



**Twintig jaar  
armoede en beleid  
inzake armoedebestrijding**

B. Cantillon  
M. Andries  
B. Meulemans  
B. Tan

juni 1996

B E R I C H T E N

---

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID HERMAN DELEECK  
UNIVERSITEIT ANTWERPEN - Stadscampus

D/1996/6104/03

## Inhoud

Samenvatting .....	1
1. Inleiding.....	1
2. Armoede sinds 1976: omvang, evolutie, profiel .....	1
3. De armoedeproblematiek in het beleidsdiscours.....	4
4. De instrumenten van het armoedebestrijdingsbeleid.....	7
4.1 Sociale zekerheid en sociale bijstand.....	7
4.1.1 De selectiviteit van het besparingsbeleid.....	7
4.1.2 De evolutie van de minimumuitkeringen.....	9
4.1.3 Sociale zekerheid en sociale bijstand: van inkomenspolitiek naar integratiepolitiek .....	11
4.2 Welzijnsbeleid .....	13
4.3 Onderwijsbeleid.....	13
4.4 Huisvestingsbeleid.....	15
4.5 Tewerkstellingsbeleid .....	17
4.6 Lokale initiatieven .....	18
5. Samenvatting en besluit .....	19
BIBLIOGRAFIE .....	20

## **Samenvatting**

*Over de voorbije twintig jaar is in België de armoede niet toegenomen, maar heeft er zich een concentratie van armoede voorgedaan bij de kleiner wordende groep van laaggeschoolden. Deze verandering in de verschijningsvorm van de armoede heeft gevolgen voor het beleid dat wordt gevoerd inzake armoedebestrijding. In een eerste beweging werd het klassieke instrumentarium van de verzorgingsstaat vervolmaakt; daarna werden vooral selectieve maatregelen genomen ten voordele van de gezinnen met de laagste inkomens; momenteel wordt gezocht naar nieuwe mogelijkheden om laaggeschoolde armen aan hun situatie van eenzijdige afhankelijkheid te doen ontsnappen.*

## **1. Inleiding**

Nooit eerder stond de armoedeproblematiek zo centraal in het maatschappelijk discours. Uit opeenvolgend onderzoek van het Centrum voor Sociaal Beleid (UFSIA) mag blijken dat zulks niet verklaard kan worden door een globale toename van armoede en bestaansonzekerheid. De voorbije 20 jaar was in België, zoals in sommige van de ons omringende landen, immers veeleer sprake van een - zij het matige - afname van de armoedecijfers.

De groeiende aandacht voor de armoede - in discours en beleid - moet veeleer gezocht worden in de geruisloze verandering van het profiel van de armoede en, hiermee samenhangend, in het groeiend besef dat het klassieke instrumentarium van de verzorgingsstaat (en de sociale zekerheid in het bijzonder) grotendeels machteloos staat tegenover de nieuwe verschijningsvorm van de armoede, met name de voortschrijdende marginalisering van laaggeschoolden.

In deze bijdragen worden allereerst de armoedetrends gedocumenteerd: er wordt aangetoond dat de armoede in België stabiel is gebleven maar dat er sprake is van een groeiende kloof tussen hooggeschoolden en (een kleiner wordende groep) laaggeschoolden. In een tweede deel wordt een kort overzicht gegeven van 20 jaar armoedebeleid in België. Dit overzicht beoogt geen exhaustiviteit. Wel probeert het aan te tonen hoe het beleid vorm heeft gegeven aan, eerst, de vervolgindiging van het klassieke instrumentarium van de verzorgingsstaat en, later, aan de voorzichtige heroriëntatie van datzelfde instrumentarium door stelselmatig meer nadruk te leggen op selectieve maatregelen voor de laagste inkomensgezinnen. Thans zoekt het beleid naar nieuwe collectieve arrangementen die nodig zijn om een adequaat antwoord te bieden op het groeiende en structurele onvermogen van laaggeschoolden om zelfstandig hun bestaanszekerheid te verzekeren.

## **2. Armoede sinds 1976: omvang, evolutie, profiel**

Over de voorbije twintig jaar heeft de Vlaamse en Belgische samenleving meerdere ingrijpende sociaal-economische veranderingen ondergaan (o.m. de opeenvolgende economische recessies, de toename van de werkloosheid, de destabilisering en proliferatie van de samenlevingsvormen), waarvan men zou kunnen vermoeden dat ze zijn gepaard gegaan met belangrijke verschuivingen inzake de inkomensverdeling, de doelmatigheid van

de sociale zekerheid en de armoede <sup>(1)</sup>. Meer bepaald wordt vaak gesproken over een toename van het aantal huishoudens en/of individuen die een inkomenstekort lijden en daarom arm kunnen worden genoemd. Ook de recente toename van het aantal bestaansminimumtrekkers wordt door sommigen beschouwd als een indicator die duidt op een voortschrijdende verarming en dualisering. De empirische gegevens van het Centrum voor Sociaal Beleid (vanuit opeenvolgende grootschalige steekproefenquêtes bij de huishoudens) kunnen deze verarmingsthese evenwel niet staven - integendeel. Noch in Vlaanderen tijdens de periode 1976-1992 <sup>(2)</sup>, noch in België tijdens de periode 1985-1992 <sup>(3)</sup> valt er een toename vast te stellen van het aantal arme huishoudens (zowel gemeten met de strenge EG-norm als met de meer genereuze CSB-norm).

Internationaal-vergelijkend onderzoek leert dat het aantal armen in België laag is in vergelijking met andere hoogontwikkelde welvaartsstaten, zoals Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Op de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk na (waar een aanzienlijke inkomensdenivellering en toename van de armoede heeft plaats gevonden) worden de meeste westerse welvaartsstaten gekenmerkt door een merkwaardige stabiliteit inzake de verdeling van de welvaart en de omvang van de armoede (Atkinson, Rainwater en Smeeding, 1995).

Men kan zich afvragen hoe het komt dat, bijna tegen de verwachtingen in, de armoede niet is toegenomen tijdens een periode van scherpe economische recessie, hoge werkloosheid en besparingen in de sociale zekerheid. De verklaring hiervoor ligt grotendeels in het feit dat de welvaart van bejaarden (een categorie met een tot voor kort uitgesproken risico op bestaansonzekerheid) in de periode 1976-1992 aanzienlijk is toegenomen, evenals in het feit dat fenomenen die negatief inwerkten op de welvaart van de actieve bevolking (werkloosheid, bevrozing van de lonen, besparingen op de sociale zekerheidsuitkeringen) gecompenseerd werden door een aantal welvaartsverhogende sociaal-demografische veranderingen, waarvan de quasi-veralgemening van het tweeverdienerschap (steeds meer huishoudens waarin meer dan één kostwinner aanwezig is) veruit de voornaamste is. Bovendien werd in het Belgische verzorgingsstaat-model het tekort aan werkgelegenheid collectief ondervangen door

- 
- <sup>(1)</sup> Onder 'armoede' (of 'bestaansonzekerheid') verstaan we een toestand waarin een huishouden over een onvoldoende hoog inkomen beschikt om volwaardig deel te nemen aan het maatschappelijk leven. Deze definitie impliceert dat armoede een relatief begrip is: het minimale inkomen dat nodig is voor volwaardige participatie ligt uiteraard hoger in een welvarende maatschappij dan in een samenleving met een laag welvaartspeil. Door het Centrum voor Sociaal Beleid worden gewoonlijk twee criteria gehanteerd om vast te stellen of een huishouden al dan niet bestaansonzeker is. De *EG-norm* is een statistische norm die bepaald wordt als 50% van het gemiddeld equivalent (d.w.z. aan de gezinsgrootte aangepast) gezinsinkomen. Deze norm ligt in de praktijk aan de lage kant, wat tot gevolg heeft dat men bij gebruik ervan komt tot een relatief gering aantal armen: slechts weinig huishoudens beschikken over een inkomen dat lager ligt dan deze strenge norm. De *CSB-norm* werd door het Centrum voor Sociaal Beleid ontwikkeld op basis van de zgn. subjectieve methode. Dit betekent dat aan de bevroegde huishoudens zelf wordt gevraagd hoe hoog - voor hun gezinstype - het maandelijks netto-inkomen zou moeten zijn om precies te kunnen rondkomen; het antwoord op deze vraag is in belangrijke mate bepalend voor de hoogte van de bestaanszekerheidsnorm. In de praktijk ligt de CSB-norm doorgaans hoger dan de EG-norm, zodat het aandeel bestaansonzekere huishoudens binnen de bevolking hoger ligt. Omdat deze armoedenormen grotendeels complementair zijn wat betreft hun voor- en nadelen, verdient het aanbeveling ze naast elkaar te gebruiken bij de meting van de (evolutie van de) armoede.
- <sup>(2)</sup> Het aandeel arme huishoudens (EG-norm) in Vlaanderen daalde van 9% in 1976 tot 5% in 1992; het aandeel bestaansonzekere huishoudens (CSB-norm) van 22% tot 12%.
- <sup>(3)</sup> Het aandeel arme huishoudens (EG-norm) in België bedroeg zowel in 1985 als in 1992 6%, het aandeel bestaansonzekere huishoudens (CSB-norm) daalde van 21% tot 18%.

inkomenstransfers van de sociale zekerheid. De nivellerende werking van de sociale zekerheid verklaart dan ook in belangrijke mate waarom de individualisering van het arbeidsaanbod en de tewerkstellingscrisis geen toename van armoede en inkomensongelijkheden hebben veroorzaakt (Cantillon, 1990 en 1991).

Is de armoede over de voorbije periode niet toegenomen, dan kan moeilijk worden ontkend dat de verschijningsvormen ervan een verandering hebben ondergaan. Vaak wordt hierbij gewag gemaakt van een drietal verschuivingen m.b.t. het armoedefenomeen, met name een *vervrouwelijking*, een *verjonging* en een *verstedelijking* van de armoede. Een *vervrouwelijking* van de armoede valt evenwel nauwelijks vast te stellen. Reeds in 1976 vormden vrouwen iets meer dan de helft van de armen; deze verhouding is sindsdien vrijwel ongewijzigd gebleven. Van een *verjonging* van de armoede kan sprake zijn, in die zin dat de afname van de armoede onder ouderen heeft geleid tot een toename van het aandeel der jongeren binnen de door de armoede getroffen categorie. Desondanks valt de stelling dat er zich een 'verjonging van de armoede' heeft voorgedaan enigszins te relativiseren: het armoederisico onder bejaarden bedraagt immers nog steeds een veelvoud van dat onder niet-bejaarden en bovendien heeft de armoede onder bejaarden veel meer dan de armoede onder jongeren een langdurig karakter. Tenslotte wordt armoede vandaag in de publieke opinie vaak voorgesteld als een (groot)stedelijk fenomeen. Uit analyses van het CSB waarin huishoudens worden ingedeeld volgens de verstedelijkingsgraad van hun gemeente en volgens het buurttype waarin ze wonen, blijkt evenwel dat het percentage bestaansonzekere en arme gezinnen nagenoeg even hoog is in plattelandsgemeenten dan in agglomeraties. Wanneer we de gemeentelijke verstedelijkingsgraad combineren met het buurttype, dan is de bestaansonzekerheid het grootst in de stadskernen van de agglomeraties (24%), evenwel onmiddellijk gevolgd door de plattelandsbuurten en landelijke dorpskernen (20%) en de dorpskernen die sterk met de agglomeraties zijn vergroeid (19%). We besluiten hieruit dat armoede nog vrijwel even sterk een fenomeen van het platteland is als van de grootstad (Meulemans, Geurts en De Decker, 1996).

Verder vindt er evenmin een dualisering plaats tussen werkenden enerzijds en niet-werkenden (meer bepaald werklozen) anderzijds, waarbij in deze laatste categorie het armoederisico zou toenemen. Ondanks de koopkrachtvermindering van de individuele werkloosheidsuitkeringen tijdens de periode 1985-1992, is de welvaart van werklozen er tijdens deze periode in aanzienlijke mate op vooruit gegaan en is de armoede onder het toegenomen aantal ontvangers van werkloosheidsuitkeringen verminderd. Deze ontwikkeling is gedeeltelijk te danken aan het selectief gevoerde besparingsbeleid in de werkloosheidsverzekering (waarbij nauwelijks werd geraakt aan de uitkeringen voor de meest kwetsbare uitkeringstrekkers, met name de gezinshoofden en de alleenstaanden), maar veel meer nog aan het sterk toegenomen meerverdienerschap onder de gezinnen met een werkloosheidsuitkering. Wie door werkloosheid wordt getroffen wordt m.a.w. steeds vaker beschermd door een combinatie van sociale zekerheidsuitkeringen enerzijds en de inkomens van andere gezinsleden anderzijds (Cantillon en Andries, 1995).

Als de stelling dat de armoede tijdens de voorbije twee decennia is *vervrouwelijkt*, *verjongd* en *verstedelijkt* sterk moet worden genuanceerd, en als er geen dualisering plaats vindt tussen werkenden en niet-werkende uitkeringstrekkers op actieve leeftijd, langs welke nieuwe breuklijnen heeft de verandering in de verschijningsvormen van de armoede zich dan wel voltrokken? Welke maatschappelijke kenmerken zijn vandaag bepalend voor de hoogte van het armoederisico? Een eerste tegenstelling is die tussen één- en meerinkomensgezinnen: daar

waar het meerverdienerschap steeds meer de norm wordt en ervoor zorgt dat de bestaanszekerheid steeds beter gewaarborgd blijft bij werkloosheid, ziekte en hoge leeftijd, neemt de bestaanszekerheidspositie van eeninkomensgezinnen (d.w.z. van alleenstaanden, van eenoudergezinnen en van het traditionele koppel met een mannelijke kostwinner en een vrouwelijke niet-verdiener) in aanzienlijke mate af, vooral wanneer dit enige inkomen een vervangingsuitkering is. Eeninkomensgezinnen met een vervangingsuitkering (veeleer dan de ontvangers van vervangingsuitkeringen in het algemeen) vormen dan ook bij uitstek een categorie met een hoog armoederisico (Cantillon, 1990). Nauw hiermee verbonden is de tegenstelling tussen hoog- en laaggeschoolden. Precies bij laaggeschoolden vindt een concentratie plaats van sociale risico's (werkloosheid, invaliditeit) en van eenverdienerschap, zodat de armoederisico's van hoog- en laaggeschoolden steeds meer uit elkaar lopen. Het armoedepercentage bij laaggeschoolden op actieve leeftijd steeg van 1985 tot 1992 van 7% naar 8%, terwijl het bij hooggeschoolden afnam van 2% naar 1%. Laaggeschoolden worden dan ook in toenemende mate naar de onderste inkomenslagen verdrongen (Cantillon en Marx, 1995).

Op dit moment is de socio-economische kloof tussen de laag- en de hooggeschoolden belangrijker dan om het even welke van de traditionele maatschappelijke breuklijnen, weze het deze tussen mannen en vrouwen of deze tussen werkenden en werklozen. De geleidelijke, haast geruisloze, maar gestaag voortschrijdende marginalisering van de laaggeschoolden wordt ontegensprekelijk de belangrijkste sociale kwestie <sup>(4)</sup> van het komende decennium; ze erodeert immers het wezen van de welvaartsstaat en ze vreet aan de basiscondities voor een geïntegreerde en solidaire samenleving.

Het ontstaan van deze nieuwe breuklijn in het maatschappelijk landschap heeft, zoals we verderop uitgebreider zullen argumenteren, verregaande implicaties voor het functioneren en de doelmatigheid van de welvaartsstaat, de sociale zekerheid in het bijzonder. De kern van het probleem is dat het passief-accommoderende transfermodel geen adequaat antwoord meer kan bieden op de nieuwe noden zoals die nu evolueren. De sociale zekerheid behoudt zonder meer haar nut als een collectief arrangement voor inkomensverzekering en inkomensspreiding. Daarnaast en daarboven zijn volledig nieuwe collectieve arrangementen nodig om een adequaat antwoord te bieden op het groeiende en structurele onvermogen van de laaggeschoolden om zelfstandig hun bestaanszekerheid te verzekeren. Het gevoerde armoedebeleid is hiervan de reflexie.

### **3. De armoedeproblematiek in het beleidsdiscours**

In wat volgt worden de ontwikkelingen besproken met betrekking tot het beleid inzake armoedebestrijding op verschillende domeinen: sociale zekerheid en sociale bijstand, welzijnsbeleid, onderwijs, huisvesting, tewerkstelling en lokaal beleid. Dit overzicht is eerder exemplarisch dan exhaustief, aangezien het beleid inzake armoedebestrijding ook andere beleidsdomeinen bestrijkt, o.m. dat van de rechtshulp, de consumentenbescherming, de gezondheidszorg, ... Vooraleer we de verschillende beleidsterreinen overlopen gaan we na in welke mate armoede en armoedebestrijding tijdens de voorbije decennia aandachtspunten zijn geweest voor de beleidsmakers en waarin deze beleidsaandacht zich heeft gemanifesteerd.

---

<sup>(4)</sup> Ontleend aan het haarscherp geformuleerde boek van Pierre Rosanvallon getiteld 'La nouvelle question sociale: repenser l'état-providence'. (1995).

Tijdens de voorbije twintig jaar zijn er twee deelperiodes geweest waarin armoedebestrijding als een beleidsprioriteit werd beschouwd: omstreeks het midden van de jaren zeventig en vanaf de tweede helft van de jaren tachtig. Omstreeks het midden van de jaren zeventig, aan de vooravond van de economische crisis, naderde de opbouw en uitbouw van de Belgische sociale zekerheid haar voltooiing. Reeds sinds de jaren zestig was de overtuiging gegroeid dat ondanks de uitbreiding van het toepassingsgebied van de sociale zekerheid en ondanks de substantiële verbetering van de sociale zekerheidsprestaties, een niet onaanzienlijk deel van de bevolking "door de mazen van het sociale zekerheidsnet" viel en als gevolg daarvan tot diepe armoede veroordeeld was. De oplossing voor dit probleem werd gevonden in het tot stand brengen van minimumuitkeringen voor mensen die geen of onvoldoende beroep kunnen doen op sociale verzekeringsuitkeringen en die een tekort aan bestaansmiddelen lijden. Zo kwamen achtereenvolgens het gewaarborgd inkomen voor bejaarden (1969), de tegemoetkomingen voor mindervaliden (1969) en de gewaarborgde gezinsbijslagen (1971) tot stand, aanvankelijk met zeer lage uitkeringsbedragen <sup>(5)</sup>. Het orgelpunt van deze beweging was ongetwijfeld de instelling in 1974 van een gewaarborgd bestaansminimum dat voor elke behoeftige Belgische burger toegankelijk is. In dezelfde beweging valt de omvorming van de vroegere COO's (de plaatselijke *commissies van openbare onderstand*) tot OCMW's (*openbare centra voor maatschappelijk welzijn*) te situeren, waarbij voor iedere persoon het recht op maatschappelijke dienstverlening werd ingesteld, met als doel iedereen in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Tegelijk zien we in deze periode de uitbouw van (publieke en gesubsidieerde) welzijnsvoorzieningen, waarbij ook andere dan materiële problemen van zwakke en achtergestelde groepen centraal worden gesteld (zie Seynaeve, 1977; Luyten, 1993; Deleeck, 1995).

Vanaf de tweede helft van de jaren zeventig verminderde de beleidsaandacht voor de armoedeproblematiek; andere sociaal-economische problemen, zoals de werkloosheid, de competitiviteit van de ondernemingen en het financieringstekort van de overheid kregen prioritaire aandacht. Een nieuwe periode waarin de sensibiliteit van de beleidsmakers voor armoede en armoedebestrijding opnieuw toenam, ving aan omstreeks het midden van de jaren tachtig. Tegelijk met de opvatting dat in de sociale zekerheid aanzienlijke bezuinigingen noodzakelijk waren, groeide immers de bekommernis dat deze besparingsmaatregelen niet ten koste mochten gaan van de meest kwetsbaren in de samenleving en niet mochten resulteren in een toename van de armoede. Deze bekommernis uitte zich in de concrete maatregelen van het sociale zekerheidsbeleid (zie verder), maar ook in een aantal andere, vooral als politieke signalen op te vatten maatregelen. Zo werd vanaf 1985 een staatssecretaris (later een minister) voor "maatschappelijke emancipatie" (later "sociale integratie") in de regering opgenomen, o.m. bevoegd voor het beleid inzake armoedebestrijding. Vooral tijdens de tweede helft van de jaren tachtig (onder de verantwoordelijkheid van staatssecretaris M. Smet) werden vernieuwende initiatieven genomen, o.m. de organisatie van "armoededenkdagen" en de instelling van de "*Interdepartementale Werkgroep voor de Beveiliging van de Bestaanszekerheid van de Minstbedeelden*" (later herdoopt tot de "*Interdepartementale Commissie voor Armoedebestrijding*") in 1986. Deze werkgroep (onder voorzitterschap van Prof. H. Deleeck en verder samengesteld uit ambtenaren en uit deskundigen van de Koning Boudewijnstichting, de Vereniging van Steden en Gemeenten en ATD-Vierde Wereld) had

---

(5) In 1969 bedroeg het gewaarborgd inkomen voor bejaarden (in prijzen van 1995) ca. 9.700 BEF voor een koppel en ca. 6.400 BEF voor een alleenstaande.

als opdracht het formuleren van voorstellen om de bestaanszekerheid van bepaalde bevolkingscategorieën te verbeteren, evenals het evalueren van regeringsmaatregelen voor wat betreft hun effecten op kwetsbare groepen. De werkzaamheden van de werkgroep resulteerden in drie verslagen, waarin beleidsvoorstellen werden gedaan m.b.t. de sociale zekerheid, de OCMW's, werkloosheidsbestrijding, onderwijs, bescherming van de verbruiker, rechtshulp (Nicaise, 1986; Lammertyn, 1992/2). Ondertussen was vanaf 1989 ook een *Koninklijke Commissaris voor het Migrantenbeleid* aangeduid; ook zij deed in haar rapporten voorstellen inzake armoedebestrijding en sociale integratie van zwakke groepen, onder meer maar niet uitsluitend van migranten. Bij de regeringsvorming in 1992 werd voor het eerst, naast de traditionele sociaal-economische belangengroepen, een organisatie die specifiek de belangen van de armen behartigt (*ATD-Vierde Wereld*) geraadpleegd i.v.m. haar wensen en verwachtingen naar de nieuwe regering toe. Dit resulteerde in het opstellen - in opdracht van de regering Dehaene - van het "*Algemeen Verslag over de Armoede*", gecoördineerd door de Koning Boudewijnstichting maar in nauwe samenwerking met organisaties van armen en van de zgn. "vierde wereld" (o.m. *ATD-Vierde Wereld* en de *Beweging van Mensen met een Laag Inkomen en Kinderen*). In dit verslag wordt armoede bekeken vanuit het standpunt van de mensen die armoede dag aan dag als realiteit ervaren; het bevat dan ook vooral getuigenissen i.v.m. zeer concrete en vaak schrijnende problemen die met armoede samenhangen: o.m. de door arme gezinnen als dreigend ervaren tussenkomsten vanwege de jeugdbescherming en de bijzondere jeugdbijstand, de relatie met het OCMW, de woon- en arbeidssituatie van armen.

Naast het Belgische (federale) beleidsniveau hebben ook de steeds belangrijker wordende deelgebieden (gewesten en gemeenschappen) toenemende aandacht besteed aan armoede en armoedebeleid. Dit was langs Vlaamse kant vooral het geval sinds 1989, toen de beleidsnota "Armoedebestrijding" werd goedgekeurd door de Vlaamse regering (zie Lammertyn, 1992/2) <sup>(6)</sup> In datzelfde jaar werd beslist de zgn. "*Sint-Katharinabonus*" (een financiële compensatie voor Vlaanderen naar aanleiding van de door nationale regering gefinancierde schuldherschikkingsoperatie voor sommige Waalse gemeenten) te besteden aan projecten in de sfeer van (kans)armoedebestrijding. Hieruit ontstonden de zgn. *Fondsen "Lenssens"* en "*Van Den Bossche*" en later het VFIK, het *Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen* en het *Sociaal Impulsfonds* (zie Neels, 1994; Lammertyn, 1992/2; zie ook verder in deze tekst over "lokale initiatieven"). Bovendien werd in 1990 de *Vlaamse Intersectoriële Commissie Armoedebestrijding* (VICA) opgericht, bedoeld om interdepartementaal en samen met belangrijke betrokkenen het kansarmoedebeleid van de Vlaamse regering voor te bereiden en te evalueren <sup>(7)</sup>. Sinds haar oprichting publiceerde de VICA vier "vooruitgangsrapporten", waarin de verschillende initiatieven inzake armoedebestrijding evenals de resultaten ervan worden toegelicht. Ook in het regeerakkoord en in de regeringsverklaring van de regering Van Den Brande (1992) was armoedebestrijding één van de belangrijke aandachtspunten. In uitvoering van dit regeerakkoord werd door minister van Sociale Aangelegenheden Detiège een nieuwe beleidsnota opgesteld i.v.m. kansarmoede en kansenbeleid; hierin stond de noodzaak van een geïntegreerde beleidsaanpak centraal (zie Vranken en Geldof, 1992: 126-128).

---

<sup>(6)</sup> Eerder reeds had de SERV (Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen) een omstandig advies uitgebracht over de armoedeproblematiek (1987) en had de Koning Boudewijnstichting, op vraag van de Vlaamse regering, een beleidsdossier over armoedebestrijding samengesteld (1988). Het meest recente SERV-advies over armoedebestrijding dateert van 11 oktober 1995.

<sup>(7)</sup> Naast de VICA werd binnen de Administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn ook een '*Cel Kansarmoedebestrijding*' opgericht.



Ook de Europese aandacht voor en initiatieven ter bestrijding van armoede verdienen - hoewel beperkt in reikwijdte en omvang - vermelding. Vanaf 1975 werden verschillende EG-armoedeprogramma's gelanceerd: het eerste programma liep van 1975 tot 1980 met een budget van 20 miljoen ECU, het tweede van 1985 tot 1989 met een budget van 29 miljoen ECU. Voor het derde programma (1989-1994) werd het budget meer dan verdubbeld (tot 55 miljoen ECU) en werd ook het opzet ambitieuzer: in plaats van een hele reeks kleine actie-onderzoeken omtrent rurale en urbane ontwikkeling omvatte dit programma 41 projecten verspreid over de lidstaten, gericht op een geïntegreerde (sociale en economische) aanpak van achterstelling en uitsluiting. In België werden o.m. twee grootschalige modelprojecten gerealiseerd: de *Buurtontwikkelingsmaatschappij Noordoost-Antwerpen* en '*Etre gagnant avec des perdants*'-project in Charleroi. Een belangrijk kenmerk van deze acties is dat de Europese middelen waarop de projecten kunnen rekenen worden aangevuld met een gelijkwaardige inbreng van 'nationale' partners (lokale, gewestelijke of landelijke overheden). Behalve met specifieke armoedeprogramma's doet de Europese Unie overigens ook met andere instrumenten aan armoedebestrijdingsbeleid: we vermelden de zgn. "actieprogramma's" waarvan sommige gericht zijn op achtergestelde groepen als werklozen en gehandicapten, en de Europese structuurfondsen (waaronder het *Europees Sociaal Fonds*).

#### **4. De instrumenten van het armoedebestrijdingsbeleid**

##### ***4.1 Sociale zekerheid en sociale bijstand***

Een van de functies van de sociale zekerheid bestaat erin om armoede en bestaansonzekerheid te voorkomen door het waarborgen van een volwaardig minimuminkomen. Deze minimum-inkomenswaarborging wordt gerealiseerd doordat de in verschillende sociale verzekerings-regelingen (werkloosheidsuitkeringen, ziekte- en invaliditeitsuitkeringen, pensioenen) minimumuitkeringen zijn voorzien, ook voor wie bij toepassing van de vervangingsratio op het vroegere loon een lagere uitkering zou ontvangen. Bovendien wordt, voor wie niet op grond van bijdragebetaling in aanmerking komt voor uitkeringen vanwege de sociale verzekeringen, een minimuminkomen gewaarborgd door de verschillende algemene bijstandsregelingen (bestaansminimum, gewaarborgd inkomen voor bejaarden en tegemoetkomingen voor gehandicapten) en door de aanvullende steunverlening vanwege de OCMW's. In 1993 bedroegen de door de federale overheid gefinancierde uitgaven voor algemene bijstandsregelingen ca. 50 miljard frank; van deze uitgaven ging 68% naar tegemoetkomingen voor gehandicapten, 19% naar het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, 12% naar het bestaansminimum en 1% naar gewaarborgde gezinsbijslagen. Een deel van de bijstandsuitgaven (met name ongeveer de helft van de uitgaven voor het bestaansminimum, evenals de aanvullende OCMW-steun) wordt evenwel uit de middelen van het OCMW gefinancierd. Hieronder wordt nader ingegaan op een drietal specifieke ontwikkelingen m.b.t. sociale zekerheid en sociale bijstand t.a.v. armoedebestrijding: het selectieve karakter van het besparingsbeleid in de sociale zekerheid, de ontwikkeling van de minimumuitkeringen en de verschuiving van inkomenswaarborg naar sociale integratie.

##### ***4.1.1 De selectiviteit van het besparingsbeleid***

Vanaf de tweede helft van de jaren zeventig - met een hoogtepunt tijdens de jaren tachtig - wordt in de sociale zekerheid een 'crisisbeleid', 'besparingsbeleid' of 'bezuinigingsbeleid'

gevoerd, vooral met de bedoeling de uitgaven van de sociale zekerheid (die een stijgende tendens kennen) en de inkomsten (die afnemen bij dalende tewerkstelling en economische stagnatie) met elkaar in overeenstemming te brengen, en dit zonder de overheidstoelage aan de sociale zekerheid te verhogen. Aan de inkomstzijde van de sociale zekerheid vertaalde dit crisisbeleid zich in een verhoging van de parafiscale lasten, o.m. door de opheffing van de loongrenzen voor de bijdrageheffing, de verhoging van de bijdragevoeten en de invoering van een aantal nieuwsoortige sociale zekerheidsbijdragen. Ook aan de uitgavenzijde werd een bezuinigingsbeleid gevoerd; hierbij is het evenwel belangrijk te vermelden wat het gevoerde beleid *niet* is geweest. Ten eerste heeft het beleid *niet* geleid tot een privatisering (overdracht naar de marktsector) van de sociale zekerheid: het primaat van de universele en verplichte sociale zekerheid op de aanvullende en vrijwillige privé-verzekeringen bleef gehandhaafd. Ten tweede werd het beleid *niet* gekenmerkt door een "*shift to means testing*"; d.w.z. het massaal doorschuiven van uitkeringstrekkers van niet-middelgetoetste sociale verzekeringen naar middelgetoetste bijstandsregelingen. Een dergelijke *shift* heeft zich in een aantal verzorgingsstaten voorgedaan, doch in België is de bijstand een eerder marginale (in absolute termen slechts licht gegroeide) plaats blijven innemen binnen het systeem van sociale bescherming (zie Van Oorschot en Schell, 1991; Andries, 1995). Als gevolg van dit alles kunnen we zeggen dat de Belgische sociale zekerheid, structureel en conceptueel, relatief ongeschonden de periode van crisis en crisisbeleid heeft doorstaan.

Dit belet niet dat de sociale zekerheidsuitkeringen het voorwerp zijn geweest van belangrijke en ingrijpende besparingsmaatregelen. Zo werd o.m. de automatische aanpassing van de uitkeringsbedragen aan de welvaartsontwikkeling stopgezet, werd het indexeringsmechanisme meermaals gewijzigd en omstreeks het midden van de jaren tachtig zelfs tijdelijk en gedeeltelijk buiten werking gesteld, werd een doorgedreven gezinsmodalisering (met verlaagde uitkeringen voor 'samenwonenden' in de werkloosheids- en invaliditeitsverzekering) doorgevoerd en werden sociale zekerheidsbijdragen opgelegd aan sommige categorieën van uitkeringstrekkers (voor een volledig overzicht i.v.m. de jaren tachtig, zie Festjens, 1993: 283-336). Kenmerkend voor al deze bezuinigingsmaatregelen is evenwel hun selectiviteit, d.w.z. dat ze zodanig zijn ontworpen dat de zwakste categorieën onder de uitkeringstrekkers (met het grootste bestaansonzekerheidsrisico) er niet werden door getroffen en zelfs op een inkomensverbetering konden rekenen. Binnen het sociale zekerheidsbeleid zijn een viertal technieken aan te duiden die ertoe strekten om de zwakste groepen van de diverse inkomensmaatregelen te vrijwaren: a) het regelmatig optrekken van de minimumuitkeringsbijdragen (en meer bepaald van de bijstandsbedragen), b) het niet-toepassen (of compenseren) van inleveringsmaatregelen t.a.v. de laagste inkomenscategorieën, c) de verhoging van de kinderbijslagen voor kinderen van sommige uitkeringstrekkers en d) de toekenning van selectieve, politiek besliste welvaartsaanpassingen. Op de evolutie van het niveau der minimumuitkeringen gaan we in een volgende paragraaf in. Hierna bespreken we kort de drie andere aangewende technieken.

Vaak werden *de ontvangers van lage sociale zekerheidsuitkeringen gevrijwaard van bepaalde inleveringen*. Zo mag bijvoorbeeld de inlevering op de pensioenen ten voordele van de ziekteverzekering niet tot gevolg hebben dat het pensioenbedrag zakt onder een bepaalde grens (44.200 BEF voor gepensioneerden met en 37.300 BEF voor gepensioneerden zonder gezinslast), zodat de laagste pensioenen automatisch van deze bijdrageheffing zijn vrijgesteld. Een gelijkaardige vrijstelling werd voorzien i.v.m. de (inmiddels afgeschafte) inhouding op de gezinsbijslagen. In andere gevallen werden lagere inkomensgroepen niet van inlevering vrijgesteld, maar werden t.a.v. deze groepen compenserende maatregelen genomen. Zo ging,

recent, de invoering van een 'gezondheidsindex' (waardoor prijsstijgingen op sommige producten - zoals tabakswaaren, alcoholische dranken, brandstoffen - geen invloed meer konden uitoefenen op de hoogte van de uitkeringen der lonen) gepaard met een compenserende verhoging van de bijstandsuitkeringen en van de minima in de werkloosheid en de invaliditeit.

Uitkeringsgerechtigde gezinshoofden met kinderen ontvangen, voor zover hun vervangingsinkomens een bepaalde grens (57.600 BEF per maand) niet overschrijden, *verhoogde gezinsbijslagen*. Deze verhoogde gezinsbijslagen werden tijdens de jaren tachtig gevoelig opgetrokken. Terwijl de gewone gezinsbijslag (voor een eerste kind, zonder leeftijdsbijslag) van 1980 tot 1995 een reële vermindering kende met 2%, werd in dezelfde periode de verhoogde bijslag voor een kind van een invalide gezinshoofd verhoogd met 23%. Bovendien werden vanaf 1983 ook voor kinderen van werkloze en gepensioneerde gezinshoofden verhoogde bijslagen toegekend, die sindsdien een reële verhoging ondergingen met 25%. Nog meer werden de (middelgetoetste) gewaarborgde gezinsbijslagen verhoogd. Terwijl deze regeling oorspronkelijk voorzag in bijslagen gelijk aan de bedragen in de zelfstandigenregeling, werden deze in 1985 opgetrokken tot die van de werknemersregeling. In 1987 werden ze zelfs gelijkgesteld aan de verhoogde bijslagen voor kinderen van werkloze en gepensioneerde gezinshoofden. Het resultaat van deze maatregelen is dat sinds 1980 de reële waarde van de gewaarborgde gezinsbijslag (voor een eerste kind, zonder leeftijdsbijslag) een vervijfvoudiging heeft gekend.

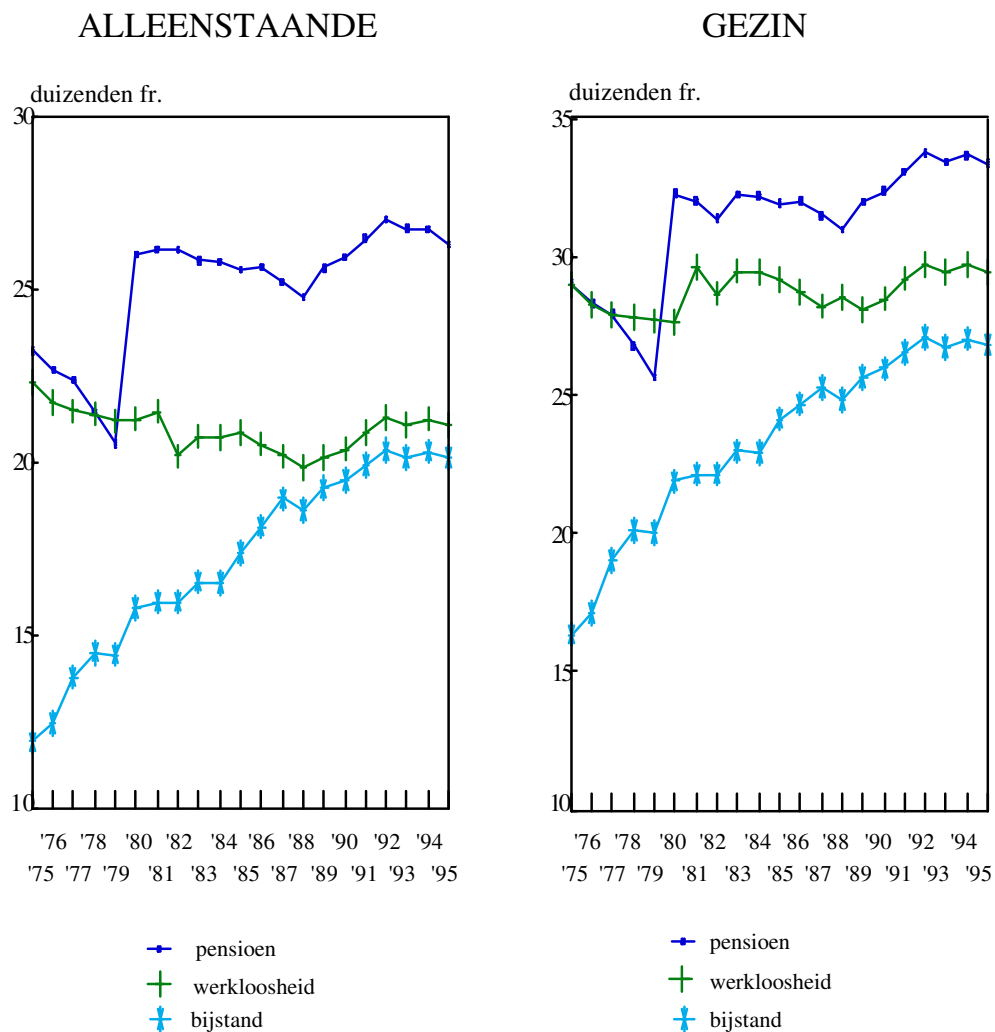
Sinds 1974 staat in de Belgische sociale zekerheidswetgeving het beginsel van de *welvaartsvastheid* ingeschreven. Dit wil zeggen dat de sociale zekerheidsuitkeringen, eens ze worden toegekend, niet enkel aan de ontwikkeling van de consumptieprijzen gekoppeld zijn (zodat hun koopkracht gewaarborgd blijft), maar ook aan de algemene welvaartsontwikkeling (zoals weerspiegeld in de lonen). Tot dit doel zou jaarlijks bij Koninklijk Besluit een welvaartscoëfficiënt worden vastgesteld, waarmee de lopende uitkeringen zouden worden vermenigvuldigd. Al vlug werd dit systeem van welvaartscoëfficiënten buiten werking gesteld, en werd overgegaan tot het forfaitair i.p.v. procentueel verhogen van de uitkeringen (onder het motto "*centen in plaats van procenten*") of tot het toekennen van procentuele verhogingen aan bepaalde categorieën van uitkeringstrekkers (veelal deze met de laagste uitkeringsbedragen). Beide werkwijzen hadden een egaliserend effect op de uitkeringen en kwamen vooral de uitkeringstrekkers met lage inkomens ten goede.

#### 4.1.2 De evolutie van de minimumuitkeringen

Tijdens de crisisperiode en doorheen het besparingsbeleid werden (sommige) minimumuitkeringen in de sociale zekerheid en de bijstandsuitkeringen meermaals op substantiële wijze verhoogd, vooral met de bedoeling de besparingsmaatregelen niet te doen uitmonden in een toename van de armoede. De ontwikkeling van de minimumpensioenen voor werknemers bij volledige loopbaan (tevens minimum-invaliditeitsuitkeringen voor regelmatige werknemers), van de minimumwerkloosheidsuitkeringen en van de bijstandsuitkeringen (telkens voor alleenstaanden en gezinshoofden) wordt weergegeven in *grafiek 1*. Hieruit blijkt dat sinds 1975 de minimumpensioenen en de minimumwerkloosheidsuitkeringen een sterk verschillende ontwikkeling kenden: de minimumpensioenen kenden een reële verhoging met 13% (alleenstaanden) en 15% (gezinshoofden), terwijl de minimumwerkloosheidsuitkeringen slechts met 2% toenamen voor gezinshoofden en voor alleenstaanden zelfs met 5%

verminderden. De belangrijkste en tendentiële evolutie maakten evenwel de bijstandsuitkeringen (bestaansminimum, gewaarborgd inkomen voor bejaarden en tegemoetkomingen voor gehandicapten) door, waarvan de koopkracht toenam met 64% (koppels) en 69% (alleenstaanden). Deze stijging was het sterkst in de jaren die volgden op de instelling van het bestaansminimum (1975-1980), doch ook in de periode waarin de talrijke en meest ingrijpende bezuinigingsmaatregelen werden doorgevoerd (1981-1986) was er een substiële verhoging van de bijstandsminima (+ 9% voor koppels, + 14% voor alleenstaanden). Tijdens de meest recente periode was de belangrijkste maatregel inzake de hoogte van het bestaansminimum de geleidelijke gelijkschakeling van eenoudergezinnen - die tot 1987 het alleenstaandenbedrag ontvingen - met koppels; dit leidde tot een reële verhoging van de bijstandsuitkeringen voor deze gezinnen met 43% tussen 1987 en 1992. Bovendien werden vanaf 1989 de minimumpensioenen voor zelfstandigen stelselmatig verhoogd, tot ze in 1994 (bij volledige loopbaan) het bedrag van het gewaarborgd inkomen bereikten. Deze operatie betekende een reële verhoging van deze minimumpensioenen met 39%.

Grafiek 1: Evolutie van de bedragen van een aantal minimumuitkeringen (in prijzen van 1995), 1975-1995.



Uit de ontwikkeling van de diverse minimumuitkeringen kunnen een aantal beleidstendensen worden afgeleid. *Ten eerste* heeft het beleid een voorkeur getoond voor het verhogen van de middelgetoetste bijstandsuitkeringen, wellicht vanuit de opvatting dat de ontvangers van deze uitkeringen tot de minst begunstigde (armste) bevolkingsgroep behoren. Het resultaat hiervan is dat tijdens de beschouwde periode de minimum-uitkeringen in de sociale zekerheid en de bijstandsuitkeringen steeds dichterbij elkaar zijn toegegroeid; de kloof tussen het bestaansminimum en de minimumwerkloosheidsuitkering voor alleenstaanden is zelfs bijna volledig overbrugd. *Ten tweede* werden minimumpensioenen en minimumwerkloosheidsuitkeringen verschillend behandeld: terwijl deze eerste uitkeringen een reële verhoging kenden, bleef de koopkracht van de tweede vrijwel constant. *Ten derde* heeft de verhoging van de meeste minimumuitkeringen (en de niet-verlaging van de minimumwerkloosheidsuitkeringen) geleid tot een afzwakking van het verzekeringskarakter van de sociale zekerheid: tijdens de beschouwde periode is immers de afstand tussen minimum- en maximumuitkeringen (behalve voor de werkloosheidsuitkeringen van alleenstaanden) aanzienlijk afgenomen. Het sterkst is deze tendens geweest bij de invaliditeitsuitkeringen voor alleenstaanden, waar de verhouding

verhouding van minimum tot maximum is toegenomen met 33%.

#### 4.1.3 Sociale zekerheid en sociale bijstand: van inkomenspolitiek naar integratiepolitiek

De gevoelige verbetering van de minimumuitkeringen (en meer bepaald van de bijstandsuitkeringen) heeft ertoe geleid dat de koopkracht en de levensstandaard van de minst begoeden in de samenleving over de voorbije twintig jaar gevoelig is verbeterd. De jongste tijd groeit evenwel de overtuiging dat dit beleid van verhogingen der minimumuitkeringen op zijn grenzen aan het stuiten is: verdere verhogingen zouden ertoe kunnen leiden dat de bestaande verhoudingen tussen uitkeringsbedragen onderling (o.m. tussen bijstandsuitkeringen en sociale verzekeringsuitkeringen, tussen minimum- en maximumuitkeringen) en tussen uitkeringen en (minimum)lonen worden scheefgetrokken. Bovendien bestaat de vrees dat mensen met een hoog armoederisico (laaggeschoolden, langdurig werklozen, jongeren met een zwak arbeidsmarktprofiel, ...) zich - gewild of ongewild - in hun afhankelijkheid van sociale zekerheid of sociale bijstand gaan 'nestelen', zodat instrumenten ter bestrijding van armoede uiteindelijk contraproductief werken. Daarom legt het sociale zekerheids- en (vooral) het bijstandsbeleid inzake armoedebestrijding de jongste jaren steeds meer de nadruk op de (re)integratie van (kansarme) uitkeringstrekkers in het arbeidsproces en in het maatschappelijk leven. Dit geldt vooral voor de werkloosheidsverzekering enerzijds en voor het gewaarborgd bestaansminimum en de aanvullende OCMW-steunverlening anderzijds.

In de werkloosheidsverzekering valt tijdens de laatste jaren een verstrengde toepassing te noteren van de 'werkberedheidseis' (d.w.z. dat werklozen - om van hun recht op uitkeringen te kunnen genieten - bereid moeten zijn om passende banen te aanvaarden en om op actieve wijze naar werk te zoeken), gecombineerd met een toename van de begeleiding die werklozen kunnen genieten bij het zoeken naar werk. We vermelden hier de toename van het aantal werklozen die 'geschorst' (tijdelijk uitgesloten van werkloosheidsuitkeringen) worden wegens vrijwillige werkloosheid of onbeschikbaarheid voor de arbeidsmarkt, het *Begeleidingsplan* voor langdurig werklozen en de veralgemeende invoering van Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen (PWA's of 'klusjesdiensten') (8).

In de bijstand (bestaansminimum en aanvullende OCMW-steunverlening) werd sinds het midden van de jaren tachtig een groot aantal maatregelen genomen om de professionele en maatschappelijke integratie van bijstandstrekkers te bevorderen. Sinds 1990 genieten bestaansminimumtrekkers die door bemiddeling van het OCMW in het arbeidsproces worden ingeschakeld een 'socio-professionele integratiepremie'; d.w.z. dat een deel van hun arbeidsinkomen gedurende drie jaar niet wordt meegerekend bij de vaststelling van hun bijstandsuitkering (9). De rechtstreekse tewerkstelling van bijstandstrekkers door de OCMW's

---

(8) Deze laatste maatregel leidt ertoe dat in elke gemeente een lokale jobdienst wordt ingesteld om de vraag naar een aantal activiteiten waaraan door de privé-sector onvoldoende wordt beantwoord (huishoudelijke hulp, tuinonderhoud, fruitpluk, ...) enerzijds en de vraag van langdurig werklozen naar een betrekking anderzijds, samen te brengen. Op die manier kunnen langdurig werklozen via bemiddeling van een PWA maximum 45 u. per maand presteren, zodat ze bovenop hun werkloosheidsuitkering tot 6.750 BEF per maand kunnen 'bijverdienen'. Anders dan voordien is sinds 1994 de inschrijving bij een PWA en het aanvaarden van aangeboden 'klusjes' verplicht voor langdurige werklozen; bij weigering kan een werkloze eventueel gesanctioneerd (geschorst) worden.

(9) In 1995 konden 2.107 bestaansminimumtrekkers van deze vrijstelling gebruik maken (Kamer van

werd door de centrale overheid aangemoedigd, o.m. door middel van een verhoogde staats tussenkomst<sup>(10)</sup>. De principieel meest belangrijke maatregel in dit verband is wellicht de invoering van het 'geïndividualiseerd project voor sociale integratie' of 'integratiecontract' (een onderdeel van het '*Urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving*' dat in 1992-1993 door staatssecretaris L. Onckelinx werd doorgevoerd). Aan het artikel 6 van de bestaansminimumwet, dat bepaalt dat bestaansminimumtrekkers o.m. blijf moeten geven van bereidheid tot tewerkstelling, werd een tweede paragraaf toegevoegd; deze bepaalt dat de werkbereidheidsvereiste kan worden vervuld door de aanvaarding en de naleving van een integratiecontract. Dit contract, dat wordt afgesloten tussen de bestaansminimumtrekker en het OCMW, bepaalt de modaliteiten van de geleidelijke integratie, de inhoud van de begeleiding, de modaliteiten van een eventuele opleiding of tewerkstelling. Het contract is in principe verplicht voor bestaansminimumtrekkers jonger dan 25 jaar en facultatief voor andere bestaansminimumtrekkers. Niet-naleving van het contract of (wat betreft -25-jarigen) weigering het contract te ondertekenen, kan leiden tot tijdelijke (volledige of gedeeltelijke) stopzetting van het bestaansminimum. Uit een onderzoek bij de Vlaamse OCMW's (Wauters, 1994) blijkt echter dat de toepassing van de integratiecontracten allerminst veralgemeend is: ongeveer een derde van de OCMW's had in oktober 1994 (dus anderhalf jaar na de invoering van de contracten) nog steeds geen integratiecontracten afgesloten<sup>(11)</sup>. Bovendien spreekt een meerderheid van de maatschappelijk werkers zich negatief uit over de contracten, die beschouwd worden als een veeleer overbodige formalisering van begeleiding die reeds werd toegepast en die bovendien leidt tot een toename van de administratieve werkbelasting, dit ten koste van de effectieve begeleidingsopdracht.

Pogingen om bijstandstrekkers (via opleiding, werkervaring, arbeidsbemiddeling, ...) te reïntegreren in het arbeidsproces gaan evenwel niet alleen uit van op federaal niveau genomen beleidsmaatregelen; ze werden ook vrij algemeen door de OCMW's zelf ontwikkeld (zie Van Meensel, 1992/1 en 1992/2). Vermelding verdienen in dit verband de initiatieven in het kader van het TOK-project (*Tewerkstelling en Opleiding van Kansarmen*), gesteund door het *Europees Sociaal Fonds*.

De aangehaalde voorbeelden duiden erop dat de omschakeling van een sociale zekerheids- en bijstandsbeleid gericht op inkomenswaarborg naar een beleid gericht op sociale (re)integratie, in de praktijk allerminst probleemloos verloopt. Dit heeft te maken met het feit dat het waarborgen van een decent inkomen aan iedereen en de reïntegratie van uitkeringstrekkers in het arbeidsproces doelstellingen zijn die gedeeltelijk gelijklopend, maar ook gedeeltelijk tegenstrijdig zijn. Vrijwel elke reïntegratie-bevorderende maatregel bevat immers naast een aantal instrumenten ter aanmoediging en begeleiding van de uitkeringstrekkers, ook een aantal instrumenten om uitkeringstrekkers die onvoldoende bereid zijn tot reïntegratie te

---

Volkstevredenwoordigers, 1996, parlementaire vraag nr. 40 aan de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie).

(10) Het aantal rechtstreeks door de OCMW's tewerkgestelde bestaansminimumtrekkers bedroeg in 1988 1.383, in 1991 1.610 en in 1995 2.495 (Senaat, 1995, parlementaire vraag nr. 560 aan de Minister van Sociale Integratie, Kamer van Volkstevredenwoordigers, 1995, parlementaire vraag nr. 24 aan de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie).

(11) Officiële cijfers kunnen deze niet-veralgemeende toepassing bevestigen: in januari 1995 gaven slechts 1.080 integratiecontracten met jonge bestaansminimumtrekkers aanleiding tot een verhoogde staats-tussenkomst (70% i.p.v. 50%), terwijl er 17.300 jonge bestaansminimumtrekkers waren (Kamer van Volkstevredenwoordigers, 1995, parlementaire vraag nr. 24 aan de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie).

sanctioneren, wat meestal neerkomt op het (tijdelijk of definitief) stopzetten of verminderen van de uitkering. Hier botst de integratie-doelstelling duidelijk met de doelstelling van de sociale zekerheid om aan iedereen een minimale levensstandaard te waarborgen. Bovendien kan in sommige gevallen de vraag worden gesteld of reïntegratie mogelijk en wenselijk is, evenals of integratie in de samenleving steeds via de formele (al dan niet gesubsidieerde) arbeidsmarkt moet gebeuren. Het zoeken naar een evenwicht tussen inkomenswaarborg en sociaal-professionele integratie wordt wellicht een van de belangrijkste uitdagingen voor het armoedebeleid in de nabije toekomst.

#### **4.2 Welzijnsbeleid**

De sector van het (algemeen) welzijnswerk bestaat uit de "sociale dienst- en hulpverlening die ter beschikking staat van alle burgers van wie de welzijnskansen bedreigd of verminderd worden als gevolg van persoonlijke, relationele, gezins- of maatschappelijke factoren, maar die over voldoende psycho-sociale mogelijkheden beschikken zodat geen blijvende vervangende of remediërende tussenkomst vereist is". Concreet beslaat deze sector o.m. de centra voor maatschappelijk werk, de centra voor levens- en gezinsvragen, de jongerenadviescentra en de diensten voor forensische welzijnszorg (Lammertyn, 1992/3). Daarnaast zijn er nog het zgn. "opbouwwerk" (dat via de methodieken van de volwassenenvorming werkt aan problemen als kansarmoede en sociale achterstelling) en het residentieel welzijnswerk (waarmee o.m. verwezen wordt naar de zorg voor dak- en thuislozen). In de beleidsnota over armoedebestrijding van de Vlaamse regering (1989) werd aan het welzijnswerk een belangrijke rol toegekend als beleidsinstrument tegen armoede. Ook het decreet van 24 juli 1991 m.b.t. het Algemeen Welzijnswerk bepaalt dat iedere voorziening bijzondere aandacht moet besteden aan bevolkingsgroepen die een verhoogd risico dragen op verminderde welzijnskansen.

De specifieke taken van de welzijnssector inzake armoedebestrijding betreffen de detectie van noden inzake opvang en inkomensverzekering, het bevorderen van de draagkracht en de weerbaarheid, het vervullen van een innovatie- en signaalfunctie en het opzetten van sensibiliserende en solidariteitsopwekkende acties. Als principe werd gesteld dat de welzijnsvoorzieningen een bijzondere inspanning dienen te leveren om hun toegang voor de meest achtergestelden te vergroten en om hun hulpverleningsaanpak beter aan de noden van de armen aan te passen (Lammertyn, 1992/2). In dit verband verdient de methodiek van de 'geïntegreerde basisschakels' vermelding; het betreft hier een streven naar kwaliteitsverbetering van de bestaande dienst- en hulpverlening, waarbij de doelgroep van arme en zwakke groepen centraal staat en waarbij gepoogd wordt overleg en samenwerking te organiseren met de sociale omgeving (diensten, organisaties, basisinstituten) (Baert en Hellinckx, 1992).

#### **4.3 Onderwijsbeleid**

Terwijl er in de jaren zeventig heel wat initiatieven werden genomen met het oog op democratisering van het onderwijs, en dit zowel in het basisonderwijs als in het secundair en het hoger onderwijs, werd het onderwijsbeleid vanaf het midden van de jaren tachtig vooral gekenmerkt door budgettaire inperkingen en experimenteermoeheid. Hoewel het opleidingsniveau van de bevolking tijdens de voorbije vijftien jaar sterk is gestegen, hebben kinderen uit



achtergestelde sociale milieus nog steeds minder kansen om de hogere onderwijsniveaus te bereiken. Reeds bij het einde van de lagere school constateert men bij kinderen uit lagere sociale klassen méér en grotere achterstand (86% van de zittenblijvers in het eerste leerjaar komen uit sociaal zwakke gezinnen, VICA 1994). Diezelfde kinderen vindt men ook in grotere getale terug in de zwakkere richtingen van het secundair onderwijs. De verdere doorstroming naar het hoger onderwijs gebeurt kennelijk het meest ongelijk. Daarenboven hebben studies aangetoond dat het buitengewoon onderwijs door een extreem hoog aantal kinderen uit kansarme milieus en migrantenkinderen wordt bezocht (Lammertyn en Luyten, 1990).

Om de onderwijskansen van migrantenkinderen en (autochtone) kansarme kinderen te vergroten, werden de laatste jaren tal van maatregelen uitgewerkt. Een aantal van deze maatregelen zijn gericht op alle risicogroepkinderen terwijl een ander deel specifiek voor doelgroepleerlingen <sup>(12)</sup> werden ontwikkeld. Zo richten de initiatieven in het kader van de beweging rond zorgverbreding zich tot alle leerbedreigde kinderen. Ongeveer 25% van de leerlingen uit het basisonderwijs wordt beschouwd als leerbedreigd. Bij het einde van het basisonderwijs heeft ca. 17% leerachterstand opgelopen. Het zoeken naar organisatiestructuren en pedagogisch-didactische methoden om alle jongeren, ongeacht hun achtergrond of aanleg te integreren in het gewoon onderwijs wordt in het onderwijsjargon de 'zorgverbreding' van het onderwijs genoemd. In het kader van deze beweging rond zorgverbreding hebben de lagere scholen voor de schooljaren 1993-1994 en 1994-1995 een project voor bijkomende omkadering voor het eerste leerjaar kunnen indienen. Deze projecten werden inmiddels uitgebreid naar de vier- en vijfjarigen in het kleuteronderwijs. Met de bijkomende (personeels)middelen kan extra zorg besteed worden aan leerbedreigde kinderen. Ook samenwerking met de scholen van het buitengewoon onderwijs wordt aangemoedigd. De Vlaamse regering besliste om de projecten 'zorgverbreding' ook in het schooljaar 1995-1996 verder te zetten. In het CAO-onderwijs 1995-1996 werd overeengekomen dat hiervoor in 1995-1996 407 miljoen BEF beschikbaar komt in het lager onderwijs en 250 miljoen BEF in het kleuteronderwijs. Wat het onderwijsbeleid voor migranten betreft, besliste de Vlaamse regering in mei 1991 een bijkomende inspanning te doen om de onderwijsachterstand van migrantenkinderen weg te werken en de integratie te bevorderen. De klemtoon ligt op kansarme migranten omdat zij de minste ontwikkelingskansen hebben en het meest nood aan bijkomende ondersteuning. Sinds aangevangen werd met het onderwijsvoorrangsbeleid (1991) kunnen scholen met migranten beroep doen op aanvullende lestijden, begeleiding en ondersteuning. Het is de bedoeling een onderwijspraktijk uit te bouwen die rekening houdt met de taalachtergrond en de culturele verscheidenheid van de leerlingen. Tot in 1994-1995 was het beleid beperkt tot scholen gelegen in welbepaalde geografische gebieden (de onderwijsvoorrangsgebieden). Deze beperking is nu opgeheven zodat alle scholen die aan de voorwaarden voldoen aanvullende lestijden kunnen krijgen. Deze lestijden moeten worden gebruikt voor intercultureel onderwijs; Nederlands als tweede taal; preventie en remediëring van ontwikkelings- of leerproblemen; samenwerking tussen school, thuis en buurt (school-opbouwwerk). Bovengenoemde maatregelen beperken zich niet tot migranten, maar stimuleren ook taalarme en sociaal zwakke autochtone kinderen. Taalvaardigheidsonderwijs, zorgbreedte, schoolopbouwwerk en aanwendingsplannen komen ook hen ten goede. Het is

---

(12) Een doelgroepleerling is een leerling waarvan:  
- de grootmoeder van moederszijde niet in België is geboren, en evenmin door geboorte de Belgische of de Nederlandse nationaliteit bezit *en*  
- de moeder ten hoogste tot het einde van het schooljaar waarin zij 18 jaar werd, onderwijs heeft genoten.

een bewuste keuze van de overheid om het beleid t.a.v. de doelgroep leerlingen te laten overvloeien in de grotere beweging van zorgverbreding (Interdepartementale Commissie Migranten, 1994; Vlaamse Onderwijsraad, 1994).

Tot nog toe bespraken we enkel initiatieven in het onderwijs t.a.v. kansarme autochtone -en migrantenkinderen. In het kader van de armoedeproblematiek, moet ook aandacht worden gegeven aan de initiatieven inzake de vorming van laaggeschoolde, kansarme volwassenen. T.a.v. deze doelgroep ontstonden in Vlaanderen in 1978, los van elkaar, de initiatieven *Alfabetiseringswerk*, *het Tweede-kansonderwijs* en de cursussen *'Opnieuw gaan leren'*. Pas in 1983 ging men spreken van *'Basiseducatie voor volwassenen'* om het geheel aan te duiden van educatieve programma's bedoeld voor laaggeschoolde volwassenen. Momenteel zijn er 29 erkende centra voor basiseducatie. De leerbehoeftes situeren zich voornamelijk in het aanleren van het Nederlands, met het oog op het beter functioneren in de samenleving (Lammertyn en Luyten, 1990).

#### **4.4 Huisvestingsbeleid**

Het belangrijkste kenmerk van het Vlaamse huisvestingsbeleid is ongetwijfeld haar gerichtheid op eigendomsverwerving (Goossens, 1983 en 1986). Hierbij wordt verwacht dat een intensieve bouw van nieuwe woningen zal zorgen voor een sterk verloop op de private (huur)markt, zodat lagere inkomensgezinnen geleidelijk doorstromen naar de vrijgekomen woningen van een betere kwaliteit. Gezinnen met een bescheiden inkomen worden gestimuleerd tot eigendomsverwerving via rentesubsidies (vroegere koop-, bouw- en saneringspremies), via sociale leningen, via de bouw van sociale koopwoningen, via vermindering van registratierechten en onroerende voorheffing en via de gedeeltelijke fiscale aftrekbaarheid van afbetalingslasten. Voor 'de minst begoeden' wordt voorzien in een aanbod van sociale huurwoningen door de erkende huisvestingsmaatschappijen (ca. 5% van de totale woningvoorraad), een beperkt stelsel van verhuis-, installatie- en huurtoelagen (verleend aan huurders die een onaangepaste, ongezonde of overbevolkte woning verlaten) en een beperkte reglementering van de private huurmarkt.

De economische crisis (de hoge rentestand, het lager inkomen en vooral het minder gunstig toekomstperspectief) ondergroef onder jonge huisgezinnen de eigendomsverwerving en zorgde voor een verschuiving van nieuwbouw naar meer koop en renovatie (in het bijzonder in de lagere en middelste inkomenscategorieën) (Meulemans, 1990 en 1995). Op deze renovatietrend speelde de overheid in door gemeenten (later uitgebreid tot OCMW's, bouwmaatschappijen en het Vlaams Woningfonds) te stimuleren tot stads- en dorpskernvernieuwing, door de afbakening van woonnoodgebieden en door de voortdurende verhoging van saneringsvoordelen. Zo werd bijvoorbeeld de rentesubsidie voor renovatie in 1994 verhoogd met 50%, terwijl deze voor nieuwbouw slechts met 10% toenam. De teruglopende woningbouw werd nog versterkt door de besparingen in de sociale sector: terwijl tijdens de jaren zeventig jaarlijks 6.000 sociale woningen werden gebouwd, viel dit in 1981 terug met als dieptepunt 1988, toen slechts 600 sociale woningen werden gerealiseerd. Het urgentieplan voor sociale huisvesting (1992) voorzag in de bouw van 10.000 sociale woningen, waarvan ondertussen de helft gerealiseerd werd.

Inzake eigendomsverwerving werden de inkomensvoorwaarden voortdurend aangepast aan de economische conjunctuur: tussen 1975 en 1986 een systematische versoepeling, tussen 1987

en 1991 een verlaging en vanaf 1993 opnieuw een systematische verhoging van de inkomensgrenzen. Vanaf 1993 wordt de huisvestingspremie uitbetaald als een maandelijkse rentesubsidie en werd door een bijkomende inkomenstoets na drie jaar voorzien in een grotere selectiviteit. Hierbij aansluitend werd in 1994 de overheidssteun aan het stelsel van sociale leningen en de rentesubsidie substantieel verhoogd.

De toegang tot de sociale huurwoningen wordt beperkt tot gezinnen die geen woning in eigendom of vruchtgebruik hebben en waarvan het netto-belastbaar inkomen bepaalde drempels (rekening houdend met het aantal personen ten laste) niet overschrijdt. De afgelopen twintig jaar wisselden periodes van grotere selectiviteit (lagere of niet-indexering van inkomensgrenzen) en verhoogde toegankelijkheid elkaar af. De inkomensgrenzen uit 1974 werden substantieel verhoogd in 1981 en bleven vervolgens constant tot een verlaging in 1986. In 1989 werd de inkomensgrens opgetrokken voor koppels en verlaagd voor alleenstaanden. Per 31/12/1994 werden de grenzen opnieuw verhoogd tot 480.000 BEF voor alleenstaanden (+6,7%) en tot 750.000 BEF voor koppels (+8,7%).

In de loop van de jaren tachtig en negentig komt de traditionele huisvestingssector steeds meer onder kritiek. Vooreerst worden de stijgende prijzen op de private huurmarkt aangegrepen om het globale huisvestingsbeleid en het gebrekkig functioneren van de opeenvolgende huurwetten (tussen 1984 en 1989 - Wet Gol - werd de huurmarkt volledig geliberaliseerd) te bekritisieren. Ten tweede wordt de traditionele huisvestingsbeleid (en de sociale huursector in het bijzonder) een te geringe selectiviteit verweten (voor onderzoek zie Demal-Durez, 1982; Deleeck, Huybrechs en Cantillon, 1983; Meulemans, 1994). Verder wijzen instellingen uit het opbouwwerk en de welzijnssector op blijvende extreme probleemsituaties op de private markt als uitlopers van het gevoerde beleid: de thuisloosheid, het gebruik als officiële verblijfplaats van caravans en chalets op campings, het gebruik van caravans als mobiele woonplaats, de wanverhouding tussen prijs en kwaliteit van gemeubelde kamers wat in grootsteden aanleiding geeft tot een specifieke reglementering. Een aantal van deze kritieken worden bevestigd door het wetenschappelijk onderzoek. Ondanks de duidelijke verbetering - ook voor lagere inkomensgroepen - van het wooncomfort (Meulemans, 1994), blijven een 300.000 slechte en dringend te renoveren woningen in gebruik (voorlopige cijfers kwaliteitssurvey door het Bestuur Huisvesting). Bovendien stijgen de huurprijzen jaar na jaar sterker dan het algemeen prijspeil zodat het aantal huishoudens die meer dan een vijfde van hun inkomen aan wonen spendeert (een internationaal vaak gebruikt betaalbaarheids criterium) verdrievoudigde (De Decker, Meulemans en Goossens, 1994; Meulemans, Geurts en De Decker, 1995).

In de loop der jaren groeide vanuit de sfeer van welzijns- en opbouwwerk een "alternatieve" huisvestingssector (Goossens, Maes en Noens, 1991; Goossens, 1993). Een 200-tal wooninitiatieven worden sinds 1993 overkoepeld door het Vlaams Overleg Bewonersbelangen (VOB). Het betreft 20 sociale verhuurkantoren (SVK's), 10 huurdersbonden, 60 initiatieven voor beschut en begeleid wonen en 60 tijdelijke opbouw- en VFIK-projecten. Op 17 november 1993 keurde de Vlaamse regering de erkenning en de betoelaging goed van het VOB als koepelorganisatie en van negen SVK's, die woningen op de private huurmarkt aantrekken en doorverhuren aan kansarme bewoners.

Samenvattend kan men stellen dat lagere inkomensgroepen de expliciete doelgroepen vormen in het huisvestingsbeleid, maar in de eerste plaats indirect (door de stimulering van eigendomsverwerving via nieuwbouw) benaderd worden. Sinds de economische crisis van de

jaren zeventig wordt het huisvestingsbeleid heen en weer geslingerd tussen enerzijds de bekommernis om eigendomsverwerving verder te stimuleren en anderzijds de bezorgdheid om het lot van de zwakke bevolkingsgroepen - vooral op de private huurmarkt - te verbeteren.

#### **4.5 Tewerkstellingsbeleid**

Werkloosheid en bestaansonzekerheid kunnen niet als elkaar volledig overlappende fenomenen worden beschouwd: een meerderheid van de werklozen behoort immers tot bestaanszekere gezinnen, terwijl een aanzienlijk aandeel van de bestaansonzekereren mensen zijn die betaalde arbeid verrichten. Toch bestaat er een duidelijk en aanzienlijk verband tussen werkloosheid en armoede: van de werklozen is immers 35% bestaanszeker en 14% arm, van de werkenden respectievelijk 5% en 2% <sup>(13)</sup>. Bovendien vertonen de profielen van (langdurig) werklozen enerzijds en bestaansonzekereren anderzijds belangrijke gelijkenissen: in beide categorieën zien we een oververtegenwoordiging van o.m. laaggeschoolden en migranten. Ook de longitudinale CSB-cijfers wijzen op een verband tussen werkloosheid en bestaansonzekerheid: onder de werklozen uit 1988 die in 1992 werk hadden gevonden daalde het aandeel CSB-bestaansonzekereren van 21% tot 6%; onder de werkenden uit 1988 die in 1992 werkloos waren geworden steeg dit aandeel van 15% tot 26%.

Het hoeft dan ook geen verwondering te wekken dat het tewerkstellingsbeleid, vooral het specifieke tewerkstellingsbeleid naar zwakke groepen op de arbeidsmarkt (vrouwen, migranten, laaggeschoolden, sommige jongeren, langdurig werklozen), een belangrijke component vormt van het beleid ter bestrijding van de armoede. Een zeer groot aantal initiatieven werd tijdens de voorbije jaren op dit terrein tot stand gebracht; exemplarisch is de in Vlaanderen sinds 1989 gevoerde "*Weer-Werk-actie*". Weer-Werk is een begeleidingsproject dat gericht is op langdurig werklozen, meer bepaald nog op de zwakke groepen op de arbeidsmarkt. Naast individuele begeleiding van de werkloze bestaat het programma uit deelname aan (beroeps)opleiding of uit onmiddellijke tewerkstelling, hetzij in het reguliere arbeidscircuit, hetzij in speciaal gereserveerde gesco-banen. Recent werd het Weer-Werk-aanbod sterk gediversificeerd: innovaties zijn de 'werkervaringsprojecten', de uitbreiding van de actie naar de VFIK-gemeenten en de samenwerking met initiatieven voor 'risicogroepen' die op sectorieel vlak worden genomen (zie Vranken, Geldof en Van Menxel, 1994).

Naast de voorzieningen om langdurig werklozen te begeleiden, op te leiden en werkervaring te bieden, zijn de jongste tijd ook een aantal initiatieven ontstaan die erop gericht zijn kansarmen en zwakke groepen op de arbeidsmarkt rechtstreeks tewerkstelling te bieden in aparte sectoren van de economie (de zgn. '*sociale economie*'), waarop de wetmatigheden van de vrije markt slechts gedeeltelijk van toepassing zijn. Reeds lange tijd bestaat op dit gebied reeds de zgn. '*beschutte tewerkstelling*' ten behoeve van gehandicapten die tijdelijk of definitief geen beroepsactiviteiten onder de gewone arbeidsvoorwaarden kunnen verrichten. In het derde kwartaal van 1994 telden de Vlaamse beschutte werkplaatsen 12.514 gehandicapte werknemers. Naast de beschutte werkplaatsen ressorteren sinds kort ook de '*sociale werkplaatsen*' onder de beschermde tewerkstelling. Sociale werkplaatsen richten zich tot laaggeschoolde langdurig werklozen die door een cumulatie van risicofactoren geen kans meer maken op de reguliere arbeidsmarkt. In tegenstelling tot opleidings- en

---

<sup>(13)</sup> Bron: CSB-enquête 1992.

werkervaringsprojecten gaat het hierbij om vaste tewerkstelling. *Invoegbedrijven* onderscheiden zich van sociale werkplaatsen in die zin dat hun subsidiëring uitdovend is en dat ze dus na korte tijd tot het normale economische circuit moeten behoren. Ook hun werknemersdoelgroep bestaat uit laaggeschoolde langdurig werklozen (zie Van Massenhove, 1994; Vranken, Geldof en Van Menxel, 1994: 61-62). Tegelijk - meer bepaald in het kader van het 'Globaal Plan' van 1993-1994 - werden een aantal maatregelen genomen die er veeleer gericht zijn op de creatie van tewerkstelling voor laaggeschoolden in de niet-gesubsidieerde marktsector. Hierbij kan verwezen worden naar de maatregel waarbij de werkgeversbijdragen op de laagste lonen aanzienlijk werden verminderd, evenals naar de hervorming van de *Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen* (PWA's), waarbij de aanwerving van langdurig werklozen voor o.m. huishoudelijke hulp fiscaal aantrekkelijk wordt gemaakt.

#### **4.6 Lokale initiatieven**

Het lokale bestuursniveau (gemeenten en OCMW's) speelt traditioneel een belangrijke rol in het armoedebeleid, vroeger vooral inzake 'armenzorg', meer recent ook inzake armoedebestrijding. Zoals al vermeld kregen de OCMW's (bij hun omvorming van COO's tot OCMW's in 1976) de (ruime) opdracht om eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Vanuit deze opdracht zijn de OCMW's - naast initiatieven inzake gezondheids- en bejaardenzorg en inzake algemeen welzijnswerk - actief op het terrein van de hulpverlening de armste bevolkingsgroepen en inzake armoedebestrijding. Dit kan blijken uit de activiteiten die de OCMW's ontwikkelen: financiële steunverlening (in uitvoering van de bestaansminimumregeling en ter aanvulling hiervan); sociale tewerkstelling, opleiding, en arbeidsbemiddeling; rechtshulp; budgetbegeleiding; alfabetiseringsprojecten. Vanuit het Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn (een van de belangrijke financieringsbronnen van de OCMW's, vanaf 1996 geïntegreerd in het nieuwe Sociaal Impulsfonds) wordt overigens sinds 1984 een bedrag voorzien dat door de OCMW's specifiek moet worden aangewend voor projecten ten behoeve van kansarmen (Lammertyn, 1992/1).

Sedert 1989 is het belang van het lokale niveau inzake (kans-)armoedebestrijding aanzienlijk toegenomen, vooral wat betreft de projectwerking ten behoeve van kansarmen. Zoals al vermeld werden in dat jaar het "*Fonds Lenssens*" en het "*Fonds Van Den Bossche*" ingesteld, beide met de bedoeling iets te doen aan de maatschappelijke achterstelling van migranten en kansarme Vlamingen. Om op het eerstgenoemde krediet beroep te kunnen doen moesten de OCMW's en de gemeenten projectaanvragen indienen. Het tweede fonds werd verdeeld over alle gemeenten naargelang het aantal inwoners en het objectief belastingvermogen: elke gemeente mocht haar toelage naar eigen inzicht aanwenden, evenwel binnen de perken van een limitatieve lijst met een omschrijving van de uitgaven. In 1991 werden het te verdelen geld (de zgn. "*Sint-Katharinabonus*") dan opgesplitst in twee delen: de ene helft werd als "*bijzondere dotatie*" toegevoegd aan het Gemeentefonds; de andere helft (ca. 1,1 miljard per jaar) werd ondergebracht in het "*Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen*" (VFIK). Uit het VFIK kunnen slechts een beperkt aantal (momenteel 18) gemeenten putten, geselecteerd naargelang er zich een concentratie situeert van armoede-, migranten- en werkloosheidsproblemen. De hoogte van het toegekende bedrag is afhankelijk van het aantal bestaansminimumtrekkers, migranten en werklozen uit risicogroepen, evenals van de fiscale armoede van de gemeente; het leeuwedeel van de VFIK-middelen gaat overigens naar de twee steden waar de kansarmoedeproblemen het grootst worden geacht, namelijk Antwerpen en

en Gent. Gemeenten en OCMW's treden als promotoren van de kansarmoedeprojecten op; de uitvoering ervan kan echter toevertrouwd worden aan particuliere organisaties. De projecten situeren zich op een groot aantal domeinen van kansarmoedebestrijding, o.m. basiseducatie, arbeidsbegeleiding, buurtopbouwwerk, huisvesting en preventieve gezondheidszorg. De VFIK-subsidiëring gaat uit van een aantal 'ideale' beleidsopvattingen: de aanpak van het armoedeprobleem op het laagst mogelijke (lokale) niveau, de planmatige en samenhangende beleidsvoering, de samenwerking tussen overheid en particulier initiatief. Dit belet niet dat m.b.t. de uitvoering van de projecten een aantal problemen worden gesignaleerd, die vaak te maken hebben met de spanning tussen tijdelijke projecten en reguliere werkingen, evenals met de niet steeds deskundige selectie van de projecten (zie Neels, 1994; Vranken, Geldof en Van Menxel, 1994: 98-100). Vanaf 1996 wordt de rol van het VFIK overgenomen door het ruimer opgevatte Sociaal Impulsfonds (SIF), dat tot opdracht heeft om "het gemeentelijk beleid inzake het herstel van de leef- en omgevingskwaliteit van de achtergestelde buurten en de steden, en het gemeentelijk beleid inzake de bestrijding van de kansarmoede te ondersteunen".

## **5. Samenvatting en besluit**

De aanhoudende aandacht - in discours en beleid - voor de armoede-problematiek moet gezocht worden in de geleidelijke, haast geruisloze, maar gestaag voortschrijdende marginalisering van laaggeschoolden. Omdat de traditionele verzorgingsstaat, die corrigerend optreedt op andere, oude maatschappelijke breuklijnen (weze het deze tussen werkenden en werklozen, tussen mannen en vrouwen, tussen jongeren en ouderen of tussen gezonden en zieken) geen antwoord meer kan bieden op de nieuwe sociale noden zoals die nu evolueren is het beleid sedert 20 jaren zoekende naar nieuwe collectieve arrangementen om een adequaat antwoord te bieden op het groeiende en structurele onvermogen van de laaggeschoolden om zelfstandig hun bestaanszekerheid te verzekeren.

Uit het overzicht van het gevoerde armoedebeleid mogen de stappen blijken in deze zoektocht. De zeventiger jaren worden nog gekenmerkt door voltooiing van het klassieke instrumentarium, i.c. de minimuminkomensbescherming door sociale zekerheid en bijstand. In een tweede periode (te situeren in de eerste helft van de tachtiger jaren) wordt datzelfde instrumentarium geheroriënteerd door in de sociale zekerheid grotere nadruk te leggen op het solidariteits- en het selectiviteitsbeginsel. De kostenstijgingen die het gevolg zijn van een toenemende verafhankelijkheid van vooral laaggeschoolden van de sociale zekerheid worden afgeremd door selectief op de uitkeringen van hogere inkomensgroepen te korten. Tegelijkertijd wordt de minimumbescherming verder opgewaardeerd. Naar het einde van de periode toe (einde van de tachtiger jaren) worden de grenzen van dit beleid echter steeds duidelijker en is er sprake van een vertraging van de verhoging der minimumuitkeringen. Thans wordt het beleid gekenmerkt door het (vaak experimentele) zoeken naar nieuwe wegen om armoede te bestrijden. Deze wegen worden gekenmerkt door (a) een streven naar een meer horizontale en geïntegreerde beleidsaanpak, (b) een verschuiving van loutere inkomenswaarborg naar sociale integratie, tewerkstelling in het bijzonder en (c) de uitbouw van talrijke armoede-projecten, -experimenten en -acties op het lokale vlak en in het onderwijs. Vooralsnog kreeg geen van deze pisten een structurele inbedding in de verzorgingsstaat, mede vanwege het ontbreken van evaluaties omtrent de doelmatigheid van de veelheid van experimenten. De vraag of het beleid gericht op de reïntegratie van kansarmen in het arbeidsproces, op het wegwerken van onderwijsachterstanden of op het

versterken van de positie van bestaansonzekeren op de woningmarkt succesvol is, is moeilijk te beantwoorden en kan pas op langere termijn onderzocht worden.

De waarde van het actuele armoedebeleid is echter precies gelegen in het feit dat zij inspirerend is voor en de weg kan wijzen naar een vernieuwde en verdiepte verzorgingsstaat.

## BIBLIOGRAFIE

- ANDRIES, M. (1995), Ontwikkeling Belgische bijstandsvoorzieningen in vergelijkend perspectief. *De Gids op maatschappelijk gebied*, 2, p. 179-185.
- ATKINSON, A., L. RAINWATER & T. SMEEDING (1995), *Income distribution in OECD Countries. Evidence from the Luxembourg Income Study*. Paris, OECD.
- BAERT, H. & L. HELLINCKX (1992), Geïntegreerde basisschakels in de armoedebestrijding. Contouren van een methodiek. *Welzijnsgids*.
- CANTILLON, B. (1990), *Nieuwe behoeften naar zekerheid. Vrouw, gezin en inkomensverdeling*. Leuven: Acco.
- CANTILLON, B. e.a. (1994/1), Sociale indicatoren 1985-1992. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 2, p. 497-549.
- CANTILLON, B. & I. MARX (1995), *Naar een sociaal doelmatig tewerkstellingsbeleid*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- CANTILLON, B. & I. MARX (1995), Armoedebestrijding en sociale zekerheid: mogelijkheden en beperkingen. In: DESPONTIN, M. & M. JEGERS (eds.), *De Sociale Zekerheid verzekerd?* Brussel: VUBPRESS.
- CANTILLON, B. & M. ANDRIES (1995), De dualiseringsthese hertoetst. Inkomens, koopkracht en welvaart van uitkeringstrekkers in de periode 1985-1992. *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 6-7, p. 523-543.
- DE DECKER, P., B. MEULEMANS & L. GOOSSENS (1994), Verdringing op de woningmarkt (1976-1992): feit of illusie? In: VRANKEN, J., D. GELDOLF & G. VAN MENXEL (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1994*. Leuven, p. 222-225.
- DELEECK, H. e.a. (1980), *De sociale zekerheid tussen droom en daad. Theorie, onderzoek en beleid*. Antwerpen.
- DELEECK, H., J. HUYBRECHS & B. CANTILLON (1983), *Het Matteüseffect. De ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België*. Antwerpen.
- DELEECK, H. (1990), *Bereikt de sociale zekerheid wel haar doel?* Deventer: Kluwer.
- DELEECK, H. (1991), *Zeven lessen over sociale zekerheid*. Leuven: Acco.
- DELEECK, H., K. VAN DEN BOSCH & L. DE LATHOUWER (1992), *Poverty and the adequacy of social security in the EC. A comparative analysis*. Aldershot: Avebury.
- DELEECK, H. (1995), Het sociaal beleid. *Tussen staat en maatschappij. De geschiedenis van de christen-democratie in België*. Tielt: Lannoo, p. 341-373.
- DEMAL-DUREZ, M. (1982), *De begunstigden van het sociaal huisvestingsbeleid*. Brussel.
- FESTJENS, M. (1993), De ontwikkeling van de sociale zekerheid 1980-1990. In: FRANK, M. e.a. (eds.), *Geschiedenis van de openbare financiën in België, de periode 1980-1990*. Gent.
- FÖRSTER, M. (1994), The effects of net transfers on low incomes among non-elderly families. *OECD Economic Studies*, 22, p. 181-220.
- GOOSSENS, L. (1986), Het sociaal huisvestingsbeleid in Vlaanderen (1972-1986): op het breukvlak van een traditie. *Ruimtelijke Ordening*, 17, p. 1-11.
- GOOSSENS, L., T. MAES & I. NOENS (1991), *Wrikken aan wonen*. Brussel.
- GOOSSENS, L. (1993), In de kijker woonactivisme. *Ruimtelijke planning*, 21, p. 53-56.
- HAUSMAN, P. (1993), The impact of social security in the European Community. In: BERGHMAN, J. & B. CANTILLON (eds.), *The European face of Social Security. Essays in honour of Herman Deleeck*. Aldershot: Avebury.
- INTERDEPARTEMENTELE COMMISSIE MIGRANTEN (1994), *Vooruitgangsrapport migrantenbeleid 1994*. Brussel.
- INTERDEPARTEMENTELE COMMISSIE VOOR DE ARMOEDEBESTRIJDING (1991), *Aanbevelingen inzake armoedebestrijding 1990-1991. Derde rapport*. Brussel.



- INTERDEPARTEMENTELE WERKGROEP VOOR DE BEVEILIGING VAN DE BESTAANSZEKERHEID VAN DE MINSTBEDEELDEN (1987), *Eerste verslag aan de staatssecretaris voor maatschappelijke emancipatie*. Brussel.
- INTERDEPARTEMENTELE WERKGROEP VOOR DE BEVEILIGING VAN DE BESTAANSZEKERHEID VAN DE MINSTBEDEELDEN (1989), *Voorstellen inzake armoedebestrijding 1986-1988*. Brussel.
- LAMMERTYN, F. (1992/1), De Openbare Centra voor Maatschappelijk Werk. Feiten en cijfers. *Welzijns*gids.
- LAMMERTYN, F. (1992/2), Armoede en armoedebeleid. *Welzijns*gids.
- LAMMERTYN, F. (1992/3), Het algemeen welzijnswerk. Feiten en cijfers. *Welzijns*gids.
- LAMMERTYN, F. & D. LUYTEN (1990), *Welzijnszorg in de Vlaamse gemeenschap, voorzieningen en overheidsbeleid. Monografie 2: het (kans)armoedebeleid*. Leuven.
- LUYTEN, D. (1993), *OCMW en armenzorg. Een sociologische analyse van de sociale grenzen van het recht op bijstand*. Leuven.
- MEULEMANS, B. (1990), Waar welvaart verschijnt en huisvesting verdwijnt. *Tijdschrift voor Sociologie*, 2, p. 235-275.
- MEULEMANS, B. (1993), Bejaarden, welvaart, ongelijkheid, armoede en beleid (1976-1992). *Ouderen in solidariteit*. Vlaams Welzijnscongres 1993. Kluwer Editorial.
- MEULEMANS, B. (1995), Doelmatigheid van het sociaal huisvestingsbeleid in een veranderende samenleving. *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 5, p. 419-449.
- MEULEMANS, B., V. GEURTS & P. DE DECKER (1995), *Onderzoek naar de doelgroepen van het woonbeleid: eindrapport*. Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid - Steunpunt Wonen en Woonbeleid.
- Meulemans, B., V. Geurts & P. De Decker (1996), *Het onbereikbare dak. Eigendomsverwerving, wooncomfort, prijsontwikkelingen en betaalbaarheid in dynamisch en geografisch perspectief*. Berichten / UFSIA, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen, 37 p.
- NEELS, A. (1994), Het Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen: een kansarm fonds? In: VRANKEN, J., D. GELDOLF & G. VAN MENXEL (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1994*. Leuven.
- NEIRINCKX, P. & B. CARTON (1994), *Algemeen verslag over de armoede*.
- NICAISE, I. (1986), Armoede en armoedebeleid: een stand van zaken. *De Gids op Maatschappelijk gebied*, 1, p. 86-93.
- ROOM, G. (1995), Poverty in Europe: competing paradigms of analysis. *Policy and Politics*, 2, p. 103-111.
- ROSANVALLON, P. (1995), *La nouvelle question sociale: repenser l'état-providence*. Paris.
- SENAEVE, P. (1977), *De bestrijding van de armoede in België. Analyse van het toekennen van een gewaarborgd inkomen en van de hervorming van de COO's*. Leuven.
- VAN MASSENHOVE, F. (1994), Nieuwe tewerkstellingspistes. Sociale economie vanuit beleids-perspectief. *Werkgelegenheid Arbeid Vorming. Nieuwsbrief van het Steunpunt WAV*, 4, p. 5-9.
- VAN MEENSEL, R. (1992/1), *Tewerkstelling en opleiding van kansarmen. Evaluatie van projecten in Vlaanderen en Brussel*. Leuven: HIVA.
- VAN MEENSEL, R. (1992/2), *Maatwerk in het OCMW? Een onderzoek naar de praktijk van de arbeidsbemiddeling en -begeleiding in de Vlaamse OCMW's*. Leuven: HIVA.
- VAN OORSCHOT, W. & J. SCHELL (1991), Means-testing in Europe: a growing concern. In: ADLER, M. e.a. (eds.), *The sociology of social security*. Edinburgh, p. 187-211.
- VLAAMSE INTERSECTORIËLE COMMISSIE ARMOEDEBESTRIJDING (1992), *Vooruitgangsrapport armoedebeleid. Synthesenota*.
- VLAAMSE INTERSECTORIËLE COMMISSIE ARMOEDEBESTRIJDING, *Vooruitgangsrapport 1993-1994*.
- VRANKEN, J. & D. GELDOLF (1992), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1991*. Leuven.
- VRANKEN, J. & D. GELDOLF (1993), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1992-1993*. Leuven.

- VRANKEN, J., D. GELDOF & G. VAN MENXEL (1994), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1994*.  
Leuven.
- VRANKEN, J., D. GELDOF & G. VAN MENXEL (1995), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1995*.  
Leuven.
- WALTERS, E. (1994), Zijn de integratiecontracten geïntegreerd? Een onderzoek bij de Vlaamse  
OCMW's. *OCMW-Visies*, 4, p. 13-18.