de 30%-woonquote, toont dat onder de arme huishoudens het betaalbaarheidsrisico in 2013 beduidend hoger lag dan bij de lage middenklasse en de overige groep, voor elke graad van duurzaamheid. In 2018 is dat enkel nog het geval voor de niet-duurzame woningen. Opvallend is dat de groep met een armoederisico in 2018 een hoger aandeel kent boven de 30%-grens in geval van een duurzame woning (32%) dan wanneer men een redelijk duurzame woning betreft (19%), maar tegelijk is het aandeel dat boven de 30%-norm uitkomt in geval van zowel een duurzame als een redelijk duurzame woning wel afgenomen ten opzichte van 2013. Het betaalbaarheidsrisico blijkt verder het grootst in 2018 voor de armen met een niet-duurzame woning (een op de twee). Die groep is vermoedelijk ook financieel het kwetsbaarst. In vergelijking met 2013 is de omvang van het betaalbaarheidsrisico hier toegenomen van 37% naar 50%, waarschijnlijk ook doordat de relatieve grootte van de groep sterk is afgenomen. In 2018 zijn er, zoals figuur 2 liet zien, beduidend minder armen met een niet-duurzame woning dan in 2013 (35% versus 55%).

Het betaalbaarheidsrisico blijkt het grootst in 2018 voor de armen met een niet-duurzame woning.

Bij de lage middenklasse zien we, op beide meetmomenten, dat het betaalbaarheidsrisico groter is wanneer men een duurzame woning betreft dan bij een redelijk of niet-duurzame woning. Circa een derde van de lage middenklasse met een duurzame woning heeft een woonquote boven 30%, tegenover minder dan een vijfde van de lage middenklassers met een woning die minder duurzaam is.

Voor de overige groep is het verschil in betaalbaarheidsrisico minder uitgesproken tussen degenen met een duurzame en minder duurzame woning. Enkel in 2018 is het verschil statistisch significant, met 18% versus 13%.

Figuur 4. Risico op betaalbaarheidsproblemen, volgens 30%-woonquote en bruto woonuitgaven, naar financiële kwetsbaarheid en duurzaamheid van de woningen, 2013 en 2018.

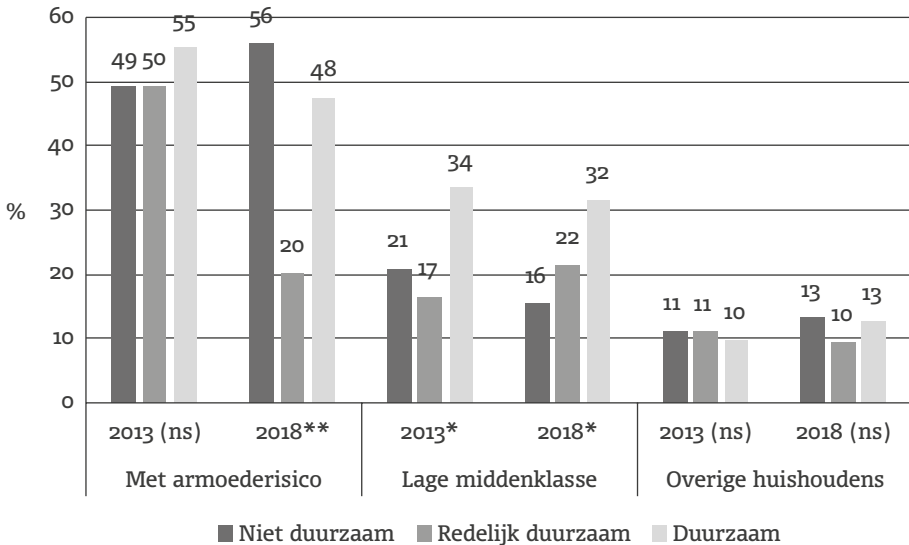


Noot: χ^2 -test voor verschil tussen categorieën: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, ns = niet significant.

Bron: Grote Woononderzoek 2013 (n=3.728), Woonsurvey 2018 (n=2.291).

Zoals gezegd, maakt de 30%-woonquote gebruik van de bruto woonuitgaven. Voor de woonquote op basis van de totale woonuitgaven hanteren we een hogere norm (40% i.p.v. 30%). Figuur 5 toont het risico op betaalbaarheidsproblemen op basis van de 40%-woonquote voor verschillende inkomensgroepen en naar duurzaamheidsgraad van de woning. Aangezien de kosten voor verwarming in deze analyse worden meegerekend, verwachten we dat het betaalbaarheidsrisico bij de duurzame woningen lager ligt bij deze indicator dan bij de 30%-woonquote. Dat blijkt voor de groep met armoederisico en de lage middenklasse niet het geval te zijn. Bovendien vinden we ook bij de 40%-woonquote een hoger betaalbaarheidsrisico voor armen en lage middenklassers met duurzame woningen dan met redelijk duurzame woningen. De hogere woonuitgaven voor duurzame woningen, zoals aangetoond in tabel 1, blijken voor die groepen dus inzake betaalbaarheid niet volledig gecompenseerd te worden met lagere energiekosten.

Figuur 5. Risico op betaalbaarheidsproblemen, volgens 40%-woonquote en totale woonuitgaven, naar financiële kwetsbaarheid en duurzaamheid van de woningen, 2013 en 2018.



Noot: χ^2 -test voor verschil tussen categorieën: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, ns = niet significant.

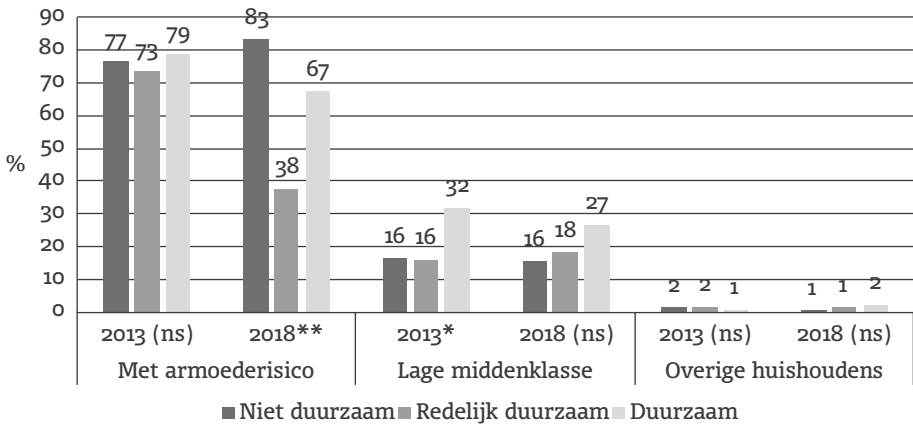
Bron: Grote Woononderzoek 2013 (n=3.395), Woonsurvey 2018 (n=2.185).

De analyse op basis van het resterende inkomen (RI) en de budgetmethode kent een quasi gelijkaardig resultaat als de analyse op basis van de woonquote, zo laat figuur 6 zien. Zowel bij de arme huishoudens als die uit de lage middenklasse is er anno 2018 een duidelijke betaalbaarheidskloof tussen degenen met een duurzame woning en met een redelijk duurzame woning. Ook blijkt dat de armen in een niet-duurzame woning het grootste aandeel kennen onder de RI-norm (83%). De percentages van de risicogroep liggen onder de armen hoger bij deze budgetmethode dan bij de woonquotemethode, omdat de budgetmethode in sterkere mate de lage inkomens classificeert in de risicogroep. Bij de woonquotemethode zijn de woonuitgaven meer van tel en worden ook huishoudens met relatief hoge inkomens – maar met hoge woonuitgaven – tot de risicogroep gerekend (zie Heylen & Haffner, 2013; Heylen, 2019).

Verder valt op dat er in 2013 onder de arme huishoudens nog geen differentiatie was van het betaalbaarheidsrisico naargelang duurzaamheid van de woning. In elke duurzaamheidscategorie lag het aandeel onder de RI-norm boven 70%. Verder valt op dat bij de financieel sterkere huishoudens het percentage onder de budgetnorm zeer laag ligt, zeker in vergelijking met de 30%-woonquote. De verklaring is dat bij de budgetmethode hogere inkomens amper worden geassocieerd in de groep met een betaalbaarheidsrisico, in tegenstelling tot bij de woonquote-benadering (Heylen & Haffner, 2013). Hier vinden we dan ook geen differentiatie naargelang duurzaamheid.

Uit de resultaten voor de verschillende indicatoren kunnen we concluderen dat het betaalbaarheidsrisico hoger ligt bij financieel zwakkere huishoudens als ze een duurzame woning betrekken dan wanneer die woning slechts redelijk duurzaam is. Om uitspraken te doen over oorzakelijke verbanden is echter verder onderzoek wenselijk. Daarnaast vinden we in 2018 een zeer kwetsbare groep op de woningmarkt die armoede, een niet-duurzame woning en een hoog betaalbaarheidsrisico combineert.

Figuur 6. Risico op betaalbaarheidsproblemen, volgens resterend inkomen met budgetmethode, naar financiële kwetsbaarheid en duurzaamheid van de woningen, 2013 en 2018.



Noot: χ^2 -test voor verschil tussen categorieën: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, ns = niet significant.

Bron: Grote Woononderzoek 2013 (n=3.464), Woonsurvey 2018 (n=2.197).

4. Praktische haalbaarheid van duurzaam wonen

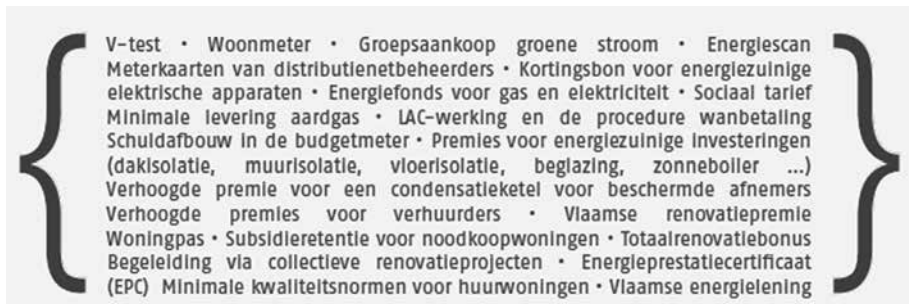
Voor kwetsbare gezinnen is het vaak moeilijk om zonder enige ondersteuning hun woonsituatie te verbeteren. Welzijnsorganisaties, lokale overheden en dergelijke zetten daarom initiatieven op om de woningen van kwetsbare groepen te (helpen) verbeteren en verduurzamen. Dat zijn initiatieven aan zowel de vraagzijde (ondersteuning van de huishoudens zelf) als de aanbodzijde (voorzien van kwaliteitsvolle woningen). Tegelijk is de duurzaamheid van een woning vaak niet het enige aspect dat verbeterd moet worden. Initiatieven voor duurzaam wonen bij kwetsbare huishoudens kunnen dan ook niet altijd volledig afgebakend worden van initiatieven die zich richten op het voorzien van (alternatieve vormen van) woonegelegenheid voor die kwetsbare groep. Idem voor initiatieven gericht op de aanpak van energie- en waterarmoede. Die zijn deels, maar niet uitsluitend een gevolg van de staat van de woning. We hebben geprobeerd hier enkel initiatieven te bespreken die specifiek op het energetisch verduurzamen van de woning inzetten. Daarbij maken we onderscheid tussen initiatieven om organisaties of

overheden te inspireren bij het ondersteunen van kwetsbare groepen en initiatieven die rechtstreeks de woningsituatie van kwetsbare huishoudens in private huurwoningen of noodkoopwoningen proberen te verbeteren. We willen daarmee een aanvulling zijn op Vanhille, Verbist & Goedemé (2017), die een goed overzicht geven van knelpunten en beloftevolle pistes om de energie-efficiëntie van woningen voor kwetsbare groepen te verbeteren in drie wooncontexten: de sociale huursector, de private huursector en het precair eigenaarschap.

4.1 Projecten ter ondersteuning en inspiratie van lokale overheden en welzijnsorganisaties

Projecten ter ondersteuning en inspiratie zijn er vaak op gericht om opgedane ervaringen en geleerde lessen te delen. Een zeer actieve organisatie in dit domein is Samenlevingsopbouw, die via haar acht regionale instituten over de jaren veel praktijkervaring heeft opgebouwd en die probeert te delen met andere organisaties. Een recent ondersteunend project is *Je praktische gids in de aanpak van energiearmoede*, die bestaat uit een brochure en tien ondersteunende steekkaarten (Samenlevingsopbouw, 2018). De brochure lijst de verschillende stappen in de aanpak van energiearmoede op (Hoe energiearmoede herkennen? Welke instrumenten bestaan al (figuur 7)? Hoe energiearmoede actief opsporen? Welke extra middelen kunnen worden ingezet?).

Figuur 7. Overzicht bestaande instrumenten om aan energiearmoede te werken.



Bron: Samenlevingsopbouw (2018).

De steekkaarten bevatten beknopte checklists voor hulpverleners om hen te helpen de energie- en woningsituatie van een kwetsbaar gezin te beoordelen en geven concrete begeleidingsmaatregelen in functie van de hoogte van het energie- en waterverbruik van het gezin in kwestie.

Een ander voorbeeld is het project 'Proactieve aanpak' in Herselt, dat de bestaande aanpak gericht op private huurders effectiever en efficiënter wil maken, door meer op maat van het gezin te werken en in te zetten op motiverende gespreksvoering (Lemmens, 2017). De tips voor welzijnsorganisaties en lokale overheden zijn zeer concreet. Het gaat

dan bijvoorbeeld over het persoonlijk aanschrijven van het doelpubliek, het actief promoten van de energiescans via het automatisch koppelen van een energiescan aan een brief van de Lokale Adviescommissie (LAC)² of na een intakegesprek voor een leefloon. Een ander voorbeeld is het opvolgen van de energiescan door het rapport naar zowel het betrokken gezin als naar het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) te sturen en individuele acties te bepalen en op te volgen.

4.2 Projecten ter ondersteuning van kwetsbare gezinnen

Vanhille e.a. (2017) bespreken verschillende drempels voor meer energie-efficiënte woningen, drempels die hardnekkiger zijn voor kwetsbare groepen: *split incentives* voor verhuurders en huurders (de verhuurder betaalt de kosten van een renovatie, terwijl de huurder van de baten geniet), toegang tot kapitaal, toegang tot informatie en verborgen kosten. Ze geven ook voorbeelden van (pilot)projecten die deze drempels proberen te verlagen voor deze groep. In aanvulling daarop bespreken we bijkomende initiatieven die zich rechtstreeks richten op kwetsbare gezinnen. Een deel van de initiatieven is erop gericht om het inzicht en het bewustzijn van kwetsbare bewoners in hun eigen woningsituatie te verhogen. Een ander deel richt zich op het verbeteren van huurwoningen op de private huurmarkt en op het ondersteunen van noodkopers om hun eigen woning te renoveren en te verduurzamen.

4.2.1 Initiatieven om bewoners bewust te maken van hun woningsituatie

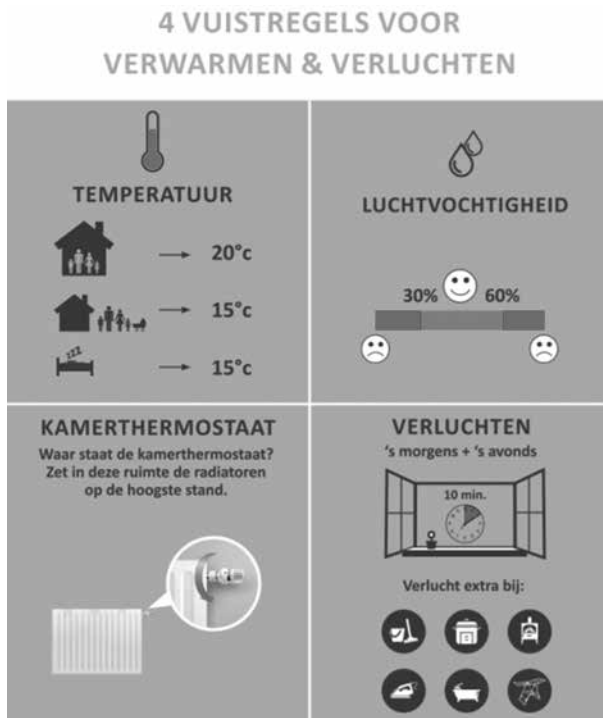
De belangrijkste instrumenten die momenteel ingezet (kunnen) worden om (kwetsbare) bewoners bewuster te maken van hun woningsituatie, zijn de energiescan en de waterscan (initiatieven van de Vlaamse overheid) en de woonmeter (initiatief van Samenlevingsopbouw). Waar mogelijk proberen die instrumenten ook meteen *quick wins* aan te reiken. Daarnaast loopt er momenteel een Europees project, ASSIST2gether (2017-2020), dat in zes Europese landen, waaronder België, onder andere een netwerk van getrainde Home Energy Advisers opzet dat zich specifiek richt op kwetsbare gezinnen.³

Het aanbieden van een gratis energiescan aan kwetsbare gezinnen is al sinds 2008 onderdeel van de sociale REG openbare dienstverplichtingen⁴ van de netbeheerders. Bij een energiescan komt een deskundige langs om zowel de woning als de verbruiksgevoonten van de bewoner door te lichten (Vlaanderen, s.d.). Veel van die energiescans bij kwetsbare groepen worden uitgevoerd door Energiesnoeiërs, die tewerkgesteld zijn in de sociale economie en na opleiding energiescans uitvoeren alsook sociale isolatieprojecten op de private huurmarkt.⁵ Sinds 1 juli 2017 is er ook de mogelijkheid voor beschermde afnemers om een gratis waterscan te laten uitvoeren. De voorwaarden voor een gratis waterscan zorgen echter voor een nog hogere drempel dan bij een energiescan (VMM, s.d.). Daardoor maken veel gezinnen die in aanmerking komen voor een

gratis energie- of waterscan geen gebruik van dat recht. Ook veel OCMW-medewerkers zijn zich niet bewust van de meerwaarde van deze instrumenten, waardoor ze onderbenut worden. Het automatisch inzetten op deze instrumenten door OCMW's, de Centra Algemeen Welzijnswerk (CAW) of andere instellingen, zoals in de praktische gids in de aanpak van energiearmoede wordt aangeraden, is dan ook een belangrijke eerste stap.

De woonmeter is door Samenlevingsopbouw ontwikkeld in 2016 binnen het project 'Verwarmen ≠ verarmen' (Samenlevingsopbouw, s.d.). Het is een eenvoudige meter die de temperatuur en luchtvochtigheid meet en toont, samen met vier vuistregels die via icoontjes aangeven hoe correct te verwarmen en te ventileren (figuur 8). De woonmeter is specifiek ontworpen voor kwetsbare gezinnen om hen bewuster te leren omgaan met energie, hen te helpen met problemen van vocht en schimmel en het comfortgevoel te verhogen. Daarnaast worden voorbeelden van goede praktijken gedeeld op de website van de woonmeter voor het effectief inzetten van de woonmeter bij sociale huurders of kwetsbare gezinnen met een problematisch binnenklimaat of een hoog energieverbruik.

Figuur 8. Vier vuistregels voor verwarmen en verluchten zoals aangegeven op de Woonmeter.



Bron: Samenlevingsopbouw (s.d.).

De energiescan of de woonmeter kunnen op het eerste gezicht instrumenten lijken met zeer beperkte impact op het energieverbruik of op de effectieve kwaliteitsverbetering

De bewustwording die een energiescan of woonmeter kan creëren over het eigen verbruik en de impact die men daarop kan hebben is een eerste, maar belangrijke stap in het proces naar een duurzame woning.

van de woning. Maar je mag niet vergeten dat de drempels voor kwetsbare gezinnen vaak zo hoog zijn dat het voor hen niet alleen financieel, maar ook mentaal en praktisch niet haalbaar is om meteen substantiële verbeteringen te (laten) doen aan hun woning. De bewustwording die een energiescan of woonmeter kan creëren over het eigen verbruik en over de impact die men zelf kan hebben op zijn verbruik is vanuit

het oogpunt haalbaarheid een weliswaar eerste, maar zeer belangrijke stap in het proces naar een duurzame woning.

4.2.2 Initiatieven voor renovatie van private huurwoningen en van noodkoopwoningen

Voor de private huurmarkt zijn er initiatieven die erop gericht zijn private verhuurders te ondersteunen om woningen die verhuurd worden aan kwetsbare groepen te verbeteren en initiatieven gericht op het vergroten van het aantal energiezuinige private huurwoningen. Het zijn zowel collectieve als individuele projecten, die meestal een financieringsmodel combineren met een model voor renovatieadvies en renovatiebegeleiding. Door hun intensieve karakter en de vaak beperkte budgetten zijn het meestal kleinschalige, zeer lokale projecten die stelselmatig hun impact proberen te vergroten. Tegelijk willen ze meestal ook expliciet hun opgedane ervaringen delen, zowel succeservaringen als valkuilen, met als doel dergelijke initiatieven ook op andere locaties te initialiseren.

Vanhille e.a. (2017) bespraken al 'Warm Wonen'. Andere initiatieven gericht op verhuurders zijn:

- 'Goed Plan': ondersteuning bij renovatie voor eigenaars van huurwoningen in Heist-op-den-Berg en Herselt om te voldoen aan de minimale kwaliteitseisen van de Vlaamse Wooncode.⁶
- 'Straatlab2050': collectieve sloop en heropbouw van zeven naast elkaar liggende private huurwoningen waarbij via collectieve circulatieruimtes ruimte voor meer wooneenheden wordt gecreëerd (wijk Den Dam in Antwerpen). Het doel was de woningen na heropbouw toegankelijk te houden voor de huidige bewoners die een hoger comfort krijgen voor een gelijke woonkost (= huur + energie- en andere kosten) en de eigenaars de investering op termijn te laten terugverdienen. Het project is uiteindelijk gestrand op juridische en stedenbouwkundige barrières, maar heeft wel veel bruikbare inzichten voor toekomstige projecten gegenereerd, zoals adviezen voor eigenaars van private huurwoningen over premies waarop ze recht heb-

ben, over samen investeren en gebruikmaken van sociale tewerkstelling in de wijk voor onderhoud en dergelijke van de woningen (Stadslab2050, 2017a), en de ontwikkeling door KBC van een renovatiekrediet voor Verenigingen van Mede-eigenaars (Stadslab2050, 2017b).

Een voorbeeld van een initiatief om het aantal woningen op de private huurmarkt te vergroten, is 'Het Pandschap' in Gent. Dat is een coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid met sociaal oogmerk (cvba so) die actief op zoek gaat naar panden die ze in erfpacht neemt en renoveert, inclusief financiering, beheer, onderhoud en verhuur (via een sociaal verhuurkantoor). Sinds haar start in 2018 zijn al voor vier panden erfpachtovereenkomsten gesloten, waarvan er al twee in gebruik werden genomen (Het Pandschap, s.d.). Het concept sluit in enige mate aan bij het model van Community Land Trusts (CLT),⁷ vooral dan voor het aspect rentmeesterschap. Het verschil met CLT is dat Het Pandschap geen eigenaar wordt van de panden.

Een initiatief, voorlopig enkel in de provincie Limburg, dat prefinanciering via een rollend fonds combineert met advies en begeleiding, is de 'DuwolimPlus-lening', een consumentenkrediet voor maximum 30.000 euro, waarbij minstens 50% van het leenbedrag voor energiebesparende maatregelen moet worden ingezet. Voor prioritaire doelgroepen is dat een renteloze lening (de helft via de Vlaamse energielening en de helft via een extra energielening op basis van Limburgse middelen); andere Limburgse gezinnen lenen aan 2% (volledig via de Limburgse energielening). De lening kan zowel door eigenaars-bewoners als door eigenaars-verhuurders worden aangevraagd. Naast de lening wordt ook advies en begeleiding gegeven bij de renovatie.⁸ De modaliteiten voor deze lening werden deels uitgewerkt door Onesto binnen het Proeftuinproject 'Werfgoed'. De aanpak die binnen dat project het meest succesvol bleek, namelijk dat de begeleider zorgt voor een doorverwijzend dossier, is als standaardaanpak geadopteerd na het project. In de periode 2015-2018 werden 1.153 leningen voor een totaalbedrag van 13,3 miljoen euro verstrekt, waarvan 38% van de leningen en 31% van het bedrag voor huishoudens met een netto maandinkomen lager dan 2.500 euro (Onesto, 2019).

Ook het pilootproject 'Dampoort knapT OP!', dat tien kwetsbare gezinnen met een noodkoopwoning ondersteunde, werkt met een rollend fonds (Vanhille e.a., 2017; Debruyne & Hertogen, 2016). Kenmerkend hier is het principe van 'subsidiërentie', waarbij de prefinanciering van 30.000 euro voor renovatiewerken pas bij de verkoop van de woning moet worden terugbetaald. Het project 'Gent knapt op' vormt daarop een uitbreiding naar honderd woningen van kwetsbare gezinnen. Bovendien heeft de Vlaamse Regering op 17 mei 2019 een besluit goedgekeurd voor de oprichting van een noodkoopfonds met 15,5 miljoen euro (Vlaamse Regering, 2019). De opschaling van het pilootproject lijkt in deze succesvol. Wel zal pas binnen enkele jaren de werkbaarheid en effectiviteit van een dergelijk rollend fonds beoordeeld kunnen worden.

Een ander project in de wijk Dampoort dat zich – weliswaar niet exclusief – richtte op de renovatie van noodkoopwoningen is 'Renoseec'.⁹ Via groepsaankopen en met professioneel advies en begeleiding wou men tot betaalbare renovatieoplossingen voor eige-

naarswoningen komen. De deelnemers in de eerste fase behoorden zowel tot kwetsbare als minder kwetsbare groepen. Hoewel negen van de 83 deelnemers van de initiële woonscan noodkopers waren, is er slechts één van hen effectief tot renoveren overgegaan tegenover twintig van de minder kwetsbare groepen (Claes, 2018). De grootste drempel voor noodkopers bleek de nood aan financieringsinstrumenten op maat te zijn, met een voldoende hoge voorfinanciering, maar ook met een beperkte impact op de woonlast en onafhankelijk van de theoretische en reële energiebesparingen. Een populaire denkpiste qua financieringsmodel voor energierenovatie is namelijk het terugbetalen via de besparing op de energiekost. Maar, verbruiksmetingen voor en na renovatie laten zien dat in de praktijk de energiebesparing een stuk lager kan uitvallen dan theoretisch ingeschat (Lambie & Saelens, 2018). Dat zet de haalbaarheid van een dergelijk financieringsmodel op grotere schaal op de helling.

5. Conclusie

Het aandeel arme en lage middenklasse huishoudens in een duurzame woning is sterk gestegen tussen 2013 en 2018. Tegelijk blijft in die groep het aandeel met betalingsproblemen veel hoger dan bij de overige huishoudens. Op zich is het qua woningkwaliteit positief dat een steeds groter aandeel van de kwetsbare huishoudens in een duurzame woning woont. Maar, door de hogere woonuitgaven – voornamelijk voor private huurders – verhoogt het wonen in een duurzame woning ten opzichte van wonen in een redelijk duurzame woning het risico op betaalbaarheidsproblemen, zoals blijkt uit onze analyses op basis van de 30%-woonquote en budgetmethode. Al blijft het risico op betaalbaarheidsproblemen wel het hoogst voor arme gezinnen in een niet-duurzame woning. De resultaten op basis van de 40%-woonquote tonen bovendien aan dat op het vlak van betaalbaarheid de hogere vaste woonkost voor duurzame woningen niet volledig gecompenseerd wordt met lagere energiekosten, bij zowel de huishoudens met armoederisico als de lage middenklasse. Een combinatie van te beperkte energetische ingrepen, onvoldoende kwaliteitsvolle uitvoering en een hogere comfortvraag ligt meestal aan de basis van besparingen die lager uitvallen dan verwacht. Uit de hierboven besproken projecten blijkt dat verschillende initiatieven om woningen voor kwetsbare groepen te verduurzamen expliciet het probleem van hogere huurprijzen proberen te ondervangen door te verhuren via een sociaal verhuurkantoor en/of te rekenen met een constante woonkost, waarbij een hogere huurprijs gecompenseerd wordt door een lagere energiekost. Om dat laatste mogelijk te maken, is een zeer degelijke renovatie belangrijk samen met een verdere bewustmaking van de bewoners over de impact van hun gedrag op het uiteindelijke verbruik. Een zeer belangrijk knelpunt blijft het overtuigen van verhuurders om hun huurwoningen, zeker als er kwetsbare huishoudens in wonen, te verduurzamen ruim boven de minimale kwaliteitsnormen van de Vlaamse Wooncode. Het Pandschap probeert dat aan te pakken. Als dit succesvol wordt, kan het hopelijk in de toekomst ook elders opgezet worden.

Noten

1. (1) isolerend glas, (2) dakisolatie, (3) muurisolatie, (4) vloerisolatie, (5) een energiezuinige ketel en (6) hernieuwbare energie.
2. In een LAC zetelen mensen van het OCMW, de netbeheerder of de energie- of waterleverancier en eventueel de schuldbemiddelaar van de verbruiker. Ze bespreken specifieke dossiers, bijvoorbeeld bij wanbetaling, en nemen beslissingen over maatregelen zoals afsluiting. De verbruiker heeft het recht te worden gehoord en alle leden van de LAC moeten het eens zijn met de beslissing.
3. Zie www.assist2gether.eu
4. REG staat hier voor rationeel energiegebruik.
5. Zie www.energiesnoeiers.net
6. Zie www.goedplan.be
7. Zie <https://cltb.be/nl/het-clt-model/>
8. Zie <https://duwolim.be/>
9. Zie www.renoseec.com

Bijlage 1. Bruto woonuitgaven, voor eigenaars met hypotheek, gemiddelden in euro/maand, naar duurzaamheidsgraad van de woning, en financiële kwetsbaarheid, 2018.

	Totaal	Huishoudens met armoederisico	Lage middenklasse	Overige huishoudens
Niet duurzaam (1)	740	572	682	757
Redelijk duurzaam (2)	747	754	627	757
Duurzaam (3)	815	627	676	746

Noot: T-test voor verschil gemiddelden: 1,2,3: significant verschil ($\alpha=0,05$) met betreffende categorie(ën).

Bron: Woonsurvey 2018, n=858.

Bibliografie

- Bramley, G. (2012). Affordability, poverty and housing need: Triangulating measures and standards. *Journal of Housing and the Built Environment*, 27(2), 133-151.
- Claes, K. (2018). Hoe bereiken we kansengroepen? Presentatie op Slotevent Renoseec 11 oktober 2018. Geraadpleegd via <http://www.renoseec.com/blog>
- Debruyne, P. & Hertogen, N. (2016). Inclusieve wijkontwikkeling in de Gentse Dampoort: participatieve woonrenovatie op maat van kwetsbare bewoners, In: S. Oosterlynck, P. Raeymaeckers, J. Coene, B. Delbeke, P. Debruyne, T. Ghys (red.). *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2016*. Blik op energiearmoede. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- De Decker P., Goossens, L. & Pannecoucke, I. (red.) (2005). *Wonen aan de onderkant*. Antwerpen: Uitgeverij Garant.
- Hancock, K.E. (1993). 'Can pay? Won't pay?' or Economic principles of 'affordability'. *Urban Studies*, 30(1), 127-145.
- Het Pandschap (s.d.). Een zorgeloze & sociale toekomst voor uw pand. Geraadpleegd via <https://pandschap.weebly.com/>
- Heylen, K. (2015a). Grote Woononderzoek 2013. Deel 2. Deelmarkten, woonkosten en betaalbaarheid. Leuven: Steunpunt Wonen.

- Heylen, K. (2015b). Grote Woononderzoek 2013. Deel 5. De private huurmarkt: vraag- en aanbodzijde. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Heylen, K. (2019). Meten van betaalbaar wonen. Naar een nieuwe aanpak? Leuven: Steunpunt Wonen.
- Heylen, K., Le Roy, M., Vanden Broucke, S., Vandekerckhove, B. & Winters, S. (2007). *Wonen in Vlaanderen; De resultaten van de woonsurvey 2005 en de Uitwendige Woningsschouwring 2005*. Brussel: Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, Woonbeleid.
- Heylen, K. & Haffner, M. (2013). A ratio or budget benchmark for comparing affordability across countries? *Journal of Housing and the Built Environment*, 28(3), 547-565.
- Heylen, K. & Vanderstraeten, L. (2019). *Wonen in Vlaanderen anno 2018*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Lambie, E. & Saelens, D. (2018). Resultaten monitoring. Presentatie op Slovevent Renoseec 11 oktober 2018. Geraadpleegd via <http://www.renoseec.com/blog>
- Lemmens, H. (2017). Een proactieve aanpak van energiearmoede in Herselt. Presentatie op Studiedag Provincie Antwerpen, 18 september 2017.
- Meulemans, B., Geurts, V. & De Decker, P. (1996). *Doelgroepen van het woonbeleid*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Departement Leefmilieu en Infrastructuur.
- Onesto (2019). Rapport Duwolim-leningen, periode 2015-2018.
- Robben, L.-L., Van den Heede, A. & Van Lancker, W. (2018). De lage middenklasse in België: studie op aanvraag van Denktank Minerva en Decenniumdoelen. Geraadpleegd via: <https://soc.kuleuven.be/ceso/spsw/publications/de-lage-middenklasse-in-belgie>
- Samenlevingsopbouw (2018). Je praktische gids in de aanpak van energiearmoede. Geraadpleegd via <http://www.samenlevingsopbouw-antwerpenprovincie.be/instrumenten/default.aspx>
- Samenlevingsopbouw (s.d.). De Woonmeter. Geraadpleegd via <http://www.samenlevingsopbouw-antwerpenprovincie.be/woonmeter/default.aspx>
- Stadslab2050 (2017a). Collectieve renovatie: het model werkt. Geraadpleegd via <https://stadslab2050.be/>
- Stadslab2050 (2017b). Terugblik – Meanderend op weg naar duurzaam verbouwen. Geraadpleegd via <https://stadslab2050.be/>
- Storms, B., Penne, T., Vandelanoot, D., Van Thielen, L. (2015). Is de minimuminkomensbescherming in ons land doeltreffender geworden sinds 2008? Wat leren we uit de geüpdatete referentiebudgetten? VLAS-Studies 21. Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt.
- Van den Broeck, K. (2015). Grote Woononderzoek. Deel 4. Woningkwaliteit en renovatie: resultaten op basis van de vragen aan bewoners. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Vanderstraeten, L. & Heylen, K. (2015). *Grote Woononderzoek 2013. Deel 1. Methodologische toelichting*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Vanderstraeten, L. & Ryckewaert, M. (2015). De kwaliteit van de Vlaamse woningen. Het verhaal van noodkoop en 'captive renters'. In: P. De Decker, B. Meeus, I. Pannecoucke, E. Schillebeeckx & J. Verstraete (red.), *Woonmood in Vlaanderen. Feiten, mythen en voorstellen* (pp. 87-106). Antwerpen: Garant.
- Vanderstraeten, L. & Ryckewaert, M. (2017). *Een nieuwe indicator voor de fysische staat van de woning*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Vanderstraeten, L. & Ryckewaert, M. (2019). De kwaliteit van de renovatiewerken en de tussen 2002 en 2013 gerenoveerde woningen doorgelicht. Leuven: Steunpunt Wonen.
- 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 energie-armoede* (pp. 67-88). Antwerpen: Universitaire Stichting Armoedebestrijding.
- Verbeeck, G. (2016). Financiële steun voor investeringen in energie. Verdelingsanalyse van REG-premies en belastingvoordelen. Leuven: Steunpunt Wonen.

Vlaamse Regering (2019). Goedkeuring van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de toekenning van steun voor energetische renovatieprojecten voor noodkoopwoningen, 17 mei 2019. Geraadpleegd via <https://www.vlaanderen.be/nbwa-news-message-document/document/090135578027856a>

Vlaanderen (s.d.). Gratis energiescan. Geraadpleegd via <https://www.vlaanderen.be/gratis-energiescan>

VMM (s.d.). De waterscan. Geraadpleegd via <https://www.vmm.be/waterloket/minder-verbruiken-en-betalen/de-waterscan>

Winters, S., Buyst, E., Elsinga, M., Heylen, K., Le Roy, M., Tratsaert, K., Vandekerckhove, B., Vastmans, F. e.a. (2018). *Voorstel tot indicatoren voor het Vlaamse Woonbeleid. Versie 2018*. Leuven: Steunpunt Wonen.

Biologische veroudering vroeg in het leven en sociaaleconomische factoren

Dries Martens en Tim Nawrot

1. Inleiding

Veroudering is een universeel en complex proces en is onder te verdelen in chronologische en biologische veroudering. De ouderdom van een persoon wordt standaard uitgedrukt in het aantal levensjaren en op basis van die chronologische leeftijd verouderen we allemaal aan eenzelfde snelheid. Maar op het biologische niveau is het aantal levensjaren een minder goede indicator van het actuele biologische verouderingsproces van een persoon, dat gelinkt kan worden aan de menselijke fysiologie. Het biologische verouderingsproces en de snelheid waarmee we verouderen op het niveau van de cel is voor ieder persoon anders en wordt sterk beïnvloed door de genetische achtergrond alsook door omgevingsfactoren tijdens het leven. Recent werden negen verschillende biologische processen voorgesteld die een belangrijke rol spelen in het biologische verouderingsproces (Lopez-Otin, Blasco, Partridge e.a., 2013). Een van die processen is het verkorten van telomeren. Telomeren zijn de uiteindes van onze chromosomen en bevatten herhalende sequenties DNA die verkorten naarmate een cel zal delen en veroudert. De lengte van telomeren blijkt een goede indicator – en een mogelijk achterliggend mechanisme – voor het ontwikkelen van hart- en vaatziekten, longziekten en vroegtijdige sterfte (Blackburn, Epel & Lin 2015).

De meeste studies over telomeren en het verouderingsproces zijn uitgevoerd bij volwassenen. Recent testten we de hypothese dat het biologische verouderingsproces al kan verschillen bij de geboorte. Uit die eerste studies blijkt dat de lengte van telomeren bij de geboorte al sterk verschilt tussen personen. Die biologische leeftijdsverschillen zouden een belangrijke rol kunnen spelen in het ontstaan van ziektes later in het leven. In lijn daarmee werd begin jaren negentig van de vorige eeuw door de Britse epidemioloog David Barker de hypothese geopperd dat ziektes later in het leven hun oorsprong vinden in het vroege en foetale leven (Barker, 1990). Daarbij spelen genetische, omgevings- en leefstijlfactoren een cruciale rol. Daarom werd recent de hypothese naar voren geschoven dat de telomeerlengte bij de geboorte al beïnvloed kan worden door omgevings- en leefstijlfactoren van de ouders, en dat de telomeerlengte een verklaring kan bieden voor het verband tussen omgeving en gezondheid.

In wat volgt, zal het belang van telomeren in ziekte en gezondheid worden besproken, alsook de belangrijkste omgevingsfactoren die geassocieerd zijn met telomeren bij volwassenen. Daarnaast bespreken we belangrijke factoren die vroeg in het leven een belangrijke rol spelen in de telomeerlengte van pasgeboren kinderen in Vlaanderen, meer bepaald in kinderen van het ENVIRONAGE (ENVIRONMENTAL INFLUENCE ON AGEING IN EARLY LIFE) geboortecohort in Limburg, België (Janssen, Madhloum, Gyselaers e.a., 2017). We stellen kortere telomeren vast bij pasgeborenen van moeders die zwaarlijvig waren voor de zwangerschap, die een verhoogde blootstelling hadden aan fijnstof tijdens de zwangerschap en bij pasgeborenen van moeders met een lage socio-economische achtergrond. Die factoren passen binnen de ruimere context van de omgeving, die sterk is verweven met armoede. Hier bekijken we de mogelijke aanleg om gezond of succesvol ouder te worden op cellulair niveau over generaties heen in functie van omgevingsfactoren en sociaaleconomische determinanten die onderliggend kunnen zijn aan armoederisico's.

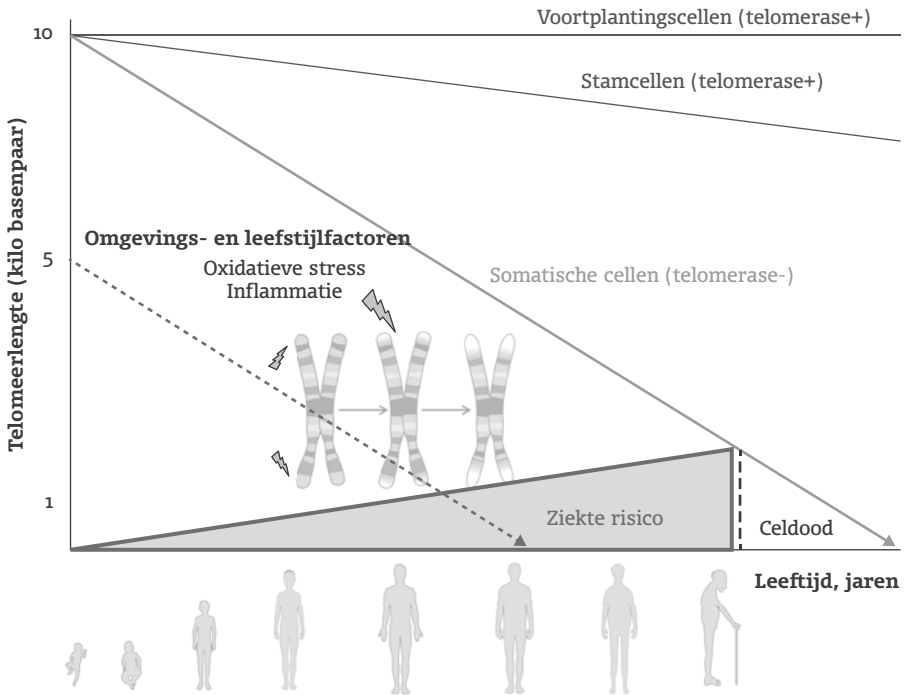
2. Veroudering op het niveau van telomeren

2.1 Telomeren

Telomeren zijn de uiteindes van onze chromosomen die de dragers zijn van ons erfelijk materiaal (DNA). Telomeren bestaan uit duizenden repeterende DNA-sequenties (TTAGGG) die reageren met DNA-bindende eiwitten om zo een stabiel uiteinde te vormen van onze chromosomen. Die herhalende TTAGGG-sequenties, die geen essentiële erfelijke of genetische informatie bevatten, zijn belangrijk omdat we na elke celdeling een deel van die herhalende sequenties verliezen. Dat komt omdat DNA-polymerase¹ niet in staat is om de volledige DNA-streng te repliceren tijdens DNA-replicatie (Blackburn, 1991). Omdat het echter enkel een verlies is van niet-essentiële genetische informatie, beschermen de telomeren ons genoom (de verzameling van al ons erfelijk materiaal) als het ware tegen verlies van genetische informatie die wel nuttig is en die meer centraal vervat is op de chromosomen. De TTAGGG-sequenties kunnen verbindingen aangaan met DNA-bindende eiwitten en zo een 'nucleoproteïnecomplex' vormen. Door het vormen van dat complex hebben telomeren naast een beschermende functie ook een stabiliserende functie van het DNA (O'Sullivan & Karlseder, 2010).

Het verlies van telomeersequenties kan gecompenseerd worden door de functie van het enzym telomerase. Dat is een eiwit dat in staat is TTAGGG-sequenties aan te maken en aan de telomeren toe te voegen, waardoor de telomeerlengte kan worden onderhouden. De activiteit van dat enzym gaat echter verloren in somatische cellen,² terwijl het in de voortplantingscellen en stamcellen actief blijft tijdens het leven.

Figuur 1. Het verouderingsproces op het niveau van telomeren.



Naarmate mensen ouder worden, zullen de telomeren onvermijdelijk korter worden tot op een kritisch punt waardoor er celdood zal optreden. Figuur 1 illustreert dat: tijdens het verouderingsproces verkorten telomeren in somatische cellen en stijgt het risico op ouderdomsgerelateerde ziektes. De snelheid waarmee de telomeren verkorten, zal verder beïnvloed worden door omgevings- en leefstijlfactoren tijdens het leven (zie verder). In zowel voortplantingscellen als stamcellen is het enzym telomerase actief, dat de telomeerlengte tijdens het leven kan onderhouden. Als we een persoon met hypothetisch korte telomeren bij de geboorte (onderbroken pijl) vergelijken met een persoon met hypothetisch lange telomeren (volle pijl), observeren we een mogelijk vervroegd risico op ouderdomsgerelateerde ziektes en kortere levensverwachting.

De snelheid waarmee de telomeren verkorten, wordt mee beïnvloed door omgevings- en leefstijlfactoren tijdens het leven.

Zodra telomeren een kritische lengte bereiken, worden ze instabiel en stijgt het risico op fusies van chromosomen en fouten in het genoom. Daardoor is de telomeerlengte een merker voor veroudering op biologisch niveau en een betere indicatie voor veroudering vergeleken met chronologische leeftijd (Benetos, Okuda, Lajemi e.a., 2001). Voor de ontdekking van de rol van telomeren en het enzym telomerase werd in 2009 de

Nobelprijs voor de Fysiologie of Geneeskunde toegekend aan onderzoekers Elizabeth H. Blackburn, Carol W. Greider en Jack W. Szostak.

2.2 Telomeren in ziekte en gezondheid

Wanneer we verouderen, stijgt de kans op het ontwikkelen van ouderdomsgerelateerde ziektes. Zoals aangehaald, zullen naarmate we ouder worden ook onze telomeren verkorten. Volwassenen hebben een telomeerlengte tussen de 5.000 en 10.000 basenparen. Uit studies blijkt dat we op jaarbasis zo'n 32,2 tot 45,5 basenparen aan telomeersequentie verliezen (Muezzinler, Zaineddin & Brenner, 2013). Dat verlies werd waargenomen in verschillende weefsels van het menselijk lichaam (spier, vet, huid, bloed) (Daniali, Benetos, Susser e.a., 2013). Een interessante observatie is dat onafhankelijk van de leeftijd de telomeren bij vrouwen langer zijn dan bij mannen, wat een mogelijke verklaring is voor het feit dat vrouwen een langere levensverwachting hebben (Gardner, Bann, Wiley e.a., 2014). Dat komt doordat een langere telomeerlengte een mogelijke buffer biedt tegen telomeerbeschadigende factoren, zoals verder wordt besproken.

Uitgebreide studies over telomeren in volwassen populaties zijn uitgevoerd om het belang van telomeren in de ontwikkeling van deze ouderdomsgerelateerde ziektes beter te begrijpen. Zo blijkt uit een meta-analyse van 24 studies (waarvan twaalf retrospectieve en twaalf prospectieve studies met in totaal 43.725 individuen), dat personen met korte telomeren vergeleken met personen met lange telomeren 54% (95% betrouwbaarheidsinterval: 30% tot 83%) meer risico hebben om hart- en vaatandoeningen te ontwikkelen en 42% (95% betrouwbaarheidsinterval: 11% tot 81%) meer risico hebben voor cerebrovasculaire ziekte (een verstoring in de doorbloeding van de hersenen) (Haycock, Heydon, Kaptoge e.a., 2014). Experimenteel onderzoek bij muizen alsook een meta-analyse van het gehele genoom van 37.684 individuen tonen een mogelijk oorzakelijk verband aan tussen telomeren en cardiovasculaire aandoeningen (hart- en vaatziekten) (Codd, Nelson, Albrecht e.a., 2013; Moslehi, DePinho & Sahin, 2012). Naast cardiovasculaire aandoeningen zijn specifieke longziekten, type 2 diabetes, kanker en de ziekte van Alzheimer geassocieerd met telomeren. Naast verhoogde risico's op het ontwikkelen van ziektes zijn korte telomeren ook geassocieerd met een verhoogd risico op vroegtijdige sterfte. Een recente meta-analyse, die 121.749 individuen met 21.763 sterftegevallen omvatte, toonde aan dat individuen die zich in het laagste kwartiel van de telomeerlengtedistributie bevonden 26% (95% betrouwbaarheidsinterval: 15% tot 38%) meer risico hadden op vroegtijdige sterfte vergeleken met individuen in het hoogste kwartiel van de telomeerlengtedistributie (Wang, Zhan, Pedersen e.a., 2018). Recent werd aangetoond dat individuen met telomeren korter dan 5.000 basenparen in het bloed een sterk verhoogd risico op sterfte hebben (Steenstrup, Kark, Verhulst e.a., 2017). Daardoor worden de telomeren ook beschouwd als een voorspeller van de mogelijke levensverwachting.

2.3 Telomeren en omgevingsfactoren

Belangrijk onderzoek heeft aangetoond dat telomeren niet enkel door celdelingen kunnen verkorten, maar ook door factoren die schade aanrichten aan het DNA en telomeren. Oxidatieve stress en ontsteking kunnen rechtstreeks schade aanbrengen aan het DNA. Guanine is een van de gevoeligste basen op het DNA voor die schadelijke factoren. Omdat telomeren voor 50% uit guanine basen bestaan (TTAGGG), behoren ze daardoor tot een gevoelig onderdeel in het genoom voor oxidatieve stress en inflammatie (ontsteking), waardoor die factoren telomeerverkorting kunnen veroorzaken (Jurk, Wilson, Passos e.a., 2014; von Zglinicki, 2002). De telomeerlengte vormt daardoor als het ware een geheugen van de cel voor blootstellingen aan omgevings- en leefstijlfactoren die gepaard gaan met oxidatieve stress en inflammatie tijdens het leven (zie ook figuur 1). Dat is bevestigd door studies bij volwassenen waaruit blijkt dat een hoge Body Mass Index of BMI geassocieerd is met kortere telomeren (Muezzinler, Zaineddin & Brenner, 2014). Daarnaast hebben rokers en ex-rokers kortere telomeren in vergelijking met niet-rokers (Astuti, Wardhana, Watkins e.a., 2017) en hebben mensen met een hoge blootstelling aan luchtverontreiniging kortere telomeren (Martens & Nawrot, 2018).

Een noemenswaardige studie uit 2004 in *Proceedings of the National Academy of Sciences* toonde voor de eerste keer aan dat het frequent ervaren van stressvolle situaties geassocieerd was met kortere telomeren (Epel, Blackburn, Lin e.a., 2004). Dat zou mee een verklaring bieden waarom mensen met een lage socio-economische status (vaak onderzocht op basis van opleidingsniveau, job en inkomen) korte telomeren hebben (Robertson, Batty, Der e.a., 2013). Die mensen zijn vaker blootgesteld aan chronische stress, waardoor ze een verhoogd niveau van oxidatieve stress en inflammatie vertonen, wat de telomeren kan beschadigen (Adler, Pantell, O'Donovan e.a., 2013). Dat zou nog versterkt worden door factoren zoals roken, ongezonde voeding, ongezond gewicht en minder fysieke activiteit, die vaak gepaard gaan met een lagere socio-economische achtergrond.

Factoren met een anti-oxidatieve of anti-inflammatoire werking zijn in verband gebracht met langere telomeren. Zo werd in een grootschalig onderzoek bij 4.676 vrouwen aangetoond dat het volgen van het mediterrane dieet (gekenmerkt door een hoge consumptie van fruit, groenten, noten, granen, olijfolie en vis en een lage consumptie van verzadigde vetzuren, melkproducten, vlees en gevogelte) geassocieerd was met langere telomeren (Crous-Bou, Fung, Prescott e.a., 2014). Dat onderzoek kwam overeen met een studie waarin bloedconcentraties aan omega 3-vetzuren positief geassocieerd waren met telomeren (Farzaneh-Far, Lin, Epel e.a., 2010). Omega 3-vetzuren hebben een anti-inflammatoire werking die positief werkt op telomeren. Ook zouden ze het telomeerverlengende enzym telomerase kunnen activeren.

3. Telomeren vroeg in het leven

3.1 Belang van telomeren vroeg in het leven

Bij de geboorte is de telomeerlengte sterk variabel en hebben telomeren een gemiddelde lengte van 10.000 basenparen. Initieel werd aangenomen dat er geen of zeer weinig variatie in de telomeerlengte bij de geboorte bestond en dat de grote variatie in telomeerlengte geobserveerd bij volwassenen (van eenzelfde leeftijd) ontstond door omgevings- en leefstijlfactoren tijdens het leven (Aviv & Shay, 2018). De eerste studies over telomeren bij de geboorte tonen echter aan dat de variatie in telomeerlengte bij de geboorte even groot is als tijdens het volwassen leven (Factor-Litvak, Susser, Kezios e.a., 2016; Okuda, Bardeguet, Gardner e.a., 2002). Doordat er al een verschil aanwezig is in de telomeerlengte, en dus een verschil in biologische leeftijd, bij de geboorte (hoewel chronologisch gezien elke pasgeborenen even oud is), werd het duidelijk dat het belangrijk is om te verklaren waar die initiële telomeerlengteverschillen vandaan komen. Aangenomen wordt dat zowel erfelijke factoren als omgevingsfactoren een cruciale rol spelen in de initiële telomeerlengtebepaling. Wat de gevolgen zijn van die biologische leeftijdsverschillen bij de geboorte is niet geheel duidelijk.

Het belang om de initiële telomeerlengte te bestuderen, wordt verder gesterkt door een aantal observaties. Een eerste vaststelling is dat uit opvolgstudies van volwassenen blijkt dat er een zogenaamde tracking in telomeerlengte bestaat tijdens het leven (Benetos, Kark, Susser e.a., 2013). Dat wil zeggen dat mensen met lange telomeren tijdens het leven die lange telomeren zullen behouden vergeleken met mensen die korte telomeren hebben. Daaruit volgt de hypothese dat de telomeerlengte bij de geboorte een cruciale voorspeller is van de telomeerlengte later in het leven en daardoor mogelijk ook een belangrijke factor vormt voor het ontwikkelen van telomeergelinkte ouderdomsaandoeningen (Aviv & Shay, 2018). Daarnaast toont dit ook aan dat factoren die de initiële telomeerlengte bepalen een cruciale en mogelijk persistente rol spelen voor de telomeren later in het leven. Recent werd aangetoond dat de telomeerlengte bij de geboorte (gemeten in de placenta) inderdaad een voorspeller is voor de telomeerlengte gemeten twintig jaar later in het leven (Bijnens, Zeegers, Derom e.a., 2017).

Ten tweede blijkt uit onderzoek bij zebra-vinken dat de initiële telomeerlengte een goede voorspeller is van de levensduur van deze vogels (Heidinger, Blount, Boner e.a., 2012). Die waarnemingen zouden in het verlengde van de Barker-hypothese kunnen liggen, die stelt dat ouderdomsaandoeningen, waaronder cardiovasculaire ziektes, dementie en diabetes, potentieel hun oorsprong hebben in het vroege leven. De rol van telomeren bij de geboorte, en ook de factoren die de initiële telomeerlengte bepalen, zouden dus veel belangrijker kunnen zijn dan de rol van telomeren later in het leven. Als een individu een korte telomeerlengte heeft bij de geboorte zou dat impliceren dat hij of zij op latere leeftijd ook een kortere telomeerlengte heeft en daardoor een verhoogde kans op het ontwikkelen van ouderdomsgerelateerde ziektes en een kortere levensverwachting. De levensverwachting is als het ware geprogrammeerd in de telomeerlengte bij de geboorte.

We toonden aan dat zwaarlijvigheid van de moeders voor de zwangerschap geassocieerd is met korte telomeren bij de geboorte van hun kind en dat er een verband bestaat tussen een verhoogde blootstelling aan fijnstof tijdens het tweede trimester van de zwangerschap (week 14-26) en korte telomeren bij de geboorte (Martens, Cox, Janssen e.a., 2017; Martens, Plusquin, Gyselaers e.a., 2016).

In wat volgt, bespreken we naast BMI en fijnstofblootstelling ook het opleidingsniveau van de moeder (als indicator van socio-economische achtergrond) als een belangrijke factor voor de telomeerlengte bij de geboorte. Deze resultaten zijn afkomstig uit een nieuwe analyse die 990 moeder-kindparen omvatte.

3.2 Telomeren bij de geboorte in Vlaanderen: het ENVIRONAGE-geboortecohort

Het ENVIRONAGE-geboortecohort, dat werd opgericht in 2010 (Janssen e.a., 2017) en een samenwerking is met het Ziekenhuis Oost-Limburg in Genk, heeft als doel om het effect van genen en omgeving op de gezondheid van kinderen geboren in Limburg te onderzoeken. Dat doen we door ze stap na stap op te volgen, van baby tot jongvolwassen. Als onderdeel van deze studie hebben we de gevolgen van prenatale factoren en blootstellingen op het verouderingsproces van bijna 1.000 pasgeborenen bestudeerd op het niveau van de telomeren. Tabel 1 geeft de demografische karakteristieken van de geanalyseerde moeder-kindparen weer, op basis van het opleidingsniveau van de moeder. Van de deelnemende moeders was 10,3% laaggeschoold (geen diploma behaald), 35,7% gemiddeld geschoold (diploma middelbare school) en 54,0% hooggeschoold (diploma hogeschool of universiteit). Moeders en vaders waren respectievelijk gemiddeld 29,5 jaar en 31,9 jaar oud. Hooggeschoolde moeders hadden vaker een hooggeschoolde partner en waren gemiddeld gezien ouder bij het krijgen van hun kind. Moeders van niet-Europese origine waren vaker lager geschoold dan moeders van Europese origine. Daarnaast observeerden we dat een lagere socio-economische achtergrond gepaard ging met een ongezondere levensstijl. Laaggeschoolde moeders waren vaker fysiek minder actief (gedefinieerd als het aantal keer wekelijkse fysieke inspanning van meer dan 20 minuten), aten minder fruit en groenten, rookten vaker tijdens de zwangerschap en hadden een hogere BMI. In het geboortecohort werd geen associatie gevonden tussen fijnstofblootstelling en socio-economische positie. Op basis van de jobomschrijving van de moeders werden jobs ingedeeld in laag, gemiddeld en hoog volgens het Standard Occupational Classification (SOC2010) classificatiesysteem. Moeders met een hoge opleiding hadden vaker een hoge jobclassificatie.

Tabel 1. Demografische karakteristieken van 990 moeder-kindparen in het ENVIRONAGE (Limburgs) geboortecohort.

Karakteristiek	Opleidingsniveau moeder			p-waarde
	Laag (n=102)	Gemiddeld (n=353)	Hoog (n=535)	
Kind				
Geslacht				0,044
Meisjes, n	39 (38,2%)	170 (48,2%)	276 (51,6%)	
Jongens, n	63 (61,8%)	183 (51,8%)	259 (48,4%)	
Etniciteit				<0,0001
Europees, n	76 (74,5%)	297 (84,1%)	502 (93,8%)	
Niet-Europees, n	26 (25,5%)	56 (15,9%)	33 (6,2%)	
Zwangerschapsduur, weken	39,3 (1,3)	39,2 (1,5)	39,1 (1,8)	0,33
Geboortegewicht, g	3.340 (396)	3.377 (519)	3.403 (499)	0,45
Moeder				
Leeftijd, jaren	28,1 (5,8)	28,8 (4,7)	30,2 (3,7)	<0,0001
BMI, kg/m ²	24,7 (5,3)	25,0 (5,1)	24,2 (4,5)	0,061
Rookgedrag				<0,0001
Nooit gerookt, n	48 (47,1%)	205 (58,1%)	389 (72,7%)	
Gestopt, n	19 (18,6%)	98 (27,8%)	121 (22,6%)	
Roker, n	35 (34,3%)	50 (14,1%)	25 (4,7%)	
Jobclassificatie ^a				<0,0001
Laag, n	76 (88,4%)	132 (44,7%)	22 (4,7%)	
Gemiddeld, n	7 (8,1%)	143 (48,5%)	81 (17,5%)	
Hoog, n	3 (3,5%)	20 (6,8%)	361 (77,8%)	
Consumptie fruit en groenten ^b				<0,0001
<1 portie/dag, n	26 (25,0%)	45 (13,2%)	46 (8,7%)	
1 portie/dag, n	27 (27,0%)	129 (37,8%)	152 (28,8%)	
2 porties/dag, n	30 (30,0%)	120 (35,2%)	207 (39,2%)	
≥3 porties/dag, n	17 (17,0%)	47 (13,8%)	123 (23,3%)	
Fysieke activiteit ^c				0,0024
Laag, n	35 (36,1%)	117 (35,6%)	133 (25,7%)	
Gemiddeld, n	12 (12,4%)	56 (17,0%)	125 (24,2%)	
Hoog, n	50 (51,5%)	156 (47,4%)	259 (50,1%)	
Fijnstofblootstelling, PM _{2,5} , µg/m ³	12,6 (3,9)	12,7 (4,9)	12,9 (4,7)	0,75
Vader				
Leeftijd, jaren	30,8 (7,4)	31,2 (5,4)	32,5 (4,7)	0,0003
Opleidingsniveau ^d				<0,0001
Laag, n	42 (51,9%)	38 (13,4%)	28 (6,3%)	
Gemiddeld, n	35 (43,2%)	187 (65,8%)	163 (36,8%)	
Hoog, n	4 (4,9%)	59 (20,8%)	252 (56,9%)	

a. Data beschikbaar voor n=845

b. Data beschikbaar voor n=969

c. Data beschikbaar voor n=943

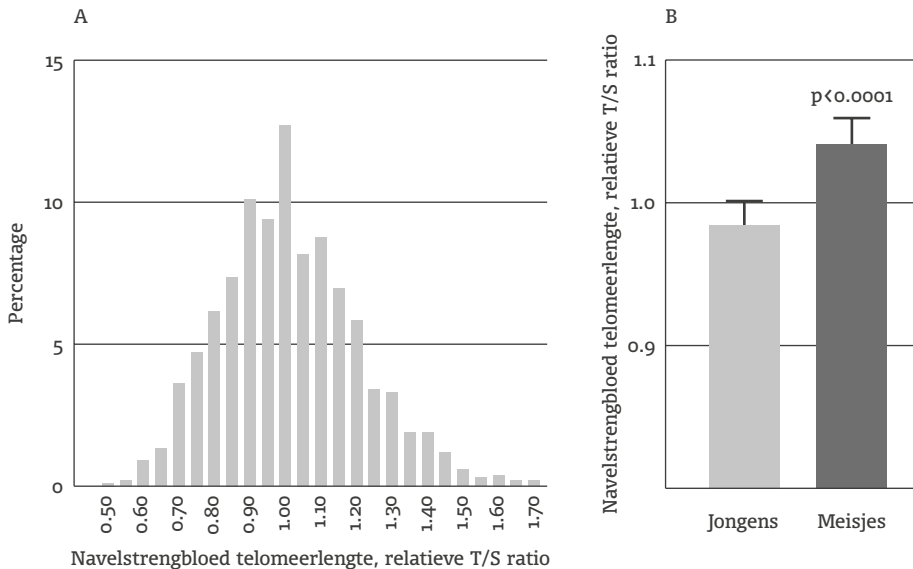
d. Data beschikbaar voor n=808

Noot: data gepresenteerd als gemiddelde (standaardafwijking) of als n (%).

In 990 navelstrengbloedstalen werd de telomeerlengte bepaald met behulp van een kwantitatieve Polymerase Chain Reaction (PCR). Met die techniek worden telomeren niet uitgedrukt in basenparen, maar in een verhouding tussen de hoeveelheid

TTAGGG-gedetecteerde sequenties ten opzichte van een gen dat eenmalig op het ge-
noom voorkomt (de relatieve T/S ratio). Bij de geboorte werd een grote variabiliteit
in de telomeerlengte geobserveerd (figuur 2A), gelijkaardig aan de variatie bij volwas-
senen (Factor-Litvak e.a., 2016). Daarnaast observeerden we dat de telomeerlengte bij
pasgeboren jongens 4,9% (95% betrouwbaarheidsinterval: -7,2% tot -2,6%; $p < 0,0001$)
korter was dan bij meisjes (figuur 2B). Dit is in lijn met de observaties bij volwas-
senen en geeft aan dat meisjes vanaf de geboorte mogelijk al voorbestemd zijn voor
een langere levensverwachting dan pasgeboren jongens. Een verklaring daarvoor zou
kunnen zijn dat verschillen in hormonen tijdens een zwangerschap van een jongen of
een meisje verschillen en dat dit kan resulteren in een verschil in telomeerlengte bij
de geboorte.

Figuur 2. Navelstrengbloed telomeerlengte in het ENVIRONAGE-geboortecohort (n=990).



A. Distributie van de telomeerlengte bij de geboorte.

B. Verschil in telomeerlengte bij jongens (n=505) en meisjes (n=485) bij de geboorte.

Om de initiële telomeerlengtevariëte te kunnen verklaren, werden in lineaire regressie-modellen de omgevings- en leefstijlfactoren van de moeder bestudeerd in relatie tot de telomeerlengte bij de geboorte. Alle hier gepresenteerde factoren (BMI, luchtverontreiniging en opleidingsniveau) werden bestudeerd onafhankelijk van onder andere volgende factoren: roken tijdens de zwangerschap, leeftijd van de moeder, leeftijd van de vader, duur van de zwangerschap, geboortegewicht, geslacht van het kind en etniciteit.

3.2.1 Verband tussen BMI en telomeerlengte

Een eerste belangrijke factor die kortere telomenen van pasgeborenen kon verklaren, was zwaarlijvigheid van moeders voor de zwangerschap (Martens e.a., 2016). We observeerden dat elke kg/m^2 stijging in BMI van de moeder resulteerde in 0,50% kortere telomenen in het navelstrengbloed (zie tabel 2). Kinderen van moeders met obesitas ($\text{BMI} \geq 30 \text{ kg}/\text{m}^2$; $n=129$; 13%) hadden 5,5% (95% betrouwbaarheidsinterval: -8,9% tot -2,1%) kortere telomenen vergeleken met kinderen van moeders met een normaal gewicht. Overgewicht is een wereldwijd probleem en de World Health Organization (WHO, 2019) schatte in 2016 dat 40% van de volwassen vrouwen aan overgewicht leed en ongeveer 15% aan obesitas. Daarnaast werd in de 2017-update van de Global Burden of Disease studie, gepubliceerd in *The Lancet*, overgewicht als derde belangrijkste risicofactor bevonden die de gezondheid van vrouwen beïnvloedt (GBD 2017 Risk Factor Collaborators, 2018). Overgewicht en obesitas zijn gelinkt met de levensverwachting van volwassenen en studies tonen aan dat mensen met obesitas en extreme obesitas een kortere levensverwachting van 6,5 tot 13,7 jaar hebben in vergelijking met individuen met een normaal gewicht (Fontaine, Redden, Wang e.a., 2003; Kitahara, Flint, Berrington de Gonzalez e.a., 2014).

Onze resultaten tonen aan dat al van bij de geboorte het verouderingsproces op het niveau van de telomenen wordt beïnvloed door overgewicht van de moeders. Daardoor kunnen we concluderen dat de negatieve gevolgen van overgewicht al een transgeneratieel effect hebben op de veroudering bij de geboorte. Verhoogde oxidatieve stress en systemische inflammatie ten gevolge van overgewicht (Furukawa, Fujita, Shimabukuro e.a., 2004) van moeders zou de ontwikkelende foetus in de baarmoeder kunnen beïnvloeden, waardoor die effecten van overgewicht overgedragen kunnen worden op telomenen (Malti, Merzouk, Merzouk e.a., 2014). De korte telomeerlengte bij de geboorte zou mogelijk kunnen leiden tot een verhoogd risico om ouderdomsgerelateerde ziektes te ontwikkelen later in het leven en zou ook de levensverwachting kunnen beïnvloeden.

Preventie maatregelen om overgewicht bij jonge ouders aan te pakken, zijn essentieel om niet alleen de eigen gezondheidseffecten te bestrijden, maar ook om de gezondheidsimpact voor de volgende generatie aan te pakken. Gezonde voeding en voldoende lichaamsbeweging zijn essentieel om overgewicht te voorkomen en dat zou de algemene levensverwachting op het moleculaire niveau van de pasgeborenen kunnen bevorderen.

Tabel 2. Associatie tussen prenatale factoren en telomeerlengte in navelstrengbloed.

Factor	Totale populatie		Jongens		Meisjes	
	% verschil (95%BI)	p-waarde	% verschil (95%BI)	p-waarde	% verschil (95%BI)	p-waarde
BMI ^a	-0,50 (-0,83 - -0,17)	0,0030				
Fijnstofblootstelling, PM _{2,5} ^b						
Trimester 1	-0,8 (-4,7 - 3,2)	0,70				
Trimester 2	-9,8 (-13,3 - -6,2)	<0,0001				
Trimester 3	2,6 (-1,4 - 6,8)	0,20				
Totale zwangerschap	-8,4 (-13,5 - -2,9)	0,0013				
Opleidingsniveau ^c						
Hoog	Ref	Ref	Ref	Ref	Ref	Ref
Gemiddeld	-2,2 (-4,7 - 0,49)	0,10	-3,4 (-7,0 - 0,36)	0,075	-0,5 (-4,2 - 3,3)	0,72
Laag	-3,7 (-7,8 - 0,56)	0,088	-5,8 (-11,0 - -0,30)	0,039	-1,3 (-7,6 - 5,8)	0,79

a. Effecten gepresenteerd als een % verschil in navelstrengbloed telomeerlengte met 95% betrouwbaarheidsinterval voor een stijging van 1 kg/m² maternale BMI in n=743 (Martens e.a., 2016).

b. Effecten gepresenteerd als een % verschil in navelstrengbloed telomeerlengte met 95% betrouwbaarheidsinterval voor een stijging van 5 µg/m³ maternale fijnstofblootstelling in n=641 (Martens, e.a. 2017).

c. Effecten gepresenteerd als een % verschil in navelstrengbloed telomeerlengte met 95% betrouwbaarheidsinterval voor het opleidingsniveau t.o.v. het referentie opleidingsniveau (hoge opleiding) in de totale populatie (n=990) en in jongens (n=505) en meisjes (n=485) apart.

Nota: Modellen gecorrigeerd voor leeftijd moeder, leeftijd vader, rookgedrag moeder, duur van de zwangerschap, geslacht van het kind, geboortegewicht, etniciteit en datum van bevalling.

3.2.2 Verband tussen luchtverontreiniging en telomeerlengte

Luchtverontreiniging is een complex mengsel van pollutanten (koolstofmonoxides, stikstofoxides, zwaveldioxides, polycyclische aromatische koolwaterstoffen, zware metalen, ozon, vluchtige organische stoffen, fijnstof, ...) met als belangrijkste uitstootbronnen industrie, verkeer, huishoudens en land- en tuinbouw. Een van de schadelijkste en meest prominent aanwezige pollutanten zijn fijnstofpartikels. Die partikels worden op basis van hun grootte ingedeeld in PM_{10} (partikels kleiner dan 10 μm), $PM_{2.5}$ (partikels kleiner dan 2,5 μm) en ultrafijne partikels (kleiner dan 100 nm). In het vernoemde Global Burden of Disease studierapport staat omgevingsblootstelling aan fijnstof op de tiende plaats als belangrijkste risicofactor die de gezondheid beïnvloedt (GBD 2017 Risk Factor Collaborators, 2018). In een recente studie werd luchtverontreiniging in Europa als belangrijkste factor naar voren geschoven en er werd geschat dat er jaarlijks 790.000 (95% betrouwbaarheidsinterval: 645.000 tot 934.000) vroegtijdige sterftes zijn ten gevolge van luchtverontreiniging (Lelieveld, Klingmuller, Pozzer e.a., 2019). In Vlaanderen werd in 2015 het aantal vroegtijdige sterftes veroorzaakt door $PM_{2.5}$ geschat op 4.100, door ozon op 100 en door stikstofdioxide tussen de 1.800 en 3.600 (Vlaamse Milieumaatschappij, 2018).

We toonden aan dat op het moleculaire niveau een verhoogde blootstelling aan fijnstof ($PM_{2.5}$) tijdens het tweede trimester en de gehele duur van de zwangerschap geassocieerd

was met kortere telomeren bij de geboorte (zie tabel 2). Met het gebruik van een gespecialiseerd statistisch model (*distributed lag linear model*) toonden we aan dat de meest kritische weken tijdens de zwangerschap week 12 tot 25 waren en dat een stijging van 5 $\mu g/m^3$ in $PM_{2.5}$ -concentraties gedurende de ge-

Een verhoogde blootstelling aan fijnstof ($PM_{2.5}$) tijdens de zwangerschap is geassocieerd met kortere telomeren bij de geboorte.

hele zwangerschap geassocieerd was met 8,4% (95% betrouwbaarheidsinterval: -13,5% tot -2,9%) kortere telomeren (Martens e.a., 2017). Fijnstofpartikels zouden rechtstreeks en onrechtstreeks reactieve zuurstofradicalen (oxidatieve stress) kunnen vormen die direct kunnen inwerken op telomeren. Daarnaast kunnen partikels lokale inflammatie veroorzaken waardoor telomeren verder kunnen verkorten (Martens & Nawrot, 2016). De range aan jaarlijkse $PM_{2.5}$ -concentraties in het ENVIRONAGE-geboortecohort (regio Limburg) ligt tussen de 7,8 tot 18,5 $\mu g/m^3$, dat onder de huidige Europese jaarlijkse limiet van 25 $\mu g/m^3$ ligt. In sterk verstedelijkte gebieden, waar de luchtverontreiniging groter is, verwachten we een groter effect op de telomeren, maar dat vereist verder onderzoek.

Onze resultaten tonen aan dat huidige limieten voor luchtverontreiniging onvoldoende zijn om effecten op het moleculaire niveau uit te sluiten. Dat impliceert dat herzieningen nodig zijn van de huidige Europese jaarlijkse blootstellingslimiet, zoals bijvoorbeeld de limiet die de WHO voorstelt van 10 $\mu g/m^3$, om zo de negatieve effecten van luchtverontreiniging verder aan te pakken.

3.2.3 Verband tussen socio-economische achtergrond en telomeerlengte

Socio-economische ongelijkheden variëren sterk tussen verschillende landen, maar onderzoek toont aan dat onafhankelijk van die variatie er binnen landen consistent een verband bestaat tussen een lage socio-economische status en een verhoogde kans op vroegtijdige sterfte en levensverwachting (Mackenbach, Stirbu, Roskam e.a., 2008). De sterkte van die effecten verschilt echter van land tot land. Zo is bijvoorbeeld in Hongarije, Polen en Tsjechië het effect van socio-economische ongelijkheid op vroegtijdig sterfte voor mannen dubbel zo groot als het effect in Zweden. Een lage socio-economische status gaat gepaard met chronische stressgerelateerde processen. Daardoor kan de individuele socio-economische status een reflectie zijn van blootstellingen aan negatieve, stressopwekkende omgevingen (lage socio-economische achtergrond) of aan positieve, gezonde en beschermende omgevingen (hoge socio-economische achtergrond). Biologische veroudering werd naar voren geschoven als een mogelijke verklaring voor de gezondheidscondities die gepaard gaan met een lage socio-economische achtergrond, zoals een hoger risico voor cardiovasculaire ziektes, type 2 diabetes en vroegtijdige sterfte (Adams & White, 2004). Meer precies werden telomeren voorgesteld om dat verband te verklaren. Telomeren kunnen een reflectie zijn van blootstellingen aan positieve en negatieve factoren tijdens het leven, zoals eerder beschreven. We observeerden dat het opleidingsniveau van de moeder geassocieerd was met de telomeren van hun kinderen, maar die effecten waren enkel aanwezig bij jongens en werden niet waargenomen bij meisjes. Jongens geboren van moeders met een lage opleiding hadden 5,8% (95% betrouwbaarheidsinterval: -11,0% tot -0,30%) kortere telomeren vergeleken met jongens geboren van hoogopgeleide moeders (zie tabel 2). Die effecten waren onafhankelijk van het rookgedrag, fruit- en groentenconsumptie, fysieke activiteit, luchtverontreiniging, BMI en andere factoren die gepaard gingen met een laag opleidingsniveau (zie tabel 1). Het ontbreken van een verklaring van een van die factoren kan aangeven dat de biologische stressgerelateerde effecten van een lage socio-economische achtergrond mogelijk een belangrijke rol spelen op het niveau van de telomeren (Seeman, Epel, Gruenewald e.a., 2010). Jongens blijken gevoeliger voor socio-economische stressgerelateerde condities dan meisjes, wat wijst op een mogelijke aanwezigheid van stresscompenserende mechanismes bij meisjes, waardoor de telomeren beter beschermd zijn dan bij jongens. Onze geslachtsspecifieke associatie tussen socio-economische status en telomeren kan een onderliggende verklaring bieden voor de observatie dat in 90% van de studies bij volwassenen een sterker verband bestaat tussen socio-economische status en vroegtijdige sterfte bij mannen, vergeleken met vrouwen (Mustard & Etches, 2003).

Ondanks de algemene welvaart in Vlaanderen blijken de socio-economische ongelijkheden een negatief effect te hebben op de moleculaire veroudering van pasgeborenen. Daarom zou een effectief beleid dat de bestrijding van specifieke componenten van socio-economische ongelijkheden aanpakt, kunnen resulteren in een verbetering van de algemene gezondheid en dat vanaf de geboorte (Mackenbach, 2003).

4. Algemeen besluit en toekomstperspectieven

Bij Vlaamse kinderen bestaat er een grote variatie in de telomeerlengte bij de geboorte en hebben meisjes langere telomeren in vergelijking met jongens. Daarnaast toonden we aan dat al van het prille begin in het leven kinderen gevoelig zijn voor de negatieve effecten van omgevings- en leefstijlfactoren van de ouders. Zo zien we persistente effecten van zwaarlijvigheid, luchtverontreiniging en socio-economische aspecten op het moleculaire niveau van pasgeborenen. Die blootstellingen verklaren deels de geobserveerde ongelijkheid in biologische leeftijd bij de geboorte, en dat op het niveau van de telomeren. Die biologische leeftijdsverschillen kunnen onderliggend zijn aan het vroegtijdig ontwikkelen van ouderdomsaandoeningen later in het leven en zouden de algemene levensverwachting kunnen beïnvloeden. De exacte gevolgen van een korte telomeerlengte bij de geboorte zijn echter nog niet volledig bestudeerd. In het ENVIRONAGE-geboortecohort worden de moeder-kindparen opnieuw uitgenodigd voor een vervolgonderzoek op de leeftijd van 4 jaar, waarin we de gezondheid van de kinderen evalueren op het niveau van hart- en vaten, luchtwegen en neurologische ontwikkelingen. We staan in de prille fase om de effecten van een korte telomeerlengte bij de geboorte te bestuderen in relatie tot die gezondheidssuitkomsten.

Een kanttekening die we moeten maken, is dat de ouderlijke telomeren ook onderhevig zijn aan omgevings- en leefstijlfactoren en dat de ouderlijke telomeerlengte mogelijk zou kunnen bijdragen tot de telomeerlengte van hun nakomelingen. Desalniettemin staan zwaarlijvigheid, hoge luchtverontreiniging en een lage socio-economische achtergrond in verband met de telomeren bij de geboorte. Dat verband loopt zowel rechtstreeks als via overerving van de telomeren van de ouders.

De kloof tussen arm en rijk wordt al weerspiegeld op het biologische niveau van onze nakomelingen.

Onze resultaten geven aan dat belangrijke determinanten die vaker voorkomen in bevolkingsgroepen met een grotere armoede een negatieve invloed hebben op de mogelijke aanleg voor een gezond

leven en dat dit al als het ware geprogrammeerd is vanaf de geboorte. De kloof tussen arm en rijk wordt al weerspiegeld op het biologische niveau van onze nakomelingen.

Finaal kan gesteld worden dat een beleid nodig is dat gericht is op een gezonde leefomgeving en een gezonde levensstijl (gezond gewicht, gezonde lucht). Een doelgerichte identificatie en aanpak van de factoren die leiden tot socio-economische ongelijkheid zal de moleculaire voorbeschiktheid om oud te worden positief beïnvloeden en dat kan al starten vanuit het leven in de baarmoeder. Het beleid moet gericht zijn op iedereen, maar meer nog op mensen in armoede omdat die laatste extra negatieve gevolgen ondervinden van de onderliggende factoren van armoede.

Noten

1. DNA-polymerase is een enzym dat het DNA kan verdubbelen door aan elke base een complementaire base in te brengen. DNA bestaat uit twee lange strengen die zich samen buigen tot een dubbele helix. De twee strengen zijn aan elkaar verbonden door twee tegenoverliggende nucleotiden (bouwstenen van DNA) die samen een basenpaar vormen.
2. Somatische cellen zijn gedifferentieerde cellen die een onderdeel vormen van de verschillende menselijke organen en weefsels.

Bibliografie

- Adams, J.M. & White, M. (2004). Biological ageing: A fundamental, biological link between socio-economic status and health? *European journal of public health*, 14(3), 331-334.
- Adler, N., Pantell, M. S., O'Donovan, A., Blackburn, E., Cawthon, R., Koster, A., Opreško, P., Newman, A. e.a. (2013). Educational attainment and late life telomere length in the health, aging and body composition study. *Brain, behavior, and immunity*, 27(1), 15-21.
- Astuti, Y., Wardhana, A., Watkins, J., Wulaningsih, W. & Network, P.R. (2017). Cigarette smoking and telomere length: A systematic review of 84 studies and meta-analysis. *Environmental research*, 158, 480-489.
- Aviv, A. & Shay, J.W. (2018). Reflections on telomere dynamics and ageing-related diseases in humans. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 373(1741): 20160436.
- Barker, D.J. (1990). The fetal and infant origins of adult disease. *Bmj*, 301(6761), 1111.
- Benetos, A., Kark, J.D., Susser, E., Kimura, M., Sinnreich, R., Chen, W., Steenstrup, T., Christensen, K. e.a. (2013). Tracking and fixed ranking of leukocyte telomere length across the adult life course. *Aging cell*, 12(4), 615-621.
- Benetos, A., Okuda, K., Lajemi, M., Kimura, M., Thomas, F., Skurnick, J., Labat, C., Bean, K. e.a. (2001). Telomere length as an indicator of biological aging: The gender effect and relation with pulse pressure and pulse wave velocity. *Hypertension*, 37(2 Pt 2), 381-385.
- Bijnsen, E.M., Zeegers, M.P., Derom, C., Martens, D.S., Gielen, M., Hageman, G.J., Plusquin, M., Thiery, E. e.a. (2017). Telomere tracking from birth to adulthood and residential traffic exposure. *BMC medicine*, 15(1), 205.
- Blackburn, E.H. (1991). Structure and function of telomeres. *Nature*, 350(6319), 569-573.
- Blackburn, E.H., Epel, E.S., & Lin, J. (2015). Human telomere biology: A contributory and interactive factor in aging, disease risks, and protection. *Science*, 350(6265), 1193-1198.
- Codd, V., Nelson, C.P., Albrecht, E., Mangino, M., Deelen, J., Buxton, J.L., Hottenga, J.J., Fischer, K., e.a. (2013). Identification of seven loci affecting mean telomere length and their association with disease. *Nature genetics*, 45(4), 422-427, 427e421-422.
- Crous-Bou, M., Fung, T.T., Prescott, J., Julin, B., Du, M., Sun, Q., Rexrode, K.M., Hu, F.B. e.a. (2014). Mediterranean diet and telomere length in Nurses' Health Study: Population based cohort study. *Bmj*, 349, g6674.
- Daniali, L., Benetos, A., Susser, E., Kark, J.D., Labat, C., Kimura, M., Desai, K., Granick, M. e.a. (2013). Telomeres shorten at equivalent rates in somatic tissues of adults. *Nature communications*, 4, 1597.
- Epel, E.S., Blackburn, E.H., Lin, J., Dhabhar, F.S., Adler, N.E., Morrow, J.D., Cawthon, R.M. (2004). Accelerated telomere shortening in response to life stress. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 101(49), 17312-17315.
- Factor-Litvak, P., Susser, E., Kezios, K., McKeague, I., Kark, J.D., Hoffman, M., Kimura, M., Wapner, R. e.a. (2016). Leukocyte telomere length in newborns: Implications for the role of telomeres in human disease. *Pediatrics*, 137(4).

- Farzaneh-Far, R., Lin, J., Epel, E.S., Harris, W.S., Blackburn, E.H., Whooley, M.A. (2010). Association of marine omega-3 fatty acid levels with telomeric aging in patients with coronary heart disease. *Jama*, 303(3), 250-257.
- Fontaine, K.R., Redden, D.T., Wang, C., Westfall, A.O., Allison D.B. (2003). Years of life lost due to obesity. *Jama*, 289(2), 187-193.
- Furukawa, S., Fujita, T., Shimabukuro, M., Iwaki, M., Yamada, Y., Nakajima, Y., Nakayama, O., Makishima, M., e.a. (2004). Increased oxidative stress in obesity and its impact on metabolic syndrome. *The Journal of clinical investigation*, 114(12), 1752-1761.
- Gardner, M., Bann, D., Wiley, L., Cooper, R., Hardy, R., Nitsch, D., Martin-Ruiz, C., Shiels, P. e.a. (2014). Gender and telomere length: Systematic review and meta-analysis. *Experimental gerontology*, 51, 15-27.
- GBD 2017 Risk Factor Collaborators (2018). Global, regional, and national comparative risk assessment of 84 behavioural, environmental and occupational, and metabolic risks or clusters of risks for 195 countries and territories, 1990-2017: A systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017. *Lancet*, 392(10159), 1923-1994.
- Haycock, P.C., Heydon, E.E., Kaptoge, S., Butterworth, A.S., Thompson, A. & Willeit, P. (2014). Leucocyte telomere length and risk of cardiovascular disease: Systematic review and meta-analysis. *Bmj*, 349, g4227.
- Heidinger, B.J., Blount, J.D., Boner, W., Griffiths, K., Metcalfe, N.B. & Monaghan, P. (2012). Telomere length in early life predicts lifespan. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 109(5), 1743-1748.
- Janssen, B.G., Madhloum, N., Gyselaers, W., Bijnsens, E., Clemente, D.B., Cox, B., Hogervorst, J., Luyten, L. e.a. (2017). Cohort Profile: The ENVIRONMENTAL influence ON early AGEing (ENVIRONMENTAGE): A birth cohort study. *International journal of epidemiology*, 46(5), 1386-1387.
- Jurk, D., Wilson, C., Passos, J.F., Oakley, F., Correia-Melo, C., Greaves, L., Saretzki, G., Fox, C., e.a. (2014). Chronic inflammation induces telomere dysfunction and accelerates ageing in mice. *Nature communications*, 2, 4172.
- Kitahara, C.M., Flint, A.J., Berrington de Gonzalez, A., Bernstein, L., Brotzman, M., MacInnis, R.J., Moore, S.C., Robien, K. e.a. (2014). Association between class III obesity (BMI of 40-59 kg/m²) and mortality: A pooled analysis of 20 prospective studies. *PLoS medicine*, 11(7), e1001673.
- Lielieveld, J., Klingsmuller, K., Pozzer, A., Pöschl, U., Fnais, M., Daiber, A., Münzel, T. (2019). Cardiovascular disease burden from ambient air pollution in Europe reassessed using novel hazard ratio functions. *European heart journal*, 40(20), 1590-1596.
- Lopez-Otin, C., Blasco, M.A., Partridge, L., Serrano, M. & Kroemer, G. (2013). The hallmarks of aging. *Cell*, 153(6), 1194-1217.
- Mackenbach, J.P. (2003). Tackling inequalities in health: The need for building a systematic evidence base. *Journal of epidemiology and community health*, 57(3), 162.
- Mackenbach, J.P., Stirbu, I., Roskam, A.J., Schaap, M.M., Menvielle, G., Leinsalu, M., Kunst, A.E., European Union Working Group on Socioeconomic Inequalities in Health (2008). Socioeconomic inequalities in health in 22 European countries. *The New England journal of medicine*, 358(23), 2468-2481.
- Malti, N., Merzouk, H., Merzouk, S.A., Loukidi, B., Karaouzene, N., Malti, A., Narce, M. (2014). Oxidative stress and maternal obesity: Feto-placental unit interaction. *Placenta*, 35(6), 411-416.
- Martens, D.S. & Nawrot, T.S. (2016). Air pollution stress and the aging phenotype: The telomere connection. *Current Environmental Health Reports*, 3(3), 258-269.
- Martens, D.S. & Nawrot, T.S. (2018). Ageing at the level of telomeres in association to residential landscape and air pollution at home and work: A review of the current evidence. *Toxicology letters*, 298, 42-52.
- Martens, D.S., Cox, B., Janssen, B.G., Clemente, D.B.P., Gasparrini, A., Vanpoucke, C., Lefebvre, W., Roels, H.A. e.a. (2017). Prenatal air pollution and newborns' predisposition to accelerated biological aging. *JAMA Pediatrics*, 171(12), 1160-1167

- Martens, D.S., Plusquin, M., Gyselaers, W., De Vivo, I. & Nawrot, T.S. (2016). Maternal pre-pregnancy body mass index and newborn telomere length. *BMC medicine*, 14(1), 148.
- Moslehi, J., DePinho, R.A. & Sahin, E. (2012). Telomeres and mitochondria in the aging heart. *Circulation research*, 110(9), 1226-1237.
- Muezzinler, A., Zaineddin, A.K., Brenner H. (2013). A systematic review of leukocyte telomere length and age in adults. *Ageing research reviews*, 12(2), 509-519.
- Muezzinler, A., Zaineddin, A.K., Brenner, H. (2014). Body mass index and leukocyte telomere length in adults: A systematic review and meta-analysis. *Obesity reviews: an official journal of the International Association for the Study of Obesity*, 15(3), 192-201.
- Mustard, C.A. & Etches, J. (2003). Gender differences in socioeconomic inequality in mortality. *Journal of epidemiology and community health*, 57(12), 974-980.
- O'Sullivan, R.J. & Karlseder, J. (2010). Telomeres: Protecting chromosomes against genome instability. *Nature reviews. Molecular cell biology*, 11(3), 171-181.
- Okuda, K., Bardeguet, A., Gardner, J.P., Rodriguez, P., Ganesh, V., Kimura, M., Skurnick, J., Awad, G. e.a. (2002). Telomere length in the newborn. *Pediatric research*, 52(3), 377-381.
- Robertson, T., Batty, G.D., Der, G., Fenton, C., Shiels, P.G., Benzeval, M. (2013). Is socioeconomic status associated with biological aging as measured by telomere length? *Epidemiologic reviews*, 35, 98-111.
- Seeman, T., Epel, E., Gruenewald, T., Karlamangla, A., McEwen B.S. (2010). Socio-economic differentials in peripheral biology: Cumulative allostatic load. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1186, 223-239.
- Steenstrup, T., Kark, J.D., Verhulst, S., Thinggaard, M., Hjelmborg, J.V.B., Dalgard, C., Kyvik, K.O., Christiansen, L. e.a. (2017). Telomeres and the natural lifespan limit in humans. *Aging*, 9(4), 1130-1142.
- Vlaamse Milieumaatschappij. (2018). Jaarrapport Lucht. Emissies 2000-2016 en luchtkwaliteit 2017.
- von Zglinicki, T. (2002). Oxidative stress shortens telomeres. *Trends in biochemical sciences*, 27(7), 339-344.
- Wang, Q., Zhan, Y., Pedersen, N.L., Fang, F., Hagg S. (2018). Telomere length and all-cause mortality: A meta-analysis. *Ageing research reviews*, 48, 11-20.
- World Health Organization (2019). Obesity and overweight. Geraadpleegd via <https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>

Blootstelling aan hormoonverstorende stoffen in consumptieproducten

Op zoek naar linken tussen duurzaamheid, gezondheid en sociale ongelijkheid

Bert Morrens, Ann Colles, Dries Coertjens en Liesbeth Bruckers

1. Inleiding

Zonder het goed en wel te beseffen, komen we in ons dagelijkse leven in contact met heel wat synthetische chemische stoffen. Als gevolg van technologische innovaties worden aan allerlei consumptieproducten, waaronder voedingsmiddelen, verzorgingsproducten, speelgoed, elektronica, en bouwmaterialen, talrijke chemicaliën toegevoegd die ervoor zorgen dat die producten duurzamer, (brand)veiliger en makkelijker bruikbaar zijn. Plastics worden soepel gemaakt, meubilair en elektronica krijgen een vlamvertragende beschermlaag, textiel wordt water- en vuilafstotend, aan cosmetica worden stoffen toegevoegd om kleur en geur langer te behouden, enzovoort. Ondanks de vele technologische en duurzame toepassingen die bijdragen aan onze veiligheid, ons comfort en onze gezondheid, is de keerzijde van de medaille een toename van chemische stoffen in ons leefmilieu en daardoor ook in het menselijk lichaam. Uit de 'Global Chemicals Outlook' van het VN-Milieuprogramma (UNEP), waarvan in 2019 een tweede editie verscheen, blijkt dat de productie van de chemische industrie wereldwijd verdubbelde sinds 2000. Tegen 2030 wordt opnieuw een verdubbeling verwacht. Dat maakt de chemische industrie vandaag de tweede grootste industrietak ter wereld, met tienduizenden verschillende chemische stoffen in omloop (UNEP, 2019). Hoewel de toename in productie en consumptie zich vooral manifesteert in opkomende economieën zoals China, zien we ook in Europa en in België een groeiende chemische sector.

Het merendeel van de chemicaliën die in omloop zijn, is echter nauwelijks onderzocht op hun gevolgen voor de gezondheid, aangezien wetenschappelijk onderzoek en regelgeving traag verlopen. Slechts over 1% van alle stoffen zou momenteel voldoende kennis beschikbaar zijn (Bourguignon, Parent, Kleinjans e.a., 2018). Bovendien verloopt het onderzoek en de regulering van chemische stoffen nog te veel stof per stof, terwijl we in de praktijk worden blootgesteld aan een cocktail van chemische stoffen.

Voor vele van deze stoffen is er groeiende bezorgdheid voor de menselijke gezondheid vanwege hun hormoonverstorende werking. Ons lichaam maakt zelf meerdere hormonen aan die de werking van de verschillende lichaamsfuncties sturen en onder controle houden. Hormoonverstorende stoffen zijn lichaamsvreemde stoffen die de werking van onze hormonen verstoren, bijvoorbeeld omdat ze hormonen nabootsen of blokkeren. Daardoor

Het merendeel van de chemicaliën die in omloop zijn, is amper onderzocht op hun gevolgen voor de gezondheid.

kunnen de lichaamsfuncties uit evenwicht gebracht worden. Dat kan verschillende veranderingen in het lichaam tot gevolg hebben, die soms kunnen uitgroeien tot gezondheidsklachten of ziektes. Zeker in bepaalde kwetsbare perioden, zoals tijdens de zwangerschap en de

ontwikkeling van jonge kinderen, kan hormoonverstoring problematisch zijn en bijdragen tot verschillende welvaartsziektes (Bourguignon e.a., 2018). Vergeleken met volwassenen krijgen kinderen een grotere dosis chemicaliën binnen per kilogram lichaamsgewicht en worden die stoffen in hun lichaam soms ook anders verwerkt. Dat is onder meer te wijten aan een hogere ademhalingsfrequentie, een grotere lichaamsoppervlakte ten opzichte van hun gewicht, een dunnere huid en een andere stofwisseling bij kinderen dan bij volwassenen. Het hand-mondcontact is ook typisch voor kinderen, wat de blootstelling vergemakkelijkt. Bovendien zijn verschillende biologische systemen in het lichaam van kinderen nog volop in ontwikkeling, wat hen gevoeliger maakt voor de schadelijke effecten van deze stoffen. Philippe Grandjean, een autoriteit op dit gebied, waarschuwt zelfs voor een *chemical braindrain*, gezien de invloed van die hormoonverstoorders op onder andere de hersenontwikkeling en het mogelijke verlies aan IQ (Grandjean, 2013). Door de toenemende bewijslast voor dit probleem werd in 2018 in de Belgische Senaat een uitgebreid informatieverlag opgesteld over hormoonverstoring, na een hele reeks hoorzittingen. Daarin worden verschillende beleidsvoorstellen geformuleerd, met veel aandacht voor samenwerking over de beleidsgrenzen heen (Belgische Senaat, 2018).

Een specifieke stofgroep die in verband met hormoonverstoring veel aandacht krijgt, zijn de ftalaten. Ftalaten zijn chemische stoffen die gebruikt worden om plastic en kunststoffen soepel en flexibel te maken. Ze zitten in tal van gebruiksvoorwerpen zoals (plastic) keukengerei, verpakkingen van voedsel, speelgoed, plakband, vinyl- en kunststof vloerbedekkingen, maar ook in bepaalde verzorgingsproducten, schoonmaakmiddelen en verf (om onder andere geur en kleur te fixeren). In België alleen wordt per jaar 1.000 tot 10.000 ton aan ftalaten geproduceerd. Ftalaten zijn echter niet chemisch gebonden aan plastic. Daardoor kunnen ze uitlogen, migreren of verdampen in de binnenlucht en de atmosfeer, in voedsel of in andere materialen en zijn ze alomtegenwoordig in onze omgeving (Lambrechts, De Soomer, Den Hond e.a., 2018). Blootstelling aan ftalaten wordt onder andere geassocieerd met het voorkomen van diabetes, obesitas, astma, vruchtbaarheidsproblemen, een tragere ontwikkeling van het ongeboren kind en neurologische stoornissen zoals ADHD (Benjamin, Masai, Kamimura e.a., 2017).

De vraag die centraal staat in dit hoofdstuk is of er – ten gevolge van de bezorgdheid voor leefmilieu en volksgezondheid – ook een bijkomende bezorgdheid moet zijn voor

sociale ongelijkheid bij deze problematiek. Zijn mensen lager op de sociale ladder meer blootgesteld of meer vatbaar voor de (hormoonverstorende) effecten van deze schadelijke stoffen dan mensen hoger op de sociale ladder? Die vraagstelling kadert in het discours van milieu(on)rechtvaardigheid (*environmental justice*), dat stelt dat milieurisico's ongelijk verdeeld zijn en onevenredig vaak terechtkomen bij minder gegoede en gekleurde bevolkingsgroepen. Hoewel van oorsprong Amerikaans, met wortels in de Afro-Amerikaanse burgerbewegingen van de jaren 1980, krijgt dit discours de laatste jaren ook meer en meer aandacht in Europees beleid en onderzoek (WHO, 2012), zij het met meer nadruk op sociaaleconomische dan op etnische ongelijkheden. Zo publiceerde het Europees Milieuagentschap in 2018 een omvangrijk rapport waaruit blijkt dat ook in Europa sociaal zwakkere bevolkingsgroepen, voornamelijk laagopgeleiden, werklozen en mensen met een laag inkomen, vaker wonen en werken in wijken met een lagere milieukwaliteit, waardoor ze meer blootgesteld zijn aan luchtvervuiling, geluidsoverlast en hittestress. Daarnaast zijn die groepen ook kwetsbaarder voor milieurisico's omdat ze vaak al een slechtere gezondheid hebben, meer stress ervaren en minder in staat zijn de negatieve effecten ervan te vermijden (Kaźmierczak, 2018).

In dit hoofdstuk zullen we nagaan of de hypothese van milieuongelijkheid ook geldt voor de blootstelling aan hormoonverstorende stoffen van een Vlaamse populatie. We gebruiken daarvoor humane biomonitoring data die het Steunpunt Milieu en Gezondheid¹ in 2013-2014 verzamelde bij 200 jongeren in opdracht van de Vlaamse overheid, Departementen Leefmilieu (nu Departement Omgeving), Volksgezondheid en Wetenschapsbeleid. Humane biomonitoring (HBM) staat voor het meten van chemische stoffen en hun mogelijke effecten in de mens. De blootstellingsdata weerspiegelen de inwendige dosis aan heel wat milieuvervuilende stoffen in bloed- en urinestalen bij een representatieve Vlaamse steekproef van 14- en 15-jarige jongeren. Voor dit hoofdstuk focussen we op de data van de ftalaten, waarvan de afbraakproducten gemeten werden in de urine van de deelnemers.

2. Data en methode

Deelnemers aan het humane-biomonitoringsonderzoek waren afkomstig uit het derde jaar secundair onderwijs. Per provincie werden willekeurig twee scholengemeenschappen geselecteerd, één in stedelijk gebied (>600 inwoners/km²) en één in niet-stedelijk gebied (≤600 inwoners/km²). In totaal werden 851 jongeren uitgenodigd voor het onderzoek. Daarvan wilden 273 leerlingen deelnemen, wat een positieve respons van 32% opleverde. Uiteindelijk werden 208 deelnemers geselecteerd op basis van drie inclusiecriteria: minstens 10 jaar in Vlaanderen wonen, een Nederlandstalige vragenlijst kunnen invullen en het toestemmingsformulier terugsturen (ondertekend door zowel de ouders als de jongere). Per provincie werd het aantal deelnemers bepaald evenredig met het aantal 14- en 15-jarige inwoners in elke provincie. De onderzoeken werden gespreid over twee schooljaren en vonden plaats op school. Tijdens het onderzoek werd

een bloedstaal en een urinestaal geïncubated en werd een vragenlijst ingeleverd die vooraf door de ouders en de jongere werd ingevuld. Deelnemers kregen na afloop een beloning van 20 euro. De studie werd goedgekeurd door de ethische commissie van de Universiteit Antwerpen.

In dit hoofdstuk wordt de sociaaleconomische positie (SEP) van elke deelnemer bepaald aan de hand van drie indicatoren: (1) de onderwijsvorm van de jongere in drie categorieën: algemeen secundair onderwijs (aso), technisch of kunst secundair onderwijs (tso/kso) of beroepssecundair onderwijs (bso), (2) het hoogst behaalde opleidingsniveau van de moeder in drie categorieën: lager secundair, hoger secundair of hoger onderwijs en (3) het equivalent gezinsinkomen: het gestandaardiseerd netto maandinkomen, gecorrigeerd voor grootte van het gezin, ingedeeld in kwartielen: <1.250 euro, 1.250-1.600 euro, 1.600-2.000 euro, >2.000 euro.

We beschrijven de verbanden tussen de SEP van jongeren en de inwendige dosis aan drie ftalaten: (1) de som van afbraakproducten van DEHP (di-ethylhexyl ftalaat), (2) monoisobutyl ftalaat of MiBP (een afbraakproduct van di-isobutyl ftalaat of DiBP) en (3) monoethyl ftalaat of MEP (een afbraakproduct van di-ethyl ftalaat of DEP). Deze ftalaatmerkers werden gemeten in de urine van jongeren en geven de blootstelling van de voorbije uren en dagen weer (volledige uitscheiding 24 uur na de blootstelling). In de verdere bespreking verwijzen we naar deze ftalaatmerkers als DEHP, MiBP en MEP. In het volledige onderzoek werden meer ftalaatmerkers gemeten, maar we focussen hier op drie metingen omdat ze de diversiteit aan toepassingsgebieden voldoende weergeven. DEHP wordt vooral gebruikt in pvc-producten zoals vinylvloeren, bedrading en kabels, sportuitrusting, textiel, schoeisel, synthetisch leder en medisch materiaal. DiBP en DEP worden, naast toepassingen in pvc, ook gebruikt in geleermiddelen, verf en kleefstoffen. DEP heeft ook toepassingen in cosmeticaproducten en in geneesmiddelen. DEHP en DiBP mogen niet op de Europese markt worden gebracht als de gehalten in de toepassingen groter zijn dan of gelijk zijn aan 0,1% voor speelgoed en babyartikelen en 0,3% voor andere producten. DEHP is in de Europese Unie (EU) ook verboden in cosmetica. Geïmporteerde producten van buiten de EU, bijvoorbeeld uit Azië of Amerika, vallen echter niet onder die regels.

Met de statistische techniek van meervoudige lineaire regressie gaan we na of er sociale verschillen merkbaar zijn in de blootstelling aan ftalaten bij jongeren. In een eerste stap bekijken we de rechtstreekse verbanden tussen indicatoren van de SEP en de concentratie ftalaatmerkers, na correctie voor geslacht, leeftijd en de verdunningsgraad van de urine. Door die correcties toe te passen, kunnen we uitsluiten dat verschillen in blootstelling te wijten zijn aan biologische processen in het lichaam die verschillen volgens leeftijd en geslacht van de deelnemer, of aan de verdunningsgraad van het urinestaal. In meer verdunde urine (door drinken of door een korte tijd tussen twee plasbeurten) zijn de concentraties aan deze stoffen namelijk gemiddeld lager dan in sterk geconcentreerde urine. Wanneer in deze modellen de associatie tussen een SEP-indicator en een ftalaatmerker statistisch significant is (p -waarde < 0,05), dan beschouwen we dat als een sociaal verschil in blootstelling. Wanneer dat sociaal verschil trapsgewijs toeneemt of afneemt bij de verschillende SEP-categorieën spreken we van een sociale gradiënt.

In een tweede stap proberen we de gevonden sociale verschillen en gradiënten te verklaren. Dat doen we door aan het eerste regressiemodel verschillende variabelen toe te voegen die zowel een relatie vertonen met de ftalaatmerkers als met de SEP. We noemen die variabelen risicofactoren omdat ze kunnen bijdragen aan een hogere blootstelling aan ftalaten. Als de oorspronkelijke associatie tussen SEP en de ftalaatmerker daardoor zijn statistische significantie verliest (p -waarde $> 0,05$), dan is er aanwijzing dat het sociale verschil (deels) bepaald wordt door die risicofactoren. Er kunnen dan nog wel andere factoren een rol spelen die we niet getest hebben. De verbanden die we vinden, wijzen ook niet noodzakelijk op een causale of oorzakelijke relatie.

3. Resultaten

3.1 Sociale gradiënten in blootstelling aan ftalaten

Tabel 1 toont de procentuele verschillen in gehalten aan drie ftalaatmerkers (DEHP, MiBP en MEP) voor drie indicatoren van SEP (onderwijsvorm jongere, opleidingsniveau moeder en equivalent gezinsinkomen). De hoogste categorie van elke SEP-indicator geldt telkens als referentiegroep waarmee de andere groepen vergeleken worden. Percentages voor de andere categorieën kunnen bijgevolg hoger of lager zijn dan die van de referentiegroep.

Tabel 1. Procentuele verschillen in blootstelling aan ftalaten volgens indicatoren van sociaaleconomische positie (SEP).

Indicatoren van SEP	n (%) Totaal: 208 jongeren	Ftalaten in urine van jongeren*		
		DEHP	MiBP	MEP
Onderwijsvorm jongere				
bso	35 (16,8)	+49,6%	+25,8%	+78,8%
tso/kso	78 (37,5)	+6,5%	+13,1%	+65,0%
aso	95 (45,7)	ref.	ref.	ref.
Opleiding moeder				
Lager secundair	31 (16,2)	+31,1%	+66,7%	+58,4%
Hoger secundair	77 (40,3)	+14,6%	+25,7%	+111,2%
Hoger onderwijs	83 (43,5)	ref.	ref.	ref.
Equivalent gezinsinkomen				
<1.250 euro	54 (27,4)	+37,1%	+57,4%	+121,4%
1.250 - 1.600 euro	41 (20,8)	+49,1%	+31,7%	+113,9%
1.600 - 2.000 euro	53 (26,9)	+14,5%	+13,1%	+67,8%
>2.000 euro	49 (24,9)	ref.	ref.	ref.

* Procentuele verschillen in blootstelling t.o.v. referentiegroep, na correctie voor geslacht, leeftijd en verdunningsgraad van de urine. Percentages in vet zijn statistisch significant ($p < 0,05$). ref. = de referentiecategorie.

We stellen vast dat de gehalten aan DEHP, MiBP en MEP stijgen naarmate de sociaaleconomische positie van jongeren daalt. Hoe lager het gezinsinkomen, het opleidingsniveau van de moeder of de onderwijsvorm van de jongere, hoe hoger de gehalten aan ftalaten. Zeven van de negen associaties zijn statistisch significant (in vet aangeduid in tabel 1). We vinden bovendien voor (bijna) alle associaties een duidelijke sociale gradiënt die een hoger gehalte toont bij elke op-

Hoe lager het gezinsinkomen, het opleidingsniveau van de moeder of de onderwijsvorm van de jongere, hoe hoger de gehalten aan ftalaten.

eenvolgende categorie die verder van de referentiegroep staat. Dat sluit aan bij de literatuur over gezondheidsongelijkheden en bevestigt dat er geen drempelwaarde is tussen een hoge en lage SEP, maar dat gezondheidsrisico's daarentegen toenemen bij elke trede lager op de sociale ladder (Marmot, 2004). De sociale gradiënten zijn het grootst voor de MEP-gehalten, die 121% hoger liggen bij jongeren uit de laagste inkomensgroep (<1.250 euro per maand) dan bij jongeren uit de hoogste inkomensgroep (>2.000 euro per maand). Bij de twee tussenliggende inkomensgroepen is het gehalte nog respectievelijk 114% en 68% hoger dan bij de referentiegroep (zie tabel 1). Ook wanneer we kijken naar de onderwijsvorm van de jongere of het opleidingsniveau van de moeder zien we dezelfde significante verschillen voor MEP-gehalten. Voor de twee andere ftalaten zijn de trends gelijklopend, maar liggen de percentages lager en zijn ze niet altijd statistisch significant.

Deze resultaten zijn in overeenstemming met verscheidene buitenlandse studies. Een hogere blootstelling aan een aantal ftalaten werd bijvoorbeeld ook gemeten bij deelnemers met een lagere opleiding en een lager inkomen in Nederland (Ye, Pierik, Hauser e.a., 2008) en de Verenigde Staten (Kobrosly, Parlett, Stahlhut e.a., 2012), terwijl in andere studies verschillen minder uitgesproken waren (Den Hond, Govarts, Willems e.a., 2015). Sommige studies vermelden dat de richting van de sociale gradiënten mogelijk ook kan verschillen afhankelijk van de bestudeerde ftalaat en de beschouwde tijdsperiode. Amerikaans onderzoek vond naast sociale ook etnische verschillen in blootstelling terug, waarbij vooral Afro-Amerikanen en latino's hogere waarden hebben (James-Todd, Chiu, Zota e.a., 2016).

3.2 Hoe kunnen sociale gradiënten verklaard worden?

We identificeren in onze data vijf risicofactoren die zowel een relatie vertonen met hogere concentraties aan ftalaatmerkers als met de indicatoren van SEP. Die factoren kunnen dus een mogelijke verklaring bieden voor de gevonden sociale gradiënten. In meervoudige regressiemodellen kon de combinatie van die risicofactoren zes van de zeven sociale verschillen uit tabel 1 wegwerken. De geselecteerde risicofactoren zijn in te delen in twee types: enerzijds factoren die te maken hebben met consumptiepatronen en anderzijds met binnenhuiskwaliteit. Tabel 2 toont in welke mate de factoren zorgen voor een hogere blootstelling aan ftalaten. Figuur 1 toont hoe de factoren samenhangen met de sociaaleconomische positie van jongeren.

Tabel 2. Procentuele verschillen in gehalten aan ftalaatmerkers volgens risicofactoren.

Risicofactoren voor blootstelling	n (%)	Ftalaten in urine van jongeren*		
		DEHP	MiBP	MEP
Consumptiepatronen				
Verzorgingsproducten**				
Hoog gebruik	70 (33,8)	+26,3%	+24,2%	+264,0%
Matig gebruik	77 (37,2)	-13,8%	-9,6%	+81,0%
Laag gebruik	60 (29,0)	ref.	ref.	ref.
Alcohol				
Wekelijks	107 (51,9)	+56,3%	+30,1%	+70,7%
Maandelijks	55 (26,7)	+21,0%	+20,0%	-4,4%
Nooit	44 (21,4)	ref.	ref.	ref.
Kauwgum**				
Ja	97 (47,1)	+38,0%	+33,3%	+66,1%
Nee	109 (52,9)	ref.	ref.	ref.
Binnenhuisfactoren				
Passief roken thuis				
Dagelijks	146 (71,6)	+11,0%	+22,5%	+107,2%
Soms	30 (14,7)	+2,3%	+8,3%	+31,4%
Nooit	28 (13,7)	ref.	ref.	ref.
Pvc-vloer of -behang				
Ja	52 (26,1)	+14,5%	+31,2%	+7,7%
Nee	147 (73,9)	ref.	ref.	ref.

* Procentuele verschillen in blootstelling t.o.v. referentiegroep, zonder bijkomende correcties. Percentages in vet zijn statistisch significant (p<0,05). ref. = de referentiecategorie.

** Gebruik van de laatste drie dagen voor het onderzoek.

3.2.1 Consumptiepatronen

Het gebruik van verzorgingsproducten en cosmetica vertoont de grootste verschillen in de gehalten aan ftalaten, vooral bij MEP. Dat is niet verwonderlijk, aangezien DEP (waarvan MEP het afbraakproduct is) – in tegenstelling tot sommige andere ftalaten – in de wetgeving niet gereguleerd is en dus tot op heden toegelaten blijft in heel wat producten, waaronder cosmetica. We bevroegen jongeren naar het recente gebruik (de drie dagen voor het onderzoek) van tien soorten producten zoals make-up, haarverzorging, crèmes en parfums of deodoranten. Het gebruik werd ingedeeld in drie groepen: laag gebruik (nul tot twee producten), matig gebruik (drie tot vijf producten) en hoog gebruik (zes tot tien producten). Bij de groep jongeren met een hoog gebruik ligt het MEP gehalte 264% hoger dan bij de groep met een laag gebruik. Voor de andere twee ftalaten is er een verschil van ruim 20% (zie tabel 2).

Deelnemers uit het bso en het tso/kso hebben opvallend vaker een hoog gebruik van verzorgingsproducten en cosmetica in vergelijking met jongeren uit het aso (respectievelijk 37% en 43% t.o.v. 15%, zie figuur 1). Voor de andere SEP-indicatoren is de gradiënt minder uitgesproken. In Europese consumptiestudies werd een soortgelijke trend vastgesteld waarbij respondenten met een lagere SEP een hoger gebruik hadden van voornamelijk haarproducten, deodorant en make-up (Biesterbos, Dudzina, Delmaar

e.a., 2013). Een mogelijke verklaring voor die sociale verschillen in productgebruik is de invloed van reclame en media (Yoo & Kim, 2010). Mensen in armoede zijn vaak meer blootgesteld aan reclame, maar hebben tegelijk een lagere 'reclamewijsheid', waardoor ze commerciële boodschappen vaak moeilijk kunnen onderscheiden en dus vatbaarder zijn voor de invloed van reclame. Mogelijk heeft onze bevinding ook te maken met verschillen in culturele verwachtingspatronen en zelfwaardergevoel tussen leerlingen uit het bso en het aso (Vettenburg, Deklerck & Siongers, 2009).

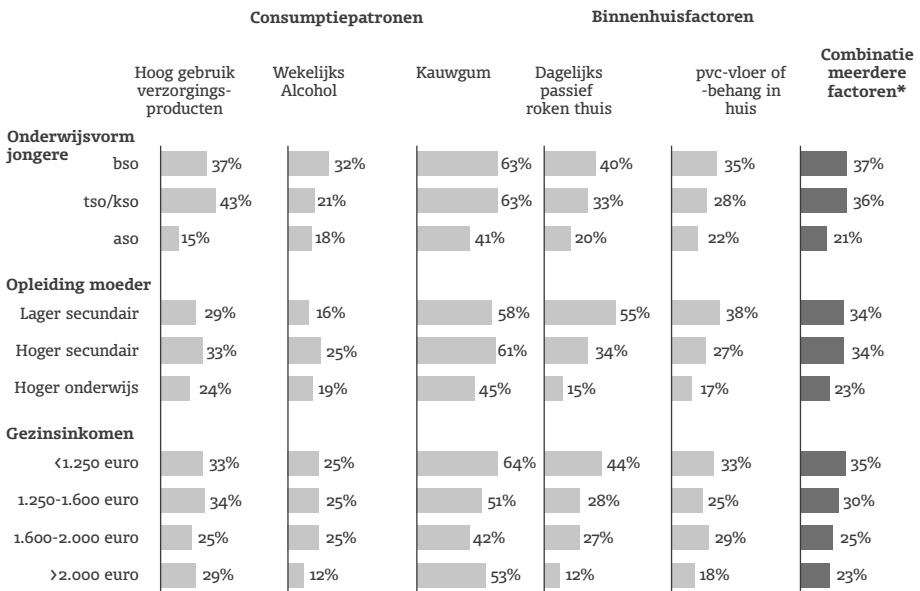
Uit buitenlands humane-biomonitoringsonderzoek blijkt ook dat niet enkel mensen in armoede, maar ook etnische minderheden hogere concentraties hormoonverstorende chemicaliën in hun lichaam hebben (Bloom, Wenzel, Brock e.a., 2019). Onder druk van de dominante, blanke cultuur gebruiken Afro-Amerikaanse en Aziatische vrouwen vaak erg agressieve producten die de uiterlijke kenmerken van hun etnische herkomst moeten maskeren, bijvoorbeeld door de huid te bleken of het haar te stijlen (Zota & Shamasunder, 2017). Op die manier krijgt deze thematiek naast een sociaaleconomische ook een duidelijke etnisch-culturele dimensie.

Ook alcoholconsumptie vertoont een relatie met de gehalten aan deze ftalaten. In vergelijking met de groep jongeren die nooit alcohol drinken, ligt het gehalte DEHP bij de groep die wekelijks alcohol drinkt 56% hoger (zie tabel 2). Hoewel dat verband ook in andere studies werd teruggevonden, heerst er voorlopig wetenschappelijke onduidelijkheid over de concrete interpretatie. Aangezien alcoholconsumptie onderdeel vormt van een ongezonde levensstijl zou het in ons onderzoek slechts een proxy kunnen zijn voor andere risicofactoren die bijdragen tot blootstelling aan ftalaten. Zo vond een Australische studie een hoger gehalte aan ftalaten bij volwassen mannen die er een combinatie van een ongezond voedingspatroon (veel gesuikerde dranken, weinig fruit en groenten) en een risicovolle levensstijl (roken en gebrek aan fysieke activiteit) op nahielden (Bai, Wittert, Taylor e.a., 2015). Maar er zijn ook aanwijzingen dat alcohol zelf een specifieke bron van ftalaten kan zijn, bijvoorbeeld omdat ze aanwezig zijn in de epoxy coatings van wijnvaten (Chatonnet, Boutou & Plana, 2014). Deelnemers die kauwgom aten in de drie dagen voor het onderzoek hebben ook significant hogere gehalten aan DEHP en MEP, respectievelijk 38% en 66%. Dat werd al in Europees onderzoek vastgesteld (Den Hond e.a., 2015). Er zijn aanwijzingen in patentdocumenten dat ftalaten gebruikt worden tijdens het productieproces van kauwgom. Daarnaast kan kauwgomgebruik in onze data ook verwijzen naar opname van ftalaten via andere voedingsproducten die we niet bevraagd hebben in onze vragenlijst, zoals frisdrank en fast food. Ftalaten worden namelijk ook gebruikt in voedingsverpakkingen en in printinkt en kunnen zo in de voedingsmiddelen terecht komen.

Alcohol en kauwgom worden in het algemeen vaker geconsumeerd door deelnemers met een lagere SEP (zie figuur 1). De verschillen zijn het grootst bij de onderwijsvorm van de jongeren. Dat ligt in lijn met de studies 'Jongeren en Gezondheid',² waaruit blijkt dat het dagelijks drinken van frisdrank en alcoholconsumptie hoger liggen bij jongeren uit het beroeps- en technisch onderwijs in vergelijking met het algemeen onderwijs (De Clercq, 2014).

In buitenlandse studies vinden we aanwijzingen voor twee bijkomende consumptiefactoren die kunnen bijdragen aan sociale gradiënten in ftalaatblootstelling, respectievelijk voor een iets jongere en een iets oudere leeftijdsgroep dan onze studie bij 14- en 15-jarige jongeren. Het gaat enerzijds over goedkoop plastic speelgoed dat vaak ont-snapt aan Europese wetgeving en controles wanneer het bijvoorbeeld vanuit China op de markt komt (PROSAFE, 2018). Kinderen uit lage inkomensgezinnen kunnen daar vaker mee in contact komen. Anderzijds gaat het om ftalaten die worden toegevoegd aan de plastic omhulsels van medicijnen en voorkomen in heel wat medische apparatuur. Aangezien sociaal kwetsbare groepen en mensen in armoede een hogere medische consumptie kennen, zowel in het gebruik van geneesmiddelen als in ziekenhuisopnames (Driessens & Gisle, 2015), kan ook dat bijdragen tot hogere concentraties ftalaten bij die groepen.

Figuur 1. Risicofactoren voor blootstelling aan ftalaten volgens indicatoren van sociaaleconomische positie (SEP), in percentages.



* Percentage deelnemers met minstens twee van deze risicofactoren.

3.2.2 Binnenhuisfactoren

Deelnemers die wonen in een huis waar gerookt wordt, hebben hogere ftalaatgehalten in hun urine (zie tabel 2). In de groep jongeren die thuis dagelijks wordt blootgesteld aan tabaksrook is het MEP-gehalte gemiddeld 107% hoger dan de referentiegroep waar nooit gerookt wordt. De groep jongeren die soms passief meeroken, heeft 31% hogere MEP-gehalten dan de referentiegroep, wat ook hier wijst op een gradiënt. Een gelijk-aardige gradiënt wordt waargenomen voor MiBP, maar met kleinere verschillen ten

opzichte van de referentiegroep. Ook het gebruik van bepaalde materialen in de woning kan een invloed hebben op blootstelling aan ftalaten. De groep jongeren waarbij pvc (polyvinyl chloride of 'vinyl')-vloer of -behang aanwezig is in de woning heeft 31% hogere MiBP-gehalten in de urine dan de groep waarbij die materialen niet aanwezig zijn. Beide resultaten wijzen op het belang van de woningkwaliteit en in het bijzonder van de binnenluchtkwaliteit voor blootstelling aan ftalaten. Het dagelijks verluchten en ventileren van de woning verbetert de binnenluchtkwaliteit en kan blootstelling aan sommige chemische stoffen verminderen. Dat werd ook in ander Vlaams humane-bio-monitoringsonderzoek bevestigd. Zo bleken de gehalten aan sommige ftalaten in de urine van 300 zwangere vrouwen uit de Kempense gemeenten Dessel, Mol en Retie hoger te liggen als hun woning onvoldoende verlucht werd en niet over een mechanisch ventilatiesysteem beschikte (Lambrechts e.a., 2018).

Deze risicofactoren zullen vaker spelen bij mensen in een sociaal kwetsbare positie. In onze data volgt het passief roken in huis een opvallende sociale gradiënt (zie figuur 1). In de woning van jongeren met een laagopgeleide moeder en met een beperkt gezinsinkomen wordt 3,6 keer vaker gerookt dan in de woning van jongeren met een hoogopgeleide moeder en een hoog inkomen (55% versus 15% voor opleiding moeder en 44% versus 12% voor gezinsinkomen). Ook de aanwezigheid van een pvc-vloer of -behang in huis volgt een soortgelijke gradiënt. Mensen met een beperkt inkomen zijn vaker genoodzaakt goedkopere materialen te gebruiken, zoals plastic vloerbekleding, of kunnen in het geval van huurwoningen de aanwezige bekleding niet altijd zelf kiezen. Ook het plaatsen van een mechanisch ventilatiesysteem vraagt een financiële investering die mensen in armoede vaak niet kunnen dragen. Het manueel dagelijks verluchten van de woning vergt anderzijds een aandachtspunt waarvan mensen in een kwetsbare positie of met een beperkte scholing misschien moeilijker te overtuigen zijn omdat het samengaat met (een gevoel van) energieverlies. Zo toont de Belgische gezondheidsenquête (Charafeddine & Demarest, 2015) dat hoe lager het opleidingsniveau van de bevrageden, hoe vaker wordt aangegeven dat de woning niet elke dag wordt verlucht.

3.2.3 Combinatie van risicofactoren

Onze data tonen ook dat er een sociale gradiënt aanwezig is in het aantal risicofactoren dat voorkomt (zie figuur 1). Het percentage deelnemers waarbij een of meerdere van

de vijf risicofactoren samen voorkomt, stijgt bij een lagere sociaaleconomische positie (SEP). In de laagste SEP-categorieën heeft meer dan een op de drie jongeren een combinatie van verschillende risicofactoren, terwijl dat in de hoogste SEP-categorieën slechts een

Er zijn aanwijzingen voor een accumulatie van ongunstige factoren voor sociaal kwetsbare groepen.

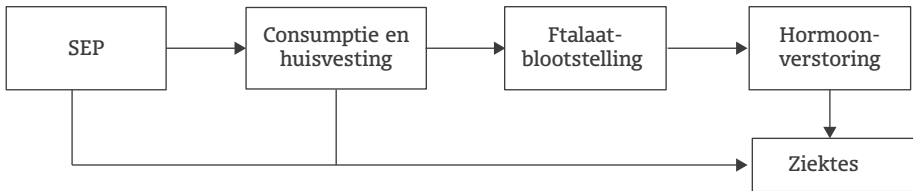
op de vijf jongeren is. Dat zijn aanwijzingen voor een accumulatie van ongunstige factoren voor sociaal kwetsbare groepen, wat aansluit bij de literatuur over blootstelling aan multiple omgevingsrisico's voor lagere sociale klassen (Evans & Kantrowitz, 2002).

3.3 Doorwerking naar gezondheidseffecten en ziektes?

In hoeverre die sociale verschillen in blootstelling aan ftalaten ook zorgen voor verschillen in hormoonverstoring en in latere gezondheidseffecten is momenteel nog moeilijk te kwantificeren. Wanneer we gegevens uit de sociale epidemiologie en toxicologie naast elkaar leggen, lijkt het echter aannemelijk dat de ongelijke blootstelling aan ftalaten kan bijdragen tot bepaalde gezondheidsongelijkheden. Ftalaten kunnen namelijk al in een lage dosis de normale werking van onze hormonen ontregelen en daardoor een invloed uitoefenen op het ontstaan van heel wat chronische ziektes en stoornissen die hormonaal gestuurd worden, zoals obesitas en diabetes, vruchtbaarheidsproblemen, kankers, maar ook astma en luchtwegontstekingen. We weten dat die gezondheidsklachten sterk sociaal gestratificeerd zijn en vaker voorkomen bij mensen onderaan de sociale ladder, ook in België (Demarest, Drieskens, Gisle e.a., 2010). We illustreren de mogelijke invloed van hormoonverstoring door ftalaten op die gezondheidsongelijkheden aan de hand van twee voorbeelden: insuline en stresshormonen. Insuline is een hormoon dat ervoor zorgt dat lichaamscellen koolhydraten en suikers uit het bloed opnemen. Een verstoring van de hormoonbalans kan bijdragen aan insulineresistentie. De cellen worden dan minder gevoelig voor insuline, waardoor de alvleesklier of pancreas steeds meer insuline moet produceren om ervoor te zorgen dat cellen suikers en koolhydraten uit het bloed opnemen. Een hoge consumptie van suiker en overgewicht zijn belangrijke oorzaken van insulineresistentie die op termijn kunnen zorgen voor diabetes. Maar ook blootstelling aan ftalaten kan bijdragen aan insulineresistentie (Trasande, Spanier, Sathyanarayana e.a., 2013). Uit onderzoek blijkt insulineresistentie vaker voor te komen bij jongeren met laagopgeleide ouders en bij jongeren met een andere etnische herkomst (Goodman, Daniels & Dolan, 2007). Ook in onze Vlaamse HBM-data vinden we aanwijzingen voor een etnische gradiënt in insulinegehalten. Een onderzoek bij 281 pasgeboren baby's detecteerde hogere insulineaarden bij moeders met een niet-Europese migratieachtergrond, na correctie voor leeftijd en BMI (Colles, Morrens, Bruckers e.a., 2015). Dat draagt bij tot het risico op obesitas en diabetes in het latere leven, twee chronische ziektes met een duidelijke sociale kloof.

Ook stresshormonen zoals cortisol kunnen verstoord raken door blootstelling aan chemische stoffen, waaronder ftalaten (Kim, Lee, Moon e.a., 2018). Biomedische studies hebben hogere cortisolwaarden gemeten bij kinderen en volwassenen met een lagere sociaaleconomische status, vermoedelijk door chronische stress ten gevolge van hun achtergestelde positie en kwetsbare thuisomgeving (Vliegenthart, Noppe, van Rossum e.a., 2016; zie ook hoofdstuk 6 in dit boek). Maar dus ook blootstelling aan ftalaten kan een gedeeltelijke verklaring bieden voor de hogere gehalten stresshormonen en daardoor bijdragen aan de verhoogde incidentie van verschillende ziektes. Deze voorbeelden worden schematisch weergegeven in figuur 2.

Figuur 2. Schematische voorstelling van de invloed van sociaaleconomische positie (SEP) op blootstelling aan ftalaten en gezondheidseffecten.



4. Uitleiding

De grote hoeveelheid chemische stoffen in dagelijkse consumptieproducten zoals kledij, cosmetica en voeding vormt een maatschappelijk probleem in de strijd voor een duurzamer leefmilieu. Tegelijk groeit de aandacht voor de mogelijke gezondheidsrisico's hiervan. Bepaalde chemische stoffen blijken namelijk de werking van hormonen in ons lichaam in de war te sturen, wat kan bijdragen tot de ontwikkeling van heel wat gezondheidsproblemen. We stelden ons in dit hoofdstuk de vraag of blootstelling aan hormoonverstorende stoffen ook een voorwerp van sociale ongelijkheid vormt en keken daarvoor naar de blootstelling aan ftalaten, chemicaliën die onder andere plastic flexibel maken, gemeten in de urine van 200 jongeren in Vlaanderen. De resultaten voor drie ftalaten tonen duidelijke sociale gradiënten in de lichaamsconcentraties: hoe lager de sociaaleconomische positie, hoe hoger de gehalten aan deze stoffen in het lichaam. De sociale gradiënten dragen vermoedelijk via mechanismen van hormoonverstoring bij aan de sociale gezondheidskloof. We identificeerden een combinatie van risicofactoren gerelateerd aan consumptiepatronen en huisvesting die de sociale gradiënten kunnen verklaren.

Dit type onderzoek naar sociale verschillen en gradiënten bij inwendige milieublootstelling toont hoe sociale ongelijkheid letterlijk onder de huid kan kruipen en hoe het sociale en het biologische zich tot elkaar verhouden. Het identificeert sociaal kwetsbare bevolkingsgroepen als gevoelige groepen voor specifieke vormen van milieuvervuiling. Dat heeft een belangrijke beleidsimplicatie, omdat het de verstrekkende gevolgen van armoede en uitsluiting zichtbaar kan maken. Er schuilt echter ook een valkuil, wanneer complexe sociale fenomenen daardoor gereduceerd zouden worden tot louter biologische processen. Dat reductionisme beperkt de mogelijkheden voor collectieve actie omdat het de aandacht verplaatst van een maatschappelijke naar een meer individuele verantwoordelijkheid. De analyse van persoonlijke blootstelling via HBM-onderzoek draagt op die manier bij tot de bredere tendens van biomedicalisering en individualisering van risico's (Clarke, Shim, Mamo, e.a., 2003). Kennis over persoonlijke meetgegevens en mogelijke risicofactoren moet het individu ertoe brengen te handelen als coproductent van zijn of haar eigen gezondheid door bewuste en geïnformeerde gedragskeuzes te maken. Dat vereist echter een grote mate van controle en regie over de eigen situatie

en is net daardoor problematisch voor mensen in armoede. Mensen in armoede hebben namelijk sterk het gevoel geen greep (meer) te hebben op hun leefsituatie en hebben de ervaring dat zij het leven moeten 'ondergaan' (Driesens & Van Regenmortel, 2006). Bewust en duurzaam consumeren wordt daardoor een luxe die ze zich vaak niet kunnen veroorloven (zie ook hoofdstuk 9 in dit Jaarboek).

Het is daarom vanuit een armoedeperspectief belangrijk de risicofactoren van blootstelling aan chemische stoffen niet eenzijdig als individuele of bewuste keuzes te beschouwen, maar eerder als onderdeel van wat men in de literatuur 'gedragspraktijken' noemt (Spaargaren, Beckers, Martens e.a., 2002): meer of minder geroutineerde handelingen die individuen met anderen gemeenschappelijk hebben. Die gedragspraktijken stellen de sociale context centraal en staan daardoor tussen actoren enerzijds en structuren anderzijds. Het gaat dan bijvoorbeeld over de manier waarop mensen zich kleden, verplaatsen of voeden. De nadruk op gedragspraktijken helpt ook de dichotomie in beleidsopties te overstijgen tussen een structurele aanpak via regulering enerzijds en een individuele aanpak via gedragsverandering anderzijds. Er zijn namelijk ook beloftevolle netwerk- en buurtgerichte initiatieven die op maat van sociaal kwetsbare doelgroepen kunnen werken rond dit thema en waarbij gedragssturing niet top-down wordt opgedrongen, maar bottom-up kan groeien door hefbomen uit de sociale omgeving in groep op te bouwen en te ondersteunen (zie Morrens, Loots, Vandermoere e.a., 2018).

Een tweede argument om risicofactoren van milieublootstelling niet te individueel te benaderen, is de link met (secundaire) beroepsblootstelling. De alomtegenwoordigheid van vervuilende stoffen in consumptieproducten maakt dat milieurisico's ook in een veel bredere groep van beroepssectoren een impact kunnen hebben. Het gaat daarbij bovendien vaak om specifiek vrouwelijke en meer kortgeschoolde beroepsgroepen zoals kappers en nagelstylisten, kassiersters en schoonmaaksters, die vaak minder kunnen mobiliseren en sensibiliseren rond deze risico's dan de klassieke (en grotendeels mannelijke) industriële beroepssectoren. Zo is in Amerikaans onderzoek al aan het licht gekomen dat kassiersters een risico lopen op verhoogde blootstelling aan bisfenol A (BPA), ook een hormoonverstoorder, dat aanwezig is in het thermisch papier waarvan kassabons gemaakt zijn (Braun, Kalkbrenner, Calafat e.a., 2011). Dat thermisch papier is niet recycleerbaar en daardoor dus niet duurzaam, maar door de toevoegingen van BPA vormt het een bijkomend gezondheidsrisico voor de voornamelijk laaggeschoolde en weinig betaalde kassamedewerkers die er continu mee in aanraking komen. Vanaf 2020 gaat daarom een Europees verbod op bisfenol A in thermisch papier van kracht (EU verordening 2016/2235).

Noten

1. Zie www.milieu-en-gezondheid.be
2. Zie <http://www.jongeren-en-gezondheid.ugent.be/>

Bibliografie

- Bai, P.Y., Wittert, G.A., Taylor, A.W., Martin, S.A., Milne, R.W. & Shi, Z. (2015). The association of socio-demographic status, lifestyle factors and dietary patterns with total urinary phthalates in Australian men. *PLoS ONE*, 10(4), e0122140.
- Belgische Senaat (2018). *Informatieverlag betreffende de noodzakelijke samenwerking tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten inzake de preventie en de eliminatie van hormoonverstorende stoffen in de consumptie, met het oog op de bevordering van de volksgezondheid*. Verslag namens de commissie institutionele aangelegenheden, 6-303/2.
- Benjamin, S., Masai, E., Kamimura, N., Takahashi, K., Anderson, R.C. & Faisal, P.A. (2017). Phthalates impact human health: Epidemiological evidences and plausible mechanism of action. *Journal of Hazardous Materials*, 340, 360-383.
- Biesterbos, J.W.H., Dudzina, T., Delmaar, C.J.E., Bakker, M.I., Russel, F.G.M., von Goetz, N., Scheepers, P.T.J. & Roeleveld, N. (2013). Usage patterns of personal care products: Important factors for exposure assessment. *Food and Chemical Toxicology*, 55, 8-17.
- Bloom, M.S., Wenzel, A.G., Brock, J.W., Kucklick, J.R., Wineland, R.J., Cruze, L., Unal, E.R., Yucel, R.M., e.a. (2019). Racial disparity in maternal phthalates exposure. Association with racial disparity in fetal growth and birth outcomes. *Environment International*, 127, 473-486.
- Bourguignon, J., Parent, A., Kleinjans, J.C.S., Nawrot, T.S., Schoeters, G. & Van Larebeke, N. (2018). Rationale for environmental hygiene towards global protection of fetuses and young children from adverse lifestyle factors. *Environmental Health*, 17, 42.
- Braun, J.M., Kalkbrenner, A.E., Calafat, A.M., Bernert, J.T., Ye, X., Silva, M.J., Boyd Barr, D., Sathyanarayana, S. e.a. (2011). Variability and predictors of urinary bisphenol a concentrations during pregnancy. *Environmental Health Perspectives*, 119(1), 131-37.
- Chatonnet, P., Boutou, S. & Plana, A. (2014). Contamination of wines and spirits by phthalates: Types of contaminants present, contamination sources and means of prevention. *Food Additives & Contaminants: Part A*, 31(9), 1605-15.
- Charafeddine, R. & Demarest, S. (red.) (2015). *Gezondheidsenquête 2013, rapport 4: Fysieke en sociale omgeving*. Brussel: WIV-ISP.
- Clarke, A.E., Shim, J.K., Mamo, L., Fosket, J.R. & Fishman, J.R. (2003). Biomedicalization: Technoscientific transformations of health, illness, and U.S. biomedicine. *American Sociological Review*, 68(2), 161-194.
- Colles, A., Morrens, B., Bruckers, L., Schoeters, G. & Loots, I. (2015). *Vlaams Humaan Biomonitoringsprogramma 2012-2015. Analyses invloed sociaaleconomische status en etnische herkomst – rapport pasgeborenen*. Brussel: Steunpunt Milieu en Gezondheid.
- De Clercq, B. (2014). *Jongeren en Gezondheid 2014*. Factsheets Vlaanderen.
- Demarest, S., Drieskens, S., Gisle, L., Van der Heyden, J., Tafforeau, J. (2010). *Gezondheidsenquête België, 2008. Rapport V – Sociaal-Economische Ongelijkheden in Gezondheid*. Brussel: Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid.
- Den Hond, E., Govarts, E., Willems, H., Smolders, R., Casteleyn, L., Kolossa-Gehring, M., Schwedler, G., Seiwert, M. e.a. (2015). First steps toward harmonized human biomonitoring in Europe: Demonstration project to perform human biomonitoring on a European scale. *Environmental Health Perspectives*, 123, 255-263.
- Driesens, K. & Van Regenmortel, T. (2006). *Bind-Kracht in armoede*. Leuven: Lannoo.
- Drieskens, S. & Gisle, L. (red.) (2015). *Gezondheidsenquête 2013, Rapport 3: Gebruik van gezondheids- en welzijnsdiensten*. Brussel: WIV-ISP.
- Evans, G.W. & Kantrowitz, E. (2002). Socioeconomic status and health: The potential role of environmental risk exposure. *Annual Review of Public Health*, 23, 303-31.
- Goodman, E., Daniels, S.R., Dolan, L.M. (2007). Socioeconomic disparities in insulin resistance: Results from the Princeton School District Study. *Psychosomatic Medicine*, 69(1), 61-7.

- Grandjean, P. (2013). *Only one chance, how environmental pollution impairs brain development – and how to protect the brains of the next generation*. New York/Oxford: University Press.
- James-Todd, T.M., Chiu, Y. & Zota, A.R. (2016). Racial/ethnic disparities in environmental endocrine disrupting chemicals and women's reproductive health outcomes: Epidemiological examples across the life course. *Current Epidemiology Reports*, 3, 161-180.
- Kaźmierczak, A. (ed.) (2018). *Unequal exposure and unequal impacts: Social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe*. Copenhagen: European Environmental Agency.
- Kim, J.H., Lee, J., Moon, H., Park, J., Choi, K., Kim, S.K. & Kim, S. (2018). Association of phthalate exposures with urinary free cortisol and 8-hydroxy-2'-deoxyguanosine in early childhood. *Science of the Total Environment*, 627, 506-513.
- Kobrosly, R.W., Parlett, L.E., Stahlhut, R.W., Barrett, E.S. & Swan, S.H. (2012). Socioeconomic factors and phthalate metabolite concentrations among United States women of reproductive age. *Environmental Research*, 115, 11-17.
- Lambrechts, N., De Soomer, M., Den Hond, E., Morrens, B., Stappers, D., De Decker, A., Franken, C., Nelen, V. e.a. (2018). *Humane biomonitoring in Dessel, Mol en Retie, Hormoonverstoorders: ftalaten, 3xG rapport*.
- Marmot, M. (2004). *Status syndrome: How your social standing directly affects your health*. London, UK: Bloomsbury Publishing.
- Morrens, B., Loots, I., Vandermoere, F., Buytaert, B., Verdeyen, A., Van Oyen, L., Verlaek, M. & Van Campenhout, K. (2018). Lucht in je leven: een pilootproject rond milieu en gezondheid bij sociaal kwetsbare doelgroepen. *Vlaams tijdschrift voor overheidsmanagement*, 4, 69-77.
- PROSAFE (2018). *Chemical risks in plasticized toys*, final technical report. Joint Market Surveillance Action on GPSD Products.
- Spaargaren, G., Beckers, T.A.M., Martens, S., Bargeman, B. & van Es, T. (2002). *Gedragpraktijken in transitie. De gedragpraktijkenbenadering getoetst in twee gevallen: duurzaam wonen en duurzame toeristische mobiliteit. Milieustrategie 2002; Nr. 1.* 's Gravenhage: Ministerie van VROM.
- Trasande, L., Spanier, A.J., Sathyanarayana, S., Attina, T.M. & Blustein, J. (2013). Urinary phthalates and increased insulin resistance in adolescents. *Pediatrics*, 132(3), 646-55.
- UNEP (2019). *Global Chemicals Outlook II. From legacies to innovative solutions: Implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development*.
- Vettenburg, N., Deklerck, J. & Siongers, J. (red.) (2009). *Jongeren binnenstebuiten – Thema's uit het jongerenleven onderzocht*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Vliegthart, J., Noppe, G., van Rossum, E.F., Koper, J.W., Raat, H. & van den Akker, E.L. (2016). Socioeconomic status in children is associated with hair cortisol levels as a biological measure of chronic stress. *Psychoneuroendocrinology*, 65, 9-14.
- WHO (2012). *Environmental health inequalities in Europe. Assessment report*. WHO European Centre for Environment and Health, Bonn Office.
- Ye, X., Pierik, F.H., Hauser, R., Duty, S., Angerer, J., Park, M.M., Burdorf, A., Hofman, A. e.a. (2008). Urinary metabolite concentrations of organophosphorous pesticides, bisphenol A, and phthalates among pregnant women in Rotterdam, the Netherlands: The generation R study. *Environmental Research*, 108, 260-7.
- Yoo, J. & Kim, H. (2010). Use of beauty products among U.S. adolescents: An exploration of media influence. *Journal of Global Fashion Marketing*, 1(3), 172-181.
- Zota, A.R. & Shamasunder, B. (2017). The environmental injustice of beauty: Framing chemical exposures from beauty products as a health disparities concern. *American Journal of Obstetrics & Gynecology*, 217(4), 418.

Toegang tot gezondheidszorg in de EU: de trend is positief, maar de ongelijkheden hardnekkig¹

Rita Baeten, Slavina Spasova en Bart Vanhercke

1. Inleiding

De meeste Europese gezondheidssystemen bieden een ruim pakket aan gezondheidszorgen aan vrijwel hun hele bevolking. Dat neemt niet weg dat het voor mensen met een laag inkomen en kwetsbare groepen in nagenoeg alle landen moeilijker is om toegang tot gezondheidszorg te krijgen. Tegelijkertijd hebben kwetsbare en gemarginaliseerde groepen in de samenleving gemiddeld meer gezondheidsproblemen, zodat hun behoefte aan gezondheidszorg groter is (Mackenbach, Meerding & Kunst, 2007).

Verschillende obstakels – financiële, organisatorische of persoonlijke – kunnen een vlotte toegang tot gezondheidszorg in de weg staan. Financiële obstakels hebben te maken met de mate waarin het systeem voorziet in financiële tegemoetkomingen voor de gezondheidszorg die individuen nodig hebben. Organisatorische obstakels zijn bijvoorbeeld wachttijden, de beschikbaarheid van een kwaliteitsvolle zorg, de mate waarin personen vrij hun zorgverlener kiezen of de beschikbare informatie. Tot de individuele kenmerken van patiënten die de toegang tot gezondheidszorg in de weg kunnen staan, behoren geletterdheid, taal of cultuur en de mate van vertrouwen in de zorgverlener (Busse, Wörz, Foubister e.a., 2006).

De economische en financiële crisis van 2008-2009 en meer bepaald de daaropvolgende besparingsmaatregelen maakten de problemen in verband met toegang tot gezondheidszorg in veel Europese landen groter. Sinds 2015 vond er een geleidelijk herstel plaats, zowel wat de zelfgerapporteerde onvervulde behoeften aan medische zorg betreft, als de investeringen in het gezondheidssysteem. Maar in sommige landen bleef het niveau van de onvervulde behoeften stijgen.

Dit hoofdstuk biedt een analyse van de belangrijkste factoren geassocieerd met ongelijkheid in de toegang tot gezondheidszorg in de 28 lidstaten van de Europese Unie (EU). Hiertoe analyseren wij de kenmerken van de gezondheidssystemen op de domeinen

financiering, organisatie en zorgverlening. Bovendien evalueren we de hervormingen van de gezondheidszorg sinds de financiële en economische crisis, met aandacht voor de (on)gelijkheid in de toegang tot gezondheidszorg.

We volgen hoofdzakelijk een kwalitatieve aanpak, met als uitgangspunt het Syntheseverslag (Baeten, Spasova, Vanhercke e.a., 2018), dat door de auteurs werd geschreven in het kader van het door de Europese Commissie gefinancierde European Social Policy Network (ESPN). Dit hoofdstuk analyseert de gegevens uit 28 landenrapporten (ESPN Thematic Reports, 2018) over ongelijkheden in de toegang tot gezondheidszorg die werden geschreven door ESPN-landenexperts.² Bij het opstellen van hun rapporten onderbouwen de nationale ESPN-experts hun analyses met talrijke bronnen. Verwijzingen daarnaar zijn niet opgenomen in dit hoofdstuk. Onze analyse wordt aangevuld met een kwantitatieve evaluatie van gegevens van Eurostat en de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling).

Eerst beschrijven we welke groepen in de samenleving met de grootste obstakels voor toegang tot gezondheidszorg worden geconfronteerd (deel 2). Vervolgens analyseren we de belangrijkste factoren die in verband kunnen worden gebracht met ongelijkheid in de toegang tot gezondheidszorg (deel 3). In deel 4 presenteren we de trends in de hervorming van de gezondheidssystemen voor een betere toegang tot gezondheidszorg. Deel 5 vat dit hoofdstuk samen en concludeert.

2. Toegang tot de gezondheidszorg: wie ondervindt de meeste moeite?

De toegang tot gezondheidszorg verschilt tussen bevolkingsgroepen. Inkomen, geslacht, leeftijd en activiteitsstatus kunnen in aanzienlijke mate bepalen hoe gemakkelijk die toegang is. Specifieke groepen zijn bijzonder kwetsbaar als ze aan meerdere risicofactoren zijn blootgesteld, zoals alleenstaande moeders met een laag inkomen, werklozen of Roma.

Dit deel gaat uit van de EU-indicator voor zelfgerapporteerde onvervulde behoeften aan medische zorg, om te onderzoeken welke groepen in de samenleving de grootste moeilijkheden ondervinden om toegang te krijgen tot gezondheidszorg en welke redenen daarvoor vooral worden aangehaald.³

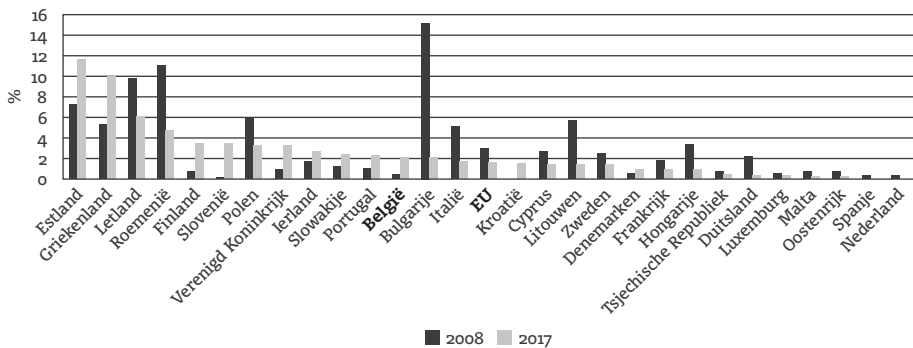
2.1 Onvervulde behoeften aan medische zorg: het totaalbeeld voor de periode 2008-2017

De kostprijs en de wachttijden zijn de belangrijkste gerapporteerde obstakels voor toegang tot gezondheidszorg. De eigenschappen van de gezondheidssystemen die samenhangen met die barrières worden besproken in deel 3. Hier beschrijven we het

totaalbeeld, vóór we analyseren welke groepen de grootste impact van deze factoren ondervinden.

In 2017 had gemiddeld 1,7% van de bevolking in de EU onvervulde behoeften inzake gezondheidszorg wegens de kostprijs, de afstand en de wachttijd samen (zie figuur 1). Achter dat relatief lage percentage schuilen aanzienlijke verschillen tussen landen: van meer dan vijf keer het gemiddelde in Estland (11,8%) en Griekenland (10%), tot slechts ongeveer 0,1% van de bevolking in Spanje en Nederland.

Figuur 1. Zelfgerapporteerde onvervulde behoeften aan medische zorg wegens kostprijs, afstand en wachttijden, Europese Unie, 2008-2017.



Bron: Eurostat [hlth_silc_08].

De economische crisis van 2008-2009 verergerde in veel landen de problemen inzake toegang tot gezondheidszorg. Terwijl voor de hele EU 3,0% van de bevolking rapporteerde dat ze in 2009 niet de gezondheidszorg had gekregen die ze nodig had, steeg dat percentage tot 3,6% in 2014. Zoals we zullen zien (zie 3.1) daalden de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg sterk in die periode. Tot de besparingsmaatregelen in veel landen behoorden hogere remgelden, beperkingen van de dienstverlening en loonsverlagingen van de gezondheidswerkers. In sommige landen verloren stijgende aantallen mensen in een precare tewerkstellingssituatie hun recht op gezondheidszorg. Bovendien kromp het gedeelte van het gezinsbudget dat beschikbaar was voor gezondheidszorg doordat de inkomens daalden (wegens de stijgende werkloosheid en de lagere lonen) en de gestegen kosten voor andere basisvoorzieningen (Eurofound, 2014).

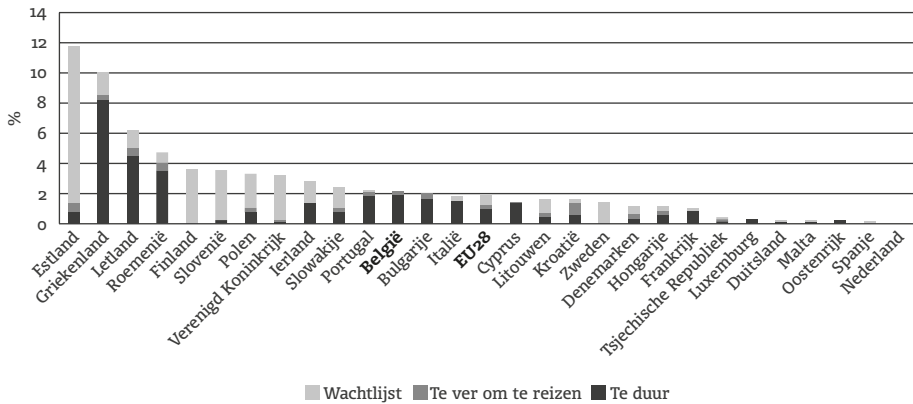
Vanaf 2015 daalde het bevolkingspercentage dat onvervulde gezondheidszorgbehoefte rapporteerde geleidelijk tot een relatief laag niveau (1,7%) in 2017 (Eurostat, 2019a).

Tussen de lidstaten en tussen sociale groepen binnen de lidstaten waren er echter significante trendverschillen. Terwijl in de meeste landen de onvervulde behoeften aan medische zorg tijdens de crisisjaren waren gestegen, deed er zich sindsdien een geleidelijke daling voor in veel landen (bv. BG, CY, HR, HU, LT, LU, LV, RO) (zie de lijst met landencodes in bijlage). Maar in sommige landen hield de stijgende trend aan tot in 2017, meer bepaald in Griekenland en Estland. Belangrijk is ook de vaststelling dat in België de cijfers bleven

stijgen, van 1,5% in 2011 tot 2,1% in 2017. De meest significante daling in de onvervulde behoeften deed zich voor in Bulgarije, in de periode 2008-2015: van 15,3% naar 4,7%.⁴

Als we de drie factoren apart onderzoeken, blijkt dat dat de kostprijs voor de gebruiker de belangrijkste hinderpaal is voor een effectieve toegang tot gezondheidszorg (figuur 2).

Figuur 2. Zelfgerapporteerde onvervulde behoeften aan medische zorg: belangrijkste redenen, Europese Unie, 2017.



Bron: Eurostat [hlth_silc_08].

Het extreemste geval is Griekenland, waar 8,2% van de bevolking onvervulde behoeften wegens de kostprijs alleen rapporteerde. Met 2% van de bevolking die onvervulde behoeften rapporteert wegens de kostprijs bekleedt België de eerder oneervolle vierde plaats, na Letland (4,5%) en Roemenië (3,5%). Aan het andere eind van het spectrum bevinden zich Denemarken, Nederland, Spanje en Zweden, met een nulpercentage aan onvervulde behoeften wegens de kostprijs. De tweede belangrijkste factor die effectieve toegang tot medische zorg belemmert, zijn wachtlijsten. De hoogste score (10,5%) werd opgetekend in Estland, op aanzienlijke afstand gevolgd door Finland (3,6%). De derde en laatste factor is de reistijd, die in alle landen veel minder belangrijk is. Kroatië heeft de hoogste score: 0,7%.

Het volgende deel analyseert de relatie van persoonlijke kenmerken met deze systemische factoren.

2.2 Welke bevolkingsgroepen ondervinden de grootste impact?

2.2.1 Inkomen en activiteitsstatus

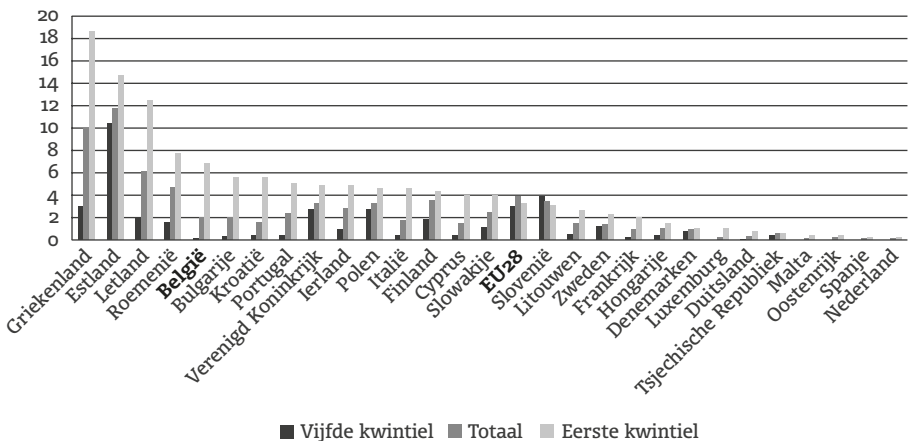
Mensen met een laag inkomen hebben relatief veel meer onvervulde behoeften aan medische zorg (figuur 3). Het EU-gemiddelde van onvervulde behoeften bedraagt 3,3%

voor de laagste inkomens, maar slechts 0,8% voor de hoogste inkomens. Er zijn opnieuw grote verschillen tussen landen. In sommige landen bedraagt het verschil tussen de laagste en hoogste inkomenskwintielen meer dan vijf procentpunten (BE, BG, EL, LV, RO). Het opvallendste voorbeeld is Griekenland: mensen in het laagste inkomenskwintiel rapporteerden 18,6% aan onvervulde behoeften aan medische zorg, in het hoogste inkomenskwintiel slechts 3%. Slechts in enkele landen – die met de laagste scores voor wat onvervulde behoeften betreft – is er nauwelijks een verschil merkbaar tussen de inkomensgroepen (AT, CZ, DE, ES, MT, NL).

Hierbij moeten we opmerken dat België relatief slecht scoort op deze indicator. Ondanks het feit dat de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg in België vrij hoog liggen (zie deel 3), zijn er grote verschillen in de toegang tot gezondheidszorg tussen sociaaleconomische groepen. Nog belangrijker: terwijl voor de EU in zijn geheel het aantal mensen in het laagste inkomenskwintiel dat onvervulde behoeften rapporteerde, daalde van 6,1% in 2011 naar 3,3% in 2017, steeg het in België van 4,8% naar 6,9%. De meeste Belgische respondenten gaven aan dat de kostprijs de belangrijkste reden was waarom zij geen toegang hadden tot noodzakelijke medische zorg.

Ondanks het feit dat de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg in België vrij hoog liggen, zijn er grote verschillen in de toegang tot gezondheidszorg tussen sociaaleconomische groepen.

Figuur 3. Zelfgerapporteerde onvervulde behoeften aan medische zorg wegens kostprijs, wachttijd en afstand, per inkomenskwintiel, Europese Unie, 2017.



Bron: Eurostat [hlth_silc_08].

De crisis en de daaropvolgende besparingsmaatregelen speelden een belangrijke rol in de toename van onvervulde behoeften bij bevolkingsgroepen met een laag inkomen in landen zoals Griekenland en Portugal (zie deel 3).

Nauw verbonden met de verschillen in toegang gerelateerd aan de inkomenssituatie, zijn er in de meeste landen ook belangrijke verschillen in functie van de activiteitsstatus (Eurostat, 2019b). Over het algemeen ondervinden werklozen ernstige moeilijkheden om toegang te krijgen tot gezondheidszorg. Dat is in het bijzonder het geval in Griekenland (11,2%), Litouwen (14,2%) en Estland (15,2%) in 2017. Maar zelfs in landen waar het percentage aan onvervulde behoeften aan medische zorg bij de hele bevolking onder het EU-gemiddelde ligt, kunnen de onvervulde behoeften aan medische zorg bij werklozen aanzienlijk zijn (bv. in BE, BG, FR, FI). Terwijl in België 1,1% van de werkenden en 1,2% van de gepensioneerden in 2017 onvervulde behoeften aan medische zorg rapporteerde, was dat voor werklozen 7,3%. Dat percentage voor de werklozen in België ligt ruim boven het Europese gemiddelde van 3,1%.

Verskillende factoren kunnen de problematische toegang voor werklozen verklaren, zoals een laag inkomen, de afwezigheid van wettelijke dekking of het gebrek aan een arbeidsgerelateerde aanvullende ziektekostenverzekering (zie deel 3).

In sommige landen hebben gepensioneerden veel moeilijker toegang tot gezondheidszorg dan werkenden. Dat is vooral het geval in Centraal- en Oost-Europese landen (BG, EE, HU, HR, LT, LV, RO, SI, SK), maar ook in Griekenland en Finland. Estland en Griekenland voeren deze lijst aan met respectievelijk 16,4% en 15,8% van de gepensioneerden die in 2017 verklaarde onvervulde behoeften te hebben inzake medische zorg (Eurostat, 2019b).

2.2.2 Gezinsamenstelling en geslacht

Ook iemands geslacht is een factor die de onvervulde behoeften aan medische zorg beïnvloedt: in de meeste EU-landen staan vrouwen op dit punt duidelijk in een (sterk) nadelige positie ten opzichte van mannen. Er zijn enkele uitzonderingen, zoals Denemarken, Ierland en Nederland. In sommige landen is de genderkloof inzake onvervulde behoeften bijzonder opvallend: 4,6 procentpunten in Estland en ongeveer 2,5 procentpunten in Roemenië, Griekenland en Finland (Eurostat, 2019a).

Alleenstaanden vormen een andere kwetsbare groep met betrekking tot de toegang tot gezondheidszorg (bv. BE, FR). Alleenstaanden met kinderen en vooral alleenstaande vrouwen behoren tot de categorieën die de grootste moeilijkheden rapporteren om de kosten voor gezondheidsdiensten te betalen (Eurostat, 2016).

2.2.3 Bijzonder kwetsbare groepen: daklozen, migranten en etnische minderheden

In de meeste landen zijn daklozen (en andere gemarginaliseerde groepen, zoals alcohol- en drugsverslaafden) een bijzonder kwetsbare categorie voor wat effectieve toegang tot gezondheidszorg betreft. Dat zij geen effectieve toegang hebben, is door veel factoren te verklaren, zoals het gebrek aan een vast adres, onvoldoende informatie over hun rech-

ten en de diensten waarop zij een beroep kunnen doen en weinig gezondheidskennis. De gezondheidstoestand van deze mensen is ook opmerkelijk slechter.

Roma-populaties behoren tot de kwetsbaarste groepen inzake toegang tot gezondheidszorg, vooral in Centraal- en Oost-Europa. Factoren die de toegang bemoeilijken, zijn het gebrek aan een ziektekostenverzekering, inkomens die te laag zijn om gezondheidszorg te betalen en gebrekkige gezondheidsvaardigheden. Asielzoekers, vluchtelingen en migranten zonder papieren werden in verschillende landen gerapporteerd als mensen in een bijzonder kwetsbare situatie voor wat gezondheidszorg betreft. Asielzoekers en migranten zonder papieren hebben beperkte formele toegang tot gezondheidszorg in de meeste onderzochte landen.

3. Kenmerken van de gezondheidssystemen en ongelijkheid in de toegang

In dit deel onderzoeken we de belangrijkste kenmerken van gezondheidssystemen die ons kunnen toelaten om bepaalde verschillen in toegang tot gezondheidszorg tussen de landen, binnen landen en over tijd te begrijpen. We verkennen drie hoofdkenmerken van gezondheidssystemen: ten eerste de verschillen in de financiering van de systemen tussen landen en over tijd (3.1), op de tweede plaats de verschillende dimensies in dekking voor de gezondheidszorg: wie geniet gezondheidszorgdekking (het aandeel van de bevolking dat gedekt is), welke gezondheidsdiensten en -producten worden gedekt (zorgpakket) en wat is de hoogte van de dekking (3.2)? Ten derde bespreken we de beschikbaarheid van gezondheidsdiensten en gezondheidsprofessionals (3.3).

3.1 Financiering van het gezondheidssysteem

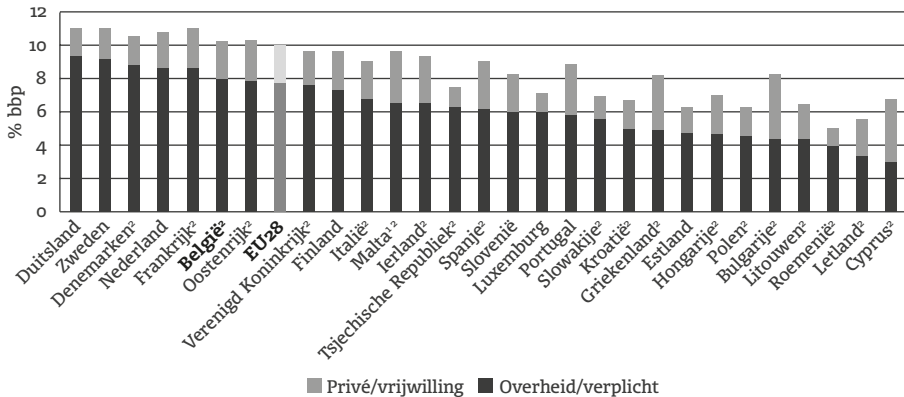
Adequate financiering van het gezondheidssysteem is essentieel om gelijke toegang tot kwaliteitsvolle gezondheidszorg te verzekeren. Door onaangepaste overheidsfinanciering ontstaan barrières voor de toegang of worden de bestaande obstakels groter (SPC, 2016).

3.1.1 Openbare middelen voor gezondheidszorg

De EU-landen vertonen een enorme diversiteit in de publieke middelen die worden besteed aan gezondheidszorg: van 3% van het bbp in Cyprus tot 9,4% in Duitsland. In België gaat 8% van het bbp naar gezondheidszorg, privé-uitgaven vertegenwoordigen er 2,6% (zie figuur 4). Openbare middelen omvatten zowel algemene belastingen als verplichte bijdragen voor de ziekteverzekering. Landen met relatief hoge openbare uitga-

ven liggen in West-Europa en Scandinavië, overheden in Zuid- en Oost-Europa besteden een gemiddeld tot laag percentage aan gezondheidszorg.

Figuur 4. Gezondheidsuitgaven als percentage van het bbp, Europese Unie, 2015 (of dichtstbijzijnde jaar).



1. Inclusief investeringen
2. OESO-raming

Bron: OECD/EU (2016).

ESPN-experts in veel landen benadrukken dat het wettelijke gezondheidssysteem in hun land ondergefinancierd is (bv. BG, CY, EE, EL, HR, HU, IE, IT, LT, LV, PL, RO) (zie ook figuur 4). Zij rapporteren dat dit lage financieringsniveau een van de belangrijkste redenen voor de ontoereikende ontwikkeling van het gezondheidssysteem is. Dat leidt meestal tot een beperkt aantal overeenkomsten met zorgverleners, onderfinanciering van ziekenhuizen, beperkt aanbod van medische diensten en in sommige gevallen hoge eigen bijdragen door de gebruikers. Het is dus niet verwonderlijk dat deze landen slechter dan het EU-gemiddelde presteren voor wat ongelijke toegang tot gezondheidszorg betreft (zie figuren 2 en 3).

Na jaren van onafgebroken groei vertraagden de uitgaven voor gezondheidszorg aanzienlijk in heel Europa in de nasleep van de economische en financiële crisis van 2008-2009 (Spasova & Ward, 2019). In veel EU-landen werd in de overheidsuitgaven gesneden, met een drastisch lagere financiering van de gezondheidszorg tot gevolg (bv. CY, EL, ES, HR, IE, IT, PT). In de meeste van die landen was dat het resultaat van de uitvoering van de Economische Aanpassingsprogramma's, overeengekomen met de geldschieters van de EU. In Griekenland daalden de uitgaven voor gezondheidszorg per capita jaarlijks gemiddeld zelfs met 8,7% in de periode 2009 tot 2013. In verschillende landen daalden de openbare bestedingen in de gezondheidssector ook door werkloosheid en dalende lonen (Jowett, Thomson & Evetovits, 2015).

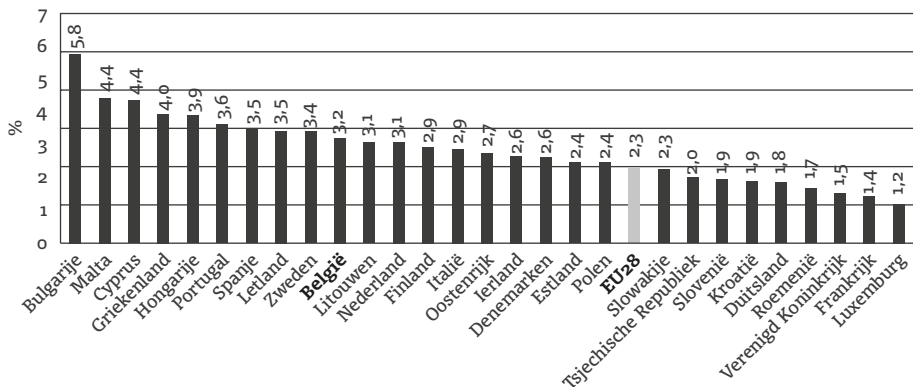
Terwijl in de hele EU de uitgaven voor gezondheidszorg per hoofd van de bevolking jaarlijks met ongeveer 3,1% stegen tussen 2005 en 2009 (OECD/EU, 2016), namen ze slechts toe met 0,6% tussen 2009 en 2013 en met ongeveer 1,9% per jaar in reële cijfers tussen 2013 en 2017 (OECD/EU, 2018). Dus, hoewel de negatieve trend sinds 2013 in de meeste landen weer werd omgebogen, loopt de recente toename van de uitgaven voor gezondheidszorg trager dan in de periode vóór de crisis (zie Spasova & Ward, 2019 voor verdere analyses). Toch lagen de uitgaven per hoofd van de bevolking voor gezondheidszorg in landen als Griekenland en Portugal in 2017 nog altijd lager dan in 2009 (OECD/EU, 2018).

3.1.2 Eigen betalingen van de gebruikers

Voor de EU in zijn geheel betalen huishoudens gemiddeld 18% van de gezondheidsuitgaven uit hun eigen zak. België zit pal op het EU-gemiddelde, met 18% financiering van de gezondheidsuitgaven met eigen bijdragen.⁵ De eigen bijdragen liggen hoger dan 25% in acht EU-landen (BG, CY, EL, HU, LT, LV, MT, PT) en in Cyprus bedragen ze zelfs 45%. Eigen bijdragen zijn een belangrijk obstakel voor toegang tot gezondheidszorg, vooral voor groepen met een laag inkomen.

In de meeste Europese landen vertegenwoordigen de eigen bijdragen voor gezondheidszorg een flink percentage van de gezinsuitgaven. In Bulgarije (5,8%), Malta (4,4%), Cyprus (4,4%) en Griekenland (4%) liggen ze (bijna) dubbel zo hoog als het EU-gemiddelde van 2,3%, terwijl in Luxemburg (1,2%), Frankrijk (1,4%), het VK (1,5%), Duitsland (1,8%) en Roemenië (1,7%) gezondheidsuitgaven de kleinste hap uit het gezinsbudget nemen (zie figuur 5).

Figuur 5. Aandeel van de eigen bijdragen voor gezondheidszorg in de totale gezinsbestedingen, Europese Unie, 2014 (of dichtstbijzijnde jaar).



Bron: OECD/EU (2016).

Hoge eigen bijdragen kunnen voor grote ongelijkheden in de toegang tot gezondheidszorg leiden. Het spreekt vanzelf dat ze voor groepen met een laag inkomen problematisch zijn.

In verschillende landen heeft een aanzienlijk deel van de bevolking en vooral mensen met een laag inkomen af te rekenen met 'rampzalige' gezondheidsuitgaven (bv. CY, EL, HU, LV, PT) (ESPN Thematic Reports, 2018). Uitgaven voor gezondheidszorg worden voor gezinnen als rampzalig bestempeld als ziek worden de levensstandaard van het gezin plots en in aanzienlijke mate aantast, waardoor veel van die gezinnen in armoede terechtkomen. Er wordt daarbij gekeken naar de verhouding met de capaciteit van het gezin om te betalen voor gezondheidszorg.⁶

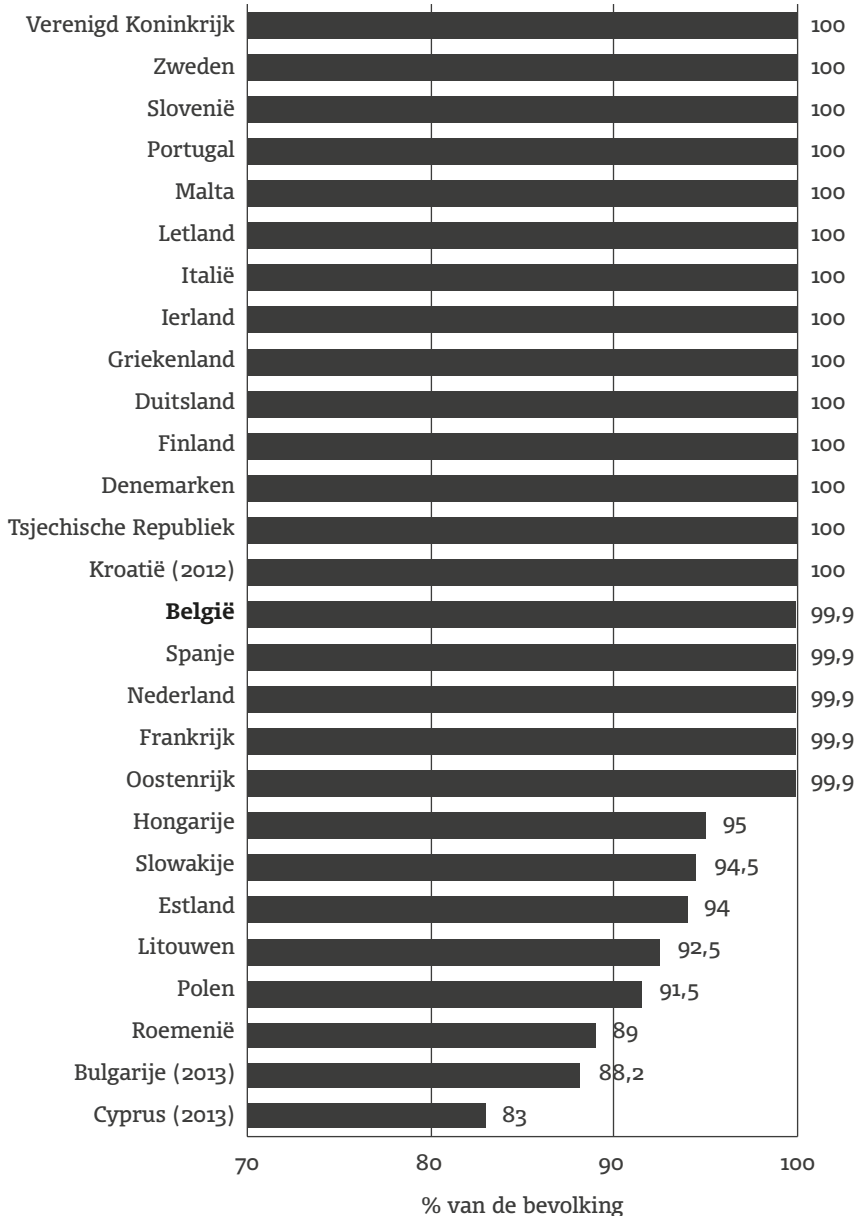
3.2 Gezondheidsdekking

In dit deel bespreken we (1) wie verplicht gedekt is voor gezondheidszorg (aandeel van de bevolking dat gedekt is), (2) welke zorgen gedekt zijn (het zorgpakket) en hoeveel daarvan gedekt is (en de hoogte van de remgelden) en (3) de dekking van de vrijwillige ziekteverzekering.

Hoewel een ruime meerderheid van de Europese gezondheidssystemen vrijwel de volledige bevolking dekking verleent voor een uitgebreide reeks aan gezondheidszorgvoordelen, is in sommige landen een aanzienlijk percentage van de bevolking niet gedekt door het wettelijk gezondheidssysteem: van 5% van de bevolking in Hongarije tot 17% in Cyprus (zie figuur 6). Maar zelfs in landen met een vrijwel universele dekking van de bevolking kunnen specifieke bevolkingsgroepen door de mazen van het net vallen. Tot de groepen zonder verplichte dekking behoren in sommige landen: niet-actieve personen in de actieve leeftijdscategorie zonder recht op sociale uitkeringen, sommige specifieke categorieën van mensen in niet-standaard tewerkstelling of met preciaire banen, sommige categorieën zelfstandigen, mensen die onvoldoende bijdragen in het systeem hebben betaald, mensen die zwartwerk uitvoeren, daklozen, sommige categorieën migranten, asielzoekers en mensen zonder papieren.

In Griekenland verloren miljoenen mensen hun gezondheidsdekking tijdens de crisissen, voornamelijk als ze zonder werk vielen of niet langer hun bijdragen konden betalen (zelfstandigen bijvoorbeeld). Een hervorming in 2016 voerde een uitgebreide dekking voor de hele bevolking in, ook voor migranten in een onregelmatige situatie en vluchtelingen (OECD/EOHSP, 2017). Terwijl 14% van de Griekse bevolking in 2015 geen gezondheidsdekking had (OECD/EU, 2016), is de hele bevolking gedekt sinds 2016. Dat lijkt onmiddellijk een buitengewone impact op de toegang tot gezondheidszorg te hebben gehad. De onvervulde behoeften aan medische zorg in het laagste inkomenskwintiel stegen dramatisch in Griekenland tussen 2010 en 2016, van 9% naar 35,2%. In 2017 was dat cijfer opnieuw gedaald tot 18,6%, bijna een halvering dus ten opzichte van het niveau van 2016. Die evolutie illustreert hoe belangrijk universele bevolkingsdekking is om gelijke toegang tot gezondheidszorg te garanderen.

Figuur 6. Dekking van de bevolking voor een kernpakket van gezondheidsdiensten, Europese Unie, 2016 (of dichtstbijzijnde jaar).



Noot: voor Luxemburg zijn er geen gegevens beschikbaar.

Bron: OECD/EU (2018).

In vrijwel alle lidstaten is het pakket van gezondheidszorgen dat gedeeltelijk of volledig gedekt is door het gezondheidssysteem zeer uitgebreid. Het betreft gewoonlijk preventie, ambulante eerstelijns- en specialistische zorg en ziekenhuisopnames. Maar in Ierland is meer dan de helft van de bevolking met ziektekostendekking alleen gedekt voor ziekenhuisopnames, vooral in de hogere inkomenscategorieën. In Letland is het gamma gedekte zorgen vrij beperkt.

In een reactie op de financiële en economische crisis hebben verschillende lidstaten het zorgpakket (verder) beperkt. De Economische Aanpassingsprogramma's die werden overeengekomen tussen de instellingen van de EU en Griekenland, Cyprus en Roemenië bepaalden ook dat het zorgpakket moest worden ingekrompen, met name voor geneesmiddelen.

In de meeste landen moeten de gebruikers remgeld betalen voor sommige gezondheidsdiensten en -producten. Maar er zijn substantiële verschillen in de algemene benadering voor remgelden. In veel landen zijn de meeste gezondheidsdiensten die door het wettelijke gezondheidssysteem zijn gedekt gratis toegankelijk, terwijl in andere landen remgeld toegepast wordt voor de meeste ambulante en/of ziekenhuiszorgen (zie tabel 1).

Tabel 1. Algemeen beleid inzake remgeld in Europa.

Gezondheidsdiensten hoofdzakelijk gratis toegankelijk	Remgeld voor de meeste ambulante en/of ziekenhuiszorgen
AT, CZ, CY, DK, EL, ES, HU, LI, LT, MT, PL, RO, SK, UK	BE, BG, DE, EE, FI, FR, HR, IE, IT, LU, LV, NL, PT, SE, SI

Bron: eigen uitwerking van de auteurs op basis van de ESPN-landenrapporten (2018).

In veel EU-landen is het jaarlijkse bedrag aan remgeld geplafonneerd, per verzekerde persoon of per gezin (bv. in AT, BE, DE, FI, HR, IE, LU, LV, SI). Boven die limiet hoeft de patiënt dus geen eigen bijdragen meer te betalen. De hoogte van de bovengrens kan afhankelijk zijn van het inkomen, de gezondheidstoestand of de leeftijd van de verzekerde. Het maximumbedrag dat de patiënt jaarlijks moet betalen verschilt sterk van land tot land. Zo zijn de eigen bijdragen in Letland beperkt tot 569 euro per persoon en per jaar. Dat maximum geldt niet voor remgeld en eigen bijdragen voor farmaceutische producten en medische hulpmiddelen (ESPN Thematic Reports, 2018). In België geldt een jaarlijks plafond per gezin voor vrijwel alle zorg die in het voordelenpakket is opgenomen. Afhankelijk van het gezinsinkomen en de gezondheidssituatie van de gezinsleden bedraagt het maximum 371 tot 1.910 euro.

De dekking voor geneesmiddelen, tandzorg, ambulante geestelijke gezondheidszorg, kinesithérapie, revalidatie en medische hulpmiddelen is vaak beperkt en in sommige landen is een aantal van die diensten en producten uitgesloten van het verstrekkingenpakket. Over het algemeen gaan de meeste eigen bijdragen naar geneesmiddelen, vooral in Centraal- en Oost-Europese landen (zoals CZ, EE, HR, HU, PL, RO, LV, SK), maar ook in Griekenland (OECD, 2017).

De meeste landen hanteren mechanismen om specifieke kwetsbare groepen te beschermen tegen te hoge uitgaven voor gezondheidszorg. Zij kunnen vrijstelling krijgen van hun bijdrage in de kosten, lager remgeld betalen of in aanmerking komen voor een ruimer voordelenpakket. Dergelijke maatregelen kunnen bijvoorbeeld gelden voor patiënten met een laag inkomen of met chronische of infectieziekten, voor mensen die bepaalde sociale uitkeringen ontvangen, zwangere vrouwen, kinderen en hoogbejaarde gepensioneerden. In Oostenrijk is ongeveer een kwart van de bevolking vrijgesteld van het betalen van een bijdrage in de ziektekosten, in Portugal is dat meer dan de helft van de bevolking. In België hebben verzekerden met een laag inkomen, ongeveer 20% van de bevolking, recht op een verhoogde tegemoetkoming van de ziekteverzekering en betalen daardoor aanzienlijk lager remgeld.

Sommige kwetsbare groepen kunnen ook worden vrijgesteld van het betalen van remgeld voor specifieke gezondheidszorgen, zoals geneesmiddelen of tandzorg. In België is tandzorg bijvoorbeeld gratis voor kinderen, terwijl volwassenen daarvoor remgeld betalen. In veel landen zijn kwetsbare groepen echter niet beschermd tegen het hoge remgeld voor geneesmiddelen en geneesmiddelen komen vaak ook niet in aanmerking voor het jaarlijkse plafond van remgeld.

In sommige landen hebben patiënten die recht hebben op openbare of gecontracteerde ambulante of ziekenhuiszorg ook toegang tot gezondheidsdiensten aangeboden door particuliere of niet-gecontracteerde zorgverleners (bv. AT, BE, EL, FI, FR). De zorgverleners kunnen in die gevallen hun tarieven vrij bepalen. In België zijn ereloonsupplementen in ziekenhuizen enkel toegelaten in eenpersoonskamers, terwijl niet-geconventioneerde verstrekkers voor ambulante zorgen vrij hun tarief kunnen bepalen. In Frankrijk leidde een sterke toename van het aantal praktijken dat toeslagen op erelonen aanrekenden in 2016 tot een hervorming. Particuliere zorgverleners mogen kwetsbare groepen nu geen buitensporige erelonen meer aanrekenen.

In de nasleep van de crisis verhoogden de meeste EU-landen het remgeld (Thomson, 2015). Voor de landen die het zwaarste werden getroffen door de crisis (bv. CY, EL, ES, IE, IT, PT) was een verhoging van het remgeld zelfs een van de voorwaarden in de Economische Aanpassingsprogramma's die werden overeengekomen tussen de landen van de eurozone die in moeilijkheden verkeerden en hun geldschieters in de EU. Opvallend genoeg ging die vereiste niet gepaard met voorwaarden om kwetsbare groepen te beschermen tegen het hoge remgeld (Thomson, 2015).

Het beleid inzake remgeld is essentieel om gelijke toegang tot gezondheidszorg te garanderen. In veel landen die goed presteren voor wat betreft toegang tot gezondheidszorg en het voorkomen van ongelijke toegang tot gezondheidszorg tussen verschillende inkomensgroepen (zie figuren 2 en 3), is de toegang tot de gezondheidszorg over het algemeen gratis (zie tabel 1) of is het remgeld relatief beperkt, terwijl maatregelen kwetsbare groepen beschermen tegen remgeld. Het is treffend dat dit ook geldt voor sommige landen die minder dan het EU-gemiddelde besteden aan gezondheidszorg, uitgedrukt als percentage van het bbp (bv. CZ, ES, UK) (zie figuur 4).

In sommige landen vervult de vrijwillige ziekteverzekering een vrij belangrijke rol in het garanderen van de toegang tot gezondheidszorg. Zowel in Frankrijk als Slovenië, twee landen met vrij hoog remgeld, onderschrijft vrijwel de hele bevolking een aanvullende ziekteverzekering en de overheid ondersteunt dat financieel. In Ierland, waar het wettelijke zorgpakket heel beperkt is voor een groot deel van de bevolking, dekt de vrijwillige ziekteverzekering de gezondheidszorg van 45% van de bevolking. In België zou naar schatting 83% van de bevolking gedekt zijn door een vrijwillige ziekteverzekering (2016), die 5% van de totale uitgaven voor gezondheidszorg vertegenwoordigt (OECD, 2018).

Verscheidende landen beschikken over sterk ontwikkelde stelsels voor vrijwillige ziekteverzekering die door de werkgever worden betaald (arbeidsgerelateerde stelsels) en die

Experts waarschuwen dat de groei in vrijwillige en arbeidsgerelateerde ziekteverzekeringen de ongelijkheid in de toegang tot gezondheidszorg kan verergeren.

ofwel gratis toegang geven tot particuliere en niet-gecontracteerde zorgverleners (bv. in BE, CY, FI, HU, IT, MT, RO), ofwel op basis van kostendeling (bv. in PT). Die stelsels bieden snellere toegang en een grotere keuze aan zorgverleners. Ze kunnen op verschillende manieren ondersteund worden met overheids-geld. In België is er ook een groeiend

segment van arbeidsgerelateerde en individuele ziekteverzekeringen voor de risico's van grote eigen bijdragen voor ziekenhuisopnames en tandzorg. Veel ESPN-experts waarschuwen dat (de groei in) vrijwillige en arbeidsgerelateerde ziekteverzekeringen de ongelijkheid in de toegang tot gezondheidszorg kunnen verergeren, vooral wanneer de stelsels gebruikt worden om de wachtlijsten te omzeilen, bijvoorbeeld door mensen in betere arbeidssituaties (ESPN Thematic Reports, 2018). Die praktijken leiden namelijk tot toegang tot gezondheidszorg op basis van financiële draagkracht. Ze kunnen ook een slechtere beschikbaarheid van de openbare gezondheidszorg tot gevolg hebben, wanneer artsen de publiek gefinancierde sector verlaten om in de particuliere sector te gaan werken. In Finland zijn de lange wachttijden in het gemeentelijke systeem de belangrijkste reden voor onvervulde behoeften aan medische zorg. Mensen met een laag inkomen worden daardoor het ergst getroffen, aangezien voor de meeste werknemers een snelle en gratis toegang tot ambulante zorg gegarandeerd is door arbeidsgerelateerde ziekteverzekeringen.

3.3 Beschikbaarheid van gezondheidsdiensten

Terwijl het voordelenpakket in de gezondheidszorg in de meeste landen in principe heel breed is, moeten voldoende diensten in voldoende aantal en met voldoende kwaliteit op het hele grondgebied beschikbaar zijn om effectieve toegang tot gezondheidszorg te garanderen.

Het aanbod aan gezondheidszorgfaciliteiten wordt in veel Europese landen over het algemeen als voldoende beschouwd, hoewel er vaak regionale tekortkomingen zijn. Maar

in andere landen heeft de onderfinanciering van het gezondheidssysteem tot een gebrek aan aanbod aan gezondheidsdiensten geleid, en een impliciete rantsoenering. Een beperkt gezondheidszorgbudget en quota's voor het aantal diensten dat mag worden verleend, veroorzaken een tekort aan gezondheidszorginstellingen, besparingen in de dienstverlening en ontoereikende investeringen in infrastructuur en gezondheidstechnologieën (bv. BG, CY, EE, ES, HR, IE, LV, PL, RO).

In veel Europese landen is er een tekort aan zorgprofessionals, vooral in het publiek gefinancierde systeem. Medische professionals ruilen het openbare systeem in voor een aantrekkelijkere werkomgeving. Een lager loon en slechtere werkomstandigheden zijn factoren die werken in het openbare systeem minder aantrekkelijk maken (bv. BG, CY, EE, IE, LV, PL, RO). De meeste Oost-Europese landen worden geconfronteerd met een grootschalige emigratie van gezondheidswerkers (bv. BG, EE, HR, IE, LV, PL, RO). Gezondheidswerkers gaan ook werken in de privésector of de niet-gecontracteerde zorg en verhuizen van landelijke gebieden naar steden om er een praktijk op te richten. Vrijwel alle EU-landen worstelen met onvoldoende gezondheidsdiensten op het platteland, vooral voor de eerstelijnszorg.

In verschillende landen werden gezondheidsdiensten ingekrompen om te besparen in de nasleep van de financiële en economische crisis. De meeste landen die zwaar getroffen werden door de crisis namen besparingsmaatregelen, zoals gezondheidsdiensten sluiten, het personeelsbestand inkrimpen, een aanwervingsstop doorvoeren, het aantal contracten met zorgverleners in de openbaar gefinancierde instellingen beperken en/of de lonen verlagen (bv. CY, EL, ES, IE, IT). In Griekenland daalde het medisch personeel in de gezondheidscentra in de periode 2010-2015 met niet minder dan 33,3%.

Wachttijden vormen een probleem in de grote meerderheid van de EU-landen en zijn het voorwerp van publiek debat. Onderfinanciering van het gezondheidssysteem en personeelstekorten in de publiek gefinancierde sector leiden vaak tot problematisch lange wachtlijsten. Sommige landen hanteren officiële wachtlijsten voor specifieke behandelingen, maar in veel landen is er een gebrek aan transparantie over het bepalen van prioriteiten of worden wachttijden niet gemonitord. In veel landen kunnen patiënten wachttijden in de openbare sector vermijden als zij (eerst) naar een privéraadpleging bij de arts gaan en daarvoor extra erelonen betalen (bv. AT, ES, FI, LT, MT, PL, SI). Informele betalingen (onder de tafel) door patiënten aan artsen, die in verschillende landen de gewoonte zijn, gebeuren ook om wachtlijsten te omzeilen of om toegang te krijgen tot gezondheidszorg van een hogere kwaliteit (bv. BG, EL, HU, LT, LV, RO, SI). In Bulgarije zouden informele betalingen de helft van de totale eigen bijdragen van patiënten uitmaken.

In België worden wachttijden niet geregistreerd en er wordt algemeen van uitgegaan dat voor de meeste zorgen de wachttijden aanvaardbaar zijn. Dat geldt echter niet voor geestelijke gezondheidszorg, waar de wachttijden problematisch lang kunnen zijn. In sommige landen werden de gemiddelde wachttijden, in het algemeen of voor bepaalde behandelingen, gereduceerd door extra financiering (bv. HU, LV, MT, NL, PT), terwijl ze

in andere landen gestaag blijven stijgen (bv. ES, PL, SI, UK). In Cyprus deed tijdens de crisisjaren een toenemend aantal mensen een beroep op de openbare sector, met nog langere wachtlijsten tot gevolg. Voor knie- en heupvervangingen moesten in 2016 patiënten dertig maanden wachten, voor cataractchirurgie vijftien maanden.

Veel landen proberen het beheer van de wachtlijsten te verbeteren door officiële wachtlijsten en gegarandeerde maximale wachttijden voor specifieke behandelingen in te voeren (bv. DE, DK, EE, FI, NL, SE, SI, UK). Patiënten die langer moeten wachten dan die maximale wachttijd verwerven in principe een grotere vrijheid om een zorgverlener te kiezen, bijvoorbeeld een particuliere/niet-gecontracteerde zorgverlener of iemand buiten hun gezondheidsregio of eventueel in het buitenland.

4. Recente hervormingen voor een betere toegang tot gezondheidszorg

In dit deel bespreken we hervormingen van het gezondheidssysteem in Europese landen die relevant zijn voor de toegang tot gezondheidszorg. We beperken ons tot de periode na de crisis, dat wil zeggen na 2015.

Vijf landen – Cyprus, Griekenland, Finland, Ierland en Letland – hebben een grondige hervorming van hun gezondheidssysteem doorgevoerd of zijn dat van plan. Het betreft de EU-lidstaten met de sterkst gefragmenteerde gezondheidssystemen, grote verschillen in verzekeringsdekking tussen bevolkingsgroepen, ernstige lacunes in de gezondheidsdekking en grote ongelijkheid in de toegang tot gezondheidszorg. Zij zetten stappen naar een meer uniforme gezondheidsdekking, door de hele bevolking dekking voor hetzelfde zorgpakket te bieden. In Cyprus en Letland wordt de hervorming gefinancierd door het gezondheidssysteem om te vormen van een systeem gefinancierd door belastingen tot een op bijdragen gebaseerd verplicht sociaal ziekteverzekeringssysteem. Maar de hervormingen in de meeste van deze landen verlopen traag, gevestigde belangen verzetten zich ertegen en de financiële middelen zijn vaak ontoereikend voor een goede uitvoering. In Cyprus bijvoorbeeld werd de hervorming weliswaar unaniem goedgekeurd door het parlement, maar de invoering en werking van het nieuwe nationale gezondheidssysteem stond drie maanden voor de lancering ervan op de helling wegens hevig verzet van de Artsenvereniging en de Vereniging van privéziekenhuizen van Cyprus (Mamas, 2019). In Finland is er na twee jaar discussiëren in het parlement nog geen beslissing gevallen over drie essentiële aspecten van de hervorming: een grotere rol van privézorgverleners, maatregelen om de kosten in de hand te houden en de regionalisering van de dienstverlening. In maart 2019 legde het Finse parlement de werkzaamheden voor de hervorming stil, wat de val van de regering veroorzaakte (Keskimäki, 2019).

De landen die het zwaarst getroffen werden door de economische en financiële crisis van 2008/2009 (bv. CY, EL, ES, IE, IT, RO) voerden tijdens de crisisjaren belangrijke

hervormingen door om de gezondheidsuitgaven te beperken, onder strikt toezicht van de Europese instellingen. De besparingsmaatregelen omvatten hogere lasten voor de gebruikers, lagere lonen voor de zorgverleners en een inkrimping van hun aantal, lagere prijzen voor gezondheidsdiensten en -producten en het sluiten van diensten. Sinds 2015 vond er in de meeste van die landen een voorzichtig herstel plaats en in sommige landen werden de besparingsmaatregelen van de crisisjaren teruggedraaid.

Sommige landen met een structureel ondergefinancierd gezondheidssysteem leverden inspanningen om de financiering ervan te verhogen (bv. CY, EE, LV, PL, RO). In meerdere landen wordt extra geïnvesteerd in maatregelen om het gezondheidspersoneel te behouden en emigratie tegen te gaan, onder andere door de lonen te verhogen (bv. LT, LV, PL, RO).

Veel Europese landen namen maatregelen om het remgeld voor specifieke diensten en producten te verlagen, meestal op een ad-hocbasis. In sommige landen draaiden die maatregelen de verhoging van de eigen bijdragen terug die tijdens de crisisjaren waren doorgevoerd. Tegelijk namen sommige landen ook maatregelen om het remgeld nog verder te verhogen of om de bescherming tegen hoog remgeld te verzwakken. Zo werd in Slowakije het plafond voor de eigen bijdragen opgetrokken, terwijl de patiëntengroepen op wie dat plafond van toepassing is, werden uitgebreid. In België werd vooral ingezet op een betere take-up van de bestaande beschermingsmaatregelen. Huishoudens met lage inkomens, waarvan men kan vermoeden dat ze in aanmerking komen voor een verhoogde tegemoetkoming van de ziekteverzekering, worden sinds 2016 proactief opgespoord en door de ziekenfondsen aangespoord om een aanvraag voor de verhoogde tegemoetkoming te doen.

In België werd vooral ingezet op een betere take-up van de bestaande beschermingsmaatregelen.

Er werden ook beleidsmaatregelen genomen om de toegang tot de eerstelijnszorg te verbeteren (bv. EL, FI, IE, IT, PL, RO, UK), inclusief initiatieven om zorg van ziekenhuisbehandelingen te verschuiven naar ambulante behandelingen en om sociale en gezondheidsdiensten beter te integreren.

5. Samenvatting en conclusies: een positieve trend, maar de ongelijkheden zijn hardnekkig

In dit hoofdstuk werd de ongelijkheid in de toegang tot gezondheidszorg in de 28 lidstaten van de Europese Unie onderzocht, vertrekkend van de diepgravende nationale ESPN Thematic Reports (2018) en van statistische gegevens.

Terwijl er tijdens de crisisjaren een aanzienlijke toename van onvervulde behoeften aan medische zorg waar te nemen was, vond er sinds 2015 een geleidelijk herstel plaats. In sommige landen, waaronder België, blijft de toestand nochtans verslechteren. Verschillende bevolkingsgroepen blijven aanzienlijke moeilijkheden ondervinden om toegang te krijgen tot gezondheidszorg.

Volgens onze analyse hangt ongelijkheid in de toegang tot gezondheidszorg vooral samen met volgende systeemkenmerken van zorgstelsels:

- In de eerste plaats presteren ondergefinancierde systemen slechter dan het EU-gemiddelde wat ongelijkheden in toegang tot gezondheidszorg betreft. Onderfinanciering veroorzaakt namelijk aanzienlijke tekorten in het gezondheidszorgaanbod en leidt ertoe dat patiënten een groot aandeel in de gezondheidszorgkosten zelf moeten betalen. Het ontoereikende aanbod van gezondheidsdiensten is vaak een impliciete vorm van rantsoenering.
- Ten tweede is dekking van de bevolking voor medische kosten cruciaal om gelijke toegang tot zorg te garanderen. Dat is duidelijk aangetoond in Griekenland, waar miljoenen mensen hun dekking verloren tijdens de crisisjaren, met een dramatische groei van de onvervulde behoeften inzake medische zorg tot gevolg, vooral voor groepen met een laag inkomen. Sinds 2016 geldt voor de hele bevolking een ruime dekking, waardoor de onvervulde behoeften voor het laagste inkomenskwintiel zijn gehalveerd (maar nog steeds erg hoog blijven).
- Ten derde vergroot het remgeld de ongelijkheid in toegang tot gezondheidszorg. Bij veel gezondheidssystemen die vrij goed presteren inzake toegang tot gezondheidszorg liggen de gebruikersbijdragen vrij laag of is de toegang tot gezondheidszorg gratis. Vooral kwetsbare groepen beschermen tegen gebruikersbijdragen is cruciaal om gelijke toegang tot gezondheidszorg te garanderen. De lage dekking voor geneesmiddelen, maar ook voor tandzorg en geestelijke gezondheidszorg, zijn een reden voor bezorgdheid in veel landen.
- Ten vierde heerst er in veel landen een tekort aan zorgverleners en meer bepaald aan professionals in het openbaar gefinancierde systeem. Wachtlijsten zijn daarvan het gevolg. Werken in het openbare systeem is minder aantrekkelijk door onder andere lagere lonen en slechtere werkomstandigheden. Er wordt frequent melding gemaakt van een ernstig tekort aan zorgverleners, meer bepaald in de eerstelijnszorg en op het platteland, waardoor er tussen regio's ongelijkheid in de toegang tot gezondheidszorg heerst.
- Ten vijfde kunnen patiënten wachttijden in de openbare sector vermijden als zij (eerst) op privéraadpleging gaan bij een specialist en dus extra erelonen betalen. In verschillende landen en meer bepaald in Centraal- en Oost-Europa is het ook een gangbare praktijk dat patiënten artsen informeel (onder de tafel) betalen om wachtlijsten te vermijden of toegang te krijgen tot gezondheidszorg van een hogere kwaliteit. Dat leidt tot aanzienlijke ongelijkheid in de toegang tot gezondheidszorg. Vrijwillige en arbeidsgerelateerde ziekteverzekeringen kunnen die ongelijkheid nog verergeren, vooral wanneer deze regelingen gebruikt worden om de wachtlijsten te omzeilen.

De conclusie van dit hoofdstuk luidt dat er weliswaar een algemene evolutie naar een betere toegang tot gezondheidszorg is in de Europese Unie, maar dat er ook een aanzienlijke ongelijkheid in de toegang tot gezondheidszorg aanwezig blijft, zowel tussen als binnen de landen. Grote delen van de bevolking in de EU – en meer bepaald kwetsbare groepen – worden gehinderd door meerdere obstakels om toegang te krijgen tot gezondheidszorg, waardoor talrijke behoeften onvervuld blijven. Hoewel toegang tot gezondheidszorg als een mensenrecht⁷ wordt beschouwd, moeten de meeste EU-landen nog een hele weg afleggen om al hun burgers van dat recht te laten genieten. Sommige landen zullen meer financiële middelen in hun gezondheidssysteem moeten investeren, terwijl andere hun systeem moeten reorganiseren om kwetsbare groepen beter te beschermen. In beide gevallen vergt het politieke moed om tegen de weerstand van gevestigde belangengroepen in te gaan.

Noten

1. Dit hoofdstuk werd opgesteld in het kader van een project gefinancierd door het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV), voor de periode 2018-2019. Het onderzoek werd mede mogelijk gemaakt door het door de Europese Commissie gefinancierde RE-INVEST (Horizon 2020) onderzoeksproject (grant agreement no. 649447). Een eerdere versie van dit hoofdstuk werd (in het Engels) voorgesteld op de 26e 'International conference of Europeanists' van de Council of European Studies (CES) in Madrid, 20-22 juni 2019. De auteurs danken Chiara Belletti voor de grafische ondersteuning.
2. Aan de hand van voorbeelden illustreert dit hoofdstuk de belangrijkste uitdagingen en trends in het beleid van de diverse landen. Landen met vergelijkbare ontwikkelingen staan tussen haakjes, zodat lezers die daarover meer informatie wensen, de landenrapporten van de nationale ESPN-experts kunnen raadplegen.
3. Er bestaan verschillende benaderingen en indicatoren om de toegankelijkheid van de gezondheidszorg te meten en de mate van ongelijkheid in toegang tot diensten te evalueren. De meest voorkomende aanpak voor het monitoren van de toegang tot gezondheidszorg maakt gebruik van een proxy indicator: 'zelfgerapporteerde onvervulde behoeften aan de medische zorg'. Indicatoren voor zelfgerapporteerde onvervulde behoeften meten de subjectieve perceptie van mensen betreffende hun gezondheidsbehoeften en meten dus niet objectief hun gezondheidsbehoeften. Desondanks is men het erover eens dat dit de best beschikbare proxy indicator is om onvervulde medische behoeften te meten (EXPH, 2016). Hoewel diverse enquêtes vragen over zelfgerapporteerde onvervulde behoeften inzake medische zorg bevatten, zijn de EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) de belangrijkste bron in Europa. De volgende vragen worden aan de lidstaten aangeraden voor het gebruik van deze indicator: was er tijdens de voorbije twaalf maanden een moment waarop u echt zelf een medisch onderzoek of een medische behandeling (behalve tandzorg) nodig had? En als het antwoord 'ja' luidt: wat was de belangrijkste reden waarom u geen medisch onderzoek of medische behandeling kon krijgen? Deze dataset biedt het onweerlegbare voordeel dat ze vergelijkingen tussen landen vergemakkelijkt en een eerste indicatie geeft van de ongelijkheden en problemen betreffende betaalbaarheid en toegankelijkheid. Toch wijzen veel ESPN-experts op de beperkingen ervan en zij vinden het belangrijk om de resultaten ervan voorzichtig te interpreteren (zie ook EXPH, 2016; European Commission, 2017).
4. De Eurostat-datareeks vertoont onderbrekingen in de tijdreeksen voor de indicator 'onvervulde behoeften inzake medische onderzoeken of zorg' voor de volgende landen en jaren: België (2011), Bulgarije (2016), Finland (2015), Polen (2017) en het Verenigd Koninkrijk (2017). Daarom

gebruiken wij verschillende periodes voor die landen, om vergelijkbaarheid over de jaren heen te garanderen.

5. Eigen bijdragen zijn betalingen die personen rechtstreeks doen aan zorgverleners wanneer ze gebruikmaken van gezondheidsdiensten (zie https://www.who.int/health_financing/topics/financial-protection/out-of-pocket-payments/en/). Er zijn allerlei vormen van eigen bijdragen, zoals (1) betalingen voor producten of diensten die op geen enkele manier door een derde partij worden gedekt, (2) kostendelen (remgeld): een regeling van ziekteverzekeraars of derde-betalers waarbij de gedekte persoon een gedeelte van de kosten van de verleende gezondheidszorg betaalt, (3) extra vergoedingen: betalingen bovenop de wettelijk vastgelegde remgelden, voor prestaties van zorgverleners die vrij zijn om hun tarieven te bepalen en (4) informele betalingen: onofficiële (onder de tafel) betalingen voor gezondheidsproducten of -diensten (eigen uitwerking op basis van Rechel, Thomson en van Ginneken (2010)).
6. De drempel werd bepaald op 40% van de totale uitgaven van de huishoudens, exclusief de behoeften aan levensonderhoud (d.w.z. voedsel, huisvesting en nutsvoorzieningen) (zie Xu, Evans, Kawabata e.a., 2003).
7. Art. 25(1) van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties (1948) en Art. 35 van het EU-Handvest van de grondrechten.

Bijlage 1. Gebruikte landencodes.

AT	Oostenrijk	IE	Ierland
BE	België	IT	Italië
BG	Bulgarije	LT	Litouwen
CY	Cyprus	LU	Luxemburg
CZ	Tsjechische Republiek	LV	Letland
DE	Duitsland	MT	Malta
DK	Denemarken	NL	Nederland
EE	Estland	PL	Polen
EL	Griekenland	PT	Portugal
ES	Spanje	RO	Roemenië
FI	Finland	SE	Zweden
FR	Frankrijk	SI	Slovenië
HR	Kroatië	SK	Slowakije
HU	Hongarije	UK	Verenigd Koninkrijk

Bibliografie

- Baeten, R., Spasova, S., Vanhercke, B. & Coster, S. (2018). *Inequalities in access to healthcare. A study of national policies*. European Social Policy Network (ESPN). Brussel: European Commission.
- Busse, R., Wörz, M., Foubister, T., Mossialos, E. & Berman, P. (2006). *Mapping health services access: National and cross-border issues* (Health ACCESS). Geraadpleegd via https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwi1zaC23PXhAhWHKVAKHb1hBvEQFjAAEqQIBBAC&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fhealth%2Fph_projects%2F2003%2Faction1%2Fdocs%2F2003_1_22_frep_en.pdf&usg=AOvVaw1KrIG_szonpdnZbNBop4JU
- ESPN Thematic Reports (2018). *Inequalities in access to healthcare. Thematic Reports, European Social Policy Network (ESPN)*. Brussel: European Commission. Geraadpleegd via: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?advSearchKey=ESPnhc_2018&mode=advancedSubmit&catId=22&policyArea=o&policyAreaSub=o&country=o&year=o.
- Eurofound (2014). *Access to health care in times of crisis*. Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie.

- European Commission (2017). *Report on the comparative assessment on the accessibility of health services: comparability of indicators on unmet needs for medical examination or treatment across EU Member States*. Written by the consortium of Ecorys Nederland B.V., Erasmus University Rotterdam and GfK Belgium, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat (2016). *Persons using health care services by household type, income group and level of difficulty to afford care services*. [ilc_at512] Geraadpleegd via: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_at512&lang=en
- Eurostat (2019a) *Self-reported unmet needs for medical examination by sex, age, main reason declared and income quintile*. [hlth_silc_08] Geraadpleegd via: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?wai=true&dataset=hlth_silc_08
- Eurostat (2019b). *Self-reported unmet needs for medical examination by sex, age, main reason declared and labour status* [hlth_silc_13] Geraadpleegd via: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=hlth_silc_13&lang=en
- EXPH (2016). *Access to health services in the European Union – Final opinion*. Expert panel on effective ways of investing in health. European Commission.
- Jowett, M., Thomson, S. & Evetovits, P. (2015). Changes to public funding for the health system. In: S. Thomson, J. Figueras, T. Evetovits, M. Jowett, P. Mladovsky, A. Maresso, Cylus, J., Karanikolos, M., e.a. (eds.), *Economic crisis, health systems and health in Europe: Impact and implications for policy* (pp. 51-77). Copenhagen, European Observatory on Health Systems and Policies/World Health Organisation European Region Office. Maidenhead: Open University Press.
- Keskimäki, I. (2019). *Government's proposal on the health and social care reform fails*. In Online HiT. Geraadpleegd via: <https://www.hspm.org/countries/finland21082013/countrypage.aspx>.
- Mackenbach, J.P., Meerding, W.J. & Kunst, A. (2007). *Economic implications of socio-economic inequalities in health in the European Union*. Rotterdam: Erasmus MC.
- Mamas, T (2019). *Is the healthcare reform process in uncharted waters?* ESPN Flash Report 2019/16, European Social Policy Network (ESPN). Brussel: European Commission.
- OECD/EU (2016). *Health at a Glance: Europe 2016 – State of Health in the EU Cycle*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264265592-en>
- OECD/EU (2018). *Health at a Glance: Europe 2018: State of Health in the EU Cycle*. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/health_glance_eur-2018-en
- OECD/EOHSP (2017). *Greece: Country Health Profile 2017*, State of Health in the EU. Paris: OECD Publishing/Brussels: European Observatory on Health Systems and Policies. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264283404-en>
- OECD (2018). *The online database OECD Health Statistics 2018*. Geraadpleegd via: <http://www.oecd.org/els/health-systems/health-data.htm>
- Rechel, B., Thomson, S. & van Ginneken, E. (2010). *Health systems in transition: Template for authors*. World Health Organization 2010, on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies, Copenhagen.
- Spasova, S. & Ward, T. (2019). *Social protection expenditure and its financing in Europe. A study of national policies 2019*, European Social Policy Network (ESPN). Brussels: European Commission.
- SPC (2016). *SPPM thematic reviews on the 2014 social trends to watch. Towards better health through universal access to health care in the European Union*. The Social Protection Committee.
- Thomson, S. (2015). Changes to health coverage. In: S. Thomson, J. Figueras, T. Evetovits, M. Jowett, P. Mladovsky, A. Maresso, Cylus, J., Karanikolos, M. e.a. (eds.), *Economic crisis, health systems and health in Europe: Impact and implications for policy*. Copenhagen, European Observatory on Health Systems and Policies/World Health Organisation European Region Office. Maidenhead: Open University Press.
- Xu, K., Evans, D.B., Kawabata, K., Zeramdini, R., Klavus, J. & Murray, C.J. (2003). Household catastrophic health expenditure: A multi-country analysis. *The Lancet*, 362, 111-117.

De circulaire economie: ook voor mensen in armoede?

Karine Van Doorselaer en Jill Coene

1. Inleiding

Ter gelegenheid van de top in Davos, januari 2019, bracht Oxfam een rapport uit over armoede in de wereld (Lawson, Chan, Rhodes e.a., 2019). Daaruit blijkt dat het tempo waaraan de wereldwijde extreme armoede¹ daalt, vertraagde. Tussen 1990 en 2013 daalde die gemiddeld met 1 procentpunt per jaar, tussen 2013 en 2015 was dat nog maar met 0,6 procentpunten per jaar. Reden daarvoor is de verslechtering van de situatie in Sub-Sahara Afrika. Die bevindingen staan naast vele rapporten over de toestand van het klimaat en het milieu. Zo rapporteerde het Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (2019) over zorgwekkende evoluties inzake natuur, biodiversiteit en ecosysteemdiensten. De exponentiële bevolkingsgroei is een van de grootste oorzaken en daarmee de toegenomen consumptie, met vervuiling van ons leefmilieu en uitputting van grondstoffen tot gevolg. Die tendensen kunnen worden omgekeerd door een fundamentele, systeemwijde reorganisatie van de samenleving, aldus het rapport. Een van de vereiste veranderingen is om over te schakelen naar duurzame productie en consumptie. Want, 80% van wat we consumeren, wordt meteen na gebruik weggegooid (Planing, 2015).

In navolging van de Agenda 2030 voor Duurzame Ontwikkeling, in 2015 goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, vormen zeventien duurzame ontwikkelingsdoelstellingen of Sustainable Development Goals (SDG's) een actieplan om de "menschheid te bevrijden van armoede en de planeet terug op de koers richting duurzaamheid te plaatsen". De doelen zijn een en ondeelbaar (Sustainable Development Goals Belgium, 2019). Zoals vermeld in het inleidend hoofdstuk van dit Jaarboek en hoofdstuk 1, zijn ecologische en sociale uitdagingen namelijk sterk met elkaar verbonden. 'Duurzame consumptie en productie' is een van die zeventien SDG's. Het gaat dan over het efficiënt gebruik van hulpbronnen en energie, het promoten van duurzame infrastructuur, het garanderen van toegang tot basisdiensten, groene en degelijke banen en een betere levenskwaliteit voor iedereen.² De inspanningen moeten komen vanuit de hele samenleving: overheden en industrie, maar ook van consumenten.

Daarnaast is het noodzakelijk om ons consumptieniveau te veranderen en ons economische systeem fundamenteel te herdenken. In ons huidig economisch model staat consumptiegroei voorop (Røpke, 1999). Zo lang de industrie bepaalde kosten (zoals mi-

lieukosten en sociale problemen) niet doorrekent in de prijs van producten, kan de productiekost laag gehouden worden en kan de kost om producten te herstellen daar nauwelijks tegen opboksen. Consumptie is ook nauw verbonden met sociale dimensies (Briceno & Stagl, 2006). Bijvoorbeeld, door andere gezinssamenstellingen (bv. een stijgend aantal eenoudergezinnen) steeg de vraag naar productie van huishoudelijke apparaten en omdat onze samenlevingen individualistischer zijn geworden, nam individuele consumptie toe.

Een manier om in te zetten op duurzamere productie en consumptie is de transformatie van de lineaire wegwerpeconomie naar een circulaire economie. Hoewel er een uitgebreide literatuur bestaat over het wat en hoe van dat economisch model (bv. inzake vereiste technologische ontwikkelingen, financieringsmodellen, ...) is er tot vandaag nauwelijks literatuur over wat de circulaire economie kan betekenen op sociaal vlak en met name voor mensen in armoede. Dit hoofdstuk wil de relatie tussen de circulaire economie en de consumptieopportunities voor mensen in armoede onderzoeken: welke mogelijkheden bieden de principes van de circulaire economie hun inzake aankoop en gebruik van producten en diensten?

Omwille van de schaarse empirische inzichten hebben we enkele ideeën uit de tekst besproken met mensen in armoede en professionals. Dat gebeurde tijdens een informeel gesprek op 21 mei 2019, als onderdeel van een overlegdag van het Netwerk tegen Armoede met armoedeverenigingen waarop verschillende thema's aan bod kwamen. Mensen in armoede konden vrij kiezen bij welk thema ze aansloten. Het thema voor dit hoofdstuk, onder de noemer 'duurzaamheid en sociale rechtvaardigheid' werd bijgewoond door vier mensen in armoede, één opgeleide ervaringsdeskundige in de armoede, één coördinator van een armoedevereniging en twee personeelsleden van het Netwerk tegen Armoede. We peilden naar gedrag en houdingen ten aanzien van de circulaire economie en eventuele drempels.³ De bevindingen werden ter plaatse opgetekend in een verslag. Door de tekst heen geven we waar relevant de input vanuit dat gesprek weer.

We starten dit hoofdstuk met een bespreking van wat de circulaire economie precies is: welke principes liggen eraan ten grondslag, welke actoren zijn verantwoordelijk voor een omslag naar zo'n systeem en wat is de impact ervan? Daarna bekijken we aan de hand van enkele voorbeelden de theoretische mogelijkheden van de circulaire economie voor mensen in armoede, met focus op consumptiemogelijkheden. Vervolgens bespreken we enkele drempels van de omslag naar een circulaire economie voor mensen in armoede, gegenereerd uit de literatuur en het informele gesprek. We eindigen met een besluit.

2. Wat is de circulaire economie?

We vatten kort samen wat de principes zijn van een circulaire economie (2.1) en hoe de overgang naar dat economisch model kan gebeuren (2.2). Vervolgens bekijken we de impact ervan op economisch, ecologisch en sociaal vlak (2.3).

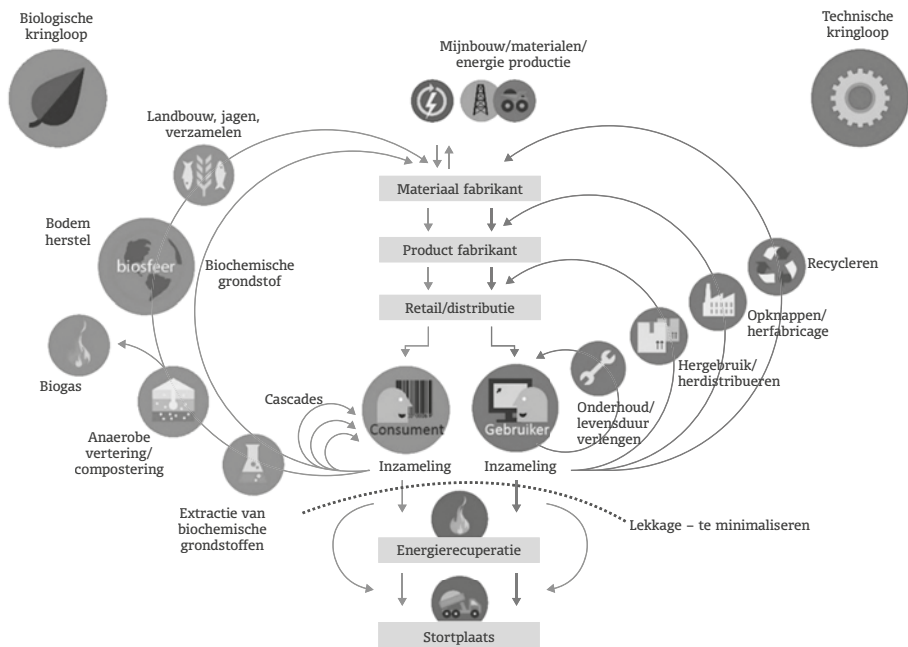
2.1 Principes van de circulaire economie

Het model van de circulaire economie staat lijnrecht tegenover het huidige economisch model. In de huidige lineaire economie worden producten gemaakt, gebruikt en vervolgens verbrand of gestort. Die wegwerpmentaliteit is niet langer houdbaar. De toenemende wereldbevolking en de overconsumptie leiden tot milieuproblemen, klimaatverandering om er een te noemen, en tot uitputting van grondstoffen (Van Doorselaer & Du Bois, 2018). Voor Europa is er nog een bijkomend probleem, namelijk dat er nagenoeg geen grondstoffen te ontginnen zijn op/uit Europese bodem. Daardoor staat Europa in een financieel zwakke en afhankelijke positie tegenover andere continenten. Dat heeft er mee toe geleid dat de aandacht en de inspanningen richting circulaire economie toenemen. Zo is voor de Vlaamse regering (2017) de overgang naar een circulaire economie een van de prioriteiten in het kader van Visie 2050 en ook Europa heeft een eigen Actieplan Circulaire Economie.⁴

Het model van de circulaire economie staat lijnrecht tegenover het huidige economisch model.

De circulaire economie wordt visueel voorgesteld door het vlindermodel opgesteld door de Ellen MacArthur Foundation (figuur 1).

Figuur 1. Visuele voorstelling van de principes van de circulaire economie.



Bron: Ellen MacArthur Foundation (2013).

In het midden van dit vlindermodel staat de levenscyclus die een product doorloopt, met bovenaan de fase van het ontginnen van de grondstoffen, vervolgens de productie van de materialen. Die materialen worden in de volgende fase verwerkt in producten en die producten komen via de distributieketen bij de consument/gebruiker terecht. Als consumenten de producten om welke reden dan ook willen afdanken, dan is het geen optie om de afgedankte producten te verbranden of te storten. In het model van de circulaire economie worden de producten, de onderdelen en de materialen in de kringloop gehouden en hergebruikt.

Men maakt onderscheid tussen de biologische kringloop en de technische kringloop, voorgesteld als de twee vleugels van de vlinder. In de biologische kringloop maakt men gebruik van biomassa als grondstof en bij afdanken worden de producten geïncubated tot biobouwstenen voor de regeneratie van nieuwe materialen. Uiteraard kunnen biogebaseerde materialen ook in de kringloop blijven via recycling. Materialen in circulatie houden in de technologische kringloop betekent dat men de materialen optimaal gaat recyclen, bijvoorbeeld glas gesorteerd verzamelen, hersmelten en er nieuwe producten van maken.

Een belangrijk principe van de circulaire economie is dat composteren en recyclen slechts de allerlaatste opties zijn om de kringloop te sluiten. In eerste instantie streeft men naar het in omloop houden van de producten via hergebruik, herstel en onderhoud. Vervolgens gaat men de componenten zo veel mogelijk recupereren via het herfabriceren van de producten. Die hiërarchie van sluiten van kringlopen wordt voorgesteld door de kleine cirkels in het vlindermodel.

De circulaire economie gaat niet alleen over het sluiten van kringlopen, maar ook over nieuwe businessmodellen, zoals de zogenaamde 'deeleconomie'. Hoewel er verschillende begrippen bestaan en een eenduidige definitie ontbreekt (zie Basselier, Langenus & Walravens, 2018), gaat het in essentie om "consumenten die elkaar tijdelijk toegang verlenen tot onderbenutte fysieke activa (onbenutte capaciteit), eventueel voor geld" (Frenken & Schor, 2017, eigen vertaling). Het gaat dan bijvoorbeeld over de verhuur van (een deel van) de woning of een auto. Hoewel voor de meeste van die 'onbenutte activa' een vergoeding gevraagd wordt, bestaan er ook initiatieven waar bijvoorbeeld een tegenprestatie in 'tijd' wordt gevraagd (zie 4.3).

2.2 Transitie naar een circulaire economie

Om van de wegwerpeconomie naar de circulaire economie over te gaan, is er nood aan een transitie, in de literatuur gedefinieerd als

processen van structurele verandering in belangrijke maatschappelijke subsystemen. Het gaat om een verschuiving in de dominante spelregels, een transformatie van gevestigde technologieën en maatschappelijke praktijken, een verschuiving van het ene dynamische evenwicht naar het andere – dat zich typisch uitstrekt over meerdere generaties (25-50 jaar) (Meadowcroft, 2009, eigen vertaling).

Zo'n transitie is bijgevolg een verantwoordelijkheid van alle geledingen in onze samenleving, zijnde de overheid, de industrie, de financiële instellingen én de consumenten.

Het is de taak van de overheid om richtlijnen, wetgeving en stimulerende of demotiverende financiële maatregelen in het leven te roepen om de industrie én de consument te sturen en te motiveren om producten te produceren én te consumeren die passen in de circulaire economie.

De industrie moet producten op de markt brengen die beantwoorden aan de principes van de circulaire economie: degelijke producten die lang meegaan, te herstellen zijn, materialen gebruiken die recycleerbaar zijn, enzovoort. Cruciaal is dat alle stakeholders van de waardeketen nauwgezet samenwerken om het sluiten van de keten mogelijk te maken. De ontwerper is daarbij een sleutelfiguur. Hij of zij maakt keuzes zodat de producten passen in de circulaire economie. Welke materialen, welke oppervlaktebehandelingen, welke verbindingstechnieken, ... zijn vragen waar de ontwerper een antwoord op zoekt, rekening houdend met de principes van de circulaire economie en de ecodesignvuieregels (Van Doorsselaer & Du Bois, 2018). Om antwoord te vinden op die vragen zal de ontwerper zich moeten bevragen bij de andere spelers van de waardeketen. Een voorbeeld: het is (momenteel) geen optie om biologisch afbreekbare kunststoffen te gebruiken bij het ontwerpen van verpakkingen. In tegenstelling tot wat men zou verwachten, worden die verpakkingen niet ingezameld via het gft-afval omdat veel consumenten het verschil niet kennen tussen composteerbare en niet-composteerbare plastic (ondanks alle logo's). Dat leidt tot verkeerd sorteergedrag met als gevolg dat de compost gecontamineerd wordt met onafbreekbaar plastic (Vlaco, 2012). We kennen de gevolgen van de *plastic soup*, ten allen tijde moeten we *plastic mud* voorkomen door gecontamineerde compost op onze akkers en tuinen te gooien. Ook omgekeerd, door verwarring bij de consument kunnen recycleerbare plastics gecontamineerd worden met composteerbare soorten, waardoor het recyclageproces gehinderd wordt.

De taak van de financiële instellingen is om bedrijven en projecten die bijdragen aan de circulaire economie financieel te steunen en de geldkraan dicht te draaien voor milieuvervuilende, niet-duurzame economische activiteiten. Het bankkrediet is de belangrijkste steunpilaar van de Europese economie. De financiële instellingen kunnen dus een cruciale rol spelen in de verdere ontwikkeling van een duurzame en circulaire economie. Consumenten kunnen zelf de evolutie van de Belgische banken naar een duurzaam beleid opvolgen.⁵

Ook de consument heeft een grote verantwoordelijkheid. Zijn aankoopgedrag kan sturend werken om het aanbod van producten die passen in de circulaire economie op te drijven. De macht van de consumenten is niet te onderschatten, zo is door de toeneemende vraag naar bioproducten het aanbod in de winkelrekken gestegen. Als consumenten massaal stoppen met wegwerpproducten te kopen, zal de markt volgen. Als er een ruime afzetmarkt is, kan ook de prijs zakken, wat in het voordeel van de consument is. Ook andere gedragsveranderingen zijn nodig, bijvoorbeeld alternatieve businessmo-

dellen aanvaarden die passen binnen de circulaire economie, zoals producten gebruiken in plaats van ze te bezitten (Planing, 2015).

De consument heeft ook een verantwoordelijkheid met betrekking tot het sluiten van de diverse kringlopen. Vragen daarbij zijn: hoe lang gebruikt hij het product? Wordt het product goed onderhouden? Laat hij het product herstellen? Hoe zal hij het product afdanken: naar de kringloopcentra brengen, aan vrienden doorgeven, naar het containerpark brengen, bij de georganiseerde afvalstromen in de juiste afvalbak gooien? Het gesorteerd ophalen van afvalfracties aan huis betekent bijvoorbeeld dat mensen ook plaats moeten hebben om hun vuilniszakken (tijdelijk) te stockeren, wat geen evidentie is. De consument informeren en begeleiden (logistiek en financieel) over de afdankpistes is cruciaal om de kringlopen optimaal te sluiten (zie Van Doorsseleer, 2019).

Tegelijk moeten we de verantwoordelijkheid van de individuele consument nuanceren. Het gedrag van de consument hangt ook af van de maatschappij en de mogelijkheden die ze biedt om bepaalde keuzes te kunnen maken (zie o.a. de inleiding van dit Jaarboek).

2.3 Impact van de circulaire economie

De circulaire economie kan een positieve bijdrage leveren voor economie, klimaat/milieu en samenleving.

2.3.1 Economisch

In de literatuur over de circulaire economie worden de economische voordelen uitgebreid beschreven. Kort samengevat komt het erop neer dat het gaat om een “economische opportuniteit ter waarde van miljarden” (Ellen MacArthur Foundation, 2013). Zo kan er volgens de Ellen MacArthur Foundation (2013) bespaard worden op materialen en energieverbruik en is er minder risico op volatiele grondstofprijzen. Economieën worden minder afhankelijk van de grondstoffenmarkt en kunnen besparen op het afdanken van afval. De innovatiecapaciteit groeit en er is sprake van een verschuiving van massaproductie naar geschoolde arbeid. Voor bedrijven zijn er nieuwe winstmogelijkheden, denk aan activiteiten in de afvalinzameling en -verwerking, recyclage en herstel, maar ook aan activiteiten in de economie gericht op ‘gedeelde consumptie’ (delen, ruilen, lenen en huren). Ook de consument wint, bijvoorbeeld omdat producten niet langer vroegtijdig verouderen.

Een belangrijk neveneffect is dat de circulaire economie extra werkgelegenheid creëert (Rizos, Tuokko & Behrens, 2017), voor een heterogeniteit van werknemers wat betreft opleidingsniveau en vaardigheden (Burger, Stavropoulos, Ramkumar e.a., 2019). Onderwijs en on-the-jobtraining zijn volgens Burger e.a. (2019) dan ook belangrijk voor haar potentieel. In Vlaanderen zouden er ruw geschat 27.000 nieuwe jobs gecreëerd kunnen worden, dat is 1 % van de werkgelegenheid in Vlaanderen (Vlaamse regering,

2017). Volgens het Departement Werk en Sociale Economie (2019) groeit de tewerkstelling in de circulaire economie bovendien sneller dan het Vlaamse gemiddelde (met een groei van 6,4% voor de circulaire economie tegenover een algemene Vlaamse groei van 2,7% tussen 2010 en 2016). We komen daar verder op terug (zie 2.3.3).

De circulaire economie kan ook een boost betekenen voor de lokale economie. Binnen enkele jaren zullen we hopelijk meer herstelbedrijven in onze steden en gemeenten aantreffen. Het overspoelen van de markt met goedkope wegwerpproducten heeft ervoor gezorgd dat schoenmakers en kledingherstellers nagenoeg uit het straatbeeld verdwenen zijn. Samenwerking in de waardeketen kan ervoor zorgen dat reparatie van kwaliteitsvolle producten toegankelijk aangeboden kan worden. Bedrijven die producten op de markt brengen, kunnen zelf toegankelijke hersteldiensten aanbieden of er kunnen meer onafhankelijke bedrijven opgericht worden die algemene hersteldiensten uitvoeren.

In het businessmodel van product-dienstcombinaties (zie 4.3) blijven bedrijven eigenaar van hun producten. Als ze zelf de verantwoordelijkheid opnemen om hun producten terug te nemen en op te waarderen, zullen ze dure en sterk vervuulende langafstandstransporten willen vermijden. De reden waarom bedrijven hun producten liever zelf in beheer houden, is een zaak van fierheid en het voorkomen van slechte reclame. Stel dat producten van bedrijf X hersteld en gereviseerd worden door een onafhankelijke hersteldienst of een bedrijf Y en er loopt wat mis, dan is de kans groot dat het product door de consument ervaren wordt als laagwaardige kwaliteit. Er treedt imagoschade op die bedrijf X zal treffen. Bedrijven die kwaliteit hoog in hun vaandel dragen, zullen dus liever de keten zelf onder beheer willen houden. Snelle en efficiënte logistiek is daarbij cruciaal.

Ook voor het kwaliteitsvol recycleren en composteren van producten/materialen willen we pleiten voor de lokale economie. We illustreren dat aan de hand van de problematiek bij het recycleren van plastics. Alle kunststofproducten bevatten tal van additieven om de gewenste eigenschappen te bekomen. Die producten moeten voldoen aan de REACH-regelgeving (over de registratie, evaluatie en toelating van chemische stoffen die in de Europese Unie geproduceerd of geïmporteerd worden). Toch wordt de Europese markt overspoeld met producten die schadelijke stoffen bevatten. Zo treffen we dagelijks pvc-producten aan met schadelijke weekmakers (ftalaten) (European Commission, 2019). Het is bijvoorbeeld onmogelijk om de miljarden containers die in de havens binnengebracht worden allemaal te controleren om die producten te onderscheppen. Als die producten met schadelijke stoffen, na afdanken door de consument, ingezameld worden om te recyclen, dan blijven die schadelijke stoffen in de kringloop. Men raakt zelfs het spoor bijster, want ze worden gemengd met de rest van het kunststofafval. Belgische bedrijven voldoen aan de wetgeving en worden strenger gecontroleerd, zodat het risico op schadelijke stoffen in kunststofproducten geminimaliseerd wordt. Om de gevaren op schadelijke chemicaliën nog meer te beperken, zou de REACH-wetgeving het best wat strenger worden. Als het productvolume onder een

ton blijft, zijn bedrijven nu namelijk niet verplicht om het gebruik van die schadelijke stoffen te registreren.

2.3.2 Klimaat, milieu en gezondheid

In de circulaire economie moet minder energie en water verbruikt worden voor de productie van nieuwe producten. Dat heeft een gunstige invloed op talrijke milieuproblemen, zoals het broeikasgaseffect en verlies aan biodiversiteit. Ook verlaagt de kans op uitputting van grondstoffen (Ellen MacArthur Foundation, 2013). Volgens Wijkman en Skånberg (2015) zou een combinatie van strategieën binnen de circulaire economie de koolstofdioxideuitstoot doen verminderen met twee derde tot zelfs 70% (afhankelijk van het land). Niet alle onderzoekers zijn het eens met de milieubaten van de circulaire economie (zie bv. Allwood, 2014, die stelt dat recycleren ook zeer energie-intensief is), maar we kunnen stellen dat de milieuwinst toch significant zal zijn, zeker omdat er naast recyclage wordt ingezet op hergebruik. Ook de deeleconomie zou volgens het Europees Economisch en Sociaal Comité (2014) resulteren in een beperkter gebruik van hulpbronnen en minder CO₂-uitstoot.

Een belangrijk principe van de circulaire economie is het minimaliseren, of beter nog het vermijden van chemicaliën, wat ook ten goede komt aan het milieu (Rizos, Tuokko & Behrens, 2017). Door het feit dat in de circulaire economie materialen gerecycleerd of gecomposteerd worden, spreekt het voor zich dat men voorzichtig moet omspringen met chemicaliën. Bij het herhaaldelijk recycleren van materiaal dat chemische stoffen bevat, krijgt men een opstapeling van chemicaliën, waardoor de concentratie toeneemt en de effecten onvoorspelbaar zijn. De chemische stoffen mogen misschien individueel relatief onschadelijk zijn, ze kunnen elkaar ook beïnvloeden (Goodson III, Lowe, Carpenter e.a., 2015). Ook bij composteren loert gevaar: schadelijke biociden die gebruikt worden in de landbouw en toxische stoffen in biodegradeerbare materialen kunnen uiteindelijk in de compost terecht komen en cumuleren in de bodem.

Het beperken en vermijden van chemicaliën heeft ook een gunstige invloed op de gezondheid. Zo brengt bijvoorbeeld de Wereldgezondheidsorganisatie (Bergman, Jerrold, Heindel e.a., 2013) hormoonverstoorders in verband met een toename van kanker, diabetes, obesitas, onvruchtbaarheid, IQ-verlies en autisme. Chemische stoffen zitten overal: in speelgoed, verpakkingen, meubelen, voeding, ... (zie bijvoorbeeld Groh, Backhaus, Carney Almroth e.a. (2019) voor de gevaren van chemicaliën in plastic verpakkingen voor mens en milieu). Producten in goedkope winkelketens (kledij, speelgoed, prullaria, ...) worden vaak geproduceerd in Azië en bevatten vaak schadelijke stoffen (European Commission, 2019). Op lange termijn kan de circulaire economie door het verminderen en/of oordeelkundiger gebruiken van chemicaliën leiden tot een beter leefmilieu en minder gezondheidsproblemen. Dat levert op zijn beurt financieel voordeel op voor de overheid en de consument door lagere gezondheidszorguitgaven. Meer zekerheid over de kwaliteit van de producten is bovendien een stimulans om lokale producten aan te kopen.

2.3.3 Sociaal

Vandaag is er weinig literatuur over wat de circulaire economie kan betekenen op sociaal vlak, met name voor mensen in armoede. Zo bekritiseerden Murray, Skene en Haynes (2015) dat het onduidelijk is hoe de circulaire economie kan leiden tot meer sociale gelijkheid. Ook Rizos, Tuokko en Behrens (2017) wijzen op het gebrek aan informatie op het vlak van gender, welvaart, armoede en ongelijkheid. Recent stelden Kirchherr, Reike en Hekkert (2017) op basis van 114 onderzochte definities van circulaire economie vast dat die voornamelijk gekoppeld wordt aan economische vooruitgang en milieukwaliteit. De impact op sociale billijkheid en op toekomstige generaties komt nauwelijks aan bod. Volgens het Europees Economisch en Sociaal Comité (2014) kan de deeleconomie wel leiden tot “meer sociale interactie, gemeenschapszin en vertrouwen tussen burgers; [en] betere toegang tot kwaliteitsproducten voor de groepen met de laagste inkomens”.

Als er al verwijzingen zijn naar sociale impact, gaat het meestal over tewerkstellingskansen. Een rapport van Social Circular Economy (2017) focust bijvoorbeeld op sociale ondernemingen die werken via de principes van de circulaire economie. Ook in Vlaanderen doet het Steunpunt Circulaire Economie wat sociale impact betreft hoofdzakelijk onderzoek naar tewerkstellingskansen.⁶ Momenteel stelt de Vlaamse circulaire economie vooral laag- en middelgeschoolden tewerk: voor de circulaire economie gaat het ongeveer over 80% van de werknemers, terwijl de algemene Vlaamse economie maar ongeveer voor de helft bestaat uit laag- en middelgeschoolden (Departement Werk en Sociale Economie, 2019). De circulaire economie stelt dus veel meer laag- en middelgeschoolde werknemers tewerk dan het gemiddelde voor Vlaanderen. Omdat het gaat om een groeisector zijn er nog veel toekomstige tewerkstellingskansen voor die groepen, al zal de impact van de circulaire economie op de arbeidsmarkt ook afhangen van het type activiteit en het belang van die activiteit in het geheel (denk aan automatiseringsprocessen en vereiste technologische kennis) (Departement Werk en Sociale Economie, 2019). Een groot deel van de tewerkstelling kan gerealiseerd worden in de sociale economie, zoals fietsherstelplaatsen. Levanto uit Antwerpen combineert bijvoorbeeld de verhuur van fietsen met sociale tewerkstelling. Willeghems en Bachus (2018) bevestigen dat tewerkstellingspotentieel, al wijzen ze ook op het belang van de kwaliteit van de jobs en de noodzaak aan onderzoek naar de werkomstandigheden.

Toch kunnen er ook negatieve sociale gevolgen zijn van sommige businessmodellen in de circulaire economie, denk aan de problemen in de deeleconomie met Uber en Airbnb, als het gaat over valse concurrentie, onzekere tewerkstelling die de sociale zekerheid utholt of het onbetaalbaar worden van huisvesting in bepaalde toeristische steden (zie bv. Malhotra & Van Alstyne, 2014). Meer onderzoek naar de sociale impact van de circulaire economie is dus zeker aangewezen.

3. Drempels van de circulaire economie voor consumenten

In het realiseren van een circulaire economie heeft iedereen een verantwoordelijkheid op te nemen: van overheid en industrie tot de individuele consument. Naast de vele drempels die kunnen spelen aan de zijde van de overheid en de industrie, zijn er ook drempels aan de zijde van de consument. Zo zijn consumenten lang niet zo rationeel als wordt gedacht (Planing, 2015). Vaak kijken ze enkel naar de aankoopprijs van een product, ook al is het op termijn goedkoper om te kiezen voor een duurzamer, maar initieel duurder product. Doordat hun gedrag wortelt in gewoonten en routines volstaat informatie over de economische en ecologische voordelen van de circulaire economie niet om gedragsveranderingen te realiseren. Ook emoties, sociale en morele normen spelen een rol (Planing, 2015; Rezvani, Jansson & Bodin, 2015; Zhu, Kam Fung So & Hudson, 2017). Men moet ook beschikken over de juiste kennis en vaardigheden om duurzame keuzes te kunnen maken of om producten correct te recycleren (zie hoger). Ook sociale netwerken spelen een rol. Zo zal wie zich in bepaalde sociale netwerken bevindt, bijvoorbeeld online communities over duurzaam leven, sneller vertrouwd zijn met de principes van de circulaire economie en daar ook sneller naar handelen. De drempels voor consumenten zijn dus niet alleen economisch van aard, maar ook psychologisch (emoties, routines) en cultureel (normen en waarden, kennis en vaardigheden).

Zolang er een keuze bestaat tussen kwalitatieve, duurdere producten en goedkopere producten van mindere kwaliteit, is het moeilijk te verwachten dat consumenten duurzame producten aankopen. Goedkope producten zijn doorgaans van minder goede kwaliteit zodat men meermaals dergelijke producten moet aankopen omdat ze zo snel stuk zijn. Op lange termijn geeft men er dus meer geld aan uit. De consument zou op lange termijn moeten leren denken: een investering in een kwaliteitsvol product zal op termijn meer renderen. Zoals gezegd, kijken consumenten toch vooral naar de aankoopprijs. Dat geldt zeker voor mensen in armoede, die rekening moeten houden met hun beperkte budget. Uit het rondetafelgesprek bleek dat de aanwezige mensen in armoede ook winkelen in goedkopere winkelketens, al weten ze dat de producten er soms in mensonterende toestanden worden geproduceerd of sneller stuk gaan. Het stelt hen voor moeilijke keuzes: men wil bijvoorbeeld dat de kinderen op school meekunnen met leeftijdsgenootjes op het vlak van speelgoed en kleding trends. Vanuit een rationeel standpunt zou men kunnen verwachten dat mensen sparen om de initiële aankoop van een kwaliteitsvol product te financieren. Hoewel sommige mensen in armoede daarin slagen, is dat afhankelijk van de persoonlijke situatie. Als er al marge is, dan zijn er nog zoveel andere noodzakelijke uitgaven te doen, bijvoorbeeld het schoolgeld of een extraatje voor de kinderen, ademruimte voor onverwachte facturen, Bovendien is op lange termijn denken voor mensen in armoede niet vanzelfsprekend. Leven in armoede is een overlevingsstrijd waarbij dagelijks harde keuzes gemaakt moeten worden, het is puzzelen om het einde van de maand te halen. De 'schaarstheorie' van Mulainnathan en Shafir (2014) bood inzicht in het feit dat men door die focus op dagelijkse besommingen een tunnelvisie krijgt, een gebrek aan 'bandbreedte' om de dingen in een ruimer perspectief te zien.

Als de industrie moet investeren in duurzaam ontwerp en moet zoeken naar innovatieve oplossingen, dan rekent ze de kostprijs daarvoor door aan de consument. Ook de overheid kan via een prijzenpolitiek goedkopere wegwerpproducten uit de markt prijzen. Het gevolg is dat die producten fors duurder zullen worden. Mensen in armoede voelen die prijsstijgingen meer dan de doorsnee burger omdat ze relatief een grotere hap uit hun budget nemen. De overheid zou bij het treffen van maatregelen om het gedrag van de consument te sturen rekening moeten houden met de belangen van mensen in armoede. Dat kan door te zorgen voor een betere betaalbaarheid van duurzamere alternatieven, bijvoorbeeld door middel van subsidies of lagere btw-tarieven. Zo krijgen ook mensen in armoede toegang tot producten die passen in de circulaire economie.

In de volgende paragrafen zullen we enkele alternatieven aanreiken die proberen in te spelen op een aantal van die barrières, in het bijzonder voor mensen in armoede.

4. Welke opportuniteiten kan de circulaire economie voor mensen in armoede bieden?

De circulaire economie kan relevant zijn voor mensen in armoede doordat ze goedkoper, maar toch kwaliteitsvol kunnen consumeren. Dat kan door duurzame producten via alternatieve circuits te verkopen of ruilen (4.1), door producten te herstellen (4.2) of door een verschuiving van producten bezitten naar producten gebruiken (4.3).

4.1 Duurzame producten verkopen of ruilen via een alternatief circuit

Een mogelijkheid van hoe de circulaire economie relevant kan zijn voor mensen in armoede, zijn strategieën die inzetten op levensduurverlenging van producten. Het gaat dan over het aankopen van producten via het tweedehandscircuit, met name kringloopwinkels, rommelmarkten, tweedehands websites, garageverkoop, enzovoort. Het aantal aanbieders en kopers op de tweedehandsmarkt zit in de lift. Het tweedehandscircuit moet niet beschouwd worden als een circuit 'voor de armen', dat is een verkeerde perceptie. Zo bezochten meer dan 6 miljoen klanten de kringloopwinkels in 2017 (De Kringwinkel, 2017). De voorbije jaren winnen alternatieve circuits aan belang, zoals weggeefpleinen en ruilwinkels, die soms zijn ingebed in lokale (armoede)verenigingen of OCMW's. Voor wie online toegang heeft, bestaan er heel wat 'weggeefgroepen' en ruilgroepen waar producten gratis worden geschonken of geruild.

In het gesprek met mensen in armoede werd gewezen op het gebrek aan eigen vervoer, wat het tweedehands aankopen en vervoeren van grote producten zoals meubels bemoeilijkt. Openbaar vervoer is niet altijd een haalbaar alternatief en het sociaal netwerk

is beperkt of kampt met dezelfde problemen. Mogelijks kunnen LETS of complementaire muntsystemen hier een oplossing betekenen.

Via LETS-groepen (Local Exchange and Trading System)⁷ helpt persoon A persoon B bijvoorbeeld met een autorit of het uitlenen van een aanhangwagen, terwijl persoon B later iets kan terugdoen voor persoon A of een andere persoon in het netwerk (bv. in de tuin werken of een taart bakken). LETS biedt niet alleen de kans om het sociaal netwerk te vergroten, maar biedt ook economische voordelen omdat men kan besparen op diensten. Uit Brits onderzoek blijkt dat mensen met een beperkt budget een belangrijke groep vormen binnen de deelnemers van LETS-systemen en dat economische motieven (naast ecologische) vaak aan de basis liggen van participatie (Williams, Aldridge, Lee e.a., 2001). Toch mag LETS niet overschat worden: de economische rol is beperkt en het gaat meestal om kleine groepen met slechts enkele actieve kernleden. In Vlaanderen (Sint-Niklaas) werd alvast succesvol geëxperimenteerd met het openstellen van LETS naar mensen in armoede, al is het door het wegvallen van subsidies niet langer mogelijk om een beroep te doen op professionals voor de coördinatie. Daarnaast zijn er veel initiatieven die werken met complementaire of gemeenschapsmunten.⁸ Vrijwilligerswerk verricht in de buurt wordt daarmee gewaardeerd met een alternatieve munt die men kan inwisselen bij bijvoorbeeld lokale handelaars. Sommige gemeenschapsmunten sluiten dicht aan bij de leefwereld van mensen in armoede en andere kansengroepen, zoals het Torekes-project in de Gentse Rabotwijk⁹ of de Mechelse Koekoek.¹⁰ Op basis van het gesprek met mensen in armoede blijkt hun soms lage zelfwaarde en gekwetste binnenkant een drempel te zijn om te participeren. Men vraagt zich af welke capaciteiten men heeft om bij te dragen of men heeft angst om niet aanvaard te worden. Voor sommigen is hulp vragen of accepteren moeilijk. Samenwerking met een vereniging waar armen het woord nemen of een andere organisatie waar sociale professionals omkadering bieden, kan een oplossing zijn om die barrières te overwinnen. Een meerwaarde van die systemen is dat ze openstaan voor zowel mensen in armoede als mensen die niet in armoede leven en zo stigmatisering tegengaan.

4.2 Herstellen in plaats van weggooien

Een van de aanpakken om kringlopen te sluiten, is producten herstellen en opnieuw in de markt plaatsen. Gereviseerde smartphones, bijvoorbeeld, zijn goedkoper dan nieuwe toestellen. In de inleiding wezen we er op dat daarvoor barrières in ons economisch model overwonnen moeten worden. Nu is het namelijk vaak goedkoper om een nieuw product te kopen dan om een kapot product te laten herstellen. Het is de taak van de industrie om repareerbare producten op de markt te brengen, dat wil zeggen dat ze bijvoorbeeld demonteerbaar zijn of dat ze gestandaardiseerde componenten bevatten. Producten zoals stofzuigers waarbij de behuizingshelften op elkaar gelijmd zitten, passen niet in de circulaire economie.

Herstdiensten zullen een belangrijke schakel worden in de circulaire economie. Dat er vraag naar is bij de consument blijkt uit het succes van de Repair Cafés. Dat zijn bijeenkomsten waarbij buurtgenoten elkaar op vrijwillige basis helpen bij het herstellen

van allerhande voorwerpen (kleding, elektrische apparaten, meubels, fietsen, computers, ...) tegen een vrije bijdrage. Repair Cafés dragen bij tot de circulaire economie, hebben een ecologisch voordeel en brengen mensen bij elkaar. Repair Cafés zijn dan ook trefpunten voor wie zich niet onmiddellijk een nieuw product kan aanschaffen. Dam (2014) vond op basis van zijn masterthesis voor Universiteit Antwerpen drie types bezoekers: klanten die het zich niet kunnen veroorloven om kapotte spullen te laten herstellen door een professionele hersteldienst, klanten die zich aangesproken voelen door het ecologische aspect en klanten die komen voor het sociale aspect. Ook hier is het aangewezen om aansluiting te zoeken met lokale sociale organisaties om de deelname van mensen in armoede te vergroten en eventuele drempels (zoals afstand en een gebrek aan adequaat transport, psychologische drempels zoals schaamte) te overwinnen. In Mechelen organiseert armoedevereniging De Keeting bijvoorbeeld zelf Repair Cafés. Een ander voorbeeld is de Fietskeuken in Gent, waar men zelf zijn fiets kan herstellen of waar vrijwilligers dat tegen een vrije bijdrage doen. Ook online worden commerciële herstel- en klusplatformen aangeboden, waarbij burgers met elkaar in contact worden gebracht.¹¹ Ook mensen in armoede die bedreven zijn in het herstellen van producten zouden hun diensten kunnen aanbieden, al vergt het nader onderzoek naar de praktische implementatie en eventuele drempels. Die evolutie wordt ondersteund door de overheid. Zo mag men maximum 6.130 euro per jaar onbelast bijverdienen via erkende elektronische platformen in de deeleconomie.¹²

De overheid kan stimulerende maatregelen treffen om het herstellen van producten aan te moedigen, onder andere door het aanpassen van btw-tarieven. Het standaard btw-tarief in België bedraagt 21%. Om het herstellen van fietsen, schoenen en kleding te ondersteunen, werd dat tarief verlaagd naar 6%. Het verlaagde btw-tarief zou uitgebreid kunnen worden naar het herstellen van producten uit andere productcategorieën. Die maatregel zal niet alleen de transitie naar de circulaire economie aanmoedigen, maar betekent ook een financieel voordeel voor wie het minder breed heeft.

Sommige bedrijven bieden producten aan die de consument zelf kan herstellen. Een voorbeeld is de Fairphone, een Nederlandse onderneming die het doel heeft om een zo eerlijk mogelijk mobiele telefoon te produceren. De smartphone is moduleerbaar ontworpen en het bedrijf verkoopt reserveonderdelen, zodat de consument aan de hand van een handleiding het toestel zelf kan repareren en zelfs upgraden. Bij de Fairphone speelt de eerder genoemde drempel dat de initiële aankoopprijs hoog is, terwijl dat het eerste is wat de consument in overweging neemt, ook al is het een goedkopere investering dan budgetvriendelijkere smartphones die na een welbepaalde periode versleten zijn. Als de vraag naar dergelijke duurzame alternatieven stijgt (in de eerste plaats bij de middenklasse), kan de prijs op termijn dalen.

4.3 Van hebben naar gebruiken

De deeleconomie zit in de lift (Botsman & Rogers, 2010), maar in België is participatie aan de deeleconomie voorlopig beperkt: in 2015 zou het gaan om 8,5% van de bevolking

(Vaughan & Daverio, 2016). Bovendien is die participatie ongelijk verdeeld: het gaat vooral om jongeren, hoogopgeleiden, mensen met een hoog inkomen en stedelingen (Andreotti, Anselmi, Eichhorn e.a., 2017).

Mensen in armoede stelden zich in het rondetafelgesprek vragen bij de deeleconomie: heb ik wel spullen om uit te lenen? Is er voldoende sociale cohesie in de wijk? Kan ik erop vertrouwen dat het uitgeleende goed wordt beheerd en teruggebracht? Wat als het (uit)geleende kapot gaat? Die opmerkingen zijn deels terecht. De deeleconomie kan winst genereren voor allen, ook voor mensen met een laag inkomen, maar het is wellicht vooral een kleine groep van *well-off people* (bezitters van waardevolle consumptiegoederen, zoals een woning) die financieel voordeel doet (Frenken & Schor, 2017; Andreotti e.a., 2017). Volgens Frenken en Schor (2017) zouden deelplatformen de ongelijkheid zelfs vergroten in de onderste 80% van de inkomensverdeling. Toch bestaan er volgens ons zeker opportuniteiten, ook wanneer men zelf geen eigendom bezit.

Het concept van product-dienstcombinaties biedt heel wat voordelen voor bedrijf en consument en biedt garantie op het sluiten van de kringlopen en een gezond leefmilieu.

De deeleconomie is breder dan het louter particulier uitwisselen van spullen. Er bestaan diverse formules. Men spreekt over product-dienstcombinaties omdat men eerder focust op de dienst die aangeboden wordt in plaats van het verkopen van een product. Binnen de circulaire economie biedt het concept van product-dienstcombinaties heel wat

voordelen voor het bedrijf en de consument, en biedt het garantie op het sluiten van de kringlopen en het behoud van een gezond leefmilieu. Aan de hand van een aantal scenario's van product-dienstcombinaties en voorbeelden wordt dat duidelijk.

De meest bekende product-dienstcombinatie is het uitlenen van producten. Dat concept is niet nieuw, denk maar aan de bibliotheken die sinds jaar en dag in diverse steden en gemeenten de burger aan het lezen brengen. Er bestaan momenteel al uitleendienst voor speelgoed (spelotheken), babyspullen (babytheken), kledij (de kinderkledingbibliotheek Happy Kiddo in Gent), gereedschap (bv. de Instrumentheek in Kortrijk of Tournevie in Brussel), zelfs voor kunst. De mogelijkheid om producten uit te lenen levert budgettair voordelen op ten opzichte van het aankopen van producten. Men betaalt lidgeld (bijvoorbeeld 20 euro per jaar) en kan daarna het hele jaar door gratis producten ontlenen. Ook klassieke verhuurdiensten, bijvoorbeeld van fietsen, sluiten aan bij die tendens. Daarnaast zijn er deelsystemen waar een bedrag wordt aangerekend per gebruik, al dan niet in combinatie met lidgeld of abonnement. Bekende voorbeelden zijn autodelen (abonnement + uurprijs + kilometerprijs) en stepdelen (betalen per rit), maar ook Peerby, waar burens elkaars spullen kunnen ontlenen, meestal tegen een kleine vergoeding. De Vlaamse overheid (2017) wil alvast inzetten op gedeelde mobiliteit, maar mensen met een laag inkomen maken er nog onvoldoende gebruik van. Amerikaans onderzoek ziet als hindernissen voor fietsdeelsystemen bijvoorbeeld de kost van het lidgeld en angst om op te draaien voor de kosten bij ongevallen of diefstal, het feit dat men niet

altijd beschikt over een kredietkaart, bankkaart of smartphone om de fiets te kunnen gebruiken, maar ook onvoldoende kennis van het systeem (Howland, McNeil, Broach e.a., 2017). Zo bestaan er voor autodelen verschillende tariefformules, wat het onderling vergelijken bemoeilijkt, en men moet ook goed kunnen inschatten of men besparingen kan realiseren. Autodeelsystemen Taxistop en Dégage hebben aangekondigd dat ze zich willen inzetten voor inclusief autodelen (Taxistop, 2019; Vlaamse overheid, 2017).

Een ander concept is het leasen van producten. Bij lease of leasing koopt een kredietverstrekker een goed aan en stelt dat gedurende een vooraf overeengekomen termijn en tegen een vaste vergoeding ter beschikking van een kredietnemer. Een voorbeeld is het leasen van auto's, maar het kan bijvoorbeeld ook gaan over speelgoed. De gebruiker heeft ongelimiteerd en privaat gebruik van het product en betaalt onafgezien van de frequentie van gebruik van het product. Als men de geleasde auto voor de deur laat staan, heeft dat geen effect op het te betalen bedrag. Het verschil tussen leasen en huren van een product is dat bij huren meerdere consumenten het product gebruiken. Voor dure gebruiksproducten, zoals auto's, kan leasen interessant zijn voor mensen met een beperkt budget.

Een businessmodel dat sterk aangemoedigd wordt binnen de circulaire economie is het concept *pay per service*. Een voorbeeld is het verkopen van 'licht' in plaats van lampen en armaturen, men spreekt van *light as a service* (bijvoorbeeld via ETAP of Philips). De lampen en de armaturen blijven eigendom van het bedrijf, waardoor kwaliteitsvolle producten worden ontworpen die lang meegaan, die herstelbaar, upgradebaar en recyclebaar zijn en een laag energiegebruik hebben. De bedrijven die dit businessmodel implementeren, springen bewust om met de componenten en de materialen, want het is hun eigendom, wat ook ten goede zal komen aan het leefmilieu. De gebruiker betaalt voor de dienst. Het voordeel voor de consument is dat de behoefte ingevuld wordt op een kwaliteitsvolle, energie-efficiënte manier, waardoor de elektriciteitsfactuur lager zal zijn. *Light as a service* bestaat (nog?) niet voor particulieren. Een voorbeeld voor particulieren is het Nederlandse Bundles, een platform waarop men als consument een was-, droog-, of vaatwasabonnement kan bestellen. Kwaliteitsvolle producten worden gratis aan huis geleverd en men betaalt een maandelijks bedrag plus een prijs per gebruiksbeurt. Door het gebruik van zuinige apparaten heeft men minder kosten voor energie, water en wasmiddel en er zijn geen onverwachte kosten voor reparatie of onderhoud. Nadeel is dat de maandelijks kostprijs bij zulke commerciële bedrijven kan oplopen. Specifiek voor mensen in (energie)armoede loopt bij Samenlevingsopbouw West-Vlaanderen het project Papillon,¹³ waar energiezuinige huishoudtoestellen gedurende tien jaar worden verhuurd aan gezinnen die hun energievervlindende toestellen willen omwisselen en de middelen niet hebben om een nieuw toestel aan te kopen. Afhankelijk van het toestel (bijvoorbeeld een wasmachine of koelkast) bedraagt de huurprijs ongeveer 7 euro per maand. Service en garantie zijn inbegrepen in de huurprijs, alsook levering en plaatsing. Afhankelijk van de financiële draagkracht van het gezin kan men meerdere toestellen huren. Bij betalingsmoeilijkheden zoekt Samenlevingsopbouw mee naar oplossingen zoals een afbetaalplan. Bovendien worden de gezinnen tijdens de eerste twee jaar begeleid op energievlak. Ook wordt nagegaan op

welke andere rechten het gezin aanspraak zou maken. Na afloop van de verhuurperiode wordt het toestel hersteld of gerecycleerd door de producent. Die good practice is, afhankelijk van de hoeveelheid was, goedkoper dan commerciële wassalons te bezoeken, zelfs als men de kosten voor elektriciteit- en waterverbruik in rekening neemt.¹⁴

Het gebruik van dure kwaliteitsvolle producten wordt dankzij het concept van product-dienstcombinaties toegankelijk voor een breder publiek zonder meerkost of zelfs goed-

Het gebruik van dure kwaliteitsvolle producten wordt dankzij product-dienstcombinaties toegankelijk voor een breder publiek zonder meerkost of zelfs goedkoper.

koper in vergelijking van herhaalde aankopen van energievretende, goedkope producten. Bijkomend voordeel van het concept van as a service, is dat het leefmilieu minder belast wordt door onder andere minder belasting in de gebruiksfase en garantie en controle op het sluiten van de materiaalkringlopen.

Een laatste concept van product-dienstcombinaties is de *pure service*. Een voorbeeld is de luierservice van Washcot. Het bedrijf verhuurt en wast katoenen luiers met wekelijkse thuislevering en ophaling.¹⁵ Deze dienst biedt niet alleen gebruiksgemak en financieel voordeel, maar is ook gunstig voor de gezondheid van de baby. Volgens een studie naar de aanwezigheid van schadelijke stoffen in babyluiers (Jacobs, Van de Weghe, Lievens e.a., 2018) zijn er sporen teruggevonden in sommige luiers. De concentraties lagen weliswaar ver onder de grenswaarden die de Europese REACH-verordening oplegt, maar contact van de babyhuid met een cocktail van allerlei chemische stoffen in kledij, speelgoed of crèmes kan nooit gezond zijn.

Dergelijke systemen vereisen dat consumenten voldoende kennis hebben. In het geval van de luierservice moeten ze bijvoorbeeld weten dat wasbare luiers goedkoper zijn dan wegwerpluiers. Dat vergt toch wat vaardigheden (men moet zelf de berekening kunnen maken) of sensibilisering door de producent of de overheid.

Een belangrijke barrière in de deeleconomie is dat toegang tot het internet vereist is om van de deeleconomie gebruik te kunnen maken. Niet iedereen heeft thuis een computer met internetverbinding of een smartphone. Het is dan ook belangrijk dat mensen in armoede daarvoor terecht kunnen op openbare plaatsen (zoals de bibliotheek) en dat er aandacht is voor digitale vaardigheden met het oog op het bestrijden van de digitale kloof.

5. Besluit

Ongebreidelde economische groei ten koste van ons leefmilieu en sociale misstanden zijn niet langer houdbaar. Er zijn “grenzen aan de groei”, zoals de Club Van Rome al in

1972 vaststelde (Meadows e.a., 1972). De principes van de circulaire economie zijn een alternatief voor de huidige lineaire wegwerpeconomie. Ze heeft potentieel naar een sociaal rechtvaardige én ecologisch gezonde wereld en dat zonder in te boeten op welvaart en werkgelegenheid.

Producten in de circulaire economie hebben een langere levensduur en zijn daardoor op termijn goedkoper dan wegwerpproducten. Er zijn baten voor het milieu, de gezondheid en de economie, bijvoorbeeld in de vorm van tewerkstellingspotentieel voor laaggeschoolden. Ook de nauw verwante deeleconomie biedt mogelijkheden, zoals (duurdere) producten niet zelf moeten aankopen en sociale contacten leggen.

De transitie naar de circulaire economie is de verantwoordelijkheid van iedereen: overheid, bedrijven, financiële instellingen en de consument.

De overheid zou een voortrekkersrol kunnen opnemen door initiatieven in de circulaire economie op te schalen en te promoten. Zo zouden initiatieven als Repair Cafés gestimuleerd kunnen worden, zodat ze breed bekend en verspreid worden. De overheid kan producten uit de circulaire economie stimuleren door een prijzenbeleid, zodat financiële drempels worden weggewerkt. Daarnaast kan worden ingezet op informatie en begeleiding van consumenten om kennisdrempels weg te werken.

Bedrijven kunnen nieuwe businessmodellen implementeren en de principes van eco-design integreren om producten en diensten op de markt te brengen die passen in de circulaire economie. De financiële instellingen kunnen daarbij heel doelgericht die initiatieven ondersteunen. En wij allen als consument kunnen door ons consumptiegedrag de markt sturen door onze vraag naar ecologisch verantwoorde en circulaire producten en diensten.

De weg van de huidige wegwerpmaatschappij naar een circulaire economie is lang en vraagt een verandering van consumptiegedrag. Verandering botst vaak op weerstand, wantrouwen en verzet. Bovendien is het voor mensen in armoede moeilijker om duurdere kwaliteitsvolle producten te kopen of om op lange termijn te denken. In de deeleconomie lijken vooral hoogopgeleiden en mensen met een hoog inkomen te participeren. Mensen in armoede bereiken, vormt een uitdaging.

Toekomstig onderzoek moet meer aandacht hebben voor de socio-economische mogelijkheden en hindernissen van de circulaire economie en vooral de impact op mensen in armoede. Dit hoofdstuk vormt een eerste, exploratieve aanzet, met focus op de relatie tussen de circulaire economie en de consumptieopportunities voor mensen in armoede. Meer onderzoek is nodig om de drempels uitgebreid in kaart te brengen in relatie tot de diverse profielen van mensen in armoede, met als doel de hindernissen weg te werken en de consumptieopportunities van de circulaire economie ten volle te benutten.

Noten

1. Gedefinieerd als een inkomen lager dan 1,9 US dollar per dag, in 2011 koopkrachtpariteiten.
2. Zie <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-consumption-production/>
3. Vragen daarbij waren bijvoorbeeld: kunnen mensen in armoede duurzame aankoopkeuzes maken? Maken mensen in armoede al dan niet gebruik van deelfietsen? Bezoeken ze Repair Cafés? Waarom wel of waarom niet?
4. Zie http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm
5. Via de website www.fairfin.be
6. De onderzoeksfocus van het Steunpunt is te raadplegen via: <https://ce-center.vlaanderen-circulair.be/nl/onderwerpen>
7. <https://www.letsvlaanderen.be/home>
8. Zie <https://www.muntuit.be/>
9. Zie <http://www.torekes.be/>
10. Zie <https://www.dekeeting.be/koekoeksmunt>
11. Zie bijvoorbeeld <https://listminut.be/nl>
12. Zie <https://financien.belgium.be/nl/particulieren/belastingvoordelen/bijklassen/deeconomie-inkomsten-2016-2017>
13. Zie: <https://www.samenlevingsopbouwvl.be/nl/projectdetail/p/9/energiearmoede-in-de-westhoek?categoryid=4>
14. Dat blijkt uit volgend rekenvoorbeeld. Een wasbeurt via een lokaal dienstencentrum in Antwerpen kost € 3,3 per beurt (tot 5 kg), wasmiddel niet inbegrepen (<https://www.zorgbedrijf.antwerpen.be/diensten/wassalon/prijslijst-wassalon>). Voor één wekelijkse wasbeurt is dat op jaarbasis € 171,6 (exclusief de kost voor wasmiddel en exclusief eventuele verplaatsingskosten). Uit onderzoek van de Nederlandse Consumentenbond bij 5.200 consumenten blijkt dat de meeste consumenten een wasmachine hebben die tussen de € 400 en € 600 heeft gekost (al lopen de prijzen sterk uiteen) en dat een wasmachine gemiddeld na twaalf jaar wordt vervangen (soms eerder dan zes jaar) (<https://www.consumentenbond.nl/wasmachine/goed-merk>). Gemiddeld verbruikt een wasmachine met een energielabel A+ tot 0,75 kWh of € 0,15 per wasbeurt (<https://www.energiesparen.be/tips>). Een wasbeurt verbruikt gemiddeld 60 liter water (<https://www.farys.be/nl/hoeveel-water-verbruiken-wij-gemiddeld>) of € 0,26 (aan een gemiddelde waterprijs in Vlaanderen van € 4,3 per m³ water, inclusief btw, zie <https://www.vmm.be/waterloket/de-waterfactuur/de-prijs-van-water>). Ervan uitgaand dat een wasmachine € 400 euro heeft gekost, 6 jaar meegaat en € 0,41 aan elektriciteit en water verbruikt per wasbeurt, bedraagt de prijs op jaarbasis € 88, exclusief wasmiddel. Dat is wel exclusief eventuele reparatiekosten bij een defect. Een ander rekenvoorbeeld toont dat het verhuursysteem via het project Papillon in sommige gevallen wel voordeliger uitkomt dan eigen aankoop. De kostprijs voor het verhuursysteem bedraagt € 7/maand of € 84 op jaarbasis. In geval van aankoop van een wasmachine van € 400, bedraagt de kost gespreid over 6 jaar € 66. De prijs van het aankopen van een wasmachine van € 500 over een periode van 6 jaar komt wel aan dezelfde prijs als verhuur (€ 83). Het voordeel bij huren is dat de consument de service geniet van herstel en vervanging indien de machine stuk gaat.
15. Zie www.washcot.be

Bibliografie

- Andreotti, A., Anselmi, G., Eichhorn, T., Hoffmann, C. & Micheli, M. (2017). *Participation in the sharing economy: Report from the EU H2020 Research Project Ps2Share: Participation, privacy, and power in the sharing economy.*

- Allwood, J.M. (2014). Squaring the circular economy: The role of recycling within a hierarchy of material management strategies. In: E. Worrell & M. Reuter (eds.), *Handbook of recycling: State-of-the-art for practitioners, analysts, and scientists* (pp. 445-477). Elsevier.
- Basselier, R., Langenus, G. & Walravens, L. (2018). De opkomst van de deeleconomie. *NBB Economisch Tijdschrift*, september 2018, 61-83.
- Bergman, A., Heindel, J.J., Jobling, S., Kidd, K.A. & Zoeller, R.T. (eds.) (2013). *State of the science of endocrine disrupting chemicals, 2012. An assessment of the state of the science of endocrine disruptors prepared by a group of experts for the United Nations Environment Programme and World Health Organization*. Geneva: United Nations Environment Programme and the World Health Organization.
- Botsman, R. & Rogers, R. (2010). *What's mine is yours: The rise of collaborative consumption*. New York: Harper Collins.
- Briceno, T. & Stagl, S. (2006). The role of social processes for sustainable consumption. *Journal of Cleaner Production*, 14, 1541-1551.
- Burger, M., Stavropoulos, S., Ramkumar, S., Dufourmont, J. & van Oort, F. (2019). The heterogeneous skill-base of circular economy employment. *Research Policy*, 48(1), 248-261.
- Dams, D. (2014). *Repair Cafés: Een verkennend onderzoek*. Masterproef voorgedragen tot het bekomen van de graad van Master in de Sociaal-Economische Wetenschappen, Academiejaar 2013-2014, Promotor: Prof. dr. Frédéric Vandermoere. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- De Kringwinkel (2017). De kringwinkelsector in 2017. Geraadpleegd via https://www.dekringwinkel.be/imgv2/documenten_9999/2017SectorrapportKringwinkels.pdf
- Departement Werk en Sociale Economie (2019). *Sectorstudie circulaire economie. Impact van de circulaire economie in Vlaanderen op de sociale economie en de tewerkstelling van kansengroepen*. Brussel: Departement Werk en Sociale Economie.
- Ellen MacArthur Foundation (2013). *Towards the circular economy. Economic and business rationale for an accelerated transition*. Cowes: Ellen MacArthur Foundation.
- European Commission (2019). Safety Gate: Rapid alert system for dangerous non-food products: Weekly reports. Geraadpleegd via https://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/?event=main.listnotifications&lng=en
- Europees Economisch en Sociaal Comité (2014). Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de deel- en ruleconomie: een duurzaamheidsmodel voor de XXIe eeuw (initiatiefadvies). *Publicatieblad van de Europese Unie*, C177, 11 juni 2014.
- Frenken, K. & Schor, J. (2017). Putting the sharing economy into perspective. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 23, 3-10.
- Goodson III, W.H., Lowe, L., Carpenter, D.O., Gilbertson, M., Manaf Ali, A., Lopez de Cerain Salsamendi, A., Lasfar, A., Carnero, A. e.a. (2015). Assessing the carcinogenic potential of low-dose exposures to chemical mixtures in the environment: The challenge ahead. *Carcinogenesis*, 36(suppl. 1), S254 - S296. <https://doi.org/10.1093/carcin/bgvo39>
- Groh, K., Backhaus, T., Carney Almroth, B., Geueke, B., Inostroza, P., Lennquist, M., Leslie, A., Maffini, H.A. e.a. (2019). Overview of known plastic packaging-associated chemicals and their hazards. *Science of The Total Environment*, 651, Part 2, 3253-3268.
- Howland, S., McNeil, N., Broach, J., Rankins, K., MacArthur, J. & Dill, J. (2017). *Breaking barriers to bike share: Insights on equity from a survey of bike share system owners and operators*. NITC-RR-884a. Portland, OR: Transportation Research and Education Center (TREC).
- Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (2019). Media release: Nature's dangerous decline 'unprecedented'; species extinction rates 'accelerating'. Geraadpleegd via <https://www.ipbes.net/news/Media-Release-Global-Assessment>
- Jacobs, G., Van De Weghe, H., Lievens, J., Van Deun, M., Bertels, D., Poelmans, E. & Vanermen, G. (2018). *Monitoring of the Belgian market with regard to organic residues in baby nappies, Part 2: Target analyses*. Mol: VITO.

- Kirchherr, J., Reike, D. & Hekker, M. (2017). Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions. *Resources, Conservation & Recycling*, 127, 221-232.
- Lawson, M., Chan, M., Rhodes, F., Parvez Butt, A., Marriott, A., Ehmke, E., Jacobs, D., Seghers, J. e.a. (2019). *Public good or private wealth? Universal health, education and other public services reduce the gap between rich and poor, and between women and men. Fairer taxation of the wealthiest can help pay for them.* Oxford: Oxfam GB.
- Malhotra, A. & Van Alstyne, M. (2014). The dark side of the sharing economy... and how to lighten it. *Communications of the ACM*, 57(11), 24-27.
- Meadowcroft, J. (2009). What about the politics? Sustainable development, transition management, and long term energy transitions. *Policy Sciences*, 42, 323-340.
- Meadows, D.H., Meadows, D.L., Randers, J. & Behren, W.W. (1972). *The limits to growth.* New York: Universe Books.
- Mulainnathan, S. & Shafir, E. (2014). *Schaarste: Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen.* Amsterdam: Maven Publishing
- Murray, A., Skene, K. & Haynes, K. (2015). The circular economy: An interdisciplinary exploration of the concept and application in a global context. *Journal of Business Ethics*, 140, 369-380.
- Planing, P. (2015). Business model innovation in a circular economy reasons for non-acceptance of circular business models. *Open Journal of Business Model Innovation*, 1(11).
- Rezvani, Z., Jansson, J. & Bodin, J. (2015). Advances in consumer electric vehicle adoption research: A review and research agenda. *Transportation Research Part D*, 34, 122-136.
- Rizos, V., Tuokko, K. & Behrens, A. (2017). *The circular economy: A review of definitions, processes and impacts, CEPS Research Report, No 2017/8, April 2017.* Brussels: CEPS.
- Rørpke, I. (1999). The dynamics of willingness to consume. *Ecological Economics*, 28, 399-420.
- Social Circular Economy (2017). Social Circular Economy – Opportunities for people, planet and profit. Geraadpleegd via <http://www.socialcirculareconomy.com/news>
- Sustainable Development Goals Belgium (2019). SDGS. Geraadpleegd via <https://www.sdgs.be/nl/sdgs>
- Taxistop (2019). Inclusieve Gedeelde Mobiliteit. Geraadpleegd via <https://www.taxistop.be/inclusievegedeelde mobiliteit/>
- Van Doorsselaer, K. (2019). *Klimaatbewust consumeren.* Gent: Academia Press.
- Van Doorsselaer, K. & Du Bois, E. (2018). *Ecodesign: ontwerpen voor een duurzame en circulaire economie.* Gent: Academia Press.
- Vaughan, R. & Daverio, R. (2016). *Assessing the size and presence of the collaborative economy in Europe, PWC UK.* Brussels: European Commission.
- Vlaamse Overheid (2017). Green Deal 001 – Gedeelde Mobiliteit.
- Vlaamse Regering (2017). Startnota: Transitieprioriteit circulaire economie – ‘Vlaanderen circulair’. Een stuwende kracht naar een circulaire economie in Vlaanderen.
- Vlaco (2012). *VLACO-detaillijst 2012: ‘nuanceerbaar, composteerbaar’.* Mechelen: Vlaco vzw.
- Wijkman, A. & Skånberg, K. (2015). *The circular economy and benefits for society: Jobs and climate clear winners in an economy based on renewable energy and resource efficiency. A study pertaining to Finland, France, the Netherlands, Spain and Sweden,* the Club of Rome.
- Willeghems, G. & Bachus, K. (2018). *Employment impact of the transition to a circular economy: Literature study.* Summa Circular Economy Policy Research Centre.
- Williams, C.C, Aldridge, T., Lee, R., Leyshon, A., Thrift, N. & Tooke, J. (2001). Bridges into work? An evaluation of Local Exchange and Trading Schemes (LETS). *Policy Studies*, 22(2), 119-132.
- Zhu, G., Kam Fung So, K. & Hudson, S. (2017). Inside the sharing economy: Understanding consumer motivations behind the adoption of mobile applications. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 29(9), 2218-2239. <https://doi.org/10.1108/IJCHM-09-2016-0496>

Sociale economie: een hefboom in de strijd tegen armoede en ondertewerkstelling?

Bea Cantillon, Jill Coene en Sarah Marchal

1. Inleiding

De armoede bij kansengroepen zoals laaggeschoolden en personen met een nationaliteit van een niet-EU-land is hoog en stijgend. Dat houdt verband met lage tewerkstellingsgraden en met ontoereikende sociale minima voor werkloze gezinnen. Dit hoofdstuk beschouwt de remediëringmogelijkheden van de sociale economie. Meer in het bijzonder focussen we op de 'sociale inschakelingseconomie'.¹ We bekijken de toestand in Vlaanderen, voor het zogenaamde 'maatwerk' (de voormalige beschutte en sociale werkplaatsen), de grootste subcategorie binnen de sociale inschakelingseconomie. Hoeveel personen zijn er tewerk gesteld? Wat is de kostprijs van zo'n tewerkstelling? En met welke gevolgen voor de inkomens van de betrokkenen?

We beginnen met een analyse van de structurele ondertewerkstelling van kansengroepen en het verhoogde risico op armoede dat daarmee samenhangt. Vervolgens bekijken we de omvang van het geheel van de overheidsinspanningen voor jobcreatie. Daarna zoomen we in op de sociale inschakelingseconomie: hoe werkt het en hoe groot is de sector? Vervolgens brengen we voor het 'maatwerk' in kaart hoe de kost zich verhoudt tot de minderuitgaven voor sociale uitkeringen. Ten slotte bekijken we de effecten van tewerkstelling in maatwerk op de inkomens van gezinnen.

2. De structurele ondertewerkstelling van kansengroepen en het onopgeloste armoedeprobleem

De voorbije decennia heeft het beleid zich in toenemende mate gefocust op het verhogen van de werkzaamheid door de lasten op arbeid te verlagen, het bestrijden van werkloosheidsvallen, de activering van uitkeringstrekkers en de subsidiëring van laag-

productieve arbeid (Cantillon & Buysse, 2016). Dat gebeurde onder meer via de dienstencheques, de werkbonus en recenter de taxshift, opeenvolgende algemene en gerichte lastenverlagingen, de flexibilisering van de arbeidsmarkt en loonmatiging. Het gaat om aanzienlijke budgettaire inspanningen (zie bijvoorbeeld Federaal Planbureau, 2019). Voor zover er een direct verband mag verondersteld worden, was dat beleid succesvol: het aantal mensen aan het werk is sterk toegenomen. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt blijven er echter onopgeloste vraagstukken die laten vermoeden dat de nieuwe – op werk gerichte – beleidsparadigma's niet of onvoldoende de tewerkstelling bij mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt hebben ondersteund (Cantillon & Buysse, 2016).

Het is bekend dat België en Vlaanderen het inzake de werkzaamheidsgraad (het aandeel werkenden over de totale bevolking) minder goed doen dan de buurlanden (zie tabel 1). Hoewel het Vlaamse Gewest betere cijfers optekent dan België als geheel en die vergelijkbaar zijn met die van Frankrijk, scoort ook ons gewest in vergelijking met Nederland en Duitsland lager. Vergelijkenderwijze scoren we vooral slecht op de werkzaamheidsgraden van laaggeschoolden, mensen met een nationaliteit van buiten de EU28 en 55- tot 64-jarigen. Ook personen met een arbeidshandicap kennen in ons land een lage werkzaamheidsgraad van 38,5% in 2017. Volgens cijfers op basis van een ad-hocmodule van de Labor Force Survey in 2011 bedroeg de werkzaamheidsgraad van personen (20-64 jaar) die beperkingen op het werk ervaren door een gezondheidsprobleem 34,0% in België, 36,2% in Duitsland, 39,7% in Nederland en 61,0% in Frankrijk.

Op het vlak van onderwijsniveau gaat een situatie van volledige tewerkstelling voor hooggeschoolden gepaard met een blijvende ondertewerkstelling van laaggeschoolden. In het verslag over de arbeidsmarktsituatie in 2019 schreef de Hoge Raad voor Werkgelegenheid (2019, p.8):

Terwijl de vraag van de ondernemingen gericht is op hooggeschoolde profielen, blijft het aandeel van de afgestudeerden uit het hoger onderwijs in de bevolking ontoereikend, ook al is het stelselmatig toegenomen. Omgekeerd, vereist slechts 10% van de banen een laag scholingsniveau, terwijl 26% van de bevolking tussen 15 en 64 jaar hooguit over een diploma van het lager secundair onderwijs beschikt.

Het goede nieuws is volgens het rapport dat dit verschil sinds 2008 afnam: "Toen beschikte bijna 34% van de 15-64-jarigen over hooguit een diploma van het lager secundair onderwijs voor een ongeveer identiek aandeel van laaggekwalificeerde banen." Wat herkomst betreft, leren verschillende onderzoeken dat migranten in België bijzonder slecht scoren op arbeidsmarktindicatoren (zie bv. Corluy, 2014; Vansteenkiste, Pasgang & Sels, 2018). Ook ouderen hebben het moeilijk. Hoewel er de voorbije jaren sprake was van een vooruitgang, bijvoorbeeld in de uitstroom naar werk van niet-werkende werkzoekende 55-plussers, blijft de kloof met andere leeftijdsgroepen groot; vooral langdurig werkzoekende ouderen vinden moeilijk de weg naar de arbeidsmarkt (Scholiers, De Smet & Vansteenkiste, 2019).

Vergelijking met onze buurlanden wijst enerzijds op mogelijkheden om meer kansengroepen aan het werk te krijgen. Er is duidelijk marge om de arbeidsmarkt verder te

hervormen om jobs te creëren voor de vele mensen die nu aan de kant staan en om hun kwalificaties te verbeteren. Tegelijk wijst de internationale vergelijking op een structureel probleem: overal zijn de tewerkstellingskansen van kansengroepen relatief laag.

Tabel 1. Werkzaamheidsgraad van kansengroepen, Vlaanderen, België en buurlanden, 2018.

	Vlaanderen	België	Nederland	Frankrijk	Duitsland
Totaal ¹	74,6	69,7	79,2	71,3	79,9
Laaggeschoold ¹	52,1	45,6	62,6	52,2	60,7
Middelgeschoold ¹	73,7	69,0	79,7	70,3	80,7
Hooggeschoold ¹	85,9	83,5	88,6	82,9	88,5
Nationaliteit van lidstaat ¹	75,5	71,0	80,2	72,5	82,1
EU28-nationaliteit ¹	73,0	69,2	77,2	72,9	79,9
Niet-EU28-nationaliteit ¹	50,4	43,4	54,8	50,6	57,5
15-24 jaar ²	73,9	64,1	78,6	58,7	75,1
25-54 jaar	86,2	80,4	84,6	80,6	84,9
55-64 jaar	52,5	50,3	67,7	52,1	71,4
Arbeidshandicap ^{1,3}	45,8	38,5*	nb	nb	nb

1. 20-64 jaar.

2. Exclusief studenten.

3. Op basis van de vraag of iemand in zijn/haar dagelijkse bezigheden (op het werk of daarbuiten) hinder ervaart door een handicap, aandoening of ziekte.

* 2017

Bron: Eurostat (2019a); Steunpunt Werk (2019); Vlaamse overheid, Departement Werk en Sociale Economie (2019a).

Het armoederisico bij deze groepen is erg hoog: op basis van de armoedegrens gedefinieerd als 60% van het nationaal mediaan equivalent beschikbaar gezinsinkomen tellen we in 2018 49,4% armen bij de werklozen, 27,8% bij de laaggeschoolden (Statbel, 2019) en 48,4% bij personen met een nationaliteit van buiten de EU28 (Eurostat, 2019b). Ook personen met een handicap (gedefinieerd als personen van 16 jaar en ouder die aangeven sterk beperkt te zijn in hun dagelijkse activiteiten door een handicap, langdurige aandoening of langdurige ziekte) hebben een hoog armoederisico: 22% in 2017 (Statbel, 2018).

3. Tewerkstellingsstimuli in België en Vlaanderen

Al vele jaren is de doelstelling van de federale en Vlaamse overheden om zoveel mogelijk mensen aan het werk te krijgen, vanuit de activeringsgedachte en het idee dat werk de beste bescherming is tegen armoede, maar ook om budgettaire redenen. Toch staat er een belangrijke kost tegenover het activeringsbeleid. Aan de kant van de werknemers probeert men werken meer lonend te maken, positief bijvoorbeeld via de werkbonus (een vermindering van de werknemersbijdragen om werknemers met een laag loon een hoger nettoloon te garanderen, zonder hun brutoloon te verhogen) en de taxshift (een pakket maatregelen² om de nettolonen te verhogen). Aan de zijde van de werkge-

vers wordt sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw vooral ingezet op het verlagen van de loonkosten.³ De loonsubsidies zijn geëvolueerd van eerder marginaal en gericht op de non-profitdiensten, handarbeiders en exportgerichte sectoren naar omvangrijk en algemeen gebruikt (Cantillon & Buysse, 2016). Ook de voorbije legislatuur werd verder gegaan op die lijn, onder meer door de taxshift, waarmee de federale regering het basistarief voor werkgeversbijdragen aan de sociale zekerheid voor werknemers in de privésector verlaagde. De structurele bijdragevermindering, een automatische vermindering van de werkgeversbijdragen voor werknemers in de private sector, wordt in het kader van de taxshift enkel nog toegekend voor werknemers met een laag loon. Andere voorbeelden van maatregelen die de loonkosten moeten drukken, zijn de federale sectorale verminderingen (bijvoorbeeld voor eerste aanwervingen) en de nacht- en ploegenarbeidsubsidies via de bedrijfsvoorheffing. Via de federale Sociale Maribel krijgen bepaalde werkgevers een forfaitaire vermindering van RSZ-bijdragen voor werknemers die minstens halftijds (33% in de beschutte werkplaatsen) tewerkgesteld zijn.

Met de zesde staatshervorming werd de bevoegdheid om bijdrageverminderingen voor specifieke doelgroepen te bepalen overgedragen naar de gewesten. Het Vlaamse Gewest koos voor een vermindering voor laaggeschoolde jongeren en oudere werknemers. Daarnaast voorziet het Vlaamse Gewest in een eenmalige subsidie voor het aanwerven van een langdurig werkloze. Voor mensen met een arbeidshandicap is er de Vlaamse Ondersteuningspremie (VOP), die de bijkomende inschakelingskosten, ondersteuningskosten en de lagere productiviteit vanwege de arbeidshandicap compenseert gedurende een bepaalde periode. Cijfers over de omvang van het Vlaamse doelgroepenbeleid kunnen worden geraadpleegd via Vlaamse Overheid, Departement Werk en Sociale Economie (2018a). In het tweede kwartaal van 2017 werden zo 198.397 personen ondersteund (9% van alle werknemers in Vlaanderen), 71% daarvan waren oudere werknemers. Deze doelgroepkortingen en de VOP kunnen niet worden gecombineerd met het Werkondersteuningspakket binnen maatwerk (zie verder). Daarnaast zijn de dienstencheques, die een Vlaamse bevoegdheid zijn geworden, een belangrijke tewerkstellingsmaatregel. Met de dienstencheques wordt de sociale zekerheid ingezet om een beperkt aantal activiteiten, zoals poetsen en strijken, goedkoop te maken voor de werkgevers en lonend voor de werknemers.

De bijdrageverminderingen en loonsubsidies voor werkgevers liepen in 2018 op tot meer dan 16 miljard euro.

Het grootste deel van de kost van de lastenverlagingen situeert zich aan de zijde van de federale overheid. Zo liepen de bijdrageverminderingen en loonsubsidies voor werkgevers in 2018 op tot meer dan 16 miljard euro. De werknemersbijdrageverminderingen zijn beperkter, maar bedroegen ook meer dan een miljard euro in 2018 (Federaal Planbureau, 2019).

Tabel 2 toont de middelen die de Vlaamse begroting 2019 voorziet voor de tewerkstellingsstimuli.⁴ De Vlaamse overheid spendeert daaraan meer dan 2,5 miljard euro (of 67,5% van de begroting werk en sociale economie (WSE)).

Tabel 2. Uitgabenbegroting voor het bevorderen van betaalde arbeid, 2019, Vlaanderen.

	Budget in 1.000 euro	Aandeel in de begroting WSE (%) (3.778.618.000 euro)
Doelgroepvermindering jongeren	131.701	3,5
Doelgroepvermindering 55-plussers	409.167	10,8
Doelgroepvermindering langdurig werkzoekenden (Activa + Activa preventie en veiligheidspersoneel)*, GESCO's*, mentors	6.502	0,2
Vlaamse ondersteuningspremie	99.706	2,6
Activeringsuitkeringen*, Startbaanovereenkomsten gemeenschap*, Werkhervattingstoelage*, Jongerenbonus en startbaanovereenkomsten gewest*	25.872	0,7
Sectorale doelgroepverminderingen	49.438	1,3
Aanwervingsincentives voor langdurig werkzoekenden + kredieten voor resterende DAC-ers* en GESCO's* bij vzw's + GESCO*	33.613	0,9
Transitiepremie (van werkzoekende naar zelfstandige activiteit)	10.618	0,3
Werk-zorgtrajecten	1.555	0,0
VDAB-middelen ¹	526.108	13,9
Dienstencheques	1.256.582	33,3
Totaal	2.550.862	67,5

* Maatregel die werd stopgezet en uitdooft.

1. Middelen voor de kernopdrachten van de VDAB inzake het bevorderen van transities naar werk en het faciliteren van werk, de beleidskredieten voor de loopbaancheques en kredieten financiering van OCMW's in kader van de begeleiding van leefloners, de wijk-werkcheque en middelen tijdelijke werkervaring.

Bron: Vlaams Parlement (2018).

Het is geweten dat de netto tewerkstellingsimpact en dus het 'terugverdieneffect' van lastenverlagingen moeilijk in te schatten is en afhangt van verschillende factoren (Vandelannoote & Bogaerts, 2014). Zo kan er sprake zijn van *deadweight*-effecten, wanneer een werkgever ook zonder subsidie de werknemer zou hebben aangeworven. Bij de doelgroepverminderingen wordt dat effect lager ingeschat, maar daar spelen mogelijk andere effecten, zoals *lock-in* (wanneer individuen in een gesubsidieerde job een lagere zoekintensiteit naar werk hebben, waardoor ze minder snel zullen doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt) en substitutie-effecten (wanneer niet-gesubsidieerde werknemers met vaste en dure arbeidsplaatsen worden ingeruild voor goedkopere (gesubsidieerde) arbeidskrachten). Ook stigmatisering kan een rol spelen, wanneer werkgevers negatief staan tegenover gesubsidieerde werknemers vanwege hun verwachte lagere productiviteit. Specifieke lastenverlagingen kunnen ook zorgen voor een administratieve last voor de werkgever, waardoor hij ze minder zal gebruiken (zie ook Boucq & Novella, 2018). Recent becijferden Capéau, Decoster, Maes en Vanheukelom (2018) en Bodart, Dejemepe en Fontenay (2019) bijvoorbeeld dat de impact van de taxshift op de tewerkstelling wellicht overschat wordt en de terugverdieneffecten beperkt zijn.

4. Een schets van de sociale economie in Vlaanderen

De sociale tewerkstelling is een bijzondere en relatief kleine vorm van ondersteuning van het werk voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt: mensen met een arbeidshandicap, mensen met een medische, mentale, psychische of psychosociale problematiek of langdurig werklozen, maar ook personen met een zware zorglast, ex-gedetineerden en mensen in armoede. We focussen in dit hoofdstuk op een subcategorie van de sociale economie, namelijk de 'sociale inschakelingseconomie'. Die heeft als belangrijkste doelstelling de integratie van kansengroepen op de arbeidsmarkt te realiseren (Jacobs, Gijselynckx & De Cuyper, 2014). Vandaag ondersteunt de Vlaamse overheid op basis van het ondersteuningsdecreet uit 2012 volgende types ondernemingen: de voormalige sociale en beschutte werkplaatsen (sinds januari 2019 opgegaan in het decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling), initiatieven in de lokale diensteneconomie, invoegbedrijven (in uitdoving), activiteitencoöperaties, erkende coöperatieve vennootschappen en startende sociale-economieondernemingen (Vlaams Parlement, 2012). Ook arbeidszorg en de SINE-maatregel worden door de Vlaamse overheid ondersteund.⁵ Elk van die werkvormen heeft een eigen wettelijk kader. Zo is per maatregel vastgelegd voor welke doelgroepwerknemers hij bedoeld is en welke loonpremie er voor hen of voor omkaderingspersoneel kan worden ontvangen.

In het maatwerkdecreet wordt onderscheid gemaakt tussen maatwerkbedrijven en -afdelingen. Maatwerkbedrijven hebben de inschakeling van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt⁶ als kerntaak. Zij moeten minstens twintig voltijds equivalenten (VTE) doelgroepmedewerkers tewerkstellen op jaarbasis en hun werknemersbestand moet voor minstens 65% bestaan uit personen met een langdurige arbeidsbeperking. De maatwerkbedrijven vervangen de voormalige sociale werkplaatsen (die werkgelegenheid in een beschermde arbeidsomgeving verschaffen aan moeilijk bemiddelbare werkzoekenden) en beschutte werkplaatsen (gericht op personen met een arbeidshandicap). Een maatwerkafdeling kan worden opgericht binnen elke onderneming die een beperkte groep (minstens vijf VTE op jaarbasis) mensen binnen sociale economie tewerk wil stellen, maar dat niet als kerntaak heeft. Die maatregel vervangt de voormalige invoegbedrijven.

Via de lokale diensteneconomie bouwt de overheid een dienstenaanbod uit dat maatschappelijke noden invult en kansen creëert voor personen die moeilijk uit de werkloosheid raken. Hun diensten mogen geen bestaande tewerkstelling verdringen en moeten aanvullend zijn op het bestaande lokale aanbod.

Invoegbedrijven waren ondernemingen die personen uit de kansengroepen opleiding en begeleiding boden in een arbeidsomgeving waarin maatschappelijk verantwoord ondernemen centraal staat. De erkenning en financiering daarvan werd stopgezet omdat de invoegbedrijven geïntegreerd zijn in het kader maatwerk bij collectieve inschakeling, maar bestaande invoegerkenningen blijven nog bestaan.

Activiteitencoöperaties hebben als doel om ondersteuning te bieden aan werkzoekenden die een eigen zaak willen starten. Elke werkloze kan daarin instappen, het is dus geen instrument dat is voorbehouden voor kansengroepen.

Arbeidszorg is sinds juli 2018 geregeld via het decreet houdende de werk- en zorgtrajecten en is gericht op mensen die om allerlei redenen niet of niet meer kunnen werken in het reguliere of beschermde arbeidscircuit. Ze maken er kennis met gestructureerde arbeid in een realistische werkomgeving, zonder de druk van een betaalde baan en een arbeidscontract. De werknemer behoudt zijn uitkering.

Via de SINE-maatregel worden werkloosheidsuitkeringen benut om werkervaring te bieden aan langdurig uitkeringsgerechtigde volledig werklozen of begunstigden van een leefloon of financiële maatschappelijke hulp. De maatregel wordt momenteel hervormd omdat er naast het decreet maatwerk bij collectieve inschakeling een decreet over 'individueel maatwerk' staat gepland. Dat zal ervoor zorgen dat elke werkgever doelgroepmedewerkers zal kunnen aanwerven. Het gevolg zal zijn dat de financiering niet langer voorbehouden is voor sociale-economiebedrijven, maar kan vloeien naar reguliere bedrijven, naargelang van waar de doelgroepwerknemer met een rugzakje aan financiering, afhankelijk van zijn afstand tot de arbeidsmarkt, in dienst wordt genomen.

In wat volgt, bekijken we hoeveel middelen de Vlaamse overheid voorziet voor de sociale economie (4.1) en zoomen we in op de omvang van de sector (4.2).

4.1 Midde lenbegroting

De Vlaamse begroting voorziet voor 2019 510,5 miljoen euro (13,5% van de begroting voor werk en sociale economie en 1% van de totale Vlaamse begroting) voor de sociale economie (tabel 3). Het aandeel van de sector in de totale Vlaamse begroting bedraagt 1,08%. Voor het collectief maatwerk, de grootste post, wordt voorzien in 393 miljoen euro, of 77% van het budget voor sociale economie en 10,4% van de totale begroting voor werk en sociale economie. De arbeidsplaatsen zijn gebonden aan contingenten: de Vlaamse overheid bepaalt hoeveel voltijds equivalente werknemers (VTE) maximaal tewerkgesteld kunnen worden. Ten opzichte van 2018 is er 10 miljoen euro aan extra middelen ingeschreven voor een nieuw groeipad voor de maatwerkbedrijven en werd opnieuw extra budget voorzien voor een projectoproep van 6 miljoen euro (Homans, 2018). In 2019 kon er daardoor een bijkomend contingent van 400 VTE in de maatwerkbedrijven gerealiseerd worden en 80 VTE in maatwerkafdelingen.⁷

Tabel 3. Uitgavenbegroting sociale economie, 2019.

	Budget (in 1.000 euro)	Aandeel in de begroting sociale economie (%)	Aandeel in de begroting WSE (%)
Collectief maatwerk	393.144	77,0	10,4
SINE	52.058	10,2	1,4
Lokale diensteneconomie	28.870	5,7	0,8
Doelgroepvermindering GESCO's sociale werkplaatsen	18.676	3,7	0,5
Arbeidszorg	4.812	0,9	0,1
Ondersteuningsmaatregelen sociale eco- nomie en duurzaam en sociaal onderne- merschap	7.934	1,6	0,2
Het verstrekken van leningen in het kader van de sociale economie en het duurzaam ondernemerschap	5.000	1,0	0,1
Totaal	510.494	100	13,5

Noot: WSE = werk en sociale economie.

Bron: Vlaams Parlement (2018).

4.2 Omvang van de sociale inschakelingseconomie in Vlaanderen

4.2.1 Doelgroepwerknemers

De recentste cijfers over de sociale inschakelingseconomie in Vlaanderen dateren van 2017 en werden gerapporteerd door het Departement Werk en Sociale Economie van de Vlaamse overheid (2019b). Die cijfers dateren van voor de omschakeling naar collectief maatwerk en steunen dus op de oude typologie waar nog een onderscheid bestond tussen de sociale en beschutte werkplaatsen.

In 2017 werden 26.118 doelgroepwerknemers tewerkgesteld, 0,9% van de totale werkende bevolking in 2017 (Vlaamse overheid, Departement Werk en Sociale Economie, 2019b). Het grootste aandeel is terug te vinden binnen de beschutte werkplaatsen (zie tabel 4). Alle maatregelen tonen een stijging ten opzichte van 2016 in absolute aantallen.

Tabel 4. Bereik in de programma's voor sociale economie, 4e kwartaal 2016 en 2017.

	Aantal 2016	Aandeel 2016	Aantal 2017	Aandeel 2017
Sociale werkplaatsen	4.644	18,2%	4.668	17,9%
Beschutte werkplaatsen	17.435	68,3%	17.816	68,2%
Invoeg	79	0,3%		
Invoeg dienstencheques	5	0,0%		
Invoeg niet-dienstencheques	74	0,3%		
Lokale diensteneconomie	1.998	7,8%	2.198	8,4%
Arbeidszorg ¹	1.361	5,3%	1.436	5,5%
Totaal	25.517	100%	26.118	100%

1. De aantallen met betrekking tot arbeidszorg omvatten enkel de structurele plaatsen. Het experiment arbeidszorg, dat opgestart werd in het kader van het meerbanenplan, zit hier niet inbegrepen.

Bron: Vlaamse overheid, Departement Werk en Sociale Economie (2017; 2019b).

In het vierde kwartaal van 2017 was 39,2% van de doelgroepwerknemers over alle maatregelen heen een 50-plusser (zie tabel 5). Daarmee is die doelgroep oververtegenwoordigd in de sociale economie. In de sociale werkplaatsen bedroeg hun aandeel zelfs 47,4%. Verrassend is de observatie dat ook personen met een migratieachtergrond (personen met een huidige of vorige nationaliteit van buiten de Europese Economische Ruimte) sterk oververtegenwoordigd zijn. Hun aandeel bedroeg er 14,7% tegenover 8,1% in de werkende bevolking. Dat houdt wellicht verband met de lage tewerkstellingskansen van deze groep en de doorverwijzingscriteria die door de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) worden gehanteerd (waarbij ook werkzoekenden die om persoonlijke redenen al minstens 24 maanden niet aan (betaalde) arbeid hebben kunnen deelnemen, worden toegeleid). 65,2% van de doelgroepwerknemers had een arbeidshandicap, wat uiteraard veel meer is dan het gemiddelde in de hele economie (9,2%). De sociale economie richt zich ten slotte ook veel meer op kortgeschoolden (Vlaamse overheid, Departement Werk en Sociale Economie, 2019b).

Tabel 5. Profiel van de doelgroepwerknemers in de sociale economie, 4e kwartaal 2017 (in %).

	50-plus-sers	Jongeren	Personen met migratieachtergrond	Personen met arbeidshandicap	Kortgeschoolden
Sociale werkplaatsen	47,7	1,7	34,3	35,1	74,8
Beschutte werkplaatsen	37,4	6,6	7,0	100	88,5
Lokale diensteneconomie	40,5	2,2	37,5	23,4	69,3
Arbeidszorg	32,5	6,6	12,6	95,1	71,8
Totaal	39,2	5,3	14,7	65,2	83,5
Totaal n	10.229	1.391	3.847	21.334	21.816
Aandeel werkende bevolking	29,7	6,3	8,1	9,2	15,1

Bron: Vlaamse overheid, Departement Werk en Sociale Economie (2019b).

Merk op dat het aantal personen dat tewerkgesteld is via de SINE-maatregel niet in deze cijfers vervat zit. Volgens de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) (2019) waren er in het Vlaamse Gewest in 2016 en 2017 respectievelijk gemiddeld 6.402 en 6.059 fysieke eenheden via SINE aan de slag. In 2018 daalde dat naar gemiddeld 5.872. In principe gaat het om een tewerkstellingsstimulus, aangezien de werkloosheidsuitkering wordt gebruikt om de werknemer te activeren.

Desiere, Van Landeghem en Struyven (2019) volgden alle werkzoekenden die instroomden in de werkloosheid in 2016 in Vlaanderen op tot en met januari 2018. Een van de conclusies was dat werkzoekenden die uitstromen naar de sociale economie gemiddeld een lage profileringscore hebben. De profileringscore is de geschatte kans om binnen zes maanden werk te vinden en kan dus gezien worden als een maatstaf om werkzoekenden te rangschikken naarmate hun afstand tot de arbeidsmarkt. Werkzoekenden in arbeidszorg hebben een zeer lage profileringscore, van gemiddeld 28% (bij een 'gemiddelde' werkloze is dat 53%). Deze maatregel bereikt bijna uitsluitend werkzoekenden die tot de 25% meest kwetsbare werkzoekenden behoren. Werkzoekenden die uitstromen naar de lokale diensteneconomie hebben een gemiddelde profileringscore van 41%, net als de werkzoekenden die uitstromen naar SINE. Werkzoekenden in de sociale (gemiddeld 39%) en de beschutte werkplaatsen (gemiddeld 38%) scoren tussenin. Tegelijk noopt de hoger vermelde oververtegenwoordiging van mensen met een migratieachtergrond tot volgende kritische kanttekening: de 'afstand tot de arbeidsmarkt' mag niet als een invariabel gegeven worden beschouwd. Factoren als discriminatie, rigiditeit en arbeidskosten verklaren een deel van die afstand en vragen om andersoortige maatregelen.

4.2.2 Omkaderingspersoneel

In de sociale en beschutte werkplaatsen en de arbeidszorg waren er in 2017 3.845,4 voltijds equivalente omkaderingspersoneelsleden actief. 77,2% daarvan was actief in de beschutte werkplaatsen, 20,8% in de sociale werkplaatsen en 2% in arbeidszorg (Vlaamse overheid, Departement Werk en Sociale Economie, 2019b).

4.2.3 Aantal bedrijven

In het vierde kwartaal van 2017 waren er in de sociale economie 395 bedrijven actief. Sommige zijn actief in meer dan één maatregel, waardoor het totaal lager is dan de som van de aantallen per afzonderlijke maatregel (zie tabel 6).

Tabel 6. Aantal bedrijven in de sociale economie, 4e kwartaal 2017.

	n
Sociale werkplaatsen	67
Beschutte werkplaatsen	86
Lokale diensteneconomie	209
Arbeidszorg	54
Totaal	395

Bron: Vlaamse overheid, Departement Werk en Sociale Economie (2019b).

Volgens de Provinciale Ontwikkelingsmaatschappij West-Vlaanderen (2016) gaan sociale-economiebedrijven vaak partnerschappen aan met reguliere bedrijven. 47,8% van alle West-Vlaamse industriële ondernemingen met tien of meer werknemers is verbonden met een of meerdere maatwerkbedrijven, ofwel als klant, ofwel als leverancier, ofwel via een enclavewerking binnen de onderneming. Daarna volgen de quartaire (36,3%) en de tertiaire sector (33,4%). In de bouw is bijna een kwart (23,9%) van alle West-Vlaamse ondernemingen verbonden met maatwerkbedrijven en in de primaire sector is dat het geval voor 19,6%. De cijfers wijzen op een grote wisselwerking tussen de reguliere en de sociale economie: door die verankering creëren ze ook toegevoegde waarde bij elkaar.

4.2.4 Doorstroom

De focus van de Vlaamse overheid ligt al enkele jaren sterk op doorstroom. De plaatsen in de sociale economie zijn beperkt, dus moeten ze voorbehouden blijven voor zij die er het meeste nood aan hebben. Wie kan, moet opnieuw aansluiting zoeken bij het reguliere arbeidscircuit. De laatst beschikbare gegevens stonden in een rapport van Van Waeyenberg, De Cuyper en Van Opstal (2016). Respectievelijk 25% en 35% van de werknemers binnen de beschutte werkplaatsen en de sociale werkplaatsen van eind 2008 was vijf jaar later (eind 2013) uitgestroomd. Bij de lokale diensteneconomie was dat 59%. Bij arbeidszorg was na vijf jaar 43% uitgestroomd. Het ging niet noodzakelijk over uitstroom naar werk, het kon evengoed gaan over uitstroom naar werkloosheid of pensionering, of een ander of onbekend statuut. Allerlei drempels liggen aan de basis van de lage doorstroomcijfers, niet alleen de kenmerken van de werknemers en de arbeidsvraag in de reguliere sector, maar bijvoorbeeld ook het feit dat de sociale economie een veilige omgeving is voor de werknemer (Jacobs & Lamberts, 2014) en het gegeven dat sociale-economiebedrijven ook belang hebben bij de aanwezigheid van mensen met een sterker profiel.

4.2.5 De vraagzijde

Hoewel er iets meer dan 26.000 mensen zijn tewerkgesteld binnen de sociale economie, zijn de behoeften groter als men kijkt naar de potentiële doelgroep.⁸ Eind juli 2019 telde de VDAB (2019) 5.744 personen met een advies voor collectief maatwerk die nog geregistreerd zijn als niet-werkende werkzoekende: zij komen dus in aanmerking voor maatwerk, maar werken er op dit moment (nog) niet en hebben ook geen andere job.

Eind juli 2019 wachtten nog 5.744 personen met een advies voor collectief maatwerk op een job.

Cijfers van Desiere e.a. (2019) leren dat van 3.407 werkzoekenden die voor eind 2016 werden ingeschat als rechthebbende op maatwerk, 60% binnen een periode van twaalf maanden na het verkrijgen van dat recht minimaal één maand heeft gewerkt. 19% daarvan heeft minimaal één maand gewerkt in de sociale economie. Slechts een minderheid

van de werkzoekenden met recht op maatwerk bleek dus door te stromen naar de sociale economie. Tegelijk vond 41% dus werk in de reguliere sector. Verder onderzoek zou moeten uitwijzen in welke sectoren en tegen welke voorwaarden zij er terecht komen. De cijfers tonen ook aan dat 40% geen werk vond binnen het jaar na het verkrijgen van het recht op maatwerk. Hoewel het aannemelijk is dat een deel van die werkzoekenden via gepaste maatregelen toegeleid zou kunnen worden naar de reguliere arbeidsmarkt, wijzen de cijfers op de nood aan meer plaatsen in de sociale economie. Binnen de sector is er nog groeipotentieel, vooral in de zorgsector, de e-commerce, de hernieuwbare energie en de circulaire economie (Vlaamse overheid, Departement Werk en Sociale Economie, 2018b, 2018c, 2018d, 2018e).

5. Mensen aan het werk in de sociale inschakelingseconomie: een win-wingegeven?

Hoewel de overheid een onmisbare financier is, nemen volgens de sector de inkomsten uit de markt almaar toe (Pauly, Verschuere & De Rynck, 2019). In deze sectie focussen we op de financiële (5.1) en niet-financiële (5.2) kosten en baten voor de overheden. We beperken ons daarbij tot de directe kosten en baten: we houden rekening met het wegvallen van een werkloosheidsuitkering en de meerinkomsten die gegenereerd worden door belastingen en sociale bijdragen. We houden geen rekening met meer speculatieve terugverdieneffecten, zoals bijvoorbeeld de opbrengsten die voortvloeien uit verhoogde consumptie-uitgaven of de creatie van nieuwe activiteiten in de private sector wanneer gebruikgemaakt wordt van sociale-economiebedrijven.

5.1 Een financiële win-win? De case van het collectief maatwerk

In deze sectie maken we een inschatting van de (financiële) kosten en baten van het tewerkstellen van een doelgroepwerknemer in een maatwerkbedrijf. Begin jaren 2000 maakten Van de Putte en Pacolet (2005) en Nicaise, Rubbrecht, Matheus e.a. (2005) voor respectievelijk de beschutte en de sociale werkplaatsen sociale kosten-batenanalyses. De conclusie voor de beschutte werkplaatsen was positief over de hele lijn, zowel voor de doelgroepwerknemer, het bedrijf, de (federale) overheid als de globale maatschappij. De sociale werkplaatsen bleken wel een dure maatregel. Recenter berekende SST (2015), de netwerkfederatie van de sociale werkplaatsen in Vlaanderen (recent opgegaan in Herw!n), dat de tewerkstelling van een doelgroepwerknemer in een sociale werkplaats een nettowinst van 12.228 euro oplevert, voor individu (3.085 euro), onderneming (5.350 euro) en overheid (3.793 euro) samen. De studie betrof de situatie van voor het maatwerkdecreet.

Voor onze analyse op basis van het nieuwe maatwerkdecreet veronderstellen we een scenario waarin een werkloze met een minimumuitkering wordt aangeworven in een

maatwerkbedrijf. We focussen eerst op de kosten en baten voor de overheid, in deel 6 bekijken we de eventuele baten voor het individu. Kosten en baten op het niveau van de onderneming nemen we niet mee in de analyse. We baseren ons op een recente analyse van het ACV (2019), die het terugverdieneffect berekende op basis van een scenario waarin 5.000 doelgroepwerknemers en 500 omkaderingspersoneelsleden worden aangeworven.⁹ In onze analyse berekenen we enkel de kosten en baten van de tewerkstelling van één gemiddelde doelgroepwerknemer. We passen het model van ACV aan met de laatst beschikbare paramaters en splitsen de effecten op naar verschillende gezinstypes.

Doelgroepwerknemers in maatwerkbedrijven krijgen het gewaarborgd gemiddeld minimumaandloon (GGMMI). Dat bedraagt 1.654,9 euro per maand voor een werknemer (ouder dan 20 jaar en met twaalf maanden anciënniteit).¹⁰ Voor het jaarlijkse bedrag komt daar nog het vakantiegeld en de eindejaarspremie bij. Anders dan bij het GGMMI werd in een cao voor werknemers in een maatwerkbedrijf namelijk een eindejaarspremie afgesproken.¹¹ Die kan variëren tussen 87% (het sectorale minimum) en 100% (als er een hoger bedrag in de onderneming is afgesproken) van het maandloon.¹² Dat brengt het jaarloon van een doelgroepwerknemer op 23.036 euro als wordt uitgegaan van een eindejaarspremie aan 100%.

5.1.1 Kostenzijde

De belangrijkste kosten van het maatwerkdecreet bij collectieve inschakeling zijn de Vlaamse premies in het kader van het Werkondersteuningspakket (WOP). Dat bestaat uit een loonpremie (een tussenkomst in de loonkost om het lagere arbeidspotentieel van de doelgroepwerknemer op te vangen) en een begeleidingspremie (een premie voor de begeleiding en competentieopbouw van de doelgroepwerknemer met het oog op doorstroming). Het bedrag is afhankelijk van de behoefte aan begeleiding en het rendementsverlies van de doelgroepwerknemer, vastgelegd door de VDAB. Zodra een doelgroepwerknemer aan het werk is, blijft de vaststelling van de behoefte aan ondersteuning vijf jaar geldig. Voor het einde van die termijn moet de VDAB de werknemer evalueren om te bekijken of hij of zij klaar is om de stap naar de reguliere arbeidsmarkt te zetten. De berekening van de loon- en begeleidingspremie steunt op een gemiddelde: er zijn vijf profielen van werknemers waarvoor ondernemingen, afhankelijk van de afstand tot de arbeidsmarkt, 60% of 45% loonpremie en een hoge, middelmatige of lage ondersteuning voor begeleiding kunnen krijgen.¹³ Maatwerkbedrijven kunnen ook een premie voor organisatieondersteuning krijgen, die de kosten van het aanpassen van de productieprocessen aan de noden van de doelgroepwerknemers compenseert. Per doelgroepwerknemer bedraagt die per kwartaal 637,5 euro.¹⁴ Voor een gemiddelde doelgroepwerknemer die wordt aangeworven in een bedrijf met meer dan 100 doelgroepwerknemers komt de subsidie neer op 21.787 euro per jaar (tabel 7) (22.093 euro als het een maatwerkbedrijf met minder dan 100 werknemers betreft). De kostprijs van het WOP varieert van 18.308 tot 25.714 euro per doelgroepwerknemer, afhankelijk van de afstand tot de arbeidsmarkt en de mate van begeleiding.

Tabel 7. Gemiddelde kostprijs Werkondersteuningspakket voor de tewerkstelling van een doelgroepwerknemer in een maatwerkbedrijf met meer dan 100 doelgroepwerknemers.

	Loonpremie per kwartaal	Begeleidingspremie per kwartaal	Organisatiepremie per kwartaal	Totaal per kwartaal	Totaal per jaar
60%, hoog ^a	4.177	1.614	638	6.428	25.714
60%, midden	4.177	1.130	638	5.944	23.777
45%, hoog	3.133	1.614	638	5.384	21.537
45%, midden	3.133	1.130	638	4.900	19.600
45%, laag	3.133	807	638	4.577	18.308
Gemiddelde	3.550	1.259	638	5.447	21.787

1. Lees als volgt: eerste rij: bij aanwerving krijgt de doelgroepwerknemer een loonpremie van 60% en een premie voor een hoge intensiteit van begeleiding op de werkvloer; tweede rij: bij aanwerving krijgt de doelgroepwerknemer een loonpremie van 60% en een premie voor een gemiddelde intensiteit van begeleiding op de werkvloer, enzovoort.

Bron: Eigen berekeningen o.b.v. ACV (2019).

Als tussenkomst in het loon van de doelgroepwerknemer heeft de werkgever recht op de (federale) structurele bijdragevermindering (zie hoger) die verschilt naargelang een doelgroepwerknemer wordt tewerkgesteld in een voormalige beschutte werkplaats of in een voormalige sociale werkplaats. Daarnaast moet, voor werknemers in beschutte werkplaatsen, rekening worden gehouden met de (federale) Sociale Maribel (zie hoger). Een andere kost voor de (federale) overheid is de werkbonus, een vermindering van de werknemersbijdragen (zie hoger). Verder speelt (zolang deze maatregel nog niet hervormd is) het effect van de SINE-maatregel (zie hoger) een rol. SST (2015) schatte in 2015 dat 55,6% van de doelgroepwerknemers in sociale werkplaatsen daar recht op had. We beschikken niet over een recenter cijfer en nemen dat percentage als schatting mee in de berekening. Bepaalde doelgroepwerknemers hebben historisch nog recht op de zogenaamde gesco-premie, maar aangezien die maatregel werd stopgezet, nemen we dat niet mee in de analyse.

Daarnaast zijn er nog een aantal kosten die we niet in rekening brengen. Zo bouwen doelgroepwerknemers hogere rechten op in de sociale zekerheid die mogelijk niet (volledig) gedekt worden door sociale bijdragen (zie hierover bv. Pacolet, De Wispelaere & Cabus, 2010).

Ten slotte is er een kost voor het in dienst nemen van omkaderingspersoneel. Per tien doelgroepwerknemers wordt gemiddeld één omkaderingspersoneelslid in het besluit ter uitvoering van het decreet maatwerk bij collectieve inschakeling voorzien.¹⁵ Het Werkondersteuningspakket bevat een vergoeding voor die begeleiding afhankelijk van de vereiste intensiteit aan coaching. De aanwerving van een omkaderingspersoneelslid – als hij of zij bijvoorbeeld werkloos was – genereert mogelijk ook terugverdieneffecten, bijvoorbeeld in de vorm van additionele sociale bijdragen en minder uitgaven in de sociale zekerheid (ACV, 2019). Wij focussen enkel op de kosten en baten van de tewerkstelling van een doelgroepwerknemer.

5.1.2 Terugverdieneffecten

De grootste financiële baat voor de federale overheid is het wegvallen van de uitkering van een persoon die wordt aangeworven als doelgroepwerknemer in een maatwerkbedrijf. Omdat we geen zicht hebben op het inkomensprofiel van personen die zouden instromen in maatwerk, gaan we uit van een scenario waarbij een werkloosheidsuitkering wegvalt. Als het zou gaan om een arbeidsongeschiktheid- of invaliditeitsuitkering, dan zal het terugverdieneffect iets groter zijn (wegens een hoger gemiddeld uitkeringsbedrag), als het zou gaan om een leefloon of om een situatie waar iemand helemaal geen uitkering geniet, dan zal het terugverdieneffect kleiner zijn. Om dezelfde reden houden we geen rekening met de inkomensvervangende of integratietegemoetkoming voor personen met een handicap.

De gemiddelde minimumwerkloosheidsuitkering in het Vlaamse Gewest bedraagt 1.012⁶⁶ of 12.142 euro op jaarbasis. Het werkelijke terugverdieneffect is groter: ook de begeleidingskosten en administratiekosten die gepaard gaan met werkloosheid vallen namelijk weg. Die kost werd door Gerard, Valsamis en Van der Beken (2012) in 2010 geschat op 1.683 euro per jaar per werkloze. Als we dat bedrag doortrekken naar 2018 (gecorrigeerd voor inflatie), gaat het om 1.945 euro. De totale kost voor werkloosheid (gemiddelde uitkering + begeleidingskost) bedraagt dan gemiddeld 14.088 euro per jaar (varierend van 10.489 euro voor een samenwonende tot 17.199 euro voor een gezinshoofd).

Daarnaast zorgt elke tewerkstelling voor een toename van de werkgevers- en werknemersbijdragen voor de sociale zekerheid. Verder is er sprake van een toename van de fiscale inkomsten uit de personenbelasting. We gaan uit van een scenario gebaseerd op een alleenstaande zonder kinderen ten laste en zonder eigen woning voor het aanslagjaar 2019 met een veronderstelde gemeentebelasting van 7,25%. Een ander terugverdieneffect is de belasting op de toegevoegde waarde van bedrijfsactiviteit. Volgens SST (2015) bracht, op basis van de jaarrekeningen van hun leden, elke extra plaats in een sociale werkplaats in 2014 gemiddeld 1.827,1 euro btw op, gecorrigeerd voor de inflatie gaat het om 1.956,9 euro.

Men kan veronderstellen dat er ook opbrengsten zijn die voortvloeien uit verhoogde consumptie-uitgaven (btw en accijnzen). Werknemers kunnen namelijk met hun hoger loon meer consumeren. Volgens SST zou het gaan om 942,1 euro per doelgroepwerknemer. Dat bedrag is niet gegarandeerd en kan bijvoorbeeld ook gebruikt worden om schulden aan te zuiveren. Daarom nemen we dit niet mee in de berekening.

Opnieuw kunnen een aantal andere terugverdieneffecten niet becijferd worden, zoals hogere fiscale inkomsten uit bedrijfsbelastingen. Mogelijks is er ook een terugverdieneffect doordat nieuwe ondernemingen of activiteiten worden gecreëerd (Goffin, Schooreel, Mertens e.a., 2018). Eerder verwezen we ook naar de partnerschappen die sociale-economiebedrijven sluiten met reguliere bedrijven, waardoor ze ook daar toegevoegde waarde kunnen creëren. Een sociaal-economiebedrijf levert bovendien vaak goedkope(re) dienstverlening (Nicaise e.a., 2005; Van de Putte & Pacolet, 2005). Verder wordt er extra tewerkstelling in de sector gecreëerd door de Sociale Maribel.

5.1.3 Saldo

Als we de terugverdieneffecten aftrekken van de kosten, bedraagt het saldo -1.737 euro wanneer we uitgaan van een gemiddeld Werkondersteuningspakket en een gemiddelde minimumwerkloosheidsuitkering (tabel 8).¹⁷ Het saldo varieert van +1.742 euro (wanneer de doelgroepwerknemer een loonpremie van 45% en een premie voor een lage intensiteit van begeleiding op de werkvloer krijgt) tot -5.663 euro (als de doelgroepwerknemer een loonpremie van 60% en een premie voor een hoge intensiteit van begeleiding krijgt). Het terugverdieneffect is positief bij de aanwerving van een werknemer die in de werkloosheid het statuut van alleenstaande of gezinshoofd heeft met een 45% loonpremie en een lage mate van begeleiding en negatief in de andere gevallen.¹⁸

Tabel 8. Raming directe kosten en baten collectief maatwerk voor de Vlaamse en federale overheid, in euro, o.b.v. een gemiddeld Werkondersteuningspakket (WOP) en een WOP voor een doelgroepwerknemer met respectievelijk een loonpremie van 45%/60% en een premie voor een lage/hoge intensiteit van begeleiding op de werkvloer.

	Directe kosten (1)	Directe terugverdieneffecten (2)
Werkondersteuningspakket (gemiddeld) (Vlaamse overheid)	21.787	
Werkondersteuningspakket (45%, laag)	18.308	
Werkondersteuningspakket (60%, hoog)	25.714	
Wegvallen minimumwerkloosheidsuitkering (incl. admin. kost) (federale overheid)		
Gemiddeld		14.088
Alleenstaande		14.575
Gezinshoofd		17.199
Samenwonende (ongeacht werkloosheidsduur)		10.489
Werknemersbijdragen – werkbonus (federale overheid)		436
Werkgeversbijdragen – structurele vermindering, sociale Maribel en SINE-premie (federale overheid)		835
Belastingen op loon (federale, Vlaamse en lokale overheid)		2.735
Belastingen op toegevoegde waarde (federale overheid)		1.957
Saldo = (1)-(2)		
Gemiddelde minimumuitkering (gemiddeld WOP)		-1.737
Gemiddelde minimumuitkering (WOP 45%, laag)		+1.742
Gemiddelde minimumuitkering (WOP 60%, hoog)		-5.663
Alleenstaande (gemiddeld WOP)		-1.249
Alleenstaande (WOP 45%, laag)		+2.229
Alleenstaande (WOP 60%, hoog)		-5.176
Gezinshoofd (gemiddeld WOP)		+1.375
Gezinshoofd (WOP 45%, laag)		+4.853
Gezinshoofd (WOP 60%, hoog)		-2.552
Samenwonende (gemiddeld WOP)		-5.335
Samenwonende (WOP 45%, laag)		-1.856
Samenwonende (WOP 60%, hoog)		-9.262

Bron: eigen berekeningen o.b.v. ACV (2019).

De directe terugverdieneffecten vloeien naar de federale overheid (onder de vorm van verhoogde socialezekerheidsbijdragen en minder uitgaven in de sociale zekerheid). De

Vlaamse overheid draagt daarentegen de lasten van het ondersteuningsbeleid en geniet slechts onrechtstreeks en minder zichtbaar van de baten via de financiering van de gemeenschappen en gewesten.

5.2 Niet-financiële meerwaarden van de sociale economie

Behalve de financiële kosten en baten moet men ook de niet-financiële meerwaarden van de sociale economie in rekening nemen. Groepen die anders niet aan werk zouden komen, worden aan een job geholpen, wat belangrijk is voor de zelfredzaamheid, de sociale contacten en de persoonlijke ontwikkeling. Evenzeer wordt geïnvesteerd in hulpbronnen van doelgroepwerknemers (menselijk, sociaal, cultureel en materieel kapitaal) en in hun capaciteiten en zodoende in hun algemene welzijn (Nicaise e.a., 2005). Werk hebben kan een positieve bijdrage leveren aan de gezondheid (bijvoorbeeld door een verhoogd mentaal welzijn) en bijgevolg leiden tot lagere kosten voor gezondheidszorg. Dat effect kan echter ook omgekeerd lopen (bijvoorbeeld verhoogde prestatiedruk) (Van De Putte & Pacolet, 2005). Die laatste auteurs wezen er verder op dat de (voormalige) beschutte werkplaatsen werk scheppen dat anders zou verdwijnen door invoer of verplaatsing van de productie naar het buitenland. Hetzelfde geldt voor de voormalige sociale werkplaatsen. Maatwerkbedrijven kunnen namelijk aan een concurrentiële prijs diensten leveren, ook aan andere bedrijven.

Crucke, Claeys en Decramer (2016) brachten aan de hand van een enquête bij 244 sociale-economieondernemingen in 2014 nog andere meerwaarden in kaart, zoals *community performance* (hoe de organisatie haar maatschappelijke verantwoordelijkheid opneemt), *environmental performance* (de inspanningen van de organisatie voor het milieu) en *human performance* (hoe de organisatie omgaat met haar personeel). Wat *community performance* betreft, bleken de sociale ondernemingen hoog te scoren op het vlak van maatschappelijke verantwoordelijkheid en het rekruteren van kansengroepen. Ze hadden ook in sterke mate samenwerkingsverbanden met overheidsinstellingen, bedrijven uit de reguliere economie, organisaties uit de sociale economie en andere actoren.

6. Effecten op de inkomens van de gezinnen

Aangezien in maatwerkbedrijven voor het productiepersoneel het gewaarborgd gemiddeld minimummaandinkomen van toepassing is, rijst de vraag naar de bescherming die een 'maatwerkjob' biedt tegen armoede, zeker bij afhankelijke gezinsleden. In deze paragraaf zullen we daarom onderzoeken of een job in een maatwerkbedrijf ervoor kan zorgen dat gezinnen uit hun armoedesituatie kunnen ontsnappen.

Daarvoor berekenen we het netto beschikbaar gezinsinkomen van een specifieke hypothetische persoon die voltijds werkt in een maatwerkbedrijf.³⁹ We houden rekening met het loon dat hij of zij verdient als doelgroepwerknemer, de belastingen en socialezekerheidsbijdragen die daarop betaald moeten worden en eventuele andere uitkeringen waar het gezin recht op heeft. Of dat netto beschikbaar inkomen toereikend is om te ontsnappen aan armoede hangt uiteraard af van de noden van het gezin en van eventuele andere inkomens. De situatie van een doelgroepwerknemer die woont in een gezin waar een partner of ouders tewerkgesteld zijn in de reguliere sector zal minder precair zijn dan die van een alleenstaande, al dan niet met kinderen, of die van een doelgroepwerknemer met een niet-werkende partner. Afhankelijk van de situatie van een doelgroepwerknemer, kan die zijn of haar loon mogelijk ook nog (deels) combineren met specifieke uitkeringen, zoals een integratietegemoetkoming.

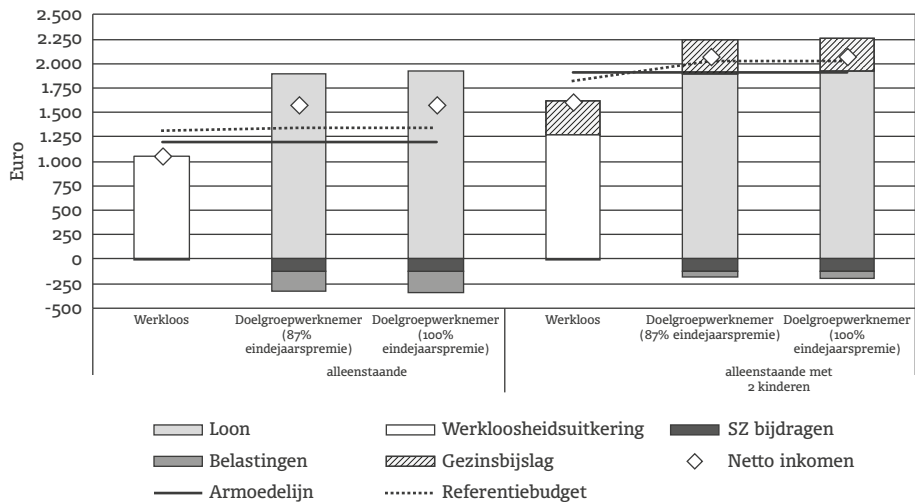
Om te vermijden dat we sterke assumpties moeten maken over de arbeidssituatie en inkomens van volwassen gezinsleden, gaan we in deze berekening uit van een alleenstaande zonder kinderen en van een alleenstaande met twee jonge kinderen van 3 en 5 jaar oud. Alleenstaanden en alleenstaande ouders maken namelijk een belangrijk deel uit van de populatie doelgroepwerknemers (samen 28,4% in 2013, zie Van Waeyenberg e.a., 2016). Bovendien kan er bij die groep per definitie geen aanvullend arbeidsinkomen zijn.

Zoals gezegd worden doelgroepwerknemers betaald aan het GGMMI, het gewaarborgd gemiddeld minimummaandloon. We maken een berekening voor een werknemer van 20 jaar of ouder met twaalf maanden anciënniteit, voor wie het GGMMI 1.654,9 euro per maand bedraagt. Rekening houdende met het vakantiegeld en de eindejaarspremie (aan 87% tot 100%), bedraagt hun jaarloon tussen 22.821 en 23.036 euro per jaar. Uiteraard worden van dat brutoloon nog belastingen en socialezekerheidsbijdragen afgehouden en kan het inkomen, afhankelijk van de gezinssituatie, nog verder worden aangevuld met de gezinsbijslag. Figuur 1 toont voor twee hypothetische doelgroepwerknemers het uiteindelijke netto beschikbaar huishoudinkomen en vergelijkt dat met de minimumwerkloosheidsuitkering.

Voor een alleenstaande zonder kinderen bedraagt het netto inkomen bij voltijdse tewerkstelling in de sociale economie 1.577,28 euro, uitgaande van een eindejaarspremie van 100% (aangegeven met de ruit in figuur 1, de balken laten enerzijds het brutoloon en anderzijds de impact van belastingen en uitkeringen zien). Let wel, dit is het jaarlijkse inkomen gedeeld door twaalf. Bedragen zoals het vakantiegeld en de eindejaarspremie, die in werkelijkheid op een vast tijdstip worden uitbetaald, zijn hier verrekend in de maandelijkse inkomensstroom. Dit bedrag volstaat om de doelgroepwerknemer te beschermen tegen het risico op armoede (volgens de EU-definitie 60% van het nationaal mediaan equivalent huishoudinkomen). Merk op dat het netto beschikbaar inkomen geen rekening houdt met bijkomende kosten, zoals voor woonwerkvervoer of kinderopvang, en evenmin met voordelen van allerlei aard (zoals maaltijd- of ecocheques).

We nemen in figuur 1 ook een vergelijking ten opzichte van de referentiebudgetten op. Referentiebudgetten vertrekken vanuit de verschillende basisvoorwaarden die nodig zijn opdat mensen volwaardig deel kunnen nemen aan de samenleving. Voor elk van die voorwaarden wordt in kaart gebracht welke goederen en diensten noodzakelijk zijn en welk budget nodig is om die goederen en diensten aan te kopen. Zo worden voor verschillende typegezinnen in specifieke situaties referentiebudgetten opgemaakt, het bedrag dat minimaal nodig is om in die situatie volwaardig deel te kunnen nemen aan de samenleving (Storms & Van den Bosch, 2009; Storms, Van den Bosch, Goedemé e.a., 2012). Daarom zien we in de figuur dat de referentiebudgetten iets hoger liggen voor een werkende alleenstaande dan voor een werkzame, aangezien kosten verbonden aan tewerkstelling mee worden opgenomen. Dat verschil is veel groter voor de alleenstaande ouder, die bij tewerkstelling kinderopvangkosten moet betalen. Voor de meeste typegezinnen in België liggen de referentiebudgetten hoger dan de Europese armoedelij of rond hetzelfde bedrag (Goedemé, Penne, Hufkens e.a., 2019). Ook volgens deze alternatieve armoedemaatstaf is een voltijds werkende doelgroepwerknemer in staat om waardig deel te nemen aan de samenleving. Een belangrijke kanttekening is dat de referentiebudgetten uitgaan van het bedrag nodig voor een persoon zonder hoge gezondheidskosten. Uiteraard kan dat voor doelgroepwerknemers sterk verschillen (Van Thielen, Deflandre, Baldewijns e.a., 2010).

Figuur 1. Netto beschikbaar inkomen van een voltijds werkende doelgroepwerknemer in een maatwerkbedrijf, 2018.



Noot: De doelgroepwerknemer werkt voltijds aan het sectoraal minimumloon. Hij is 35 jaar oud. In de case met twee kinderen zijn de kinderen 3 en 5 jaar oud. Armoedelijnen zijn gebaseerd op inkomens uit 2016 en aangepast voor inflatie op basis van de geharmoniseerde consumptieprijsindex.

Bron: berekeningen op basis van EUROMOD-HHoT, armoedelij en consumptieprijsindex van (Eurostat, 2019b), referentiebudgetten van CEBUD (2018). Budgetcalculator van CEBUD (2019).

Figuur 1 laat zien dat het netto beschikbaar inkomen van de alleenstaande doelgroep-werknemer zonder kinderen stijgt met 529 euro, en met 459 euro in het geval van een

alleenstaande met kinderen. Merk op dat dit netto beschikbaar inkomen het inkomen is voor kosten, dus dat hier nog kinderopvangkosten en andere werkgerelateerde uitgaven mee moeten betaald worden. Toch volstaat dit netto beschikbaar inkomen voor een alleenstaande ouder om te ontsnappen aan

Het netto beschikbaar inkomen voor een alleenstaande werknemer in een collectief maatwerkbedrijf volstaat om te ontsnappen aan armoede.

armoede volgens de Europese definitie, en ligt het bovendien (net) boven het referentiebudget nodig om waardig deel te nemen aan de samenleving.

7. Tot slot

De tewerkstelling van kansengroepen blijft een grote uitdaging. De werkzaamheidsgraad van laaggeschoolden en mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is laag. Omdat de sociale minima structureel ontoereikend zijn voor veel werkloze gezinnen is de armoede bij die groepen hoog en stijgend (zie bijvoorbeeld FOD SZ, 2018).

De sociale inschakelingseconomie in Vlaanderen stelt zo'n 26.000 personen tewerk, vooral mensen met een arbeidshandicap en een lage scholing. De mogelijkheden zijn echter groter. Niet iedereen met recht op maatwerk kan dat dat recht ook effectief laten gelden (Desiere e.a., 2019) en binnen de sector is er nog groeipotentieel, vooral in de zorgsector, de e-commerce, de hernieuwbare energie en de circulaire economie (Vlaamse overheid, Departement Werk en Sociale Economie, 2018b, 2018c, 2018d, 2018e). De vraag rijst dan ook om de contingenten in de sociale inschakelingseconomie nog verder te verhogen, bovenop het recent toegekende groeipad.

Vandaar de vraag die we centraal stelden in deze bijdrage: is 'maatwerk' een kosteneffectief instrument om armoede te bestrijden?

De directe financiële kosten en baten van maatwerktewerkstelling variëren sterk, afhankelijk van de omkaderingsbehoeften en van de hoogte van de werkloosheidsuitkering waarop bespaard kan worden: de tewerkstelling van een doelgroepwerknemer die een loonpremie van 45% ontvangt, een lage begeleidingsintensiteit nodig heeft en een werkloosheidsuitkering heeft als gezinshoofd genereert een jaarlijkse netto opbrengst voor de overheid van 4.853 euro; uitgaande van een loonpremie van 60%, een hoge begeleidingsintensiteit en een werkloosheidsuitkering als samenwonende kan er daarentegen sprake zijn van een meeruitgave die kan oplopen tot 9.262 euro.

Desalniettemin zijn er sterke argumenten om te stellen dat die investeringen principieel kosteneffectief zijn.

Vooreerst zijn de werkelijke terugverdieneffecten ongetwijfeld hoger dan de voorzichtige schattingen die we hier maakten. Zo hielden we geen rekening met het feit dat sociale-economiebedrijven meerwaarde creëren voor bedrijven in de reguliere sector; de effecten van hogere consumptiemogelijkheden gegeneerd door de sociale tewerkstelling werden niet verrekend net zomin als de gevolgen van doorstroom naar duurzame tewerkstelling in de reguliere sector. Uiteraard zijn er ook baten van kwalitatieve aard die doorslaggevend kunnen zijn dan de loutere financiële opbrengsten, maar dat was niet de focus van dit hoofdstuk.

De berekende kosten en baten moeten, ten tweede, ook in het perspectief worden geplaatst van het geheel van de algemene en specifieke lastenverlagingen bedoeld om de tewerkstelling in het algemeen te ondersteunen. De bijdrageverminderingen en loonsubsidies voor werkgevers bedroegen in 2018 meer dan 16 miljard euro. De bijdrageverminderingen voor werknemers zijn beperkter, maar toch goed voor meer dan één miljard euro. Tegenover die overheidsinspanningen staan – zo leert de literatuur – veeleer onzekere tewerkstellingseffecten. Ter vergelijking: in 2019 voorzag de Vlaamse begroting zo'n 510 miljoen euro voor de tewerkstelling in de sociale economie.

Ten derde is jobcreatie in de sociale economie een kosteneffectief middel om aan arbeidsbekwame mensen een fatsoenlijk inkomen te waarborgen. De sociale minima voor werkloze gezinnen liggen structureel onder de armoedegrenzen. Een job in een maatwerkbedrijf garandeert daarentegen een inkomen dat doorgaans hoger ligt dan de armoedegrenzen. Eerdere berekeningen toonden aan dat de kost van het optrekken van de sociale minima voor werkloze gezinnen tot aan de armoedegrens minstens 3% van het totale beschikbare inkomen van alle huishoudens gezamenlijk bedraagt (Collado, Cantillon, Van den Bosch e.a., 2019; Cantillon, 2018): als we laagbetaalde jobs voldoende aantrekkelijk willen houden, moet dat namelijk gepaard gaan met een even grote verhoging van de inkomens van lage loontrekkers. Zo bekeken, zijn jobs in de sociale economie een doelmatig middel om inkomensarmoede te bestrijden.

Om die redenen besluiten we dit hoofdstuk met een sterk pleidooi voor meer investeringen in de sociale economie. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is dat de kosten en de baten onevenwichtig gespreid zijn over de verschillende bevoegdheidsniveaus: de federale overheid geniet van de terugverdieneffecten, terwijl de regionale overheden de kosten dragen. Om de gewesten aan te moedigen om meer te investeren in de sociale economie zou een betere verdeling van de lasten en de baten over bevoegdheidsniveaus nuttig kunnen zijn. Dat houdt geen pleidooi in voor een verdere regionalisering van het arbeidsmarktbeleid of van de sociale zekerheid. Het is wel een oproep om een verstandig systeem uit te werken dat zorgt voor een evenwichtigere verdeling van de kosten en de opbrengsten van het armoedebeleid.

Een hervorming van de sector is gaande: sociale en beschutte werkplaatsen werden omgevormd tot maatwerkbedrijven en -afdelingen. Later zal een individueel luik worden toegevoegd zodat doelgroepmedewerkers bij elk bedrijf kunnen aankloppen met een financieel rugzakje. In een sterk veranderende arbeidsmarkt biedt die paradigma-

wissel kansen: het verruimt de theoretische tewerkstellingsmogelijkheden, onder meer in het bredere veld van bedrijven met ook een sociale missie. Waakzaamheid is echter geboden. De mensen die aan de slag gaan in de sociale economie hebben ondersteuning nodig: dat vergt omkadering, ervaring en zorgzaamheid. Veel sociale-economiebedrijven ontwikkelen innovatieve activiteiten die mogelijk moeilijk(er) het daglicht zullen zien in een louter (weliswaar gesubsidieerde) competitieve omgeving. Onderzoek is nodig op beide fronten. Welke omkadering moeten reguliere ondernemingen bieden en hoe kan dat ondersteund en gestimuleerd worden? Welke activiteiten en diensten bieden sociale-economiebedrijven en hoe kan sociale innovatie bevorderd worden? Dat zijn belangrijke, maar moeilijke vragen. De Vlaamse regering moet niet wachten op antwoorden om de mensen die nu recht hebben op maatwerk de kansen te geven die ze verdienen.

Bovendien is het noodzakelijk om het werk voor doelgroepwerknemers aantrekkelijker te maken. Hoewel een tewerkstelling vanuit werkloosheid in sociale economie betekent dat zij er financieel op vooruit gaan en zodoende uit de armoede worden getild, blijft hun inkomen in het geval er kinderen zijn nog vrij laag om menswaardig te kunnen deelnemen aan de samenleving. Een selectieve verhoging van de kinderbijslag voor eenoudergezinnen (zoals recent bepleit door de SERV, 2019) is een kosteneffectieve en voor de hand liggende strategie. Ook het opnieuw invoeren van leeftijdsbijslagen is een te overwegen piste.

Noten

1. De 'sociale economie' is in brede zin een verzameling van onder meer de 'sociale inschakelingseconomie' (met o.a. maatwerk, de lokale diensteneconomie en arbeidszorg), de door de Nationale Raad voor de Coöperatie erkende coöperaties, de vennootschappen met sociaal oogmerk en de socialprofitondernemingen die voldoen aan de criteria van het sociaal ondernemen. Wij beperken ons in dit hoofdstuk tot de 'sociale inschakelingseconomie', al zullen we voor een vlottere leesbaarheid af en toe ook gebruiken maken van de vereenvoudigde term 'sociale economie' (Jacobs, Gijsselynckx & De Cuyper, 2014).
2. De taxshift voor werknemers bestond uit verschillende maatregelen verspreid in de tijd vanaf 2016. De werkbonus werd versterkt en in de personenbelasting gebeurden verschillende ingrepen zodat werknemers minder belastingen moeten betalen (zo werd het belastingtarief van 30% afgeschaft en verhoogden de belastingvrije som en de forfaitaire aftrek voor beroepskosten).
3. Er bestaan nog heel wat steunmaatregelen die indirect kunnen bijdragen aan tewerkstelling, denk aan gunstige leningen en verschillende soorten innovatiesteun, de notionele intrinstafrek en andere fiscale gunstregimes. Ook subsidies vanuit de Europese Fondsen, zoals het Europees Sociaal Fonds en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling kunnen aangewend worden om tewerkstelling te creëren.
4. De aanmoedigingspremies voor social profit en privé en het Vlaamse zorgkrediet laten we buiten beschouwing. Ook de middelen voor de transitie van uitredstelsels naar werk (bv. aanmoedigingspremies voor landingsbanen) nemen we niet mee.
5. Zie <https://www.socialeconomie.be/regelgeving>
6. Het gaat om personen met een arbeidshandicap, personen met een psychosociale arbeidsbeperking, of uiterst kwetsbare personen (minstens twee jaar inactief). Niet-werkende werkzoe-

- kenden, werkende personen die een advies collectief maatwerk ontvangen en schoolverlaters komen wel in aanmerking; studenten, dienstenchequewerknemers en artikel 60-ers niet.
7. De Vlaamse Minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding (2019). Mededeling aan de Vlaamse Regering, Betreft: Groeipad Maatwerkbedrijven.
 8. Een belangrijke kanttekening bij deze inschattingswijze heeft betrekking op de wijze waarop de doelgroep gedefinieerd wordt (zie onze eerdere opmerking naar aanleiding van de oververtegenwoordiging van personen met een migratieachtergrond).
 9. We danken in het bijzonder Sam Coomans voor de nodige ondersteuning.
 10. Geldig september 2018, zie: <http://nar-cnt.be/CAO-CCT-BEDRAGEN/CAO-BEDRAGEN-MONTANTS-CCT.pdf>
 11. Paritair Subcomité voor de Vlaamse sector van de beschutte werkplaatsen, de sociale werkplaatsen en de maatwerkbedrijven (2019). Collectieve arbeidsovereenkomst van 22 januari 2019 betreffende de eindjaarspremie voor doelgroepwerknemers in de sociale werkplaatsen, in uitvoering van het Vlaams Intersectoraal Akkoord voor de social profit sector d.d. 8 juni 2018. Zie tevens Paritair Subcomité voor de Vlaamse sector van de beschutte werkplaatsen, de sociale werkplaatsen en de maatwerkbedrijven (2019). Collectieve arbeidsovereenkomst van 22 januari 2019 betreffende de eindejaarspremie in de beschutte werkplaatsen, in uitvoering van het Vlaams Intersectoraal Akkoord voor de social profitsector d.d. 8 juni 2018.
 12. Vanaf 1 januari 2020 zou deze eindejaarspremie steeds 100% van het maandloon moeten bedragen, zie voetnoot 11.
 13. Zie artikel 50 van Besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, afdeling 3 'werkondersteunende maatregelen bij aanwerving'.
 14. Dat is het bedrag wanneer er al meer dan 100 doelgroepwerknemers aanwezig zijn, voor bedrijven met minder dan 100 werknemers komt er 76,50 euro bij per doelgroepwerknemer.
 15. Streefcijfers voor de begeleiding op de werkvloer zijn: één begeleider per dertien doelgroepwerknemers die lage intensiteit van coaching nodig hebben, één begeleider per tien doelgroepwerknemers die gemiddelde coaching nodig hebben en één begeleider per zeven doelgroepwerknemers die hoge intensiteit van coaching nodig hebben.
 16. Dit is een cijfer bij benadering, op basis van de minimumuitkeringen op 1/9/2018 voor een alleenstaande (1.052,48 euro), een gezinshoofd (1.271,14 euro) en een samenwonende werkloze (waarbij we voor die laatste uitgaan van een gemiddelde ongeacht zijn/haar werkloosheidsduur van 712 euro).
 17. Als het zou gaan om een tewerkstelling in een bedrijf met minder dan 100 werknemers, zal dit cijfer 306 euro afwijken omdat de premie voor organisatieondersteuning dan hoger ligt.
 18. Gezinshoofden maken maar een klein aandeel uit van de populatie doelgroepwerknemers in maatwerkbedrijven. Op basis van cijfers van 2013 was 37,4% (on)gehuwd met of zonder kinderen, 23,5% een alleenstaande, 25% woonde bij (een van) de ouders, 4,9% was alleenstaande ouder en 9,2% behoorde tot een 'overig' huishoudtype (Van Waeyenberg e.a., 2016).
 19. Merk op dat een aantal werknemers deeltijds werkt (op basis van cijfers 2013, Van Waeyenberg e.a., 2016, zo'n 35% van de doelgroepwerknemers in een maatwerkbedrijf) en dus niet aan het minimummaandinkomen komt.

Bibliografie

- ACV (2019). 5.000 extra jobs in de sociale economie. Geraadpleegd via <https://www.acv-online.be/Images/019-5000-Sociale-Economie-finaal-tcm183-446968.pdf>
- Bodart, V., Dejemepe, M. & Fontenay, S. (2019). Evolution de l'emploi en Belgique: tentons d'y voir plus clair. *Regards Economiques*, 146, mai 2019.

- Boucq, E. & Novella, M.L. (2018). *De non-take-up van werkgeversbijdrageverminderingen begrijpen: een gemengde methodologische benadering*. Brussel: Federaal Planbureau.
- Cantillon, B. (2018), Overspoelt de ongelijkheidsgolf ook de Lage Landen? *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken*, 34(2), 257-263.
- Cantillon, B. & Buysse, L. (2016). *De staat van de welvaartsstaat*. Leuven: Acco.
- Capéau, B., Decoster, A., Maes, S. & Vanheukelom, T. (2018). Piecemeal modelling of the effects of joint direct and indirect tax reforms. Department of Economics Discussion Paper 18.10.1.
- CEBUD (2018). Referentiebudgetten voor een menswaardig inkomen. Geraadpleegd via <https://www.cebud.be/referentiebudgetten>
- CEBUD (2019). Budgetcalculator. Geraadpleegd via <https://remipro.be/remi/calculator/index.php>
- Collado, D., Cantillon, B., Van den Bosch, K., Goedemé, T. & Vandellanoot, D. (2019). The end of cheap talk about poverty reduction: The cost of closing the poverty gap while maintaining work incentives. In B. Cantillon, T. Goedemé & J. Hills (eds.), *Decent incomes for all: Improving policies in Europe* (pp. 223-244). Oxford: Oxford University Press.
- Corluy, V. (2014). *Labour market outcomes and trajectories of immigrants in Belgium*. Dissertation submitted in fulfilment of the requirements for the degree of doctor in Social and Economic Sciences at the University of Antwerp, supervisors: Verbist, G. & Marx, I. Antwerp: University of Antwerp.
- Crucke, S., Claeys, T. & Decramer, A. (2016). *Performantie van sociale ondernemingen*, WSE Report 2016, nr. 08. Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie.
- Desiere, S., Van Landeghem, B. & Struyven, L. (2019). *Wat het beleid aanbiedt aan wie: een onderzoek bij Vlaamse werkzoekenden naar vraag en aanbod van activering*. Leuven: HIVA - KULeuven.
- Eurostat (2019a). Employment and unemployment database. Geraadpleegd via <https://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>
- Eurostat (2019b). Income and living conditions database. Geraadpleegd via <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>
- Federaal Planbureau (2019). *Economische vooruitzichten 2019-2024, Juni 2019*. Brussel: Federaal Planbureau.
- FOD Sociale Zekerheid (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, September 2018.
- Gerard, M., Valsamis, D. & Van der Beken, W. (2012). *Why invest in employment? A study on the cost of unemployment. Final report on behalf of European Federation for Services to Individuals (EFSI)*. Brussel: IDEA Consult.
- Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2019). *De arbeidsmarkt in België en in de gewesten: een stand van zaken, juni 2019*.
- Homans, L. (2018). Beleidsbrief Sociale Economie 2018-2019, Stuk 1737 (2018-2019) – Nr. 1 26 oktober 2018.
- Goedemé, T., Penne, T., Hufkens, T., Karakitsios, A., Bernát, A., Franziskus, A. & Storms, B. (2019). What does it mean to live on the poverty threshold? Lessons from reference budgets. In B. Cantillon, T. Goedemé, & J. Hills (eds.), *Decent incomes for the poor? Improving policies in Europe* (pp. 13-33). Oxford: Oxford University Press.
- Goffin, K., Schooreel, T., Mertens, K., Valsamis, D. & Van der Beken, W. (2018). *De dienstencheques 360° doorgelicht. Finaal eindrapport, juli 2018*. Brussel: IDEA Consult.
- Jacobs, L., Gijssels, C. & De Cuyper, P. (2014). *Naar een uitgebreide monitor voor de sociale economie in Vlaanderen. Technisch voorrapport, WSE Report 2014 nr.2*. Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie.

- Jacobs, L. & Lamberts, M. (2014). *Naar duurzame tewerkstelling van doelgroepwerknemers uit de sociale economie in de reguliere economie. Lessen uit 10 unieke organisatiecases, met bijzondere aandacht voor de bouw- en zorgsector*. Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie.
- Nicaise, I., Rubbrecht, I., Matheus, N. & D'addio, A. (2005). *Do active labour market policies invest in capabilities? The case of Flemish social enterprises*, TLM.NET 2005 Working Papers No. 2005-23. Amsterdam: SISWO/Social Policy Research.
- Pacolet, J., De Wispelaere, F. & Cabus, S. (2010). *Bomen groeien niet tot in de hemel. De werkelijke kostprijs van de dienstencheques*. Leuven: HIVA-KU Leuven.
- Pauly, R., Verschuere, B. & De Rynck, F. (2019). *Bestuurlijke tradities onder druk? Survey onderzoek naar de verhouding tussen middenveld en overheid in Vlaanderen, Spotlightpaper 13, CSI Flanders*. Gent: UGent.
- Provinciale Ontwikkelingsmaatschappij West-Vlaanderen (2016). Nota: verankeringswaarde maatwerkbedrijven. Brugge: POM West-Vlaanderen.
- RVA (2019). Sociale inschakelingseconomie (SINE), Verdeling volgens geslacht, gewest en sta-tuut. Geraadpleegd via https://www.rva.be/nl/documentatie/statistieken/cijfers/werk-en-activeringsmaatregelen#h2_3
- Scholiers, B., De Smet, R. & Vansteenkiste, S. (2019). *Instroom in werk bij 55-plussers in Vlaanderen kent geringe vooruitgang, Werk.Focus 2019 nr. 4*, Leuven: Steunpunt Werk.
- SERV (2019). *Iedereen aan boord. Uitdagingen voor de Vlaamse arbeidsmarkt van de toekomst*. Brussel: Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen.
- SST (2015). *SST Dossier: Sociale tewerkstelling in synergie met de reguliere economie*. Gent: SST vzw.
- Statbel (2018). 3 december, Internationale Dag van Personen met een handicap. Geraadpleegd via <https://statbel.fgov.be/nl/nieuws/23-van-personen-met-een-handicap-heeft-werk>
- Statbel (2019). Armoederisico gebaseerd op de EU SILC enquête sinds 2004, volgens jaar, karakteristieken en gewest. Geraadpleegd via <https://statbel.fgov.be/nl/themas/huishouden/armoede-en-levensomstandigheden/risico-op-armoede-sociale-uitsluiting#figures>
- Steunpunt Werk (2019). Werkzaamheidsgraad. Geraadpleegd via https://www.steunpuntwerk.be/cijfers?field_collectie_tid=All&field_indicator_tid=21&items_per_page=50
- Storms, B. & Van den Bosch, K. (2009). *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Storms, B., Van den Bosch, K., Goedemé, T. & Casman, M.-T. (2012). *Naar Europese referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie? Wat leren de Belgische budgetten?* In J. Vranken, W. Lahaye, A. Geerts & C. Coppée (red.), *Armoede in België. Jaarboek 2012* (pp. 97-115). Leuven/Den Haag: Acco.
- Vandelannoote, D. & Bogaerts, K. (2014). *Het gebruik van lastenverlagingen in België en hun impact op het tewerkstellingsniveau*, Flemsi Discussion Paper DP 30, maart 2014.
- Van De Putte, I. & Pacolet, J. (2005). *Sociale kosten-batenanalyse van de beschutte werkplaatsen in Vlaanderen: sociale noodzaak en economische levensvatbaarheid van de beschutte werkplaatsen*. Leuven: HIVA KULeuven.
- Vansteenkiste, S., Pasgang, K. & Sels, L. (2018). *Hoe evolueert de arbeidsmarktpositie van de Vlaamse bevolking met een migratieachtergrond?*, *Werk.Focus 2018, nr. 11*, Leuven: Steunpunt Werk.
- Van Thielen, L., Deflandre, D., Baldewijns, K., Boeckx, H., Leysens, G., Casman, M.-T., Storms, B. & Van den Bosch, K. (2010). *Minibudget. Wat hebben gezinnen nodig om menswaardig te leven in België?* Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Van Waeyenberg H., De Cuyper, P. & Van Opstal, W. (2016). *Een uitgebreide monitor voor de sociale economie in Vlaanderen, WSE Report 2016, nr. 07*, Leuven: HIVA-KU Leuven/Steunpunt Werk en Sociale Economie.
- VDAB (2019). *Persoonlijke communicatie op 21 augustus 2019*.
- Vlaamse Overheid, Departement Werk en Sociale Economie (2018a). *Vlaams Doelgroepenbeleid, Jaarrapport 2017*. Brussel: Departement Werk en Sociale Economie.

- Vlaamse Overheid, Departement Werk en Sociale Economie (2018b). Sectorstudie maatschappelijke noden, impact van de strategische trends in industriële en maatschappelijke noden, herbruikbare energie en e-commerce op kansengroepen in het algemeen en de sociale economie in het bijzonder, november 2018. Brussel: Departement Werk en Sociale Economie.
- Vlaamse Overheid, Departement Werk en Sociale Economie (2018c). Sectorstudie E-commerce, impact van de strategische trends in industriële en maatschappelijke noden, herbruikbare energie en e-commerce op kansengroepen in het algemeen en de sociale economie in het bijzonder, november 2018. Brussel: Departement Werk en Sociale Economie.
- Vlaamse Overheid, Departement Werk en Sociale Economie (2018d). Sectorstudie Hernieuwbare energie, impact van de strategische trends in industriële en maatschappelijke noden, herbruikbare energie en e-commerce op kansengroepen in het algemeen en de sociale economie in het bijzonder, november 2018. Brussel: Departement Werk en Sociale Economie.
- Vlaamse Overheid, Departement Werk en Sociale Economie (2018e). Sectorstudie Circulaire economie, impact van de circulaire economie in Vlaanderen op de sociale economie en de tewerkstelling van kansengroepen, december 2018. Brussel: Departement Werk en Sociale Economie.
- Vlaamse Overheid, Departement Werk en Sociale Economie (2019a). Focus op talent barometer, kansengroepen in cijfers 2017-2018. Brussel: Departement Werk en Sociale Economie.
- Vlaamse Overheid, Departement Werk en Sociale Economie (2019b). De Vlaamse sociale economie in 2017. Brussel: Departement Werk en Sociale Economie.
- Vlaams Parlement (2012). Ontwerp van decreet betreffende de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en de stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen, Tekst aangenomen door de plenaire vergadering, stuk 1387 (2011-2012) – Nr. 4 ingediend op 8 februari 2012.
- Vlaams Parlement (2018). Toelichtingen bij de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2019, Toelichting per programma, Beleidsdomein J: Werk en Sociale Economie, stuk 13 (2018-2019) – Nr. 2-J 26 oktober 2018.

Hoofdstuk 11

Arbeid in detentie

Een eindeloze werf of werken aan een rechtvaardige en veilige toekomst?

Liesbeth Naessens, Wouter Wanzele en Wouter Verheyen

1. Inleiding

Armoede verwijst naar een kluwen van diverse vormen van uitsluiting op verschillende levensdomeinen. Daardoor zijn mensen niet in staat om een leven te leiden dat voldoet aan de menselijke waardigheid (Raeymaeckers, Coene & Hubeau, 2018). Een van die levensdomeinen nemen we in dit hoofdstuk onder de loep, namelijk arbeid. Arbeid is een manier, naast andere, om vorm te geven aan het leven (Sampson & Laub, 1993; Jahoda, 1982; Ward & Maruna, 2007; Bushway & Reuter, 2002). Het is onder meer een manier om een inkomen te verwerven, om aansluiting te vinden bij de samenleving, om zich te ontplooiën, om sociale contacten te onderhouden of uit te bouwen.

Uit internationale literatuur blijkt echter dat mensen die in de gevangenis verblijven zowel voor als na hun detentie moeilijk aansluiting vinden bij de arbeidsmarkt en problemen met werk ervaren (Ramakers, van Wilsem, Nieuwbeerta e.a., 2015; Andrews & Bonta, 2010; Alós, Esteban, Jódar e.a., 2015; Wadsworth, 2006; Western, Kling, & Weiman, 2001; van den Berg & Mesters, 2017). In dit hoofdstuk focussen we op de arbeid die verricht wordt in een detentiecontext. Gevangenisarbeid wordt vaak in relatie gebracht met een vlotte re-integratie en hervalpreventie (Saylor & Gaes, 1992, 1997; Alós e.a. 2015). De mate waarin gevangenisarbeid kan bijdragen tot meer welbevinden is minder duidelijk. Dit hoofdstuk is gebaseerd op resultaten van een praktijkgericht onderzoek, van Odisee Hogeschool Brussel (Naessens & Verheyen, 2019). Het onderzoek liep van september 2017 tot september 2019 en ging onder meer na in welke mate gevangenisarbeid kan bijdragen tot meer welbevinden.

We benaderen in dit hoofdstuk gevangenisarbeid vanuit het Good Lives Model (GLM) (Ward & Gannon, 2006) met de vraag hoe die arbeid structureel kan bijdragen tot een goed leven, meer sociale gelijkheid en meer veiligheid in de samenleving. Het Good Lives Model is een rehabilitatiemodel voor mensen die strafbare feiten hebben gepleegd dat vertrekt vanuit een mensenrechtenbenadering. We gaan na wat dit kader ons vertelt over de huidige gevangenisarbeid en wat we vanuit deze casus kunnen leren over het Good Lives Model.

Daarvoor starten we in dit hoofdstuk met een analyse van de huidige regelgeving en praktijk betreffende gevangenisarbeid. Vervolgens staan we stil bij internationale onderzoeksbevindingen naar het verband tussen arbeid en re-integratie en hervalkoming. We lichten het Good Lives Model toe om ten slotte de meerwaarde en tekorten ervan te linken aan een rechtenbenadering van mensen in detentie.

2. Wettelijk kader van de gevangenisarbeid in België

Gevangenisarbeid maakte altijd al deel uit van een vrijheidsberovende straf (Dupont, 1998; Maes, 2009). Afhankelijk van de tijdsgeest werden andere doelstellingen en functies aan gevangenisarbeid toegekend. Voor de Tweede Wereldoorlog was dat voornamelijk een disciplinerende, moraliserende en economische functie. Na de Tweede Wereldoorlog werd een meer resocialiserende functie aan de gevangenisstraf toegekend (Maes, 2009). De wetgeving wat arbeid in detentie betreft, lag vervat in artikel 30ter van het Strafwetboek en werd verder uitgewerkt in het Koninklijk Besluit van 21 mei 1965 houdende het algemeen reglement van de strafinrichtingen (ARS).¹ Artikel 30ter van het Strafwetboek stelde dat iedereen die veroordeeld was tot een gevangenisstraf verplicht was om te werken in de strafinrichting. Personen die niet werden bedoeld in dat artikel (personen in voorlopige hechtenis en geïnterneerden) konden facultatief deelnemen aan gevangenisarbeid (art. 63, § 2 ARS). Door het tekort aan werk in de gevangenis en vanwege de detentieomstandigheden werd gevangenisarbeid echter als een gunst en een verzachtende factor van het gevangenisleven ervaren in plaats van een verzwaring ervan (Maes, 2009). Onder internationale impuls, waarbij steeds meer aandacht besteed werd aan de rechtspositie van gedetineerden, werd in ons land uiteindelijk de Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden (ook wel de wet Dupont genoemd) van kracht.² Met de Basiswet vervalt het verplichtend en gunstkarakter van gevangenisarbeid. Arbeid wordt in de Basiswet gezien als een recht voor wie in de gevangenis verblijft (Maes, 2009).

De Basiswet uit 2005 wordt gezien als een mijlpaal in de Belgische penitentiaire geschiedenis. Ze vertrekt, net zoals de internationale en Europese regelgeving, vanuit het principe dat mensen in detentie als volwaardige burgers beschouwd moeten worden. Detentie stelt, volgens deze wet, geen einde aan het rechtsburgerschap van de persoon in kwestie. Voor het ontstaan van de Basiswet werd de interne rechtspositie van de mensen in detentie geregeld door een geheel van omzendbrieven en dienstorders. Daardoor was het detentieregime gebaseerd op gunsten die niet afgedwongen konden worden. De rechtspositieregeling was ook niet in overeenstemming met verscheidene internationale verdragen.

Met de Basiswet is er in de huidige Belgische context een formeel wettelijk kader dat de rechtspositie van mensen in detentie regelt. De wet bundelt alle rechten van deze men-

sen. Hoofdstuk VI behandelt van Art. 81 tot en met Art. 86 de gevangenisarbeid. In de algemene bepalingen stelt men dat “de gedetineerde recht heeft om deel te nemen aan de in de gevangenis beschikbare arbeid” (Art. 81). De penitentiaire administratie moet ervoor zorgen dat arbeid beschikbaar is (Art. 82). Deze artikels zorgen ervoor dat het recht op arbeid, dat in de Grondwet is ingeschreven in artikel 23, ook gewaarborgd wordt voor mensen in detentie. Dat recht wordt echter ernstig ingeperkt door de bepaling dat het gaat om ‘beschikbare’ arbeid. Het recht op arbeid afdwingen is onmogelijk als het aanbod in de gevangenis ontoereikend is. Het is de directie van de gevangenis die instaat voor de toewijzing van de beschikbare arbeid aan de mensen in detentie die om arbeid verzocht hebben (Art. 84. § 1). Een tekort aan arbeidsplaatsen lijkt strijdig met verschillende internationale verdragen waar België partij bij is, zoals het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). Dat blijkt ook uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Het EHRM oordeelde al dat het gebrek aan toegankelijke gevangenisarbeid bijdraagt aan een schending van artikel 3 van het EVRM (verbod van foltering of onmenselijke en vernederende bestraffing). In de zaak *Mursic v. Croatia* werd de onbeschikbaarheid van gevangenisarbeid bijvoorbeeld als een bijkomende verzwarende factor meegenomen, net als de zeer kleine cel waarin de persoon in detentie moest verblijven.

Met de Basiswet is er in de huidige Belgische context een formeel wettelijk kader dat de rechtspositie van mensen in detentie regelt.

In de Basiswet zijn ook de verschillende doelstellingen van gevangenisarbeid omschreven. Gevangenisarbeid moet aan mensen in detentie de mogelijkheid bieden

om zinvol hun detentietijd door te brengen; om na hun invrijheidstelling de geschiktheid tot een bestaansactiviteit te behouden, te bevorderen of te verwerven; om hun detentie te verzachten; om verantwoordelijkheden op te nemen, in voorkomend geval ten aanzien van hun naastbestaanden en de slachtoffers; en om, zo daartoe grond bestaat, met het oog op herstel of met het oog op re-integratie, schulden geheel of gedeeltelijk af te betalen (Art. 82).

Gevangenisarbeid wordt enerzijds een interne functie toegeschreven, aangezien die bijdraagt tot het zinvol doorbrengen van de detentie en als een verzachting van de gevangenisstraf. Anderzijds zijn een aantal doelstellingen gericht op re-integratie en herstel.

Vervolgens stelt de wet dat de tewerkstelling zoveel mogelijk moet overeenstemmen met arbeid in de vrije samenleving (Art. 83. § 1). In 2013 werd echter een wijziging in de wet aangebracht die het volgende toevoegde: “De in de gevangenis beschikbaar gestelde arbeid maakt niet het voorwerp uit van een arbeidsovereenkomst in de zin van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten” (Art. 83. § 4). Het normaliseringsprincipe dat centraal staat in de Basiswet werd met die toevoeging sterk afgezwakt. Gevangenisarbeid kan dus geen voorwerp uitmaken van een arbeidsovereenkomst.

Afdeling II van hoofdstuk VI van de wet behandelt de inkomsten uit de gevangenisarbeid. Het voorontwerp van de Basiswet voorzagt in een normalisering van het loon voor de gevangenisarbeid, dus in overeenstemming met loon voor gelijkaardige activiteiten in de vrije samenleving (Decroly & Van Parys, 2001). Dat haalde echter de finale wettekst niet vanwege budgettaire redenen (Maes, 2012). Mensen in detentie ontvangen een vergoeding voor het door hen geleverde werk. Het bedrag wordt vastgesteld bij een Koninklijk Besluit.³ Het minimumloon bedraagt 0,75 euro per uur (B.S. 3 juli 2019, Art. 2). Mensen die in detentie een opleiding volgen tijdens de arbeidstijd kunnen daarvoor een toelage krijgen die ook vastgelegd wordt met dit Koninklijk Besluit (Art. 86. § 2). Dat bedrag is 0,70 euro per uur (B.S. 3 juli 2019, Art. 6).

De Basiswet heeft zonder twijfel een grote invloed op de penitentiaire wereld. Het rechtendenken ten aanzien van mensen in detentie en het normaliseringsprincipe om detentieschade te vermijden, zijn de concepten waarop de wet geschraagd is (Robert, 2007). Deze wet draagt dat ook verder uit naar de praktijk. Maar zelfs al bij de totstandkoming van de wet zijn wat gevangenisarbeid betreft evenwel belangrijke delen achterwege gelaten waardoor van een 'echte' normalisering geen sprake kan zijn. Het ontbreken van een volwaardig loon voor gevangenisarbeid is daar een voorbeeld van. Ook de wetwijziging omtrent de arbeidsovereenkomst (Art. 83. § 4) en het niet ingebed zijn in de sociale zekerheid versterken het afwijken van de normaliseringsgedachte. Dergelijke aanpassingen hadden tot gevolg dat de wet werd aangepast aan de bestaande praktijk in plaats van andersom (Daems, 2015). Ten slotte wordt de Basiswet slechts zeer fragmentarisch uitgevoerd. De artikelen met betrekking tot gevangenisarbeid treden op 1 januari 2020, 15 jaar na de publicatie van de Basiswet, in werking. Daardoor kregen die artikelen tot op heden weinig vertaling naar de praktijk (Vanhouche, Bauwens & Snacken, 2017).

België staat met zijn moeilijke verhouding tot een wettelijk kader voor gevangenisarbeid zeker niet alleen. Dat blijkt ook uit de resolutie van het Europees parlement rond detentie,⁴ waarbij vier van de 69 aanbevelingen betrekking hebben op gevangenisarbeid. In die aanbevelingen (62-65) wordt zeer duidelijk de link bevestigd tussen opleiding, gevangenisarbeid en latere re-integratie. Om re-integratie succesvol te laten verlopen, dringt de resolutie aan op het aanbieden van gevangenisarbeid die aansluit bij de lokale tewerkstellingsnoden, wat ook relevante en moderne werkstandaarden en productieprocessen vereist. Het aanbieden van arbeid is volgens het Europees Parlement op zich dan ook geen voldoende voorwaarde tot re-integratie; de arbeid moet daarnaast ook kwalitatief zijn. Tot slot volgt ook hier de aanbeveling om gevangenisarbeid beter te verlonen, waarbij het Parlement een rechtvaardig en duurzaam beloningsniveau tot doel stelt. Dezelfde bekommernissen komen nog scherper naar voren in de studie naar "prison conditions and best practices" van het Europees Parlement (2017, p. 7):

Opportunities to work are very limited, and often far from being useful for reintegration purposes, as jobs offered in prison tend to be unqualified and repetitive, and very different from the reality of outside work. Moreover, work is not always paid, and even when it is, the salary levels tend to be much lower than in the outside world.

3. Wat moeten we ons voorstellen bij gevangenisarbeid vandaag?

We zoomen in op hoe de gevangenisarbeid concreet vorm krijgt in de gevangenissen. We focussen op de verschillende vormen van werk die mensen in detentie verrichten, het huidige aanbod van of gebrek aan werk in de gevangenis, de vergoeding en de link met de sociale zekerheid.

3.1 De aard van het werk

In België zijn er verschillende vormen van gevangenisarbeid, met name huishoudelijk- en onderhoudswerk, regiewerk en werk in opdracht van externe bedrijven. Bij het huishoudelijke werk en het onderhoud van het materieel en de gebouwen nemen mensen verschillende taken op in de gevangenis. Voorbeelden zijn de schoonmaak van de gebouwen, herstellingen, de wasserij, onderhoud van de tuin, bedeling van de maaltijden, enzovoort. Daarnaast kunnen mensen tewerkgesteld worden in de verschillende werkplaatsen in de gevangenis. Die arbeid betreft enerzijds het zogenaamde regiewerk en anderzijds het werk voor externe bedrijven. Met regiewerk bedoelt men het werk dat verricht wordt in bijvoorbeeld een smidse, schrijnwerkerij, drukkerij, boekbinderij, kleermakerij en het landbouwcentrum in Ruiselede. Die arbeid gebeurt op vraag van de federale overheidsdienst Justitie. Zo maakten mensen uit de schrijnwerkerij in de gevangenis van Marneffe bijvoorbeeld de meubels voor de nieuwe gevangenis in Leuzen-Hainaut en het Gentse forensisch psychiatrisch centrum (Jaarverslag DG EPI, 2014). Voor het werk dat wordt uitgevoerd binnen de eigen regieateliers wordt het benodigde materiaal voorzien door de gevangenis zelf. Daarnaast wordt binnen de werkplaatsen ook werk verricht voor externe aannemers. Daarbij laten bedrijven werk uitvoeren via gevangenisarbeid. De gevangenisinrichting voorziet in de lokalen, het personeel en de arbeiders. De geschikte machines of materiaal worden door de externe leverancier meegebracht naar de ateliers van de gevangenissen om het werk zo optimaal mogelijk uit te voeren. De opdrachten kunnen erg divers zijn: van het samenstellen van elektrische kabels en het maken van bekistingen tot zeer eenvoudig werk, zoals het plooiën van folders of het etiketteren van producten.

3.2 Het aanbod

De Centrale Dienst van de Regie voor Gevangenisarbeid (CDRGA) is verantwoordelijk voor de tewerkstelling van mensen in detentie en het beheer van gevangenisarbeid. De Regie van de Gevangenisarbeid (RGA) probeert om zoveel mogelijk externe bedrijven naar de gevangenis te brengen om zo meer mensen de kans te geven om te werken in de gevangenis. Daartoe werd in 2014 het label Cellmade⁵ gecreëerd (Jaarverslag DG EPI, 2015). Via Cellmade wil men enerzijds gevangenisarbeid promoten als een modern, sterk en herkenbaar merk. Anderzijds werden organisatorische veranderingen doorge-

voerd waarbij mesoteams werden opgericht. Die teams vormen de schakel tussen de centrale RGA in Brussel en de werkhuizen in de gevangenissen in hun regio (Jaarverslag DG EPI, 2015). Hun opdracht bestaat uit contacten leggen met potentiële klanten (bedrijven) en hen voorstellen om samen te werken via gevangenisarbeid. Het Europees Comité ter Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing heeft

Ons land is al meermaals op de vingers getikt vanwege het tekort aan arbeidsplaatsen in de gevangenissen.

ons land al meermaals op de vingers getikt voor het tekort aan arbeidsplaatsen in de gevangenissen (Hermans, 2010; Vanhouche e.a., 2017). Momenteel is het aanbod nog steeds te klein in vergelijking met de vraag naar werk in de gevangenissen. Het aantal mensen dat tewerkgesteld wordt binnen de Belgische gevangenissen varieert van instelling tot instelling, maar gemiddeld heeft ongeveer 40% van de mensen werk. De mate waarin tewerkstelling geboden kan worden, is afhankelijk van de faciliteiten die de verschillende gevangenissen kenmerken (bijvoorbeeld plaatsgebrek waardoor er onvoldoende ruimte is voor werkplaatsen, een verouderde infrastructuur, ...). Het te kleine aanbod resulteert in wachtlijsten voor wie wil werken tijdens de detentie.

3.3 De vergoeding

De vergoeding die mensen ontvangen voor de arbeid die ze verrichten in de gevangenis is bijzonder laag. Het minimumloon werd in juni 2019 verhoogd, nadat het 15 jaar lang niet was geïndexeerd. Het zal, zoals gezegd, vanaf 1 januari 2020 0,75 euro per uur bedragen (B.S. 3 juli 2019). Als men mensen een behoorlijke verloning zou toekennen, zou dat de mogelijkheid bieden om al vanuit detentie te kunnen starten met het afbetalen van schulden en daar niet mee te wachten tot na detentie (Maes, 2009). Een evenwaardig loon als buiten de gevangenis zou mensen ook de mogelijkheid geven om verantwoordelijkheid op te nemen door bijvoorbeeld hun familie financieel te ondersteunen of slachtoffers te vergoeden (Nevens, 2007). De keuze om het loon laag te houden, wordt onder meer aangehouden vanuit de vrees dat externe bedrijven geen interesse meer zouden hebben in het uitbesteden van arbeid aan de gevangenissen. Vanuit die optiek probeert Cellmade opdrachtgevers aan te trekken door gevangenisarbeid aan aantrekkelijke prijzen aan te bieden. Men kiest momenteel dus om vooral het aantal arbeidsplaatsen te verhogen of behouden, ten koste van de vergoeding voor de persoon in kwestie. In Duitsland krijgen mensen ook een lage verloning voor de verrichtte gevangenisarbeid, maar men kan wel socialezekerheidsrechten opbouwen (Vanhouche e.a., 2017).

3.4 Sociale zekerheid

Gevangenisarbeid zoals die nu in België georganiseerd is, wordt niet opgenomen in de sociale zekerheid. In de vrije samenleving verleent arbeid toegang tot de sociale zeker-

heid. Zoals eerder gesteld, hebben mensen geen arbeidsovereenkomst aangaande de gevangenisarbeid waardoor zij uitgesloten worden van de sociale zekerheid. Het eindverslag van de commissie 'Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden' bestempelde dat als een vorm van overbestrafing en een bron van vermijdbare detentieschade (Decroly & Van Parys, 2001). Het domein van de sociale zekerheid is ook volgens Maes (2009) een schoolvoorbeeld van een bijkomende vorm van uitsluiting van mensen in detentie uit de samenleving. Het vormt namelijk een verzwarende straf bovenop de vrijheidsstraf. Nochtans stellen de European Standard Minimum Rules voor de behandeling van gedetineerden van 2006 in regel 26.17 letterlijk dat "gedetineerden die werken zoveel mogelijk moeten opgenomen worden in de nationale socialezekerheidsstelsels" (Council of Europe, 2006). Die regels betreffen de minimumstandaarden waaraan een vrijheidsbeneming moet voldoen om menswaardig te zijn. Ze omvatten aanbevelingen voor het beschermen en realiseren van mensenrechten van mensen in detentie. Inperkingen van mensenrechten ten gevolge van detentie moeten zich beperken tot het strikt noodzakelijke.

4. Arbeid als sleutel tot re-integratie en sociale rechtvaardigheid

Mensen in armoede komen proportioneel vaker in de gevangenis terecht (Maes & Put, 2003). Daarnaast wijzen andere profielkenmerken van mensen in detentie (lage scholingsgraad, niet-Belgische nationaliteit) erop dat zij een risicogroep vormen voor wat betreft armoede en sociale uitsluiting (Van Haegendoren, Lenaerts & Valgaeren, 2001). Bovendien blijkt uit internationale literatuur dat er door detentie een bijkomend risico bestaat van uitsluiting op het vlak van werk, sociale relaties, discriminatie, gezondheid, enzovoort na vrijlating (Wakefield & Uggen, 2010).

Opnieuw aansluiting vinden met de samenleving is, met andere woorden, een niet-evidente uitdaging voor mensen die in de gevangenis verbleven. Arbeid kan daar een belangrijke rol in spelen. Werk wordt bijvoorbeeld in het *desistance*-denken als een beschermende factor voor het hervallen in crimineel gedrag beschouwd (Mustard, 2010; Lageson & Uggen, 2013; Maruna, 2001; Sampson & Laub, 2003; Bushway & Reuter, 2002). *Desistance* is namelijk het proces waarbij iemand stopt met strafbaar gedrag te plegen (McNeill, 2006). Werk dat door de betrokkene als waardevol wordt beschouwd, heeft een positief effect op het stoppen met criminaliteit (Crutchfield & Pitchford, 1997; Sampson & Laub, 2003; Visher, Winterfield & Coggeshall, 2005; McNeill, 2006; Uggen & Wakefield, 2008). Paradoxaal genoeg stellen we vast dat net de maatschappelijke reactie op misdrijven, via gevangenisstraffen of een vermelding op het strafblad, de kans verlaagt op een (nieuwe) job door stigmatisering of door verminderende werkvaardigheden door (langdurige) afwezigheid op de werkvloer (Freeman, 1999; Holzer, Raphael, & Stoll, 2004; Pager, 2007; Pager, Western & Bonikowski, 2009; Western, 2006). Mensen die eerder in detentie verbleven, blijken vaak werkloos te zijn of komen

terecht in slecht betaalde en onzekere jobs (Alós e.a., 2015; Wadsworth, 2006; Western e.a., 2001).

Als we focussen op gevangenisarbeid stellen we vast dat die al te vaak niet aansluit bij jobs uit de buitenwereld (Western e.a., 2001; Hunter & Boyce, 2009). Dat is dus een bijkomend aspect van uitsluiting. Gevangenisarbeid kenmerkt zich vaak door het repetitief uitvoeren van eenvoudige taken, waardoor de leercapaciteit bij het uitvoeren van dergelijke jobs eerder gering is. De arbeid lijkt bovendien weinig op jobs uit de buitenwereld (Western e.a., 2001; Hunter & Boyce, 2009). Een zestal observaties in de werkplaatsen (Naessens & Verheyen, 2019) maakten daarbij duidelijk dat er nochtans tal van taken zijn die gedetineerden bijvoorbeeld de skills kunnen laten verwerven van een logistiek bediende. Hoewel er dus potentieel is om het werk te laten aansluiten bij het werkveld, werden die taken vaak op zo'n manier georganiseerd dat ze aan complexiteit, verbinding met tewerkstellingsplaatsen buiten de gevangenis en leercapaciteit verliezen. Op basis van die bevindingen kan een negatief effect op de re-integrerende waarde van gevangenisarbeid verwacht worden (Western e.a., 2001; Hunter & Boyce, 2009).

De eerder vermelde schaarste van tewerkstellingsmogelijkheden en de toewijzing door de gevangenisdirecties impliceren bovendien dat gevangenisarbeid nog steeds gezien kan worden als een gunst in de Belgische gevangenis. Door het gebrek aan arbeidsplaatsen nemen mensen in detentie elke job aan om toch werk te hebben (Naessens & Verheyen, 2019). Het spreekt voor zich dat dit de algemene motivatie voor het werk niet ten goede komt. Ook staat het ver van een benadering waarbij men uitgaat van competenties en interesses van mensen. (Gevangenis)arbeid heeft voor mensen echter het potentieel om mogelijkheden van zichzelf te ontdekken en die verder te ontwikkelen. Dat blijft tot op heden in grote mate onbenut binnen de huidige detentiecontext.

Om gevangenisarbeid waardevol te maken en duurzame oplossingen te formuleren voor deze doelgroep, moeten we verder gaan dan gevangenisarbeid linken aan een mogelijk verminderd risico op hervat of het beschouwen als tijdverdrijf. Arbeid is een sociaal recht, ook voor wie in de gevangenis verblijft. Een rechtenbenadering is essentieel bij deze doelgroep om te voorkomen dat te sterk gefocust wordt op deze doelgroep als dragers van risico's. Het is namelijk een valkuil dat deze mensen gereduceerd worden tot dader. Warner (2007) omschrijft dit als "narrowing of perspectives". Ook impliceert een rechtenbenadering een maatschappelijke verantwoordelijkheid die moet worden opgenomen. Sociale grondrechten (zoals arbeid, sociale zekerheid, culturele en maatschappelijke ontplooiing) vergen een actief optreden van de overheid om zo tot meer gelijkheid te komen en armoede en sociale uitsluiting te bestrijden (Vandekinderen, Roose, Raeymaeckers e.a., 2018).

Het Good Lives Model (GLM) vertrekt vanuit een mensenrechtenbenadering. Daarom hanteren we die bril om naar de casus van gevangenisarbeid te kijken. Wat vertelt dit rehabilitatiekader ons over gevangenisarbeid en het potentieel ervan, en wat leren we van deze casus over het GLM?

5. Good Lives Model: via gevangenisarbeid op weg naar een delictvrij leven?

5.1 Het Good Lives Model

De afgelopen twintig jaar werd het Good Lives Model ontwikkeld (Ward & Gannon, 2006; Ward, Mann & Gannon, 2007). Het GLM is een overkoepelend rehabilitatiemodel voor mensen die strafbare feiten hebben gepleegd. De doelstelling van het GLM is tweevoudig: het vermijden of beheersen van het risico op recidive en het bevorderen van het welbevinden van mensen die strafbaar gedrag stelden (Ward, Rose & Willis, 2012). Het model vertrekt vanuit een mensenrechtenbenadering en menselijke waardigheid (Ward, 2011). Het bijzondere aan dit model is dat het niet louter op risico's, maar op welzijn focust om dat doel te bereiken. Ook in België kent het Good Lives Model zijn ingang in hulpverlening aan mensen die strafbare feiten pleegden (Wanzelee, 2018; Bauwens, 2015).

Het GLM omschrijft strafbaar gedrag als een ongepaste wijze om primaire levensbehoeften in te vullen. Primaire levensbehoeften zijn de volgende: gezond leven, kennis verwerven, goed zijn in iets (werk of spel), creativiteit, verbinding, behoren tot een groep, autonomie, plezier/geluk ervaren, zingeving, innerlijke rust (Ward & Gannon, 2006). Die behoeften zijn universeel: we hebben allemaal dezelfde fundamentele noden. Hoe we die invullen (secundaire levensbehoeften) is echter verschillend per persoon. Ieders weg naar die primaire levensbehoeften is met andere woorden uniek. Strafbaar gedrag kan bijvoorbeeld vervangen worden door een gepaste wijze om die levensbehoeften te bereiken. Zo kan iemand die innerlijke rust nastreeft via middelengebruik (en om dat te betalen diefstallen pleegt), die innerlijke rust ook bereiken via meditatie of sport. Essentieel bij deze benadering is dat de persoon in kwestie beluisterd wordt in wat hij of zij zelf belangrijk vindt in het leven.

De sterkte van het GLM ligt in het feit dat het mensen die criminele feiten pleegden effectief als mens benadert en hun welzijn evenwaardig naast risicobeheersing plaatst. Het GLM maakt duidelijk welke noden voor mensen belangrijk zijn met het oog op minder criminaliteit (Ward, Rose & Willis, 2012). Hoe meer die individuele noden op sociaal aanvaardbare manieren bij iemand ingevuld zijn, hoe minder groot de kans op het stellen (of herhalen) van strafbaar gedrag (Fortune, Ward & Willis, 2011).

De sterkte van het Good Lives Model ligt in het feit dat het mensen die criminele feiten pleegden als mens benadert en hun welzijn evenwaardig naast risicobeheersing plaatst.

Inherent aan het GLM is de fundamenteel andere houding ten aanzien van mensen die begeleid worden, waardoor ze beduidend meer gemotiveerd zijn voor begeleiding en gedragsverandering (Mann, Webster, Schofield & Marshall, 2004; Marshall, Marshall, Ward e.a., 2005; Simons, McCullar & Tyler, 2006; Ward, Mann, & Gannon, 2007). Ook neemt hun probleemoplossend vermogen toe (Simons e.a., 2006). Wanneer mensen

in detentie begeleiding, zorg en ondersteuning zien als een middel om waardevolle doelen te bereiken, zijn ze meer gemotiveerd voor verandering (Ward, Yates & Willis, 2012). Door een toegenomen motivatie voor begeleiding en verandering haken mensen minder af. Die uitval geldt bijvoorbeeld bij mensen die seksueel grensoverschrijdend gedrag stelden als risicofactor voor herval (Hanson & Bussière, 1998). Bovendien worden minder risicofactoren weerhouden bij mensen die een therapie op basis van het GLM beëindigen (Barnett, Manderville-Norden & Rakestrow, 2014).

Er zijn vandaag nog onvoldoende langetermijnstudies om de effectiviteit van het model ten volle aan te tonen. Toch blijkt uit de eerste studies, bij mensen die seksueel gedrag stelden, beduidend minder herval bij begeleiding op basis van het GLM (Marshall, Marshall, Seran e.a., 2011). Evenzeer werd een positieve invloed aangetoond bij therapieprogramma's die analoog met het GLM zijn (Pomp, 2009; Ward & Maruna, 2007). Die hoopgevende indicaties vragen om verder onderzoek naar het antwoord dat men formuleert op criminaliteit (Marshall e.a., 2011; Ward & Maruna, 2007; Willis, Ward & Levenson, 2014; Willis & Ward, 2013).

5.2 Het Good Lives Model en gevangenisarbeid

Wat leert de benaderingswijze van het GLM ons over de huidige organisatie van gevangenisarbeid? Werk hebben an sich is geen fundamentele levensbehoefte. Het is echter wel een secundaire levensbehoefte via welke mensen een of meerdere primaire levensbehoefte(n) kunnen invullen. In onze huidige samenleving is werk (als betaalde arbeid) een toegangspoort tot andere levensdomeinen om kwaliteit in het leven te voorzien, zoals voeding, huisvesting, gezondheid en mobiliteit. Gevangenisarbeid heeft het potentieel om mensen in detentie gedurende hun verblijf in de gevangenis meer tot hun belangrijkste levensbehoeften te laten komen. Werk op maat, de garantie op een job, gepaste opleiding en vorming, een menswaardige verloning en het opbouwen van sociale zekerheid kunnen zo welzijnsversterkend zijn, waardoor de re-integratie kan worden bevorderd.

Het GLM benoemt verschillende obstakels die het vervullen van primaire levensbehoeften in de weg kunnen staan (Ward & Fisher, 2005). Naast persoonsgebonden obstakels, zoals een verstandelijke beperking of impulsief gedrag, wordt naar externe obstakels verwezen. Het gaat dan om omgevingsfactoren zoals maatschappelijke omstandigheden. Wanneer omgevingsfactoren in de weg staan om bepaalde levensbehoeften te bereiken, is er nood aan verandering van de context.

Vanuit bovenstaande schets van het wettelijke kader, de literatuur en de praktijk stellen we vast dat de context waarin gevangenisarbeid plaatsvindt veel obstakels met zich meebrengt die het vervullen van de primaire levensbehoeften in de weg staan. Zo kan autonomie via een inkomen belemmerd worden door het ontbreken van werk: binnen en buiten de gevangenis zijn mensen namelijk afhankelijk van dat inkomen om materieel welbevinden te ervaren. Monotoon en weinig uitdagend werk staat mogelijk in de weg van het bevredigen van de noden creativiteit, kennis opdoen en het goed zijn

in iets. Het wettelijk kader stelt mensen in detentie bij gevangenisarbeid in een onbeschermde positie, waardoor de kans op misbruik en uitbuiting vergroot. Dat kan onder meer de innerlijke rust en het ervaren van plezier bemoeilijken.

Wat leert de casus van gevangenisarbeid ons over het GLM? De externe obstakels waarop men botst bij het proberen realiseren van primaire levensbehoeften tonen de structurele tekorten en uitsluitingsmechanismen waar mensen in detentie mee geconfronteerd worden. Die obstakels in individuele levens kunnen collectief benaderd worden. Welbevinden bij mensen in en na detentie kan slechts gerealiseerd worden als dat een vertaling krijgt in structurele oplossingen. Het GLM is een rehabilitatiemodel dat focust op het individueel welbevinden van mensen en hun individueel veranderingsproces. Via het GLM wordt duidelijk dat gevangenisarbeid, onder de juiste voorwaarden, het individueel welzijn kan verhogen. Tegelijk legt het de obstakels bloot waar mensen in detentie tegenaan lopen. Die structurele problemen geven aan dat een individuele benadering tekortschiet als een antwoord op criminaliteit als maatschappelijk fenomeen en een algemene preventieve aanpak daarvan (Wacquant, 2001; Pollack, 2004; Garrett, 2016; Cummins, 2016). Het GLM toont in die zin dat gevangenisarbeid het welzijn van mensen in detentie slechts kan verhogen als dat gepaard gaat met een structurele aanpak van de obstakels waarmee ze worden geconfronteerd. Het gaat dan zowel over een verbetering van de arbeidsvoorwaarden in de gevangenis als over een verbetering van de context buiten de gevangenis.

6. Besluit

Gevangenisarbeid kende diverse functies door de tijd heen. We stellen vast dat de re-socialiserende en normaliserende functie van gevangenisarbeid nooit ten volle werd waargemaakt. Sterker nog: de kansen om in te zetten op structurele verandering op wetgevend vlak werden niet benut, waardoor momenteel vooral de bestaande praktijk wordt bevestigd. Het ontbreken van een arbeidsovereenkomst, de lage vergoeding en het gebrek aan sociale zekerheid zijn slechts enkele voorbeelden. De uitsluiting uit de samenleving wordt op die manier versterkt. Vooral voor mensen die zich al bij aanvang van detentie in een economisch zwakke positie bevonden, kunnen die tekorten het zwaarst wegen.

Via het GLM wordt duidelijk dat degelijk werk iemands individuele leven kan beïnvloeden. Het kan leiden tot meer welzijn, waardoor ook de kans op herval mogelijk daalt. Gevangenisarbeid beschouwen we vanuit dit perspectief als een opportuniteit om mensen beter aansluiting te doen vinden bij de samenleving. Wanneer zij daardoor in goede levens- en werkomstandigheden terechtkomen, kan dat bijdragen tot een veiligere samenleving.

Het analyseren van (gevangenis)arbeid door de conceptuele lens van het GLM is belangrijk vanwege het individueel welbevinden en het voorkomen van herval. In een context

waar vaak naar mensen gekeken wordt vanuit risico's is deze benadering erg waardevol. Sterker nog is dat via het GLM de externe obstakels kunnen worden blootgelegd waar individuen op stoten bij het realiseren van hun primaire levensbehoeften. Het aanpakken van de externe obstakels, zoals de maatschappelijke omstandigheden, zou niet enkel een bijkomende doelstelling van het GLM moeten zijn, maar zou voor elke professional die betrokken is op deze problematiek centraal moeten staan. De analyse toont aan dat de huidige praktijk en wetgeving omtrent gevangenisarbeid tekortschiet om tegemoet te komen aan de noden van mensen in en na detentie. Om een antwoord te bieden op die externe obstakels is een rechtenbenadering, waarbij collectieve verantwoordelijkheid voorop staat, essentieel.

Dat impliceert dat niet enkel de hoeveelheid beschikbare jobs in de gevangenis drastisch omhoog moet (tot een maximale bezetting). Gevangenisarbeid op maat van de noden en aansluitend op de ontwikkelingsmogelijkheden van de gedetineerden vraagt ook diversifiëring van het aanbod. De lonen kunnen in de gevangenis niet onder het algemeen minimumloon liggen en werken binnen de gevangenis op basis van (collectieve en individuele) arbeidsovereenkomsten kan wederkerigheid voorzien via de sociale zekerheid: bijdragen en rechten opbouwen. Dat zijn veranderingen die zich opdringen om zowel de kans op verdere uitsluiting als de kans op herval te laten afnemen.

De echte uitdaging voor mensen begint bij het verlaten van de gevangenis. Om als ex-gedetineerde mee te concurreren op de arbeidsmarkt is meer nodig dan bovenstaande investeringen in gevangenisarbeid. Ook in de samenleving zijn rechtvaardigere arbeidsomstandigheden nodig. Het is noodzakelijk om het huidige economisch systeem in vraag te stellen om dat te bewerkstelligen. Zo kan vermeden worden dat de meest kwetsbare doelgroepen zoals (ex-)gedetineerden terechtkomen in de minst aantrekkelijke jobs met de slechtste arbeidsvoorwaarden. Het GLM toont aan dat, in het kader van zowel het individueel als algemeen belang, dat geen adequate werkwijze is.

Noten

1. B.S. 13 juli 1965.
2. B.S. 1 februari 2005.
3. Koninklijk besluit van 26 juni 2019 tot vaststelling van het bedrag en de toekenningsvoorwaarden van de inkomsten uit arbeid en van de opleidingstoelage en tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de tijd besteed aan vormingsactiviteiten in de gevangenis met arbeidstijd wordt gelijkgesteld, B.S. 3 juli 2019.
4. Resolutie van het Europees Parlement van 5 oktober 2017 over penitentiaire systemen en de omstandigheden in de gevangenis (2015/2062(INI)), via http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0385_NL.html
5. Zie www.Cellmade.be

Bibliografie

- Alós, R., Esteban, F., Jódar, P. & Miguélez, F. (2015). Effects of prison work programmes on the employability of ex-prisoners. *European Journal of Criminology*, 12(1), 35-50.
- Andrews, D.A. & Bonta, J. (2010). *The psychology of criminal conduct (5th edition)*. New Providence, NJ: LexisNexis Matthew Bender.
- Barnett, G.D., Manderville-Norden, R. & Rakestrow, J. (2014). The Good Lives Model or relapse prevention: What works better in facilitating change? *Sexual Abuse: A Journal of Research and Treatment*, 26(1), 3-33.
- Bauwens, A. (2015). Positieve kijk helpt gedetineerden. Maar je hebt dan wel partners nodig. Geraadpleegd via <https://sociaal.net/achtergrond/positieve-kijk-helpt-gedetineerden>
- Bushway, S. & Reuter, P. (2002). Labor markets and crime risk factors. In L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh, & D.L. MacKenzie (eds.), *Preventing crime* (pp. 198-240). Routledge: Abingdon.
- Cummins, I. (2016). Reading Wacquant: Social work and advanced marginality. *European Journal of Social Work*, 19(2), 263-274.
- Commissie "Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden" (commissie-Dupont), Voorontwerp van basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden. Conceptnota externe rechtspositie van veroordeelde gedetineerden en instelling van penitentiaire rechtbanken, 2000.
- Council of Europe (2006). Recommendation No.2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules. Geraadpleegd via <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=955747>
- Crutchfield, R.D. & Pitchford, S.R. (1997). Work and crime: the effects of labor stratification. *Social Forces*, 76, 93-118.
- Daems, T. (2015). 'All that glitters is not Golder': enkele bedenkingen bij rechtsontwikkelingen voor gedetineerden, naar aanleiding van een decennium basiswet gevangeniswezen. *Panopticon: Tijdschrift voor Strafrecht, Criminologie en Forensisch Welzijnswerk*, 36(1), 1-8.
- Decroly, V. & Van Parys, T. (2001) *Eindverslag van de commissie "basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden"*.
- Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (2015). *Jaarverslag DG EPI 2014*. Geraadpleegd via https://justitie.belgium.be/nl/nieuws/andere_berichten/news_2015-06-22
- Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (2016) *Jaarverslag DG EPI 2015*. Geraadpleegd via https://justitie.belgium.be/nl/nieuws/andere_berichten_30
- Dupont, L. (1998). *Op weg naar een beginselenwet gevangeniswezen (Vol. 11)*. Leuven: University Press.
- European Parliament, Policy Department C, Prison Conditions in the Member States: Selected European Standards and Best Practices, January 2017. Geraadpleegd via [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/583113/IPOL_BRI\(2017\)583113_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/583113/IPOL_BRI(2017)583113_EN.pdf)
- Fortune, C-A., Ward, T. & Willis, G.M. (2011). The rehabilitation of offenders: Reducing risk and promoting better lives. *Psychiatry, Psychology & Law*, 19(5), 1-15.
- Freeman, R.B. (1999). The economics of crime. In O. Ashenfelter & D.E. Card (eds.), *Handbook of labor economics (Vol. 3C)* (pp. 3529-3572). Amsterdam: Elsevier Science.
- Garrett, P.M. (2016). Confronting neoliberal penalty: Placing prison reform and critical criminology at the core of social work's social justice agenda. *Journal of Social Work*, 16(1), 83-103.
- Jahoda, M. (1982). *Employment and unemployment: A social-psychological analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hanson, R.K. & Bussière, M.T. (1998). Predicting relapse: A meta-analysis of sexual offender recidivism studies. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 66(2), 348-362.
- Hermans, C. (2010). Rapport CPT 2009. *FATIK*, 128, 21-32.

- Holzer, H.J., Raphael, S. & Stoll, M.A. (2004). Will employers hire ex-offenders? Employer perceptions, background checks and their determinants. In M. Patillo-McCoy, D. Weiman & B. Western (eds.) *Imprisoning America: the social effects of mass incarceration* (pp. 205-244). New York: Sage.
- Hunter, G. & Boyce, I. (2009). Preparing for employment: prisoners' experience of participating in a prison training programme. *The Howard Journal of Crime and Justice*, 48(2), 117-131.
- Lageson, S. & Uggen, C. (2013). How work affects crime – and crime affects work – over the life course. In C.L. Gibson & M.D. Krohn (eds.), *Handbook of life-course criminology: Emerging trends and directions for future research* (pp. 201-212). New York: Springer.
- Maes, E. (2009). *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf: 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*. Antwerpen: Maklu.
- Maes, E. (2012). From prison sentence to deprivation of liberty. A brief history of two centuries of legal regulation of the Belgian prison regime (1795-2006). *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 20(1), 81-97.
- Maes, E. & Put, J. (2003). Armoede en vrijheidsberoving: een vicieuze cirkel. In: J. Vranken, K. De Boysse & D. Dierckx (red.), *Armoede en sociale uitsluiting Jaarboek 2003* (pp. 155-173). Leuven: Acco.
- Mann, R.E., Webster, S.D., Schofield, C. & Marshall, W.L. (2004). Approach versus avoidance goals in relapse prevention with sexual offenders. *Sex Abuse*, 16, 65-75.
- Marshall, W.L., Ward, T., Mann, R.E., Moulden, H., Fernandez, Y.M., Serran, G. & Marshall, L.E. (2005). Working positively with sexual offenders: Maximizing the effectiveness of treatment. *Journal of Interpersonal Violence*, 20, 1096-1114.
- Marshall, W.L., Marshall, L.E., Seran, G.A. & O'Brien, M.D. (2011). *Rehabilitating sexual offenders: A strength-based approach*. Washington, DC: American Psychological Association.
- Maruna, S. (2001). *Making good: How ex-convicts reform and rebuild their lives*. Washington, D.C.: APA.
- McNeill, F. (2006). A desistance paradigm for offender management. *Criminology & Criminal Justice*, 6(1), 39-62.
- Mustard, D.B. (2010). How do labor markets affect crime? New evidence on an old puzzle. In B.L. Benson & P.R. Zimmerman (eds.), *Handbook on the economics of crime* (pp. 342-358). New York: Edward Elgar Publishing.
- Naessens, L. & Verheyen, W. (2019). *Een logistieke opleiding aanbieden via werkpleklers in de gevangenis: een niet te missen opportuniteit?* Brussel: Odisee Hogeschool Brussel.
- Nevens, K. (2007). Penitentiare arbeid: dringt het arbeidsrecht de gevangenis binnen? *Tijdschrift voor Sociaal Recht*, 3, 231-302.
- Pager, D. (2007). *Marked: Race, crime and finding work in an era of mass incarceration*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pager, D., Western, B. & Bonikowski, B. (2009). Discrimination in a low-wage market: A field experiment. *American Sociological Review*, 74, 777-799.
- Pollack, S. (2004). Anti-oppressive social work practice with women in prison: Discursive reconstructions and alternative practices. *British Journal of Social Work*, 34(5), 693-707.
- Pomp, E. (2009). *Het Good Lives Model. Een literatuurstudie*. Expertisecentrum Forensische Psychiatrie. Geraadpleegd via: <https://files.enflow.nl/fd9938a8-0039-4987-ae4-d3773cabfd43/799d99d7-9ba1-4b44-9b3c-bb084d4f19ea/publicaties/efp-good-lives-model-literatuurstudie.pdf>
- Raeymaeckers, P., Coene, J. & Hubeau, B. (2018). Inleiding. Over armoede en Beleid. In: J. Coene, P. Raeymaeckers, B. Hubeau, T. Goedemé, R. Remmen & A. van Haarlem (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2018* (pp. 23-40). Leuven/Den Haag: Acco.
- Ramakers, A., van Wilsem, J., Nieuwbeerta, P. & Dirkwager, A. (2015). Down before they go in: A study on pre-prison labour market attachment. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 21(1), 65-82.
- Robert, L. (2007). *Poreuze muren. Normalisering van de gevangenis in de vloeibare moderniteit. Zygmunt Bauman: de schaduwzijde van de vloeibare moderniteit*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

- Sampson, R.J. & Laub, J.H. (1993). *Crime in the making: pathways and turning points through life*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sampson, R.J. & Laub, J.H. (2003). Life-course-desisters? Trajectories of crime among delinquent boys followed to age 70. *Criminology*, 41, 555-592.
- Saylor, W.G. & Gaes, G.G. (1992). The post-release employment project: Prison work has measurable effects on post-release success. *Federal Prisons Journal*, 2(4), 33-36.
- Saylor, W.G. & Gaes, G.G. (1997). Training inmates through industrial work participation and vocational and apprenticeship instruction. *Corrections Management Quarterly*, 1(2), 32-43.
- Simons, D.A., McCullar, B. & Tyler, C. (2006). *Evaluation of the Good Lives Model approach to treatment planning*. Paper presented at the 25th Annual Association for the Treatment of Sexual Abusers Research and Treatment Conference. Chicago, Illinois.
- Uggen, C. & Wakefield, S. (2008). What have we learned from longitudinal studies of work and crime? In A.M. Liberman (ed.), *The long view of crime: A synthesis of longitudinal research* (pp. 198-240). New York: Springer.
- van den Berg, C.J.W. & Mesters, G. (2017). The employment-crime association for individuals convicted of a sex offence in their youth. *Journal of Developmental and Life-Course Criminology*, 3, 440-467.
- Vandekinderen, C., Roose, R., Raeymaeckers, P. & Hermans, K. (2018). Sociaalwerkconferentie 2018, Sterk Sociaal Werk.
- Van Haegendoren, M., Lenaerts, S. & Valgaeren, E. (2001). *De Gemeenschap achter de tralies. Onderzoek naar de behoeften van gedetineerden aan maatschappelijke hulp- en dienstverlening*. Diepenbeek: Sociaal economisch instituut.
- Vanhouche, A., Bauwens, A. & Snacken, S. (2017). Arbeid en arbeidstoeleiding in de gevangenis. In: K. Beyens & S. Snacken (red.), *Straffen: Een penologisch perspectief* (pp. 323-338). Antwerpen: Maklu.
- Visher, C.A., Winterfield, L. & Coggeshall, M.B. (2005). Ex-offender employment programs and recidivism: A meta-analysis. *Journal of Experimental Criminology*, 1, 295-315.
- Wacquant, L. (2001). The penalisation of poverty and the rise of neo-liberalism. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9(4), 401-412.
- Wadsworth, T. (2006). The meaning of work: Conceptualizing the deterrent effect of employment on crime among young adults. *Sociological Perspectives*, 49, 343-368.
- Wakefield, S. & Uggen, C. (2010). Incarceration and stratification. *Annual review of sociology*, 36, 387-406.
- Wanzeele, W. (2018). Verdienen plegers seksueel grensoverschrijdend gedrag een goed leven? Focus op welzijn verkleint kans op herval. Geraadpleegd via <https://sociaal.net/achtergrond/plegers-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag>.
- Ward, T. (2011). Human rights and dignity in offender rehabilitation. *Journal of Forensic Psychology Practice*, 11, 103-123.
- Ward, T. & Gannon, T. (2006). Rehabilitation, etiology, and self-regulation: The Good Lives Model of sexual offender treatment. *Aggression and Violent Behavior*, 11, 77-94.
- Ward T. & Fisher D.D. (2005). New ideas in the treatment of sexual offenders. In: W.L. Marshall, Y. Fernandez, L. Marshall, & G.A. Serran (eds.), *Sexual offender treatment: Issues and controversies* (pp. 143-158). West Sussex, UK: John Wiley & Sons, Ltd.
- Ward, T., Mann, R.E. & Gannon, T.A. (2007). The good lives model of offender rehabilitation: Clinical implications. *Aggression and Violent Behavior: A Review Journal*, 12, 87-107.
- Ward, T. & Maruna, S. (2007). *Key ideas in criminology. Rehabilitation: Beyond the risk paradigm*. New York, NY: Routledge.
- Ward, T., Rose, C. & Willis, G. (2012). The rehabilitation of offenders: Good lives, desistance, and risk reduction. In: G. Davis & A. Beech (eds.), *Forensic Psychology 2nd ed* (pp. 407-424). Oxford, UK: Wiley Blackwell.

- Ward, T., Yates, P.M. & Willis, G.M., (2012). The Good Lives Model and the risk need responsivity model. A critical response to Andrews, Bonta, and Wormith (2011). *Criminal Justice and Behavior*, 39(1), 94-110.
- Warner, K. (2007). Against the narrowing of perspectives: How do we see learning, prisons and prisoners? *Journal of Correctional Education*, 58(2), 170-183.
- Western, B., Kling, J.R. & Weiman, D.F. (2001). The labor market consequences of incarceration. *Crime & delinquency*, 47(3), 410-427.
- Western, B. (2006). *Punishment and inequality in America*. New York: Russel Sage Foundation.
- Willis, G. & Ward, T. (2013). The good lives model: Does it work? Preliminary evidence. In L. Craig, L. Dixon, & T.A. Gannon (eds.), *What works in offender rehabilitation: An evidence based approach to assessment and treatment* (pp. 305-317). West Sussex, UK: John Wiley & Sons, Ltd.
- Willis, G.M., Ward, T. & Levenson, J.S. (2014). The Good Lives Model (GLM): An evaluation of GLM operationalization in North American treatment programs. *Sexual Abuse: Journal of Research and Treatment*, 26(1), 58-81.

De representatie van armoede op televisie: individuele verhalen of structurele analyses?

Koen Panis, Alexander Dhoest en Steve Paulussen

1. Inleiding

Bepalend voor de manier waarop een samenleving omgaat met sociale problemen zoals armoede, zijn de denkkaders en verklaringsmodellen die gehanteerd worden. Politiek en middenveld spelen een centrale rol in het ontwikkelen van dergelijke denkkaders, maar de verspreiding ervan, zeker bij het bredere publiek, gebeurt voornamelijk via media. In de hedendaagse gemediatiseerde samenleving vormen media geen afzonderlijk circuit, maar zijn ze verweven met onze alledaagse leefwereld (Couldry & Hepp, 2013). Of het nu gaat om de ochtendkrant, het radionieuws, nieuwssites, sociale media of het avondnieuws, tijdens de dag wordt de brede bevolking blootgesteld aan boodschappen en beelden die haar visie op de samenleving beïnvloeden. Vooral voor groepen en situaties waarmee mensen zelf niet worden geconfronteerd, vormen media een centrale bron van informatie en interpretatiekaders (Hodkinson, 2011).

Dit hoofdstuk bespreekt de representatie van armoede op televisie, zowel op basis van internationale literatuur als via empirisch onderzoek naar Vlaamse televisie. Het doel is knelpunten, maar evenzeer good practices te identificeren, als antwoord op twee onderzoeksvragen: hoe pluriform is de representatie van armoede in de televisieprogramma's van de VRT? Hoe percipiëren medewerkers van armoedeorganisaties en ervaringsdeskundigen de beeldvorming van armoede in de VRT-programma's? Die vragen worden beantwoord door middel van kwalitatieve inhoudsanalyse en focusgroepen (FG).

2. Theoretisch kader

2.1 Definities en verklaringsmodellen van armoede

Armoede definiëren is niet evident, omdat het geen realiteit is met duidelijk zichtbare grenzen (Levecque, 2003). Statistische definities kennen in armoedeonderzoek de

grootste navolging. De armoedegrens wordt dan gebaseerd op statistische criteria, bijvoorbeeld 60% van het mediane beschikbare inkomen. Dat laat vergelijkingen toe, maar het is een relatieve en arbitraire grens. Bovendien is het begrip armoede geëvolueerd en hanteren de meeste onderzoekers vandaag een ruimere conceptualisatie van armoede als een multidimensionale realiteit die zich uitstrekt over meerdere levensdomeinen (Levecque, 2003, p.24). Dit hoofdstuk gaat uit van een brede definitie van armoede, in navolging van het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting, dat in 2018 armoede omschreef 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" (Raeymaeckers, Coene & Hubeau, 2018, p.24). Wie in armoede leeft, zit verstrikt in allerlei vormen van sociale uitsluiting die op elkaar inwerken, met naast materiële ook sociale en psychische gevolgen (zie Vranken, 2001).

Armoede is niet alleen multidimensionaal, maar ook divers: er zijn heel uiteenlopende vormen van armoede. Zo is er een verschil tussen 'generatiearmoede', waarbij kinderen opgroeien in armoede, en 'nieuwe armoede', waarbij mensen op volwassen leeftijd in armoede belanden. Er zijn ook andere kwetsbare groepen armen zoals daklozen en mensen zonder papieren, en groepen met een verhoogd armoederisico, zoals mensen met een beperking of een migratieachtergrond. Vanwege die diversiteit en multidimensionaliteit gaat dit onderzoek niet uit van één vooraf bepaalde definitie, maar gaat het na of en hoe de verschillende vormen en aspecten van armoede op televisie in beeld komen.

Dit onderzoek is niet kwantitatief, maar toch is het relevant om de Belgische en Vlaamse armoedecijfers in het achterhoofd te houden. Volgens de cijfers van EU-SILC (European Union – Statistics on Income and Living Conditions), een jaarlijkse enquête naar inkomens en levensomstandigheden die zich baseert op drie indicatoren (monetaire armoede, ernstige materiële deprivatie en zeer lage werkintensiteit) heeft 19,8% van de Belgische bevolking een risico op armoede of sociale uitsluiting (Statbel, 2019). In Vlaanderen gaat het om 12,9% van de bevolking (Statistiek Vlaanderen, 2019), dus ongeveer een op de acht Vlamingen.

Een centrale vraag in onderzoek en beleid rond armoede is die naar oorzaken. In Vlaanderen ontwikkelde Jan Vranken een verklaringsschema met vier armoedemodellen: twee 'schuldmodellen' en twee 'ongevalmodellen', met telkens een individuele (micro) en maatschappelijke (macro) versie (Vranken, 1977). Nadien werd aan die typologie een tussenliggend mesoniveau toegevoegd, dat zich richt op instituties, wat leidt tot zes armoedemodellen. Ten eerste, op microniveau, het 'individueel schuldmodel', dat de verantwoordelijkheid voor armoede bij de persoon zelf legt, bijvoorbeeld door luiheid, spilzucht of onverantwoord gedrag. Ten tweede, het 'individueel ongevalmodel', dat armoede wijt aan persoonlijke tegenslagen, bijvoorbeeld ziekte, handicap of het verlies van een job. Ten derde, op mesoniveau, het 'institutioneel schuldmodel', dat de verklaring voor armoede situeert binnen de inrichting en het functioneren van instituties zoals kerken, vakbonden en scholen. Ten vierde, het 'institutioneel ongeval-

model', dat zich ook richt op instellingen, maar verklaringen extern zoekt, in processen als stereotypering, stigmatisering en wij-zij-denken. Ten vijfde, op macroniveau, het 'maatschappelijk ongevalmodel', waarin veranderingen en conjuncturen, zoals een economische crisis en migratie, aan de basis van armoede liggen. Ten zesde is er het 'maatschappelijk schuldmodel', dat maatschappelijke structuren verantwoordelijk stelt voor armoede (Vranken, 2004).

2.2 Representatie in media

Die verklaringsmodellen kunnen we gebruiken om de representatie van armoede te bestuderen. Volgens Van de Velde, Van Gorp en Blow (2004) vormt het merendeel van de bevolking haar perceptie van armoede grotendeels via media. In negatieve zin kunnen media stereotypen en vooroordelen over armoede in stand houden; in positieve zin kunnen ze de publieke opinie sensibiliseren en een maatschappelijk draagvlak voor armoedebestrijding helpen creëren. Ook het beeld dat armen zelf van armoede hebben, kan door media worden beïnvloed. Naast het groeiende belang van digitale en sociale media blijven massamedia als televisie daarbij een centrale rol spelen.

Media kunnen stereotypen en vooroordelen over armoede in stand houden, maar evenzeer de publieke opinie sensibiliseren en een maatschappelijk draagvlak voor armoedebestrijding helpen creëren.

Televisie toont echter nooit 'zomaar' de werkelijkheid zoals ze is, altijd komt er een actief representatieproces aan te pas. Enerzijds selecteren makers bepaalde aspecten uit de werkelijkheid, anderzijds brengen ze die op een specifieke manier samen (Taylor & Willis, 1999). Die processen zijn niet neutraal, maar reflecteren de dominante normen en waarden binnen een bepaalde samenleving (Hall, 1997). Televisie is in die zin hegeemonisch omdat ze een ideologische visie als natuurlijk voorstelt en kijkers uitnodigt die over te nemen (Fiske, 1987). Traditioneel zijn er twee grote problemen met de representatie van sociale minderheidsgroepen. Een eerste is kwantitatief, met name onderrepresentatie. Afwezigheid op televisie leidt tot 'symbolische annihilatie' (Gerbner & Gross, 1976), door de boodschap uit te dragen dat een groep er maatschappelijk minder toe doet. Een tweede representatieprobleem is kwalitatief en heeft betrekking op de aard van representaties, die bepaalde codes of conventies volgen. Wanneer bepaalde sociale groepen systematisch op dezelfde manier worden voorgesteld, is er sprake van stereotypen, die problematisch zijn door hun vastheid en hun koppeling aan maatschappelijke machtsverhoudingen (Dyer, 1993). Daarnaast vormen negatieve beelden vaak een probleem: media stellen minderheden niet alleen voor als anders, maar ook als minderwaardig en gekoppeld aan problemen. De oplossing voor stereotiepe en negatieve representaties valt niet zozeer te situeren in (evenzeer eenzijdige) positieve beelden, maar in meer diverse beeldvorming (Taylor & Willis, 1999).

Internationaal onderzoek naar de representatie van armoede bevestigt de hoger besproken problemen. Op kwantitatief vlak blijkt dat armoede weinig aan bod komt, een bevinding die terugkeert in onderzoek naar verschillende landen en media (Chauhan & Foster, 2014; Harkins & Lugo-Ocando, 2017; Kim, Carvalho & Davis, 2010). McKendrick, Sinclair, Anthea Irwin e.a. (2008, p.33) stellen bovendien vast dat media armoede zelden expliciet benoemen en daarom noemen ze armoede "a condition that dares not speak its name". Ze stellen daarnaast vast dat mensen in armoede zelf weinig aan bod komen in berichtgeving over armoede, dus dat er meer over dan met mensen in armoede wordt gesproken.

Op kwalitatief vlak bevestigt onderzoek een aantal problematische representatiepatronen. Zo stellen McKendrick e.a. (2008) vast dat het op de Britse televisie meestal gaat over economische armoede, terwijl andere aspecten, zoals opvoeding, sociale contacten en taalvaardigheid, minder aan bod komen. Oplossingen voor armoede worden vooral gezocht in zelfverbetering door scholing, waarbij de verantwoordelijkheid voor armoede en het remediëren ervan bij mensen in armoede zelf wordt gelegd.

Terwijl de zes hoger besproken verklaringsmodellen in de internationale literatuur rond mediarepresentaties niet expliciet aan bod komen, vormt het onderscheid tussen *deserving* en *undeserving poor* er een centraal begrippenpaar. De *deserving poor* zijn diegenen die geen schuld hebben aan hun situatie (bijvoorbeeld ouderen en zieken) en dus steun verdienen, terwijl de *undeserving poor* in deze visie geen steun verdienen omdat ze zelf schuld hebben aan hun situatie (bijvoorbeeld werklozen, die werk zouden kunnen zoeken; McKendrick e.a., 2008). Terwijl de *deserving poor* vooral voorgesteld worden binnen ongevalmodellen, ligt bij de *undeserving poor* de nadruk op het individueel schuldmodel. Verschillende onderzoekers stellen vast dat media meer aandacht besteden aan de *undeserving poor* dan aan de *deserving poor*, waardoor armoede sterk wordt gestigmatiseerd en gekoppeld aan schuld en overlast (Chauhan & Foster, 2014; Clawson & Trice, 2000). De *undeserving poor* vormen zelfs het voorwerp van een televisiegenre dat het voorbije decennium vooral in Groot-Brittannië opmars maakte. De Benedictis, Allen en Jensen (2017) maken gewag van een 'explosie' van realityprogramma's die focussen op mensen met een leefloon, een controversieel genre dat volgens critici een stereotiep beeld schetst van mensen in armoede als profiteurs en bedriegers.

De stereotypering van mensen in armoede blijkt ook uit onderzoek naar representatie in andere media. Clawson en Trice (2000) verwijzen naar de representatie van mensen in armoede in Amerikaanse magazines als criminelen, alcoholici en drugsverslaafden, of als lui en seksueel onverantwoord. Chauhan en Foster (2014) voegen daaraan toe dat Britse kranten arme alleenstaande moeders vaak voorstellen als immoreel en onverantwoordelijk en een beeld schetsen van *welfare queens* die profiteren van sociale voorzieningen. Ze stellen vast dat Britse kranten vooral schrijven over kinderarmoede, energiearmoede en steuntrekkers. Ook stellen ze een proces van *othering* vast, waarbij media mensen in armoede als 'anders' voorstellen, onder meer door de afwezigheid van belangrijke vormen en aspecten van armoede, waardoor armoede een geïsoleerd

probleem lijkt en de socio-economische oorzaken buiten beeld blijven (zie ook Garland, 2014).

De meeste Angelsaksische onderzoekers (zowel Britse als Amerikaanse) wijzen op de sterke aanwezigheid van een neoliberal discours in politiek en media, waarbij armoede eerder wordt voorgesteld als een privéprobleem voor individuen dan als een breder maatschappelijk probleem. Daarbij wordt weinig aandacht besteed aan structurele ongelijkheid en gaat er veel sympathie naar *deserving poor*, zoals kinderen en ouderen, terwijl de *undeserving poor* (vooral steuntrekkers) negatief worden voorgesteld (De Benedictis e.a., 2017; Harkins & Lugo-Ocando, 2017). Daarbij wordt vaak een individueel schuldmodel gehanteerd, waarbij individuen niet alleen verantwoordelijk zijn voor hun situatie, maar ook de verantwoordelijkheid krijgen om die op te lossen (Chauhan & Foster 2014).

In een vergelijkende studie stellen Larsen en Dejgaard (2013) echter dat de Zweedse en Deense pers armoede op een 'positievere' en zachtere manier weergeven, meer vanuit een ongeluksmodel. In tegenstelling tot de dominante focus op criminaliteit en misbruik van uitkeringen in de Britse pers, besteden de Zweedse en Deense pers meer aandacht aan systemen die tot armoede leiden. Ook Lepianka (2015) wijst erop dat het individueel schuldmodel minder aanwezig is in de pers in Polen en België, in vergelijking met de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, en Kanasz (2015) komt tot een gelijkaardige conclusie over Polen. Al die auteurs koppelen mediarepresentaties aan dominante politieke en maatschappelijke denkkaders, waarbij vooral de dominantie van het neoliberale denken in de Angelsaksische wereld opvalt.

Over de representatie van armoede in Vlaamse media is er relatief weinig onderzoek verricht. Recente studies focussen onder andere op de visuele retoriek in foto's van mensen in armoede (Degerickx, Roets & Van Gorp, 2017) en de framing van kinderarmoede in Belgische kranten en magazines (Van Gorp & Gourdin, 2015), waarbij vijf problematiserende frames en zeven deproblematiserende counterframes worden geïdentificeerd, wat aantoont dat een brede waaier aan interpretatiekaders wordt gebruikt om armoede voor te stellen. Wat televisie betreft, onderzochten Van de Velde e.a. (2004) de beeldvorming van armoede in non-fictieprogramma's zoals humaninterest-programma's en docusoaps op VTM en Eén, uitgezonden tussen 1992 en 2004. Daarbij stellen ze vast dat armoede vooral wordt gekoppeld aan een tekort aan geld, voedsel en/of een (behoorlijk) huis, en andere vormen en aspecten van armoede dus minder aan bod komen. Hoewel verschillende gradaties van armoede aanwezig zijn, gaat het vaak om de extreme, zichtbare vormen. Aansluitend bij de hoger besproken typologie vinden ze een mix van modellen – individueel ongevalmodel, individueel schuldmodel en maatschappelijk schuldmodel – maar het maatschappelijk schuldmodel is licht dominant: de arme wordt vaker voorgesteld als slachtoffer van externe factoren dan als profiteur, wat ingaat tegen de tendensen in hoger besproken Angelsaksisch onderzoek. Van de Velde e.a. (2004) koppelen dat aan de neiging om het thema te bespreken aan de hand van individuele gevallen, die het standpunt van de arme zelf centraal stellen en daardoor meer inleving mogelijk maken, maar als neveneffect hebben dat structurele en maatschappelijke oorzaken onderbelicht blijven.

3. Empirisch onderzoek

In wat volgt, toetsen we bovenstaande inzichten aan recente Vlaamse televisieprogramma's. De data waarop we ons baseren, werden verzameld in het kader van een onderzoek in opdracht van de VRT, die op basis van onze inzichten via workshops de eigen medewerkers wil trainen om armoede beter voor te stellen. Dit kadert binnen het bredere diversiteitsbeleid van de openbare omroep, dat erop gericht is verschillende vormen van diversiteit zichtbaar te maken, waaronder armoede.¹ Zo is er onder meer een Diverse Woordenlijst, die aangeeft welke termen het best (niet) gebruikt worden om over kansengroepen te spreken (VRT, s.d.). Dat alles sluit aan bij de beheersovereenkomst tussen de VRT en de Vlaamse overheid, die onder meer bepaalt dat de VRT aandacht moet besteden aan diversiteit in beeldvorming (Vlaamse Gemeenschap & VRT, 2015, p.16):

De VRT hanteert een representatieve, niet-stereotiepe, genuanceerde en genderneutrale beeldvorming van alle groepen in de samenleving. (...) De VRT is alert voor nieuwe demografische ontwikkelingen en heeft bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen (mensen in armoede, personen met een beperking, ...).

De focus in dit hoofdstuk ligt echter niet zozeer op de publieke omroep zelf, maar veel meer op de bredere problematiek van de representatie van armoede, met de Vlaamse publieke omroep als casus.

Onze eerste onderzoeksvraag was: hoe pluriform is de representatie van armoede in de televisieprogramma's van de VRT? Om die vraag te beantwoorden, werkten we met een beredeneerde steekproef, waarbij we doelgericht op zoek gingen naar programma's waarin armoede prominent aan bod kwam in een Belgische context. In de voorbereidende fase van het onderzoek stelden we op basis van de volledige programmatie van de VRT een longlist op van programma's waarin armoede aan bod kwam. Verdere fragmenten werden opgezocht via www.vrt.nu, www.vrtnws.be en het archief van de VRT, telkens met als zoekterm 'armoede'. We beperkten ons daarbij tot in Vlaanderen geproduceerde tv-programma's op de zenders Eén, Canvas en Ketnet voor de periode 1 januari 2017 tot 30 juni 2018. Uit die longlist werd een doelbewuste selectie gemaakt, waarbij we streefden naar diversiteit in programmagenres en vormen van armoede. Dat resulteerde in een steekproef van 49 programma's of fragmenten in verschillende genres: nieuws (12 items uit 'Het journaal' en 3 uit 'Karrewiet'), actuaiprogramma's en talkshows (telkens 3 afleveringen van 'De zevende dag', 'Terzake' en 'De afspraak' en telkens 2 van 'Pano' en 'Van Gils en gasten'), human interest (6 items uit 'Iedereen beroemd'), en verder een brede waaier aan non-fictie (10 afleveringen) en fictie (4 afleveringen). Dit is geen toevalssteekproef en dus kunnen we op basis van onze analyse geen kwantitatieve veralgemenende uitspraken doen, maar dat was ook niet het doel van het onderzoek. Het doel van de studie was nagaan hoe pluriform de VRT het onderwerp armoede benadert en representeert in haar brede programma-aanbod. De steekproef moest dan ook in de eerste plaats een goede reflectie bieden van de soorten programma's en contexten waarin armoede aan bod komt.

De analyse gebeurde via kwalitatieve inhoudsanalyse, waarbij we een vast analyse-schema gebruikten. Dat leidde voor elk programma of fragment tot een fiche met vijf onderdelen: feitelijke informatie (zoals zender en datum), omschrijving (waarover gaat het), thematiek en kadering (bv. gaat het expliciet over armoede, gebruik van verklaringmodellen), actoren (bv. sociodemografische kenmerken, rol in programma) en de houding van andere actoren tegenover de personen in armoede. Daarbij werd telkens onderscheid gemaakt tussen inhoud (wat komt in beeld) en vorm (hoe). Alle fragmenten werden geanalyseerd door zowel de eerste als tweede auteur, om zo tot meer valide uitspraken te komen. De analyse gebeurde eerst vrij beschrijvend, naderhand werd de informatie uit die fiches diepgaander geïnterpreteerd en gelinkt aan bestaand onderzoek.

We vonden het belangrijk om onze academische analyse als buitenstaanders af te toetsen bij betrokkenen. Daarom stelden we een tweede onderzoeksvraag: hoe percipiëren medewerkers van armoedeorganisaties en ervaringsdeskundigen de beeldvorming van armoede in de VRT-programma's? Om die vraag te beantwoorden, organiseerden we in een tweede fase vier focusgroepsgesprekken met in totaal 35 experts, mensen in armoede en ervaringsdeskundigen (mensen in armoede met een specifieke opleiding als ervaringsdeskundige). De eerste twee focusgroepen bestonden uitsluitend uit experts en ervaringsdeskundigen, de twee andere gesprekken vonden plaats bij armoedeorganisaties en omvatten zowel personen in armoede als sociaal werkers en vrijwilligers. Om hun anonimiteit te vrijwaren, worden zij in dit hoofdstuk niet met naam genoemd.

De gesprekken bestonden uit twee delen. Eerst peilden we naar hun algemene perceptie van de beeldvorming van mensen in armoede in de Vlaamse media en op de VRT in het bijzonder. Vervolgens vertoonden we acht fragmenten die in de inhoudsanalyse werden geanalyseerd en bespraken we met hen wat ze er goed en slecht aan vonden. De transcripties van die gesprekken boden ons bijkomende inzichten en interpretaties die ons hielpen om in de finale analyse de verschillende betekenissen van de geanalyseerde fragmenten op het spoor te komen. In dit hoofdstuk worden beide bronnen samen verwerkt; waar het relevant is, worden evaluaties en uitspraken uit de focusgroepen gekoppeld aan onze eigen analyses.

3.1 Het benoemen van armoede

Een eerste vaststelling in internationaal onderzoek is de beperkte media-aandacht voor armoede (Chauhan & Foster, 2014; Harkins & Lugo-Ocando, 2017; Kim e.a., 2010). Hoewel ons onderzoek niet kwantitatief is, viel bij de selectie van programma's op hoe weinig programma's armoede aankaarten, wat in schril contrast staat met de 15% mensen in armoede in de Belgische bevolking. Verder bevestigt ons onderzoek dat televisieprogramma's weinig expliciet (woordelijk) naar armoede of personen in armoede verwijzen, opnieuw in overeenstemming met buitenlands onderzoek (McKendrick e.a., 2008). Armoede wordt in onze steekproef zelden gedefinieerd, behalve in items uit informatieprogramma's zoals 'Het journaal'. Die gebruiken meestal de statistische grens

van minder dan 60% van het mediane gezinsinkomen of concreet hoeveel euro dat per maand is. Termen als armoede, kinderarmoede en kansarmoede vonden we vooral in items waarin over armoede wordt gesproken, bijvoorbeeld door een expert, wetenschapper of politicus, of in de voice-over van de journalist die toelichting geeft bij een nieuwsitem. Doorgaans gebeurt dat enkel wanneer het over armoede als maatschappelijk fenomeen gaat en niet zozeer als het over specifieke mensen in armoede gaat. Wanneer mensen in armoede zelf aan het woord komen, worden ze zelden letterlijk benoemd als 'arm'. Dat sluit aan bij de aanbeveling uit de Diverse Woordenlijst van de VRT (s.d.) om mensen niet tot hun armoede te verengen, aangezien het slechts één aspect van iemands identiteit is. Op zich is die voorzichtigheid goed, maar ze draagt er wel toe bij dat armoede vrij onzichtbaar en 'uitzonderlijk' blijft.

3.2 Over of met mensen in armoede?

In de bespreking van de literatuur wezen we er al op dat er vaak over mensen in armoede wordt gepraat, maar dat ze zelf weinig aan bod komen (McKendrick e.a., 2008). Dat draagt bij tot het bredere proces van othering, waarbij mensen in armoede als 'anders' worden voorgesteld (Chauhan & Foster, 2014; Garland, 2014). Ook in de bestudeerde programma's vinden we dergelijke patronen. Zo is er weinig interactie tussen televisiemakers (journalisten of presentatoren) en personen in armoede. In studioprogramma's zoals 'De afspraak' of 'Van Gils & gasten' worden eerder experts of bekende Vlamingen uitgenodigd om over armoede te spreken. Vooral de gast komt daarbij op de voorgrond, bijvoorbeeld Wannes Deleu die in 'Van Gils & gasten' over het programma 'Op straat' komt praten (31/01/2017), waarbij vooral zijn eigen ervaringen centraal staan, terwijl de bredere problematiek van armoede en de ervaringen van de daklozen zelf op de achtergrond blijven. Zelfs wanneer een reporter of BV centraal staat, is het wel mogelijk de perspectieven van mensen in armoede aan bod te laten komen. Een voorbeeld daarvan vinden we in het programma 'Taboe', waarin de presentator op een heel menselijke manier mensen in armoede hun eigen verhaal liet vertellen. In de focusgroepen werd dat gewaardeerd. Zo zei een medewerker van een armoedeorganisatie (FG 4):

Philippe Geubels stond tussen de mensen en ging erbij zitten, ging gewoon vanuit zijn eigen naïviteit vragen stellen. Dat leverde een heel ander soort televisie op.

Voorbeelden bij uitstek waarin over in plaats van met mensen in armoede wordt gepraat, zijn duidingsprogramma's waarin enkel experts of politici aan het woord komen. We analyseerden bijvoorbeeld een interview uit 'De zevende dag' (7/05/2017) met Vlaams minister van Armoedebestrijding Liesbeth Homans. De deelnemers aan de focusgroepen vonden dat de interviewer te weinig weerwerk bood, waardoor er een eenzijdig beeld werd geschetst. Een persoon in armoede (FG 3) stelde het als volgt:

De manier waarop Homans over mensen in armoede praat, gaat kijkers bevestigen dat het hun eigen schuld is; mensen in armoede moeten gewoon gaan werken. Ik denk dat

als je daar iemand anders bij zet, iemand met ervaring in armoede, dat Homans dan ook op een andere manier gaat praten of dat het beeld wat genuanceerder kan worden.

Het gaat er dus niet alleen over wie aan het woord komt, maar evenzeer welke verklaringsmodellen daarbij aan bod komen. In een andere aflevering van 'De zevende dag' (21/01/2018) werd een debat gehouden over armoede waarbij wel een ervaringsdeskundige aan tafel zat en dat item werd in de focusgroepen veel positiever geëvalueerd.

Een van de meest negatief beoordeelde fragmenten kwam uit 'Iedereen beroemd' (23 en 26/01/2017), waarin het OCMW van Tienen een week lang werd gevolgd. Een van de geanalyseerde items begint met een snelle opeenvolging van uitspraken door OCMW-medewerkers, die bol staan van clichés, zoals "Het is niet zo dat je hier binnenkomt en er een hoop geld uit een automaat komt gerold". In de focusgroepen vonden velen dat de reportage heel sterk vertrok vanuit een middenklasseperspectief. Een medewerker van een armoedeorganisatie (FG 1):

Een welgestelde kijker, die paternalistisch en neerbuigend denkt en spreekt over mensen in armoede, wordt via zo'n item bevestigd dat dit dé professionele manier van omgaan is met mensen in armoede.

Hoewel in dit programma een heel aantal mensen in armoede in beeld komt, gaat het opnieuw vooral over hen en komt hun eigen perspectief weinig aan bod.

3.3 Dimensies van armoede

Hoewel armoede relatief weinig aan bod komt en weinig wordt benoemd, kwam in onze longlist en steekproef wel een grote diversiteit aan aspecten en vormen van armoede terug. De VRT-televisie geeft de hoger besproken multidimensionaliteit dus vrij goed weer, al kunnen we hier opnieuw geen sluitende kwantitatieve uitspraken over doen. Wat zeker opvalt, is dat de geanalyseerde programma's armoede niet beperken tot materiële of financiële aspecten, maar dat ze ook sociale en psychologische aspecten bespreken.

Wat de materiële aspecten betreft, vonden we aandacht voor de drie indicatoren uit de EU-SILC-enquête: monetaire armoede, lage werkintensiteit en materiële deprivatie. Monetaire armoede staat vooral centraal in nieuwsitems over armoede, waarbij het meestal over cijfers gaat en een statistische definitie van armoede wordt gehanteerd. In overeenstemming met de internationale literatuur (bv. De Benedictis e.a., 2017; Harkins & Lugo-Ocando, 2017) stellen we wel vast dat het financiële aspect van armoede zelden wordt gekoppeld aan een breder debat over ongelijkheid, wat bij korte nieuwsitems natuurlijk moeilijker is.

Lage werkintensiteit en met name werkloosheid komen regelmatig aan bod, voornamelijk opnieuw in nieuws- en actualiteitsprogramma's. Wat daarbij opvalt, is hoe armoede

eenduidig gekoppeld wordt aan werkloosheid, iets dat verschillende deelnemers aan de focusgroepen opmerkten en bekritiseerden. Zo zei een medewerker van een armoedeorganisatie (FG 2):

Door enkel op werkgelegenheid te focussen, lijkt het hele web van al die andere uitsluitingsmechanismen plotseling verdwenen. Daardoor kan de perceptie ontstaan dat als iedereen kan gaan werken, armoede opgelost is.

Hier vinden we echo's van het hoger besproken neoliberale discours dat sterk naar voren komt in programma's waar politici aan het woord komen. Programma's die het hebben over werkende armen bieden hier een tegengewicht, zeker als die zelf aan het woord komen. Een goed voorbeeld hier is 'De zevende dag' (21/01/2018), waar in een debat over armoede niet alleen politici, maar ook een expert en een ervaringsdeskundige aan het woord kwamen. Doordat die laatste uit eigen ervaring kon spreken en de koppeling maakte naar bredere structurele problemen, kon zij de complexiteit van armoede aanschouwelijker maken en de eenduidige band tussen armoede en tewerkstelling nuanceren.

Materiële deprivatie ten slotte komt op verschillende manieren aan bod. Huisvesting is bijvoorbeeld een terugkerend thema, waarbij de complexe samenhang van verschillende factoren aan bod komt. In een item van 'Het journaal' (20/12/2017) vertelt een jonge ex-dakloze hoe het gebrek aan huisvesting het zoeken naar een job bemoeilijkt en leidt tot een vicieuze cirkel. Ook de complexiteit van de woningmarkt komt aan bod, met de vele drempels voor mensen in armoede. Toch gaat het hier opnieuw eerder om individuele verhalen, terwijl de bredere structurele context veel minder aan bod komt, iets dat deelnemers aan de focusgroepen bekritiseerden. Zo zei een medewerker van een armoedeorganisatie (FG 4) over een 'Pano'-reportage waarin de slechte staat van sociale woningen aan bod komt:

Eigenlijk heb je daar als reporter een kans om de sociale woningbouw aan te klagen, maar in die reportage gaat dat dan niet verder dan één zinnetje dat een keer passeert.

Naast huisvesting hangt ook gezondheid samen met materiële deprivatie. Opnieuw gaat de aandacht hier vaak naar individuele cases, al zijn er wel enkele programma's en nieuwsitems in onze steekproef die heel bewust de problematiek aankaarten op verschillende niveaus. Een reportage in 'Het journaal' (17/10/2017) brengt bijvoorbeeld verslag uit over een persconferentie naar aanleiding van de Internationale Dag van Verzet tegen Armoede, en bevat twee niveaus. Enerzijds komt het structurele aan bod in de voice-over van de journalist en een interview met de coördinator van Netwerk Tegen Armoede, anderzijds wordt het onderwerp geïllustreerd aan de hand van een persoonlijke getuigenis van een vrouw in een rolstoel.

Ten slotte besteden de geanalyseerde programma's aandacht aan sociale deprivatie, zoals sociaal isolement en het gebrek aan sociale contacten. Hier gaat het meer over de beleving van armoede dan over de financiële en materiële aspecten ervan. Opnieuw staan in die fragmenten de individuele getuigenissen doorgaans centraal, maar toch

wordt ook aandacht besteed aan de gevolgen van armoede zoals sociale uitsluiting en eenzaamheid, zodat opnieuw de multidimensionaliteit van armoede wordt erkend.

3.4 Vormen van armoede

In de geanalyseerde programma's komt niet alleen de multidimensionaliteit, maar ook de diversiteit aan vormen van armoede aan bod. Een eerste vorm is kansarmoede of het ontbreken van kansen op domeinen zoals arbeid, onderwijs en huisvesting. De term wordt vooral in verband gebracht met armoede bij kinderen en jongeren en komt in onze analyse aan bod in drie soorten items. Ten eerste zijn er items waarin het expliciet over kansarmoede gaat, bijvoorbeeld naar aanleiding van nieuwe armoedecijfers. In die items komen experts, leerkrachten of enkel de journalist aan het woord, maar geen kinderen of jongeren. Ten tweede zijn er items waarin ouders over de impact van armoede op hun kinderen spreken. Zo getuigt Barbara in 'Pano' (28/02/2018) over de gevolgen van haar schulden op de schoolcarrière van haar kinderen: "Voor mij is het ergste dat mijn dochters naar huis komen en dat ze zeggen: 'Mama, wij mogen niet meer warm eten of soep drinken op school.'" De evaluatie van dat fragment in de focusgroepen was over het algemeen positief omdat het een sterke getuigenis is die heel concreet de impact van armoede illustreert. Ten derde zijn er items die kansarme kinderen in beeld brengen, zoals een reportage in 'Het journaal' (21/04/2018) waarin kansarme kinderen op bezoek gaan bij Janssen Pharmaceutica.

In de geanalyseerde programma's komt niet alleen de multidimensionaliteit maar ook de diversiteit aan vormen van armoede aan bod.

Kansarmoede hangt erg samen met kinderarmoede, een thema dat vaak aan bod komt op de Vlaamse televisie, in overeenstemming met onderzoek naar buitenlandse media (Chauhan & Foster, 2014). In tegenstelling tot volwassenen komen kinderen in de regel niet herkenbaar in beeld, wat te maken heeft met deontologische overwegingen. Zo stelt de Code van de Raad voor de Journalistiek (2016) dat de journalist altijd moet overwegen of het aangewezen is om de minderjarige herkenbaar in beeld te brengen en daarbij het maatschappelijke belang van de berichtgeving moet afwegen tegen de belangen van de minderjarige. In de focusgroepen waren er verdeelde reacties op de fragmenten waarin kinderen herkenbaar in beeld komen. Enerzijds vonden sommigen het goed dat kinderen een gezicht geven aan armoede en spreken over de gevolgen ervan voor hen. Anderzijds kwam er soms kritiek op de manier waarop kinderen worden voorgesteld. Over een reportage in 'Generatie K' (29/10/2017) over een meisje dat opgroeit in armoede zei een persoon in armoede (FG 3):

Ik denk wel dat dat voor dat meisje niet te onderschatten is. Ze gaat daar op school over aangesproken worden, hé. Ze probeert haar armoede eigenlijk heel erg te verstoppen naar de buitenwereld toe. Dus ik denk dat het voor haar toch wel heel zwaar moet zijn om daar na het uitzenden van die reportage mee om te gaan.

Armoede bij ouderen, een groep die in het buitenland vrij veel aan bod komt als deserving poor (De Benedictis e.a., 2017; Harkins & Lugo-Ocando, 2017), kwam in de door ons geanalyseerde programma's weinig aan bod. Dat kan deels te maken hebben met de selectie van fragmenten, waarbij we de zoekterm 'armoede' gebruikten, maar betekent in elk geval dat ouderen weinig expliciet in verband gebracht worden met armoede. Wanneer ouderen toch in beeld komen, is dat vooral vanuit het individueel ongevalperspectief waarbij ziekte of faillissement de oorzaak vormen van armoede, terwijl er amper verwezen wordt naar structurele factoren.

Wanneer personen in armoede aan bod komen, gaat het dus meestal om volwassenen tot 65 jaar. In enkele gevallen komen zij aan bod in items waarin het over generatiearmoede gaat, dus over volwassenen die in armoede zijn opgegroeid. Toch zien we dat volwassenen vooral in verband worden gebracht met nieuwe armoede, waarbij mensen in armoede zijn beland na tegenslagen zoals een echtscheiding, werkloosheid of ziekte. In 'Taboe' (18/02/2017) komen getuigenissen over zowel generatiearmoede als nieuwe armoede aan bod, wat de deelnemers van de focusgroepen apprecieerden. Zo zei een medewerker van een armoedeorganisatie (FG 1):

Het feit dat er vier mensen in armoede in 'Taboe' werden geïnterviewd, maakt wel dat je direct een breder verhaal krijgt en dat het niet op één individueel verhaal blijft hangen, wat je in een een-op-eeninterview wel zou hebben.

De basis blijft wel opnieuw het individuele verhaal zonder veel structurele omkadering, een rode draad door de mediarepresentaties en een terugkerend punt van kritiek in

Structurele verklaring modellen, die bijvoorbeeld verwijzen naar beleid of naar de economische crisis, komen weinig aan bod en worden hoogstens in de marge vermeld.

de focusgroepen. Wat daarnaast opvalt, is dat items over nieuwe armoede sterk vanuit een individueel ongevalmodel vertrekken (bv. ziekte, faillissement, enzovoort). Structurele verklaring modellen, die bijvoorbeeld verwijzen naar beleid of naar de economische crisis, komen weinig aan bod en worden hoogstens in de marge vermeld. 'Pano', dat reportages van gemiddeld 35 minuten

toont, vormt daarop een uitzondering. Zowel in de aflevering over de schuldindustrie die armoede in stand houdt (28/02/2018) als in de aflevering over de oneerlijke prijzen die boeren krijgen voor hun oogst (11/04/2018) is er ruimte om dieper in te gaan op structurele factoren.

Dakloosheid is een andere vorm van armoede die veel aandacht krijgt, te veel zelfs, volgens medewerkers van armoedeorganisaties (FG 1):

Armoede en dakloosheid worden vaak als één geheel gezien; dus mensen die arm zijn, maar niet dakloos zijn, zijn blijkbaar niet 'echt' arm. Het probleem is dat het publiek bij armoede vaak alleen maar aan dakloosheid denkt.

Een ander aspect dat volgens de deelnemers van de focusgroepen problematisch is, is de focus op liefdadigheid (bijvoorbeeld kerstmaaltijden voor daklozen), terwijl er weinig bredere structurele kadering wordt gegeven over bijvoorbeeld het aantal daklozen of oorzaken voor dakloosheid. Desondanks schetsen de geanalyseerde programma's toch een vrij divers beeld van daklozen, bijvoorbeeld in 'Op straat' (1/02/2017) waar reporter Wannes Deleu zelf een maand op straat leeft. Hij vertelt over zijn eigen ervaringen, waardoor de kijker zich kan inleven, maar praat daarnaast met uiteenlopende daklozen, waardoor ook hun perspectief aan bod komt.

Een laatste groep bestaat uit armen met een migratieachtergrond, die relatief weinig aan bod komen. Dat is opmerkelijk omdat de monetaire armoede bij personen afkomstig van buiten de Europese Unie meer dan driemaal hoger ligt (Eurostat, 2019). Zowel in de longlist als in de steekproef zaten weinig programma-items waarin mensen met een migratieachtergrond in beeld of aan het woord komen. Af en toe wordt er wel gesproken over armoede bij mensen met een migratieachtergrond, bijvoorbeeld in een reportage in 'Terzake' over kansarmoede op school (29/05/2017). Daarin stelde de journalist de band met etniciteit net in vraag: "Kansarme jongeren worden al snel verondersteld van vreemde origine te zijn. Niets is minder waar." Toch besteedt de reportage veel aandacht aan de problematiek van de thuistaal en er komen voornamelijk niet-blanke jongeren in beeld, wat een verband tussen achtergrond en armoede suggereert. In de focusgroepen werd opnieuw gewezen op het gebrek aan aandacht voor structurele factoren, bijvoorbeeld door een medewerkster van een armoedeorganisatie (FG 4):

Mensen met een migratieachtergrond geraken vaak niet aan een job of huisvesting door vooroordelen die in de maatschappij over hen bestaan. Daarover zou ook wat duiding mogen komen, en daar zouden journalisten ook wat meer voeling mee mogen krijgen.

Hoewel de geanalyseerde programma's over het algemeen geen beeld schetsen van migranten als undeserving poor, doen bepaalde politici dat wel, door bijvoorbeeld de stijging van de armoedecijfers te koppelen aan migratie en meer specifiek de vluchtelingen-crisis. Daarbij gebruiken die politici het discours van 'rechten en plichten', waardoor armoede bij etnische minderheidsgroepen (deels) als een individuele schuld wordt voorgesteld. In onze steekproef zien we dat onder andere bij Liesbeth Homans in 'De zevende dag' en Zuhail Demir in 'De afspraak'.

3.5 Niveaus en verklaringsmodellen

Een terugkerend punt van kritiek in de internationale literatuur, dat in de bovenstaande analyse al herhaaldelijk naar voren kwam, betreft de eenzijdige focus op individuen, ten koste van bredere structuren (De Benedictis e.a., 2017; Harkins & Lugo-Ocando, 2017). Deze sectie bespreekt die problematiek meer systematisch, voortbouwend op het model van Vranken (2004) dat onderscheid maakt tussen het maatschappelijke niveau (macroniveau), het niveau van instellingen en organisaties (mesoniveau) en het individuele niveau (microniveau).

Items over structurele aspecten van armoede op macroniveau, zoals de bespreking van nieuwe armoedecijfers, komen doorgaans voor in informatieve genres en bij uitstek 'Het journaal'. Daarbij worden meestal generalistische en anonieme beelden gebruikt, waardoor armoede vrij abstract blijft, wat mogelijk de afstand met de kijker vergroot. Een medewerker van een armoedeorganisatie (FG 2) stelde het zo:

Voor mij zijn dat soort beelden afleidend. Zelfs als er cijfers worden bijgezet, geven die beelden geen meerwaarde. Integendeel, ze zorgen eigenlijk voor een anonimisering. Het probleem wordt eigenlijk ontmenselijkt.

De keuze voor anonieme beelden is vanuit productieperspectief begrijpelijk, om te vermijden dat personen die in beeld worden gebracht mogelijk onterecht aan armoede worden gelinkt, maar draagt wel bij aan de onzichtbaarheid en anonimiteit van armoede.

Ten tweede kunnen we op mesoniveau reportages onderscheiden waarin de werking of actiepunten van armoedeorganisaties aan bod komen, opnieuw meestal in informatieve genres. Vaak lijkt de aanleiding hier een persuitnodiging van de organisaties te zijn en zou armoede dus waarschijnlijk geen aandacht hebben gekregen als de organisaties het thema niet op de nieuwsagenda hadden gezet. Soms komen hier mensen in armoede aan het woord, maar vaak beperkt het zich tot medewerkers van de organisaties.

Wat echter het meest aan bod kwam, zowel in de longlist als binnen onze steekproef, zijn programma's die zich enkel of vooral richten op het microniveau, waarbij de focus ligt op individuele verhalen eerder dan op structurele aspecten zoals bijvoorbeeld armoedebelid. Hoewel bij individuele verhalen een focus op maatschappelijke verklaringsmodellen mogelijk is (bv. falend beleid of economische crisis), primeren meestal individuele modellen, vooral het individueel ongevalmodel (bv. ziekte) en soms het individueel schuldmodel (bv. verkeerde keuzes). Er zijn wel een aantal voorbeelden, zoals in de langere reportages van 'Pano', waar de problematiek eerst wordt gekaderd op structureel en maatschappelijk niveau en vervolgens wordt geïllustreerd aan de hand van individuele getuigenissen. De deelnemers aan de focusgroepen erkennen dat een individuele focus bij kijkers beter zal werken dan een abstract structureel verhaal, maar ze pleiten vooral voor een combinatie van beide perspectieven. Zo stelde een medewerker van een armoedeorganisatie (FG 4):

Mensen in armoede hebben natuurlijk een stukje eigen verantwoordelijkheid, een stukje. Maar er is zoveel dat buiten hun macht omgaat, onder andere het politieke verhaal. Komen die twee wel in de juiste balans op televisie? Ik heb vaak de indruk dat vooral de individuele verantwoordelijkheid veel op televisie komt. Er is te weinig aandacht voor de andere kant van het verhaal.

Een ervaringsdeskundige bepleitte meer aandacht voor de structurele context van armoede (FG 2):

Als armoede wordt getoond, wordt lang niet alles gecontextualiseerd. Als arme begrijp je wel wat er aan de hand is, maar mensen uit de middenklasse gaan dat vanuit hun

perspectief interpreteren. Voor hen is dat een realiteit waar ze eigenlijk niets vanaf weten en dus ook niet kunnen begrijpen.

4. Conclusie

Terugblikkend op de internationale literatuur en het geheel van de 49 geanalyseerde fragmenten in acht nemend, krijgen we een gemengd beeld. Een eerste belangrijke vaststelling is dat de eenzijdigheid, die volgens onderzoek in buitenlandse media primeert als het over armoede gaat, niet prominent aanwezig is op de Vlaamse publieke televisie. Zo krijgen we verschillende aspecten en vormen van armoede te zien en wordt armoede dus globaal genomen in zijn multidimensionaliteit en diversiteit getoond. Daarnaast is het scherpe onderscheid tussen deserving en undeserving poor minder aanwezig dan wat we op basis van de literatuur hadden verwacht en is het individueel schuldmodel zeker niet dominant. Wel in lijn met bevindingen uit het buitenland is de vaststelling dat in de representatie van armoede op de Vlaamse publieke televisie de focus veel meer op individuen ligt dan op structuren en contexten. Deels heeft dat te maken met de eigenheid van televisie, die ook rond andere thema's vooral via individuele verhalen werkt om betrokkenheid bij de kijker te vergroten. Voor armoede heeft dat echter het ongelukkige neveneffect dat het aanschouwelijk maken van armoede ten koste gaat van het begrijpen ervan. Hoewel we zelden expliciete verklaringen horen, is impliciet het individueel ongevalmodel dominant; armoede wordt voorgesteld als een kwestie van 'pech', niet van maatschappelijke structuren en ongelijkheid. Mede daardoor blijft armoede iets dat ver van de programmamaker en kijker afstaat. Op televisie is armoede iets uitzonderlijks dat vooral anderen overkomt, ondanks de hoge armoedecijfers in de samenleving. Bovendien merken we dat het neoliberale 'rechten en plichten'-discours ook op de VRT zijn intrede maakt, vooral via politici die armoede verengen tot bepaalde aspecten (zoals tewerkstelling) en groepen (zoals mensen met een migratieachtergrond).

Hoewel dit onderzoek geen programma's van de commerciële omroep analyseerde en we deze bevindingen dus niet mogen veralgemenen naar de hele Vlaamse televisie, valt op dat de Vlaamse publieke omroep de pluriformiteit van armoede vrij goed weergeeft, maar armoede ook sterk individualiseert en zo de bredere contexten uit het oog dreigt te verliezen. Waar het dus op aankomt, zowel binnen de publieke omroep als in het bredere medialandschap, is om de complexiteit en structurele oorzaken van armoede blijvend op de agenda te zetten.

Noot

1. Zie <https://www.vrt.be/nl/over-de-vrt/opdracht/omroepthema-s/diversiteit/>. Voor een uitgebreidere discussie van het diversiteitsbeleid van de VRT, zie Dhoest (2014).

Bibliografie

- Chauhan, A. & Foster, J. (2014). Representations of poverty in British newspapers: A case of 'othering' the threat? *Journal of Community and Applied Social Psychology*, 24(5), 390-405.
- Clawson, R. A. & Trice, R. (2000). Poverty as we know it: Media portrayals of the poor. *Public Opinion Quarterly*, 64(1), 53-64.
- Couldry, N. & Hepp, A. (2013). Conceptualizing mediatization: Contexts, traditions, arguments. *Communication Theory*, 23, 191-202.
- De Benedictis, S., Allen, K. & Jensen, T. (2017). Portraying poverty: The economics and ethics of factual welfare television. *Cultural Sociology*, 11(3), 337-358.
- Degerickx, H., Roets, G. & Van Gorp, A. (2017). The visual rhetoric of self-advocacy organizations on poverty: All about courage? *HSE Social and Education History*, 6(1), 53-77.
- Dhoest, A. (2014). Struggling with multiculturalism? Cultural diversity in Flemish public broadcasting policies and programmes. In: K. Horsti, G. Hultén & G. Titley (eds.), *National conversations: Public service media and cultural diversity in Europe* (pp. 105-123). Bristol: Intellect.
- Dyer, R. (1993). The role of stereotypes. In: R. Dyer, *The matter of images: Essays on representations* (pp. 11-18). London: Routledge.
- Eurostat (2019). At-risk-of-poverty rate by broad group of country of birth (population aged 18 and over). Geraadpleegd via https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li32&lang=en
- Fiske, J. (1987). *Television culture*. London: Routledge.
- Garland, C. (2014). *Framing the poor: Media illiteracy, stereotyping, and contextual fallacy to spin the crisis*. Paper presented at the CAMRI (Communication and Media Research Institute) seminar, University of Westminster.
- Gerbner, G. & Gross, L. (1976). Living with television: The violence profile. *Journal of Communication*, 26(2), 173-199.
- Hall, S. (1997). *Representation: Cultural representation and signifying practices*. London: Sage.
- Harkins, S. & Lugo-Ocando, J. (2017). *Poor news: Media discourses of poverty in times of austerity*. London: Rowman & Littlefield.
- Hodkinson, P. (2011). *Media, culture and society: An introduction*. London: Sage.
- Kanasz, T. (2017). The mass media and the question of poverty in Poland. *Adeptus*, 10. <https://doi.org/10.11649/a.1509>
- Kim, S.-H., Carvalho, J.P. & Davis, A.C. (2010). Talking about poverty: News framing of who is responsible for causing and fixing the problem. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 87(3-4), 563-581.
- Larsen, C.A. & Dejgaard, T.E. (2013). The institutional logic of images of the poor and welfare recipients: A comparative study of British, Swedish and Danish newspapers. *Journal of European Social Policy*, 23(3), 287-299.
- Lepianka, D. (2015). Images of poverty in a selection of the Polish daily press. *Current Sociology*, 63(7), 999-1016.
- Levecque, K. (2003). *Armoede is...? Schets van een eeuw lang antwoorden uit het sociaal-wetenschappelijke veld*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- McKendrick, J.H., Sinclair, S., Anthea Irwin, H., O'Donnell, G. S. & Dobbie, L. (2008). *The media, poverty and public opinion in the UK*. Joseph Rowntree Foundation.
- Raad voor de Journalistiek (2016). *Richtlijn bij artikel 15: Omgang van de pers met minderjarigen*. Geraadpleegd via <http://www.rvdj.be/code-raad-voor-de-journalistiek#minderjarigen>
- Raeymaeckers, P., Coene, J. & Hubeau, B. (2018). Inleiding: Over armoede en beleid. In: J. Coene, P. Raeymaeckers, B. Hubeau, T. Goedemé, R. Remmen & A. Van Haarlem (red.) *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2018* (pp. 23-44). Leuven: Acco.

- Statbel (2019). *Armoede-indicatoren in België in 2018 (EU-SILC)*. Geraadpleegd via <https://statbel.fgov.be/nl/themas/huishoudens/armoede-en-levensomstandigheden/risico-op-armoede-sociale-uitsluiting#news>
- Statistiek Vlaanderen (2019). Personen in armoede of sociale uitsluiting (EU2020-indicator). Geraadpleegd via <https://www.statistiekvlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/Armoede%20of%20sociale%20uitsluiting%202018.pdf>
- Taylor, L. & Willis, A. (1999). *Media studies: Texts, institutions and audiences*. Oxford: Blackwell.
- Van de Velde, M., Van Gorp, B. & Blow, H. (2004). De beeldvorming van armoede in televisiereportages: bij wie wordt de schuld gelegd?, In: J. Vranken, K. De Boyser & D. Dierckx (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2004* (pp. 187-205). Leuven: Acco.
- Van Gorp, B. & Gourdin, G. (2015). *Weg van het stigma: hoe kunnen we anders communiceren over kinderarmoede?* Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Vranken, J. (1977). *Armoede in de welvaartsstaat: een poging tot historische en structurele plaatsing (2 delen)*. Doctoraatsverhandeling Politieke en Sociale Wetenschappen. Antwerpen: Universitaire Instelling Antwerpen.
- Vranken, J. (2001). Geen samenleving zonder sociale uitsluiting? In: J. Vranken, D. Geldof, G. Van Menxel & J. Van Ouytsel (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2001* (pp. 41-50). Leuven: Acco.
- Vranken, J. (2004). Algemene inleiding: Jaarboek (13 jaar) kijkt terug op Verslag (10 jaar). In: J. Vranken, K. De Boyser & D. Dierckx (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2004* (pp. 25-51). Leuven: Acco.
- Vlaamse Gemeenschap & VRT (2015) *Beheersovereenkomst 2016-2020. Tussen de Vlaamse Gemeenschap en VRT*. Geraadpleegd via <https://www.vrt.be/content/dam/vrtbe/over-de-vrt/opdrachten/opdrachten/Beheersovereenkomst%202016-2020.pdf>
- VRT (s.d.). *Diverse Woordenlijst*. Geraadpleegd via <https://diversewoordenlijstvrt.wordpress.com/2016/11/24/mensen-in-armoede/>

Sport voor jongeren in armoede: naar een leefwereldgerichte sociaal- sportieve praktijk

Zeno Nols¹

1. Inleiding

Het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting benadert armoede vanuit een brede focus en diverse invalshoeken (Raeymaeckers, Coene & Hubeau, 2018). Een van de invalshoeken om armoede te benaderen, is de sport – als onderdeel van de vrije tijd. Dat is een van de levensdomeinen die werd opgenomen in de definitie van het derde armoedeplan van de federale regering en de definitie van de Europese Commissie (zie Raeymaeckers, Coene & Hubeau, 2018). Dit hoofdstuk onderzoekt hoe zes sociaal-sportieve praktijken in Vlaanderen en Brussel vanuit een sociaalpedagogische visie een maatschappelijke verantwoordelijkheid opnemen binnen wijken waar veel jongeren en gezinnen worden geconfronteerd met een armoedeproblematiek (zie Nols, 2018). Via een leefwereldgerichte pedagogie slagen die praktijken erin een groot aandeel van jongeren in armoede op een duurzame manier te bereiken en hun sportaanbod op hen af te stemmen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie over hoe die sociaal-sportieve praktijken op een duurzame manier kunnen worden ondersteund vanuit verschillende beleidsdomeinen.

2. Mensen in armoede doen minder aan sport

De Vlaamse regering wil een gezonde sportmentaliteit ontwikkelen in het leven van elke Vlaming. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar de sportparticipatie van jongeren, personen met een handicap en mensen in armoede (Studiedienst Vlaamse Regering, 2017). Volgens het Netwerk tegen Armoede is vrijetijdsparticipatie aan sport en cultuur een hefboom om mensen in armoede opnieuw het gevoel te geven dat ze deel uitmaken van de samenleving (Briels & Vanhauwaert, 2017). Sport vormt dan ook een van de meest democratische vrijetijdsactiviteiten (Haudenhuyse, Nols, Theeboom e.a., 2013, 2014). Participatiecijfers over jongeren in Vlaanderen tonen aan dat de deelname van

jongeren aan sport beduidend hoger ligt dan de deelname aan andere georganiseerde vrijetijdsactiviteiten (Bradt, Pleyzier, Put, e.a., 2013). Er zijn ook aanwijzingen dat sportpraktijken er beter in slagen dan andere sociaal-culturele praktijken, zoals jeugdbewegingen of jeugdhuizen, om jongeren te bereiken ongeacht hun sociaaleconomische positie (Vanhoutte, 2007; Haudenhuyse, Nols, Theeboom e.a., 2013, 2014). In 2016 gaf ruim zes op de tien Vlamingen aan te sporten en in 2015 steeg het aantal jeugdleden van sportclubs sterk met 6,4% (Studiedienst Vlaamse regering, 2017).

Ondanks verschillende beleidsinspanningen (bv. het Koninklijk Besluit houdende maatregelen ter bevordering van de maatschappelijke participatie en de culturele en sportieve ontplooiing van de gebruikers van de dienstverlening van OCMW's in 2003, het decreet op het lokale sport voor allen-beleid in 2007, en het participatiedecreet en lokaal sociaalbeleidsplan in 2008) tonen cijfers over de algemene sportdeelname aan dat sport nog steeds sociaal gelaagd is. Zo sporten hoogopgeleiden bijna dubbel zoveel als laagopgeleiden (Studiedienst Vlaamse Regering, 2017). Maar ook mensen met een functiebeperking en een chronische ziekte sporten minder. De Participatiesurvey 2014 bevestigt die resultaten. Ook een aantal andere achtergrondkenmerken, zoals het subjectieve inkomen, het sportkapitaal van de ouders en het eigen sportverleden, blijken een belangrijke rol te spelen in de sportparticipatie (Scheerder, Borgers & Willem, 2015). De Participatiesurvey 2014 toont verder aan dat het subjectieve inkomen en het diploma de twee sterkste determinanten zijn voor non-participatie en sociale uitsluiting in de sport, gevolgd door de leeftijd, het geslacht, de sociaaleconomische situatie van de ouders en de leefsituatie (Theeboom, Nols, Derom e.a., 2015). Mensen uit gezinnen met een lagere sociaaleconomische status en mensen die financieel moeilijk(er) rondkomen, zijn meer vertegenwoordigd in de categorie van non-participanten in de sport. Onderzoek van Vandermeerschen, Vos en Scheerder (2015) bevestigt dat Vlaamse kinderen (6-17 jaar) uit arme gezinnen 44% minder kans hebben om lid te zijn van een sportclub dan kinderen uit gezinnen met een inkomen boven de armoederisicogrens. Personen die op een aantal domeinen geconfronteerd worden met maatschappelijk kwetsbare posities – zoals mensen in armoede – doen dus in beduidend mindere mate aan sport.

3. Drempels, dilemma's en mechanismen

Aan het feit dat mensen in armoede minder aan sport doen, liggen niet enkel verschillende drempels maar ook complexe dilemma's en mechanismen ten grondslag (Vandermeerschen, 2016; Haudenhuyse, Nols, Theeboom e.a., 2013, 2014). Een dominante veronderstelling – ook bij sportaanbieders – is dat armoede een gebrek aan geld is. Maar hoewel mensen in armoede en sociale uitsluiting het domein van financiële middelen wel degelijk als belangrijk beschouwen, is dat zeker niet de enige vorm van uitsluiting waarop armoede betrekking heeft (Raeymaeckers, Coene & Hubeau, 2018). De prijs of het lidgeld van een sportaanbod laag houden, is daarom geen garantie dat mensen in armoede zullen deelnemen. Het geld dat wordt uitgegeven aan sport kan namelijk niet worden uitgegeven aan andere 'belangrijkere' zaken zoals huur of voeding.

Bovendien is de prijs of het lidgeld vaak slechts een deel van de kost (Vandermeersch, 2016). Ook de sportuitrusting, het vervoer naar de sportlocatie en consumpties in de cafetaria kosten geld. Volgens Vandermeersch (2016) mogen we ook niet vergeten dat een tekort aan financiële middelen op zich niet verhindert om aan sport te doen, maar dat het wel de keuze van sportactiviteiten en -contexten – en vooral de mogelijkheid tot sportdeelname in sociaal verband – beperkt. Zelfs wie in sociaal verband sport, laat soms de sociale activiteiten aan zich voorbijgaan vanwege de kosten die eraan zijn verbonden. Mensen in armoede die aan sport doen, kunnen dus nog steeds sociaal uitgesloten zijn (Haudenhuyse, Nols, Theeboom e.a., 2013, 2014; Vandermeersch, 2016).

De prijs of het lidgeld van een sportaanbod laag houden is geen garantie dat mensen in armoede zullen deelnemen.

Naast financiële zijn er ook andere drempels en afwegingen. In het onderzoek Wij Sporten Mee van Haudenhuyse, Nols, Theeboom e.a. (2013) gaven jongeren in maatschappelijk kwetsbare situaties aan dat ze in een sportclub waren gestopt omdat de lat er te hoog lag en er te weinig aandacht was voor het sociale aspect, het aanpakken van pestgedrag en het inspelen op zowel praktische (bv. vervoer) als financiële drempels (bv. lidgeld, prijs sportuitrusting). Het onderzoek toonde aan dat de sportbegeleider een sleutelfiguur is in het creëren van betekenis en zingeving. Een grondige kennis van en kritische interesse in de leefwereld van kinderen en jongeren in armoede is daarbij fundamenteel (Haudenhuyse e.a., 2013, 2014). Uit het onderzoek van Vandermeersch (2016) bleek verder dat sommige mensen in armoede sportdeelname in sociaal verband vermijden omdat dat gepaard gaat met het risico dat anderen opmerken dat ze in armoede leven. In lijn met de Participatiesurvey 2014 zijn factoren zoals de gezinssamenstelling, de leeftijd van de kinderen, de afkomst, de opleiding en sociale participatie van de ouders, het ontbreken van rolmodellen en onvoldoende ervaring met de (sport)cultuur, de aanwezigheid van voldoende (sport)voorzieningen in de buurt, een (sport)aanbod dat aansluit op de wensen en verwachtingen van de doelgroep en een goede gezondheid en motorische vaardigheden belangrijke drempels voor (sport)deelname van kinderen in armoede in verenigingsverband (Reijgersberg & van der Poel, 2014). Kinderen en jongeren in armoede hebben dus ook in de sport minder kansen op een betekenisvolle deelname. Ze hebben daardoor minder kansen om zich sportief te ontwikkelen, om zich als individu te ontplooiën en om het gevoel te hebben deel te zijn van de samenleving. Dat maakt dat het potentieel van sport als democratische en educatieve ruimte onderbenut is.

4. Twee ideaaltypische stromingen binnen sociaal-sportieve praktijken

Net zoals onze samenleving is het stedelijke sportlandschap continu in verandering. In Vlaanderen en Brussel zijn er zogenaamde ‘sociaal-sportieve praktijken’ die vanuit een sociaalpedagogische visie een maatschappelijke verantwoordelijkheid opnemen binnen

de wijk (Smets, 2017, 2019; Nols, 2018; Withaecx, Smets & Haudenhuyse, 2019). Het gaat om stedelijke, vaak superdiverse wijken waar een groot deel van de jongeren en gezinnen dagelijks in armoede leeft. Deze praktijken herdenken de dominante sportcultuur om in te spelen op een snel wijzigende stedelijke context van armoede en ongelijkheid, superdiversiteit, ruimtegebrek en institutionele complexiteit (Withaecx e.a., 2019; Smets, 2019). Dergelijke sportieve praktijken zijn in principe niet nieuw. Al in de volksopvoeding van de 19e eeuw werden sportverenigingen ingezet als sociaalpedagogische basisstrategie binnen de 'sociale werken' (Coussée, Mathijssen & Crivit, 2011). Die sportwerkingen verzelfstandigden en de methode 'sport' legde zich steeds meer in de eerste plaats toe op het sportieve werk. In het combineren van een sportieve met een expliciet sociale rol wijken sociaal-sportieve praktijken af van het dominante beeld van dé georganiseerde sportvereniging (Withaecx e.a., 2019; Smets, 2019). Ze maken de sport toegankelijker en bruikbaar voor kinderen en jongeren die doorgaans veel minder kansen hebben in de samenleving, zoals kinderen en jongeren die opgroeien in armoede. Vanuit een leefwereldgerichte pedagogie slagen deze praktijken erin om op een duurzame manier jongeren en gezinnen in armoede te bereiken en hun sportaanbod op hen af te stemmen. Deze praktijken organiseren sport, maar daarnaast doen ze ook aan jeugdwerk en welzijnswerk. Het geeft hen een hybride, meervoudige identiteit (Smets, 2017, 2019).

Sociaal-sportieve praktijken vallen onder wat men in de Angelsaksische literatuur aanduidt als *Sport for Development* (SfD). Lyras en Welty Peachey (2011, p. 311) definiëren SfD als:

het gebruik van sport om een positieve invloed uit te oefenen op publieke gezondheid, de socialisatie van kinderen, jongeren en volwassenen, de sociale inclusie van de benadeelden, de economische ontwikkeling van regio's en staten, en op het bevorderen van interculturele uitwisseling en conflictresolutie.

Binnen dit nogal brede containerbegrip 'SfD' en de nogal ambitieuze doelstellingen die in deze definitie liggen vervat, biedt het conceptuele kader van Coalter (2013) bijkomende verduidelijking. Coalter (2013) onderscheidt 'sport' van 'sport plus' en 'plus sport'. Bij 'sport' gaat het over een dominant georganiseerde manier van sport met de impliciete of expliciete aanname dat sport inherent goed is voor de positieve ontwikkeling van de jeugd. Bij 'sport plus' wordt sport aangepast en vaak aangevuld met parallelle extrasportieve activiteiten om bijkomende kansen op positieve ontwikkeling aan te bieden. Bij 'plus sport' wordt de aantrekkingskracht van sport gebruikt om deelnemers naar onderwijs- en vormingsactiviteiten toe te leiden, waarbij het aanpassen van sport zelf zelden een doelstelling is. De manier waarop 'sport' wordt georganiseerd, aangeboden en gebruikt, kan dus sterk verschillen naargelang de visie van de aanbieder.

Wat praktijk, beleid en onderzoek betreft, kunnen binnen SfD twee ideaaltypische stromingen worden onderscheiden (Darnell, Chawansky, Marchesseault e.a., 2016). De eerste stroming is de dominante, meer instrumentele en vaak positivistische stroming die oplossingen op de gevolgen van structurele ongelijkheid impliceert. Dat komt neer op het (re-) integreren van 'deficiënte' jongeren in de samenleving waarbij de structurele oorzaken

van hun uitsluiting – zoals armoede en een tekort aan privilege – onveranderd blijven. Er wordt dan geprobeerd om jongeren vanuit een abstract idee van ideale persoonlijke ontwikkeling weer ‘op de rails’ te krijgen om te kunnen meedraaien in de samenleving. Maar zelfs als jongeren voordeel halen uit hun sportengagement, zorgt dat er in de meeste gevallen niet voor dat de financiële gezinssituatie van die jongeren erop verbeterd of dat andere jongeren en gezinnen niet meer in armoede opgroeien of terechtkomen. De tweede stroming binnen SfD is de alternatieve, meer kritische-gepolitiseerde en beschrijvende stroming. Die stroming vraagt zich af hoe sport samenvalt met (dan wel afwijkt van) de oorzaken van ongelijkheid, en of sport die reproduceert (dan wel transformeert). Met andere woorden, wordt sport gebruikt als een middel om jongeren in de bestaande orde in te passen (zoals in de dominante stroming) of wordt sport aangepast aan hun concrete noden zodat het een voor hen betekenisvolle context wordt? Op die manier wordt de dominante sportcultuur – die mensen in armoede grotendeels uitsluit – uitgedaagd.

5. De kritische pedagogie van Paulo Freire

Er is binnen sociaal sportonderzoek nood aan theorie die sociaal-sportieve praktijken – en sport in brede zin – vanuit de bovenstaande kritische stroming kan bekijken. Dat laat toe niet enkel te onderzoeken hoe sportpraktijken jongeren in armoede kunnen bereiken en behouden, maar ook wat de relatieve rol van sport is in het leven van mensen in armoede en ten aanzien van de structurele problemen waarmee ze worden geconfronteerd. In de studie waarop dit hoofdstuk is gebaseerd (Nols, 2018) werd de kritische pedagogie van de Braziliaanse filosoof en opvoedkundige Paulo Freire als theoretisch kader gebruikt. Freires kritische pedagogie sluit mooi aan bij de sociale pedagogie, die de maatschappelijke voorwaarden van opvoeding en sociale herverdeling bestudeert.

Volgens Freire (1998, 2005) is het ultieme doel van opvoeding om kritische, vrije en bijgevolg ‘humane’ mensen te vormen. Mensen die voor zichzelf en anderen opkomen, tegen sociale onrechtvaardigheden zoals armoede, discriminatie en sociale uitsluiting en die daartoe ook concrete collectieve vormen van sociale actie ondernemen. Kritische pedagogie:

- start van de concrete leefwereld, problemen en noden van mensen en niet van abstracte ideeën over positieve ideale (sportieve en persoonlijke) ontwikkeling waarbij de concrete leefwereld van mensen buiten beschouwing wordt gelaten;
- vertrekt van humanistische waarden zoals solidariteit, gelijkwaardigheid, respect voor de kennis en identiteit van mensen, antidiscriminatie, verdraagzaamheid, nederigheid, vreugde en humor, het luisteren naar elkaar en de openheid voor dialoog;
- werkt empowerend, niet enkel rond het aanleren van technische skills en kennis (bv. lezen, schrijven, sporten), maar biedt ook een kritische, humanistische vorming;
- werkt met jongeren, betreft hen in de activiteiten, en werkt niet voor hen;
- is zowel begaan met ‘kritisch reflectie’ over hun (sport)omgeving als ‘reflectieve actie’ om de oorzaken van structurele ongelijkheid en discriminatie uit te dagen, wat Freire ‘praxis’ noemt.

Een dergelijke kritische benadering van sociaal-sportieve praktijken streeft naar educatieve plekken en pedagogieën die de dominante manier van sport organiseren uitdagen. De kritische pedagogie van Freire biedt een gepolitiseerde lens om naar de pedagogie van sociaal-sportieve praktijken te kijken binnen een maatschappelijke context van sociale uitsluiting en armoede. Het gebruik van zo'n lens, die de dominante visies over sport in vraag durft stellen, is helaas zeldzaam in het sociaal sportonderzoek. Het laat ons toe na te denken over aspecten van toegankelijkheid, bruikbaarheid, privilege, inclusie en de pedagogische rol van sport. Dit hoofdstuk onderzoekt hoe zes sociaal-sportieve praktijken in Vlaanderen en Brussel vanuit een sociaalpedagogische visie een maatschappelijke verantwoordelijkheid opnemen binnen wijken waar veel jongeren en gezinnen worden geconfronteerd met een armoedeproblematiek (zie Nols, 2018).

6. Onderzoeksmethodes

Binnen drie stedelijke contexten werden zes sociaal-sportieve praktijken geselecteerd die vanuit een sociaalpedagogische visie ook een expliciet sociale rol opnemen binnen de wijk: Antwerp Wolf Pack Basketball, City Pirates Antwerpen (voetbal), Kras Sport Antwerpen (zaalvoetbal), Brussels Boxing Academy (BBA), Brussels Brazilian Jiu-Jitsu Academy (BBJJA) en Opboksen Genk. Ze werden geselecteerd op basis van hun trackrecord in het pedagogisch werken met jongeren vanuit de sport en mede op basis van het advies van de lokale overheden. De keuze viel op Brussel, Antwerpen en Genk omdat die steden superdiverse wijken hebben waar armoede sterk aanwezig is. Meer bepaald gaat het over Borgerhout, 2060 Antwerpen en Merksem in Antwerpen, Sint-Jans-Molenbeek, Anneessens en Koekelberg in Brussel en Genks oude mijnregio's.

In totaal bereiken deze zes praktijken zo'n 3.000 jongeren op regelmatige basis. De praktijken richten zich naar jongeren in maatschappelijk kwetsbare situaties. Volgens de coaches groeit de meerderheid van deze jongeren op in armoede, waarbij hun inschattingen, op basis van de voor hen beschikbare informatie, schommelen tussen 60% à 80% tot zelfs 90%. De praktijken worden georganiseerd en gefinancierd vanuit de sport, het jeugdwerk, jeugdwelzijnswerk, de dienst preventie en/of private middelen vanuit bedrijven – direct of indirect, voltijds of deeltijds, voor korte of langere termijn. Die financiering maakt de aanstelling van een of meerdere beroepskrachten mogelijk die noodzakelijk blijken voor de organisatie van hun sociaal-sportieve programma gericht op jongeren in maatschappelijk kwetsbare situaties. Die beroepskrachten hebben vaak een profiel met zowel sportieve als sociale competenties.

Er werd gebruikgemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethodes zoals observaties (n=30+), informele babbels (n=60+), semigestructureerde interviews (n=22) en focusgroepen (n=10). Door te observeren tijdens de trainingen, wedstrijden en andere activiteiten konden verschillende aspecten worden waargenomen zoals de jongeren op zich, de (sport)pedagogie van de coaches en de sociale relaties tussen de jongeren onderling en met de coaches. Daarvoor werd een observatieschema opgesteld dat resoneer-

de met de onderzoeksvraag en de kritische pedagogie van Freire (bv. humanistische waarden en pedagogische processen zoals respect, gelijkwaardigheid en solidariteit). Observaties, informele babbels en reflecties werden neergeschreven in verschillende onderzoeksdagboeken.

De focusgroepen bestonden uit vier tot zes participanten. Voor de focusgroepen werden niet enkel de coaches en omkaderend personeel betrokken, maar soms ook partners, zoals leerkrachten van de school (bij scholencompetitie) of pedagogen van het Huis van het Kind. Er werd gevraagd naar de missie, visie en waarden van de praktijk, de input en samenwerkingen, de leefwereld van de jongeren die men bereikt, de sportieve en extrasportieve activiteiten, de pedagogische aanpak, de betekenis van het sportaanbod voor de jongeren en de impact op jongeren en andere betrokkenen, zoals de ouder, leerkrachten en de buurt. Bijkomend werden interviews afgenomen van de hoofdcoaches van de praktijken (n=12) en werden tien jongeren van de Antwerp Wolf Pack Basketball bevroegd – waar een case study design was opgezet. Dat waren vanwege de selectie (ouder dan 14 jaar) allemaal jongens, tussen de 14 en 22 jaar oud. Er werd onder andere gevraagd naar hun betrokkenheid in de praktijk, de betekenis van de praktijk voor hen, de eigenschappen en pedagogie van de coach(es) en de sportieve en extrasportieve activiteiten. In dit hoofdstuk werden pseudoniemen gebruikt om naar de respondenten te verwijzen. De data werd thematisch geanalyseerd op basis van het zesfasenmodel van Braun, Clarke en Weate (2017). Er werd ook een checklist gebruikt om de kwaliteit van de analyse te garanderen (Braun e.a., 2017). De analyse vertrok vanuit een semantische (expliciete meningen) en deductieve (vertrekkend vanuit de theorie, met name kritische pedagogie) benadering om de data te ordenen, analyseren en interpreteren.

7. Een leefwereldgerichte pedagogie

Ondanks de onderlinge verschillen en nuances toonde de analyse aan dat de pedagogie van de onderzochte sociaal-sportieve praktijken resoneert met verschillende waarden en processen van Freires kritische pedagogie: inspelen op de concrete leefwereld van jongeren, vertrouwensrelatie en identiteitsontwikkeling vanuit humanistische waarden, empowerend werken en het stimuleren van reflectie, en bruggen bouwen met de context van jongeren.

7.1 Inspelen op de concrete leefwereld van jongeren

Vanuit de analyse kon worden vastgesteld dat de sociaal-sportieve praktijken worden getrokken en geïnspireerd door een dynamische en energetische sleutelfiguur. In de meeste gevallen is die sleutelfiguur de hoofdcoach. Iemand die sporttechnisch en sportdidactisch sterk is, maar ook heel goed met jongeren kan omgaan. Soms is de sleutelfiguur een jeugdwerker-coach of een sociaal werker-coach, die beide rollen heel goed

weet te combineren op een authentieke manier. Die sleutelfiguur/coach geeft vanuit een weldoordachte sociale visie op sport – en vaak samen met enkele andere leden van de club – vorm aan de pedagogie. Daarbij ligt de nadruk vooral op het creëren van kansen voor kinderen en jongeren in (kans)armoede. In eerste instantie om te sporten, maar ook op vlak van ontplooiing en leefwereldverbreding. De pedagogie wordt zo goed mogelijk kenbaar gemaakt en doorgegeven aan de andere leden van de club zoals coaches, vrijwilligers, spelers, maar ook ouders, leerkrachten en stafmedewerkers van sociale organisaties.

Een belangrijk aspect om te starten vanuit de leefwereld van jongeren is drempels verlagen. Dat doen ze in eerste instantie door outreachend te werken. De praktijken zijn aanwezig in een of meerdere aandachtswijken en verschillende van hen organiseren sportinitiaties op scholen of zelfs een hele schoolcompetitie vanwaar spelers kunnen doorstromen naar de club (bv. Wolf Pack en BBJA). Sommige praktijken organiseren ook sportactiviteiten op pleintjes in de buurt (bv. BBJA's Street Grappling Event of het Shoot!-toernooi van Kras Sport in samenwerking met JES). Daarnaast proberen de praktijken het lidgeld laag te houden, gaan ze op zoek naar kortingstarieven vanuit de stad of denken ze familietarieven uit. Ze maken betalen in schijven mogelijk of stellen iets oudere leden voor om vrijwilligerswerk te doen om hun lidgeld terug te betalen. In bepaalde gevallen betaalt de club het lidgeld, al wil men voorzichtig zijn om dat niet aan de grote klok te hangen. De coaches doen vaak huisbezoeken om meer zicht te krijgen op de situaties van gezinnen en te bekijken op welke manier een jongere toch kan deelnemen. De coaches gaven aan dat sommige gezinssituaties heel schrijnend zijn. Een van de Wolf Pack jongeren, Emmanuel, zei het volgende:

Ik vind het goed dat het een open club is. Wanneer je bijvoorbeeld financiële moeilijkheden hebt, problemen op school, ... [de coach] ziet dat, neemt je apart en praat met je. Dat motiveert mij. (Emmanuel, 14 jaar)

Ook op het vlak van mobiliteit moeten de praktijken de nodige flexibiliteit en concrete oplossingen aan de dag leggen. Zo was er een jongen die onmogelijk op eigen houtje naar de club kon komen: daar heeft de club beslist telkens een tienrittenkaart van De Lijn aan de jongen mee te geven. Een van de Wolf Pack jongeren, Ilias, illustreert hoe de Wolf Pack tegemoetkomt aan de leefwereld en noden van jongeren:

Wij zijn opgegroeid in een specifiek milieu waar niet alles ons op een dienblaadje werd aangeleverd. [De coach] wil kinderen helpen om weg te blijven van de straat. (...) Bijvoorbeeld, een kamp kost 15 euro, dat is goedkoop voor training, een shirt, eten en drinken. Hij doet dat omdat hij weet dat niet iedereen een goede thuissituatie heeft. (Ilias, 22 jaar oud)

Een ander centraal aspect in het starten vanuit de leefwereld is een warme en veilige omgeving creëren waarin iedereen zich welkom voelt ongeacht achtergrond, huidskleur, religieuze overtuiging, enzovoort. De focus ligt dus sterk op inclusie binnen de praktijken, hoewel een coach aangaf dat de inclusie van bepaalde groepen van jongeren

ervoor kan zorgen dat andere groepen van jongeren (bv. 'kansrijke jongeren') wegblijven of snel vertrekken. In het kader van dat verwelkomende klimaat spelen veel praktijken ook in op aspecten van jongerencultuur. Zo voelt het logo van de City Pirates en de hele look-and-feel van hun kantine erg jeugdig aan. Daarnaast heeft City Pirates de buitenmuren van de kantine op Linkeroever (Antwerpen) opgewaarderd met een graffitiwerk waarop onder andere Radja Nainggolan – opgegroeid op Linkeroever en nu ambassadeur – staat afgebeeld.

7.2 Vertrouwensrelatie en identiteitsontwikkeling vanuit humanistische waarden

De analyse toonde ook aan dat de sociaal-sportieve praktijken inzetten op de identiteitsontwikkeling van jongeren. Het gaat dan over aspecten en vragen als: wie ben ik? Wie wil ik (later) zijn? Wat wil ik later worden? Hoe wil ik me engageren in de samenleving? Een sociaal werker-coach van een praktijk zei in een interview:

Waar we over zouden moeten praten, is 'identiteit'. Wij werken aan de identiteit van jongeren. Bijvoorbeeld, wanneer ze het clubshirt dragen, weten ze dat ze een zekere verantwoordelijkheid hebben: om een 'Piraat' te zijn, moet je respectvol zijn, mensen gelijk behandelen, enzovoort. Het gaat over hoe ze zijn als persoon. (sociaal werker-coach, praktijk 1)

De bovenstaande quote toont aan hoe die positieve identiteitsontwikkeling niet zozeer vanuit een enge instrumentalistische benadering wordt ingevuld, maar wel vanuit een brede humanistische benadering. Die benadering kunnen we linken aan de verschillende humanistische waarden die centraal staan binnen de kritische pedagogie van Freire zoals respect, gelijkwaardigheid en solidariteit. Eerder werd bovendien al aangegeven dat de praktijken zo inclusief mogelijk proberen te zijn vanuit de humanistische waarde van non-discriminatie ten aanzien van achtergrond, huidskleur en religieuze overtuiging. Omar van de Wolf Pack beschreef de coachingfilosofie als volgt:

Bij Wolf Pack heb je verschillende normen en waarden, spel, hoe je moet leven, hoe je je als mens kan ontwikkelen. (...) Er is persoonlijke begeleiding, ze steunen jou, er zijn morele waarden, het is niet enkel prestatie. (Omar, 21 jaar)

Enkele coaches verwezen naar het werken rond mensenrechten, maar eerder op een indirecte, impliciete manier in hun contact en omgang met de jongeren. Het gaat dan over het recht om jezelf te zijn, om niet gediscrimineerd te worden, om je mening te uiten, het recht op onderwijs en werk, enzovoort. Enkele coaches gaven wel aan die focus op normen en waarden te combineren met de nodige humor en positiviteit. Humor is een luchtige manier om een jongere feedback te geven. Positiviteit is volgens een coach enorm belangrijk voor die jongeren die doorgaans op een negatieve manier worden benaderd, bijvoorbeeld op school of thuis.

Positiviteit is enorm belangrijk voor jongeren die doorgaans op een negatieve manier worden benaderd.

Omdat de jongeren de coach vaak meerdere keren per week zien, kan een vertrouwensband groeien die essentieel is om een betekenisvolle omgeving te creëren met jongeren. Coaches doen dat door de bovenstaande waarden en

normen zelf toe te passen: hen respecteren, eerlijk zijn, interesse tonen, persoonlijke aandacht geven, enzovoort. Kortom, *leading by example*. Maar ook door steeds het gesprek aan te gaan met jongeren, situaties door te praten en naar hen te luisteren. Omar omschreef zijn relatie met de coach als volgt:

De relatie tussen [de coach] en mij is zoals een vader-zoonrelatie. Ik ken hem al heel mijn leven hier in België, ongeveer tien jaar, en hij heeft een goede band met mijn ouders. (...) Hij is eerlijk en *straight forward*. Hij is er altijd voor mij geweest. (Omar, 21 jaar)

De sportcontext laat dus toe om op een andere manier – in trainingspak – met jongeren een relatie op te bouwen. Zo'n vertrouwensrelatie zorgt ervoor dat gevoelige zaken, zoals problemen in de thuissituatie of ongepast gedrag, gemakkelijker bespreekbaar worden. Een van de coaches gaf aan dat hij soms ook 'streng' moest zijn omdat het volgens hem soms nodig is om sommige jongeren te leren niets als vanzelfsprekend te nemen:

Je zorgt voor jongeren, maar je moet soms ook streng zijn. Bijvoorbeeld, K. belde me in het midden van de nacht, terwijl ik aan het slapen was. Hij zei: 'Hey coach, ze vragen of ik niet wil komen boxen in Duitsland.' Ik zei: 'K., ga naar bed, jongen' en hing op. Jongeren moeten weten dat er regels zijn. Dat je voor zoiets niet zomaar mensen kan storen in het midden van de nacht. Ze moeten weten dat er regels zijn, dat het niet onvoorwaardelijk is, ook als je ergens wil geraken. Er zijn regels, je moet regelmatig trainen, hard werken en in de eerste plaats [in het boksen] aan je veiligheid denken. Streng zijn in die zin is een vorm van zorg. (coach, praktijk 2)

Een goede relatie met de coach werkt op zich vaak al ondersteunend voor jongeren, ook al heeft dat vanuit een instrumentalistisch perspectief niet meteen een heel duidelijke 'impact'. Jongeren gaven aan dat ze steeds bij de coach terecht kunnen en dat hij er altijd voor hen is. Bij hulpvragen waar de coach zelf niet aan tegemoet kan komen, worden jongeren doorverwezen naar sociale organisaties en/of meer gespecialiseerde sociale diensten. In sommige gevallen gaat de coach mee.

7.3 Empowerend werken en het stimuleren van reflectie

Vanuit de analyse kon worden vastgesteld dat de sociaal-sportieve praktijken ontplooiingskansen proberen te creëren voor jongeren om meer grip te krijgen op hun traject en omgeving. Dat doen ze door een leeromgeving te creëren waarbinnen ze met de jongeren aan de slag kunnen gaan: via de sportactiviteiten, uitwisselingen met bevriende

sportclubs, extrasportieve activiteiten zoals een bezoek aan een topsportevent of een weekend, de vrijwilligerswerking, de mogelijkheid om hun huiswerk op de club te maken, enzovoort. Die activiteiten bieden jongeren kansen om hun sportengagement te ontwikkelen, vrienden te maken, te experimenteren met sociaal gedrag, hun leefwereld te verbreden, zaken bij te leren of met coaches en medespelers te praten over wat hen bezighoudt. Een coach van een vechtsportclub noemde zijn club wat dat betreft 'een levensschool':

Jongeren stappen in om een vechtsport te leren, maar doen gaandeweg ook veel andere ervaringen op. (coach, praktijk 3)

Enkele praktijken slagen erin een sterke vrijwilligerswerking uit te bouwen, waarin sommige jongeren geleidelijk aan worden betrokken om mee in te staan voor de organisatie van het sportief aanbod, zoals training geven aan jongere jongeren, inspringen als scheidsrechter (bv. op de School Grappling van BBJJA), meedraaien als fair play coach (bv. op de scholencompetitie van Wolf Pack), enzovoort. Het geeft jongeren de kans om verschillende betekenisvolle rollen en verantwoordelijkheden op te nemen en daarvan te leren. Vertrouwen geven aan jongeren en hen de ruimte geven om fouten te maken, staan centraal. Een van de coaches gaf wel aan dat het gevaar bestaat vooral de profielen aan te spreken die al sterker staan dan anderen, waardoor de moeilijkste profielen, die mogelijk meer voordeel kunnen halen uit een vrijwilligersengagement, niet worden gevraagd.

Enkele praktijken gaven expliciet aan binnen deze leeromgeving succes- en faalervaringen te creëren. Het centrale opzet is om actief feedback te geven op de reacties van de jongeren en te reflecteren over hun houding en gedrag, door korte feedbackmomenten tussendoor of via langere gesprekken nadien. Sommige coaches gaven aan dat het belangrijk is om jongeren de kans te geven hun mening te geven en hun emoties te uiten. Dat vergoot volgens hen de kans op een authentieke leerervaring. Maar ook groepsgericht werken biedt kansen. Door bijvoorbeeld in te spelen op groepsprocessen en te werken rond normen en waarden (bv. beleefdheid, respect voor elkaar, solidariteit) – ook tijdens het sporten: hoe gaan we met elkaar om? Hoe reageren we op discriminerende uitlatingen van tegenstrevers en supporters? Hoe begeven we ons in de publieke ruimte? De praktijken hanteren daarvoor vaak cirkelgesprekken voor en na de trainingen. Er kunnen dan zaken worden besproken, er worden vragen gesteld, jongeren kunnen het woord nemen, hun mening geven en zaken met elkaar delen. Samen met de groep op daguitstap of weekend gaan, biedt daartoe ook kansen. Een coach van een andere vechtsportclub zei over de trektochten die ze jaarlijks in de Franse Alpen organiseren:

Ze worden uit hun comfortzone gehaald. In de natuur, een andere setting, ... Je reflecteert en evalueert samen met hen. In de natuur worden ze geconfronteerd met zichzelf, het is een gevecht met zichzelf. Jongeren die vastzitten in het leven, op school, thuis, voor hen kan het een keerpunt betekenen. (coach, praktijk 4)

De focus op het stimuleren van reflectie bij jongeren heeft grotendeels betrekking op het intra- en interpersoonlijke niveau en dus minder op het kritische niveau waar Freire naar verwijst (zijnde kritische reflectie over sociale onrechtvaardigheden in hun omgeving). Toch kon vanuit de observaties en interviews met enkele coaches en jongeren worden vastgesteld dat er binnen de praktijken af en toe ook wordt gepraat over maatschappelijke thema's, zoals ervaringen met discriminatie en racisme (bv. bij andere sportclubs), stigmatisering door politici, relaties met de politie, enzovoort. Jongeren bevinden zich natuurlijk niet enkel in de sportclub en brengen ervaringen binnen van buiten die context. Branko, een van de Wolf Pack jongeren, gaf aan dat de groep soms gewoon in zulke gesprekken belandde. Een van de coaches zei dat het vaak heel toevallig tot zulke gesprekken komt. Een andere coach gaf aan dat hij graag meer tijd wilde vrijmaken voor zulke gesprekken, maar er door de praktische organisatie van de trainingen en matches gewoon niet toe kwam. Naast dergelijke gesprekken organiseerden sommige praktijken in de marge en sporadisch ook enkele initiatieven, vaak in samenwerking met partners, die het kritische denkvermogen van jongeren kunnen voeden. De Wolf Pack werkt bijvoorbeeld samen met een basketbalproject voor dak- en thuisloze kinderen in La Paz (Bolivia). Sommige Wolf Pack spelers kunnen er als coach op uitwisseling gaan en bijleren over de leefwereld van die kinderen (verwaarlozing, armoede, druggebruik). Een coach van de BBA gaf aan met enkele jongeren deel te hebben genomen aan een algemene staking, een debatavond over NEET-jongeren² met de lokale schepen van arbeid en een informatiesessie van de vakbond over een nieuwe arbeidswet. Die coach gaf ook aan de herdenking van De Slag om Gembloers met enkele jongeren te hebben bijgewoond, die onder andere de gesneuvelde Marokkaanse soldaten tijdens de Tweede Wereldoorlog herdenkt. Een jeugdwerker-coach zei dat er regelmatig buurtconsultaties zijn met jongeren en dat een vrouwelijke speler betrokken was bij een lokaal jeugdoverlegplatform. Nog een andere sociaal werker-coach vertelde over de jaarlijkse Piratenparade door Antwerpen-Noord om zich op een positieve manier te tonen aan de wijk. Hoewel dat geen schoolvoorbeelden zijn van kritische reflectie zoals beschreven door Freire kan het wel bijdragen tot de algemene leefwereldverbreding van jongeren en vanuit welke bril ze naar de wereld kijken. Bijkomend kan het meedraaien in de vrijwilligerswerking, op uitwisseling gaan naar een sociaal project, deelnemen aan een debatavond, staking of lokaal jeugdoverlegplatform de fundering van kritische reflectie leggen.

7.4 Bruggen bouwen met de context van jongeren

De analyse toonde ook aan dat de sociaal-sportieve praktijken bruggen proberen te bouwen met de context van de jongeren. Het gaat dan vaak over persoonlijke contacten met ouders, leerkrachten of medewerkers van sociale organisaties. Die contacten kunnen bevorderend zijn voor een goede ondersteuning en opvolging van jongeren. Dat komt omdat informatie over de jongere en hoe die wordt ondersteund gedeeld kan worden tussen coaches en ouders of leerkrachten. Op die manier kan er worden geleerd van elkaar. Belangrijk is om de jongeren daar steeds in te betrekken (bv. vragen of het oké is om eens met de ouders of de leerkracht te gaan praten).

Investeren in het betrekken van ouders en leerkrachten kan er ook voor zorgen dat de relatie tussen een jongere en zijn of haar ouders of de leerkracht positief wordt beïnvloed. Bijvoorbeeld, wanneer de ouders meer betrokken geraken bij de sportparticipatie van het kind (de ouders zien dat het kind plezier heeft, zich op een betekenisvolle manier engageert, het kind voelt aandacht van de ouders, enzovoort). Een van de Wolf Pack jongeren gaf bijvoorbeeld aan meer met zijn vader te praten over het basketbal terwijl er vroeger minder onderwerpen waren om over te praten. De coaches doen vaak huisbezoeken om meer zicht te krijgen op de situaties van gezinnen. De huisbezoeken zijn niet enkel een manier om de ouders te leren kennen, maar ook om goede afspraken te maken met betrekking tot de sportparticipatie van het kind en het engagement van de ouders zelf. De Wolf Pack probeert leerkrachten ook als teamcoach te betrekken bij de ploegjes van de scholencompetitie. Zo kan de leerkracht-coach de kinderen buiten de klassieke klascontext in sportief verband ontmoeten en wordt hij zelf gecoacht in de pedagogie van de Wolf Pack. Een van de leerkrachten gaf aan dat het ook een positieve invloed had op de klassfeer en de contacten tussen de leerlingen onderling en tussen leerlingen en de teamcoaches-leerkrachten.

Afhankelijk van de situatie en de hulpvragen van de jongere (of het gezin) zijn er ook contacten met medewerkers van sociale organisaties en kan er worden doorverwezen naar gespecialiseerde sociale diensten (bv. OCMW, sociale assistentie, VDAB). Sommige praktijken zijn ingebed in het jeugdwerk (Kras Sport/Kras Jeugdwerk) of jeugdwelzijnswerk (BBA/D'Broej). In dat geval wordt bekeken of een medewerker uit de moederorganisatie opvolging kan bieden. Enkele coaches gaven aan in de mate van het mogelijke tijd vrij te maken voor jongeren om hen op weg te helpen of mee te gaan. De jongeren hebben vaak iemand nodig die hen helpt om zich te oriënteren in een netwerk van organisaties en instanties. Soms heeft het ook met energie en mentale ruimte te maken om effectief aan te kloppen bij andere instanties. De persoonlijke contacten en ontmoetingen tussen jongeren en coaches, ouders, tegenstanders, leerkrachten, medewerkers van sociale diensten, enzovoort, kunnen de manier waarop mensen naar die jongeren kijken en de manier waarop ze hen benaderen op een positieve manier beïnvloeden. Toch blijft het een uitdaging om de vaak negatieve dominante beeldvorming over deze jongeren in de samenleving tegen te gaan.

8. Discussie

Door op een leefwereldgerichte manier met jongeren aan de slag te gaan (inspelen op hun concrete leefwereld, werken aan een vertrouwensrelatie en hun identiteitsontwikkeling vanuit humanistische waarden, hen empoweren en laten reflecteren, bruggen bouwen met hun context), vormen deze sociaal-sportieve praktijken plekken waar sociaalpedagogisch basiswerk wordt verricht (Nols, 2018). Enerzijds zijn de praktijken een sociale innovatie omdat ze de dominante sportcultuur – die mensen in armoede grotendeels uitsluit – transformeren. Anderzijds zijn de praktijken op zich een vorm van sociale actie binnen een stedelijke context waar jongeren in armoede vaak hoge drem-

pels ervaren om te participeren, ook in sport. Dergelijke plekken zijn extra belangrijk voor kinderen en jongeren in armoede die doorgaans veel minder kansen hebben om te sporten, zich sportief te ontwikkelen, zich als individu te ontplooiën en deel te zijn van de samenleving. Dat onderstreept – weliswaar onder bepaalde voorwaarden – het belang van sport als een democratische en educatieve ruimte. Jongeren komen er niet enkel sporten in een veilige omgeving, maar kunnen er ook betekenis vinden en sociale relaties aangaan. Ze kunnen zichzelf zijn en waardering krijgen. Ze kunnen er ook hun normen en waarden verkennen. Door vrijwilligerswerk op te pakken, kunnen sommigen zich bijkomend engageren. Voor sommige jongeren, die geen of enkel negatieve bindingen hebben of dreigen te ontwikkelen met (personen van) sociale instituten zoals hun gezin, de school of de arbeidsmarkt (zie Vettenburg, 1998), zijn sociaal-sportieve praktijken een plek waar zij vanuit een positieve binding en de waardering van coaches weer betekenis kunnen geven aan hun leven en hun relaties met anderen. Samen engageren de zes onderzochte sociaal-sportieve praktijken meer dan 3.000 jongeren. Hun impact op wijk- en stadsniveau mogen we dus niet onderschatten.

Hoewel het stimuleren van reflectie bij jongeren vanuit humanistische waarden grotendeels betrekking heeft op het intra- en interpersoonlijke niveau en dus minder op het kritische niveau waar Freire naar verwijst, kan het wel een invloed hebben op de bril waarmee jongeren naar de wereld kijken. Bijkomend kan het meedraaien in de vrijwilligerswerking of een (ander) sociaal project of het deelnemen aan een debatavond, parade of staking de kiemen van dergelijke kritische reflectie doen ontspruiten. Het kan ook een basis leggen voor toekomstige reflectie en vormen van sociale acties (bv. sport aanbieden volgens dezelfde pedagogie). Daarnaast creëren de sociaal-sportieve praktijken een gemeenschapsgevoel bij jongeren en vergroten ze hun engagement binnen de praktijk en dus de samenleving. Via persoonlijke ontmoetingen tussen jongeren en coaches, tegenstanders, ouders, leerkrachten, medewerkers van sociale diensten, enzovoort, kan de vaak negatieve manier waarop relatieve buitenstaanders naar deze jongeren kijken op een positieve manier worden beïnvloed. Toch blijft dit een voortdurende opdracht met een onzekere uitkomst.

Dit basiswerk is politiek basiswerk. Freire (2005, 1998) stelt immers dat het onmogelijk is om apolitiek te werken: denken en handelen resulteert ofwel in het uitdagen van sociale ongelijkheid of het bestendigen ervan. Dat soort basiswerk, zoals Freire het zou zeggen, verandert misschien niet de wereld, maar het verandert mensen, en mensen veranderen de wereld. De pedagogie van de onderzochte sociaal-sportieve praktijken kan daarom worden ondergebracht binnen de alternatieve, kritisch-gepolitiseerde stroming van Sport for Development, hoewel die ook aspecten bevat die als 'instrumentalistisch' kunnen worden omschreven. Hoewel de organisatie van en de deelname aan gepolitiseerde activiteiten en acties zeer beperkt tot onbestaand was, hoeft dat zeker niet geproblematiseerd te worden vanuit de missie van sociaal-sportieve praktijken. Er zijn namelijk middenveldorganisaties die meer ruimte hebben om politiserend te werken en waarnaar bruggen kunnen worden gelegd. Zoals Coakley (2011) aangeeft, zijn sociaal-sportieve praktijken – in dit geval 'sport plus'-praktijken waarbij sport wordt aangepast en aangevuld met parallelle extrasportieve activiteiten om ontplooiingskan-

sen te creëren – vooral uitgerust om sport aan te bieden en daarbij de focus te leggen op persoonlijke ontwikkeling. De onderzochte praktijken vulden die persoonlijke ontwikkeling in vanuit humanistisch waarden zoals respect, gelijkwaardigheid en solidariteit.

Ondanks die kansen op sportparticipatie, betekenisgeving, individuele ontplooiing en het versterken van het lokale sociale weefsel bestaat het gevaar dat sport zowel door beleidsmakers als praktijkwerkers of burgers als een middel wordt beschouwd om structurele stedelijke uitdagingen zoals sociale uitsluiting tegen te gaan. Uiteraard kan sport voor jongeren een betekenisvolle vrijetijdsbesteding zijn, hen helpen om de gevolgen van de kwetsbare situatie waarin ze opgroeien te verzachten, hen empoweren of de relatie met hun ouders of leerkrachten verbeteren. Maar de kans die een jongere heeft om zich in een kwetsbare situatie te bevinden, hangt van veel meer factoren af dan een betekenisvol sportaanbod, zelfs als er bruggen worden gelegd naar de context van de jongere. Het gaat ook voorbij aan het feit dat de sport jaarlijks bijdraagt aan de sociale uitsluiting en dumping van duizenden jongeren in het afromen van sportief talent. Sport kan niet voorkomen dat er dagelijks kinderen in armoede worden geboren en opgroeien. Er moet dus vooral worden gekeken naar de structurele oorzaken van armoede en het bestaande beleid daarrond (bv. de mate van sociale bescherming). Kritische (en sociale) pedagogie dwingt ons om vragen te stellen over sociale herverdeling. Anders bestaat het gevaar van 'eng empowerment' (Lawson, 2005): jongeren in armoede via sport individueel versterken zonder de structurele tekortkomingen in onze welvaartsstaat aan te pakken. Dat lijkt evident, maar wordt in het dominante instrumentalistische discours over de 'sociale rol van sport' – ook binnen sportonderzoek – weleens over het hoofd gezien. Deze kritiek is zeker relevant binnen een sociaal desinvesteringssysteem waarin de welvaartsstaat systematisch wordt uitgehold en sport de rol krijgt toebedeeld van een (relatief goedkoop) middel voor de sociale (re-)integratie van jongeren in een samenleving die hen uitsluit (Hartmann, 2016; Nols, 2018).

9. Conclusie: van denkoefening naar duurzame ondersteuning

Het sociaalpedagogisch basiswerk dat deze sociaal-sportieve praktijken verrichten, vraagt veel tijd, kennis en energie. Dat komt bovenop de dagelijkse organisatie en het geregeld van de trainingen, wedstrijden en administratie. Met beperkte middelen wordt dat basiswerk vaak gedownsized of naar de onderkant van het to-dolijstje geduwd. De praktijken gaven aan dat hun capaciteit om sport te combineren met uitgebreid en kwalitatief sociaalpedagogisch basiswerk onder spanning staat. Hun sociaalpedagogisch basiswerk lijkt dus niet zonder bijkomende ondersteuning te kunnen bestaan (bv. beroepskrachten, zie ook Smets, 2017, 2019). Naast de standaard (sport)subsidies en -tegemoetkomingen investeren de praktijken dan ook de nodige tijd om op zoek te gaan naar bijkomende (project)middelen via allerhande kanalen en oproepen. Dat vergt tijd en energie die paradoxaal vaak ten koste gaat van hun basiswerk. Er moet worden ver-

meden dat de praktijken die aan de slag gaan met kwetsbare doelgroepen zelf kwetsbaar zijn.

Het probleem is dat het sociaalpedagogisch basiswerk van sociaal-sportieve praktijken vaak onzichtbaar is. Zowel voor (boven)lokale beleidsmakers binnen de sport als daarbuiten. Binnen de sport lijkt men vaak de kost van hun sociaalpedagogisch basiswerk

te onderschatten en binnen andere beleidsdomeinen lijkt men hun werk nog te vaak louter als 'sport' te beschouwen. Zo dreigen deze praktijken vaak niet formeel te worden erkend voor hun sociaal werk. Er is daarom nood aan een grondige denkoefening over de

Er is nood aan een grondige denkoefening over de bestaande ondersteuningsvormen voor sociaal-sportieve praktijken.

bestaande ondersteuningsvormen voor sociaal-sportieve praktijken. Centraal staat de vraag hoe we deze praktijken op een duurzame manier kunnen ondersteunen. Dat kan bijvoorbeeld vanuit verschillende beleidsdomeinen. Het is een aanbeveling die al langer wordt opgegooid, maar nooit echt in de beleidspraktijk werd gebracht. Bijvoorbeeld, binnen een sociaal convenant waarin sport, jeugd, welzijn, enzovoort samen investeren. Waarom zitten lokale schepenen en diensthoofden niet samen om na te denken over een duurzaam convenant dat dergelijk werk ondersteunt en toelaat? Kan er worden geleerd van de transitie naar het sociaal-cultureel en sociaal-artistiek werk? Of bieden inzichten over het Geïntegreerd Breed Onthaal (Boost, Elloukmani, Raeymaeckers e.a., 2018) inspiratie? We moeten voorkomen dat sportcoaches zich genoodzaakt zien zich vooral toe te spitsen op hun hoofopdracht en jeugdwerkers op de vingers worden getikt wanneer ze te veel 'sport' op het programma hebben staan. Alsof het mogelijk is om jongeren toegang te geven tot een sportclub, maar de armoede waarin ze opgroeien aan de deur te laten staan. Beleidsdomeinoverschrijdende samenwerking tussen verschillende praktijkorganisaties is essentieel, maar de nogal kunstmatige beleidsopdelingen tussen (en ondersteuning van) 'sport', 'jeugdwerk', enzovoort, gaan voorbij aan de hybride identiteit van sociaal-sportieve praktijken (Smets, 2019). Reden te meer dat die hybride identiteit moet worden weerspiegeld in de duurzame beleidsondersteuning van sociaal-sportieve praktijken.

Dat triggert de vraag wat de hoofopdracht van sport kan zijn. De geschiedenis leert ons dat sport in de volksopvoeding van de 19e eeuw een sociaalpedagogische basisstrategie was binnen de 'sociale werken'. Is het een mogelijkheid om sport opnieuw zo'n sociale deelopdracht te geven? Kan de geïnstitutionaliseerde sport worden geherinstitutionaliseerd naar een instituut dat sociaal werk(en) opnieuw als haar opdracht ziet? Een dergelijk basissportaanbod zou ervoor kunnen zorgen dat sociaal-sportieve praktijken niet worden beperkt tot een bijzonder, residueel aanbod in de marge van de sport, zoals nu het geval is, een niet na te streven doel (zie ook Coussée, Mathijssen & Crivit (2011) over jeugdwerk).

Gelukkig erkennen steeds meer (boven)lokale (sport)overheden en koepels de urgentie van deze denkoefening, al blijven sommige actoren nogal traag in het innovatieve bij-

fietsen. Er is dus gedeelde aandacht om hier de komende jaren werk van te maken. Die aandacht moet zich vertalen in strategisch en duurzaam beleid. Het is daarbij belangrijk om de sociaal-sportieve praktijken zelf te betrekken als volwaardige beleidsactoren. Onderzoek naar duurzame ondersteuningsvormen voor sociaal-sportieve praktijken is meer dan welkom.

Noten

1. De auteur wil graag de reviewers en de editors bedanken voor hun constructieve feedback op een eerdere versie van dit hoofdstuk. De auteur is dankbaar voor de leerrijke samenwerking met de Antwerp Wolf Pack Basketball, Brussels Boxing Academy, Brussels Brazilian JiuJitsu Academy, Opboksen Boxing club, City Pirates Football Club en Kras Sport. Tot slot wil de auteur Rein Haudenhuyse, Pieter Smets en Pieter Debognies bedanken voor de waardevolle uitwisselingen.
2. NEET-jongeren (Not in Education, Employment or Training) zijn jongeren die geen onderwijs of opleiding volgen en die niet aan het werk zijn.

Bibliografie

- Boost, D., Elloukmani, S., Raeymaeckers, P. & Hermans, K. (2018). Het Geïntegreerd Breed Onthaal: krachtlijnen voor sociaal werk in de strijd tegen onderbescherming. In J. Coene, P. Raeymaeckers, B. Hubeau, T. Goedemé, R. Remmen en A. Van Haarlem (red.). *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2018* (pp. 259-275). Leuven/Den Haag: Acco.
- Bradt, L., Pleysier, S., Put, J., Siongers, J. & Spruyt, B. (2013). *Jongeren in cijfers en letters. Bevindingen uit de JOP-monitor 3 en de JOP-schoolmonitor 2013*. Geraadpleegd via http://www.sociaalcultureel.be/jeugd/onderzoek/JOP/JOP3_samenvatting_resultaten.pdf
- Braun, V., Clarke, V. & Weate, P. (2017). Using thematic analysis in sport and exercise research. In B. Smith & A.C. Sparkes (eds.), *Routledge handbook of qualitative research in sport and exercise* (pp. 195-205). Abingdon: Routledge.
- Briels, G. & Vanhauwaert, F. (2017). Recepten voor lokaal beleid in de strijd tegen armoede. Een grondrechtenbenadering vanuit de kennis en ervaring van mensen in armoede. 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. 187-203). Leuven/Den Haag: Acco.
- Coakley, J. (2011). Youth sports: What counts as 'positive development?'. *Journal of Sport and Social Issues*, 35(3), 306-324.
- Coalter, F. (2013). *Sport for development: What game are we playing?* London: Routledge.
- Coussée, F., Mathijssen, C. & Crivit, R. (2011). Een introductie in de marge van het jeugdbeleid. In F. Coussée en C. Mathijssen (red.). *Uit de marge van het jeugdbeleid. Werken met maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren* (pp. 15-24). Leuven: Acco.
- Darnell, S., Chawansky, M., Marchesseault, D., Holmes, M. & Hayhurst, L. (2016). The state of play: Critical sociological insights into recent 'sport for development and peace' research. *International Review for the Sociology of Sport*, 53, 133-151.
- Freire, P. (1998). *Pedagogy of freedom. Ethics, democracy, and civic courage*. Boulder, CO: Rowman & Littlefield.

- Freire, P. (2005). *Pedagogy of the oppressed*. London: Continuum.
- Hartmann, D. (2016). *Midnight basketball: Race, sports, and neoliberal social policy*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Haudenhuyse, R., Nols, Z., Theeboom, M. & Coussée, F. (2013). *Wij sporten mee! Verkennend onderzoek naar de rol van sportclubs in het leven van maatschappelijk kwetsbare jongeren*. Brussel: Demos vzw.
- Haudenhuyse, R., Nols, Z., Theeboom, M. & Coussée, F. (2014). Socially vulnerable young people in Flemish sports clubs: Investigating youth experiences. *European Physical Education Review*, 20(2), 179-198.
- Lawson, A. (2005). Empowering people, facilitating community development, and contributing to sustainable development: The social work of sport, exercise, and physical education programs. *Sport, Education and Society*, 10(1), 135-160.
- Lyras, A., & Welty Peachey, J. (2011). Integrating sport-for-development theory and Praxis. *Sport Management Review*, 14, 311-326.
- Nols, Z. (2018). *Social change through sport for development initiatives. A critical pedagogical perspective*. Brussels: VUBPress.
- Raeymaeckers, P., Coene, J. & Hubeau, B. (2018). Inleiding. Over armoede en beleid. In J. Coene, P. Raeymaeckers, B. Hubeau, T. Goedemé, R. Remmen & A. Van Haarlem (red.). *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2018* (pp. 23-44). Leuven/Den Haag: Acco.
- Reijgersberg, N. & van der Poel, H. (2014). *Sportdeelname van kinderen in armoede: verkenning van de literatuur en interviews over het thema sportdeelname van kinderen in armoede*. Utrecht: Mulier Instituut.
- Scheerder, J., Borgers, J. & Willem, A. (2015). Sportdeelname in Vlaanderen. Trends en profielen. In: J. Lievens, J. Siongers & H. Waeye (red.), *Participatie in Vlaanderen 2. Eerste analyses van de Participatiesurvey 2014* (pp. 209-244). Leuven/Den Haag: Acco.
- Smets, P. (2017). *Blogreeks 'sociaal-sportieve praktijken'*. Geraadpleegd via <https://demos.be/kenniscentrum/blogreeks/blogreeks-sociaal-sportieve-praktijken>
- Smets, P. (2019). *Sociaal-sportieve praktijken. Beleidspraktijken van onderuit in het stedelijke sportlandschap*. Doctoraatsthesis, Vrije Universiteit Brussel.
- Studiedienst Vlaamse Regering (2017). *Vlaamse Regionale Indicatoren. Cultuur en vrije tijd*. Brussel: Vlaamse Overheid.
- Theeboom, M., Nols, Z., Derom, I., De Bosscher, V., De Martelaer, K., Willem, A. & Scheerder, J. (2015). Sportparticipatie in Vlaanderen: sociale uitsluiting van kansengroepen. In: J. Lievens, J. Siongers & H. Waeye (red.). *Participatie in Vlaanderen: Eerste analyses van de Participatiesurvey 2015 (Vol. 2)* (pp. 333-359). Leuven: Acco.
- Vandermeersch, H. (2016). *Being poor, being benched? Sports participation and opportunities for people in poverty: in search of an inclusive policy*. Leuven: KU Leuven
- Vandermeersch, H., Vos, S. & Scheerder, J. (2015). Who's joining the club? Participation of socially vulnerable children and adolescents in club-organised sports. *Sport, Education and Society*, 20(8), 941-958.
- Vanhoutte, B. (2007). Doe je mee? Jongeren en participatie aan het verenigingsleven. In N. Vettenburg, M. Elchardus & L. Walgrave (red.). *Jongeren in cijfers en letters. Bevindingen uit de JOP-monitor 1* (pp. 175-187). Leuven: Lannoo.
- Vettenburg, N. (1998). Juvenile delinquency and the cultural characteristics of the family. *International Journal of Adolescent Medicine and Health*, 10(3), 193-210.
- Withaecx, S., Smets, P. & Haudenhuyse, R. (2019). Transitie en uitdagingen in het grootstedelijke sportlandschap: diversifiëring in het sociaal-sportieve verenigingsleven. In M. Schrooten, R. Thys, P. Debruyne (red.). *Sociaal schaduwwerk. Over informele spelers in het welzijnslandschap* (pp. 121-133). Brussel: Politeia.

Doorbreken van een cultuur van het zwijgen: aanscherpen van kritisch bewustzijn bij mensen in armoede

Katrien Boone, Griet Roets en Rudi Roose

1. Inleiding

De afgelopen decennia won de inzet op participatieve principes en praktijken in de strijd tegen armoede aan belang (Beresford & Croft, 2004; Lister, 2004; Krumer-Nevo, 2016). Die beweging werd mede ondersteund vanuit de opvatting dat armoede niet alleen een inkomensprobleem is, maar zich uitstrekt over meerdere domeinen van het maatschappelijke leven. De meest gehanteerde armoedefinitie in Vlaanderen verwijst dan ook naar een “netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen” (zie bv. Vranken, 2001). Waar de afgelopen jaren discussies op gang kwamen of de actuele interpretaties van die definitie al dan niet voldoende aandacht besteden aan materiële en politieke componenten (Roets, Roose, De Bie e.a., 2012) en de definitie onderhevig was aan een aantal revisies (Raeymaeckers, Coene & Hubeau, 2018), onderstreept ze wel het multidimensionale karakter van armoede.

In dit hoofdstuk wordt die multidimensionaliteit omarmd, bedoelende dat mensen in armoede slachtoffer zijn van een ingewikkeld kluwen van socio-economische, culturele en politieke uitsluitingsmechanismen. Die maatschappelijk ondergeschikte positie zorgt ervoor dat mensen in armoede zelf over weinig machtsbronnen beschikken om te participeren in de reflectie op wat armoede is en welke middelen en strategieën moeten worden ingezet (Doom in Bouverne De Bie, Claeys & Vanhee, 2003; Krumer-Nevo, 2016). Daarbovenop maken deze processen van marginalisering en onderdrukking het niet evident voor mensen in armoede om te reflecteren over de structurele ontstaansgronden van hun armoedesituaties en om de maatschappelijke strijd op de voorgrond te plaatsen (Freire, 1970; Fraser, 1989; Tew, 2006; Cowden & Singh, 2007; Krumer-Nevo, 2017).

In dit hoofdstuk¹ gaan we daarom in op de potentiële rol die sociaal werkers kunnen opnemen om samen met mensen in armoede te reflecteren op de verbinding tussen

hun individuele situatie en de ruimere sociaalpolitieke context en op die manier samen de strijd tegen maatschappelijke onderdrukking te voeren (Barak, 2016). Vooraleerst wordt die rol van sociaal werkers theoretisch uitgediept door te bouwen op de ideeën van Nancy Fraser en Paulo Freire. Gevoed door hun inzichten wordt die rol geconcretiseerd aan de hand van een onderzoek naar verenigingen waar armen het woord nemen (VWAHWN).

1.1 Nancy Fraser als eerste inspiratiebron

Vanuit het streefdoel van sociale rechtvaardigheid en de structurele strijd tegen armoede is de theorie van Nancy Fraser inspirerend, die sociale rechtvaardigheid als 'gelijkwaardigheid van participatie'² beschouwt. Dat betekent dat een rechtvaardige samenleving pas gerealiseerd is als elk lid van de samenleving op gelijkwaardige voet kan participeren aan alle domeinen van het maatschappelijke leven.

Dat is het droomscenario. Desalniettemin stelt ze dat die gelijkwaardigheid van participatie voor bepaalde individuen en groepen niet gerealiseerd wordt. Door de manier waarop de samenleving wordt georganiseerd, ontstaan er hiërarchieën en onrechtvaardigheden op het economische, politieke en culturele domein die ervoor zorgen dat bepaalde mensen niet als gelijkwaardig kunnen participeren.

Fraser bepleit aldus dat er gestreefd moet worden naar geïntegreerde strategieën om onrechtvaardigheden op die drie domeinen weg te werken. In relatie tot de armoede-problematiek houdt dat in dat er gevochten moet worden voor meer economische herverdeling, voor de erkenning van de gelijke waarde en respect van mensen in armoede en voor politieke vertegenwoordiging en macht van mensen in armoede.

Toch betekent dat niet dat elke strategie sowieso bijdraagt tot een meer rechtvaardigere samenleving. Soms worden strategieën ontwikkeld die inspelen op een of meerdere van deze domeinen, maar veranderen ze in essentie niets wezenlijks aan de mechanismen die onrecht veroorzaken. Zo kan je mensen in armoede een politiek zitje geven, maar verandert er pas echt iets als hun mening dan ook serieus wordt genomen. Er kan gesteld worden dat mensen in armoede respect moeten krijgen, maar dat verandert niets aan hoe ze in sociale interacties negatief bekeken worden of dat ze in essentie nog altijd niet voldoende middelen hebben om dezelfde levensstandaard te hebben als andere leden van de samenleving. Of het leefloon van mensen in armoede kan verhoogd worden, maar als dat onder een Europees minimum blijft, kunnen mensen nooit een menswaardig bestaan leiden. Aldus lenigen sommige politieke, economische en culturele maatregelen mogelijk wel directe noden van mensen in armoede, maar leiden ze niet altijd tot een rechtvaardigere samenleving waarin iedereen als gelijkwaardig lid kan participeren. Daarom stelt Fraser vanuit een radicaler politiek filosofisch oogpunt dat er gestreefd moet worden naar een samenlevingsordering die geen onrecht meer genereert en waarin iedereen als gelijkwaardige kan participeren.

In de ideaalvisie van Fraser moet sociale verandering dus vertrekken vanuit het concept van gelijkwaardigheid van participatie. In relatie tot het probleem van armoede betekent dit dat een essentiële voorwaarde is dat de bestaande kennis over armoede wordt gekruist en bestoven met de kennis, perspectieven en inzichten van mensen in armoede. Enkel door dat als uitgangspunt te nemen, kunnen sociaal beleid en sociale praktijken worden uitgedaagd en kunnen ongelijkwaardige machtsrelaties in de samenleving worden bevestigd. Maar het is misschien net hier waar de evidentie van deze stelling wringt met de werkelijkheid en de leefwereld van mensen in armoede.

1.2 De complexiteit van participatieve praktijken: een cultuur van het zwijgen

Nancy Fraser plaatste zelf al kritische bedenkingen bij de praktische implementatie van haar ideeën. Daarbij oppert ze de vraag of het juist is te verwachten dat onderdrukte groepen in de samenleving in een goede positie zitten om zich actief te engageren in de strijd voor sociale rechtvaardigheid. Aangezien onderdrukte groepen vaak de dominante opvattingen uit de samenleving naar voren schuiven als juist of onveranderlijk, leidt dat tot het gevaar dat ze hun achtergestelde maatschappelijke positie zelf niet meer kritisch bevragen (Fraser, 1989).

In een directe relatie tot de armoedeproblematiek stelt Tew (2006) bijvoorbeeld dat mensen in armoede leren om hun eigen verwachtingen aan te passen aan de ondergeschikte positie die ze krijgen in de maatschappelijke structuren. Die inzichten bouwen verder op inzichten die al in de jaren zeventig van de vorige eeuw behandeld werden door Paulo Freire. Zoals Freire vanuit zijn werk in Brazilië met arme analfabeten opmerkt, leiden historische en continue onderdrukings- en marginaliseringsprocessen in de samenleving ertoe dat mensen in armoede een cultuurpatroon ontwikkelen, met name 'een cultuur van het zwijgen' (Freire, 1970, 1972). Dat betekent dat deze onderdrukte groepen niet enkel als afwijkend van de dominante normen worden beschouwd en weinig maatschappelijke invloed hebben, maar ook dat ze door de tijd heen aanlerden om te berusten in die situatie en niet meer zien en geloven dat het anders kan en moet.

Kortom, door processen van marginalisering en onderdrukking is het moeilijk voor mensen en groepen in armoede om te reflecteren over de ontstaansgronden van hun armoede en wat eraan gedaan kan worden op maatschappelijk niveau (Cowden & Singh, 2007). In gesprekken met mensen in armoede komt dat bijvoorbeeld aan de oppervlakte wanneer men hun problemen in eerste instantie kadert als een 'psychologische last die weegt op wie ze zijn als persoon', 'dat ze door hun situatie de aansluiting niet meer vinden met de

Door marginalisering en onderdrukking is het moeilijk voor mensen in armoede om te reflecteren over hun armoede en wat eraan gedaan kan worden.

ruimere samenleving' en 'dat ze niet meer geld verwachten van de samenleving, maar wel een erkenning voor wie ze zijn'. Dergelijke voorbeelden tonen aan dat men niet automatisch de eigen situatie als een maatschappelijk onrecht kadert, en vaak voorstellen naar voren schuift die er vooral op gericht zijn om zelf geïntegreerd te raken in deze samenleving zonder de samenlevingsordering als dusdanig in vraag te stellen of te geloven dat die veranderbaar is.

Daarom ligt een grote uitdaging en essentiële vraag voor sociaal werkers in de strijd tegen armoede in: hoe kan men handelen op deze complexiteiten van machteloosheid en cultuur van het zwijgen?

1.3 Aanscherpen van kritisch bewustzijn: Paulo Freire als inspiratiebron

Paulo Freire ontwikkelde in de jaren zeventig van de vorige eeuw pedagogische praktijken in Brazilië om dergelijke cultuur van het zwijgen te doorbreken. Freire legde bloot hoe een 'bank-concept' van opvoeding een dominant instrument was om die cultuur te onderhouden. Een voorname kritiek van Freire bestond eruit dat leerkrachten en vormingswerkers enkel hun eigen kennis overbrengen naar anderen en in dat proces dus bepalen wat waardevol is om te kennen en te weten. Als dusdanig worden vaak dominante denkbeelden, discoursen en onderdrukkingsmechanismen overgebracht van de onderdrukkers naar de onderdrukten. Dat hoeft geen bewuste handeling te betekenen van een van de twee partijen, maar zit door historische processen van macht en dominantie vervat in het heersende systeem.

Om dergelijke cultuur van het zwijgen te doorbreken, stelt Freire daarom dat een belangrijke rol voor pedagogen (hierna zullen we spreken over sociaal werkers) erin ligt om samen met mensen in armoede de verbinding te verkennen tussen de individuele situatie van mensen en de ruimere sociaalpolitieke context. Als eerste en essentiële stap betekent dit dat het belangrijk is dat het kritische bewustzijn van mensen in armoede wordt aangescherpt, zodat het duidelijk wordt dat armoede geen natuurgegeven is, maar onrechtvaardig is en voortkomt vanuit hoe onze samenleving wordt georganiseerd. Essentieel in die bewustmakingsprocessen met mensen in armoede is dat sociaal werkers niet hun eigen ideeën opdringen, maar dat ze dit doen in een authentieke, participatieve en gelijkwaardige dialoog met mensen in armoede. Via die dialoog en uitwisseling over elkaars leefwerelden worden er openingen gecreëerd voor nieuwe perspectieven op hun armoedesituatie en kan er gezamenlijk worden nagedacht over potentiële veranderingsstrategieën en het aanscherpen van kritisch bewustzijn over de armoedeproblematiek in de ruimere samenleving (Sakamoto & Pitner, 2005).

Hoewel zijn ideeën voortvloeien uit een andere tijdsgeest en maatschappelijke context, is het tot de dag van vandaag een inspirerend pedagogisch raamwerk voor sociaal werkers om kwesties van maatschappelijke onderdrukking en onrecht weer hoog op

de politieke agenda te plaatsen samen met mensen in armoede (Barak, 2016; Narayan, 2000; Mayo, 1999; Tew, 2006; Askeland & Fook, 2009). Dat wordt des te meer relevant omdat heel wat sociaalwerkpraktijken onder vuur liggen omdat ze zich terugtrekken uit de strijd voor sociale rechtvaardigheid (Marston & McDonald, 2012). Zo worden – mede gestuurd vanuit beleidsimpulsen – veel praktijken ontwikkeld die bedoeld zijn om mensen in armoede een comfortabeler leven te geven, maar werken die niet in op de maatschappelijke condities die armoede veroorzaken. Dat zien we bijvoorbeeld in de stijgende aandacht van sociaalwerkpraktijken voor materiële hulpsystemen zoals goedkope maaltijden, voedselbanken, tweedehandswinkels, ... Hoewel die van waarde zijn voor individuen die in moeilijke omstandigheden leven, doen ze op zich niets meer dan directe noden verlichten. In eenzelfde licht dreigen participatieve praktijken soms eenzijdig te worden aangewend om mensen in armoede te versterken zodat ze kunnen integreren in de huidige samenleving, maar gaan ze niet of te weinig in op de uitdaging om samen met mensen in armoede deze samenleving kritisch te bevragen op haar socialerechtvaardigheidskarakter (Roets e.a., 2012).

De centrale vraag van dit hoofdstuk is daarom wat de rol van sociaal werkers kan zijn om het kritische bewustzijn van mensen in armoede aan te scherpen in de gezamenlijke strijd voor sociale verandering en wat de complexiteit is van die strategieën. Als inspirerende case wordt het werk in verenigingen waar armen het woord nemen belicht.

2. Methodologie

2.1 Onderzoeksdomein

Verenigingen waar armen het woord nemen zijn formeel erkend door de Vlaamse overheid sinds 2003 en staan sindsdien mede symbool voor een overheidsengagement in het realiseren van participatie van mensen in armoede in sociale beleidsvoering. Het decreet betreffende de armoedebestrijding (B.S. 2003), bepaalt dat de verenigingen moeten voldoen aan zes criteria om gesubsidieerd te worden: 1) armen blijven zoeken, 2) armen samenbrengen in groep, 3) armen het woord geven, 4) werken aan de maatschappelijke emancipatie van armen, 5) werken aan maatschappelijke structuren en 6) vormingsactiviteiten en de maatschappelijke dialoog organiseren.

Anno 2019 zijn er 59 verenigingen in Vlaanderen en Brussel die gecoördineerd worden door het Netwerk tegen Armoede. In nagenoeg alle verenigingen zijn een of meerdere betaalde krachten aan het werk die de algemene verantwoordelijkheid dragen voor het vormgeven van de praktijk. In uitzonderlijke gevallen nemen mensen die taak op puur vrijwillige basis op. Naast die praktijkwerkers (diegenen die een formeel mandaat hebben om de vereniging vorm te geven), zijn er in bijna alle verenigingen vrijwilligers aan de slag die deeltaken opnemen, zonder die formele verantwoordelijkheid. Die vrijwilligers bestaan in sommige verenigingen uit mensen met armoede-ervaring en in andere uit mensen zonder armoede. Soms is het een mix van beide groepen.

De verenigingen zijn sterk geïnspireerd door de definitie van Vranken (supra), die armoede omschrijft als een netwerk van sociale uitsluitingen. Armoede wordt daarbij zowel verbonden met een gebrek aan hulpbronnen als met de beperkte mogelijkheden van mensen in armoede om te participeren in diverse maatschappelijke gebieden zoals, werk, publieke dienstverlening, enzovoort. In het werk van de verenigingen wordt participatie niet enkel beschouwd als een leidend principe, maar ook als een maatschappelijk doel, aangezien het in de strijd tegen armoede essentieel is dat "iedereen gelijkwaardig kan deelnemen aan de samenleving en dat we de samenleving in vraag stellen wanneer die gelijkwaardigheid in het gedrang komt" (Netwerk tegen Armoede, s.d., p.1). Verenigingen proberen dus sociale rechtvaardigheid en sociale verandering te realiseren in nauwe samenwerking met mensen in armoede, waarbij participatieve principes en praktijken centraal staan (Bouverne-De Bie e.a., 2003).

2.2 Dataverzameling en analyse

Tussen 2013 en 2018 werd een onderzoek gevoerd naar het werk in verenigingen waar armen het woord nemen.³ De empirische inzichten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de verdiepende onderzoeksfase in vijf verenigingen. De diversiteit van de verenigingen in rekening brengende en in samenwerking met het Netwerk tegen Armoede werden deze verenigingen geselecteerd op basis van vijf criteria: 1) hun spreiding in Vlaanderen en diversiteit inzake landelijke en stedelijke context, 2) een diversiteit in ontstaansgeschiedenis, 3) een variatie in het aantal betaalde krachten, 4) hun doelgroep en bereik en 5) het soort activiteiten dat ze ondernemen. Tabel 1 maakt de diversiteit op deze elementen duidelijk.

In een eerste onderzoeksstap vonden participerende observaties (n=80) plaats in deze organisaties. Daarbij lag de voornaamste focus op het handelen van praktijkwerkers in activiteiten waarin de verbinding tussen de individuele, groepsmatige en maatschappelijke dimensie via participatieve processen met mensen in armoede centraal stond (vaak themabijeenkomsten of participatieve beslissingskanalen). Die observaties vormden vervolgens de basis voor diepte-interviews met betrokken actoren. Dertien individuele diepte-interviews werden afgenomen van praktijkwerkers. Ook werden tien groepsinterviews afgenomen van participanten (n=34), twee groepsinterviews van vrijwilligers (n=9) en twee groepsinterviews met lokale beleidsmakers (n=6). Tot slot werden focusgroepen georganiseerd om de bevindingen te bediscussiëren met praktijkwerkers (n= 2 focusgroepen, 13 respondenten van 13 verenigingen) en mensen in armoede (n =1 focusgroep, 6 respondenten van 3 verenigingen) uit de ruimere groep van verenigingen.

Tabel 1. De vijf geselecteerde verenigingen waar armen het woord nemen.

ORGANISATIE	ONTSTAAN	PRAKTIJKWERKERS	DOELGROEP	ACTIVITEITEN
Organisatie A Middelgrote stad	Pionier Inspiratie gevonden in werk ATD-4e wereld	4,5 betaalde krachten (1 ervaringsdeskundige)	Focus op generatie- armoede	Focus op twee sociale rechten: onderwijs en cultuur
Organisatie B Hoofdstad	Activistische insteek van begin	2,5 betaalde krachten (deel afhankelijk van projectmiddelen)	Sans-papiers	Focus op woonrecht en moeilijke omstandigheden
Organisatie C Kleine stad	Oorsprong in hulpverleningsorganisatie	2 × 0,5 betaalde krachten (1 ervaringsdeskundige)	Vast bereik van 30-tal kwetsbare inwoners	Zoekende op verbinding tussen ontmoeting en structurele componenten
Organisatie D Gemeente	Oorsprong in vrijwilligersorganisatie	1 betaalde kracht Zeer actieve voorzitter	Vast bereik van 60-tal kwetsbare inwoners	Veel mogelijkheden tot ontmoeting en ontwikkelen vaardigheden Beleidswerk vooral door betaalde kracht en voorzitter
Organisatie E Middelgrote stad	Pionier Gegroeid uit mensen in armoede zelf	Coördinator en voorzitter vrijwillige inzet, zelf kwetsbare achtergrond en trekkers 2 × 0,5 ondersteunende betaalde krachten	Grote en diverse groep van mensen	Focus op ontmoeting Beleidswerk door een kleine groep: vooral coördinator en paar vrijwilligers

3. Resultaten

In wat volgt, worden twee centrale handelingsstrategieën van sociaal werkers in verenigingen waar armen het woord nemen blootgelegd: herkaderen van armoede als een collectieve kwestie (3.1) en actief linken van ervaringen met onrecht (3.2). Daarbovenop wordt de complexe uitdaging van het vormgeven van de relatie tussen macht en participatieve dialoog besproken (3.3).

3.1 Armoede (her)kaderen als een collectief probleem

In de visietekst van het Netwerk tegen Armoede (s.d., p.5) wordt heel duidelijk geformuleerd: "We komen in de eerste plaats samen om armoede te bestrijden, om samen te strijden voor een rechtvaardigere samenleving." Toch blijkt die collectieve strijd geen evidentie in de dagelijkse praktijk.

3.1.1 Praktijkwerkers tussen individuele behoeften en een gezamenlijke strijd

Hoewel een bepaald aantal mensen in armoede de vereniging binnenstapt vanuit een verontwaardiging over hun (gezins-)situatie en de wens om daar op samenlevingsniveau iets aan te doen, is dat zeker niet de eerste beweegreden van veel nieuwkomers in de vereniging. Vaak komt men eerder vanuit een behoefte aan erkenning van en respect voor wie men is, het ontmoeten van lotgenoten en een directe verlichting van noden (bijvoorbeeld het gevoel hebben niet alleen te zijn, eten hebben voor de kinderen, ...). Heel wat mensen in armoede denken vaak dat hun armoedesituatie hun eigen schuld is of dat het een lot is dat ze moeten leren aanvaarden. Met andere woorden, waar in de visie van verenigingen zeer duidelijk benoemd wordt dat de kern ligt in het samen strijden voor een rechtvaardige samenleving, zijn mensen in armoede zeker niet altijd zelf vragende partij om een actieve partner te zijn in het streven naar maatschappelijke verandering.

Het ideaal van een collectieve en participatieve strijd tegen armoede staat in het verenigingswerk dus geregeld in spanning met de behoefte van mensen in armoede om hun noden en behoeften direct te verlichten. Een observatie van een nieuw opgestarte inhoudelijke themawerking in een vereniging legt die uitdaging bloot:

Het eerste anderhalf uur wordt samen in de groep geprobeerd om gezamenlijke doelen te formuleren. Plots vraagt een deelnemer: 'Maar over wat moet themawerk gaan? Over instanties of ons gevoel?' De praktijkwerker benadrukt: 'Wij kiezen zelf onze thema's.' Daarop verandert het gesprek en benadrukken deelnemers hun wens toe te werken naar een ontmoetings- en ondersteuningsplaats waar mensen in armoede met elkaar kunnen praten en er tips worden gegeven om hun weg in de samenleving te vinden. De ondersteuner reageert op dat moment niet echt, maar zegt nadien tegen de onderzoeker dat ze 'niet meer weet wat te doen', omdat ze er niet in slaagt inhoudelijk themawerk vorm te geven, terwijl de groep voornamelijk nood heeft aan individuele en psychologisch versterkende activiteiten.

Waar die spanning er soms toe leidt dat vooral toegespitst wordt op strategieën die individuele behoeften verlichten (bijvoorbeeld elkaar ontmoeten, leren budgetteren, vormingen over hoe men gelukkig kan zijn met weinig middelen), blijkt dat een merendeel van de praktijkwerkers zich bewust is van het blijvende belang om collectieve processen op te zetten in de strijd tegen het onrechtvaardige karakter van armoede.

3.1.2 Het collectieve karakter van armoede belichten

Het pedagogische werk van Paulo Freire vertrok vanuit het stimuleren van groepsprocessen waarbij men gezamenlijke inzichten opbouwt over de maatschappelijke condities die onderdrukking in de hand werken (Carroll & Minkler, 2000). Dat idee schijnt door in het werk van de verenigingen, waarbij het creëren van laagdrempelige ontmoetingsmogelijkheden en groepsprocessen een essentiële eerste stap is.

Praktijkwerkers schenken veel aandacht aan individuele groeimogelijkheden binnen die groepsprocessen, waardoor participanten op eigen tempo contact kunnen maken met participanten, de groep, vrijwilligers en praktijkwerkers. Een exemplarisch voorbeeld daarvan vonden we in de uitleg van een participant in generatiearmoede.

Ik heb heel lang gewoon in een hoekje gezeten tijdens de ontmoetingsmomenten. Ik blijf me het belang herinneren van één specifieke ondersteuner, die bij mij bleef komen, gewoon naast me kwam zitten en me tijd gaf. Want ik was volledig afgesloten, vertrouwde niemand. Ik kom van ver, heb een verleden van generatiearmoede, kom uit een gezin van geweld, drugs en misbruik en blijf van de ene miserie naar de andere miserie gaan in mijn leven. En door de jarenlange inspanningen van die ene werker heeft ze me stukje bij stukje losgekregen.

Het inzetten op maatwerk, op ontmoeting en de groepscomponent blijkt dus zeer belangrijk voor individuen zelf omdat hun sociaal contact wordt vergroot, hun kennis groeit en ze vaak mondiger worden. Tegelijkertijd levert het ook belangrijke opportuniteiten op omdat mensen in armoede elkaar als lotgenoten ontmoeten en zien dat anderen in een vergelijkbare situatie zitten. Een praktijkwerker legt uit hoe hier de eerste zaadjes worden gelegd voor het collectief maken van een diversiteit aan individuele problemen:

De meeste mensen die hier komen, zeker de allerarmsten, leefden vaak lang geïsoleerd en zijn overtuigd dat hun probleem van hen is, dat ze er zelf uit moeten zien komen en dat het allemaal hun eigen schuld en verantwoordelijkheid is. Dus naar hier komen en toch al kunnen voelen dat ze niet alleen zijn, is een ongelooflijk belangrijke stap. Je moet dat niet onderschatten.

Het aanscherpen van kritisch bewustzijn bij mensen in armoede – waarbij een essentiële stap is om verbinding te maken tussen de individuele situaties en de ruimere sociaalpolitieke context – wordt in het verenigingswerk verder gestimuleerd door actief in te zetten op inhoudelijke groepsbijeenkomsten. In die groepsprocessen zetten praktijkwerkers doelbewust in op het aanreiken van een andere blik aan mensen in armoede op hun eigen situatie en het ruimere armoedeprobleem. Dat doen ze bijvoorbeeld door verruimende opmerkingen te maken of vragen te stellen om het gesprek open te breken en te reflecteren over armoede als een collectief probleem. Een observatie in een groepswerking maakt dat duidelijk:

Een vrouw zonder papieren wordt kwaad omdat er een duidelijk rechtenkader ontbreekt om het welzijn van haar kinderen te garanderen. Een van de praktijkwerkers zegt: 'Om die reden hebben we bijeenkomsten nodig, omdat er zoveel signalen zijn en het nodig is dat we de rechten van kinderen politiek proberen aan te kaarten.' Het gesprek bouwt verder en de groep oppert het idee om in gesprek te gaan met de staatssecretaris van Asiel en Migratie. Een andere praktijkwerker vraagt aan de ruimere groep wat het doel van dat gesprek moet zijn. Een deelnemster zegt: 'Ik wil mijn situatie kenbaar maken aan hem zodat hij ziet hoe moeilijk ik het heb.' De ondersteuner vraagt: 'Wil je over je eigen situatie babbelen? Of over iedereen's situatie?' De vrouw antwoordt: 'Voor iedereen met kinderen.'

3.2 Verbinden van ervaringen met de onrechtvaardige aard van armoede

In de bovenstaande paragrafen werd duidelijk hoe de actieve inzet op het collectiviseren van individuele ervaringen ook mogelijkheden biedt om die ervaringen te verbinden met een bewustzijn dat die collectieve ervaringen onrechtvaardig zijn. In wat volgt, gaan we dieper in op hoe praktijkwerkers die verbinding actief maken.

3.2.1 Het stellen van vragen en inbrengen van eigen perspectieven en kennis

In lijn met het dialogische raamwerk van Freire engageren praktijkwerkers zich tot een open en participatieve dialoog met mensen in armoede. Daarbij kunnen mensen in armoede anekdotes, situaties, ervaringen en vragen inbrengen en ligt een belangrijke rol van de praktijkwerkers er dan in om die verder te verkennen. Dat wordt deels gedaan om een gedetailleerd inzicht te krijgen in elke individuele situatie, maar ook om het bewustzijn van mensen aan te scherpen over de onrechtvaardigheden besloten in die situaties. Dat wordt duidelijk aan de hand van volgende observatie:

In een groepsbijeenkomst vertellen alle participanten uitgebreid waarom ze niet in staat zijn om te werken en de praktijkwerker bevraagt elk individueel verhaal uitgebreid. Dat maakt het niet enkel mogelijk om de finesse van elk verhaal te ontsluiten, maar de overkoepelende gelijkenissen tussen de verschillende verhalen worden geleidelijk aan ook duidelijk. Zo wordt duidelijk dat veel ervaringen naar boven komen – hetzij positieve of negatieve – over de arbeidsgeneesheer die beslist of men al dan niet een vervangingsinkomen krijgt of weer aan het werk moet. Plots zegt een deelnemer: 'Het lijkt allemaal zo willekeurig, afhankelijk van wie je hebt of het humeur van die persoon.' Daarop vertelt een vrouw het verhaal van haar man, die verplicht werd om weer aan het werk te gaan, maar daar niet klaar voor was. Ze zegt dat het bijna leek alsof de arbeidsgeneesheer plots sterkere quota moest halen. De praktijkwerker vraagt dan aan de groep: 'Wat leren we uit al deze verhalen?' Een deelnemer zegt: 'Het is zo onrechtvaardig, we moeten er iets aan doen.'

Naast het actief bevragen van situaties leert het onderzoek ook dat praktijkwerkers hun eigen kennis en ideeën over armoede, het sociaal beleid en de werking van de samenleving inbrengen om een structureler perspectief bij participanten te stimuleren. Aangezien veel informatie die de samenleving of dienstverlening voorziet niet voldoende toegankelijk of begrijpbaar is voor mensen in armoede, hertalen praktijkwerkers complexe informatie naar toegankelijker manieren (bijvoorbeeld door laagdrempelige uitleg te geven over sociale rechten, het dienstverleningsaanbod of bepaalde regels in de samenleving). Dat heeft niet enkel een informatief doel, maar biedt ook mogelijkheden om armoede als een maatschappelijk probleem te herkaderen. Volgende observatie uit een intern participatiekanaal verduidelijkt dat:

De praktijkwerker informeert de deelnemers over een activiteit van het Netwerk tegen Armoede inzake sociale correcties. Hij legt uit wat sociale correcties zijn en geeft uitleg

over een aantal getroffen beleidsmaatregelen (inzake energiekosten, woonbonus, inschrijvingsgeld in het onderwijs, ...). Hij koppelt daaraan dat het benoemen van sociale correcties vaak een verkeerde interpretatie geeft van de werkelijkheid, omdat – ‘met alle negatieve maatregelen die de laatste tijd zijn getrokken voor mensen in armoede’ – mensen in armoede op het einde van de rit minder zullen overhouden, ondanks correcties.

3.2.2 Het actief voeren van verontwaardiging over armoede

Zoals al werd benadrukt, kan een cultuur van het zwijgen resulteren in een onderwerping aan dominante maatschappelijke logica's. Om die te bestrijden, gaan praktijkwerkers in de verenigingen soms zeer direct stereotiepe discoursen bij deelnemers uitdagen door eigen perspectieven in dialoog te brengen.

Zo vertelt een vrouw in een groepsbijeenkomst dat veel vluchtelingen niet bereid zijn hun steentje bij te dragen en zich wentelen in bijstand. Een praktijkwerker reageert hierop: ‘Dat zijn toch verhalen die politici vertellen, maar we weten toch allemaal – ook jij want je zoekt zelf naar werk – dat er te weinig goed werk is?’ Een andere praktijkwerker licht dan het Belgische systeem van sociale zekerheid toe. Ook legt ze uit dat er hoe langer hoe meer een maatschappelijk discours is rond profiterende vluchtelingen, terwijl ze aan de groep benadrukt dat ze heel wat vluchtelingen kent die geen kans krijgen om te werken. De deelneemster benadrukt opnieuw dat ze ‘geen enkele Syriër kent die wil werken’. De eerste praktijkwerker antwoordt daarop: ‘Het spijt me, ik ben het er niet mee eens’ en legt dan uit aan de groep dat ze blij is dat ze mensen kan ondersteunen die niet kunnen werken door een verscheidenheid aan problemen.

Dergelijke interventies zijn niet enkel geënt op het bieden van informatie. Praktijkwerkers proberen zo ook verontwaardiging over onrechtvaardige situaties bij participanten te stimuleren. Een mooi voorbeeld over hoe men die verontwaardiging bevordert in het vormgeven van de concrete praktijken, vinden we in een van de verenigingen:

De vereniging heeft een ‘medestandersgroep’ waarin mensen in armoede, vrijwilligers en praktijkwerkers deelnemen. Elke vergadering start met ‘een rondje nieuws en ervaringen van uitsluiting en verandering’. Waar veel groepswork in organisaties vertrekt vanuit een rondje waarbij mensen hun eigen individueel verhaal mogen doen en dat soms uitmondt in een klaagzang, is dit een andere aanpak. Door het rondje expliciet te benoemen als een rondje van ervaringen waarbij mensen uitsluitingen en verandering zagen in hun omgeving, worden de voorbeelden door de deelnemers zelf gekoppeld met een reflectie op sociale rechtvaardigheid en het maatschappelijke verhaal.

Daarbovenop wordt die individuele en collectieve verontwaardiging ook actief in de hand gewerkt doordat praktijkwerkers hun werking en taalgebruik expliciet koppelen aan mensenrechten en sociale rechten. Zo wordt het inhoudelijke themawerk vaak vastgehaakt aan rechten (bijvoorbeeld het recht op onderwijs of huisvesting) en brengen praktijkwerkers terminologie met betrekking tot rechten en rechtvaardigheid in dialoog

met participanten. Een deelnemer vertelt het belang daarvan om kritisch bewustzijn aan te scherpen:

Voor mij was het in het begin lang niet duidelijk wat ze dan bedoelden met 'iedereen moet gelijkwaardig zijn'. Maar de ondersteuners halen telkens in vormingen of gesprekken aan dat het er niet over gaat dat we allen gelijk zijn, maar wel gelijkwaardig, in de zin dat we allen gelijkwaardig moeten tellen in de samenleving en dezelfde rechten moeten hebben. En zo werd het duidelijk voor me dat we niet altijd gelijkwaardig zijn in de samenleving en dezelfde rechten hebben.

3.3 De complexe relatie tussen sturing en participatieve dialoog

Bovenstaande analyse legt bloot dat de interventies van praktijkwerkers ervoor kunnen zorgen dat mensen in armoede ondersteund worden in hun individuele leefwereld, alsook dat ze daardoor alternatieve perspectieven op armoede kunnen omarmen en hun kritisch bewustzijn kunnen aanscherpen.

Tegelijkertijd schijnt hier ook een grote directieve stijl in door en het is belangrijk om dat kritisch te benaderen. Freire stelt dat de verschillen tussen pedagogen en participanten zo klein mogelijk moeten worden gehouden, doch erkent tegelijkertijd wel de sturende rol van pedagogen. Hij bedoelt daarmee dat op het moment dat de pedagoog/sociaal werker de dialoog aangaat, hij of zij al een idee heeft waar hij of zij naartoe wil (Mayo, 1999). Toch benadrukt Freire dat het essentieel is dat dit niet betekent dat de pedagoog zijn of haar eigen leefwereld opdringt aan de onderdrukten, maar een authentieke dialoog met de onderdrukten aangaat. Vanuit het aanvoelen van die sturende rol van praktijkwerkers van verenigingen waar armen het woord nemen gaan we in op die complexe ambitie.

3.3.1 Het belang van een directieve rol van sociaal werkers

Participatie is een uitgangspunt in het vormgeven van het werk in verenigingen, waarbij mensen in armoede medezeggenschap hebben in het vormgeven van de activiteiten en strategieën van de vereniging. Tegelijkertijd bleek uit het onderzoek dat praktijkwerkers een sterk mandaat van de participanten krijgen om het inhoudelijke werk vorm te geven.

Praktijkwerkers nemen dus vaak een sturende rol op in het vormgeven van de inhoudelijke lijnen en keuzes in de organisatie. Zo geven ze bijvoorbeeld inhoudelijk structuur aan vergaderingen door de agenda vorm te geven en determineren ze op basis van signalen en input van deelnemers de belangrijkste krachtlijnen van de organisatie. Ook komt hun inhoudelijke sturing naar boven door de manier waarop bepaalde onderwerpen – al dan niet enthousiast – geïntroduceerd, bediscussieerd en geframed worden.

Volgende observatie is een voorbeeld van de sturende rol van praktijkwerkers in het bewaken van de inhoudelijke lijnen van de vereniging:

In een intern overleg wordt gepolst bij deelnemers en vrijwilligers over wat mensen zeker moeten weten over de vereniging. De werker die het gesprek leidt, schrijft alles op een bord. Deelnemers halen vooral zaken aan zoals openheid, communicatie, erkenning krijgen, respect, beginnen met een propere lei, ... De werker schrijft de kernpunten op het bord en het gesprek gaat een tijd door. De werker komt op een bepaald moment tussen: 'We zeggen nu heel veel over de emotionele kant van een vereniging, maar wat moeten mensen weten over een *vereniging*?' Deelnemers wijzen dan op de niet-materiële hulpverlening, samenwerking tussen mensen in armoede en mensen niet in armoede. Iemand zegt plots 'armoedebestrijding'. Een andere werker komt tussen en vraagt dat uit te leggen. Een andere persoon zegt: 'dat structurele'. De werker schrijft 'structurele' als apart punt op het bord en richt zich tot de groep om dat verder uit te leggen. De groep haalt onder meer aan dat het niet voor één persoon is, voor de grote groep het verschil maken en het systeem aanpakken. De werker schrijft alles op het bord waarbij het gesprek plots verandert naar een ander onderwerp. Interessant is dat de werker een grote witruimte laat onder de noemer van het structurele. Wat later in het gesprek duidt ze die witruimte aan en vraagt: 'Kunnen we verdere invulling geven aan het structurele?' De groep gaat daarbij in gesprek over die component, waarbij nadruk ligt op het collectiviseren van individuele problemen en dat naar de samenleving brengen.

Dergelijk voorbeeld schijnt licht op het doelbewuste karakter van de sturing van sociaal werkers om inhoudelijke en structurele componenten in dialoog te brengen met mensen in armoede. Tegelijkertijd toont het dat sturing niet noodzakelijk in contradictie hoeft te staan met een authentieke dialoog met mensen in armoede, gezien de sturing op een zeer open en bevragende manier kan gebeuren. Nochtans legt het onderzoek bloot dat dit een zeer complexe uitdaging blijft.

3.3.2 Verbergende sociaal werker

Een authentieke dialoog impliceert dat de praktijkwerker continu bewaakt of hij of zij eigen ideeën niet opdringt, maar mogelijkheden creëert voor de participatie en de inbreng van diverse perspectieven van mensen in armoede. Dergelijke openheid levert niet enkel opportuniteiten om de horizon te verbreden van deelnemers, maar zorgt er ook voor dat praktijkwerkers hun eigen idee bijstellen door de input van deelnemers, vrijwilligers of andere praktijkwerkers. Toch is en blijft dit een zeer complexe onderneming in de dagelijkse realiteit van een vereniging. Onderstaande observatie van een inhoudelijk overleg licht een tipje van de sluier:

Een groep van vrijwilligers met armoede-ervaring is verantwoordelijk voor de verdeling van voedselpakketten. Een werker haalt aan dat er drie nieuwe aanvragen voor een pakket zijn, maar er eigenlijk nu al een gebrek aan pakketten is. De werker stelt: 'Jullie zijn verantwoordelijk voor de voedselpakketten dus het is belangrijk dat jullie ideeën

geven over wat we hiermee kunnen doen.' Een persoon haalt aan dat er misschien tweewekelijks bedeling kan zijn in plaats van wekelijks. De werker vraagt of iedereen het er mee eens is. Het gesprek gaat verder en plots opperen een aantal vrijwilligers dat ze 'de oplossing hebben'. Ze lanceren het idee om het verkrijgen van een pakket voorwaardelijk te maken, waarbij mensen verplicht zouden worden om aanwezig te zijn op de inhoudelijke themawerkingen om een pakket te krijgen. Een tweede werker zegt meteen: '*Ik als werker* ben het er niet mee eens, het is niet rechtvaardig dat we hun honger als een drukkingsmiddel zouden gebruiken.' De andere werker bekrachtigt dat stellig en de groep laat het idee varen.

Enerzijds benadrukt dit opnieuw het belang van sturing van praktijkwerkers in het kader van sociale rechtvaardigheid, aangezien zij de voorwaardelijkheid van zorg en bestraffende maatregelen tegenhouden. Anderzijds toont dit een essentieel spanningsveld in het licht van gelijkwaardigheid van participatie: als de kern van het werk een participatief uitgangspunt is, wat dan te doen als mensen in armoede een richting uitwillen die niet strookt met de ideeën van een werker over wat sociaal rechtvaardig is?

In het voorbeeld hierboven gaat de werker daarmee om door haar eigen doorslaggevende en expertrol aan te halen, terwijl men in deze organisatie net probeert om het verschil tussen werkers en participanten te minimaliseren.

Bepaalde bevindingen in andere situaties leggen deze complexe uitdaging verder bloot. Wanneer praktijkwerkers vrezen of merken dat hun ideeën over sociale rechtvaardigheid en sociale verandering niet in lijn liggen met de overtuigingen van de groep of individuen uit de groep, tonen ze een bepaalde aarzeling om de inhoudelijke dialoog aan te gaan over die meningsverschillen en hakken ze zelf knopen door. De volgende quote van een praktijkwerker toont dit aan:

Ik vond dat in het begin dat ik in een vereniging werkte moeilijker. Ik moet sturen. Je kan niet alles aan de groep overlaten en je moet zelf sturen met de beleidslijnen in je achterhoofd. Je moet zelf ook een beetje... Je kan iemand voor een keuze stellen, maar de manier waarop je dat doet, zal meer bepalen waarvoor mensen zullen kiezen. Je kan dat manipuleren.

Dat toont dat praktijkwerkers over de macht beschikken om het idee te creëren dat mensen in armoede de beslissende stem hebben in bepaalde beslissingen, terwijl achter de schermen de keuze al min of meer gemaakt is. Freire zou daarbij zeggen dat dergelijke manipulatie en invasie van de leefwereld mensen in armoede niet bevrijdt, maar hen onderdrukt (1970). Waar praktijkwerkers uit verenigingen waar armen het woord nemen allen oprecht geëngageerd zijn tot een authentieke, open en participatieve dialoog, toont ons onderzoek dat het gevaar altijd om de hoek loert om 'verbergende werkers' te worden in het omgaan met de complexiteit om vanuit een participatief ideaal te streven naar sociale verandering en sociale rechtvaardigheid.

4. Besluitend

Geïnspireerd door het werk van Paulo Freire omarmden we het idee dat sociaal werkers mogelijks in een goede uitgangspositie zitten om een cultuur van het zwijgen te doorbreken bij mensen in armoede en hun kritische bewustzijn over het onrechtvaardige karakter van hun armoedesituatie aan te scherpen. Onze analyse in verenigingen waar armen het woord nemen toont dat praktijkwerkers daar inderdaad een essentiële rol kunnen opnemen. Nochtans moeten praktijkwerkers vaak het evenwicht zien te vinden tussen het sturen in dergelijke bewustzijnsprocessen om het doel van sociale rechtvaardigheid te blijven nastreven en het bewaken van dialoog met en participatie van mensen in armoede.

Een essentiële vraag kan daarom zijn of het mogelijk, maar ook zelfs nastrevenswaardig is dat sociaalwerkpraktijken gebaseerd zouden moeten zijn op (de illusie van) gelijke en wederkerige machtsrelaties. Praktijkwerkers sturen vaak zeer goedbedoeld en intentioneel met het oog op rechtvaardigheid. Tegelijkertijd suggereren onze bevindingen dat het ideaal van gelijkwaardigheid van participatie 'een nieuwe tirannie' (Cook & Kothari, 2001) kan worden wanneer werkers aarzelend zijn om inherente machtsdynamieken bespreekbaar te maken (of daar zelfs blind voor worden). Als dat ertoe leidt dat de machtspositie van sociaal werkers verborgen wordt, dreigt het gevaar dat alle dialoog over de betekenis van onderdrukkingservaringen verdwijnt (Freire, 1970). Het bevestigt ook de ongelijkwaardigheid van participatie tussen werkers en mensen in armoede, eerder dan die te bevragen en open te breken. Als dusdanig worden sociaal werkers mogelijks deel van de onderdrukkende en ongelijkwaardige machtsrelaties die ze zo hardnekkig willen bestrijden en doorbreken.

Dit is geen pleidooi om macht als dusdanig te problematiseren omdat het in contradictie zou staan met gelijkwaardigheid van participatie. Zoals aangetoond kan macht productief aangewend worden als het de bescherming van de meest kwetsbaren voorop stelt (Tew, 2006). Vanuit het ideaal van gelijkwaardigheid van participatie is er daarom net nood aan sociaal werkers die kunnen erkennen dat mensen in armoede niet gelijkwaardig participeren in praktijken. Mensen in armoede zijn slachtoffer van onrechtvaardigheden op het economische, politieke en culturele domein van het maatschappelijke leven en die onrechtvaardigheden zullen ook gevolgen hebben in sociaalwerkpraktijken zelf. Daarom ligt een belangrijke rol voor sociaal werkers er net in te erkennen dat participatieve praktijken nooit machtsvrij zullen zijn en dat dit ook zal betekenen dat soms sturende keuzes moeten worden gemaakt in het licht van sociale rechtvaardigheid. Het ideaal van gelijkwaardigheid van participatie gaat dan niet over het pretenderen dat iedereen in een horizontale, gelijke positie zit. Het gaat wel over het erkennen en bespreekbaar maken van het problematische karakter dat onrechtvaardige machtsverschillen uit de samenleving ook doorwegen in de praktijk.

Een belangrijke rol voor sociaal werkers is erkennen dat participatieve praktijken nooit machtsvrij zullen zijn.

Door de uitdaging aan te gaan om samen met mensen in armoede te reflecteren op die verschillen en de onrechtvaardige en ongelijkwaardige posities waarin ze zitten, door samen met hen in dialoog te treden – ook op momenten waarbij men het niet eens is met elkaar – en door samen de analyse te maken van de strategieën tot sociale verandering die de voorkeur krijgen en van de argumenten waarom dat gebeurt, wordt er mogelijk niet enkel kritisch bewustzijn gecreëerd bij mensen in armoede, maar ook bij praktijkwerkers en vrijwilligers.

Uiteraard stopt het werk van verenigingen hier niet. Vanuit deze dialoog tussen mensen in armoede, vrijwilligers en praktijkwerkers werkt men aan structurele veranderingen in de ruimere samenleving.⁴ Hoewel die veranderingsstrategieën vaak zeer divers zijn, is het essentieel dat ze bijdragen tot het op gang brengen van een maatschappelijke dialoog over de armoedeproblematiek. Als dusdanig is kritisch bewustzijn niet enkel een kwestie voor mensen in armoede, maar creëren verenigingen actief mogelijkheden om publiek debat te stimuleren over het onrechtvaardige karakter van armoede. De pedagogie van de onderdrukten wordt dan een pedagogie van de ruimere samenleving, waarbij de strijd voor sociale rechtvaardigheid niet enkel of vooral een verantwoordelijkheid is van mensen in armoede, maar een ruimere maatschappelijke verantwoordelijkheid (Freire, 1970).

Noten

1. Dit hoofdstuk baseert zich op inzichten uit het doctoraatsonderzoek van Katrien Boone (2018) en bevat een herwerking van inhoud uit het boek van Boone, Roets en Roose (2019).
2. Fraser benoemt dit als "parity of participation".
3. Het onderzoek startte vanuit een vraag van het Netwerk tegen Armoede, dat meer zicht wou krijgen op het werk binnen verenigingen waar armen het woord nemen. In het onderzoeksproject werd daarom van start tot einde nauw samengewerkt met het Netwerk en de verenigingen. Het onderzoek bestond uit twee te onderscheiden fases: 1) een verkennende fase waarbij 36 verenigingen werden onderzocht en bevraagd en 2) een verdiepende fase waarbij vijf verenigingen gedurende anderhalf jaar intensief werden onderzocht. Voor een uitgebreide uitleg over de methodologie van het onderzoek verwijzen we naar het doctoraatsproefschrift van Katrien Boone (2018).
4. Voor meer uitleg over die strategieën en de complexiteit om dat te doen samen met mensen in armoede, zie Boone (2018) en Boone, Roets & Roose (2019).

Bibliografie

- Askeland, G.A. & Fook J. (2009). Critical reflection in social work. *European Journal of Social Work*, 12(3), 287-292.
- Barak, A. (2016). Critical consciousness in critical social work: Learning from the theatre of the oppressed. *British Journal of Social Work*, 46(6), 1776-1792.
- Belgisch Staatsblad (2003). Decreet betreffende de armoedebestrijding, 11/6/2003.

- Beresford, P. & Croft, S. (2004). Service users and practitioners reunited. The key component for social work reform. *British Journal of Social Work*, 34(1), 53-68.
- Boone, K. (2018). *Social work, poverty and parity of participation: A search for social justice* (Doctoraatsproefschrift). Gent: Universiteit Gent.
- Boone, K., Roets, G. & Roose, R. (2019). *Sociaal werk als armoedebestrijder. Zoektocht naar een participatieve benadering*. Oud-Turnhout: Gompel & Svacina.
- Bouverne-De Bie, M., Claeys, A. & Vanhee, J. (2003). *Armoede en participatie*. Gent: Academia Press.
- Carroll, J. & Minkler, M. (2000). Freire's message for social workers: Looking back, looking ahead. *Journal of Community practice*, 8(1), 21-36
- Cook, B. & Kothari, U. (2001). *Participation: the New Tyranny?* New York: Zed Books.
- Cowden, S. & Singh, G. (2007). The 'user': Friend, foe or fetish? A critical exploration of user involvement in health and social care. *Critical Social Policy*, 27(1), 5-23.
- Davies, K., Gray, M. & Webb, S. (2014). Putting the parity into service-user participation. An integrated model of social justice. *International Journal of Social Welfare*, 23(2), 119-127
- Fraser, N. (1989). Talking about needs: Interpretative contests as political conflicts in welfare-state societies. *Ethics*, 99(2), 291-313.
- Fraser, N. (1997). *Justice interruptus*. New York and London: Routledge.
- Fraser, N. (2000). Rethinking recognition. *New Left Review*, 3, 107-120.
- Fraser, N. (2005). Reframing justice in a globalizing world. *New Left Review*, 36, 69-88.
- Fraser, N. (2008). Abnormal justice. *Critical Inquiry*, 34(3), 393-422.
- Freire, P. (1970). *Pedagogy of the oppressed*. New York: Continuum.
- Freire, P. (1972). *Cultural action for freedom*. Harmondsworth: Penguin books.
- Lister R (2004). *Poverty*. Cambridge: Polity Press.
- Krumer-Nevo, M. (2016). Poverty aware social work. A paradigm for social work practice with people in poverty. *British Journal of Social Work*, 46(6), 1793-1808.
- Krumer-Nevo, M. (2017). Poverty and the political: Wrestling the political out of and into social work theory, research and practice. *European Journal of Social Work*, 20(6), 811-822.
- Marston, G. & McDonald, C. (2012). Getting beyond heroic agency in conceptualizing social practitioners as policy actors in the twenty-first century. *British Journal of Social Work*, 42(6), 1-17.
- Mayo, P. (1999). *Gramsci, Freire and adult education: Possibilities for transformative action*. London: Zed Books.
- Narayan, L. (2000). Freire and Gandhi: The relevance for social work education. *International Social Work*, 43(2), 193-204.
- Netwerk tegen Armoede (s.d.). Gewoon mens mogen zijn! Visietekst Netwerk tegen Armoede. Brussel: Netwerk tegen Armoede.
- Raeymaeckers, P., Coene, J. & Hubeau, B. (2018). Inleiding. Over armoede en beleid, In: J. Coene, P. Raeymaeckers, B. Hubeau, T. Goedemé, R. Remmen & A. Van Haarlem (red.), *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2018* (pp. 23-43). Leuven/Den Haag: Acco.
- Roets, G., Roose, R., De Bie, M., Claes, L. & Van Hove, G. (2012). Pawns or pioneers? The logic of user participation in anti-poverty policy-making in public policy units in Belgium. *Social Policy and Administration*, 46(7), 807-822.
- Sakamoto, I. & Pitner, R.O. (2005). Use of critical consciousness in anti-oppressive social work practice. Disentangling power dynamics at personal and structural levels. *British Journal of Social Work*, 35(4), 435-452.
- Tew, J. (2006). Understanding power and powerlessness. Towards a framework for emancipatory practice in social work. *Journal of Social Work*, 6(1), 33-51.
- Vranken, J. (2001). Geen samenleving zonder sociale uitsluiting? In: J. Vranken, D. Geldof, G. Van Menxel & J. Van Ouytsel (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2001* (pp. 41-50). Leuven/Leusden: Acco.

DEEL 2

**PERSPECTIEVEN
VANUIT HET
MIDDENVELD**

In dit deel van het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting laten we organisaties vanuit het werkveld aan het woord.

De eerste bijdrage is van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, dat over duurzaamheid en armoede reflecteert op basis van de bevindingen van het nieuwe tweejaarlijkse Verslag.

De tweede bijdrage is van het Netwerk tegen Armoede, dat bekijkt hoe jongeren in armoede een duurzame toekomst zien.

Ann De Schepper, vicerector onderwijs van Universiteit Antwerpen, sluit af met een reflectie over duurzaam hoger onderwijs.

Elementen uit een overleg rond duurzaamheid en armoede

Veerle Stroobants en Henk Van Hootegem

1. Mee praten over de toekomst

De klimaatkwesatie is sinds de tweede helft van 2018 brandend actueel, denk aan de grote klimaatbetogingen, protesterende jongeren, allerlei opiniestukken, verschillende oplossingspistes die in rapporten en in de media op tafel worden gelegd, ... Nog vóór deze golf van hernieuwde belangstelling voor de klimaatkwesatie werd binnen het inter-federaal Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (verder: het Steunpunt tot bestrijding van armoede) beslist om zijn tweejaarlijkse Verslag 2018-2019 aan het thema 'duurzaamheid en armoede' te wijden.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede werd twintig jaar geleden opgericht via het Samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten ter bestendiging van het armoedebeleid.¹ Het is een onafhankelijke, interfederale, publieke instelling die als opdracht heeft om de effectiviteit van de uitoefening van mensenrechten in armoedesituaties te evalueren. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede doet die evaluatie onder meer door overlegprocessen (van telkens ongeveer anderhalf jaar) te organiseren met personen in een armoedesituatie en hun verenigingen en diverse andere actoren.² De resultaten van dat overleg, in de vorm van analyses en aanbevelingen rond bepaalde thema's, worden opgenomen in tweejaarlijkse Verslagen. De voorbije jaren werden overlegprocessen georganiseerd rond thema's zoals sociale bescherming, publieke diensten en burgerschap.

De verenigingen waar armen het woord nemen – vertegenwoordigd in de Begeleidingscommissie van het Steunpunt tot bestrijding van armoede³ – waren er een grote voorstander van om het thema van duurzaamheid en armoede in een overleg binnen het Steunpunt te behandelen. Ze wezen erop dat mensen in armoede en hun verenigingen nauwelijks betrokken worden in de verschillende gesprekken, platformen en initiatieven rond de toekomst van de planeet en zijn bewoners. Men lijkt ervan uit te gaan dat mensen in armoede niet wakker liggen van de ecologische uitdagingen en alleen bezig zijn om zelf te overleven. Maar ondanks hun moeilijke situatie zijn mensen in armoede en hun verenigingen vragende partij om mee te kunnen nadenken en praten over de toekomst. Juist omdat hun toekomst vandaag al onder druk staat.

Tegelijk hebben mensen in armoede niet gewacht tot organisaties, politici en de media een issue hebben gemaakt van duurzaamheid. Omdat ze voortdurend worden geconfronteerd met onrechtvaardigheid en de noodzaak om te overleven, zijn ze zich waarschijnlijk bewuster van bepaalde uitdagingen. Zo hebben ze vaak geen andere keuze dan zuinig te zijn. Een lid van een vereniging waar armen het woord nemen vertelde dat “mensen in armoede constant bezig zijn om zelf uit te rekenen wat hij of zij kan verbruiken. Want ze beseffen dat, hoe meer geld aan water en energie besteed wordt, hoe minder er overblijft voor voeding”. Of ze zoeken creatieve oplossingen voor de moeilijkheden in hun leven, ze hergebruiken oude spullen, helpen elkaar waar ze kunnen, gaan op een camping wonen, ...

Dit hoofdstuk geeft enkele elementen en reflecties weer uit het overleg over duurzaamheid en armoede, dat op het moment van het schrijven van dit hoofdstuk in zijn eindproces zit. Uiteraard willen we graag verwijzen naar het eindresultaat. Het tweejaarlijkse Verslag zal midden december 2019 worden gepubliceerd⁴ en bevat ook aanbevelingen gericht aan de verschillende regeringen, parlementen en adviesorganen. Citaten zonder bronvermelding in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op tussenkomen van de deelnemers tijdens het overleg.

2. De mensenrechten als uitgangspunt en de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen als kader

Zowel in het Algemeen Verslag over de Armoede (ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn) & Koning Boudewijnstichting, 1994) als het Samenwerkingsakkoord ter besteding van het armoedebeleid dat vijf jaar later van kracht werd, wordt armoede in termen van een schending van mensenrechten verwoord. Die mensenrechten zijn vastgelegd in bindende verdragen en overeenkomsten, zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM), het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) of het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR). De mensenrechten kregen een politieke weerspiegeling in de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (we gebruiken verder de afkorting SDG's, die staat voor de Engelstalige benaming Sustainable Development Goals).

De SDG's, vastgelegd in een Resolutie die op 25 september 2015 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen werd, vormen op politiek niveau het meest omvattende instrument om de duurzaamheidsuitdagingen aan te pakken (United Nations, 2015). Met die Resolutie – met als titel ‘Onze wereld transformeren: de Agenda 2030 voor Duurzame Ontwikkeling’ – hebben alle lidstaten van de Verenigde Naties (VN) zich ertoe verbonden om “de kordate en transformerende stappen te zetten die dringend nodig zijn om de wereld op weg te zetten naar een duurzame en veerkrachtige

toekomst" en "niemand achter te laten bij deze gemeenschappelijke onderneming". In ons land is het de Belgische staat, dus de federale staat en de gefedereerde entiteiten, die de verantwoordelijkheid draagt om de gestelde doelen te bereiken.

Omdat de SDG's niet zijn bekrachtigd in een juridisch bindend instrument, zijn ze opgesteld in de vorm van doelstellingen en niet van verplichtingen. Toch zijn de SDG's fundamenteel gericht op de naleving van de mensenrechten, ze beogen namelijk om "de mensenrechten van iedereen te realiseren". Bovendien verwijst elk van de doelstellingen en subdoelstellingen van de SDG's naar een of meer grondrechten die in internationale of Europese teksten werden vastgelegd. Het Deense Mensenrechteninstituut heeft een 'Leidraad voor de Mensenrechten in de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen' ontwikkeld, waarin voor elk doel of elke doelstelling het overeenkomstige mensenrecht wordt aangegeven.⁵

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede heeft in het overleg gebruikgemaakt van de SDG's om de overlegbijekomsten met mensen in armoede, hun verenigingen en diverse andere actoren (sociale organisaties, milieuorganisaties, instellingen en administraties, wetenschappers, ...) vorm te geven. In de tekst van het tweejaarlijkse Verslag wordt regelmatig de link gelegd met de verschillende mensenrechten en de SDG's.

3. Strijden voor duurzaamheid is strijden tegen ongelijkheden

Mensen in armoede zijn meer onderhevig aan de effecten van evoluties in ons klimaat en het milieu. Ze wonen bijvoorbeeld meer op plekken met hoge vervuiling, met een negatieve impact op hun gezondheid, bovenop hun al minder goede gezondheidssituatie en een slechtere toegang tot gezondheidszorg. Een van de meest ontstellende statistieken in België is die van de levensverwachting in goede gezondheid. Hoogopgeleide mannen hebben op de leeftijd van 50 jaar 21,6 jaar gezonde levensjaren voor zich, in vergelijking met 13,3 jaar bij mannen met een opleiding lager onderwijs of minder. Dat is een verschil van 8,3 jaar. Vrouwen met een opleiding hoger onderwijs kunnen op de leeftijd van 50 jaar 22,2 jaar gezonde levensjaren verwachten in vergelijking met 14,5 jaar bij vrouwen met een opleiding lager onderwijs of minder; een verschil van 7,7 jaar (Van Oyen & Berger, 2014).

Binnen het overleg is ingegaan op bestaande ongelijkheden betreffende verschillende thema's: natuur, vervuiling, energie, water, duurzame consumptie, gezondheidszorg, werk, mobiliteit. Die ongelijkheden worden vaak behouden of zelfs versterkt door maatregelen in het kader van klimaatbeleid.

Zo zetten de overheden – terecht – in op het beter isoleren van woningen, bijvoorbeeld door het voorzien van energiepremies. Maar het ongelijke gebruik van die premies is bekend: als mensen met een laag inkomen al de middelen zouden hebben om de

woning te isoleren, kunnen andere oorzaken van non-take-up (bijvoorbeeld niet op de hoogte zijn van de premies) ertoe leiden dat er geen gebruik van wordt gemaakt. Een ander probleem voor veel mensen in armoede is dat de renovatiekosten moeten worden voorgeschoten voordat de premie wordt uitbetaald, wat onoverkomelijk kan zijn voor degenen die deze financiële steun het meest nodig hebben. Het sterkst speelt het feit dat de meeste mensen in armoede in een huurwoning wonen. Het is dus de eigenaar die bereid moet zijn en initiatief moet nemen om over te gaan tot isolatiemaatregelen. Dat is vaak niet het geval of gaat gepaard met een verhoging van de huurprijs zodat mensen in armoede de huur niet meer kunnen betalen.

Bij de uitwerking van maatregelen is het belangrijk om de impact ervan op situaties van armoede in te schatten. Verder in dit hoofdstuk zullen we verwijzen naar het instrument van ex ante evaluatie rond armoede – in Vlaanderen bekend als de armoedetoets – dat op verschillende overheidsniveaus, ook lokaal (bijvoorbeeld in Brugge), ingang vindt.

Op basis van de vaststelling van de ongelijkheden in verschillende domeinen roepen de deelnemers aan het overleg de overheid unaniem op om duurzame maatregelen te nemen – dat wil zeggen structureel en op lange termijn – om armoede en de opwarming van de aarde te bestrijden. Volgens een lid van een administratie “wordt er altijd op gedragsverandering gemikt, maar de structurele problemen worden niet aangepakt”. Leden van verenigingen waar armen het woord nemen hebben “het belang van zoeken naar structurele oplossingen, van het aanpakken van de diepere oorzaken, de systeemfouten” herhaald. Het is dus noch het individuele gedrag van mensen die in armoede leven, noch het potentieel vervuilende gedrag van elk individu dat met voorrang moet worden veranderd of bestraft. Er moet daarentegen beleid worden gevoerd om structurele veranderingen in de hele samenleving tot stand te brengen. Zo zal het bijvoorbeeld efficiënter zijn om alle woningen met thermische isolatie te voorzien dan als maatregel te overwegen om het verwarmen met hout in vraag te stellen.

Bij het ontwikkelen van overheidsbeleid op het gebied van duurzaamheid is het daarom absoluut noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de negatieve effecten ervan op mensen die in armoede leven worden vermeden. Wanneer een verandering in het gedrag van burgers het doel is van een beleid, is het noodzakelijk ervoor te zorgen dat elke burger gebruik kan maken van een alternatief dat niet duurder is en niet te ingewikkeld is om te gebruiken. Wanneer een dergelijk beleid een impact heeft op de portefeuille van mensen in armoede (bv. het verbod op dieselauto's), moeten er compenserende maatregelen worden voorzien. In dat kader is het interessant te verwijzen naar een uitspraak van het Grondwettelijk Hof. In de uitspraak werd de lage-emissiezone in Brussel gevalideerd, maar werd tegelijk ook gewezen op het belang van compenserende maatregelen.⁶ Het Hof oordeelde dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest het evenredigheidsbeginsel in acht heeft genomen tussen de doelstelling van de maatregel – het verbeteren van de luchtkwaliteit voor alle inwoners van het gewest – en de gebruikte middelen, namelijk het verbod op het gebruik van oude dieselauto's, dat wordt bestraft met een administratieve boete. Het Hof vond dat de geleidelijke invoering van het verbod, gekoppeld aan overgangs- en tolerantieperioden en begeleidende maatregelen voor parti-

culieren en bedrijven, voorbeelden zijn van aanvaardbare compenserende maatregelen. De Brusselse wetgeving voorziet dan ook in de mogelijkheid om uitzonderlijke vrijstellingen toe te staan aan bestuurders in een precaire sociaaleconomische situatie. Het zal van belang zijn erop toe te zien dat effectief werk gemaakt wordt van die maatregelen.

Deze reflexen – die samenhangen met de wens om mensen die in armoede leven niet in nog grotere moeilijkheden te brengen – en de financiële investeringen die zij van de overheid vereisen, mogen echter geen voorwendsel zijn voor de overheid om niets meer te doen aan duurzaamheid. Een deelnemer aan het overleg verwoordde het zo: “We moeten dus tegelijk de ongelijkheid verminderen en concrete maatregelen nemen om tot actie over te gaan. Gezien de klimaaturgentie mag het zeker geen excuus zijn om niets te doen.”

4. Wegen naar duurzaamheid

In dit punt geven we – op basis van het overleg – enkele wegen naar duurzaamheid mee, richtinggevend voor een beleid rond duurzaamheid en armoede. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede kreeg namelijk de opdracht om aanbevelingen te formuleren voor de verschillende overheden. Daarvoor is ook voorzien dat de tekst van het tweeverjaarljkse Verslag voorgesteld en bediscussieerd wordt in de verschillende regeringen, parlementen en adviesraden in het land.

4.1 Verantwoordelijkheid van de overheid

Hoewel de SDG's richtinggevend zijn voor het internationale en nationale beleid, zijn ze niet opgesteld in termen van verplichtingen. De staat is dus niet wettelijk verplicht om de SDG-doelstellingen na te komen. Ze is er echter wel toe gehouden om haar internationale en Europese verbintenissen inzake mensenrechten te vervullen, die hun weerspiegeling vinden in de SDG's. Op die manier zijn de evolutie naar een duurzamere samenleving en de naleving van de grondrechten twee inspanningen die samenvloeien en met elkaar verweven zijn.

Wanneer bovendien van alle belanghebbenden – regeringen, maatschappelijk middenveld, private sector en andere actoren – verwacht wordt dat ze de SDG-agenda mee helpen uitvoeren, is het belangrijk dat de overheid haar verantwoordelijkheden zelf opneemt en niet overdraagt aan de privésector. De speciale rapporteur over extreme armoede en mensenrechten stelde dat de privatisering van basisdiensten en van sociale bescherming slechte vormen van aanpassing zijn, in plaats van de wereld te helpen zich aan te passen aan de klimaatverandering. Een bovenmatige afhankelijkheid van de privésector zou kunnen leiden tot een scenario van klimaatapartheid, waarbij de rijken betalen om te ontsnappen aan oververhitting, honger en conflicten, terwijl de rest van de wereld eronder zou lijden (Human Rights Council, 2019, zie punt 49 en 50).

4.2 ‘To leave no one behind’ als beleidsmotto

De sociale, ecologische en economische uitdagingen waarmee de samenleving wordt geconfronteerd, vereisen een aantal krachtige en gecoördineerde maatregelen. Hoewel de beleidsmakers, het middenveld en de economische wereld gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de aanpak ervan, is het vooral de plicht van die eersten om een strategie te ontwikkelen om op deze uitdagingen te reageren en er tegelijkertijd voor te zorgen dat niemand wordt achtergelaten (*to leave no one behind*).

Dat is de boodschap van de deelnemers aan het overleg, maar het is ook het beginsel dat door de Verenigde Naties is vastgesteld als leidraad voor de verwezenlijking van de SDG's. Het is een antwoord op de ontgoocheling over het feit dat de millenniumdoelstellingen op het gebied van armoedebestrijding – een halvering van het aantal mensen dat moet leven van minder dan 1,25 dollar per dag – niet zijn bereikt. In de ogen van verenigingen die strijden tegen armoede was het feit dat het enige doel was om de armoede met slechts de helft te verminderen op zich al een zwakgebod. Toen die doelstellingen ter ore kwamen van de mensen die in de regio's van de wereld wonen die het meest getroffen zijn door extreme armoede, vertelden ze aan de teams van ATD: “Slechts de helft ervan? Het zal geen invloed hebben op mensen zoals wij. Niemand hier zal er deel van uitmaken.” Het is mede dankzij het aandringen van de delegatie van de internationale ATD Vierde Wereldbeweging dat in september 2015 het principe om niemand achter te laten officieel werd erkend in de formulering van de SDG's.

Om van het principe ‘to leave no one behind’ ook een beleidsmotto te maken, past het om te verwijzen naar de problematiek van de non-take-up van rechten. Deelnemers aan het overleg gebruiken vaak het beeld van een “hindernissenparcours dat mensen moeten afleggen om hun rechten te doen gelden”. Die niet-toegang tot en het niet-gebruik van rechten is een fenomeen dat wijder verspreid is dan wordt aangenomen en dat in het bijzonder de kwetsbaarste mensen treft. De werkzaamheden van het Steunpunt tot bestrijding van armoede en van andere actoren rond non-take-up van rechten tonen aan dat de redenen ervoor divers zijn en de oplossingspistes evenzeer.⁷

In het overleg gingen we in dat kader ook verder in op de toegang tot justitie. Wanneer een recht wetens en willens niet wordt toegekend door de verantwoordelijke overheid of organisatie, of wanneer een recht wordt geschonden, heeft iedere burger het recht om zich tot de rechter te wenden voor de toekenning van dat recht of om een schadevergoeding te eisen. De toegang tot de rechter is daarom een fundamenteel instrument voor de toegang tot rechten.⁸ We willen hierbij wijzen op de nieuwe wetgeving rond de vordering ter verdediging van collectieve belangen. Op aandringen van het Grondwettelijk Hof heeft de federale regering in 2018 de voorwaarden voor een dergelijke collectieve vordering verduidelijkt. Daardoor is het voor een vereniging die tegen armoede strijdt meer mogelijk om naar de rechter te stappen om bepaalde wetgeving aan te vechten. Sommige zaken vragen namelijk om collectieve gerechtelijke stappen omdat burgers die in armoede leven niet altijd de kracht of de middelen hebben om zich te verdedigen.

4.3 Een goed bestuur op lange termijn

In een vorig punt hebben we de verantwoordelijkheid van de overheid in beleid en acties rond duurzaamheid onderlijnd. In het overleg hebben verschillende deelnemers gewezen op het belang van de manier waarop de overheid dat doet. De term *good governance* valt vaak in de literatuur of het debat rond verwachte kwaliteiten van de overheid, waarmee een goed bestuur op lange termijn wordt bedoeld. Ook SDG 17 'Partnerschap om doelstellingen te bereiken' vraagt aan de verschillende overheden om de "beleidscoherentie voor duurzame ontwikkeling" te versterken. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) volgt dat:

Een coherent beleid voor Duurzame Ontwikkeling is essentieel om – in eigen land en wereldwijd – de voordelen van synergetische acties te realiseren en om uitwisselingen tussen de SDG's te beheren, alsook om het hoofd te bieden aan de grensoverschrijdende en lange termijn impact die binnenlands en internationaal beleid kan hebben op duurzame ontwikkeling, waaronder armoedebestrijding.⁹

Leven in armoede raakt aan verschillende levensdomeinen en bevoegdheidsniveaus. Om armoede te bestrijden, is een samenwerking en coördinatie tussen de verschillende sectoren en overheidsbevoegdheden dan ook bijzonder belangrijk. Die linken – en de noodzaak om over domein- en bevoegdheidsgrenzen heen te werken – is de voorbije jaren meer dan eens benadrukt, bijvoorbeeld in het Samenwerkingsakkoord ter bestendiging van het armoedebeleid.¹⁰ De realisatie ervan blijkt in de praktijk echter niet zo evident. Zo kwam de Interministeriële Conferentie Integratie in de Samenleving, een samenkomst van de ministers van de verschillende regeringen rond het thema van armoede en integratie, tijdens de vorige legislatuur geen enkele keer bijeen.

In zijn rapport over de vooruitgang van België naar de SDG's breekt ook het Federaal Planbureau (2019a) een lans voor een sterke interfederale samenwerking voor duurzame ontwikkeling. Vastgesteld wordt dat de federale overheid, samen met de gefedereerde entiteiten, in 2017 een 'Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling' heeft goedgekeurd, die echter als 'onvoldoende' beoordeeld werd door de negen geraadpleegde adviesraden. Eveneens wordt het volgende gesignaleerd:

De interfederale samenwerking binnen de Interministeriële Conferentie Duurzame Ontwikkeling is bijna tot stilstand gekomen sinds eind 2017. De evaluatie van de Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling die was gepland voor het begin van 2019, werd niet uitgevoerd. Momenteel werkt enkel een technische groep over duurzame overheidsopdrachten.¹¹

Evaluatie is een tweede richtinggevend principe. Beleidsmaatregelen – ook die rond duurzaamheid – kunnen namelijk een impact hebben op het leven in armoede. Bij de opmaak van nieuwe maatregelen is het dan ook belangrijk om die ex ante te analyseren.¹² Op de verschillende overheidsniveaus hebben overheden instrumenten van

ex ante analyse uitgewerkt en geïnstalleerd: de regelgevingsimpactanalyse op federaal niveau, de armoedetoets in Vlaanderen, de gelijkheidsentest in Brussel en op lokaal niveau (zoals de Stad Brugge). Het Steunpunt tot bestrijding van armoede heeft een interfederale werkgroep opgericht rond dat beleidsinstrument en heeft op basis van die uitwisseling aandachtspunten geformuleerd om het instrument te versterken (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2019b). Verschillende van de aandachtspunten sluiten nauw aan bij de aanbevelingen in functie van een duurzaam beleid, zoals een benadering van armoede in termen van mensenrechten, integratie van een transversaal en interfederaal perspectief, steunend op een diversiteit van kennis, belang van het publiek en politiek debat, ...

Even belangrijk als ex ante evaluatie is ex post evaluatie van beleid dat al enige tijd in uitvoering is. Toch gebeurt een systematische evaluatie van beleid nog veel te weinig. Wel heeft de Vlaamse overheid in mei 2019 een nieuwe gecoördineerde omzendbrief over beleid en regelgevingsprocessen goedgekeurd,¹³ waarin gevraagd wordt – op basis van het principe ‘evalueer eerst’ – naar een overzicht van de geplande, lopende en afgeronde decreetsevaluaties en naar een kwaliteitsvol inspraakproces.

In het punt over ‘to leave no one behind’ (4.2) wezen we al op het belang van de problematiek van non-take-up van rechten. In het licht van een goed bestuur is een derde richtinggevend principe dat overheden een beleid uitwerken in functie van de effectiviteit van rechten. Hier is het belangrijk dat er stappen gezet worden tot verschillende gradaties van automatische toekenning: een ambtshalve automatische toekenning van rechten, een proactieve benadering van potentieel rechthebbenden, een automatische actualisering van de situatie van de rechthebbenden en administratieve vereenvoudiging.¹⁴

De afbakening van de groepen en de identificatie van de mogelijke rechthebbenden verdient specifieke aandacht (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2017a).¹⁵ Personen die in het kader van de toekenning van een ander recht al een middelentoets hebben ondergaan, zouden automatisch in aanmerking moeten komen voor bepaalde andere rechten. Een maatregel zoals de schrapping van het ‘onweerlegbaar vermoeden van onvermogen’ bij de juridische tweedelijnsbijstand – op federaal niveau, ingevoerd tijdens de vorige legislatuur – staat haaks op de ambitie die bij verschillende overheden leeft om zo veel mogelijk over te gaan tot een automatische toekenning van rechten.

4.4 Ondersteunen van actoren en initiatieven van verandering

Tijdens het overleg werden veel voorbeelden gedeeld van projecten en acties om milieuvriendelijker te leven, solidariteit te bevorderen, overconsumptie en verspilling tegen te gaan, energie te besparen, enzovoort. Denk bijvoorbeeld aan gemeenschappelijke tuinen, sociale kruideniers en restaurants, uitleenpunten van materiaal en diensten, lokale

munten of energiecoöperaties. Zulke individuele en/of collectieve initiatieven vormen een belangrijke schakel op weg naar een duurzame toekomst. Werken aan duurzaamheid is namelijk een uitdaging van en een opdracht voor iedereen. Deze praktijken weerspiegelen de energie, vitaliteit en creativiteit die bij burgers en organisaties in het maatschappelijke middenveld – als actoren van verandering – aanwezig zijn, zonder te beweren dat ze alle problemen kunnen oplossen.

Tegelijk stelden de deelnemers aan het overleg vast dat initiatieven van mensen in armoede niet steeds op waarde worden geschat of worden getolereerd en dat acties of projecten van andere actoren niet steeds rekening houden met de ervaringen en situaties van mensen in armoede. 'To leave no one behind' is naast de verantwoordelijkheid van de overheid ook een opdracht van elke burger, groep, vereniging of organisatie die zich engageert voor een duurzame toekomst. Mensen in armoede ondervinden echter nog steeds veel drempels wanneer ze gebruik willen maken van duurzame alternatieven of willen deelnemen aan duurzame initiatieven. Vanuit hun eigen ervaring staan ze kritisch en soms zelfs wantrouwig tegenover sommige initiatieven. Hun reacties tijdens het overleg zetten ons ertoe aan om na te denken over de manier waarop initiatieven worden ontworpen, ontwikkeld en ondersteund, over hun toegankelijkheid voor mensen in armoede en over de voorwaarden die nodig zijn voor de realisatie van duurzame en inclusieve projecten. We sommen hier vier aandachtspunten op.

De financiële toegankelijkheid van duurzame alternatieven blijft een groot struikelblok voor mensen in armoede, of het nu gaat om het kopen van gezonde en/of biologische voeding, de aanschaf van energiezuinige huishoudtoestellen, de keuze voor milieuvriendelijk vervoer, enzovoort.

Mensen in armoede zijn daarnaast enorm bezorgd over hun vrije keuze om al dan niet deel te nemen aan een project of activiteit. Enerzijds ervaren ze dat hun vrije keuze soms beperkt wordt door de mogelijke gevolgen van participatie. Zo is vrijwilligerswerk voor uitkeringsgerechtigden niet zonder risico. Wanneer men wil werken in een collectieve moestuin is er extra druk vanwege de controle die er is. Mensen (die van een uitkering leven) moeten toestemming vragen. Ze zijn bang om gecontroleerd te worden en hun toelage te verliezen. Dat kan verklaren waarom mensen niet meer betrokken willen raken en liever thuisblijven. Anderzijds uitten enkele deelnemers de vrees dat werken in collectieve tuinen die door een gemeente of een OCMW worden beheerd, verplicht wordt als onderdeel van bijvoorbeeld een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (GPMI).¹⁶

Er is ten derde een grote diversiteit tussen mensen in armoede waarmee rekening moet worden gehouden. Het gaat over verschillen in de nood aan informatie, manieren van communicatie, competenties om dingen te begrijpen, doen en delen, mee zijn met de digitalisering, gevoelens van angst en schaamte, ... Een lid van de vereniging legde uit:

Groenten worden gratis uitgedeeld, maar mensen nemen ze niet steeds aan. Dat is vaak uit schaamte, maar ook omdat ze een ander tekort hebben, bijvoorbeeld geen gas

om de boontjes klaar te maken, of geen aardappelen om erbij te eten en dan zien ze er maar vanaf.

Tijdens het overleg werd ten slotte het belang benadrukt om mensen in armoede vanaf het begin bij initiatieven te betrekken. "We moeten vertrekken van initiatieven die worden gedragen door de armsten en trachten te begrijpen wat belangrijk is voor hen."

Volgens de deelnemers aan het overleg heeft de overheid de verantwoordelijkheid om een duurzaam kader uit te tekenen waarin initiatieven kunnen ontstaan en groeien. Drie elementen kwamen sterk naar voren: duurzaam is niet noodzakelijk innovatief, een lange(re)termijnperspectief is nodig, verbindingen tussen initiatieven, verschillende sectoren en de overheid zijn belangrijk. Het stimuleren, ondersteunen en valoriseren van initiatieven van allerlei actoren in de samenleving ontslaat de overheid echter niet van haar eigen verantwoordelijkheid om een structureel en duurzaam beleid te voeren. Alleen structurele maatregelen kunnen een afdoend antwoord bieden op de ecologische, sociale en economische uitdagingen waarvoor we staan. Een gezondheidswerker in het overleg was van mening dat "deelname aan groentetuinen niet gezien moet worden als een uitweg uit de armoede. Toch is het een nuttige manier om een sociaal leven op te bouwen." Tijdelijke, kleinschalige projecten moeten een plek krijgen in een globale strategie op lange termijn.

4.5 Financiering van een duurzaam beleid

Tijdens het overleg herinnerde een lid van een vereniging waar armen het woord nemen er ons aan dat "werken aan duurzaamheid een kostprijs heeft. Mensen in armoede dreigen opnieuw uit de boot te vallen. Nochtans begint vandaag ook de middenklasse de gevolgen van de veranderingen en de kosten te voelen." Om effectieve maatregelen uit te voeren, zijn er financiële middelen nodig.

"Beleid is niet neutraal. Het risico op ongelijkheden is groot. Om dit tegen te gaan, is herverdeling nodig, bijvoorbeeld via de fiscaliteit." Die woorden, die tijdens het overleg werden uitgesproken door iemand uit het middenveld, vatten goed samen wat de deelnemers aan het overleg vinden over de spreiding van de financiële lasten met het oog op duurzaamheid. Er heerst unanimitéit onder de deelnemers om te zeggen dat een betere verdeling van de rijkdom noodzakelijk is.

Een eerste werf betreft een rechtvaardige fiscaliteit. Over het algemeen moet er voorkeur worden gegeven aan progressieve belastingen in plaats van forfaitaire aanslagen, zoals de btw of bepaalde taksen. Die laatste benadelen mensen in armoede het meest omdat ze per definitie over een veel lager budget beschikken. In het kader van de milieubescherming en de akkoorden van Parijs wordt meestal aanbevolen om een koolstofarifiering (of 'CO₂-taks') in te voeren met als doel het koolstofverbruik te beperken. Daardoor wordt wereldwijd onderzocht of de invoering van een dergelijke taks haalbaar en wenselijk is. Het is aangewezen om heel voorzichtig te zijn bij het instellen

van forfaitaire taksen op verbruik, aangezien dat zonder compenserende maatregelen de bestaande ongelijkheden zal vergroten. Volgens het Federaal Planbureau (2019b) zou de invoering van een energiecheque aan de gezinnen die het hardst getroffen worden door een CO₂-taks een goede compenserende maatregel zijn, met positieve impact op armoede en ongelijkheid en zonder negatieve impact op klimaat.

Tijdens het overleg ging het ook over de aanpak van fiscale paradisijsen en fiscale fraude. Er werd gesteld dat de fiscus en het gerecht niet beschikken over de middelen en mankracht om fiscale constructies en fraude ten volle aan te pakken. Het Rekenhof (2018) gaf in een audit over het sanctiebeleid inzake directe belastingen van de FOD Financiën in 2018 aan dat 69% van de belastingverhogingen en 40% van de boetes onbetaald blijven door de gebrekkige opvolging van het sanctiebeleid. Volgens het Rekenhof gaat dat ten koste van de gelijke behandeling tussen iedere burger.

Door bepalingen op te leggen rond de investeringen en beleggingen van de financiële middelen die via banken worden verzameld, kan vermeden worden dat niet-duurzame activiteiten worden gefinancierd. Daarnaast kunnen die financiële middelen aangewend worden om duurzame activiteiten te stimuleren. Een analyse van de periode 2014-2016 voor het WWF toonde aan dat België per jaar 2,7 miljard euro steun geeft aan fossiele brandstoffen, via belastingvoordelen voor onder meer tankkaarten, kerosine en stookolie. Zo gaat bijvoorbeeld 3,5 keer meer overheidsgeld naar stookolie dan naar renovatie. Meer nog dan particulieren en bedrijven hebben overheden en publieke actoren de plicht om hun financiële slagkracht duurzaam in te zetten (WWF & Climact, 2019).

Klimaatverandering is een globaal planetair probleem waarvoor globale maatregelen noodzakelijk zullen zijn. Op supranationaal gebied kan in de eerste plaats gekeken worden naar de Europese Unie. Om te kunnen voldoen aan haar beloften uit de VN-2030-Agenda (de SDG's) en het klimaatakkoord van Parijs, met inbegrip van een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen van 40%, schat de Europese Commissie (European Commission, 2018) dat een investering van 180 biljoen euro per jaar nodig zal zijn. Volgens haar kan de publieke sector dat niet alleen. Een sleutelrol is weggelegd voor de financiële sector, die investeringen kan aanbrengen voor duurzame technologieën en voor ondernemingen die duurzame groei op lange termijn kunnen bestendigen en kunnen bijdragen tot de aanmaak van een koolstofarme, klimaatbestendige en circulaire economie. Tijdens de kiescampagne met het oog op de Europese verkiezingen van 26 mei 2019 pleitten diverse Belgische partijen voor de oprichting van een Europese Klimaatbank.

4.6 Beleid in dialoog

In het Algemeen Verslag over de Armoede werd al gesteld dat de levenservaringen en kennis van mensen in armoede onontbeerlijk zijn voor de "opbouw van de samenleving" en dat ze als partner gezien moeten worden. "Een stevig uitgebouwd partnerschap, waarin ook de armsten een plaats krijgen" is noodzakelijk om armoede effec-

tief te bestrijden (ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn) & Koning Boudewijnstichting, 1994, p.105). Hoewel mensen in armoede en hun verenigingen vandaag vragende partij zijn om betrokken te worden bij de debatten over de toekomst van onze samenleving en onze planeet, blijkt dat in de praktijk niet zo gemakkelijk. De speciale VN-gezant voor extreme armoede en mensenrechten waarschuwt voor die ongelijke betrokkenheid in de klimaatkwestie: "Mensen in armoede worden reeds uitgesloten bij beslissingen die hen aanbelangen. Politieke ongelijkheid wil zeggen dat ze, ook bij de antwoorden op de klimaatkwestie, riskeren niet betrokken te worden" (Human Rights Council, 2019, p. 20, eigen vertaling). Tijdens het overleg werd ook gewezen op de ongelijke verdeling van mogelijkheden tussen armere en welgestellere wijken om zich voor een beter milieu in te zetten via engagement of participatie. "Voor bewoners van armere wijken is het moeilijker zich te organiseren en hun stem te laten horen, laat staan te lobbyen. Zij moeten ondersteund worden om te kunnen wegen op het beleid."

Er is nood aan een "participatief gecorrigeerd beleid" waarin ruimte wordt gecreëerd opdat ook maatschappelijk kwetsbare groepen op hun maat kunnen participeren, opdat ze een stem krijgen en er aan die stem ook gevolg wordt gegeven (Samenlevingsopbouw Vlaanderen, 2011). Een belangrijke, steeds weerkerende voorwaarde voor participatie die zowel door verenigingen waar armen het woord nemen als andere terreinorganisaties bepleit wordt, is tijd. Er is tijd nodig om mensen samen te brengen, hen te informeren, kennis te verwerven, onderling vertrouwen op te bouwen, te leren spreken én luisteren, samen te praten, een collectieve stem te ontwikkelen, de individuele situatie te overstijgen en een gezamenlijke analyse te maken en te verwoorden, in dialoog te gaan met beleidsmakers, voorstellen te formuleren en te argumenteren, de uitvoering ervan op te volgen en het effect te evalueren.

Tijd is schaars en kost geld. Mensen in armoede zijn vaak druk bezig met dagelijkse besommingen om te overleven, met verplaatsingen of met administratieve zaken in functie van hun werk, gezondheid of een uitkering. Voor verenigingen en organisaties in de sector van de armoedebestrijding is het een hele uitdaging om met de beperkte middelen waarover ze beschikken duurzame participatie te organiseren. In tijden waarin de nadruk ligt op efficiëntie wordt er bovendien bespaard op subsidies, worden inspanningsverbintenissen omgezet in resultaatsverbintenissen en worden fusioneerings- of rationaliseringsoperaties gestimuleerd of verplicht. De ervaringen, inzichten en adviezen van deze verenigingen en organisaties helpen overheden nochtans om een beleid te ontwikkelen dat dicht staat bij reële armoedesituaties en beantwoordt aan het principe 'to leave no one behind'.

Tijd is ook collectiviteit. De stem van mensen in armoede is meer dan een individuele stem, een pakkende getuigenis die als voorbeeld gedeeld mag worden wanneer dat past in het (beleids-)opzet. Ze is vaak het resultaat van een collectief proces, een gezamenlijke reflectie, een gedeelde analyse die tot stand komt in de schoot van verenigingen en organisaties die werkgroepen, bijeenkomsten, volksuniversiteiten, ... organiseren, vertrekkende vanuit de levenservaringen van mensen los van de beleidsagenda.

Tijd is ten slotte continuïteit. Idealiter voltrekt participatie zich in elke fase van de beleidscyclus en wordt het resultaat meegenomen in de beslissingen. Toch hebben mensen in armoede de indruk dat ze vaak dezelfde boodschap moeten brengen, zonder dat er iets mee gedaan wordt dat een positief verschil maakt in hun dagelijkse leven. Het is daarom ook belangrijk om aandacht te hebben voor bestaand materiaal, adviezen en structuren en die ten volle te benutten.¹⁷

Tijdens het overleg binnen het Steunpunt tot bestrijding van armoede staat de dialoog tussen verschillende actoren, een voorwaarde voor partnerschappen, centraal. Het thema 'duurzaamheid' bood ons de kans om ook actoren uit de milieu- en natuursector te betrekken in het debat over armoede. Partnerschappen creëren is echter niet evident, zeker tussen mogelijke partners die elkaar nog niet (goed) kennen. In het kader van de SDG's worden verschillende initiatieven genomen, maar armoedeorganisaties worden nog te vaak vergeten. Toch lijken sociale en milieuorganisaties en klimaatbewegingen elkaar meer en meer te vinden op weg naar een rechtvaardige en duurzame samenleving. Zo kwamen armoedeorganisaties en Youth for Climate samen op straat voor een sociaal klimaatbeleid¹⁸ en lanceren milieu- en sociale organisaties en vakbonden een gezamenlijke oproep voor een eerlijk klimaatbeleid (zie United for Climate, 2019).

5. Besluit

Op nadrukkelijke vraag van verenigingen waar armen het woord nemen en verschillende andere actoren in de strijd tegen armoede werd binnen het Steunpunt tot bestrijding van armoede besloten om het tiende tweejaarlijkse Verslag 2018-2019 te wijden aan het thema 'duurzaamheid en armoede'. Omdat mensen in armoede willen mee debatteren over de toekomst van de planeet, ook hun toekomst.

In het overleg dat daartoe gedurende anderhalf jaar werd georganiseerd, dienden de mensenrechten als uitgangspunt en de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) als kader. De bestaande ongelijkheden werden in dat overleg heel sterk benadrukt – strijden voor duurzaamheid is strijden tegen de ongelijkheden – en behandeld voor verschillende domeinen. In het tweejaarlijkse Verslag – dat in december 2019 wordt gepubliceerd – worden die ongelijkheden uitgebreid beschreven en geïllustreerd. In dit hoofdstuk hebben we een aantal wegen naar duurzaamheid aangeduid en de sociale uitdagingen die daarbij aangegaan moeten worden: overheden die hun verantwoordelijkheid moeten opnemen in het realiseren van mensenrechten en de SDG's, 'to leave no one behind' als beleidsmotto, een goed bestuur op lange termijn, waarderen van actoren en initiatieven die voor verandering (kunnen) zorgen, een budget vrijmaken voor duurzaam beleid en een beleid in dialoog realiseren. De uitdagingen en het beleid rond duurzaamheid en de strijd tegen armoede gaan hand in hand.

Noten

1. Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid, Belgisch Staatsblad van 16 december 1998 en van 10 juli 1999, geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/vliegend/samenwerkingsakkoord-tussen-de-federale-staat-de-gemeenschappen-en-de-gewesten-betreffende-de-bestendiging-van-het-armoedebeleid/>
2. De evaluatieopdracht van het Steunpunt tot bestrijding van armoede behelst ook activiteiten in verband met het verzamelen van informatie, het publiceren van interessante juridische beslissingen vanuit een armoede-invalshoek, het opvolgen van internationale verdragen over de rechten van de mens (in samenwerking met andere mensenrechtenorganisaties zoals Unia, de Kinderrechtencommissaris, ...), de ex ante evaluatie van reglementeringen op hun impact op armoede, de non-take-up van rechten. Voor informatie over die verschillende werkzaamheden, zie de website van het Steunpunt: www.armoedebestrijding.be
3. De Begeleidingscommissie bestaat uit: vertegenwoordigers aangeduid door de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten; verenigingen waar armen het woord nemen en hun netwerken; federaties van OCMW, mutualiteiten en sociale partners.
4. Het tweejaarlijkse Verslag zal beschikbaar zijn op www.armoedebestrijding.be, evenals de opvolging ervan door de verschillende regeringen, parlementen en adviesorganen.
5. Zie de website van het Danish Institute for Human Rights: <http://sdg.humanrights.dk/en>
6. GwH 28 februari 2019, nr. 37/2019, zie: <https://www.const-court.be/public/n/2019/2019-037n.pdf>. Een samenvatting is beschikbaar op de website van het Steunpunt, zie: <https://www.armoedebestrijding.be/mensenrechten-en-armoede/rechterlijke-controle/discriminatie/grondwettelijk-hof-28-februari-2019-nr-37-2019/>
7. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede organiseerde in 2014 een colloquium rond dit onderwerp, publiceerde het boek *Armoede en ineffectiviteit van rechten, non-take-up van rechten* (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2017b) en werkte een video uit, beschikbaar op <https://www.armoedebestrijding.be/themas/non-take-up-van-rechten/>. Het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn (2017) wijdde zijn thematisch rapport 2016 aan de non-take-up van sociale rechten en sociale onderbescherming in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Die verschillende werkzaamheden hebben ook geleid tot een specifiek onderzoeksproject, het TAKE-project, dat loopt sinds december 2015 en dat in 2020 zal worden afgerond. Het doel is de gevolgen van non-take-up van rechten in termen van publieke uitgaven, armoede en sociale ongelijkheid in kaart te brengen en op zoek te gaan naar voorbeeldpraktijken inzake het monitoren en opvolgen van non-take-up van rechten door overheidsadministraties.
8. Zie het project rechtspraak van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, waarin gerechtelijke beslissingen – relevant vanuit een armoede-invalshoek – door het Steunpunt worden verzameld, samengevat en op de site gepubliceerd (<https://www.armoedebestrijding.be/mensenrechten-en-armoede/rechterlijke-controle/>). Zie ook het hoofdstuk justitie in het tweejaarlijkse Verslag 2014-2015 van het Steunpunt (2015) over publieke diensten.
9. In haar ambitie om de SDG's te concretiseren, heeft de OESO beslist om haar *2010 Recommendation on Good Institutional Practices in Promoting Policy coherence for Development* te actualiseren, wat leidde tot een *Draft Recommendation of the Council on Policy Coherence for Sustainable Development*: "Policy Coherence for Sustainable Development is essential to realise – domestically and globally – the benefits of synergistic actions and to manage trade-offs across the SDG's; as well as to address the transboundary and long-term impacts that domestic and international policies may have on sustainable development, including poverty reduction" (p. 5), zie: <https://www.oecd.org/gov/pcsd/Draft%20Recommendation%20of%20the%20Council%20on%20Policy%20Coherence%20for%20Sustainable%20Development.pdf>
10. Art. 1 van het Samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid: "Een beleid van maatschappelijke integratie is een inclusief, globaal en gecoördineerd beleid, dit wil zeggen dat het moet gevoerd worden op alle bevoegdheidsgebieden en dat een voortdurende evaluatie van alle ondernomen en overwogen initiatieven en acties daartoe vereist is."

11. Zie Federaal Planbureau (2019b, p. 2).
12. Zie ook de thematische webpagina van het Steunpunt rond ex ante evaluatie: <https://www.armoedebestrijding.be/themas/armoedetoets/>
13. De minister-president van de Vlaamse regering, Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed (2019). Mededeling aan de Vlaamse regering. Betreft: omzendbrief Beleids- en regelgevingsprocessen, VR 2019 1705 MED.0216/1.
14. Een van die pistes daarbij is de automatische toekenning van rechten. Op basis van een vraag van de staatssecretaris voor Armoedebestrijding in 2018 hebben de POD Maatschappelijk integratie en het Steunpunt tot bestrijding van armoede een stand van zaken opgemaakt rond de automatische toekenning van rechten voor de federale bevoegdheden, te verschijnen op www.armoedebestrijding.be
15. Zie het hoofdstuk 'Burger zijn, gelijk zijn in menswaardigheid en in rechten'. (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2017a)
16. De kwestie van vrijwilligerswerk wordt uitvoerig behandeld in het hoofdstuk 'Burger zijn, is verantwoordelijkheden kunnen opnemen' (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2017a). Er wordt gewezen op de ongelijkheden die mensen in armoede ondervinden op het gebied van burgerparticipatie.
17. In mei 2019 heeft het Steunpunt tot bestrijding van armoede een bijdrage geleverd in het kader van de evaluatie van het derde federaal plan armoedebestrijding, met een focus op de betrokkenheid van stakeholders. In het besluit van deze bijdrage wordt gevraagd om in de voorbereiding van een beleidsplan het bestaande beleidsvoorbereidende werk van de verenigingen waar armen het woord nemen en andere stakeholders te valoriseren. Deze bijdrage zal beschikbaar komen op www.armoedebestrijding.be
18. Zie <http://netwerktegenarmoede.be/standpunten/maatschappelijke-dienstverlening/geen-teenstelling-tussen-klimaat-en-sociaal-beleid>

Bibliografie

- ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*. Brussel: Koning Boudewijnstichting. Geraadpleegd via <http://www.armoedebestrijding.be/publications/AVA95.pdf>
- European Commission (2018). *Green finance*. Geraadpleegd via https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/green-finance_en
- Federaal Planbureau (2019a). *Welke prioriteit voor een duurzame ontwikkeling? Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2019. Stand van zaken en evaluatie, juni 2019*. Brussel: Federaal Planbureau, Task Force Duurzame Ontwikkeling. Geraadpleegd via https://www.plan.be/admin/uploaded/201906250851500.REP_TFDD2019_11924_N.pdf
- Federaal Planbureau (2019b). *Perscommuniqué 25 juni 2019: Van duurzame ontwikkeling een beleidsprioriteit maken*. Geraadpleegd via https://www.plan.be/admin/uploaded/201906250922400.CP_R19_NL.pdf
- Human Rights Council (2019). *Climate change and poverty, Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, A/HRC/41/39 (25 June 2019)*. Geraadpleegd via https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/A_HRC_41_39.pdf
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (2017). *Inzichten in non take-up van de sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest, Thematisch katern van het Armoederapport van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 2016*. Brussel: Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.
- Rekenhof (2018). *Sanctiebeleid inzake directe belastingen, Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers Brussel, mei 2018*. Geraadpleegd via <https://www.ccrek.be/NL/Publicaties/Fiche.html?id=60dco66f-e971-436f-b86d-4ee8293fca90>

- Samenlevingsopbouw Vlaanderen (2011). *Aan de slag met het referentiekader Samenlevingsopbouw*. Brussel: Samenlevingsopbouw Vlaanderen vzw.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2015). *Publieke diensten en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2014-2015*, Hoofdstuk Justitie, pp.10-39. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag8/volledigverslag.pdf>
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2017a), *Burgerschap en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2016-2017*. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Geraadpleegd via <http://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag9/volledigverslag.pdf>
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting/Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (ed.) (2017b). *Armoede en ineffectiviteit van rechten, non-take-up van rechten/Pauvreté et ineffectivité des droits, non-recours aux droits*. Brugge: Die Keure/La Charte. Geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/publicatie-armoede-en-ineffectiviteit-van-rechten-non-take-up-van-rechten/>
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2019a). *Duurzaamheid en armoede, Tweejaarlijks Verslag 2018-2019*, Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, te verschijnen op: <https://www.armoedebestrijding.be/publicaties/publicaties-steunpunt/tweejaarlijks-verslag/>
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2019b). *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. Te verschijnen op <http://www.armoedebestrijding.be/publicaties/publicaties-steunpunt/notas-en-boeken/>
- United for Climate (2019). *De kansen in een eerlijke klimaattransitie*. Brussel: Greenpeace Belgium. Geraadpleegd via <https://storage.googleapis.com/planet4-belgium-stateless/2019/10/177dfaba-unitedforclimate-vnl.pdf>
- United Nations (2015). Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1.
- Van Oyen, H. & Berger, N. (2014). *EHLEIS Technical report 2014_4.7*. Additional national page for Country Report Issue 7, Belgium.
- WWF & Climact (2019). *Fossil Fuel Subsidies: Hidden impediments on Belgian climate objectives*, February 2019. Geraadpleegd via <https://wwf.be/assets/IMAGES-2/CAMPAGNES/ELECTIONS2019/FF-report/WWF-fossil-fuels-final-report.pdf>

Duurzaam armoedebeleid: geef jongeren een menswaardige toekomst en bestrijd de armoede van morgen

Peter Heirman, Licorice Leroy, Nele Schroyen,
Hanne Stevens en Nicolas Van Praet

1. Inleiding

Het aantal jongeren in armoede is bijna verdubbeld. Volgens recente cijfers van Kind en Gezin bedraagt het percentage kinderarmoede in Vlaanderen 14,1%. Vooral in de steden groeien kinderen op in moeilijke thuissituaties. In steden zoals Antwerpen en Gent gaat het om meer dan een op de vijf jongeren. Wie die jongeren een duurzame toekomst wil bieden, moet aan duurzame armoedebestrijding doen. Duurzame armoedebestrijding bestaat uit structurele oplossingen op meso- en macroniveau die jongeren in staat stellen een menswaardig leven te leiden. Om armoede bij jongeren aan te pakken, mogen we ons echter niet blindstaren op het kind of de jongere. Een kind woont in een gezin met andere kinderen en ouders. Armoede is een complex probleem dat zichtbaar is op veel vlakken: mensen wonen in onbewoonbare huizen, kunnen het schoolgeld niet betalen, kunnen niet op vakantie gaan, gaan gebukt onder schulden, vinden moeilijk toegang tot de arbeidsmarkt, ... en heeft dus een transversale en structurele aanpak nodig.

Wat armoede doet met iemand als mens is een zwaar onderschat probleem. Mensen geven aan dat de binnenkant van armoede – het schuldgevoel dat men de kinderen tekortdoet, pesten op school, gebrek aan zelfvertrouwen – hen de kans ontnemt om gewoon mens te zijn. De jongerenwerkingen van het Netwerk tegen Armoede maken een groot verschil. Kwetsbare kinderen en jongeren vinden er een (tweede) thuis. Ze treden uit hun sociaal isolement, merken dat ze niet alleen staan met hun problemen en krijgen weer zelfvertrouwen en weerbaarheid. Soms is dit de enige plek waar ze nieuwe vaardigheden opdoen omdat ze afhaakten op school. De werkingen zijn een plek waar ze zichzelf kunnen zijn en aanvaard worden.

Jongeren in armoede vinden niet enkel een thuis in de verenigingen, maar denken er na over wat zij nodig hebben om deel uit te maken van onze samenleving. In de trajecten die het Netwerk tegen Armoede sinds 2011 begeleidt tussen de verschillende jongerenwerkingen verbonden aan de verenigingen waar armen het woord nemen, proberen we vanuit de ervaringen van jongeren beleidsaanbevelingen te doen op verschillende beleidsdomeinen. Dat vergt een andere aanpak dan onze volwassenenwerkingen én een andere aanpak dan het reguliere jeugdwerk.¹ Via creatieve werkvormen willen we jongeren stimuleren om hun gevoelens en ervaringen te uiten en oplossingen te formuleren. We proberen in een informele setting de ideale omstandigheden te creëren waardoor jongeren afstand kunnen nemen van de dagelijkse stress die armoede met zich meebrengt.

Door in onze jongerenwerkingen te werken aan duurzame participatie krijgen we veel sterke signalen van kwetsbare jongeren. Wat hun noden zijn, hoe ze naar de samenleving kijken en hoe zij de kloof met diezelfde samenleving willen overbruggen. Door te werken aan de binnenkant maken we jongeren ook sterker. Ze ontwikkelen hun eigen kijk op wat er maatschappelijk kan veranderen om ook de buitenkant van armoede aan te pakken.

In dit hoofdstuk focussen we op wonen, onderwijs en werk; drie thema's die voor jongeren van groot belang zijn, net omdat ze zo'n grote impact hebben op hun leven. Naast de ervaringen van jongeren in armoede worden per thema ook een aantal beleidsaanbevelingen besproken die de jongeren naar voren schuiven om armoede structureel en duurzaam aan te pakken. De ervaringen en aanbevelingen zijn het resultaat van de beleidstrajecten die het Netwerk tegen Armoede samen met de jongerenverenigingen faciliteerde in de voorbije jaren en het beleidswerk dat de jongerenwerkingen zelf voerden.

2. Jongeren en wonen

Een aantal jongeren in armoede heeft geen vaste woonplaats of leeft in onaangepaste woningen. De redenen daarvoor zijn divers: uithuiszettingen, financiële en/of familiale problemen, het verlaten van de jeugdzorg, migratie, de betaalbaarheid van wonen, een verstrenging en conditionalisering van de sociale zekerheid (zie daarover bijvoorbeeld Stevens & Vandesande, 2018) en een moeilijke overgang naar volwassenheid (Benjaminsen, 2015; Meys & Hermans, 2014).

Om iets van het leven te kunnen maken, is een eigen thuis cruciaal. Wie geen dak boven het hoofd heeft, komt in een vicieuze cirkel terecht. Zonder adres heeft men geen sociale rechten. Zonder geschikte ruimte thuis heeft de jongere weinig kansen om school op te volgen. Zonder een stabiele thuis dalen de kansen op stabiel werk; maar zonder werk is er vaak ook geen stabiele thuis. Op basis van het werk met en van onze jongerenver-

enigingen² schetsen we een aantal belangrijke uitdagingen. Daarna belichten we enkele duurzame beleidsvoorstellen die cruciaal zijn om jongeren het recht op wonen te garanderen én hen een stabiele thuis te bieden. We focussen op jongeren die het zelfstandig moeten zien te redden en dus niet meer samen met hun ouder(s) leven.

2.1 Inboeten op betaalbaarheid en kwaliteit

Om het hoofd te bieden aan hun penibele woonsituatie hanteren jongeren verschillende overlevingsstrategieën. De wachtlijsten voor sociale woningen zijn zo lang dat jongeren sociale huisvesting niet als oplossing zien. Sommigen gaan op zoek naar een woning op de private huurmarkt. Die zoektocht is moeilijk. Veel huisbazen verhuren niet aan jongeren met een leefloon, zonder vast werk of zonder ouders die borg kunnen staan. Niet zelden is er sprake van discriminatie, bijvoorbeeld wanneer jongeren een OCMW-huurwaarborg willen voorleggen.

Voor wie moet rondkomen met een leefloon is bovendien bijna elk appartement of elke studio onbetaalbaar. De huurprijs van een eengezinswoning bedraagt al gauw 638 euro per maand, die van een appartement 627 euro en die van een studio 422 euro per maand (Heylen & Vanderstraeten, 2019). Zij die er toch in slagen om een private huurwoning te bemachtigen, houden weinig over op het einde van de maand, boeten in op andere levensdomeinen en moeten bijvoorbeeld overleven op voedselpakketten.

Andere jongeren boeten in op de kwaliteit van de woning. Vaak gehoorde klachten van jongeren zijn vocht, schimmel en ongedierte. Het slinkende aanbod aan betaalbare huurwoningen en de blijvende vraag vormen bovendien een voedingsbodem voor misbruik en huisjesmelkerij (Vlaamse Woonraad, 2017). Door verdringingsmechanismen verzeilen de meest kwetsbaren (zoals vluchtelingen) als eersten in het zogenaamde grijze wooncircuit (bv. huisjesmelkerij³). In dat circuit zijn bewoners extra kwetsbaar. Vaak is de kwaliteit er ondermaats en zijn de huurprijzen te hoog. De bewoners brengen misbruik niet (snel) naar buiten (Meert & Bourgeois, 2004).

Nog andere jongeren opteren ervoor om te gaan samenwonen om de kosten te drukken. Niet zelden doen ze dat in te kleine appartementen. Het statuut van samenwonende maakt bovendien dat ze op die manier een aanzienlijk deel van hun inkomen verliezen wanneer ze als samenwonenden worden beschouwd. Door het grote inkomensverlies komen ze dan ook vaak in hun gedeelde woning niet uit de kosten. Ook zorgt het samenwonen soms voor behoorlijk wat stress: jongeren hebben een verminderd gevoel van veiligheid, voelen zich afhankelijk, voelen zich beperkt in hun vrijheid, hebben nood aan meer privacy en rust (Jong Gent in Actie, 2018).

Bovenstaande tijdelijke oplossingen blijken vaak andere problemen groter te maken. De overlevingsstrategieën worden op termijn onhoudbaar, waardoor jongeren opnieuw verhuizen of (terug) op straat belanden (Netwerk tegen armoede, 2016).

2.2 Sofasurfen

Een kwart van de daklozen is tussen 18 en 25 jaar oud (Meys & Hermans, 2014). Jongeren die dakloos worden, vinden het moeilijk om te overleven binnen het bestaande aanbod voor daklozen. De confrontatie met oudere daklozen tast hun toekomstbeeld sterk aan, alsook hun geloof om ooit uit de dakloosheid te geraken. Jongeren die op straat terechtkomen, combineren verschillende strategieën om te kunnen overleven en hun periodes op straat te overbruggen. Ze doen bijvoorbeeld aan sofasurfen of zoeken hun toevlucht in de (nacht)opvang.

Een grote groep dakloze jongeren is verborgen. Het zijn sofasurfers, jongeren die tijdelijk logeren bij vrienden, familie of kennissen. Ze worden vaak niet officieel geregistreerd als dakloos, duiken onder de radar van de hulpverlening en zijn daarom uitermate kwetsbaar. Voor de jongeren betekent sofasurfen een zeer onvoorspelbare woonsituatie die veel stress met zich meebrengt. Telkens op zoek moeten gaan naar een slaapplek, ruzies, niet duidelijk weten hoe lang men kan blijven of wanneer men binnen kan (Jong Gent in Actie, 2018). Het zeer kleine en fragiele netwerk van de jongeren wordt meer en meer onder druk gezet, waarbij ze steeds creatiever op zoek moeten gaan naar een zetel om op te slapen. Sommige jongeren zien zich gedwongen relaties verder te zetten die kwetsend zijn om niet op straat te belanden. Vooral meisjes zijn vatbaar voor misbruik (Betonne Jeugd, 2018). Ook hier belemmert het statuut samenwonende de solidariteit tussen jongeren in armoede. Het gevaar dat iemand een deel van zijn inkomen verliest, houdt veel mensen tegen om anderen te laten 'logeren' (Jong Gent in Actie, 2018).

2.3 De opvang

Jongeren die dakloos worden, vinden het moeilijk om te overleven binnen het bestaande aanbod voor daklozen. Het aanbod is onvoldoende aangepast aan de noden van jongeren. Zij zien de nachtopvang vaak niet als een optie. Ze krijgen er geen rust, hebben er geen privacy en hebben het gevoel voortdurend over hun eigen veiligheid en spullen te moeten waken (Betonne Jeugd, 2018). Er is bovendien te weinig begeleiding of (materieel) hulpverlening (Jong Gent in Actie, 2018).

2.4 Waterval

Veel jongeren die enkele maanden in een precare situatie overleven, bereiken een breekpunt. Hoe langer jongeren blootgesteld worden aan de daklozenwereld, hoe zwaarder het voor hen wordt. Hun weerbaarheid en zelfbeeld krijgen een serieuze knauw. Sommigen ontwikkelen psychologische problemen en verslavingsproblematieken. Jongeren schamen zich voor hun situatie en nemen afstand van mensen. Ze geraken sociaal geïsoleerd en hebben geen degelijk netwerk meer om op terug te vallen. Ze worden vaak futloos en gedesinteresseerd, verliezen het vertrouwen in eigen kunnen én het vertrouwen in hulpverleningsdiensten. Jongeren hebben vaak het gevoel niet

geholpen te worden. Dat leidt tot frustraties en bemoeilijkt de re-integratie in de maatschappij (Betonne Jeugd, 2018).

2.5 Aanbevelingen

Om jongeren in armoede een duurzame toekomst te kunnen verzekeren, moet de structurele aanpak van de woon- en dakloosheidsproblematiek een prioriteit zijn. Een structurele totaalaanpak met de nodige financiering dringt zich op. We focussen hier op slechts enkele aanbevelingen die met wonen en welzijn te maken hebben, maar een totaalaanpak kan natuurlijk niet los gezien worden van de nodige maatregelen op het vlak van onderwijs (zie deel 3), werk (zie deel 4), inkomen en andere grondrechten.

2.5.1 Meer sociale woningen

Sociale huisvesting blijft een belangrijke dam tegen armoede. Er moeten meer kwaliteitsvolle sociale woningen bijkomen en het bouwritme moet versneld worden. De wachtlijsten moeten worden weggewerkt. De aanvraag voor een huurpremie in afwachting van een sociale woning moet al na één jaar kunnen.

2.5.2 De private huurmarkt versterken

De toegang, kwaliteit en betaalbaarheid op de private huurmarkt moeten omhoog. Wij pleiten onder meer voor de invoering van een systeem van geconventioneerde huur waarbij eigenaar-verhuurders incentives (bv. fiscale aftrek, premies, ...) krijgen voor het aanbieden van een kwaliteitsvolle en betaalbare woning aan bepaalde kwetsbare doelgroepen. Daarnaast moet discriminatie aangepakt worden door praktijktesten in te voeren. Ook discriminatie op basis van inkomen moet daarin meegenomen worden. De invoering van een centraal huurwaarborgfonds kan niet alleen discriminatie verhelpen, maar ook de betaalbaarheid verhogen.

2.5.3 Het statuut samenwonende hervormen

Samenwonen tussen mensen in armoede mag niet langer bestraft worden. Wij pleiten daarom voor een verhoging van het tarief samenwonende tot minimum 80% van het tarief alleenstaande. In situaties waarin mensen een huis delen, maar niet als samenwonende beschouwd kunnen worden, mag er geen verandering in statuut zijn.⁴ Ook bij het tijdelijk samenwonen van mensen gedurende een jaar mag er geen verandering in statuut en dus ook geen inkomensverlies zijn. Voor tijdelijk inwonende daklozen vragen we dat gedurende een periode van zes maanden de dakloze niet als samenwonende kan worden beschouwd. Hun inschrijving in de bevolkingsregisters mag tegelijk ook niet tot gevolgen leiden voor het inkomen van de gastheer of -vrouw. Deze periode van zes maanden zou telkens verlengbaar moeten zijn met zes maanden en dat zonder vooraf bepaalde maximumperiode.

2.5.4 Opvang

In afwachting van een structurele totaalaanpak van dakloosheid moet in elke gemeente voldoende laagdrempelige en acute nachtopvang beschikbaar zijn, óók buiten de winterperiode. Er moet voldoende geïnvesteerd worden in crisisopvang en residentiële opvang. De opvang moet rekening houden met de noden van jongeren en moet waardig zijn (bv. op het vlak van hygiëne en privacy). Begeleiding en hulpverlening moeten steeds beschikbaar zijn, maar moeten vrijwillig zijn en niet voorwaardelijk.

2.5.5 Aangepaste hulpverlening

Aangezien jongeren erg snel afglijden, is het cruciaal om kort op de bal te spelen en hulpverlening op vraag en op maat van de jongere aan te bieden. Zo'n traject heeft pas slaagkansen als het niet onder dwang gebeurt en er ruimte is om een vertrouwensband op te bouwen. Dat betekent ook dat de jongere mee beslissingsrecht krijgt over zijn of haar hulpverleningstraject. Daarbij is het belangrijk dat hulpverleners actief op zoek gaan naar onderbeschermde jongeren. Via outreachend werken kunnen ook de kwetsbaarste jongeren worden bereikt.

3. Jongeren en onderwijs

Een goed diploma leidt tot betere jobs en zo tot een weg uit de armoede, maar de weg naar dat goede diploma is bezaaid met obstakels die soms minder zichtbaar zijn. Uit elk onderzoek van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) blijkt opnieuw dat Vlaanderen er niet in slaagt om via onderwijs gelijkere kansen te realiseren (o.a. OECD, 2018). Vroegtijdig schoolverlaten en laaggeschooldheid leiden tot problemen op de arbeidsmarkt: jongeren vallen terug op een leefloon, overleven met een werkloosheidsuitkering of werken in laagbetaalde jobs. De resultaten van de jongste enquête van Statbel (2019) tonen aan dat wie slechts beschikt over een diploma lager secundair onderwijs in België vier keer meer kans loopt om financieel arm te zijn dan de hoogst opgeleiden (27,8% tegen 6,4%). Bovendien is het een vicieuze cirkel: hoe meer hokjes worden aangevinkt op de onderwijskansarmoede-indicator (oki-index),⁵ hoe groter de kans op schooluitval (Vlaamse overheid, beleidsdomein Onderwijs en Vorming, 2019).

Ook onze jongerenwerkingen zien met lede ogen aan hoe kwetsbare jongens en meisjes tegen de grenzen van het onderwijssysteem botsen en hun talenten onderbenut zien. Jongeren uit kansarme gezinnen zitten vaker in studierichtingen in het secundair onderwijs die weinig perspectief op doorstroming hebben naar het hoger onderwijs of naar de arbeidsmarkt. Bovendien stellen de jongerenwerkingen ook vast dat de jongeren in hun werking niet graag naar school gaan, dat ze al spijbelen in de basisschool, vaker blijven zitten en van school veranderen en dat er weinig contact is tussen hun

ouders en de school (zie ook Hirtt, Nicaise & De Zutter, 2007). In dit deel kijken we naar wat jongeren zelf vertellen over hun onderwijsloopbaan en doen we een aantal aanbevelingen die de vastgestelde drempels kunnen remediëren, in de complexe en gelaagde context van het Vlaamse onderwijs.

3.1 Kansen krijgen

Uit de trajecten met jongeren over onderwijs kwam sterk naar voren dat jongeren vragen dat hun talenten verkend, erkend, ontwikkeld en gebruikt worden. Ze willen meer keuzevakken zodat ze kunnen ontdekken wat ze graag doen en wat ze kunnen. Jongeren ontdekken hun interesses of talenten vaak pas later en weten (soms te) laat welke richting nu eigenlijk voor hen geschikt is. Verschillende jongeren kwamen bijvoorbeeld via de vrije tijd (speelpleinwerking) te weten dat ze eigenlijk kinderverzorger of opvoeder wilden studeren. Jongeren die echt een bepaalde richting wilden volgen én hebben volgehouden ondanks tegenslag of tegenadvies, zijn achteraf tevredener dan leerlingen die toch het advies hebben opgevolgd en van richting veranderden. Volgens hen is het dus veel belangrijker om te doen wat je graag doet, dan om enkel 'punten' op school te volgen.

Opgroeien in armoede leidt vaak tot concentratieproblemen om allerlei redenen (bijvoorbeeld omdat men kopzorgen heeft of te weinig voeding) en dat maakt les volgen moeilijk. Dat kan leiden tot wat leerkrachten ervaren als storend gedrag. Dat zijn echter leernoden waarop volgens het zorgcontinuüm een antwoord moet worden gezocht in de klas, op school. Al te vaak wordt op basis van dat gedrag een tuchtprocedure gestart of wordt een leerling 'afgeleid' naar een andere studierichting of school. Op die manier riskeert men voorbij te gaan aan de zorgnood waarvan dit gedrag een uiting is. Er wordt niets gedaan aan de oorzaak van het probleem, waardoor de jongere niet geholpen wordt, maar integendeel in een 'foute' richting terecht komt of vroegtijdig de school verlaat. Dat soort van aanpak maakt jongeren schoolmoe of, zoals zij het zelf noemen, 'schoolziek'.

3.2 Zorg

Verschillende jongeren geven aan het gevoel te hebben dat ze worden ingehaald door de realiteit, heel wat moeilijkheden moeten doorstaan en daarbij niet voldoende geholpen worden. Het leven is voor hen vallen en opstaan, maar daar is niet alleen thuis, maar ook binnen een schoolse context weinig ruimte voor. Jongeren die geen netwerk hebben in hun thuiscontext moeten kunnen rekenen op extra begrip en begeleiding op school. Ook zij worden geconfronteerd met overlijdens in de familie, met depressies, met echtscheidingen, ... Ouders die niet in armoede leven, hebben niet alleen meer handvatten om hun kinderen daarin te steunen, maar ook de middelen om waar nodig externe hulp in te schakelen. Jongeren die opgroeien in armoede staan er op zulke momenten vaak alleen voor, hoe goed hun ouders het ook met hen voor hebben.

Ook pesten blijft een probleem waar veel van deze jongeren mee geconfronteerd worden. Het blijkt een heel zwaar thema, dat veel emoties oproept. De gepeste jongeren hebben het gevoel dat er weinig aan gedaan wordt. Uit onze gesprekken blijkt dat een preventieve aanpak die werkt nog niet gevonden werd en de curatieve pestactieplannen niet doen wat ze beloven. Gepest worden kan nochtans grote gevolgen hebben, zowel op de persoonlijke ontwikkeling van jongeren als op hun schoolloopbaan (zie ook Arseneault, 2018). Zo geven vooral meisjes aan dat het hun zelfbeeld zwaar heeft aangetast. Andere gevolgen zijn bijvoorbeeld van school veranderen, spijbelen, slechte resultaten en daardoor 'zakken' van richting, zelf pesten en agressief gedrag vertonen.

3.3 De leerkracht

Terwijl veel problemen in het onderwijs systeemfouten zijn, blijft de leerkracht degene die toch het verschil kan maken. Jongeren die zich goed voelen op school, schrijven dat vaak toe aan 'die ene leerkracht' die echt tijd maakte voor hen, respectvol was, hen (onder)steunde en voor hen supporterde. Evengoed werkt het andersom: een leerkracht kan een schoolcarrière maken of kraken.

Leerkrachten hebben ook impact achter de schermen, niet alleen in interactie met leerlingen. In de Diversiteitsbarometer Onderwijs (Unia, 2018) werd voor het eerst de oriëntatie door de klassenraad bestudeerd: wie krijgt welk attest en op basis waarvan? De verontwaardigende conclusie was dat lang niet alle oriëntatie gebeurt op basis van objectieve kenmerken. Ook vooroordelen op basis van socio-economische status en etniciteit spelen een bepalende rol. Kansarme leerlingen hebben meer kans op een B- of C-atteest dan kansrijke. Die resultaten zouden een eyeopener moeten zijn om werk te maken van kennis over differentiatie en inzicht in armoede (en andere vormen van diversiteit) bij schoolteams.

3.4 Aanbevelingen

Onderwijs is de pijler waarop onze maatschappij steunt, maar het is er wel een met vele wortels en tentakels. Hoewel er daarom niet één kant-en-klaar recept is, zien we vanuit mensen in armoede toch een aantal speerpunten terugkeren, die sleutels bevatten voor verbeteringen.

3.4.1 Kwaliteit

In alle onderwijsniveaus moet er meer en efficiënter werk gemaakt worden van ondersteuning. Zowel in de kleuterklas als in de lagere school en het secundair onderwijs moeten leerlingen en ouders kunnen rekenen op de juiste hulp – minimaal binnen de school. Zelfs de brede basiszorg wordt niet in elke school grondig opgenomen (zie ook Onderwijsinspectie, 2018), waardoor zorgvragen niet worden (h)erkend of opgevolgd en leerlingen niet in de juiste studierichting of het juiste onderwijsniveau zitten.

Ondersteuning voor ouders is ook van belang. Het zorgoverleg, de digitale inschrijvings-systemen of de boekenverkoop zijn niet altijd toegankelijk voor ouders in armoede. Dat staat gelijke kansen in de weg. Ouderbetrokkenheid gaat niet enkel over ouders op het oudercontact of het schoolfeest krijgen, maar neemt ouders mee in alle facetten van de leerweg van hun kinderen.

Eveneens vragen we armoedevaardige schoolteams in alle onderwijsniveaus – directies inbegrepen. Er moet ingezet worden op armoede-inzicht in de lerarenopleiding, maar ook in nascholingen of bij pedagogische begeleiders. Leerkrachten hebben handvatten en ondersteuning nodig om met een divers publiek om te gaan. Ook bij de aanpak van pesten is inzicht in armoede en in de effecten ervan op mensen een meerwaarde. Scholen (re)ageren vaak op lege brooddozen of ongepaste kledij, maar dat is enkel het materiële topje van de ijsberg – een effectieve aanpak vraagt dat men weet dat er een binnenkant achter schuilgaat die nog veel ingrijpender is. Ook in de directieopleidingen moet daarvoor meer aandacht zijn. Directies en leidinggevendenden zetten namelijk het beleid uit van een school en kunnen impact hebben op het gedrag van de leerkrachten en zo op de leeruitkomsten van leerlingen (Devos, 2018).

Het doel van een gelijkekansenbeleid is dat alle kinderen dezelfde kansen hebben om hun 'niveau van excellentie' te bereiken. Daarvoor zijn specifieke maatregelen, maatwerk en begeleiding nodig. Daarom moeten de extra middelen vanuit het gelijkekansenbeleid behouden blijven en moet de efficiënte aanwending gemonitord worden, liefst aan de hand van gerichte doelstellingen. Scholen die een grote concentratie aan kansarme leerlingen hebben, moeten daarvoor extra gecompenseerd kunnen worden, zodat ze aan de vele vragen tegemoet kunnen komen.

3.4.2 Kostenbeheersing

Schoolkosten mogen dromen van jongeren niet in de weg staan. Daarom vragen we de invoering van een maximumfactuur in het secundair onderwijs. Die maximumfactuur dwingt scholen om na te denken over hun kostenbeleid.⁶ Niet alleen toont de studiekostenmonitor (De Norre, Havermans & Groenez, 2019) ons duidelijk de grote verschillen tussen scholen, hij leert ons ook dat de bedragen van de schooltoelagen niet overeenstemmen met de reële studiekosten. We vragen dat de bedragen herzien worden en dat ze gedifferentieerd worden op basis van de studierichting. Bepaalde richtingen zijn significant duurder vanwege specifiek materiaal. Dat zou geen reden mogen zijn om een bepaalde richting niet te volgen.

We zien een trend waarbij een deel van de kosten, zoals de schoolboeken, wordt uitbesteed aan een externe, commerciële speler. We krijgen steeds meer signalen van ouders die te maken krijgen met invorderaars of die boeken niet kunnen bestellen vanwege openstaande rekeningen. Leerlingen zitten daardoor soms tot februari zonder de juiste leermiddelen in de klas. Scholen moeten daarin hun verantwoordelijkheid dragen: ze moeten ervoor zorgen dat leerlingen leermiddelen hebben en moeten ethische afspraken maken met eventuele externe partners.

3.4.3 Voor iedereen de best mogelijke onderwijsloopbaan

Met betrekking tot het secundair onderwijs vragen de jongeren uit de jongerenwerkingen dat ze niet te snel in een bepaalde richting geduwd worden. Flexibele leertrajecten kunnen voorkomen dat zij in het 'watervalstelsel' terechtkomen, waarbij een jongere start in een meer theoretische richting en later (noodgedwongen) overstapt naar een eerder praktijkgerichte. Het moet makkelijker zijn om de zalmbeweging te maken – van 1B naar de A-stroom, van buitengewoon onderwijs naar gewoon secundair onderwijs, van beroepssecundair onderwijs naar een ander onderwijsniveau. De mogelijkheden die in de regelgeving daarvoor ingeschreven zijn, mogen geen dode letter blijven. Meer sensibilisering en goede praktijkvoorbeelden kunnen hier een verschil maken, net als een goede onderwijsloopbaanbegeleiding die veel aandacht heeft voor wat jongeren willen en kunnen en voor betrokkenheid van ouders. Brugfiguren bewijzen al enkele jaren hun grote meerwaarde in het basisonderwijs. Zij zouden ook een meerwaarde kunnen bieden in het secundair onderwijs. Op lokaal niveau een goede samenwerking realiseren tussen scholen, VDAB en bedrijven, lijkt ons een belangrijk instrument om het inzicht in en de toegang tot de arbeidsmarkt te verbeteren.

4. Jongeren en werk

Jobs, jobs, jobs! Vacatures zijn er, maar geraken niet ingevuld! Belgen bij de minst flexibele werknemers! Het zijn slogans die een verhaal vertellen waarin mensen op hun individuele verantwoordelijkheid gewezen worden. Ze hebben als het ware zelf de keuze om kansen al dan niet te grijpen. Voorbij de slogans schuilt een bittere realiteit. Onlangs publiceerde de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB, 2019) een rapport over het grillige verloop van de jeugdwerkloosheid in Vlaanderen tijdens de afgelopen dertig jaar. Daaruit blijkt dat de hoge werkloosheidscijfers bij jongeren, ondanks verschillende economische crisissen, stelselmatig zijn teruggedrongen. Kleine kanttekening: de dalende cijfers blijven de laatste tien jaar schommelen rond 30.000 werkloze jongeren. Wat opvalt, is dat laaggeschoolde jongeren, jongeren zonder diploma en/of met een migratieachtergrond het erg moeilijk blijven hebben op onze arbeidsmarkt, ondanks verschillende formules van werkplekieren en lastenverlagingen. Hieronder belichten we een aantal verklaringen en duurzame beleidsvoorstellen vanuit het perspectief van jongeren in armoede.

4.1 De startpositie van jongeren in armoede

Zoals we eerder schreven, kunnen vroegtijdig schoolverlaten en laaggeschooldheid leiden tot problemen op de arbeidsmarkt. De jongeren geven aan dat ze weinig of geen vertrouwen hebben in zichzelf, hun omgeving en organisaties. Ze zijn hun motivatie onderweg verloren en zijn daardoor in een vicieuze cirkel van negatieve gevoelens be-

land. Het valt op dat velen van hen geen toekomstbeeld hebben. Door hun moeilijke thuissituatie komen ze terecht in extreme denkwijzen als 'werk is geen prioriteit' of 'ik wil zo snel mogelijk werken om thuis weg te geraken'. Hun referentiekader verschilt, de zaken die zij als 'normaal' beschouwen, ook gedragsvormen, komen niet altijd overeen met wat anderen van hen verwachten. Dat is niet altijd een kwestie van onwil, maar daardoor zijn deze jongeren soms moeilijker te motiveren.

Vaak hebben ze een vertekend beeld van de arbeidsmarkt of het concrete takenpakket dat bij bepaalde jobs hoort. Daarnaast hebben ze door hun korte scholing en weinig buitenschoolse activiteiten in hun jeugd jaren weinig inzicht in hun competenties ontwikkeld. Ze hebben het gevoel toch niet aan de verwachtingen (verplichtingen) van de arbeidsmarkt te kunnen voldoen, welke inspanning ze ook leveren. De nood aan vertrouwen en opbouwen van zelfvertrouwen is net bij die jongeren extra hoog.

4.2 Willen is niet gelijk aan kunnen of toegang krijgen tot de arbeidsmarkt

Een terugkerend probleem is dat jongeren in armoede de organisaties, opleidingen, jobmogelijkheden, rechten en plichten, ... niet of onvoldoende kennen. Er is een gebrek aan correcte informatie en hun school- en thuisomgeving stimuleert hen doorgaans weinig om stappen te zetten. Van instanties zoals de VDAB hebben ze soms niet eens gehoord of ze blijven er weg door de vele drempels die zij daar ervaren (bv. omdat ze op tijd moeten komen, papieren moeten meebrengen, geconcentreerd moeten kunnen luisteren, een duidelijke jobkeuze moeten maken, ...). Het imago van organisaties, maar ook de taal en manier van communiceren, spelen een belangrijke rol. Daarnaast is er veel angst en wantrouwen ten opzichte van de VDAB omdat die naast begeleiding naar werk ook instaat voor de controle en sanctie van het zoekgedrag van werkzoekenden. Jongeren in armoede staan met die bedenkingen niet alleen: uit een groot en recent onderzoek van De Ambrassade (2016) blijkt dat een bredere groep van jongeren op dat vlak gelijkaardige ervaringen deelt.

Daarnaast ondervinden jongeren in armoede tal van drempels die de weg naar werk bemoeilijken: mobiliteitsproblemen, de digitale kloof, opleiding, werkervaring, ... Aan het begin van hun loopbaan staan zij dikwijls niet te zwaaien met een diploma, goedgevuld cv en de nodige referenties. Veel steun van buitenaf hebben jongeren in armoede niet. Daardoor krijgen ze het gevoel dat er voor hen geen plaats is op de arbeidsmarkt.

4.3 Werk is werk?

We zien in de praktijk dat jongeren in armoede terecht komen in jobs die tijdelijk, deeltijds, ongezond, zwaar en/of slecht betaald zijn. In de meeste gevallen gaat het over jobs die niet aansluiten bij hun interesses, talenten en competenties. De instabiliteit, onzekerheid en het gebrek aan perspectief die daarmee gepaard gaan, verscherpen de armoede nog in

plaats van een uitweg te bieden. De kloof tussen duurzame jobs met een waardig inkomen en flexibele, slecht betaalde jobs dreigt nog groter te worden met als gevolg een steeds groter wordende groep van werkende armen (mensen die wel een job hebben, maar toch moeite hebben om de eindjes aan elkaar te knopen). Daarnaast is de situatie van werklozen er de afgelopen tien jaar fel op achteruitgegaan. Zo is het aantal werklozen dat in armoede terecht dreigt te komen flink gestegen (Nicaise, Lambert, de Fauconval & Antoine, 2017).

Een job kan pas een hefboom zijn om uit de armoede te geraken als het een kwaliteitsvolle en duurzame job is met garantie op een waardig inkomen. Uitzendarbeid, bijvoorbeeld, staat daar vaak haaks op (zie Netwerk tegen Armoede, 2012). Dat neemt niet weg dat voor sommige jongeren uitzendarbeid zinvol kan zijn, om kennis te maken met de arbeidsmarkt, om te proeven, te proberen, te leren. Maar laat dat dan een keuze zijn, een keuze die de jongere zelf maakt, en die kadert in een ruimer loopbaanperspectief waar de focus ligt op een duurzame en kwaliteitsvolle job.

4.4 Drempels om het werk vol te houden

Voor jongeren in armoede is aan de slag geraken en blijven geen evidentie. Het brengt in de eerste maanden heel wat veranderingen met zich mee. Velen voelen zich niet goed in hun vel of weten niet wat er van hen wordt verwacht. Die periode is moeilijker wanneer er weinig tijd is om zich in te werken of wanneer er onduidelijke verwachtingen en afspraken zijn. Daarnaast is de intensiteit en de kwaliteit van de aangeboden begeleiding en ondersteuning afhankelijk van de dienst, het bedrijf of de organisatie, die daarvoor verantwoordelijk is. Ook de continuïteit in begeleiding vertoont vaak hiaten.

Daarnaast kunnen we niet genoeg wijzen op het belang van een integrale aanpak met het oog op een duurzame tewerkstelling. Jongeren in armoede kampen met heel wat uitdagingen die een impact hebben op hun functioneren en welbevinden. Er moet voldoende aandacht zijn voor nazorg en begeleiding op andere levensdomeinen zodra de jongere aan het werk is. Niet alleen de werkgever draagt een verantwoordelijkheid, ook de VDAB kan daarin een belangrijke rol spelen.

4.5 Aanbevelingen

Ook op het vlak van (duurzaam) werk geven we enkele aanbevelingen mee vanuit de jongerenwerkingen.

4.5.1 De startpositie verbeteren

Jongeren in armoede zijn zich weinig bewust van hun eigen competenties, vaardigheden en talenten, want ze worden er zelden op gewezen. Bovendien kampen ze met een laag zelfbeeld. Investeren in de draagkracht en competenties van jongeren in

armoede zijn dus noodzakelijk. Hun kansen (en inzetbaarheid) op de arbeidsmarkt zullen daarbij evenzeer toenemen. Daarnaast zijn wij vragende partij om het gebruik van instrumenten die elders verworven competenties (mogelijks) attesteren, te stimuleren met voldoende aandacht voor de toegankelijkheid en betaalbaarheid van bijvoorbeeld informatiepunten, assessmentcentra en stages.

Er zijn 'voortrajecten' die bestaan uit werk- en welzijnsgerelateerde thema's om de afstand tussen jongeren in armoede en de arbeidsmarkt te overbruggen, maar onze jongerenwerkingen geven aan dat die de kwetsbaarste jongeren onvoldoende bereiken. Inzetten op het informele circuit en outreachend werken zijn cruciaal in het bereiken van de meest kwetsbare jongeren. Dat behelst ook het werken aan zelfvertrouwen en aandacht besteden aan welzijnsgerelateerde problemen. Als deze jongeren hun 'droomjob' kunnen ontdekken en het traject kunnen uitstippelen hoe ze daartoe kunnen komen, zullen de motivatie en slaagkansen exponentieel toenemen.

4.5.2 Een toegankelijke arbeidsmarkt

Jongeren in armoede komen nog te vaak terecht in onaangepaste trajecten die ze daardoor niet volhouden, krijgen te maken met de ene opleiding na de andere en moeten het doen met wat zij soms als bezigheidstherapie ervaren zonder een duidelijke doelstelling. We moeten dus meer investeren in ondersteuning en begeleiding op maat van jongeren in armoede. Dat vraagt tijd, ruimte en een vertrouwensrelatie met een trajectbegeleider. Die vertrouwenspersoon kent de situatie van de jongeren en weet welke obstakels (werk- en welzijnsgerelateerd) er zijn.

Om de toegang tot de arbeidsmarkt te vergroten, ligt er ook een verantwoordelijkheid bij werkgevers. We zien nog veel vacatures waarin bijvoorbeeld een rijbewijs B gevraagd wordt, terwijl dat helemaal niet nodig is om de job uit te oefenen. Ook wordt nog eenzijdig naar diplomaverenissen gekeken en merken we dat werkgevers soms weinig realistische én weinig relevante taalvereisten opleggen. Ook discriminatie blijft een hardnekkig probleem. De invoering van praktijktesten, zoals in Brussel bijvoorbeeld, kan een goed wapen zijn tegen discriminatie op de arbeidsmarkt. Daartoe moeten de bevoegde controle instanties versterkt worden en is er nood aan goed omkaderde diversiteitsplannen en positieve acties met duidelijke streefcijfers.

4.5.3 De kwaliteit van werk

Het belang van een perspectief mag niet onderschat worden. Wij krijgen steeds meer verhalen binnen van mensen, vaak jongeren, die niet aan een vaste job geraken. Door in te zetten op bijvoorbeeld flexi-jobs en het nieuwe stelsel van onbelast bijklussen, creëert men een mattheuseffect: men geeft vooral extra aan wie al heeft. Dat biedt geen antwoord op de noden van jongeren in armoede. Het beleid moet mikken op de creatie van kwaliteitsvolle en duurzame jobs met een waardig inkomen. Daarnaast beklemtonen wij dat een job in het normale economisch circuit niet voor iedereen een haalbare kaart is. Wij vragen daarom extra investeringen in de sociale economie.

4.5.4 Duurzame tewerkstelling

Willen we de tewerkstelling van jongeren in armoede verduurzamen, dan moeten we prioriteit geven aan kwaliteitsvol werk met een integrale aanpak. Er bestaan tal van mogelijkheden om kwetsbare jongeren te ondersteunen en te begeleiden, denk bijvoorbeeld aan een goed onthaal, job- en taalcoaching, maar ook een rijopleiding of communicatietraining leveren meer op dan in eerste instantie wordt gedacht. Het is aan te bevelen om te investeren in een vertrouwenspersoon, een peter of meter, waarbij jongeren terecht kunnen. Rekening houden met de context, het gesprek aangaan en samen zoeken naar oplossingen levert een win-win op voor alle betrokkenen in functie van een duurzame tewerkstelling.

5. Slot

Mensen in armoede leven in het nu en hebben weinig toekomstperspectief. Kinderen en jongeren dromen niet over 'later als ik groot ben' omdat bij elke stap die ze zetten de kloof met leeftijdsgenoten steeds groter wordt. We kunnen en willen niet ontkennen dat veel mensen dag in dag uit hard proberen om een verschil te maken door projecten en acties op te zetten om impact te hebben op het leven van kinderen (in armoede). Toch zien we dat de kinderarmoede stijgt. Het is duidelijk dat als we hier effectief iets aan willen veranderen, we op verschillende domeinen tegelijk moeten inzetten. Projecten en jongerenwerkingen kunnen dat niet alleen.

Een menswaardige toekomst voor de jongeren van vandaag is de beste bestrijding van armoede in de toekomst. Wat we investeren in kwetsbare jongeren (en hun gezin), onder meer via onderwijs, huisvesting en werk, verdienen we later dubbel en dik terug.

Noten

1. Voor meer informatie over de manier van werken, zie: *Uit De Marge* (2010).
2. We baseren ons hier voornamelijk op de trajecten met onze jongerenverenigingen rond wonen in 2016 en het werk van de verenigingen Jong Gent in Actie en Betonne Jeugd rond wonen en dakloosheid bij jongeren.
3. Van Meert en Bourgeois conceptualiseren het grijze wooncircuit als: "(...) wanneer huishoudens (...) er noch via de woningmarkt strictu sensu, noch via overheidstussenkomst en noch via een sociaal netwerk in slagen om degelijk te wonen".
4. Het Hof van Cassatie definieert in een recent arrest (Cass. 9 oktober 2017, S.16.0084.N/1) samenwonen als het samenleven onder eenzelfde dak van verschillende personen die hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen. Mensen die vanwege hun financieel beperkte middelen beslissen om samen te wonen zonder daarom hun huishouden gemeenschappelijk te regelen, kunnen hun statuut van alleenstaande gerechtigde behouden. Samen met andere middenveldorganisaties vraagt het Netwerk tegen Armoede dat ook mensen met statuut alleenstaande met gezinslast dit in dit geval zouden kunnen behouden.

5. Dit is een indicator op basis van vier leerlingkenmerken: het opleidingsniveau van de moeder, de thuistaal, het ontvangen van een schooltoelage, de woonplaats van de leerling ligt in een buurt met een hoog percentage leerlingen met schoolse vertraging.
6. Binnen de trajecten van Samen Tegen Onbetaalde Schoolfacturen zijn er nu al scholen die nadenken over een visie op armoede en een kostenbeleid, zie <https://www.aanpakschoolfacturen.be/>

Bibliografie

- Arseneault, L. (2018). Annual Research Review: The persistent and pervasive impact of being bullied in childhood and adolescence: Implications for policy and practice. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 59(4), 405-421. <https://doi.org/10.1111/jcpp.12841>
- Benjaminsen, L. (2015). The variation in family background amongst young homeless shelter users in Denmark. *Journal of Youth Studies*, 19(1), 1-19.
- Betonne Jeugd (2018). *Beleidsaanbevelingen. Betonne Jeugd geeft dakloze jongeren een stem*. Antwerpen.
- De Ambrassade (2016). *De weg naar kwaliteitsvol werk*. Geraadpleegd via https://ambrassade.be/files/attachments/.25/JB_Eindrapport_belevingsonderzoek_DEF_V5small.pdf
- De Norre, J., Havermans, N. & Groenez, S. (2019). *Studiekosten in de eerste graad van het secundair onderwijs*. Geraadpleegd via <https://data-onderwijs.vlaanderen.be/onderwijsonderzoek/?nr=434>
- Devos, G. (2018). Kenmerken en uitdagingen voor een sterk schoolbeleid. *Het belang van schoolbeleid voor de leerling, de leerkracht en de onderwijsorganisatie*, Studiedag georganiseerd door Steunpunt SONO, Gent.
- Heylen, K. & Vanderstraeten, L. (2019). *Wonen in Vlaanderen anno 2018*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Hirtt, N., Nicaise, I. & De Zutter, D. (2007). *De school van de ongelijkheid*. Berchem: EPO.
- Jong Gent in Actie (2018). *Jong Gent in Actie en De Beweging van Mensen met een Laag inkomen en Kinderen – Standpunten wonen*, Gent.
- Meert, H., & Bourgeois, M. (2004). *Het marginale wooncircuit in Vlaanderen. Conceptualisering en spreiding*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Meys, E. & Hermans, K. (2014). *Nulmeting dak- en thuisloosheid*. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Netwerk tegen Armoede (2012). *Uitzendarbeid, een opstap voor mensen in armoede?* Geraadpleegd via http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/120403_uitzendarbeid.pdf
- Netwerk tegen Armoede (2016). *Jongeren in armoede over wonen*. Geraadpleegd via http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/161007_notajongerenwonen.pdf
- Netwerk tegen Armoede & HIVA (2011). *Duurzame tewerkstelling van mensen in armoede*. Geraadpleegd via http://netwerktegenarmoedebe.webhosting.be/documents/Werk_dossier_NtA.pdf
- Nicaise, I., Lambert, C., de Fauconval, M. & Antoine, M. (2017). Recht op arbeid. In W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken & R. Van Rossem (red.), *Armoede in België, Jaarboek 2017* (pp. 45-71). Leuven: Acco.
- OECD (2018). *Education at glance: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing. Geraadpleegd via <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en>
- Onderwijsinspectie (2018). *Onderzoek Leerlingenbegeleiding Hoe kwaliteitsvol is de leerlingenbegeleiding in de basisscholen en in de eerste graad secundair onderwijs?* Geraadpleegd via https://www.onderwijsinspectie.be/sites/default/files/atoms/files/Onderzoeksrapport%20Leerlingenbegeleiding%20%28januari%202018%29_o.pdf
- Stevens, H. & Vandesande, E. (2018). Effectief armoedebeleid, meer dan een juridische strijd. Over de noodzakelijkheid van de dialoog met mensen in armoede. In: J. Coene, P. Raeymaeckers,

- B. Hubeau, T. Goedemé, R. Remmen & A. Van Haarlem (red.), *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2018* (pp. 359-374)., Leuven/Den Haag: Acco.
- Statbel (2019). *Eenoudergezinnen, werklozen en huurders meest kwetsbaar voor armoede*. Geraadpleegd via <https://statbel.fgov.be/nl/themas/huishoudens/armoede-en-levensomstandigheden/risico-op-armoede-sociale-uitsluiting>
- Uit De Marge (2010). *Wij tellen mee! Leren uit de werkingen met kinderen en jongeren in armoede*. Geraadpleegd via <https://www.uitdemarge.be/webshop/wij-tellen-mee/>
- Unia (2018). *Diversiteitsbarometer Onderwijs*. Geraadpleegd via <https://www.unia.be/nl/publicaties-statistieken/publicaties/diversiteitsbarometer-onderwijs>
- VDAB (2019). *Jeugdwerkloosheid: een verhaal van ups en downs*. Geraadpleegd via <https://www.vdab.be/sites/web/files/doc/trends/ontcijfert2019nr38.pdf>
- Vlaamse overheid, beleidsdomein Onderwijs en Vorming (2019). *Vroegtijdig schoolverlaten: risicofactoren en kenmerken*. Geraadpleegd via <https://www.onderwijs.vlaanderen.be/nl/nl/samen-tegen-schooluitval/vroegtijdig-schoolverlaten/risicofactoren-en-kenmerken>
- Vlaamse Woonraad (2017). *Wooncrisis in de onderste lagen van de private huurmarkt. Advies 2017-06 van 27 april 2017*. Geraadpleegd via https://www.wonenvlaanderen.be/sites/wvl/files/wysiwyg/vwr_advies_ondersegment_eindversie_o.pdf

Hoofdstuk 3

Duurzaamheid en onderwijs, een logische combinatie

Ann De Schepper

In aanvulling op de academische bijdragen in dit Jaarboek vormt dit hoofdstuk een korte reflectie over de combinatie van duurzaamheid en hoger onderwijs. Hierbij wordt – specifiek in de context van dit Jaarboek – ook de link gelegd naar diversiteit en komen voorbeelden aan bod vanuit Universiteit Antwerpen.

In de toelichting bij de Sustainable Development Goals, zoals die in 2015 werden aangenomen door de Verenigde Naties, wordt voor onderwijs het volgende vermeld (United Nations, 2019):

Obtaining a quality education is the foundation to creating sustainable development. In addition to improving quality of life, access to inclusive education can help equip locals with the tools required to develop innovative solutions to the world's greatest problems.

Duurzame ontwikkeling vraagt dus om kwaliteitsvol onderwijs.

In een advies van 2012 schrijft de Vlaamse Onderwijsraad (Vlor, 2012) uitdrukkelijk dat het hoger onderwijs kwaliteitsvol moet zijn, maar ook dynamisch, maatschappelijk relevant, duurzaam, internationaal en democratisch. Vooral de combinatie van 'duurzaam' en 'democratisch' is in het licht van dit Jaarboek interessant. Hoger-onderwijsinstellingen, zo stelt de Vlor in haar advies, moeten studenten opleiden tot kritische burgers en hen leren samenwerken en in alle vrijheid leren denken. Met 'duurzaam' doelt de Vlor op de aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen, voor sociale economie en voor ethiek. Met 'democratisch' verwijst ze naar het hoger onderwijs als middel om de sociale mobiliteit te bevorderen en om ervoor te zorgen dat iedereen die er intrinsiek de capaciteiten en motivatie voor heeft, moet kunnen participeren aan het hoger onderwijs, ongeacht zijn of haar socio-culturele of socio-etnische achtergrond. In een nieuw advies van 2019 wordt opnieuw de noodzaak bevestigd om drempels weg te werken zodat alle talenten kunnen worden aangeboord (Vlor, 2019). Ook wordt toegevoegd dat het hoger onderwijs moet zorgen voor een duurzaam perspectief en met name moet bijdragen aan het zoeken naar duurzame oplossingen voor complexe problemen door aandacht voor interdisciplinariteit.

Die statements en bewoordingen sluiten heel mooi bij elkaar aan. Samengevat, wordt aan de ene kant onderwijs, en meer bepaald inclusief onderwijs, aangeduid als een

noodzakelijke voorwaarde voor duurzame ontwikkeling, terwijl aan de andere kant duurzaamheid aanwezig moet zijn binnen dat onderwijs, onder andere om de toekomstgerichtheid van het onderwijs te garanderen.

Alle instellingen voor hoger onderwijs in Vlaanderen besteden aandacht aan (aspecten van) duurzaamheid, wat blijkt uit beleidskeuzes en/of specifieke acties. Universiteit Antwerpen heeft er in 2014 voor gekozen om vanuit de gehanteerde praktijk in faculteiten en opleidingen expliciet een aantal strategische beleidsthema's te benoemen bovenop de basisonderwijsvisie, die zelf gebaseerd is op de nexus onderwijs-onderzoek, op competentiegebaseerd onderwijs, op studentgecentreerd en activerend onderwijs, op internationalisering, gevoed vanuit kwaliteitscultuur. Die extra strategische beleidsthema's betreffen duurzaamheid, diversiteit en participatie en actief pluralisme, in 2016 verder aangevuld met grootstedelijkheid en ondernemingszin. Elk van die thema's, waaronder dus duurzaamheid, wordt systematisch ingebed in het onderwijs, in alle opleidingen, rekening houdend met de eigenheid van wetenschapsdomeinen. Ze zijn onderling ook niet helemaal onafhankelijk, daarop komen we dadelijk nog terug.

De draagwijdte van duurzaamheid binnen het onderwijs kunnen we concretiseren door dit uit te splitsen als duurzaamheid *in* het onderwijs en duurzaamheid *van* het onderwijs. Het gaat met andere woorden zowel om een inhoudelijke als een procesmatige benadering. Aan Universiteit Antwerpen geven we duurzaamheid bovendien een brede invulling: duurzaamheid vertrekt vanuit de drie P's, *people, planet, profit/prosperity*, waarbij een evenwicht wordt gezocht tussen menselijke en sociale aspecten, milieu- en ecologische aspecten en maatschappelijke en economische aspecten. Duurzaamheid omvat in die brede invulling ook maatschappelijk verantwoord ondernemen en ethisch handelen.

Door aandacht te besteden aan duurzaamheid *in* het onderwijs en de onderwijspraktijk, verwerven studenten kennis, inzicht en vaardigheden met betrekking tot dit thema. Het is belangrijk om dit minstens deels expliciet te realiseren, zodat het thema herkenbaar is voor studenten. Dat kan uiteraard bereikt worden door opleidingsonderdelen te programmeren die specifiek gericht zijn op de thematiek duurzaamheid. Eén mogelijkheid is om te werken met een universiteitsbreed (keuze)vak waar het onderwerp breed en algemeen vanuit verschillende hoeken wordt belicht, zoals het nieuwe korfvak 'Duurzaamheid' waarop alle studenten van Universiteit Antwerpen vanaf 2019-2020 kunnen intekenen. Een andere mogelijkheid is om te kiezen voor meer toegespitste vakken binnen opleidingen, zoals duurzaam ontwerpen, duurzaam bouwen, duurzame chemie, duurzame ontwikkeling, duurzaamheid en veiligheid, enzovoort. Het kan echter ook mooi verwezenlijkt worden door binnen diverse opleidingsonderdelen regelmatig de link te leggen naar duurzaamheid, via cases, via voorbeelden uit de actualiteit en via terugkerende verwijzingen naar de verschillende aspecten van duurzaamheid, wat er dan weer voor zorgt dat duurzaamheid niet als een losstaand concept wordt gezien.

Opleidingen programmeren daarnaast in hun curricula vaak een opleidingsonderdeel ethiek of ethisch handelen, waarbij zowel de eigenheid van ethiek zelf als specifieke

ethische vraagstukken uit de eigen discipline aan bod kunnen komen. Ook dat draagt bij aan inhoudelijke competenties omtrent duurzaamheid.

Om duurzame oplossingen te bereiken voor de steeds complexere problemen waarmee onze maatschappij wordt geconfronteerd, is een interdisciplinaire aanpak onontbeerlijk geworden. Aandacht voor duurzaamheid in het onderwijs betekent dan ook aandacht voor multidisciplinariteit, interdisciplinariteit en transdisciplinariteit. Enerzijds moeten studenten binnen hun opleiding leren om breed te kijken en zich bewust te zijn van de mogelijkheden van samenwerking met andere disciplines, zo mogelijk via probleemgestuurd onderwijs. Anderzijds is het ook belangrijk om hen de kans te geven om in interdisciplinaire vakken effectief samen te werken met studenten uit andere opleidingen, wat niet altijd even eenvoudig te realiseren is. Aan Universiteit Antwerpen komt het eerste aspect bijvoorbeeld naar voren in het project 'Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen' binnen de masteropleiding Handelsingenieur, waarbij studenten in teams werken aan een geïntegreerd project voor een non-profitorganisatie of vzw. Een nieuw opleidingsoverschrijdend initiatief is het universiteitsbrede vak 'Community Service Learning', waar studenten over opleidingen heen samenwerken en waar academische competenties gecombineerd worden met maatschappelijk engagement en reflectie via een sociaal project. Beide methodieken illustreren duidelijk hoe het strategische beleidsthema 'duurzaamheid' de thema's diversiteit en grootstedelijkheid kan kruisen.

Het is bij dat alles belangrijk om de aandacht voor duurzaamheid, maatschappelijk verantwoord ondernemen en ethiek ook te vertalen naar de leerresultaten van de verschillende opleidingen en zo het engagement om studenten te helpen bij het verwerven van duurzaamheidscompetenties nadrukkelijk tot uiting te brengen.¹

Inhoudelijke aandacht voor duurzaamheid, hierboven aangeduid met duurzaamheid *in* het onderwijs, moet echter ook samengaan met een duurzame aanpak *van* dat onderwijs, door er ook voor te zorgen dat de processen en de manier waarop het onderwijs wordt georganiseerd duurzaam zijn. Op operationeel niveau betekent dit dat inspanningen worden gedaan om de voetafdruk van elke opleiding te verkleinen, bijvoorbeeld door het beperken van het papiergebruik, door hergebruik van materialen in labo's en bij ontwerp opdrachten of door het naar beneden brengen van de kostprijs van de opleiding. Het betekent ook aandacht voor (internationale) netwerken en goed ingezette partnerschappen, aangevuld met de keuze voor een ethische en transparante aanpak. Op ontwikkelingsniveau gaat het om het uitwerken van een duurzaam onderwijsaanbod en het nastreven van een duurzame curriculumopbouw, met onder andere aangepaste werkvormen, maar ook met aandacht voor de werkbelasting van docenten.

Duurzaamheid van het onderwijs vraagt echter ook om een goed uitgebouwde ondersteuning en begeleiding van studenten, zodat alle jongeren gelijke kansen krijgen om hun talenten te ontwikkelen. Het vraagt ook om in te zetten op levenslang leren, rekening houdend met de speciale behoeften van studerende die later instromen. Dat is niet alleen belangrijk voor de zelfontplooiing van jongeren en van zij-instromers, maar het komt ook ten goede aan onze maatschappij als geheel, die hoogopgeleiden blijft

nodig hebben. Het vraagt om acties gericht op instroom en doorstroom, hier ligt een tweede duidelijke link naar democratisering, diversiteit en grootstedelijkheid.

Concreet betekent dat volgehouden inspanningen van instellingen op verschillende vlakken, startend met duidelijke en correcte informatie over opleidingen, zodat aankomende studenten een doordachte studiekeuze kunnen maken die ervoor zorgt dat ze hun competenties verder kunnen ontwikkelen via een opleiding die het best bij hen past. Het kan daarbij nuttig zijn om aanvullend te zorgen voor informatie op maat om jongeren uit bepaalde kansengroepen beter te bereiken. Het betekent onthaalactiviteiten waar leerlingen secundair onderwijs en startende studenten wegwijs gemaakt worden in de wereld van het hoger onderwijs, zomercursussen of introductieonderwijs waar nieuwe studenten zich inhoudelijk kunnen voorbereiden, en ondersteuning op maat voor werkstudenten. Het betekent ook aangepaste instaptoetsen met een aanbod van remediëring, en studietrajectbegeleiding, coaching en mentoring. Het betekent tot slot ook het voorzien van vormen van honours-programma's om studenten extra uit te dagen, waarbij bovendien interdisciplinair en over opleidingen heen gewerkt kan worden.

Omdat in dit domein absoluut nog vooruitgang nodig is, werd aan Universiteit Antwerpen eind 2018 het nieuwe diversiteitsactieplan gelanceerd, waarin strategische doelstellingen en concrete beleidsacties worden geformuleerd. Het biedt een kader voor het uitbouwen van een aantal nieuwe initiatieven, zowel universiteitsbreed als binnen opleidingen en faculteiten, maar het wil ook bestaande systemen en structuren zoals het Tutoraat, Monitoraat op maat, Mentoraat Plus en Centrum WeST (Werken & Studeren) verder versterken.

Duurzaam onderwijs vraagt ook om een grotere inzet op *blended* leren, waarbij contactonderwijs wordt gecombineerd met afstandsonderwijs, on-campus onderwijs met online onderwijs, klassiek onderwijs met begeleide zelfstudie. Aan Universiteit Antwerpen wordt daarop sinds 2014 versterkt ingezet via de middelen van het UFOO-fonds (Universitair Fonds voor Onderwijsontwikkeling), waarbij elke faculteit kan rekenen op extra personele en inhoudelijke ondersteuning voor de ontwikkeling van initiatieven van *blended* leren. De flexibiliteit die door *blended* leren wordt gecreëerd, draagt namelijk bij aan de duurzaamheid van het onderwijs. Het zorgt niet alleen voor onderwijs dat meer plaats- en tijdsafhankelijk wordt, en zo bijvoorbeeld ook de voetafdruk kan verkleinen, maar door de combinatie van verschillende onderwijsvormen wordt ook meer studentgecentreerd gewerkt en kan er ingespeeld worden op verschillende leerstijlen van studenten, zodat aanwezig potentieel gericht kan worden uitgedaagd. *Blended* leren is bovendien een manier bij uitstek om levenslang leren te stimuleren en faciliteren.

De combinatie duurzaam en onderwijs is dus allerminst een betekenisloze combinatie. Een aantal kritische succesfactoren kunnen zorgen voor een significante versterking ervan, zoals een continue sensibilisering, mogelijkheden voor professionalisering en ondersteuning van kleine en grote initiatieven. De inspanningen die daarvoor momen-

teel gebeuren door Ecocampus,² met de hulp van universiteiten en hogescholen, zullen op dat vlak zeker een meerwaarde bieden. Ook tonen enkele van de hogervermelde bedenkingen de zin van een multidimensionale aanpak, waarbij het thema duurzaamheid niet los gezien wordt van gelijke kansen en diversiteit, van democratisering en participatie en van grootstedelijkheid. Meer onderzoek naar de mogelijke impact van een dergelijk onderwijsbeleid aan hoger-onderwijsinstellingen kan hier voor waardevolle ondersteuning zorgen.

Erg belangrijk om vooruitgang te blijven boeken, tot slot, is het uitwisselen van good practices, binnen instellingen en over instellingen heen. Zo wordt op een duurzame manier omgegaan met inspanningen om nieuwe initiatieven uit te werken en kunnen we tegelijkertijd sneller vooruitgang maken. Mogelijk bieden de nieuwe Europese Universiteiten die zeer recent door de Europese Commissie zijn geselecteerd³ daarbij extra opportuniteiten.

Noten

1. Interessant in dit verband is het doctoraatsproefschrift van Wim Lambrechts (2016). *Higher education for sustainable development. Interlinking sustainability competences and research competences in an organisational change context*, UAntwerpen.
2. Zie <https://www.lne.be/ecocampus>
3. Zie https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area/european-universities-initiative_nl

Bibliografie

- United Nations (2019). Quality education. Geraadpleegd via <https://www.un.org/sustainable-development/education/>
- Vlor (2012). Uitdagingen voor het Vlaamse hoger onderwijs in de 21ste eeuw, 13/11/2012. Geraadpleegd via <https://www.vlor.be/adviezen/uitdagingen-voor-het-vlaamse-hoger-onderwijs-de-21ste-eeuw>
- Vlor (2019). Uitdagingen en kansen voor een toekomstgericht hoger onderwijs, 11/06/2019. Geraadpleegd via <https://www.vlor.be/adviezen/uitdagingen-en-kansen-voor-het-hoger-onderwijs-van-de-toekomst>

DEEL 3

**ARMOEDE
EN SOCIALE
UITSLUITING
ONTCIJFERD**

Hoofdstuk 1

Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd

Jill Coene

1. Armoede en sociale uitsluiting in België en de Europese Unie

In het kader van de Europa 2020-strategie voor “slimme, duurzame en inclusieve groei” (Europese Commissie, 2010) moeten de Europese lidstaten tegen 2020 vijf ambitieuze doelstellingen realiseren op het vlak van werkgelegenheid, innovatie, onderwijs, sociale samenhang en klimaat/energie. De doelstelling voor sociale samenhang is 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 deel bekijken we enkele kerncijfers voor België, Vlaanderen en de Europese Unie.

Sinds 2003 wordt de EU-SILC-enquête (European Union Statistics on Income and Living Conditions) 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 ons land staat Statbel, het Belgische statistiekbureau (FOD economie), in voor de uitvoering van de EU-SILC, in Europa wordt dit 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 privé huishoudens uit het Rijksregister bevraagd, waardoor sommige groepen niet voorkomen in de enquête. Zo worden personen die leven in collectieve instellingen (zoals kloostergemeenschappen, gevangenis) niet bevraagd, 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 eerste resultaten van de EU-SILC 2018 (inkomens 2017).

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 mediane inkomen is het inkomen dat, na rangschikking van alle inkomens van laag naar hoog, precies in het midden ligt. 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. Dit nationaal mediaan beschikbaar inkomen wordt omgerekend naar een 'equivalent' inkomen, via toepassing van de gemodificeerde OESO-equivalentieschaal. Op die manier wordt het inkomen vergelijkbaar tussen gezinnen met een verschillende grootte en gezinssamenstelling. De gemodificeerde OESO-equivalentieschaal kent een gewicht van 1 toe aan de eerste volwassene in een gezin, iedere bijkomende volwassene krijgt een gewicht van 0,5 en ieder kind jonger dan 14 jaar krijgt een gewicht van 0,3. De volgende paragraaf zal dat verduidelijken.

Het mediaan beschikbaar huishoudinkomen in België bedroeg € 23.744 op jaarbasis in 2017 (SILC 2018). 60% daarvan is € 14.246 per jaar of afgerond € 1.187 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 € 2.493 per maand. Dat bedrag wordt verkregen door de grens voor alleenstaanden te vermenigvuldigen met een factor 2,1 ($(€14.246 * 2,1) / 12 = €2.493$ per maand). Deze 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 leeft 16,4% van de Belgische bevolking in een gezin met een inkomen onder de armoederisicogrens in 2018 (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 ligt tussen 14,9% en 17,9%. Dat komt neer op ongeveer 1.865.000 Belgen. In het Vlaamse Gewest leefde 10,4% van de bevolking (circa 680.000 personen) met een verhoogd risico op inkomensarmoede, waarbij we met 95% zekerheid kunnen stellen dat dit cijfer ligt tussen 8,4% en 12,4% (Statistiek Vlaanderen, 2019). In het Waalse Gewest ging het om 21,8% van de bevolking (95%-betrouwbaarheidsinterval tussen 17,6% en 26,0% (IWEPS, 2019)). Cijfers voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zijn minder betrouwbaar vanwege een kleine

steekproef (met een grote foutenmarge). Het relatieve armoederisico bedroeg er ongeveer 33%. 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 <https://www.ccc-ggc.brussels/nl/observatbru/themas/opvolging-van-de-armoede-brussel>).

Naar leeftijd vinden we in België het hoogste armoederisico bij kinderen en jongeren jonger dan 16 jaar en bij jongeren van 16-24 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 gezinnen met drie of meer kinderen en de alleenstaanden. Tewerkstelling vormt een belangrijke bescherming tegen armoede, maar toch leeft 5,2% van de werkenden in België in armoede. Bij de werklozen loopt dat op tot 49,4%. Het armoederisico daalt met het opleidingsniveau. Eigenaars hebben een lager armoederisico dan huurders. Personen geboren buiten de Europese Unie (EU) hebben een veel hoger armoederisico dan personen geboren in de EU of in België. Tabel AG 1 presenteert voor het Vlaamse Gewest enkel afgeronde cijfers, aangezien de steekproef-aantallen lager liggen en de cijfers daardoor aan een grotere foutenmarge onderhevig zijn.

AG 1. Relatief armoederisico, percentages naar geslacht, leeftijd, huishoudtype, activiteitsstatus (bevolking 16+), opleidingsniveau (bevolking 18+), woningbezit en geboorteland (bevolking 18+)¹, België, Vlaams en Waals Gewest, EU-SILC 2018 (inkomens 2017).

	België	Vlaams Gewest	Waals Gewest
Totaal	16,4	10	22
Geslacht			
Man	15,6	10	21
Vrouw	17,2	11	23
Leeftijd			
0-15 jaar	20,2	12	26
16-24 jaar	20,4	11	30
25-49 jaar	14,2	8	19
50-64 jaar	14,1	8	20
65+	16,7	15	20
Huishoudtype			
Alleenstaande	23,8	18	31
Twee volwassenen (beide < 65 jaar)	8,9	4	16
Twee volwassenen (minstens 1 > 65)	15,7	15	16
Eenoudergezin	41,3	28	51
2 volwassenen, 1 kind	12	9	12
2 volwassenen, 2 kinderen	9,8	5	12
2 volwassenen, 3 of meer kinderen	25	15	36
Activiteitsstatus			
Werkend	5,2	3	7
Werkloos	49,4	37	56
Gepensioneerd	14,3	12	18
Ander inactief	34,4	23	42
Opleidingsniveau¹			
Laaggeschoold	28,2	nb	nb
Middelgeschoold	14,5	nb	nb
Hooggeschoold	6,3	nb	nb
Woningbezit²			
Eigenaar	9,1	7	13
Huurder	37,2	26	47
Geboorteland			
Geboren in België	11,8	nb	nb
Geboren in EU	20,7	nb	nb
Geboren buiten EU	42,3	nb	nb
Bedrag armoedegrens in euro (60% mediaan)			
Alleenstaande		€ 1.187	
Koppel, twee afhankelijke kinderen		€ 2.493	

1. Opleidingsniveau: laaggeschoold: hoogstens een diploma lager secundair onderwijs; middelgeschoold: hoogstens een diploma hoger secundair onderwijs of een diploma postsecundair niet-hoger onderwijs; hooggeschoold: minstens een diploma hoger onderwijs.
2. Woningbezit: eigenaars: eigenaars met of zonder hypotheeklening, gratis bewoners; huurders: huurders op private en sociale huurmarkt.

Bron: Statbel en Eurostat o.b.v. EU-SILC 2018.

10,1% van de Belgische bevolking leeft in een gezin dat in langdurige (persistente) armoede verkeert (niet in tabel). Dat wil zeggen dat hij of zij leeft in een gezin dat zowel in 2017 (SILC 2018) als in minstens twee van de drie voorgaande jaren een inkomen

onder de armoedegrens had. In vergelijking met 2008 is dat een toename met 1,1 procentpunten (toen 9,0%). 14,8% van de kinderen jonger dan 18 jaar leefde in persistente armoede, bij de 65-plussers was dat 8,7%.

Zonder het sociale zekerheidssysteem (inclusief pensioenen) zou het armoederisico veel hoger liggen, namelijk 42,2% 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 2018). Omgekeerd, kunnen we ook bekijken 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 9,0% van de Belgen, in het tweede geval om 3,7%.

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 19,2%. Concreet betekent dit dat de helft van de mensen onder de armoedegrens een inkomen heeft van niet meer dan € 959 (in het geval van een alleenstaande).

Tabel AG 2 geeft de samenstelling van de bevolking naar achtergrondkenmerken, zowel voor de gehele bevolking als voor de populatie mensen in armoede en niet in armoede, op basis van SILC 2017. 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 zelf gerapporteerde huidige activiteitsstatus), zien we dat de meerderheid werk heeft, gepensioneerd is of een studie, opleiding of onbetaalde stage volgt. 27,8% is inactief, een veel hoger percentage dan in de totale bevolking. 7,6% daarvan geeft aan permanent ongeschikt te zijn voor werk door zijn of haar gezondheid, 12,6% zegt huishoudelijke taken en zorgtaken op te nemen (niet in tabel). 14,4% van de mensen in armoede is werkloos. Ook dat aandeel is hoger dan in de totale bevolking. Als we rekening houden met het opleidingsniveau, waar 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, zelf gerapporteerde activiteitsstatus en opleidingsniveau (in %), België, EU-SILC 2017.

	Mensen in armoede	Mensen niet in armoede	Totale bevolking
Geslacht			
Man	45,9	49,8	49,2
Vrouw	54,1	50,2	50,8
Leeftijd			
0-17 jaar	24,0	19,8	20,5
18-24 jaar	10,8	7,5	8,0
25-49 jaar	28,6	33,2	32,5
50-64 jaar	17,9	21,0	20,5
65+	18,7	18,5	18,5
Gezinstype			
Alleenstaande	20,2	13,6	14,7
2 volw., beide < 65 jaar	7,1	13,7	12,7
2 volw., minstens 1 > 65 jaar	11,5	12,5	12,3
Eenoudergezin	15,2	4,4	6,1
2 volw., 1 kind	8,1	10,5	10,2
2 volw., 2 kinderen	8,0	16,4	15,0
2 volw., 3 of meer kinderen	14,8	11,9	12,3
Ander gezinstype	15,0	17,0	16,6
Activiteitsstatus			
Werkend	20,9	54,4	49,2
Werkloos	14,4	3,4	5,1
Gepensioneerd	23,2	26,3	25,8
Studie, stage	13,6	8,4	9,2
Inactief	27,8	7,7	10,8
Opleidingsniveau¹			
Laaggeschoold	53,5	26,3	30,5
Middelgeschoold	32,1	35,1	34,6
Hooggeschoold	14,4	38,6	34,9

1. Opleidingsniveau: laaggeschoold: hoogstens een diploma lager secundair onderwijs; middelgeschoold: hoogstens een diploma hoger secundair onderwijs of een diploma postsecundair niet-hoger onderwijs; hooggeschoold: minstens een diploma hoger onderwijs.

Bron: EU-SILC 2017, eigen berekeningen.

1.2 Ernstige materiële deprivatie

Een huishouden leeft in ernstige materiële deprivatie als het volgens de referentieper-soon minstens vier van de volgende negen items moet missen om financiële redenen: (1) één week vakantie buitenshuis per jaar, (2) een maaltijd met vis, vlees, kip of vegetarisch alternatief om de twee dagen, (3) een wasmachine, (4) een kleuren-tv, (5) een telefoon/gsm, (6) een auto, (7) de rekeningen voor huur, hypotheek, nutsvoorzieningen of andere aankopen kunnen betalen, (8) het huis degelijk kunnen verwarmen en (9) een beperkte onverwachte financiële uitgave kunnen doen (waarvan het bedrag gelijk is aan de armoederisicodrempel in jaar n-2). Anno 2018 leefde 4,9% in België in een gezin

dat zeer ernstig materieel gedepriveerd is (zie AG 3, sectie 1.4). In het Vlaamse Gewest was dat 2,0%.

1.3 Zeer lage werkintensiteit

De werkintensiteit wordt berekend voor de bevolking van 0 tot 59 jaar. Deze 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 totaal aantal maanden dat zij theoretisch gewerkt zouden kunnen hebben. Van een zeer lage werkintensiteit is sprake wanneer die verhouding kleiner is dan 20%. 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 2018 leefde 12,1% van de Belgen in een gezin met een zeer lage werkintensiteit (ook 'werkarm gezin' genoemd) (zie AG 3, sectie 1.4). In Vlaanderen was dat 6,8%.

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). Er is geen significante evolutie van het armoederisico tijdens de voorbije jaren. Ook wat de ernstige materiële deprivatie en de zeer lage werkintensiteit betreft, is er sprake van stabiliteit. 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 19,8% van de bevolking in 2018 in zo'n gezin, in Vlaanderen was dat 12,9%.

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, 2008-2018.

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
AROP	België	14,7	14,6	14,6	15,3	15,3	15,1	15,5	14,9	15,5	15,9	16,4
	Vlaams G	10,1	10,1	10,4	9,8	11	10,8	11,1	10,3	10,5	9,8	10,4
SMD	België	5,6	5,2	5,9	5,7	6,3	5,1	5,9	5,8	5,5	5,1	4,9
	Vlaams G	2,7	2,1	1,6	2,9	3,4	2,7	2,5	3,1	2,9	2,0	2,0
LWI	België	11,7	12,3	12,7	13,8	13,9	14	14,6	14,9	14,6	13,5	12,1
	Vlaams G	7,7	8	7,7	8,6	8,8	8,9	9,7	9,7	9,5	8,5	6,8
AROPE	België	20,8	20,2	20,8	21,0	21,6	20,8	21,2	21,1	20,7	20,3	19,8
	Vlaams G	15,2	14,5	14,7	15	16	15,4	15,3	15	14,5	13,5	12,9

Bron: Vlaams Gewest: Statistiek Vlaanderen, België: Eurostat, o.b.v. EU-SILC 2008-2018.

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 2018, het armoederisico slaat dus op inkomensjaar 2017, de overige twee indicatoren hebben betrekking op het jaar van de enquête (2018). De tabel rangschikt de lidstaten van laag naar hoog voor wat betreft de gecombineerde indicator. 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 2018 in Roemenië € 1.970 op jaarbasis, tegenover € 14.246 in België en € 18.062 in Denemarken.

AG 4. EU2020-indicatoren (in %), 2018.

	Armoederisico	Ernstige materiële deprivatie	Zeer lage werk-intensiteit	Risico op armoede of sociale uitsluiting
Tsjechië	9,6	2,8	4,5	12,2
Vlaams Gewest	10,4	2,0	6,8	12,9
Slovenië	13,3	3,7	5,4	16,2
Slowakije	12,4*	7,0*	5,4*	16,3*
Finland	12,0	2,8	10,8	16,5
Nederland	13,4	2,4	8,7	16,8
Frankrijk	13,4	4,7	8,0	17,4
Denemarken	12,7	3,4	11,1	17,4
Oostenrijk	14,3	2,8	7,3	17,5
Zweden	16,4	1,6	9,1	18,0
Polen	14,8	4,7	5,6	18,9
Duitsland	16,0	3,4	8,1	18,7
Malta	16,8	3,0	5,5	19,0
Hongarije	12,8	10,1	5,7	19,6
België	16,4	4,9	12,1	19,8
Luxemburg	18,3	1,3	8,3	21,9
Portugal	17,3	6,0	7,2	21,6
Verenigd Koninkrijk	17,0*	4,6	10,1*	22,0*
EU28	16,9 ^a	5,8 ^a	9,0 ^a	21,7 ^a
Ierland	15,6*	5,2*	16,2*	22,7*
Cyprus	15,4	10,2	8,6	23,9
Estland	21,9	3,8	5,2	24,4
Kroatië	19,4	8,6	11,2	24,9
Spanje	21,5	5,4	10,7	26,1
Italië	20,3	8,5	11,3	27,3
Litouwen	22,9	11,1	9,0	28,3
Letland	23,3	9,5	7,6	28,4
Griekenland	18,5	16,7	14,6	31,8
Roemenië	23,5	16,8	7,4	32,5
Bulgarije	22,0	20,9	9,0	32,8

a. Voorlopig cijfer.

* Cijfer SILC 2017.

Bron: Eurostat o.b.v. EU-SILC 2018.

België behaalt een veertiende plaats met een risico op armoede of sociale uitsluiting van 19,8%. Dat heeft te maken met het relatief grote aandeel personen (0-59 jaar) in

gezinnen met een zeer lage werkintensiteit (12,1%): enkel Griekenland en Ierland presteren nog slechter. Voor het armoederisico (16,4%) staat België op de vijftiende plaats. Voor de indicator ernstige materiële deprivatie presteert België opnieuw middelmatig met een vijftiende plaats (4,9%). 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 betreft risico op armoede of sociale uitsluiting, en ook wat betreft armoederisico. Op het vlak van ernstige materiële deprivatie behaalt het Vlaamse Gewest een derde plaats, maar voor zeer lage werkintensiteit behalen we pas een achtste plaats.

1.5 Kinderarmoede

Zoals bleek uit tabel AG 1 hebben kinderen jonger dan 16 jaar een hoog armoederisico. Hetzelfde geldt voor personen die leven in eenoudergezinnen of in gezinnen met drie of meer kinderen. In dit deel bekijken we kinderarmoede op basis van 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 maandincome 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 (87,1%), het opleidingsniveau (82,3%) en de werksituatie (79,2%) van de ouders een grote rol (Kind en Gezin, 2019). Bij 59,4% van de kinderen werden (minstens) deze drie socio-economische criteria samen als onvoldoende beoordeeld. 56,1% van de kinderen in kansarmoede heeft een gebrekkige huisvestingssituatie. Gezondheidsproblemen (30,3%) en een laag stimulatie-niveau (27,5%) komen minder vaak voor.

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 totaal 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 2018 14,05%, dat is 0,29 procentpunten hoger dan de kansarmoede-index van 2017. In vergelijking met 2010 is er sprake van een toename met 5,5 procentpunten (AG 4). Die toename is deels beïnvloed door de (sterkere) stijging van de kansarmoede-index bij kinderen met een moeder van niet-Belgische origine. Zo bedraagt die index 33,6% voor kinderen waarvan de moeder bij haar geboorte niet de Belgische nationaliteit had, tegenover 6,0% voor kinderen van Belgische moeders. Ook het aandeel kinderen met een moeder van niet-Belgische origine is de laatste

jaren gestegen in Vlaanderen (Kind en Gezin, 2019). 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, 2010-2018.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Antwerpen	11,4	12,5	13,4	14,1	14,3	15,3	16,2	17,6	18,0
Limburg	10,1	10,8	11	11,2	11,8	12,6	13,8	14,2	14,4
Oost-Vlaanderen	7,4	8,8	9,8	11,2	11,6	11,9	12,1	13,0	13,5
Vlaams-Brabant	5,5	5,9	5,7	6,1	6,5	7,2	8	8,3	8,3
West-Vlaanderen	7,2	9	10,3	10,8	10,3	10,5	11,7	12,9	13,2
Vlaams Gewest	8,6	9,7	10,4	11,2	11,4	12,0	12,8	13,8	14,1

Bron: Kind en Gezin.

50,7% van de kinderen in kansarmoede leeft in de twee grootsteden en de elf centrumsteden, 7,2% leeft op het platteland (Kind en Gezin, 2019). Als we de Vlaamse gemeenten rangschikken op basis van de kansarmoede-index, zien we dat die het laagst is in Wortegem-Petegem en Sint-Martens-Latem (beide Oost-Vlaanderen) en het hoogst in Boom (Antwerpen) en Oostende (West-Vlaanderen) (AG 5). In de top tien gemeenten met de hoogste kansarmoede-index zit weinig evolutie, zo komen Antwerpen, Blankenberge, Maasmechelen en Genk regelmatig in die lijst naar voren. Bij de top tien van steden en gemeenten met de laagste kansarmoede-index is er wat meer beweging, maar het gaat doorgaans over kleine gemeenten. 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 deze groep kinderen uit kansarmoede te halen (Kind en Gezin, 2019).

AG 6. Kansarmoede-index (in %) in de tien steden en gemeenten met hoogste en laagste kansarmoede-index, Vlaams Gewest, 2018.

Top 10 hoogste kansarmoede-index		Top 10 laagste kansarmoede-index	
Boom	36,6	Wortegem-Petegem	1,0
Oostende	34,2	Sint-Martens-Latem	1,1
Blankenberge	32,1	Zwalm	1,4
Antwerpen	30,3	Londerzeel	1,5
Turnhout	27,5	Sint-Genesius-Rode	1,5
Genk	27,3	Pittem	1,6
Maasmechelen	27,0	Kluisbergen	1,7
Knokke-Heist	26,0	Linkebeek	1,7
Nieuwpoort	25,1	De Pinte	1,9
De Panne	24,4	Nazareth	1,9

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: statbel@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, Belliardstraat 71, bus 1, 1040 Brussel, telefoon: 02 552 01 89, website: <http://www.ccc-ggc.brussels/nl/observatbru/accueil>

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.

IK 1. De ginicoëfficiënt (op basis van het equivalent beschikbaar inkomen), EU-SILC, België en buurlanden, 2010-2018.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
België	26,6	26,3	26,5	25,9	25,9	26,2	26,3	26,0	25,6
Duitsland	29,3	29,0	28,3	29,7	30,7	30,1	29,5	29,1	31,1
Frankrijk	29,8	30,8	30,5	30,1	29,2	29,2	29,3	29,3	28,5
Luxemburg	27,9	27,2	28,0	30,4	28,7	28,5	31,0 ^a	30,9	33,2
Nederland	25,5	25,8	25,4	25,1	26,2	26,7	26,9 ^a	27,1	27,4
Verenigd Koninkrijk	32,9	33,0	31,3 ^a	30,2	31,6	32,4	31,5	33,1	nb
EU28	30,5	30,8	30,5	30,5	31,0	31,0	30,8	30,3	nb

^a: Breuk in tijdreeks.

Bron: Eurostat, EU-SILC.

Uit de EU-SILC kunnen we ook de inkomenskwintielverhouding (S_{80}/S_{20}) afleiden. Die indicator zet het inkomen van de rijkste 20% van de bevolking af tegen dat van de arm-

ste 20%. In België hebben de 20% rijksten anno 2018 3,8 keer zoveel inkomen als de 20% armsten. Dat cijfer bleef stabiel door de jaren heen (tabel IK 2).

IK 2. De inkomenskwieltverhouding (op basis van het equivalent beschikbaar inkomen), EU-SILC, België en buurlanden, 2010-2018.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
België	3,9	3,9	4,0	3,8	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	5,1
Frankrijk	4,4	4,6	4,5	4,5	4,3	4,3	4,3	4,4	4,2
Luxemburg	4,1	4,0	4,1	4,6	4,4	4,3	5,0 ^a	5,0	5,7
Nederland	3,7	3,8	3,6	3,6	3,8	3,8	3,9 ^a	4,0	4,1
Verenigd Koninkrijk	5,4	5,3	5,0 ^a	4,6	5,1	5,2	5,1	5,4	nb
EU28	4,9	5,0	5,0	5,0	5,2	5,2	5,2	5,1	nb

^a: Breuk in tijdreeks.

Bron: Eurostat, EU-SILC.

2.2 Vermogensverdeling

Om een beeld te krijgen van de verdeling van vermogens kunnen we gebruikmaken van de Eurosystem Household Finance and Consumption Survey (HFCS), al biedt die wellicht eerder een onderschatting van de werkelijke situatie. In 2014 werd deze survey voor de tweede keer georganiseerd. Twintig Europese landen namen deel. In België werden 2.238 gezinnen bevestigd. De HFCS steunt op het 'netto vermogen': het verschil tussen het totale bruto vermogen (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). Een derde survey liep in 2018, maar de resultaten daarvan zijn nog niet bekend.

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 mediane netto vermogen in Europa. De 25% minst vermogende gezinnen bezitten weinig of geen netto vermogen. 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 netto vermogen, 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 netto vermogens bedraagt respectievelijk 30% en 12%. Toch is het netto vermogen 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 achteruit gegaan 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: statbel@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: (1) de rust- en overlevingspensioenen, (2) de werkloosheid, (3) de arbeidsongevallenverzekering, (4) de beroepsziekteverzekering, (5) de gezinsbijslag (in Vlaanderen nu het Groeipakket), (6) de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, (7) 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 belastingmiddelen). 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 Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV) en de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie (RJV). De kinderbijslag is met de zesde staatshervorming overgedragen aan de gewesten, in Vlaanderen staan vijf uitbetalers in voor de uitbetaling van het groeipakket, waaronder de overheidsdienst FONS.

Zelfstandigen hebben recht op gezinsbijslag, geneeskundige verzorging, een uitkering bij arbeidsongeschiktheid of invaliditeit, een moederschapsuitkering, pensioen en een 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 een bepaald aantal dienstencheques voor moederschapschulp.

De sociale zekerheid is gebaseerd op het begrip 'solidariteit' (bv. 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 personen met een handicap. De bedragen van die socialebijstandsuitkeringen 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.

3.1 Gewaarborgd minimumpensioen en overlevingspensioen

De Federale Pensioendienst (FPD) staat in voor de toekenning, de berekening, het beheer en de uitbetaling van de werknemers- en ambtenarenpensioenen, de inkomensgarantie voor ouderen en 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 het aantal dagen tewerkstelling per kalenderjaar. 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 rond het overlevingspensioen gewijzigd: de langstlevende echtgenoot die jonger is dan 47 jaar op het moment dat zijn echtgenoot 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. Bruto maandbedragen gewaarborgd minimumpensioen en overlevingspensioen¹, bedragen vanaf 1/7/2019.

	Alleenstaande	Gezinsbedrag	Overlevingspensioen
Werknemer/Zelfstandige met volledige loopbaan	€ 1.266,37	€ 1.582,46	€ 1.249,44

1. Bedragen vanaf 1/7/2019 aan spilindex 144,42.

Bron: Federale Pensioendienst.

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 dat 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. Minimum bruto werkloosheidsbedragen per categorie, maandbedragen vanaf 1/9/2019.

	Bedrag
Alleenwonenden	
Minimum gedurende elke periode	1.077,96
Samenwonenden met gezinslast	
Minimum gedurende elke periode	1.315,60
Samenwonenden¹	
1e tot 24e maand van de werkloosheid	796,90
25e tot 30e maand van de werkloosheid	749,84
31e tot 36e maand van de werkloosheid	702,78
37e tot 42e maand van de werkloosheid	655,46
43e tot 48e maand van de werkloosheid	608,40
Vanaf de 49e maand van de werkloosheid	561,34

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: Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.

Jongeren die niet meer onderworpen zijn aan de leerplicht en die jonger zijn dan 25 jaar, krijgen, na het doorlopen van een beroepsinschakelingsstijd 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 (bv. 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 bruto maandbedragen vanaf 1/7/2019.

	Bedrag
Alleenstaanden	
< 18 jaar	355,42
18-20 jaar	558,22
≥ 21 jaar	932,36
Samenwonenden	
Gewoon bedrag	
< 18 jaar	297,44
vanaf 18 jaar	474,24
Bevoorrecht bedrag ¹	
< 18 jaar	326,82
vanaf 18 jaar	525,20
Samenwonenden met gezinslast	1.281,80

1. Wanneer de werkloze en zijn partner uitsluitend vervangingsinkomens ontvangen.

Bron: Rijksdienst voor Arbeidsvoorzieningen.

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 gezinssituatie en naargelang men regelmatig of onregelmatig werknemer was (daarvoor kijkt het ziekenfonds o.a. 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 1/1/2018.

Voor zelfstandigen wordt er tijdens de primaire arbeidsongeschiktheid geen onderscheid gemaakt naargelang de periode (eerste zes maanden versus 1e dag vanaf de zevende maand). Hun uitkeringsbedrag wordt forfaitair vastgesteld en varieert enkel naar gezinssituatie. Tijdens de periode van invaliditeit hangt het bedrag af van de gezinssituatie en het feit of de zelfstandige de onderneming stopzet of niet.

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 2019 € 346,93 voor wie één jaar ongeschikt is en geen gezinslast heeft en € 376,93 voor wie één jaar ongeschikt is en wel

gezinslast heeft. Voor wie minstens twee jaar ongeschikt is en geen gezinslast heeft, is dat € 590,82 en € 661,16 voor wie wel gezinslast heeft. Voor zelfstandigen bedraagt deze inhaalpremie onafhankelijk van de gezinssituatie € 229,07.

SZ 4. Brutobedragen¹ van de uitkering primaire arbeidsongeschiktheid (AO) en invaliditeit, bedragen vanaf 1/7/2019.

Werknemers	Bedrag
Primaire arbeidsongeschiktheid	
(vanaf 1/1/2018)	
Maximum (1e 6 maanden AO)	2.223,52
Primaire arbeidsongeschiktheid	
(vanaf 1/1/2018)	
Minimum vanaf 7e maand AO	
Regelmatig werknemer	
met gezinslast	1.582,36
alleenstaande	1.266,46
samenwonende	1.085,76
Niet-regelmatig werknemer	
met gezinslast	1.254,76
zonder gezinslast	928,72
Invaliditeit	
(vanaf 1/1/2018)	
Maximum vanaf 2e jaar AO	
met gezinslast	2.408,64
alleenstaande	2.038,14
samenwonende	1.482,26
Invaliditeit	
Minimum	
Regelmatig werknemer	
met gezinslast	1.582,36
alleenstaande	1.266,46
samenwonende	1.085,76
Niet-regelmatig werknemer	
met gezinslast	1.254,76
zonder gezinslast	928,72
Zelfstandigen	
Primaire ongeschiktheid	
Met gezinslast	1.582,36
Alleenstaande	1.266,46
Samenwonende	971,10
Invaliditeit	
Zonder stopzetting bedrijf	
met gezinslast	1.582,36
alleenstaande	1.266,46
samenwonende	971,10
Met stopzetting bedrijf	
met gezinslast	1.582,36
alleenstaande	1.266,46
samenwonende	1.085,76

1. Om dagbedragen om te rekenen naar maandbedragen, werd uitgegaan van: dag x 26.

Bron: Rijksinstituut voor Ziekte- en invaliditeitsverzekering.

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 buiten 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 inkomensgarantie voor ouderen en de tegemoetkomingen aan personen met een handicap. Merk op dat de gewaarborgde gezinsbijslag in Vlaanderen niet langer bestaat: met de invoering van het Groeipakket in 2019 heeft elk kind dat in Vlaanderen woont daar recht op. 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. Als iemands inkomen lager is dan het leefloon, kan het verschil worden bijgepast. Het bedrag is afhankelijk van de gezinssituatie: (1) Categorie 1: leeft samen met een of meerdere personen waarmee men het huishouden gemeenschappelijk regelt = bedrag samenwonende persoon, (2) Categorie 2: leeft alleen = bedrag alleenstaande persoon en (3) 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 (bv. verblijfstatuut), maar die zich wel in een vergelijkbare noodsituatie bevinden.

De inkomensgarantie voor ouderen 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'. Een laag pensioen kan ook worden aangevuld met een IGO. Het basisbedrag is van toepassing als de betrokkene zijn hoofdverblijfplaats deelt met een 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 inkomensgarantie voor ouderen, bedragen vanaf 1/7/2019.

Leefloon alleenstaande	928,73
Leefloon persoon met gezinslast	1.254,82
Leefloon samenwonende persoon	619,15
IGO alleenstaande	1.121,72
IGO koppel	747,81

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en Federale Pensioendienst.

3.4.2 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 gezond 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.

Als men de IVT of IT al ontving voor de 65e verjaardag, blijft men daarna het recht behouden (tenzij de situatie wijzigt). Voor personen van 65 jaar of ouder met een verminderde zelfredzaamheid en waarvan het inkomen bepaalde grenzen niet overschrijdt, bestaat er het Vlaamse 'zorgbudget voor ouderen met een zorgnood' (voorheen de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden of THAB). Het maximumbedrag is afhankelijk van de graad van zorgzwaarte, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen vijf categorieën. Of men recht heeft op dat maximumbedrag, wordt bepaald aan de hand van het huishoudinkomen.

Deze drie tegemoetkomingen betreffen dus steeds maximumbedragen, die kunnen variëren naargelang de persoonlijke situatie. Tabel SZ 7 toont die maximumbedragen.

SZ 6. Maximummaandbedragen van de inkomensvervangende tegemoetkoming, de integratietegemoetkoming en de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden, op 1/7/2019.

IVT ¹		IT ²		THAB ²	
Categorie A	619,35	Categorie I	105,99	Categorie I	86,81
Categorie B	929,03	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 (1e, 2e, 3e graad) of 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: woont samen met iemand waarmee hij of zij niet verwant is in 1e, 2e of 3e graad, of heeft een kind (< 25 jaar) ten laste waarvoor hij of zij kinderbijslag ontvangt, onderhoudsgeld ontvangt of onderhoudsgeld betaalt, of 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 7. Sociale uitkeringen als % van de armoederisicogrens¹ (60% mediaan), België, 2018.

	Juli 2018
Leefloon	
Alleenstaande	75
Koppel	67
Koppel met 2 kinderen	67
Invaliditeit	
Alleenstaande	103
Koppel met 2 kinderen	80
Werkloosheid (6 maanden werkloos)	
Alleenstaande	87
Koppel	70
Koppel met 2 kinderen	68
Pensioen (volledige loopbaan)	
Alleenstaande	103
Koppel	85
Overlevingspensioen	101
Inkomensvervangend inkomen handicap	
Alleenstaande	75
Koppel met 2 kinderen	69
Inkomensgarantie voor ouderen	
Alleenstaande	92
Koppel	82
Minimumloon	
Alleenstaande	124
Koppel met 2 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. Deze werd geüpdatet naar 2018 met behulp van de 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>

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; 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, website: <http://www.werk.belgie.be>

Federale Pensioendienst (FPD), Zuidertoren, Europaesplanade 1, 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, website: <https://www.mi-is.be>

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), Keizerslaan 7, 1000 Brussel, telefoon: 02 515 44 44, 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, 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, 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 deze cijfers beïnvloeden. We behandelen achtereenvolgens het aantal rechthebbenden binnen het stelsel van maatschappelijke integratie (4.1), maatschappelijke hulp (4.2), de inkomensgarantie voor ouderen en gewaarborgd inkomen voor bejaarden (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 (o.a. 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, al dan niet gecombineerd. De tewerkstellingsmaatregelen werden intussen overgedragen naar de gemeenschappen, gewesten of gemeenschapscommissies naar aanleiding van de zesde staats hervorming, 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 totaal 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 2003-2018.

Het gemiddeld 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 13,9 in 2018. Het grootste aandeel (46,4%) van het totaal aantal ontvangers van het leefloon woont in het Waalse Gewest, in het Vlaamse en Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is dat respectievelijk 26,6% en 26,2%. In de jaren 2008-2009 zorgde de financieel-economische crisis voor een sterke toename van het aantal RMI-ontvangers. Ook in de jaren daarna bleef het aantal RMI-ontvangers groeien, al noteert de POD MI (2019) dat het groeipercentage in 2018 opnieuw vergelijkbaar is met dat van voor de financieel-economische crisis.

RMI 1. Gemiddeld maandelijks aantal ontvangers van het RMI, absolute cijfers (AC), percentages en per 1.000 inwoners, België en gewesten, 2003-2018.

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		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
2018	42.671	26,6	74.361	46,4	42.093	26,2	159.125	13,9

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen. Bevolkingscijfers Statbel.

Wanneer we binnen dit RMI alleen het maandelijks gemiddeld 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 144.389 personen in België (12,6 op 1.000 inwoners). In Het Waalse en 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 +61,2% tussen 2012 en 2018. Terwijl in België de jaar-op-jaartoename in de meeste jaren schommelde tussen 2% en 4% (met een uitschieter in 2009), toonden de laatste jaren 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 deels samen met de financieel-economische crisis. De toename sinds 2014 kan volgens de POD MI (2019) 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 (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); en de transfer van personen die subsidiaire bescherming genieten vanuit equivalente hulp naar het RMI sinds 1 december 2016. Ook de stijging van het aantal erkende vluchtelingen, vooral sinds 2015, speelde een rol (POD MI, 2019). In 2018 ligt het groeiritme van het aantal leefloongerechtigden opnieuw lager, met +3,0%, een niveau vergelijkbaar met de cijfers voor de financieel-economische crisis.

RMI 2. Gemiddeld maandelijks aantal ontvangers van het leefloon, absolute cijfers (AC), percentages en per 1.000 inwoners, België en gewesten, 2003-2018.

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		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
2018	37.536	26,0	68.062	47,1	38.791	26,9	144.389	12,6

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen. Bevolkingscijfers Statbel.

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 gemiddeld maandelijks aantal leefloongerechtigden in de provincies en in de dertien Vlaamse centrumsteden weer. Tussen 2017 en 2018 nam het maandelijks gemiddeld aantal leefloonontvangers in Vlaanderen toe met 2,4%. In alle provincies, met uitzondering van provincie Antwerpen, is er sprake van een lichte stijging. Het aantal leefloonontvangers per 1.000 inwoners is in 2018 het hoogst in de steden Gent (18,3), Leuven (18,0) en Oostende (17,3).

RMI 3. Gemiddeld maandelijks aantal ontvangers van het leefloon, Vlaamse provincies en centrumsteden, 2017-2018 (absolute cijfers, percentages en per 1.000 inwoners).

Gemeente/stad per provincie	Aantal leefloon- ontvangers		Percentage t.o.v. het totaal aantal leefloonontvangers in de provincie		Aantal leefloonontvangers per 1.000 inwoners	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Vlaams Gewest	36.674	37.536	nvt	nvt	5,6	5,7
Provincie Antwerpen	12.879	12.701	100,0	100,0	7,0	6,8
Antwerpen	7.109	6.574	55,2	51,8	13,6	12,5
Mechelen	1.064	1.073	8,3	8,5	12,3	12,4
Turnhout	660	699	5,1	5,5	15,0	15,7
Provincie Vlaams-Brabant	5.213	5.569	100,0	100,0	4,6	4,9
Leuven	1.711	1.826	32,8	32,8	16,9	18,0
Provincie Limburg	3.106	3.246	100,0	100,0	3,6	3,7
Genk	351	391	11,3	12,0	5,3	5,9
Hasselt	511	552	16,5	17,0	6,6	7,1
Provincie Oost-Vlaanderen	9.729	10.091	100,0	100,0	6,5	6,7
Aalst	571	598	5,9	5,9	6,7	6,9
Gent	4.753	4.809	48,9	47,7	18,3	18,3
Sint-Niklaas	822	892	8,4	8,8	10,7	11,5
Provincie West-Vlaanderen	5.747	5.928	100,0	100,0	4,8	5,0
Brugge	563	590	9,8	9,9	4,8	5,0
Kortrijk	701	744	12,2	12,5	9,2	9,7
Oostende	1.213	1.234	21,1	20,8	17,0	17,3
Roeselare	618	654	10,8	11,0	9,9	10,4

Bron: POD Maatschappelijke Integratie 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% van de leefloongerechtigden in België alleenstaand zonder kinderen (zie RMI 4). Meer dan een vierde (28,7%) is alleenstaand met minstens één minderjarig ongetrouwd 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 zijn vrouwen. Meer dan een derde (32,6%) 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.

67,4% van de leefloongerechtigden in België had in 2018 de Belgische nationaliteit. Europeanen (niet-Belgen) vertegenwoordigden 7,5% van de leefloonpopulatie, de resterende 25,1% van de ontvangers zijn niet-Europese vreemdelingen, die met de invoering van het recht op maatschappelijke integratie ook in aanmerking kwamen voor het leefloon. Hun aandeel ligt in het Waalse Gewest (14,4%) lager dan in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (29,2%) en het Vlaamse Gewest (39,1%).

RMI 4. Profiel van de ontvangers van het leefloon (in %), België en gewesten, 2018.

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels HG	België
Leefloon naar categorie				
Samenwonende persoon	27,8	33,4	35,8	32,4
Alleenstaande persoon	42,9	37,7	36,8	39,0
Persoon die uitsluitend leeft met een gezin te zijnen laste	29,3	28,9	27,4	28,7
Leefloon naar geslacht				
Man	52,9	47,0	46,8	48,6
Vrouw	47,1	53,0	53,2	51,4
Leefloon naar leeftijd				
Jonger dan 25 jaar	31,0	33,9	32,1	32,6
25-44 jaar	46,4	43,7	42,7	44,2
45-64 jaar	20,0	21,0	21,7	20,9
65 jaar en ouder	2,6	1,4	3,5	2,3
Leefloon naar nationaliteit				
Belgen	54,3	79,4	59,9	67,4
Niet-Belgen – EU	6,6	6,2	10,9	7,5
Niet-Belgen – niet-EU	39,1	14,4	29,2	25,1

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

Leefloongerechtigden jonger dan 25 jaar moeten verplicht een geïndividualiseerd project voor maatschappelijk integratie (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. Het aandeel studenten met een leefloon in de leefloonpopulatie was lange tijd het grootst in het Waalse Gewest, maar in 2015 heeft het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest dat ingehaald: 17,7% van de leefloongerechtigden is er student. In Wallonië is dat 15,7% en in Vlaanderen 10,9%.

RMI 5. Gemiddeld maandelijks aantal studenten-leefloners, absolute cijfers (AC) en aandeel in de leefloonpopulatie (%), België en gewesten, 2003-2018.

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		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
2018	4.082	10,9	10.713	15,7	6.863	17,7	21.658	15,0

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

4.2 Het recht op maatschappelijke hulp

Mensen die niet in aanmerking komen voor het recht op maatschappelijke integratie kunnen een beroep doen op het recht op maatschappelijke hulp (RMH). 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 de eerste elf maanden van 2018 ontvingen maandelijks gemiddeld 11.129 personen een equivalent leefloon, waarvan 44,5% in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Het aantal equivalente leefloners is sterk gedaald tussen 2003 en 2008. Volgens de POD MI (2019) is die daling mede een gevolg van de afschaffing van het equivalent 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 (2019) te verklaren door de stijging van het aantal regularisaties en de verzadiging van de opvangstructuren tijdens die twee jaren. 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 (o.a. 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, 2019).

RMH 1. Gemiddeld aantal ontvangers van een equivalent leefloon, absolute cijfers, percentages en per 1.000 inwoners, België en gewesten, 2003-2018.

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		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
2018 ^a	3.194	31,3	3.391	33,2	4.544	44,5	11.129	1,0

a. Gemiddelde cijfers voor de eerste elf maanden van 2018.

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen. Bevolkingscijfers Statbel.

Van de ontvangers van financiële steun is, op basis van de jaarcijfers, 37,0% samenwonderend en 34,9% alleenstaand. In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zijn de ontvangers vaker alleenstaand, terwijl het in de andere gewesten eerder gaat om samenwoners. Meer vrouwen dan mannen ontvangen financiële steun (behalve in het Waalse Gewest, waar de verdeling naar geslacht ongeveer gelijk is). Het merendeel (35,9%) van de steuntrekkenden situeert zich in de leeftijds categorie van 25 tot 44 jaar, gevolgd door de groep jonger dan 25 jaar. Bijna negen op tien rechthebbenden op een equivalent leefloon zijn vreemdelingen die niet zijn ingeschreven in het bevolkingsregister (POD MI, 2019).

RMH 2. Profiel van de ontvangers van financiële steun (in %) (RMH), België en gewesten, 2018^a.

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels HG	België
Financiële steun naar categorie				
Samenwonende persoon	37,3	39,2	35,2	37,0
Alleenstaande persoon	34,1	31,8	38,0	34,9
Persoon die uitsluitend leeft met een gezin te zijnen laste	28,6	29,1	26,8	28,0
Financiële steun naar geslacht				
Man	44,4	49,7	46,1	46,6
Vrouw	55,6	50,3	53,9	53,4
Financiële steun naar leeftijd				
Jonger dan 25 jaar	37,7	35,3	29,5	33,8
25-44 jaar	32,9	37,5	37,1	35,9
45-64 jaar	23,3	23,1	27,3	24,8
65 jaar en ouder	6,1	4,1	6,1	5,5

a. Toestand o.b.v. eerste elf maanden van 2018.

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

4.3 De inkomensgarantie voor ouderen (IGO) en het gewaarborgd inkomen voor bejaarden (GIB)

De inkomensgarantie voor ouderen (IGO) biedt financiële hulp aan 65-plussers die niet over voldoende middelen beschikken. Sinds 2001 wordt deze uitkering toegekend aan (een groot deel van) de voormalige gerechtigden op een gewaarborgd inkomen voor bejaarden (GIB), wanneer de regeling van de IGO gunstiger is voor de betrokkene. De anderen blijven het GIB ontvangen. De tijdsreeksen van de IGO moeten daarom samen met de tabellen van het GIB worden bekeken.

Tabel GIB/IGO 1a toont het uitdoven van het GIB-statuuat: elk jaar daalt het aantal ontvangers en het aandeel in het totaal aantal pensioengerechtigden. Per 1 januari 2018 waren er in totaal 104.265 ontvangers van de IGO en kregen nog 3.400 ouderen het GIB. In totaal waren er 107.665 ontvangers in de oude en nieuwe regeling samen, 2,3% minder dan op 1 januari 2017. Van de GIB-ontvangers is bijna negen op de tien een 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 (2.754 binnen het GIB en 85.195 binnen de IGO) dat recht met een pensioen in de regeling voor werknemers, zelfstandigen of ambtenaren. Voor 19.070 respectievelijk 646 personen is het IGO of het GIB dus de enige bron van inkomen.

GIB/IGO 1a. Evolutie van het aantal ontvangers van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden (GIB) en van het totaal aantal pensioenontvangers, België, 2003-2018 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

Jaar	Totaal aantal pensioenontvangers	Aantal ontvangers van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden					
		Mannen		Vrouwen		Totaal	
		AC	%	AC	%	AC	% in het totaal pensioenontvangers
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
2018	2.147.471	399	11,7	3.001	88,3	3.400	0,2

Bron: Federale Pensioendienst en eigen berekeningen.

GIB/IGO 1b. Evolutie van het aantal ontvangers van de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) en van het totaal aantal pensioenontvangers, België, 2003-2018 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

Jaar	Totaal aantal pensioenontvangers	Aantal ontvangers van de inkomensgarantie voor ouderen					
		Mannen		Vrouwen		Totaal	
		AC	%	AC	%	AC	% in het totaal pensioenontvangers
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
2018	2.147.471	36.158	34,7	68.107	65,3	104.265	4,9

Bron: Federale Pensioendienst en eigen berekeningen.

In de regeling rond het GIB vormen alleenstaande niet-gehuwde vrouwen het merendeel van de ontvangers: 90,9% van alle vrouwen die een GIB ontvingen op 1 januari 2018 (GIB/IGO 2). Bij de mannelijke ontvangers van het GIB was dat 72,9%.

GIB/IGO 2. Ontvangers van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden (GIB) naar categorie en geslacht, België, 2018 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

	AC	%
1. Mannen		
a. Gehuwd, rustpensioen 'gezin'	95	23,9
b. Gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'	10	2,5
c. Niet gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'	290	72,9
d. Rust- en overlevingspensioen (gedeelte rust)	3	0,8
2. Vrouwen		
a. Gehuwd, rustpensioen 'gezin'	13	0,4
b. Gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'	28	0,9
c. Niet gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'	2.728	90,9
d. Rust- en overlevingspensioen (gedeelte rust)	231	7,7
Totaal	3.398	

Bron: Federale Pensioendienst en eigen berekeningen.

Iets minder dan de helft van de mannelijke IGO-ontvangers komt in aanmerking voor het verhoogd basisbedrag. Bij de vrouwen is dat meer dan 80% (GIB/IGO 3).

GIB/IGO 3. Ontvangers van de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) naar categorie en geslacht, België, 2018 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

	AC	%
1. Mannen		
a. Zij die in aanmerking komen voor de toekenning van het basisbedrag	17.866	50,2
b. Zij die in aanmerking komen voor de toekenning van het verhoogd basisbedrag	17.638	49,6
c. Niet-verdeelde gevallen	70	0,2
2. Vrouwen		
a. Zij die in aanmerking komen voor de toekenning van het basisbedrag	12.848	18,9
b. Zij die in aanmerking komen voor de toekenning van het verhoogd basisbedrag	54.903	80,9
c. Niet-verdeelde gevallen	114	0,2
Totaal	103.439	

Bron: Federale Pensioendienst en eigen berekeningen.

Begin 2018 is 64,4% van de mannelijke GIB-ontvangers ouder dan 85 jaar; bij de vrouwelijke ontvangers is dat 55,1%. In het totaal gaat het voor de GIB-ontvangers over 56,2%. Bij de IGO-ontvangers ligt dat percentage lager: 14,0% voor de totale populatie (GIB/IGO 4).

GIB/IGO 4. Percentage ontvangers van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden en de inkomensgarantie voor ouderen naar leeftijd en geslacht, België, 2018 (per 1 januari).

Leeftijd	Mannen		Vrouwen		Totaal	
	GIB	IGO	GIB	IGO	GIB ¹	IGO
65-69	0,0	30,6	0,0	26,8	0,0	28,1
70-74	0,0	24,0	0,0	24,7	0,0	24,4
75-79	0,0	18,0	8,2	18,9	7,2	18,6
80-84	35,6	14,9	36,6	15,2	36,4	15,1
85+	64,4	12,5	55,1	14,0	56,2	14,0
Totaal	100	100	100	100	100	100

1. Er zijn nog vier gevallen van GIB jonger dan 64 jaar, deze zijn niet mee opgenomen in de tabel.

Bron: Federale Pensioendienst en eigen berekeningen.

4.4 Tegemoetkomingen aan personen met een handicap

Tabel PH 1 toont het aantal ontvangers van een tegemoetkoming aan personen met een handicap. 190.141 Belgen ontvingen eind 2018 van de DG Handicap een IVT of IT, 393 personen ontvingen een uitkering uit een uitdovend stelsel. Daarnaast ontvingen 44.862 personen in het Waalse en Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Duitstalige Gemeenschap een THAB (niet in tabel). Bij dat laatste cijfer zou het aantal personen in het Vlaamse Gewest met een 'zorgbudget voor ouderen met zorgnood' moeten worden opgeteld, maar die cijfers waren bij het ter perse gaan van dit boek nog niet beschikbaar.

PH 1. Evolutie van het aantal ontvangers van een tegemoetkoming aan personen met een handicap, België, 2003-2018 (absolute cijfers en % van het totaal aantal rechthebbenden, per 31 december).

Jaar	Inkomensvervangende of integratietegemoetkoming		Tegemoetkoming hulp aan bejaarden		Andere ¹		Totaal aantal rechthebbenden	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	Evolutie (%)
2003	127.174	54,9	90.939	39,3	13.557	5,9	231.670	-
2004	130.320	51,9	109.594	43,6	11.317	4,5	251.231	+8,4
2005	133.672	51,8	114.994	44,5	9.612	3,7	258.278	+2,8
2006	134.635	50,9	121.749	46,0	8.210	3,1	264.594	+2,4
2007	137.242	50,4	128.026	47,0	7.090	2,6	272.358	+2,9
2008	143.037	51,2	130.455	46,7	6.136	2,2	279.628	+2,7
2009	152.694	51,5	138.626	46,8	5.179	1,7	296.499	+6,0
2010	158.662	51,3	145.945	47,2	4.409	1,4	309.016	+4,2
2011	160.071	50,9	150.846	47,9	3.784	1,2	314.701	+1,8
2012	163.336	51,3	152.159	47,7	3.184	1,0	318.679	+1,3
2013	166.903	51,7	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 ^a	45,0	499	0,1	333.600	+0,5
2018	190.141	nb	nb	nb	393	nb	nb	nb

1. De categorie 'andere' betreft stelsels in uitdoving, zowel diegenen die worden uitbetaald via DG Personen met een handicap (GT/BT69), als diegenen die worden betaald door de Rijksdienst voor Pensioenen (de aanvullende tegemoetkoming (AT), de tegemoetkoming ter aanvulling van het gewaarborgd inkomen (TAGI) en de tegemoetkoming voor hulp van derde (THVD)). Sinds 2013 worden geen gegevens meer gepubliceerd over de AT, TAGI en THVD. Daarom is er een sterke daling in aantal ontvangers van de categorie 'andere' tussen 2012 en 2013.

a. Tegemoetkoming hulp aan bejaarden (THAB) 2017: inclusief zorgbudget voor ouderen met een zorgnood.

Bron: FOD Sociale Zekerheid, DG Personen met een Handicap; 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>

Federale Pensioendienst (FPD), Zuidertoren, Europaesplanade 1, 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, 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 Statbel (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. Deze 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. 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 gespenseerd aan voeding, dranken en tabak. Transport en communicatie vormden ook een 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 4e 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 inkomenskwartiel¹ (in %), België, 2016.

	Kwartiel 1	Kwartiel 2	Kwartiel 3	Kwartiel 4
Voeding, dranken, tabak	15,7	15,5	14,9	15,4
Kleding, schoeisel	3,0	3,3	4,3	5,3
Woning, water, elektriciteit, gas en andere 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
Totaal	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 inkomen van maximaal € 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 hypotheekleningen 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 6,1% van de Belgische huishoudens in 2018 minstens een achterstallige betaling had tijdens het afgelopen jaar inzake hypotheek/huur, nutsvoorzieningen (gas, elektriciteit, water) en leningen (aankopen op afbetaling of andere leningen). Dat cijfer schommelt jaarlijks, al zagen we tijdens de crisisjaren 2008-2012 een toename (8,3% in 2012). Gezinnen met een inkomen onder de armoederisicogrens rapporteren een veel hoger percentage (17,4%) dan gezinnen met een inkomen boven die grens (3,9%). Deze 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, anderzijds kunnen we, voor energieschulden, terecht bij de gegevens van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt. 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 Kredietenschulden

De Centrale voor Kredieten aan Particulieren (CKP) van de Nationale Bank van België registreert wanbetaling op vlak van consumentenkredieten (leningen op afbetaling, verkopen op afbetaling en kredietopeningen) en hypothecaire kredieten. In 2008-2009 brak de financieel-economische crisis uit en dat heeft zijn weerslag gehad in de cijfers van de CKP: meer consumenten werden geconfronteerd met betalingsmoeilijkheden en de omvang van het gemiddeld achterstallig bedrag liep op. Op 31 december 2018 noteerde de CKP in totaal 354.879 kredietnemers met een openstaande betalingsachterstand voor een consumenten- en/of hypothecair krediet, dat is 3,6% van de meerderjarige bevolking (CS 2). Het aantal contracten met openstaande betalingsachterstanden nam in 2017 voor de eerste keer sinds de crisis van 2008 af. Eind 2018 zette die daling zich verder over alle kredietvormen: er stonden toen 521.878 wanbetalingen geregistreerd (waarvan 29.755 voor een hypothecair krediet) (CS 2). Het totale achterstallige bedrag bedroeg 2,8 miljard euro, een daling met 5,2% tegenover eind 2017. Eind 2017 bedraagt het gemiddeld achterstallige bedrag per contract € 5.432.

We moeten in het achterhoofd 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 Centrale voor Kredieten aan Particulieren, België, 2007-2018.

Jaar	Geregistreerde personen		Aantal contracten		Achterstallig of eisbaar bedrag (duizenden euro's)	
	Consumenten- & hypothecair krediet	Consumenten- krediet	Hypothecair Krediet	Consumenten- krediet	Hypothecair Krediet	
2007	279.429	387.050	24.364	1.238.594	538.371	
2008	285.595	390.783	25.107	1.303.531	552.056	
2009	300.296	407.697	26.633	1.471.894	682.977	
2010	308.803	421.047	27.678	1.593.477	825.553	
2011 ^a	319.092	431.519	28.974	1.672.552	876.701	
2012	330.129	452.111	30.509	1.750.322	971.452	
2013	341.416	471.204	32.340	1.787.326	1.177.106	
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	
2018	354.879	492.123	29.755	1.604.028	1.230.625	

a. Sinds 2011 moet de geoorloofde debetstand op een rekening (de uitdrukkelijke kredietopening waarbij een kredietgever een consument de mogelijkheid biedt bedragen op te nemen die het beschikbare tegoed op zijn rekening te boven gaan) in de CKP worden geregistreerd (dat was voordien niet het geval indien het bedrag van de kredietlijn lager was dan € 1.250 en terugbetaalbaar binnen drie maanden). Die wijziging heeft een invloed op het aantal kredietopeningen (een vorm van het consumentenkrediet), waardoor cijfers met betrekking tot consumentenkrediet van voor 2011 niet helemaal vergelijkbaar zijn met die erna.

Bron: Nationale Bank van België, *Jaarverslag Centrale voor Kredieten aan Particulieren*.

5.2.2 Energie en drinkwaterschulden

De Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) is verantwoordelijk voor het verzamelen van statistieken met betrekking tot de sociale openbaardienstverplichtingen in de elektriciteits- en aardgasmarkt. Voor een goed begrip van de procedure bij wanbetaling verwijzen we naar het rapport van de VREG (2019). In het kort komt die hierop neer: wie een factuur voor gas of elektriciteit niet tijdig betaalt aan de leverancier, krijgt eerst een herinneringsbrief, 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 ontrabend 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 of tegemoetkomingen, zoals het leefloon, een tegemoetkoming voor gehandicapten of een inkomensgarantie voor ouderen. 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 de 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 hulpkrediet (200 kWh elektriciteit en 1.000 kWh aardgas) in werking. Dat wordt verrekend aan de sociale maximumprijs. Wanneer ook dat noodkrediet 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 deze stroombegrenzer uitgeschakeld ('naakte budgetmeter'): de klant kan dan enkel elektriciteit verbruiken wanneer hij de kaart oplaadt. Deze 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 aardgas-budgetmeterkaart op te laden). Elk OCMW beslist zelf of het die maatregel toepast. 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 elektriciteit- 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 rond deze procedure.

Bij de commerciële leveranciers voor elektriciteit en aardgas was er sprake van een sterke stijging van het aantal opgestarte afbetalingsplannen tussen 2015 en 2017. In 2018 zet die stijging zich voort (98.331 nieuw opgestarte plannen), maar minder sterk. Ook de gemiddelde schuld waarbij een afbetalingsplan afgesloten wordt, ligt hoger (€ 713,97).

Op 31/12/2018 waren er 81.080 gezinnen klant bij de distributienetbeheerder voor elektriciteit wegens wanbetaling (2,9% van alle huishoudelijke aansluitingen elektriciteit). In absolute cijfers betreft het een lichte stijging ten opzichte van 2017, maar het procentuele aandeel bleef stabiel.

Op het einde van 2018 waren er 41.042 actieve budgetmeters voor elektriciteit. Sommige gezinnen hebben meer dan één budgetmeter voor elektriciteit (bv. 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 38.641 huishoudelijke afnemers (1,38% van alle huishoudelijke aansluitingen) (VREG, 2019).

In 2018 werden 31.786 dossiers doorgestuurd naar en 29.679 dossiers behandeld op de LAC (dossiers die doorgestuurd, maar niet behandeld worden, zijn meestal voor de zitting opgelost). In de loop van 2018 werden 1.642 huishoudelijke afnemers afgesloten van elektriciteit na LAC-advies (+26,5% ten opzichte van 2017). Een belangrijke verklaring voor die stijging is een gewijzigde procedure bij ex-Eandis, waar in 2018 een inhaalbe-

weging gebeurde om schulden te gaan invorderen. Het is daarom geen indicatie van stijgende energiearmoede. 967 huishoudens werden opnieuw aangesloten op hetzelfde adres, in bijna de helft van de gezinnen gebeurde dat tussen de zeven en dertig dagen na hun afsluiting (VREG, 2019).

Op 31 december 2018 werden 58.916 gezinnen wegens wanbetaling beleverd door de distributienetbeheerder aardgas (3,1% van de huishoudelijke toegangspunten voor aardgas). In absolute aantallen is er sprake van een lichte stijging ten opzichte van 2017, maar het procentuele aandeel bleef stabiel. Het aantal aardgasbudgetmeters daalde in 2018 niet significant. Het aantal toegekende aanvragen voor de minimumlevering van aardgas bereikte in 2017 een record en die stijging zette zich door in 2018 (5.408 toegekende aanvragen). Die stijging heeft te maken met bewustwordingscampagnes, die leidden tot een bredere toepassing door de OCMW's en een verhoging van het aantal aanvragen door de doelgroep (VREG, 2019). In 2018 werden voor aardgas 18.906 dossiers doorgestuurd naar de LAC, waarvan er 17.967 werden behandeld. 1.504 toegangspunten voor aardgas werden afgesloten, waarvan 837 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, 2018.**1. Energieleveranciers elektriciteit en aardgas****Aantal beschermde afnemers**

Elektriciteit	205.728
Aardgas	133.048
Opgestarte afbetalingsplannen in jaar X	98.331
Gemiddelde uitstaande schuld opgestarte afbetalingsplannen	€ 713,97
Totaal aantal lopende afbetalingsplannen	125.423

2.1 Distributienetbeheerders elektriciteit**Levering door de netbeheerder**

Aantal ingestroomde afnemers in jaar X	35.326
Aantal huishoudelijke elektriciteitsafnemers beleverd door de netbeheerders op 31/12 wegens wanbetaling	81.080
Aantal huishoudelijke afnemers dat op 31/12 door de netbeheerder werd beleverd en dat recht heeft op de sociale maximumprijs	13.550

Budgetmeter

Aantal in jaar X geplaatste of opnieuw ingeschakelde budgetmeters	10.418
Totaal aantal ingeschakelde budgetmeters op 31/12	41.042
Aantal 'naakte' budgetmeters op 31/12	9.265

Tien ampère

Totaal aantal ingeschakelde klassieke stroombegrenzers op 31/12	1.568
---	-------

Afsluiting

Aantal toegangspunten dat in de loop van jaar x werd afgesloten, na advies LAC	1.642
--	-------

2.2 Distributienetbeheerders aardgas**Levering door de netbeheerder**

Aantal ingestroomde afnemers in jaar X	23.371
Aantal huishoudelijke gasafnemers beleverd door de netbeheerders op 31/12 wegens wanbetaling	58.916
Aantal huishoudelijke afnemers dat op 31/12 door de netbeheerder werd beleverd en dat recht heeft op de sociale maximumprijs	10.099

Budgetmeter

Aantal in jaar x geplaatste of terug ingeschakelde budgetmeters	6.796
Totaal aantal geplaatste ingeschakelde budgetmeters op 31/12	27.686

Minimale levering

Aantal gezinnen dat tussenkomst OCMW kreeg	5.408
--	-------

Afsluiting

Aantal toegangspunten dat in de loop van jaar X werd afgesloten, na advies LAC	1.504
--	-------

Bron: VREG (2019).

De Vlaamse Milieumaatschappij (VMM, 2018) rapporteert sociale statistieken inzake drinkwater en wanbetaling. Van de 2.650.109 huishoudelijke afnemers in Vlaanderen op 1 januari 2017 (+0,9% in vergelijking met 2016) waren er 156.002 beschermde klanten die recht hadden op het sociaal tarief, de zogenaamde 'beschermde rechthebbende klanten'. Het betreft 5,9% van alle drinkwaterklanten, 0,2% meer in vergelijking met begin 2016. Daarnaast waren er 26.880 beschermde klanten die geen recht hadden op het sociaal tarief ('beschermde niet-rechthebbende klanten'). Zij maakten zo'n 1% uit van alle drinkwaterklanten en het betreft een stijging van 13,9% in vergelijking met een jaar eerder. Alle beschermde klanten genieten van een aantal voordelen (zoals een gratis waterscan van de woning, maandelijkse betalingen, geen kosten voor herinneringsbrieven en ingebrekestellingen). Enkel de rechthebbende beschermde klanten genieten daarnaast van

een sociaal tarief (een korting van 80% op de waterfactuur). De hier genoemde cijfers over het aantal beschermde klanten houden geen rekening met de cijfers van Vivaqua omdat die exploitant geen opdeling naar klantengroep heeft gerapporteerd.

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 (een toename met 10,7% tegenover 2016), 99,5% daarvan werd toegestaan. 54.752 klanten kregen minstens één afbetalingsplan. 38,1% daarvan werd niet correct nageleefd omdat de klant minstens één keer niet, te weinig of te laat betaalde. Daarnaast legden de LAC's aan 12.543 klanten minstens één afbetalingsplan op, waarvan 58,2% het plan niet naleefde (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 (15,1% minder dan in 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 (26.436 behandelde dossiers), dan gaven de LAC's 674 (2,5% van de gevallen) positieve adviezen (toelating om af te sluiten). Dat is een daling met 38,4% ten opzichte van 2016. Een negatief advies, waarbij de LAC het verzoek van de exploitant niet volgt, gebeurde in 9.537 dossiers (36,1% van de gevallen, een daling met 16,4% tegenover 2016). 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. Hier zien we een stijging met 8,1% tegenover 2016.

In totaal werden in 2017 1.962 klanten afgesloten van het openbaar waterdistributienetwerk, een daling van 25% tegenover een jaar eerder. Dat is in belangrijke mate het gevolg van de daling van het aantal afsluitingen in het leveringsgebied van Water-link in de regio Antwerpen (VMM, 2018). 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). De gemiddelde schuld bij afsluiting van klanten na LAC-advies bedroeg € 1.270, bij afsluiting van klanten zonder LAC-advies was dat € 946. Van de 356 afsluitingen zonder LAC-advies zijn er 332 met reden wanbetaling:

het gaat hier over woningen zonder domiciliëring, meestal tweede verblijven. In 2017 werden 100 afsluitingen uitgevoerd bij beschermde rechthebbende klanten, 92 daarvan werden afgesloten na LAC-advies en 8 zonder LAC-advies. Daarnaast waren er 46 afsluitingen bij beschermde niet-rechthebbende klanten (van wie er 43 werden afgesloten na LAC-advies en 3 zonder LAC-advies). Van de 1.962 afgesloten klanten werden er 1.296 heraangesloten op hetzelfde leveringsadres. In 716 van de gevallen gebeurde dat binnen de zeven kalenderdagen, bij 240 klanten werd pas na meer dan dertig kalenderdagen heraangesloten. 666 afgesloten klanten werden niet heraangesloten op hetzelfde leveringsadres (meestal gaat het over klanten die verhuisd of overleden zijn).

De VMM (2018) merkt op dat, alles bij elkaar genomen, de invoering van de nieuwe tariefstructuur sinds 1 januari 2016 (die pas in 2017 haar volle vertaling kent in de gerapporteerde cijfers) niet heeft geleid tot grote verbeteringen noch verslechtingen op het vlak van wanbetaling.

CS 4. Wanbetaling voor de waterfactuur, klanten zonder ondernemingsnummer, Vlaanderen, 2017.

	Aantal	Aantal klanten	% van aantal klanten (n=2.650.109)
Aantal beschermde klanten		182.882	6,9
Met recht op sociaal tarief		156.002	
Zonder recht op sociaal tarief		26.880	
Wanbetalingsprocedure			
Aantal klanten met minstens één ingebrekestelling		234.638	8,9
Afbetalingsplan via exploitant			
Toegeestaan	69.633	54.752	2,1
Niet nageleefd	25.670	20.850	
Afbetalingsplan door LAC opgelegd	14.409	12.543	0,5
Niet nageleefd	8.281	7.303	
Rechtbank		4.936	0,2
Afsluiting			
Door de LAC behandelde dossiers	26.621	23.870	0,9
Waarvan wanbetaling	26.436		
Positief advies (afsluiten)	674		
Negatief advies (niet afsluiten)	9.537		
Voorwaardelijk advies	16.225		
Afsluitingen	1.962		0,07
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 wenden tot een erkende dienst voor schuldbemiddeling. Eind 2018 waren er in Vlaanderen 321 erkende instellingen voor schuldbemiddeling, waarvan 306 OCMW's, 11 Centra Algemeen Welzijnswerk (CAW) en 4 intergemeentelijke instellingen voor schuldbemiddeling (OCMW-verenigingen). Die diensten moeten jaarlijks een gestandaardiseerde basisregistratie indienen. SAM, Steunpunt Mens en Samenleving vzw, staat in voor de verzameling en analyse van de gegevens, die steeds betrekking hebben op het voorgaande kalenderjaar. De recentste gegevens hebben betrekking op het jaar 2018.

De diensten bieden in eerste instantie budgethulpverlening aan cliënten die betalingsproblemen hebben en/of moeilijk met geld kunnen omgaan of schulden hebben. Er wordt onderscheid gemaakt tussen budgetbegeleiding (gezinnen krijgen advies over het beheren van hun budget) en budgetbeheer (waarbij de erkende dienst voor schuldbemiddeling het budget van de cliënt geheel of gedeeltelijk beheert).

Gezinnen met schulden kunnen bij de erkende diensten voor schuldbemiddeling ook terecht voor schuldhulpverlening. Een vorm daarvan is de schuldbemiddeling, waarbij de dienst een regeling probeert uit te werken tussen schuldenaar en schuldeiser omtrent de wijze van betaling van de schuldenlast.

Personen die geconfronteerd worden met structurele schuldproblemen kunnen een beroep doen op de gerechtelijke procedure collectieve schuldenregeling. Het doel is om in de mate van het mogelijke de schulden af te betalen. De rechter stelt een schuldbemiddelaar aan, in eerste instantie om tot een minnelijke aanzuiveringsregeling te komen. Wanneer dat niet lukt, kan de rechter een gerechtelijke aanzuiveringsregeling of een totale kwijtschelding van schulden opleggen. De cliënt krijgt enkel leefgeld om in zijn dagelijkse behoeften te voorzien. De schuldbemiddelaar kan een erkende dienst voor schuldbemiddeling zijn, maar ook een externe schuldbemiddelaar (meestal advocaten).

Budgetbegeleiding, budgetbeheer, schuldbemiddeling en collectieve schuldenregeling kunnen met elkaar worden gecombineerd (ook verspreid in de tijd).

Tabel CS 5 toont dat in 2018 in totaal aan 56.868 gezinnen budgethulpverlening en/of schuldhulpverlening werd aangeboden. Het bovenste gedeelte van de tabel toont gezinnen waar geen procedure collectieve schuldenregeling liep. Bij 18.831 daarvan was er sprake van budgethulpverlening, dat is 7,6% minder dan in 2017. 27.760 gezinnen zonder procedure collectieve schuldenregeling zaten in schuldhulpverlening in 2018, een daling van 3,9% tegenover 2017. Bij 10.277 gezinnen liep een procedure collectieve schuldenregeling, ofwel via een erkende instelling voor schuldbemiddeling (3.517 gezinnen) ofwel via een externe bemiddelaar (6.760 gezinnen), het betreft een daling met 3,9% tegenover 2017. De collectieve schuldenregeling kan gepaard gaan met de andere hulpverleningsmodules, maar die cijfers worden niet afzonderlijk weergegeven. Bij de grootste groep wordt collectieve schuldenregeling gecombineerd met budgetbeheer.

CS 5. Aantal gezinnen in budgethulpverlening, schuldbemiddeling of collectieve schuldenregeling bij de erkende diensten voor schuldbemiddeling, Vlaanderen, 2015-2018.

	2015	2016	2017	2018
Gezinnen waarvoor geen procedure collectieve schuldenregeling liep				
Budgetbegeleiding (uitsluitend)	5.089	5.420	5.630	5.288
Budgetbeheer (uitsluitend)	12.634	12.846	13.569	12.656
Budgetbegeleiding- en beheer	1.335	1.334	1.185	887
Totaal budgethulpverlening	19.058	19.600	20.384	18.831
Schuldbemiddeling (uitsluitend)	9.772	9.753	10.042	9.779
Schuldbemiddeling en budgetbegeleiding	3.748	3.443	3.520	3.014
Schuldbemiddeling en budgetbeheer	14.750	14.328	14.062	13.871
Schuldbemiddeling, budgetbegeleiding en budgetbeheer	1.542	1.538	1.263	1.096
Totaal schuldhulpverlening	29.812	29.062	28.887	27.760
Gezinnen waarvoor een procedure collectieve schuldenregeling liep				
Erkende dienst als bemiddelaar	4.040	3.771	3.635	3.517
Externe dienst als bemiddelaar	7.302	7.000	7.059	6.760
Totaal collectieve schuldenregeling	11.342	10.771	10.694	10.277
Algemeen totaal	60.212	59.433	59.965	56.868

Bron: VZW SAM - team schulden.

Tabel CS 5 toonde 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 we de cijfers van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren ernaast leggen (CS 6). De data zijn niet vergelijkbaar met die van SAM vzw: behalve dat we hier Belgische cijfers rapporteren, gaat het om de toestand op 31 december van het kalenderjaar, terwijl de data van het SAM vzw gaan om het totaal aantal gezinnen in collectieve schuldenregeling over een volledig kalenderjaar. Bovendien registreert de CKP het aantal natuurlijke personen, terwijl SAM vzw het aantal gezinnen meet (één gezin kan meerdere natuurlijke personen omvatten).

Een collectieve schuldenregeling moet 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 Centrale voor Kredieten aan Particulieren. De rechter stelt een schuldbemiddelaar aan, die in eerste instantie tot een minnelijke aanzuiveringsregeling probeert te komen. Wanneer hij of zij daar niet in slaagt, zal de rechter een gerechtelijke aanzuiveringsregeling of een totale kwijtschelding van schulden opleggen. Eind 2018 waren in heel België 89.034 lopende procedures van collectieve schuldenregeling geregistreerd, 4,8% minder dan het jaar voordien (CS 6). In Vlaanderen ging het om 46.723 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, die zich voortzette in 2018.

Het feit dat zoveel berichten van toelaatbaarheid zonder gevolg blijven 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. Aangezien de collectieve schuldenregeling pas uit de Centrale verdwijnt na afloop van de aanzuiveringsregeling, betekent dit dat bij het ontbreken van informatie daarover, de consument toch vermeld blijft, zelfs als zijn aanzuiveringsregeling in werkelijkheid beëindigd zou zijn. Op dat ogenblik voldoet de registratie niet langer aan de wettelijke voorwaarden en loopt de consument het risico dat hem de toegang tot krediet ontzegd blijft (NBB, 2019).

CS 6. Uitstaande berichten van collectieve schuldenregelingen, aantal personen, België, 2013-2018 (toestand 31 december).

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Minnelijke aanzuiveringsregeling	33.773	34.836	37.384	42.999	44.998	45.190
Gerechtelijke aanzuiveringsregeling	3.752	3.402	3.461	3.383	3.106	2.824
Geen aanzuiveringsregeling	54.837	58.827	56.791	49.187	45.461	41.020
Totaal	92.362	97.065	97.636	95.569	93.565	89.034

Bron: Nationale Bank van België, *Jaarverslag*.

SAM vzw rapporteert ook over het profiel van de cliënten in de erkende diensten voor schuldbemiddeling met een uitgebreide registratie op basis van een steekproef. In het verleden gebeurde dat tweejaarlijks. In 2018 vond de recentste uitgebreide registratie plaats (SAM vzw, 2019). Daarna zal deze minstens vijfjaarlijks gebeuren.

In 2018 was bijna de helft van het aantal respondenten (48%) alleenwonend. 25% woonde samen met een partner en 20% was een eenoudergezin. 60% van de aanvragers was tussen 19 en 49 jaar. De meerderheid van aanvragers (59%) heeft maximaal secundair onderwijs gevolgd. 70% van het aantal aanvragers en bijna 58% van het aantal partners van aanvragers werkte niet in 2018 en had dus geen inkomen uit arbeid. Driekwart van het aantal aanvragers heeft een of andere vorm van een vervangingsinkomen.

De drie vaakst voorkomende schuldsoorten bij de opstart van een dossier waren schulden met betrekking tot de nutsvoorzieningen (58%), gezondheidsschulden (48%) en telecomschulden (42%). Ook fiscale (41%) en huurschulden (38%) kwamen vaak voor. In 33% van de dossiers was er sprake van een schuld tot 5.000 euro en in 21% was er een schuld tussen de 5.001 en 10.000 euro. Schulden van meer dan 20.000 euro kwamen voor in bijna 24% van de dossiers. De oorzaak van de schuld moet vooral gezocht worden (58% van de dossiers) bij 'aanpassingsschulden', waar een verandering in de levensomstandigheden leidt tot een daling van het inkomen of een stijging van de uitgaven (bv. ziekte of jobverlies). Daarnaast volgen psychosociale problemen (bijna 41%).

Ook overlevingsschulden komen vaak voor (38%), het gaat dan om situaties waarbij het inkomen niet toereikend is om de noodzakelijke uitgaven te kunnen bekostigen.

Voor meer informatie

Algemene Directie Statistiek- Statistics Belgium, North Gate- Koning Albert II-laan 16, 1000 Brussel, telefoon: 0800 120 33, mail: statbel@economie.fgov.be, website: <http://statbel.fgov.be>

Nationale Bank van België – Centrale voor Kredieten aan Particulieren, de Berlaimontlaan 14, 1000 Brussel, telefoon: 02-221.30.06, website: <https://www.nbb.be/nl/kredietcentrales/centrale-voor-kredieten-aan-particulieren>

Steunpunt Mens en Samenleving (SAM vzw), Vooruitgangstraat 323, 1030 Brussel, telefoon: 0488 77 88 99, mail: info@samvzw.be, website: <https://www.samvzw.be/>

Vlaamse Milieumaatschappij, Dokter De Moorstraat 24-26, 9300 Aalst, telefoon: 053 72 62 10, mail: info@vmm.be, website: www.vmm.be

Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG), Koning Albert-II-Laan 20 (bus 19), 1000 Brussel, mail: info@vreg.be, website: <http://www.vreg.be/>

6. Werk

Werk biedt een goede bescherming tegen armoede, al leefde in 2018 5,2% van de werkenden in België in een gezin met een huishoudinkomen onder de armoederisicodrempel. In dit onderdeel bekijken we eerst de werkloosheidsgraad. Deze 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 op basis van cijfers van de RVA. Hier 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). Hier gaat het om inschrijvingen van werkzoekenden (die daarom niet altijd een uitkering ontvangen). Verder 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 deze 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-definitie (International Labour Organization): 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 6,0% in 2018 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).

W 1. Werkloosheidsgraad (15-64 jaar), België en gewesten, buurlanden en EU28, 2011-2018.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ^a	2018
Vlaams Gewest	4,3	4,6	5,1	5,1	5,2	4,9	4,4	3,5
Waals Gewest	9,5	10,1	11,4	12,0	12,0	10,6	9,8	8,5
Brussels HG	17,1	17,5	19,3	18,5	17,5	16,9	15,0	13,4
België	7,2	7,6	8,5	8,6	8,6	7,9	7,1	6,0
Duitsland	5,9	5,5	5,3	5,1	4,7	4,2	3,8	3,5
Frankrijk	8,9	9,5	10,0	10,3	10,4	10,1	9,5	9,1
Luxemburg	4,9	5,2	5,9	5,9	6,7	6,3	5,5	5,6
Nederland	5,0	5,9	7,3	7,5	6,9	6,1	4,9	3,8
Verenigd Koninkrijk	8,2	8,1	7,7	6,3	5,4	4,9	4,4	4,1
EU28	9,8	10,6	11,0	10,4	9,6	8,7	7,8	7,0

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 en Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

W 2. Werkloosheidsgraad (15-64 jaar), naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau (25-64 jaar), nationaliteit en geboorteland, België en gewesten, 2018.

	België	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels HG
Totaal	6,0	3,5	8,5	13,4
Mannen	6,3	3,5	9,0	14,5
Vrouwen	5,6	3,3	8,0	11,9
15-24 jaar	15,8	10,9	22,5	30,6
25-49 jaar	5,7	3,0	8,3	12,7
50-64 jaar	4,0	2,3	5,6	10,9
55-64 jaar	4,3	3,0	5,4	10,6
Laaggeschoold ¹	11,9	5,6	16,8	23,6
Middelgeschoold ¹	5,1	2,6	7,8	15,1
Hooggeschoold ¹	3,2	2,1	3,6	6,8
Belgische nationaliteit	5,2	3,0	7,9	12,7
EU28-nationaliteit	8,3	6,0	10,2	9,4
Niet-EU28-nationaliteit	23,2	16,1	27,7	29,5
Geboren in België	4,7	2,7	7,8	10,9
Geboren in EU28	7,3	6,2	8,6	7,5
Geboren buiten EU28	15,1	9,8	16,1	22,7

1. Laaggeschoolden zijn personen zonder eindexamen van het secundair onderwijs (ISCED 2011: 0-2), middelgeschoolden zijn personen met een diploma van het secundair onderwijs van de 3e 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 Uitkeringsrechtige 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 inbegrepen zijn 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). Voor een betere leesbaarheid gebruiken we in wat volgt echter de term 'werklozen' in plaats van 'fysieke eenheden'. 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 uitkeringsgerechtigde volledig werklozen' (W-UUV) en 'niet-werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen' (NW-UUV). De eerste groep omvat de vergoede werklozen na voltijdse arbeidsprestaties of na studies, de werkzoekende vrijwillig deeltijdse werknemers en de werkzoekende werklozen met bedrijfstoelag. We gaan eerst op die groep in.

De RVA telde in 2018 maandelijks gemiddeld 348.221 werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, 6,8% minder dan in 2017 (WL 1). Daarmee zette de dalende tendens sinds 2015 zich voort. Die evolutie is echter mee 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-UUV dan weer toenam (RVA, 2019). Die bemerking moet ook in het achterhoofd gehouden worden bij de andere tabellen. De grootste daling situeert zich in het Vlaamse Gewest (-8,4%), gevolgd door het Waalse (-7,4%) en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (-1,9%). Meer mannen dan vrouwen zijn werkzoekend uitkeringsgerechtigd volledig werkloos (WL 2), maar in beide groepen is er sprake van een daling.

WL 1. Aantal werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, België en gewesten, 2009-2018 (absolute cijfers en percentueel verschil t.o.v. vorige jaar).

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest ¹		Brussels HG		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
2018	141.946	-8,4	141.911	-7,4	64.364	-1,9	348.221	-6,8

1. Cijfers Waals gewest inclusief Duitstalige gemeenschap.

Bron: RVA.

WL 2. Verdeling van het totaal aantal werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, naar geslacht, absolute aantallen en in percentages, België, 2009-2018.

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
2018	191.422	55,0	156.799	45,0	348.221

Bron: RVA, Directie Statistiek en eigen berekeningen.

De meerderheid van de W-UVW is anno 2017 tussen de 25 en 39 jaar oud (WL 3). De vijftigplussers vormen de tweede grootste groep. De jongeren (< 25 jaar) vertegenwoordigen 7,9% van de werkzoekenden. In absolute cijfers (niet in tabel) is er in 2018 sprake van een sterke daling op jaarbasis bij de jongeren (-15,0%). Ook in de leeftijdsklassen van 25-49 jaar en van 50-65 jaar nam het aantal W-UVW af met respectievelijk 8,0% en 2,8% (RVA, 2019).

WL 3. Verdeling van het totaal aantal werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen naar leeftijd, België, 2009-2018 (percentages).

Jaar	< 25j	25-39 jaar	40-49 jaar	> 50j	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
2018	7,9	36,0	21,0	35,2	348.221

Bron: RVA, Directie Statistiek 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. 64,1% was in 2018 in België langer dan een jaar werkzoekend, een lichte daling ten opzichte van 2017 (WL 4). In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest was 73,5% langer dan een jaar werkloos, in het Vlaamse Gewest was dat 58,4%. Tussen 2011 en 2018 nam de werkloosheid van korte duur (< één jaar) af met 20,2%, de werkloosheid van middellange duur (één tot twee jaar) met 27,4% en de werkloosheid van twee jaar of langer met 21%. Die daling is in alle gewesten zichtbaar, al is de daling van de langdurige werkloosheid in

het Vlaamse Gewest minder sterk. De werkloosheid van twee jaar of langer kent een stabielere evolutie door het meer structurele karakter van de langdurige werkloosheid. Volgens de RVA (2019) vertoont de langdurige werkloosheid, ondanks de minder goede economische conjunctuur in 2012 en 2013, sinds 2011 een dalende trend. Die wordt mede veroorzaakt door de gezamenlijke impact van het begeleidings- en opvolgingsplan, activeringsmaatregelen en de dienstencheques. Sinds 2015 heeft de beperking van het recht op inschakelingsuitkeringen die dalende trend nog versterkt.

WL 4. Verdeling van de W-UVW volgens werkloosheidsduur, België en gewesten, 2011-2018.

Duur	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	% 2011-2018
Vlaams Gewest									
< 1 j	69.472	72.092	81.035	80.165	72.886	67.954	63.284	59.113	-14,9
1 tot < 2 j	28.941	28.668	31.561	34.751	32.396	29.865	27.793	23.507	-18,8
> 2 j	65.185	61.736	60.990	64.575	66.418	64.989	63.818	59.326	-9,0
Totaal AC	163.597	162.495	173.586	179.491	171.700	162.808	154.894	141.946	-13,2
Totaal AC > 1 j	94.125	90.403	92.551	99.326	98.814	94.853	91.610	82.833	-12,0
Totaal % > 1 j	57,5	55,6	53,3	55,3	57,6	58,3	59,1	58,4	
Waals Gewest¹									
< 1 j	651.89	65.456	69.585	67.207	57.881	55.541	50.185	48.854	-25,1
1 tot < 2 j	347.69	34.637	36.084	36.662	31.962	29.815	27.466	23.605	-32,1
> 2 j	101.083	97.895	96.979	95.005	84.216	80.292	75.576	69.453	-31,3
Totaal AC	201.041	197.989	202.648	198.874	174.059	165.648	153.228	141.911	-29,4
Totaal AC > 1 j	135.852	132.533	133.064	131.667	116.178	110.107	103.043	93.057	-31,5
Totaal % > 1 j	67,6	66,9	65,7	66,2	66,7	66,5	67,2	65,6	
Brussels Hoofdstedelijk Gewest									
< 1 j	22.042	22.131	22.682	22.237	19.117	17.960	17.365	17.068	-22,6
1 tot < 2 j	14.708	14.339	14.435	14.185	12.391	11.054	10.773	9.858	-33,0
> 2 j	44.024	44.453	44.433	43.855	40.165	37.743	37.440	37.438	-15,0
Totaal AC	80.774	80.922	81.551	80.277	71.672	66.757	65.579	64.364	-20,3
Totaal AC > 1 j	58.732	58.792	58.868	58.040	52.556	48.797	48.213	47.296	-19,5
Totaal % > 1 j	72,7	72,7	72,2	72,3	73,3	73,1	73,5	73,5	
België									
< 1 j	156.702	159.678	173.302	169.609	149.884	141.455	130.835	125.035	-20,2
1 tot < 2 j	78.418	77.644	82.080	85.598	76.748	70.734	66.032	56.969	-27,4
> 2 j	210.292	204.084	202.403	203.435	190.799	183.024	176.834	166.217	-21,0
Totaal AC	445.412	441.406	457.785	458.642	417.432	395.213	373.701	348.221	-21,8
Totaal AC > 1 j	288.710	281.728	284.483	289.033	267.547	253.757	242.866	223.186	-22,7
Totaal % > 1 j	64,8	63,8	62,1	63,0	64,1	64,2	65,0	64,1	

1. Cijfers Waals gewest inclusief Duitstalige gemeenschap.

Bron: RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

In 2018 was 49,8% van alle W-UVW in België laaggeschoold. 32,7% was middelgeschoold en 16,8% was hooggeschoold. Van 0,8% 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 63,5% al langer dan een jaar werkloos (WL 5). In het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest liep dat op tot respectievelijk 71,2% en 77,6%. 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 68,3% van de werkzoekenden met een hoger diploma langer dan een jaar werkzoekend.

WL 5. Verdeling van de W-UVW naar studieniveau¹, België en gewesten, 2018 (percentages en absolute cijfers).

	Vlaams Gewest			Waals Gewest			Brussels HG			België		
	< 1 jaar	≥ 1 jaar	Totaal	< 1 jaar	≥ 1 jaar	Totaal	< 1 jaar	≥ 1 jaar	Totaal	< 1 jaar	≥ 1 jaar	Totaal
Laag- geschoold	36,5	63,5	66.917	28,8	71,2	70.256	22,4	77,6	36.141	30,4	69,6	173.314
Middel- geschoold	46,5	53,5	47.844	39,3	60,7	51.937	31,7	68,3	13.956	41,4	58,6	113.737
Hoog- geschoold	48,1	51,9	24.811	41,6	58,4	19.480	31,7	68,3	14.192	42,0	58,0	58.484
Onbekend	21,4	78,6	2.372	63,0	37,0	238	43,2	56,8	76	25,7	74,3	2.686
Totaal	41,6	58,4	141.946	34,4	65,6	141.911	26,5	73,5	64.364	35,9	64,1	348.221

1. Laaggeschoold: ten hoogste 2e graad van het secundair onderwijs; middelgeschoold: 3e graad secundair onderwijs, 4e graad secundair onderwijs, 7e specialisatiejaar, middenstandsopleiding 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 deze niet-werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (NW-UVW). Deze groep omvat vergoede werklozen met vrijstelling voor mantelzorg, vrijstelling op basis van leeftijd en/of beroepsverleden (oudere werklozen), de niet-werkzoekende vrijwillig deeltijdse werknemers en de niet-werkzoekende werklozen met bedrijfstoelag. In 2018 waren er maandelijks gemiddeld 90.256 NW-UVW in België, waarvan de meerderheid in het Vlaamse Gewest woonde. De daling van de voorbije jaren is mede te verklaren door de daling van het aantal vrijgestelde oudere werklozen en het aantal vrijgestelde werklozen met een bedrijfstoelag. Dat komt enerzijds door een striktere reglementering en anderzijds door de vergrijzing (waardoor meer personen uitstromen naar het pensioenstelsel) (RVA, 2019).

WL 6. Evolutie van het aantal niet-werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, België en gewesten, 2009-2018 (absolute cijfers en percentages).

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussel HG		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
2018	61.311	-18,4	23.971	-24,2	4.974	-27,6	90.256	-20,5

1. Cijfers Waals gewest inclusief Duitstalige gemeenschap.

Bron: RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

Tabel WL 7 geeft het aantal betalingen weer voor personen die federale uitkeringen ontvangen 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 maatregelen in het kader van de ontwikkeling van het Eenheidsstatuut, de niet-werkzoekenden en loopbaanonderbreking. Enkel de categorieën 'verloven', 'thematische verloven' en 'vrijstellingen van inschrijving als werkzoekende (IWZ) voor studies of beroepsopleiding, activiteiten in het buitenland en PWA' kenden een toename.

WL 7. Evolutie van de betalingen door de RVA, België, 2017-2018.

	2017	2018	Evolutie (%)
1. De vergoede werklozen	487.291	438.477	-10,0
1.1. Niet-werkende werkzoekenden met recht op uitkeringen betaald door RVA ¹	373.701	348.221	-6,8
1.2. Niet-werkende niet-werkzoekenden met recht op uitkeringen betaald door RVA ²	113.590	90.256	-20,5
2. Tijdelijke werklozen, verwante uitkeringen en verloven	107.075	102.618	-4,2
2.1. Tijdelijke werklozen en verwante uitkeringen ³	103.865	99.275	-4,4
2.2. Verloven ⁴	3.210	3.343	+4,1
3. Deeltijdse werknemers met IGU⁵	37.844	35.755	-5,5
4. Werk- en activeringsmaatregelen⁶	65.365	61.625	-5,7
5. Tijdskrediet, loopbaanonderbreking en thematische verloven	272.070	254.541	-6,4
5.1 Tijdskrediet ⁷	117.922	111.399	-5,5
5.2 Loopbaanonderbreking en thematische verloven ⁸	72.233	59.160	-18,1
5.3 Thematische verloven ⁹	81.915	83.983	+2,5
6. Vrijstellingen van IWZ voor studies of beroepsopleiding, activiteiten in het buitenland en PWA	37.624	38.235	+1,6
7. Maatregelen i.k.v. ontwikkeling eenheidsstatuut¹⁰	3.309	2.396	-27,6

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 (IGU), vrijwillig deeltijdse werknemers en inkomensgarantie-uitkering.
6. Activa, Activa start, doorstromingsprogramma's, SINE, werkhervattingstoeslag, overstappremie, tewerkgestelden in beschutte werkplaats, start- en stagebonus, instapstage, opleidingsuitkeringen. De bevoegdheden inzake de activeringsprogramma's werden door de zesde staatshervorming op 1 juli 2014 naar het Vlaamse, Waalse en Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Duitstalige Gemeenschap overgedragen. Er werd in een overgangsfase voorzien tijdens dewelke de federale overheid (RVA) deze blijft uitoefenen tot op het tijdstip waarop het gewest in staat is om deze bevoegdheid uit te oefenen. De RVA blijft, samen met de uitbetalingsinstellingen, bevoegd om de activeringsuitkeringen uit te betalen aan de gerechtigde. Voor meer info, zie www.rva.be.
7. Tijdskrediet volledige onderbreking, vermindering van prestaties algemeen stelsel, vermindering van prestaties eindloopbaan.
8. Loopbaanonderbreking volledige onderbreking, vermindering van prestaties algemeen stelsel, vermindering van prestaties eindloopbaan. Als gevolg van de zesde staatshervorming is de reglementering en de uitbetaling van de uitkeringen loopbaanonderbreking voor personeelsleden van de administraties en van de openbare instellingen afhankelijk van de Vlaamse overheid geregionaliseerd vanaf 2 september 2016. Voor de lopende dossiers blijft de RVA bevoegd. Voor de andere gewesten bleef de RVA in 2018 nog operationeel. Vanaf september 2016 hebben de in deze rubriek opgenomen betaalgegevens inzake loopbaanonderbreking voor het Vlaamse Gewest dus betrekking op lopende dossiers van geregionaliseerde stelsels die door de RVA nog uitgevoerd worden of dossiers van federaal gebleven stelsels waarvan de gerechtigden in het Vlaamse Gewest wonen.
9. Ouderschapsverlof, palliatieve zorgen en medische bijstand.
10. Crisispremie, ontslagvergoeding, ontslagcompensatievergoeding.

Bron: RVA, Directie Statistiek en Studies.

De RVA verzamelt statistieken inzake sancties. Er wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds federale sancties en anderzijds gewestelijke sancties. Met de zesde staatshervorming werd de beslissingsbevoegdheid inzake sommige sancties namelijk geregionaliseerd (meer bepaald sancties die verband houden met actieve en passieve beschikbaarheid). De gewesten moeten de RVA via elektronische fluxen op de hoogte brengen van hun beslissingen zodat de RVA de informatie kan verwerken. 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 (bv. 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 (bv. 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 het geval van onbeschikbaarheid of schrapping als werkzoekende of door de RVA in het 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 (1) in de loop van de maand X door de RVA werden genomen, (2) in de loop van de maand X door de RVA werden ingevoerd in uitvoering van beslissingen genomen door de vier gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling. Men moet duidelijk voor ogen houden dat het gaat over het aantal sancties, dus niet het aantal gesanctioneerden. Het aantal verwittigingen werd niet opgenomen.

Tussen 2017 en 2018 stegen het aantal sancties wegens vrijwillige werkloosheid (+12,9%) en het aantal sancties met betrekking tot de passieve beschikbaarheid (+5%). Het aantal uitsluitingen tot herinschrijving ligt 18,3% lager dan in 2017. De sancties met betrekking tot de actieve beschikbaarheid daalden met 8,1%, maar dat moeten we voorzichtig interpreteren. Men moet rekening houden met meerdere factoren zoals de evolutie van het aantal werklozen, de tijd die nodig is voor het ten laste nemen van de nieuwe materies door de gewestelijke diensten, het feit dat het federale normatieve kader betreffende de controle van de actieve beschikbaarheid geen sancties voorziet (maar wel verwittigingen bij de eerste negatieve evaluaties) en de autonomie van de gewesten door het nieuwe federale normatieve kader, wat kan leiden tot een verschillende aanpak en andere procedures in de gewesten (RVA, 2019).

WL 8. Bij de RVA geregistreerde sancties voor werklozen, naar reden, België, 2010-2018 (absolute cijfers en percentages).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2017-2018 (%)
Vrijwillige werkloosheid (federaal)	16.402	16.262	16.458	17.205	15.727	14.345	13.497	13.980	15.780	+12,9
Administratieve sancties (federaal)	26.852	17.981	16.824	20.103	21.555	18.508	13.635	12.648	11.744	-7,1
Langdurige werkloosheid (federaal)	83	87	96	56	38	25	0	0	0	-
Passieve beschikbaarheid (gewesten)	21.372	23.487	25.621	26.692	22.152	16.206	13.891	11.726	12.308	+5,0
Actieve beschikbaarheid (gewesten)	16.720	15.891	15.527	19.909	25.627	17.138	7.669	7.394	6.793	-8,1
Uitsluitingen (federaal en gewesten)	5.767	6.746	7.286	7.655	7.201	4.422	2.736	3.105	2.536	-18,3

Bron: RVA, Directie Statistieken en Studies.

6.3 Niet-werkende werkzoekenden (VDAB) en schoolverlaters

De maandelijkse cijfers van VDAB (enkel voor het Vlaamse gewest) zijn gebaseerd op de inschrijving van werkzoekenden, die (in tegenstelling tot de cijfers in 6.2) al dan niet uitkeringsgerechtigd kunnen zijn. Het betreft een administratieve telling van de officieel ingeschreven populatie niet-werkende werkzoekenden (NWWZ). De NWWZ omvatten: (1) 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; (2) jongeren tijdens beroepsinschakelingstijd. Dat zijn jongeren die hun studies beëindigd hebben en een wachttijd doorlopen voor ze recht hebben op een inschakelingsuitkering; (3) 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; (4) andere verplicht ingeschreven niet-werkende werkzoekenden. 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 deeltijds onderwijs en werkzoekenden die zijn uitgesloten van het recht op uitkeringen.

In 2018 waren er in Vlaanderen gemiddeld 195.989 personen ingeschreven als niet-werkende werkzoekende (NWWZ) bij de VDAB (WL 9). Sinds 2015 daalt het gemiddeld aantal NWWZ, mede door een economische heropbloei. In vergelijking met 2015 daalde het aantal NWWZ met bijna 17.000 personen (-15,9%). Als we inzoomen op de verschillende subgroepen, dalen alle cijfers in 2018 in vergelijking met het jaar voordien, met uitzondering van de andere verplicht ingeschreven niet-werkende werkzoekenden, de 55-plussers en de werkzoekenden met een arbeidshandicap.

WL 9. NMW op jaarbasis¹ naar geslacht, leeftijd, studieniveau, werkloosheidsduur en nationaliteit, absolute cijfers en percentages, Vlaams Gewest, 2010-2018.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2017-2018 (%)
Totaal	208.242	195.008	204.437	221.901	233.349	232.927	224.779	212.677	195.989	-7,8
Categorie										
WZUA	158.457	146.553	151.488	164.208	173.320	169.759	157.232	144.946	130.955	-9,7
BIT	15.842	14.773	16.921	18.343	18.720	16.188	16.322	15.034	13.454	-10,5
Vrij ingeschreven	18.120	17.928	20.312	23.184	25.006	29.116	30.855	29.510	27.341	-7,4
Andere	15.822	15.754	15.716	16.166	16.304	17.864	20.370	23.187	24.239	+4,5
Geslacht										
Mannen	108.155	99.879	107.735	119.246	125.173	125.318	120.406	113.785	105.041	-7,7
Vrouwen	100.086	95.129	96.702	102.655	108.176	107.609	104.373	98.892	90.949	-8,0
Leeftijd										
< 25 jaar	45.349	41.090	44.940	49.140	48.284	46.004	45.351	42.256	38.309	-9,3
25-39 jaar	69.792	64.471	69.854	78.152	82.919	80.760	77.611	73.662	66.040	-10,3
40-54 jaar	67.419	62.399	62.252	65.571	67.127	65.233	60.896	56.331	50.314	-10,7
≥ 55 jaar	25.681	27.048	27.392	29.038	35.019	40.931	40.922	40.428	41.326	+2,2
Studieniveau²										
Laaggeschoold	105.131	97.693	100.098	104.483	106.587	106.269	104.604	99.016	91.252	-7,8
Middelgeschoold	69.816	65.359	69.619	77.730	83.281	83.196	78.792	73.544	67.393	-8,4
Hooggeschoold	30.054	30.561	34.720	39.687	43.481	43.463	41.383	40.117	37.344	-6,9
Werkloosheidsduur										
< 1 jaar	118.508	109.474	118.230	129.283	130.708	125.122	116.935	110.275	100.253	-9,1
1 tot 2 jaar	38.434	32.999	33.566	38.421	42.118	41.057	39.738	36.809	33.444	-9,1
≥ 2 jaar	51.300	52.536	52.641	54.198	60.522	66.748	68.106	65.593	62.292	-5,0
Nationaliteit										
EU	189.165	175.611	183.039	199.317	209.760	208.818	199.301	186.023	170.768	-8,2
Niet-EU	19.076	19.397	21.398	22.584	23.589	24.109	25.478	26.653	25.221	-5,4
Arbeidsgehandicapten	29.880	27.858	26.623	29.220	31.411	32.068	32.673	33.180	33.226	+0,1

1. Noot: Alle jaargemiddelden in de tabel worden berekend als het gemiddelde van de twaalf maanden van het gekozen jaar. Daardoor komen de rij- en kolomtotalen soms niet overeen met de sommatie van de aantallen in de respectievelijke rijen of kolommen.

2. Laaggeschoold: lager onderwijs of 1e graad van het secundair onderwijs, leertijd, deeltijds beroepssecundair onderwijs of 2e graad secundair onderwijs; middelgeschoold: 3e of 4e graad secundair onderwijs; hooggeschoold: HBO, professionele bachelor, academische bachelor of master.

Bron: VDAB, Arvostat.

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 10 gaat het over jongeren die de school verlieten in 2017. De tabel toont ook welk percentage schoolverlaters één jaar na het schoolverlaten (2018) nog als werkzoekend is ingeschreven bij de VDAB. Men moet in het achterhoofd houden dat het gaat om een momentopname: VDAB gaat na hoeveel jongeren, die in 2017 de school verlieten, op 30 juni 2018 als werkzoekend stonden ingeschreven.

Van de 72.776 schoolverlaters in 2017 in Vlaanderen was 8,9% (of 6.483 jongeren) een jaar later (nog) werkzoekend, een verdere daling in vergelijking met het schooljaar voordien (toen 10,0%). Hoe hoger het opleidingsniveau, hoe kleiner de kans om een jaar later werkzoekend te zijn.

WL 10. Aantal schoolverlaters 2017, bij de VDAB ingeschreven schoolverlaters en nog werkzoekende schoolverlaters na één jaar (2018) (aantal en percentage ten opzichte van totaal), per onderwijsniveau¹, Vlaanderen.

	Aantal schoolverlaters	Inschrijvigen VDAB	Nog werkzoekend na één jaar	% nog werkzoekend na één jaar t.o.v. alle schoolverlaters	
				Schoolverlaters 2017	Schoolverlaters 2016
Ongekwificeerd	6.720	5.510	1.853	27,6	32,0
Van wie max so ¹	1.809	1.624	733	40,5	42,4
Laaggeschoold gekwificeerd	3.654	3.540	848	23,2	24,9
Middelgeschoold	27.573	22.121	2.557	9,3	11,0
Van wie aso3	3.993	2.476	361	9,0	11,3
Van wie tso3	10.943	8.661	945	8,6	9,9
Van wie bso3	11.825	10.406	1.151	9,7	11,7
Van wie kso3	688	501	93	13,5	14,5
Hooggeschoold	34.829	25.209	1.225	3,5	4,0
Van wie professionele bachelor	17.805	14.264	663	3,7	4,2
Van wie academische bachelor	819	497	60	7,3	6,7
Van wie master	14.926	9.557	493	3,3	3,9
Totaal	72.776	56.380	6.483	8,9	10,0

1. Ongekwificeerd = max. so1 = maximaal secundair onderwijs 1e graad + algemeen secundair onderwijs 2e graad + beroepssecundair onderwijs 2e graad + technisch secundair onderwijs 2e graad + kunstsecundair onderwijs 2e graad. Laaggeschoold gekwificeerd = buitengewoon secundair onderwijs + deeltijds beroepssecundair onderwijs + leercontract (Syntra Vlaanderen). Middelgeschoold = algemeen secundair onderwijs 3e graad + beroepssecundair onderwijs 3e graad + technisch secundair onderwijs 3e graad + kunstsecundair onderwijs 3e graad. Hooggeschoold = hoger beroepssecundair onderwijs HBO5 (enkel de opleiding Verpleegkunde) + professionele of academische bachelor + master.

Bron: VDAB (2019). Schoolverlatersrapport 2019.

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 2017 werkten 26.118 doelgroepwerknemers in de sociale economie in Vlaanderen (WL 11).

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. De sociale en beschutte werkplaatsen gingen begin 2019 over naar de regelgeving collectief maatwerk. 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 8% van de tewerkstelling. Arbeidszorg (5,5%) 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, 4e kwartaal 2017.

	AC	%
Maatwerk		
Sociale werkplaatsen	4.668	17,9
Beschutte werkplaatsen	17.816	68,2
Lokale diensteneconomie	2.198	8,4
Arbeidszorg	1.436	5,5
Totaal	26.118	100

Bron: Departement Werk en Sociale Economie (2018).

Voor meer informatie

Algemene Directie Statistiek- Statistics Belgium, Enquête naar de arbeidskrachten: <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, website: <https://www.vlaanderen.be/departement-werk-sociale-economie>

VDAB, Keizerslaan 11, 1000 Brussel, telefoon: 02 506 15 11, mail: info@vdab.be, website: www.vdab.be

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), Keizerslaan 7, 1000 Brussel, telefoon: 02 515 44 44, website: <http://www.rva.be>.

Steunpunt Werk, Naamsestraat 61, bus 3551, 3000 Leuven, telefoon: 016 32 32 39, mail: steunpuntwerk@kuleuven.be, website <http://www.steunpuntwerk.be/>

7. Onderwijs

7.1 Financiële toegankelijkheid van het onderwijs

Het Steunpunt Onderwijs Onderzoek publiceerde de eerste resultaten van de studiekostenmonitor (De Norre, Havermans & Groenez, 2019). Het onderzoek steunt op data van ouders van 442 leerlingen van de eerste graad van het secundair onderwijs van 75 scholen en een directiebevraging bij 47 directieleden van een school die de eerste graad van het secundair onderwijs aanbiedt. De totale mediaanstudiekost voor een schooljaar in de eerste graad van het secundair onderwijs bedroeg voor schooljaar 2017-2018 € 1.207,35. Dat bedrag omvatte de schooluitrusting (€ 722,5), eendaagse en meerdaagse schoolactiviteiten (€ 69,0), steunactiviteiten (€ 38,0), andere kosten (€ 22,5) en vervoerskosten (€ 175,7 voor de verplaatsing en € 47,9 voor extra aankopen). Sinds het vorig studiekostenonderzoek (2006-2007) zijn de totale studiekosten 21,2% duurder geworden, wat bijna volledig wordt veroorzaakt door de toename van de vervoerskosten. Zou men de vervoerskosten niet meerekenen, dan daalde de totale studiekost met 1,6%. Volgens de directiebevraging heeft gemiddeld 11% van de leerlingen een probleem van onbetaalde facturen. In 87% van de scholen bestaat er een tegemoetkoming voor ouders met betaalproblemen. De helft van de scholen heeft een code of beleidsverklaring rond kostenbeheersing.

Eerder onderzoek schatte de gemiddelde studiekosten in het gewoon basisonderwijs in Vlaanderen voor het schooljaar 2005-2006 op € 327 (Bollens & Poesen-Vandeputte, 2007) en in het hoger onderwijs voor schooljaar 2008-2009 op meer dan € 6.000 per jaar (Wartenbergh, Brukx, van den Broek 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). Het rapport van het Steunpunt Onderwijs Onderzoek stelt vast dat de bedragen voor de schooltoelages in de eerste graad van het secundair onderwijs ruim onder de mediaanstudiekost liggen: een minimale schooltoelage dekt 11% van de mediane studiekosten, een volledige schooltoelage dekt net geen 50%, een maximale toelage dekt 63% (De Norre, Havermans & Groenez, 2019).

In het aanvraagjaar 2017-2018 kregen 368.834 leerlingen een school- of studietoelage (ON 1). In het secundair onderwijs vinden we 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, 2017-2018^a.

	Aantal toegekend	Gemiddelde studietoelage (€)	Totaal bedrag (€)
Kleuter onderwijs	59.328	94,98	5.634.973,44
Lager onderwijs	123.621	136,08	16.822.144,41
Secundair onderwijs	132.668	455,99	60.494.894,87
Hoger onderwijs	50.722	1.770,93	89.824.982,80
HBO Verpleegkunde	1.952	1.345,86	2.627.113,81
Syntra	543	258,78	140.516,58
Totaal	368.834	475,94	175.544.625,91

- a. Data zoals gekend op 9 november 2018. Deze cijfers zijn niet definitief: er waren op 9/11/2018 nog 57.491 dossiers 'in beraad', waardoor dit aantal nog kan stijgen (voor deze dossiers wordt bijkomende informatie opgevraagd, zoals een bewijs van betaling van alimentatiegelden of attesten voor niet-belastbare inkomsten). Een afgehandelde aanvraag kan steeds herzien worden, zowel door de aanvrager zelf als door de afdeling school- en studietoelagen. De periode waarbinnen een aanvraag door de administratie herzien kan worden, is beperkt in tijd tot het lopende school- of academiejaar en de vier school- en academiejaren die daaraan voorafgaan. Daarnaast kan de burger zijn aanvraag-dossier vervolledigen t.e.m. 31 december van het afgelopen school- of academiejaar. Als de aanvraag niet tijdig vervolledigd wordt, kan de administratie het recht op een toelage niet bepalen.

Bron: Afdeling School - en Studietoelagen.

7.2 Gelijke onderwijskansen

Verschillende onderzoeken tonen aan dat het Vlaamse onderwijsstelsel goed presteert, maar tegelijk tot 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, 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 (zie Universiteit Gent, Vakgroep Onderwijskunde, s.d.). Vaardigheidsniveau 2 wordt internationaal beschouwd als het basisniveau dat nodig is om volwaardig te kunnen deelnemen aan de maatschap-

pij, 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, Vlaanderen¹, 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 (s.d.).

ON 3. Percentage leerlingen per vaardigheidsniveau voor leesvaardigheid en wetenschappelijke geletterdheid, Vlaanderen¹, 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 (s.d.).

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 wetenschappenscore die 81 punten hoger ligt dan die van de tweedegeneratieleerlingen, waarmee Vlaanderen het slechtst scoort van alle OESO-landen. Ook het prestatievoordeel van autochtone leerlingengroepen aanzien van eerstegeneratieleerlingen 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 migratieachtergrond. Soortgelijke bevindingen gelden voor de thuistaal van leerlingen (Universiteit Gent, Vakgroep Onderwijskunde (s.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 die beantwoorden 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 deze 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 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 trekende 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 dit kenmerk, worden enkel die leerlingen in het hoogste kwartiel beschouwd als leerlingen die in een buurt met hoge mate van schoolse vertraging wonen. Dat betekent dat 25% van alle leerlingen zal scoren op dit kenmerk. De bepaling gebeurt apart voor basis en secundair onderwijs.

De tabel toont 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 leerlingenkenmerken, per onderwijsniveau en kenmerk¹, absolute cijfers en percentages, Vlaams Gewest, schooljaar 2012-2013 tot 2017-2018.

AC	2012-2013		2013-2014		2014-2015		2015-2016		2016-2017		2017-2018	
	%	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%	
Kleuteronderwijs	265.953											
Aantal leerlingen	269.197											
Thuisstaal niet Nederlands	268.453											
Laag opleidingsniveau moeder	267.756											
Schooltoelage	266.379											
Buurt	263.789											
Lager onderwijs	392.351											
Aantal leerlingen	399.729											
Thuisstaal niet Nederlands	411.097											
Laag opleidingsniveau moeder	422.911											
Schooltoelage	432.291											
Buurt	438.779											
Secundair onderwijs	427.453											
Aantal leerlingen	426.336											
Thuisstaal niet Nederlands	425.654											
Laag opleidingsniveau moeder	426.982											
Schooltoelage	428.071											
Buurt	430.955											
Secundair onderwijs	49.955											
Aantal leerlingen	53.692											
Thuisstaal niet Nederlands	57.128											
Laag opleidingsniveau moeder	62.360											
Schooltoelage	67.030											
Buurt	72.026											
Secundair onderwijs	102.743											
Aantal leerlingen	101.486											
Thuisstaal niet Nederlands	101.608											
Laag opleidingsniveau moeder	101.052											
Schooltoelage	100.739											
Buurt	23,4											
Secundair onderwijs	112.624											
Aantal leerlingen	106.990											
Thuisstaal niet Nederlands	112.447											
Laag opleidingsniveau moeder	117.938											
Schooltoelage	117.460											
Buurt	124.976											
Secundair onderwijs	107.442											
Aantal leerlingen	107.294											
Thuisstaal niet Nederlands	107.526											
Laag opleidingsniveau moeder	108.216											
Schooltoelage	25,1											
Buurt	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 over alle schooljaren 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 2017-2018 over alle schooljaren heen 438.779 leerlingen (inclusief methodeonderwijs), van wie 12,0% met schoolse vertraging kampte. Dat aandeel daalt jaar na jaar. Jongens hebben iets meer achterstand dan meisjes, zowel bij leerlingen van vreemde nationaliteit als bij Belgische leerlingen. 34,2% van de leerlingen met vreemde nationaliteit kampt in het schooljaar 2017-2018 in het lager onderwijs met een of meer jaren achterstand. Bij de leerlingen met Belgische nationaliteit is dat 9,8%.

ON 5. Achterstand in de studie van kinderen van Belgische en vreemde nationaliteit¹ aan het einde van het Nederlandstalig gewoon lager onderwijs, percentages naar geslacht, Vlaanderen, schooljaar 2012-2013 tot 2017-2018.

Percentage kinderen van Belgische nationaliteit met achterstand									
Schooljaar	1 jaar achterstand			2 jaar achterstand			meer dan 2 jaar achterstand		
	Jongen	Meisje	Totaal	Jongen	Meisje	Totaal	Jongen	Meisje	Totaal
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
2017-2018	9,85	8,72	9,29	0,55	0,47	0,51	0,01	0,01	0,01

Percentage kinderen van vreemde nationaliteit met achterstand									
Schooljaar	1 jaar achterstand			2 jaar achterstand			meer dan 2 jaar achterstand		
	Jongen	Meisje	Totaal	Jongen	Meisje	Totaal	Jongen	Meisje	Totaal
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
2017-2018	30,36	27,64	29,00	5,05	4,38	4,72	0,52	0,42	0,47

Percentage alle kinderen met achterstand									
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
2017-2018	11,74	10,47	11,11	0,96	0,83	0,90	0,06	0,05	0,06

1. De officiële nationaliteit. Voor leerlingen van wie die niet gekend 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 33,0% van de leerlingen minimaal een jaar leerachterstand, ten opzichte van 19,8% in het eerste jaar van het secundair 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. Zo heeft over alle schooljaren heen 23,8% van de leerlingen met Belgische nationaliteit schoolse vertraging opgelopen, tegenover 61,2% van de leerlingen met vreemde nationaliteit (niet in tabel).

ON 6. Leerlingen met leerachterstand in het Nederlandstalig gewoon secundair onderwijs¹, Vlaanderen, schooljaar 2012-2013 tot 2017-2018.

Schooljaar	Totaal aantal leerlingen	% Leerlingen met leerachterstand		
		Alle leerjaren	1e leerjaar	6e 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
2017-2018	402.313	26,7	19,8	33,0

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 deze kans vergroten, zowel op leerlingniveau 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 2018 stroomde 7,3% van de Vlaamse jongeren ongekwalificeerd uit, tegenover 10,7% van de jongeren in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en 9,9% van de Waalse jongeren. Zoals we eerder konden vaststellen (zie tabel WL 10) ligt het werkloosheidspercentage van jongeren zonder diploma aanzienlijk hoger.

ON 7. Percentage vroegtijdige schoolverlaters (ten opzichte van het totaal aantal 18-24 jarigen), België en gewesten, 2008-2018.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ^a	2015	2016	2017 ^a	2018
Vlaams Gewest	8,6	8,6	9,6	9,6	8,7	7,5	7,0	7,2	6,8	7,2	7,3
Waals Gewest	15,2	13,8	13,7	14,7	14,8	14,7	12,9	13,1	10,3	10,5	9,9
Brussels HG	19,9	15,6	18,4	18,9	20,1	17,7	14,4	15,8	14,8	12,9	10,7
België	12,0	11,1	11,9	12,3	12,0	11,0	9,8	10,1	8,8	8,9	8,6

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 reguliere onderwijs volgden of aan het werk waren. In 2018

waren er in Vlaanderen 7,8% NEET-jongeren, minder dan in het Waalse of 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, 2008-2018.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ^a	2018
Vlaams Gewest	8,5	9,2	10,5	9,8	9,5	7,5	7,2	7,8
Waals Gewest	15,2	15,4	14,5	14,7	15,0	12,2	11,6	10,0
Brussels HG	18,8	19,2	18,7	15,8	17,5	15,2	13,3	13,3
België	11,8	12,3	12,7	12,0	12,2	9,9	9,3	9,2

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 (gelettertheids)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, 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 refertejaar 2018-2019 ging het om 41.289 personen.

ON 9. Aantal fysieke personen in basiseducatie, refertejaar 2010-2011 tot 2017-2018^a Vlaanderen.

Schooljaar	AC
2010-2011	39.368
2011-2012	38.944
2012-2013	38.150
2013-2014 ^b	38.494
2014-2015 ^b	40.253
2015-2016	43.025
2016-2017	43.783
2017-2018	42.368
2018-2019	41.289

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. Die gegevens worden vanaf de referteperiode 2014-2015 ook bevraagd vanuit het Datawarehouse Onderwijs en Vorming. De nieuwe manier van registreren kan er toe 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.

In België nam 8,5% van de volwassenen (25-64 jaar) in 2018 deel aan levenslang leren via een opleiding in of buiten het regulier onderwijs (in de referentieperiode van vier weken voor de EAK-enquête) (ON 10). In het Vlaamse Gewest was dat 8,7%, in het Waalse Gewest 7,2% en in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 11,7%. Die deelname is ongelijk verdeeld: hooggeschoolden nemen veel vaker deel (13,7%) dan laaggeschoolden (3,2%) (percentages voor België). Door de nieuwe EAK-methodologie (zie 6.1) zijn cijfers van 2017 en 2018 niet vergelijkbaar met die van de jaren daarvoor.

ON 10. Deelname aan levenslang leren, naar opleidingsniveau¹, België, 2008-2018.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ^a	2018
Totaal	7,1	7,1	7,4	7,4	6,9	6,9	7,4	6,9	7,0	8,5	8,5
Laaggeschoold	3,0	3,2	3,2	3,2	2,9	3,0	3,1	3,0	2,8	3,2	3,2
Middelgeschoold	6,1	5,6	6,1	5,9	5,5	5,2	5,7	5,5	5,3	6,0	6,1
Hooggeschoold	12,0	12,1	12,3	12,5	11,6	11,7	12,2	11,2	11,5	13,7	13,7

1. Laaggeschoold: ISCED 0-2: ten hoogste secundair onderwijs; middelgeschoold: 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 deel 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 Steunpunt Wonen organiseerde in opdracht van het Agentschap Wonen-Vlaanderen opnieuw een Woonsurvey (editie 2018), ter opvolging van het Grote Woononderzoek 2013 en de Woonsurvey 2005. Ongeveer 3.000 huishoudens in Vlaanderen werden tussen 22 februari en 16 september 2018 bevroegd. Op basis van die steekproef was 71,6% van de Vlaamse huishoudens eigenaar, 19,3% huurde op de private markt en 7,3% op de sociale markt, 1,7% woonde gratis. Tabel HV 1 toont enkele indicatoren met betrekking tot de betaalbaarheid van wonen. De gemiddelde bruto woonuitgaven voor eigenaars met een hypotheek (de afbetaling van de hypothecaire lening, eventueel aangevuld met afbetalingen voor andere leningen voor de eigen woning) bedroeg in 2018 € 782. De gemiddelde huurprijs op de private markt bedroeg € 637. In 2018 gaf 21% van de huishoudens meer dan 30% van hun inkomen uit aan die bruto woonuitgaven (zie woonquote > 30%). Bij de private huurders was dat meer dan een op de twee. Tussen 2005 en 2013 was er in elke deelmarkt een aanzienlijke stijging van de woonquote boven 30%, maar die negatieve trend heeft zich in 2018 niet doorgezet (Heylen & Vanderstraeten, 2019). Het aandeel huishoudens dat na aftrek van de woonuitgaven te weinig overhoudt om menswaardig te leven (zie resterend inkomen < budgetnorm) daalde tussen 2013 en 2018 significant van 14% tot 12% (maar bleef bij de private en sociale huurders gelijk).

HV 1. Indicatoren met betrekking tot de betaalbaarheid van wonen, Vlaanderen, 2005-2013-2018.

	2005	2013	2018
Bruto woonuitgaven eigenaars met hypotheek (zonder woonbonus) ¹	€ 718	€ 764	€ 782
Gemiddelde huurprijs private markt ¹	€ 556	€ 600	€ 637
Gemiddelde huurprijs sociale markt ¹	€ 332	€ 386	€ 386
Huishoudens met woonquote > 30%	Totaal: 13% Eigenaar met hyp.: 17% Private huurders: 39% Soc. huurders: 12%	Totaal: 20% Eigenaar met hyp.: 27% Private huurders: 52% Soc. huurders: 23%	Totaal: 21% Eigenaar met hyp.: 27% Private huurders: 52% Soc. huurders: 23%
Huishoudens met resterend inkomen < budgetnorm	Totaal: 14% Eigenaar met hyp.: 10% Private huurders: 27% Soc. huurders: 39%	Totaal: 14% Eigenaar met hyp.: 10% Private huurders: 30% Soc. huurders: 35%	Totaal: 12% Eigenaar met hyp.: 8% Private huurders: 31% Soc. huurders: 34%

1. In prijzen van 2018.

Bron: Heylen & Vanderstraeten (2019).

De Woonsurvey vindt niet elk jaar plaats. De EU-SILC laat wel toe om jaarlijks een aantal cijfers in verband met de betaalbaarheid van wonen en woningkwaliteit op te volgen. 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, inclusief verzekering, taksen,

onderhoud en nutsvoorzieningen). In België was dat in 2018 8,6% van de bevolking (HV 2). Er is een duidelijk verschil naargelang het type woonstatuut.

HV 2. Bevolking in een huishouden waar de totale woonkost meer dan 40% bedraagt van het beschikbare huishoudinkomen, naar woningbezit, België, 2008-2018.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
België	12,5	8,7	8,9	10,6	11,0	9,6	10,4	9,4	9,5	9,1	8,6
Eigenaar met hypotheek	6,5	2,5	3,1	3,3	3,6	3,8	3,1	2,4	2,4	2,8	1,2
Eigenaar zonder hypotheek	9,5	2,9	3,1	2,4	4,1	1,6	1,8	1,8	1,3	1,9	1,6
Huurder private markt	30,5	30,5	28,7	38,1	37,2	34,0	38,1	33,7	35,4	33,9	33,8
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	14,0

Bron: Eurostat, o.b.v. EU-SILC 2008-2018.

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 2018 woonde 18,0% van de Belgische bevolking in een dergelijke woning. We zien een sterke samenhang met het armoederisico (HV 3).

HV 3. Bevolking in een woning van slechte kwaliteit, naar armoederisico, België, 2008-2018.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Totaal	18,0	15,2	19,0	21,2	18,7	18,1	17,5	18,2	19,3	18,5	18,0
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	26,3
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	16,3

Bron: Eurostat, o.b.v. EU-SILC 2008-2018.

8.2 Sociale huisvesting

Personen met een beperkt gezinsinkomen kunnen, wanneer ze voldoen aan bepaalde voorwaarden, een sociale woning huren bij een van de 91 sociale huisvestingsmaatschappijen in Vlaanderen. Ook huren via een sociaal verhuurkantoor behoort tot de mogelijkheden. Daarnaast verhuren Vlabinvest en het Vlaams Woningfonds sociale woningen (daar gaan we in dit onderdeel niet verder op in).

Eind 2018 zijn er 156.280 woningen in het patrimonium van de sociale huisvestingsmaatschappijen, een aantal dat de voorbije jaren steeds toenam. Toch blijven de wachtlijsten en wachttijden lang. In 2018 stonden 153.910 unieke kandidaat-huurders op de wachtlijst, een stijging met 86,7% in vergelijking met 2009 (HV 4). Hier moeten we opmerken dat de jaar-op-jaarschommelingen deels te wijten zijn aan actualiseringen

van het bestand die in de oneven jaren worden uitgevoerd. Daardoor wordt een aantal kandidaat-huurders geschrapt en worden gegevens bijgewerkt (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, 2019). 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 2018 1.263 dagen.

HV 4. Het sociale huurpatrimonium en kandidaat-huurders van de sociale huisvestingsmaatschappijen, Vlaams Gewest, 2009-2018 (gegevens per 31 december).

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Woningen	142.595	142.873	143.876	146.874	147.549	148.704	150.470	153.312	154.584	156.280
Kandidaat-huurders	82.448	95.953	91.926	107.090	104.976	120.504	117.681	137.177	135.500	153.910

Bron: Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen.

Een sociaal verhuurkantoor (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 kwetsbaarste gezinnen en personen. Daarom hanteren ze een toewijzingssysteem waar onder andere rekening wordt gehouden met het gezinsinkomen en de woonneed. De woningen moet 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 2018 waren er in Vlaanderen 48 sociale verhuurkantoren. Samen verhuurden ze 10.990 woningen (HV 5).

HV 5. Aantal erkende Sociale Verhuurkantoren (SVK) en woongelegenheden, Vlaanderen, 2011-2018 (absolute cijfers per 31 december).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Woningaantal	5.750	6.401	7.025	7.772	8.323	9.140	10.008	10.990
SVK-aantal	49	50	50	48	47	48	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 het profiel van cliënten in woonbegeleiding met verblijf bij de CAW's in Vlaanderen voor werkjaar 2018. In 2018 ging het in totaal om 2.234 cliënten of 8,6% van het totaal aantal cliënten in begeleiding bij het CAW in dat jaar. Door een nieuw registratiesysteem zijn die cijfers niet vergelijkbaar met vorige edities van het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting. De meerderheid van de cliënten in de daklozenopvang zijn man, 25 tot 59 jaar en Belg.

HV 6. Profiel van cliënten in woonbegeleiding met verblijf bij de CAW's, Vlaanderen, 2018.

	Aantal	%	% zonder cat. 'onbekend'
Geslacht			
Man	1.484	66,4	
Vrouw	746	33,4	
Onbekend	4	0,2	
Leeftijd			
0-11 jaar	199	8,9	
12-17 jaar	57	2,6	
18-24 jaar	408	18,3	
25-59 jaar	1.415	63,3	
60+	145	6,5	
Onbekend	9	0,4	
Missing	1	0	
Origine			
Belg	908	40,6	61,6
Vreemde origine	566	25,3	38,4
Niet ingevuld/onbekend	760	34,0	
Totaal	2.234	100	

Bron: Sector CAW.

OCMW's kunnen dak- en thuislozen die een woonst vinden eenmalig een installatiepremie toekennen (mits ze een (aanvullend) leefloon of ander vervangingsinkomen ontvangen of, in het geval men werkt, een loon lager 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 voor asielzoekers bestaat een tegemoetkoming in de installatiekosten, maar dat laten we hier buiten beschouwing. Het aantal toegekende installatiepremies steeg jaar na jaar en bereikte in 2016 een record (HV 7). In 2017 daalde het aantal, die daling zette zich voort in 2018 (9.972 in België).

HV 7. Jaarlijks aantal thuislozen aan wie een installatiepremie¹ werd toegekend, absolute cijfers en percentages, België en gewesten, 2013-2018.

	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	AC	%	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	4.138	41,5
Waals Gewest	3.343	42,8	3.541	42,0	4.022	40,2	4.932	39,7	4.371	43,6	4.371	43,8
Brussels HG	1.302	16,7	1.403	16,6	1.820	18,2	1.791	14,4	1.558	15,5	1.463	14,7
België	7.807	100	8.433	100	10.015	100	12.423	100	10.027	100	9.972	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 Maatschappelijke Integratie 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), Vooruitgangstraat 323, 1030 Brussel, telefoon: 0488 77 88 99, mail: 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, website: <https://www.mi-is.be>

Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW), Havenlaan 88, bus 94, 1000 Brussel, telefoon: 02 505 45 45, mail: info@vmsw.be, website: <http://www.vmsw.be/>

9. Gezondheid

Er spelen heel wat ongelijkheden op het vlak van gezondheid en toegang tot gezondheidszorg. Zo stelde het Intermutualistisch Agentschap via belastingstatistieken (aanslagjaar 2017, inkomstenjaar 2016) op het niveau van de statistische sectoren van de woonplaats vast dat het risico om binnen het jaar te sterven van personen uit de armste wijken in 2016 22% hoger lag dan dat van de referentiepopulatie. In vergelijking met de rijkste wijken was de overmatige sterfte zelfs 56% hoger (Avalosse, Maron, Lona e.a., 2019). Ook andere gezondheidsproblemen kwamen vaker voor bij bewoners van de armste wijken.

De bekendste studies naar ongelijke gezondheid(szorg) steunen op het werk van Sciensano, dat op regelmatige basis een nationale gezondheidsenquête organiseert om de gezondheid van de inwoners te evalueren en de voornaamste gezondheidsproblemen en leefgewoonten op te sporen. De gezondheidsenquête wordt afgenomen bij een steek-

proef van 10.000 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. Bij het ter perse gaan van dit boek waren de eerste resultaten bekend. We vatten enkele opvallende resultaten voor Vlaanderen, opgedeeld naar onderwijsniveau (een proxy voor sociaaleconomische achtergrond), samen in tabel G 1. Om verschillen tussen bevolkingsgroepen goed te kunnen interpreteren, is het nodig om het effect van leeftijd en geslacht te neutraliseren, daarom rapporteren we de gestandaardiseerde cijfers na correctie voor leeftijd en geslacht.

De 'subjectieve gezondheid' is gebaseerd op de inschatting die mensen hebben van hun eigen gezondheid, zowel op het vlak van de fysieke, geestelijke als sociale gezondheid. 82,0% van de Vlaamse bevolking (gecorrigeerd cijfer) vindt zijn of haar gezondheid goed tot zeer goed en 18,0% beoordeelt die als redelijk tot zeer slecht. Er is geen significant verschil tussen de laagstopgeleiden (diploma lager of geen diploma) en diegenen met een secundair diploma (lager of hoger), maar wel tussen de hoogstopgeleiden en de andere groepen. 24,8% van de Vlaamse bevolking heeft een zelf gerapporteerde chronische ziekte of aandoening. Het verschil tussen de laagstopgeleiden (38,0%) en de hoogstopgeleiden (23,3%) is wederom groot. 26,5% van de Vlamingen ouder dan 15 jaar werd in de afgelopen vier weken gehinderd door lichamelijke pijn bij normaal werk. Er zijn opnieuw significante verschillen tussen de hoogstopgeleiden en de andere groepen.

G 1. Percentage van de Vlaamse bevolking (15 jaar en ouder)¹ met een zeer slechte tot redelijke subjectieve gezondheid, een zelf gerapporteerde chronische ziekte of aandoening of dat gehinderd wordt door lichamelijke pijn bij normaal werk, 2018.

	Zeer slechte tot redelijke subjectieve gezondheid	Zelf gerapporteerde chronische ziekte of aandoening	Gehinderd door lichamelijke pijn bij normaal werk
Totale bevolking	18,0	24,8	26,5
Lager/geen diploma	33,7	38,0	42,4
Lager secundair	28,0	25,9	36,6
Hoger secundair	22,2	27,7	29,0
Hoger onderwijs	11,9	23,3	19,3

1. Correctie voor leeftijd en/of geslacht op basis van logistisch regressiemodel (Belgische bevolking van 2018 als referentie).

Bron: Tafforeau, Drieskens, Charafeddine e.a. (2019); Van der Heyden & Charafeddine (2019); Drieskens, Charafeddine & Van der Heyden (2019).

Ook op basis van de EU-SILC kan de subjectieve gezondheid van de bevolking (ouder dan 16 jaar) worden vergeleken. Daarmee is er een vergelijking mogelijk naar de verschillende inkomenskwintielen, bovendien zijn de resultaten jaarlijks beschikbaar. Kwintielen delen de bevolking in vijf gelijke groepen in op basis van hun gezinsinkomen: kwintiel 1 (Q1 in tabel G2) zijn de 20% gezinnen met de laagste inkomens, kwintiel 5 (Q5 in tabel G2) 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 per-

sonen in de overige kwintielen. Hoe hoger op de inkomensladder, hoe beter men zijn subjectieve gezondheid inschat.

G 2. Subjectieve gezondheid van de bevolking van 16 jaar en ouder (in %), naar inkomenskwintiel, België, 2018.

	Bevolking 16+	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
(zeer) goed	74,8	59,7	64,2	77,3	83,7	88,8
redelijk	16,4	23,0	22,2	15,6	12,6	8,9
(zeer) slecht	8,8	17,3	13,6	7,2	3,8	2,3

Bron: Eurostat o.b.v. EU-SILC.

De EU-SILC peilt ook hoeveel procent van de bevolking gezondheidszorg (medische en tandzorg) uitstelde om financiële redenen. In 2018 leefde 4,7% van de Belgen in een gezin dat in het voorbije jaar minstens een keer een bezoek aan een arts of tandarts heeft moeten uitstellen om financiële redenen (G3). Tandzorg is voor meer mensen een financiële hindernis dan een doktersbezoek. In het eerste inkomenskwintiel kon respectievelijk 6,3% en 9,3% geen dokters- of tandartsbezoek veroorloven (niet in tabel).

G 3. 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, 2011-2018.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Arts	1,4	1,7	1,8	2,2	2,2	2,2	2,0	1,7
Tandarts	2,9	2,8	2,8	3,8	3,5	3,7	3,5	3,0

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 kost van veel zorgverstrekkingen (zoals raadplegingen, geneesmiddelen, ziekenhuiskosten, ...). Daarvoor betalen de ziekenfondsen 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 regeling 'maximumfactuur' biedt de garantie dat gezinnen jaarlijks niet meer voor geneeskundige verzorging hoeven uit te geven dan een maximumbedrag. Personen met verhoogde tegemoetkoming hebben recht op de sociale maximumfactuur, waarvan het bedrag vastligt op € 477,54 in 2019.

In 2017 was 99,0% 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 2016 15,9%, een lichte verbetering tegenover 2013 (toen 17,5%). In België vertegenwoordigen de eigen bijdragen 57,6% van de uitgaven voor tandheelkundige zorg, 29,8% van de uitgaven voor farmaceutische producten, 13,1% van de uitgaven voor ziekenhuiszorg, 7,5% voor ondersteunende diensten (bv. laboratorium, beeldvorming, apotheek, kinesitherapie) en 5,6% voor langdurige zorg. Wel is er twijfel over de betrouwbaarheid van de Belgische gegevens over de eigen betalingen van patiënten (Devos, Cordon, Lefèvre e.a., 2019).

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 persoonlijk 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 recht op de 'sociale derdebetalersregeling' bij de huisarts: (1) personen in een occasionele individuele financiële noodsituatie, (2) personen met recht op de verhoogde tegemoetkoming (zie verder), (3) personen met het statuut chronische aandoening, (4) personen die zijn vrijgesteld van de betaling van de bijdrage verschuldigd door de gerechtigde residenten, (5) personen met gezinslast of alleenstaanden die minstens zes maanden volledig werkloos zijn, (6) palliatieve thuispatiënten, (7) personen die voldoen aan de medisch-sociale voorwaarden om recht te hebben op verhoogde kinderbijslag. Enkel als de persoon recht heeft op de verhoogde tegemoetkoming, is de huisarts verplicht om de derdebetalersregeling toe te passen (behalve bij huisbezoeken). In het tweede boekhoudtrimester van 2017 werd bij bijna 89% van de raadplegingen door personen met verhoogde tegemoetkoming in België deze 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: (1) een leefloon, (2) een inkomensgarantie voor ouderen (IGO) of het gewaarborgd inkomen voor bejaarden (GIB), (3) een toelage voor personen met een handicap (inkomensvervangende of integratietegemoetkoming/tegemoetkoming hulp aan bejaarden). Ook (4) kinderen met een handicap van ten minste 66%, (5) niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en (6) wezen hebben er automatisch recht op. De tweede groep moet eerst een aanvraag indienen bij het ziekenfonds. Dat is het geval voor volgende categorieën, als hun gezinsinkomen lager ligt dan een bepaald bedrag: (1) gepensioneerden, weduwen en weduwnaars en invaliden, (2) personen met een handicap, (3) personen die minstens een jaar volledig werkloos of arbeidsongeschikt zijn en (4) eenoudergezinnen. Wie niet tot een van die situaties behoort, kan een aanvraag indienen bij het ziekenfonds, mits hij of zij voldoet aan bepaalde inkomensvoorwaarden.

Tabel G 4 geeft een overzicht van het aantal rechthebbenden op een verhoogde tegemoetkoming in het Vlaamse Gewest en het aandeel tegenover het totaal aantal personen dat bij een ziekenfonds aangesloten is. Eind 2018 had 15,4% van de Vlamingen die lid zijn bij een ziekenfonds recht op de verhoogde tegemoetkoming. Dat percentage is gestaag blijven stijgen door de jaren heen.

G 4. Aantal personen (AC) met recht op een verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering en aandeel tegenover het totaal aantal leden aangesloten bij een ziekenfonds, toestand op 31 december, Vlaams Gewest, 2014-2018.

Jaar	AC	%
2014	900.721	14,2
2015	922.464	14,5
2016	969.856	15,2
2017	984.782	15,3
2018	997.539	15,4

Bron: RIZIV - Dienst voor administratieve controle.

Voor meer informatie

Algemene Directie Statistiek- Statistics Belgium, North Gate- Koning Albert II-laan 16, 1000 Brussel, telefoon: 0800 120 33, mail: statbel@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/>

Sciensano, Juliette Wytsmanstraat 14, 1050 Brussel, telefoon: 02 642 51 11, mail: info@sciensano.be, website: <https://www.sciensano.be/nl>

Rijksinstituut voor Ziekte- en invaliditeitsverzekering (RIZIV), Tervurenlaan 211, 1150 Brussel, telefoon: 02 739 71 11, mail: 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. Maatschappelijke participatie

In het Vlaamse en Brusselse Hoofdstedelijke Gewest wordt jaarlijks de SCV-survey (Sociaal-culturele verschuivingen in Vlaanderen) georganiseerd. Via een persoonlijk interview wordt gepeild naar opvattingen, overtuigingen en gedragingen met betrekking tot maatschappelijk en beleidsrelevante thema's. Ook hier moet men in het achterhoofd houden dat de percentages een schatting zijn van de overeenkomstige populatieparameter binnen een interval. De hier weergegeven percentages zijn gewogen om de

onder- of oververtegenwoordiging van bepaalde categorieën te compenseren. De SCV-survey wordt afgenomen bij 1.500 respondenten ouder dan 18 jaar.

Tabel M 1 geeft weer hoeveel procent van de bevolking (18-85 jaar) niet deelneemt aan cultuur (personen die aangeven niet minstens één keer in het afgelopen jaar een van de volgende cultuuractiviteiten te hebben ondernomen: het bijwonen van een opera of klassiek concert, een pop- of rockconcert, een jazz- of bluesconcert, een folkoptreden of traditioneel concert, een dans- of balletvoorstelling, een theatervoorstelling of een bezoek aan een museum, aan een bibliotheek of aan een bioscoop). In 2018 was dat 13,7%, dat aandeel daalde sinds 2014. De niet-deelname aan sport (personen die aangeven niet aan sport te doen (inclusief wandelen of fietsen)) daalde de voorbije jaren, maar nam in 2018 voor het eerst weer toe tot 35,1%. Het aandeel niet-participanten aan verenigingen (personen die aangeven van geen enkele vereniging actief lid te zijn) is veel hoger (46,9%) en blijft vrij stabiel sinds 2012 (met uitzondering van 2015).

M 1. Participatie-indicatoren gebaseerd op de SCV-survey, bevolking 18-85 jaar, Vlaamse Gemeenschap, 2010-2018.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Niet-participatie aan cultuur	19,9	22,9	21,7	22,7	21,9	19,1	16,5	16,4	13,7
Niet-participatie aan verenigingen	46,1	53,6	47,7	48,8	48,8	44,8	48,7	46,6	46,9
Niet-participatie aan sport	47,3	50,0	44,9	43,1	44,4	37,8	34,5	32,2	35,1

Bron: Statistiek Vlaanderen o.b.v. SCV.

Als wordt vergeleken naar achtergrondkenmerken (M 2), blijkt duidelijk dat 65-85-jarigen, alleenstaanden, huurders, gepensioneerden en andere niet-actieven, laagopgeleiden, mensen met een laag inkomen en mensen met een niet-EU-herkomst minder vaak deelnemen aan cultuur, sport en het verenigingsleven.

M 2. Participatie-indicatoren gebaseerd op de SCV-survey, naar geslacht, leeftijd, huishoudtype, eigendomsstatuut, activiteitsstatus, opleidingsniveau, inkomenscategorie (opgedeeld in kwintielen) en herkomst, bevolking 18-85 jaar, Vlaamse Gemeenschap, 2018.

	Niet-participatie aan cultuur	Niet-participatie aan verenigingen	Niet-participatie aan sport
Totaal	14	47	35
Mannen	14	40	33
Vrouwen	14	54	38
18-24 jaar	2	37	22
25-49 jaar	8	46	33
50-64 jaar	17	47	35
65-85 jaar	24	52	44
Inwonend bij ouders	5	36	27
Alleenstaand	21	53	49
Alleenstaande ouder	17	45	44
Met partner zonder kinderen	17	50	33
Met partner en kinderen	9	46	32
Eigenaars	13	44	33
Huurders	17	57	42
Werkenden	8	44	31
Werklozen	10	57	32
Gepensioneerden	23	49	40
Andere niet-actieven	17	50	43
Opleidingsniveau: laag	30	57	51
Opleidingsniveau: gemiddeld	11	53	35
Opleidingsniveau: hoog	3	32	22
Lid van gezin in Q1 ¹	25	58	50
Lid van gezin in Q2	20	58	43
Lid van gezin in Q3	11	43	31
Lid van gezin in Q4	7	45	30
Lid van gezin in Q5	3	36	22
EU-herkomst (inclusief België) ²	13	46	35
Niet-EU-herkomst ²	17	54	37

1. De inkomens worden van laag naar hoog gerangschikt en verdeeld in vijf gelijke groepen (kwintielen). Q1= de 20% laagste inkomens, Q5= de 20% hoogste inkomens.
2. EU-herkomst: de persoon heeft een huidige EU-nationaliteit, is geboren met een EU-nationaliteit en zijn of haar ouders zijn allebei geboren met een EU-nationaliteit. Niet-EU-herkomst: de persoon heeft een huidige niet-EU-nationaliteit, is geboren met een niet-EU-nationaliteit of een van beide ouders is geboren met een niet-EU-nationaliteit.

Bron: Studiedienst van de Vlaamse Regering (2017) o.b.v. SCV.

Voor meer informatie

Statistiek Vlaanderen, Havenlaan 88 bus 20, 1000 Brussel, telefoon: 02 553 58 17, website: <http://www.statistiekvlaanderen.be>

11. Voedselbedeling

De Belgische Federatie van Voedselbanken (BFVB, 2019) verzamelt levensmiddelen samen met negen regionale Voedselbanken. In 2018 hebben ze 15.351 ton voedsel verdeeld aan wie het nodig had, via een netwerk van erkende instellingen (623 in totaal) (V 1). Het ontvangen volume voedsel lag in 2018 7% lager dan in 2017. Reden daarvoor is een lagere aanvoer van producten gefinancierd door het Europees Fonds voor Voedselhulp aan Hulpbehoevenden, door vertragingen van de leveringen. De situatie zal naar verwachting weer genormaliseerd zijn vanaf april 2019. De BFVB maakt zich zorgen omdat vanaf 2021 minder Europese middelen beschikbaar zullen zijn door de integratie van het Europees Fonds voor Hulp aan de Meest Hulpbehoevenden in het Europees Sociaal Fonds. Mogelijk leidt dat tot minder budget voor voedselhulp.

Op 31 december 2018 bedroeg het aantal geholpen personen 159.081, een stijging met 1,2% ten opzichte van 2017. Het gaat over een constante stijging, zichtbaar sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw. In verhouding tot het bevolkingsaantal gaat het om een stijging van 1,0% van de bevolking in 2007 tot 1,4% in 2018. Volgens de BFVB (2019) gaat het voornamelijk om eenoudergezinnen (44%), waarvan 75% alleenstaande moeders. Ook de groep jongeren (18-24 jaar) neemt toe. Een niet onbelangrijk aantal begunstigden heeft werk, maar een ontoereikend inkomen.

V 1. Voedselhulp in België, 2005, 2010-2018.

Jaar	Ingezamelde hoeveelheid (in ton)	Aantal geholpen instellingen	Aantal begunstigde hulpbehoevenden
2005	8.370	654	106.500
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
2018	15.351	623	159.081

Bron: Belgische Federatie van Voedselbanken.

Voor meer gegevens

Belgische Federatie van Voedselbanken vzw, Glasgowstraat 18, 1070 Brussel, telefoon: 02 559 11 10, mail: info@foodbanks.be, website: <https://www.foodbanks.be/nl/welkom>

Bibliografie

- Avalosse, H., Maron, L., Lona, M., Guillaume, J., Allaoui, E.M. & Di Zinno, T. (2019). *Ongelijkheid in gezondheid*. Brussel: Intermutualistisch Agentschap.
- Belgische Federatie van Voedselbanken (2019). *Jaarverslag 2018*. Brussel: BFVB.
- Bollens, J. & Poesen-Vandeputte, M. (2007). *Studiekosten in het basisonderwijs. Wat het aan ouders kost om schoolgaande kinderen te hebben*. HIVA-KU Leuven.
- De Norre, J., Havermans, N. & Groenez, S. (2019). *Studiekosten in eerste graad van het secundair onderwijs*. Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek
- Departement Werk en Sociale Economie (2018). De Vlaamse sociale economie in 2017. Geraadpleegd via <https://www.vlaanderen.be/publicaties/de-vlaamse-sociale-economie-in-2017>
- Devos, C., Cordon, A., Lefèvre, M., Obyn, C., Renard, F., Bouckaert, N., Gerkens, S., Maertens de Noordhout, C. (2019). *De performantie van het Belgische gezondheidssysteem – rapport 2019. Health Services Research (HSR)*. KCE Reports 313A. D/2019/10.273/32. Brussels: Belgian Health Care Knowledge Centre (KCE).
- Drieskens, S., Charafeddine, R. & Van der Heyden, J. (2019). *Gezondheidsenquête 2018: Lichamelijke pijn*. Brussel: Sciensano. Geraadpleegd via: www.gezondheidsenquête.be
- Europese Commissie. (2010). Europa 2020. Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei. Mededeling van de Commissie (Vol. COM(2010)2020 definitief). Brussel.
- 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.
- Heylen, K. & Vanderstraeten, L. (2019). *Wonen in Vlaanderen anno 2018*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- 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>
- IWEPS (2019). Taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. Geraadpleegd via <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/taux-de-risque-de-pauvrete-dexclusion-sociale/>
- Kind en Gezin (2019). Het Kind in Vlaanderen, 2018. Geraadpleegd via https://www.kindengezin.be/img/KINo529_KIV2018_Alles.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.
- Meys, E. & Hermans, K. (2014). *Nulmeting dak- en thuisloosheid*. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Nationale Bank van België (2019). Statistieken, Centrale voor kredieten aan particulieren – 2018. Brussel: Nationale Bank van België.
- POD Maatschappelijke Integratie (2019). Statistisch verslag, nummer 24, juli 2019. Brussel: POD MI.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) (2019). *De RVA in 2018. Volume 2: indicatoren van de arbeidsmarkt en evolutie van de uitkeringen*. Brussel: RVA.
- SAM vzw (2019). *Vlaamse gezinnen in budget- en/of schuldhulpverlening: cijfergegevens 2015-2018*. Brussel: Steunpunt Mens en Samenleving.
- SAM vzw (2019). *Cijfers- en profielgegevens van de Vlaamse huishoudens in budget- en/of schuldhulpverlening anno 2018, onderzoeksrapport februari 2019*. Brussel: Steunpunt Mens en Samenleving.
- Statistiek Vlaanderen (2019). 1 op 10 Vlamingen loopt risico op armoede. Geraadpleegd via <https://vlaamsestatistieken.login.kanooh.be/bevolking-onder-de-armoededrempel>
- Tafforeau, J., Drieskens, S., Charafeddine, R. & Van der Heyden, J. (2019). *Gezondheidsenquête 2018: Subjectieve gezondheid*. Brussel: Sciensano. Geraadpleegd via www.gezondheidsenquête.be

- Universiteit Gent, Vakgroep Onderwijskunde (n.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)
- Van der Heyden, J. & Charafeddine, R. (2019). *Gezondheidsenquête 2018: Chronische ziekten en aandoeningen*. Brussel: Sciensano. Geraadpleegd via www.gezondheidsenquête.be
- VDAB (2019). *32^{ste} schoolverlatersrapport – editie 2019*. Brussel: VDAB. Geraadpleegd via <https://www.vdab.be/sites/web/files/doc/schoolverlaters/schoolverlatersrapport2019.pdf>
- Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (2019). *Kandidaat-huurders: Statistisch bulletin 2018 versie 1.0*. Geraadpleegd via https://www.vmsw.be/Portals/o/objects/Footer/Statistieken/2018_KHs/20190812_BulletinKH2018_v4.pdf
- Vlaamse Milieumaatschappij (2018). *Statistieken Toepassing algemeen waterverkoopreglement, jaar 2017*. Aalst: Vlaamse Milieumaatschappij.
- VREG (2019). *Sociaal rapport. Statistieken over huishoudelijke afnemers in het kader van de sociale openbare dienstverplichtingen 2018*. Brussel: VREG.
- Wartenbergh, F., Brukx, D., van den Broek, A., Jacobs, J., Pass, J., Hogeling, J. & van Klingereren, M. (2009). *Studentenmonitor Vlaanderen, Socio-economische kenmerken 2009*. ResearchNed Nijmegen.

Personalia

RITA BAETEN, master in de Sociale Wetenschappen, is senior beleidsanalist aan het Onderzoekscentrum Sociaal Europa (OSE). Zij verricht beleidsgericht onderzoek naar de impact van Europese integratie op nationale gezondheidszorgsystemen en op hun sociaal karakter.

THOMAS BLOCK is hoofddocent duurzaamheid & governance binnen de vakgroep Politieke Wetenschappen, directeur van het Centrum voor Duurzame Ontwikkeling en Opdrachthouder Duurzaamheid binnen Universiteit Gent. Zijn onderzoeksaanpak wordt gekenmerkt door de framing van duurzaamheidskwesties als 'politieke' vraagstukken. Daarbij focust hij op complexe besluitvorming en transitiegovernance, educatie rond complexe duurzaamheidskwesties, scenario's en toekomstonderzoek, duurzame steden en stadsprojecten.

KATRIEN BOONE deed tussen 2013 en 2018 onderzoek naar participatieve praktijken in de strijd tegen armoede (Vakgroep Sociaal Werk en Sociale Pedagogiek van Universiteit Gent). Momenteel is ze verbonden aan de opleiding Sociaal Werk van de Hogeschool West-Vlaanderen.

DIDIER BOOST is onderzoeker bij het Centre for Research on Environmental and Social Change en onderwijsassistent aan de master Sociaal Werk van Universiteit Antwerpen.

LIESBETH BRUCKERS is postdoctoraal onderzoeker aan het Interuniversitair Instituut voor Biostatistiek en statistische Bio-informatie (I-BioStat) van Universiteit Hasselt. Ze is onder meer betrokken bij het onderzoek van het Steunpunt Milieu en Gezondheid.

BEA CANTILLON is gewoon hoogleraar en directeur van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Universiteit Antwerpen).

JILL COENE is sociologe en wetenschappelijk medewerker bij USAB, de Universitaire Stichting voor Armoedebestrijding. Zij is ook verbonden aan het Centre for Research on Environmental and Social Change (Universiteit Antwerpen).

DRIES COERTJENS is verbonden aan het Centre for Research on Environmental and Social Change (Universiteit Antwerpen). Als sociale wetenschapper werkt hij voornamelijk voor interdisciplinaire projecten, zoals het Steunpunt Milieu en Gezondheid en het H2020 project HBM4EU.

ANN COLLES is biologe (KU Leuven) en werkt als onderzoeker bij VITO sinds 1999. Daar is ze binnen de onderzoeksgroep HEALTH onder meer betrokken bij de humane-biomonitoringcampagnes van het Steunpunt Milieu en Gezondheid en de WHO-moedermelkcampagnes.

PIETER COOLS schreef een doctoraat over sociale innovatie in armoedebestrijding op basis van case studies in Vlaanderen en Engeland. Hij doceert het vak onderzoek in stedelijk sociaal werk aan de master Sociaal Werk en werkt als onderzoeker bij het Centre for Research on Environmental and Social Change (Universiteit Antwerpen) rond sociale impactmeting en de politieke rol van middenveldorganisaties.

GERTJAN COOREMAN werkt bij het Federaal Planbureau, waar hij bijdraagt aan het Belpo-onderzoek Suspens over de verdelingsaspecten van de koolstoftransitie in België, in het bijzonder de ontwikkeling van de PEACH2AIR-gegevensbank.

ANN DE SCHEPPER is vicerector onderwijs aan Universiteit Antwerpen en als gewoon hoogleraar verbonden aan de Faculteit Bedrijfswetenschappen en Economie. Ze is voorzitter en lid van verschillende raden en werkgroepen bij de VLIR (Vlaamse Interuniversitaire Raad) en de VLOR (Vlaamse Onderwijsraad). Binnen YUFE (Young Universities for the Future of Europe), de 'Europese Universiteit' waarin Universiteit Antwerpen participeert, zal ze de uitwerking van het kwaliteitszorgsysteem leiden.

ALEXANDER DHOEST is hoogleraar communicatiewetenschappen aan Universiteit Antwerpen. Hij doceert en doet onderzoek rond media en diversiteit, met een focus op sociale minderheidsgroepen.

JEAN-MAURICE FRÈRE werkt bij het Federaal Planbureau, waar hij bijdraagt aan rapporten over duurzame ontwikkeling en over aanvullende indicatoren naast het bbp, met een focus op armoede en sociale ongelijkheid. Hij is copromotor van het Belpo-onderzoek Suspens over de verdelingsaspecten van de koolstoftransitie in België.

TIM GOEDEMÉ is senior research officer bij het Institute for New Economic Thinking aan de Oxford Martin School en het Department of Social Policy and Intervention (University of Oxford). Hij is onderzoeksleider bij het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Universiteit Antwerpen). Hij doet onderzoek naar armoede, ongelijkheid en sociaal beleid.

PETER HEIRMAN is stafmedewerker communicatie bij het Netwerk tegen Armoede.

KRISTOF HEYLEN is onderzoeksexpert bij het HIVA – KU Leuven en verbonden aan het Steunpunt Wonen. Als socioloog en master in Social Policy Analysis legt hij zicht toe op onderzoek naar woonomstandigheden en de impact van beleidsinstrumenten op het vlak van wonen.

DIRK HOLEMANS is coördinator van Oikos en hoofdredacteur van het gelijknamige tijdschrift. Hij publiceert over politieke ecologie, commons, transitie en stedelijk beleid. Daarnaast is hij verbonden aan het Centre for Research on Environmental and Social Change (Universiteit Antwerpen) waar hij een doctoraat voorbereidt over de rol van commons in de sociaalecologische herinbedding van onze economie.

BERNARD HUBEAU is emeritus gewoon hoogleraar bij de Faculteit Rechten en de Faculteit Sociale Wetenschappen van Universiteit Antwerpen en docent bij de Faculteit Recht en Criminologie van Vrije Universiteit Brussel.

THOMAS KUYPER is doctoraatsonderzoeker verbonden aan het Centre for Research on Environmental and Social Change (Universiteit Antwerpen). Zijn onderzoek gaat over de politieke ecologie van stadslandbouw, voedselsystemen en hun inbedding in het stedelijk metabolisme. Via actieonderzoek en cocreatie met stakeholders gaat hij na hoe ecologische duurzaamheid en sociale rechtvaardigheid samen kunnen gaan bij de herlokalisatie van voedselsystemen.

LICORICE LEROY is stafmedewerker cultuur, jeugd en sport bij het Netwerk tegen Armoede.

PETRA ZSUZSA LÉVAY is een doctoraatsstudent aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Universiteit Antwerpen). Haar onderzoek richt zich op de koolstofvoetafdruk van huishoudconsumptie en de verdelingseffecten van het klimaatbeleid.

ILSE LOOTS is hoogleraar aan de Faculteit Sociale Wetenschappen en ook verbonden aan het Instituut voor Milieu en Duurzame Ontwikkeling van Universiteit Antwerpen voor de interfacultaire opleiding master Milieuwetenschap. Ze coördineert sociologisch en beleidswetenschappelijk onderzoek over milieuvraagstukken voor diverse opdrachtgevers. De focus ligt momenteel op risicoperceptie, de framing van milieu- en duurzaamheidsvraagstukken, dimensies van environmental justice in de sfeer van milieu en gezondheid en nieuwe werkvormen in de science-policy nexus. Ze neemt ook externe mandaten op in adviesorganen.

SARAH MARCHAL is verbonden aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Universiteit Antwerpen). Zij doet onderzoek naar de adequaatheid en toegankelijkheid van sociale uitkeringen en andere welvaartsstaatinstituties.

DRIES MARTENS is postdoctoraal onderzoeker aan het Centrum voor Milieukunde (Universiteit Hasselt) en voert onderzoek uit naar omgevingsfactoren vroeg in het leven en telomeerlengte bij de geboorte.

BERT MORRENS is socioloog aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van Universiteit Antwerpen en is daar werkzaam binnen het Centre for Research on Environmental and Social Change en het Steunpunt Milieu en Gezondheid.

LIESBETH NAESSENS is als lector en onderzoeker verbonden aan de opleiding Sociaal Werk van Odisee hogeschool in Brussel. Zij is master Sociaal Werk en heeft praktijkervaring binnen het justitieel welzijnswerk. Zij werkt aan een doctoraatsonderzoek met betrekking tot sociale rechten van gedetineerden (Universiteit Antwerpen).

TIM NAWROT is hoogleraar aan het Centrum voor Milieukunde (Universiteit Hasselt) en deeltijds hoofddocent aan de Faculteit Geneeskunde, KU Leuven. Hij is de oprichter van het Limburgs geboortecohort en heeft als hoofdonderzoeksdomein het bestuderen van omgevingsfactoren in relatie tot moleculaire processen en gezondheid vroeg in het leven.

ZENO NOLS is socioloog en heeft een postgraduaat in sportmanagement. In 2018 behaalde hij zijn doctoraat aan Vrije Universiteit Brussel over de pedagogie van sociaal-sportieve praktijken vanuit het perspectief van de kritische pedagogie. Hij werkt momenteel bij het Centrum voor Ethiek in de Sport (ICES vzw) rond sport, gender en seksuele diversiteit. Hij is geëngageerd bij het Universitair Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking (UCOS vzw), Antwerp Wolf Pack Basketball en Recht-Op vzw.

STIJN OOSTERLYNCK is hoofddocent stadssociologie en stuurt het Centre for Research on Environmental and Social Change (Universiteit Antwerpen) aan. Hij is ook voorzitter van het Antwerpse Urban Studies Institute. Zijn onderzoek gaat onder meer over lokale sociale innovatie en de herstructurering van welvaartsstaten, middenveldinnovatie, nieuwe vormen van solidariteit, omgaan met diversiteit en stadsontwikkeling. Binnenkort publiceert hij samen met Yuri Kazepov en Andreas Novy het boek *Local social innovation to combat poverty and exclusion. A critical appraisal* (Policy Press, 2019).

KOEN PANIS is postdoctoraal onderzoeker en gastprofessor communicatiewetenschappen aan Universiteit Antwerpen. Hij doceert vakken rond media en onderzoeksmethodes.

ERIK PAREDIS is hoofddocent transitiesturing en circulaire economie binnen de vakgroep Politieke Wetenschappen en binnen het Centrum voor Duurzame Ontwikkeling (Universiteit Gent). Zijn onderzoeksinteresses betreffen onder meer de politieke aspecten rond duurzaamheidsvraagstukken, de rol van wetenschap, technologie, beleid en civiele samenleving, en Noord-Zuidthema's van duurzaamheid. Daarbij legt hij zich meer en meer toe op onderzoek naar socio-technische systeeminnovatie en duurzaamheidstransities richting een circulaire economie.

STEVE PAULUSSEN is hoofddocent communicatiewetenschappen aan Universiteit Antwerpen. Zijn onderwijs en onderzoek richten zich op het bestuderen van nieuws en journalistiek.

KARL PAUWELS is assistent fiscaal recht aan Universiteit Antwerpen (onderzoeksgroep Onderneming & Recht) en is lid van de Antwerp Tax Academy.

PETER RAEYMAECKERS is professor aan de master Sociaal Werk van Universiteit Antwerpen. 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 Universiteit Antwerpen, hoogleraar huisartsgeneeskunde en gastprofessor aan Universiteit Hasselt. Zijn passie is de eerstelijnsgezondheidszorg sterk te maken.

LAURE-LISE ROBBEN is wetenschappelijk medewerker aan het Centrum voor Sociologisch Onderzoek (CeSO) van KU Leuven.

GRIET ROETS is als hoofddocent sociaal werk verbonden aan de Vakgroep Sociaal Werk en Sociale Pedagogiek (Universiteit Gent).

RUDI ROOSE is als hoofddocent sociaal werk verbonden aan de Vakgroep Sociaal Werk en Sociale Pedagogiek (Universiteit Gent).

NELE SCHROYEN is stafmedewerker onderwijs bij het Netwerk tegen Armoede.

SLAVINA SPASOVA, gepromoveerd in de Politieke Wetenschappen, is onderzoeker op het gebied van sociale bescherming aan het Onderzoekscentrum Sociaal Europa (OSE). Ze is ook onderzoeksmedewerker bij het Centre d'étude de la Vie Politique (CEVIPOL), Université Libre de Bruxelles.

HANNE STEVENS is stafmedewerker wonen, energie en water bij het Netwerk tegen Armoede.

VEERLE STROOBANTS is sociaal pedagoge. Na haar studies werkte ze als onderzoekster aan KU Leuven en Thomas More (CIMIC en Memori). Nadien was ze enkele jaren werkzaam in Samenlevingsopbouw. Sinds 2008 werkt ze als stafmedewerkster bij het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

KARINE VAN DOORSSELAER is hoofddocente aan de master Productontwikkeling van de Faculteit Ontwerpwetenschappen en doceert de vakken ecodesign en materialenleer. Voor het grote publiek geeft ze lezingen over duurzaam consumeren.

AN VAN HAARLEM is master in de Politieke Wetenschappen en werkt als stafmedewerker kwaliteitszorg onderwijs aan Universiteit Antwerpen.

HENK VAN HOOTEGEM is sociaal agoog. Hij was professioneel actief bij organisaties in het jeugdwelzijnswerk, schoolopbouwwerk en integratiewerk. Sinds 2001 werkt hij voor het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, sinds mei 2019 als coördinator van deze interfederale instelling.

WIM VAN LANCKER is professor aan KU Leuven en verbonden aan het Centrum voor Sociologisch Onderzoek (CeSO) en het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Universiteit Antwerpen).

NICOLAS VAN PRAET is stafmedewerker werk en sociale economie bij het Netwerk tegen Armoede.

EWOUDE VANDEPITTE is socioloog en moraalwetenschapper en werkt als mandaatasistent sociologie aan Universiteit Antwerpen. Hij focust zich op de vraag hoe mensen

omgaan met klimaatverandering. Zijn doctoraat onderzoekt dynamieken van hoop in de klimaatbeweging.

FRÉDÉRIC VANDERMOERE is hoofddocent sociologie aan Universiteit Antwerpen. Zijn onderzoekinteresses situeren zich in het domein van duurzaamheidstransities en milieusociologie, risicostudies en wetenschap- en technologiestudies (STS). Hij doceert verschillende opleidingsonderdelen, zoals transitiestudies, kennisociologie en publieke sociologie.

LIEVE VANDERSTRAETEN is sociaaleconomisch geografe en als onderzoekster verbonden aan het Cosmopolis Centre for Urban Research (VUB) en het Steunpunt Wonen.

BART VANHERCKE, gepromoveerd in de sociale wetenschappen (Universiteit van Amsterdam), is directeur van het Onderzoekscentrum Sociaal Europa (OSE). Zijn onderzoek richt zich op de sociale dimensie van het economisch bestuur van de EU en de Europese Pijler van Sociale Rechten. Hij is vrijwillig medewerker aan het Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (HIVA), KU Leuven.

JOSEFINE VANHILLE studeerde economie en duurzame stadsplanning en werkt bij het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Universiteit Antwerpen) aan een proefschrift over de sociale verdelingseffecten van de transitie naar een postcarbon maatschappij.

GRIET VERBEECK is ingenieur-architect en hoogleraar aan de Faculteit Architectuur & Kunst van Universiteit Hasselt waar ze het onderzoeksteam Sustainability leidt.

GERLINDE VERBIST heeft een doctoraat in Toegepaste Economische Wetenschappen en is senior onderzoeker bij het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Universiteit Antwerpen).

WOUTER VERHEYEN is onderzoeker bij Odisee hogeschool in Brussel en onderzoeksprofessor aan Universiteit Antwerpen. Hij heeft verschillende interdisciplinaire onderzoeksprojecten rond logistiek en recht en werkte zes jaar als (hoofd)docent aan Erasmus Universiteit Rotterdam.

WOUTER WANZEELE is sociaal werker en forensisch therapeut bij PsychotherapieBRUG (CGG Ahasverus in de Brusselse gevangenissen) en bij het Forensisch Ambulant Begeleidingsteam (CAW Oost-Vlaanderen). Daarnaast is hij een van de initiatiefnemers van het GLM Network (een samenwerking tussen Universiteit Gent en CAW Oost-Vlaanderen).