

INLEIDING

Armoede, de reproductie van een onrecht

Helma De Smedt *

De Universiteit Antwerpen betoont sedert lang, zowel op beleidsvlak als in haar academische activiteiten, een bijzondere belangstelling voor de problematiek van de armoede in al haar complexiteit. De Universitaire Stichting Armoedebestrijding (USAB), onder het voorzitterschap van rector Verschoren, en de Academische Werkgroep Armoedebestrijding van deze universiteit willen op de ingeslagen weg voortgaan. De universiteit van vandaag staat midden in de samenleving en kan niets in die samenleving negeren, dus ook de armoede niet. Armoede is echter een complex en moeilijk definieerbaar begrip. Op deze studienamiddag worden slechts twee aspecten besproken waarin armoede zich bij uitstek laat gevoelen of die zelf oorzaak en/of gevolg zijn van armoede, namelijk 'gezondheid' en 'wonen'. Uiteraard komt ook de armoedebestrijding aan de orde. Extra aandacht gaat uit naar het aspect 'sociale innovatie', die het *bottom-up* karakter van initiatieven naar voren schuift en de rol van het middenveld, van sociale ondernemers en lokale besturen belicht bij de aanpak van de armoedebestrijding.

De bedoeling ligt voor om in de toekomst het onderzoek aan de Universiteit Antwerpen ter zake voort te zetten en ook andere aspecten onder de loep te nemen.

Armoede, een definitie

Armoede is een zeer moeilijk te omschrijven begrip, schreef Herman Deleeck, omdat het begrip wezenlijk relatief, gradueel en meerdimensionaal is en het onderwerp van wetenschappelijke en maatschappelijke discussies. Hij legde uit wat hij daarmee bedoelde. Armoede is relatief omdat ze gedefinieerd wordt in verhouding tot het algemeen welvaartspeil van een land of een bevolkingsgroep op een bepaald ogenblik in de tijd. Ze is gradueel, want ze heeft betrekking op vaak zeer uiteenlopende toestanden en ze is meerdimensionaal. Het meerdimensionale karakter wijst op een cumulatieve deprivatie op gebied van inkomen, huisvesting, onderwijs, gezondheid, politiek, cultuur, kortom: op een niet-participatie aan de dominante waarden van onze samenleving op verschillende domeinen.¹

Dat armoede multidimensionaal is wordt zowel nationaal als internationaal al enkele decennia aanvaard. In eigen land schreef Jan Vranken al in 1992: "Armoede is een netwerk van achterstellingen. Dit netwerk strekt zich uit over meerdere gebieden van het individuele en het collectieve bestaan van de armen, maar wortelt hoofdzakelijk in een marginale positie ten aanzien van het productieproces. Het gevolg is dat de armen dermate van de rest van de samenleving gescheiden worden, dat ze uitgesloten geraken van de algemeen aanvaarde leefpatronen van die samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen."² Armoede heeft vele gezichten, want ze uit zich op verschillende domeinen van het maatschappelijk leven. Niet enkel door die breedte of veelzijdigheid wordt armoede omschreven, maar ook door de parameters hoogte, diepte en tijd. Armoede kan omvangrijk zijn en betrekking hebben op een groot aantal mensen. Ze kan diep zijn zodat de kloof met de rest van de samenleving aanzienlijk is. Ze kan intergenerationeel

overgeërfd zijn en doorheen de tijd worden bestendig of ze kan van korte duur zijn als gevolg van een plots inkomensverlies van eerder conjuncturele aard.³ De oorzaken waardoor mensen in armoede geraken zijn zeer divers en ook de armenpopulatie is heel heterogeen samengesteld en de samenstelling kan bovendien evolueren doorheen de tijd.⁴

Omwille van bovengenoemde karakteristieken van de armoede is het wetenschappelijk onmogelijk om één geldige en exacte armoedegrens te bepalen. De hoogte van die grens en dienovereenkomstig het aantal armen, zo stelt Deleeck, hangt af van een brede dan wel restrictieve opvatting van het begrip armoede.⁵ Armoede kan op verschillende manieren worden bekeken en gemeten, wat tot verschillende perspectieven en tot verschillende conclusies kan leiden. Hoe armoede gemeten wordt, beïnvloedt overigens de manier waarop armoede bekeken en begrepen wordt en kan een belangrijke impact hebben op het beleid.⁶

Armoede is in elk geval niet enkel een kwestie van een laag inkomen, maar wel van een combinatie van verschillende factoren, zoals inkomen, schulden en betalingsachterstand, arbeid, huisvesting, opleiding, levensverwachting, gezondheid en gezondheidszorg, maatschappelijke participatie. Om grip te krijgen op de complexiteit van armoede duiden onderzoekers voor elk van die factoren of dimensies indicatoren aan en winnen informatie in per indicator, zodat per armoededimensie een portfolio aan gegevens wordt vergaard. Op basis daarvan kan men zich een vrij gedetailleerd beeld vormen van de armoede in een bepaalde regio of land en kan het beleid ter bestrijding van de armoede worden afgestemd. De 'armoedemonitor in Vlaanderen' en de 'Interfederale armoedebaarometer in België' zijn daar voorbeelden van. Andere onderzoekers maken eerder een relatief eenvoudige samenvatting van de verschillende dimensies. Ze herleiden de verschillende indicatoren binnen één dimensie tot één cijfer. Deze aanpak is globaler en dus minder genuanceerd, maar laat wel toe de gemiddelde prestaties van een land te vergelijken met die van andere landen. De *Human Development Index* bijvoorbeeld is het resultaat van deze methode.⁷

Deze methoden brengen het fenomeen armoede kwalitatief en kwantitatief steeds beter in kaart en zijn het resultaat van een aangehouden zoektocht naar 'betere' en 'meer realistische' definities en maten voor armoede. Toch kan de vraag worden gesteld of de armoederealiteit daarmee beter wordt begrepen. Katia Levecque vraagt zich af: "Is het niet belangrijker te ontrafelen welk complex proces van oorzaken en mechanismen personen in armoede brengen en welke handelingen, determinanten en structurele contexten hen terug uit die armoederealiteiten laten of helpen ontsnappen? Is het vanuit sociaalwetenschappelijk perspectief ook niet wenselijk te weten hoe armoede ervaren en beleefd wordt, hoe het iemands houding, denkwijzen en sociaal gedrag beïnvloedt tijdens de periode in armoede, maar misschien ook lang erna?"⁸ Dit brengt ons naadloos bij twee aspecten: oorzaken van armoede en armoedebestrijding.

Oorzaken van armoede

Jan Vranken reikt zes 'perspectieven op armoede' aan die kunnen helpen om de verklaringen van de armoede, het onderzoek ter zake, het gevoerde beleid en de concrete hulpverlening te situeren. Die perspectieven of modellen zijn gebouwd op twee criteria. Het eerste criterium richt zich op het niveau waarop de oorzaak van armoede kan/moet worden gezocht: het micro-, het meso- of het macroniveau. Het tweede criterium gaat na of de oorzaak intern, dan wel extern is.

Op microniveau wordt de armoedoorzaak gezocht bij het individu, hetzij – intern – door eigen schuld (onverantwoordelijk gedrag), hetzij – extern – door persoonlijke tegenslagen (ziekte,

handicap, jobverlies). Beide 'personele' modellen negeren evenwel de maatschappelijke processen die tot de armoedesituatie leiden en de structuur die aan de basis ervan ligt. Het leven van elk individu ontvouwt zich immers in een complexe samenhang met de omgeving waarop hij of zij tenslotte weinig vat heeft.

Op het mesoniveau wordt de oorzaak van armoede gezocht bij, onder meer, geïnstitutionaliseerde samenlevingsvormen, zoals kerken, onderwijsinstellingen, bedrijven, vakbonden, verenigingen, buurten, (etnische) gemeenschappen en dergelijke. Hun structuur, inrichting, toegankelijkheid en functioneringswijze kunnen drempels vormen waardoor mensen van bepaalde voorzieningen verstoken blijven. Hier is sprake van een 'institutioneel schuldmodel', al dan niet in combinatie met drempels aan de kant van de potentiële gebruikers van de institutionele hulpverlening. Dezen kennen eventueel het bestaande aanbod niet of onvoldoende, kunnen er omwille van hun concrete situatie er toch geen gebruik van maken (bijvoorbeeld door gebrek aan transportmiddelen of aan kinderopvang), leven desgevallend in de perceptie dat zij geen behoefte hebben aan een bepaalde vorm van hulpverlening of hebben te veel schroom om die te vragen. Naast deze interne oorzaak van armoede op het mesoniveau kunnen ook factoren en actoren uit de omgeving een externe oorzaak vormen waardoor dergelijke instellingen armoede en uitsluiting in de hand werken. Vooroordelen tegenover dergelijke instellingen, stereotypering en stigmatisering kunnen ertoe leiden dat mensen, ondanks het feit dat zij daartoe het recht hebben of voor een of andere tegemoetkoming of hulp in aanmerking komen, geen beroep op deze instellingen doen om niet met hetzelfde stigma 'besmet' te worden.

Op macroniveau komt 'de' samenleving in beeld. Die kan – extern – in een situatie van maatschappelijke veranderingen en verslechterende economische conjunctuur terechtkomen, waardoor armoede wordt veroorzaakt. Die 'tijdelijke armoede' wordt verondersteld te zullen verdwijnen wanneer de 'magere' jaren door 'vette' worden afgelost. Naast dit 'maatschappelijk ongevalmodel' is er het 'maatschappelijk schuldmodel' dat de oorzaak van de armoede in de samenlevingsordening zoekt. Dit model houdt een structurele benadering in en onderzoekt niet enkel de armoede en de mensen die erin leven, maar evenzeer de samenleving die deze armoede steeds opnieuw voortbrengt en in stand houdt. Het gaat dan, volgens Jan Vranken, over de dominantie van het economisch produceren bij de positiebepaling van de mensen en ongelijkheden op het gebied van de verdeling van inkomen en vermogen, de status en de macht die daarvan het gevolg zijn. Het gaat over verhoudingen tussen centrum en periferie, zowel ruimtelijk als sociaal, over de gesegmenteerde arbeidsmarkt en over de opdeling van de stad in 'gated communities', middenklassenwijken, arbeidersbuurten en achtergestelde buurten.⁹

Maatschappelijke schuldmodellen bieden een beter inzicht (dan de andere modellen) in die voortdurende (re)productie van de armoede, stelt Jan Vranken, en hij concludeert: "Samenlevingsstructuren moeten grondig veranderen om armoede diepgaand te bestrijden, maar dat vraagt tijd en kan niet op alle domeinen tegelijk."¹⁰

Het debat over inkomensverdeling, ongelijkheid en armoede zit de jongste jaren in de lift. In 2009 belichtten de Britse auteurs Richard WILKINSON en Kate PICKETT met hun *The Spirit Level. Why More Equal Societies Almost Always Do Better*¹¹ de sociaal negatieve effecten van inkomensongelijkheid. Maar met de publicatie in 2013 van zijn *Le capital au XXI^e siècle*¹² bracht de Franse econoom Thomas Piketty het thema van de ongelijkheid voorgoed op de agenda. In zijn spraakmakend boek toonde hij aan dat in de westerse wereld het inkomen uit vermogen veel meer is gegroeid dan het inkomen uit arbeid, wat betekent dat de ongelijkheid tussen de vermogenden en diegenen die enkel van hun arbeidskracht moeten leven stelselmatig toeneemt. De discussie over financiële ongelijkheid werd hip. Toeconomen zoals Nobelprijswinnaars Joseph Stiglitz en Paul Krugman lieten zich in deze

niet onbetuigd. In het rapport van de OESO *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*¹³, dat in mei 2015 tot stand kwam, werd betoogd dat de groeiende ongelijkheid niet enkel schadelijk is voor de sociale cohesie, maar ook voor de economische groei op lange termijn. De ongelijkheid rijk-arm in OESO-landen was in dertig jaar niet zo groot als nu, zo luidde het. Ook de Wereldbank en het IMF focussen op 'ongelijkheid' en wijzen eveneens op de risico's daarvan.¹⁴ Het thema 'ongelijkheid' komt sterk op de voorgrond, wordt haast modieus, maar het mag het thema 'armoede' niet naar de achtergrond dringen. Het omgekeerde mag evenmin het geval zijn. Beide problemen moeten blijvend in de aandacht staan omdat de mechanismen goeddeels dezelfde zijn. Sinds zijn aantreden in 2013 riep paus Franciscus al herhaaldelijk op tot strijd tegen ongelijkheid, uitsluiting én armoede.¹⁵

Armoede en een mensenrechtenbenadering

Ook een (mensen)rechtenbenadering van armoede beklemtoont een maatschappelijke verantwoordelijkheid eerder dan een individuele verantwoordelijkheid. Ze legt de ultieme verantwoordelijkheid voor een menswaardig leven bij de staat. Het uitgangspunt van dergelijke benadering van armoede ligt in de erkenning van het 'mens-zijn' van de armen. Van de vertaling van armoede als schending van de mensenrechten gaat dan ook een krachtig ethisch appel uit. Ze maakt duidelijk dat de inzet van de strijd tegen de armoede er niet op gericht is *een aantal mensen* uit de armoede te redden, maar *wél om elke mens* een menswaardig leven te bieden. Armoede conceptualiseren als schending van de mensenrechten biedt echter niet meteen een blauwdruk voor beleid en actie, maar is in elk geval een belangrijke perspectiefwijziging die als een krachtige hefboom kan fungeren omdat ze refereert aan menselijke waardigheid en aan sociale rechtvaardigheid. Ook al bieden mensenrechten niet noodzakelijk een antwoord op concrete vragen, ze vormen toch een krachtig normatief referentiekader dat niet berust op een politieke of ideologische voorkeur of keuze, maar op morele basisnormen, op - minstens ten dele – in het recht vastgelegde rechten van individuen en verplichtingen van de overheid.

Tussen het mensenrechtenverhaal enerzijds en het fenomeen armoede anderzijds dagen evenwel spanningen op: mensenrechten zijn immers bij uitstek 'rechten van elk individu', terwijl armoede fundamenteel te maken heeft met (gebrek aan) maatschappelijke herverdeling. Een benadering van armoede vanuit de mensenrechten houdt een individualiseringsrisico in. Stemt bovendien het mensbeeld van het autonoom zelfbeschikkend individu in het mensenrechtenverhaal wel overeen met de werkelijkheid? Moet die autonomie worden begrepen als 'autarchie' of als 'agency' en leidt ze tot een sterke nadruk op individuele verantwoordelijkheid voor armoede en dus een persoonlijk schuldmodel of eerder tot erkenning van het volwaardig mens-zijn en de veerkracht van mensen in armoede?¹⁶

De invoering van sociale grondrechten vermindert bovenstaande spanning tussen de meer structurele definitie van armoede en die in termen van mensenrechten. Sinds 1994 bevat de Belgische grondwet een bepaling van de sociale grondrechten van de Belg.¹⁷ Sociale grondrechten onderscheiden zich van de klassieke grondrechten doordat ze meestal betrekking hebben op de verdeling van schaarse goederen en niet direct afdwingbaar zijn. De sociale grondrechten hebben een uitermate symbolische waarde. Ze erkennen dat iedereen recht heeft op een menswaardig leven en vereisen dat de overheid actief optreedt. Deze grondregels zijn dan ook richtinggevend voor het beleid.

De sociale grondrechten zijn opgenomen in artikel 23 *Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden* en omvatten inzonderheid:

- 1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid, dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, als mede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;
- 2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;
- 3° het recht op een behoorlijke huisvesting;
- 4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;
- 5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing.

De welvaartsstaat

Het cijfermateriaal en de door enquêtes ingewonnen informatie met betrekking tot de verschillende dimensies van armoede laten de overheid toe zoveel mogelijk *de vinger aan de pols te houden en ervoor te zorgen dat vanuit het beleid kort op de bal kan worden gespeeld*.¹⁸ Zowel in binnen- als in buitenland stoffeert dergelijke informatie verschillende sociale beleidsdocumenten en ligt ze mee aan de basis van overheidsbeslissingen en –maatregelen.

Na de Tweede Wereldoorlog investeerden de westerse overheden inderdaad volop in sociale uitgaven. Rond het einde van de jaren 1950 focusten ze op een dynamisch economisch groeibeleid en integreerden tegelijk een sociale dimensie in de nationale economie: de sociale welvaartsstaat was in opbouw. Het volstond immers niet de economische groei te stimuleren. De vruchten van die groei moesten ook rechtvaardig worden verdeeld over de hele bevolking. Door diverse rechtstreekse en onrechtstreekse maatregelen intervenueerden de overheden om via inkomensoverdrachten de inkomensverdeling recht(er) te trekken. Sociale uitkeringen zorgden voor extra inkomens. De uitkeringen voor ziekte en invaliditeit, voor werkloosheid en pensioen kenden een aanzienlijke stijging. De welvaartsstaat was eigenlijk een vorm van verzekeringsmechanisme voor een aantal risico's. Naast sociale uitkeringen was er ook het netwerk van collectieve voorzieningen dat werd uitgebreid en waardoor de individuele welvaart werd verbeterd: sociale woningbouw, onderwijs, cultuur, gezondheidszorg, sport, vervoersinfrastructuur zaten in de lift. Die sociale uitgaven waren en zijn, in toepassing van het beginsel van de universaliteit voor iedereen toegankelijk zonder dat met de individuele inkomenspositie van de individuen wordt rekening gehouden. Door middel van wetten werden minimumlonen vastgelegd en belastingstelsels aangepast. In de geïndustrialiseerde landen van het westen nam de materiële welvaart per hoofd van een groot deel van de bevolking inderdaad spectaculair toe.

De periode van de gouden jaren van de welvaartsstaat liep van in de jaren 1950 tot de beginjaren 1970. Toch werden armoede en inkomens- en vermogensongelijkheid niet volledig uitgeroeid. De sociale uitgaven van de overheden kwamen zelfs eerder de middengroepen dan de lagere inkomensgroepen ten goede.¹⁹ De middenklasse geniet namelijk meer dan de maatschappelijk kwetsbaren van sociale voordelen en diensten, niettegenstaande deze diensten precies ontworpen zijn om de zwakkere bevolkingslagen te helpen. Dat komt wellicht doordat die voordelen en diensten op de leest van de middenklasse werden geschoeid waardoor die er vanzelfsprekend gemakkelijk toegang toe heeft. Van algemene voorzieningen zoals bijvoorbeeld onderwijs, cultuur, recreatie en vrijetijdsbesteding wordt duidelijk meer gebruik gemaakt door hogere dan door lagere bevolkingscategorieën. Zo blijft uitsluiting bestaan en wordt ze zelfs gecreëerd en speelt het zogenaamde Matteüseffect in het nadeel van de armen en de zwakkeren.²⁰

De oliecrisis in de jaren 1970 gevolgd door stagflatie – een combinatie van hoge werkloosheid en hoge inflatie – bracht de welvaartsstaat in ademnood. Er ontstond een ernstig onevenwicht als gevolg van de blijvend hoge werkloosheid en de almaar meer bezwaarde openbare financiën. De uitkeringsafhankelijkheid of de verhouding tussen het aantal personen die een sociale uitkering kregen en het aantal personen die door hun werk bijdroegen tot het sociale zekerheidsstelsel steeg van 4 op 10 in 1970 naar bijna 9 op 10 midden de jaren 1980; met andere woorden tegenover 10 mensen die bijdroegen stonden 9 mensen die een uitkering verwierven. Door de massale werkloosheid steeg toen de economische afhankelijkheid of de verhouding tussen het aantal mensen die niet werkten en het aantal mensen die wél werkten en die situatie beïnvloedde de uitkeringsafhankelijkheid.²¹ Er ontstonden toen kleinschalige lokale initiatieven als reactie op vormen van armoede en sociale uitsluiting, zoals wijkontwikkelingsplannen, wijkgezondheidscentra, coöperatieve ondernemingen en de sociale economie. Individuen of groepen vulden behoeften in waarin noch de markt noch de overheid voorzagen. Hun acties waren niet noodzakelijk ‘nieuw’ of ‘innovatief’ wat de vorm betrof. Het innovatieve karakter school vooral in de manier waarop dergelijke acties tot stand kwamen – *bottom-up* - en in het feit dat ze niet door de bestaande instituties werden opgezet.²² Sociale initiatieven bleven sindsdien een belangrijk gegeven. Hoewel ze opereren in de schaduw van de welvaartsstaat houden ze vernieuwingspotentieel in voor de welvaartsstaat die op basis daarvan kan worden herdacht en hervormd.

De crisissituatie waarin de welvaartsstaat in de jaren 1970-1980 verzeilde, raakte niet opgelost doordat ook nieuwe fenomenen zich aandienen, zoals de vergrijzing van de bevolking, de vervrouwelijking van de arbeidsmarkt, de omschakeling van een industriële maatschappij naar een diensteneconomie en de globalisering van de economie waardoor jobs verloren gaan ten gevolge van een verschuiving naar lage loonlanden. En die nieuwe fenomenen creëerden nieuwe noden.

De vergrijzing van de bevolking impliceert dat meer middelen moeten worden besteed aan de pensioenen en aan de ziekteverzekering, terwijl het gewicht van de inactieve bevolking ten opzichte van de actieve bevolking toeneemt. De vervrouwelijking van de arbeidsmarkt, die op zich positief is, heeft alvast tot gevolg dat een van de basisdoelstellingen van de traditionele welvaartsstaat, namelijk de volledige werkgelegenheid, nu veel moeilijker kan worden gerealiseerd. Het gaat immers nu om volledige werkgelegenheid voor mannen én voor vrouwen. Vrouwenarbeid is maar mogelijk wanneer de combinatie arbeid-gezin realistisch haalbaar is, zeker wanneer vrouwen door omstandigheden er alleen komen voor te staan. Alleenstaand ouderschap is een relatief nieuw en groot sociaal risico. Vervrouwelijking van de armoede is helaas dan ook een groeiend fenomeen. Opleiding en vorming zijn cruciaal, voor mannen én voor vrouwen. De economische en maatschappelijke evolutie brengt namelijk mee dat laaggeschoolde mensen niet of nauwelijks aan bod komen en uitgesloten geraken.

Uit dit alles blijkt dat de traditionele sociale ambities van de welvaartsstaat almaar grotere inspanningen verg(d)en terwijl zich ook nog nieuwe noden aandien(d)en. Bovendien lijkt de vermindering van de armoede die tot de jaren 1980 een feit was, te zijn stilgevallen. De welvaartsstaat botste tegen zijn grenzen aan en nieuwe denkbeelden moesten worden gevormd en nieuwe initiatieven genomen.

De actieve welvaartsstaat

De welvaartsstaat moet uiteraard blijven bestaan. Adequate sociale bescherming blijft een *must*, maar in plaats van een - in zekere zin - ‘passieve’ welvaartsstaat, wordt ingezet op een ‘actieve’

welvaartsstaat, zodat meer mensen actief zijn in de samenleving. Een actieve welvaartsstaat tracht mensen minder afhankelijk te maken van de sociale uitkeringen. Om dit doel te bereiken is een beleid vereist dat investeert in mensen en inzet op de eigen verantwoordelijkheid van de verschillende spelers op het terrein, een beleid ook dat preventief is. De creatie van een actieve welvaartsstaat impliceert onder meer dat die mechanismen in het sociale zekerheidssysteem moeten worden weggewerkt, die in plaats van mensen aan te moedigen hen eerder ontmoedigen om actief te zijn. Een actieve welvaartsstaat tracht preventief te zijn zowel in de gezondheidszorg als op de arbeidsmarkt.

Er wordt sterk ingezet op 'werk' onder meer door de financiële kloof tussen een vervangingsinkomen en loon voor werk te vergroten. Activering is uiteraard belangrijk want arbeid is een middel voor sociale integratie. Wie zonder werk is, geraakt sociaal uitgesloten en afgesloten van de dominante levensstijl en cultuur van de samenleving. Activering kan zowel emanciperend als disciplinerend worden ingevuld. Emanciperende activering is niet in de eerste plaats arbeidsgericht, maar focust veeleer op de behoefte van re-integratie en op sociale, culturele en politieke emancipatie. Ze is vooral een rechtenbenadering, is niet repressief en werkt ondersteunend en aanmoedigend. In geval van disciplinerende activering prevaleert de plichtenbenadering. Het recht op uitkering wordt ingeperkt en als tegenprestatie moet verplicht arbeid worden verricht: zelf op zoek gaan naar een job of ingaan op een jobaanbod zijn essentiële voorwaarden voor een uitkering. Het is een sanctionerend 'voor wat hoort wat'-verhaal²³, dat ook vandaag de dag naar aanleiding van de vluchtelingenproblematiek veel gehoord wordt. Toch kan deze disciplinerende aanpak geen uitweg uit de armoede bieden. Er is niet alleen te weinig beschikbare arbeid, de beschikbare arbeid vereist doorgaans ook erg hoge kwalificaties, die voor velen niet haalbaar zijn. Levert de arbeidszoektocht uiteindelijk dan toch een baan op, dan gaat het niet zelden om een kortlopende en weinig verdienende job, waarbij de *working poor* niet meer op bijstand kan rekenen maar tezelfdertijd op het einde van de maand toch niet de eindjes aan elkaar kan knopen. Er zullen bovendien altijd mensen zijn wier fysische, psychische of familiale situatie het totaal onmogelijk maakt zich te ontwikkelen en iets van hun leven te maken. Mensen kunnen ook tijdelijk in een levensfase verkeren die hen dan sociaal handicapt. Wie echt niet kan werken wordt de dupe van een disciplinerend activeringsbeleid. Ieder mens mag dan al de verantwoordelijkheid dragen zijn capaciteiten te ontwikkelen, toch zal men daarin maar slagen als men daarbij gesteund wordt door zijn omgeving en als de maatschappij daartoe de materiële, juridische, politieke en culturele voorwaarden creëert.

Hoe noodzakelijk en essentieel het activeringsbeleid ook is, toch stelt men vast dat de tewerkstellingsgroei onvoldoende tot een vermindering van het aantal gezinnen zonder werk leidt. Het activeringsbeleid is dan ook geen alternatief voor een brede en volwaardige bescherming. Bovendien lijkt de armoede toe te nemen onder werkarme gezinnen die afhankelijk zijn van sociale uitkeringen. Die uitkeringen zijn ontoereikend. De doelmatigheid van vervangingsinkomens voor uitkeringstrekkers op actieve leeftijd neemt af. Kinderbijslagen volstaan niet om de minimumkosten te dekken die inherent zijn aan het opvoeden van kinderen. Minimumuitkeringen in de sociale zekerheid beleven een neerwaartse trend. 65-plussers, eenoudergezinnen, laaggeschoolden en werklozen zijn uitermate kwetsbaar. Kinderarmoede rukt angstwekkend op. Kansarme leerlingen komen bovendien zelden terecht in kansrijke studierichtingen, zodat het armoedeprobleem bestendig wordt. Voor wie niet kan werken of er alleen voor staat, zijn de tegemoetkomingen ontoereikend. Dit zijn merkwaardige vaststellingen, want de sociale zekerheid verminderde niet in omvang en de zowel regionale, nationale als ook internationale overheden bleven onverminderd aandacht schenken aan het armoedeprobleem, dat hoog op de politieke agenda bleef staan.²⁴ Schrijnende armoedecijfers worden vastgesteld bij de zeer heterogene groep migranten. Bij hen stijgt het armoederisico véér boven het Belgische gemiddelde uit. Recepten om armoede te voorkomen

werken voor hen blijkbaar helemaal niet of sterk onvoldoende. Het armoedereducerende vermogen van de sociale zekerheid nam doorheen de jaren af.²⁵ Kortom: zowel de actieve welvaartsstaat als ook de sociale zekerheid moeten tegen het licht worden gehouden en worden aangepast.

De vraag stelt zich hoe in de toekomst, die zich ongetwijfeld moeilijker aandient dan het verleden, de armoedebestrijding wel vooruitgang kan boeken. Groei, volledige tewerkstelling en herverdeling vooral door middel van de horizontale herverdeling van de sociale verzekeringen zijn niet langer het recept om armoede te bestrijden. Volledige tewerkstelling veronderstelt van langzaam meer het subsidiëren van laaggeschoolde arbeid.

Welk beleid is noodzakelijk gezien de armoeversterkende sociale, economische en demografische evolutie? Mensen *empoweren*, activeren en investeren in vorming, en zeker ook - en zelfs in hogere versnelling - inkomens herverdelen, lijkt de boodschap. Meer verticale herverdeling van rijk naar arm is nodig omwille van de groeiende kloof tussen lagere en gemiddelde lonen. Meer verticale herverdeling impliceert ook meer selectiviteit en minder universaliteit in de uitkeringen en meer progressiviteit en minder proportionaliteit in de verdeling van de lasten. Gezinsinkomens beneden de armoedegrens moeten worden opgetild en werkloosheidsvallen moeten worden bestreden. Transversale structuren, die verschillende sectoren (economie, onderwijs, justitie) en ook verschillende administraties met elkaar in verbinding brengen zodat efficiënte hulp kan worden geboden, zijn noodzakelijk.

Sociale zekerheidssystemen blijven belangrijke herverdelingsinstrumenten maar ze moeten aangevuld worden met sociale investeringsstrategieën en met sociale innovatie. Meer empathie, meer structurele en ook 'zachte' solidariteit zijn beslist nodig en bovendien zullen *sociale zekerheid, sociale investering en sociale innovatie - gecombineerd - moeten worden ingezet in wat een nieuw, samenhangend en coherent systeem voor sociale vooruitgang zou moeten worden.*²⁶ Tegelijk moet men op zijn hoede zijn dat innoverende initiatieven inzake werkmethoden niet in oude patronen vervallen en daardoor een retrograde kleur hebben. Dat zou het geval zijn wanneer bijvoorbeeld mantelzorg voor zieke of bejaarde personen uitsluitend op de schouders van vrouwen wordt gelegd, die bovendien, afhankelijk van hun eigen situatie, een verschillende draagkracht hebben. Bovendien moet men vermijden dat innovatie op zich niet het doel wordt: het gaat immers niet om innovatie om de innovatie!

Ook de samenleving op zich moet veranderen. Ze moet bijvoorbeeld meer afstand nemen van de alom hooggeprezen 'efficiëntie', die laaggeschoolden en anders valide mensen buiten de arbeidsmarkt houdt. Hoe moeten individuen die het om allerlei redenen moeilijk hebben zichzelf afmeten naar het ideaal van het zelfbeschikkende individu, vraagt Herman De Dijn zich af. En hij constateert verder met verwijzing naar de Amerikaanse socioloog Richard Sennett dat er talenten genoeg zijn, maar dat men slechts welbepaalde talenten wenst, de talenten van het flexibele, mobiele en ongebonden individu.²⁷ Voor al wie zich op een of andere manier inzet, ook al gaat het om arbeid buiten de klassieke economische arbeidsmarkt, bijvoorbeeld in gezinsverband of in het kader van een sociaal innovatief project, moet meer respect worden opgebracht. Het marktdenken en de meritocratie beïnvloeden te veel de huidige maatschappij en leiden tot een duale maatschappij van *wINNERS* en *losERS*. Focussen op verantwoordelijkheid mag en moet, maar niet enkel op de verantwoordelijkheid van de armen en de sociaal uitgesloten zelf of die van de overheid, maar wel op de verantwoordelijkheid van eenieder en niet in het minst van de meer gegoeden. Arm zijn is, waar ook ter wereld, mensonwaardig. Onze verantwoordelijkheid mag zich dan ook niet beperken

tot onze medeburgers binnen de landsgrenzen maar moet ook zoveel mogelijk arme en zwakke wereldburgers bijstaan.

In de context van armoede zijn gezondheidszorg en wonen onmiskenbaar heel belangrijke thema's. Daarom belichten enkele onderzoekers op deze studiedag welke problemen en uitdagingen zich stellen op beide terreinen, zowel aan de kant van de zwakke en kwetsbare groepen als aan de kant van de hulpverstrekkers en de overheid. Zij zullen aanbevelingen formuleren voor onderwijs, onderzoek en beleid. Daarbij zal de problematiek van de migranten die zowel inzake arbeid, onderwijs als gezondheidszorg in een duidelijke achterstellingssituatie verkeren extra aan bod komen. Tenslotte, maar niet minder belangrijk, wordt aandacht geschonken aan 'sociale innovatie', een inspirerende manier van interveniëren in de problematiek van armoede en sociale uitsluiting die erop gericht is de positie van mensen in armoede te veranderen door middel van sociale leerprocessen, collectieve mobilisatie en het verhogen van het bewustzijn.

Helma De Smedt

* De auteur dankt em. Prof. dr. Jan Vranken en de collega's van de academische werkgroep van USAB voor hun gewaardeerde commentaren bij een eerste versie van de tekst.

Referenties

¹ H.DELEECK, *De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken*. Derde herziene en geactualiseerde uitgave o.l.v. B. CANTILLON, Leuven en Voorburg, ACCO, 2008, p. 370-371.

² J. VRANKEN en D. GELDOLF, *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1991*, Leuven en Amersfoort, ACCO, 1992, p. 19.

³ J. VRANKEN, 'Inleiding', in: D. DIERCKX, N. VAN HERCK en J. VRANKEN (eds.), *Armoede in België*, Leuven en Den Haag, ACCO, 2010, p. 20.

⁴ H. DELEECK, *o.c.*, p. 372-373.

⁵ H. DELEECK, *o.c.*, p. 373.

⁶ A. VAN HAARLEM, 'Multidimensionele armoede in Vlaanderen', in: D.DIERCKX e.a. (eds), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2012*, Leuven en Den Haag, ACCO, 2013, p. 71-87.

⁷ A. VAN HAARLEM, *o.c.*, p. 72-73.

⁸ K. LEVECQUE, *Armoede is...? Schets van een eeuw lang antwoorden uit het sociaal-wetenschappelijk veld*, Antwerpen-Apeldoorn, Garant, 2003, p. 52-53.

⁹ J. VRANKEN, 'Inleiding', in: D. DIERCKX, N. VAN HERCK en J. VRANKEN (eds.), *Armoede in België*, Leuven en Den Haag, ACCO, 2010, p. 23.

¹⁰ J. VRANKEN, 'Inleiding', in: D. DIERCKX, N. VAN HERCK en J. VRANKEN (eds.), *Armoede in België*, Leuven en Den Haag, ACCO, 2010, p. 22-23.

¹¹ R. WILKINSON en K. PICKETT, *The spirit level: why more equal societies almost always do better*, Londen, Penguin, 2009 (*The spirit level: why equality is better for everyone*, Londen, Penguin, 2010).

¹² TH. PIKETTY, *Le capital au XX^e siècle*, Parijs, Editions du Seuil, 2013. Nederlandse vertaling door L. VAN DEN BERG e.a., Amsterdam, De Bezige Bij, 2014.

¹³ OECD, *In IT Together: Why Less Inequality Benefits All*, Parijs, OECD, 2015.

¹⁴ Cf. <http://www.imf.org/external/np/fad/inequality>. Cf. ook E. DABLA-NORRIS e.a., IMF, Staffdiscussionnote, *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*, IMF, juni 2015.

¹⁵ Zie o.m. Paus Franciscus, *De vreugde van het evangelie. Apostolische exhortatie Evangelii gaudium van Paus Franciscus* (Wereldkerkdocumenten. VOL. 34), Brussel, Licap cvba, 2014.

¹⁶ Cf. diverse publicaties van W. VANDENHOLE, 'Child Poverty and Children's Rights: an Uneasy Fit?' in: *Michigan State International Law Review*, 22 (2013), 2, p. 609-636; 'Kinderen in armoede: de kinderrechten uitgedaagd', in: *Welwijs*, 22 (2011), 2, p. 19-21; 'A children's rights perspective on poverty' in: W. VANDENHOLE, J. VRANKEN en K. DE BOYSER (eds.), *Why Care? Children's Rights and Child Poverty*, Antwerpen, Intersentia, 2010, p.15-32.

¹⁷ Wijziging van de Grondwet 31 januari 1994, in: *Belgisch Staatsblad*, 12 februari 1994.

¹⁸ I. LIETEN, 'Voorwoord', in: *Vlaamse Armoedemonitor 2013*, Brussel, Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid. Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2013, p. 1.

¹⁹ H. VAN DER WEE, *De gebroken welvaartscirkel. De wereldeconomie, 1945-1980*, Leiden, Martinus Nijhoff, 1983, p. 203-256.

²⁰ H. DELEECK, J. HUYBRECHS en B. CANTILLON, *Het Matteüseffect. De ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België*, Antwerpen, Kluwer, p. 261-270.

²¹ F. VANDENBROUCKE, *The active welfare state revisited. De actieve welvaartsstaat: een terugblik en vooruitblik. L'Etat social actif. Quel bilan? Quelles perspectives?*, Brugge, die Keure, 2013, p.9.

²² ST. OOSTERLYNCK en P. COOLS, 'Lokale initiatieven als bouwstenen van sociale innovatie', in: *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2012*, Leuven en Den Haag, Acco, 2012, p. 195-212.

²³ J. VRANKEN, *Thatcher aan de Schelde*, Berchem, EPO, 2014, p. 92-112; B. HUBEAU, 'Op welk welzijnswerk hebben burgers recht? Tien megatrends in (de juridische invulling van) het welzijnswerk en hun gevolgen voor de welzijnsgebruikers', in: K. DE BOYSER, C. DEWILDE en D. DIERCKX (eds.), *Naar het middelpunt van de marge. Reflecties over veertig jaar armoedeonderzoek en -beleid. Liber amicorum Jan Vranken*, Leuven en Den Haag, Acco, 2009, p.93-103.

²⁴ B. CANTILLON en N. VAN MECHELEN, *Armoedebestrijding en sociale zekerheid: barsten in een beleidsparadigma*. (Berichten. Centrum voor sociaal beleid Herman Deleeck. Universiteit Antwerpen), Antwerpen, 2013, 6104/03, p. 12-13.

²⁵ B. CANTILLON en N. VAN MECHELEN, 'Armoedebestrijding en sociale zekerheid: barsten in een beleidsparadigma' in: D. DIERCKX e.a.(eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2013*, Leuven en Den Haag, Acco, 2013, p. 37 en 217-234: *De armoedereducerende capaciteit van socialezekerheidsstelsels neemt globaal af en werkarme gezinnen werden meer getroffen dan werkrijke(re) gezinnen (...). De persistentie en de universaliteit van de waargenomen verzwakking van het armoedereducerende vermogen van de sociale zekerheid voor gezinnen op actieve leeftijd zijn een sterke indicatie voor inherente problemen met het herverdelingsparadigma dat eraan ten grondslag ligt.*

²⁶ B. CANTILLON en N. VAN MECHELEN, o.c., p. 23.

²⁷ H. DE DIJN, 'Vermaatschappelijking van de zorg. In welke maatschappij?', in: W. WEYNS, A. ESTOR en ST. GEUDENS (eds.), *Marktisme. Kritiek op het berekende samenleven*, Kalmthout, Pelckmans, 2013, p. 191.

Deel 1

Sociale innovatie en de welvaartsstaat: sociale noden vertalen in sociale rechten

Stijn Oosterlynck

1. Inleiding: sociale innovatie en het perspectief van de armoedebestrijding

Deze paper analyseert sociale innovatie als een manier van interveniëren in de problematiek van armoede en sociale uitsluiting. Het kenmerkt zich doordat ze het bottom-upkarakter van initiatieven naar voren schuift alsmede de rol van middenveld, sociale ondernemers en lokale besturen. Hoewel vele sociale innovatieve initiatieven opereren in de schaduw van de welvaartsstaat, wil deze paper argumenteren dat deze initiatieven onder bepaalde voorwaarden kunnen worden gezien als experimenten waaruit lessen kunnen worden getrokken voor het herdenken en hervormen van de welvaartsstaat. De mate waarin sociale innovaties toelaten om noden in rechten te vertalen is hierbij cruciaal.

2. Wat is sociale innovatie?

Er bestaan vele definities van het begrip sociale innovatie (Pol en Ville 2009). Daarop wordt hier echter niet uitgebreid ingegaan. Sociale innovatie verwijst naar lokaal ingebedde praktijken, acties en interventies die individuen en sociale groepen helpen om die sociale noden te bevredigen waarvoor ze geen passende oplossing vinden op de markt of bij de welvaartsstaat. Sociale innovaties worden meestal aangestuurd door sociale organisaties uit het middenveld, sociale ondernemers en/of lokale overheden. Ze spelen niet alleen in op sociale noden, maar doen dit via de transformatie van sociale relaties (Gerometta, Häußermann et al. 2005; Moulaert, Martinelli et al. 2005). Het gaat bij sociale innovatie dus niet om geldtransfers (bv. het verhogen van de kinderbijslag) of om technologische ingrepen (bv. het plaatsen van een budgetmeter voor elektriciteit), maar om het veranderen van de sociale positie van mensen in armoede via sociale leerprocessen, collectieve mobilisatie en het verhogen van bewustzijn (Gerometta, Häußermann et al. 2005; Moulaert, Martinelli et al. 2005). Het werken met ervaringsdeskundigen in armoede – mensen in armoede die opgeleid zijn om hun individuele armoede-ervaringen in een breder maatschappelijk perspectief te plaatsen en de dialoog aan te gaan met hulpverleners, beleidsmakers en organisaties – en de Verenigingen waar Armen het Woord Nemen zijn voorbeelden hiervan.

3. De koppeling sociale innovatie-welvaartsstaat

De koppeling van sociale innovatie aan de welvaartsstaat is gebaseerd op de observatie van twee gelijktijdige trends.

Een eerste trend is dat vanaf 1970 overal in Europa kleine vernieuwende lokale initiatieven opduiken die reageren op sociale noden die geen adequaat antwoord krijgen via de private markt of het macrosociaal beleid van de centrale overheid (Oosterlynck en Cools 2012; Oosterlynck, Kazepov et al. 2013). Een aantal van die initiatieven reageren op de sociale noden van mensen in armoede en sociaal uitgesloten groepen en willen mensen meer controle en zeggingskracht geven over hun eigen leefsituatie en – omgeving. Het gaat bijvoorbeeld om wijkgezondheidscentra, kringloopwinkels, stadslandbouwinitiatieven, buurtontwikkeling, lokale tewerkstellingsprojecten, coöperatieven, sociale kruideniers, deelsystemen en eerlijke handel. Opvallend is dat veel van die initiatieven zich in de marge van de welvaartsstaat situeren. Die marge moet zowel ruimtelijk als institutioneel worden begrepen. Ruimtelijke marges zijn plaatsen waar de centrale overheid niet zo dominant aanwezig is of moeite heeft om goed op de daar bestaande sociale noden in te spelen. Achtergestelde binnenstedelijke buurten zijn daarvan een voorbeeld. Institutionele marges verwijzen naar het gegeven dat de centrale overheid zelden de drijvende kracht is achter het vernieuwende initiatief en ook dat

die initiatieven ontstaan en gedijen in minder formele sociale verbanden. Sociaal-artistieke werkingen die emancipatorische projecten ontwikkelen voor en met OCMW-cliënten zijn hier een voorbeeld van.

Tegelijk tekende zich een tweede trend af. Vanaf de late jaren 1970 begonnen de West-Europese welvaartsstaten zich aan te passen aan de nieuwe machtsverhoudingen die ontstonden door de liberalisering en globalisering van de economie zoals de delokalisatie van industriële tewerkstelling, fiscale concurrentie en een verminderd draagvlak voor overheidsinterventie in de economie en aan de nieuwe sociale uitdagingen, zoals langdurige werkloosheid, migratie en de verbrokkeling van het gezinsleven. Deze fundamentele herstructurering van de welvaartsstaat, die tot op de dag van vandaag doorgaat, neemt zowel ruimtelijke als institutionele vormen aan (Jessop 1999; Brenner 2004).

De institutionele herstructurering van de welvaartsstaat behelst een verandering in het netwerk van actoren dat betrokken wordt bij het sociaal beleid. In het zogenaamd welfare mix-concept gaat het er om te bepalen, wie er verantwoordelijk is voor de zorg en verzorging van de sociaal zwakkeren in de samenleving; het gaat dus om een mix aan actoren en ook aan instrumenten waarmee sociaal beleid wordt gevoerd. Waar de overheid in de naoorlogse decennia eerder hiërarchisch ingreep, begon ze vanaf de late jaren 1970 steeds vaker en meer niet-statelijke actoren bij het uittekenen en uitvoeren van het beleid te betrekken, zoals private bedrijven in de zorgsector en vrijwilligersorganisaties in de voedselvoorziening (Jessop 2002). Natuurlijk is het betrekken van niet-statelijke actoren in het sociaal beleid voor vele welvaartsstaten, niet in het minst de Belgische, niet helemaal nieuw. Nieuw in de Belgische context is dat die nieuwe, niet-statelijke actoren minder dan voorheen via ideologische banden met de overheid verbonden zijn, zoals dat het geval was in de verzuilde welvaartsstaat.

Parallel met deze institutionele transformaties voltrok zich ook een ruimtelijke transformatie, waarbij nationale overheden bevoegdheden en instrumenten afstonden aan beleidsniveaus onder en boven het nationale niveau, enerzijds dus aan stedelijke en regionale overheden (bv. de activering van langdurig werklozen) en anderzijds aan Europa en aan internationale instellingen (bv. monetair beleid) (Swyngedouw 1992; Kazepov 2010).

Deze institutionele en ruimtelijke herstructurering van de welvaartsstaat creëert een grotere openheid naar lokale sociale innovaties. Door een grotere 'lokalisering' van het sociaal beleid (Andreotti, Mingione et al. 2012) enerzijds en een grotere openheid naar nieuwe actoren en instrumenten ontstaan kansen voor een wederzijdse verrijking van de welvaartsstaat en lokale vormen van sociale innovatie.

4. Een spanningsveld tussen noden en rechten

De interactie tussen welvaartsstaat en lokale sociale innovaties creëert een spanningsveld tussen enerzijds noden en anderzijds rechten. Sociale innovaties zijn, zoals boven al gezegd, initiatieven die vanuit het middenveld en/of door het initiatief van sociale ondernemers en lokale overheden worden opgezet als reactie op sociale noden die niet adequaat worden gelenigd. De welvaartsstaat lenigt ook bepaalde sociale noden, maar dat gebeurt niet op basis van het vrije initiatief van lokale actoren, maar op basis van institutioneel en juridisch verankerde rechten en instrumenten. Sociale rechten zijn een cruciaal kenmerk van de sociale bescherming die de welvaartsstaat organiseert (Marshall 1965). De overgang van allerlei vormen van liefdadigheid naar een situatie van sociale rechten is de belangrijkste verschuiving in het sociaal beleid in de 20ste eeuw. Rechten werden ermee losgekoppeld van de persoonlijke afhankelijkheidsrelaties die onvermijdelijk samenhangen met liefdadigheid. Ook het uiteindelijke vernieuwingspotentieel van sociale innovaties voor de welvaartsstaat zal uiteindelijk worden bepaald door de mate waarin en de manier waarop sociale noden verbonden worden met sociale rechten. Dit is bijvoorbeeld niet het geval bij voedselbanken, die de voorbije decennia een sterke groei kenden. Gebruikers van voedselbanken hebben een zeer zwakke positie ten aanzien van wie de voedselhulp aanbiedt en mogen bijvoorbeeld meestal geen aangeboden voedsel weigeren (Ghys en Oosterlynck, 2015).

Het vertrekpunt hierbij is dat noden voorafgaan aan rechten (Dean 2013). Rechten zijn geen 'gegeven', maar krijgen vorm door sociale noden te benoemen en aanspraken te maken op het lenigen ervan. Rechten veronderstellen dat mensen als sociale wezens onderling van elkaar afhankelijk zijn en daarom op elkaar aanspraken mogen maken, maar ook dat die rechten steeds het voorwerp uitmaken van onderhandelingsprocessen tussen mensen. Sociale noden worden bovendien steeds geïnterpreteerd binnen een bepaald publiek discours dat een zekere autoriteit verworven heeft in de samenleving (Fraser 1989). Zo vertalen een discours en acties rond 'betaalbare huisvesting' individuele huisvestingsproblemen in een maatschappelijke uitdaging, waarin de samenleving als geheel een rol te spelen heeft in het voorzien van een oplossing. Het publieke discours waarbinnen noden geïnterpreteerd worden bepaalt dus mee of noden een politieke status krijgen, wie erin slaagt zijn interpretatie van een bepaalde nood politiek door te drukken en op welke manier noden worden gelenigd. Fraser heeft het in die context over wat ze 'runaway needs' noemt. Dat zijn noden die als het ware opgesloten zaten in het private domein van de familie of de economie maar erin geslaagd zijn een sociale dimensie te verwerven. Zo ontstaat er in de discussies rond kinderarmoede de idee dat toegang tot professionele kinderopvang een recht van het kind is en de verantwoordelijkheid voor de opvoeding van de kinderen niet alleen door gezinnen in armoede gedragen moet worden. In bepaalde gevallen wordt de uitkomst van maatschappelijke processen van onderhandeling rond noden juridisch gecodificeerd, maar dat betekent geenszins dat die rechten in de praktijk ook gerespecteerd worden. Daarvoor zijn financiële middelen, uitvoeringsinstrumenten en doorgaans ook collectieve actoren die het garanderen ervan blijvend afdwingen, nodig. Sociale innovatie legt de nadruk op de sociale context waarin een sociaal recht (als sociaal onderhandelde nood) ontstaat en functioneert, eerder dan op de juridische codificatie ervan.

5. Het potentieel van sociale innovatie

Het potentieel van sociale innovatie zit in het feit dat deze rond sociale noden opgezette initiatieven het vertrekpunt kunnen vormen voor een versterking van sociale rechten. Dat kan op verschillende manieren gebeuren. Eén manier is dat sociale innovaties leiden tot de ontwikkeling van nieuwe instrumenten om bestaande sociale rechten te realiseren of om te verkennen wat ze kunnen betekenen voor nieuwe doelgroepen. Voorbeelden daarvan rond het sociaal recht op huisvesting zijn de experimenten met housing first en community land trusts. Housing first is een methodiek waarbij chronisch dakloze mensen met een complexe problematiek (zoals psychiatrische problemen of verslaving) eerst huisvesting aangeboden wordt om een stabiele leefsituatie te creëren en pas daarna hun andere problemen worden aangepakt. Community land trusts zijn stichtingen die de individuele eigendomsrechten van woningen combineren met de collectieve eigendom van de grond waarop deze woningen werden opgetrokken. De stichtingen houden de woningprijzen in de hand en romen de winst bij een eventuele doorverkoop af en proberen zo de toegang tot huisvesting voor sociaaleconomisch zwakkere groepen in de wijk te verbeteren.

Een tweede manier is het mobiliseren van nieuwe actoren en middelen om bestaande rechten (beter) in te vullen. Voorbeelden daarvan zijn sociaal-artistieke werkingen die met leefloontrekkers aan de slag gaan en zo activering op een bredere manier invullen dan louter op de arbeidsmarkt gerichte trajecten en Brede School-initiatieven die het sociaal recht op kwalitatief onderwijs in kansarme buurten verbeteren door de school in te bedden in het bestaande netwerk van organisaties.

Een derde manier is door meer gevoeligheid voor diversiteit in sociale dienstverlening in te bouwen. De welvaartsstaat ontstond op een moment waarop materiële herverdeling en sociale bescherming de belangrijkste sociale kwestie waren. Er was toen weinig aandacht en erkenning voor diversiteit in de samenleving zoals op het vlak van gender, seksualiteit of etnisch-culturele minderheden. Sociale innovaties in sociale dienstverlening kunnen de bestaande voorzieningen gevoeliger maken voor diversiteit, zoals bijvoorbeeld het jeugdwelzijnswerk doet voor allochtone jongeren of buurtsport voor kansarme jongeren. Tot slot kunnen sociale innovaties de participatie in en betrokkenheid bij welvaartsvoorzieningen verhogen, zoals dit het geval is bij wijkgezondheidscentra in Vlaanderen.

Door sociaal innovatieve initiatieven op te zetten rond specifieke sociale noden ontstaat een publiek discours waarin die noden een zekere legitimiteit verwerven. Zowel binnen die initiatieven als met externen (ondersteunende organisaties, overheid, omwonenden) ontstaan discussies over de mate waarin die noden legitiem zijn, wat ze precies inhouden en op welke manier ze het meest adequaat worden gelenigd. Die discussies zijn vrijblijvend. Ze houden doorgaans claims in van de groep in sociale nood op andere groepen in de samenleving, dikwijls via de overheid. Die claims worden al dan niet opgepikt, maar als ze worden opgepikt ontstaat een onderhandeling over die noden. Kortom: naarmate in sociale innovatieve initiatieven een situatie ontstaat waarin rond sociale noden claims worden gemaakt en onderhandeld, ontstaat er een koppeling tussen noden en rechten. In de sociale en politieke dynamiek waartoe sociale innovatie aanleiding kan geven schuilt een belangrijk verschil met de meer bureaucratische en technocratische aanpak van sociale rechten door de klassieke welvaartsstaat.

6. Aanbevelingen

6.1 Voorbij projectfinanciering

Het sociale innovatiebeleid is te sterk gericht op het ondersteunen van (beginnende) projecten en te afhankelijk van tendering procedures. Door de sterke nadruk op in de tijd beperkte projectfinanciering of tenders ontstaan vaak problemen met de continuïteit van succesvolle sociaal innovatieve projecten, waardoor telkens capaciteit, ervaring en expertise dreigt verloren te gaan. Er is nood aan een meer op de lange termijn gerichte strategie waarbij overheden of financieringsorganisaties logistieke en financiële ondersteuning bieden in alle fasen van de ontwikkeling van sociaal innovatieve initiatieven en de continuïteit van geslaagde innovaties garanderen.

6.2 Investeer in lokale sociale infrastructuur

Lokale vormen van sociale innovatie mogen niet worden gezien als alternatieven voor het macrosociaal beleid van de welvaartsstaat. Ervaringen met de participatiesamenleving in Nederland en de Big Society in het Verenigd Koninkrijk leren dat een stevig engagement van middenveldorganisaties en vrijwilligers, heel dikwijls de bron van sociale innovatie, financiële en logistieke ondersteuning door de overheid veronderstelt en zij dus niet in de plaats van de overheid kunnen treden. Een sociaal innovatiebeleid moet dus investeren in lokale sociale infrastructuur (buurthuizen, verenigingsleven, lokale diensten, etc.) als voedingsbodem voor sociaal innovatieve projecten.

6.3 Van sociale noden naar rechten

Creatief reageren op sociale noden kan slechts een eerste stap zijn. Indien we uitgaan van de gelijkwaardigheid van mensen in armoede, vermijden we zoveel als mogelijk de ongelijke verhoudingen die samen gaan met praktijken van liefdadigheid (zoals we die onder meer uit de 19^{de}-eeuwse aanpak van armoede kennen). Dat vereist een participatieve insteek, waarbij sociaal innovatieve initiatieven een kanaal vormen waarlangs mensen in armoede hun noden 'sociaal onderhandelen' met de samenleving of delen daarvan. Organisaties, diensten en overheden moeten daarom inzetten op gelijkwaardigheid in participatie ('parity of participation'). Dit kan onder meer door het ondersteunen van zelforganisaties, de inzet van ervaringsdeskundigen, opleiding, etc.

6.4 Pas gevestigde aanpak aan op basis van ervaringen met sociale innovaties

Sociale innovatie houdt onvermijdelijk een proces van 'creatieve destructie' in, waarbij gevestigde manieren van werken en gevestigde organisaties en belangen in vraag worden gesteld. Willen organisaties en overheden sociale innovatie stimuleren dan moeten ze bereid zijn tegen gevestigde belangen en sectoren in te gaan en een bestaande aanpak te vervangen en herdenken. Een voorbeeld daarvan is het herdenken van de eerstelijnsgezondheidszorg op basis van de ervaringen van wijkgezondheidscentra, waar politiek onder meer onder druk van de tegenstand van klassieke dokterspraktijken van afgezien wordt.

7. Referenties

Andreotti, A., et al. (2012). "Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion." *Urban Studies* 49(9): 1925-1940.

Brenner, N. (2004). "Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000." *Review of International Political Economy* 11(3): 447-488.

Dean, H. (2013). "The translation of needs into rights: Reconceptualising social citizenship as a global phenomenon." *International Journal of Social Welfare* 22: S32-S49.

Fraser, N. (1989). "Talking about Needs: Interpretive Contests as Political Conflicts in Welfare-State Societies." *Ethics* 99(2): 291-313.

Gerometta, J., et al. (2005). "Social innovation and civil society in urban governance: strategies for an inclusive city." *Urban Studies* 42(11): 2007-2021.

Ghys, T. and Oosterlynck, S. (2015). "Sociale innovatie en structurele armoedebestrijding: een analyse van de case voedselbanken." *VLAS Papers* (forthcoming)

Jessop, B. (1999). *Narrating the Future of the National Economy and the National State? Remarks On Remapping Regulation and Reinventing Governance. STATE/CULTURE: State Formation after the Cultural Turn.* G. Steinmetz. Ithaca, Cornell University Press.

Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state.* Cambridge, Polity Press.

Kazepov, Y. (2010). *Rescaling social policies: towards multilevel governance in Europe.* Farnham, Ashgate.

Marshall, T. H. (1965). *Class, citizenship and social development. Essays by T.H. Marshall.* New York, Anchor Books.

Moulaert, F., et al. (2005). "Towards alternative model(s) of local innovation." *Urban Studies* 42(11): 1169-1990.

Oosterlynck, S. and P. Cools (2012). Lokale initiatieven als bouwstenen van sociale innovatie. *Armoede en Sociale Uitsluiting Jaarboek 2012.* D. Dierckx, S. Oosterlynck, J. Coene and A. Van Haarlem. Leuven, Acco: 195-212.

Oosterlynck, S., et al. (2013). "The butterfly and the elephant: local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics." *Improve working paper*: 66.

Swyngedouw, E. (1992). *The Mammon quest. 'Glocalisation, interspatial competition and the monetary order: the construction of new scales. Cities and regions in the new Europe.* M. Dunford and G. Kafkalas. London, Belhaven Press.

Deel 2

Hoe toegankelijk is de gezondheidszorg voor kwetsbare groepen?

Hilde Philips, Diana De Graeve, Paul Van Royen

1. Probleemstelling

Al vele decennia is men er zich van bewust dat sociale determinanten - armoede, onderwijs, ... - hun invloed hebben op gezondheid. In de gezondheidsenquête die in 2013 door het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid (WIV) gepubliceerd werd, wordt duidelijk aangetoond dat de ervaren gezondheidstoestand te maken heeft met de genoten opleiding: hoe lager de opleiding, hoe slechter de gezondheid wordt ingeschat, hoe hoger des te beter (1). Zo geven 47,2% mannen met een lagere opleiding een slechte gezondheidstoestand aan, tegenover 20,4% mannen met een hogere opleiding. Internationale literatuur bevestigt daarbij dat de gebruikte subjectieve indicator 'ervaren gezondheidstoestand' een goede indicatie is van 'hardere' maatstaven zoals mortaliteit (2) of (ernstige) ziekten (3). In diezelfde enquête komt dan ook de samenhang tussen het rapporteren van langdurige aandoeningen zoals diabetes en het opleidingsniveau naar voor. Naarmate het opleidingsniveau stijgt, daalt het percentage van personen dat een langdurige aandoening rapporteert (1). Deze gezondheidskloof is reeds een aantal decennia manifest aanwezig in onze gezondheid en gezondheidszorg. De Graeve en Duchesne rapporteerden al een inkomensgerelateerde gezondheidskloof voor ervaren gezondheidstoestand in België op basis van gegevens van 1995 (4).

Bovendien is er ook de omgekeerde relatie. Ziek zijn maakt arm of verarmt, ondanks sociale zekerheid. Wie werkt en (langere tijd) ziek wordt, verliest inkomen, doordat men terugvalt op een uitkering die lager is dan het loon dat men voordien verdiende. Daar bovenop komen dan nog extra uitgaven voor verzorging of hulp in het huishouden. Gezinnen die in normale omstandigheden maar net rondkomen, raken daardoor toch in financiële nood. Ook ouderen met een laag pensioen en mensen met een leefloon of werkloosheidsuitkering komen zo in de problemen.

Uit onderzoek stellen we vast dat kwetsbare groepen (mensen die in armoede leven, werklozen, zieken of invaliden, eenoudergezinnen, alleenstaanden, daklozen en etnische minderheidsgroepen) niet enkel een lagere levensverwachting hebben maar bovendien ook minder levensjaren in goede gezondheid hebben dan andere groepen in de bevolking.

Toegankelijkheid van de gezondheidszorg voor deze kwetsbare groepen staat onder druk. Ondanks omnio-statuten, uitbreidingen van derdebetalersregeling, afschaffing van ereloonsupplementen en allerlei andere maatregelen, blijft de toegankelijkheid tot de gezondheidszorg ongelijk verdeeld over de bevolking en vallen steeds meer groepen door de mazen van het gezondheidszorgsysteem.

In deze bijdrage staan we vooral stil bij hoe de sociale gezondheidskloof zich manifesteert binnen de dringende zorg en buiten de kantooruren.

Huisartsen organiseren zich in wachtdiensten (gecoördineerd vanuit de verschillende huisartsenpraktijken) of wachtposten (vanuit één centrale plaats). Spoedgevallendiensten worden frequent overgebruikt – zowel te vaak als om de verkeerde redenen – en vaak wordt dit bestempeld als 'inappropriate use'. Hetzelfde overgebruik stellen we echter ook vast bij andere hulpverleners zoals bij huisartsen en apothekers tijdens hun wachtdiensten. Dit alles brengt het efficiënt gebruik van gezondheidspersoneel, infrastructuur en financiën in het gedrang. Het is belangrijk om dit 'overgebruik' in kaart te brengen en bij te sturen waar mogelijk.

Opvallend is dat sociaal kwetsbare groepen frequenter gebruik maken van de medische hulpverlening. De vraag stelt zich of de medische diensten buiten de kantooruren wel het meest geschikt zijn om deze kwetsbaarheid op te vangen. Deze groepen vinden ook vaak moeilijk de weg naar de meest aangewezen hulpverlening voor hun probleem. Zij hebben dikwijls geen vaste huisarts en komen dan frequenter in de zorg

buiten kantooruren terecht (niet-planbare zorg). Uitstel van medische consumptie komt meer dan driemaal vaker voor bij de laagst opgeleiden. Mogelijke redenen hiervoor zijn problemen die op dat ogenblik prioritair zijn, zoals financiële en emotionele drempels. Dit is de zogenaamde sociale gradiënt die leidt tot een sociale gezondheidskloof.

2. Onderzoek aan de Universiteit Antwerpen

2.1. Onderzoek naar zorg buiten de kantooruren

Aan de universiteit Antwerpen werd er onderzoek verricht naar het gebruik van spoedgevallen en huisartsenwacht-diensten/-posten (buiten de kantooruren) (5). Aan de hand van retrospectief onderzoek, uitgevoerd in vier Belgische steden, gingen we na welke patiënten beroep doen op welke hulpverlening.

Hieruit blijkt dat patiënten bij voorkeur gebruik maken van die diensten waar ze reeds ervaring mee hebben(6). Spoedgevallendiensten worden voornamelijk gebruikt door mensen van buitenlandse origine, anderstaligen en mensen zonder ziekteverzekering. Misschien maakt een gebrek aan duidelijke informatie voor deze patiëntengroepen, hen wel kwetsbaarder. Ze kunnen dan enkel voor die zorg kiezen die ze kennen uit hun land van herkomst, die bovendien ook herkenbaar is (bv. Spoedgevallendienst) maar die daarom niet de meest aangewezen zorg is voor het acute probleem wat ze hebben. De kwetsbare groep patiënten zonder ziekteverzekering stelt vaak zorg uit. Het lijkt zeer waarschijnlijk dat daardoor de kans vergroot dat zij buiten de kantooruren met acute medische problemen geconfronteerd worden. Hun keuze van zorgverlening kan op dat ogenblik mede bepaald worden door de financiële repercussies die een raadpleging van een arts voor hen kan hebben. Op spoeddiensten wordt systematisch de derdebetalersregeling toegepast en wordt de factuur nagezonden. Deze groep is vaak ook niet vertrouwd met de toepassing van de sociale derdebetalende bij de huisarts, wat maakt dat deze mensen ook hier geen mogelijkheid zien. Uit ons onderzoek waarbij we patiënten hebben bevroegd rond hun kennis over de betalingssystemen, blijkt dat de meeste patiënten eerder slecht geïnformeerd zijn over de betalingssystemen (remgeld, derdebetalers, onmiddellijke betaling, forfait op spoed...) (7).

Deze resultaten werden bevestigd in een onderzoek waarbij de methode van de discrete keuzeanalyse werd toegepast bij mogelijke 'gebruikers' van zorg. Hiermee bedoelen we mogelijke patiënten die op het moment van de bevraging geen medisch probleem hebben, maar aan de hand van fictieve casussen een keuze voor de ene of andere hulpverlener aangeboden krijgen. Via een computer kregen 350 bezoekers van Kind en Gezin twee scenario's van een medische urgentie voorgesteld. (8).

Hieruit blijkt duidelijk dat het vertrouwd zijn met een bepaalde vorm van zorg, maakt dat de patiënt hier opnieuw voor zal kiezen. De meest belangrijke factoren in het bepalen van hun keuze zijn de uitleg van de arts en vervolgens de wachttijd. Minder belangrijk zijn de beschikbaarheid van technische onderzoeken, de toegankelijkheid en het soort hulpverlening (spoeddienst, huisarts consultatie of huisarts huisbezoek). Het betalingssysteem komt pas op de laatste plaats in volgorde van belangrijkheid in het bepalen van hun keuze (8).

Uit het kwalitatieve onderzoeksluik bleek dat veel mensen wel vermelden dat het betalingssysteem een rol zou kunnen spelen bij de keuze voor sommige patiënten. Ze vermelden dit echter nooit als keuzebepalend voor zichzelf. Uiteraard kan dit bepaald zijn door de steekproef die voor dit onderzoek genomen werd.

Het oprichten van een toegankelijke en herkenbare wachtpost alleen, zorgt er dus blijkbaar niet voor dat de kwetsbare groepen beter bereikt worden door de eerstelijnszorg. Bovendien trekt deze voorlopig enkel meer patiënten aan, maar vooral patiënten die niet tot de doelgroep behoren die sowieso uit de boot blijkt te vallen. Deze resultaten werden herhaaldelijk gemeten zowel op een huisartsenwachtpost gelegen op een andere locatie dan de spoedgevallendienst als bij een huisartsenwachtpost naast de spoedgevallendienst (9,10).

Financiële maatregelen (invoering forfait of derdebetalersregeling op een huisartsenwachtpost) hebben geen invloed op gebruik van zorg buiten de kantooruren. Enerzijds is bewezen dat het invoeren van een forfait geen 'oneigenlijk gebruik' afremt, anderzijds zal het veralgemeend toepassen van de derdebetalersregeling niet drempelverlagend werken voor de kwetsbare doelgroep (7,11). Uit zowel kwalitatief als kwantitatief onderzoek, blijkt dat patiënten hun keuze niet baseren op basis van welk forfait ze moeten betalen. Bovendien is het raadzaam hier eerder voorzichtig mee om te springen aangezien financiële maatregelen de toegankelijkheid van zorg voor bepaalde populaties in het gedrang kan brengen. Het invoeren van een forfait zal vooral de kwetsbare groepen het meeste treffen. In een stad als Antwerpen stellen 39% van de leefloners medische hulpverlening uit omwille van financiële redenen tegenover slechts 14 % van de gemiddelde bevolking (12). Bovendien gaf bijna 20 % van de leefloners aan dat ze geen vaste huisarts hadden, tegenover slechts 7 % van de gemiddelde Antwerpse bevolking. Het is onduidelijk hoe dit cijfer verder geëvolueerd is sinds 2010. In hetzelfde onderzoek werd nagekeken welke factoren vooral het uitstellen van medische hulpverlening bepaalt. Werklozen stellen medische hulpverlening veel meer uit (OR 2.5; 95 % BI 1.4-4.3). Ook het niveau van opleiding is erg bepalend: mensen zonder opleiding, met bijzonder onderwijs of enkel secundair onderwijs stellen zorg uit. Ook de aanwezigheid van psychologische problemen (OR 1.9; 95 % BI 1.3-2.8), slapeloosheid (OR 1.8; 95 % BI 1.3-2.6) en stress (OR 2.0; 95 % BI 1.5-2.8) houden verband met uitstelgedrag (12). Het is onduidelijk hoe deze relatie juist speelt, want uiteraard kunnen financiële problemen ook de oorzaak zijn van psychologische problemen en stress. Onduidelijk is bovendien waarom mensen die goed op de hoogte zijn van de derdebetalersregeling ook hun medische zorg meer uitstellen. Wellicht gaat het hier vooral om die groep die het financieel al erg moeilijk heeft.

2.2. Invloed van gezondheidsproblemen op de inkomenspositie

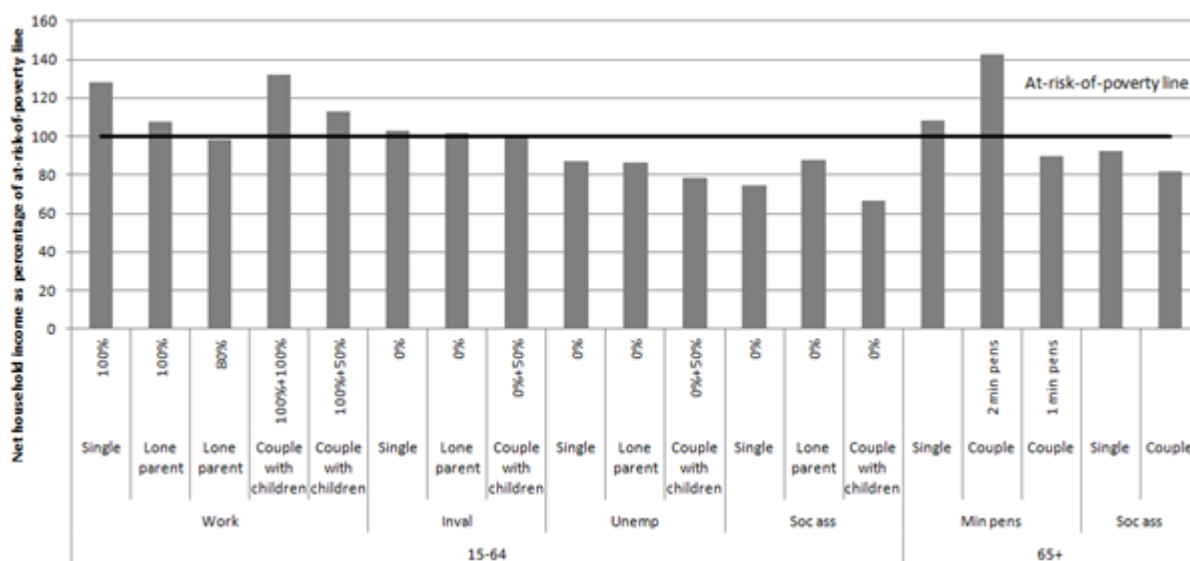
Ander onderzoek simuleerde de impact van ernstige gezondheidsproblemen en de hieraan gerelateerde uitgaven op de inkomenspositie van specifieke huishoudens met een laag inkomen in Vlaanderen. (Measuring health care expenditures in Belgium: the at-risk-household approach.) De risicogezinstypemethode is hierbij gebruikt. We starten van hypothetische kwetsbare gezinnen (bv. een alleenstaande moeder met een kind, die voltijds werkt aan het minimumloon, of een bejaard gepensioneerd koppel met een minimumpensioen), en schatten de impact van typische gezondheidsproblemen (bv. een acute ziekenhuisopname). Dit wordt berekend op basis van de verwachte uitgaven (bv. de mediane kost van een hospitalisatie en gerelateerde gezinshulp) en rekening houdend met de statutaire fiscale regels, sociale transferts en beschikbaarheid van (semi)publieke goederen. Vervolgens wordt de toereikendheid van de beschermingsmaatregelen beoordeeld, gebruik makend van de armoederisicogrens (60% van het mediane equivalente inkomen).

De simulaties tonen aan dat de bestaande beschermingsmaatregelen (OMNIO/recht op verhoogde verzekeringstegemoetkoming (RVV), maximumfactuur, verlaagde bijdragen gezinszorg en aanvullende uitkeringen) de inkomenspositie van kwetsbare gezinnen aanzienlijk verbetert. Het OMNIO-statuut is een sociale beschermingsmaatregel waardoor verzekerden uit gezinnen met een laag inkomen een hogere terugbetaling genieten van de ziekteverzekering en dus zelf minder remgeld moeten betalen. Het RVV verleent dezelfde voordelen (automatisch) aan personen die bepaalde sociale uitkeringen genieten, zoals het leefloon of de inkomensgarantie voor ouderen. Sedert 1 januari 2014 zijn de regelingen OMNIO en RVV samengevoegd tot één eenvormige regeling waarbij de naam RVV blijft bestaan. Voor een raadpleging bij de huisarts bv. betalen deze 'beschermden' verzekerden in 2015 slechts een remgeld van €1 in plaats van €4 voor gewone verzekerden (prijzen geldig op 1/1/2015 voor nomenclatuurcodes 101010 of 101032 of 101076 ,voor patiënten die een globaal medisch dossier hebben bij hun huisarts); voor een huisbezoek van de huisarts betalen 'beschermden' kinderen jonger dan 10 jaar €2 en 'beschermden' personen van 10 tot 75 jaar €2,9 terwijl dit voor gewone verzekerden respectievelijk €8 en €10,5 bedraagt; voor een preventieve consultatie bij de tandarts tenslotte betaalt een 'beschermden' volwassene beneden 65 jaar geen remgeld terwijl een gewone verzekerde €3.83 remgeld betaalt. Zo genieten deze gezinnen bescherming tegen gezondheidsuitgaven van bij de start. Daarnaast kunnen ze, zoals alle gezinnen, genieten van de maximumfactuur, die hoge gezondheidszorguitgaven die ontstaan door cumulatie van vele remgelden plafonneert. De bescherming blijft

echter onvolledig omdat uitgaven voor niet-verzekerde zorg of supplementen niet meegenomen worden in de maximumfactuur. De maximumfactuur beperkt het totaal van alle remgelden dat een gezin betaalt tot een maximumplafond per jaar, dat €450 bedraagt per gezin bij een inkomen beneden de laagste inkomensgrens. Tenslotte zijn bijdragen voor gezinszorg eveneens variabel in functie van het gezinsinkomen en zijn er aanvullende uitkeringen door de ziekteverzekering (zorgforfait chronisch zieken dat men kan genieten als men in het voorafgaande kalenderjaar minstens (individueel) €365 remgelden betaalde indien men een verhoogde terugbetaling geniet of €450 als gewone verzekerde) en dat afhankelijk van het verlies aan zelfredzaamheid tussen €288,05 en €576,10 per jaar bedraagt) en de Vlaamse zorgverzekering (een forfaitaire zorguitkering van €130 per maand voor patiënten die erkend zijn als zwaar zorgbehoevend). Dit alles samen zorgt voor een significante verbetering voor het gezin.

Toch is de situatie vaak nog dramatisch. Als een (extreem) voorbeeld kunnen we de situatie nemen van een alleenstaande met een invaliditeitsuitkering gebaseerd op een voorafgaande voltijdse job aan het minimumloon. Zonder zorguitgaven zou deze persoon een inkomen hebben van ongeveer €1000. De simulaties tonen aan dat in geval deze persoon geconfronteerd wordt met een chronische ziekte en bij mediane zorguitgaven, het inkomen daalt tot 860 euro per maand, of tot ongeveer 11% beneden de armoedegrens van €973. Zonder alle beschermingsmaatregelen zou het inkomen echter dalen tot ongeveer €300 per maand. Ondanks de zeer gunstige impact van alle beschermingsmaatregelen blijft de situatie dus slecht, voornamelijk te wijten aan een inadequate inkomensbescherming van diegenen die leven van een ontoereikende vervangingsuitkering of sociale bijstand (13). Ter illustratie is in onderstaande figuur 1 het inkomen voor allerlei kwetsbare gezinstypes vermeld als % van de armoedegrens vooraleer er zorguitgaven gemaakt worden.

Figuur 1: netto gezinsinkomen als percentage van de armoedegrens in België



Bron: De Graeve, D., et al., 2013, p 15

3. Aanbevelingen

3.1. Aanbevelingen voor onderzoek

Via onderzoek kunnen we de doelgroep bevragen aan de hand van persoonlijke interviews over hoe zij de hulpverlening ervaren, waar de knelpunten zitten en wat voor hen drempelverlagend zou zijn om adequater beroep te doen op hulpverlening (niet enkel de medische hulpverlening, maar ook welzijnswerk,

maatschappelijke integratie...). We moeten ook de doelpopulatie mee betrekken om informatiecampagnes op te zetten en te evalueren. Met de steun van de lokale en regionale overheden, kan de Universiteit Antwerpen hierin een belangrijke taak opnemen.

3.2. Aanbevelingen voor de overheid

De overheid moet onder ogen zien dat er wel degelijk een sociale gezondheidskloof bestaat en dat het wegwerken hiervan een prioritaire gezondheidsdoelstelling moet zijn. Het is niet alleen wenselijk dat bestaande beschermingsmaatregelen behouden blijven, maar vooral dat iedereen toegang krijgt tot adequate sociale minima, die minstens gelijk zijn aan de armoedegrens, en bij voorkeur daar een stukje boven liggen.

Dit moet dan samengaan met een versterking en ondersteuning van de eerstelijnsgezondheidszorg – zowel op micro-, meso- als macroniveau. Vooral de eerstelijnszorg moet breed toegankelijk worden – dit wil zeggen zonder ‘remgelden’ en duidelijk herkenbaar voor iedere burger - en daarin moet er geïntegreerde samenwerking zijn tussen huisartsen, maatschappelijk werkers, verpleegkundigen, gezondheidspromotoren, Recent werd zo’n model van geïntegreerde toegankelijke eerstelijnszorg verdedigd door de professoren Huisartsgeneeskunde (14) – en gebaseerd op eerstelijnszones die verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van het aanbod op de eerste lijn en voor een vlotte samenwerking met de ambulante tweedelijnszorg en de regionale en supraregionale klinische ziekenhuisnetwerken. De inschrijving in een huisartspraktijk leidt tot zorg zonder persoonlijke bijdrage in de huisartspraktijk.

Er is een bredere aanpak nodig van alle beleidssectoren die direct of indirect met gezondheid te maken hebben. Via een multifacettenbeleid moet er ook ingezet worden op werk, onderwijs, huisvesting, milieu, welzijn en integratie. Er moet overleg zijn tussen deze sectoren om te komen tot gezamenlijke acties.

3.3. Een lokale aanpak

De lokale besturen hebben in overleg met de lokale bevolking en de gezondheidswerkers een belangrijke rol in het terugdringen van de gezondheidskloof. Aan alle gebruikers van de zorg maar in de eerste plaats naar de genoemde kwetsbare groepen moet er meer en duidelijke informatie gegeven worden over soorten hulpverlening, wie doet wat, wie vind je waar en wanneer, hoeveel betaal je, wat moet je meebrengen... Dit moet in de eerste plaats ook gebeuren door de participatie van de doelgroepen te verhogen. Empowerment van de kwetsbare groepen moet bevorderd worden, ook omdat het hun zelfrespect verhoogt en omdat de invloed van deze ‘bewuste’ burgers op hun achterban, toeneemt. Deze informatie moet ook gaan over het gebruik van eerstelijnsgezondheidszorg.

Referenties

1. Gezondheidsenquête 2013 (Rapport 1 “gezondheid en welzijn” en rapport 2 “levensstijl”), Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid (WIV), 2014 https://his.wiv-isp.be/nl/SitePages/Volledige_rapporten_2013.aspx
2. Idler, E., Benyamini, Y. Self-rated health and mortality: a review of twentyseven community studies. *Journal of Health and Social Behaviour*, 1997, 38: p. 21-37.
3. Doiron D., Fiebig D., Johar M., Suziedelyte A. Does self-assessed health measure health?, *Applied Economics*, 2015. 47(2): p. 180-194.
4. De Graeve D., Duchesne I, Equity in Health and in Medical Care Consumption in Belgium , Report 37/3412, SESO-UFSIA, 1997.
5. Philips H., Remmen R., De Paepe P., Buylaert W., Van Royen P. Out of hours care: a

-
- profile analysis of patients attending the emergency department and the general practitioner on call. *BMC Family Practice*, 2010. 11: p. 88.
6. Philips H., Mahr D., Remmen R., Weverbergh M., De Graeve D., Van Royen P. Experience: the most critical factor in choosing after-hours medical care. *Quality & Safety in Health Care*, 2010. 19(6): p. e3.
 7. Philips H., Remmen R., De Paepe P., Buylaert W., Van Royen P. Use of out-of-hours services: the patient's point of view on co-payment a mixed methods approach. *Acta Clinica Belgica*, 2013. 68(1): p. 1-8.
 8. Philips H., Mahr D., Remmen R., Weverbergh M., De Graeve D., Van Royen P. Predicting the place of out-of-hours care--a market simulation based on discrete choice analysis. *Health Policy*, 2012. 106(3): p. 284-90.
 9. Philips H., Remmen R., Van Royen P., Teblich M., Geudens L., Bronckaers M., Meeuwis H. What's the effect of the implementation of general practitioner cooperatives on caseload? Prospective intervention study on primary and secondary care. *BMC Health Services Research*, 2010. 10: p. 222.
 10. Streffer, M., et al., Rapport Huisartsenwachtpost Antwerpen Noord. <http://www.ua.ac.be/main.aspx?c=hilde.philips&n=14&pid=26151&more=1>, 2013.
 11. Hottlet, S., et al., MVO project Spoed. (USAB: Universitaire Stichting voor Armoedebestrijding). <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2627/files/MVOBookAbstracts2012-2013.pdf>, 2013: p. p. 93.
 12. Philips H., Rotthier P., Meyvis L., Remmen R. Accessibility and use of Primary Health Care: How conclusive is the social-economical situation in Antwerp? *Acta Clin Belg*, 2015; 70(2): 100-4
 13. De Graeve, D., et al., Measuring health care expenditures in Belgium: the at-risk-household approach, *Fle mosi discussion paper 23*, 2013: p.p. 43.
 14. De Maeseneer J, Aertgeerts B, Remmen R, Devroey D. Together we change. *Eertselijnsgezondheidszorg: nu meer dan ooit!* 2014- 72 pag

Deel 3

Hou wonen betaalbaar, vooral in armoedesituaties

Bernard Hubeau, Gerlinde Verbist, Stijn Oosterlyncx & Bea Cantillon

1 Wonen en armoede: het belang van betaalbaar wonen

Het wonen en de huisvesting vormen vanzelfsprekend een belangrijk thema in de context van armoede en sociale uitsluiting. Zo blijkt het armoederisico sterk te verschillen naargelang de woonstatus (huurder of eigenaar en verwante statuten). Tabel 1 geeft voor België en voor Vlaanderen het armoederisico weer volgens de woonstatus op basis van de gegevens van EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions). Huurders bevinden zich relatief meer aan de onderkant van de inkomensverdeling (Heylen, 2015; Verbist & Vanhille, 2013). Hieruit blijkt duidelijk de relatief zwakkere financiële positie van de huurders, zowel van huurders op de private markt als sociale huurders. Huurders op de private markt hebben een armoederisico dat ongeveer dubbel zo hoog is als het algemene armoederisico (zowel in België als in Vlaanderen), terwijl dat van sociale huurders nog hoger is. Eigenaars met hypotheeklast kennen een zeer laag armoederisico: het gaat veelal over jongere gezinnen, al dan niet tweeverdieners. Eigenaars zonder hypotheeklast hebben een ouder leeftijdsprofiel en hun belangrijkste inkomensbron is vaker het pensioen.

Tabel 1: Armoederisico volgens woonstatus, België Vlaanderen, 2011

	Armoederisico		Aandeel in bevolking	
	België	Vlaanderen	België	Vlaanderen
Alle individuen	15,3%	9,8%	100,0%	100,0%
Eigenaar zonder hypotheeklast	13,5%	12,1%	29,9%	32,7%
Eigenaar met hypotheeklast	5,1%	2,7%	42,0%	44,0%
Huurder - privaat	31,7%	17,3%	18,8%	14,9%
Huurder in sociale sector	36,2%	27,4%	8,0%	7,3%
Andere	19,5%	10,7%	1,3%	1,1%

Bron: eigen berekeningen op basis van EU-SILC 2011.

Noot: Arm is wie zich onder de armoedegrens van 60% van het mediaan equivalent inkomen bevindt (berekend voor België).

Kwaliteit en betaalbaarheid van wonen zijn twee belangrijke dimensies op het vlak van sociale uitsluiting (zie bv. Ozdemir and Ward, 2009). Het belang van de woonkwaliteit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat deze factor expliciet is opgenomen bij de zogenaamde “deprivatie-indicatoren” die afgesproken zijn op het niveau van de Europese Unie. Deze indicatoren worden gebruikt om te bepalen in welke mate iemand arm of gedepriveerd is. Naast de kwaliteit is ook de betaalbaarheid van belang. Woonkosten vertegenwoordigen een belangrijk aandeel van het beschikbaar inkomen: op basis van de EU-SILC-gegevens blijkt dat Europese burgers ongeveer een vijfde van hun inkomen besteden aan huisvesting (zie bv. Ozdemir & Ward, 2009). Het Groot Woononderzoek van 2013 in opdracht van de Vlaamse overheid geeft hiervoor recente informatie voor

Vlaanderen. Dit onderzoek berekent voor de verschillende gezinnen de woonquote, dit is het aandeel van de bruto woonuitgaven ten opzichte van het besteedbaar inkomen (Heylen, 2015). Een internationaal vaak gehanteerde maatstaf om een probleem van betaalbaarheid aan te geven is een woonquote die hoger is dan 30% of 40%. Volgens het Grote Woononderzoek 2013 bedraagt de woonquote in Vlaanderen gemiddeld 15,5%. Voor huurders op de private markt is dit echter gemiddeld 34%, tegenover bv. 24% voor eigenaars met een hypotheeklast en 26% voor sociale huurders. Het verschil tussen private en sociale huurders inzake woonquote wijst erop dat sociale huisvesting hier duidelijk een positieve rol vervult als het gaat over betaalbaarheid. Voor alle groepen is de afgelopen decennia de gemiddelde woonquote gestegen, wat wijst op een toenemend probleem van betaalbaarheid van wonen.

Voor lage inkomens is de woonlast vaak veel hoger. Zo hebben bijvoorbeeld een derde van de gezinnen in het laagste inkomenskwaartiel (dit zijn de 20% armste gezinnen) een woonquote die hoger is dan 30%, terwijl dit voor de hele bevolking om een vijfde gaat. Zeker bij private huurders met een laag inkomen zien we dat hoge woonquotes vaak voorkomen: bijna 4 op de 5 private huurders hebben een woonquote die wijst op een probleem van betaalbaarheid (d.w.z. hoger dan 30%). In vergelijking met 2005 blijkt dit aandeel omhoog te gaan (meer details hierover kan men vinden in Heylen, 2015).

Ook uit berekeningen op basis van de 'budgetmethode' blijkt dat huisvestingskosten een belangrijk deel van het gezinsbudget vertegenwoordigen. Met de budgetmethoden berekent men referentiebudgetten die gebaseerd zijn op theorieën over de menselijke noden en de reële mogelijkheid om te kunnen participeren aan de samenleving. Men vertrekt dus van normatieve criteria (wetten, aanbevelingen, richtlijnen, ...) om een inkomen te bepalen dat gezinnen nodig hebben om menswaardig te leven. Omdat kosten van levensonderhoud (en dus ook kosten van huisvesting) verschillen naargelang de grootte en de samenstelling van het gezin gebeurt deze berekening voor specifieke gezinstypes (bv. gezin van twee volwassenen met 3 kinderen, of een bejaarde alleenstaande). Door een beroep te doen op experts in nauwe samenspraak met gezinnen die met een laag inkomen moeten rondkomen bepaalt die methode voor verschillende typegezinnen welke de minimale woonkosten zijn (Storms 2012; Storms e.a., 2013). Op basis van deze methode blijkt het grote belang van de woonuitgaven in minimale gezinsbudgetten. Voor huurders in de private sector is het budget dat nodig is om rond te komen een stuk hoger dan dat voor eigenaars zonder hypotheeklast. Een vergelijking met de armoedegrens leert dat deze huurlast het verschil kan maken tussen al dan niet in armoede leven. Ook op basis van deze methode blijkt het belang van sociale huisvesting: deze verminderde huur zorgt ervoor dat men beter kan rondkomen dan indien men een gelijkaardige woning op de private markt had moeten betalen.

Dat wil echter niet zeggen dat betaalbaarheid van huisvesting geen probleem is voor sociale huurders. Uit de contacten met het werkveld, en vooral het Platform Antwerpse Sociale Huurders (PASH), maar ook uit de rechtspraak en de praktijk van de sociale huisvestingsmaatschappijen blijkt dat er kritische bedenkingen bestaan ten aanzien van het gebrek aan transparantie van de zogenaamde 'huurlasten', kosten en lasten allerhande die bovenop de huurprijs voor een sociale woning worden aangerekend. Het gaat om (a) de vraag welke kosten aan wie worden aangerekend, (b) of dit correct gebeurt en (c) of de verantwoording ervan op een behoorlijke manier gebeurt. Naast de huurprijs kunnen nog huurlasten worden aangerekend. Bijlage III van het kaderbesluit sociale huur (Besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode, Belgisch Staatsblad 7 december 2007) bepaalt welke kosten en vergoedingen ten laste van de huurder kunnen worden gelegd, alsook de regels die gelden voor de verdeling van kosten bij appartementsgebouwen. Alle kosten en vergoedingen die betrekking hebben op diensten of leveringen aan de huurder, komen ten laste van de huurder. De aangerekende kosten moeten overeenstemmen met reële uitgaven. Ze zijn niet begrepen in de huurprijs (Hubeau & Hanselaer, 2010, 146-147). Het gaat dan vooral om de kosten voor verwarming, gas, water, elektriciteit, het onderhoud van de gemeenschappelijke delen van een appartementsgebouw, het ophalen en verwerken van vuilnis, het normaal onderhoud van liften, de bezoldiging van de conciërge, de premiekost afstand van verhaal van de brandverzekering, ... De lasten die betrekking hebben op het bezit en de uitoefening van rechten op het onroerend goed komen ten laste van de verhuurder, zoals het berekenen en opvolgen van maandelijks berekeningen, de kosten voor aanleg van groenruimten, het groot onderhoud aan liften. Ook de onroerende

voorheffing valt ten laste van de verhuurder. De betaling van de kosten en lasten van de huurder gebeurt door middel van maandelijkse voorafbetalingen, waarvan het bedrag wordt vastgesteld op basis van de totale reële kosten van de meest recente jaarlijkse afrekening. De verhuurder rekent jaarlijks af en bezorgt aan de huurder een overzicht van de totale kosten per uitgavenpost en de voorafbetalingen. Intransparantie op dit vlak leidt ertoe dat sociale huurders moeite hebben om de aangerekende huurlasten en de afrekeningen te lezen en te begrijpen. Vaak gaan sociale huurders bij het begin van de huur uit van het bedrag van de huurprijs voor een sociale woning, die rekening houdt met het inkomen van de gezinsleden, maar is de omvang van het bedrag dat aan huurlasten wordt aangerekend - soms onverwacht - omvangrijk, wat de betaalbaarheid in het gedrang brengt. Er is rechtspraak die stelt dat, gezien de doelstelling van de sociale huisvesting, de aangerekende kosten en lasten niet manifest nutteloos of buitensporig mogen zijn (Vrederechter van het kanton Grâce-Hollogne 18 juni 2002). Zo was in de praktijk van de Vlaamse Ombudsdienst in een bepaald dossier een bedrag van 100 euro huurlasten opgelegd, zonder dat daarbij de nutsvoorzieningen waren inbegrepen, hetgeen als buitensporig en onbehoorlijk werd beschouwd (Jaarverslag 2009, zie www.vlaamseombudsdienst.be).

2 Welke beleidsinstrumenten?

Een van de redenen waarom een overheid zou willen tussenkomen op de woon- en huisvestingsmarkt is duidelijk sociaal: men beoogt betaalbare en adequate huisvesting voor elke burger (Andrews e.a., 2011; Ter Rele en Van Steen, 2003). Dat strookt ook met de grondwettelijke invulling van het grondrecht op behoorlijke huisvesting, zoals opgenomen in artikel 23 van de Belgische Grondwet.

Het woon- en huisvestingsbeleid kan verschillende vormen aannemen. Enerzijds zijn er maatregelen die de huisvestingsmarkt beïnvloeden via de reglementering van de woonprijzen, de huurprijzen, de bouwvoorschriften betreffende kwaliteit en energieverbruik, enz. Anderzijds heeft de overheid ook een directere invloed op het beschikbare inkomen van de huishoudens via het belasting- en uitkeringsbeleid. Aan de belastingzijde denken we dan aan het al dan niet belasten van de eigen woning en aan eventuele fiscale voordelen voor huiseigenaars. Wanneer het gaat om de uitkeringen kan het zowel gaan om cash uitkeringen als om diensten, zoals de sociale huisvesting.

Verschillende van deze instrumenten worden in België gebruikt. Het woon- en huisvestingsbeleid in België is een mix van diverse bevoegdheidsniveaus: het federale, het gewestelijke en het gemeentelijk woonbeleid. Na de staatshervormingen van de jaren tachtig werd een belangrijk deel van het woonbeleid overgeheveld naar de gewesten. Als gevolg daarvan hebben Brussel, Vlaanderen en het Waalse gewest elk hun eigen huisvestingsbeleid. Hoewel steun voor eigendomsverwerving de dominante beleidskeuze blijft, investeren de gewesten steeds meer in het ter beschikking stellen van sociale huurwoningen (zie bv. Vlaamse Minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie, 2009). Met de zesde staatshervorming wordt het woon- en huisvestingsbeleid echter nog meer geconcentreerd op het gewestelijk niveau, met name door de overheveling van de fiscale voordelen voor eigenaars van het federale niveau naar het regionale.

In België is het huisvestingsbeleid traditioneel sterk georiënteerd op de ondersteuning van gezinnen om hun eigen woning te verwerven. Dit beleid resulteerde in een huisvestingsmarkt met een sterk overwicht van eigenaars: ongeveer twee derde van de Belgische huishoudens woont in een eigen private woning. Dit komt overeen met zo'n 70% van de individuen in België en voor Vlaanderen om 77% (zie Tabel 1). Deze ondersteuning gebeurt vooral via het belastingbeleid. Enerzijds is het kadastraal inkomen van de eigen woning in de praktijk vrijgesteld van personenbelasting en anderzijds is er de fiscale aftrek voor hypothecaire leningen voor de eigen woning (woonbonus voor eigenaars met hypothecaire lening aangegaan vanaf 2005, en ook nog de maatregelen voor leningen gesloten voor 2005). Deze gunstige fiscale behandeling van de eigenaar van bewoners is bedoeld om huisverwerving te stimuleren, maar drijft wel een wig tussen de verschillende huisvestingsopties en kan leiden tot verstoring op de woningmarkt (Rosen, 1984; Ter Rele en Van Steen, 2003; Andrews e.a., 2011). Voor huurders is de sociale huisvesting het belangrijkste instrument, met een sterk armoedebepkend effect en bedoeld om "opwaartse mobiliteit" mogelijk te maken. Door de lange wachtlijsten kan dit systeem echter niet voldoende voorzien in betaalbare huisvesting voor huurders. Het feit

dat huurders (private en sociale) zich relatief meer aan de onderkant van de inkomensverdeling bevinden ten opzichte van huiseigenaars (zie sectie 1), is een bijkomende reden om de invoering van een ‘substantiële’ huursubsidie te onderzoeken, een systeem dat bestaat in andere Europese landen (bijvoorbeeld Frankrijk, Nederland, Verenigd Koninkrijk). We werken deze idee verder uit bij het deeltje over de aanbevelingen.

De impact op financiële armoede van de diverse maatregelen is verschillend. De middeleninzet voor de fiscale voordelen is meer dan vijfmaal groter dan die voor sociale huisvesting. Gegeven deze grotere middeleninzet is het effect op armoede van de fiscale voordelen voor wonen echter vrij beperkt. Dit komt omdat deze belastingvoordelen eerder ten goede komen aan eigenaars die zich relatief meer in het midden en hoger op de inkomensladder bevinden. Het voordeel van sociale huisvesting heeft op armoedecijfers van de totale bevolking een eerder klein effect, maar het is wel zeer belangrijk voor de groep van sociale huurders: als zij een huur zouden moeten betalen die conform de marktprijzen is, dan zou de armoede bij hen bijna 40% hoger liggen (zie Verbist & Vanhille, 2013 voor meer details).

Naast deze directe effecten hebben deze maatregelen ook een ruimere impact op de economie. We zijn echter niet in staat om dergelijke tweede-orde-effecten te berekenen door gebrek aan informatie. Uit de literatuur over de langetermijneffecten van het ingrijpen in de woningmarkt, blijkt wel dat de prijselasticiteit van het woningaanbod een sterke rol speelt bij het bepalen van de uiteindelijke begunstigden van de financiële steun. Met prijselasticiteit bedoelen we in welke mate het aanbod op de woonmarkt reageert op veranderingen in prijzen. Zo kan het dus zijn dat de invoering van een huurtoelage leidt tot opwaartse druk op de huurprijzen na de invoering ervan. Dit hangt af van de prijselasticiteit van het aanbod van huurwoningen: een inelastisch aanbod zou inderdaad kunnen leiden tot hogere huurprijzen, waardoor de verhuurders de gedeeltelijke begunstigden van een dergelijke subsidie zouden zijn. Een soortgelijk mechanisme is echter ook aan het werk voor huiseigenaars: onderzoek heeft uitgewezen dat aftrek voor hypotheekrente een opwaartse druk op de woningprijzen tot gevolg heeft. Een OESO-studie van Andrews, Caldera-Sánchez en Johansson (2011) heeft aangetoond dat op lange termijn de prijselasticiteit van het aanbod van woningen vrij laag is in België. Daardoor wordt de hypothecaire aftrek waarschijnlijk voor een groot deel doorgerekend in de woningprijzen, waardoor de uiteindelijke begunstigde van dit fiscaal voordeel wellicht eerder de verkoper dan de koper is.

3 Aanbevelingen: een mix van maatregelen

Bovenstaande diagnose brengt ons bij een aantal aanbevelingen om via het woon- en huisvestingsbeleid een bijdrage te leveren tot armoedebestrijding. Deze aanbevelingen hebben vooral betrekking op de factor betaalbaarheid. Cruciaal is een hervorming van de woonfiscaliteit, waardoor ook andere beleidsinitiatieven genomen kunnen worden. In die zin biedt de overheveling van de woonbonus naar Vlaanderen mogelijkheden om dit omvangrijke budget (meer dan één miljard euro, FOD Financiën) op een andere manier in te zetten. Uit een prognose van Huyghebaert (2012) bleek trouwens dat de kosten van deze woonbonus in de toekomst sterk zullen stijgen, wat tot een herdenking van het systeem noopt. Gegeven de nadelen die verbonden zijn aan omvangrijke fiscale voordelen voor eigenaarschap (zoals verstoring van de werking van de huizenmarkt, relatief meer voordeel voor hogere inkomens) is het dan ook aangewezen om deze fiscale stimuli af te bouwen. Om schokken op de woningmarkt te vermijden gebeurt deze vermindering best gespreid in de tijd. Het biedt kansen om het huisvestingsbeleid sterker te richten op de zwakkere groepen in de samenleving.

Een selectie van dergelijke alternatieven zou kunnen zijn (zie ook Vlaamse Woonraad (2012)):

- Huursubsidie
- Aanbodverruiming sociale huisvesting;
- Eigendomsondersteuning door de uitbreiding van gesubsidieerde woonleningen;
- Ondersteuning verbetering woonkwaliteit (ook met betrekking tot energie-efficiëntie).

Daarnaast besteden we ook kort aandacht aan maatregelen die betrekking hebben op de kwaliteit van de woning en initiatieven van sociale innovatie (deze initiatieven van sociale innovatie komen in een andere paper uitvoeriger aan bod).

3.1 Invoering van een huursubsidie voor private huurders

Langs verschillende kanalen wordt er in België en Vlaanderen gepleit voor de invoering van een substantiële huursubsidie (zie bv. Vlaamse Woonraad 2012; Storms et al., 2013; Vanhille & Verbist, 2013). Het bestaande systeem van huuruitkeringen was tot 2012 enkel gericht op een heel kleine, specifieke groep van huurders (bewoners van 'ongezonde' woningen, huurders die uit hun huis gezet werden vanwege onbewoonbaarheid en daklozen) en hoorde in de praktijk eerder thuis in de sociale bijstand dan in het algemene huisvestingsbeleid. Midden 2012 voerde de Vlaamse regering een huurpremie in voor kandidaat sociale huurders die reeds vijf jaar of langer wachten op een sociale woning. Toch kan nog verder nagedacht worden over een meer uitgebreid, veralgemeend systeem van subsidies voor private huurders.

In Verbist en Vanhille (2013) wordt de introductie van een inkomensafhankelijke huurtoelage gesimuleerd, die gefinancierd wordt door de vermindering van de fiscale voordelen voor eigenaars. Afhankelijk van het scenario kost een dergelijke subsidie ongeveer 150 à 200 miljoen euro, die wordt gefinancierd door een evenredige verlaging van de fiscale voordelen voor huiseigenaars. Er is een belangrijke winst voor private huurders, en ook een aanzienlijke vermindering van hun armoederisico. Het verlies voor huiseigenaars is vrij klein, daar de inspanning wordt gespreid over een grote groep. De begrotingsneutrale scenario's leiden tot een afname van ongelijkheid en armoede, enerzijds door de verbetering van de inkomenspositie van huurders (in het algemeen aan de onderkant van de inkomensverdeling) en anderzijds door het feit dat huiseigenaars inkomsten verliezen na de gedeeltelijke vermindering van de fiscale voordelen.

3.2 Maatregelen in de sociale huisvesting

Voor sociale huisvesting bevelen we enerzijds een verruiming van het aanbod aan, alsook meer transparantie inzake de huurlasten.

Aanbodverruiming in de sociale huisvesting

Sociaal huisvestingsbeleid behoort integraal tot de gewestelijke bevoegdheden. De gewesten gebruiken daarvoor drie pistes: verhuren, sociale woningaankoop en -verkoop en leningen. Sociaal verhuren blijft de voornaamste route. Om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning moet men voldoen aan een inkomensvoorwaarde en mag men geen woning of bouwgrond in eigendom of vruchtgebruik hebben. Volgens Winters e.a. (2007) zouden in Vlaanderen 39% van de private huurders in aanmerking komen voor een sociale woning. Slechts 16% van de private huurders doet er effectief een beroep op, met significante wachtlijsten als gevolg. In 2011 stonden volgens de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen 70.860 huishoudens op de wachtlijst en de gemiddelde wachtperiode bedroeg drie jaar. Het Vlaamse regeerakkoord 2009-2014 stelde als doel om tegen 2020 43.000 extra sociale huurwoningen te voorzien. Gegeven de wachtlijsten zijn meer inspanningen vereist.

Huurlasten in de sociale huur: transparantie gevraagd in functie van betaalbaarheid

De sociale huisvestingsmaatschappijen moeten bij de aanrekening van de huurlasten uiteraard en in de eerste plaats rekening houden met de reglementaire bepalingen van het kaderbesluit sociale huur en de bijlage bij dit besluit.

In functie van de betaalbaarheid van de huur van sociale woningen moet de huurder bij de aanvang van de huur op de hoogte gebracht worden van de totale te betalen som, bestaande uit de inkomensgerelateerde huurprijs enerzijds en de hem/haar aangerekende huurlasten anderzijds. Wanneer het principe van de

aanrekening van een voorschot wordt toegepast, moet er een duidelijk beeld van dit voorschot worden gegeven, en een inschatting van de totale kostprijs na (meestal jaarlijkse) afrekening, zodat het globale door de huurder te betalen bedrag kan worden ingeschat.

In functie van de betaalbaarheid moeten de sociale huisvestingsmaatschappijen erover waken dat de kosten en lasten die ten laste worden gelegd van de huurder in geen geval nutteloos of overbodig zijn en in verhouding staan met het budget van de sociale huurder.

In functie van de transparantie moeten de sociale huisvestingsmaatschappijen de huurder toelaten de correcte aanrekening van de huurlasten na te gaan door het ter beschikking stellen van de noodzakelijke verantwoordingsstukken die er op een leesbare en begrijpelijke manier inzicht in geven.

3.3 Eigendomsondersteuning door de uitbreiding van gesubsidieerde woonleningen

Ook al komen de fiscale voordelen voor eigenaars relatief meer hogere inkomens ten goede, dat betekent niet dat financiële ondersteuning voor eigenaars met een laag inkomen niet zinvol zou zijn. Verbist en Vanhille (2013) tonen aan dat ook deze fiscale voordelen belangrijk kunnen zijn voor sociale inclusie. Daarnaast kan overwogen worden om het bestaande systeem van sociale leningen uit te breiden. Het aantal huishoudens dat in 2011 een dergelijke lening aanvraag bij het Vlaams Woningfonds of de VMSW is met 4.000 eerder beperkt. Volgens Heylen en Winters (2012) levert een dergelijke lening aan een lage rentevoet een jaarlijks voordeel op van ongeveer 1.150 euro.

3.4 Ondersteuning verbetering woonkwaliteit (ook met betrekking tot energie-efficiëntie)

De woonkwaliteit verdient ook de nodige aandacht, gegeven de leeftijd van een belangrijk deel van het woningpark. De staat van de woning hangt vaak ook samen met de inkomenspositie van de bewoner. Bijgevolg kan de vraag gesteld worden of hier geen bijkomende initiatieven nodig zijn. Belangrijk in dit kader is ook het verbeteren van de energie-efficiëntie van de woningen, gegeven de problematiek van energievoorziening en het ruimere kader van milieu (klimaatsverandering). Zowel op het vlak van nieuwbouw als van renovatie is er ruimte voor verbetering (we denken aan stimuleren van passief huizen, verbeteren isolatie (daken, ramen, muren), energie-efficiënte technologie) (zie ook Vlaamse Woonraad, 2015).

3.5 Ondersteunen van sociale innovatie in de huisvestingssector

Hoewel het recht op wonen juridisch verankerd is in de Belgische Grondwet (het grondrecht op behoorlijke huisvesting, artikel 23) en de Vlaamse Wooncode (het grondrecht op menswaardig wonen, artikel 3) wordt dit in de praktijk niet gerealiseerd. Eigendomsverwerving is zelden een optie voor gezinnen aan de onderkant van de inkomensverdeling en de huursubsidie en het aanbod van sociale woningen is onvoldoende om iedere burger een kwalitatieve, betaalbare en zekere woning te bieden. Omdat de bestaande beleidsinstrumenten onvoldoende in de bestaande woonknoten voor mensen in armoede voorzien ontstaan er aan de marges van het woonsysteem experimenten met nieuwe woonvormen die (onder meer) tegemoet komen aan de woonknoten van mensen in armoede. Een aantal van die experimenten zijn:

- De “community land trusts”: door het individueel eigendom van de woning te combineren met collectief eigendom van de grond waarop de woning staat (wat toelaat de prijs van en toegang tot de woning te reguleren in functie van sociale noden en eventuele winst bij verkoop terug te laten vloeien naar het collectief) (DeFilippis, 2004);
- Allerlei vormen van gemeenschappelijk wonen, waarbij het delen van kosten en woonruimte toelaat om de woonkosten te drukken of waarbij er een leefproject is dat tegelijkertijd onderlinge contacten en steun

combineren met het ondersteunen van het ontwikkelen van zelfstandigheid bij kwetsbare bewoners ('solidair wonen') (Depraetere, Oosterlynck & Vandenabeele, 2015).

- De 'housing first'-benadering: een alternatief voor daklozenopvang of tijdelijke huisvesting waarbij dak- en thuislozen onmiddellijk stabiele huisvesting aangeboden wordt, vooraleer andere problemen aangepakt worden (Tsemberis, 2010);

- De tijdelijke bezetting: een vorm van proactief leegstandsbeheer waarbij mensen gehuisvest worden in tijdelijk leegstaande panden (bv. in afwachting van afbraak of renovatie) (Cools, Oosterlynck & Debruyne, 2015).

De overheid zou dergelijke innovaties moeten ondersteunen, enerzijds in afwachting van structurele oplossingen zoals huursubsidies en de uitbreiding van het aanbod aan sociale huisvesting (tijdelijke bezetting en co-housing), anderzijds als nieuwe, permanente instrumenten van het woonbeleid (housing first en community land trusts). Die ondersteuning kan financieel en organisatorisch van aard zijn, maar gaat ook over het opruimen van juridische obstakels (bv. impact op toegang tot vervangingsinkomens bij gemeenschappelijke woonvormen).

Ook de rol van de sociale verhuurkantoren mag niet onderschat worden. Deze kantoren huren woningen op de private huurmarkt, om ze onder te verhuren aan de meer kwetsbare bewoners tegen betaalbare huurprijzen en waarbij de eigenaars betalingszekerheid en onderhoudszekerheid verwerven. Ook deze werkvorm verdient een nog ruimere aanmoediging en subsidiëring door de overheid.

Referenties

Andrews, D., Caldera-Sánchez, A. & Johansson, A. (2011). "Housing Markets and Structural Policies in OECD countries", OECD Economics Department Working Papers, N° 836, OECD

Cools, P., Oosterlynck, S. & Debruyne, P. (2015) "Van nood aan een woning naar recht op wonen: Housing First voor thuisloze Roma families in Gent" in De Decker, P. (ed.) Wonen aan de onderkant. (te verschijnen)

Depraetere, A., Oosterlynck, S. & Vandenabeele, J. (2015) "Gemeenschapsvorming in alternatieve woonvormen. Solidair Woonproject Leeggoed te Elsene, Brussel." in De Decker, P. (ed.) Wonen aan de onderkant. (te verschijnen)

DeFilippis, J. (2004). *Unmaking Goliath. Community control in the face of global capital.* London, Routledge.

Heylen, K. & S. Winters (2012), *De verdeling van subsidies op vlak van wonen in Vlaanderen*, Leuven, Steunpunt Ruimte en Wonen.

Heylen, K. (2015), *Groot Woononderzoek 2013. Deel 2. Deelmarkten, woonkosten en betaalbaarheid*, Leuven, Steunpunt Ruimte en Wonen.

Hubeau, B. & Hanselaer, A. (2011), *Sociale huur*, Brugge, Die Keure. Huyghebaert, N. (2012) *Berekening woonbonus op Kruissnelheid*, Leuven, KU Leuven.

Lelkes, O. & E. Zólyomi, (2010). *Housing Quality Deficiencies and the Link to Income in the EU. Policy Brief*, March, Vienna European Centre Vienna. Ozdemir, E. & T. Ward (2009). *Housing and social inclusion*, Research Note N°1, European Commission, November.

Rosen, H.S. (1984). "Housing Subsidies: Effects on housing decisions, efficiency and equity" in M. Feldstein & A. Auerbach (eds.) *Handbook of Public Economics 1: 375-420.* Amsterdam: North-Holland.

Storms, B. (2012). Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie. Doctoraal proefschrift Universiteit Antwerpen.

Storms, B., Peeters, N., Cornelis, I., Reynaert, J.-F., Thijs, P., & Nisen, L. (2013). Ook getest op mensen. Referentiebudgetten als maatstaf voor de doeltreffendheid van de sociale bescherming. (Lahaye W., Pannecoucke I., Vranken J., Van Rossem R., Ed.). Armoede in België. Jaarboek 2013. 267-287.

Ter Rele, H. & Van Steen, G. (2003). "Measuring Housing Subsidies: Distortionary and Distributional Effects in the Netherlands", *Fiscal Studies* 24(3): 317-339.

Tsemberis, S. (2010) *Housing First. The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction* Center City, Minnesota: Hazelden. Vlaams Ministerie van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie (2009). Beleidsnota Wonen 2009-2014. Vlaamse Regering, november.

Vlaamse Woonraad (2012) Advies over de Regionalisering van de Woonbonus, Brussel.

Vlaamse Woonraad (2015) Naar een renovatie van het Vlaamse woningbestand. Beschouwende en inspirerende praktijken, Advies 2015/1, 29 januari, Brussel.

Verbist, G. & Vanhille, J. (2013) "Tussen huursubsidie en woonbonus: een verdelingsanalyse voor Vlaanderen" in D. Dierckx, J. Coene, A. Van Haarlem, P. Raeymaekers (red.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2013*, Leuven, Acco, pp.293-307.

Winters, S., Elsinga, M., Haffner, M., Heylen, K., Tratsaert, K., Van Daalen, G. & Van Damme, B. (2007). *Op weg naar een nieuw Vlaams sociaal huurstelsel?* Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement RWO – Woonbeleid, Brussel.