

## NAAR EEN DOELMATIGERE ARMOEDEBESTRIJDING

Een verkenning van de paden naar een meer planmatig  
en evidence-based armoedebestrijdingsbeleid in  
Vlaanderen



Katrien De Boyser

Promotor: Prof. Dr. Jan Vranken

**OASeS**

Universiteit Antwerpen

2008

Opdrachtgever: Departement Welzijn, Volksgezondheid  
en Gezin, Vlaamse Overheid

## INHOUDSTAFEL

EXECUTIVE SUMMARY .....	10
<b>DEEL I</b> .....	20
<b>Evaluatie van en aanbevelingen voor de organisatie van het Vlaamse armoedebestrijdingsbeleid</b> .....	20
Hoofdstuk 1. Definiëring, visie en agendering van armoedebestrijding..	21
1. Een analysekader voor een evaluatie van het armoedebestrijdingsbeleid .....	21
2. Een gemeenschappelijk begrip van armoede als basis voor beleid ..	22
3. Een gedragen en in beleid doorwerkende beleidsvisie op armoedebestrijding .....	24
4. Agendering: het belang van een hoge notering van armoedebestrijding op de politieke agenda .....	27
Hoofdstuk 2 .....	30
Van kennisverzameling naar beleid .....	30
1. Welke bronnen en soorten van kennis hebben we nodig? .....	30
2. Zicht op de leefwereld, instituties en op samenlevings/ beleidsniveau .....	32
3. Waar culmineert deze kennis in beleidsaanbevelingen? .....	36
Hoofdstuk 3 .....	38
Governance, inclusiviteit en het belang van beleidsnetwerken .....	38
1. Een blik op het inclusiviteitsgehalte van het Vlaamse armoedebestrijdingsbeleid .....	38
2. Governanceprincipes voor een armoedebeleid: over sectoren, actoren en levels .....	39
2.1 Samenwerking en afstemming over overheidsniveaus, of de multilevel-aanpak .....	40
2.2 Overleggen tussen en over beleidsdomeinen heen, het multidomein/ sector-perspectief.....	44
2.3 Het multiactor-perspectief .....	45
Hoofdstuk 4 .....	49
Ondersteuning & instrumentarium van het armoedebestrijdingsbeleid..	49
1. Het belang van een sterke administratieve omkadering .....	49
2. Tijd en menselijk kapitaal.....	49
3. Het belang van vorming en training.....	50

4. Organisatie van de betrokkenheid van leidende ambtenaren.....	50
5. Duidelijke afspraken.....	51
Hoofdstuk 5 .....	52
Beleidsplanning .....	52
1. Conceptualisatie en planning van het armoedebestrijdingsbeleid ...	52
2. Over strategische en operationele doelstellingen .....	54
3. Over doelstellingen en indicatoren.....	56
4. Een Strategisch Plan Armoedebestrijding? .....	56
5. Een Actieplan Armoedebestrijding .....	59
5.1 Een evaluatie van de huidige Vlaamse Actieplannen	
Armoedebestrijding .....	59
Hoofdstuk 6 .....	63
Monitoring en evaluatie als inherent onderdeel van een planmatige	
armoedebeleidscyclus .....	63
1. Een typologie van evaluatievormen .....	63
2. De armoedetoets, een voorbeeld van pro-actieve evaluatie .....	65
3. Monitoring van de beheerscyclus en ex post evaluatie .....	69
<b>DEEL II Empirische grondvesten voor het Vlaamse</b>	
<b>armoedebestrijdingsbeleid</b>	
.....	76
Hoofdstuk 1 .....	77
Naar een meer evidence-based armoedebestrijdingsbeleid .....	77
1. Het empirisch grond-vesten van het armoedebestrijdingsbeleid ....	77
2. Sociale indicatoren als basis voor het armoedebestrijdingsbeleid...	77
3. Indicatoren en het 'meetbaar' maken van de sociale realiteit .....	78
4. Wat denken mensen in armoede zelf over indicatoren? .....	79
5. Het belang van een goede opvolging van indicatoren .....	79
Hoofdstuk 2 .....	81
Over (transversale) grondrechten en levensdomeinen .....	81
1. Het recht op participatie en maatschappelijke dienstverlening .....	81
2. Participatie, een transversaal grondrecht .....	81
2.1 Participatie als containerbegrip.....	81
2.2 De Vlaamse beleidsvisie over maatschappelijke en	
beleidsparticipatie .....	82
2.3 Participatie op verschillende levensdomeinen .....	84
3. Maatschappelijke dienstverlening .....	85

Hoofdstuk 3 .....	88
Over inkomen en rondkomen .....	88
1. Over-leven met een laag inkomen .....	88
2. Omgevingsanalyse 'inkomen en rondkomen' op basis van indicatoren.....	89
2.1 Contextindicatoren over de evolutie en verdeling van inkomens .....	89
2.2 Inkomensarmoederisico en -deprivatie .....	93
2.3 Leven met een laag inkomen .....	98
2.4 Schulden en overmatige schuldenlast.....	100
3. Een Vlaams beleid met betrekking tot inkomen en schulden .....	103
3.1 Kan Vlaanderen een beleid (maatschappelijke dienstverlening) organiseren dat impact heeft op de inkomens- en uitgavenbalans onderaan de inkomensladder? .....	103
3.2 Mogelijke pistes voor een strategie op het gebied van schuldpreventie – en bemiddeling .....	105
3.3 Bestaande strategische doelstellingen Vlaanderen met betrekking tot 'inkomensarmoede' .....	107
3.4 Geformuleerde doelstellingen door Decenniumdoelen 2017....	108
3.5 Voorbeelden van mogelijke strategische doelstellingen en pistes voor een inkomensgerichte armoedebestrijdingstrategie in het Vlaamse armoedebestrijdingsbeleid.....	108
Hoofdstuk 4 .....	110
Naar een meer inclusieve arbeidsmarkt .....	110
1. Functies van arbeid .....	110
2. Omgevingsanalyse armoede en arbeid op basis van indicatoren..	110
2.1 Werkloosheid en werkzaamheid.....	111
2.2 Langdurige werkloosheid .....	112
2.3 Kansengroepen op de arbeidsmarkt .....	115
2.4 Werkloze huishoudens.....	117
2.5 Werkende armen, of arme werkenden? .....	120
3. Bestaande strategische doelstellingen Vlaanderen m.b.t. armoede en arbeid .....	122
4. Bestaand recent beleid en doelstellingen Vlaanderen met betrekking tot kansen op de arbeidsmarkt .....	124
5. Geformuleerde doelstellingen door Decenniumdoelen 2017 .....	127
6. Mogelijke pistes voor een arbeidsmarktgerichte armoedebestrijdingstrategie in het Vlaamse armoedebestrijdingsbeleid .....	127
Hoofdstuk 5 .....	131
Onderwijs als sociaaleconomische hefboom .....	131

1. De sociaaleconomische ongelijkheid doorheen de schoolloopbaan	131
2. Omgevingsanalyse onderwijs en armoede .....	132
2.1 Deprivatie in de eerste levensjaren als kiemen voor achterstand .....	132
2.2 Ongelijke kansen in de instroom in het onderwijs .....	135
2.3 Doorverwijzing naar het buitengewoon onderwijs .....	135
2.4 De problematiek van hoge schoolkosten .....	136
2.5 Schoolse vertraging in het lager en secundair onderwijs .....	137
2.6 Laaggeletterdheid bij jongeren .....	139
2.7 Ongekwalficeerde uitstroom .....	141
2.8 Wat na het secundair onderwijs? .....	141
3. Bestaande strategische doelstellingen onderwijs .....	145
4. Geformuleerde doelstellingen door Decenniumdoelen 2017 .....	146
5. Verdere pistes voor een onderwijsbeleid .....	146
 Hoofdstuk 6 .....	 151
Cultuur en vrije tijd.....	151
1. Participatie aan cultuur, sport en vakantie 'voor iedereen' .....	151
2. Omgevingsanalyse cultuur, vrije tijd en vakantie .....	151
3. Bestaand recent beleid en doelstellingen Vlaanderen m.b.t. participatie.....	156
3.1 Bevorderen van sportparticipatie in het decreet Lokaal Sportbeleid .....	156
3.2 Bevorderen van participatie in het participatiedecreet .....	157
3.3 Vakantieparticipatie via het decreet Toerisme voor allen.....	158
4. Bestaande strategische doelstellingen Vlaanderen met betrekking tot cultuur en vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede .....	159
6. Mogelijke pistes voor een strategie inzake cultuur en vrijetijdsparticipatie .....	160
 Hoofdstuk 7 .....	 162
Sociaal economische gezondheidsverschillen .....	162
1. Sociaaleconomische gezondheidsverschillen .....	162
2. Omgevingsanalyse Vlaanderen armoede en gezondheid op basis van indicatoren.....	163
2.1 Subjectieve gezondheid en beperkingen door fysische problemen .....	163
2.2 Mentale gezondheid .....	165
2.3 Sociale gezondheid of functionele ondersteuning van sociale netwerken.....	167
2.4 Verschillen in sterfte .....	168
2.5 Verschillen in levensverwachting (in goede gezondheid) .....	169
2.5 Indicatoren over de levensstijl (preventieve gezondheidszorg)	171

3. Verschillen in de toegang tot de gezondheidszorg .....	175
4. Verklaringen voor verschillen in gezondheid .....	177
5. Mogelijke beleidspistes .....	178
5.1 Reflecties over een sociaaleconomische gezondheidsbeleid in Vlaanderen.....	179
5.2 Een vergelijking met andere EU-lidstaten .....	181
5.3 Enkele goede praktijken .....	182
5.4 Relatie met andere levens(en beleids)domeinen .....	183
6. Decenniumdoelen 2017 .....	186
Hoofdstuk 8 .....	189
Wonen .....	189
1. Huisvesting als een centrale armoedeproblematiek.....	189
2. Omgevingsanalyse wonen en armoede .....	189
2.1 De betaalbaarheid van huisvesting voor lage inkomensgroepen .....	189
2.2 De kwaliteit van woningen .....	191
2.3 Thuisloosheid .....	192
2.4 Vraag en aanbod in de sociale huisvesting .....	193
3. Mogelijke beleidspistes .....	194
3.1 De verdere uitbreiding van het sociale huurmarktpatrimonium .....	195
3.2 Ondersteuning huisvestingskosten lage inkomens op de private huurmarkt.....	196
3.3 Kwaliteit van wonen.....	196
BIJLAGEN .....	199

## **Tabellen en figuren**

Figuur D1 : Analyseschema met verklaringmodellen en corresponderend armoede, Dierckx (2007) op basis van Vranken e.a. (2003) en Bouverne – De Bie (2005)

Figuur D2: De verschillende fasen van de beleidscyclus

Figuur D3: Input -outputmodel

Figuur D3: Overzicht strategische doelstellingen armoede en sociale uitsluiting in verschillende overkoepelende beleidsplannen

Figuur D4: Dierckx – Typologie van beleidsvisies en –discours inzake armoedebestrijding naar interventieniveau, oplossingsstrategieën en beleidsfinaliteit

Tabel INK 1: Gemiddeld netto beschikbaar inkomen en inkomensquintielverhouding naar regio, 2006 (inkomens 2005).

Figuur INK 1: Evolutie van het verschil tussen het gemiddeld beschikbaar inkomen en de gemiddelde consumptie van huishoudens per deciel, in € en % beschikbaar inkomen, 2004, Vlaanderen.

Tabel INK2: Inkomensarmoederisico, subjectieve armoede en persistente armoede, totaal en naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, activiteitsstatus, huishoudtype, woonstatus en nationaliteit.

Tabel INK3: Aandeel (%) van de Vlaamse bevolking dat zich niet kan veroorloven om het huis te verwarmen, om elke twee dagen een eiwitrijke maaltijd te eten, en om een overwachte uitgave te doen, naar risicogroepen en totaal (gewogen %).

Tabel INK 4: Aandeel (in %) van de bevolking dat gedurende de 12 maanden voor de bevraging achterstallige betalingen opliep voor huur of woonkrediet, voor nutsvoorzieningen of voor huurkopen of andere leningen, naar risicogroepen en totaal (gewogen %), Vlaanderen, 2004.

Tabel INK 5: Aantal en aandeel bij de Kredietcentrale voor Particulieren van de Nationale Bank geregistreerde personen met achterstallige contracten in verhouding tot de meerderjarige bevolking (%), 2007.

Tabel INK 6: Aantal berichten van toelaatbaarheid van collectieve schuldenregeling.

Tabel ARB 1: Werkzaamheidsgraad (%) en werkloosheidsgraad (%) in Vlaanderen, Wallonië, Brussel en België, 2007

Figuur ARB 1: Evolutie van het aantal NWWZ en WZUA, Vlaanderen, 1997 -2007.

Tabel ARB 2: Percentage langdurig werkzoekenden (12 maanden of langer – ILO definitie) ten opzichte van de totale bevolking op actieve leeftijd (15 - 64 jaar), naar geslacht, leeftijd, huishoudtype, nationaliteit en onderwijsniveau, Vlaanderen, 2007.

Tabel ARB 3: Aandeel langdurig werkzoekenden in de totale werkloze bevolking tussen 15 en 64 jaar, naar geslacht, leeftijd, nationaliteit, huishoudtype en onderwijsniveau, Vlaanderen 2007.

Tabel ARB 4: Nationaliteitskloof, onderwijskloof en arbeidshandicap naar werkzaamheid en werkloosheid, Vlaanderen, België en EU27, 2007.

- Tabel ARB 5: Aandeel kinderen (0-17 jaar) en aandeel mannen en vrouwen (18-59 jaar) die leven in een huishouden zonder betaald werk, België, de gewesten, EU15 en EU25, 2007 (%).
- Figuur ARB 2: Armoederisico naar werkintensiteit en naar huishoudens met of zonder kinderen, 18-59 jr, België, Vlaanderen, 2006 (gewogen %).
- Figuur ARB 3: Percentage personen die als werkend worden beschouwd en die worden geconfronteerd met inkomensarmoederisico, naar arbeidsmarktstatuut en arbeidsomstandigheden (duur en type contract), Vlaanderen, 2006.
- Tabel OND 1: Kinderen geboren in een kansarm gezin: mate van aanwezigheid van de verschillende criteria voor kansarmoede (percentage)
- Tabel OND 2: Evolutie van het aandeel leerlingen in het Buitengewoon kleuter-, lager- en secundair onderwijs.
- Tabel OND 3: Achterstand in de studie van kinderen van Belgische en vreemde nationaliteit aan het einde van het Nederlandstalig gewoon lager onderwijs, naar geslacht, Vlaanderen, 1990-1991 tot en met 2007-2008.
- Tabel OND 4: Aandeel (%) leerlingen van 15 jaar die niveau 1 of lager scoren op de PISA gecombineerde leesvaardigheidschaal.
- Tabel OND 5: Ongekwalficeerde uitstroom - aandeel jongeren (18-24 jaar) met maximaal een diploma lager secundair onderwijs die geen verder onderwijs volgen en tijdens een referentieperiode van 4 weken niet deelgenomen hebben aan een opleiding
- TABEL OND 6: Starters in het hoger onderwijs naar opleidingsniveau en tewerkstellingssituatie van de ouders, Vlaanderen, 2001-2002 & 2003-2004 (percentages).
- Tabel OND 7: Aantal schoolverlaters, bij de VDAB ingeschreven schoolverlaters en nog werkzoekende schoolverlaters na 1 jaar (aantal en verhouding ten opzichte van totaal), per onderwijsniveau, Vlaanderen, 2007 (schoolverlaters 2006).
- Tabel OND 8: Percentage van de bevolking van 25 tot 64 jaar oud dat heeft deelgenomen aan een opleiding of training in de vier weken voorafgaand aan de Arbeidskrachtenenquête.
- Tabel CULT 1- Aandeel (%) personen dat niet deelneemt aan sportieve, recreatieve of artistieke activiteiten, het aandeel (%) personen dat leeft in een gezin dat zich geen week vakantie en geen internet kan veroorloven omwille van financiële redenen, totaal en naar (armoederisico)groepen.
- Figuur GZ 1: (Zeer)slechte subjectieve gezondheid naar inkomenskwintielen, woon-, arbeids-, opleidings- en armoedestatus.
- Figuur GZ 2: Het aandeel van de bevolking dat volgens een zelfrapportering (SCL-90-R) als depressief wordt gekwalificeerd, gedifferentieerd naar inkomenskwintielen, huishoudtype, opleidingsniveau en arbeidsstatus, Vlaanderen, 2004.
- Figuur GZ3 - Kindersterfte naar socioprofessionele categorie van de vader, odds ratios (95% B.I), Vlaams Gewest, 2003-2004.



Figuur GZ4: Levensverwachting en levensverwachting in goede gezondheid op 25-jarige leeftijd naar geslacht en opleidingsniveau, Vlaanderen

Figuur GZ5: Prevalentie van zwaarlijvigheid (BMI > 30) bij de volwassen bevolking van 18 jaar en ouder.

Figuur GZ 6: Percentage zware rokers (+20 sigaretten per dag) in de bevolking van 15 jaar en ouder.

Figuur GZ 7: Percentage mensen dat leeft in huishoudens waar de referentiepersoon en/of enig ander lid van het huishouden in het voorbije jaar gezondheidszorgen heeft moeten uit- of afstellen om financiële redenen

Figuur GZ 8: Screening van kanker: percentage van de vrouwelijke bevolking van 15 jaar en ouder dat geen baarmoederhals-uitstrijkje liet uitvoeren in de afgelopen drie jaar, Vlaanderen, 2004.

Tabel HU 1: Gemiddelde woonquote, gemiddeld equivalent resterend inkomen en aandeel van huurders met een woonquote van meer dan 30% bij sociale en private huurders.

Figuur HU 1: Percentage dat leeft in een woning met één of meer van de volgende problemen: (1) een gebrek aan klein comfort; (2) twee of meer huisvestingsproblemen; (3) een gebrek aan ruimte, Vlaanderen, 2006

## EXECUTIVE SUMMARY

Het eerste deel van dit rapport brengt een aantal belangrijke voorwaarden en principes voor succesvol armoede(bestrijdings)beleid onder het daglicht, gaande van het hanteren van eenzelfde probleemdefinitie en beleidsvisie tot algemeen leidende governance en beleidsplanningsprincipes. In deze Executive Summary gaan we niet op elk van deze elementen in, maar distilleren we een aantal meer praktische aanbevelingen uit dit rapport die het Vlaams armoedebestrijdingsbeleid kunnen versterken.

**Een stevig anker in de beleidsagenda.** Vooreerst is er de noodzaak van een blijvend hoge notering van armoedebestrijding op de politieke agenda, met op het juiste ogenblik de nodige nieuwe prikkels. Eén van de cruciale momenten hiervoor is de aanvang van een nieuwe legislatuur wanneer de krijtlijnen voor het sociaaleconomische beleid van de volgende jaren worden uitgezet. Internationaal vergelijkend onderzoek wijst uit dat het nodig is om (dan) een centrale beleidsdoelstelling en -bevoegdheid van armoedebestrijving te maken. De behartiging van deze transversale beleidsbevoegdheid behoort idealiter tot het takenpakket van een centrale speler, in Vlaanderen zou dit de minister-president zijn.

**Een Strategisch Plan Armoedebestrijding.** Een belangrijke aanbeveling in dit kader is de opmaak van een Strategisch Plan Armoedebestrijding - waarin zowel de beleidsvisie, de strategische en operationele doelstellingen en indicatoren voor het Vlaamse armoedebestrijdingsbeleid worden opgenomen - bij aanvang van de legislatuur (als een verlengde van het regeerakkoord). Dit gebeurt binnen (en idealiter ook tussen) elk relevant beleidsdomein, in samenspraak met de relevante stakeholders. Hieraan gekoppeld worden de operationele doelstellingen vertaald in concrete acties in een Actie- of Implementatieplan Armoedebestrijding. Uiteraard zullen dergelijke plannen altijd een soort 'doorstart' vormen (er is immers geen beleidsvacuüm). Het is belangrijk dat ook bestaande acties in een dergelijk plan worden ingepast en wordt bekeken hoe men bepaalde 'tekorten' kan aanpakken door nieuwe of aangepaste maatregelen. Bij aanvang van de beleidscyclus moet worden beslist over de (input, proces en output) indicatoren die men in de monitoring van de beheerscyclus wil opnemen. In het actieplan vormt de algemene strategie dan de kapstok om de maatregelen aan op te hangen. In dit plan moet ook de voortgang van het armoedebestrijdingsbeleid duidelijker worden (welke maatregelen wel of niet werden uitgevoerd, welk soort beleidsvaluaties voorzien of uitgevoerd zijn). Om een instant-zicht te krijgen op de stand van zaken raden we aan om te werken met een systeem van boordtabellen (bij voorkeur on-line te raadplegen door alle betrokken actoren) waarin zowel doelstellingen als input-, output- en effect- of impactindicatoren worden opgenomen. In het Implementatie of Actieplan Armoedebestrijding kan ook een gerichte communicatiestrategie worden uitgewerkt waarbij één van de principes kan zijn om zo ruim en transparant mogelijk over het de armoedesituatie en het gevoerde armoedebestrijdingsbeleid te informeren. Een regelmatig geactualiseerde website lijkt daarbij een evidente

weg om een zo breed mogelijk publiek (en draagvlak) te bereiken.

**Op zoek naar kennis en de vertaling naar beleidsantwoorden.** Een armoedebestrijdingsbeleid moet gebouwd zijn op stevige empirische fundamenten. Bronnen van kennis vinden we in verschillende settings en bij verschillende actoren; de verzameling ervan en de communicatie erover gebeurt vandaag in gespreide slagorde. Bovendien is de vertaling naar concrete beleidsvoorstellen geen evidente oefening. Om in de praktijk te komen tot haalbare beleidsvoorstellen is er een nood aan (flexibele) beleids- of kennisnetwerken, waarin beleidsmakers samen met andere actoren die elk een relevante inbreng kunnen hebben - doelgroepen, belangen- en middenveldorganisaties, wetenschappers, hulpverleners, ervaringsdeskundigen in de armoede - samenwerken aan innovatieve beleidsvoorstellen. Vandaag wordt (te) veel verwacht van de beleidsparticipatie van mensen in armoede, in termen van het komen tot pasklare beleidsantwoorden. Het inbrengen van het leefwereldperspectief in beleidsnetwerken waar ook andere expertise aanwezig is, kan daarentegen wel effectief uitmonden in haalbare antwoorden.

*Naar een meer inclusief beleid.* Net als in de meeste Europese lidstaten groeit in België en Vlaanderen de aandacht en het initiatief om te komen tot een meer inclusief beleid. Tegelijk ligt de weg voor innovatie en creativiteit ook hier nog breed open. Consultaties van een bredere doelgroep, van het lokale niveau, van centrale overheidsdiensten, en van de 'brede bevolking' kunnen (ook volgens de Europese Commissie) versterkend werken. Tegelijk kan de kwaliteit van 'governance' worden verbeterd door stakeholders ook meer systematisch te betrekken in de implementatie en in de opvolging van beleid (en niet enkel in de voorbereiding ervan). Voorbeeld van instrumenten voor een inclusieve aanpak vinden we op Europees niveau met de Open Methode van Coördinatie maar ook in Vlaanderen. Vlaanderens sociaaleconomische strategisch plan 'Vlaanderen in Actie', stelt principes voorop zoals het inventariseren en verspreiden van goede praktijken, het samenbrengen van en samenwerken tussen partners en het bevorderen van kennis die ook voor een geïntegreerd armoedebestrijdingsbeleid van belang zijn. De uitwisseling van goede (en slechte) praktijken en peer reviews kunnen een meerwaarde bieden voor het regionale, maar ook en vooral voor het lokale armoedebeleid. Een aantal actoren zijn vandaag ook minder present in het overleg. Per beleidsdomein kunnen hiertoe stakeholderanalyses worden gemaakt om te bepalen welke de primaire (wie betrokken is of moet worden omdat ze rechtstreeks met het beleid in aanraking komen) en secundaire stakeholders (deze die niet meteen betrokken zijn, maar wel de macht of een faciliterende rol kunnen hebben om zaken in beweging te krijgen) zijn die men aan boord wil krijgen.

*Bakens, fora en kennis voor lokale armoedebestrijding.* Een van de uitdagingen naar de toekomst toe ligt onder meer in het ontwikkelen en ondersteunen van de belangrijke (strategische) rol van lokale overheden in de preventie en aanpak van armoede en sociale uitsluiting. Het regionale (en bij uitbreiding provinciale) niveau kan daarin ook een belangrijke rol spelen, onder meer door het centraal aanbieden van kennis, instrumenten en fora

voor uitwisseling (over goede en minder goede) beleidspraktijken of - principes.

*Participatie van de doelgroep.* Dat armen een stem hebben en gehoord worden door het beleid, is in theorie niet evident. Ze hebben als 'sociale groep' immers weinig politieke macht, waardoor weinig politici druk voelen om voor hen in de bres te springen. De prille praktijk in Vlaanderen mag als mooi tegenvoorbeeld dienen. Toch blijven de verenigingen met vragen achter, zoals om beleidsmaatregelen niet alleen achteraf te mogen evalueren maar om ook intensiever bij de voorbereidende fase te worden betrokken. Het kan in de toekomst ook belangrijk zijn om innovatieve wegen te bewandelen om participatie te realiseren bij vandaag nog onbereikte actoren (etnische minderheden, kinderen en jongeren).

**Metten is weten, maar weten is niet altijd meten.** Er is nood aan een zichtbare, effectieve meting, toetsing en evaluatie van het beleid op haar (potentiële en reële) effecten op armoede. Dit dient deel uit te maken van een meer planmatige aanpak van het armoedebestrijdingsbeleid. Voor een beter begrip van de huidige toestand inzake armoede en sociale uitsluiting zijn er naast kwantitatieve data ook meer kwalitatieve gegevens en instrumenten nodig die een aanvullende insteek bieden voor beleidsevaluatie. Zo kunnen bij nieuwe maatregelen of projecten, waarvan men verwacht dat ze een impact kunnen hebben op armoede (of de levensomstandigheden van mensen in armoede), ex ante evaluaties, al dan niet in de vorm van een armoedetoets uitgevoerd worden. Een concrete mogelijkheid is om een armoedetoets in te brengen in de Vlaamse Regulerings Impact Analyse of RIA ("een gestructureerde analyse van de effecten van een voorgenomen regelgeving"), waar een armoedetoets reeds voorzien is.

**Monitoring** refereert aan het volgen van de route dat een plan, of een maatregel doorloopt, terwijl **evaluatie** verwijst naar een systematische manier van inschatten van de waarde, het belang en de effectiviteit van een beleid(s)plan. Beide zijn nodig (en complementair) in de beleidscyclus. Een aanbeveling hier kan zijn om van (of parallel aan) het Actieplan Armoedebestrijding jaarlijkse monitoringrapporten voor beleidsmakers op te stellen waarbij zowel indicatoren worden opgenomen die de evolutie van de situatie beschrijven (al dan niet gekoppeld aan strategische doelstellingen) als indicatoren die de implementatie van maatregelen opvolgen (input/proces/output-indicatoren).

*Administratieve ondersteuning.* Een sterk uitgebouwde ondersteuning in en doorheen de Administratie is een andere noodzakelijke voorwaarde: drijvende krachten hier kunnen over een langere termijn de beleidsvisie helpen ontwikkelen en implementeren, taken uitvoeren om doelstellingen te bereiken, en de beleidsimplementatie opvolgen en evalueren. Het gaat om een omvangrijke en complexe taak die tijd, vaardigheden, training, middelen, kennis, (in)formele netwerken (en een persoonlijk engagement) vraagt. Ook leidende ambtenaren en politici moeten sterker betrokken worden. Dit kan via een vormingsagenda die hen 'gevoelig' maakt voor de problematiek, maar ook via duidelijke en afrekenbare opdrachten inzake armoedebestrijding. In Vlaanderen moet ook vooral

bekeken worden hoe de leidende ambtenaren steviger kunnen betrokken worden, in (de coördinatie van) het armoedebestrijdingsbeleid.

## **INDICATOREN**

Deel II van dit rapport bekijkt één van de beschikbare empirische gronden voor het beleid, met name de mogelijke sociale indicatoren waaraan strategische doelstellingen kunnen worden afgemeten, die de impact en uitkomsten van het beleid meten. We bekijken in deel II per levensdomein een aantal mogelijke indicatoren, algemene beleidslijnen die werden uitgezet en pistes die in de toekomst kunnen verkend worden. Het verzamelen van 'evidence' voor het beleid gebeurt idealiter via een breed repertorium aan methoden: via onderzoek, via bevestigingen en consultaties van de doelgroep en hun vertegenwoordigers en van andere relevante stakeholders, via sociale experimenten (of proeftuinen) en 'ad hoc' expertenwerkgroepen of -seminaries. Deze empirische grond voor het beleid staat idealiter in alle fasen van de beleidscyclus voorop: in de agendasetting, in het benoemen van problemen, in het identificeren van beleidsopties, in de keuze voor acties en in het monitoren van de impact en de uitkomsten van het beleid.

### **Een batterij prioritaire indicatoren**

Het arsenaal aan jaarlijks opvolgbare indicatoren voor het beleid is vooralsnog beperkt. We houden in onderstaand schema rekening met de voor de Vlaamse overheid meest relevante problematieken (ook in termen van beleidsbevoegdheden), de prioriteiten die door armen- en middenveldorganisaties naar voor geschoven werden en de systematische beschikbaarheid van data. We komen zo tot een batterij van kernindicatoren die worden geruggensteund door secundaire indicatoren, die (twee)jaarlijks kunnen worden opgevolgd in een 'Boordtabel Armoede' (of armoedethermometer / barometer). Deze worden per grondrecht ingedeeld maar met een duidelijke link naar de verschillende beleidsbevoegdheden.

### **Een voorstel van batterij van prioritaire indicatoren**

<b>LEVENSDOEIN</b>	<b>THEMA</b>	<b>INDICATOR</b>	<b>BRON<sup>1</sup></b>
Inkomen en schulden	Objectieve maat inkomensarmoederisico	Aandeel bevolking inkomensarmoederisico (60%), totaal en naar risicogroepen	EU SILC
	Subjectieve maat 'rondkomen'	Aandeel bevolking in subjectieve armoede, totaal en naar risicogroepen	EU SILC
	Deprivatiemaat	Wat betekent leven met	EU SILC

<sup>1</sup> In bijlage 1 worden deze bronnen verder toegelicht, zowel naar opzet en doelgroep van de bevestiging, als naar frequentie van de data.

		een laag inkomen (relatie inkomens - uitgaven): aandeel bevolking in niet-monetaire deprivatie (omwille van financiële redenen woning niet kunnen verwarmen, niet om de 2 dagen eiwitrijke maaltijd kunnen eten, geen onverwachte uitgaven kunnen doen) , totaal en naar risicogroepen	
	Objectieve maat 'langdurige inkomensarmoede'	Wanneer beschikbaar: aandeel bevolking in persistente armoede	EU SILC
	Betalingsproblemen	Aandeel van de bevolking dat gedurende de 12 maanden voor de bevraging achterstallige betalingen had voor huur/ woonkrediet, voor nutsvoorzieningen, voor leningen), totaal en naar risicogroepen	EU SILC
	Persoonlijk faillissement	Aantal huishoudens dat beroep doet op collectieve schuldenregeling	NBB
Werk	Werkloze huishoudens	Aandeel volwassenen en kinderen levend in 'jobloze huishoudens' (+ evolutie van hun inkomensarmoederisico), totaal en naar risicogroepen	EAK EU SILC
	Werkende armen	Evolutie van het aandeel werkende armen / arme werkenden, totaal en naar risicogroepen	EU SILC
	Langdurige werkloosheid	Evolutie van de langdurige werkloosheid	EAK VDAB
	Kansengroepen	Evolutie werkloosheid /werkzaamheid	EAK VDAB

		kansengroepen	
Onderwijs	Vroegtijdige schoolverlaters	Aandeel vroegtijdige schoolverlaters (die niet in opleiding zijn)	EAK
	Laaggeletterdheid bij leerlingen	Aandeel 15-jarigen met geletterdheidsniveau 1 of minder	PISA
Gezondheid	Subjectieve gezondheid	Aandeel redelijk tot zeer slechte subjectieve gezondheid, , totaal en naar risicogroepen	EU SILC HIS
	Belemmeringen door fysieke gezondheid	Aandeel van de bevolking dat belemmerd is in dagelijks functioneren door fysieke gezondheidsproblemen, totaal en naar risicogroepen	EU SILC HIS
	Uitstel gezondheidszorg	Aandeel bevolking dat gezondheidszorgen uitstelt omwille van financiële redenen, totaal en naar risicogroepen	EU SILC HIS
Wonen	Woonkosten in huishoudbudget	Woonquote bij sociale en private huurders en eigenaars	Woonsurvey
	Kwaliteit woning	Aandeel bevolking dat woont in een woning van slechte kwaliteit	EU SILC
	Energiearmoede	Aandeel van de bevolking dat achterstallen heeft op nutsfacturen	EU SILC
Cultuur en vrijetijd	Deelname aan georganiseerde activiteiten	Sociaaleconomische verschillen in participatie aan sportieve, culturele en recreatieve activiteiten, totaal en naar risicogroepen	EU SILC
	Vakantieparticipatie	Het zich niet kunnen veroorloven van een week vakantie, totaal en naar risicogroepen	EU SILC

Om de indicatoren op te volgen kan gebruik gemaakt worden van spreadsheets (boordtabellen). Dergelijke opvolgingsinstrumenten werden al gebruikt op Vlaams niveau zoals bij de opvolging van de doelstellingen van het Pact van Vilvoorde. Dit kan echter ook een beleidsinstrument worden wanneer concrete doelstellingen worden geformuleerd m.b.t. deze gegevens. De evolutie ten opzichte van de doelstelling, en de evaluatie hiervan kan ook in deze schets worden opgenomen. Het is ook aangewezen om dit instrument toegankelijk te maken via het internet. Indien hiervoor middelen voorzien worden, kan hier een aantrekkelijke website van worden gemaakt. Een zeer goed voorbeeld hiervan vinden we in het Verenigd Koninkrijk: [www.poverty.org.uk](http://www.poverty.org.uk).

Tot slot verwijzen we nog naar de strategische doelstellingen die door het initiatief 'Decenniumdoelen 2017' werden geformuleerd: deze vormen een interessant en door een breed middenveld gedragen vertrekpunt voor een Vlaams armoedebestrijdingsbeleid. Eén van de doelstellingen is om overheden, middenveld en het brede publiek aan te zetten tot actie. Men wil tegen 2017 (1) een halvering van de gezondheidsongelijkheid tussen arm en rijk; (2) een halvering van het aantal gezinnen waar niemand werkt; (3) voor elk gezin, ongeacht de samenstelling, minstens een inkomen dat de Europese armoederisicodrempel bereikt; (4) een toename van het aantal goede en betaalbare huurwoningen met 150.000 eenheden, waarvan minstens de helft sociale huurwoningen zijn; (5) een daling tot 3% van laaggeletterdheid en laaggecijferdheid bij jongeren, in alle onderwijsvormen en voor alle jongerengroepen; (6) dat mensen in armoede hun netwerken verbreden. Om de voortgang in de praktijk te meten werden indicatoren naar voren geschoven, die ook in dit rapport zullen terugkomen. De keuze van de indicatoren gebeurde door de actoren die het project dragen, in samenspraak met wetenschappers.

#### **Tot slot, zeven leidende principes voor de 'armoedebelemaker'**

- **kijk (samen) vooruit:** ontwikkel een zo breed mogelijk gedragen langetermijnstrategie met duidelijke doelstellingen en een uitgekend scenario van beleidsvoering,
- **kijk voorbij grenzen:** hou rekening met de invloed van beslissingen op andere beleidsniveaus en overleg, leer van hoe andere landen of regio's specifieke problemen aanpakken, en communiceer ook naar buiten over de eigen succesvolle strategieën.
- **stimuleer innovatie, creativiteit en flexibiliteit:** moedig nieuwe en creatieve oplossingen voor (deel)problemen aan, stel de gangbare manier van werken in vraag en verbeter, experimenteer met overlegmethoden, moedig samenwerkingsverbanden aan tussen beleidsmakers onderling en met externe partners
- **werk evidence-based:** doe beroep op een waaier aan bronnen om te komen tot de best mogelijke empirische grond om beslissingen te nemen, betrek de stakeholders op verschillende momenten in de beleidscyclus, zorg ervoor dat deze 'evidence base' voor elke (potentieel) betrokkene zo



toegankelijk mogelijk is, besteed onderzoek uit waar nodig, consulteer experts, bereken de kost voor verschillende mogelijke beleidsopties

- **evalueer en leer:** evalueren maakt deel uit van een doelmatige beleidscyclus, definieer kritische succesfactoren, lessen kunnen zowel getrokken worden uit wat werkt als uit wat niet werkt, verzamel en verspreid informatie over goede praktijken
- **treedt op als motor of catalysator** voor samenwerking en uitwisseling, maak duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden en in te zetten middelen en mensen
- **bewerk contextfactoren die faciliterend werken** voor armoedebestrijdingbeleid: een breed maatschappelijk draagvlak voor armoedebestrijding, aandacht voor de problematiek in wetenschappelijk onderzoek, stimuleer relaties tussen actoren

## INLEIDING

Armoedebestrijding blijft in Vlaanderen, waar naar schatting 11% van de bevolking onder de inkomensarmoederiscogrens leeft, een maatschappelijke noodzaak. Ondanks de toename in beleidsinitiatieven op Vlaams niveau (zoals het Permanent Armoede Overleg en het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding) zien we in de toestand op het terrein vooralsnog weinig vooruitgang. De open vraag naar de oorzaken en naar de opportuniteiten voor een verbeterd armoedebestrijdingsbeleid was de directe aanleiding voor dit onderzoeksproject.

In december 2007 kreeg het Centrum OASeS (Ongelijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad) de opdracht van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin om voor de Vlaamse overheid een rapport uit te werken over de toekomstmogelijkheden voor een effectiever en efficiënter armoedebestrijdingsbeleid in Vlaanderen. Vlaanderen beschikt immers over een arsenaal aan belangrijke hefboomen die méér mogelijk kunnen maken. We denken hierbij aan sleutelbevoegdheden op het gebied van werkgelegenheid, onderwijs, huisvesting, gezin, welzijn, en gezondheid.

We houden in dit rapport vooreerst de huidige armoedebeleidscyclus en haar instrumentarium tegen het licht van een aantal gangbare principes die in de (internationale) literatuur rond (armoede)beleidsorganisatie te vinden zijn. Dit resulteert in een evaluatie van het bestaande instrumentarium, waarbij ook een reeks aanbevelingen voor de toekomst worden gedaan. Een andere doelstelling van dit rapport is om een aantal concrete handvaten aan te reiken die de empirische basis van het beleid kunnen versterken. De systematische opvolging van de toestand en van het beleid op verschillende beleidsdomeinen, gebeurt het best doorheen een breed repertorium aan methoden. We denken hierbij aan bestaande sociale indicatoren, aan kwalitatief en kwantitatief wetenschappelijk onderzoek, en aan bevestigingen en consultaties van de doelgroep(en), van hun vertegenwoordigers en van andere relevante stakeholders. Een ruime bevestiging van de realiteit (via ervarings-, wetenschappelijke en professionele kennis) is noodzakelijk om het beleid te toetsen en beter af te stemmen op de bestaande en toekomstige noden.

Het resultaat is dit rapport, dat uit twee grote delen bestaat. Een eerste deel handelt over de armoedebeleidsorganisatie, en reikt een aantal mogelijk leidende principes aan voor de armoedebeleidsorganisatie. Een tweede deel geeft de aanzet om aan één van die principes, met name het beter empirisch onderbouwen van het armoedebeleid, tegemoet te komen. We bekijken per levensdomein de mogelijke indicatoren, de algemene beleidslijnen die werden uitgezet en de pistes die in de toekomst kunnen worden verkend. Omdat indicatoren slechts één van de maatstaven voor het beleid kunnen zijn, proberen we in dit deel ook de stem van mensen die in armoede leven, te laten doorklinken.

Tot slot van deze inleiding willen gebruik maken om een aantal mensen te bedanken. We danken minister Steven Vanackere, die dit onderzoek financierde,

en mevrouw Gerda Van der Plas, die als afdelingshoofd van de Afdeling Welzijn & Samenleving, dit onderzoek opvolgde. We willen ook en vooral de mensen bedanken die ons in deze stuurgroepbijeenkomsten van dit project kritische vragen stelden, waarmee ze het onderzoeksproces ongetwijfeld hebben vooruit geholpen. We denken hierbij aan Didier Caluwaerts, Lieve De Grande, Freddy Deven, Herwig Hermans, Jo Noppe en David Van Vooren.

## **DEEL I**

# **Evaluatie van en aanbevelingen voor de organisatie van het Vlaamse armoedebestrijdingsbeleid**

# Hoofdstuk 1. Definiëring, visie en agendering van armoedebestrijding

## 1. Een analysekader voor een evaluatie van het armoedebestrijdingsbeleid

We maken in het eerste deel van dit rapport onder meer gebruik van de recente analyse van de Vlaamse armoedebelidspraktijk uit het doctoraat van Danielle Dierckx (2007). We grijpen het daar ontwikkelde analysekader aan als één van de invalshoeken bij de evaluatie van en het formuleren van aanbevelingen voor het Vlaamse armoedebestrijdingsbeleid. Dierckx onderscheidt in haar analysekader van de beleidsconfiguratie van het armoedebelid drie centrale componenten: (1) het **beleidsthema**, dat wordt beschreven door de gehanteerde definitie van armoede door de overheid in beleidsdocumenten, de gehanteerde definitie van armoede door de middenveldactoren en de visie op armoede die zich manifesteert in beleidsmaatregelen; (2) de **beleidsorganisatie**, die wordt geoperationaliseerd door de beleidsordening, wat betrekking heeft op territoriale, categoriale, sectorale invalshoeken; de beleidscoördinatie wat betrekking heeft op de afstemming van het beleid en het overleg; en de beleidsproductie wat betrekking heeft op de planning, de budgettering en de meting van het armoedebelid; en (3) de **bestuursstijl**, of de houding van de overheid en verhouding tussen de betrokken actoren, gekenmerkt door: de interactieruimte, of de mate van openheid voor deelname van verschillende actoren aan het beleid; de kennis en kunde in zake interactiemethoden en; de rol en positie van beleidsactoren. We houden ons in dit rapport niet aan deze strikte opdeling, maar verkennen de concrete aangrijpingspunten voor beleidsaanbevelingen.

In de hierop volgende paragrafen baseren we ons op een aantal belangrijke elementen en voorwaarden voor succesvol beleid die ons worden aangereikt in de bestaande nationale en internationale literatuur over beleidsvorming en -organisatie (waaronder Dierckx, 2007; Bridgman & Davis, 2004; Anderson, 1994). Over elk van deze thema's bestaat een uitgebreide wetenschappelijke (vaak bestuurskundige) literatuur. We gaan achtereenvolgens in op (het belang van):

- **DEFINITIE**, of: een gemeenschappelijk begrip van armoede als sociaal probleem
- **VISIE**, of: een gedragen en in beleid doorwerkende visie over armoedebestrijding
- **AGENDERING**, of: de notering van armoedebestrijding op de politieke en regeringsagenda;
- **KENNISVERZAMELING & -VERTALING NAAR BELEID**, of: de nood aan de creatieve vertaling van empirische (leefwereld)evidentie naar beleidsvoering, door kennisverzameling, -uitwisseling en consultatie;
- **GOVERNANCE**, of: de kruisbestuiving tussen invalshoeken in beleidsnetwerken (vanuit een multiactor-, multisector- en

- multilevelperspectief);
- BELEIDSPANNING, of: de uitwerking van een strategisch plan en een actieplan armoedebestrijding;
- BELEIDSMONITORING en -EVALUATIE, of: een zichtbare, effectieve meting en toetsing van de impact van het beleid op armoede;
- ONDERSTEUNING & INSTRUMENTARIUM, of: een voldoende sterk uitgebouwde ondersteuning in (en doorheen) de administratie met voldoende middelen, kennis en (in)formele netwerken om het armoedebeleid te onderbouwen.

We bekijken deze aspecten van het armoedebeleid vanuit verschillende perspectieven. Naast een beschouwing vertrekkende vanuit de nationale en internationale literatuur, geven we ook – wanneer mogelijk – een evaluatie mee die door de stakeholders van het armoedebeleid is gebeurd in het kader van het eerdere onderzoek van Dierckx. Er wordt ook verwezen naar belangwekkende beleidspraktijken in het buitenland. In het kader van dit onderzoek brachten onderzoekers en verantwoordelijken voor de armoedebeleidscoördinatie uit het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (Afdeling Welzijn en Samenleving) ook een werkbezoek aan verschillende actoren die in Ierland verantwoordelijk zijn voor de input voor en de organisatie van het armoedebeleid. Het ging om lokale en nationale overheidsactoren, doelgroeporganisaties en het Combat Poverty Agency, een autonoom functionerend ‘kenniscentrum’ rond armoedebestrijding. In de Europese Unie geldt het Ierse armoedebeleid als zeer vooruitstrevend en kent het goede praktijken in de organisatie van de beleidscyclus, in de verzameling van kennis en de vertaling hiervan naar beleid, in de agendering van armoede op de politieke en maatschappelijke agenda en in de organisatie van administratieve ondersteuning. Deze blik achter de schermen vanuit verschillende perspectieven was een leerrijke – soms ontvullende en maar veelal inspirerende – ervaring waarvan we de bevindingen uiteraard meegeven in dit rapport.

## **2. Een gemeenschappelijk begrip van armoede als basis voor beleid**

Het identificeren en erkennen van een (sociale) problematiek is een eerste cruciale fase in de beleidscyclus (zie o.a. Bridgman & Davis, 2004; Bardach, 2000; Rochefort & Cobb, 2005). Een wellicht evidente voorwaarde om te kunnen komen tot een effectievere armoedebestrijding, is dan ook dat er een gemeenschappelijk begrip bestaat van de armoedeproblematiek door alle betrokken actoren. Het vinden van een dergelijke consensus omtrent deze complexe problematiek is dan echter weer geen evidentie (geweest), noch in de wetenschappelijke wereld noch in beleidskringen. In de jaren 1970 werd het armoedegegeven in belangrijke mate gereduceerd tot een probleem van inkomensarmoede. Mede doorheen wetenschappelijk onderzoek hieromtrent groeide tijdens de voorbije decennia het besef dat armoede meer was dan een

gebrek aan inkomen, en ontstond (internationale) consensus over de aanname van een *multi-aspectuele, structurele definitie van de armoedeproblematiek*, zowel in overheidsmiddelen, het middenveld als in (een groot deel van) de wetenschappelijke wereld. Een vandaag, onder meer in beleidsdocumenten, vaak gehanteerde definitie is deze van Vranken e.a. (1998: 33) die armoede definiëren als:

*"een netwerk van sociale uitsluitingen, dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving, zodanig dat een kloof ontstaat die zij niet op eigen kracht kunnen overbruggen".*

Het gaat om een 'relatieve' armoededefinitie, waarbij de band met de rest van de samenleving gelegd wordt. Dit impliceert dat armoede ook gaat over hoe die samenleving zelf functioneert, en over instituties en regelgeving die armoede mee in stand kunnen houden. Wanneer we deze armoededefinitie vertalen naar beleidstermen, betekent dit dat: (1) op meerdere terreinen tegelijk en gecoördineerd moet worden gewerkt aan armoedebestrijding; (2) rekening moet worden gehouden met de onderlinge verwevenheid en het cumulatieve karakter van armoedeproblematieken - uitsluitingsproblematieken kunnen op één moment in de tijd tot armoede leiden, maar armoede kan ook het gevolg zijn van de cumulatie van vormen van uitsluiting over de levensloop heen; (3) men moet handelen met voldoende kennis over de aard en de omvang van armoedeproblematieken en de maatschappelijke structuren en mechanismen die armoede over de tijd heen in stand houden; (4) men rekening houdt met de situatie van onmacht van mensen in armoede - zowel in termen van een gebrek aan 'collectieve' machtsmiddelen, als van de individuele onmacht die velen ervaren om op eigen kracht uit hun situatie te geraken.

Naast deze relatieve armoededefinitie bestaan ook andere definities die verwijzen naar absolute armoede (de definitie van de Wereldbank<sup>2</sup>), of naar persistente of intergenerationele armoede. In de operationalisering van armoede in de EU wordt een (relatieve) inkomensgerelateerde definitie gehanteerd waarbij de levensstandaard van een individu of gezin wordt vergeleken met deze van de samenleving waarin men woont (zie deel II). Momenteel worden multidimensionele deprivatiematen ontwikkeld die ook uitsluiting op andere levensdomeinen incorporeren. Raeymaeckers en Dewilde (2008) maakten reeds een dergelijke oefening voor België. Tot deze maten wetenschappelijk en politiek aanvaard zijn, kunnen we terugvallen op onder meer niet-monetaire (Laeken-) indicatoren om vormen van sociale uitsluiting te kennen en internationaal te vergelijken.

Sociale uitsluiting heeft dan weer een bredere betekenis dan armoede. Het gaat over het niet kunnen deelnemen of -hebben aan activiteiten, goederen of diensten. Vranken (2003) verwijst in dit kader naar een hiërarchische ordening of ongelijkheid in de samenleving waarbij uitsluiting zich voordoet waarbij er sprake

---

<sup>2</sup> Extreme armoede wordt door de Wereldbank gedefinieerd als 'het moeten stellen met minder dan \$1.25 per dag' ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)).

is van structurele breuklijnen of sociale kloven tussen wie deelneemt en wie niet. Dit sluit het dynamisch karakter van breuklijnen echter niet uit: Vranken verwijst in dit kader onder meer naar het historische emancipatieproces van arbeiders.

### **3. Een gedragen en in beleid doorwerkende beleidsvisie op armoedebestrijding**

Het mens- en maatschappijbeeld en de (daaruit voortvloeiende) manier waarop men armoede percipieert als beleidsmaker, bepaalt uiteraard mee de beleidsvisie en de maatregelen die men neemt. Naar armoede kijken, kan op verschillende manieren: Vranken e.a. (2003) werkten in dit kader een typologie uit van verklarings- of schuldmodellen voor armoede, vertrekkende van het analyse-niveau waar men de verklaring zoekt en of men deze verklaring intern of extern aan dit niveau toewijst (zie figuur 1). In het doctoraatsonderzoek van Dierckx (2007) werd deze typologie verder uitgewerkt en werden verschillende soorten beleid gekoppeld aan deze 'perceptiemodellen'.

Op het niveau van het individu of het microniveau legt het individueel schuldmodel (1) de oorzaak van armoede bij personen die in armoede leven zelf. Het beleid dat hiertegenover staat, is een *sanctionerend beleid* dat zich bijvoorbeeld richt op het straffen van profiteurs of het weerhouden van dienstverlening voor wie niet aan bepaalde voorwaarden voldoet. Het individueel ongevalmodel (2) legt de oorzaken van armoede in persoonlijke tegenslagen of *life events* die een persoon overkomen. Het beleid dat aan dit verklaringmodel wordt gekoppeld is veeleer een '*opvangbeleid*'.

Verklaringen voor het (voort)bestaan van armoede worden ook op mesoniveau, dat van instituties en voorzieningen, gezocht. Daar vinden we (3) het institutionele schuldmodel waar men verklaringen zoekt in het gebrekkig functioneren van instituties, zoals een gebrekkige toegankelijkheid of een te sterke bureaucrativering. Hieraan correspondeert een beleid dat de *toegankelijkheid* wil bevorderen. Het institutioneel ongevalmodel (4) waarbij men ervan uitgaat dat bijvoorbeeld een gebrek van informatie of de dreiging van stigmatisering mensen weerhoudt om een beroep te doen op bestaande voorzieningen kent haar beleidsantwoord in een beleid dat *informeert en sensibiliseert*.

Tot slot zijn er de verklaringen die worden gezocht op macro- of samenlevingsniveau. Zo is er het maatschappelijk schuldmodel (5), een structurele benadering die de oorzaak van armoede in eerste instantie zoekt in de maatschappelijke ordening (zoals de manier waarop inkomen verdiend en verdeeld wordt, de organisatie van de arbeidsmarkt). Hiertegenover staat een *grondrechtenbeleid* dat iedere persoon op een afdwingbare manier moet toelaten om een menswaardig bestaan te leiden. Het maatschappelijk ongevalmodel (6) verwijst dan weer naar economische conjuncturen of maatschappelijke veranderingen om armoede te verklaren met hieraan gekoppeld een *conjunctureel beleid* gericht op maatregelen om de economie op te krikken.



Figuur D1 : Analyseschema met verklaringsmodellen omtrent armoede en corresponderend armoedebeleid, Dierckx (2007) op basis van Vranken e.a. (2003) en Bouverne – De Bie (2005)

	INTERNE OORZAAK	EXTERNE OORZAAK
MICRONIVEAU <i>Individu</i>	Individueel schuldmodel <i>SANCTIONERINGSBELEID</i> (1)	Individueel ongevalmodel <i>OPVANGBELEID</i> (2)
MESONIVEAU <i>Instituties</i>	Institutioneel schuldmodel <i>TOEGANKELIJKHEIDSBELEID</i> (3)	Institutioneel ongevalmodel <i>SENSIBILISERINGSBELEID (4)</i>
MACRONIVEAU <i>Samenleving</i>	Maatschappelijk schuldmodel <i>GRONDRECHTENBELEID</i> (5)	Maatschappelijk ongevalmodel <i>CONJUNCTUREEL BELEID</i> (6)

Bron: Dierckx (2007).

Dierckx (2007: 395) werkte deze typologie nog verder uit, om tot de conclusie te komen dat er twee types van beleidsinterventie mogelijk zijn: residueel-remidiërende interventies zijn gericht op 'restgroepen' en werken curatief; structureel-anticiperende interventies zijn (impliciet) naar de gehele bevolking gericht en zijn preventief bedoeld. Afhankelijk van het interventieniveau en van de beleidsfinaliteit identificeert ze 8 types beleidsvisies op armoedebestrijding, die elk uitdrukking kennen in verschillende soorten beleidsmaatregelen (zie bijlage 1 voor een schematische voorstelling).

De overgang van een inkomensarmoededefinitie naar een multidimensionale armoededefinitie ging gepaard met een wijziging in het beleidsdiscours van overwegend residueel-remidiërende naar *structureel-anticiperende beleidsvisies*, en dit op verschillende interventieniveaus. Waar men met andere woorden vroeger veeleer een tijdelijk antwoord wilde bieden op 'misgroeide' situaties, is in het beleidsdenken en -discours vandaag een veeleer preventief langetermijnperspectief gegroeid, waarbij men onder meer de maatschappelijke structuren wil aanpakken die armoede in stand houden, wat onvermijdelijk resulteert in oplossingen die veel tijd en middelen vragen. Deze algemene visie wordt gedeeld over de overheidsniveaus heen en ook gedragen door het brede middenveld. Het vertaalt zich doorgaans in het streven naar een armoedebestrijdingsbeleid dat 'integraal', 'preventief' en 'structureel' beoogt te zijn. Zo wordt het ook verwoord in de beleidsnota's, -brieven en in het armoededecreet.

Tot zover het beleidsdiscours. In de feiten – het effectief gevoerde beleid -

zien we dat het structureel-remediërende discours maar zelden een vertaling kent in corresponderende maatregelen. Veeleer zien we 'residueel-remidiërende' of curatieve maatregelen. De residuele aanpak richt zich op 'mensen die in armoede leven' en restgroepen in het sectoraal beleid (Dierckx, 2007). Relatief recente (Vlaamse) beleidsmaatregelen nemen ook de 'individuele verantwoordelijkheid' of de zelfredzaamheid van individuen als uitgangspunt, wat voor een deel van de bevolking, en in het bijzonder voor mensen in armoede vaak weinig realistisch is (zie bijvoorbeeld het preventief gezondheidsbeleid op Vlaams niveau) (Dierckx en De Boyser, 2005). De meeste maatregelen met een armoededimensie richten zich echter op het streven naar (financiële) toegankelijkheid, zoals het nieuwe financieringsmechanisme voor het onderwijs of de langetermijnplanning voor de bouw van sociale woningen.

Dat het armoedebeleid bestaat uit verschillende types van maatregelen is uiteraard het gevolg van een noodzakelijke pragmatiek in het beleid. Een structurele aanpak – die vermijdt dat mensen in armoede belanden – is een werk van lange adem dat de inzet van middelen, een aanpassing van bestaande beleidspraktijken en vooral ook tijd vraagt. Ook daarom blijft een residueel beleid nodig. We geven deze typologie niettemin mee omdat ze beleidsmakers kan bewust maken van de verschillende mogelijke invalshoeken op een armoedebeleid en van de verschillende types van maatregelen die mogelijk zijn.

Een bevraging van een brede waaier experts inzake armoedebestrijding (Dierckx, 2007) wees uit dat alle betrokkenen een duidelijke beleidsvisie en –doelstellingen zeer wenselijk achten voor het armoedebeleid, maar slechts één op vijf (19%) vond dat deze op het moment van de bevraging reeds aanwezig waren. De bevroegde actoren achten het wenselijk dat men zich in de toekomst meer zou richten op een toegankelijkheids-, een sensibiliserings- en grondrechtenbeleid en minder op sanctionering. Naar sectoren wil men in het armoedebeleid een uitgesproken rol voor 'arbeid' en 'onderwijs', die samen met 'huisvesting' en 'gezondheid' ook domeinen zijn waarop de aandacht versterkt mag worden. Dierckx geeft tot slot aan dat beleidsactoren eens ze met een thema aan de slag gaan, de achterliggende beleidsvisie soms uit het oog verliezen uit pragmatisme of partijpolitieke overwegingen. We kunnen verschillende factoren en actoren aanduiden die een impact hebben op het benoemen van (uitsluitings)problematieken als 'beleidsrelevant' en het vormen van de beleidsvisie. We denken hierbij aan de partijpolitieke ideologie(ën) van machthebbers, de aandacht die ervoor bestaat in de publieke sector, in de media, in wetenschappelijk onderzoek, maar ook aan macrosociale, –economische, demografische en technologische ontwikkelingen die een probleem naar de oppervlakte kunnen stuwten. (Bridgman & Davis, 2004: 36-37). Daarmee komen tot het belang van de politieke agendering van armoede en sociale uitsluiting.

#### **4. Agendering: het belang van een hoge notering van armoedebestrijding op de politieke agenda**

Armoede is sinds het als sociaal probleem 'herontdekt' is in de jaren 1970, niet meer van de politieke agenda weg geweest. De mate van aandacht voor de problematiek en de gehanteerde verklaringsmodellen fluctueren echter wel en surfen als het ware mee op economische conjunctuurgolven: vooral wanneer het economisch slechter gaat, stelt men minder het individu verantwoordelijk voor zijn of haar situatie en grijpt men veeleer naar life events of de conjuncturele toestand als verklaringen (Gallie & Paugam, 2002). Ook politieke gebeurtenissen, zoals bij het eerste grote verkiezingssucces van extreem-rechts het geval was, kunnen de aandacht voor de problematiek aanwakkeren. Vandaag richten een waaier aan maatschappelijke actoren, gaande van politici, institutionele actoren, middenveldorganisaties, en wetenschappers (doorgaans afzonderlijk) de aandacht van de politieke overheid - in belangrijke mate via de media - op uitsluitings- en armoedeproblematieken.

We weten dat systematische agendering van armoedeproblematieken een cruciaal gegeven is in de beleidsvorming, en dat is des te meer het geval bij de aanvang van een legislatuur, wanneer de krijtlijnen voor het sociaal-economisch beleid worden vastgelegd. Om van armoedebestrijdingsbeleid een succes te maken, is het volgens onderzoek noodzakelijk om hiervan een centrale beleidsdoelstelling en -bevoegdheid te maken. Zo zet een vergelijkende studie over het sociale inclusiebeleid in verschillende lidstaten van de Europese Unie het vooropstellen van armoedebestrijding als prioriteit én de politieke en administratieve betrokkenheid op alle overheidsniveaus hierbij (nationaal, regionaal en lokaal) als een centrale voorwaarde<sup>3</sup> voorop (EuropeMSI, 2006). Deze aanname werd ook tijdens het studiebezoek door verschillende stakeholders in het Ierse armoedebeleid naar voor geschoven, bij de vraag naar succesfactoren voor hun armoedebeleid.

Omwille van het transversale karakter van de problematiek behoort de coördinatie van het armoedebestrijdingsbeleid idealiter ook tot het takenpakket van de regionale minister-president (op nationaal niveau dat van de federale premier) (Dierckx, 2007). Naast het onderschrijven van de prioriteit van armoedebestrijding, is er immers ook nood aan leiderschap om alle actoren op politiek en beleidsondersteunend niveau 'mee te krijgen'. Meer dan in andere beleidsdomeinen spelen centrale mandaten, sterke persoonlijkheden en allianties een belangrijke rol in de ontwikkeling en het succes van het beleid. Ook wijst Dierckx op het belang van machtige 'pleitbezorgers' in het agenderen van armoedebestrijding. Haar historische reconstructie van het (Vlaamse) armoedebeleid sinds de jaren 1970 toont het belang aan van geëngageerde

---

<sup>3</sup> Naast sociale consensus, coördinatie van de beleidsontwikkeling, mechanismen voor participatie van alle relevante actoren en de allocatie van middelen.

ministers die cruciale beleidsposten<sup>4</sup> bezetten, van parlementairen die het politieke draagvlak vestigen en bewaken, en van het kiezen van het 'juiste moment' om het armoedebeleid voort te stuwen. Amper 6% van de respondenten in het onderzoek van Dierckx (2007) geeft echter aan dat armoede prioritair op de beleidsagenda staat, terwijl men een uitgesproken engagement van beleidsmakers als sine qua non voor een succesvolle armoedebestrijding beschouwt.

Agendering van armoede in Ierland. Interessante pistes voor de agendering van uitsluitinggerelateerde thema's op de politieke agenda vonden we ook in Ierland. Een eerste gegeven is dat daar op nationaal niveau de sociale partners - bestaande uit vakbonden, werkgeversorganisaties, maar ook middenveldorganisaties (waaronder een 30-tal ngo's en de boerenorganisatie) - in overleg met de overheid tienjarenplannen opmaken waarin de krijtlijnen van zowel de economische als de sociale agenda worden opgenomen. Dit zorgt ervoor dat plannen een breed maatschappelijk draagvlak hebben, een langetermijnvisie over regeerperioden heen mogelijk maken en dat de beleidsmakers een beroep kunnen doen op de brede kennisbasis van deze maatschappelijke partners. Deze beleidspraktijk is een interessant gegeven, en niet alleen voor het armoedebeleid. Armoedebestrijding en sociale inclusie staan ook als een belangrijke prioriteit op de Ierse beleidsagenda, mede door het belang dat er door de maatschappelijke partners aan wordt gehecht. Een andere partner die in Ierland de problematiek blijvend op de agenda plaatst, is het Combat Poverty Agency. Dit was tot december 2008 een autonoom orgaan dat - gefinancierd door de overheid maar met een uitdrukkelijk onafhankelijke missie - kennis verzamelde door middel van een wetenschappelijk onderzoeksprogramma, hier zoveel als mogelijk de relevante stakeholders bij betrok en met een zeer performant communicatiebeleid de opgedane kennis verspreidde. Men deed beleidsstatements, gaf opleidingen, lanceerde brochures, sprak politieke partijen en politici aan om onderzoeksresultaten en de daaruit voortvloeiende beleidsaanbevelingen kenbaar te maken. Het Combat Poverty Agency valt sinds december 2008 onder het Department of Social Affairs van de Ierse overheid: hoe (kritisch) dit instituut in de toekomst zal functioneren, is voornamelijk onduidelijk. Een derde gegeven, is dat doordat sociale insluiting reeds langere tijd bovenaan de agenda staat, dit ook binnen de administraties haar vertaling kende in verschillende beleidsinstrumenten en organen, zoals de Social Inclusion Units in verschillende ministeries, de regelmatige bijeenkomsten van de Senior Officials uit deze units, de armoedetoets (zie ook verder). Hoewel deze instrumenten vaak mooi klinken, blijken er in de praktijk ook factoren die de werking ervan kunnen ondergraven. Veel hangt af van de dynamieken die ontstaan in deze overlegorganen, en van het engagement van de personen die erin zetelen, om successen te boeken. Zo werd duidelijk dat een dergelijk instrument soms ook als een verplichting wordt gezien, waardoor het dynamiserend potentieel niet benut dreigt te worden.

---

<sup>4</sup> Zoals voormalig federaal premier Jean-Luc Dehaene die in het midden van de jaren 1990 de opmaak van het Algemeen Verslag over de Armoede ondersteunde, dat nog steeds wordt beschouwd als een mijlpaal in de recente geschiedenis van het armoedebeleid.

In België en Vlaanderen gebeurde de agendering van uitsluitinggerelateerde problematieken vanuit overheidsinstanties minder georganiseerd. Wel zijn er vandaag de Vlaamse en nationale actieplannen, het tweejaarlijks verslag van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, en de Jaarboeken Armoede en Sociale Uitsluiting als aangrijpingspunten om armoede onder de aandacht te brengen. Problematisch was dat de voorbije jaren veel tijd en energie in de verzameling van kennis werd geïnvesteerd zonder dat deze systematisch werd opgepikt door de beleidsmakers. In het recentste rapport van het Steunpunt (2008) ziet men hier echter een kentering in, althans voor wat hun rapport betreft. De Vlaamse Actieplannen bereiken de beoogde plaatsen van debat in mindere mate. Hoewel ze wel door de Vlaamse regering worden besproken, vinden ze moeilijk hun weg naar plenaire zittingen of naar de commissies in het Vlaams Parlement (met uitzondering van de Commissie Welzijn). Naast de mogelijke gevolgen van dergelijke besprekingen in termen van (nieuwe) beleidsmaatregelen, hangt er aan die besprekingen ook een symbolische functie vast voor de actoren die worden betrokken bij het overleg dat aan de rapporten of plannen voorafgaat (niet in het minst de Verenigingen waar armen het woord nemen).

Naast de acties die er worden genomen op initiatief van de overheid, zijn er de voorbije jaren ook noemenswaardige initiatieven vanuit het maatschappelijk middenveld. Zo zijn er al geruime tijd de jaarlijkse campagnes van Welzijnszorg, maar ook andere organisaties zoals ziekenfondsen berichten regelmatig over uitsluitingsproblematieken. Recenter, in 2008, was er de voorstelling van de Decenniumdoelen 2017, waarin een consortium van middenveldorganisaties zes doelen met betrekking tot armoedebestrijding formuleerde waarmee men de overheden, het middenveld en het brede publiek wil aanzetten tot actie (zie verder in deel II). Hoewel deze plannen niet hetzelfde mandaat hebben als de tienjarenplannen over sociale en economische aangelegenheden in de Ierse sociale agenda, is het een uniek gegeven dat deze beweging in Vlaanderen 'van onderen' uit (niet op initiatief van de overheid) is gegroeid en kunnen de indicatoren door de overheid worden aangegrepen om eigen doelstellingen en plannen uit te werken (zie ook verder in Deel II).

## Hoofdstuk 2

### Van kennisverzameling naar beleid

Stevige empirische fundamenteën zijn van primordiaal belang voor een effectief armoedebestrijdingbeleid. De bouwstenen of bronnen van kennis omtrent armoede en uitsluitingsproblematieken bevinden zich in verschillende settings en bij verschillende actoren (wetenschappelijk onderzoek, belangen- en middenveldorganisaties, de verschillende overheden). Ze behelzen verschillende maatschappelijke niveaus, domeinen en doelgroepen. Om een breed en tegelijk diep zicht te krijgen op armoedeproblematieken is een volgehouden inspanning van de verschillende betrokken actoren nodig, die moeten worden ondersteund door een efficiënt kennismanagement.

Naast de verzameling van kennis via onderzoek en overleg, zijn immers ook kennisuitwisseling en de vertaling ervan naar beleidsrelevante aanbevelingen cruciale stappen in het bruikbaar maken van kennis. Daarnaast is kennis of het signalement van een problematiek niet enkel nodig als input voor een beleid(smaatregel), maar een beroep op expertise maakt idealiter als een doorlopend en dynamisch proces deel uit van de verdere beleidscyclus.

Om in de praktijk te komen tot beleidsantwoorden op een multidimensionale armoedeproblematiek is er een nood aan kennisnetwerken, of structuren voor het samenbrengen, uitwisselen en 'kruisen' van verschillende vormen van kennis en expertise.

#### **1. Welke bronnen en soorten van kennis hebben we nodig?**

In de verzameling van kennis over armoede en armoedebestrijding zijn vandaag verschillende actoren actief, die doorgaans elk vanuit een eigen perspectief potentiële beleidsinformatie genereren: de doelgroepen/belangenorganisaties, wetenschappers, middenveldorganisaties en beleidsmakers zelf. We kunnen in dat kader ook spreken over ervaringskennis, wetenschappelijke kennis, en professionele kennis.

*Ervaringskennis* vinden we terug bij de mensen die in armoede leven of geleefd hebben. Naast de kennis vanuit de Verenigingen waar armen het woord nemen en hun Netwerk, werden de voorbije jaren de ervaringsdeskundigen in de armoede naar voor geschoven, erkend en tewerkgesteld als missing link tussen mensen in armoede, dienstverlenende instituties en beleidsmakers. De functie heeft een hoog 'pioniersgehalte' (ook internationaal) en de inschakeling in de beleidsarena's zal wellicht pas over enkele jaren tot volle potentieel kunnen

komen, wanneer het aantal afgestudeerde ervaringsdeskundigen groter en de functie duidelijker wordt. De input van ervaringskennis gebeurt in Vlaanderen via verschillende wegen. Na het verdwijnen van de armoedecongressen (Vooruitgangs- en toekomstcongressen), zijn vandaag het Permanent Armoede Overleg en de consultaties van de Verenigingen waar armen het woord nemen in het kader van het VAP (en het tweejaarlijks verslag van het Steunpunt) belangrijke manieren om deze kennis vanuit de doelgroep samen te brengen, waarbij men echter het perspectief mist van niet-vertegenwoordigde risicogroepen (zie verder).

Daarnaast is er de *professionele kennis* ('staff knowledge') of de kennis en vaardigheden van personen binnen dienstverlenende instituties en middenveldorganisaties die een zicht hebben op de implementatie van beleidsmaatregelen (en de gevolgen hiervan) en/of systematisch in nauw contact staan met de doelgroepen van het beleid. Ook ervaren beleidsmakers binnen verschillende kabinetten en administraties (over alle beleidsniveaus heen) hebben belangrijke professionele kennis van zowel de technisch-beleidsmatige aspecten van (armoede)beleidsorganisatie als van de problematiek op zich. Om dit brede en complexe overzicht te krijgen, te behouden, en erop te kunnen ageren, is expertise-opbouw een noodzakelijk gegeven. Dit vraagt de om de nodige omkadering (zie verder).

*Wetenschappelijke kennis* vinden we traditioneel terug in de massa van onderzoeksrapporten en artikelen in (wetenschappelijke) tijdschriften, die vaak niet geschreven zijn vanuit een beleidsgerichte opzet, weinig toegankelijk en zeer talrijk zijn. In de recente sociologische literatuur wordt ook steeds meer aandacht aan besteed aan de relatie tussen (sociaalwetenschappelijk) onderzoek en beleid. We zien dat de voorbije decennia er een overgang in het denken over beleidsgericht onderzoek was van een eerder rationeel - lineaire benadering (wetenschappelijk onderzoek moet direct leiden tot beleidsinput) naar een interactieve benadering van de relatie tussen onderzoek en beleidsvorming (Black, 2000). Wetenschappelijke onderzoeksinput wordt in deze optiek aangegrepen als een element in het debat of in het (incrementele) proces van agendasetting en beleidsvorming, waarbij een uitgebreid communicatieproces tussen wetenschappers en beleidsmakers de kans om wetenschappelijke inzichten in het beleid in te brengen danig vergroot. Wetenschappers moeten daartoe een beter inzicht krijgen in hoe beleidsvorming gebeurt en inzien dat de informatie die door hen verstrekt wordt slechts één van deze factoren is die in rekening worden gebracht bij de beleidsvorming. Lomas (2000) wijst erop dat naast informatie (waaronder deze vanuit wetenschappelijk onderzoek maar ook uit anekdotische informatie, of informatie uit ervaringen) ook de heersende waarden (die gebaseerd zijn op ideologieën, overtuigingen en interesses) en de institutionele structuur (de betrokkenen bij de opzet en de beleidsvorming en de bestuursstijl) van belang zijn bij de beleidsvorming. Volgens Black (2000) kan de wetenschappelijke wereld vooral een impact hebben als het zich richt op het uitdagen en veranderen van de overtuigingen van beleidsmakers (gezien ideologie en interesses quasi onmogelijk te veranderen zijn), wat niettemin een werk van lange adem is en een systematische herhaling van de boodschap vraagt. Beleidsmakers moeten anderzijds bekijken wat ze met onderzoek willen

bereiken, en tegelijk inzien dat het resultaat van één enkel onderzoek onvoldoende is om een beleid op te stellen. Wil men als beleidsmakers resultaten bereiken, kan men actief helpen om de agenda van het onderzoek te zetten door duidelijke noden en behoeften te communiceren, en is het aangewezen om tijdens maar ook ná het onderzoek een nauwe relatie met (onder meer) de actoren uit het wetenschappelijke veld te onderhouden, om onderzoeksbevindingen in het beleid te laten doorwerken. Om onderzoek ook beleidsrelevant te maken, is het met andere woorden nodig dat wetenschappers – idealiter samen met andere stakeholders – een vertaalslag maken naar beleidsaanbevelingen. Dit is een stap dat in niet-beleidsgericht onderzoek (dat daarom vaak niet minder beleidsrelevant is) quasi nooit wordt genomen. Voorbeelden van beleidsvertalingen van onderzoek, vinden we wel in het onderzoek dat vanuit een beleidsondersteunend oogpunt werd uitgeschreven – bij de Steunpunten Beleidsrelevant Onderzoek (waar armoede echter geen onderwerp uitmaakt van studies) en doorheen de ad hoc studies door andere wetenschappelijke instellingen in opdracht van de overheden of andere (private) instanties.

Stone e.a. (2001) pleiten in dit kader ook voor de inschakeling van zogenaamde 'research brokers' in de beleidscyclus. De term is voor het eerst naar voor geschoven door Sundquist (1978) die hiermee verwees naar personen of instituten die de rol op zich nemen om de producten (onderzoeksresultaten) van de wetenschappelijke wereld te bundelen en hanteerbaar te maken voor beleidsmakers. Deze 'kennismakelaars' schuiven kennis en ideeën naar voor, en proberen deze vaak ook actief op de publieke / overheidsagenda te plaatsen (zie ook verder).

## **2. Zicht op de leefwereld, instituties en op samenlevings/ beleidsniveau**

We structureren in deze paragraaf de kennisverzameling inzake armoede in Vlaanderen/ België in termen van verschillende realiteitsniveaus - dat van het individu en het gezin, dat van de instellingen en dat van de samenleving en het beleid. Dit micro/meso/macro-onderscheid doet hierbij dienst als een ordenend perspectief (wat interrelaties tussen verschillende perspectieven niet uitsluit) en zorgt voor een breed zicht op de problematiek en op de manier waarop men als samenleving (instituties, beleidsmakers) hiermee omgaat.

### Kennis over het microniveau – de leefwereld

Beleidsmakers doen om een zicht te krijgen op de leefwereld van mensen en gezinnen in armoede (het micro-niveau) in Vlaanderen voornamelijk een beroep op de Verenigingen waar armen het woord nemen en hun Netwerk, en op wetenschappelijk onderzoek over de leefwereld van mensen in armoede. De mate waarin men via deze kanalen de diversiteit aan armoedeproblematieken in verschillende levensfasen, bij verschillende risicogroepen, in verschillende



(ruimtelijke) contexten kan vatten, moet worden bevraagd. Vooreerst is de populatie van mensen die in armoede leeft, diverser dan het bereik van de verenigingen. Dit is het duidelijkst in termen van etniciteit, maar ook de stem van de oudere armen (+75-jarigen kennen bijvoorbeeld een zeer hoog en toenemend armoederisico), of van kinderen en jongeren vinden we nauwelijks terug in het debat. Ook zijn belangenorganisaties doorgaans niet of minder op het platteland en in afgelegen streken aanwezig. Het is nodig dat ook deze groepen op één of andere manier vertegenwoordigd zijn in de consultaties omtrent het armoedebestrijdingsbeleid. Hiervoor bestaat een waaier aan mogelijke consultatiemethoden, gaande van systematisch overleg over ad hoc consultaties, bevragingen, studiedagen of seminaries. Er zijn daarnaast ook andere actoren die een zinvolle inbreng kunnen doen over de leefwereld. We denken hierbij aan professionelen (en in niet in het minst aan de ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting), die vaak in aanraking komen met mensen die in armoede leven. Hulpverlenende instanties (OCMW's, het Algemeen Welzijnswerk, Samenlevingsopbouw, Kind en Gezin, etc) en andere sectorale instellingen hebben vaak van op de eerste lijn een zicht op de effecten die bepaalde maatregelen al dan niet met zich meebrengen, hoe de ene maatregel de positieve effecten van een andere maatregel kan opheffen. Het gebeurt ook dat men vanuit het middenveld (soms in coalities) rond deelaspecten van armoede samenwerkt (zie bijvoorbeeld het succes van het project 'energie en armoede'; zie [energieenarmoede.net](http://energieenarmoede.net)); indien betreffende thema's op de agenda staan, is het ook nuttig om op de daar opgebouwde kennis een beroep te doen. Tot slot is er ook de input vanuit wetenschappelijk onderzoek over het dagelijkse leven van mensen in armoede<sup>5</sup>. Het gaat hierbij vooral om kwalitatief onderzoek, maar ook kwantitatieve analyses kunnen bijdragen tot de kennis van de leefwereld, bijvoorbeeld door te peilen naar materiële deprivatie, sociale participatie, of de intergenerationele overdracht van armoede. Hoewel kwantitatief onderzoek (op basis van surveys) soms het verwijt krijgt dat het de context waarin mensen in armoede leven, minimaliseert, blijft het belangrijk om te weten hoe bepaalde problematieken met elkaar samenhangen, welke groepen meer of minder door bepaalde problematieken worden getroffen (en hoe breed verspreid ze zijn). Ook het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting heeft als opdracht om structureel overleg te organiseren met de verenigingen waar armen het woord nemen en met andere private en openbare actoren die op dit vlak deskundig zijn. Op basis daarvan dient men om de twee jaar een verslag op te maken waarin ook adviezen, aanbevelingen en concrete voorstellen moeten worden opgenomen. Op de website van het steunpunt lezen we dat de werkmethode is om "de verenigingen waar de armen het woord nemen op een structurele en bestendige manier bij zijn werkzaamheden" te betrekken, "hierbij

---

<sup>5</sup> Zo werden de voorbije jaren onderzoeken uitgevoerd naar de leefwereld van generatiearmen (Vranken en Steensens, 1996), van etnische minderheden (Van Robaeys, 2004), naar de voorwaarden voor sociale mobiliteit voor wie in een generatiearm gezin opgroeide (Thys, Vranken en Raedemaeker, 2001) of van allochtone vrouwen (Krols, e.a., 2008), de relaties tussen hulpverlener en hulpvragers (Driessens), het belang van een krachtgerichte of empowerende benadering van mensen in armoede (Van Regenmortel) enzomeer.

gebruikmakend van de dialoogmethode zoals ze ontwikkeld werd bij het tot stand komen van het Algemeen Verslag over de Armoede" (artikel 5 §2 van het samenwerkingsakkoord). Moras (2004)<sup>6</sup> beschrijft drie fasen in de dialoogmethode. Een eerste fase vindt men op het niveau van de Verenigingen waarbij mensen in armoede samenkomen, een thema kiezen, hun ervaringen samenbrengen en deze toetsen aan de ervaringen van armen in andere verenigingen. De tweede fase bestaat uit het overleg met actoren uit private of publieke diensten, instellingen en aanverwante werkingen. Deze krijgen de verzamelde ervaringen en beleidsvoorstellen voorgelegd en doen aanvullingen vanuit hun specifieke deskundigheid. De derde fase bestaat uit het overleg met de beleidsinstanties (administraties en politieke verantwoordelijken) die beslissingsbevoegdheid hebben op het betrokken terrein. Hieraan nemen de drie partijen deel: Verenigingen, hun partners (vooral uit het middenveld) en de beleidsverantwoordelijken. Als we dit kader als uitgangspunt nemen, beantwoorden de thematische overlegplatforms die door het Steunpunt worden opgezet om de dialoog te organiseren en die de basis vormen voor de tweejaarlijkse verslagen van het steunpunt, niet helemaal aan de dialoogmethode. De eerste fase die Claeys (2000) ook als sociale dialoog (in en tussen armenverenigingen) beschrijft, is wel aanwezig; er is echter geen sprake van een echt beleidsnetwerk, waarbij een kruising van kennis tussen verschillende actoren kan gebeuren. De voorbije jaren werd de stap naar dialoog met private en publieke actoren slechts met mondjesmaat gezet<sup>7</sup>. Dierckx (2004) stelt dat het Steunpunt vandaag veeleer een overlegplatform van armenverenigingen is, dat ondersteuning krijgt van de overheid in functie van het creëren van een draagvlak voor het beleid. De stap naar een dialoog met de beleidsmakers gebeurt door het Steunpunt zelf, en kan ook niet als een echte 'politieke dialoog' met alle relevante actoren worden bestempeld. Zo werden in 2005 in het kader van een brede maatschappelijke dialoog die men beoogde (naar aanleiding van het tienjarig bestaan van het AVA'), onder meer trilaterale ontmoetingen georganiseerd tussen het Steunpunt, de minister van maatschappelijke integratie en de beleidsverantwoordelijken op regionaal en federaal niveau. Er werd bevraagd hoe men de opvolging of een antwoord op de verschillende problematieken wilde organiseren.

In Ierland vinden we het Combat Poverty Agency, een instituut met

---

<sup>6</sup> Volgens Claeys (2000) bestaat de dialoogmethode uit verschillende stappen: (1) een sociale dialoog tussen de armsten, hun verenigingen en de vertegenwoordigers van welzijnsorganisaties doorheen verschillende ontmoetingen, waarbij de voorbereiding bestaat uit het samenbrengen van individuele ervaringen en het beslissen over de te bespreken thema's, en de dialoog bestaat uit het formuleren en bespreken van voorstellen; (2) een politieke dialoog tussen mensen in armoede, hun verenigingen, vertegenwoordigers van welzijnsorganisaties en beleidsmakers die de finale tekst die in de sociale dialoog is opgemaakt als basis voor overleg gebruikt.

<sup>7</sup> Een uitzondering was het overlegforum rond de dienstencheques als vorm van socioprofessionele integratie waar een breed overleg gebeurde waarin naast armenverenigingen ook middenveld en publieke actoren werden betrokken.

grotendeels dezelfde missie als het Steunpunt. Er zijn echter een paar belangrijke verschilpunten. Vooreerst poogt men in het CPA de overheid te adviseren over armoedebestrijding maar baseert men zich naast de kennis uit de praktijk (vaak ook lessen uit innovatieve projecten) vooral op kennis die uit hun onderzoeksprogramma voortkomt (Research Initiative<sup>8</sup>). Men richt zich er op het genereren van nieuwe 'oplossingsgerichte' ideeën voor armoedebestrijding, door de detectie van oorzaken, van nieuwe vormen van uitsluiting en door de witte vlekken in de kennis op te vullen. Men levert technische expertise en kennis aan beleidsmakers om de vooropgestelde doelstellingen te bereiken doorheen ad hoc consultaties, door hen proactief te benaderen en door de evaluatie van bestaand beleid. Een belangrijke pijler in hun werking is de samenwerking met externe partners: men zoekt constant naar mogelijke sterke partners om samen kennis te delen en te verwerven en om nieuwe dynamieken in het inclusiebeleid te genereren. Een belangrijk gegeven is ook de performante communicatiestrategie van het CPA dat de toegankelijkheid en de impact van onderzoek, ervaringskennis en beleidsadvies wil maximaliseren door het wereldkundig maken van vaststellingen en beleidsvoorstellen. Dit gebeurt naar een breed publiek doorheen zogenaamde 'policy briefs' en 'policy statements' in de media en door de uitgave van een viermaandelijks tijdschrift over armoedebestrijding. Zo wil men armoedebestrijding hoog op de politieke agenda houden en een breed draagvlak creëren voor armoedebestrijding. In de toekomstige evaluatie en 'herijking' van het Steunpunt kan het CPA als een belangrijk referentiepunt en beste praktijk worden gezien. In de vergelijking moet rekening gehouden worden met het feit dat het CPA functioneert met een ruim mandaat, een ruim budget en een ruime staf (van 30 – doorgaans hooggeschoolde - personeelsleden).

#### Kennis over het macroniveau

Kwantitatief onderzoek leent zich ook en vooral om meer te weten over de omvang en het uitzicht (o.a. de ruimtelijke dimensie) van de armoedeproblematiek. Hiermee komen we bij kennis over armoede als maatschappelijk fenomeen en als onderwerp van politieke besluitvorming (macroniveau). De basis van kennis op dit niveau zijn voornamelijk grootschalige databestanden (die zich ook lenen tot analyses op microniveau). Deze bestanden op basis van surveyonderzoek of op basis van administratieve gegevens bieden ook heel wat opvolgbare indicatoren voor beleidsmonitoring en -evaluatie<sup>9</sup>. Vandaag wordt echter zowel voor de beleidsontwikkeling als voor de

---

<sup>8</sup> Dit programma besteedt niet alleen extern onderzoek uit maar organiseert ook onderzoeksstages voor studenten en pas afgestudeerden en research fellowships voor onderzoekers die een doctoraat schrijven of hebben afgewerkt. Ook partners uit publieke en private sectoren worden aangemoedigd om zich in te schakelen in academische onderzoeksinitiatieven doorheen Civil Society Research Scholarships.

<sup>9</sup> Het gaat bijvoorbeeld over de Enquête naar de Inkomens en Levensomstandigheden, de Enquête naar de Arbeidskrachten, de Huishoudbudgetenquête, de Gezondheidsenquête, de APS-survey, de SCV-survey, de Socio-Economische Enquête. Deze gegevens worden ook systematisch samengebracht voor het Vlaamse niveau door de Administratie Planning en Statistiek.

beleidsevaluatie weinig gebruik gemaakt van deze indicatoren.

#### Kennis over het mesoniveau

Tussen het maatschappelijk en het leefwereldniveau vinden we ook organisaties, maatschappelijke instituties (zoals scholen) en allerlei leefverbanden (zoals buurten of gemeenschappen), die het mesoniveau uitmaken. In termen van armoedebestrijding kijken we op dit niveau doorgaans naar de mate van toegankelijkheid van instituties en organisaties voor mensen in armoede (de drempels die ze ervaren zoals in de gezondheidszorg of het onderwijs). De informatie hiervoor vinden we in databanken, wetenschappelijk onderzoek maar ook in praktijkervaringen van professionelen en mensen in armoede.

### **3. Waar culmineert deze kennis in beleidsaanbevelingen?**

Op dit moment moeten we vaststellen dat de informatie of kennis over armoede in gespreide slagorde wordt verzameld en gecommuniceerd. Het Vlaams Netwerk stimuleert vooreerst tot het verzamelen van ervaringskennis, maar vooralsnog is er geen systematische verzameling en ordening van die kennis. Het Centrum OASeS (UA) volgt via de opdracht tot een Jaarboek de situatie op het terrein en in het beleid op, en diept daarnaast in een themadeel elk jaar een ander aspect van armoede uit, waarbij ook beleidsaanbevelingen worden gedaan onder meer door een beroep te doen op wetenschappelijke (inter)nationale experts. Tot slot is er ook de inventarisatie van data via de Studiedienst van de Vlaamse Regering (SVR) en vanuit de administratie in functie van de Europese Strategische Rapporten over sociale bescherming en inclusie, die de gegevens verzamelen en communiceren via websites en/of rapporten.

Kennisverzameling en de concrete vertaling naar beleidsaanbevelingen gebeurt voor andere transversale beleidsthema's zoals Gelijke Kansen vandaag via wetenschappelijke Steunpunt voor Beleidsrelevant Onderzoek. Geen van de bestaande Steunpunten hebben vandaag het thema armoede expliciet opgenomen. Idealiter zou er voor de thematiek een apart onafhankelijk kenniscentrum worden opgericht. Een alternatief is de ondersteuning van een (virtueel) consortium van actoren dat de verschillende vormen van kennis over armoede en sociale uitsluiting samenbrengt, analyseert en synthetiseert en terugkoppelt naar de cruciale stakeholders om te komen tot hanteerbare beleidsinput. De omvang, complexiteit en het maatschappelijk belang van de problematiek verantwoorden een dergelijke investering. Zoals hierboven te lezen valt, gebeurt dit in Ierland in belangrijke mate door het Combat Poverty Agency.

Kennisverzameling behoort ook tot de taak van het Steunpunt armoede (zie eerder) én van het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen (verder – Vlaams Netwerk). Bij de wijziging van het Decreet betreffende armoedebestrijding (B.S. 18 juli 2008) werd het Vlaams Netwerk ontlast van de taak van subsidieverdeling onder haar leden, maar werden ook nieuwe inhoudelijke taken aan haar pakket toegevoegd. Zo wordt het de bedoeling dat het Vlaams netwerk de ervaringskennis en de resultaten van de

maatschappelijke dialoog in de verenigingen omzet in beleidsaanbevelingen voor de overheid, meer dan tot nu toe het geval was. In de Commissie Welzijn verduidelijkte de minister dat de omzetting ook de toetsing impliceert *"van het materiaal dat vanuit de verenigingen komt, aan wetenschappelijk onderzoek en aan kennis uit het buitenland of uit andere gemeenschappen en gewesten van dit land, aan de visies uit het middenveld, aan de expertise van sociale partners en aan de kennis en praktijkervaring van lokale besturen en OCMW's"* (Commissie Welzijn, stuk 1702, 1 juli 2008). Daarnaast heeft het Netwerk ook een coördinerende rol in de ondersteuning van de verenigingen en treedt ze op als 'belangenbehartiger' of lobby van mensen in armoede. Dierckx en De Boyser (2008) bevragen de wenselijkheid van deze bijkomende en zeer omvangrijke opdracht. Immers, *"tot op welke hoogte is belangenverdediging verzoenbaar met beleidsvoorbereiding, kennisverzameling en -verwerking vanuit verschillende hoeken en de coördinatie tussen alle betrokken actoren? Tegelijk moet ook nog de brede samenleving worden gesensibiliseerd. De 'core business' voor een netwerk van verenigingen, namelijk inhoudelijke en organisatorische ondersteuning en het bevorderen van hun onderlinge samenwerking, dreigt te worden bedolven onder opdrachten die buiten de expertise en identiteit van het netwerk vallen."*

Wat wetenschappelijke kennis betreft, is er een bundeling van kennis doorheen de Jaarboeken Armoede en Sociale Uitsluiting. Hoewel hierin vaak pistes voor het beleid worden aangereikt door de redactie of gastauteurs, is de vertaling naar beleidsaanbevelingen vanuit het Jaarboek geen expliciete opdracht. Soms trekken ook de resultaten van individuele onderzoeken de aandacht van beleidsmakers. Algemeen kan echter gesteld worden dat er weinig betrokkenheid is van wetenschappers in de beleidscyclus. Nochtans kan het beroep op partners uit de wetenschappelijke wereld als ondersteuning wenselijk zijn. Concreet kunnen wetenschappers - naast het signaleren van nieuwe (internationale) bevindingen - inhoudelijke inbrengen of punten voor discussie aanreiken in het PAO (verticaal maar ook horizontaal), maar eventueel ook ingezet worden in de opvolging van indicatoren en de evaluatie van beleidsmaatregelen. Ook kunnen studiedagen of expertenseminaries over nieuw wetenschappelijk onderzoek of een uitgebreide inventaris per beleidsdomein van beste praktijken zorgen voor een verdieping van de kennis die nodig is voor het armoedebestrijdingsbeleid. De vertaling van verzamelde kennis naar concrete beleidsvoorstellen is geen evidente oefening en kan gebeuren via het betrekken van verschillende actoren in rondetafels of denktanken. Ook de Europese Commissie wijst op de nood om de band tussen de wetenschappelijke wereld, data- en beleidsanalysten en beleidsvoerders te versterken, niet alleen om kennis op te bouwen maar ook om de aandacht op de problematiek te vestigen en de beleidsvoerders 'op de kar te krijgen' (EC, 2008).

## Hoofdstuk 3

### Governance, inclusiviteit en het belang van beleidsnetwerken<sup>10</sup>

#### **1. Een blik op het inclusiviteitsgehalte van het Vlaamse armoedebestrijdingsbeleid**

Inclusiviteit, samenhang, overleg, coördinatie: beleidsdocumenten rond armoede en het armoededecreet staan bol van het streven naar integraliteit en inclusiviteit, naar samenwerking en afstemming tussen beleidsdomeinen en –niveaus, tussen overheid en andere actoren. Tijdens de gedachtewisseling over de actualisatie van het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2005-2009 (op 22 april en 2 juni 2008) in de commissie Welzijn van het Vlaams Parlement werd inclusief beleid als één van de uitgangspunten van het Vlaams beleid vooropgesteld maar tegelijk formuleerde men de nood aan extra inspanningen op dit vlak. Vlaanderen of België zijn hierin echter geen uitzondering. Europees onderzoek geeft immers aan dat het principe van inclusiviteit in het armoedebeleid in verschillende Europese lidstaten maar moeizaam in praktijktermen wordt vertaald: *"While mainstreaming is increasingly recognised and understood in theory, in practice, it is less well developed"* (EUROPEMSI, 2006).

Er ontstond de voorbije jaren op Europese en andere beleidsniveaus ook ruime consensus over het feit dat de voorwaarden voor een 'inclusief' beleid het best ingevuld worden vanuit een governance-perspectief, waarbij in de besluitvormingsprocessen, naast de agerende overheid ook andere (overheids- en andere) actoren worden betrokken. Het Europese beleid lag aan de basis van de theorievorming rond (multilevel)governance en is een voorbeeld bij uitstek van de verwevenheid tussen verschillende beleidsniveaus door de afstemming van regelgeving (zie o.a. Hooghe & Marks, 2000). We zien daarvan de bewijzen in de Vlaamse regelgeving die voor meer dan 70% van Europese oorsprong is. In het recentste Joint Report over sociale bescherming en sociale insluiting rapporteert de Europese Commissie (2008) dat de aandacht voor governance in het inclusiebeleid van de meeste lidstaten groeit. Zo ziet men meer consultaties van de doelgroep, van lokale besturen, van de centrale overheidsdiensten, en van de 'brede bevolking'. Volgens de EC kan de kwaliteit van 'governance' worden verbeterd door de stakeholders ook meer systematisch te betrekken in de implementatie en in de opvolging van beleid. Ook met het lokale niveau waar

---

<sup>10</sup> Deze paragraaf verwijst binnen het analysekader van de armoedebeleidsconfiguratie naar de punten 'beleidsordening' en 'beleidscoördinatie' die we omwille van hun samenhang in de praktijk hier samen behandelen.

de implementatie vaak grotendeels plaatsvindt moet de interactie volgens Europa worden versterkt.

Ook Dierckx (2007) stelde in haar onderzoek vast dat het Vlaamse armoedebeleid de voorbije decennia werd gekenmerkt door een hogere mate van integraliteit dan in het verleden het geval was. In de bevraging van betrokken actoren was er *"sprake van aanzetten tot inclusiviteit of integraliteit, een toename van de coördinatie van beleid en een betere afstemming van beleidsmaatregelen. Het besef is gegroeid dat een preventieve, inclusieve en integrale aanpak nodig is. Verwijzend naar het belang van inspanningen op verschillende overheidsniveaus samen, wordt gesteld dat deze verschillende overheden sporadisch stappen zetten rond armoedebestrijding."* Vooral het decreet inzake armoedebestrijding scoort als aanzet tot een integrale aanpak. Het gegeven dat dit decreet een kader en structuur voor de aanpak van de armoedebestrijding biedt, zorgt voor deze meerwaarde. Concrete initiatieven die een aparte vermelding krijgen, zijn het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding, het PAO (horizontaal en verticaal overleg), gegevensverzameling en wetenschappelijk onderzoek, het aanstellen van aandachtsambtenaren, armoede als onderwerp op een Interkabinettaire Werkgroep (IKW) en de aanwezigheid van een coördinerend minister. Verder zijn er de aanzetten tot planning, de verhoging van de financiële middelen en wordt er gezocht naar goede overlegorganen. Ook de kritische stem van het Jaarboek Armoede en Sociale uitsluiting en het doctoraat van Dierckx krijgt een aparte vermelding als bijdragen aan een inclusiever armoedebeleid. Bij de zwakten werd de opmerking gemaakt dat de bestaande structuren/initiatieven onderbenut worden, zoals het VAP en het decreet armoedebestrijding (meer bepaald inzake de praktijkuitvoering en het gebrek aan linken naar andere decreten).

De bestaande horizontale coördinatie wordt benoemd als een aanzet tot de uitbouw van beleid over de verschillende beleidsdomeinen heen en tot samenwerking tussen de administraties. Een beperkt aantal beleidsdomeinen, of -sectoren kent reeds een samenhang, zoals de koppeling tussen onderwijs en arbeidsmarktbeleid (wat ook gefaciliteerd is door het feit dat er één enkele minister verantwoordelijk is voor deze twee beleidsdomeinen). Tegelijk geldt dat de zwakten van de organisatie van het Vlaamse armoedebestrijdingsbeleid betrekking hebben op dezelfde elementen als de 'aanzetten tot'; dit wordt dan negatief geformuleerd in termen van een 'gebrek aan' coördinatie, afstemming en continuïteit. Ook wijst men op het ad hoc-beleid, onvoldoende financiële middelen en een onduidelijk globaal budget voor armoedebestrijding. Bevragde actoren wijzen er ook op dat er een gebrek aan overleg en continuïteit is in de regelgeving naar het lokale niveau, dat voldoende tijd moet krijgen om zaken op te bouwen in de praktijk.

## **2. Governanceprincipes voor een armoedebeleid: over sectoren, actoren en levels**

## **2.1 Samenwerking en afstemming over overheidsniveaus, of de multilevel-aanpak**

Samenwerking tussen verschillende overheidsniveaus of een multilevel-aanpak is – in België nog meer dan in andere landen omwille van versnipperde bevoegdheden- een noodzakelijke voorwaarde om te komen tot een doelgericht armoedebestrijdingsbeleid. Er liggen niettemin heel wat drempels in de weg van een gecoördineerde aanpak die te vinden zijn in de complexiteit van structuren en besturen, de verhoudingen tussen overheden en de verschillen in visies. Een duidelijke en zo efficiënt mogelijke bevoegdheidsverdeling, en nieuwe vormen van subsidiariteit kunnen hieraan tegemoetkomen.

De belangrijkste binnenlandse partners voor een succesvol Vlaams armoedebestrijdingsbeleid zijn de federale en de lokale overheden. Het ruimere raamwerk voor (de organisatie van) het armoedebeleid, wordt dan weer grotendeels op het Europese niveau vastgelegd, dat voor het beleid rond sociale inclusie enkel een link met de federale overheid heeft – dit geeft te meer het belang aan van een goede samenwerking en samenspraak tussen regio en federale staat. Een even belangrijke uitdaging ligt in de samenwerkingsverbanden met en ondersteuning van de lokale overheden die armoedebestrijding op de lokale beleidsagenda zetten.

### *Het Vlaamse armoedebestrijdingsbeleid in een Europese context*

Europa drukt een duidelijke stempel op Vlaanderen en haar beleidscontext waarbij ongeveer 70% van de regelgeving de oorsprong kent op het Europese niveau. Vlaanderen is vertegenwoordigd op Europees niveau via de Europese ministerraden, het Europees Parlement, het Comité van de Regio's en in het Economisch en Sociaal Comité, maar concreet is de directe samenwerking tussen Vlaanderen en de EU op het vlak van armoede (of inclusie)beperkt. Vlaanderen levert niettemin een belangrijke bijdrage in het kader van het Lissabonproces<sup>11</sup>, doorheen het opstellen van de Vlaamse Actieplannen Armoedebestrijding die de Vlaamse insteek vormen voor de Belgische Nationale actieplannen sociale inclusie (vandaag: Strategisch rapporten voor de sociale bescherming en insluiting). Via deze plannen engageert Vlaanderen zich in principe ook voor het bereiken van (een beperkt aantal) targets. Gezien er echter geen doorwerking is van de plannen en bijhorende streefdoelen in de federale of regionale beleidscyclus – reeds geplande maatregelen worden opgelijst onder de streefdoelen -, vormen deze de facto geen voorwerp van beleidsinspanningen (de noemer Rapport is in die zin beter gekozen dan Actieplan). Door deze minimale inbedding, kan de impact hiervan niet anders dan zeer gering zijn. Er is vandaag dan ook geen sprake van een nationale strategie om armoede aan te pakken; de rapporten beperken zich tot specifieke maatregelen die betrekking hebben op

---

<sup>11</sup> Op de Top van Lissabon (maart 2000) verbonden de vijftien lidstaten van de Europese Unie zich ertoe om "tegen 2010 een duidelijke impact te hebben op de definitieve uitroeiing van armoede". 2010 wordt het Europese Jaar van de Armoede. Tussentijdse evaluaties geven echter aan dat de Europese armoedecijfers relatief hoog blijven (78 miljoen of 16% van de EU-burgers leven vandaag onder de inkomensarmoederisicogrens).



een specifiek beleidsdomein. Ook ontbreekt een duidelijke link tussen de analyse van de situatie op basis van de bestaande indicatoren en de genomen maatregelen. De Europese Unie gaf zelf ook aan dat de Nationale actieplannen bezwaarlijk strategische plannen konden worden genoemd (European Commission, 2004): men hanteert de verzamelde indicatoren enkel om de situatie te beschrijven, en niet om beleid te ontwikkelen of bij te sturen, men stelt geen duidelijke targets voorop maar ook de timing van de planning leent zich niet tot een strategische opzet. Een bijkomende factor hierbij is het feit dat de legislaturen op verschillende niveaus verschillende tijdslijnen volgen en zich met andere woorden in andere fases van de beleidscyclus bevinden.

Het onderschrijven van de Lissabonstrategie door de Vlaamse Regering (in april 2000) resulteerde onder meer in de verankering van concrete engagementen in het Pact van Vilvoorde (in november 2001). Dit Pact bevat '21 doelstellingen voor de 21e eeuw'. Het heeft net zoals de Lissabonstrategie aandacht voor de economische, sociale en ecologische dimensie en stelt 2010 als streefdatum voorop om de geformuleerde doelstellingen te bereiken. Tijdens de eerste vijf jaar van de Lissabonstrategie werd hiernaar verwezen als een soort 'Lissabonstrategie op Vlaamse schaal'. Na de weinig positieve Midterm Review van de Lissabonstrategie (in 2005) heroriënteerde de Europese Raad het Lissabonproces naar een programma dat de nadruk legt op economische groei en tewerkstelling. Vlaanderen stelde in dit kader een regionaal hervormingsprogramma 2005-2008 op (dat ook diende als insteek voor het nationaal hervormingsprogramma). Hiervoor oriënteerde men zich op de Geïntegreerde Richtsnoeren van economisch beleid en werkgelegenheid. Het programma werd in Vlaanderen onder een overkoepelende Strategie voor Duurzame Ontwikkeling geplaatst, waarbij ook aandacht bleef gaan naar sociale en ecologische aspecten van duurzaamheid. Naast onderwijs- en arbeidsmarktgerelateerde uitsluitingsproblematieken beperkt de beschrijving van sociale aspecten in het Hervormingsprogramma zich wel tot de (ongelijke) verdeling van inkomens, de relatie tussen werk en gezin en maatschappelijk verantwoord ondernemen. In de voortgangsrapportage van het Hervormingsprogramma lezen we dat de doelstelling met betrekking tot armoedebestrijding, met name tot de top drie van de lidstaten in de Europese Unie behoren op dit gebied, gemeten aan de hand van het aandeel van de bevolking dat met een inkomensarmoederisico leeft, werd behaald. Men kan zich afvragen of het niet ambitieuzer zou zijn om niet alleen de top drie te willen behalen in termen van de nationale armoededrempel (die door de lagere welvaartscijfers in de andere regio's laag ligt) maar van een regionale armoededrempel. Een dergelijke oefening om armoedecijfers op lagere NUTS-niveaus te berekenen werd op Europees niveau al gemaakt door Betti e.a. (2003).

Een van de opportuniteiten ligt in de Europese gemeenschappelijke indicatorenset die België maar ook Vlaanderen internationaal vergelijkbare sociale indicatoren biedt om de ontwikkelingen in de situatie jaarlijks op te volgen. De noodzaak om een gezamenlijke rapportage over sociale bescherming en inclusie te produceren in het kader van de EU, kan worden aangegrepen als een unieke opportuniteit om een strategie uit te werken die moet leiden naar een

integraal en dus doelmatiger armoedebestrijdingsbeleid. Dit veronderstelt echter een intensieve(re) samenwerking. Een 'indicatorenraamwerk' kan een gemeenschappelijke invalsweg en 'inspiratiebron' zijn om zich in verschillende domeinen en overheidsniveaus op gemeenschappelijke doelstellingen (targets) te focussen. De ontwikkeling van de verschillende armoedebarmeters, op overheidsniveau en door het middenveld, zal onvermijdelijk (omdat de batterij jaarlijks verzamelbare indicatoren beperkt zijn) tot gemeenschappelijke noemers leiden. In een ideaal scenario worden op basis van deze indicatoren targets en acties afgesproken die worden opgevolgd in termen van implementatie (timing, budget) en uitkomsten. Carpentier (2006) onderscheidt zeven aspecten waar beleidsanalytisch gebruik van indicatoren van nut kan zijn; het gaat om dataverzameling, indicatorenontwikkeling en -analyse, streefdoelbepaling, ex-ante- en ex-postevaluatie van maatregelen, opvolging van maatregelen, beslissingsondersteuning en identificatie van goede praktijken.

Ook kunnen beleidspraktijken en instrumenten die op EU-niveau werden ontwikkeld leerrijk zijn en vertaald worden naar toepassingen op nationaal, regionaal en lokaal niveau. De Open Methode van Coördinatie (OMC) is op zich een piste (of manier van werken) die kan leiden tot een meer integraal beleid gezien deze de nadruk legt op de samenwerking tussen verschillende niveaus van besluitvorming, verschillende sectoren en actoren, en streeft naar een coherente strategische sturing en een doeltreffende opvolging van de voortgang<sup>12</sup>. Het succes van de OMC staat of valt echter met de politieke ambitie op dit terrein (en deze was de voorbije drie jaren op Europees niveau niet bijzonder groot). De uitwisseling van goede (en slechte) praktijken en peer reviews kunnen een meerwaarde bieden voor het regionale, maar ook en vooral voor het lokale armoedebeleid. In het plan Vlaanderen in Actie, Vlaanderens sociaaleconomische strategisch plan (waar echter niet naar armoedebestrijding wordt verwezen) worden een aantal van deze principes zoals een strategische aanpak, het inventariseren en verspreiden van goede praktijken, het samenbrengen van en samenwerken tussen partners, het bevorderen van kennis en waar mogelijk het meten van effecten, wel in de praktijk gebracht. Inhoudelijk heeft het plan echter weinig uitstaans met armoedebestrijding; onder het hoofdstuk 'duurzame ontwikkeling' wordt enkel verwezen naar de ecologische en (in beperkte mate) naar de economische pijler ervan (niet naar de sociale).

### *Samenwerking met de federale overheid*

---

<sup>12</sup> Concreet houdt de methode in dat: (1) richtsnoeren worden bepaald met specifieke tijdschema's voor het bereiken van de doelen; (2) richtsnoeren worden vertaald in een sectorieel en een categoriaal beleid, via specifieke doelstellingen en maatregelen; (3) kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren en 'benchmarks' worden vastgesteld die, na toetsing, zullen aanzetten tot een constructieve, onderlinge vergelijking en uitwisseling van beste praktijken; (4) van elkaar kan worden geleerd en dit op een zo constructief en productief mogelijke wijze, door het organiseren van een beleidsgerichte periodieke monitoring, evaluatie en peer reviews.

Met het Samenwerkingsakkoord tussen de federale regering, de gemeenschappen en de gewesten (1999) werden onder meer de modaliteiten voor de deelneming van alle betrokken overheden en de personen die in armoede leven aan het uitstippelen, uitwerken en evalueren van dit beleid vastgelegd. De opstart van het 'Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting' dat in het kader van dit samenwerkingsakkoord werd opgericht, liet lang op zich wachten maar is vandaag volledig operationeel. Het blijft echter de vraag of het steunpunt in haar huidige opzet als instrument optimaal functioneert als bijdragend tot een integraal beleid (zie ook eerder). De nieuwe federale regering (Delizée, 2008) stelt een evaluatie voorop van het Steunpunt, en in opvolging hiervan zal ook het samenwerkingsakkoord tussen de overheden worden herbekeken. Naast het steunpunt is in het samenwerkingsakkoord de bijeenkomst van de verantwoordelijke ministers voor het armoedebeleid van de verschillende overheidsniveaus opgenomen in Interministeriële Conferenties Sociale of Maatschappelijke integratie, die minimaal tweemaal per jaar worden georganiseerd om de beleidslijnen op elkaar af te stemmen. Voor de buitenwereld zijn deze bijeenkomsten een weinig transparant gegeven. Om tot een gemeenschappelijke strategische aanpak te komen over overheidsniveaus heen, zijn deze conferenties een uiterst belangrijk instrument.

#### *Samenwerking met lokale overheden*

Waar in het verleden het lokale armoedebeleid in belangrijke mate werd aangestuurd vanuit het regionale overheidsniveau, is dit sinds het verdwijnen van het Sociaal Impuls Fonds en de verschuiving van de middelen naar het Steden- en Gemeentefonds (wat gepaard ging met een verhoging van de lokale autonomie in de besteding van de middelen) veel minder het geval (zie Loopmans, 2003; Dierckx en De Boyser, 2002). Het leeuwendeel van het (regionale) armoedebeleid kent op lokaal niveau echter wel haar uitvoering of in elk geval haar effecten.

Een van de grote uitdagingen naar de toekomst toe ligt onder meer in het ontwikkelen en ondersteunen van de belangrijke strategische rol van lokale overheden in de preventie en aanpak van armoede en sociale uitsluiting. Het regionale (en bij uitbreiding: provinciale) niveau kan daarin ook een belangrijke rol spelen, onder meer door het centraal aanbieden van kennis, instrumenten en fora voor uitwisseling (over goede en minder goede) beleidspraktijken. Een voorbeeld van *good practice* hiervan vinden we in Ierland waar men in 2005 de gids 'Developing a local anti-poverty strategy' ontwikkelde dat lokale overheden een uitgewerkt stappenplan met heel wat bruikbare tips (ook voor lokale besturen in eigen land) voorschotelt om planmatig een eigen anti-armoedestrategie te ontwikkelen (zie Combat Poverty Agency, 2007). Het algemene raamwerk dat men hierin voorstelt, is ook grotendeels bruikbaar voor de eigen lokale besturen. Een ander, nog belangrijker goede praktijk uit dit land, is het Local Development Social Inclusion Programme, waarbinnen

zogenaamde 'local partnerships' werden opgezet die het concreet verbeteren van de situatie van de meest kwetsbare groepen beogen. Leidende principes hierbij zijn: participatie en betrokkenheid van de doelgroep in de planning en de besluitvorming, het betrekken van samenlevingsopbouwprojecten ('community development') en het bevorderen van nuttige partnerschappen in functie van geïntegreerde en multisectorale antwoorden op vormen van uitsluiting. Men werkt ook mechanismen uit om de getrokken lessen op lokaal niveau te verspreiden. Bovendien werd in de 46 meest achtergestelde gebieden het RAPID-programma (Revitalising Areas by Planning, Investment and Development) opgestart, dat wil verzekeren dat ook prioritaire aandacht wordt gegeven aan de ruimtelijke concentratie van armoede en sociale uitsluiting. Dit gebeurt door de investering in opwaardering en door met het oog op een betere dienstverlening alle relevante lokale actoren die met de doelgroep in aanraking komen (overheidsactoren, maatschappelijke hulp- en dienstverleners, artsen, belangenorganisaties, doelgroep) rond de tafel brengen om onder meer de (lokale) witte vlekken te bepalen en problemen gezamenlijk aan te pakken. Bij de beleidspraktijken op lokaal niveau in Ierland moeten we de kanttekening maken dat Ierland een sterk gecentraliseerde overheid kent waarbij de lokale mandatarissen relatief weinig eigen bevoegdheden hebben; de goede praktijken gaan dus niet zozeer over het nemen van de 'juiste beleidsmaatregelen' maar vooral over een goede samenwerking tussen actoren op lokaal niveau in de uitvoering van beleid. Ook elders in de Europese Unie worden territoriale/lokale samenwerkingsverbanden versterkt: in het Gemeenschappelijk Rapport over Sociale Inclusie (EC, 2008) rapporteert men dergelijke ontwikkelingen in Nederland, Italië en Frankrijk. Zo worden in Frankrijk (net als in Ierland) territoriale partnerschappen en lokale en innovatieve initiatieven voor sociale inclusie aangemoedigd.

Het hanteren van een territoriale invalshoek laat toe om de ruimtelijke concentratie van problemen gericht aan te pakken en zo de kans op snel zichtbare en voelbare resultaten te verhogen (zie Burgers en Vranken, 2006: 29). Burgers en Vranken stellen ook dat een goede samenwerking tussen lokale en hogere beleidsniveaus veronderstelt dat het hogere niveau het algemene raamwerk van een programma of beleid (context en streefdoelen) bepaalt en hierbij de lagere niveaus voldoende vrijheid en vertrouwen geeft voor de inhoudelijke ontwikkeling ervan. Dit veronderstelt ook training en coaching van lokale mandatarissen.

## **2.2 Overleggen tussen en over beleidsdomeinen heen, het multidomein/sector-perspectief**

Vanuit een multi-aspectuele benadering van armoede moet de strijd ertegen op en over meerdere beleidsterreinen heen worden gevoerd. We vinden verschillende cruciale hefboomen voor het armoedebestrijdingsbeleid ook onder het Vlaamse bevoegdhedenpakket. Er moet worden bepaald hoe men tussen de eigen bevoegdheidsdomeinen én met de andere domeinen (die vaak deels of volledig tot de federale of lokale bevoegdheid behoren) kan komen tot een efficiënte en daadwerkelijke afstemming en samenwerking.

In het kader van het Decreet betreffende de armoedebestrijding werd hiertoe het Permanent Armoede Overleg (PAO) op de agenda van de overheidsdepartementen verankerd. De horizontale, interdepartementale component van dit PAO wordt enkele malen per jaar samengebracht. Hierin zijn de aandachtsambtenaren armoedebestrijding, het kabinet van de coördinerende minister en een selectie van doelgroep- en middenveldorganisaties vertegenwoordigd. De hervorming van de administraties zorgde voor een verandering in de samenstelling van dit horizontale PAO in 2008 waarbij de leidende ambtenaren werden gevraagd om aandachtsambtenaren aan te duiden.

Uit het onderzoek van Dierckx (2007) bleek dat deze horizontale coördinatie van het armoedebeleid kan ondersteund worden door een betere interkabinettensamenwerking, een sterkere betrokkenheid van hoge ambtenaren, politieke stimulansen of opdrachten ten aanzien van ambtenaren, een echte dynamiek binnen de administraties en meer tijd en omkadering voor de ambtenaren om met dit thema bezig te zijn. We komen hier in de laatste paragraaf van dit deel op terug.

### **2.3 Het multiactor-perspectief**

*Komt het beleid tot stand vanuit een horizontale en verticale samenwerking tussen overheden, doelgroepen en private partners uit de 'harde' en 'zachte' sectoren of is er beleidsmatig geen sprake van partnership?*

Daarnaast maakt ook het multiactorprincipe of het aangaan van partnerschappen met verschillende (andere dan overheids)actoren integraal deel uit van een inclusief beleid. Naast samenwerking tussen overheids/beleidsactoren, vraagt een samenhangend en gedragen armoedebestrijdingsbeleid (in functie van de definitie van problemen, de zoektocht naar haalbare oplossingsstrategieën en het construeren van een breed maatschappelijk draagvlak) ook samenwerking en partnerschap tussen beleidsmakers en andere actoren: doelgroepen, middenveldactoren, wetenschappers, hulpverleners, ervaringsdeskundigen in de armoede die een relevante inbreng kunnen hebben in de onderbouwing van het armoedebestrijdingsbeleid. De 'harde' en 'zachte' sectoren en ook de verschillende overheden kunnen, binnen dit partnerschap, elk hun verantwoordelijk opnemen. Een aantal actoren zijn vandaag echter minder present: per beleidsdomein kunnen hiertoe stakeholderanalyses worden gemaakt om te bepalen welke de primaire (wie betrokken is of moet worden omdat ze rechtstreeks met het beleid in aanraking komen) en secundaire stakeholders (deze die niet meteen betrokken zijn, maar wel de macht hebben om zaken in beweging te krijgen) zijn die men aan boord wil krijgen. Wanneer we het overleg

in het kader van het Vlaamse armoedebestrijdingsbeleid bekijken, stellen we vast dat de betrokkenheid van actoren ook verschilt naargelang het bevoegdheidsdomein. In bepaalde domeinen (zoals op het vlak van werkgelegenheid) is de betrokkenheid van verschillende actoren aan het verticaal armoedeoverleg veel steviger uitgebouwd dan op andere terreinen.

#### *Participatie van de doelgroep*

De mensen die in armoede leven en hun vertegenwoordigers werden de voorbije jaren erkend als belangrijke partners in het overleg. De dialoogmethode heeft sinds ze werd gehanteerd in de opmaak van het Algemeen Verslag over de Armoede een plaats verworven in het overleg tussen doelgroep en andere (overheids)actoren (hoewel deze niet steeds wordt toegepast zoals ze werd gedefinieerd). Dat armen in Vlaanderen vandaag een stem hebben en gehoord worden door het beleid, is in theorie niet evident. Dierckx (2004) wijst erop dat armen als sociale groep weinig politieke macht hebben, waardoor politici in principe weinig druk voelen om voor hen in de bres te springen. De prille praktijk in Vlaanderen mag als mooi bewijs van het tegendeel dienen. Beleids- en andere vormen van participatie van arme burgers heeft niet alleen een meerwaarde voor henzelf maar ook voor de beleidsvorming en bij uitbreiding voor de bredere samenleving.

In Vlaanderen vormde het armoededecreet (2003) een belangrijke stap om de beleidsparticipatie en het overleg met armen structureel te verankeren. Dit gebeurde door verenigingen waar armen het woord nemen te ondersteunen en door de opleiding en tewerkstelling van ervaringsdeskundigen. Toch blijven de verenigingen met vragen achter, zoals om beleidsmaatregelen niet alleen achteraf te mogen evalueren maar om ook meer dan vandaag bij de voorbereidende fase te worden betrokken. Ze vragen beleidsmakers om intensiever gebruik te maken van de dossiers van verenigingen waar armen het woord nemen en om de beleidsparticipatie op lokaal en provinciaal niveau meer te stimuleren.

Participatie van de doelgroep moet ook beantwoorden aan een aantal voorwaarden. Vooreerst is het belangrijk dat men de externe drempels om aan beleid te participeren onderkent en aanpakt; daarnaast moeten de doelstellingen van de participatie en van de deelnemers duidelijk zijn, moeten er afspraken gemaakt worden over de modaliteiten en finaliteit van de participatie, en moet er voldoende kennis aanwezig zijn over de topics die worden besproken (CPA, 2008). Het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn (2005) geeft daarnaast aan dat ook het verloop van het overleg duidelijk moet zijn en dat er voldoende middelen en omkadering (stuurgroep, begeleidingscomité) voor handen moeten zijn. Goede nota's en verslagen, financiële steun aan de verenigingen en voldoende tijd voor informele momenten ziet men ook als factoren die overleg faciliteren. Niettemin blijven België en Vlaanderen voortrekkers als het erop aankomt de participatie van mensen in armoede aan de beleidsvorming te organiseren.

Hoe doet men het in andere landen? In landen als Frankrijk of de UK,

probeert men veeleer een zicht te krijgen op de situatie zelf van mensen in armoede dan dat ze zelf of hun vertegenwoordigers effectief worden ingeschakeld in de beleidscyclus. In Ierland ontwikkelt een speciaal Kabinettencomité voorgezeten door de Eerste Minister het beleid inzake sociale inclusie en volgt het ook de implementatie ervan op. Het NAPinclusion (2007-2016), opgesteld door een breed consortium van sociale partners, heeft er een levensloopperspectief aangenomen waarbij de doelgroepen kinderen, personen op beroepsleeftijd, ouderen en mensen met handicaps zijn. Om mensen en organisaties die niet deelnemen aan het overleg en lokale overheidsvertegenwoordigers een plaats te geven waar ze beleidsmakers en verantwoordelijken van departementen kunnen ontmoeten om de ontwikkeling, implementatie van beleid te bespreken, werd het Social Inclusion Forum (SIF) opgericht, dat bestaat uit plenaire sessies, rondetafels en workshops (rond doelgroepen) die telkens door 200 à 300 personen worden bijgewoond. De uitkomsten van de SIF-meetings worden gebruikt om bestaande of nieuwe problemen te identificeren, die een aanpassing van maatregelen of nieuwe maatregelen vragen. Men benadrukt er dat de dialoog continu moet worden gevoerd en dat de verantwoordelijkheid over het forum moet gedeeld worden tussen overheid en ngo's. Door onkosten te vergoeden, en zelfs kinderopvang te organiseren, een voor iedereen begrijpbare taal te hanteren probeert men een zo breed mogelijk publiek te bereiken. Het nationaal georganiseerde forum blijkt in de praktijk ook een catalysator voor kleinschaliger, lokale initiatieven tot overleg. In functie van een integraal overleg bewaakt men ook de breedte van het deelnemerspubliek en zijn ook de (machtigere) beleidsmakers aanwezig op dergelijke initiatieven. Men wijst er verder op dat ook praktische voorzieningen belangrijk zijn wanneer men een breed overleg met participatie van doelgroepen organiseert: het zitten aan rondetafels nodigt meer uit tot gelijke participatie en het voorzien van voldoende tijd laat ruimte om effectief en in de diepte van gedachten te wisselen.

Het kan in de toekomst ook belangrijk zijn om innovatieve wegen te bewandelen om participatie te bewerkstelligen. Het kan gaan om vernieuwing in de bestaande of een volledig nieuwe participatiemethodiek, maar ook het implementeren van methodieken in nieuwe (lokale) contexten of het gebruiken van bepaalde methoden op een nieuwe manier bij verschillende doelgroepen (zoals etnische minderheden).

### **Beleidsnetwerken**

Fret (2007) wijst er ook op dat van de beleidsparticipatie van mensen in armoede geen pasklare beleidsantwoorden mag verwacht worden, maar dat het wel een manier is om de beleidsorganisatie te voeden vanuit het leefwereldperspectief. Door dit perspectief in te bedden in beleidsnetwerken waar ook andere expertise aanwezig is, bestaat er een grotere kans dat signalen vanuit de leefwereld ook effectief uitmonden in haalbare beleidsvoorstellen. Dierckx (2007) stelt dat het organiseren, stimuleren en regisseren van dergelijke beleidsnetwerken een opdracht is voor de overheid.

Het concept van beleidsnetwerken<sup>13</sup> werd al in de beleidsliteratuur van de jaren 1980 vermeld maar kwam pas de voorbije jaren prominenter onder de aandacht, onder meer doorheen de aandacht die er vanuit de EU aan werd geschonken vanuit het governance perspectief. Beleidsnetwerken worden gezien als een (bijna normatieve) manier om gedifferentieerde actorsystemen te integreren en oplossingsgericht aan problematieken te werken. Via het Steunpunt en het PAO kunnen de bestaande (beperkte) beleidsnetwerken verder worden ontwikkeld.

---

<sup>13</sup> Een beleidsnetwerk kan gedefinieerd worden als ' een set van relatief stabiele relaties die niet hiërarchisch en onderling afhankelijk zijn en die een waaier aan actoren met elkaar verbindt die gelijklopende belangen hebben met betrekking tot een beleid en die middelen/ kennis uitwisselen en waarbij men aanneemt dat samenwerking de beste manier is om deze gedeelde doelstellingen te bereiken" (Borzel, 1997).



## Hoofdstuk 4

# Ondersteuning & instrumentarium van het armoedebestrijdingsbeleid

Is er voldoende **administratieve omkadering** voor een bestuursmatige samenwerking tussen de diverse actoren in termen van financiële middelen, opgeleid personeel, specifieke know-how over beleidsplanning en een aangepaste administratieve organisatie?

### 1. Het belang van een sterke administratieve omkadering

Essentieel voor het potentiële succes van het armoedebestrijdingsbeleid is een sterk uitgebouwde ondersteuning in en doorheen de Administratie, in dit geval van de Vlaamse overheid. Het gaat dan over het mee ontwikkelen en implementeren van een beleidsvisie, het uitvoeren van bepaalde taken om de doelstellingen te kunnen bereiken, het evalueren van beleid in termen van het bereiken van (tussentijdse) doelen en het respecteren van timing.

Om deze omvangrijke en complexe taak op zich te kunnen nemen, zijn voldoende tijd, vaardigheden, training, middelen, kennis en (in)formele netwerken nodig. Vaak zijn het moeilijk grijpbare zaken als kennis of netwerkcontacten die essentieel blijken bij succesvolle beleidsacties. In een Europese vergelijkende studie over de ontwikkeling van inclusief armoedebeleid wordt de allocatie van voldoende middelen - financieel en in termen van personeel met de nodige professionele kennis en vaardigheden - als een sine qua non beschouwd voor de effectiviteit van het armoedebeleid. *The allocation of sufficient funding and qualified personnel to ensure that poverty and social exclusion are mainstreamed into all public policy areas is essential for the eradication of poverty* (EUROPEMSI, 2006).

### 2. Tijd en menselijk kapitaal

Het ontwikkelen en implementeren van een armoedebeleidsstrategie is een proces dat tijd vraagt, ook en vooral van wie bij de ondersteuning hiervan betrokken is. Dit vraagt vooral ook een engagement van de oversten van (aandachts)ambtenaren om voldoende ruimte te laten voor het ontwikkelen van kennis en netwerken.

De kennis, vaardigheden en netwerken (maar ook het persoonlijk

engagement) van wie betrokken is bij de armoedebeleidscyclus kunnen cruciaal zijn voor het succes ervan. Hierbij moet voldoende tijd worden vrijgemaakt voor het ontwikkelen van vaardigheden, onder meer doorheen training en vorming en het uitbreiden van kennis over de problematiek. Het is ook belangrijk dat taak- of personeelwissels minimaal worden gehouden omwille van het belang van (en de investeringen in) de professionele kennis ('*staff knowledge*').

### **3. Het belang van vorming en training**

Bij de ontwikkeling van een armoedebestrijdingbeleid zijn heel wat actoren betrokken voor wie dit slechts een deel van hun takenpakket is. Omwille van het complexe en transversale karakter van de problematiek kan **vorming en training** als een must gezien worden. We denken niet enkel aan de actoren die vandaag al betrokken zijn bij de armoedebeleidscyclus zoals (aandachts)ambtenaren en kabinetsvertegenwoordigers maar ook aan volksvertegenwoordigers en weinig betrokken actoren uit het middenveld. De functies van vorming zijn divers. Vooreerst geeft men doorheen de vorming en training impliciet aan dat werken aan armoedebestrijding en de individuele bijdrage belangrijk is. Vorming richt zich daarnaast op het verwerven van verschillende vormen van kennis.

Met betrekking tot het beleidsthema is het belangrijk dat men een correct en breed zicht krijgt op de problematiek (basiskennis): hoe kijken we naar armoede, hoe manifesteren armoede en sociale uitsluiting zich vandaag, welke recente ontwikkelingen stelt men vast, welke nieuwe kennis is er rond armoede, welke zijn de onderliggende mechanismen die leiden tot armoede of het in stand houden.

Met betrekking tot de beleidsorganisatie (meer gespecialiseerde kennis): het opzetten van coördinatie en samenwerking tussen verschillende actoren, sectoren en overheden, hoe governance-principes omzetten in beleid, principes van planning en monitoring van (armoede)beleid, belang van doelstellingen en indicatoren, externe communicatie. Hierbij is het belangrijk om te differentiëren naar vormingsbehoeften van vaak al gespecialiseerde personeelsleden.

Het betrekken van **volksvertegenwoordigers** in de vormingsagenda wordt in Ierland beschreven als een vanzelfsprekendheid in de armoedebestrijdingagenda. Men grijpt dit aan om te wijzen op de relevantie van de armoede en uitsluitingproblematiek in andere beleidsdomeinen en om de individuele ontmoetingen met mensen in armoede voor verkozenen in een ruimere context te helpen plaatsen. Daarnaast is het ook belangrijk dat deze vormingen en trainingen gegeven worden door professionelen, met bewezen expertise in het onderwerp en met feeling voor de problematiek.

### **4. Organisatie van de betrokkenheid van leidende ambtenaren**

In het Europe MSI-onderzoeksproject stelt men dat het nodig is om senior

managers of leidende ambtenaren gevoelig te maken voor de problematiek en een duidelijk en afrekenbaar deel van het takenpakket te besteden aan opdrachten op het gebied van armoedebestrijding. Ook in Vlaanderen moet in functie van een betere armoedebeleidsorganisatie bekeken worden hoe leidende ambtenaren steviger kunnen betrokken worden. In het kader van het werkbezoek aan de Ierse beleidsdepartementen maakte de delegatie kennis met de zogenaamde Social Inclusion Units waarvan de senior officials van de relevante administraties elkaar op systematische basis ontmoeten om het beleid af te stemmen. Het feit dat dit instrument bestaat, betekent echter nog niet dat het armoedebeleid hierdoor automatisch een sterke impuls en ondersteuning krijgt. Veel hangt opnieuw af van de persoonlijkheden en het engagement van de betrokken ambtenaren om aan gemeenschappelijke doelstellingen te werken.

## **5. Duidelijke afspraken**

De Wereldbank wijst bij het organiseren van het armoedebeleid op het belang van institutionele afspraken, bestaande uit formele regels en afspraken over verantwoordelijkheden, taakverdelingen en informatieverstrekking (The World Bank Group, 2004). Een gebrek aan coördinatie (door slecht gedefinieerde rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren) en een gebrek aan gebruik van de data door de beoogde gebruikers blijken belangrijke redenen waarom initiatieven falen.

## Hoofdstuk 5

### Beleidsplanning

“Hoewel er duidelijk aandacht is voor de armoedeproblematiek in de media en bij de Vlaamse overheid / parlement blijft het vaak bij intenties en intentieverklaringen. De beleidsvisie getuigt van goede bedoelingen maar wordt niet voldoende uitgewerkt in een coherent beleidsplan waarbij armoede niet langer besloten ligt in het beleidsdomein Welzijn, en waarbij doelstellingen aan het beleid worden gekoppeld”. (Dierckx, 2007)

Een armoedebestrijdingsbeleid moet kunnen vertrekken vanuit een gemeenschappelijke visie op armoede en armoedebestrijding van waaruit men een strategie en (strategische) doelstellingen formuleert waaraan vervolgens beleidsmaatregelen (ook domeinoverschrijdende) worden gekoppeld en waarvoor beleidsevaluatie en -monitoring worden voorzien. Zowel de literatuur rond algemeen management in organisaties als in deze inzake bestuurskunde is zeer uitgebreid wanneer het gaat over strategische (beleids)planning. We halen in deze paragraaf een aantal belangrijke principes hiervan aan.

#### **1. Conceptualisatie en planning van het armoedebestrijdingsbeleid**

Onderstaande figuur geeft de rationele volgorde van de (armoede)beleidsvorming weer, naar voorbeeld van een beleidsmodel uit het Verenigd Koninkrijk, waar zowel ex post als ex ante evaluaties van (armoede)beleid in de beleidscyclus zijn ingebed. Het 'ROAMEF'-model verwijst naar: Rationale, Objectives, Appraisal, Monitoring, Evaluation en Feedback. In een internationaal, door de EU gefinancierd onderzoek naar de voorwaarden voor een inclusief armoedebeleid in verschillende lidstaten, wordt dit model naar voor geschoven als ideaaltype (EuropeMSI, 2006). We voegden een aantal elementen hieraan toe<sup>14</sup>.

Beleidsvorming 'start' bij de identificatie en analyse van een probleem, het onderkennen van dit probleem door de beleidsmakers en de nood om hier een beleid (of maatregel) tegenover te stellen (zie ook eerder - punt 2 van dit deel). Wanneer de beleidsvisie duidelijk is, formuleert men een strategische aanpak en duidelijke strategische doelstellingen en targets. Vervolgens werkt men operationele doelstellingen uit en formuleert men maatstaven of indicatoren om de input, de output, de effecten en de impact van het beleid op te volgen en te evalueren.

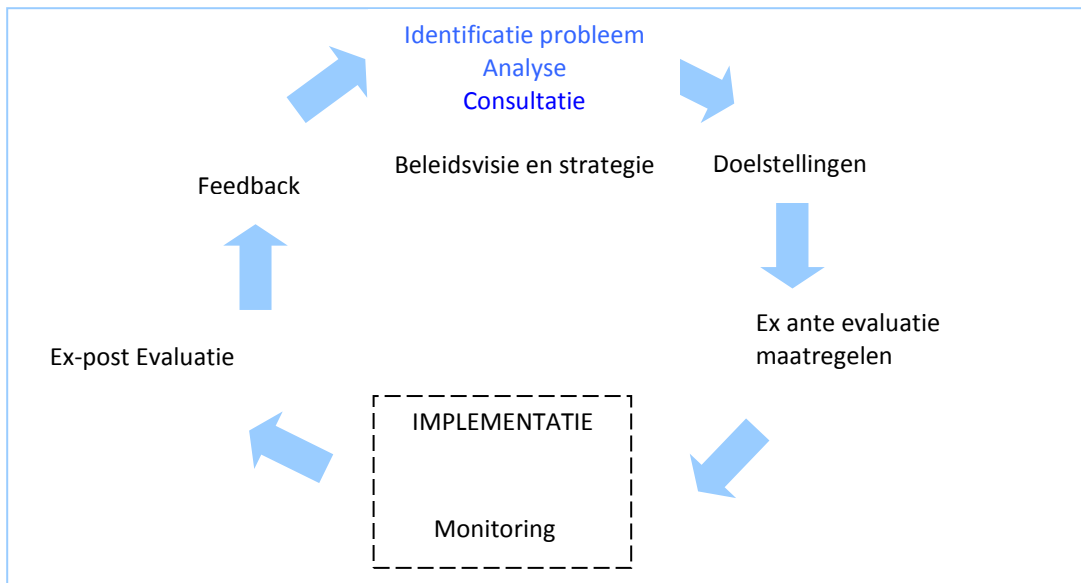
Een volgende fase is een ex ante evaluatie die inhoudt dat men zo goed mogelijk probeert in te schatten en afweegt welke maatregelen het beoogde

---

<sup>14</sup> Deze werden in het blauw aangeduid.

effect kunnen helpen realiseren. Men bekijkt kritische succesfactoren, mogelijke (on)gewenste effecten, de doelgroep, de timing en de kosteneffectiviteit. Dit kan bijvoorbeeld onder de vorm van een armoedetoets of een effectenrapportage gebeuren, die al dan niet een verplicht karakter hebben. Een volgende fase is de monitoring, of een blijvende opvolging van de implementatie van beleidsmaatregelen waarbij systematisch data over management en output van het beleid worden verzameld. Wanneer een beleid of maatregel een bepaalde periode in voege of afgerond is, kan een ex post evaluatie plaatsgrijpen. Dit kan doorheen een feedbackproces zorgen tot een verdere verfijning van het beleid.

Figuur D2: De verschillende fasen van de beleidscyclus



Bron: Eigen bewerking van ROAMEF-model in the Greenbook, uit: EUROPEMSI (2006).

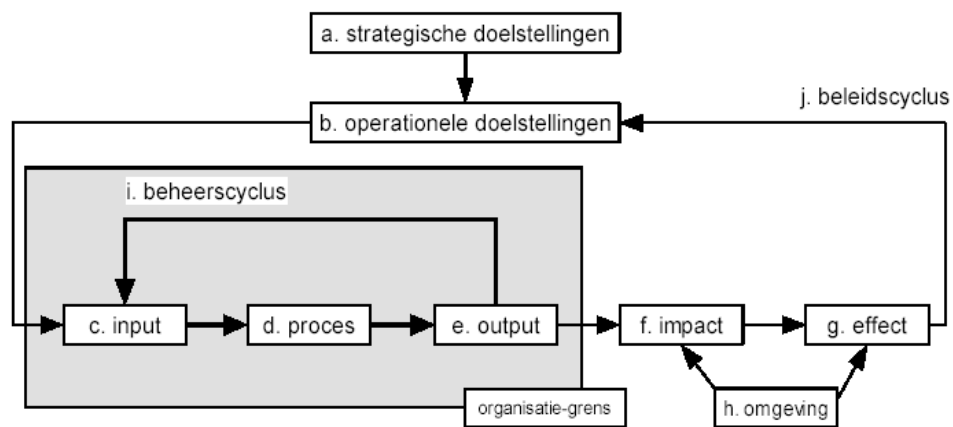
In elke fase van de beleidsvorming zijn ook verschillende actoren actief, met verschillende, vaak complementaire rollen. Op politiek niveau zijn het doorgaans beleidsmakers die een beleidsvisie hebben en een beleid opstarten door het formuleren van doelstellingen en maatregelen maar die verder doorgaans niet betrokken zijn bij de implementatie van het beleid. Op administratief niveau wordt het gedetailleerd ontwerp van structuren ontwikkeld en de implementatie georganiseerd. In het Vlaamse armoedebeleid worden ook de doelgroep of de vertegenwoordigers van de doelgroep betrokken, maar dit is niet systematisch op elk beleidsdomein en in elke fase van de beleidscyclus het geval. Daarnaast zijn er ook de organisaties of instituties die het beleid in de praktijk moeten uitvoeren, en die waardevolle informatie kunnen aanbrengen op de evaluatiemomenten van beleidsmaatregelen. Het is belangrijk om alle

stakeholders van het beleid in kaart te brengen en te evalueren of, en hoe, de betrokkenheid te organiseren en te bevorderen.

## 2. Over strategische en operationele doelstellingen

Vertrekkend vanuit een algemene beleidsvisie over armoedebestrijding, moeten strategische doelstellingen worden geformuleerd. Dit zijn doelstellingen die binnen een strategisch plan (zie verder) de beoogde effecten van het beleid aangeven. Aan de hand van een input - outputschema brengen Bouckaert e.a. (2003; zie figuur 2) de (ideale) werking van een 'organisatie' in kaart. Zo worden eerst strategische doelstellingen geformuleerd die een algemene visie geven van de rol van de organisatie (of in dit geval het beleid) in de samenleving (het langetermijnperspectief). Daarop worden deze geconcretiseerd in operationele, meer grijpbare en meetbare doelstellingen die weergeven hoé men de strategische doelstellingen wenst te realiseren. Vervolgens worden middelen ingezet (input) waarmee processen of acties worden opgezet, die resulteren in een output. De eerste reacties van de samenleving op de overheidsoutput, noemt men de 'impact'. Het uiteindelijke resultaat is dan het 'effect'.

Figuur D3: Input -outputmodel



Bron: Bouckaert e.a. (2003)

Een eerste belangrijke stap is aldus het formuleren van strategische doelstellingen, waarvan er doorgaans slechts een beperkt aantal worden

geformuleerd. In termen van armoedebestrijding kunnen we bijvoorbeeld verwijzen naar de strategische doelstelling om bij de top van de EU te horen inzake armoedebestrijding (cfr. Pact van Vilvoorde, 2001). Vaak zijn strategische doelstellingen ruim en ambitieus geformuleerd. Vervolgens worden deze vertaald in concrete of operationele doelstellingen, in het geval van de hierboven vermelde strategische doelstelling ging het om behoren tot de top drie van EU-landen op basis van het inkomensarmoederisico. Ook deze doelstellingen kunnen sterk verschillen naar ambitie en kwaliteit.

Tepper en Mulder (2003) formuleerden een aantal vereisten waaraan operationele doelstellingen moeten beantwoorden. Zo zijn er

- ❖ INSTRUMENTELE VEREISTEN – doelstellingen moeten:
  - outputbeschrijvend zijn, of geformuleerd in termen van het gewenste resultaat - niet (enkel) in termen van de in te zetten middelen of input
  - tijdsgebonden zijn
  - specifiek zijn
  - meetbaar zijn
- ❖ INHOUDELIJKE VEREISTEN – doelstellingen moeten:
  - realiseerbaar zijn
  - bijdragen aan een hogere doelstelling
  - gekoppeld zijn aan reële kosten
- ❖ SOCIALE VEREISTEN – doelstellingen moeten:
  - uitdagend en belonend zijn voor de betrokkenen
  - haalbaar en bekend zijn
  - begrijpelijk en begrepen zijn

Of condenser gesteld (en gemakkelijker te onthouden) worden dergelijke doelstellingen ook SMART geformuleerd: specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch en tijdsgebonden (Von Saher, e.a., 2001).

Om te evalueren in welke mate doelstellingen worden gerealiseerd, is er nood aan een concrete, objectieve meting, wat doorgaans gebeurd aan de hand van indicatoren. Voor de strategische doelstellingen richt men zich eerder op zogenaamde contextindicatoren, die een zicht geven op de (ontwikkeling van de) problematiek. Indicatoren of maatstaven die de operationele doelstellingen opvolgen, worden ad hoc opgesteld en maken deel uit van de beheerscyclus. Men kijkt in dat kader zowel de input, het proces als de output van het beleid.

- (1) INPUT-indicatoren: gaan over de (ingezette of geplande) middelen in monetaire termen maar ook in termen van menselijk kapitaal. Vertaald naar een armoedebestrijdingsbeleid gaat het erom de vraag te stellen naar de middelen die de Vlaamse overheid inzet op maatregelen die de bestrijding van armoede of vormen van sociale uitsluiting beogen, en welke middelen voorzien worden voor het ondersteunen en coördineren van het armoedebestrijdingsbeleid.
- (2) OUTPUT- indicatoren: peilen naar de afgeleverde diensten, naar de initiatieven die worden genomen om een antwoord te bieden op de

problematiek. Het op jaarbasis gerealiseerde aantal sociale woningen is hier een voorbeeld van.

- (3) PROCES- indicatoren: betreffen de manier waarop maatregelen geïmplementeerd worden. Men kijkt hierbij of de vooropgestelde timing, budgettering, inzet van mensen, maar ook vooropgesteld overleg en communicatie worden gerespecteerd. In een eventuele boordtabel worden ook de contactgegevens opgenomen van de personen die betrokken zijn bij de uitvoering van de maatregelen. Procesindicatoren kunnen ook gaan over de tevredenheid van de doelgroep over de ervaringen met een bepaalde maatregel.
- (4) CONTEXT – indicatoren: schetsen de context waarin het beleid plaatsvindt en die mogelijk de impact en het effect van maatregelen kunnen duiden. In het kader van armoedebestrijding denken we vooral aan economische en demografische trends,, zoals de ontwikkeling van de inkomensverdeling en de vergrijzing.
- (5) IMPACT-indicatoren betreffen de directe gevolgen van maatregelen
- (6) EFFECT –indicatoren gaan over de uiteindelijke gevolgen van maatregelen.

### **3. Over doelstellingen en indicatoren**

De ontwikkeling van indicatoren gebeurt vaak vanuit geformuleerde strategische en operationele beleidsdoelstellingen. Ook de internationale context zorgt er voor dat indicatoren deel steeds meer uitmaken van de nationale en regionale beleidsvoering. Gemeenschappelijke indicatoren, zoals in het inclusiebeleid van de EU, leveren internationaal vergelijkbare informatie op, wat van belang is in een 'softe' vorm van benchmarking als de Open Methode van Coördinatie. Voor wat betreft armoedebestrijding of sociale inclusie gaat het om de inkomensverdeling, het armoederisico in %, de persistente armoede, de regionale cohesie, het aandeel vroege schoolverlaters die geen opleiding meer volgen, het % langdurig werklozen als deel van de beroepsbevolking en het percentage huishoudens zonder job(s).

Om de best mogelijke sociale indicatoren te selecteren, kan men deze toetsen aan een aantal criteria. Zo is er de relevantie voor het probleem en doelstellingen, het belang voor het te meten effect, de verstaanbaarheid voor de gebruikers, de mogelijke impact van het beleid op de indicator, de haalbaarheid van de dataverzameling, de kost van de dataverzameling, de uniciteit van de indicator, de manipuleerbaarheid (vermijden) en de omvattendheid (Hatry, 1999). Indicatoren moeten systematisch geüpdatet en geëvalueerd kunnen worden en op Vlaams niveau beschikbaar zijn. In een ideaal scenario beschikken indicatoren over al deze eigenschappen, de realiteit is echter minder volkomen. Toch kunnen we ernaar streven om (met wat voor handen is) zo dicht als mogelijk in de buurt te komen.

### **4. Een Strategisch Plan Armoedebestrijding?**



In Vlaanderen moeten we vandaag om alle algemene strategische doelstellingen met betrekking tot armoedebestrijding te kennen verschillende beleidsdocumenten raadplegen. Naast expliciete 'armoede' of 'inclusie'-rapporten, worden doelstellingen die rechtstreeks of onrechtstreeks in relatie staan met armoedebestrijding op Vlaams niveau ook opgenomen in andere, meer algemene plannen en rapporten. Zo is er het Pact van Vilvoorde, waarbij regering, sociale partners en milieuorganisaties een langetermijnvisie over economische, sociale en ecologische thema's omzetten in een beleid met 21 concrete en meetbare doelstellingen die men wil gerealiseerd zien tegen 2010. Per doelstelling werden indicatoren opgesteld door de Studiedienst van de Vlaamse Regering (SVR) en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV). De jaarlijkse meting van indicatoren laat toe om na te gaan in welke mate men vooruitgang boekt en waar bijgestuurd moet worden. In 2005 werden de doelstellingen geactualiseerd. Ook in beleidsplannen rond duurzame ontwikkeling werden deze en andere doelstellingen opgenomen. Gezien het gaat om doelstellingen, met een duidelijke relevantie voor een beleid dat armoede wil bestrijden, gekoppeld aan meetbare (en jaarlijks gemeten) indicatoren is het aangewezen dat deze worden gecentraliseerd en een vertaling naar acties krijgen in het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding.

Bij het conceptualiseren van een integraal armoedebestrijdingsbeleid moet er ook ruimte zijn om te vertrekken vanuit een armoedebeleidslogica. De timing voor het opstellen van een beleidplan is een belangrijk gegeven: in de optiek van een doelmatig armoedebestrijdingsbeleid vormt het een (door)startpunt, waarin een strategie wordt uitgewerkt in strategische doelstellingen en deze worden geoperationaliseerd; dit blijft een referentiepunt voor de opvolging en evaluatie van het beleid. Een belangrijke aanbeveling in dit kader is de opmaak van een Strategisch Plan Armoedebestrijding, waarin zowel de beleidsvisie, de strategische en operationele doelstellingen en indicatoren van het Vlaamse armoedebestrijdingsbeleid worden opgenomen bij aanvang van de legislatuur (als een verlengde van het regeerakkoord). Hieraan gekoppeld worden de operationele doelstellingen vertaald in concrete acties in een Actie- of Implementatieplan Armoedebestrijding.

#### Strategische en operationele doelstellingen in het Vlaams armoedebestrijdingsbeleid: het VAP en andere beleidsplannen

In het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding vinden we de concretisering van doelgerichte beleidsaccenten terug in een apart deel. Hierbij worden de operationele doelstellingen weergegeven, inclusief timing en indicatoren om de meetbaarheid te verhogen (proces en outputindicatoren). Jaarlijks vindt er ook een evaluatie en actualisering van de acties plaats (zie verder). Eén van de vaststellingen bij het vergelijken van deze doelstellingen met deze uit andere Vlaamse beleidsplannen (of plannen waarbij Vlaanderen betrokken is), is dat soms cruciale doelstellingen die elders werden geformuleerd niet (expliciet) in het VAP aan bod komen. Eén van de oefeningen die in onderstaande figuur maken, is het zichtbaar maken van deze lacunes. We bekijken hiervoor de doelstellingen die werden geformuleerd in het kader van het Pact van Vilvoorde, de Vlaamse Strategie Duurzame ontwikkeling ('Samen grenzen verleggen'), het

Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2005-2009 en het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting 2006-2008.

Figuur D4: Overzicht strategische doelstellingen armoede en sociale uitsluiting in verschillende overkoepelende beleidsplannen

	Pact van Vilvoorde (2001/2005)	Vlaamse Strategie Duurzame ontwikkeling	VAP 2005-2009	NAP 2006-2008
<b>Behoren tot de top 5 van EU-lidstaten inzake armoedebestrijding</b>	X	X	X	-
Het armoedebeleid kent een geïntegreerde aanpak	-	X	X	X
<b>Deelname arbeidsproces – 2010: vrouwen en kansengroepen niet oververtegenwoordigd in werkloosheid</b>	X	X	-	X
De opmaak van een Vlaams Actieplan Armoedebestrijding (VAP)	-	X	X	(als beste praktijk)
2010: uitvoering armoededecreet is op kruissnelheid	-	X	-	-
<b>12,5% permanente vorming – bij kortgeschoolden 6, 25%</b>	X	X	-	X
<b>2010: <sup>3/4</sup> van de bevolking is functioneel en ICT geletterd Halvering ongekwalificeerde uitstroom</b>	X	X	-	X (maar zonder target)
<b>70% werkzaamheid</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	-	<b>X</b>
<b>Verhoging cultuurparticipatie kansengroepen</b>	X	-	X	-
<b>8% van de huishoudens woont in een sociale huurwoning</b>	-	-	- (geen concreet cijfer)	X
<b>Verminderen van het percentage kinderen jonger dan 16 jaar die een armoederisico kennen, tot 12% in 2010 (BE)</b>	-	-	-	X
<b>Verminderen van het aandeel kinderen (0-17</b>	-	-	-	X

<b>jaar) die leven in een huishouden betaald werk</b>	<b>zonder</b>			
---------------------------------------------------------------	---------------	--	--	--

x= doelstelling/ indicator aanwezig /**Vetjes** = met opvolging d.m.v. indicatoren

## **5. Een Actieplan Armoedebestrijding**

Na het opstellen van een strategisch plan dat de algemene beleidsprioriteiten verduidelijkt en deze operationaliseert in wegen om deze te realiseren, is er het ogenblik waarop deze algemene strategische en operationele doelstellingen worden vertaald in (al dan niet bestaande) acties, waarbij ook moet worden beslist over de (input, proces en output) indicatoren die men in de beheerscyclus wil opnemen. In het actieplan vormt de algemene strategie dan de kapstok om de maatregelen aan op te hangen.

Vandaag bevat het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding (VAP) alle maatregelen die de regering neemt en wil nemen voor de bestrijding van armoede. Bij aanvang van de legislatuur werd een Vlaams Actieplan 2005-2009 opgesteld dat jaarlijks werd geactualiseerd. Bij het opstellen van het actieplan werd gekozen voor een nieuwe aanpak in vergelijking met het verleden, in die zin dat naast de Vlaamse Regering (kabinetten en hun administraties) ook de Verenigingen waar armen het woord nemen, werden betrokken. Zij hebben alle maatregelen besproken en hun bekommernissen werden mee opgenomen in het plan. Niettemin blijft het VAP kampen met een aantal structurele zwakheden.

### **5.1 Een evaluatie van de huidige Vlaamse Actieplannen Armoedebestrijding**

Vooreerst verwijzen we naar de evaluatie van het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding die gemaakt werd in het kader van het Strategisch Rapport voor de sociale bescherming en insluiting 2006-2008 waar het werd vermeld als een voorbeeld van goede praktijk. Als sterke punten werden de multiaspectuele invalshoek en de inclusieve benadering van het beleid aangebracht. De ad hoc participatie waar voorts weinig mee gebeurt, werd als mogelijke zwakte aangekaart. Ook werd gewezen op de nood aan een voortdurende aandacht voor de samenwerking tussen de ambtenaren die lid zijn van het Permanent Armoede Overleg en het politieke niveau.

Onze evaluatie vertrekt vanuit de structuur van het rapport dat is vastgeknoopt aan tien sociale grondrechten (waarvoor wordt verwezen naar in het Algemeen Verslag over de Armoede (1994<sup>15</sup>): participatie, maatschappelijke

---

<sup>15</sup> Sinds de opstelling van het eerste Vlaamse Actieplan Armoedebestrijding wordt "het netwerk van sociale uitsluitingen op verschillende levensdomeinen" uit de armoededefinitie expliciet gekoppeld aan thema's, die in het AVA werden onderscheiden. Ze worden ook

dienstverlening, gezin, rechtsbedeling, cultuur, inkomen, onderwijs, werkgelegenheid, huisvesting, gezondheidszorg. Deze optie werd genomen omdat men vaststelt dat armoede en sociale uitsluiting wortelen in meerdere levensdomeinen. Men verwijst ook naar de grondwettelijke verankering van een breder gamma van sociale grondrechten (artikel 23, G.W.). Niettemin is het zo dat de realisatie van heel wat van deze grondrechten geheel of gedeeltelijk onder federale bevoegdheden vallen (zoals inkomen en recht, maar ook grote delen van het gezondheids- en het arbeidsmarktbeleid). Het grondrechtenkleed zit met andere woorden wat losjes voor de Vlaamse beleidsrealiteit. Het gevolg is dat er bij de verschillende grondrechten in het Vlaams Actieplan maatregelen worden ondergebracht die eigenlijk ressorteren onder een ander Vlaams bevoegdheidsdomein (vb. 'schuldbemiddeling' onder recht op recht, zorgverzekering onder 'recht op inkomen'), of dat er maatregelen aan bod komen die slechts zijdelings met armoedebestrijding te maken hebben, als een soort 'restbeleid'. Dit zorgt voor een gewrongen opdeling, die ook weinig ruimte laat voor beleidsoverschrijdende of -overstijgende benaderingen (zoals een levensloopperspectief op armoede). In deel II van dit rapport hanteren we een alternatieve benadering waarbij we op een zevental levensdomeinen het recht op participatie toetsen en waarbij we bekijken via welke beleidsantwoorden men het recht op maatschappelijke dienstverlening wil realiseren en welke pistes daarbij in de toekomst verder kunnen verkend worden. We beschouwen deze immers als de twee 'transversale' grondrechten; de levensdomeinen als onderwijs, werk, huisvesting zijn veeleer de plaatsen waarop en middelen waarmee men deze rechten kan verwezenlijken.

Zoals hierboven vermeld, worden de engagementen omtrent armoedebestrijding die de Vlaamse overheid neemt in verschillende andere plannen (NAPincl, Pact van Vilvoorde, Plan Duurzame Ontwikkeling) niet steeds of niet expliciet in het VAP opgenomen. Daarom stellen we voor om de strategische doelstellingen als kapstok te gebruiken (vaak zijn er ook al operationele doelstellingen en indicatoren aan verbonden) in het VAP. De actieplannen armoedebestrijding moeten immers hét referentiepunt zijn voor alles wat met armoedebeleid te maken heeft in Vlaanderen, dus ook wat in andere contexten wordt afgesproken (NAP, andere Vlaamse plannen)

Daarnaast zijn heel wat maatregelen die in het VAP zijn opgenomen niet gekoppeld aan doelstellingen en worden er ook geen (adequate) indicatoren aan gekoppeld. Idealiter is het bij elke maatregel duidelijk hoe deze past in het ruimere raamwerk (armoedebestrijdingsbeleid). Ook is het van belang om een juiste, ambitieuze en doordachte vertaling te geven aan de geformuleerde doelstellingen in termen van operationalisering (maatregelen) en monitoring. De gebruikte indicatoren mogen ook niet (enkel) gaan over de input (geïnvesteerde middelen) of over het feit of een actie al dan niet is uitgevoerd maar ook in de mate van het mogelijke de (geanticipeerde) positieve of negatieve effecten op armoede en op de levensomstandigheden van mensen in armoede in kaart brengen (zie verder). Wat de input betreft, is soms wel en soms niet

---

benoemd als de sociale grondrechten. Armoede krijgt hiermee de betekenis van "het ontzeggen of niet-verwezenlijken van sociale rechten" (Vranken, e.a., 1993).

aangegeven welke budgetten aan maatregelen zijn gekoppeld; bij voorkeur gebeurt dit bij elke (directe) maatregel.

Vandaag is het zo dat het actieplan bestaat uit de oplistings van reeds genomen of geplande maatregelen; het actieplan komt tot stand nadat beslissingen grotendeels zijn genomen en in beleidsnota's zijn gegoten (of zijn de erfenis van eerdere legislatuur). De timing van het VAP (nadat alle beslissingen zijn getroffen) zorgt er volgens Dierckx (2007) voor dat maar een zeer beperkt aandeel armoede-experten (35%) het VAP een positieve rol toebedelen in de toegenomen integraliteit van het armoedebeleid. Door de moeilijke timing werken armoedeplannen werken vandaag niet door tot in het beleid en leveren ze bijgevolg weinig op (naast het samenbrengen van de genomen initiatieven). De opmaak van een plan dat de armoedestrategie verduidelijkt bij aanvang van de legislatuur, kan hieraan tegemoetkomen. De nieuwe timing voor de opmaak van het VAP die werd vastgelegd in de wijziging van het armoededecreet (zie eerder) geeft de betrokkenen ook meer tijd om te komen tot een geïntegreerde planning.

Het is vandaag evenmin evident om te zien welke de voortgang is van het armoedebestrijdingsbeleid (welke maatregelen wel of niet werden uitgevoerd, welk soort beleidsvaluaties voorzien of uitgevoerd zijn), en om snel een zicht te krijgen op de huidige stand van zaken. Hiervoor stellen we voor om te werken met een systeem van boordtabellen (bij voorkeur on-line te raadplegen door alle betrokken actoren) waarin meteen duidelijk wordt of en in welke mate het armoedebestrijdingsbeleid vooruitgang boekt. Hierin dienen zowel de doelstellingen als context-, input-, output- en effect- of impactindicatoren te worden opgenomen. Er is ook nood aan een betere integratie van de verschillende delen van het VAP: de link tussen situatie (op basis van verschillende vormen van kennis) en beleid moet duidelijk gemaakt worden, waardoor ook beter zicht komt op de witte vlekken in het beleid. Een toegankelijk instrument zoals in het Pact van Vilvoorde werd gehanteerd kan hieraan tegemoet komen. De opmaak van een strategisch plan onder meer op basis van beschikbare indicatoren zou hierin ook een belangrijke stap vooruit zijn.

Algemeen dienen domeinoverstijgende of transversale acties een bijzondere plaats krijgen in dit geheel (waar ze vandaag versnipperd over de verschillende grondrechten terugkomen), eventueel als 'interne goede praktijken'. Het gaat onder meer over het pro-actief en gericht informeren van burgers (al dan niet in armoede) over hun rechten (en eventueel over de implicaties van bepaalde gebeurtenissen<sup>16</sup>), het sensibiliseren over armoede bij de brede bevolking, de automatische toekenning van rechten /uitkeringen (en de daarbij horende uitwisseling van informatie tussen overheidsdiensten). Het verstrekken van vormingen over armoede en sociale uitsluiting of bijvoorbeeld het opnemen van een 'diversiteits- en armoedemodule' in het opleidingscurriculum van

---

<sup>16</sup> Zo kan het relevant zijn om te informeren over de directe en indirecte implicaties van het aannemen van een job (het netto inkomensvoordeel, de fiscale en pensioenimplicaties, het behoud of verlies van aanvullende rechten/vergoedingen) maar ook van andere levenstransities (scheiding, chronische ziekte).

professionelen die in de toekomst (mogelijk) een vorm van openbare dienstverlening zullen uitoefenen, zoals toekomstige leerkrachten of gezondheidswerkers, kan een antwoord bieden op het gebrek aan kennis dat bestaat over de leefwereld van mensen in armoede en de vooroordelen en misverstanden die hieruit kunnen voortvloeien.

Tot slot bereikt het Vlaams Actieplan (te) weinig wie vanuit zijn of haar professionele leven interesse kan hebben in de beleidsontwikkeling. Het is voor velen onduidelijk wie het VAP schrijft en wie de inhoud mee bepaalt. Een gerichte informering van alle potentiële stakeholders is dan ook een absolute must. Hierbij moet gereflecteerd worden over een transparante en toegankelijke rapportage van de voortgang van beleid voor een ruim publiek, en niet in het minst naar het politieke niveau toe. In het Strategisch Plan Armoedebestrijding dient daarom ook een gerichte communicatiestrategie worden uitgewerkt die als doelstelling heeft om zo ruim en transparant mogelijk te informeren over het gevoerde armoedebestrijdingsbeleid. Een regelmatig geactualiseerde website lijkt daarbij een evidente weg.

## Hoofdstuk 6

### Monitoring en evaluatie als inherent onderdeel van een planmatige armoedebeleidscyclus

*Er is nood aan een zichtbare, effectieve meting, toetsing en evaluatie van het beleid op haar potentiële en reële effecten op armoede die deel uitmaken van de planmatige aanpak van het armoedebeleid.*

De evaluatie van beleidsmaatregelen is in elk beleidsdomein cruciaal. Ook in het kader van het armoedebestrijdingsbeleid rijzen vaak vragen over de noodzaak en reikwijdte van bepaalde maatregelen, naar de basis van hun ontwerp, naar hun implementatie, naar hun resultaten en effectiviteit. Ook internationale organisaties als de EU, de UN en de Wereldbank, wijzen op het belang van het monitoren van armoede, waarbij men niet alleen veranderingen in het armoedepijl weergeeft maar ook de effecten van (beleids)maatregelen en acties zo goed als mogelijk opvolgt, evalueert en beleidsmakers en het brede publiek hierover informeert.

Om het beleid te toetsen op (potentiële) effecten, kan gebruik gemaakt worden van verschillende bronnen en methoden. Het kan gaan om een kwantitatieve analyse van wetenschappelijke en administratieve databanken of op basis simulatiemodellen, maar ook om kwalitatieve bevragingen van de relevante stakeholders, of nog beter: om een combinatie van beide. Een minimale oefening bestaat in het consulteren van een aantal belangrijke stakeholders.

Vooraleer een beleidsstrategie wordt omgezet in maatregelen, dient idealiter een nulmeting te gebeuren (indien dit van toepassing is). Vervolgens dienen de effecten van het beleid systematisch gemonitord en geëvalueerd te worden.

#### **1. Een typologie van evaluatievormen**

Een vaak geciteerde typologie van evaluatievormen van beleid vinden we bij Owen en Rogers (1999). Zij onderscheiden vier mogelijk (opeenvolgende) vormen van (beleids)evaluatie: de proactieve evaluatie, de verklarende evaluatie, de monitoring evaluatie en de impactevaluatie.

Bij een **proactieve evaluatie** gaat men vóór het ontwerp van een maatregel na wat men weet over het probleem en worden beleidsmakers geadviseerd over de soort maatregelen (of clusters van maatregelen) of acties die nodig zijn. Hierin past bijvoorbeeld een armoedetoets of Armoede Effecten Rapportage, naast andere soorten van beleidsvoorbereidende evaluaties of simulaties.

Bij een **verklarende evaluatie** beschrijft men de gewenste resultaten van een beleidsmaatregel en hoe men deze wil bereiken. Ook wanneer een maatregel al in werking getreden is, kan worden bekeken hoe men het potentieel van een maatregel om toch de gewenste resultaten te bereiken, kan maximaliseren. Men bekijkt ook welke elementen in aanmerking kunnen komen voor een daaropvolgende monitoring of impactevaluatie. Verklarende evaluatie vormt ook een onderdeel van een mogelijke armoede effecten rapportage.

Bij een **monitoring evaluatie** gaat men, eenmaal de maatregel geïmplementeerd is, na of de gewenste resultaten worden bereikt, hoe de implementatie verloopt, hoe het efficiënter/effectiever kan worden gemaakt. EuropeMSI (2006) definieert monitoring als *"een constante beoordeling van maatregelen en beleidsprogramma's gedurende de implementatiefase van beleid. Hierbij hanteert men vaak administratieve data om na te gaan of de maatregel het beoogde realiseert, de juiste doelgroep bereikt en de toegewezen middelen efficiënt aanwendt. Hierbinnen is procesmonitoring is een vorm van monitoring waarbij men beoordeelt hoe, waarom en onder welke omstandigheden een beleidsmaatregel werkt, wat er gebeurt wanneer de maatregel wordt geïmplementeerd, of het geïmplementeerd wordt in lijn met het originele plan en voor welke groepen de maatregel werkt en voor welke niet. Systematische monitoring van maatregelen gedurende de implementatiefase levert belangrijke informatie die noodzakelijk is om een effectieve evaluatie te maken."*

Bij een **impact evaluatie** is het onderwerp een bestaand beleid of een maatregel en wordt een eindpuntanalyse uitgevoerd. Vragen als: werden de maatregelen geïmplementeerd als gepland? Werden de vooropgestelde doelstellingen gerealiseerd, werden de resultaten bereikt? Waren er onbedoelde effecten? Waren de beleidsacties (kosten)efficiënt? Evaluatie wordt door EuropeMSI (2006) beschreven als: *"een systematische (kwalitatieve en/of kwantitatieve) beoordeling van het proces en/of de uitkomsten van een maatregel of beleid, in vergelijking met een batterij expliciete of impliciete standaarden/indicatoren, en een middel om het beleid of de maatregel te verbeteren<sup>1</sup> Dit veronderstelt het bestuderen van het effect of de impact op korte of lange termijn van maatregelen tegenover gestelde verwachtingen/indicatoren. De bedoeling hiervan is het verbeteren van een beleid of een maatregel gezien de bevindingen van de evaluatie worden geïncorporeerd in de beleidscyclus"*.

De beperkte pro-actieve, monitoring, evaluatie, effect- en impactmeting van het beleid en de mate van wetenschappelijk onderzoek kwamen in het onderzoek van Dierckx bij armoede experten aan bod als zwakten van het armoedebestrijdingsbeleid. Momenteel gebeurt de evaluatie van het armoedebestrijdingsbeleid voornamelijk door het Permanent Armoede Overleg (en los daarvan ook in de Jaarboeken Armoede en Sociale Uitsluiting), waarvan de resultaten ook worden opgenomen in het VAP. In het PAO nemen de verenigingen (in hoofde van het Vlaams Netwerk) een belangrijke rol op in termen van agendabepaling en evaluatie van het armoedebestrijdingsbeleid. Voor de ontwikkeling en uitvoering van beleidsevaluaties, zoals onder meer Impact Evaluaties maar ook Armoede Effect Rapportages, is het wenselijk om het



PAO ad hoc uit te breiden met andere actoren, zoals uit niet-vertegenwoordigde doelgroepen, middenveldorganisaties en wetenschappers. Flexibiliteit is daarbij een sleutelwoord.

Armoede(beleids)monitoring in termen van indicatoren mag echter niet als een voldoende voorwaarde voor een effectief en efficiënt beleid naar voor geschoven worden. Het spreekt voor zich dat complexe fenomenen als armoede en sociale uitsluiting zich niet volledig laten vangen in kwantitatieve indicatoren. Voor een beter begrip van de huidige toestand inzake armoede en sociale uitsluiting zijn er meer en andere gegevens nodig die naast een breed beeld ook diepgravend zijn. Naast kwantitatieve data en de daarop geconstrueerde indicatoren, zijn er kwalitatieve gegevens en instrumenten nodig die een aanvullende insteek bieden voor beleidsevaluatie.

In de praktijk moet een uitvoerder worden aangesteld (eventueel de studiedienst van de Vlaamse regering), moeten potentiële gebruikers van de monitor binnen en buiten de overheid worden geïdentificeerd en betrokken en moet worden afgesproken welke de output en valorisatie (interne en externe communicatie) van de monitor moet zijn.

## **2. De armoedetoets, een voorbeeld van pro-actieve evaluatie**

Kwalitatieve bevragingen van de doelgroep kunnen ook aangeven hoe en waar beleidsmaatregelen tekort schieten of eventueel onbedoelde effecten hebben of een rechtstreekse meerwaarde vormen voor het beleid. De vraag naar een armoede effect rapportage, naar analogie van milieu-, of gendereffectrapportage, is ook bij ons niet nieuw. In het verleden werden al wetsvoorstellen ingediend in die zin (zie onder meer de wetsvoorstellen uit 1995 van Peeters, De Meyer en Dielen, hernomen door Vermassen en Bonte) en ook vanuit armenverenigingen en wetenschappelijke hoek wordt al langer aangedrongen op een dergelijk initiatief (zie onder meer Vranken en De Keulenaer, 2001; Vranken en Gotzen, 2001, Vranken e.a., 2006). De invoering van Armoede Effecten Rapportages (ook ex post evaluaties van bestaande maatregelen kunnen hieronder vallen) kan een bijdrage leveren aan het Vlaamse (armoede)beleid, op voorwaarde dat het geen 'verplicht ritueel' wordt dat eerder als last dan als meerwaarde wordt gezien door beleidsmakers. We zien immers vaak dat goedbedoelde maatregelen hun doel missen omdat ze niet (voldoende) getoetst zijn aan de situatie en behoeften van de doelgroep (zoals inzake gezondheids promotie).

### Wat verstaan we onder een armoedetoets of armoede effect rapportage?

Vranken en De Keulenaer (2001) omschrijven een armoede effect rapport of 'poverty proofing' als een vorm van sociale impact assessment. De kerngedachte van een effectrapport is om beleidsmaatregelen te evalueren op hun impact op een bepaalde materie. Een armoede effect rapport is per definitie proactief, in de zin dat ze de potentiële impact van allerhande beleidsmaatregelen moeten

evalueren, met bijzondere aandacht voor de maatregelen die specifiek gericht zijn op het bestrijden van armoede, sociale uitsluiting of sociale ongelijkheid. Idealiter start ze vooraleer beleidsmaatregelen worden opgesteld. Daarin verschilt ze van impact evaluatie, een vorm van evaluatie die ná de implementatie van maatregelen gebeurt. Daarnaast is deze vorm van evaluatie niet louter gericht op directe maatregelen maar brengt het alle beleidsdomeinen in rekening. Dit past binnen het denkkader van een inclusief beleid. A posteriori kan men ook een armoede effect rapportage uitvoeren wanneer men oudere beleidsmaatregelen (die nog niet werden voorafgegaan door AER) wil evalueren en/of bijsturen. Zo kan men mogelijke negatieve bijwerkingen identificeren en aanpakken, en positieve effecten indien mogelijk versterken.

Het Ierse Office for Social Inclusion (Moran, 2006) dat sinds enige jaren ervaring heeft met armoede effect rapportage of 'poverty proofing' definieert het als: "een proces waarbij hogere en lokale besturen en overheidsinstellingen (voorstellen tot) beleidsmaatregelen en overheidsprogramma's in hun opzet en in hun verschillende onderdelen kunnen evalueren naar de impact die ze zullen hebben of hebben gehad op armoede en op ongelijkheden die veelal tot armoede leiden. Dit gebeurt met het oog op het terugdringen van armoede."

Belangrijk is dat bepaalde maatregelen ambigu kunnen zijn in de zin dat ze een positief effect kunnen hebben voor de ene maar een negatief effect voor de andere bevolkingsgroep. Daarom moeten alle mogelijke effecten zo veel als mogelijk gekend zijn; ook wanneer groepen uit de boot vallen bij een bepaalde maatregel, is het belangrijk om dit te noteren.

#### Wanneer dient een armoede effect rapportage uitgevoerd te worden ?

Een AER wordt idealiter uitgevoerd bij (1) belangrijke beleidsvoorstellen; (2) de evaluatie van beleidsmaatregelen (eventueel met het oog op een wijziging ervan). Hierbij is het van belang dat de AER niet gebeurt nadat een beslissing werd genomen maar dit dient inherent deel uit te maken van de beleidsontwikkeling en besluitvormingsprocessen. Het spreekt voor zich dat voor een armoede effect rapportage een politiek draagvlak nodig is, waarbij het noodzakelijk inclusieve karakter van het armoedebestrijdingsbeleid wordt ondersteund. Men dient zich ertoe te engageren de impact van maatregelen a priori zoveel als mogelijk te willen kennen.

In Ierland neemt men voor alle maatregelen – niet alleen deze die specifiek gericht zijn op armoede - in memoranda aan de regering een paragraaf op met centrale resultaten van de analyses uit de AER. Niettemin wees men er tijdens het werkbezoek op dat poverty proofing door sommige ambtenaren wordt gezien als een 'verplicht nummer' en niet met veel enthousiasme wordt uitgevoerd. Een mogelijkheid is om het als een goede praktijk te promoten, en administratief te ondersteunen.

#### De concrete aanpak van armoede effect rapportage/ armoede-impact-evaluatie in Ierland

Omdat het begrip 'armoede effecten rapportage' nog vrij vaag is, bekijken we hoe men in Ierland deze rapportage in de praktijk implementeert.

Bij de evaluatie van (nieuwe) maatregelen wordt daar eerst de vraag gesteld: "Is een volledige armoede impact evaluatie nodig?" Het antwoord wordt gebaseerd op vragen naar het algemene belang van de maatregel, naar het uitgavenniveau dat ermee gepaard gaat, naar veranderingen die het in bestaande regelgeving teweeg brengt en naar de relevantie voor alle of sommige kwetsbare bevolkingsgroepen.

Indien het antwoord op deze vraag positief is, wordt een procedure gevolgd die bestaat uit zeven stappen:

- (1) *Consultatie van de stakeholders*: het gaat om een stap die ook verder loopt doorheen het hele proces. Het is een belangrijk deel van de ontwikkeling en de beoordeling van beleid en valt op verschillende manieren te organiseren en moet zorgen voor transparantie van het proces. In Vlaanderen bestaat overigens al een goede praktijk van dialoog tussen het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen en beleidsmakers wat een goede basis kan bieden voor het opzetten van armoede effect rapportage. Hierbij moet gezorgd worden voor flexibele overlegformules.
- (2) *Definiëren van beleidsdoelstellingen, concrete objectieven en doelgroepen (risicogroepen)*; hierbij gaat men na welk resultaat wordt beoogd. Welke zijn de doelgroepen en hoe bereikt de maatregel hen? Welke verschillen bestaan er binnen en tussen doelgroepen die ervoor kunnen zorgen dat ze eventueel niet op dezelfde manier van de maatregel genieten en hoe kan men hierop inspelen?
- (3) *Bestaande data en onderzoek in rekening brengen*: toegang tot adequate, recente data is cruciaal voor een juiste armoede impact evaluatie. Hiertoe dient men verschillende bronnen aan te spreken (wetenschappelijke surveys, administratieve gegevens, kwalitatieve bevestigingen). Men stelt indicatoren op die de vooruitgang meten, ook los van deze die in de Nationale Actieplannen Sociale Inclusie werden opgenomen.
- (4) *Impact beoordelen en alternatieven in overweging nemen*: vervolgens dient men in te schatten of een voorstel al dan niet een (positieve of negatieve) impact heeft op armoede (op de omvang, de duur en de diepte van armoede) en sociale uitsluiting, gedifferentieerd naar verschillende kwetsbare groepen. Indien men geen effect verwacht, hoe kan een wijziging in de maatregel ervoor zorgen dat er een positief effect ontstaat? Indien positief effect verwacht wordt, op welke manier werkt het dan positief? Werkt het preventief? Vermindert het het armoedepoel? Of mildert het de effecten van armoede? Indien men een negatief effect verwacht, wat zijn dan de opties om dit effect op armoede/armen te elimineren? Verder kan men ook de vraag stellen of de maatregel of het voorstel bijdraagt tot het behalen van de vooropgestelde doelstellingen in het armoedebeleid.
- (5) *Beslissing nemen en monitoring opzetten*: vervolgens dient men de beslissing te nemen of men al dan niet doorgaat met de maatregel en

hoe de impact op armoede gemeten en gemonitord zal worden.

- (6) *Resultaten publiceren*: niet alleen de resultaten van analyse maar ook details over hoe beslissingen werden genomen moeten gepubliceerd worden.
- (7) *Terugkoppeling*; de terugkoppeling gebeurt naar de beleidsverantwoordelijken.

In principe kan een armoede effect rapportage op elk beleidsniveau worden opgenomen in de besluitvorming. In het buitenland vinden we het Ierse voorbeeld van poverty proofing waar het op nationaal niveau ingebed is in het beleid. In Nederland zijn er al voorbeelden waar men op lokaal niveau (zie onder meer gemeenten Almelo, Meppel) met een armoede effect rapportage aan de slag gaat.

#### Concrete mogelijkheden van een Vlaamse armoedetoets

Bij nieuwe maatregelen of projecten die een impact kunnen hebben op armoede (of de levensomstandigheden van mensen in armoede) wordt idealiter vooraf aan de goedkeuring ervan een ex ante evaluatie, al dan niet in de vorm van een Armoede Effecten Rapportage uitgevoerd (ook bestaande maatregelen kunnen worden getoetst via een AER). Het bepalen óf nieuwe maatregelen onderhevig zijn aan dergelijke rapportage / evaluatie, moet gebeuren op basis van een aantal criteria en kan binnen elk beleidsdomein de verantwoordelijkheid zijn van de aandachtsambtenaren armoede. Een interdisciplinaire werkgroep van experts (Vlaams Netwerk en de Verenigingen, administratie, betrokken sector, al dan niet betrokken middenveld en wetenschappers) kan de verwachte gevolgen, en de in acht te nemen alternatieven of aanpassingen, evalueren. De rapportage wordt daarna mee in overweging genomen bij een beslissing van de overheid. Deze vorm van rapportage informeert niet alleen de beleidsmakers over de (mogelijke) gevolgen van hun beslissingen maar kan ook een manier zijn om verschillende actoren die vandaag onvoldoende zijn betrokken bij het armoedebeleid in te schakelen.

Een concrete mogelijkheid is om de AER in te schakelen in de Vlaamse Regulerings Impact Analyse of RIA ("een gestructureerde analyse van de effecten van een voorgenomen regelgeving")<sup>17</sup>. Sinds 1 januari 2005 is de opmaak van een RIA verplicht voor alle regelgeving die een regulerend effect heeft op de burger, het bedrijfsleven of non-profit-organisaties (beslissing VR van 4 juni 2004). De opmaak van een RIA is de verantwoordelijkheid van de persoon of de instantie in een beleidsdomein die de nieuwe regelgeving opmaakt. Op de website van de Vlaamse overheid wordt zelfs reeds voorzien in de opname van een armoedetoets in de RIA: "*De RIA biedt een kader voor integratie van een aantal verplichte toetsen: de weerslag op de financiën van de lokale besturen, het uitvoeringsplan met de gevolgen voor overheidspersoneel en organisatie, de kindeffectrapportage, de armoedetoets, de compensatieregel voor administratieve lasten en de vereiste beheers- en beleidsinformatie in de nota aan Inspectie van Financiën.*" In een wetenschappelijk rapport over RIA op Vlaams niveau (Bouckaert e.a., ..) wordt een ruimer kader geschetst waarbij een

<sup>17</sup> Zie <http://www.wetsmatiging.be/>

armoedetoets deel zou uitmaken van een sociale effecten rapportage.

### **3. Monitoring van de beheerscyclus en ex post evaluatie**

Monitoring refereert aan het volgen van de route dat een plan, maatregel (of de problematiek) doorloopt, terwijl evaluatie verwijst naar een systematische manier van inschatten van de waarde, het belang en de effectiviteit van een beleid(s)plan). Monitoring en evaluatie van de implementatie van het beleid en het nagaan of de beoogde effecten wel, niet of in enige mate worden bereikt zijn hierin cruciaal. De Wereld Gezondheidsorganisatie (2007) stelt voorop dat bij het evalueren van een beleid een aantal stappen cruciaal zijn: (1) klaarheid brengen in de doelstelling en de reikwijdte van de monitoring/evaluatie; (2) het identificeren van wie evalueert; (3) het opstellen van een operationeel plan voor evaluatie; (4) de analyse van data, ook van onbedoelde effecten van het beleid. Er zijn verschillende manieren om monitoring en evaluatie te organiseren, waarbij veel afhangt van de beschikbare middelen, mensen en tijd. Hoewel een uitgebreide evaluatie veel kan kosten in termen van middelen en tijd kan een goede evaluatie op termijn ook tijds- en kostenbesparend werken.

Monitoring van de beheerscyclus is essentieel om te weten hoe goed een beleidsplan geïmplementeerd worden en om op basis daarvan aanpassingen aan te brengen – we verwijzen hiervoor naar de eerder aangehaalde input-, proces- en outputindicatoren. Monitoring vindt met andere woorden plaats binnen de beheerscyclus van het beleid. Monitoring van de beheerscyclus is ook een voorwaarde om een goede evaluatie van beleid te kunnen voeren (indien maatregelen niet of niet goed werden geïmplementeerd, kan ook geen impactevaluatie gebeuren). Monitoring en evaluatie zijn complementair en overlappen elkaar soms. De evaluatie gebeurt vaak op basis van data verzameld tijdens de monitoring, terwijl men bij de monitoring informatie verzamelt dat nuttig kan zijn voor de beleidsevaluatie.

Een aanbeveling hier kan zijn om van het VAP jaarlijkse monitoringrapporten voor beleidsmakers te maken waarbij zowel indicatoren worden opgenomen die de evolutie van de situatie beschrijven (en waaraan strategische doelstellingen kunnen worden verbonden) als indicatoren die de implementatie van maatregelen opvolgen (input/proces/output-indicatoren). Buitenlandse voorbeelden hiervan vinden we in de Armoedemonitor Nederland (bij het Sociaal Cultureel Planbureau) dat sinds 1997 vooral de eerste soort indicatoren opvolgt; dit geldt ook voor de monitoring Poverty and Social Exclusion van de New Policy Institute (sinds 1998).

In de komende jaren zal het ESF de ontwikkeling van mechanismen voor beleidsontwikkeling in sociale inclusie, in monitoring en evaluatie op nationaal, regionaal en lokaal niveau ook ondersteunen. De bedoeling is dat de fondsen worden aangewend in (de implementatie van) sociale dienstverlening, waarbij de rol van sociale partners en ngo's een belangrijke plaats inneemt. Zo wil men de

samenwerking tussen verschillende instituties verder aanmoedigen

Meten en evalueren vraagt ook om engagement van beleidsmakers. Het productieproces van een strategisch en implementatieplan veronderstelt ook het gebruik ervan. In de beleidsplanning gebeurt dit doorgaans in termen van strategische planning en ligt de nadruk van het gebruik van informatie vooral op de output en het effect van beleid. Daarbij is het van belang om burgers en politici te betrekken, extern data te zoeken en een sterk externe rapportage te voeren. Bouckaert e.a. (2003) waarschuwen dat wanneer de politiek de meetinspanningen van de administratie niet gebruikt het meetsysteem kan eroderen en het engagement van de administratie om te meten snel kan afbrokkelen.

## BIBLIOGRAFIE DEEL I

ANDERSON, J. (2004) *Public Policymaking: an Introduction*. Houghton Mifflin College.

BARDACH, E. (2000) , *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. New York: Chatham House Publishers.

BETTI, G. E.A. (2003), *Regional Indicators to reflect social exclusion and poverty*, (VT/2003/43 - Final Report), Brussels: European Commission.

BLACK, N. (2000) Evidence based policy: proceed with care, in: *British Medical Journal*, 2001, 4; 323(7307): 275-279.

BORZEL, T. (1997) What's So Special About Policy Networks? - An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 1 (1997) N° 016;

BOUVERNE-DE BIE, M. (2005). Het OCMW en het recht op maatschappelijke dienstverlening, in: VRANKEN, J., DE BOYSER, K., DIERCKX, D. (red.) *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2005*, 203-218. Leuven, Acco.

BOUCKAERT G., VAN DOOREN W. & STERCK M. (2003). *Prestaties meten in de Vlaamse overheid: Een verkennende studie*. februari 2003. 115 p.

BOWEN, S. & ZWI, A. (2005) Pathways to "Evidence-Informed" Policy and Practice: A Framework for Action. *PLoS Med* 2(7): e166

BRIDGMAN.P & DAVIS, G. (2004) *The Australian Policy Handbook*. Allen & Unwin.

BULLOCK, H., MOUNTFORD, J., & STANLEY, R. (2001) *Better Policy-Making*. Centre for Management and Policy Studies.

BURGERS, J. & VRANKEN, J. (2006), *Hoe maak je een succesvol stedelijk ontwikkelingsprogramma? Een handboek gebaseerd op ervaringen in negen Europese landen*, Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

CARPENTIER S., CANTILLON, B., VAN DEN BOSCH, K. & G. VERBIST (2006) *Een analyse van de noodzakelijke voorwaarden om indicatoren beleidsanalytisch te gebruiken in het kader van de Belgische Nationale Actieplannen Sociale Insluiting*. In: Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid, 48:3, 327-365.

CLAEYS, A. (2000), *Engaging the poor in policy-making on poverty and social exclusion in Flanders (Belgium)*. OECD.

COMBAT POVERTY AGENCY (2007) *Developing a Local Anti-Poverty Strategy and Social Inclusion Strategy: a guide*. Combat Poverty Agency (<http://www.combatpovertypublications.ie>)

COMBAT POVERTY AGENCY (2008) *Conference feedback set down markers for*

good practice in participation. In: *Action on Poverty Today*. Spring 2008, nr. 20.

DECENNIUMDOELEN 2017 – [www.decenniumdoelen.be](http://www.decenniumdoelen.be)

DIERCKX D. (2004), Van vazal tot vennoot: armen op het middenveld. In: Vranken, J. e.a. (eds) *Armoede en sociale uitsluiting: jaarboek 2004*, Leuven, Acco, p. 413-429.

DIERCKX, D. (2007) Tussen armoedebeleid en beleidsarmoede: een retrospectieve en interventiegerichte analyse van de Vlaamse beleidspraktijk.- Antwerpen: Universiteit Antwerpen, Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, 2007. Doctoraal proefschrift.

DIERCKX EN DE BOYSER (2008) Overheden in actie. in: VRANKEN, e.a. (eds.) *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2008*. Leuven, Acco.

DIERCKX, D & DE BOYSER, K. (2005) Antwoorden van de overheid: verantwoord armoedebeleid? In: in: VRANKEN, J., DE BOYSER, K., DIERCKX, D. (red.) *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2005*. Leuven, Acco.

DRIESENS K. (2003) *Armoede en hulpverlening: omgaan met isolement en afhankelijkheid*.- Gent: Academia, 2003.

EUROPEMSI (2006) Better policies, better outcomes. Promoting mainstreaming social inclusion. [www.europemsi.org](http://www.europemsi.org)

GALLIE, D. & PAUGAM S. (2002), *Social Precarity and Social Integration*. Brussels European Commission

GREENBOOK - <http://greenbook.treasury.gov.uk>

HATRY, P. (1999), *Performance Measurement: Getting Results*. Urban Institute Press.

HIVA (2003) *Levenslang en levensbreed leren in Vlaanderen. Gegevens, ontwikkelingen en beleidsmaatregelen*. KULeuven.

HOOGHE, L. & MARKS, (2003) *Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance*. Institute for Advanced Studies, Vienna

KROLS, Y., VAN ROBAEYS B. & VRANKEN, J. (2008) *Gelijke kansen voor morgen: een verkenning van armoede bij Turkse en Marokkaanse vrouwen in Vlaanderen*. Leuven: Acco.



- LOOPMANS, M. (2004), Lokaal social beleid: beleidsherschaling en haar gevolgen. In: Vranken, J. e.a. (eds) *Armoede en sociale uitsluiting: jaarboek 2004*. Leuven: Acco.
- LOMAS J. (2000), Connecting research and policy. *Canadian Journal of Policy Research*, 1: 140-144.
- MORAN, E. (2006) Naar een Armoedetoets? De Ierse ervaring. In: Vranken, J. e.a. (eds) *Armoede en sociale uitsluiting: jaarboek 2006*. Leuven: Acco.
- MORAS, D. (2004) Participatie van armen aan een stedelijk beleid. Antwerpen 1997-2004. In: Vranken, J. e.a. (eds) *Armoede en sociale uitsluiting: jaarboek 2004*. Leuven: Acco.
- OWEN, J. M., & ROGERS P. (1999), *Program Evaluation: Forms and Approaches*. Sydney: Allen & Unwin.
- POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE (2008) *Strategisch rapport inzake sociale bescherming en insluiting 2008-2010*. België.
- RAEYMAECKERS, P. & DEWILDE, C. (2008) *Multidimensionele armoede in Europa. Individuele en institutionele determinanten*. Reeks Sociale InZichten. Acco: Leuven.
- ROCHEFORT, A.D. & COBB, R. (2005) Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice, *Policy Studies Journal*, Vol 21, Issue 1, pp. 56-71.
- STONE, D. (2001) Bridging research and policy. Paper for an International workshop funded by the UK Department for International Development.
- SUNDQUIST, J. L. (1978), Research brokerage: The weak link. In: *Knowledge and policy: The uncertain connection*, Washington DC: National Academy of Sciences.
- SWINNEN, H. (2006) *Social Inclusion cross cutting policy tools - "Document de politique transversale (DPT)" Synthesis Report*. Peer review and assesment in social inclusion.
- TEPPER, H. & MULDER, F. (2003) *Resultaatgerichte bedrijfsvoering*. Kluwer.
- THYS, R., DE RAEDEMAEKER, W. EN VRANKEN, J. (2004), *Bruggen over Woelig Water. Is het mogelijk uit de generatiearmoede te geraken?*, Leuven, Acco.
- VAN REGENMORTEL, T. (2002) Een krachtgerichte psychologische kijk op armoede. Leuven: Acco.
- VAN ROBAEYS B. & PERRIN N. (2006) *Armoede bij personen van vreemde herkomst becijferd (Deelverslag van 'Armoede bij personen van vreemde herkomst' - oktober 2006)*. Antwerpen: UA-OASeS.

VAN ROBAYEYS, B., VRANKEN, J., PERRIN, N., MARTINIELLO, M., (2007), *De Kleur van armoede. Armoede bij personen van buitenlandse herkomst*, Leuven/Voorburg: Acco.

VLAAMSE OVERHEID (2005), *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2005-2009*. Brussel.

VON SAHER, E., OTTEN, G. & VAN DIJK, (2001) *Werken met de balanced score card*, Kluwer.

VRANKEN, J., GOTZEN, K., BREUER, W., ESTIVILL, J., FERNANDEZ, N., LEONE, L. & SELLIN, C. (2001), *Towards a European model to evaluate policies and programmes to promote social inclusion*, Antwerpen: UFSIA - OASeS.

VRANKEN, J., DE KEULENAER, F., ESTIVILL, J., AIGUABELLA, J. & ENGELS, D. (2001), *Towards a Policy-Relevant European Database on Forms of Social Exclusion*, Antwerp: UFSIA - OASeS.

VRANKEN, J., VAN MENXEL, J. & GELDOF, D (1998) *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1998*. Acco:Leuven.

VRANKEN J., DE BOYSER, K. & DIERCKX, D. (2003) *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2003*. Acco:Leuven.

VRANKEN, J., DE BOYSER, K. & DIERCKX, D. (eds.) (2006), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2006*, Leuven / Voorburg: ACCO.

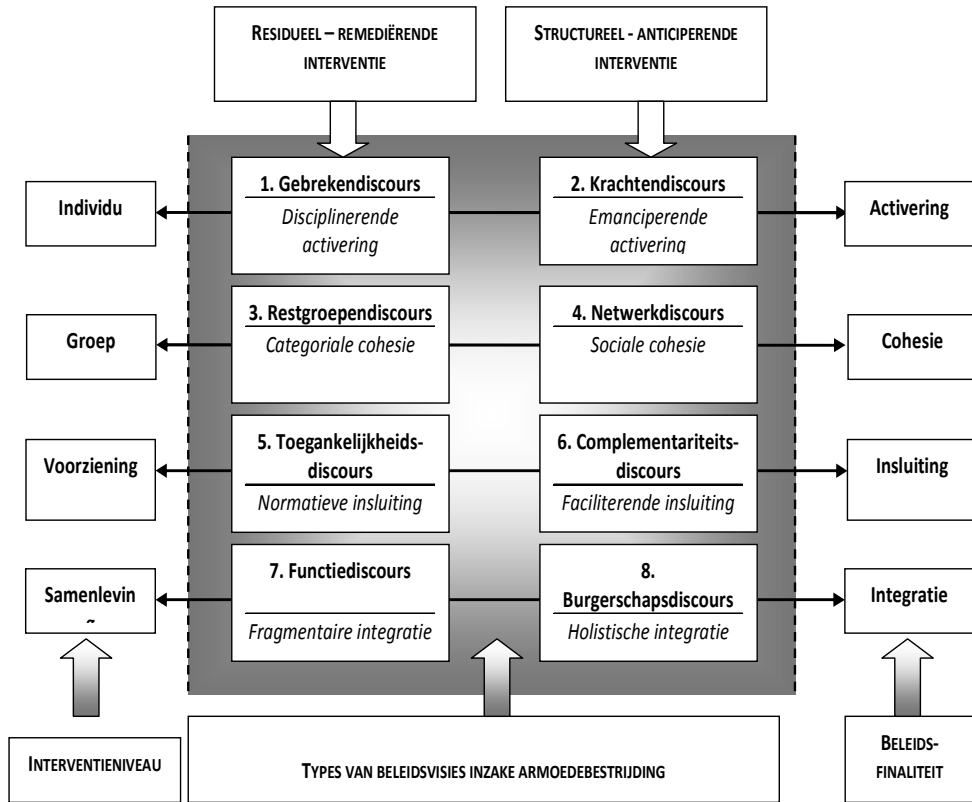
VRANKEN, J., STEENSSENS, K., (1996), *Naar het middelpunt der armoede? Een onderzoek naar de structuren van het dagelijks leven van generatiearmen in een urbane omgeving*, Leuven: Acco.

WORLD HEALTH ORGANISATION (2007) *Monitoring and evaluation of mental health policies and plans*. WHO: Geneva.

WHO (2007) *Monitoring and evaluation of mental health policies and plans*. World Health Organisation.

BIJLAGE DEEL I

Figuur D4: Dierckx - Typologie van beleidsvisies en -discours inzake armoedebestrijding naar interventieniveau, oplossingsstrategieën en beleidsfinaliteit



Vanuit dit raamwerk behoren maatregelen die tijdelijke hulp bieden aan armen met tegenslag, maar ook het straffen van profiteurs tot het gebrekdiscours. Het sensibiliseren en informeren over armoede ligt in het verlengde van het netwerkdiscours. Het afdwingbaar maken van sociale grondrechten behoort tot het burgerschapdiscours en de tijdelijke maatregelen om economische groei te realiseren behoren tot het functiediscours.

## **DEEL II**

Empirische grondvesten voor het Vlaamse  
armoedebestrijdingsbeleid

## Hoofdstuk 1

# Naar een meer evidence-based armoedebestrijdingsbeleid

---

### **1. Het empirisch grond-vesten van het armoedebestrijdingsbeleid**

Van beleidsmaatregelen en -programma's wordt verwacht dat ze beoogde doelen realiseren, en evaluaties moeten aantonen of het gevoerde beleid al dan niet effectief is. Het verzamelen van 'evidence' voor het beleidsvorming en -evaluatie gebeurt idealiter via een breed repertorium aan methoden: via kwalitatief en kwantitatief wetenschappelijk onderzoek, via bevragingen en consultaties van de doelgroep en hun vertegenwoordigers en van andere relevante stakeholders, via sociale experimenten (of proeftuinen) en 'ad hoc' expertenwerkgroepen of -seminaries. Deze empirische grond voor het beleid staat idealiter in alle fasen van de beleidscyclus voorop: in de agendasetting, in het benoemen van problemen, in het identificeren van beleidsopties, in de keuze voor acties en in het monitoren van de impact en de uitkomsten van het beleid.

### **2. Sociale indicatoren als basis voor het armoedebestrijdingsbeleid**

In dit deel van het rapport bekijken we één van die beschikbare empirische gronden voor het beleid, met name de mogelijke sociale indicatoren<sup>18</sup> die de impact en uitkomsten van het beleid kunnen meten.

We bekijken in dit deel per grondrecht een aantal mogelijke indicatoren, de algemene beleidslijnen die werden uitgezet en de pistes die in de toekomst kunnen verkend worden. We bekijken de situatie vandaag als een soort

---

<sup>18</sup> Ook aan de genomen beleidsmaatregelen dienen indicatoren te worden gekoppeld die de beheerscyclus opvolgen en die, zoals in het vorige deel werd beschreven aan een aantal vereisten moeten beantwoorden (van specificiteit, meetbaarheid, aanvaardbaarheid, realisme en tijdsgebondenheid). Idealiter wordt dit ook in een instrument (een boordtabel) gegoten waarmee men de uitvoering van het armoedebestrijdingsbeleid kan opvolgen. De huidige beschrijving in het Vlaams Actieplan is immers te weinig transparant in de zin dat men moeilijk zicht krijgt op het respecteren van de vooropgestelde timing, de middelenallocatie en de mate waarin over de actie werd overleg gepleegd met verschillende relevante actoren. Naast een beschrijving van de acties komt er met andere woorden best een overzichtelijke tabel (al dan niet online) die bij wijze van spreken in een oogopslag een stand van zaken weergeeft.

nulmeting en vergelijken waar mogelijk met de situatie aan het begin van de legislatuur 2004-2009. Het is evident dat dit geen exhaustief overzicht kan zijn, gegeven dat de problematiek zich ver uitstrekt over veel verschillende levensdomeinen. Ook wie vanuit het oogpunt van het gevoerde beleid kijkt, en vooral vanuit een categoriaal welzijnspectief, kan enigszins op zijn honger blijven. We raken bij de beleidsopties enkel maatregelen aan die een directe impact (kunnen) hebben op de levensomstandigheden van en dienstverlening aan mensen die in armoede leven. Ook de stem van de mensen die in armoede leven, proberen we in dit deel aan bod te laten komen door aandacht te schenken aan hun bekommernissen bij de problematieken. Deze kunnen we immers niet in 'kwantitatieve termen' vertalen. Dit geeft ook aan dat (kwantitatieve) indicatoren slechts één van de maatstaven voor het beleid kunnen zijn. De interpretatie van cijfers, de inbreng van mensen in armoede en andere stakeholders, de inbreng van wetenschappelijke kennis over oorzaken en gevolgen van armoedesituaties, staan op gelijke voet met het inbrengen en opvolgen van statistieken (die vaak ook al gebaseerd zijn op surveys die de allerarmsten minder goed bereiken). We schuiven per beleidsdomein ook een aantal mogelijke speerpunten voor het toekomstig beleid naar voor, gebaseerd op de aanbevelingen van wetenschappelijke onderzoeken en van de verenigingen waar armen het woord nemen.

Het is een taak van de overheid om te beslissen over de strategische doelstellingen die men beleidsmatig al dan niet wil nastreven. Niettemin vormen de decenniumdoelen 2017 een interessant en door een breed middenveld gedragen vertrekpunt voor beleidsmakers. In 2008 werden daar door een consortium van middenveldorganisaties zes doelen met betrekking tot armoedebestrijding geformuleerd – de decenniumdoelen 2017 – waarmee men de overheden, het middenveld en het brede publiek wil aanzetten tot actie. Men wil tegen 2017 (1) een halvering van de gezondheidsongelijkheid tussen arm en rijk; (2) een halvering van het aantal gezinnen waar niemand werkt; (3) voor elk gezin, ongeacht de samenstelling, minstens een inkomen dat de Europese armoederisicodrempel bereikt; (4) een toename van het aantal goede en betaalbare huurwoningen met 150.000 eenheden, waarvan minstens de helft sociale huurwoningen zijn; (5) een daling tot 3% van laaggeletterdheid en laaggecijferdheid bij jongeren, in alle onderwijsvormen en voor alle jongerengroepen; (6) dat mensen in armoede hun netwerken verbreden. Om de voortgang in de praktijk te meten, werden indicatoren naar voor geschoven, die ook in dit rapport zullen terugkomen.

### **3. Indicatoren en het 'meetbaar' maken van de sociale realiteit**

Sociale indicatoren vormen een belangrijk instrument om de algemene welvaart- en welzijnstoestand in een land of regio en de effecten en impact van beleidsvoering te meten. De gegevens ervoor worden door instellingen op verschillende niveaus (van lokaal tot Europees) en via verschillende methoden en kanalen verzameld (surveyonderzoek, administratieve databanken), bewerkt en gerapporteerd.

Een belangrijke stimulans voor het bijhouden van armoede-indicatoren om toestand en beleidsimpact te monitoren, komt van de Europese Unie. Deze verplicht haar lidstaten in het kader van het Lissabonproces onder meer om op systematische wijze Nationale Actieplannen Sociale Insluiting (nu: Strategische Rapporten sociale bescherming en insluiting) te produceren waarbij een set van gemeenschappelijke indicatoren een vaste plaats inneemt.

#### **4. Wat denken mensen in armoede zelf over indicatoren?**

In het rapport 'een andere benadering van armoede-indicatoren' (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2004 – verder: Steunpunt) worden terecht een aantal tekortkomingen van de vaak gehanteerde statistieken en wetenschappelijk onderzoek over armoede aan de kaak gesteld. Zo zijn arme huishoudens ondervetegenwoordigd in statistieken over armoede (in surveys, fiscale statistieken), zijn de indicatoren te weinig multidimensioneel en weerspiegelen ze niet (voldoende) de leefwereld van mensen in armoede. Bovendien worden een aantal groepen zoals mensen die in instellingen of op campings verblijven of dakloos zijn, niet of onvoldoende door de surveys bereikt. Zowel in het tot stand komen van het Algemeen Verslag over de Armoede (Koning Boudewijnstichting, 1994) als bij deze studie werd steeds de nadruk gelegd op het belang van het kruisen van verschillende vormen van (wetenschappelijke en praktijk)kennis. De reflecties uit deze laatste studie, nemen we mee in de selectie van de indicatoren. Daartoe nemen we in deze omgevingsanalyse naast de indicatoren die al worden verzameld in het kader van de VRIND 2008 ('Vlaamse Regionale Indicatoren') en het NAPIncl (Strategisch Rapport over de sociale bescherming en insluiting), een aantal bijkomende variabelen op die gaan over de leefwereld van mensen in armoede. We plaatsen de verzamelde indicatoren in dit rapport ook in een ruimere context waarbij we op basis van wetenschappelijk onderzoek verklaringen proberen aan te reiken voor bepaalde ontwikkelingen en fenomenen.

#### **5. Het belang van een goede opvolging van indicatoren**

Om de indicatoren in dit rapport verder op te volgen, kan gebruik gemaakt worden van spreadsheets (boordtabellen). Dergelijke opvolgingsinstrumenten werden al gebruikt op Vlaams niveau zoals bij de opvolging van de doelstellingen van het Pact van Vilvoorde. Een dergelijk document biedt in eerste instantie een overzichtelijke situatieschets waarbij men bij wijze van spreken met één klik op de knop zicht kan krijgen op de huidige toestand op een bepaald domein (of alle domeinen) en voor de verschillende risico- of doelgroepen. Het is jaarlijks ook eenvoudig aan te vullen en voor medewerkers snel hanteerbaar om bijvoorbeeld tabellen en grafieken voor rapporten op te maken. Dit kan ook een steviger beleidsinstrument worden wanneer concrete doelstellingen worden geformuleerd met betrekking tot deze gegevens. De jaarlijkse evolutie ten opzichte van de doelstelling, en de evaluatie hiervan kan ook in deze schets worden opgenomen. Het is ook aangewezen om dit instrument publiek toegankelijk te maken via het internet.

Indien hiervoor middelen voorzien worden, kan hier een aantrekkelijke website van worden gemaakt. Een zeer goed voorbeeld hiervan vinden we in het Verenigd Koninkrijk: [www.poverty.org.uk](http://www.poverty.org.uk). Deze site bevat een monitor van de armoede en sociale uitsluitingsproblematieken in het VK en is complementair aan jaarlijkse monitoringrapporten. Men heeft de website opgebouwd rond 50 statistische indicatoren die alle aspecten van het onderwerp omvatten. De indicatoren kunnen op verschillende manieren worden bekeken, via tabellen of grafieken, opgesplitst naar leeftijdsgroepen, geslacht, etnische achtergrond en regio. Telkens wanneer nieuwe data beschikbaar zijn, worden grafieken en bijhorende teksten aangepast. De data worden ook geïnterpreteerd en becommentarieerd en er wordt verwezen naar relevant beleid en onderzoek. Een ander voorbeeld van goede praktijk vinden we in Nederland waar men naast de Armoedemonitor-rapporten ook een website [www.armoedemonitor.nl](http://www.armoedemonitor.nl) heeft ontwikkeld waar men een aantal kerncijfers en duiding heeft opgenomen. Ook op de website van het Steunpunt vinden we onder de pagina 'feiten en cijfers' een statistiekenbatterij terug; deze is echter niet steeds op regionaal niveau weergegeven.

## **BIBLIOGRAFIE**

STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (2004), *Een andere benadering van armoede-indicatoren: onderzoek-actie-vorming*. Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding : Brussel. Te vinden op <http://www.armoedebestrijding.be>

KONING BOUDEWIJNSTICHTING, ATD-VIERDE WERELD BELGIË & VERENIGING VAN BELGISCHE STEDEN EN GEMEENTEN - AFDELING MAATSCHAPPELIJK WELZIJN (1994), Algemeen Verslag over de Armoede, Brussel: Koning Boudewijnstichting.



## Hoofdstuk 2

### Over (transversale) grondrechten en levensdomeinen

#### **1. Het recht op participatie en maatschappelijke dienstverlening**

Dit deel van het rapport had oorspronkelijk dezelfde 'grondrechten'-structuur als het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding. Zoals al in deel I van dit rapport werd gesteld, stapten we hiervan af omwille van de vaststelling dat dit kleed te los zit voor de Vlaamse beleidsrealiteit: op bepaalde levensdomeinen heeft Vlaanderen weinig tot geen beleidsbevoegdheden. Bovendien worden in de gehanteerde grondrechtenstructuur in het VAP verschillende 'dimensies' naast elkaar behandeld: we zien transversale grondrechten zoals participatie en dienstverlening (maar ook ook 'emancipatie', 'solidariteit' of 'zelfredzaamheid' zouden in dit rijtje passen) opduiken naast levensdomeinen (gezondheid, huisvesting) waarop deze transversale grondrechten moeten gerealiseerd worden en de veeleer categoriale beleidsdomeinen zoals gezin en welzijn. In dit overzicht richten we ons binnen elk 'levensdomein' op enerzijds een beschrijving van de mate waarin het recht op participatie wordt gerealiseerd en de beleidsantwoorden waarmee men het recht op maatschappelijke dienstverlening wil versterken op die domeinen. We gaan eerst ook even dieper in op de begrippen.

#### **2. Participatie, een transversaal grondrecht**

##### **2.1 Participatie als containerbegrip**

Participatie betekent 'deelhebben aan iets'. Dat 'iets' verwijst doorgaans naar de samenleving als geheel of naar een specifiek segment daarvan, zoals de arbeidsmarkt, de gezondheidszorg, sociale netwerken of de politiek. Het recht op participatie is in het (Vlaams) beleid een transversaal gegeven, dat als een rode draad doorheen alle grondrechten loopt die hierna aan bod komen. Het begrip krijgt op zich ook een verschillende betekenis naargelang de context waarin het gehanteerd wordt, en kan in die zin worden beschouwd als een containerbegrip. Om lijn te krijgen in het participatiebegrip hanteren we een typologie (Schuyt e.a., 1995; Broese van Groenou & Deeg, 2006) die participatie definieert naargelang van het terrein waar het plaatsvindt en van wie er belang bij heeft. Het gaat dan over:

- (1) **maatschappelijke participatie**, waarmee de actieve inzet in arbeid, en in bijvoorbeeld vrijwilligersorganisaties wordt bedoeld;
- (2) **politieke participatie**, in enge zin (lidmaatschap van politieke partijen, stemmen) en in brede zin (inspraak in beleid);

- (3)  **sociaal-culturele participatie**, waarmee de persoonlijke betrokkenheid bij culturele en maatschappelijke organisaties en activiteiten (onderwijs, cultuur) bedoeld wordt, maar waarmee men vooral de eigen ontplooiing en het eigen welzijn op het oog heeft. Deze vorm van participatie wordt ook wel aangeduid als *consumptieve participatie* (Schuyt e.a., 1995).
- (4)  **participatie in persoonlijke of primaire netwerken**, waarbij men de omvang van het persoonlijke netwerk en de functionele ondersteuning die ervan uitgaat, bekijkt. Ook deze vorm van participatie is vooral gericht op het eigen welzijn en geeft aan hoe sociaal geïntegreerd of geïsoleerd men is. Ondersteuning kan zowel gaan over emotionele steun als over praktische hulp bij alledaagse zaken.

Op bepaalde van deze participatievormen kan het beleid gemakkelijker inspelen dan op andere. Zo zal het minder evident zijn om een rechtstreekse invloed te hebben op de mate en kwaliteit van participatie in persoonlijke netwerken, maar kan men zich als beleidsmaker wel toeleggen op het niveau van maatschappelijke participatie, sociaal-culturele en beleidsparticipatie van mensen in armoede en andere uitgesloten groepen.

## **2.2 De Vlaamse beleidsvisie over maatschappelijke en beleidsparticipatie**

Participatie staat als centraal begrip in het Vlaamse regeerakkoord 2004-2009 (Vlaamse Regering, 2004). Naast verwijzingen naar participatiemogelijkheden aan cultuur, sport en het onderwijs, wordt het begrip vooral vertaald in economische en arbeidsmarkttermen.

Hoewel gelijke kansen een aandachtspunt zijn voor het beleid in nagenoeg alle domeinen, zijn er wel grote verschillen in de mate waarin deze als een expliciete en kwantificeerbare (en afrekenbare) doelstelling worden naar voor geschoven. De meeste beleidsplannen onderschrijven een inclusief beleid zonder dit concreter te vertalen en houden het bij een eerder vage omschrijving of een beschrijving van sociaaleconomische verschillen. Enkele 'afrekenbare doelstellingen' vinden onder andere in het beleidsdomein werk<sup>19</sup>, cultuur en sport<sup>20</sup> en toerisme<sup>21</sup>.

*Participatie naast het arbeidsmarktgebeuren.* Arbeidsmarktparticipatie vormt

---

<sup>19</sup> "In 2010 ligt de werkzaamheidsgraad substantieel hoger. In 2010 is de achterstand van vrouwen enerzijds en kansengroepen anderzijds inzake deelname aan het arbeidsproces in belangrijke mate weggewerkt. Dit blijkt onder meer uit het feit dat zij niet langer oververtegenwoordigd zijn in de werkloosheid."

<sup>20</sup> Lokale besturen moeten een sportbeleidsplan opstellen met aandacht voor de sociale component en minstens 10% van de subsidies moet geïnvesteerd worden in het corrigeren van bestaande sociale achterstanden inzake sportparticipatie van bepaalde aandachtsgroepen.

<sup>21</sup> Hier is een ruime strategische doelstelling opgenomen, waarbij men toerisme toegankelijk wil maken zodat iedereen in Vlaanderen kan genieten van een vakantie.

een belangrijke maar lang niet de enige mogelijkheid om maatschappelijk te participeren. Bovendien is dit voor heel wat mensen in armoede, zoals kinderen en jongeren, ouderen, personen met een ernstige ziekte of handicap, personen met ernstige mentale problemen, drugs- en andere verslavingen enzomeer, ook vaak geen optie. Niet-arbeidsgerelateerde sociale activiteiten hebben met anderen woorden een belangrijke functie en bieden unieke (soms de enige) mogelijkheden om zich te ontplooiën, en voor een beperkte groep kan het een opstap naar de arbeidsmarkt of sociale tewerkstelling zijn. De Verenigingen waar armen het woord nemen ijveren al lang voor een bredere invulling van participatie. Ervaringen in het werkveld bevestigen dat de mogelijkheden tot participatie voor armen vaak buiten de arbeidsmarkt liggen omdat een baan op de reguliere arbeidsmarkt of in de sociale economie soms niet haalbaar is. De mogelijkheden van uitkeringsgerechtigden om een nuttige activiteit in het vrijwilligerswerk op te nemen, blijven vandaag onderbenut. Toch zien we een ontwikkeling waarbij het maatschappelijke nut van niet-betaalde arbeid zoals vrijwilligerswerk en mantelzorg vandaag in groeiende mate onder de aandacht komt. Niettemin blijven de (administratieve en andere) drempels bestaan en kan de faciliterende (en activerende?) opdracht van het beleid ten aanzien van deze niet-betaalde arbeid steviger in handen worden genomen.

*De cumulatie in niet-participatie bij kansengroepen.* Recent onderzoek van Pickery en Pauwels (2007) toont aan dat in Vlaanderen bepaalde kansengroepen vaak op meerdere domeinen tegelijk niet of in mindere mate deelnemen. Het opleidingsniveau blijkt de belangrijkste discriminerende factor te zijn in dit gebrek aan maatschappelijke participatie. Vooral laaggeschoolden en ouderen blijken het vaakst uitgesloten op meerdere domeinen. Ook het hebben van functiebeperkingen of handicaps zetten een rem op de participatie. Vrouwen participeren ook nog altijd minder in bepaalde domeinen. Men berekende dat ongeveer 8% van de respondenten van de SCV-survey helemaal niet deelnemen aan het verenigingsleven, sport en cultuur, niet politiek betrokken zijn en helemaal geen internet gebruiken. Bij laaggeschoolden gaat het om 20%, bij de midden- en hooggeschoolden gaat het om slechts 2% en 0,5%. Ook bij de 55-plussers bedraagt dit percentage meer dan 20%. Ook naar inkomen en het al dan niet hebben van functiebeperkingen ziet men dergelijke verschillen.

De groep mensen die uitsluiting ervaren is zeer heterogeen naar leeftijd, naar het soort huishouden waar men in leeft, naar persoonlijke arbeidsmarkt- en gezondheidshistoriek enzomeer. Het spreekt voor zich dat naargelang de situatie en de levensfase waarin mensen zitten, de participatiebehoefte anders zullen zijn. Zo bestaat er bij jongeren in armoede veeleer de behoefte aan een goede job en mogelijkheden om zich in de vrije tijd te ontplooiën, terwijl ouderen vaker een behoefte aan zorg en ontspanning op maat zullen hebben. Sommigen voelen ook minder de behoefte aan participatie, ongeacht de situatie waarin ze verkeren. In dit hoofdstuk proberen we daarom waar mogelijk het gebrek aan participatie te bekijken dat ingegeven is door een situatie van sociaaleconomische deprivatie of een gebrek aan financiële middelen.

*Participatie aan het beleid.* Belangrijk is ook de beleidsparticipatie van mensen in armoede (politieke participatie in enge zin) waarbij in het

armoedebeleidscourant in eigen land het 'recht op participatie' soms verengd wordt hiertoe. Alle betrokken stakeholders beamen het belang van de deelname van mensen in armoede aan de beleidscyclus en van hun inbreng op verschillende domeinen van het armoedebestrijdingbeleid. Het armoededecreet (2003, zie deel I) vormde de basis voor onder meer de erkenning en subsidiëring van de Verenigingen waar armen het woord nemen en voor de opleiding en tewerkstelling van ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting. Voorlopig is de doelstelling van de Vlaamse overheid ten aanzien van de beleidsparticipatie van mensen in armoede dat ze financieel worden ondersteund in hun werking, en in de voorbereiding en de opvolging van het beleid. Ook opgeleide ervaringsdeskundigen in de armoede kunnen een belangrijke rol spelen in het toegankelijker maken van hulp- en dienstverlening voor mensen in armoede.

### 2.3 Participatie op verschillende levensdomeinen

We rapporteren hieronder kort een aantal cruciale bevindingen uit het participatie-onderzoek van Pickery en Pauwels (2007). Het overzicht bundelt een aantal grote lijnen die in de rest van dit deel verder uitgewerkt worden.

- **participatie op de woonmarkt:** alleenstaanden en alleenstaande ouders zijn veel minder vaak eigenaar van hun woning die ook vaker een lagere kwaliteit heeft. Personen met een lager inkomen en personen met een functiebeperking hebben een kleinere kans om eigenaar te zijn en een grotere kans op een woning van slechte kwaliteit. Lageropgeleiden wonen vaker niet in een eigen woning, hun woning is vaker ook minder goed voorzien, maar de opleidingsverschillen voor de staat van de woning zijn niet significant. Ouderen zijn vaker eigenaar van hun woning, maar hebben meer kans dat de woningkwaliteit minderwaardig is.
- **participatie op het vlak van arbeid:** ouderen zijn veel minder vaak aan het werk. Dit geldt ppl voor lagergeschoolden, vrouwen en arbeidsgehandicapten.
- **participatie op het vlak van levenslang leren:** vrouwen volgen minder dan mannen een bijkomende opleiding. Vier keer meer hooggeschoolden volgen een bijkomende opleiding dan laagopgeleiden. Jongere leeftijdscategorieën volgen tot vijf keer meer een bijkomende opleiding dan de vijvenvijftigplussers.
- **participatie aan sportbeoefening:** mensen met een laag inkomen en laaggeschoolden doen minder vaak aan sportbeoefening, dit geldt ook voor 55 plussers en mensen met een functiebeperking. Vooral alleenstaande ouders doen weinig aan sport.
- **participatie aan cultuur:** laaggeschoolden en 55 plussers zijn minder vaak cultuurparticipant, vooral de hoogste inkomensgroepen blijken vaker deel te nemen aan cultuur.
- **participatie aan het verenigingsleven:** laagopgeleiden en de huishoudens met de laagste inkomens zijn het minst vaak actief in het verenigingsleven.

- **participatie aan politiek (in ruime zin<sup>22</sup>):** hoogopgeleiden participeren bijna dubbel zo vaak als lageropgeleiden.
- **participatie op het internet:** vrouwen, lageropgeleiden, ouderen en mensen met een functiebeperking zijn minder vaak internetgebruikers.
- **participatie op het vlak van reizen:** laaggeschoolden reizen algemeen minder, inkomen is een belangrijke factor voor lange reizen.
- **participatie op het vlak van gezondheid:** lageropgeleiden en ouderen voelen zich minder gezond en bezoeken ook minder vaak een tandarts.
- **participatie op het vlak van mobiliteit:** lageropgeleiden, vrouwen, ouderen, personen met een lager inkomen en personen met functiebeperkingen hebben vaker geen vervoermiddelen ter beschikking en verplaatsen zich ook minder vaak.

### 3. Maatschappelijke dienstverlening

Net als participatie is het recht op dienstverlening een transversaal grondrecht. Maatschappelijke dienstverlening wordt georganiseerd en/ of ondersteund door overheden. We denken hierbij vaak in de eerste plaats aan de maatschappelijke dienstverlening die door OCMW's<sup>23</sup> en andere organisaties in het welzijnsveld worden verleend, maar maatschappelijke dienstverlening kan veel ruimer gezien worden. We definiëren maatschappelijke dienstverlening in dit rapport als 'de (structurele) antwoorden die overheden bieden om burgers te betrekken op verschillende levensdomeinen opdat ze volwaardig aan het maatschappelijk leven kunnen deelnemen'. We hebben het dan niet alleen over het welzijnsbeleid ook over een onderwijsbeleid dat gelijke kansen (of zelfs uitkomsten) wil bieden, een huisvestingsbeleid dat elke Vlaming een betaalbare en kwalitatieve woning wil garanderen, een arbeidsmarktbeleid dat voor iedereen werkt, een cultuurbeleid dat iedereen wil laten participeren, een inkomensbeleid dat een menswaardig inkomen wil garanderen of een gezondheidsbeleid dat sociaaleconomische gezondheidsverschillen wil ongedaan maken. Op elk van deze levensdomeinen vinden we beknopte participatiekansen die vaak te maken hebben met meer structurele problematieken die om een structureel antwoord vragen. Ook transversale acties, zoals de Vlaamse rechtenverkenner, zijn een vorm van dienstverlening.

Wel is het zo dat mensen die in armoede leven, vaker voor hun dagelijkse

---

<sup>22</sup> Men keek naar de deelname aan minstens één activiteit uit een lijst van acht, zoals het tekenen van een petitie, het bijwonen van een politieke vergadering, het deelnemen aan een demonstratie, het boycotten of juist opzettelijk kopen van bepaalde producten omwille van politieke, ethische of milieuredenen,...

<sup>23</sup> Het OCMW heeft maatschappelijke dienstverlening expliciet tot opdracht. "Elke persoon heeft recht op maatschappelijke dienstverlening. Deze heeft tot doel eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid" (art. 1 ocmw-wet van juli 1976).

(over)leven afhankelijk zijn van (specifieke) maatschappelijke dienst- en hulpverlening. De organisatie van welzijnsaanbod gebeurt vandaag in Vlaanderen in verschillende vormen en wordt aangeboden door een sterk uitgebouwd netwerk van publieke en semi-private organisaties. De bestaande en vaak hardnekkige knelpunten in de toegang tot maatschappelijke dienst- en hulpverlening voor mensen in armoede zijn gekend: men situeert ze zowel bij de diensten, bij hulpvragers als in de relatie tussen beide. Mensen die het financieel moeilijk hebben voelen vaak schaamte om bij een OCMW- of andere dienst binnen te stappen. Vaak hebben ze ook onvoldoende of verkeerde informatie over de dienstverlening en loopt het soms moeilijk om een vertrouwensrelatie op te bouwen met de dienstverlener. De dubbelzinnige rol van OCMW-hulpverleners is hier niet vreemd aan: maatschappelijk werkers zijn vaak tegelijk de belangenbehartiger van de rechthebbende en de controleur van zijn of haar inspanningen. Men stelt vast dat ook praktische problemen een kwalitatieve dienstverlening in de weg kunnen staan. Een gebrek aan middelen of personeel kan ervoor zorgen dat dossiers snel moeten worden afgehandeld en dat de hulpverlener bijvoorbeeld niet tot een kwalitatieve trajectbegeleiding van de cliënt komt. Ook is er onder druk van wachtlijsten het gevaar van 'afroming' waarbij voorrang wordt gegeven aan probleemsituaties waarbij men op korte termijn positieve resultaten verwacht. Dat fenomeen doet zich ook voor bij diensten voor arbeidsmarktbeïndeling: de gemakkelijkst plaatsbare werkzoekenden krijgen vaker voorrang.

De voorbije decennia werd steeds meer de nadruk gelegd op vraaggerichte hulpverlening en een gepersonaliseerde aanpak van problematieken bij hulpvragers. Declercq en Hermans (2004) wijzen op informatie, dialoog, inspraak en participatie als sleutels voor een hulpverlening op maat. Ook moet tijdens de dienstverlening het recht op privacy gegarandeerd zijn en moet er voldoende aandacht gaan naar de werkbelasting en de vorming van maatschappelijk werkers. Het uittekenen van een individueel hulpverleningstraject vraagt tijd, maatwerk en inspraak van de hulpvrager in zijn of haar traject. Declercq en Hermans (2004) zien het als een concrete piste om ervaringsdeskundigen bij de vorming van hulpverleners te betrekken.

Om deze knelpunten op te volgen, is er echter geen 'databank' of -bron ter beschikking. We moeten ons hiervoor wenden tot sporadisch uitgevoerde studies of tevredenheidsonderzoeken bij individuele instanties.

## **BIBLIOGRAFIE**

SCHUYT, TH., SCHUYT-LUCASSEN, N. & KNIPSCHEER C. (1995) Sociale participatie van ouderen; verslag van een inventarisatie en analyse van empirisch onderzoek naar sociale participatie. SDU, Den Haag.

BROESE VAN GROENOU, M. & DEEG D. (2006) Veranderingen in participatie, in: DE BOER, A. (ed.) *Rapportage ouderen. Veranderingen in de leefsituatie en levensloop*. Sociaal en Cultureel Planbureau: Den Haag.

PICKERY, J. & PAUWELS, G. (2007), *Wie participeert niet? Ongelijke deelname aan het maatschappelijk leven in verschillende domeinen.*, (Vlaamse Regering), Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.

HERMANS, K. & DECLERCQ, A. (2004) *Expertennot: welzijdsdiensten en mensen in armoede.* In: eindverslag van het vooruitgangs- en toekomstcongres inzake de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting 2004.

VLAAMSE REGERING (2004), *Regeerakkoord 2004. Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen*, (Vlaamse Regering 2004 - 2009), Brussel.

## Hoofdstuk 3

### Over inkomen en rondkomen

*Failure to tackle the poverty and exclusion facing millions of families and their children is not only socially reprehensible, but will also weigh heavily on countries' capacity to sustain economic growth in years to come (OECD, 2005).*

#### **1. Over-leven met een laag inkomen**

Het opvallendste en meest centrale probleem bij armoede is dat men het moet stellen met een (zeer) laag inkomen. Een laag inkomen vloeit veelal voort uit een cumulatie van verschillende risicofactoren zoals een laag opleidingsniveau, een precaire arbeidsmarktsituatie, een slechte gezondheidstoestand maar ook risicovolle 'life events' zoals het verlies van een partner of van werk. Het vormt tevens de basis voor andere vormen van uitsluiting die een bepaald niveau aan bestaansmiddelen vragen (op het vlak van huisvesting, culturele en andere vormen van participatie, gezondheid). Zowel de context waarin men dit laag inkomen verwerft, de periode dat men het moet stellen met een laag inkomen als de relatie met uitgaven (in termen van 'al dan niet rondkomen' en schuldoverlast) zijn in dit kader van belang.

Hoewel de situatie op andere levensdomeinen en de ontwikkeling die men doormaakt vaak een behoorlijke mate van autonomie hebben ten aanzien van de inkomenssituatie, wordt de armoedemeting in onderzoek en beleid vaak tot de inkomenscomponent herleid. Vanuit een onderzoekstechnisch oogpunt geeft inkomensdeprivatie een meer geplaveide invalsweg om het armoedeprobleem te benaderen, en ook in beleidskringen maakt men dankbaar gebruik van de relatief gemakkelijk meetbare en vergelijkbare inkomensarmoede en -ongelijkheidmaatstaven.

Achtereenvolgens maken we op basis van een aantal kernindicatoren een balans op van de inkomens en uitgavensituatie onderaan de inkomensladder, met indicatoren omtrent inkomensongelijkheid, inkomensarmoederisico en de problematiek van overmatige schuldenlast. Vervolgens bekijken we welke mogelijkheden Vlaanderen vandaag benut om inkomensarmoede aan te pakken en welke de mogelijke interessante pistes zijn die verder kunnen verkend worden. We geven ook mee welke strategische doelstellingen reeds werden geformuleerd, door de Vlaamse regering maar ook door de Decenniumdoelen 2017.



## **2. Omgevingsanalyse 'inkomen en rondkomen' op basis van indicatoren**

We bekijken in deze paragraaf de voornaamste sociale indicatoren die voor de inkomensproblematiek in Vlaanderen systematisch kunnen worden opgevolgd. We richten ons hiervoor in hoofdzaak op de bestaande indicatoren die jaarlijks worden verzameld op basis van administratieve data (fiscale statistieken) en op basis van de EU SILC. Hierbij moeten we de kanttekening maken dat de data doorgaans één of meerdere jaren achterlopen op de realiteit; de veranderingen op jaarbasis zijn doorgaans wel klein. Deze indicatoren kunnen hun dienst met andere woorden vooral bewijzen als basis van een langetermijnstrategie.

Achtereenvolgens bekijken we:

1. Een trio van algemene contextindicatoren die de evolutie en verdeling van de inkomens in Vlaanderen schetsen
  - a. de algemene (regionale) inkomensevolutie
  - b. de inkomensquintielverhouding S80/S20 (inkomensongelijkheid)
  - c. de inkomens en uitgaven per inkomensdeciël;
2. De evolutie van inkomensarmoederisico, persistente armoede en subjectieve armoede;
3. Een batterij deprivatie-indicatoren die een aantal gevolgen aangeven van het leven met een (te) laag inkomen;
4. Indicatoren omtrent schulden en overmatige schuldenlast

Als speerpuntindicatoren voor een Vlaamse armoedebeleidsbarometer (die wordt geruggensteund door de uitgebreidere indicatorenbatterij) schuiven we de deprivatie-indicatoren, het inkomensarmoederisico (EU-maat) en een subjectieve armoedemaat naar voor. Eenmaal de EU SILC analyses naar persistent inkomensarmoederisico toelaat (vanaf 2009) kan dit een additionele belangrijke indicator worden. Naar de schuldenproblematiek schuiven we betalingsproblemen voor basisbehoeften en het beroep op de collectieve schuldenregeling naar voor.

### **2.1 Contextindicatoren over de evolutie en verdeling van inkomens**

We kaderen vooreerst de problematiek van inkomensarmoede en inkomensongelijkheid binnen de algemene Vlaamse socio-economische context. Arm zijn, is immers een ander gegeven in een arme of in een rijke samenleving. Daarom nemen we in deze omgevingsanalyse ook gegevens op over het beschikbaar inkomen van de Vlaming, bekijken we een maat van inkomensongelijkheid alsook de balans in inkomens en uitgaven bij verschillende inkomensgroepen.

<b>a. De evolutie en verdeling van de inkomens</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	De evolutie van het gemiddeld beschikbaar inkomen per inwoner in het Vlaams Gewest, nationale en inter-gewestelijke vergelijking
<b>Soort indicator</b>	Contextindicator
<b>Bron<sup>24</sup></b>	Fiscale statistiek van de Inkomens (ADSEI)
<b>Situatie</b>	Er zijn duidelijke regionale verschillen in de gemiddelde inkomens en hun evolutie. In Vlaanderen kent men het hoogste gemiddelde inkomen per inwoner, met € 14.483 in 2005 (aanslagjaar 2006) en de sterkste inkomensontwikkeling. In vergelijking met het nationaal gemiddelde inkomen per inwoner zien we vooral in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een achteruitgang.

Belangrijker nog dan het gemiddeld inkomen per inwoner (wat een indicatie geeft van de welvaartspositie en -ontwikkeling van landen en regio's) is hoe de verdeling van het nationale inkomen eruit ziet. Om de inkomensongelijkheid in een land of regio te meten, bestaan er verschillende ongelijkheidsmaten: we hanteren hier de inkomensquintielverhouding omdat deze (voor deze analyses) nuttiger en gemakkelijker interpreteerbaar is dan de andere maten (zoals de Gini-coëfficiënt) die ook vooral interessant zijn voor internationale vergelijkingen.

<b>b. De inkomensquintielverhouding (maat van inkomensongelijkheid)</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	Verhouding van het totale equivalent beschikbare inkomen ontvangen door de 20% van de bevolking met het hoogste inkomen (hoogste quintiel) en het inkomen ontvangen door de 20% van de bevolking met het laagste inkomen (laagste quintiel). Het equivalent beschikbaar inkomen dient als basis voor deze ratio.
<b>Soort indicator</b>	Contextindicator
<b>Bron</b>	EU SILC 2006

<sup>24</sup> We verwijzen naar bijlage 1 voor meer uitleg over de gehanteerde bronnen in dit deel van het rapport.

<b>Situatie</b>	In Vlaanderen is in 2005 (EU SILC 2006) het inkomen van de 20% rijkste Vlamingen 3,6 keer zo hoog als van de 20% 'armste' Vlamingen. Daarmee ligt de inkomensongelijkheid in Vlaanderen een stuk lager ligt dan in de Europese Unie in haar geheel. Voor België ligt de inkomensquintielverhouding op 4,1.
<b>Informatie op basis van andere bronnen</b>	Op basis van fiscale statistieken zien we de voorbije decennia een toename van de inkomensongelijkheid. De beschikbare gegevens leiden onvermijdelijk tot een onderschatting van de inkomensongelijkheid gezien men geen gegevens heeft over de inkomens uit vermogen en een deel van de (aller)laagste inkomens niet in de statistieken opgenomen zijn. Het inkomensaandeel van de laagste inkomensgroepen (decielen) zien we wel blijvend afnemen. Het onderzoek naar de (ongelijke) verdeling van inkomens is in eigen land overigens zeer beperkt.

Tabel INK 1: Gemiddeld netto beschikbaar inkomen en inkomensquintielverhouding naar regio, 2006 (inkomens 2005).

	Gemiddeld inkomen per inwoner (Fiscale statistiek 2006)	Evolutie sinds 2004	S20/S80 (EUSILC 2006)	Evolutie sinds 2004
Vlaams Gewest	14.483	↑	3,6	↔
België	13.655	↑	4,2	↑
Waals Gewest	12.807	↑	3,7	↓
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	11.550	↑	11,1*	↑

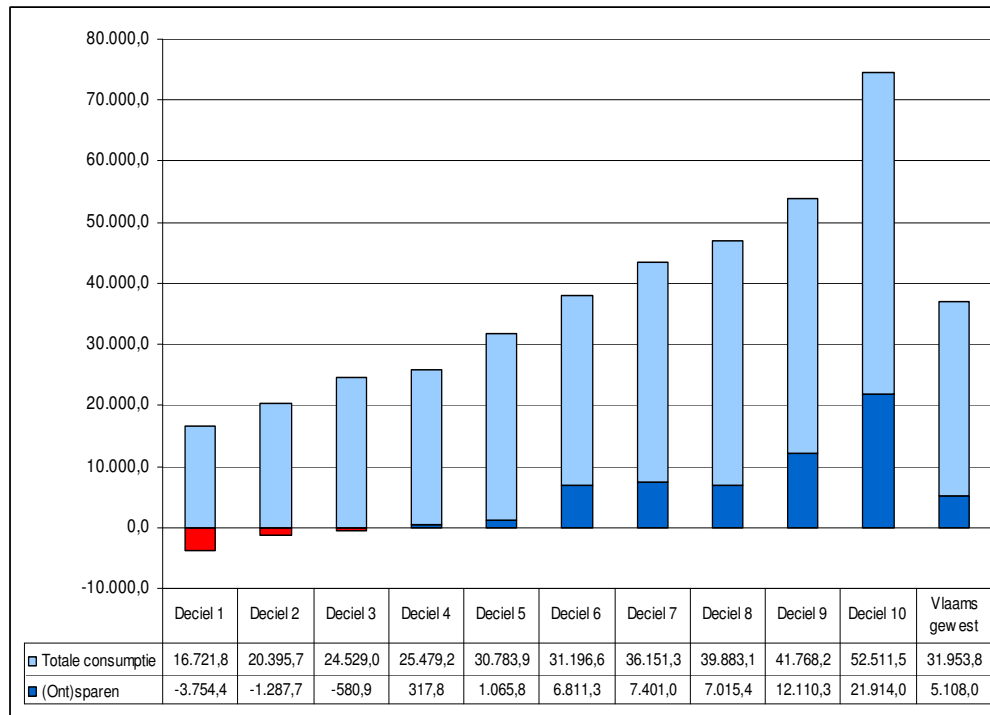
Bronnen: Fiscale statistieken, 2006 (Levensstandaard, ADSEI)- EU SILC 2006.

\*De steekproef in het Brussels HG is in de EU SILC vrij klein wat behoedzaamheid in de interpretatie van cijfers vraagt.

Gemiddelde inkomens en gegevens over inkomensongelijkheid vertellen nog niets over hoe toereikend inkomens zijn in functie van dagdagelijkse uitgaven. Daarom bekijken we ook het (on)evenwicht in inkomens en uitgaven in de verschillende inkomensdecielen. De huishoudbudgetenquête geeft ook gedetailleerde informatie over de uitgavenposten van de verschillende inkomensgroepen.

<b>c. Inkomsten en uitgavenpatronen per inkomensdeciel</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	Gemiddeld beschikbaar inkomen, gemiddelde consumptie en gemiddeld verschil tussenbeiden (sparen en ontsparen) bij verschillende inkomensdecielen en totaal, in €.
<b>Soort indicator</b>	Contextindicator
<b>Bron</b>	Huishoudbudgetenquête 2004, FOD Economie, afdeling statistiek
<b>Situatie</b>	Een blik op het verschil tussen gemiddelde consumptie en gemiddelde inkomens per inkomensdeciel geeft ons een beeld van de spaarmogelijkheden (en noodzaak om te ontsparen) van gezinnen uit verschillende inkomensgroepen in Vlaanderen. Op basis van de huishoudbudgetenquête van 2004 stellen we vast dat in de eerste drie decielen, of de 30% laagste inkomens er een negatief saldo wordt opgetekend. In het eerste deciel loopt dit ontsparingbedrag op tot € 3.750 (in 2004). Ontsparen betekent doorgaans dat men financiële reserves moet aanspreken, een beroep dient te doen op het sociaal netwerk voor financiële steun of schulden aangaat. Het negatieve saldo bij de 20% tot 40% laagste inkomens is een constante vaststelling doorheen de voorbije 10 jaar.

Figuur INK 1: Evolutie van het verschil tussen het gemiddeld beschikbaar inkomen en de gemiddelde consumptie van huishoudens per deciel, in € en % beschikbaar inkomen, 2004, Vlaanderen.



Bron: Huishoudbudgetenquête 2005.

## 2.2 Inkomensarmoederisico en -deprivatie

Wanneer we het vandaag in een beleidscontext hebben over financiële armoede wordt doorgaans verwezen naar de '60%-norm' of de 'EU-norm' waarmee wordt bedoeld dat van wie leeft in een huishouden dat beschikt over een inkomen van minder dan 60% van het mediaan equivalent nationaal inkomen, wordt verondersteld dat ze een armoederisico lopen. Hoewel dit een internationaal aanvaarde en zeer vaak gehanteerde indicator voor armoede is, blijft ze onderhevig aan kritiek. Het gaat immers om een vrij arbitraire drempel die volgens een onderzoek bij en met mensen in armoede geen weergave beeldt van de werkelijkheid van een leven in armoede (Steunpunt, 2004). Het gaat veeleer om een momentopname van het aandeel personen dat het moet stellen met een laag inkomen. Het geeft geen indicatie van de context en de duur van de lage-inkomensepisode. Niet alleen de (absolute of relatieve) hoogte van een inkomen is immers van belang, maar ook de individuele context (al dan niet schulden hebben, al dan niet een eigen woning bezitten) en de relatie met de uitgaven (voor levensonderhoud en gezondheidszorg). Bovendien veranderen de behoeften waaraan het inkomen tegemoet moet komen gedurende de

levensloop.

Wie in armoede leeft, moet uitgaven afwegen en keuzes maken over wat (eerst) te betalen. Daarom bekijken we naast inkomensarmoede hierna ook een aantal deprivatie-indicatoren die samengaan met een laag inkomen. Naast de traditionele inkomensarmoede indicatoren laat de enquête over de inkomens- en levensomstandigheden immers toe om een zicht te geven op deze 'leefwereldindicatoren'.

<b>Inkomensarmoederisico</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	Het aandeel (%) personen in huishoudens waar het inkomen onder de nationale inkomensarmoederisicogrens ligt (60% van het mediaan equivalent inkomen), na sociale overdrachten
<b>Bron</b>	EU SILC 2006
<b>Situatie</b>	In 2006 leeft 11,4% van de bevraagde Vlamingen in een huishouden waarvan het inkomen onder de armoederisicogrens valt. Dit cijfer blijft over de jaren heen constant. Risicogroepen zijn onder meer laaggeschoolden (een op vijf is arm), werklozen (22,4% arm), zieken en invaliden (18,8% arm) en andere inactieven (19,2%). Naar huishoudtype zien we vooral de éénvolwassene-huishoudens in de problemen: één op vier eenoudergezinnen en één op vijf alleenstaanden valt onder de armoederisicogrens. Ook burgers met nationaliteit van buiten de EU25 zijn veel vaker inkomensarm (38,4%).
<b>Informatie op basis van andere bronnen</b>	Onderzoek (Van Robaey, e.a., 2007) wees eerder op het hoge armoederisico van personen van Turkse (59% onder de armoederisicogrens) en van Marokkaanse herkomst (56%). Deze gegevens zijn afkomstig van de PSBH 2001 en de Gezondheidsenquête maar zijn echter niet op te volgen doorheen de EU SILC-survey.

<b>b. Subjectief armoederisico</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	Het aandeel (%) personen in huishoudens waarvan de referentiepersoon zelf aangeeft financieel (zeer) moeilijk rond te komen
<b>Bron</b>	EU SILC 2006

<b>Situatie</b>	Het aandeel personen dat aangeeft moeilijk rond te komen ligt op 11,7%. De risicogroepen zijn grotendeels dezelfde als bij de vorige indicator (werklozen, zieken en invaliden, inactieven, huurders, niet-EU-burgers). Vooral het zeer hoge percentage eenoudergezinnen dat moeilijk tot zeer moeilijk rondkomt, valt op (meer dan vier op tien). In tegenstelling tot de vorige indicator zien we dat minder ouderen (gepensioneerden) aangeven dat ze met een laag inkomen ook moeilijk rondkomen. Dit is te verklaren door het feit dat heel wat ouderen een zeer lage huisvestingskost hebben - eigenaars hebben dan doorgaans geen afbetalingskosten meer - en een ander referentiekader (dat van 'slechtere economische tijden die men heeft meegemaakt) en (vaak soberder) uitgavenpatroon kennen.
-----------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<b>c. Persistente armoede</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	Evolutie van het aandeel personen (%) in huishoudens met een beschikbaar inkomen onder de armoederisicogrens in het lopend jaar en in de twee voorafgaande jaren
<b>Soort indicator</b>	Primaire sociale indicator (mogelijke effectindicator) vanaf 2009
<b>Bron</b>	EU SILC 2006
<b>Situatie</b>	Kan nog niet worden berekend – in 2009. Dit is niettemin een zeer belangrijke indicator om in te schatten hoeveel huishoudens een langere termijn in inkomensarmoederisico verzeilen.

#### **Andere mogelijke indicatoren**

Naast deze indicatoren geven we ook een aantal mogelijke andere of bijkomende indicatoren mee die beschikbaar zijn of kunnen berekend worden en die de blik op de problematiek scherper kunnen stellen.

- *Nationale armoededrempel*: de absolute waarde van de nationale inkomensarmoederisicogrens van 60% van het mediaan gestandaardiseerd inkomen voor verschillende huishoudentypes (indien intern vergelijking: in koopkrachtpariteiten) - Bron: EU SILC
- *Spreiding rond de armoederisicogrens*: percentage huishoudens met een beschikbaar inkomen onder 40%, 50% en 70% van de nationale armoederisicogrens; internationale en intergewestelijke vergelijking - Bron: EU SILC

- *Regionale armoededrempel*<sup>25</sup>: Absolute waarde van de regionale inkomensarmoederisicogrens van 60% van het mediaan gestandaardiseerd inkomen voor verschillende huishoudentypes - Bron: EU SILC
- *Inkomensarmoede o.b.v. regionale armoededrempel*: evolutie van het percentage personen in huishoudens met een inkomen dat onder de regionale inkomensarmoederisicogrens ligt (60% van het mediaan equivalent inkomen) na sociale overdrachten, totaal en naar geslacht, leeftijdsgroep, huishoudtype, opleidingsniveau, activiteitstatus, werkintensiteit, eigendomsstatus en nationaliteit Bron: EU SILC
- *Intergenerationele transmissie van SES*: Kenmerken van huishoudens waarin personen op 14-jarige leeftijd leven naar inkomensniveau (aanwezigheid financiële problemen, opleidingsniveau moeder en vader) - Bron: EU SILC.

---

<sup>25</sup> Betti e.a. (2003 illustreerden het belang van regionale verschillen inzake armoederisico: voor België concludeerden ze dat de zuidelijke provincies slechter scoren op zowel niet-monetaire deprivatie als op inkomensarmoede. Ze hielden hierbij niet alleen rekening met de nationale armoederisicogrens maar berekenden ook een regionale variant hierop (wanneer we Vlaanderen als context nemen voor inkomensarmoede in Vlaanderen, ligt het armoedepercentage uiteraard hoger). Om verwarring te vermijden, behouden we in deze rapportage de nationale armoederisicogrens als norm voor Vlaanderen.



Tabel INK2: Inkomensarmoederisico, subjectieve armoede en persistente armoede, totaal en naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, activiteitsstatus, huishoudtype, woonstatus en nationaliteit.

Aandeel in	Geslacht		Leeftijd					Opleidingsniveau			Activiteitsstatus					Totaal
	M	V	0-15	16-24	25-49	50-64	65+	Laag	Midden	Hoog	Werkend	Werkloos	Pensioen	Ziek / invalide	Andere inactief	
<b>Inkomensarmoederisico (60%-grens)</b>	10,5	12,3	9,8	11,4	6,7	11,6	<b>23,1</b>	<b>19,6</b>	10	4,9	3,8	<b>22,4</b>	<b>20,2</b>	<b>18,8</b>	<b>19,2</b>	11,4
<b>Subjectieve armoede</b>	10,7	12,7	13,8	<b>15,6</b>	10,2	10,2	11,7	<b>15,8</b>	10,7	6,3	6,4	<b>26,1</b>	11,1	<b>32,2</b>	<b>15,6</b>	11,7
	Huishoudtype						Woonstatus		Nationaliteit		Totaal					
	Alleenstaande	2 vw	Eenoudergezin	2 vw 1 kind	2 vw 2 kinderen	2 vw 3+ kinderen	Eigenaar	Huurder	EU25	Niet EU25						
<b>Inkomensarmoederisico</b>	20,3	14,1	<b>23,9</b>	4,9	5,1	10,4	9,1	<b>20,6</b>	16,2	<b>38,3</b>	11,4					
<b>Subjectieve armoede</b>	<b>19,1</b>	7,9	<b>43,4</b>	6,9	5,6	12,9	8,1	<b>26,1</b>	11	<b>27,4</b>	11,7					
<b>Persistente armoede</b>	Vanaf 2009															

### 2.3 Leven met een laag inkomen

Om een indicatie te krijgen van de directe implicaties van het moeten stellen met een laag inkomen, bekijken we een aantal deprivatie-indicatoren. Deze worden hier afzonderlijk gepresenteerd. Eventueel kan het in de toekomst interessant zijn om een gecombineerde deprivatiemaat te ontwikkelen. Deze oefening om een deprivatie-index op te maken, gebeurt vandaag op Europees niveau voor de EU SILC en zou in 2009 beschikbaar worden. In de tabellen die hierop volgen, wordt ook telkens de situatie bekeken van de risicogroepen zoals deze in tabel 1 naar voor kwamen. Het gaat naast de populatie met een inkomensarmoederisico, om laaggeschoolden, 65+ers, werklozen, zieken en invaliden, alleenstaanden en eenoudergezinnen en niet-EU-burgers.

<b>a. Financiële moeilijkheden om de woning voldoende te verwarmen</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	Aandeel personen (%) dat leeft in huishoudens waar men niet in staat is om de woning voldoende warm te houden.
<b>Bron</b>	EU SILC 2006
<b>Situatie</b>	In totaal leeft in Vlaanderen volgens de EU SILC 2006 7,5% van de bevolking in een huishouden waar men niet in staat is om het huis voldoende warm te houden. Dit percentage ligt beduidend hoger bij wie inkomensarm is (18%), werkloos (14%), ziek of invalide (22%) is. Naar huishoudtype zien we opnieuw de personen die in een eenoudergezin wonen als grootste risicogroep naar voor treden. Eén op vier (26%) van de (vooral vrouwen en kinderen) in deze huishoudens leeft in een woning die men niet voldoende kan verwarmen.

<b>b. Het zich niet kunnen veroorloven van eiwitrijke maaltijd elke twee dagen</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	Aandeel personen (%) in Vlaanderen dat leeft in een huishouden waar men zich niet om de twee dagen een maaltijd met vlees, kip, vis of een vegetarisch alternatief kan veroorloven
<b>Bron</b>	EU SILC 2006
<b>Situatie</b>	Het aandeel van de Vlaamse bevolking dat zich geen voldoende eiwitrijke maaltijden kan veroorloven ligt laag, met 2,6%. Opnieuw zien we bij alle risicogroepen

	(behalve ouderen) een beduidend hoger aandeel dat op dit zeer basale niveau gedepriveerd is. Eén op tien van wie een inkomensarmoederisico kent (10%) en de zieken/invaliden (11%), maar ook 8% van de eenoudergezinnen is in dit geval. Ook bij niet-EU-burgers ligt het aandeel hoog, met 13%.
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<b>c. Geen onverwachte uitgave kunnen doen indien nodig</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	Aandeel personen in Vlaanderen dat woont in een huishouden waar men een onverwachte uitgave van € 750 niet kan opvangen.
<b>Bron</b>	EU SILC 2006
<b>Situatie</b>	Zo'n 10% van de bevolking zou een onverwachte noodzakelijke uitgave niet kunnen opvangen op basis van de middelen die ze ter beschikking hebben. Dit geldt vaker bij wie inkomensarm is (36%) (indien deze situatie langer aanhoudt, geraken eventuele reserves uitgeput), bij eenoudergezinnen (50%) en wie leeft van een uitkering (34% bij zieken en invaliden, 24% bij werkzoekenden). Ook 44% van de burgers die geen EU nationaliteit hebben, kunnen niet terugvallen op reserves.

Tabel INK3: Aandeel (%) van de Vlaamse bevolking dat zich niet kan veroorloven om het huis te verwarmen, om elke twee dagen een eiwitrijke maaltijd te eten, en om een overwachte uitgave te doen, naar risicogroepen en totaal (gewogen %).

	<b>Arm (60 % norm)</b>	<b>Laag gesc hool d</b>	<b>65+</b>	<b>Eeno uder gezi n</b>	<b>Allee nsta ande</b>	<b>Wer kloos</b>	<b>Ziek of inval ide</b>	<b>Niet EU25</b>	<b>TOT AAL</b>
<b>Niet veroorloven om huis te verwarmen (%)</b>	<b>17,9</b>	10,6	8,6	<b>26,1</b>	13,2	14,3	<b>21,5</b>	10,2	7,5
<b>Niet veroorloven om elke twee dag eiwitrijke maaltijd te eten</b>	<b>10,3</b>	2,8	3,0	8,4	5,8	7,0	<b>10,7</b>	<b>12,6</b>	2,6
<b>Niet in de mogelijkheid om een onverwachte uitgave (+- € 750) binnen de week op te vangen</b>	<b>35,5</b>	15,8	7,7	<b>50,4</b>	18,8	23,5	<b>33,6</b>	<b>44,0</b>	10,1

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Bron: EU SILC 2006 – eigen berekeningen

### Bijkomende indicatoren

Naast deze indicatoren geven we ook een aantal mogelijke andere of bijkomende indicatoren mee die eventueel bruikbaar zijn voor verdere opvolging.

- *Kleine en grote aankopen* - percentage mensen dat zich geen GSM - (vaste) telefoon - kleurentv - computer -internetverbinding -wasmachine - wagen kan veroorloven - Bron: EU SILC.
- *Beroep op de voedselbanken* – Aantal personen dat op jaarbasis één of meerdere keren een beroep doet op een voedselpakket of maaltijd van de voedselbanken – Bron: Belgische Federatie van Voedselbanken.

## 2.4 Schulden en overmatige schuldenlast

Het zicht op de problematiek van schulden en overmatige schuldenlast<sup>26</sup> in Vlaanderen blijft vooralsnog vaag en lang van volledig. Hoewel er de voorbije jaren meer bronnen ter beschikking kwamen op basis waarvan we een inschatting kunnen maken van de omvang van de problematiek van overmatige schuldenlast, blijven de data fragmentair. Zo is de Centrale voor kredieten aan Particulieren bij de Nationale Bank van België interessant omdat ze de problematische consumptie en hypothecaire kredieten registreert maar men krijgt er geen zicht op de schulden die mensen hebben bij andere instanties zoals overheden, scholen, gezondheidszorg. Na het finaliseren van dit rapport komen uitgebreidere analyses ter beschikking van de registratieverzameling bij de schuldbemiddelingdiensten door het Vlaams Centrum Schuldbemiddeling. Dit kan in de toekomst een belangrijke gegevensbron worden voor beleidsmakers, onder meer om beleidsindicatoren op af te stemmen; ook voor onderzoekers kan dit een belangrijke databron worden.

Om een zicht te krijgen op de ontwikkeling van overmatige schuldenlast, bekijken we eerst het aandeel Vlamingen en meer specifiek het aandeel binnen de verschillende (armoede)risicogroepen die betalingsproblemen ondervinden voor verschillende uitgavenposten.

<b>Achterstallige betalingen voor wonen, nutsvoorzieningen en leningen</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	Aandeel (in %) van de Vlaamse bevolking dat gedurende de 12 maanden voor de bevraging een

<sup>26</sup> We spreken van overmatige schuldenlast wanneer men op basis van de eigen beschikbare middelen de nodige aflossingen of betalingen niet kan maken.

	achterstallige betaling had voor huur of woonkrediet, voor nutsvoorzieningen of voor huurkopen of andere leningen, naar risicogroepen en totaal.
<b>Bron</b>	EU SILC 2006
<b>Situatie</b>	In Vlaanderen heeft 3% van de bevolking volgens de EU SILC 2006 tijdens de 12 maanden voor de bevraging achterstallige opgelopen voor naakte woonkosten (huur of afbetaling woonkrediet). Risicogroepen zijn hier voornamelijk wie een inkomensarmoederisico heeft (14%), eenoudergezinnen (9%), werklozen (9%) en niet-EU burgers (9%). Voor nutsvoorzieningen zien we een gelijkaardig gegeven: hier gaat het ook om van de bevolking en zijn het vooral de inkomensarmen (10%), de eenoudergezinnen (11%), de werklozen (8%) en niet EU burgers (6%) bij wie het aandeel met problematische betalingen hoger ligt. Het aandeel van de bevolking dat problematische afbetalingen kende voor leningen lag hoger, met 5%. Vooral eenoudergezinnen blijken hier een belangrijke risicogroep (22% kon het afgelopen jaar de afbetaling voor een lening niet nakomen). Ook wie een inkomensarmoederisico heeft (14%), werklozen en niet-EU burgers duiken hier op.

Tabel INK 4: Aandeel (in %) van de bevolking dat gedurende de 12 maanden voor de bevraging achterstallige betalingen opliep voor huur of woonkrediet, voor nutsvoorzieningen of voor huurkopen of andere leningen, naar risicogroepen en totaal (gewogen %), Vlaanderen, 2004.

	<b>Arm (60 % norm)</b>	<b>Laag gesc hoo l d</b>	<b>65 +</b>	<b>Eeno uder gezin</b>	<b>Allee nstaa nde</b>	<b>Werk loos</b>	<b>Inactie f andere</b>	<b>Niet EU25</b>	<b>TOT AAL</b>
<b>Huur of woonkredi et</b>	13,9	4,1	1,9	9,4	2,9	9,0	4,3	8,7	3,1
<b>Nutsvoorzi eningen</b>	9,6	3,2	0,7	11,0	3,6	7,8	3,9	6,1	3,4
<b>Leningen (huurkoop e.a.)</b>	14,3	6,3	3,4	22,4	4,6	12,3	4,4	14,7	4,6

Bron: EU SILC 2006

We bekijken ook de administratieve data van de Centrale voor Kredieten aan

Particulieren van de Nationale Bank van België (NBB). Deze centrale registreert alle kredieten die door natuurlijke personen (voor privé doeleinden) worden afgesloten maar ook de eventuele wanbetalingen met betrekking tot deze kredieten. Het is voor kredietgevers verplicht de centrale te raadplegen vooraleer ze een krediet toekennen. Vooralsnog is het niet mogelijk om deze data onder te verdelen naar demografische en socio-economische kenmerken.

<b>Geregisteerde achterstallige contracten bij de Nationale Bank van België (CKP)</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	Aantal en aandeel bij de Kredietcentrale voor Particulieren van de Nationale Bank geregisteerde personen met achterstallige contracten in verhouding tot de meerderjarige bevolking (%)
<b>Bron</b>	Centrale voor kredieten aan particulieren - Nationale Bank van België (NBB)
<b>Situatie</b>	In Vlaanderen zijn in totaal 133.495 personen of 2,8% van de meerderjarige bevolking bij de Nationale Bank geregistreerd met een of meerdere achterstallig contracten voor een consumenten- of hypothecair krediet. Het aandeel van deze personen loopt in de meeste provincies grotendeels gelijk.

Tabel INK 5: Aantal en aandeel bij de Kredietcentrale voor Particulieren van de Nationale Bank geregisteerde personen met achterstallige contracten in verhouding tot de meerderjarige bevolking (%), 2007.

	Aantal	Aandeel t.ov. meerderjarige bevolking (%)
<b>Vlaanderen</b>	133.495	2,8
<b>De provincies</b>		
Antwerpen	37.080	2,7
Vlaams-Brabant	19.736	2,4
Limburg	18.665	2,8
Oost-Vlaanderen	32.504	2,9
West-Vlaanderen	25.510	2,8

Wie geconfronteerd wordt met overmatige schuldenlast of ernstige financiële moeilijkheden kan sinds 1999 een beroep doen op de procedure van collectieve schuldenregeling. Sinds 1 september 2007 is de bevoegdheid inzake collectieve schuldenregelingen van de rechtbanken van eerste aanleg overgeheveld naar de

arbeidsrechtbanken. We bekijken in onderstaande indicatorenfiche de gegevens die worden bijgehouden door de Centrale voor Kredieten aan Particulieren rond de berichten van toelaatbaarheid van collectieve schuldenregeling (ook wel 'persoonlijk faillissement' genoemd).

<b>Evolutie van het aantal aanvragen voor collectieve schuldenregeling</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	Evolutie van het aantal berichten van toelaatbaarheid van collectieve schuldenregeling.
<b>Bron</b>	Centrale voor kredieten aan particulieren - Nationale Bank van België (NBB)
<b>Situatie</b>	Eind juni 2008 waren er in de Vlaamse gerechtelijke arrondissementen in totaal 32.524 berichten van collectieve schuldenregeling die toelaatbaar verklaard werden. Daarvan werden er tot nog toe 12.038 gevolgd door een minnelijke regeling en 3.851 door een gerechtelijke regeling. Het aantal berichten van toelaatbaarheid stijgt na de invoering van de federale wet elk jaar. Deze indicator geldt als een barometer voor de meest extreme vorm van overmatige schuldenlast.

Tabel INK 6: Aantal berichten van toelaatbaarheid van collectieve schuldenregeling.

	<b>Aantal berichten van toelaatbaarheid</b>	<b>Gevolgd door een minnelijke regeling</b>	<b>Gevolgd door een gerechtelijke regeling</b>
<b>Vlaanderen</b>	32.524	12.038	3.851
<b>De provincies</b>			
Antwerpen	8.921	3.248	1.759
Vlaams-Brabant	2.341	445	28
Limburg	4.273	2.232	385
Oost-Vlaanderen	10.673	3.720	1.058
West-Vlaanderen	6.316	2.393	621

Bron: NBB - CPK.

### **3. Een Vlaams beleid met betrekking tot inkomen en schulden**

#### **3.1 Kan Vlaanderen een beleid (maatschappelijke dienstverlening)**

## **organiseren dat impact heeft op de inkomens- en uitgavenbalans onderaan de inkomensladder?**

Bovenstaand overzicht geeft aan dat op het vlak van het inkomensbeleid de uitdagingen enorm groot blijven: ongeveer 660.000 Vlamingen (anderhalf miljoen Belgen) leeft immers in een huishouden waar het inkomen onder de armoederisicogrens valt. Inkomensbeleid, in termen van fiscaal beleid en sociale zekerheidsbeleid - onder meer het bepalen van bedragen van bijstands- en vervangingsuitkeringen - is grotendeels een bevoegdheid van de federale overheid. Dat betekent echter niet dat Vlaanderen werkloos moet toekijken hoe de federale overheid het inkomensbeleid aanpakt. Ondanks die federale beleidsbevoegdheden moeten we vaststellen dat er vrij grote verschillen tussen de deelstaten bestaan in termen van gemiddeld beschikbaar inkomen en in termen van het aandeel van de bevolking dat onder de inkomensarmoederisicogrens (of in uitkeringsafhankelijkheid) te vinden is. De strijd tegen inkomensarmoede is met andere woorden niet alleen een kwestie van toereikende en welvaartsvaste uitkeringen. Onder meer via het ondersteunen van de welvaartsontwikkeling, van een kwalitatief sterke onderwijsbasis voor iedereen en van een toereikende toeleiding naar de arbeidsmarkt (onder andere via het realiseren van randvoorwaarden om aan de slag te gaan) en andere vormen van maatschappelijke dienstverlening kunnen deelstaten het risico dat mensen in een preciaire inkomenssituatie terechtkomen, helpen indijken. De verschillen in het aandeel personen die in inkomensarmoederisico leven, hebben immers niet alleen te maken met een groter aandeel uitkeringsgerechtigden, maar ook met een groter aandeel uitkeringsgerechtigden die het met een lager uitkeringsbedrag moeten stellen (omwille van het feit dat ze al langer werkloos zijn, maar nog meer omdat het inkomen waarop een vervangingsinkomen, zoals pensioen of werkloosheidsuitkering is gebaseerd, lager ligt). Door met andere woorden te vermijden dat mensen langdurig in werkloosheid verzeilen, en via welvaartsontwikkeling er mee voor te zorgen dat Vlamingen een behoorlijke inkomensbasis hebben vooraleer ze op pensioenleeftijd komen, kan Vlaanderen een verschil maken. De belangrijkste en wellicht meest effectieve instrumenten die Vlaanderen - zonder bevoegdheidsoverdrachten - ter beschikking heeft, vinden we op het vlak van huisvesting. Naast goedkope leningen en sociale woningen, zou de meest directe en structurele manier om het aandeel mensen onder de armoederisicogrens te laten dalen, een huursubsidiestelsel voor lage inkomensgroepen kunnen zijn (zie verder). Ook de Vlaamse zorgverzekering blijkt effectief om voor een grote groep oudere zorgbehoevenden het risico op bestaansonzekerheid terug te dringen (Pacolet e.a., 2008). Het lijkt ons interessant om de mogelijkheden van een flankerend Vlaams inkomensbeleid verder te laten uitdiepen, eventueel als onderwerp van wetenschappelijk onderzoek.

Naast uitdagingen in het (federale) sociale zekerheids- en bijstandsbeleid, blijven ook de drempels voor wie vanuit een uitkerings situatie de stap naar werk (en doorgaans een hoger inkomen) kan zetten, bestaan. Vandaag blijft er sprake



van werkloosheids- of armoedevallen – één van de uitdagingen blijft om het netto voordeel om aan de slag te gaan groot genoeg te maken voor de laagste inkomens (via lastenverlaging en een voldoende hoog minimumloon). Daarnaast moet het voordeel niet alleen groot genoeg zijn, het moet ook duidelijk zijn dat er een voordeel is - er is met andere woorden nood aan informatie op maat over de grootte van het nettovoordel – maar ook over welke andere voordelen men eventueel verliest.

Daarnaast blijven heel wat individuen, die niet (meteen) in te schakelen vallen in het arbeidsproces omwille van diverse redenen, in de kou staan. Ook hier kan een flankerend beleid in termen van tegemoetkomingen een stuk aan de inkomensproblematiek tegemoet komen, zoals doorheen het voorzien van kwaliteitsvolle, betaalbare (sociale of private) huisvesting, ondersteuning van cultuurparticipatie, van een toeleiding naar een baan in de sociale economie, van de nodige zorg. De Vlaamse overheid heeft in naam van haar armste inwoners ook een taak om de ineffectiviteit van sociale zekerheidsuitkeringen tegen inkomensarmoede, bij de federale partners aan te kaarten. Zo zijn de uitkeringsbedragen vandaag niet gebaseerd op werkelijke behoeften en blijven de laagste uitkeringen voor alle huishoudtypes (ver) onder de armoederisicogrens. Ook volgens de Europese Commissie (2008) dient armoedebestrijding te gebeuren door het garanderen van een menswaardig en dus voldoende hoog inkomen, via arbeid waar mogelijk, via uitkeringen en gepersonaliseerde dienstverlening waar nodig. De Vlaamse overheid kan (eventueel via de VVSG) ook stimuleren dat lokale besturen de aanvullende steun naast een leefloon die veel mensen in armoede hard nodig hebben, op een meer gelijke leest schroeven; de vaak grote verschillen in bijkomende steun naargelang van waar men woont, wordt al lang door armenverenigingen (en in de jaarboeken) als een probleem naar voor geschoven. Gezien de lokale autonomie en tradities in deze materie is dit echter geen evidente oefening.

### **3.2 Mogelijke pistes voor een strategie op het gebied van schuldpreventie – en bemiddeling**

De toenemende problematiek van overmatige schuldenlast (niet alleen bij de laagste maar ook bij middeninkomens) blijft terecht onder de aandacht van beleidsmakers. Vlaanderen heeft de voorbije jaren een beleid ontwikkeld dat zich richt op schuldbemiddeling via schuldbemiddelingdiensten, hoofdzakelijk in de schoot van CAW's en OCMW's. We overlopen hieronder een aantal pistes die het huidige beleid kunnen versterken en die verder kunnen worden uitgediept.

Vooreerst ligt er naast de veeleer curatieve aanpak (bemiddeling) een belangrijke weg open voor de preventie en nazorg van overmatige schuldenlast. Preventie wordt hoog in het vaandel van het Vlaamse armoedebestrijdingsbeleid gedragen maar schiet nog tekort op het vlak van overmatige schuldenlast. Dit besef groeide de voorbije jaren en resulteerde op Vlaams niveau in de invoering van 'lessen in budgetbeheer' of omgaan met geld in het onderwijs vanaf het schooljaar 2010-2011. Idealiter wordt dit ook verder opengetrokken naar een aanbod waarbij iedereen die hier baat bij kan hebben, dergelijke lessen of

vorming kan volgen. Overmatige schuldenlast is immers één van de belangrijkste aanvoerlijnen naar armoede. Het Steunpunt SAW pleit in dit kader voor een vorm van sociale schuldbemiddeling/hulpverlening voor mensen die niet over voldoende sociale, psychologische en intellectuele vaardigheden beschikken om uit de financiële problemen te geraken en te blijven (wat zich niet beperkt tot mensen in armoede). Hierbij schuift men (naast de inkomensdoelstelling) ook hulpverlening- en leerdoelstellingen naar voor zoals het omgaan met een budget, het leren maken van eigen keuzes en het leren trotseren van agressieve reclame. Ook de Verenigingen waar armen het woord nemen verwijzen - in de rondvraag die gebeurde in het kader van het Vlaams Actieplan - naar het lessenpakket rond schuldpreventie dat in het beroepsonderwijs werd gelanceerd als naar een goed en veralgemeenbaar idee. Goede voorbeelden van vorming/lessen ter preventie van schuldoverlast vinden we ook in het Waalse landsgedeelte, waar men vroeger via consumentenscholen, en vandaag via steungroepen budgetbeheer en preventie activiteiten organiseert, die moeten tegengaan dat mensen (opnieuw) in een schuldenpiraal belanden. Bij het federale niveau kan men er verder op aandringen dat kredietverstrekking en (agressieve) verkoopspraktijken sterker aan banden worden gelegd.

Bestaande signalen van verschillende betrokken actoren (de schuldbemiddelingdiensten, het Vlaams Centrum Schuldbemiddeling, het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, het Vlaams Netwerk) over het bestaan van wachtlijsten - bovenop het feit dat men bepaalde groepen met schuldbemiddeling ook niet bereikt -, geven aan dat het aanbod zeer nodig is en dat de mogelijkheid tot uitbreiding van de dienstverlening moet worden bekeken. Schuldbemiddeling blijkt ook een zaak van middengroepen in de inkomensverdeling, die vaak omwille van zogenaamde life events (verlies van partner, van een job, door ziekte) maar ook omwille van overmatige uitgaven de balans tussen inkomens en uitgaven zien onderuit gaan.

Metten van de toereikendheid van het schuldbemiddelingbeleid. Het Vlaamse beleid inzake overmatige schuldenlast focust in hoofdzaak op de schuldbemiddelingdiensten. Sinds kort worden de registratiegegevens van deze diensten centraal verzameld door het Vlaams Centrum Schuldbemiddeling (in 2008 registreerde men 57.335 dossiers schuldhulpverlening en 16.226 dossiers budgethulpverlening). In de toekomst zouden ook (output)indicatoren op basis van deze registratiegegevens van de OCMW's en CAW's moeten worden opgenomen in het Vlaamse Armoedeplan. Zo kan een indicator worden opgemaakt die de verhouding tussen vraag en aanbod aan schuldbemiddeling en budgetbegeleiding, of die de omvang van wachtlijsten laat opvolgen.

Volgens de Verenigingen waar armen het woord nemen, kunnen ook aan de bestaande schuldbemiddeling verbeteringen worden aangebracht. Zo roepen de verenigingen op om mensen in schuldbemiddeling meer transparant en actief te informeren over de stand van zaken van de schuldbemiddeling en om in de opleiding tot schuldbemiddelaar meer aandacht te schenken aan het emancipatorisch en op maat (niet volgens standaardprocedures) werken met mensen in armoede. Men moet daarom voldoende zicht hebben op de leefwereld van mensen in armoede. Ook kan volgens de Verenigingen meer rekening

worden gehouden met de last van schulden op het huishoudbudget in de regelgeving waar inkomensnormen gelden. Verenigingen waar armen het woord nemen geven al langer aan dat heel wat mensen geen beroep kunnen doen op bepaalde vormen van maatschappelijk dienstverlening (waaronder schuldbemiddeling) omdat hun basisinkomen te hoog is. Het hebben (en de afbetalingen) van schulden zorgt er echter voor dat het besteedbaar inkomen de facto een stuk lager ligt. Naar schatting valt 2% van de Belgische bevolking die voor de aftrek van schulden niet onder de armoederisicogrens, na aftrek onder de armoederisicogrens (uit Werkgroep Indicatoren NAPIncl).

Onderzoek naar schuldenproblematiek. In tegenstelling tot andere domeinen waar sociale uitsluiting bestaat (zoals huisvesting, gezondheid, onderwijs) en waar een duidelijk zicht bestaat op de bestaande problematieken en risicogroepen, is dit voor schulden veel minder het geval. De data hieromtrent worden in gespreide slagorde verzameld en vooralsnog is er nog maar bitter weinig wetenschappelijk onderzoek gevoerd naar deze problematiek in Vlaanderen.

### **3.3 Bestaande strategische doelstellingen Vlaanderen met betrekking tot 'inkomensarmoede'**

We bekijken een aantal strategische (en operationele) doelstellingen met betrekking inkomensarmoede die reeds eerder werden onderschreven door de Vlaamse regering in het kader van verschillende actieplannen.

#### De bestrijding van kinderarmoede (target uit het NAPIncl 2006-2008)

"Verminderen van het percentage kinderen jonger dan 16 jaar die een armoederisico kennen, m.a.w. leven in huishouden waarvan het equivalent inkomen lager is dan 60% van het nationaal mediaan equivalentinkomen".

- Operationele doelstelling voor België in 2010: 12%
- Geen operationele specifieke doelstelling voor Vlaanderen (in Vlaanderen bedraagt dit percentage in de EU SILC 2006 9,8%).
- Geen specifieke acties

#### Top 5 op het gebied van inkomensarmoede tegen 2010- doelstelling 10 uit het Pact van Vilvoorde

"De armoedebestrijding is in 2010 zo ver gevorderd dat Vlaanderen zich op dit terrein bij de top 5 van EU-lidstaten bevindt. Alle inwoners en doelgroepen hebben tijdens elke levensfase voldoende ontwikkelingskansen en keuzemogelijkheden om op elk domein deel te nemen aan het maatschappelijke en politieke leven. Zo hebben alle inwoners toegang tot behoorlijke huisvesting."

- Geen concrete acties aan gekoppeld
- Een interessante oefening kan zijn om deze doelstelling te formuleren in termen van een regionale inkomensarmoederisicoindicator (te berekenen – zie eerder)

### 3.4 Geformuleerde doelstellingen door Decenniumdoelen 2017

Op basis van de indicator rond inkomensarmoederisico is als Decenniumdoel geformuleerd dat tegen 2017 elk gezin, ongeacht de samenstelling, minstens over een inkomen beschikt dat de Europese armoederisicodrempel bereikt.

### 3.5 Voorbeelden van mogelijke strategische doelstellingen en pistes voor een inkomensgerichte armoedebestrijdingstrategie in het Vlaamse armoedebestrijdingsbeleid

Mogelijke strategische doelstellingen	Mogelijke operationele doelstelling	Te verkennen actiepistes
Geen enkel Vlaams gezin beschikt langer dan <i>x aantal</i> maanden over een inkomen dat onder de nationale / regionale inkomensarmoederisicogrens ligt	Tegen <i>jaar</i> is het aandeel huishoudens dat <i>langer dan aantal maand</i> inkomensarm is in de Vlaamse bevolking gedaald tot ...%	sluitende aanpak werkzoekenden  huursubsidiestelsel  welvaartstoename wordt gelijkjer verdeeld  toelagensystemen uitkeringen  verhoging uitkeringen (federale regering)  automatisering rechtentoeckenning
Geen enkel Vlaams gezin moet afzien van het verwarmen van de woning omdat men zich niet kan veroorloven	Tegen <i>jaar</i> is het aandeel huishoudens dat niet kan verwarmen gedaald tot... %	Investerings in energiebesparende maatregelen in woningen van arme private en sociale huurders  Regelgeving rond energieafsluitingen in wintermaanden wordt verrijnd
Geen enkel Vlaams gezin moet afzien van het eten van een eiwitrijke maaltijd elke twee dagen omdat men zich niet kan veroorloven	Tegen <i>jaar</i> is het aandeel huishoudens dat te weinig eiwitrijke maaltijden eet omwille van financiële redenen	Zie onderzoek KBS, 2008 Aanbevelingen Vlaamse overheid - aanpak op school, via samenwerking, gezondheidspromotie, vergroten aanbod in voedselbanken, verankering

	tot 0% gedaald	(lokale!) goede praktijken
--	----------------	----------------------------

## **BIBLIOGRAFIE**

BETTI, G. E.A. (2003), *Regional Indicators to reflect social exclusion and poverty*, (VT/2003/43 - Final Report), Brussels: European Commission.

DEWILDE, C. (2008) Armoede over de levensloop, in VRANKEN, e.a. (eds) *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2008*. Acco: Leuven - te verschijnen.

KONING BOUDEWIJN STICHTING (2008) *Beleidsaanbevelingen voor de Vlaamse Gemeenschap. Gezonde, betaalbare en lekkere voeding voor iedereen. Werkgroep gezonde voeding en sociaal zwakke groepen*. Koning Boudewijn Stichting: Brussel. Op: <http://www.kbs-frb.be>

OECD (2005) *Combating Poverty and Exclusion through Work*, in: *Policy Brief*, maart 2005, te vinden op: <http://www.oecd.org/dataoecd/62/35/34598300.pdf>

PACOLET, J., SPRUYTTE, N. & MERCKX, S. (2008) *Bestaansonzekerheid in Vlaanderen bij chronisch zorgbehoefte zieken thuis: belang van de Vlaamse Zorgverzekering*. HIVA: KULeuven.

STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (2004), *Een andere benadering van armoede-indicatoren: onderzoek-actie-vorming*. Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding : Brussel. Te vinden op <http://www.armoedebestrijding.be>

VAN ROBAEYS, B., VRANKEN, J., PERRIN, N. & MARTINIELLO, M. (2007), *De kleur van armoede. Armoede bij personen van buitenlandse herkomst*, (Sociale InZichten), Leuven/Leusden: Acco.

## Hoofdstuk 4

### Naar een meer inclusieve arbeidsmarkt

---

#### **1. Functies van arbeid**

De posities die personen innemen op de arbeidsmarkt drukken een rechtstreekse stempel op hun huidige (en toekomstige) inkomen en bijgevolg op hun bestedingsmogelijkheden en levensomstandigheden. Wie in armoede leeft, kende veelal een hobbelig arbeidsmarktparcours, bevindt zich in een preciaire arbeidsmarktsituatie of staat - soms al langere tijd - buiten het arbeidsmarktcircuit. De arbeidsmarktloopbaan drukt, vanuit een levenslopperspectief bekeken, ook een duidelijke stempel op het risico op armoede op oudere leeftijd: wie geen volledige of voltijdse loopbaan had, heeft meer kans om het later ook met een zeer laag inkomen te moeten stellen.

Armoederisico's blijken hoger wanneer mensen langere tijd afhankelijk zijn van uitkeringen, bij huishoudens waar slechts één persoon deeltijds of niemand werkt, bij mensen die werken in tijdelijke jobs. Tegelijk is niet iedereen die arm is, zonder werk: één op vijf mensen die in armoede leeft, is aan het werk.

Arbeid heeft ook andere functies dan het louter verschaffen van een inkomen. Een van de bekendste theoriën over de functies van werken, vinden we bij Jahoda (1981): zij stelde dat werk de belangrijkste verschafter is van vijf vormen van ervaring die van belang zijn voor het mentale welzijn. Het gaat om het structureren van tijd, sociaal contact, het hebben collectieve doelen, status en activiteiten. Deprivatie van deze latente functies van arbeid, hangen vaak samen met mentaal onwelbevinden. Heel wat studies bevestigen deze vaststellingen; zo wordt de deprivatie van deze functies ook geassocieerd met een laag zelfvertrouwen en geringe levensvreugde (Haworth & Ducker, 1991). Waar mensen niet aan de slag (kunnen) zijn, kan het aangewezen zijn om deze functies op andere manieren te verwezenlijken.

#### **2. Omgevingsanalyse armoede en arbeid op basis van indicatoren**

Net als bij het hoofdstuk over inkomen, opteren we hier om eerst de context te schetsen die onder meer gaat over de 'verdeling van werk' over de bevolking. We bekijken aan de hand van administratieve data de totale werkzaamheids- en werkloosheidsgraad, de positie van risico- of kansengroepen op de arbeidsmarkt, de situatie van huishoudens waar niemand werkt, de populatie arme werkenden/ werkende armen en de langdurige werkloosheid.

## 2.1 Werkloosheid en werkzaamheid

De werkzaamheids- en werkloosheidsgraad	
<b>Beschrijving indicator</b>	De werkzaamheidsgraad is het percentage werkenden op arbeidsleeftijd <sup>27</sup> ten opzichte van de totale bevolking op arbeidsleeftijd. De (ILO) werkloosheidsgraad is het aantal werklozen op arbeidsleeftijd ten opzichte van de totale beroepsbevolking op arbeidsleeftijd.
<b>Bron</b>	FOD Economie – Afdeling Statistiek, Enquête naar de Arbeidskrachten
<b>Situatie</b>	<p><b>Algemeen.</b> Wat de werkzaamheidsgraad betreft, scoort het Vlaamse Gewest een stuk hoger dan het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. 66% van de Vlamingen op beroepsactieve leeftijd is in 2007 actief op de arbeidsmarkt. Tegelijk lijkt het vandaag zeer onwaarschijnlijk dat men de algemene lange termijndoelstelling van 70% arbeidsdeelname tegen 2010 zal halen.</p> <p>Parallel hieraan is de werkloosheidsgraad het hoogst in Wallonië (10,5%) en Brussel (17,2%). In Vlaanderen vinden we een vrij laag percentage, met een werkloosheidsgraad van slechts 4,4%. Voor België in totaal bedraagt de werkloosheidsgraad 7,5.</p>

Tabel ARB 1: Werkzaamheidsgraad (%) en werkloosheidsgraad (%) in Vlaanderen, Wallonië, Brussel en België, 2007

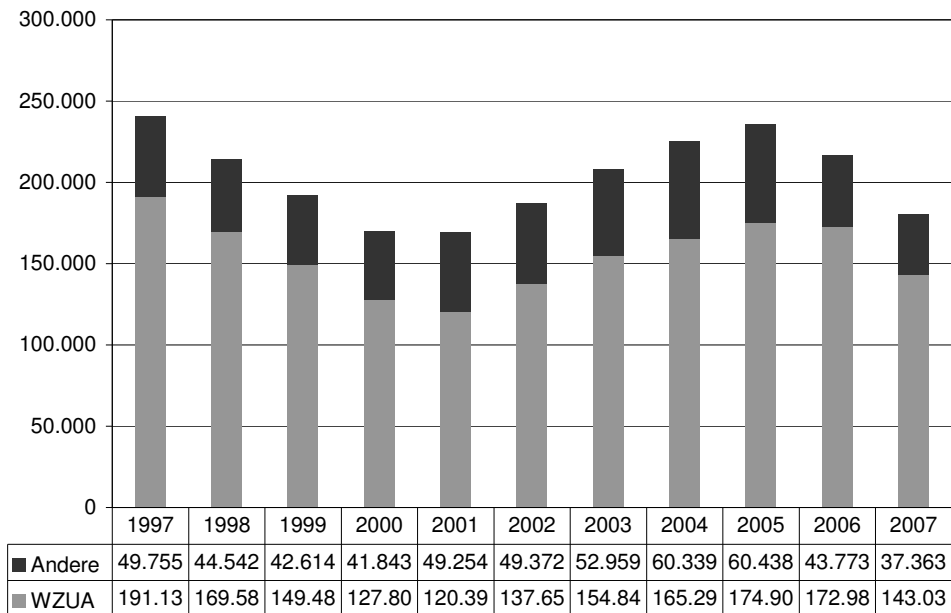
	<b>Werkzaamheidsgraad</b>	<b>Werkloosheidsgraad</b>
<b>Vlaanderen</b>	<b>66,1</b>	<b>4,4</b>
<b>Wallonië</b>	57,0	10,5
<b>Brussel</b>	54,8	17,2
<b>België</b>	<b>62,0</b>	<b>7,5</b>

Bron: ADSEI

**Evolutie werkloosheid.** Vlaanderen kende in 2007 een jaargemiddelde van 180.397 niet-werkende werkzoekenden, waarvan 143.034 of 80% met een uitkeringsaanvraag (WZUA's). Het aantal niet-werkende werkzoekenden daalt sinds ze in 2005 een hoogtepunt kende (235.344 personen). De positieve evolutie hangt uiteraard ook sterk samen met de algemeen gunstige economische ontwikkeling in de voorbije jaren. De slechtere economische situatie in 2008 zal wellicht resulteren in hogere werkloosheidscijfers.

<sup>27</sup> Het gaat om alle personen tussen 15 en 64 jaar.

Figuur ARB 1: Evolutie van het aantal NWWZ en WZUA<sup>28</sup>, Vlaanderen, 1997 -2007.



Bron: Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB).

## 2.2 Langdurige werkloosheid

Naarmate men langer in een situatie van uitkeringsafhankelijkheid verkeert, stijgt het risico op persistente sociale uitsluiting en armoede. Langdurige werkloosheid (die langer dan 12 maanden duurt) vormt daarbij een bijzonder risico. Aan langdurige werkloosheid zijn immers een aantal persoonlijke risico's verbonden zoals het verlies van ervaring, vaardigheden maar ook van zelfvertrouwen en zelfwaardegevoel, van een slechtere mentale gezondheid (depressie, gevoelens van angst en hulpeloosheid), en een verlies van sociale ondersteuning (zie onder meer Goldsmith, Veum & Darity, 1996). Nationaal en internationaal onderzoek geeft bovendien aan dat naarmate men langer aan de zijlijn staat, het risico op blijvende uitsluiting en armoede groter wordt. Op het niveau van de arbeidsmarkt ziet men parallel hieraan dat werkgevers meer terughoudend staan tegenover het aanwerven van wie al langer niet aan de slag is (Hoge Raad Werkgelegenheid, 2004).

<sup>28</sup> WZUA: Werkzoekenden met werkloosheidsuitkeringsaanvraag (voorheen UVW = uitkeringsgerechtigde volledig werkloze.). Vanaf december 2005 is de stempelcontrole afgeschaft.



Beleidsantwoorden hierop dienen ook genuanceerder te zijn dan het Europese credo 'meer jobs'. Er is immers de vaststelling dat vier op tien langdurig werkzoekenden na een bemiddelingstraject of intensieve begeleiding nog niet aan de slag kunnen omwille van het feit dat ze kampen met één of meerdere drempels naar werk. Zo bleef er in 2004-2005 voor 15% een financiële werkloosheidsval bestaan, voor 21 % waren er belemmerende zorgtaken, bij 14% een ernstige psychische of medische belemmering en bij 25% een competentieachterstand waarbij men nood had aan een bijkomende kwalificerende opleiding. De VDAB stelde vast dat de echte 'harde kern' van langdurige werklozen die moeilijk te begeleiden zijn naar werk zich bevindt zich in de eerste drie categorieën, waarbij men problematieken vaststelt als overdreven schuldenlast, verslaving, medische problemen, psychische problemen, zorgtaken voor kinderen of zieke partner. In 2006 werden 19,3% van de langdurig werklozen in Vlaanderen geactiveerd (25% is de Europese target), hoofdzakelijk doorheen het voorzien van opleiding en vorming.

<b>Langdurige werkloosheid</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	<p>Aandeel (%) langdurig werkzoekenden (12 maanden of langer – ILO definitie) ten opzichte van de <u>totale bevolking op actieve leeftijd</u> (15 jaar en ouder), naar leeftijd, huishoudtype, nationaliteit en onderwijsniveau.</p> <p>Aandeel (%) kort- en langdurig werkzoekenden <u>in de totale werkloze bevolking op actieve leeftijd</u>, naar geslacht, leeftijd, nationaliteit en onderwijsniveau</p>
<b>Bron</b>	VDAB EAK, FOD Economie, ADSEI.
<b>Situatie</b>	<p><b>Langdurige werkloosheid in totale bevolking op arbeidsleeftijd.</b> Het aandeel langdurig werklozen in de totale bevolking is op EU-niveau een primaire indicator in de strijd tegen armoede. In de EU27 is in totaal 3,9% van de bevolking langdurig werkloos in 2007. In Vlaanderen gaat het (volgens de ILO-definitie) om 1,6% van de totale actieve bevolking (15 - 64 jaar). Dit aandeel is hoger bij de werknemers ouder dan 50 jaar (2,8%), bij eenoudergezinnen (4,2%) en alleenstaanden (3,4%). Bij de laaggeschoolden is 3,3% langdurig werkloos tegenover 0,6 bij de hooggeschoolden. Opvallend is het zeer hoge aandeel van niet-EU-27- burgers: het aandeel langdurig werklozen ligt in deze groep 5,5 maal zo hoog dan bij wie een Belgische nationaliteit heeft.</p> <p><b>Langdurige werkloosheid onder totale werkzoekendenpopulatie.</b> Wanneer we niet de gehele bevolking als context nemen maar enkel de</p>

	<p>werkzoekenden (wat voor beleidsmakers een relevante groep is) kunnen we zien dat in 2006 41% van alle werkzoekenden al meer dan een jaar in dat geval was. De opvallendste risicogroepen van werkzoekenden die niet snel terug uitstromen, zijn vooral de groep 50-64-jarigen waarvan drie op vier (75,6%) langdurig werkzoekend is. Daarnaast hebben vooral laaggeschoolden (49,4%) een bovengemiddeld risico om na jobverlies niet binnen het jaar terug aan de slag te zijn.</p> <p><b>Evolutie langdurige werkloosheid in totale werkloosheid.</b> We zien dat tussen 2005 en 2007 vooral het aantal 'kortdurende' werkzoekenden (-37.750 of -27%) en het aantal werkzoekenden die tussen één en twee jaar werkloos waren (-16.919 of -39%) daalde. Het aantal zeer langdurig werklozen die langer dan 2 of 5 jaar werkloos zijn, bleef in die periode echter constant (ongeveer 57.800 in totaal).</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabel ARB 2: Percentage langdurig werkzoekenden (12 maanden of langer – ILO definitie) ten opzichte van de totale bevolking op actieve leeftijd (15 - 64 jaar), naar geslacht, leeftijd, huishoudtype, nationaliteit en onderwijsniveau, Vlaanderen, 2007.

<b>Totaal</b>	<b>1,6</b>	<b>Huishoudtype</b>	
<b>Geslacht</b>		Alleenstaande	<b>3,4</b>
Mannen	1,3	2vw, beide <65 jaar	1,7
Vrouwen	2,0	2vw, min 1 >=65 jaar	<b>3,2</b>
<b>Leeftijd</b>		Eenoudergezin	<b>4,2</b>
0-15		2vw 1 kind	0,7
15-24	1,6	2 vw, 2 kinderen	0,6
25-49	1,2	2 vw, 3+ kinderen	1,9
50-64	<b>2,8</b>	<b>Onderwijsniveau</b>	
<b>Nationaliteit</b>		Laaggeschoold	<b>3,3</b>
Belg	1,5	Middengeschoold	1,6
EU 27	<b>2,6</b>	Hooggeschoold	0,6
Niet EU 27	<b>8,3</b>		

Tabel ARB 3: Aandeel langdurig werkzoekenden in de totale werkloze bevolking tussen 15 en 64 jaar, naar geslacht, leeftijd, nationaliteit, huishoudtype en onderwijsniveau, Vlaanderen 2007.

<b>Totaal</b>	<b>37,1</b>	<b>Huishoudtype</b>	
		2 vw	45,5
<b>Geslacht</b>		2 vw, min 1 >= 65 jaar	<b>56,1</b>
Mannen	34,1	Eenoudergezin, min 1 afh kind	<b>41,2</b>
Vrouwen	<b>39,8</b>	2 volwassenen, 1 kind	25,3
<b>Leeftijd</b>		2 volwassenen, 2 kinderen	30,3
15-24	13,9	2 volwassenen, 3 + kinderen	<b>50,4</b>
25-49	35,2	Andere huishoudens met kinderen	30,3
50-64	<b>71,8</b>	<i>Alleenstaande man</i>	43,1
<b>Nationaliteit</b>		<i>Alleenstaande vrouw</i>	<b>50,9</b>
Belg	36,8	<b>Onderwijsniveau</b>	
EU 27	40,8	Laaggeschoold	<b>46,4</b>
Niet EU 27	38,6	Middengeschoold	34,7
		Hooggeschoold	24,4

Bron: EAK, FOD Economie, ADSEI.

### 2.3 Kansengroepen op de arbeidsmarkt

We weten al langer dat er naast conjuncturele werkloosheid - waarbij grotere bevolkingsgroepen delen in de klappen van een recessie omdat er minder banen zijn - ook een meer structurele vorm van uitsluiting bestaat op de arbeidsmarkt van bepaalde (kansen) groepen. Zij blijven ook wanneer het economisch beter gaat, vaker en langer aan de zijlijn. Hierbij zijn het bepaalde socio-economische en demografische kenmerken die gepaard gaan met een (constante) geringere participatie op de arbeidsmarkt.

<b>Evenredige arbeidsdeelname kansengroepen</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	<p><i>De onderwijskloof</i> is het verschil tussen de werkzaamheidsgraad (werkloosheidsgraad) van midden- en hogeschoolden en laaggeschoolden (25-64 jaar), uitgedrukt in procentpunten</p> <p><i>De nationaliteitskloof</i> is het verschil tussen de werkzaamheidsgraad (werkloosheidsgraad) van personen met de Belgische nationaliteit en personen met een niet-EU nationaliteit (15-64 jaar), uitgedrukt in procentpunten.</p> <p><i>De werkzaamheidskloof arbeidshandicap</i> is het verschil tussen de werkzaamheidsgraad van personen met een handicap en de globale werkzaamheidsgraad, uitgedrukt in procentpunten.</p>

<b>Bron</b>	FOD Economie - ADSEI - EAK, Eurostat LFS (bewerking Steunpunt WSE/Departement WSE)
<b>Situatie</b>	<p><b>Laaggeschoolden</b> zijn minder vaak aan het werk dan hogergeschoolden. De onderwijskloof in de Vlaamse werkzaamheid bedraagt 28,0 ppt. Ze hebben ook meer kans om in de werkloosheid te belanden dan hogergeschoolden. In 2007 bedraagt het verschil tussen de werkloosheidsgraad van laaggeschoolden en hogergeschoolden 3,5 ppt. in het Vlaams Gewest. De redenen waarom ze in de werkloosheid terecht komen zijn uiteenlopend: er is een grote vraag naar (technologische) kennis en vaardigheden, wat vaak ook gepaard gaat met de vraag naar ervaring en diploma's. Voor veel jobs wordt een diploma van (minstens) hoger secundair onderwijs de norm en wie lager geschoold is komt dan vaak niet in aanmerking. Daarnaast speelt ook vaak een werkloosheidsval, voor de laaggeschoolden die enkel in aanmerking komen voor de laagstbetaalde arbeidsplaatsen.</p> <p><b>Niet-EU-burgers.</b> In 2007 was 42% van de niet EU-burgers aan het werk, tegenover 66,7% van de Vlamingen met een Belgische nationaliteit. De werkzaamheidsgraad van niet EU-burgers ligt met andere woorden bijna 25 procentpunten lager dan bij de Vlaamse burgers. Op de website werk.be lezen we dat deze lagere werkzaamheidsgraad enerzijds komt omdat een groter aandeel onder hen inactief is (vooral bij vrouwelijke niet-EU burgers), anderzijds omdat ze te kampen krijgen met drempels in hun zoektocht naar werk. In Europees perspectief scoort Vlaanderen zeer zwak voor deze indicator. Hoewel deze de laatste jaren is afgenomen, ligt de nationaliteitskloof zowel in de buurlanden als in de andere EU-lidstaten nergens zo hoog als in het Vlaams Gewest en België.</p> <p><b>Arbeidsgehandicapten.</b> De kloof tussen de arbeidsmarktdeelname van personen met een handicap en de totale bevolking bedroeg in 2007 in Vlaanderen 23 procentpunten. Tegelijk zagen we ook dat het aandeel werklozen met een arbeidshandicap niet evenredig daalde met de forse algemene daling van de werkloosheid in 2007.</p>

Tabel ARB 4: Nationaliteitskloof, onderwijskloof en arbeidshandicap naar werkzaamheid en werkloosheid, Vlaanderen, België en EU27, 2007.

		Vlaanderen	België	EU27
<b>Nationaliteitskloof</b>	Werkzaamheid	24,7	24,7	7,2
	Werkloosheid	17,4	22,8	7,5
<b>Onderwijskloof</b>	Werkzaamheid	28	29,5	28
	Werkloosheid	3,5	6,6	3,5
<b>Arbeidshandicap</b>	Werkzaamheid	17,8	-	-

Bron: FOD Economie - ASEI - EAK, Eurostat LFS (Bewerking Steunpunt WSE/Departement WSE)

Een bijzonder kwetsbare groep in termen van beperkte werkzaamheids- en hoge werkloosheidscijfers zijn de alleenstaande ouders met kleine kinderen. Zo stelde Geurts (2006) vast dat een relatief hoog aandeel van de gezinshoofden van eenoudergezinnen (in negen op tien gevallen vrouwen) niet aan de slag is en een beroep doen op een werkloosheidsuitkering of een leefloon. De arbeidssituatie van alleenstaande moeders varieert naargelang de leeftijd van de moeder, de leeftijd van het jongste kind en het aantal kinderen in het gezin. Van de alleenstaande moeders die jonge kinderen hebben (onder drie jaar en dus nog niet schoolgaand), heeft niet de helft een job. Eens de kinderen naar de kleuterklas kunnen, verbetert de arbeidssituatie, maar blijft het werkzaamheidsniveau laag in vergelijking met andere ouders, vooral wanneer de alleenstaande ouder meerdere kinderen ten laste heeft. De werkzaamheidsgraad bereikt echter 70% wanneer de kinderen zes jaar en ouder zijn en de moeders ouder zijn dan 30 jaar, wat zelfs iets gunstiger dan deze van moeders die samenwonen met een partner. Als verklaringen haalt men onder meer de vaak onmogelijke combinatie aan van een voltijdse job met gezinstaken en zorg voor kleine kinderen. Uitbesteden van huishoudelijke taken is veelal financieel niet haalbaar. De kosten voor kinderopvang en vervoer, zorgen ervoor dat eens men werkloos is, een nieuwe job geen meeropbrengst (en soms zelfs inkomensverlies) zou betekenen. Naast deze werkloosheidsval hadden veel alleenstaande moeders (in tegenstelling tot alleenstaande vaders) voordat ze een eenoudergezin vormden, vaak ook een minder gunstige positie op de arbeidsmarkt (geen of een deeltijdse job).

## 2.4 Werkloze huishoudens

Nergens in de Europese Unie is het aandeel volwassenen (18-59 jaar) in huishoudens waar niemand werkt, zo hoog als in ons land. In de Europese ranking van het aandeel kinderen (0-17 jaar) dat leeft in 'jobless households', gaan enkel het Verenigd Koninkrijk en Hongarije ons voor. Het armoederisico waarmee deze huishoudens kampen, is torenhoog - vooral wanneer er kinderen aanwezig zijn. Maar liefst zeven op tien van de werkloze gezinnen met kinderen leeft onder de armoedegrens. Deze problematiek is voor beleidsmakers belangrijk gezien het een indicatie geeft van de mate waarin onze welvaartstaat deze meest kwetsbare groepen bereikt en beschermt, in termen van

arbeidsmarktkansen en vervangingsinkomens waar werken niet (meer) mogelijk is.

<b>Huishoudens zonder inkomen uit arbeid</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	Aandeel volwassenen (tussen 18 en 59 jaar) en kinderen (0-17 jaar) die in huishoudens wonen waar niemand aan het werk is  Armoederisico werkloze huishoudens met en zonder kinderen
<b>Bron</b>	EAK (FOD Economie – ADSEI) EU SILC 2006
<b>Situatie</b>	<p><b>Aandeel in werkloze huishoudens.</b> België kent het hoogste aandeel volwassenen in werkloze huishoudens<sup>29</sup> in de EU (primaire indicator om sociale insluiting te monitoren): in 2007 ging het om 12,5%, in de EU 27 landen 9,3%. De inter-gewestelijke verschillen zijn zeer groot: in Vlaanderen ging het om 7,9%, in Brussel om 22%. In Brussel groeit 25,7% (!) van de kinderen op in een dergelijk huishouden, het EU27 gemiddelde is hier 9,4%, Vlaanderen doet het ook hier beter met 5,7%. Het aandeel vrouwen in werkloze huishoudens ligt hoger dan het aandeel mannen, zowel in België als in Vlaanderen.</p> <p><b>Armoederisico van deze huishoudens.</b> Het armoederisico van werkloze huishoudens met kinderen is torenhoog (gemeten aan de hand van de 60%-norm). Twee derden (66,3%) van wie in Vlaanderen in een werkloos huishouden mét kinderen woont, bevindt zich onder de armoederisicogrens tegenover 3,3% in de huishoudens met kinderen waar alle volwassenen voltijds aan de slag zijn. Ook huishoudens met kinderen met een lage werkintensiteit (waar bijvoorbeeld één persoon deeltijds aan het werk is), vertonen een hoog armoederisico. Van alle werkloze huishoudens zonder kinderen leeft in Vlaanderen 36,6% onder de armoederisicogrens (tegenover 2,7% van de huishoudens zonder kinderen waar alle volwassenen voltijds aan de slag zijn). In Vlaanderen liggen de armoederisico's bij lage werkintensiteit lager dan de andere gewesten. Dit heeft vooral te maken met het feit dat de werkloosheidsuitkeringen en ziekte- en invaliditeitsuitkeringen waarmee men moet</p>

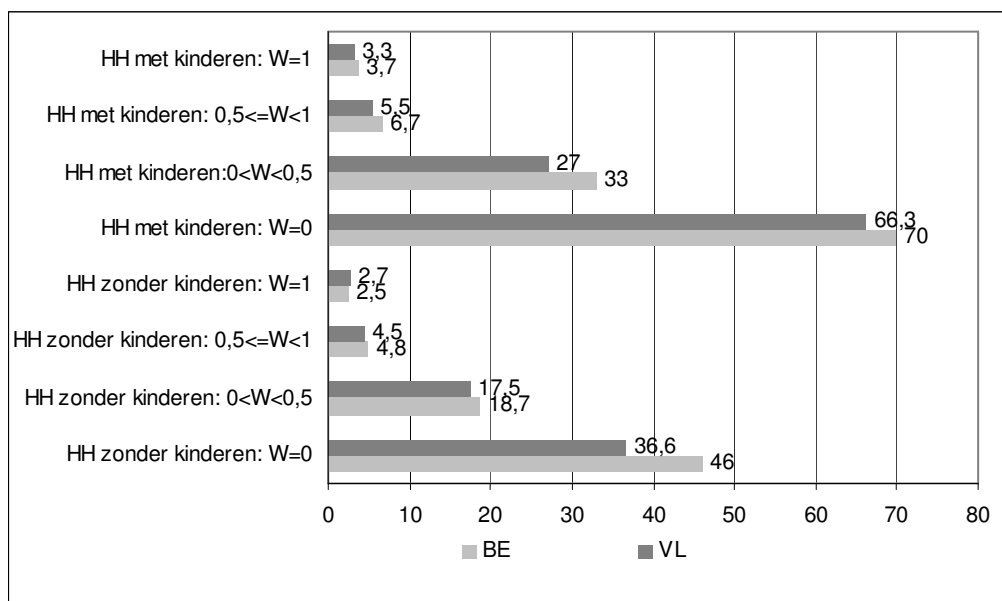
	rondkomen een stuk hoger liggen dan in Brussel en Wallonië. Dit komt omdat deze gebaseerd zijn op het voorafgaande inkomen uit arbeid, dat in Vlaanderen gemiddeld hoger ligt, en vooral omdat in de andere regio's werkloosheid vaker een langdurig fenomeen is met navenante lagere uitkeringen tot gevolg. Niettemin geeft dit cijfer aan dat de uitkeringen voor gezinnen die het verst van de arbeidsmarkt staan, ontoereikend zijn.
<b>Bijkomende informatie</b>	De Boyser (2008) toonde aan dat deze gezinnen met verschillende vormen van deprivatie kampen: zo is 4 op 10 niet in staat om de woning voldoende te kunnen verwarmen, 2 op 10 kan niet om de twee dagen een eiwitrijke maaltijd eten en maar liefst 4 op 10 van de volwassenen in deze gezinnen kampt met chronische ziekten of handicaps en wordt daardoor gehinderd in de dagelijkse werkzaamheden. Als we de activiteitsstatus bekijken, zien we ook dat veel van deze volwassenen ver van de arbeidsmarkt verwijderd zijn: zo heeft 1 op 4 nog nooit gewerkt, 1 op 5 leeft van een ziekte- of invaliditeitsuitkering, 6 op 10 is ouder dan 45 jaar.

Tabel ARB 5: Aandeel kinderen (0-17 jaar) en aandeel mannen en vrouwen (18-59 jaar) die leven in een huishouden zonder betaald werk, België, de gewesten, EU15 en EU25, 2007 (%).

	<b>TOTAAL</b>	<b>Kinderen 0-17</b>	<b>Mannen 18-59</b>	<b>Vrouwen 18-59</b>
<b>België</b>	12,3	12,0	10,6	13,9
<b>Brussel</b>	22	25,7	20,5	23,4
<b>Vlaanderen</b>	<b>7,9</b>	5,7	6,8	9,0
<b>Wallonië</b>	17	18	14,4	19,6
<b>EU27</b>	9,3	9,3	8,3	10,3
<b>EU15</b>	9,1	9,3	8,1	10,2

Bron: Eurostat, EAK - LFS 2007.

Figuur ARB 2: Armoederisico naar werkintensiteit en naar huishoudens met of zonder kinderen, 18-59 jr, België, Vlaanderen, 2006 (gewogen %).



Bron: EU-SILC 2006, eigen berekeningen (HH -huishouden)

## 2.5 Werkende armen, of arme werkenden?

'Een job beschermt tegen armoede'. Deze vaststelling vond de voorbije jaren een sterke weerklank in het (onder meer) regionale activeringsbeleid. Niettemin blijven heel wat mensen die aan de slag zijn, achter met een inkomen onder de armoedegrens. Niet minder dan 20% van de personen met een armoederisico tussen 18 en 65 jaar is aan de slag. Vaak gaat het om mensen met een tijdelijke banen of kleine zelfstandigen die het hoofd amper boven water houden. Tijdelijke contracten houden een niet te verwaarlozen armoederisico in, maar zijn soms ook een keuze. Een studie van 2002 (De Witte e.a) onderscheidt 3 soorten tijdelijke werknemers: diegenen die geen vast werk vinden (ongeveer de helft), een kleine groep (een tiende) die bewust kiest voor tijdelijk werk en diegenen die van de nood een deugd maken en vooral ervaring willen opdoen (vier op tien).

<b>Beschrijving indicator</b>	Werkende armen en arme werkenden
<b>Bron</b>	EU SILC 2006
<b>Situatie</b>	Van wie werkt, is amper 3,7% arm, tegenover 22% van wie werkloos is. Niettemin blijft dit een grote groep. Groepen met een verhoogd risico op 'werkende armoede' zijn onder meer huishoudens met kinderen

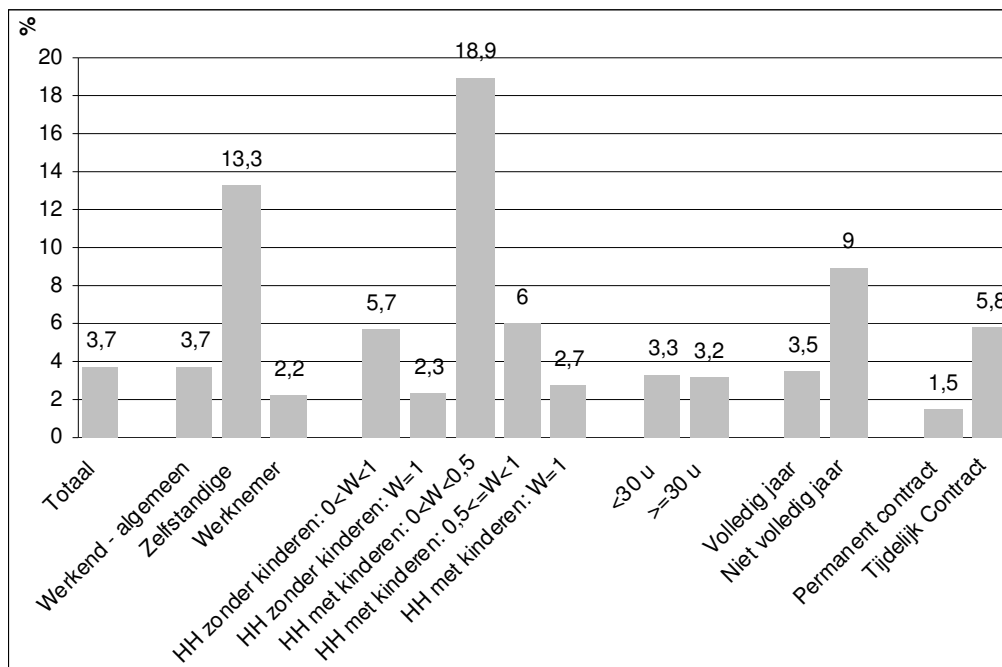


	<p>waar slechts één persoon deeltijds werkt (18,9% arm), eenoudergezinnen (7,3%) en - naar opleidingsniveau - laaggeschoolden (7,1% tegenover 2,1% van de hoogopgeleiden)</p> <p>Vooraf wie het met tijdelijke contracten moet stellen, kent een verhoogd armoederisico. Er is daarentegen geen groot verschil tussen wie deeltijds of voltijds werkt, wat wellicht grotendeels te verklaren is doordat er vaak nog een tweede inkomen in het huishouden aanwezig is.</p> <p>Wanneer we deze arme werkenden bekijken in de <u>totale populatie armen tussen 18 en 65 jaar</u>, zien we dat 20% al aan het werk zijn. Daarnaast is 10% in opleiding/student, 6% gepensioneerd en 1% ziek of invalide.</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Figuur ARB 3: Percentage personen die als werkend worden beschouwd en die worden geconfronteerd met inkomensarmoederisico<sup>30</sup>, naar arbeidsmarktstatuut en arbeidsomstandigheden (duur en type contract), Vlaanderen, 2006.

---

<sup>30</sup> Men loopt risico op inkomensarmoede als zijn/haar equivalent inkomen lager of gelijk is aan 60% van het mediaan (het middelste) equivalent inkomen.



Bron: EU SILC, 2006 (ADSEI)

Een belangrijk gegeven is dat afhankelijkheid van werkloosheid/bijstandsuitkeringen of inkomensarm zijn, voor een grote groep **een dynamisch gegeven** is. Naast een kern van huishoudens die langere tijd een uitkering ontvangen, is er een groot deel van de uitkeringsontvangers die binnen het jaar weer uit deze situatie geraakt. Dat betekent ook dat wanneer de gegevens over een langere tijd heen worden beschouwd (en niet op één moment), er veel meer mensen door werkloosheid/bijstand of armoede worden getroffen dan de meting op één moment in de tijd laat uitschijnen. Voor België stelden Dewilde en Levecque (2002) vast dat maar liefst één op vier personen over een periode van 5 jaar minstens één maal onder de armoederisicogrens terechtkomen.

### 3. Bestaande strategische doelstellingen Vlaanderen m.b.t. armoede en arbeid

Concreet werden met betrekking tot werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid verschillende strategische en operationele doelstellingen geformuleerd in andere plannen dan het VAP. We zetten de belangrijkste kort op een rijtje:

Met betrekking tot werkzaamheid - doelstelling 3 uit het Pact van Vilvoorde:

"In het Vlaanderen van 2010 heeft elke persoon op actieve leeftijd de gelegenheid om een volwaardige job uit te oefenen. De werkzaamheidsgraad ligt tegen 2010 zo dicht mogelijk bij de 70 procent. De werkzaamheid van afgestudeerde jongeren en ouderen neemt voortdurend toe."

Met betrekking tot werkzaamheid - target 1 Nationaal Actieplan Sociale Insluiting 2006-2008

"Verhoging van de werkzaamheidsgraad van specifieke doelgroepen, met name van vrouwen tot (60%), van laaggeschoolden (tot 50%) en van personen met een handicap (tot 50%)"

Er werden geen specifieke doelstellingen voor de regio's opgenomen.

Targets m.b.t. verhoging van de werkzaamheidsgraad

	2005	2008	<b>2010</b>
Totale actieve bevolking	61,1	66	<b>70</b>
Vrouwen	53,8	55	<b>60</b>
Laaggeschoolden	32,6	40	<b>50</b>
Personen met een handicap	35,6	40	<b>50</b>

Bron: NAPIIncl 2006-2008.

Met betrekking tot werkloosheid - doelstelling 5 uit het Pact van Vilvoorde:

"In 2010 is de achterstand van vrouwen enerzijds en van kansengroepen (onder meer allochtonen, arbeidsgehandicapten, en kortgeschoolden) anderzijds inzake deelname aan het arbeidsproces, in belangrijke mate weggewerkt. Dit blijkt onder meer uit het feit dat zij niet langer oververtegenwoordigd zijn in de werkloosheid."

Met betrekking tot werkloosheid - Target 2 uit NAP 2006-2008.

"De werkloosheidsgraad van personen met niet-EU nationaliteit zal niet hoger zijn dan deze van werknemers met EU/Belgische nationaliteit"

	2005		Ratio EU/niet-EU		
	EU	Niet-EU	Index 2005	Target 2008	Target 2010
België	7,9	32,2	24,53	70	100
Vlaanderen	5,2	25,6	20,31	68	100

#### Kinderen levend in werkloze huishoudens - target 2 uit NAPIncl 2006-2008

"Tegen 2010 wil men het aandeel kinderen (0-17 jaar) die leven in een huishouden zonder betaald werk naar 7% terugbrengen."

	2005	2008	2010
België	12,9	10	7

In het NAP 2006-2008 werd op nationaal niveau een target afgesproken in het kader van het reduceren van kinderarmoede, dat zich richtte op het terugbrengen van het aandeel kinderen tussen 0 en 16 jaar die leven in werkloze huishoudens. Tegen 2010 moest het aandeel teruggebracht worden tot 7% (komend van 12,9% in 2005). Het ziet er momenteel niet naar uit dat deze target op nationaal niveau zal bereikt worden. Vlaanderen behaalt deze norm wel reeds.

#### Met betrekking tot de werkbaarheid – doelstelling 5 Pact van Vilvoorde

"Dankzij een verhoging van de kwaliteit van de arbeid, van de arbeidsorganisatie en van de loopbaan, is in 2010 werkzaam worden en blijven voor iedereen aantrekkelijk. In 2010 ligt de werkbaarheidsgraad substantieel hoger."

In het opvolgingsrapport 2007 van het Pact van Vilvoorde lezen we: "Globaal gezien zijn de Vlamingen zeer tevreden over hun werk. De globale werkbaarheidsgraad steeg van 52,3% in 2004 naar 54,1% in 2007. Volgens de werkbaarheidsmonitor worden steeds minder (2006 versus 2004) problemen gerapporteerd over de balans privé-werk, leermogelijkheden. Er is echter geen opsplitsing naar types contracten, inkomensniveau, opleidingsniveau van de betrokken werknemers.

#### **4. Bestaand recent beleid en doelstellingen Vlaanderen met betrekking tot kansen op de arbeidsmarkt**

Rode draden doorheen het recente arbeidsmarktbeleid op Vlaams en federaal niveau zijn de (Europese) doelstelling om de werkzaamheidsgraad op te krikken, via onder meer activering, het creëren van nieuwe werkplaatsen en diegenen aan het werk te houden die de arbeidsmarkt dreigen te verlaten. Vlaanderen investeerde de voorbije jaren in intensievere screening, begeleiding op maat en beroepsopleiding in het kader van de 'sluitende aanpak van werkloosheid'. Volgens Van Wichelen (2007) is er echter een sterke oververtegenwoordiging van kortdurig werkzoekenden in de trajectwerking van de VDAB. Sinds 2004 werd een aanpak ontwikkeld om ook langdurig werkzoekenden opnieuw op de arbeidsmarkt te brengen (het 'curatieve luik' van de sluitende aanpak van werkloosheid) via trajectwerking, dat ondermeer ook uitbesteed wordt aan private ondernemingen (in een proeftuin publiek private samenwerking). Het

beleid ten aanzien van langdurig werkzoekenden richtte zich de voorbije jaren voornamelijk op de creatie van nieuwe werkervaringsplaatsen en plaatsen in de sociale economie. De activering van werkzoekenden gebeurt vandaag ook via de RVA die het zoekgedrag van werkzoekenden moet stimuleren (wat ook past in 'de sluitende aanpak van werkzoekenden').

Een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, de aanpak van de jeugdwerkloosheid (gericht op laaggeschoolde jongeren), het in banen leiden van herstructurering en de gevolgen ervan (voor vooral oudere werknemers), het toeleiden naar knelpuntberoepen, bevorderen van participatie van kansengroepen via diversiteitsplannen en de ondersteuning en uitbouw van de lokale diensten en de sociale economie moeten bijdragen aan de toegankelijkheid van de arbeidsmarkt, ook voor de meest kwetsbare groepen. Ook werkloosheidsvallen blijven een probleem om mensen naar een job toe te leiden - om dit aan te pakken werd in april 2007 het Vlaams Actieplan Werkloosheidsvallen goedgekeurd, wat onder andere al leidde tot een verhoogde tussenkomst voor kinderopvang voor werkzoekenden. Daarnaast bevat het plan nog maatregelen die verder moeten uitgewerkt worden op Vlaams of federaal niveau en waarvan de impact bijgevolg nog niet meetbaar is.

De OESO geeft aan dat er nog meer nood is aan diensten om huishoudens de transitie naar werk te helpen maken, waaronder adequate kinderopvang en intensieve case management voor werkzoekenden (het opbouwen van motivatie, een gerichte zoektocht naar werk) en basisvorming of beroepstraining waar nodig. Volgens deze organisatie voeren Denemarken en IJsland het meest effectieve beleid en heeft men er de beste praktijken op de werkvloer om een gezonde werk en gezinsbalans te vinden. Waar in België 33,6% van de 0 tot 3-jarigen in kinderopvang terecht konden is dat in Denemarken 62% en in IJsland 59%. EU lidstaten die het meest succesvol waren in het terugbrengen van werkloosheid bogen op een combinatie van tewerkstellingsmaatregelen en inkomensondersteunende maatregelen, waarbij men zich richt op (1) het terugbrengen van het aantal werklozen (en werkloze huishoudens) door meer mensen aan het werk te helpen via rechtstreekse toeleiding of voortrajecten naar arbeid, activeringsmaatregelen, opleiding en vorming, het voorzien van randvoorwaarden om de combinatie van werk en gezin haalbaar te maken, en het aantrekkelijker maken van arbeidsmarktparticipatie; en (2) waar dit onvoldoende of niet mogelijk is bij te dragen aan menswaardige inkomens- en levensomstandigheden. Het is met andere woorden ook nodig dat activeringsmaatregelen worden geflankeerd door adequate directe inkomensondersteunende maatregelen, vooral waar het gaat om gezinnen met kinderen. Zo bijvoorbeeld ziet men dat het potentiële inkomenseffect bij gezinnen met drie of meer kinderen bij een verhoging van de werkintensiteit laag is. Tewerkstelling op zich is ook geen voldoende voorwaarde om uit inkomensarmoede te geraken: de inkomsten (en gewerkte uren) moeten voldoende hoog zijn en de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van die aard dat ze een duurzame tewerkstelling ondersteunen. Toegankelijke kinderopvang is ook een kritische factor naar (her)tewerkstelling. De ondersteuning moet om een duurzaam effect te hebben ook verder gaan dan mensen aan het werk helpen, maar zich ook richten op aan de slag blijven en vooruithelpen (OECD, 2007).

De vaststelling dat het armoederisico torenhoog is bij gezinnen zonder arbeidsinkomen bevestigt enerzijds dat het huidige pakket aan sociale zekerheidsuitkeringen en kinderbijslag ontoereikend is en niet aangepast aan de heersende levensstandaard. Daarnaast zien we dat de groei aan jobs in Vlaanderen de voorbije jaren enige impact (maar toch minder impact dan kon verwacht worden) hadden op de huishoudens die het verst van de arbeidsmarkt staan. De situatie van werkloze huishoudens is voldoende belangwekkend om tot verder onderzoek aan te zetten: internationale literatuur wijst er bijvoorbeeld op dat een lage werkintensiteit vaker aangetroffen wordt bij huishoudens van niet - EU herkomst. Ook voor kennis over de effecten van opgroeien in een werkloos huishouden moeten we ons richten naar de internationale literatuur. Wonen in een werkloos huishouden heeft een belangrijke impact op de levensomstandigheden van ouders maar ook van kinderen, in materieel maar ook in emotioneel opzicht. Heel wat kinderen in deze huishoudens groeien op in een stressvolle context en nemen op allerhande domeinen in mindere mate deel aan het maatschappelijk leven. Opgroeien in een werkloos huishouden hypothekeert ook de ontwikkeling en de toekomst van kinderen. Recent onderzoek in Australië geeft aan dat deze kinderen bijna dubbel zoveel kans hebben om op volwassen leeftijd ook in een werkloos huishouden te leven dan andere kinderen (Headey & Verick, 2006). Vooral lange periodes van werkloosheid van ouders verhogen het risico van zo'n langetermijneffecten op de ontwikkeling van kinderen. Kinderen die opgroeien in deze gezinnen, missen in de onmiddellijke omgeving immers rolmodellen die hen meegeven hoe men toegang kan krijgen tot de arbeidsmarkt en zich daar kan handhaven. Deze problematiek van (combinaties van) werkloosheid op huishoudniveau en de gevolgen daarvan, vraagt ten slotte ook meer aandacht van beleidsmakers dan vandaag het geval is. Het is zaak om na te gaan of maatregelen het beoogde effect hebben, of ze de beoogde groep ook effectief bereiken en niet enkel de gezinnen waar reeds iemand aan de slag is. Daarnaast stellen we vast dat de werkloosheidskloof tussen hoog en laaggeschoolden niet afneemt (in tegenstelling bijvoorbeeld tot deze naar geslacht) en dat ook de kloof tussen niet EU en EU burgers groot blijft: hun werkloosheidsgraad ligt meer dan vijf keer hoger dan bij inwoners met EU nationaliteit.

We geven nog een interessante praktijk uit het buitenland mee. In Spanje werd een "Multi-regional Operational Programme to Combat Discrimination" (OPCD) opgezet dat de groepen die zich het verst van de arbeidsmarkt bevinden en het hoogste risico lopen op discriminatie moet helpen (vrouwen, eenoudergezinnen, jongeren, etnische minderheden, personen met een handicap, ex-gevangenen, druggebruikers en thuislozen). Spanje kent ook een sterk gedecentraliseerd bestuur met vrij autonome regio's met belangrijke beleidsbevoegdheden. De aanpak gaat vooral over *individuele inclusie trajecten*, een aanpak op maat waarbij verschillende diensten zoals gezondheidszorg, onderwijs, training, loopbaanadvies en kinderopvang worden aangeboden. Tussen 2000 en 2006 deden 230.000 personen een beroep op deze dienstverlening. Door de doelgroepbenadering en de methode waarbij NGO's worden betrokken maken het een uniek model in EU. Het gaat om een 'one-stop-shop'-systeem van omvattende en geïntegreerde hulp. In landen zoals België

waar tewerkstellings- en sociale diensten vrij onafhankelijk van elkaar opereren is dit 'holistische' antwoord op de multiple problematieken van mensen in armoede een hele uitdaging. Voor ons land is het even interessant om te zien hoe Spanje er tot op zekere hoogte in slaagt om nationale en autonome regionale overheidsniveaus samen te brengen in één systeem. Samenwerkingsverbanden in dergelijke gemeenschappelijke programma's en sterke netwerking tussen publieke en private sectoren en verschillende overheidsniveaus worden als een belangrijke overdraagbare praktijk naar andere landen beschouwd. Ook de nood om administratieve obstakels uit de weg te ruimen die mensen ontmoedigen of tegenhouden om oplossingen voor hun problemen te vinden is een belangrijk gegeven. Het kan net als met betrekking tot deze andere problematieken een interessante oefening zijn om een 'beste praktijken'- of 'goede principes'-inventaris van binnen- en buitenlandse beleidsinitiatieven op te maken.

## 5. Geformuleerde doelstellingen door Decenniumdoelen 2017

Een halvering van het aantal gezinnen waar niemand werkt, vormt het decenniumdoel voor het thema arbeid.

## 6. Mogelijke pistes voor een arbeidsmarktgerichte armoedebestrijdingstrategie in het Vlaamse armoedebestrijdingsbeleid

Strategische doelstellingen	Operationele doelstelling	Mogelijke actiepistes
Tegengaan van armoede en sociale uitsluiting door het terugschroeven van aandeel werkloze huishoudens	Het aantal gezinnen waar niemand werkt daalt tot ... tegen 2010	Onderzoek naar profiel, omstandigheden/oorzaken  sluitende aanpak werkzoekenden  aanpakken werkloosheidsvallen
Kansengroepen versterken arbeidspositie door duurzame trajecten naar werk	Na een activeringstraject is ...% een jaar later nog aan de slag (tegen ...)	Betere en langere begeleiding / blijvende coaching op de werkvloer (over 'activerende' instellingen heen)  Randvoorwaarden tewerkstelling (kinderopvang, mobiliteit) versterken
Wie aan de slag wil, kan beroep op een interessant aanbod om werk en zorg te combineren	Aantal kinderopvangplaatsen stijgen tegen... tot .../kind jonger dan 3 jaar	Kinderopvanginspanningen intensiveren en specificeren

		Mogelijkheden om zorg/huishoudelijke taken uit te besteden tegen lage kost
Elke jongere krijgt (gewapend met kwalificaties en competenties) kansen op de arbeidsmarkt	Tegen ... is een jaar na het verlaten van het onderwijs ..% van de jongeren nog werkzoekend  Het aandeel jongeren dat ongekwalificeerd uit het onderwijs stroomt daalt tegen... tot ...%	Aansluiting arbeidsmarkt onderwijs bewaken  Schoolmoeheid tegengaan (goede praktijken buitenland, vb. Nederland)  Een betere oriëntering en begeleiding van leerlingen  Preventie door intensieve leerlingcoaching en begeleiding bij motivatie en leerproblemen +18 jaar en SO: ook financieel interessant maken  Informatie over arbeidsmarktkansen / 'terugkeermogelijkheid'  Stimuleren van verrijkende werkervaringen tijdens schoolloopbaan  Expliciet beleid tbh welbevinden leerlingen op school  Arbeidsmarktrelevanter maken van opleidingen
Kansengroepen hebben recht op een kwaliteitsvolle job en een voldoende hoog inkomen uit arbeid	Aandeel onvrijwillig tijdelijke/onvrijwillig deeltijdse werknemers daalt  Aantal werkende armen daalt tot 0% tegen ...	Problematieken statuten en contracten onderzoeken (vb dienstcheques)  Sensibiliseren van werkgevers  Tijdelijk werknemers - betere opvang na tijdelijke job



		<p>Ontwikkelen aanbod levenslang leren voor laaggeschoolde arbeiders – sensibilisering / ondersteuning werkgevers</p> <p>Aandacht voor mentaal welzijn in arbeidscontext</p>
--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## **BIBLIOGRAFIE**

DE BOYSER, K. (2008) Armoede en deprivatie in de rand van de arbeidsmarkt, in: VRANKEN, e.a. (eds) *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2008*. Acco: Leuven. Te verschijnen.

DE WITTE H., VAN DER STEENE T., DEJONCKHEERE J., FORRIER A., SELS L. & VAN HOOTEGEM G. (2002) *Contractueel flexibele werknemers: wie zijn ze en waarom doen ze het?*, WAV Dossier, Leuven: Steunpunt WAV.

DEWILDE, C. & LEVECQUE K. (2002), *De mobiliteit in en uit armoede: 'wie is arm en voor hoe lang?'*- In: Armoede en sociale uitsluiting: jaarboek 2002 - p. 85-103. Leuven, Acco, 2002.

GEURTS, K. (2006). *De arbeidsmarktpositie van alleenstaande ouders - Nieuwe bevindingen uit het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming*. Leuven: Steunpunt WSE.

GOLDSMITH, A. H. & VEUM, J. R. & DARITY, W. (2000), Working hard for the money? Efficiency wages and worker effort, in: *Journal of Economic Psychology*, Elsevier, vol. 21(4), pages 351-385.

HAWORTH, J. T. & DUCKER, J. (1991) Psychological well-being and access to categories of experience in unemployed young adults, in: *Leisure studies*, 10(3), 265 - 274.

HEADEY, B. & VERICK, S. (2006), *Jobless households: longitudinal analysis of the persistence and determinants of joblessness using HILDA data for 2001-03*, (Melbourne institute report No.7), Melbourne: University of Melbourne.

HOGE RAAD WERKGELEGENHEID (2004), Verslag 2004. HRW.

JAHODA, M. (1981). Work, employment, and unemployment. Values, theories, and approaches in social research, *American Psychologist*, 36, 184-191.

OECD (2007) *Babies and Bosses: Balancing Work and Family Life*. OECD.

VAN WICHELEN, L. (2007) *De activering van werkzoekenden met een groet*

*afstand tot de arbeidsmarkt. Symposium arbeidsmarktbeleid Nederland-Vlaanderen. 1 maart 2007.*

## Hoofdstuk 5

### Onderwijs als sociaaleconomische hefboom

---

#### **1. De sociaaleconomische ongelijkheid doorheen de schoolloopbaan**

Sinds enige jaren wijzen de PISA<sup>31</sup>-studies van de OESO op een scherpe tekortkoming van het alom geprezen Vlaamse onderwijssysteem. Vlaanderen komt er naar voor als een regio met een bovengemiddelde performantie van leerlingen op lees-, wiskundige en wetenschappelijke vaardigheden, maar met tegelijk een bovengemiddelde impact van de sociaaleconomische achtergrond op de onderwijsprestaties. Deze socio-economische gradiënt is in ons land veel steiler dan in de andere OESO-landen. Het Vlaamse onderwijs is met andere woorden kwalitatief sterk maar slaagt er vandaag niet in om sociaaleconomische ongelijkheden weg te werken. Over de verschillende PISA-golven heen (2000, 2003 en 2006) blijft de ongelijkheid immers constant. Het is in het wegwerken van deze verschillen dat de potentiële winst ligt dat Vlaanderen nog kan boeken. Ook de OESO drukt op het inzetten op sociaaleconomisch gericht onderwijsbeleid. Dat het ook anders en beter kan, zien we bij landen zoals Finland<sup>32</sup>, Denemarken of Canada die sterke prestaties combineren met een lage impact van de sociaaleconomische achtergrond. Deze landen zetten zonder twijfel de bakens uit waar het Vlaamse onderwijs naar dient te evolueren.

Het zijn niet alleen de resultaten van deze studies die ons aangeven dat het onderwijs er niet in slaagt om bepaalde leerlingen voldoende 'kansen op slagen' mee te geven. Ook cijfers over de schooluitval, leerlingen met onvoldoende leesvaardigheden, de ongelijke kansen van etnische minderheden, de

---

<sup>31</sup> PISA (Programme for International Student Assessment) is een grootschalige, driejaarlijkse internationale studie, die de kennis en vaardigheden van 15-jarigen test. Ze wordt gecoördineerd door de onderwijsministeries van de deelnemende landen, overkoepeld door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). PISA onderzoekt de relatie tussen de socio-economische status van leerlingen en hun prestaties aan de hand van een index. Deze PISA-index van socio-economische status (SES) combineert de volgende economische, sociale en culturele achtergrondvariabelen van de leerlingen: het beroep van hun ouders; het onderwijsniveau van hun ouders (omgezet naar het aantal jaar onderwijs dat ze genoten); de educatieve en culturele middelen waarover de leerlingen thuis beschikken; het aantal boeken dat de leerlingen thuis bezitten.

<sup>32</sup> Finland combineert een hoog budget voor onderwijs (relatief hoge salarissen, kleine klasaantallen) en een schoolsysteem dat vooral vanuit de interesses en vaardigheden van de individuele leerling vertrekt. Men gaat ervan uit dat dit de onderwijskansen en de persoonlijke voordelen van studeren voor leerlingen verhoogt.

'oneigenlijke' doorstroom naar het buitengewoon onderwijs, het 'watervalstelsel', de beperkte doorstroom van leerlingen met lage SES naar het hoger onderwijs of de beperkte arbeidsmarktrelevantie van bepaalde opleidingen in het (beroeps)onderwijs geven aan dat er nog veel ruimte is voor het onderwijs om haar hefboomfunctie te realiseren in de toekomst.

Inzetten op gelijke kansen en op gelijke uitkomsten in het onderwijs, impliceert een ambitieus onderwijs- en flankerend beleid dat tegelijk inspeelt op de context waarin kinderen opgroeien en voldoende flexibiliteit aan de dag legt om 'leren' voor elke leerling een langdurige, waardevolle ervaring te maken.

## **2. Omgevingsanalyse onderwijs en armoede**

### **2.1 Deprivatie in de eerste levensjaren als kiemen voor achterstand**

Vooraleer in te gaan op een aantal indicatoren die de situatie schetsen, willen we graag ingaan op de impact van de levensomstandigheden tijdens de eerste levensjaren op de schoolloopbaan en het verdere leven. In armoede-onderzoek werden de problematieken in deze cruciale levensfase vaak over het hoofd gezien en in eigen land zijn onderzoekers zich vandaag meer bewust van het feit dat in die eerste levensjaren wellicht de kiemen voor latere deprivatie worden gelegd. Daarom gaan we hier even dieper op in, zij het vooral doorheen een dwarslezing van internationale literatuur hieromtrent.

Armoede en economische deprivatie hebben negatieve effecten op de onderwijsprestaties, cognitieve vaardigheden en sociale ontwikkeling van kinderen. Vandaag wordt er in internationaal onderzoek op gewezen dat de basis voor de verschillen in schoolprestaties al op zeer jonge, zelfs babyleeftijd wordt gelegd. De eerste levensjaren vormen immers een cruciale fase in de sociaal-emotionele en cognitieve ontwikkeling van kinderen, een periode waarbij de hersenen zich razendsnel ontwikkelen in respons op omgevingsstimuli – kinderen leren denken, spreken, leren en redeneren. In die periode wordt dan ook de basis gelegd waarop latere leer- en ontwikkelingsprocessen voortbouwen.

Kinderen die in armoede opgroeien, worden echter disproportioneel vaak blootgesteld aan factoren die de ontwikkeling van de hersenen kunnen hinderen (Shore, 1997). Zo hebben ze vaker last van psychische stress die wordt in de hand gewerkt door een hogere frequentie en intensiteit van stressvolle gebeurtenissen (vaak een dagdagelijkse confrontatie met problemen). Stressvolle, schadelijke of traumatische gebeurtenissen, onvoorspelbaarheid en instabiliteit op financieel en gezinsvlak, beperkte sociale ondersteuning, blootstelling aan schadelijke stoffen (schimmels, lood), overbewoning, een gebrekkige cognitieve stimulatie<sup>33</sup>, hebben een potentiële impact op de

---

<sup>33</sup> Uit onderzoek (in de Verenigde Staten) dat er een substantieel verschil is in cognitieve stimulatie naargelang van socio-economische status van ouders, in termen van de mate van interactie tussen kinderen en ouders, de rijkheid van vocabularium, van voorlezen en lezen, van de mate waarin men toegang heeft tot PC's en het internet (Evans, 2004).

cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen. Maar het is vooral de cumulatieve blootstelling aan risico's die bij het opgroeien in armoede een belangrijk gevaar vormt voor de ontwikkeling van kinderen. Ook in eigen land stelden Meurs en Gül (2008) vast dat baby's uit kansarme gezinnen op de leeftijd van één jaar al een maand achterstand hadden opgelopen in hun ontwikkeling ten opzichte van hun leeftijdsgenootjes; wanneer deze gezinnen ook van een andere etnische herkomst zijn, was dit gemiddeld twee maanden. Nog volgens de kansarmoedecriteria van Kind en Gezin is er in één derde (34,1%) van de gezinnen (met een geboorte in 2006) die als kansarm worden beschouwd sprake van zwaktes in de ontwikkeling van de kinderen. Positief is wel dat een gerichte initiatieven (of een gericht beleid) hier op een positieve manier op in blijken te kunnen grijpen.

Tabel OND 1: Kinderen geboren in een kansarm gezin: mate van aanwezigheid van de verschillende criteria voor kansarmoede (percentage)

	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Lage opleiding van een of beide ouders</b>	75,7	80
<b>Laag maandinkomen</b>	80,3	75,2
<b>Zwakke arbeidssituatie ouders</b>	77,3	74,2
<b>Slechte huisvesting</b>	51,0	49,7
<b>Problemen in de ontwikkeling van de kinderen</b>	32,9	34,1
<b>Problemen op het vlak van gezondheid</b>	22,1	22,3

Bron: Kind en Gezin (2008)

Het is belangrijk dat beleidsmakers zich bewust zijn van het potentiële belang van vroegtijdige (voorschoolse) ondersteuning van kansarme gezinnen en hun baby's, peuters en kleuters. De uiteindelijke kost van het wachten tot de achterstand een feit is, is wellicht hoger dan vroegtijdige interventie. Voorschoolse educatie of stimulering zit in Vlaanderen op het raakvlak van de beleidsbevoegdheden van kinderopvang en onderwijs. We stellen echter vast dat (ondanks een stijging) 7 op 10 van de kinderen onder 3 jaar uit allochtone en kansarme gezinnen hoe dan ook geen gebruik maken van kinderopvang (tegenover 3,4 op 10 bij alle kinderen van die leeftijd) (Kind en Gezin, 2008). Verschillende redenen kunnen hierin een rol spelen zoals de betaalbaarheid of de bereikbaarheid van de kinderopvang, maar ook een zeker wantrouwen ten aanzien van diensten en de andere (witte middenklasse) cultuur die ermee samenhangt; we weten ook dat bij generatiearme gezinnen vaak nog een sterk klassiek rollenpatroon bestaat, waarbij men kinderopvang moeilijk kan verenigen met de rol als moeder. Tot slot is er uiteraard het gekende gebrek aan aanbod van kinderopvang (wat mogelijk ook een ontradend effect heeft).

We geven hierbij meteen een voorbeeld van goede beleidspraktijk uit Nederland, met name het voor- en vroegschoolse educatiebeleid (VVE). In Nederland voorziet men sinds 2000 in aanvullende budgetten om voor twee- tot zesjarige kinderen in achterstandssituaties een intensieve begeleiding te voorzien in het kader van de voor- en vroegschoolse educatie. Meestal gebeurt dit met educatieve programma's die de ontwikkeling van kinderen moeten stimuleren, zodat hun kansen op een goede schoolloopbaan en een maatschappelijke positie worden vergroot. Deze initiatieven bestaan los van kinderdagverblijven wier functie het in Nederland veeleer is om ouders in staat te stellen om te gaan werken. De programma's worden zowel in de centra als bij de gezinnen zelf (door de ouders) uitgevoerd. Vanaf 2000 zijn er op grote schaal voor- en vroegschoolse programma's gestart op peuterspeelzalen en aansluitend op de onderbouw van de basisschool (Leseman, 2002). Vooral combinatieprogramma's van hoge pedagogische kwaliteit, met een relatief lange interventieduur (minimaal twee jaar), intensieve deelname en multisystemische interventies gericht op kinderen én ouders bleken er de grootste cognitieve, sociaal-emotionele en maatschappelijke effecten te sorteren op lange termijn. Ook Amerikaans onderzoek toont de effecten van voor- en vroegschoolse programma's: deze zijn er bij alle deelnemende kinderen, ongeacht de sociaal-economische of etnische achtergrond, geslacht, of andere achtergrondvariabelen. De mate waarin de effecten worden bereikt, varieert wel. Vooral kinderen uit achterstandsgroepen blijken veel baat te hebben van kwalitatief hoogwaardige voor- en vroegschoolse interventies. De kosten-baten verhouding varieert volgens een onderzoek van de OESO (Cleveland & Krashinsky, 2003) van 1:2 richting 1:7, waarbij de grootste effecten haalbaar zijn bij kinderen uit achterstandsgroepen. Micro-economische effecten (Rolnick & Grunewald, 2003) betreffen voor de korte termijn besparingen op het onderwijssysteem en voor de lange termijn minder uitval, extra winst omdat ouders hun kinderen positiever gaan opvoeden<sup>34</sup>, en doorgeefeffecten op de volgende generatie.

Er kunnen ook inhoudelijke lessen uit het Nederlandse voorbeeld getrokken worden: zo richten de voorschoolse stimuleringsprogramma's zich er nog te vaak (bijna uitsluitend) op taal en cognitieve ontwikkeling en te weinig op sociaal-emotionele ontwikkeling en sociale competenties. Ook het formuleren en realiseren van *kindgerichte doelen*, zoals het bieden van een veilige en warme omgeving, het bevorderen van de persoonlijke en sociale competentie en het aanbieden van stimulerende ervaringen dienen centraal te staan (Tavecchio, 2002; Leseman, 2002).

In Vlaanderen werden in het kader van het decreet lokaal flankerend onderwijsbeleid een aantal lokale initiatieven gefinancierd die de voorschoolse stimulering van kinderen moeten bevorderen, zoals het project Wonderwel in Hasselt waar ook een focus lag op voorschoolse stimulering (voorschoolse lees-, taal- en spelstimulering met link naar onderwijs en opvoedingsondersteuning),

---

<sup>34</sup> Uit onderzoek van de Universiteit van Harvard (McCartney, Dearing & Taylor, 2003) blijkt dat goede voorschoolse stimulering leidt tot blijvende positieve veranderingen in het opvoedingsgedrag van de ouders. Deze veranderingen komen dan ook de jonge kinderen uit het gezin ten goede.

de instap op kleuterleeftijd en participatiestimulering, ouderbetrokkenheid van allochtone en maatschappelijk kwetsbare ouders en taalstimulering voor (anderstalige) kinderen met taalachterstand. Het is nog wachten op een evaluatie van deze proeftuinen.

## 2.2 Ongelijke kansen in de instroom in het onderwijs

Deelname aan het kleuteronderwijs is ongelijk verdeeld: kleuters uit de lagere sociale klassen beginnen vaak later aan het kleuteronderwijs en lopen mede daardoor ook later vaker een achterstand op (Groenez e.a., 2003). De sensibilisering rond het belang van vroegtijdige participatie vanaf 2,5 jaar en het uitroepen van het schooljaar 2007-2008 tot "jaar van de kleuter" met diverse communicatie-initiatieven zou de komende jaren moeten leiden tot verhoogde participatiecijfers in het kleuteronderwijs. Het is belangrijk dat deze data blijvend worden opgevolgd, en dat beleidsmakers hier zo goed als mogelijk op ingrijpen.

## 2.3 Doorverwijzing naar het buitengewoon onderwijs

Kinderen met kansarme of allochtone ouders hebben een hogere kans op schoolachterstand of een doorverwijzing naar het buitengewoon lager onderwijs (Groenez e.a., 2003; Hermans e.a., 2004).

<b>Beschrijving indicator</b>	Aandeel leerlingen in het buitengewoon onderwijs ten opzichte van het totaal aantal leerlingen (in het kleuter-, lager en secundair onderwijs)
<b>Bron</b>	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Afdeling Begroting en Gegevensbeheer
<b>Situatie</b>	Het aandeel van het buitengewoon onderwijs is in het lager onderwijs al jaren aan het stijgen. In het schooljaar 2007-2008 zette deze stijging zich verder en liep dit aandeel op tot 6,6% van de leerlingen in het lager onderwijs. Tien jaar geleden lag dit percentage nog op 5,5%. In het secundair onderwijs zien we ook een lichte stijging tot 4%.

Het is opmerkelijk dat deze stijging gebeurt, ondanks het geïntegreerd onderwijs, waardoor steeds meer kinderen met een handicap of leerstoornis in het regulier onderwijs terechtkunnen. Het aantal leerlingen daar evolueerde van 1.289 in het schooljaar 2000-2001 tot 5.439 in het schooljaar 2006-2007, bijna een vervijfvoudiging.

Indien deze stijging in doorverwijzingscijfers enkel een gevolg was van een betere detectie van problemen, zou deze evaluatie in belangrijke mate positief

zijn; het blijkt echter dat de doorverwijzing (bewust of onbewust) sociaal selectief gebeurt, en soms op basis van oneigenlijke criteria (zoals het onvoldoende kennen van de taal door kinderen van allochtone herkomst). In de toekomst zou het in 2007 goedgekeurde 'leerzorgkader', dat de komende jaren geleidelijk zal worden ingevoerd, aan elk kind zorg op maat moeten garanderen.

Tabel OND 2: Evolutie van het aandeel leerlingen in het Buitengewoon kleuter-, lager- en secundair onderwijs.

Aandeel leerlingen in het Buitengewoon Onderwijs t.o.v. totaal (per schooljaar)	1990-91	2000-01	2005-06	2006-07	2007-08
- Kleuter	0,66	0,71	0,78	0,81	0,81
- Lager	4,28	6,02	6,44	6,47	6,59
- Secundair	3,14	3,67	3,89	3,89	4,00

Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Afdeling Begroting en Gegevensbeheer.

Ook dat bepaalde diensten in het buitengewoon onderwijs gratis of goedkoper zijn, blijkt overigens een reden voor sommige ouders om over te schakelen naar het buitengewoon onderwijs.

#### 2.4 De problematiek van hoge schoolkosten

De voorbije jaren werd de problematiek van hoge schoolkosten vaak naar voor geschoven. Bollens en Poesen-Vandeputte (2007) stellen vast dat kosten voor een kleuter gemiddeld onder € 300 blijven. Vooral de overgang van het kleuteronderwijs naar het eerste leerjaar betekent een extra investering voor de ouders (€ 358). Na het eerste leerjaar dalen de studiekosten; ze liggen dan gemiddeld tussen € 300 en € 350 en dit blijft zo tot en met het vijfde leerjaar. In het zesde leerjaar schieten de studiekosten de lucht in (gemiddeld € 454,97 per leerling) door de kosten voor meerdaagse reizen. Op de website vlaanderen.be lezen we dat in het schooljaar 2006-2007 een kind in het secundair onderwijs aan de ouders gemiddeld €978 kostte aan schoolkosten; dit bedrag ligt hoger in het technisch en het kunstonderwijs.

Omdat schoolkosten geen rol mogen spelen in de schoolkeuze, keurde de Vlaamse regering een aantal maatregelen goed die de kosten van onderwijs binnen de perken moeten houden. Het stelsel van schooltoelagen werd vanaf de kleuterschool ingevoerd en in het lager onderwijs werd het decreet rond kosteloos onderwijs goedgekeurd. Er werd een lijst opgemaakt van zaken die scholen gratis ter beschikking moeten stellen en sinds 1 september 2008 is er een maximumfactuur per leerjaar voor activiteiten die niet noodzakelijk zijn voor het behalen van de eindtermen. Voor het secundair onderwijs moet de grootste nood (voorlopig?) worden opgevangen door de studietoelagen, die gemiddeld een derde van deze kosten dekken (maximaal de helft) en het aanzetten tot



kostenbewustzijn bij scholen.

## 2.5 Schoolse vertraging in het lager en secundair onderwijs

<b>Beschrijving indicator</b>	Achterstand in de studie van kinderen van Belgische en vreemde nationaliteit aan het einde van het Nederlandstalig gewoon lager onderwijs
<b>Bron</b>	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Afdeling Begroting en Gegevensbeheer
<b>Situatie</b>	In het schooljaar 2007-2008 liepen 14,3% van de leerlingen van Belgische nationaliteit tegen het einde van het lager onderwijs één of meerdere jaren vertraging op in hun studies. De cijfers bevestigen opnieuw de grotere kans op het oplopen van een achterstand voor leerlingen van vreemde nationaliteit: waar van de leerlingen met Belgische nationaliteit slechts 14,3% een leerachterstand van minstens één jaar oploopt, geldt dit voor maar liefst 41,3% van de leerlingen met een vreemde nationaliteit. Dit contrast wordt nog groter wanneer we kijken naar de leerlingen die meer dan één jaar achterstand oplopen: bij de leerlingen met Belgische nationaliteit gaat het over slechts 0,98% van de leerlingen, bij de leerlingen met vreemde nationaliteit loopt dit op tot maar liefst 10,19%. Daarbij moet nog opgemerkt worden dat een groot aandeel van de allochtone jongeren van de tweede en de derde generatie de Belgische nationaliteit heeft, waardoor het aantal leerlingen van buitenlandse herkomst met achterstand wordt onderschat.

Tabel OND 3: Achterstand in de studie van kinderen van Belgische en vreemde nationaliteit aan het einde van het Nederlandstalig gewoon lager onderwijs, naar geslacht, Vlaanderen, 1990-1991 tot en met 2007-2008.

<b>Percentage kinderen van Belgische nationaliteit met achterstand</b>									
<i>School jaar</i>	<i>1 jaar achterstand</i>			<i>2 jaar achterstand</i>			<i>meer dan 2 jaar achterstand</i>		
	<i>% Jongen</i>	<i>% Meisje</i>	<i>% Totaal</i>	<i>% Jongen</i>	<i>% Meisje</i>	<i>% Totaal</i>	<i>% Jongen</i>	<i>% Meisje</i>	<i>% Totaal</i>
1990-1991	11,67	9,31	10,51	0,53	0,36	0,45	0,03	0,02	0,03
1995-	12,54	10,23	11,41	0,54	0,47	0,51	0,04	0,04	0,04

1996									
2000-2001	12,80	10,62	11,72	0,64	0,57	0,60	0,03	0,03	0,03
2002-2003	12,98	11,08	12,04	0,73	0,67	0,70	0,03	0,04	0,03
2003-2004	13,05	11,31	12,18	0,80	0,70	0,75	0,04	0,03	0,04
2004-2005	13,19	11,56	12,38	0,84	0,77	0,80	0,06	0,06	0,06
2005-2006	13,32	11,74	12,53	0,86	0,79	0,83	0,04	0,03	0,04
2006-2007	13,49	11,94	12,72	0,92	0,86	0,89	0,04	0,03	0,04
2007-2008	13,42	11,96	12,96	0,98	0,89	0,94	0,04	0,03	0,04
<b>Percentage kinderen van vreemde nationaliteit met achterstand</b>									
Schooljaar	1 jaar achterstand			2 jaar achterstand			meer dan 2 jaar achterstand		
	% Jongen	% Meisje	% Totaal	% Jongen	% Meisje	% Totaal	% Jongen	% Meisje	% Totaal
1990-1991	35,20	32,27	33,37	7,16	7,49	7,39	0,73	1,13	0,93
1995-1996	34,40	32,29	33,36	8,09	6,86	7,48	1,11	1,20	1,15
2000-2001	35,78	33,58	34,69	9,73	9,26	9,49	1,65	1,58	1,61
2002-2003	35,86	33,97	34,94	10,33	9,38	9,87	1,77	1,78	1,77
2003-2004	35,05	33,87	34,47	10,12	9,37	9,75	1,61	1,70	1,66
2004-2005	34,89	32,95	33,94	9,85	9,29	9,58	1,57	1,57	1,57
2005-2006	34,01	31,77	32,91	9,37	9,21	9,29	1,54	1,46	1,50
2006-2007	33,10	31,39	32,24	9,49	8,55	9,02	1,31	1,19	1,25
2007-2008	32,10	30,16	31,13	9,41	8,71	9,06	1,21	1,05	1,13

Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Afdeling Begroting en Gegevensbeheer.

Jongeren uit lagere sociale klassen lopen achterstand op in het basisonderwijs, en bouwen dit vaak verder uit in het secundair. Ze komen ook meer terecht in technisch of beroepssecundair onderwijs (BSO), deeltijds onderwijs (DBSO), leercontract of buitengewoon onderwijs (BuSO). De nationaliteit van de leerlingen heeft zowel impact op de studieoriëntering als op de achterstand die ze oplopen. Daardoor missen deze jongeren vaak het diploma

om voort te studeren. Daarnaast zien we de voorbije jaren ook dat jongens vaker onderwijsachterstand oplopen dan meisjes en vaker in een onderwijswaterval terechtkomen. Recent onderzoek (Lacante e.a., 2007) toonde aan dat leerlingen van islamorigine bij het begin van het secundair onderwijs op alle cognitieve vaardigheden – numerieke, ruimtelijke en verbale - lager scoren dan autochtone leerlingen, waarbij de lagere scores het meest uitgesproken zijn voor de verbale vaardigheden. De studie toonde ook aan dat, hoewel autochtonen en allochtonen bij de start van het onderwijs dezelfde studiemotivatie en belangstelling voor leertaken hebben, ze ook in het secundair onderwijs duidelijk verschillend scoren. De positieve motivatie vertaalt zich bij allochtonen namelijk niet in een gelijkaardige inzet voor leertaken. Zo staan allochtone leerlingen minder positief tegenover huiswerk en steken ze er ook minder tijd in.

In het secundair onderwijs loopt het aantal allochtone leerlingen dat één of meer schooljaren achterstand oploopt, dan ook verder op. In het totaal kijkt 28,6% van de leerlingen in het gewoon secundair onderwijs tegen minstens één jaar vertraging aan; bij allochtonen loopt dit op tot maar liefst 70,2%. We stellen hier ook vast dat de kloof tussen jongens en meisjes, die al bestond in het lager onderwijs, breder wordt: waar 24% van de meisjes met een achterstand zit, geldt dit voor een derde (32,6%) van de jongens. Ook naar onderwijsvorm zijn er grote verschillen in de opgelopen achterstand. In het ASO ligt het cijfer bij het einde van het zesde jaar het laagst: slechts 13,6%. In het BSO heeft na het zesde jaar maar liefst 58,3% minstens één jaar achterstand. Het nieuwe financieringssysteem voor het leerplichtonderwijs dat in 2008 zal ingaan, zal voor die onderwijsvormen waarin veel leerlingen met een zwakker socio-economisch profiel aanwezig zijn, leiden tot meer middelen en omkadering, wat er op termijn zou moeten toe leiden dat de verschillen in schoolse achterstand tussen deze onderwijsvormen verkleinen.

## **2.6 Laaggeletterdheid bij jongeren**

Het Program for International Student Assessment (PISA) meet bij 15-jarigen vaardigheden en competenties in leesvaardigheid, wiskundige en wetenschappelijke geletterdheid.

<b>Beschrijving indicator</b>	Aandeel (%)leerlingen van 15 jaar die niveau 1 <sup>35</sup> of lager scoren op de PISA gecombineerde leesvaardigheidschaal
<b>Bron</b>	PISA-onderzoek
<b>Situatie</b>	We stellen vast dat Vlaamse 15-jarigen op Finland na het beste scoren in de Europese ranking. Tegelijk zien we dat 14,1% van de Vlaamse leerlingen in het PISA onderzoek van 2006 slechts niveau 1 of lager behalen. Hier zijn grote verschillen tussen jongens en meisjes (respectievelijk 18% en 9,8%). Vlaanderen scoort hier wel beter dan de andere Belgische regio's.

Tabel OND 4: Aandeel (%)leerlingen van 15 jaar die niveau 1 of lager scoren op de PISA gecombineerde leesvaardigheidschaal.

Vlaamse Gemeenschap	2000	2003	2006
Totaal	11,6	12,4	14,1
Meisjes	8	9,8	9,8
Jongens	14,8	14,8	18

<sup>35</sup> Niveau 1 (335 tot 407 punten) betekent dat leerlingen enkel de meest eenvoudige leestaken kunnen oplossen. Ze kunnen expliciet geformuleerde informatie in een tekst lokaliseren, kunnen het hoofdthema van een tekst reconstrueren en kunnen een eenvoudig verband leggen naar algemene, alledaagse kennis. Niveau 2 (408 tot 480 punten): Leerlingen kunnen elementaire leestaken tot een goed einde brengen. Ze kunnen één of meerdere stukken informatie in een tekst terugvinden en kunnen de bedoeling van een deel van een tekst uitleggen wanneer ze enkel eenvoudige verbanden moeten leggen. Niveau 3 (481 tot 552 punten): Leerlingen kunnen verschillende delen van een tekst terugvinden en integreren om een onderliggend idee te duiden, een verband te begrijpen of de bedoeling van een woord of zin uit te leggen. Ze maken verbanden of vergelijkingen, geven verklaringen en kunnen de hoofdgedachte van een tekst evalueren. Niveau 4 (553 tot 626 punten): ze kunnen moeilijke leestaken aan, zoals het terugvinden van verdoken informatie in een tekst en het omgaan met dubbelzinnigheden. Ze kunnen de bedoeling van een onderdeel van een tekst toelichten. Ze gebruiken formele en algemene kennis om veronderstellingen te formuleren of om een tekst te evalueren. Niveau 5 (meer dan 626 punten) Leerlingen kunnen zeer complexe leestaken met een grote hoeveelheid aan tegenstrijdige en verdoken informatie tot een goed einde brengen. Ze begrijpen dergelijke teksten volledig, kunnen ze kritisch evalueren en formuleren hypothesen op basis van gespecialiseerde kennis. Ze kunnen omgaan met concepten die tegengesteld zijn aan de verwachtingen.

Bron: OESO – PISA

## 2.7 Ongekwalificeerde uitstroom

Hoewel Vlaanderen op het vlak van ongekwalificeerde uitstroom beter doet in vergelijking met de andere regio's in België en met het gemiddelde in de Europese Unie, blijft het een hardnekkig probleem.

<b>Beschrijving indicator</b>	Aandeel jongeren (18-24 jaar) met maximaal een diploma lager secundair onderwijs die geen verder onderwijs volgen en tijdens een referentieperiode van 4 weken niet deelgenomen hebben aan een opleiding
<b>Bron</b>	EAK
<b>Situatie</b>	In 2007 dook het aandeel schoolverlaters in Vlaanderen onder de 10%. Vooral in Brussel is dit een zeer ernstig en nog toenemend probleem: één op vijf jongeren verlaat er het onderwijs zonder sterkwalificatie. Onder de <b>schoolverlaters</b> zonder diploma hoger secundair onderwijs vinden we in het Vlaams Gewest nog steeds opvallend <b>meer jongens dan meisjes</b> (10,9% versus 7,6%), een vaststelling die ook geldt voor de andere gewesten en gemiddeld in de Europese Unie.

Tabel OND 5: Ongekwalificeerde uitstroom - aandeel jongeren (18-24 jaar) met maximaal een diploma lager secundair onderwijs die geen verder onderwijs volgen en tijdens een referentieperiode van 4 weken niet deelgenomen hebben aan een opleiding

	2006			2007		
	M	V	T	M	V	T
Vlaams Gewest	11,9	8,1	<b>10,0</b>	10,9	7,6	<b>9,3</b>
Waals Gewest	18,4	11,0	14,8	16,1	12,5	14,3
Brussels Gewest	22,1	16,7	19,3	23,4	17,3	20,2
België	15,1	10,0	12,6	13,9	10,3	12,1
EU-27	17,4	12,8	15,1	16,9	12,7	14,8

Bron: FOD Economie - Algemene Directie Statistiek - EAK, Eurostat LFS (bewerking Steunpunt WSE/Departement WSE), op [www.werk.be](http://www.werk.be)

## 2.8 Wat na het secundair onderwijs?

De kans dat een jongere doorstroomt naar het hoger onderwijs hangt nog

altijd sterk af van het socio-economisch profiel van de ouders.

<b>Beschrijving indicator</b>	Aandeel starters in het hoger onderwijs naar opleidingsniveau en tewerkstellingssituatie van de ouders bij het verlaten van het secundair onderwijs
<b>Bron</b>	SONAR-enquête
<b>Situatie</b>	Uit de recentste SONAR-enquête blijkt dat bij kinderen van wie de moeder hooggeschoold is 88,7% doorstroomt naar het hoger onderwijs. Voor jongens gaat het om 85,8% en voor meisjes loopt dit op tot 92%. Een heel ander beeld krijgen we voor leerlingen van wie de moeder laaggeschoold is: slechts 43,6% van hen neemt deel aan het hoger onderwijs, waarbij ook hier het percentage jongens (37,7%) duidelijk lager ligt dan dat van de meisjes, waar nog de helft (49,8%) aan hoger onderwijs begint. Jongeren met een lage socio-economische achtergrond hebben ook vaker een vooropleiding in TSO of BSO, wat hun kansen op doorstroming beperkt. In het nieuwe financieringsmodel voor het hoger onderwijs, dat in 2008 van start gaat, wordt een aanmoedigingsfonds opgericht, dat de slaagkansen van kwetsbare doelgroepen moet helpen verhogen. De komende jaren zullen moeten uitwijzen in hoeverre dit fonds ook daadwerkelijk zijn doel zal bereiken.

TABEL OND 6: Starters in het hoger onderwijs naar opleidingsniveau en tewerkstellingssituatie van de ouders, Vlaanderen, 2001-2002 & 2003-2004 (percentages).

	2001-2002			2003-2004		
	<i>Jongens</i>	<i>Meisjes</i>	<i>Totaal</i>	<i>Jongens</i>	<i>Meisjes</i>	<i>Totaal</i>
<b>Opleidingsniveau vader</b>						
hooggeschoold	86,8	93,6	90,2	85,3	92,7	88,9
middengeschoold	60,0	78,9	69,1	54,0	77,3	64,9
laaggeschoold	32,9	49,3	41,0	39,0	56,1	47,6
niet-hooggeschoold (midden & laag)	47,6	65,0	56,1	46,8	66,4	56,3
<b>Opleidingsniveau moeder</b>						
hooggeschoold	85,3	91,9	88,6	85,8	92,0	88,7
middengeschoold	62,4	79,6	70,9	58,2	81,5	70,2
laaggeschoold	37,1	52,4	44,8	37,7	49,8	43,6
niet-hooggeschoold (midden & laag)	50,0	66,1	58,0	47,8	66,1	57,0

laag)						
<b>Tewerkstellingssituatie vader</b>						
Werkend	60,7	74,1	67,3	57,7	74,6	65,8
Werkloos/OCMW	24,1	56,0	38,9	32,5	39,5	35,9
Ziekte/invaliditeit	25,7	37,3	32,6	39,5	46,3	43,5
(Brug)pensioen	41,2	62,5	52,7	41,9	60,0	51,6
Huisman	50,0 <sup>(*)</sup>	33,3 <sup>(*)</sup>	40,0 <sup>(*)</sup>	100,0 <sup>(*)</sup>	66,7 <sup>(*)</sup>	71,4 <sup>(*)</sup>
Andere	45,5 <sup>(*)</sup>	-	33,3	20,0 <sup>(*)</sup>	37,5	30,8 <sup>(*)</sup>
<b>Tewerkstellingssituatie moeder</b>						
Werkend	62,4	78,0	70,1	60,0	78,8	69,0
Werkloos/OCMW	51,1	52,9	52,2	37,7	54,7	46,6
Ziekte/invaliditeit	34,5	48,4	41,7	48,6	58,7	54,3
(Brug)pensioen	50,0 <sup>(*)</sup>	88,9 <sup>(*)</sup>	70,6	57,1 <sup>(*)</sup>	62,5 <sup>(*)</sup>	60,0
Huisvrouw	52,5	62,4	57,4	52,2	62,4	57,2
Andere	53,8	66,7	61,3	62,5 <sup>(*)</sup>	69,2	66,7

(\*): minder dan 10 beantwoorders

Bron: SONAR-enquête (website Administratie Planning en Statistiek).

De jaarlijkse VDAB-studie van schoolverlaters geeft een goed beeld van hoe de uitstroming naar werk verloopt.

<b>Beschrijving indicator</b>	Aantal schoolverlaters, bij de VDAB ingeschreven schoolverlaters en nog werkzoekende schoolverlaters na 1 jaar, aantal en verhouding ten opzichte van totaal
<b>Bron</b>	VDAB
<b>Situatie</b>	Van de 77.766 schoolverlaters na het schooljaar 2004-2005 zochten er na één jaar nog 8.515 (10,9%) naar werk. We stellen ook hier vast dat hoe lager het opleidingsniveau, hoe groter de kans dat de leerling na een jaar nog werkloos is. Van de leerlingen die niet verder raakten dan de tweede graad van het secundair onderwijs was na een jaar nog 27,8% op zoek naar werk. Voor leerlingen uit het DBSO daarentegen viel er, ondanks het goede economische klimaat, amper een verbetering vast te stellen, want hier bleef nog één op drie (30,9%) na één jaar zonder werk achter. De leerlingen in het stelsel van de

	middenstandsopleiding presteren echter opvallend beter: slechts 7,8% van hen was na één jaar nog werkloos. Daarmee scoren ze zelfs beter dan degenen die hun diploma secundair onderwijs haalden in het ASO (11,7%), BSO (11,9%), TSO en KSO (10,4%). Een mogelijke verklaring voor de verschillen tussen de twee alternerende leersystemen is dat het DBSO vaak het eindpunt is van een waterval, waardoor er veel niet-gemotiveerde leerlingen zitten die schoolmoe zijn.
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

In de Competentieagenda engageren de sociale partners zich om bedrijven te mobiliseren tot een groeipad om jaarlijks 75.000 stages voor leerlingen uit het TSO en BSO op te zetten. Dit zou de kansen van de leerlingen in het DBSO op de arbeidsmarkt de komende jaren sterk moeten verbeteren, aangezien momenteel van degenen die tijdens hun opleiding geen werkervaring konden opdoen, na één jaar nog 44% werkloos is. Ook wil men via de competentieagenda extra investeren in het begeleiden en verbeteren van studie- en beroepskeuze om de ongekwalificeerde uitstroom in de komende jaren terug te dringen.

Tabel OND 7: Aantal schoolverlaters, bij de VDAB ingeschreven schoolverlaters en nog werkzoekende schoolverlaters na 1 jaar (aantal en verhouding ten opzichte van totaal), per onderwijsniveau, Vlaanderen, 2007 (schoolverlaters 2006).

	Aantal schoolverlaters	Inschrijvingen VDAB	Nog werkzoekend na 1 jaar	% nog werkzoekend na 1 jaar tov alle schoolverlaters per onderwijsniveau
Max SO 1ste graad	1.581	678	330	20,9
Middenstandsopleiding	1.625	535	127	7,8
DBSO	2.636	2.219	815	30,9
ASO / BSO / TSO/ KSO 2de graad	5.725	4.276	1.589	27,8
ASO 3de graad	5.500	2.604	641	11,7
BSO 3de & 4de graad	14.829	10.920	1.762	11,9
TSO / KSO 3de graad	13.835	8.737	1.441	10,4
HOBUS	21.236	14.543	1.228	5,8
Universiteit	10.799	5362	582	5,4
<b>Totaal</b>	<b>77.766</b>	<b>49.874</b>	<b>8.515</b>	<b>10,9</b>

Bron: VDAB - Databeheer en analyse, 2008.



Vanuit de Europese Unie wordt sterk de nadruk gelegd op het belang van 'levenslang leren' waarbij men aan alle Europeanen zonder uitzondering gelijke kansen wil bieden om kennis en vaardigheden aan te leren om zich te kunnen aanpassen aan de eisen van de sociale en economische veranderingen. Ook in Vlaanderen is dit een belangrijke doelstelling.

<b>Beschrijving indicator</b>	Aandeel (%) van de bevolking van 25 tot 64 jaar oud dat heeft deelgenomen aan een opleiding of training in de vier weken voorafgaand aan de Arbeidskrachtenenquête.
<b>Bron</b>	EAK
<b>Situatie</b>	In 2007 nam nog slechts 7,9% van de respondenten deel aan permanente vorming in de vier weken voorafgaand aan de bevraging. Vlaanderen presteert hiermee anno 2007 beneden het Europese gemiddelde van 9,7%. Als gevolg van deze daling zijn we ook opnieuw iets verder verwijderd van de Europese doelstelling om tegen 2010 een opleidingsdeelname van 12,5% te realiseren. De deelname aan permanente vorming in het Vlaams Gewest (7,9%) ligt hoger dan in het Waals Gewest (4,9%), maar lager dan in Brussel (10,4%).

Tabel OND 8: Percentage van de bevolking van 25 tot 64 jaar oud dat heeft deelgenomen aan een opleiding of training in de vier weken voorafgaand aan de Arbeidskrachtenenquête.

	Mannen	Vrouwen	Totaal
Vlaams Gewest	7,7	8	7,9
Waals Gewest	4,9	5	4,9
Brussels Gewest	9,8	10,9	10,4
België	7	7,3	7,2
EU-25	8,8	10,6	9,7

### 3. Bestaande strategische doelstellingen onderwijs

#### Pact van Vilvoorde Doelstelling 2

"Het aantal jongeren dat de school verlaat zonder voldoende startkwalificaties voor de arbeidsmarkt en de samenleving, is tegen 2010 minstens gehalveerd".

"Tegen 2010 is het onderwijs meer gedemocratiseerd. De dualisering van de samenleving wordt bestreden door de toegang tot leerinitiatieven aan iedereen te garanderen en door doorheen het gehele leerproces effectief en efficiënt ongelijke kansen aan te pakken".

De effecten die men beoogt zijn: (1) het wegwerken van ongeletterdheid op vlak van nieuwe technologieën en de digitale kloof niet groter laten worden bij risicogroepen; (2) een vlotte doorstroming van onderwijs naar de arbeidsmarkt; (3) het wegwerken van barrières tot hogere onderwijsvormen en (4) het realiseren van gelijke kansen binnen het onderwijs.

#### Vlaanderen in Actie: Doelstelling 'voluit voor elk talent'

De centrale doelstelling van Vlaanderen in Actie is om Vlaanderen in 2020 bij de topregio's in Europa te laten behoren. Om dat doel te bereiken, werden er voor elk thema aparte doelstellingen geformuleerd. Onder het thema 'talent' werden volgende doelstellingen voorop gesteld:

(1) In 2020 zijn er in Vlaanderen **gelijke kansen** in het onderwijs en op de arbeidsmarkt door geslaagde onderwijstrajecten voor alle leerlingen en het inzetten van alle talenten op de arbeidsmarkt.

(2) In 2020 ziet de school van de 21ste eeuw het daglicht. De school opereert **samen met bedrijven en de samenleving** in een geïntegreerde leeromgeving en stimuleert tot competentieontwikkeling, creativiteit, ondernemerschap/werknemerschap en internationale oriëntatie.

(3) In 2020 voert ieder bedrijf in Vlaanderen een strategisch competentiebeleid dat kansen biedt aan elke werknemer via dynamische partnerschappen met onderwijs en opleidingen.

#### **4. Geformuleerde doelstellingen door Decenniumdoelen 2017**

Een daling tot 3% van laaggeletterdheid en laaggecijferdheid bij jongeren, in alle onderwijsvormen en voor alle jongerengroepen

#### **5. Verdere pistes voor een onderwijsbeleid**

Hoewel de voorbije legislatuur een groot aantal pijlen werden gericht op meer gelijke kansen in het onderwijs, blijven er heel wat uitdagingen in de weg staan van gelijke uitstroomkansen uit het onderwijs.

Eén van de toekomstige winstpunten voor een Vlaams onderwijs, kan er in bestaan dat men meer gericht gaat investeren in de toekomstkansen van kinderen uit zwakkere sociaal-economische gezinnen op (zeer) jonge leeftijd. Inspiratie voor voorschoolse of vroegschoolse stimulering van kinderen, binnen het gezin en daarbuiten (maar steeds met betrokkenheid van ouders) kunnen we vinden in buitenlandse ervaringen, maar ook een evaluatie van de binnenlandse goede praktijken (proeftuinen) kan hierin een aanzet vormen.

Daarnaast dient ook de deelname van kansarme en allochtone kleuters aan het onderwijs verder te worden bevorderd. Een goede praktijk hier is het

inschakelen van Kind en Gezin, dat als eerstelijnsinstantie rechtstreeks toegang heeft tot de meerderheid van de gezinnen, en dat ook een gerichte werking naar kansarme gezinnen heeft. Ook andere actoren kunnen hierin een steentje bijdragen. Structurelere initiatieven zoals de vervroeging van de leerplicht kan ook versterkend werken, maar enkel wanneer er voldoende omkadering en middelen (personeel) voorhanden zijn om in voldoende kleine klasjes te kunnen werken. Deze kinderen beginnen immers al vaak met een achterstand aan het kleuteronderwijs.

Om de afstand tussen de school- en thuisomgeving te verkleinen kunnen ook initiatieven opgezet worden in het kader van de Brede School, of kunnen taallessen en vormingsinitiatieven opgezet worden in de schoolcontext of ondersteunende huiswerk- of studiebegeleiding worden opgezet.

Er dienen werkbare strategieën worden uitgewerkt om de betrokkenheid van ouders uit deze gezinnen in het te verankeren. Zo dienen de beroepskrachten die in aanraking komen met arme gezinnen voldoende kennis te hebben over armoedesituaties en vaardigheden aan te leren over hoe men hiermee kan omgaan in een professionele context. We denken dan aan een intensievere vorming tijdens de lerarenopleidingen maar ook de ontwikkeling een aanbod op maat voor beroepskrachten in het kader van 'levenslang leren'. Ook het didactisch materiaal blijkt nog te vaak gericht op het klassieke witte middengezin; niet alleen voor kansarme of allochtone kinderen maar ook voor kinderen uit anders samengestelde gezinnen is dit niet ideaal.

Om het watervalstelsel tegen te gaan kan een (reeds vaak aangekondigde) echte opwaardering van het BSO en TSO gebeuren door het hoger technisch en beroepsonderwijs uit te breiden, door informatiecampagnes over de waarde en de betekenis van studierichtingen in deze onderwijstypes en een betere oriëntering en begeleiding van leerlingen. Een goede informering over de arbeidsmarktkansen van studierichtingen en terugkeermogelijkheden op maat (nadat men heeft afgehaakt of om zich om te scholen), kunnen ook versterkend werken. Sommige studierichtingen in het beroepssecundair onderwijs blijken voor heel wat van de leerlingen te leiden tot langdurige werkloosheid; dit vraagt om verder onderzoek over de oorzaken hiervan. Verrijkende werkervaringen moeten in samenspraak met het bedrijfsleven worden voorzien. Dit vraagt ook een sterke omkadering en netwerking vanuit het onderwijs.

Radicaler opties zijn er ook om de beschotten tussen de onderwijstypes te slechten en achterstandsproblemen aan te pakken : zo kan men in plaats van met jaarklassen te werken overschakelen naar een systeem van persoonlijke ontwikkelingstrajecten in het lager en secundair onderwijs waarbij leerlingen in plaats van een jaar te moeten overdoen, een eigen traject kunnen volgen (Janssen en Peeters, 2008). In het secundair onderwijs kunnen leerlingen dan idealiter onder begeleiding een eigen modulair lessenpakket samenstellen, waarbij men niet per se binnen de hokjes van het eigen onderwijstype hoeft te blijven en naast een basispakket, de eigen talenten sterker kan ontwikkelen. De Persoonlijke Ontwikkelingstrajecten voor jongeren met problemen in het Deeltijds Beroeps Onderwijs bestaan al maar zijn veeleer gericht op het terug op de goede weg krijgen van deze jongeren om hen op het eind van de onderwijsrit

te zien vertrekken met een beroepskwalificatie.

In de doorverwijzing naar het buitengewoon onderwijs is er nood aan duidelijke criteria en het wegwerken van de sociale selectie die er vandaag nog gebeurt. De noodzaak van een uitbreiding van het aanbod inzake zorgen en diensten in het reguliere onderwijsaanbod, wat nu ten dele reeds gebeurt door de GON-begeleiding, kan ook verder onderzocht worden.

Strategische doelstellingen	Operationele doelstelling	Mogelijke actiepistes
Elk kind in Vlaanderen krijgt vanaf de geboorte de beste kansen op een succesvolle (school)loopbaan	Te bekijken (nog geen beleid)	Uitwerking van een Vlaams voorschools educatiebeleid  Onderzoek naar jonge kinderen in armoede in Vlaanderen  Uitbreiding opvoedingsondersteuningsaanbod
Alle kleuters, ongeacht sociale afkomst, worden optimaal voorbereid op het lager onderwijs	Sociale ongelijkheid in kleuterschoolparticipatie is tegen... verdwenen  Zorgomkadering optimaal (meting?)	Mobiliseren juiste actoren  Verdere sensibilisering en informering ouders  Omkadering evalueren
Kinderen bouwen ongeacht hun sociale afkomst in het lager en secundair onderwijs de voor hen meest optimale schoolloopbaan uit	Watervalstelsel wordt teruggedrongen          Oneigenlijke doorverwijzing buitengewoon onderwijs stopt	Hervorming onderwijssysteem?  Opwaardering BSO  Onderwijsrichtingen beter afstemmen op arbeidsmarkt  Netwerking en informering tussen bedrijfsleven en onderwijs  Duidelijke criteria doorverwijzing
De sociale ongelijkheid in uitstroom naar de arbeidsmarkt verkleint	Elke leerling verlaat het onderwijs met in kaart gebrachte competenties  Schoolloopbanen sluiten	

	aan op de arbeidsmarkt (ongelijkheid tussen onderwijsrichtingen bij werkzoekende schoolverlaters verkleint)	
Leerlingen en ouders uit arme gezinnen worden zo goed mogelijk betrokken in schoolgebeuren	Elke school ontwikkelt strategieën om alle ouders te betrekken  Leerkrachten worden gevormd en gesensibiliseerd omtrent kinderen en ouders in armoede	Vorming leerkrachten  Toegankelijke procedures en taal

### BIBLIOGRAFIE

CLEVELAND, G. & KRAHINSKY M. (2003). *Financing ECEC services in OECD countries*. University of Toronto at Scarborough.

EVANS, G. W. (2004). The environment of childhood poverty. *American Psychologist*, 59, 77-92. Evans, G. W. (2006). Child development and the physical environment. *Annual Review of Psychology*, 57, 423-451.

GROENEZ, S., VAN DEN BRANDE, I., NICAISE, I. (2003). *Cijferboek sociale ongelijkheid in het Vlaamse Onderwijs. Een verkennend onderzoek op de Panelstudies van Belgische Huishoudens*, LOA-rapport nr. 10, Leuven: Steunpunt LOA 'Loopbanen doorheen onderwijs naar de arbeidsmarkt'.

HERMANS, D.J., OPDENAKKER, M.-C., VAN DE GAER, E. & VAN DAMME, J. (2002). *Ongelijke kansen in het secundair onderwijs in Vlaanderen. Een longitudinale analyse van de interactie-effecten van geslacht, etniciteit en socio-economische status op de bereikte onderwijspositie*. Leuven: Cel voor Analyse van Onderwijsloopbanen, LOA-rapport 7, 76 pp.

KIND EN GEZIN (2008), *Het kind in vlaanderen 2007*. Brussel: Kind en Gezin.

LACANTE, M., ALMACI, M., VAN ESBROECK, R., LENS, W., & DE METSENAERE, M. (2007). *Allochtonen in het hoger onderwijs: Onderzoek naar factoren van studiekeuze en studiesucces bij allochtone eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs*. In opdracht van de Vlaamse Minister voor Onderwijs en Vorming, in het kader van het 'OBPWO-programma'. Brussel/Leuven: Vrije Universiteit Brussel/Katholieke Universiteit Leuven.

LESEMAN, P. (2002), *Onderzoek in de voor- en vroegschoolse periode: trends en nieuwe vragen*. Den Haag: NWO/PROO.

MCCARTNEY, K., DEARING, E., & TAYLOR, B. A. (2003, April). *Is higherquality child care an intervention for children from low income families?* Poster presented at the Biennial Meeting of the Society for Research in Child Development, Tampa.

RIKSEN-WALRAVEN, M. (2000). *Tijd voor kwaliteit in de kinderopvang*. Oratie. Amsterdam: Vossiuspers AUP.

ROLNICK, A. & GRUNEWALD, R. (2003), *Early Childhood Development: Economic Development with a High Public Return*, The Region, Federal Reserve Bank of Minneapolis.

SHORE, R. (1997). What have we learned?, In:SHORE,R., *Rethinking the brain: New insights into early development*, 15-55. New York: Families and Work Institute.

TAVECCHIO, L. (2002) *Van opvang naar opvoeding. De emancipatie van een uniek opvoedingsmilieu*. Inaugurale rede, Universiteit van Amsterdam, 2002.

## Hoofdstuk 6

### Cultuur en vrije tijd

#### **1. Participatie aan cultuur, sport en vakantie 'voor iedereen'**

Het niet ten volle kunnen deelnemen aan het maatschappelijk leven (of een gebrek aan 'maatschappelijke participatie') staat centraal in de ervaringswereld van armoede. Soms gaat het om voor de buitenwereld schijnbaar minder belangrijke zaken (dan bijvoorbeeld het hebben van een job of een diploma) maar de ervaring van niet ten volle kunnen participeren, zorgt ervoor dat men zich arm *voelt*. Zo geeft recent onderzoek aan dat mensen in de Europese Unie zich vooral arm voelen wanneer ze niet in staat zijn om op vakantie te gaan, cadeaus te kopen en hun vrienden of die van hun kinderen te ontvangen (Wereldbank, 2006).

De Vlaamse Regering heeft zij zich tot doel gesteld alle inwoners en doelgroepen voldoende ontwikkelingskansen en keuzemogelijkheden te bieden om op elk domein deel te nemen aan het maatschappelijke en politieke leven, ook op het vlak van cultuur, sport en andere vrijetijdsactiviteiten, zoals op vakantie gaan of deelname aan het verenigingsleven.

Eerder stelden we al vast dat mensen die in armoede leven en andere kansengroepen minder vaak deelnemen aan al deze vormen van recreatieve activiteiten. Er is wel beterschap, in de zin dat beleidsmakers zich sinds midden jaren 1990 meer bewust zijn van het belang van dergelijke activiteiten, ook voor mensen in armoede. Het belang dat hieraan werd gehecht in het Algemeen Verslag over de Armoede, heeft onder meer als effect gehad dat cultuur en soortgelijke activiteiten minder als luxeproduct (en bijgevolg 'niet echt nodig') werden gezien, maar wel als een recht. Een gebrek aan financiële middelen vormen nog steeds de belangrijkste drempel voor een democratische spreiding van de cultuurparticipatie.

#### **2. Omgevingsanalyse cultuur, vrije tijd en vakantie**

We gaan in deze paragraaf aan de slag met verschillende vormen van participatie aan cultuur en vrije tijd. Vooreerst bestaan er al een aantal indicatoren die we voor Vlaanderen uit het Strategisch Rapport over de sociale bescherming en insluiting (2005) en de statistieken van SVR (de VRIND) kunnen overnemen.

1. Gebrek aan participatie aan sportieve, culturele en recreatieve

activiteiten/organisaties

2. Het zich niet kunnen veroorloven van een week vakantie
3. De afwezigheid van internetverbinding thuis
4. Geen actief lidmaatschap van een vereniging

Vooreerst willen we een zicht krijgen op de (evolutie van) de participatie aan sociaal-culturele activiteiten in de sfeer van de vrije tijd. We hanteren hiervoor een indicator die ook terug te vinden is in de Europese sociale inclusierapportering.

<b>Gebrek aan participatie aan sportieve, culturele en recreatieve activiteiten</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	Het aandeel (%) personen van 16 jaar en ouder in Vlaanderen dat niet deelneemt aan sportieve, recreatieve (jeugdbeweging, gepensioneerdenvond, vrije tijdsverenigingen) of artistieke activiteiten (muziek, theater, fotografie, tekenen, beeldhouwen, schilderen)
<b>Bron</b>	EU SILC 2006
<b>Situatie</b>	<p><b>Algemeen.</b> Er bestaat vandaag in Vlaanderen een duidelijke sociaal-economische gradiënt in de deelname aan sportieve, culturele en recreatieve activiteiten. Er is zowel naar inkomens- als naar opleidingsniveau een duidelijke gradiënt aanwezig.</p> <p><b>Risicogroepen.</b> Naar risicogroepen zien we vooral hoge niet-participatiecijfers bij zieken en invaliden waar 7 op 10 niet deelneemt, bij laaggeschoolden en de laagste inkomensgroep<sup>36</sup> waar telkens 6 op 10 geen deelnemer is. Naar huishoudtype zijn het vooral de eenoudergezinnen die minder vaak deelnemen (63% non-participatie) en huishoudens met kinderen waar niemand werkt (73% non-participatie). Ook personen met een nationaliteit van buiten de EU25 participeren beduidend minder (8 op 10 participeert niet).</p>
<b>Bijkomende informatie op basis van andere databronnen</b>	<p><b>Sportparticipatie.</b> Op basis van de SCV-survey 2006 stelden Pickery en Pauwels (2007) vast dat gemiddeld 59% van de Vlamingen aan sport doet. Ook hier stelt men verschillen vast: zo doet de helft van de laagopgeleiden aan sport tegenover driekwart van de hogeropgeleiden, en doen eenoudergezinnen relatief minder vaak aan sportbeoefening (33% doet aan</p>

<sup>36</sup> Maandelijks equivalent inkomen lager dan € 955,7.



	<p>sport). Ook mensen met functiebeperkingen doen minder aan sport en zijn ook minder vaak lid van een sportvereniging. Vooral de twee laagste inkomensquintielen scoren opvallend zwakker.</p> <p><b>Cultuurparticipatie.</b> Ook inzake culturele activiteiten in ruime zin, is het duidelijk dat laaggeschoolden minder participeren. Bij wie ouder is dan 55 jaar is slechts 30% cultuurparticipant tegenover 52% van de middenleeftijdsgroep en 69% van de jongste leeftijdsgroep. Ook is er een duidelijke gradiënt naar inkomens (SCV-survey).</p>
	<p>Wanneer we de cijfers vergelijken met de EU SILC data van 2004 zien we een algemene toename in de participatie van de Vlaming aan deze activiteiten (van 43,2% naar 49,1%). Dit betekent evenwel dat nog steeds ongeveer de helft van de Vlamingen niet deelneemt aan georganiseerde sport, cultuur of recreatie. Positief is dat de stijgende deelname zich bij alle inkomensgroepen voordeed en het sterkst was bij de laagste 2 inkomensdecielen. De niet-deelname blijft echter op hetzelfde peil bij de andere hierboven genoemde risicogroepen (eenoudergezinnen, niet-EU-burgers).</p>

<b>Het zich niet kunnen veroorloven van een week vakantie</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	Hier bekijken we het aandeel of percentage personen in huishoudens die zich niet één week vakantie, weg van thuis kunnen veroorloven
<b>Bron</b>	EU – SILC
<b>Situatie</b>	<p><b>Algemeen.</b> In totaal leven 14,5% van de Vlamingen (ruim 880.000 personen) in een gezin dat zich geen week vakantie buitenshuis kan veroorloven. In de laagste inkomensgroep loopt dit op tot bijna 4 op 10 (38,8%).</p> <p><b>Risicogroepen.</b> Onder de 60%-armoederisicogrens is dit 43,3%; bij wie aangeeft niet rond te komen, is dit 64,6%. Meer dan één op vijf ouderen (+75 jaar) gaat niet op vakantie om financiële redenen. Ook laaggeschoolden (22%), werklozen (25%) en vooral zieken en invaliden (36%!) zijn groepen die minder vaak op vakantie kunnen. De meest uitgesloten groep zijn de eenoudergezinnen waarvan één op twee (49,6%) zich geen week vakantie buitenshuis kan</p>

	<p>veroorloven (tegenover 15% bij de gezinnen met kinderen in totaal). Van de huishoudens zonder betaald werk met kinderen is 67% daar niet toe in staat.</p> <p><b>Evolutie.</b> Het aandeel Vlamingen dat om financiële redenen niet op reis kan, daalt van 18,3% in 2004 naar 14,5% in 2006. Dit geldt ook voor de meeste groepen, behalve voor de laagste inkomensgroep, voor zieken en invaliden en voor niet EU burgers (42% kan niet op reis).</p>
<b>Bijkomende informatie op basis van andere databronnen</b>	<p>Op basis van de SCV-survey stelt men eveneens vast dat laaggeschoold minder reizen, of het nu gaat om daguitstappen, korte of lange reizen. Ook de middengroep reist beduidend minder dan wie hooggeschoold is. Het inkomen is vooral van belang bij langere reizen, hoewel het ook speelt bij dagreizen en korte reizen. Ook voor alleenstaanden en eenoudergezinnen is er een duidelijk lagere participatie.</p>

<b>De afwezigheid van internetverbinding thuis</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	Deze indicator betreft het aandeel of percentage huishoudens dat niet over een internetconnectie beschikt omwille van financiële redenen.
<b>Soort indicator</b>	EU – SILC
<b>Situatie</b>	<p><b>Algemeen.</b> In totaal beschikt een minderheid van de Vlamingen, met name 5%, niet over een internetverbinding omwille van financiële redenen.</p> <p><b>Risicogroepen.</b> Bij de laagste inkomensgroep gaat het om 16,9%. Opnieuw duiken dezelfde risicogroepen op in de cijfers: vooral zieken en invaliden (13,6% ) en werklozen (14,1%) hebben vaker omwille hiervan geen internetverbinding. Ook kan bij de niet-EU-burgers 22,5% zich geen internet veroorloven. Naar huishoudtype hebben 16% van de eenoudergezinnen geen internetverbinding, in vergelijking met 4,6% in totaal van de gezinnen met kinderen. Het spreekt voor zich dat kinderen in deze (al kansarme) gezinnen sterk benadeeld zijn in het huidige onderwijsklimaat.</p> <p><b>Evolutie.</b> Sinds 2004 hebben meer Vlamingen een internetverbinding; voor steeds minder mensen is dit onbetaalbaar. Niettemin blijft het aandeel dat zich geen internet kan veroorloven bij de laagste</p>

	inkomensgroep vrij stabiel.
<b>Bijkomende informatie op basis van andere databronnen</b>	Naar gebruik van internet stelde men op basis van de SCV-survey vast dat vooral lageropgeleiden maar ook ouderen beduidend lager scoren dan gemiddeld. Ook vrouwen, personen met een functiebeperking en alleenstaanden blijven minder vaak dagelijkse internetgebruikers te zijn.

<b>Geen actief lidmaatschap van een vereniging</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	Het aandeel Vlamingen dat minstens van één vereniging actief lid is op basis van lidmaatschap (actief -of bestuurslid) van een lijst van verenigingen
<b>Soort indicator</b>	
<b>Bron</b>	SCV-survey
<b>Situatie</b>	<b>Verenigingsleven.</b> Pickery en Pauwels (2007) stellen ook een verschil naar opleidingsniveau vast in de participatie aan het verenigingsleven maar dit blijkt kleiner dan in andere domeinen. Zo'n 45% van de laagopgeleiden is toch betrokken bij het verenigingsleven, tegenover 69% van de hoogopgeleiden. Vooral het laagste inkomenskwintiel participeert minder, al participeert ook hier nog 41%.

Tabel CULT 1- Aandeel (%) personen dat niet deelneemt aan sportieve, recreatieve of artistieke activiteiten, het aandeel (%) personen dat leeft in een gezin dat zich geen week vakantie en geen internet kan veroorloven omwille van financiële redenen, totaal en naar (armoederisico)groepen.

	<b>Laagste deciel</b>	<b>Laag opgeleid</b>	<b>Werkloos</b>	<b>Pensioen</b>	<b>Ziek / invalide</b>	<b>Andere inactief</b>	<b>Totaal</b>

Geen deelname aan sportieve, recreatieve, artistieke activiteiten	61,7	60	58,5	52,6	70,9	48,4	50,9
Het zich niet kunnen veroorloven van een week vakantie	38,8	21,6	25	16,6	36	18,8	14,5
Geen internet omwille van financiële redenen	16,9	8,1	14,1	6,6	13,6	5,1	5,3

Bron: EU SILC 2006

### **3. Bestaand recent beleid en doelstellingen Vlaanderen m.b.t. participatie**

#### **3.1 Bevorderen van sportparticipatie in het decreet Lokaal Sportbeleid**

Het decreet Lokaal Sportbeleid wil een beleid stimuleren dat een meer diverse sportpraktijk voortbrengt en richt zich onder meer op wie nog niet sport, in het bijzonder door armoede. Zo is de strategische doelstelling om mensen in armoede meer aan sport laten doen via (operationele doelstellingen) (1) de toegankelijkheid tot de clubs en programma's te vergemakkelijken en (2) een specifieke, meer diverse en eventueel op maat gemaakte sportpraktijk te initiëren. Gemeentelijke sportbeleidsplannen zijn vanaf 2008 gepland. Vandaag wordt het 'succes' van de maatregel afgemeten aan het aantal ingediende sportbeleidsplannen met lokale actiepunten. De communicatie en informatie gebeuren door briefwisseling met lokale besturen. Uiteraard is het te vroeg voor een evaluatie van het beleid zelf. Wel kunnen de gehanteerde indicatoren in de beleids- en beheerscyclus worden bekeken. 10% van de middelen is voorzien voor initiatieven die de drempel verlagen voor bijzondere doelgroepen, waaronder mensen die in armoede leven. Gemeenten kunnen ervoor opteren een ruimer budget te voorzien voor moeilijk bereikbare groepen. Het Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen bevraagt echter de garanties hiervoor: gemeenten kunnen enkel de minimale inspanningen leveren en men vreest dat het geld niet voldoende ten goede zal komen aan mensen in armoede (Steunpunt, 2007). Het is voornamelijk niet duidelijk aan welke indicator met de

effectieve sportparticipatie wil opvolgen en hoe men de evaluatie van de maatregel wil organiseren.

### **3.2 Bevorderen van participatie in het participatiedecreet**

Het participatiedecreet<sup>37</sup> wil meer kansen geven aan personen in armoede en aan verenigingen van en voor mensen in armoede om deel uit te maken van de cultuur-, jeugdwerk- en sportgemeenschap. Principes zijn dat het decreet aanvullend, ondersteunend en sectoroverschrijdend werkt in de domeinen cultuur, jeugd en sport. Het biedt een combinatie van ondersteuningsmaatregelen, waaronder het structureel inbedden van de beleidsaandacht voor een aantal specifieke doelgroepen, de verankering van enkele specifieke en sectoroverschrijdende participatie-instellingen en het creëren van een subsidiekader voor vernieuwing rond participatie (onder meer via proeftuinen). Alle gemeenten in Vlaanderen kunnen bijkomende middelen ontvangen om de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede te bevorderen. Deze middelen zijn rechtstreeks bestemd voor de mensen in armoede en hun verenigingen. Dit is onder de voorwaarde van een 'afsprakennota vrijetijdsparticipatie' dat geldt als een soort contract waarin alle belangrijke lokale partners samen afspraken maken over waarom en hoe de volgende jaren zal worden samengewerkt aan verbreding en verdieping van de participatie aan cultuur, jeugd en sport op lokaal vlak. Zowel de diensten cultuur, sport en jeugd, het OCMW en verenigingen van personen in armoede moeten hierbij worden betrokken. Vanaf 2009 zouden op basis van de nota's middelen worden toegekend (tot en met 2013). De evaluatie van de maatregel zal gebeuren via (1) de participatiesurvey van het wetenschappelijk steunpunt Cultuur, Jeugd en Sport (2) een inventaris van de beleidsinspanningen en het bestaande aanbod in het kader van het gemeentelijk cultuur-, jeugdwerk- en sportaanbod elke 3 jaar (3) monitoring van de uitvoering van de beheersovereenkomsten en de bevraging van klanten met specifieke aandacht aan het meten van de participatie-inspanningen en resultaten (4) via andere acite- en strategische plannen (zoals het VAP).

Momenteel is de uitvoering van deze decreten van start gegaan en is het nog te vroeg om te evalueren. Aan een aantal bekommernissen van het Vlaams Netwerk (zoals de structurele verankering van initiatieven in het kader van buurtsport, aandacht voor beleidsparticipatie van de doelgroep op lokaal niveau) wordt vandaag tegemoet gekomen. Tegelijk blijven een aantal elementen staande, zoals de nood aan communicatie naar de doelgroep en de vraag om ook bij de opvolging en evaluatie de doelgroep(en) te betrekken. Vanuit de VVSG (Plas, 2006) werd geopperd dat de nieuwe regelgeving zal aanzetten om een meer interactief beleid te voeren. Ook de budgetstijging en de enveloppensubsidie worden als een stap vooruit beschouwd. Men beschouwt het decreet veeleer als een mentale sprong voorwaarts dan als een veralgemeende

---

<sup>37</sup> Decreet houdende de flankerende en stimulerende maatregelen ter bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport.

financiële hefboom voor een breed gemeentelijk sportbeleid, gezien bepaalde gemeenten meer maar andere minder middelen zullen krijgen dan in het verleden. Positief is ook de verruiming naar buurt- en schoolsport.

### **3.3 Vakantieparticipatie via het decreet Toerisme voor allen**

Rond vakantieparticipatie werd als strategische doelstelling in de beleidsnota geformuleerd: "Toerisme in Vlaanderen toegankelijk maken zodat iedereen in Vlaanderen kan genieten van een vakantie". Hierbij beschouwt men vakantie als een recht en men erkent de positieve invloed op het welzijn, de gezondheid en de weerbaarheid. Men legt er ook duidelijk het verband met de inclusieve benadering van armoedebestrijding die in het regeerakkoord wordt onderschreven. Concreet werden een aantal accenten voor toegankelijk toerisme (doelgroepenbeleid, sociale en fysieke toegankelijkheid) geformuleerd en werden kritische succesfactoren naar voor geschoven (zoals het belang van actieve partnerschappen met en tussen onder meer publieke en private toeristische actoren, voldoende impact hebben op het product 'toerisme', visie ontwikkelen over duurzaam toerisme en dit in de praktijk brengen, kennisontwikkeling en politieke agendering van het thema). Het strategisch project hierrond betreft het "Uitvoeren en monitoren van het decreet Toerisme voor allen, waaronder de uitbouw van het Steunpunt Vakantieparticipatie dat als brug fungeert tussen de personen die in armoede leven en de toeristische sector." Het Steunpunt Vakantieparticipatie organiseert, als dienst binnen Toerisme Vlaanderen, groepsvakanties, individuele vakanties en dagtoerisme voor personen met een laag inkomen en hun kinderen. Als operationele doelstelling wil men via het Steunpunt tegen 2010 minstens 10% van de Vlamingen bereiken die omwille van financiële redenen niet op reis kunnen. Op basis van de SILC-data zou het in 2006 ongeveer 88.000 personen gegaan zijn (10% van 880.000). In 2007 bereikte het Steunpunt 50.980 personen. Het aantal personen dat het Steunpunt bereikt, stijgt jaarlijks (van 752 in 2001 tot 20.632 in 2006 en 50980 in 2007). De middelen voor het Steunpunt worden ook stelselmatig verhoogd. Door de kosten voor openbaar vervoer (treintickets) bleef er een financiële drempel bestaan voor mensen die in armoede leven. Door het opnemen van een bepaling in de nieuwe beheersovereenkomst met de NMBS (in 2008) wil men vanuit de federale regering deze drempel wegwerken. Rechthebbenden op het nieuwe (nog nader te bepalen) sociale tarief, zijn personen met het OMNIO-statuuut. Heel wat mensen met lage inkomens hebben dit statuut (dat wordt toegekend door het RIZIV) echter nog niet aangevraagd (op 1 juli 2008 waren er 155.360 rechthebbenden op nationaal niveau). Dit dient verder te worden opgevolgd. Er is vanuit het Vlaams Netwerk de bemerking dat cijfers niet veel zeggen over het bereik bij mensen in armoede. Een kwalitatieve bevraging kan hieraan eventueel tegemoetkomen. De evaluatie door gebruikers kan als een procesindicator worden opgenomen. Toerisme Vlaanderen verleent daarnaast, via Toerisme Voor Allen, ook **subsidies aan sociaaltoeristische organisaties**. Opstaporganisaties die vakanties organiseren voor gezinnen en kinderen in

armoede, kunnen onder bepaalde voorwaarden een financiële tegemoetkoming krijgen van 75% voor vervoer-, verblijf-, animatie-, verzekering- en personeelskost.

Rond e-participatie worden geen specifieke beleidsmaatregelen genomen. Op federaal niveau is er het Internet voor iedereen project van het Ministerie van Maatschappelijke Integratie en de Federale Overheidsdienst Informatie en Communicatietechnologie (FedICT). Het project kadert binnen het Nationaal Actieplan tegen de Digitale Kloof en gaat de strijd aan tegen de maatschappelijke uitsluiting van toegang tot digitale informatie. Het richt zich vandaag vooral op het voorzien van PC en Internet in openbare ruimten zoals bibliotheken. Er is ook het 'Internet voor iedereen pakket', bestaande uit PC en internet thuis. Dit is echter voor mensen in armoede gezien de kostprijs (vanaf € 850) geen haalbare kaart.

#### **4. Bestaande strategische doelstellingen Vlaanderen met betrekking tot cultuur en vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede**

Concreet werden ook in deze materie reeds verschillende strategische en operationele doelstellingen geformuleerd in andere plannen dan het VAP. We zetten de belangrijkste kort op een rijtje:

Met betrekking tot cultuurparticipatie - doelstelling 13 uit het Pact van Vilvoorde:

"Vlaanderen wil dat tegen 2010 de helft van de bevolking regelmatig aan cultuuractiviteiten deelneemt (doelstelling 13)."

- geen specifieke doelstelling voor mensen met geringere participatiekansen

Met betrekking tot deelname aan het Verenigingsleven – doelstelling 21 Pact van Vilvoorde:

"In 2010 is de actieve betrokkenheid van Vlamingen aan het verenigingsleven en het vrijwilligerswerk toegenomen. Door bijzondere maatregelen voor kansengroepen stijgt specifiek hun participatie substantieel. Door de versterking van het sociaal kapitaal is het vertrouwen van de burger in de samenleving en zijn instituties verhoogd. De burger voelt zich dankzij een actieve participatie aan en van het middenveld beter betrokken bij de gemeenschap. Hierdoor is het democratische gehalte van Vlaanderen verbeterd."

Zie ook hierboven – strategische doelstellingen inzake vakantieparticipatie / sportparticipatie en participatiedecreet.

## 6. Mogelijke pistes voor een strategie inzake cultuur en vrijetijdsparticipatie

<b>Mogelijke strategische doelstellingen</b>	<b>Mogelijke operationele doelstelling</b>	<b>Mogelijke actiepistes</b>
Mensen in armoede nemen deel aan sportactiviteiten.	Sportparticipatiekloof tussen armen en niet-armen daalt tot ... tegen ...	Decreet Sportbeleid - participatiedecreet
Mensen in armoede nemen deel aan culturele en recreatieve activiteiten	Cultuurparticipatiekloof tussen armen en niet-armen daalt tot ... tegen ...	Decreet Sportbeleid - participatiedecreet
Iedereen in Vlaanderen kan genieten van een vakantie	Vakantieparticipatie-initiatieven bereiken ...% van de doelgroep tegen ...	Toerisme voor allen beleid – voortzetten, versterken evalueren
Elke Vlaming kan participeren op het internet	% van de kinderen/volwassenen woont in een huishouden waar geen internet aanwezig is tegen ...	Beleid ontwikkelen



## BIBLIOGRAFIE

PICKERY, J. & PAUWELS, G. (2007), *Wie participeert niet? Ongelijke deelname aan het maatschappelijk leven in verschillende domeinen.*, (Vlaamse Regering), Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.

POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE (2008) Strategisch rapport inzake sociale bescherming en insluiting 2008-2010. België.

STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (2007) *Strijd tegen armoede. Evoluties en perspectieven. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Verslag 2007.* Brussel.

## Hoofdstuk 7

### Sociaal economische gezondheidsverschillen

---

*"The disease and suffering of disadvantaged people in all countries are a result of the way we organise our societies."* (Marmot, 2006)

#### **1. Sociaaleconomische gezondheidsverschillen**

Het terugdringen van sociaaleconomische ongelijkheid in gezondheid(szorg) wordt op Europees niveau erkend één van de belangrijkste uitdagingen waar het gezondheidsbeleid voor staat.

Net als voor andere Westerse landen, geldt voor België en Vlaanderen immers dat personen met een lagere socio-economische positie meer dan anderen fysieke en mentale gezondheidsproblemen ervaren, meer chronische aandoeningen en langdurige beperkingen rapporteren en vaker 'ongezonder' of 'risicovoller' gedrag vertonen. Tegelijk kent men minder 'gezonde jaren' en heeft men een hogere kans op vroegtijdige sterfte. Bovendien bemoeilijken financiële en andere drempels nog steeds de toegang tot de gezondheidszorg voor kwetsbare groepen (zie o.a.; Bossuyt & Van Oyen, 2000; Beck, Vanroelen & Louckx, 2002; Mackenbach e.a., 2005; De Boyser & Levecque, 2007).

Waar onderzoekers en beleidsmakers tot een decennium geleden nog grotendeels in het duister tastten omtrent de verschillen in gezondheid(szorg) binnen de Vlaamse bevolking, is deze situatie vandaag compleet anders. We beschikken sinds enige jaren immers over tal van betrouwbare bronnen om hierop een zicht te krijgen. Belangrijke bronnen zijn vandaag de Gezondheidsenquêtes (HIS of 'Health Interview Survey') en de Survey over de Inkomens en Levensomstandigheden (EU SILC of 'Survey on Income and Living Conditions'). Op administratief niveau worden ook data verzameld door het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid omtrent de Vlaamse gezondheidsdoelstellingen. Hoewel de Gezondheidsenquêtes (dieper) ingaan op tal van gezondheidsaspecten en zeer relevant zijn voor diepgravende studies, opteren we voor de EU SILC-data als eerste bron om indicatoren op te stellen. De reden hiervoor is dat deze data op jaarlijkse basis beschikbaar zijn (tegenover om de vier jaar bij de HIS) en dat de indicatoren in het kader van de Strategische Rapporten over Sociale Bescherming en Inclusie ook op basis van deze data worden gemonitord. Voor indicatoren waarvoor geen data beschikbaar zijn in de EU SILC, grijpen we wel terug naar de recentst beschikbare data van

de Gezondheidsenquête.

Sociaaleconomische gezondheidsverschillen zijn niet uitsluitend terug te brengen tot een uitsluitings- of armoedeproblematiek: uit onderzoek blijkt dat er sprake is van een 'socio-economische gradiënt' waardoor de uitdaging voor het gezondheidsbeleid zich niet alleen bevindt bij de groepen met de laagste SES. Bij deze groep is de achterstelling het grootst, maar ook bij de groepen met een gemiddelde SES bestaat er nog een groot potentieel aan gezondheidswinst. Een gericht beleid kan met andere woorden een grote impact hebben op het verbeteren van de algemene gezondheidstoestand van de bevolking.

## **2. Omgevingsanalyse Vlaanderen armoede en gezondheid op basis van indicatoren**

Een lage socio-economische status hangt samen met een hoger risico op chronische aandoeningen (langdurige ziekten/handicaps), op het ondervinden van meer beperkingen ten gevolge van die aandoeningen en op mentale gezondheidsproblemen. Een vaak vergeten aspect van gezondheid, dat in verband staat met zowel de andere vormen van gezondheid als met maatschappelijke participatie in ruime zin, is 'sociale gezondheid'.

We stellen een aantal indicatoren voor om de sociaaleconomische verschillen inzake gezondheid op te volgen.

### **2.1 Subjectieve gezondheid en beperkingen door fysische problemen**

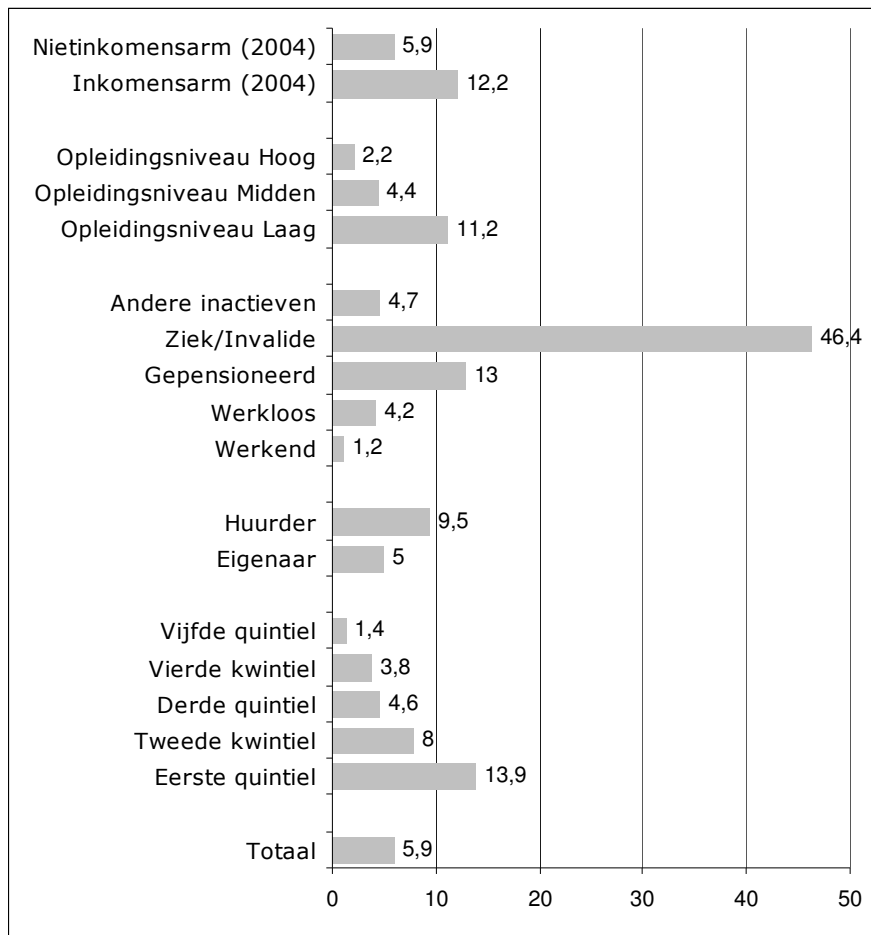
Vooreerst bekijken we de evaluatie van de eigen gezondheid (of 'subjectieve gezondheid'). Deze indicator wordt in de internationale literatuur als één van de beste indicatoren beschouwd voor de algemene gezondheidstoestand op individueel en maatschappelijk niveau (zie o.a. WIV, 2006).

<b>Subjectieve gezondheid</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	Aandeel van de bevolking van 16 jaar en ouder dat aangeeft een redelijk tot zeer slechte gezondheid te hebben, gedifferentieerd naar inkomensquintielen, activiteitsstatus, opleidingsniveau en inkomensarmoede.
<b>Bron</b>	EU SILC 2006 (ook beschikbaar in Gezondheidsenquête en Socio-Economische Enquête)
<b>Situatie</b>	In Vlaanderen geeft zo'n 6% van de bevolking aan dat de gezondheid niet bevredigend is. Bij mensen in armoede ligt dit percentage dubbel zo hoog. Naarmate het inkomen of het opleidingsniveau lager is, of indien men huurder, ziek/invaliden of gepensioneerd is, is de kans groter dat men aangeeft een (zeer) slechte gezondheid te hebben.

Ook naar etnische herkomst blijken er verschillen te bestaan: uit ander

onderzoek blijkt dat personen van Turkse en Marokkaanse origine vaker dan andere bevolkingsgroepen aangeven geen goede gezondheid te hebben (Levecque, Lodewyckx en van den Eeden, 2006). Een studie op basis van de socio-economische enquête van 2001 (Deboosere e.a., 2006) geeft aan dat subjectieve gezondheidsindicatoren ook sterke ruimtelijke patronen (op regionaal en buurtniveau) volgen die overeenkomen met deze voor belangrijke socioeconomische kenmerken. Zo overlappen de buurten in Gent waar men een slechtere gezondheid rapporteert vrijwel volledig de arbeiderswijken, die gekenmerkt worden door de hoogste werkloosheidscijfers, en de hoogste concentraties van personen van Turkse origine.

Figuur GZ 1: (Zeer)slechte subjectieve gezondheid naar inkomensquintielen, woon-, arbeids-, opleidings- en armoedestatus.



Bron: EU SILC 2006.

<b>Fysische gezondheidsproblemen en beperkingen</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	Aandeel personen (16 jaar en ouder) die vanwege ziekte, aandoeningen of handicaps belemmerd worden in hun dagelijkse bezigheden, naar inkomenskwintielen, huishoudtype, activiteitsstatus, opleidingsniveau en inkomensarmoede.
<b>Bron</b>	EU SILC 2006
<b>Situatie</b>	De indicator geeft de impact van gezondheidsproblemen aan op de dagelijkse activiteiten. Deze verschilt naargelang de socioeconomische achtergrond. We stellen duidelijke verschillen vast in de fysieke gezondheidsstatus - met name in het voorkomen van één of meer landurige aandoeningen, ziekten en handicaps - naargelang van verschillende socio-economische kenmerken. Wanneer er sprake is van een aandoening, zien we duidelijke verschillen in de hinder die men ervan ondervindt tussen mensen die wel en niet in armoede leven (De Boyser, 2007).

## 2.2 Mentale gezondheid

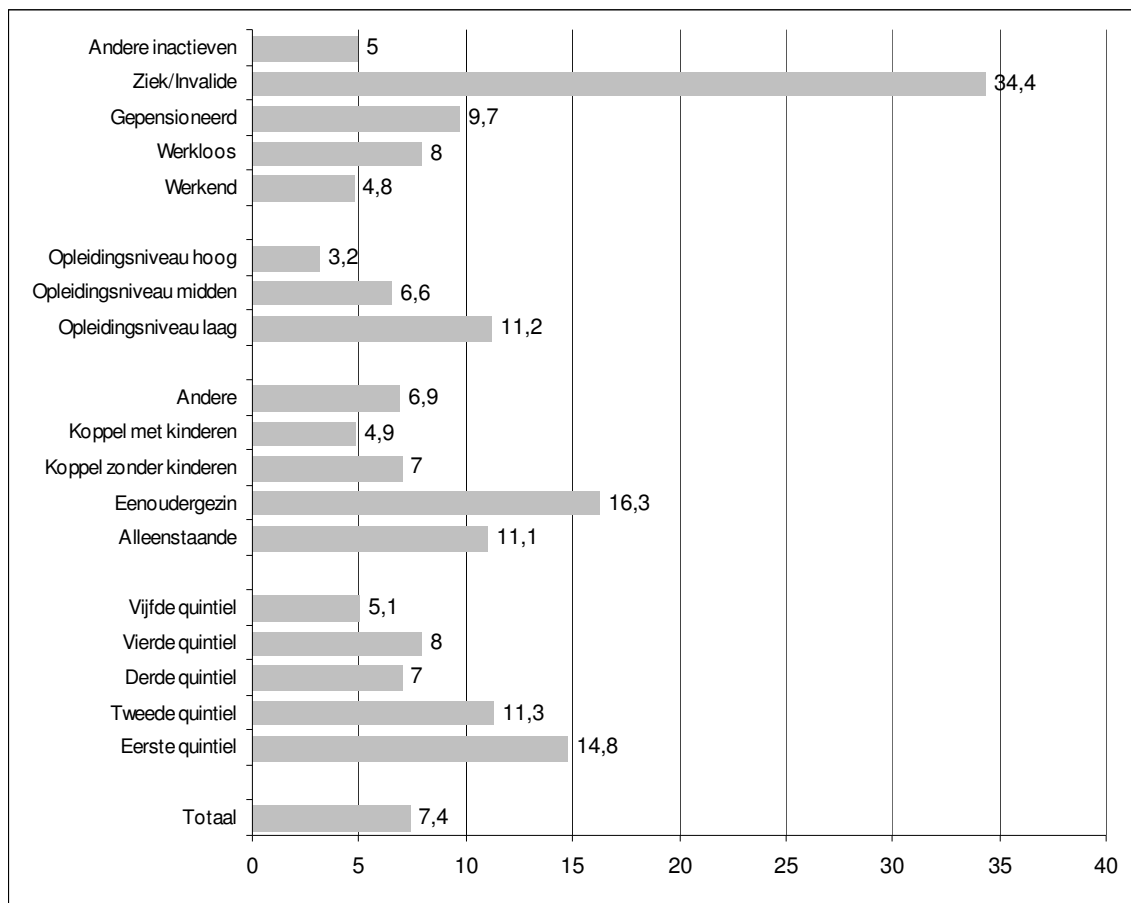
Depressie is een van de vaakst voorkomende vormen van mentale problemen, die een belangrijke negatieve impact heeft op het dagdagelijkse functioneren in de thuis-, arbeids- en sociale omgeving. De aandacht voor mentale gezondheidsproblemen en voor het verband met bepaalde socioeconomische kenmerken nam de voorbije jaren sterk toe. We weten immers dat depressies en andere psychische aandoeningen vaker voorkomen bij wie in slechtere levensomstandigheden of relatieve deprivatie leeft (zie Levecque, 2007). Risicofactoren voor de ontwikkeling van depressie, zijn werkloosheid, financiële problemen, slechte arbeidsomstandigheden en sociaal isolement.

<b>Zelfgerapporteerde depressie</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	Het aandeel van de bevolking (16 jaar en ouder) dat volgens een zelfrapportering (SCL-90-R) als depressief wordt gekwalificeerd, gedifferentieerd naar inkomenskwintielen, huishoudtype, opleidingsniveau en arbeidsstatus

<b>Bron</b>	Vooralsnog wordt enkel in de Gezondheidsenquête een batterij vragen <sup>38</sup> opgenomen die peilen naar symptomen die kunnen wijzen op majeure depressie of andere psychische aandoeningen.
<b>Situatie</b>	We stellen een duidelijke sociaaleconomische gradiënt vast in de mentale gezondheidsstatus - met name in het voorkomen van symptomen die kunnen wijzen op een depressie. 15% in het eerste versus 5% in het hoogste inkomenskwaartil; meer dan een op drie van de zieken en invaliden (34%) zou met symptomen kampen die wijzen op een depressie. Verder lopen ook eenoudergezinnen (16%) en alleenstaanden (11%) een hoger risico dan wie in een ander huishoudtype woont om met depressieve problemen te kampen.
	Naast een hoger risico op depressie, hebben inkomensarmen ook een beduidend hoger risico op ernstige angsten. Dit geldt opnieuw ook des te vaker wanneer men ziek of invalide. Ook bij werklozen is het risico op ernstige angsten verhoogd. Ook wie woont in een huishoudens waar slechts één volwassene is (eenoudergezinnen en alleenstaanden), blijkt ook meer vatbaar voor angsten.

Figuur GZ 2: Het aandeel van de bevolking dat volgens een zelfrapportering (SCL-90-R) als depressief wordt gekwalificeerd, gedifferentieerd naar inkomenskwaantilen, huishoudtype, opleidingsniveau en arbeidsstatus, Vlaanderen, 2004.

<sup>38</sup> In de Gezondheidsenquêtes wordt dit onder meer bevroagd door middel van de General Health Questionnaire: dit is een reeks vragen waarmee men peilt naar de mate waarin bepaalde symptomen die wijzen op een mentaal probleem in meer of mindere mate in de weken voor de bevroaging werden ervaren. Men spreekt binnen de Gezondheidsenquête (WIV, 2006) van 'psychologisch onwelbevinden' wanneer men twee of meer van deze klachten rapporteert (GHQ +2); vanaf minstens vier klachten (GHQ +4) heeft men het over 'ernstige mentale problemen'.



Bron: Gezondheidsenquête 2004.

### 2.3 Sociale gezondheid of functionele ondersteuning van sociale netwerken

Sociale gezondheid wordt door de Wereld Gezondheid Organisatie als een cruciaal element van gezondheid beschreven, dat gaat over iemands sociale netwerken en de ondersteuning die men hiervan ondervindt. Levecque en De Boyser(2007) stelden vast dat er geen significante verschillen vast te stellen zijn in de omvang van het primaire netwerk van mensen in armoede en de rest van de bevolking. Wel stelden ze duidelijke verschillen vast in de mate van functionele ondersteuning die men van deze netwerken denkt te kunnen krijgen. Het gaat dan om emotionele, affectieve, praktische ondersteuning en positieve interactie.

<b>Functionele ondersteuning vanuit sociale netwerken</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	Percentage personen van 15 jaar en ouder die niet kunnen genieten van een kwalitatief hoogstaande ondersteuning, d.w.z. een sociale omgeving die een geheel van rollen kan spelen: instrumentele (tastbare hulp), informele (raadgeving), emotionele (een luisterend oor, empathie), recreatieve (ontspannende, verstrooiende activiteiten) en/of affectieve rollen (liefde)
<b>Bron</b>	WIV – Gezondheidsenquête 2004
<b>Situatie</b>	<p><b>Algemeen.</b> Zo'n 6,5% van de Vlamingen geeft aan dat ze een gebrek aan functionele ondersteuning ervaren.</p> <p><b>Risicogroepen.</b> Opnieuw zien we een duidelijke socio-economische verschillen zowel naar inkomen, opleidingsniveau, huishoudtype als activiteitsstatus. Zo ervaren 12% van de laagste inkomensgroep een gebrek aan steun terwijl dit bij de hoogste groep 4% is; naarmate het inkomen hoger, heeft men vaker een kwalitatief hoogstaand ondersteunend sociaal netwerk. Vooral mensen met een ziekte of handicap ervaren vaker een gebrek aan ondersteuning (16% van deze groep). Ook 9% van de gepensioneerden en van de werklozen zijn in dit geval. In eenoudergezinnen kan 13% niet op kwalitatieve steun terugvallen, tegenover 4% bij de koppels met kinderen. Bij mensen met gezondheidsproblemen of waar er een acute nood is aan praktische hulp (zoals voor kinderopvang bij eenoudergezinnen), kan men veronderstellen dat men vaker een beroep zal moeten doen op betalende hulp.</p>

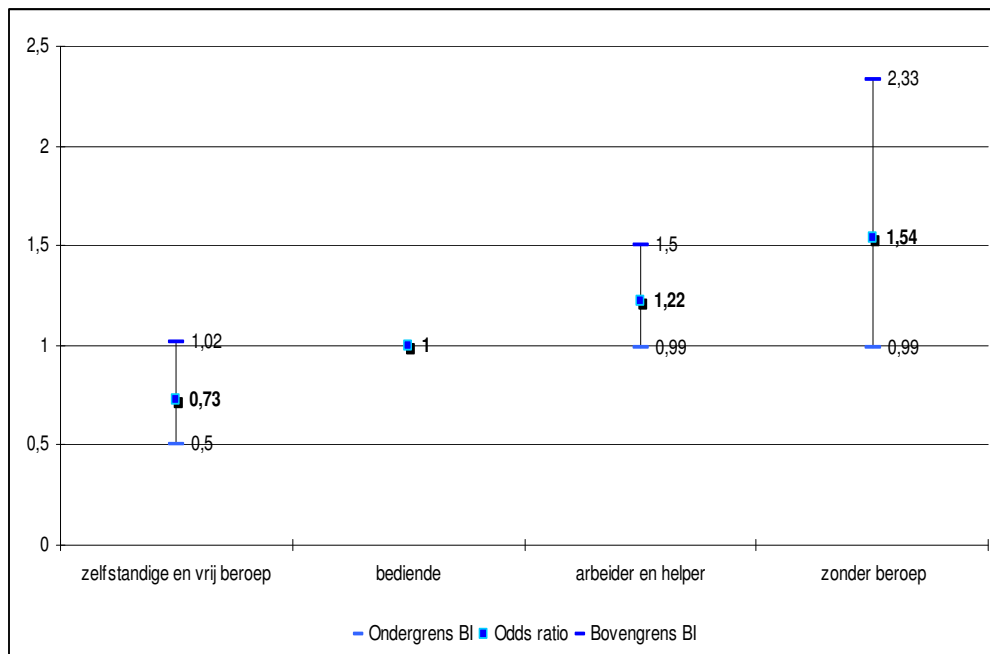
#### 2.4 Verschillen in sterfte

<b>Foeto-infantiele sterfte</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	Het sterfterisico via Odd's ratio vergeleken naargelang de opleiding en de nationaliteit van de moeder en naar socioprofessionele categorie van de vader
<b>Bron</b>	Mortaliteitsregister – dataverzameling in kader van Indicatoren NAPIncl
<b>Situatie</b>	Kindersterfte wordt sinds lange tijd als een belangrijke indicator gezien voor de volksgezondheid. Het algemene kindersterftecijfer blijft dalen. Niettemin blijven zich socioeconomische verschillen



	voordoen in het risico op sterfte voor de leeftijd van één jaar. Kinderen van vaders zonder beroep hebben anderhalf tot dubbel zoveel kans (hoewel deze klein blijft) om te sterven voor of tijdens het eerste levensjaar dan een kind van een bedienden. Bij zelfstandigen en vrije beroepen ligt de kansverhouding lager dan bij bedienden.
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Figuur GZ3 - Kindersterfte naar socioprofessionele categorie van de vader, odds ratios <sup>39</sup>(95% B.I), Vlaams Gewest, 2003-2004.



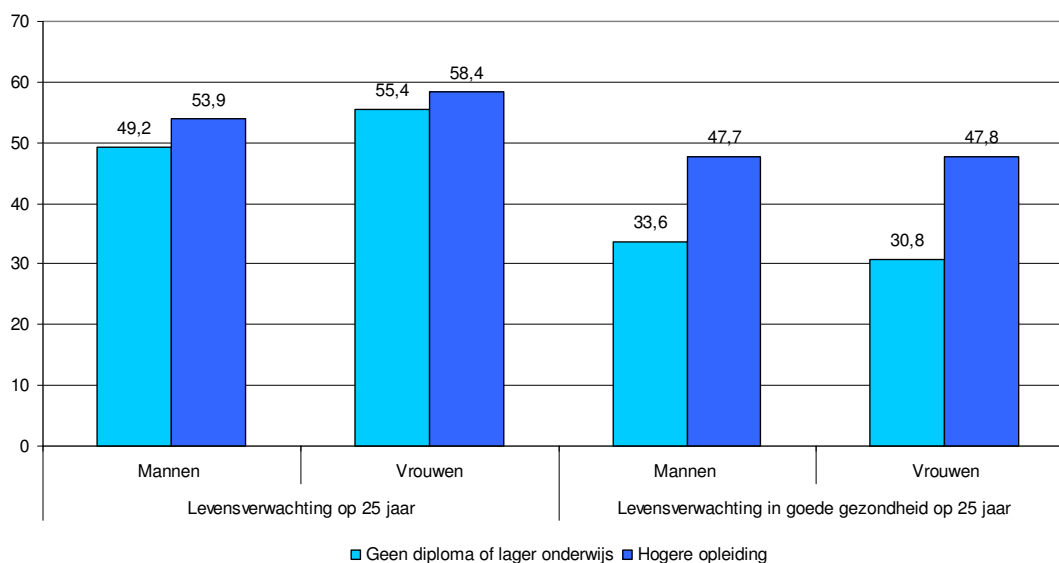
Bron: NAPIncl 2006-2008

<b>Levensverwachting (in goede gezondheid)</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	Levensverwachting en levensverwachting in goede gezondheid op de leeftijd van 25 jaar naar opleidingsniveau.

<sup>39</sup> Een odds ratio is een verhouding van twee odds die elk de kansverhouding 'aandeel problematisch/ aandeel niet-problematisch' weergeven

<b>Bron</b>	Rijksregister-ADSEI, Eurostat demographic statistics
<b>Situatie</b>	<p>Algemeen zien we dat de levensverwachting, zowel voor vrouwen als mannen toeneemt het voorbije decennium. Vrouwen hebben algemeen een hogere levensverwachting dan mannen. In 2004 was de levensverwachting bij de geboorte voor een vrouw 82,9 jaar en voor een man 77,6 jaar.</p> <p>Niettemin hangt ook in Vlaanderen de kans op (vroegtijdig) overlijden samen met opleiding, beroepsstatus en huisvestingskwaliteit, zowel bij mannen als bij vrouwen: personen met de laagste sociale status tekenen telkens de hoogste sterftkans op (Gadeyne en Deboosere, 2000 &amp; 2002; Gadeyne, 2006). Deze differentiële mortaliteit is een algemeen verschijnsel: in heel de EU leven mensen met lagere socio-economische posities minder lang en brengen ze een groter aantal van hun levensjaren in slechte gezondheid door (Mackenbach e.a., 2005).</p> <p>Het gemiddelde verschil in levensverwachting tussen mannen zonder of met een geringe opleiding en mannen met een hogere opleiding bedraagt bijna 5 jaar. Bovendien is er een verschil van 14 jaar tussen beide groepen in termen van gezonde levensjaren. Bij vrouwen bedragen deze verschillen respectievelijk 3 jaar en 17 jaar.</p>

Figuur GZ4: Levensverwachting en levensverwachting in goede gezondheid op 25-jarige leeftijd naar geslacht en opleidingsniveau, Vlaanderen

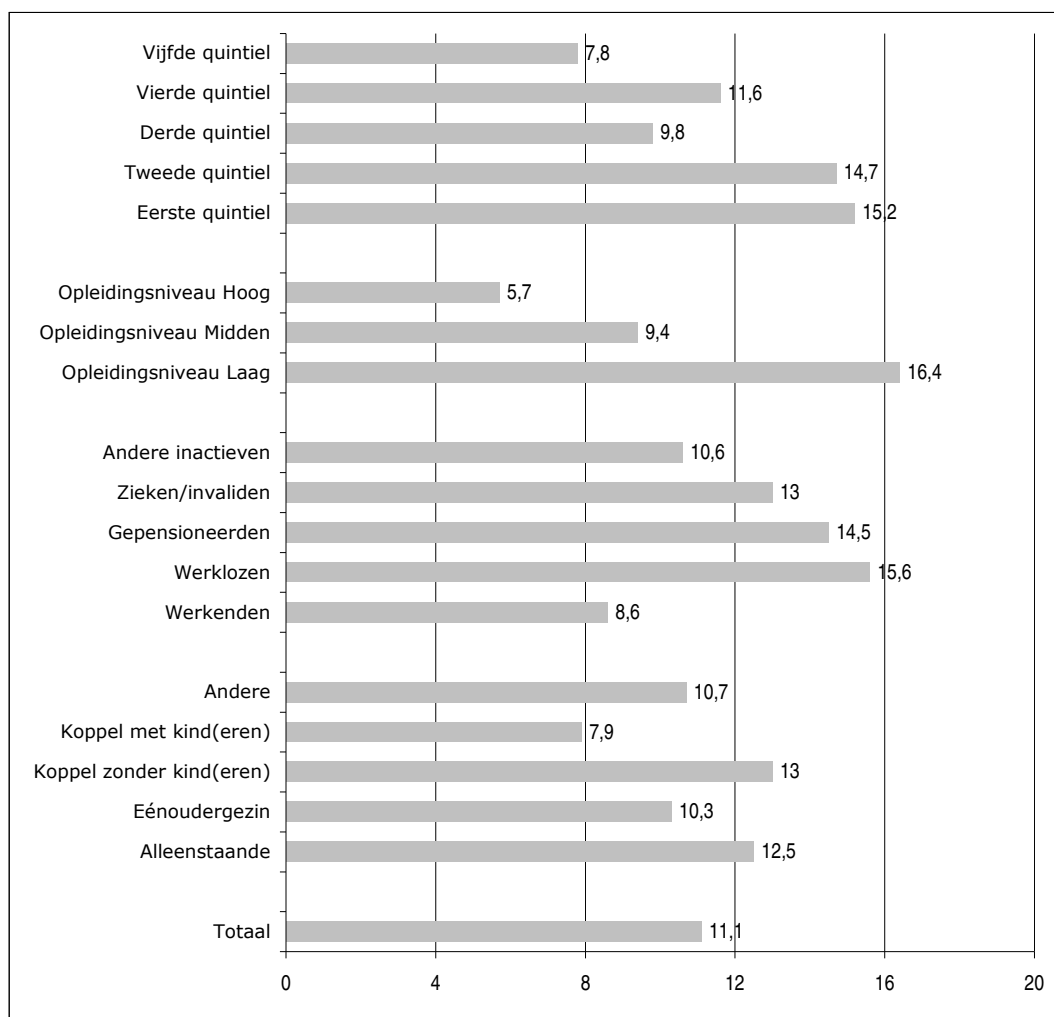


Bron: NAPIncl

## 2.5 Indicatoren over de levensstijl (preventieve gezondheidszorg)

<b>Zwaarlijvigheid (BMI &gt;30)</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	Prevalentie van zwaarlijvigheid (BMI > 30) bij de volwassen bevolking van 18 jaar en ouder
<b>Bron</b>	Gezondheidsenquête 2004
<b>Situatie</b>	11% van de Vlamingen kampt met obesitas. Het risico op zwaarlijvigheid is het hoogst bij de laagste inkomensquintielen. Naar opleidingsniveau is er een duidelijk verschil tussen hoog-, midden- en laagopgeleiden: bij deze laatste is 16% obees. Werkenden hebben minder vaak last van zwaarlijvigheid; gepensioneerden en werklozen hebben dan weer een hoger risico.

Figuur GZ5: Prevalentie van zwaarlijvigheid (BMI > 30) bij de volwassen bevolking van 18 jaar en ouder.

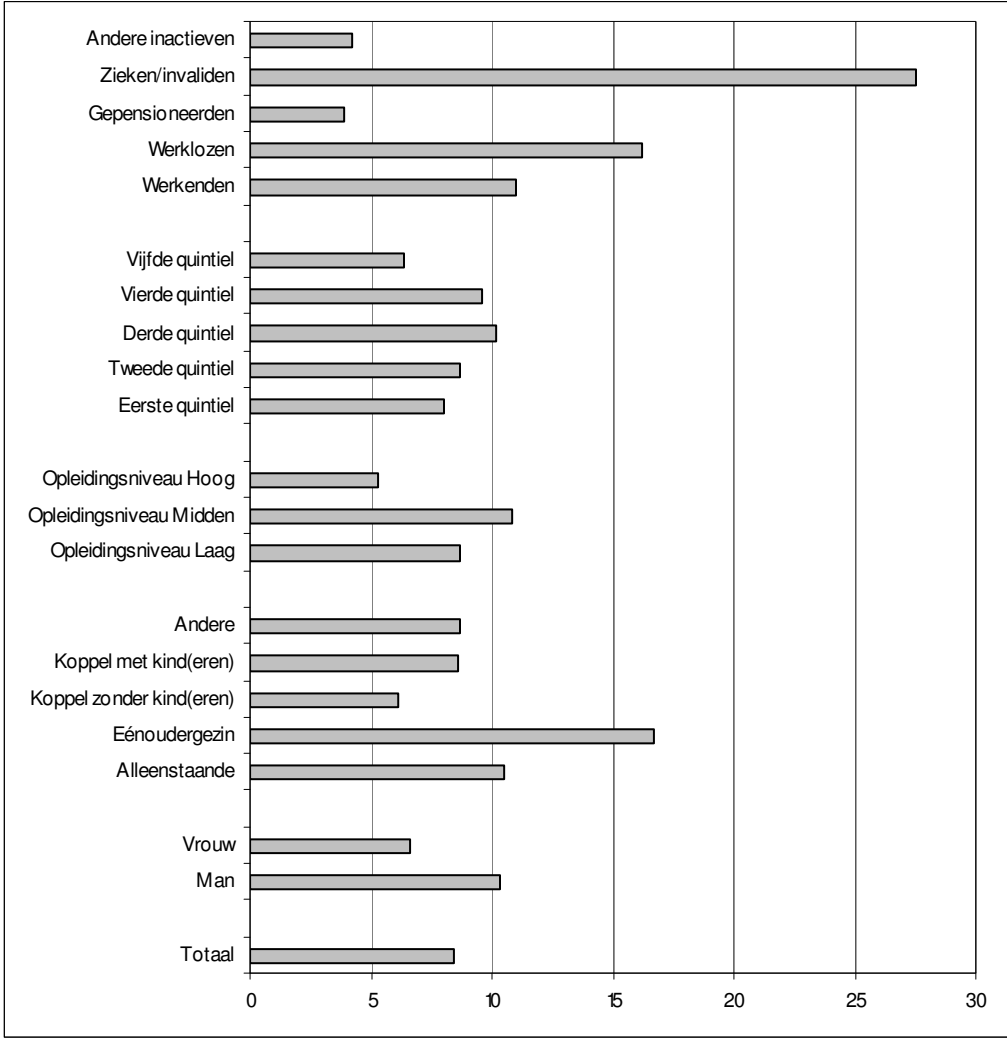


Bron: Gezondheidsenquête 2004.

<b>Rookgedrag</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	Aandeel zware rokers (meer dan 20 sigaretten per dag) in de bevolking van 15 jaar en ouder
<b>Bron</b>	Gezondheidsenquête 2004
<b>Situatie</b>	8% van de Vlamingen is zware roker. Bij mannen ligt dit cijfer hoger dan bij vrouwen (10% vs 7%). Opvallend zijn de hoge prevalentiecijfers bij zieken en

	invaliden (28%) en bij eenoudergezinnen naar huishoudtype (17%).
--	------------------------------------------------------------------

Figuur GZ 6: Percentage zware rokers (+20 sigaretten per dag) in de bevolking van 15 jaar en ouder.

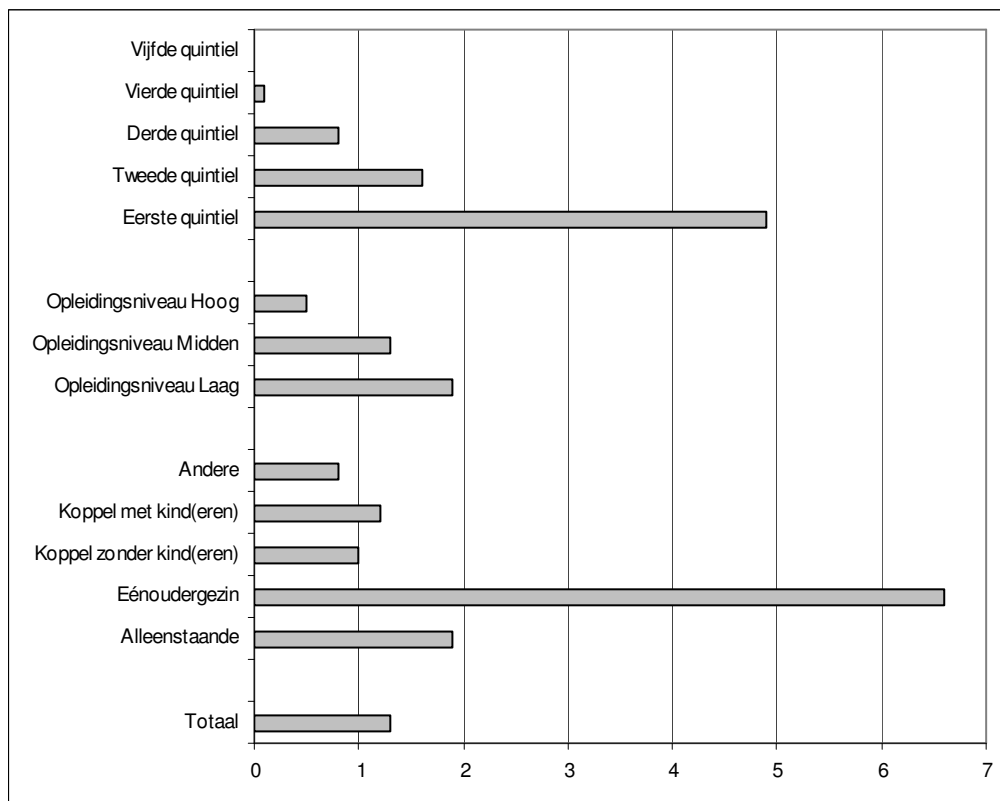


Bron: Gezondheidsenquête 2004.

<b>Uitstel bezoek aan arts / tandarts omwille van financiële redenen</b>
--------------------------------------------------------------------------

<b>Beschrijving indicator</b>	Aandeel personen dat leeft in huishoudens waar de referentiepersoon en/of enig ander lid van het huishouden in het voorbije jaar gezondheidszorgen heeft moeten uit- of afstellen om financiële redenen
<b>Bron</b>	EU SILC 2006  Deze vraag zit ook in de Gezondheidsenquête waar de vraagstelling ruimer is (men vraagt er ook naar uitstel van kopen van een bril, mentale gezondheidszorgen enzomeer)
<b>Situatie</b>	1% van de bevolking heeft in het jaar voor de bevraging omwille van financiële redenen een bezoek aan arts of tandarts moeten uitstellen. Bij de 20% laagste inkomens ging het om 5%. Ook bij mensen die werkloos zijn, is 4% in dit geval geweest.

Figuur GZ 7: Percentage mensen dat leeft in huishoudens waar de referentiepersoon en/of enig ander lid van het huishouden in het voorbije jaar gezondheidszorgen heeft moeten uit- of afstellen om financiële redenen



Bron: Gezondheidsenquête 2004.

### 3. Verschillen in de toegang tot de gezondheidszorg

Naast ongelijkheden in gezondheidstoestand en mortaliteit, bestaan er ook verschillen op het vlak van medische uitgaven én in de toegang tot en het gebruik van de gezondheidszorg. Laagopgeleiden en personen met een beperkt huishoudinkomen kunnen de kosten voor gezondheidszorgen moeilijker dragen en dienen vaker kosten voor medische zorg uit te stellen wegens financiële moeilijkheden. Die financiële problemen treffen we niet alleen aan bij zeer lage, ontoereikende (vervangings)inkomens die geen bijkomende last op het huishoudbudget kunnen dragen, maar ook middeninkomensgroepen worden geconfronteerd met een hoge en/of langdurige cumulatie van medische kosten.

In de voorbije jaren zijn de medische kosten toegenomen en wegen persoonlijke bijdragen in termen van remgelden en supplementen (voornamelijk in ziekenhuizen) zwaarder door. Vooral niet-terugbetaalbare medische

verstrekkingen vormen hierbij een probleem: zo komt voor de maximale gezondheidsfactuur (MAF, zie verder) enkel het remgeld – dat maar een beperkt deel van de totale patiëntenfactuur vertegenwoordigt – in aanmerking. Een onderzoek van de Christelijke Mutualiteiten (2006) wees uit dat de kosten bij ziekenhuisopname ten laste van de patiënt in de periode 1998-2004 met gemiddeld 41% waren gestegen: deze evolutie schrijft men toe aan de stijging van de vaste kosten (niet of weinig aan de verblijfsduur gebonden kosten), waaronder vooral supplementen voor erelonen en medisch materiaal. Lecluyse e.a. (2007) stellen vast dat er – rekening houdend met de maximumfactuur – nog zo'n 830.000 patiënten zijn met eigen betalingen (voor remgelden en supplementen) die hoger liggen dan € 500 op jaarbasis. Vooral invaliden, personen met een handicap of arbeidsongeschiktheid, met een chronische ziekte (waaronder psychiatrische patiënten), jonge vrouwen (bij de bevalling), ouderen en patiënten in hun laatste levensmaanden blijken hierbij oververtegenwoordigd. Men geeft ook aan dat niet alleen de supplementen bij ziekenhuisopname aanzienlijk zijn, maar dat dit voor sommige patiënten evenzeer geldt voor ambulante supplementen.

Lacunes in de verplichte ziekteverzekering worden deels ingevuld door aanvullende verzekeringen (zoals hospitalisatieverzekeringen), maar deze zijn bij lage inkomenshuishoudens en risicohuishoudens doorgaans geen optie. Zo stijgt de kans om aanvullend verzekerd te zijn met het inkomen en met het opleidingsniveau en is ze ook groter wanneer er meer dan één volwassene in een huishouden aanwezig is (Berghman, Meerbergen en Vanroelen, 2005).

Qua mate van gebruik van de gezondheidszorg is het plaatje minder eenduidig, maar de meeste onderzoekers zijn het er wel over eens dat de aard van de gezondheidszorgen verschilt naargelang van de sociale categorie waartoe iemand behoort. Zo consulteren personen met een lage sociale status eerder huisartsen en doen ze vaker een beroep op spoeddiensten en thuisverpleging; personen met een hogere status zouden sneller aankloppen bij een specialist of beroep doen op alternatieve geneeswijzen en groepspraktijken (Bongers e.a., 1997; De Graeve & Duchesne, 1997; De Prins, Peersman & De Maeseneer, 1998; Van Der Meer, Van den Bos & Mackenbach, 1996). Lagere socio-economische groepen maken dan weer minder gebruik van preventieve vormen van gezondheidszorg, zoals vaccinatie en kankerscreening (Demarest e.a., 1998), waarbij naast financiële bekommernissen ook een gebrek aan kennis over de mogelijkheden en de noodzaak van deze vorm van gezondheidszorg een belangrijke rol kunnen spelen.

Het beschikbare inkomen, de verworven informatie en kennis vormen enkele van de factoren die de stappen bepalen die men al dan niet zet naar gezondheidszorg. Andere omstandigheden, zoals de werk- en woonsituatie, het opleidingsniveau, transport- en opvangmogelijkheden spelen ook een rol, evenals iemands sociale netwerken. De sociale omgeving speelt onder meer een rol in het stimuleren of belemmeren van het gebruik van professionele zorgverstrekking en in het verstrekken van ondersteuning, in de vorm van mantelzorg of financiële bijstand (zie ook Vanroelen, Smeets en Louckx, 2004). Daarnaast heeft ook de waarde die men hecht aan ziekte en gezondheid en hoe



men deze definieert, een invloed op de prioriteiten inzake gezondheid en de mate waarin men een beroep doet op de gezondheidszorg. Volgens Lagasse e.a. (1990) verschilt de gezondheidscultuur duidelijk naargelang van de socio-economische positie: personen die in armoede leven, ontwikkelen vanuit hun gezondheidscultuur en structurele levenscontext vaak specifieke (en voor de buitenwereld soms irrationele) strategieën en reactiepatronen om moeilijke situaties het hoofd te bieden.

Ook hinderpalen die te maken hebben met de organisatie van de gezondheidszorg spelen een rol; zowel aan aanbodzijde als aan vraagzijde bestaan drempels in de relatie tussen hulpvrager en hulpverlener. Op het vlak van het zorgaanbod stelden De Maeseneer e.a. (2003) problemen vast inzake infrastructuur, personeel, bereikbaarheid, (doorgedreven) informatisering, complexe administratieve procedures, en een gebrekkige samenwerking tussen zorgverstrekkers (zie ook Vanroelen, Smeets & Louckx, 2004). Ook bij OCMW's wordt financiële bijstand voor medische zorgen vaak gehinderd door te grote complexiteit en een gebrek aan uniformiteit in de regelgeving. Bovendien beschermt de ziekteverzekering nog niet iedereen, ondanks haar verplichte karakter; zo voldoen sommige mensen niet aan de voorwaarden om lid te worden van een ziekenfonds (zoals het geval is bij thuislozen en woonwagenbewoners) of omdat ze hun administratieve of financiële verplichtingen niet zijn nagekomen. In dat kader onderscheidt het RIZIV sinds 1993 naast de 'echte' rechthebbenden, de niet-verzekerde gerechtigden. Deze laatsten zijn lid, maar hebben hun recht op prestaties verloren. In juni 2004 lag hun aantal op 49.233 personen. Omdat deze cijfers geen rekening houden met personen die niet bij een verzekeringsinstelling zijn ingeschreven, zal het aantal niet-verzekerden wellicht nog beduidend hoger liggen.

#### **4. Verklaringen voor verschillen in gezondheid**

Verklaringen voor de socio-economische gezondheidsverschillen wijzen in de richting van een complex samenspel van verschillende mechanismen van sociale selectie (ziek zijn, maakt arm) en sociale causatie (arm zijn, maakt ziek) die op verschillende niveaus van de werkelijkheid optreden. Op het macroniveau (dat van de hele samenleving), wordt de ongelijkheid in gezondheid en sterfte onder meer bepaald door de werking van het economische productiesysteem het door de organisatie van de verzorgingsstaat. Op mesoniveau (dat van de institutionele vormgeving van de gezondheidszorg), zijn onder meer de aanwezigheid, werking en toegankelijkheid van de gezondheidszorg en verwante voorzieningen belangrijk (zie o.a. Vanroelen, Smeets & Louckx, 2004). Op het microniveau, dat het niveau van het individu en zijn (onmiddellijke) omgeving, wordt doorgaans gewezen op de rol van allerlei structurele factoren (leef-, werk- en woonomstandigheden), sociaal-culturele factoren (onder meer sociale steun, copingstrategieën) en op gedrag (onder meer middelengebruik, lichamelijke activiteit) (De Boyser & Levecque, 2007).

Het lijkt geen twijfel dat 'materiële factoren' zoals fysieke blootstelling aan

gezondheidsrisico's op het werk (belastende arbeid, chemische producten) en in de woning (vocht), maar ook een laag inkomen een belangrijk deel van de verklaring zijn (Mackenbach, 2005). Economische achterstelling heeft een impact op gezondheid doorheen psychosociale stress en daaraan verbonden risicohoudend gedrag (zoals roken of ongezond eten), verminderde toegang tot gezondheidsbevorderende producten en diensten (gezonde voeding, sportfaciliteiten, preventieve gezondheidszorg). Er zijn duidelijke klassenverschillen in het ervaren van stress in negatieve arbeidsmarktervaringen, zoals werkloosheid, ondertewerkstelling en chronische blootstelling aan stressvolle joborganisatie (Seigrist & Marmot, 2004). Psychosociale factoren die verband houden met arbeidsomstandigheden, zoals werkdruk, blijken een belangrijke rol te spelen in het verklaren van socio-economische ongelijkheden in cardiovasculaire gezondheid (Mackenbach, 2006). Individuen blijken een grotere kans te hebben om negatief te reageren op een stressvolle gebeurtenis (stressor) wanneer ze (1) het gevoel hebben minimale controle te hebben over stressoren (2) het gevoel hebben dat ze geen voorspellende informatie hebben over de duur en intensiteit van de stressor; (3) weinig uitlaatkleppen hebben voor de frustratie die wordt veroorzaakt door de stressor; (4) de stressor interpreteren als een bewijs dat omstandigheden verslechteren en (5) sociale ondersteuning missen voor de moeilijkheden veroorzaakt door de stressor. Mensen in armoede dragen een disproportionele last van fysieke en psychologische stress wat hun gevoel van controle beperkt, en tegelijk depriveert armoede hen.

Andere theorieën hebben het over klassenverschillen in consumptiepatronen die ongezonde voeding, roken, alcohol en middelengebruik (Cockerham, 2000). Veel risicofactoren voor morbiditeit en mortaliteit zijn meer prevalent bij lagere socioeconomische groepen en het zijn deze ongelijkheden in blootstelling aan specifieke gezondheidsdeterminanten die de belangrijkste verklaring zijn voor gezondheidsverschillen.

Een andere groep factoren zijn gezondheidsgerelateerde gedragingen, zoals roken, onevenwichtig dieet, overmatig alcoholgebruik, gebrek aan beweging. Roken blijkt in verschillende Noord-West Europese landen de voornaamste determinant voor gezondheidsproblemen (Kunst et al., 2004). Mackenbach (2005) beschouwt het reduceren van het aantal rokers als een cruciaal element in de strijd tegen socioeconomische ongelijkheid – roken zou voor maar liefst 30% van de socioeconomische ongelijkheid in mortaliteit en voor ongeveer 15% van de socioeconomische ongelijkheid in morbiditeit verantwoordelijk zijn bij mannen in de EU. Bij vrouwen is de bijdrage van roken aan ongelijkheden meer variabel omdat het rookgedrag van vrouwen verschilt naargelang van de regio. Deze drie groepen factoren samen (materiële, psychische en leefstijlfactoren) zijn verantwoordelijk voor een groot deel (minimaal 50%) van gezondheidsverschillen, wat een behoorlijk potentieel voor beleidsvoering geeft.

## **5. Mogelijke beleidspistes**

## 5.1 Reflecties over een sociaaleconomische gezondheidsbeleid in Vlaanderen

De Vlaamse Gezondheidsraad (2006) geeft aan dat het aanpakken van sociaaleconomische ongelijkheid in gezondheid niet expliciet voorkomt in de beleidsdoelstellingen van de federale en Vlaamse overheid, wat een effectief beleid bemoeilijkt. Net als armoedebestrijdingsbeleid heeft het beleid dat sociaaleconomische gezondheidsverschillen wil terugdringen een intersectorale en integrale aanpak nodig, met engagementen vanuit verschillende beleidssectoren, maar ook vanuit het onderwijs, de werkvloer enzomeer. De Vlaamse Gezondheidsraad pleit ervoor om de doeltreffendheid van de bestaande initiatieven die opgezet zijn, te evalueren. Het is immers zo dat er vooralsnog bitter weinig onderzoek gebeurt naar de effectiviteit van beleidsmaatregelen en – interventies die erop gericht zijn om socioeconomische gezondheidsongelijkheden te reduceren. Het feit dat de bevoegdheden rond gezondheidszorg tot verschillende overheidsniveaus behoren (7 ministers zijn vandaag verantwoordelijk voor gezondheidsbeleid) belemmert een geïntegreerd beleid. Er zijn in Vlaanderen niettemin voorbeelden van geïntegreerde initiatieven die er in slagen de kansarmen te bereiken vanuit een gezondheidsperspectief (bv. Kind en Gezin, wijkgezondheidscentra, buurtwerk).

Ook door de Europese Commissie wordt België binnen de EU gerekend bij de landen die beperkte acties uitvoeren om gezondheidsongelijkheden te verminderen. Men stelt dat het ontbreekt aan een nationaal geïntegreerd plan om deze doelstelling te bereiken. Daarnaast richten de huidige, structurele beleidsinitiatieven zich vandaag in belangrijke mate op de financiële toegankelijkheid van de gezondheidszorg. Initiatieven met betrekking tot preventie en gezondheidspromotie zijn er in mindere mate. Er is echter veel winst te boeken in termen van de volksgezondheid met *meer gerichte preventie, gerichte zorg, gezondheidseducatie en de middelen voor een gezondere levensstijl* voor sociaal uitgesloten groepen.

De aanpak van socio-economische leefstijlverschillen bij kinderen en jongeren dienen een belangrijke bekommernis te worden, gezien dit een voorspeller is voor socioeconomische gezondheidsverschillen op latere leeftijd. Ook inzake geestelijke gezondheidszorg blijven sociaaleconomisch zwakkere groepen, waarbij we een hogere prevalentie aan mentale problematieken vaststellen, vaak in de kou staan.

De Koning Boudewijnstichting heeft een werkgroep opgericht met vertegenwoordigers uit het brede veld van de welzijns- en gezondheidszorg die beleidsaanbevelingen hebben uitgewerkt voor alle Belgische overheden om ongelijkheid in gezondheid te verminderen. Men stelt hierbij dat maatregelen om ongelijkheid in gezondheid te verminderen zich nooit kunnen beperken tot de gezondheidssector zelf, wat noopt tot veel *meer samenwerking tussen diverse sectoren* zoals welzijn en gezondheid, tussen verschillende beleidsniveaus, tussen verschillende eerstelijnszorgdisciplines, tussen preventieve en curatieve acties. Daarom formuleerde de werkgroep het voorstel van een actiegericht *Beleidscoördinatiecentrum Gelijkheid in Gezondheid*, dat de diverse beleidsniveaus moet verenigen en bundelen, samenwerken met alle relevante

actoren en concrete praktische expertise ontwikkelen en verspreiden over hoe je ongelijkheid in gezondheid effectief kan verminderen. Daarnaast moet volgens de werkgroep de *eerstelijnszorg overal en zeker in kwetsbare wijken* aanwezig zijn, en bij voorkeur samenwerkend (tussen verschillende disciplines zoals huisarts, kine, diëtist, maar ook bijvoorbeeld tussen curatief en preventief). De werkgroep pleit er ook voor om alle initiatieven die betrekking hebben op *gezonde levensstijl* ook een gelijkemansbenadering mee te geven. De werkgroep pleit er tenslotte voor dat het beleid inzake ongelijkheid in gezondheid "evidence based" is, d.w.z. gebaseerd is op objectieve en bewezen feiten. Dit wil zeggen dat bij alle genomen initiatieven een zo groot mogelijk inzicht moet bestaan aangaande de effectiviteit van de maatregel of dat men probeert dit inzicht te verwerven. Dit impliceert dat heel wat acties niet alleen onderzocht worden in termen van impact op de gezondheid, maar dat er ook telkens gekeken wordt wat de impact is op verschillende bevolkingsgroepen, de zogenaamde equity-toets.

Ook bij de verenigingen waar armen het woord nemen, wordt gewezen op de nood aan een meer integrale benadering waarbij de link tussen gezondheid, wonen en leefmilieu wordt gelegd en het verkleinen van socio-economische gezondheidsverschillen als een uitdrukkelijk beleidsaccent op Vlaams niveau. Men wijst op het belang van een *toegankelijke eerstelijnsgezondheidszorg* voor mensen in armoede. Een goede praktijk vindt men in de Wijkgezondheidscentra. Acties zouden zich moeten richten op het verstrekken van financiële steun voor beginnende initiatieven, een beter uitgebouwd overleg tussen het federale niveau en de Gemeenschappen en Gewesten om te komen tot een geïntegreerd beleid ter ondersteuning van multidisciplinaire wijkgezondheidscentra. De *betaalbaarheid* van gezondheidszorg is een centrale bekommernis (en federale materie). Preventieve gezondheidszorg gaat bij de doelgroep dan ook niet in de eerste plaats over thematische acties maar wel over de betaalbaarheid van de gezondheidszorgen. Zo ziet men veel mogelijkheden in *andere betaalwijzen* dan de huidige prestatiegeneeskunde, zoals de forfaitaire of derdebetalingsregeling (federale bevoegdheid). Het informeren en sensibiliseren moet ook specifiek gebeuren in de buurten waar veel mensen in armoede wonen. De acties die de Vlaamse overheid neemt op het gebied van preventieve gezondheidszorg (gratis vaccinaties, borstkankeronderzoek, seksuele gezondheid, gezondheidsconferenties, depressie en zelfdoding) worden als minder belangrijk beschouwd door de doelgroep, vooral wanneer er geen extra inspanningen komen om mensen in armoede te bereiken. Men wijst op het voorbeeld van werken met 'mobiele centra', wat een laagdrempelige en toegankelijke methode is om mensen in armoede te bereiken. Bij preventie is er ook de angst voor de kosten die in de toekomst kunnen ontstaan (wanneer men bijvoorbeeld moet gehospitaliseerd zou moeten worden). Zich kunnen ontspannen ziet men ook als een goede preventie voor een goede gezondheid. Ook is er de vraag om het aanbod om overgewicht professioneel aan te pakken, wat vaker bij kansarme jongeren wordt vastgesteld, wordt verruild en betaalbaar wordt gemaakt. Daarnaast kaart men een aantal problemen aan met *specifieke regelingen* in de huidige gezondheidszorg, zoals met de zorgverzekering (het verplichtend karakter, het gebrek aan informatie, de forfaitaire betaling) en met het Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap. Er is volgens de

Verenigingen ook dringend *nood aan een bijkomend aanbod op het gebied van geestelijke gezondheidszorg voor mensen in armoede*, zowel in de ambulante hulp, de residentiële hulp als de crisisopvang. Het aanbod en de hulpverlening moeten ook meer worden afgestemd op de specifieke behoeftes van mensen in armoede, en betaalbaar zijn. Expertise over het werken met mensen in armoede moet ook worden doorgegeven tussen professionelen. Mensen ervaren ook nog andere drempels om naar een centrum voor geestelijke gezondheidszorg te stappen. Er hangt nog al te vaak een taboesfeer rond de centra en mensen zijn bang voor de gevolgen (bijvoorbeeld dat de kinderen zullen worden geplaatst). Daarnaast legt men sterk de nadruk op het belang van *vorming en opleiding* bij preventie- en gezondheidspromotiewerkers rond armoede (ook bij CLB-artsen, Centra Geestelijke Gezondheidszorg) en een blijvende inspanning vanuit VIG en LOGO's voor mensen in armoede. Tot slot zijn er ook *groepen* die soms vergeten worden in het beleid, zoals de daklozen voor wie maatregelen om een goede hygiëne te kunnen onderhouden, van belang zijn. Ruimer moeten mensen in armoede een beroep kunnen doen op een 'recht op hygiëne (niet iedereen heeft immers sanitair basiscomfort in de woning) door gratis (en niet stigmatiserend) te kunnen douchen op openbare plaatsen (zoals scholen). Ook chronisch zieken (of mensen met specifieke ziektebeelden) voor wie de eigen kosten zeer hoog oplopen, dienen beter ondersteund te worden. Men wijst er ook op dat de inzet van *ervaringsdeskundigen* in de gezondheidszorg (in privé-voorzieningen en in overheidsdiensten) een meerwaarde kan betekenen om de zaken die ontbreken of foutlopen in het systeem van de gezondheidszorg, aan de kaak te stellen.

## **5.2 Een vergelijking met andere EU-lidstaten**

België of Vlaanderen staan ook niet alleen in het gebrek aan een geïntegreerd sociaaleconomisch gezondheidsbeleid. Volgens het recentste Gemeenschappelijke Rapport van de Europese Commissie over sociale bescherming (2008), zijn er nog maar weinig landen begonnen met het systematisch en breed aanpakken van sociale gezondheidsongelijkheden door het terugdringen van deze verschillen, het voorkomen van gezondheidsverschillen als gevolg daarvan of het aanpakken van daaruit resulterende slechte gezondheid. Niettemin namen in heel wat EU landen de gezondheidsverschillen toe. In Finland, Ierland, Portugal, UK, Hongarije en Estland is er wel reeds een aanzet.

Het voorzien van een universele toegang tot gezondheidszorg blijkt niet voldoende om toegankelijkheidsproblemen en gezondheidsverschillen uit de weg te ruimen. De Europese Commissie stelt dat de preventieve en de eerstelijnszorg, vooral waar het gaat over kanker en cardiovasculaire aandoeningen, in belangrijke mate kunnen bijdragen tot de reductie van de kloof. Ook samenwerking met lokale besturen wordt als een belangrijk element naar voor geschoven. Een betere coordinatie van de gezondheidsbevordering moet worden nagestreefd met een waaier van stakeholders binnen en buiten de gezondheidszorg (andere beleidsdepartementen, de industrie, ngo's). Nog volgens dit rapport mag de aandacht en financiering van gezondheidsbevordering en preventie prominenter worden tegenover curatieve zorg. Daarnaast dient men de behoeften van specifieke groepen te begrijpen en in de mate van het mogelijke de dienstverlening hierop afstemmen. Er is sprake van culturele, taal-

en houdingdrempels. Bepaalde EU lidstaten stellen ook vast dat het systeem van remgelden niet werkt om onnodige medische consumptie tegen te houden, maar dat ze wel de toegang voor kwetsbare groepen hinderen.

Ook een Europese Peer Review omtrent de toegang tot zorg en de strijd tegen gezondheidsongelijkheden wijst erop dat eigen bijdragen en bijkomende verzekeringen een financiële drempel vormen om gezondheidszorg te kunnen genieten, en dit is in het bijzonder het geval voor armen en ouderen. In bepaalde landen zoals België maar ook Frankrijk, Noorwegen en Portugal zijn verzekerden verplicht om een eigen bijdrage te betalen; in andere landen zoals Denemarken, UK, Spanje, Duitsland zijn doktersbezoeken gratis op het moment van dienstverlening. Om ongelijke toegang tot gezondheidszorg tegen te gaan, oppert men in deze Peer Review dat men doelstellingen kan in acht nemen als: het verhogen van de dekking van achtergestelde groepen en etnische minderheden, de identificatie van de noden van verschillende groepen (ouderen, kinderen, minderheden, allochtonen); het verminderen van geografische verschillen, tussen regio's, tussen stad en platteland en tussen rijke en arme gebieden; het hervorming van diensten om preventie te versterken; het versterken van informatieverstrekking; een multisectorale aanpak en een verbeterde dataverzameling en monitoring van verschillende maatregelen.

Ook de Wereld Gezondheidsorganisatie stelt dat gezondheidszorgsystemen kunnen helpen om armoede en ongelijkheid in gezondheid te verminderen (Ziglio e.a., 2003) door (1) dekking te verbeteren, geografische en culturele toegang en gelijke bronallocatie (2) te voorkomen dat het gebruik van zorg armoede veroorzaakt door de last van betalingen aan te pakken (3) door naar mensen in armoede, thuislozen, etnische minderheden toe te stappen en 'outreach'-dienstverlening aan te bieden (4) de ruimere determinanten van gezondheidsongelijkheden aan te pakken door multi-sectorale perspectieven aan te moedigen. Er moeten ook specifieke maatregelen worden genomen om basisgezondheidszorg aan te bieden aan mensen zonder verblijfsvergunning, met respect voor de anonimiteit. In dit kader hebben zwangere vrouwen in onzekere levensomstandigheden een hoger risico op voortijdige geboorte en perinatale morbiditeit – dit vraagt om specifieke sociale en gezondheidsopvolging kennen tijdens de zwangerschaps- en perinatale periode. Ook kinderen met sociale en familiale risicofactoren moeten ook bijzondere aandacht krijgen van sociale en gezondheidsdiensten. Lokale initiatieven voor jongeren kunnen worden georganiseerd met de nadruk op informatie over gezinsplanning, seksuele gezondheid, zelfdoding, drug en alcoholmisbruik. Maatschappelijke en gezondheidswerkers moeten ingezet worden om de gezondheidszorg voor ouderen in onzekerheid te verzekeren.

### **5.3 Enkele goede praktijken**

We geven ook hier een goede praktijk mee. In Nederland werd in opdracht van het Ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport een on-line Monitor Gezondheidsachterstanden opgestart waar professionele gebruikers maar ook het brede publiek cijfers kunnen vinden over (de trends in) de omvang van de gezondheidsachterstanden in Nederland. Het gaat dan over verschillen naar

opleidingsniveau gezondheid en ziekte, gezondheidsdeterminanten, preventie en zorggebruik. In Nederland heeft de overheid zich voorgenomen om sociaaleconomische gezondheidsverschillen met tenminste 25% te verkleinen door het verbeteren van de gezondheidstoestand van de groep met een lage SES tegen 2020. Als belangrijkste aangrijpingspunten voor het beleid geldt dat men (1) verschillen in opleiding, inkomen en sociaaleconomische factoren wil verkleinen (2) negatieve effecten van gezondheidsproblemen op SES wil verminderen (3) negatieve effecten van een lage SES op gezondheid wil verminderen door beïnvloeding determinanten van gezondheid (4) toegankelijkheid en effectiviteit van gezondheidszorg voor lage SES-groepen wil verhogen.

Nog in Nederland biedt het Steunpunt Lokale Aanpak Gezondheidsverschillen (SLAG), ondersteuning aan organisaties die zich richten op het verminderen van gezondheidsverschillen die veroorzaakt worden door uiteenlopende sociaaleconomische leefomstandigheden. Een website ([www.slag.nu](http://www.slag.nu)) biedt interessante pistes voor onder meer wijkgericht werken aan gezondheidsachterstand. Het geeft overzichten van lokale gezondheidsprojecten, draagt bij aan de ontwikkeling van nieuwe methodieken voor de lokale aanpak van gezondheidsverschillen, ondersteunt diverse lokale (proef)projecten en biedt een platform voor professionals dat informatie uitwisselt, projecten analyseert en bijdraagt aan het ontwikkelen van nieuwe methoden en beleid.

#### **5.4 Relatie met andere levens(en beleids)domeinen**

Om in te werken op sociaaleconomische gezondheidsverschillen zijn er ook aangrijpingspunten in andere beleidsdomeinen. *Op het vlak van wonen* is het verband tussen slechte woonomstandigheden en gezondheid al uitvoerig gedocumenteerd. De leefomstandigheden, waaronder woonomstandigheden zijn één van de belangrijke determinanten voor de individuele gezondheidssituatie. Er is heel wat evidentie opgebouwd over de impact van specifieke substanties die worden gevonden in de woonomgeving (zoals asbest, lood, radon, schimmels, vluchtige organische chemische stoffen) en die een belangrijke impact hebben op de gezondheid. (Thompson e.a., 2003). Ook in het recente Vlaamse beleid dat zich richt op het binnenmilieu (van gebouwen allerhande) worden de mogelijk schadelijke effecten van een vervuild binnenmilieu in rekening gebracht. Om de effecten van gezondheidsproblemen op de SES en zelfredzaamheid te verkleinen, kan men het zelfstandig wonen voor mensen met een handicap ondersteunen door bijvoorbeeld het opvangen van bijkomende woonkosten door de handicap. Interventies gericht op geluid, geur en milieu, en ook veiligheidsaspecten binnen de woning en in de omgeving, kunnen effecten van lage SES op gezondheid helpen verkleinen. Om een gezonde woonomgeving en leefstijl te bevorderen moeten de eigen mogelijkheden en leefwijzen van mensen om hun gezondheid te verbeteren, aangepakt worden voorzover deze verband houden met hun woonsituatie.

*Relatie tussen gezondheid en de arbeidsmarkt.* Een chronisch slechte gezondheidstoestand is een belangrijke voorspeller van vervroegde uittrede uit de arbeidsmarkt. Het feit dat men er niet in slaagt om fundamentele behoeften

aan autonomie, zeggenschap en vrijheid te in de job verwezenlijken, is volgens Marmot (2004) een even belangrijke oorzaak van slechte gezondheid als van economische deprivatie.

<b>Mogelijke strategische doelstellingen</b>	<b>Mogelijke operationele doelstelling en actiepistes</b>
<p>Het Vlaamse gezondheidsbeleid bindt de strijd aan tegen sociaaleconomische gezondheidsverschillen (SEGV)</p>	<p>Herformuleren Vlaams gezondheidsbeleid (oa. Preventieve gezondheidsdoelstellingen, het invoeren van een equity toets) in termen van het terugdringen van sociaaleconomische gezondheidsverschillen</p> <p>Uitwerking van een geïntegreerd beleidsplan</p> <p>Samenwerking/netwerking sectoren en andere overheidsniveaus</p> <p>Evaluatie en bijsturing bestaande initiatieven of maatregelen</p>
<p>Terugdringen materiële oorzaken van SEGV</p>	<p>Ongezonde woningen en gebouwen saneren (binnenmilieudecreet?)</p> <p>Onderzoek sociaaleconomische verschillen leefmilieu</p>
<p>Psychische factoren en gevolgen SEGV worden aangepakt</p>	<p>Geestelijke gezondheidssector is toegankelijk voor elke burger ongeacht SES</p> <p>Uitwerken preventief en curatief geestelijk gezondheidsbeleid naar kwetsbare groepen</p> <p>Onderzoek naar toegankelijkheid geestelijke gezondheidszorg (ambulant /residentieel / crisisopvang) kwetsbare groepen</p> <p>Actieterreinen exploreren en aanboren (onderwijs, werkvloer, hulpverlening...)</p> <p>Dataverzameling en –analyse sector</p>
<p>De kennis van gezondheidswerkers over de situatie en leefwereld van mensen in armoede verbetert</p>	<p>Inschakelen ervaringsdeskundigen in gezondheidssector</p> <p>Opnemen in de opleidingen</p>



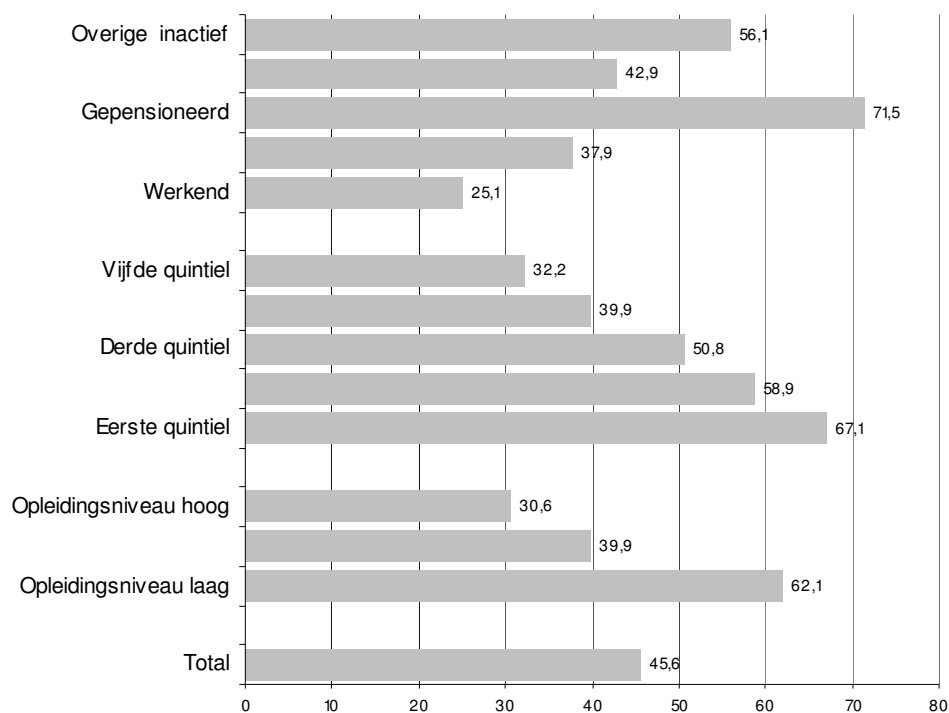
<p>Voor de meest kwetsbare groepen wordt zeer laagdrempelige hulp aangeboden</p>	<p>Onderzoek naar meest kwetsbaren itv gezondheidszorg en hun noden – zoektocht naar werkbare oplossingsstrategieën</p> <p>Gezondheidsbeleid naar mensen zonder papieren</p>
----------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### Tot slot...

Inzake preventieve gezondheidszorg heeft de Vlaamse overheid reeds een breed beleid opgezet, waarbij men (sinds 1998) vertrekt van doelstellingen op 6 gezondheidsaspecten: (1) infectieziekten en vaccinatie, (2) borstkankeropsporing, (3) tabak, alcohol, drugs, (4) ongevallen in de privésfeer, (5) voeding & beweging en (6) depressie en zelfdoding. De doelstellingen zijn echter niet in termen van het bestrijden van sociaaleconomische ongelijkheden geformuleerd, hoewel wel bij bijna al van deze aspecten significante verschillen opmerken. Het onderscheid wordt wel gemaakt naar leeftijd en geslacht. Positief is dat de dataverzameling reeds gebeurt naar socioeconomische kenmerken, zodat een verfijning van de doelstellingen naar sociaaleconomische gezondheidsverschillen relatief gemakkelijk kan gebeuren.

Zo kunnen we het voorbeeld geven van het aandeel vrouwen ouder dan 15 jaar dat geen baarmoederhalsuitstrijkje liet uitvoeren. We zien dat dit in totaal het geval was voor 46% van de vrouwen. We zien een duidelijke gradiënt als we kijken naar inkomensquintielen: naarmate het inkomen hoger is, laten meer vrouwen een uitstrijkje nemen. Hetzelfde geldt naargelang het opleidingsniveau. Bij de laagopgeleide vrouwen laat 62% geen preventief onderzoek uitvoeren, terwijl dit bij de hoogopgeleiden 31% was.

Figuur GZ 8: Screening van kanker: percentage van de vrouwelijke bevolking van 15 jaar en ouder dat geen baarmoederhals-uitstrijkje liet uitvoeren in de afgelopen drie jaar, Vlaanderen, 2004.



Bron: Gezondheidsenquête 2004.

## 6. Decenniumdoelen 2017

Het decenniumdoel rond gezondheid is om tegen 2017 te komen tot een halvering van de gezondheidsongelijkheid tussen arm en rijk.

### BIBLIOGRAFIE

BECK, M., VANROELEN, C. & LOUCKX, F. (2002), *Sociale breuklijnen in de gezondheid en de gezondheidszorg*, (Gezondheid en Samenleving), Brussel: VUB press.

BERGHMAN, J., MEERBERGEN, E. & VANROELEN, C. (2005), *Aanvullende sociale voorzieningen in de tweede en derde pijler*, (SB/2005-21), Leuven: KULeuven - Centrum voor Sociologisch Onderzoek (CESO), Sociaal Beleid.

BONGERS, I. M. B. E.A. (1997), *Socio-economic differences in general practitioner and outpatient specialist care in the Netherlands : A matter of health insurance?*,

*Social Science and Medicine*, 44 (8): 1161-1168.

BOSSUYT, N. & VAN OYEN, H. (2000), *Gezondheidsverwachting volgens socio-economische gradiënt in België*, Brussel: WIV - Instituut Louis Pasteur.

CHRISTELIJKE MUTUALITEITEN (2006), *Analyse ziekenhuistarieven 2004. Conclusies CM-onderzoek 2004*, (online), <http://www.cm.be/nl/101/selfservice/berekenen/conclusies>.

DEBOOSERE, P. & GADEYNE, S. (2005), La sous-mortalité des imigrés adultes en Belgique: une réalité attestée par les recensements et les registres, *Population*, 60 (5-6): 765-812.

DE BOYSER, K. (2007), Armoede, sociale ongelijkheid en gezondheid in cijfers., in: VRANKEN, J., CAMPAERT, G., DE BOYSER, K. & DIERCKX, D. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting: jaarboek 2008*. Leuven/Voorburg: Acco, 153-166.

DE BOYSER, K., LEVECQUE, K. & VRANKEN, J. (2007), Sociale ongelijkheid in gezondheid: een historiek van federale en Vlaamse beleidsverantwoordelijken, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 49 (3): s.p.

DE GRAEVE, D. & DUCHESNE, I. (1997), Inkomensgerelateerde verschillen in gezondheid en in de consumptie van medische zorg, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 39 (1): 5-13.

DEMAREST, S. E.A. (1998), *De gezondheid van de bevolking in België, in de Vlaams Gemeenschap en in het Brussels Gewest. Samenvatting Gezondheidsenquête, België, 1997*, Brussel: Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu.

DE PRINS, L., PEERSMAN, W. & DE MAESENEER, J. (1998), Lager opgeleid, meer naar de huisarts? Een analyse in Vlaanderen, *Huisarts en Wetenschap*, 41 (4): 173-178.

EUROPEAN COMMISSION (2008) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Proposal for the Joint Report on social protection and social inclusion 2008.

GADEYNE, S. (2006), *The ultimate inequality: Socio-economic differences in all-cause and cause-specific mortality in Belgium in the first part of the 1990s*, (NIDI / CBGS Publications nr. 39), Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

GADEYNE, S. & DEBOOSERE, P. (2000), *Socio-economische factoren in differentiële sterfte van mannen van 45 tot 64 jaar in België*, Brussel: Vrije Universiteit Brussel.

GADEYNE, S. & DEBOOSERE, P. (2002), De ultieme ongelijkheid: sterfteverschillen bij belgische mannen en vrouwen naar socio-economische karakteristieken en huishoudenstype, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 44 (1): 57-101.

- LAGASSE, R., GODIN, I. & LEVECQUE, A. (1993), Gelijkheid op het vlak van gezondheid. Een status questionis voor België, in: RAES, V., KERKHOF, E. & LOUCKX, F. (eds.), *Sociale ongelijkheid en verschillen in gezondheid*, Brussel: VUBpress, 75-90.
- LECLUYSE A., DE GRAEVE D., SCHOKKAERT E., VAN DE VOORDE C., VAN OURTI T. (2007). Hoger-lager? Een analyse van de uitgaven voor patiënten onderaan de sociale ladder, in Vranken J, De Boyser K, Dierckx D (eds), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, Leuven, ACCO, 193-206.
- LEVECQUE, 2007 (2007) *Exclusion in kind and mind: een sociologisch onderzoek naar het verband tussen armoede en depressie vanuit een multidimensioneel armoedeperspectief*. Doctoraatsdissertatie Universiteit Antwerpen.
- LEVECQUE, K., LODEWYCKX, I. & VRANKEN, J. (2006a), Depressie en veralgemeende angst bij alloctonen in België, *Neuron*, 11 (5): 179-185.
- MACKENBACH, J. E.A. (2005), The shape of the relationship between income and self-assessed health: an international study, *International Journal of Epidemiology*, 34 (2): 286-293.
- MARMOT M. (2006) Health in an unequal world, in: *The Lancet*, 368: 2081-94.
- PEER REVIEW HUNGARY (2007) Access to care and health status inequalities in a context of healthcare reform, Hungary. [www.peer-review-social-inclusion.net](http://www.peer-review-social-inclusion.net).
- SIEGRIST J. & MARMOT M. (2004) Health Inequalities and the Psychosocial Environment - Two Scientific Challenges, in: *Social Science and Medicine*;58(8):1463-73
- THOMSON, J. e.a. (2003) Health impact assessment of housing improvements: incorporating research evidence, in: *Journal of Epidemiology and Community Health*, 57:11-16.
- VAN DER MEER, J., VAN DEN BOS, J. & MACKENBACH, J. (1996), Socio-economic differences in utilization of health services in a Dutch population: the contribution of health status, *Health Policy*, July, 37 (1): 1-18.
- VANROELEN, C., SMEETS, T. & LOUCKX, F. (2004), *Nieuwe kwetsbare groepen in de Belgische gezondheidszorg: eindrapport*, Gent: Academia Press.
- VLAAMSE GEZONDHEIDSRAAD (2006), *De toekomst van het gezondheids(zorg)beleid in Vlaanderen, met bijzondere aandacht voor de eerstelijnsgezondheidszorg*, nota 22 juni 2006, Brussel: Vlaamse Gezondheidsraad.
- WETENSCHAPPELIJK INSTITUUT VOLKSGEZONDHEID - AFDELING EPIDEMIOLOGIE (2006), *Gezondheidsenquête door middel van Interview, België, 2004*, (IPH/EPI Reports N° 2006 - 035), Brussel: WIV.
- ZIGLIO, E. e.a. (2003) *Health Systems Confront Poverty*. World Health Organization Regional Office for Europe.

## Hoofdstuk 8

### Wonen

---

#### **1. Huisvesting als een centrale armoedeproblematiek**

Eén van de belangrijkste troeven die de regionale overheid in handen heeft om op relatief korte en middellange termijn een verschil te maken inzake armoedebestrijding, liggen in het huisvestingsbeleid. Wetenschappelijk onderzoek duidt in België<sup>40</sup> huisvesting immers aan als de meest dominante problematiek bij wie in armoede leeft (Dewilde & De Keulenaer, 2002).

#### **2. Omgevingsanalyse wonen en armoede**

##### **2.1 De betaalbaarheid van huisvesting voor lage inkomensgroepen**

Cruciaal in de huisvestingsproblematiek bij lage inkomensgroepen is de moeilijke betaalbaarheid van een degelijke woning, gegeven het besteedbaar budget. Een in (internationaal) onderzoek vaak gehanteerde maat voor betaalbaarheid is de woonquôte, of: het aandeel van het huishoudinkomen dat aan de naakte woonuitgaven (zonder bijkomende kosten) wordt gespendeerd. Daarnaast is het ook interessant om het resterend inkomen na de aftrek van huisvestingskosten te bekijken; de Woonsurvey 2005 laat ook toe om een 'equivalent resterend inkomen' te berekenen, dat refereert aan het overblijvend inkomen na het betalen van de huur, gecorrigeerd voor de gezinsgrootte.

<b>Betaalbaarheidsindicatoren</b>
-----------------------------------

---

<sup>40</sup> Dit in tegenstelling tot andere landen waar huisvesting integraal deel uitmaakt van het welvaartstaatsregime. Het wordt in bepaalde landen beschouwd als een aanvullende/alternatieve vorm van 'sociale zekerheid'.

<b>Beschrijving indicator</b>	Gemiddelde woonquote en equivalent resterend inkomen bij sociale en private huurders
<b>Bron</b>	Woonsurvey 2005
<b>Situatie</b>	In 2005 betaalden private huurders gemiddeld 27,8% van hun inkomen aan het betalen van de huur, sociale huurders 22,3%; bij de totale bevolking is het gemiddelde 13%. Ongeveer vier op tien Vlaamse huishoudens heeft geen naakte woonkosten meer omdat ze in een afbetaald huis wonen. Bij de afbetalende eigenaars ligt de woonquote ook ongeveer op een vijfde van het inkomen. Een op vier (39%) van de private huurders (12% van de sociale huurders en 18% van de afbetalende eigenaars) besteedt meer dan 30% van het inkomen aan huisvestingskosten. Na aftrek van huisvestingskosten houden eigenaars gemiddeld € 1.451 over, bij de private en sociale huurders is dit respectievelijk € 929 en € 720.

Het Kenniscentrum Woonbeleid stelde vast dat de betaalbaarheidsproblemen het grootst zijn en de voorbije 10 jaar het meest zijn toegenomen bij de **private huurders**. De gemiddelde woonquote steeg voor deze groep van 21,8% in 1995 (PSBH) naar 27,8% in 2005 (Heylen e.a., 2007). Ook zijn er relatief meer huurders dan eigenaars die problemen ondervinden bij het betalen van woonuitgaven. Tegelijk zijn heel wat huurwoningen (zowat 1 op 5) van slechte kwaliteit; bij eigenaars is dat 1 op 10. Er is geen sprake van een 'algemeen' betaalbaarheids- en kwaliteitsprobleem maar wel van een concentratie van deze problemen bij lage inkomensgroepen op de private huurmarkt<sup>41</sup> (Winters, e.a., 2004).

Tabel HU 1: Gemiddelde woonquote, gemiddeld equivalent resterend inkomen en aandeel van huurders met een woonquote van meer dan 30% bij sociale en private huurders.

	Sociale huurders	Private huurders	Afbetalende eigenaars
Gemiddelde woonquote	22,3%	29,5%	21,7%
Woonquote meer dan 30%	12,2%	39,2%	17,8%
Equivalent resterend inkomen	€ 720	€ 929	€ 1.451

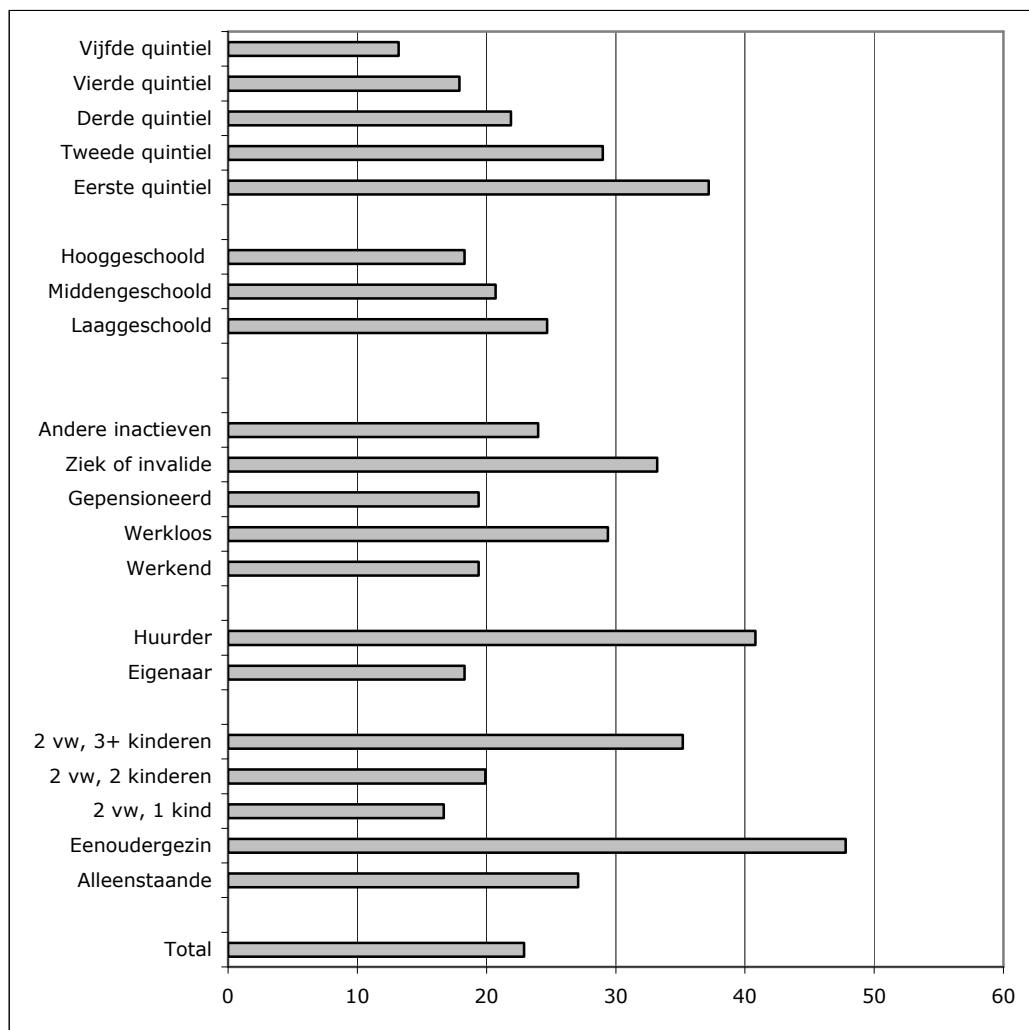
<sup>41</sup> Er zijn meer werklozen, arbeiders, bestaansonzekere huishoudens en gezinnen met een relatief laag gemiddeld gezinsinkomen onder de private huurders.

Bron: Woonsurvey 2005.

## 2.2 De kwaliteit van woningen

<b>Kwaliteitsindicatoren</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	Aandeel (%) van de bevolking dat leeft in een woning met één of meer van de volgende problemen: (1) een gebrek aan klein comfort; (2) twee of meer huisvestingsproblemen; (3) een gebrek aan ruimte
<b>Bron</b>	EU SILC 2006
<b>Situatie</b>	In totaal leeft 23% van de Vlamingen in een woning waar één of meerdere problemen mee zijn. Risicogroepen zijn vooral éénoudergezinnen (bijna een op twee betreft een woning met problemen), huurders in het algemeen (41%), zieken en invaliden (33%) en algemeen de laagste inkomensgroepen (37% bij de 20% laagste inkomens).

Figuur HU 1: Percentage dat leeft in een woning met één of meer van de volgende problemen: (1) een gebrek aan klein comfort; (2) twee of meer huisvestingsproblemen; (3) een gebrek aan ruimte, Vlaanderen, 2006



Bron: EU SILC 2006

### 2.3 Thuisloosheid

Een totaal beeld van het aantal of aandeel mensen dat thuisloos is hebben we niet. Wel is er de cliëntregistratie Tellus van de CAW's die ons een beeld van het socio-economisch profiel van de thuislozenpopulatie tijdens een gegeven jaar. In 2007 was zo'n 33% van de thuislozen vrouw en was ruim de helft jonger dan 30



jaar. Voor hun inkomen zijn thuislozen vooral afhankelijk van een socialezekerheidsuitkering (meer dan één op drie in 2007).

Tabel HU 2: Socio-economisch profiel van de thuislozenpopulatie in percentages, Vlaanderen, 2006-2007.

Kenmerken	2006	2007
Vrouwen	37	33
Jonge thuislozen < 30 jaar	51	52
Thuislozen 30-50 jaar	38	34
Oudere thuislozen > 50 jaar	13	14
Allochtonen	31	27
Ongehuwden	65	66
Gescheiden	20	19
Geen of alleen lager onderwijs voltooid	30	30
Alleen lager secundair	52 <sup>1</sup>	23
Tewerkstellingsgraad	15	12
Belangrijkste inkomen uit arbeid	12	13
Werkloosheidsuitkering	36 <sup>2</sup>	37 <sup>2</sup>
Bijstand (OCMW)	18	18
Schuldenlast	nb	Nb
Inkomen gelijk of lager dan leefloon	52	54
Geen inkomen <sup>3</sup>	29	29

<sup>1</sup> In de cliëntregistratie Tellus wordt geen onderscheid gemaakt tussen lager en secundair onderwijs; vanaf 2007 is dit wel het geval.

<sup>2</sup> Alle socialezekerheidsuitkeringen met uitzondering van Tegemoetkoming voor Gehandicapten en Bijstand.

<sup>3</sup> Thuislozen zonder inkomen betreffen: kinderen die nog financieel afhankelijk zijn van hun ouder(s), hun aandeel in de totale populatie bedraagt ongeveer 10%; personen, voornamelijk vrouwen, die economisch afhankelijk zijn van het inkomen van de partner, bijvoorbeeld vrouwen zonder eigen inkomen die opgenomen worden in een vluchthuis; ten slotte, personen die effectief geen inkomen hebben en het grootste aandeel vormen in deze categorie.

Bron: Tellus cliëntregistratieprogramma CAW's, Cliëntgegevens 2006 en 2007

## 2.4 Vraag en aanbod in de sociale huisvesting

Heel wat van de lagere inkomenshuishoudens die in principe recht zouden hebben om een sociale woning te betrekken, keren zich noodgedwongen tot de private huurmarkt gezien het **geringe aanbod op de sociale huurmarkt** in Vlaanderen, dat zo'n 6% van het totaal aantal woningen vertegenwoordigt. In andere landen is dit aandeel beduidend hoger: in Nederland is 35% van de woningmarkt sociale woning, in het Verenigd Koninkrijk is dat 21 %, in Frankrijk 16 %, in Duitsland (exclusief DDR) 17 %, Denemarken 19 %, Zweden 20 % en in Finland 16 %. (Direction Générale de l' Aménagement du Territoire, de

Logement et du Patrimoine, Région Wallon, 2003). De relatie tussen de vraag en het aanbod in de sociale huisvesting, kan bekeken worden door de wachtlijsten in acht te nemen (91.418 huishoudens in 2006), of de verhouding tussen wie in principe recht heeft op of behoefte heeft aan een sociale woning. Deze laatste indicator wordt in de toekomst wellicht ook in het kader van het Strategisch Rapport sociale inclusie en bescherming berekend.

## 2.5 Problemen met het betalen van energiefacturen

<b>Achterstallen in betaling nutsfacturen</b>	
<b>Beschrijving indicator</b>	Aandeel huishoudens (%) dat in de afgelopen 12 maanden achterstallen had voor de betaling van nutsvoorzieningen.
<b>Bron</b>	EU SILC 2006
<b>Situatie</b>	In totaal hebben 3% van de Vlamingen in de loop van het jaar voorafgaand aan de enquête achterstallen gekend op de betaling van nutsvoorzieningen (gas, water, electriciteit). Bij mensen met een verhoogd armoederisico is dit 10%. Ook éénoudergezinnen (11%) en grote gezinnen met drie of meer kinderen (9%) hebben vaker deze achterstallen gekend. Ook huurders in het algemeen hebben vaker betalingsproblemen voor energiefacturen.

Tabel HU 3: Aandeel huishoudens (%) dat in de afgelopen 12 maanden achterstallen had voor de betaling van nutsvoorzieningen.

<b>Totaal</b>	<b>3,4%</b>
Armoederisico	9,6%
Alleenstaande	3,6%
Eenoudergezinnen	11%
Grote gezinnen (2 vw, 3 + kinderen)	9,2%
Huurder	7,8%

## 3. Mogelijke beleidspistes

Hoewel het probleem van betaalbaarheid zich voornamelijk bij private huurders situeert, kennen zij vooralsnog geen (of weinig) overheidsondersteuning in de kost voor huisvesting, dit in tegenstelling tot

eigenaars en sociale huurders<sup>42</sup>. Waar, op Vlaams niveau, voor de lagere en middeninkomens die eigenaar worden mogelijkheden gecreëerd zijn om een lening aan sociaal tarief te verkrijgen en (vanuit de federale overheid) elke eigenaar de mogelijkheid heeft om ruime fiscale voordelen te genieten, bestaat er vooralsnog geen veralgemeende ondersteuning voor de 450.000 huishoudens op de private huurmarkt (20% van de woningmarkt).

Vaak beschouwen politici de private huurmarkt als een transitie markt waarna huishoudens naar de eigenaarsmarkt doorstromen. Dit is echter voor heel wat private huurders een verkeerde assumptie. Het aantal doorstromers is immers beperkt: zo heeft de groeiende groep ouderen op de private huurmarkt een doorgaans zeer geringe kans om nog een eigen woning te verwerven en dat geldt evenzeer voor huishoudens die een te laag inkomen hebben om een eigen woning (hypothecair krediet) te verwerven. Demografische ontwikkelingen als de vergrijzing en macrosociale ontwikkelingen zoals het toenemend aantal scheidingen, eenoudergezinnen en alleenstaanden (per definitie ééninkomenshuishoudens), kunnen ervoor zorgen dat deze problematiek zich in de toekomst nog scherper stelt.

### **3.1 De verdere uitbreiding van het sociale huurmarktpatrimonium**

Onderzoek van het Kenniscentrum Woonbeleid (2004) geeft aan dat sociale woningbouw voorlopig de prioritaire optie moet blijven om de problemen op de huurmarkt op lange termijn op te vangen, omwille van (1) de uitbreiding van het aanbod en het prijsverlagend effect dat ermee gepaard gaat, (2) de 'negatieve selectie' die op de private huurmarkt bestaat, is er niet op de sociale huurmarkt en (3) sociale woningbouw zorgt voor de opbouw van overheidsactiva en biedt mogelijkheden voor het voeren van een ruimtelijk beleid. Het beperkte aanbod van de sociale huurmarkt is een gekend pijnpunt – het uit zich via de lange wachtlijsten (+-72.000 huishoudens) en wachttijden op een sociale huurwoning. Studies hebben aangetoond dat er eigenlijk nood is aan minstens 100.000 bijkomende sociale huurwoningen. (Meulemans, Geurts & De Decker, 1996). Aan een investeringstempo van 15.000 bijkomende sociale huurwoningen per periode van vijf jaar, duurt het 33 jaar of minstens 7 legislaturen vooraleer het tekort is weggewerkt. (Inslegers, 2003). De ontwikkeling van de sociale huurmarkt vraagt om een langetermijnperspectief en -engagement. Recent nam de Vlaamse regering in dit kader de beslissing om *tegen 2020 45.000 nieuwe sociale woningen te bouwen*. Dit is een gunstige ontwikkeling om in de toekomst tegemoet te komen aan (een deel van) de nood maar op korte termijn betekent dit dat heel wat huishoudens in de kou blijven staan. Daarom is er, zeker op

---

<sup>42</sup> Van de 2 miljard euro overheidsstromen (zowel federale als Vlaamse) die op jaarbasis naar huisvesting in Vlaanderen gaan, gaat liefst 1,5 miljard euro naar eigendomsverwerving, terwijl 20 % van de bevolking zich dat niet kan permitteren. Maar bovenal: 40 % van het overheidsgeld dat besteed wordt aan huisvesting gaat naar de 20 % rijkste gezinnen. De 20 % armste gezinnen, m.a.w. zij die de steun het meest nodig hebben, genieten van 10 % van het voordeel. (De Decker, 2000).

korte termijn, nood aan aanvullende maatregelen die zich richten naar lage inkomenshuishoudens op de private huurmarkt.

### **3.2 Ondersteuning huisvestingskosten lage inkomens op de private huurmarkt**

Gezien het contrast tussen de prangende betaalbaarheidsproblematiek en het langetermijnperspectief van sociale woningbouw wordt vanuit verschillende hoeken gepleit voor de invoering van een veralgemeend huursubsidiestelsel (Decenniumdoelen, De Decker, 2006,). Vlaanderen kent vandaag geen huursubsidiestelsel zoals dit in anderen Europese landen bestaat<sup>43</sup>. De noemer dekt hier een andere lading: de Vlaamse 'huursubsidie' is beperkt in omvang, veronderstelt een verhuisbeweging van een kwalitatief slechte naar een conforme woning en is beperkt in de tijd (6 tot maximaal 9 jaar). Recente aanpassingen aan het stelsel zorgden voor een aantal aanpassingen in positieve zin (indexering van maximale huurprijzen en inkomensgrenzen) maar Verenigingen waar armen het woord nemen signaleren ook duidelijk negatieve punten (zoals het degressief karakter van de subsidie, de beperking in de tijd, de verplichte verhuisbeweging, het feit dat het inkomen van drie jaar eerder als referentie geldt). In opdracht van Vlaams minister voor Wonen Marino Keulen werd reeds een studie uitgevoerd naar de mogelijkheden van een **huursubsidiestelsel**<sup>44</sup> voor Vlaanderen. Buyst en Winters (2004) werkten zeven verschillende opties uit voor een Vlaamse huursubsidie, waarvan de kostprijs voor de overheid varieert tussen € 221.000 en € 1.094 miljoen.

### **3.3 Kwaliteit van wonen**

Om een minimale woningkwaliteit te verzekeren, is het ook aangewezen om het huursubsidiestelsel te linken aan het **kwaliteitsbeleid** van de Vlaams Wooncode dat de minimale vereisten aan woningkwaliteit vastlegt. Om het risico op een *armoedeval* tegen te gaan (dit gevaar is er indien elke

---

<sup>43</sup> Bij Winters e.a. (2004) lezen we dat de buitenlandse stelsels van huursubsidies zeer verschillend van vorm zijn, afhankelijk van de doelstellingen die zij beogen. We onderscheiden daarbij grofweg drie modellen. In Engeland is bijvoorbeeld sprake van een 'vangnetmodel', wat inhoudt dat de huur geheel wordt vergoed door een huursubsidie die deel uitmaakt van de sociale zekerheid. In andere landen zien we het 'betaalbaarheidsmodel', waarbij de huursubsidie afhankelijk is van het inkomen en van de huur. Naarmate de huur hoger is, stijgt de huursubsidie. In beide gevallen vormt de subsidie een impuls voor gezinnen om beter te wonen, terwijl de betaalbaarheid gewaarborgd blijft. Tenslotte bestaat er een systeem waarbij de consument met een bepaald inkomensniveau een cheque overhandigd krijgt waarmee hij zelf een geschikte woning kan zoeken (het 'vouchermodel' of 'lump sum subsidiemodel'). De subsidie is in dit geval enkel afhankelijk van het inkomen en niet meer van de effectief betaalde huur. Een voordeel van dit model is dat het een grotere keuzevrijheid laat aan de consument. Bovendien is er een minder grote invloed op de huurprijs, omdat de consument wordt aangezet om op de markt te zoeken naar de beste prijs-kwaliteitsverhouding.

<sup>44</sup> Men definieert de huursubsidie als *'een inkomensafhankelijke subsidie voor huurders die ertoe leidt dat de prijs van huurwoningen lager wordt ten opzichte van andere goederen'*.

inkomensverhoging wordt bestraft met een verlaging van de huursubsidie voor een zelfde bedrag), kan de subsidie worden afgebouwd met minder dan 100%. Men hanteert in de studie drie mogelijke varianten: een lineaire afbouw met 50% en twee formules voor parabolische afbouw, waarbij de afbouwpercentages voor lagere inkomens kleiner zijn dan voor hogere inkomens. Dit heeft als nadeel dat het de kostprijs van het stelsel verhoogt, maar als voordeel dat de huurders minder worden ontmoedigd om werk te zoeken.

We geven ook een aantal goede praktijken uit het buitenland weer. Zo zijn in het VK gemeenten verplicht om een thuislozenbeleid te ontwikkelen. Dit voorbeeld werd overgenomen door Denemarken, die dit verder uitbreidt naar alle gemarginaliseerde groepen in het kader van de beleidshervormingen naar deze groepen toe (genaamd "Our Common Responsibility", sinds 2007). Een andere bijzonder inspirerende en innovatieve praktijk is de zogenaamde *Rough Sleepers Unit*, die werd opgestart als een persoonlijk initiatief van de eerste minister van het VK en die van meet af aan een zeer doelgerichte aanpak had met duidelijke, numerieke, tijdsspecifieke objectieven en een duidelijk budget (€ 290 mio). De Unit die bestaat uit ambtenaren en leden van ngo's heeft rechtstreekse toegang tot de beleidsmakers van het hoogste niveau. Men probeert in plaats van de daklozen het leven op straat wat comfortabeler te maken, om hen met een multidisciplinaire aanpak te overtuigen om geleidelijk aan over te stappen naar een permanent verblijf. Het gaat om een aanpak op maat, waarbij het juiste type verblijf van acceptabele kwaliteit wordt aangeboden om meteen in te trekken met een brede waaier aan diensten gaand van crisiscentra tot huisvestingsmaatschappijen en gespecialiseerde centra voor jonge moeders, specialistische hulp voor drug en alcoholproblemen en mentale gezondheidsproblemen. Eens men een vast verblijf heeft worden teams in gezet die mensen helpen om hun leefomstandigheden te beheren en te voorkomen dat men terug in thuisloosheid vervalt. De resultaten zijn indrukwekkend: het aantal mensen dat de nacht op straat doorbrengt is met driekwart gedaald over de voorbije zes jaar. Men schat dat men ondertussen de levens van zo'n 10.000 'rough sleepers' heeft kunnen verbeteren door hen een eigen plek en hulp in tijd van crisis te geven. Tijdens de peer review over deze maatregel werd ook aandacht geschonken aan het omgaan met antisociaal gedrag en geweld.

<b>Mogelijke strategische doelstellingen</b>	<b>Mogelijke operationele doelstelling</b>	<b>Mogelijke actiepistes</b>
Elke Vlaming kan tegen een haalbare prijs een degelijke woning betrekken	<p>Het aandeel huishoudens met woonquote van meer dan... daalt tegen ... met ...%</p> <p>Het aandeel huishoudens in kwalitatief slechte huisvesting daalt tegen... met ...%</p>	<p>Uitbouw sociale huisvesting</p> <p>Huursubsidiestelsel</p> <p>Kwaliteitsbeleid huisvesting</p>

Wonen in precare woonvormen wordt verder onderzocht en beleid wordt uitgewerkt	De thuislozenproblematiek moet beter gekend zijn door beleidsmakers  Zo ook campingwonen	Telling – kwalitatief onderzoek
--------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------

## BIBLIOGRAFIE

DEWILDE, C. & DE KEULENAER, F. (2002), *Huisvesting: de 'vergeten' dimensie van armoede*.- In: Ruimte en planning, 22:2, p. 99-118.

DE DECKER, P. (2006) *Waar kunnen armen (nog) wonen en welke ondersteuning kunnen ze daarbij van de overheid verwachten?*.- In: Armoede en sociale uitsluiting: jaarboek 2006. Leuven, Acco.

DE DECKER, P. & MEERT H. (2000), *Mythisch of magisch? Over de gebiedsgerichte aanpak van sociale uitsluiting*.- In: Armoede en sociale uitsluiting: jaarboek 2000, Leuven, Acco, 2000.

DIRECTION GENERALE DE L' AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DE LOGEMENT ET DU PATRIMOINE (2003) *Le logement dans sa multidimensionnalité*.Region Wallon.

HEYLEN, K., LE ROY, M., VANDEN BROUCKE, S., VANDEKERCKHOVE, B. & WINTERS, S. (2007), *Wonen in Vlaanderen. De resultaten van de Woonurvey 2005 en de Woningbouw 2005*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement RWO - Woonbeleid.

INSLEGERS, G. (2003), Leefbaarheid met juiste woonmix?, in: *Alert*, jg. 29, nr. 2, p. 37-53.

MEULEMANS B., GEURTS, V. & DE DECKER, P. (1996) *Doelgroepen van het woonbeleid: een analyse van de woonproblemen in Vlaanderen*. Brussel: Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen, Afdeling Woonbeleid.

WINTERS S., HEYLEN K., TRATSAERT K., VAN DAMME B., ELSINGA M., HAFFNER M., HEREMANS F., VAN DAALLEN G. (2007), *Op weg naar een nieuw Vlaams sociaal huurstelsel?* , Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement RWO, Brussel.

## BIJLAGEN

## **BIJLAGE 1 - Een beschrijving van een aantal centrale databronnen**

### **Surveys naar Sociaal-culturele verschuivingen in gedragingen en houdingen (SCV-surveys) – SVR**

De SCV-surveys bevragen jaarlijks zo'n 1.500 Vlamingen (Nederlandstalige Belgen wonende in het Vlaamse of Brusselse Gewest). De methodologie van die surveys wordt zeer nauwgezet gedocumenteerd (zie bvb. Carton et al., 2006). Er is ook een wetenschappelijke begeleidingscommissie die ondersteuning biedt. De SCV-surveys bevatten informatie over cultuur- en sportparticipatie, deelname aan het verenigingsleven, adoptie van ICT, levenslang leren,... en worden gebruikt voor de analyses van verschillende domeinen. Indien mogelijk gebruiken we steeds het recentste SCV-bestand, maar voor specifieke variabelen moeten we soms terugrijpen naar de surveys van vorige jaren.

### **De EU-SILC: European Union Statistics on Income and Living Conditions**

EU SILC is een enquête naar inkomens en levensomstandigheden en een belangrijk instrument om zowel op Belgisch als op Europees niveau armoede en sociale uitsluiting in kaart te brengen. EU SILC omvat een zeer uitgebreide bevraging van de verschillende inkomensbronnen. Meer methodologische informatie is terug te vinden op de website van de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (2006).

De overgang van het ECHP naar de EU-SILC werd ingegeven door veranderende politieke prioriteiten inzake armoedebestrijding en sociale uitsluiting en door methodologische overwegingen. In tegenstelling tot de ECHP is de EU-SILC hoofdzakelijk cross-sectioneel, met een beperkte longitudinale component. Zo wordt gewerkt met een roterend panel: huishoudens worden gedurende maximaal vier jaar jaarlijks ondervraagd en elk jaar wordt een kwart van de huishoudens vervangen door een nieuwe steekproef. Net als het ECHP wordt de EU-SILC centraal gecoördineerd en ondersteund door EUROSTAT. Na een proefenquête in 2003 is de EU-SILC in 2004 van start gegaan. De EU-SILC 2006 bevat informatie over 27 landen (België, Denemarken, Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Finland, Zweden, Verenigd Koninkrijk, Cyprus, Malta, Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije, Slovenië, IJsland en Noorwegen). Ook in de EU-SILC worden mogelijk selectieve non-respons en longitudinale uitval opvangen door wegingscoëfficiënten.

### **De Gezondheidsenquête**

De Gezondheidsenquête is een studie waarbij op systematische wijze gezondheidsinformatie wordt verzameld via mondelinge en schriftelijke vragenlijsten, die worden afgenomen op individueel en op huishoudniveau. De bevraging gebeurt bij meer dan 10.000 personen die via een toevalssteekproef van alle inwoners van België (gelaagd per regio, provincie en gemeente, en



samengesteld op basis van het Rijksregister met als selectie-eenheid het huishouden) geselecteerd worden. De enquête zal in de toekomst om de vijf jaar plaatsvinden. Tot vandaag gebeurde dit in 1997, 2001 en 2004 (men werkt aan de dataverzameling voor 2008) en het veldwerk neemt een volledig kalenderjaar in beslag. Via deze enquête krijgt men niet alleen informatie over de gezondheid, maar ook over een brede waaier van socio-economische kenmerken, kenmerken van levensstijl en gebruik van geneesmiddelen en gezondheidsdiensten. Zo wordt het mogelijk om de impact van leven in een toestand van armoede en sociale uitsluiting te bestuderen. Ook verkrijgt men een globaal beeld van de gezondheid van de bevolking en kunnen de belangrijkste behoeften en problemen op het gebied van gezondheid in kaart worden gebracht. De enquête wordt georganiseerd op vraag van de Belgische Overheden. Alle overheden belast met gezondheid in België hebben een samenwerkingsakkoord gesloten om dit project te financieren. Het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid (WIV) wordt belast met de ontwikkeling, de realisatie, de analyse en de rapportering van de enquête. ADSEI (het voormalige NIS) biedt ondersteuning voor wat betreft de verzameling en behandeling van de gegevens.

### **Enquête naar de Arbeidskrachten**

De EAK is een sociaaleconomische enquête bij 48.000 huishoudens met als voornaamste doelstelling de bevolking op arbeidsleeftijd in beeld te brengen. Deze survey bevraagt uitgebreid de tewerkstellings situatie van de ondervraagde respondenten en huishoudens. Bij de enquête naar de arbeidskrachten wordt de bevolking op actieve leeftijd (15 jaar en ouder) opgesplitst in 3 groepen (personen met een betrekking, werklozen en inactieven), volgens de criteria van het Internationaal Arbeidsbureau (IAB)- ook gekend als International Labour Organization (ILO)- en het verstrekken van beschrijvende en verklarende gegevens over elk van deze categorieën. De Belgische Enquête naar de arbeidskrachten bij de huishoudens wordt ingericht in het kader van de communautaire steekproefenquêtes, gecoördineerd door het Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen (Eurostat), in samenwerking met de nationale instituten voor de statistiek.

### **PISA (Programme for International Student Assessment)**

PISA (Programme for International Student Assessment) is een grootschalige, driejaarlijkse internationale studie, die de kennis en vaardigheden van 15-jarigen test. Ze wordt gecoördineerd door de onderwijsministeries van de deelnemende landen, overkoepeld door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). PISA onderzoekt de relatie tussen de socio-economische status van leerlingen en hun prestaties aan de hand van een index. Deze PISA-index van socio-economische status (SES) combineert de volgende economische, sociale en culturele achtergrondvariabelen van de leerlingen: het beroep van hun ouders; het onderwijsniveau van hun ouders (omgezet naar het aantal jaar onderwijs dat ze genoten); de educatieve en culturele middelen waarover de leerlingen thuis beschikken; het aantal boeken dat de leerlingen thuis bezitten.

BIJLAGE

2

BIJLAGE 2 – zie spreadsheets (Excel-bestand)