

ARMOEDE EN ONGELIJKHEID

JAARBOEK 2023

UNIVERSITAIRE STICHTING VOOR ARMOEDEBESTRIJDING (USAB)

Stadscampus - Lokaal E.203
Prinsstraat 13
2000 Antwerpen
jill.coene@uantwerpen.be
tuur.ghys@uanl.edu.mx
bernard.hubeau@uantwerpen.be
sarah.marchal@uantwerpen.be
peter.raeymaeckers@uantwerpen.be
roy.remmen@uantwerpen.be
wouter.vandenhole@uantwerpen.be
wouter.vandooren@uantwerpen.be



USAB | Universitaire Stichting
voor Armoedebestrijding
Powered by UAntwerp



Universiteit Antwerpen
| **CSB** | Centrum voor Sociaal
Beleid Herman Deleeck



**Universiteit
Antwerpen**



Universiteit Antwerpen
| **ELIZA** | Eerstelijns- en
Interdisciplinaire Zorg Antwerpen



University of Antwerp
| **CRESC** | Centre for Research on
Environmental and Social change



Universiteit Antwerpen
| **Recht en Ontwikkeling**



Universiteit Antwerpen
| **Overheid en Recht**



Universiteit Antwerpen
| **Politics and Public Governance**

ARMOEDE EN ONGELIJKHEID

JAARBOEK 2023

Jill Coene, Tuur Ghys, Bernard Hubeau, Sarah Marchal,
Peter Raeymaeckers, Roy Remmen, Wouter Vandenhole,
Wouter Van Dooren & Hanne Van Regemortel (red.)

acco
learn

Eerste druk: 2023

Gepubliceerd door

Acco cv, Sluisstraat 10, 3000 Leuven, België

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

Voor Nederland:

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

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

Omslagontwerp: www.frisco-ontwerpbureau.be

Zetwerk: Crius Group

© 2023 by Acco (Academische Coöperatieve Vennootschap cv), Leuven (België)

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever heeft geprobeerd alle rechthebbenden voor het copyright op te sporen. Mogelijk is dat niet overal gelukt. Wie toch denkt rechten te kunnen doen gelden, kan contact opnemen met de uitgever.



Inhoud

Afkortingen	25
Woord vooraf	29
Dankwoord	31
Inleiding	
Over multilevel governance van armoede en ongelijkheid	33
<i>De redactie</i>	
1. Armoede als wicked problem	33
2. Armoedebestrijdingsbeleid	35
2.1 Multilevel of samenwerkend beleid	35
2.2 Multi-aspectueel of integraal beleid	35
2.3 Multi-actor of inclusief beleid	35
2.4 Wicked problems als armoede vereisen multilevel governance	36
3. Multilevel governance van armoede in België: balanceren tussen integratie en differentiatie	37
3.1 Mondiale afspraken	37
3.2 Europese Unie	38
3.3 Federale overheid	39
3.4 Gemeenschappen en gewesten	41
3.4.1 Vlaanderen	42
3.4.2 Wallonië en Brussel	43
3.5 Lokale besturen en bovenlokale samenwerkingen	45
4. Leeswijzer: een complex samenspel	47
5. Armoede en ongelijkheid anno 2023: wat stellen de andere hoofdstukken in dit Jaarboek vast?	50
6. Tot slot: wat leren we uit dit Jaarboek voor het armoedebeleid?	52
6.1 Aanbevelingen voor het Europese beleid	52
6.2 Aanbevelingen voor het federale beleid	52
6.3 Aanbevelingen voor het Vlaamse beleid	53
6.4 Aanbevelingen voor lokale besturen	54
6.5 Transversale aanbevelingen	55
Referenties	56
Noten	58

Deel I. Multilevel governance van armoede

Hoofdstuk 1. Integratie gemeente-OCMW in perspectief: impact van de integratie op het armoede- en welzijnsbeleid van het OCMW	63
<i>Chesney Callens & Lieven Janssens</i>	
1. Beknopte historische context van de integratie	64
2. Ambities van de integratie	66
3. Kritieken op de integratie	66
4. Inzichten uit wetenschappelijke literatuur	67
5. Caseselectie en onderzoeksmethodologie	68
6. Resultaten	69
6.1 Politieke beleidsorganen	69
6.1.1 Impact van de integratie op de sociale beleidsfocus in de gemeenteraad en de raad voor maatschappelijk welzijn	70
6.1.2 Impact van de integratie op de sociale beleidsfocus in het college/vast bureau	72
6.1.3 Impact van het bijzonder comité voor de sociale dienst (BCSD) op het armoedebeleid	73
6.2 Politiek-ambtelijke verhoudingen	74
6.2.1 Politiek-ideologische beleidsimpact na de integratie	74
6.2.2 Ambtelijke beleidsimpact na de integratie	76
7. Conclusie	77
Referenties	79
Annex. Analysematrix – Voorbeeld voor variabele ‘focus op het OCMW-beleid in college/vast bureau’	80
Noten	81
Hoofdstuk 2. Geïntegreerd Breed Onthaal: het verbeeldende potentieel van samenwerking om betekenisvolle hulp- en dienstverlening te realiseren	83
<i>Toon Benoot</i>	
1. Situering van Geïntegreerd Breed Onthaal	84
1.1 Sociale grondrechten realiseren	84
1.2 Een zoektocht naar afstemming	85
1.3 Geïntegreerd Breed Onthaal als pijler van Lokaal Sociaal Beleid	86
1.4 De werkzame principes van een GBO	87
1.5 Van pilotprojecten en evaluatie naar een gebiedsdekkende uitrol	88
2. Onderzoek naar betekenis van GBO-samenwerkingsverbanden	88
3. Spanningsvelden tussen ambitie en praktijk	90
3.1 Aanpakken van onderbescherming	90
3.1.1 Onderbescherming als kwestie van toegankelijkheid	90
3.1.2 Breedte van het samenwerkingsverband en mogelijkheden tot outreachend werken	91
3.2 Verhogen van de toegankelijkheid van de dienstverlening	91

3.2.1	Geen tijd voor toegankelijkheid	91
3.2.2	Gegevensdeling	92
3.2.3	Toegankelijk zijn voor andere diensten	92
4.	GBO en sociale grondrechten	93
5.	Concluderend: inzetten op het verbeeldende potentieel van samenwerking	95
	Referenties	96
	Noten	97

Hoofdstuk 3. Op weg naar collectieve impact in de aanpak van dak- en thuisloosheid bij jongvolwassenen	99
--	----

Els De Ceuster, Gwendy Moentjens & Elias Storms

1.	Dak- en thuisloosheid bij jongvolwassenen collectief aanpakken?	100
2.	Naar een Vlaamse vertaling van het Collective Impact Model	102
2.1	Een gedeelde agenda vanuit een gedeelde probleemdefiniëring	104
2.2	Een backoffice die faciliteert en coördineert	107
2.3	Brede betrokkenheid vanuit transparante en open communicatie	108
2.4	Actiegericht samenwerken vanuit duidelijke doelstellingen	110
2.5	Strategisch leren vanuit reflectie en evaluatie	111
3.	Conclusie en aanbevelingen	112
3.1	Aanbevelingen rond Collective Impact	112
3.1.1	Is Collective Impact een match voor ons?	112
3.1.2	Schenk tijd en ruimte aan het proces van coalitievorming en verandering	112
3.1.3	Collectief voldoende in beweging krijgen	113
3.1.4	Engageer de lokale besturen	113
3.1.5	Ga op zoek naar complementaire profielen	114
3.1.6	Investeer in ondersteuning en uitwisseling	114
3.2	Collective Impact als gezamenlijke oefening	114
	Referenties	115
	Noten	117

Hoofdstuk 4. Netwerken op en rond scholen: een samenspel van verschillende onderwijs- en welzijnsactoren	119
--	-----

Katrien De Maegd, Celine Mertens, Marie Seghers & Eva Vens

1.	Situering onderzoek	121
2.	Armoede op school	123
3.	Vele actoren aan zet	125
4.	Samenspel tussen CLB, school en brugfiguur	126
4.1	Uitdagingen en drempels vanuit de werking	127
4.2	Bouwstenen voor de samenwerking op organisatieniveau	128
4.3	Multilevel governance	129
5.	Conclusie	130
	Referenties	131
	Noten	132

Hoofdstuk 5. Naar een hoger investeringsritme in de bouw en renovatie van sociale woningen in Vlaanderen: analyse en aanbevelingen	133
<i>Emmanuel Dockx, Katleen Van den Broeck & Sien Winters</i>	
1. Institutionele achtergrond	135
1.1 Vlaamse sociale huisvesting: aanbieders, doelgroep en huurprijsbepaling	135
1.2 Programmering van nieuwe sociale woningen	136
2. Sociale huisvesting als een multilevel governance-vraagstuk	138
3. Methodologie en data	139
4. Analyse: doorlooptijden, knelpunten en oplossingen	140
4.1 Doorlooptijden: hoelang duurt het om sociale woningen te bouwen of te renoveren?	140
4.2 Knelpunten: welke factoren veroorzaken vertraging en onderbenutting?	145
4.3 Oplossingen: welke maatregelen bieden volgens SHM's en lokale besturen soelaas?	146
4.3.1 Maatregelen op niveau van Vlaamse beleidsbeslissingen	147
4.3.2 Maatregelen te nemen door het Agentschap Wonen in Vlaanderen	147
4.3.3 Maatregelen te nemen door de lokale besturen	148
4.3.4 Maatregelen te nemen door de woonmaatschappijen	148
5. Enkele aanbevelingen voor een multilevel governance-aanpak	148
6. Conclusie	149
Referenties	150
Noten	151
Hoofdstuk 6. Vluchtelingen: deserving versus undeserving? Verschillen in beleidsaanpak van opvang en inclusie tussen Oekraïners en andere mensen op de vlucht	153
<i>Dirk Geldof, Celine Beirinckx, Jan Claeys, Pascal Debruyne, Mieke Groeninck, Gianni Loosveldt, Mieke Schrooten & Sylvie Van Dam</i>	
1. Multilevel governance en de opvang van ontheemden en asielzoekers	154
1.1 Diverse vormen van interacties tussen overheden	155
1.2 Multilevel governance in/of meerschelijke machtsverhoudingen?	156
2. Opvang en integratie van Oekraïense vluchtelingen	157
2.1 De ervaringen van gastgezinnen	158
2.2 De ervaringen van lokale besturen	159
2.3 Meerlagig urgentiebeleid, met aanzetten tot multilevel governance	160
3. Hoe liep de opvang van asielzoekers in dezelfde periode?	161
4. Deserving versus undeserving in armoede- en opvang/asielbeleid	164
5. Tweemaal meerlagigheid, maar met andere resultaten	165
6. Aanbevelingen	166
6.1 Nood aan door de overheden gecoördineerd opvangbeleid in de ondersteuning van burgers, en in de organisatie van huisvesting	167
6.2 Ook in de opvangcrisis moeten alle betrokken beleidsdomeinen en beleidsniveaus hun verantwoordelijkheid nemen	167
6.3 Samenwerking en afstemming vereist een actieve coördinatie	167

6.4	Creëer draagvlak voor solidariteit en laat het culpabiliserende onderscheid tussen deserving en undeserving achterwege	168
6.5	Kader kortetermijn-crisismaatregelen in een structurele en duurzame aanpak	168
6.6	Zorg voor snelle en efficiënte procedures	168
	Referenties	169
	Noten	171
Hoofdstuk 7. Het voedselhulpsysteem in België: op zoek naar een verklaring voor zijn veerkracht		173
	<i>Johanna Greiss</i>	
1.	Voedselhulp als complex systeem met verschillende niveaus	174
1.1	Het systeem en zijn elementen	174
1.2	De invloed van Europese subsidies	175
2.	Casestudy: de veerkracht van het Belgische voedselhulpsysteem	178
2.1	Onderzoeksaanpak	179
2.2	Resultaten	181
2.2.1	De structuur van het meerlagige Belgische voedselhulpsysteem	181
2.2.2	Voedselhulp in België tijdens de pandemie	184
3.	Voedselhulp als geïnstitutionaliseerde gunst	186
	Referenties	187
	Noten	189
Hoofdstuk 8. De rol van Europa in de armoedebestrijding: hoe kunnen de Europese Pijler voor Sociale Rechten en de aanbeveling over adequate minimuminkomens worden versterkt?		191
	<i>Bea Cantillon, Sümeyra Akarçeşme & Anna Lemmens</i>	
1.	Sociale inclusie, het sociale acquis en de EPSR: hoe evenwichtig is de implementatie ervan?	193
2.	Tegenvallende armoedecijfers: het falen van de sociale bescherming	195
2.1	De evolutie van armoede en sociale uitsluiting in de goede jaren tussen 2009 en 2019	196
2.2	Defeminisering van armoede	197
2.3	De precarisering van gezinnen met een lage werkintensiteit en de rol van de sociale bescherming	198
3.	Beginsel 14 van de EPSR: hoe kan de aanbeveling over adequate minimuminkomens worden versterkt?	203
3.1	Naar gemeenschappelijke benchmarks voor adequaatheid en betaalbaarheid	204
3.2	Versterking van de rol van sociale fondsen	205
3.2.1	Een meer behoeftegerichte verdeling van ESF+	206
3.2.2	FEAD inschakelen in de monitoring van de aanbeveling inzake het minimuminkomen	208
3.3	Sociale zekerheid betrekken in de monitoring van de aanbeveling inzake het minimuminkomen	209

4. Conclusie	210
Bijlage: Landenafkortingen	211
Referenties	212
Noten	213
Hoofdstuk 9. Internationale fiscale rechtvaardigheid en de mythe van het ongreijpbare kapitaal	215
<i>Dries Lesage</i>	
1. Het kapitaal kan meer bijdragen	215
2. Een neo-gramsciaans en politiek-geografisch analysekader	217
2.1 Van ingebed liberalisme...	217
2.2 ... naar neoliberalisme	218
2.3 Het nieuwe constitutionalisme van de neoliberale wereldorde	219
2.4 Schaalpolitiek	219
3. Neoliberale verdedigingslijnes tegen belastingen op kapitaal	220
3.1 Institutionele verdedigingslijnes	221
3.1.1 Fiscale schaalpolitiek en belastingcompetitie	221
3.1.2 De OESO-doctrine	221
3.1.3 Het bankgeheim	222
3.2 Discursieve verdedigingslijnes	222
3.2.1 Help de rijken!	222
3.2.2 De mythe van de machteloze staat	223
4. De mondiale financiële crisis van 2007-2008 als nieuw scharniermoment	223
5. Revolutionaire ontwikkelingen binnen de fiscale schaalpolitiek	225
5.1 Automatische informatie-uitwisseling	225
5.1.1 De Europese spaarrichtlijn	225
5.1.2 FATCA en de wereldwijde automatische informatie-uitwisseling	225
5.2 Mondiale samenwerking om multinationals zwaarder te belasten	227
5.2.1 De Europese staatssteunregels en het mondiale BEPS-initiatief	227
5.2.2 Minimumbelasting voor multinationals	229
6. Conclusies en aanbevelingen	230
Referenties	231

Deel II. Armoede en ongelijkheid in 2023

Hoofdstuk 1. Armoedemeting in Europa en de wereld: geen eenvoudige oefening	235
<i>Jill Coene</i>	
1. Het meten van armoede	235
1.1 Wat meten? Een- of multidimensionale armoede	236
1.2 Welke armoedegrens?	238
1.3 Welke armoedemaatstaf?	240
1.4 Welke data?	241
2. Armoede in een mondiale context	241

2.1	Absolute mondiale armoedecijfers: extreme armoede volgens de Wereldbank	242
2.2	Relatieve mondiale armoedecijfers	246
2.3	Mondiale multidimensionale armoedematen	247
3.	Armoede in de Europese context	250
3.1	Relatieve armoede in Europa	251
3.2	Multidimensionale armoede in Europa	254
3.3	Absolute armoede in Europa	256
4.	Conclusie: welke lessen trekken we over het meten van armoede in een internationale context?	257
	Bijlage 1: Classificatie landen in regio's volgens de PIP-methodologie	258
	Referenties	259
	Noten	263
	Hoofdstuk 2. Basisinkomen: niemand meer arm? Een studie naar de herverdelende effecten van een universeel basisinkomen in België	265
	<i>Elise Aerts, Ive Marx & Gerlinde Verbist</i>	
1.	Data en methode	268
2.	Hypothetische basisinkomensscenario's	268
2.1	Hoogte van een basisinkomen	269
2.2	Wijze van financiering	270
3.	Resultaten	271
3.1	Impact op armoede en ongelijkheid	271
3.2	Winnaars en verliezers	273
4.	Conclusie	278
	Referenties	281
	Hoofdstuk 3. De Social Return on Investment van Arbeidszorg: een brede kijk op meerwaarde	285
	<i>Eva Wuyts, Stijn Custers, Lotte Ovaere & Ines Verhalle</i>	
1.	Achtergrond	286
1.1	Arbeidszorg	286
1.2	De meerwaarde van Arbeidszorg	286
1.3	Social Return on Investment	288
2.	Resultaten	289
2.1	Scope en stakeholders	289
2.2	Kosten en opbrengsten	290
2.2.1	De overheid	290
2.2.2	De arbeidszorginitiatieven	292
2.2.3	De arbeidszorgmedewerker	293
2.2.4	Samenvatting	294
2.1.	Impact en SROI	295
3.	Conclusie en discussie	297
	Referenties	298
	Noten	299

Hoofdstuk 4. Bedelaars in Brussel: dimensies van sociale uitsluiting en publieke perceptie	301
<i>Stef Adriaenssens & Teodora Soare</i>	
1. Meten is weten: een moeilijk bereikbare groep	302
1.1 Survey bij mensen die bedelen	302
1.2 Vragenlijstexperiment bij het algemene publiek	305
2. Bedelaars in Brussel: leven en werk	307
2.1 Algemeen profiel en deprivatie	307
2.2 Huisvesting en dakloosheid	308
2.3 Gezondheid en veiligheid	309
3. Aan wie gegeven wordt...	311
4. Besluit en discussie	312
Referenties	314
Noten	315
Hoofdstuk 5. Op weg naar sociale inclusie: effecten van een Peer Support- methodiek	317
<i>Kalina Mikolajczak-Degrauwe, Sybren Slimmen, Yvonne Fontein-Kuipers & Olaf Timmermans</i>	
1. Onderzoekmethode	319
1.1 Peer-supportmethodiek en training	319
1.2 Procedure	320
1.3 Gemeten concepten	320
1.3.1 Kwantitatief gemeten concepten	320
1.3.2 Kwalitatief gemeten concepten	323
1.4 Respondenten	323
2. Resultaten	324
2.1 Empoweren van kwetsbare groepen	324
2.1.1 Vergelijking pre- en post-tests	324
2.1.2 Professionele en niet-professionele ondersteuning van kwets- bare groepen	325
2.2 Empoweren van peer supporters	326
2.2.1 Vergelijking pre- en post-tests	326
2.2.2 Meer werkgelegenheid	326
2.2.3 Persoonlijke groei	327
2.3 Empoweren van professionals	327
2.3.1 Betere samenwerking	327
2.3.2 Toenemende empathie en minder stigmatisering	328
3. Discussie, beperkingen en vervolg	329
Referenties	332
Bijlage 1. Overzicht Cronbach's alpha en items per schaal.	334
Bijlage 2. Beschrijving respondenten.	336
Noten	337

Deel III. Perspectieven

Hoofdstuk 1. Samenwerken tegen armoede: een lastige evidentie?	341
<i>Stijn Wouters, Kristel Bogaerts & Peter Van Humbeeck</i>	
1. Samenwerking als middel voor doelbereik	343
1.1 Wat is samenwerking?	343
1.2 Waarom is samenwerking nodig?	344
1.3 Welke samenwerkingsvormen brengen samenwerking tot uiting?	345
2. Samenwerking in het kader van armoedebestrijding	346
2.1 Samenwerkingsvormen	346
2.2 Knelpunten en vragen naar samenwerking	349
2.2.1 Samenwerking ontbreekt vaak rond specifieke initiatieven waar bevoegdheden elkaar kruisen	349
2.2.2 Er zijn overlappende programma's en projecten	350
2.2.3 Coördinatie van (juridische) concepten en begrippen is soms nodig	350
2.2.4 Er is nog te weinig structurele samenwerking rond data- en informatiedeling	350
2.2.5 Kennisopbouw over beleidsevaluatie en onderzoek kan nog beter om synergieën te detecteren	350
2.2.6 De federale, Vlaamse (en lokale) dienstverlening richting personen in armoede is versnipperd	351
2.2.7 Afstemming in de IMC Maatschappelijke Integratie is cruciaal, maar bleef lang onbenut	351
2.2.8 Afstemming over en via armoedeplannen ontbreekt	352
2.2.9 Meer afstemming over de beleidsnetwerken heen is nodig om samenwerking te faciliteren	352
3. Discussie	352
4. Conclusie	354
Referenties	355
Noten	358
Hoofdstuk 2. Kansen en valkuilen van multilevel armoedebeleid voor mensen in armoede	359
<i>Heidi Degerickx, Tine Claes, Marlies D'Hertoge, Saar Lambrechts, Laura Van Raemdonck, Hanne Van Regemortel & Gert Van Tittelboom</i>	
1. Een menswaardig inkomen garanderen voor mensen in armoede	361
1.1 Statuut verhoogde tegemoetkoming als rechtvaardige passe-partout voor andere sociale rechten	361
1.2 Leefloon onderhevig aan voorwaarden, stigmatisering en non-take-up van rechten	362
1.3 Hoe decentralisering van kinderbijslag kan leiden tot desinvestering in kansen voor kinderen	363

1.4	Conclusie menswaardig inkomen	363
2.	Gelijke onderwijskansen voor kinderen in armoede	364
2.1	Gelijke onderwijskansen in Vlaanderen zijn vandaag een utopie	364
2.2	Onderwijs moet betaalbaar zijn voor iedereen	364
2.3	Brugfiguren verkleinen de kloof tussen gezin en school	365
2.4	Conclusie onderwijs	366
3.	De toegang tot duurzaam werk voor mensen in armoede	366
3.1	Nood aan integrale trajectbegeleiding	366
3.2	Decentralisatie als oplossing voor meer ondersteuning op maat?	367
3.3	Maatregelen op verschillende niveaus moeten elkaar versterken	368
3.4	Conclusie werk	369
4.	Drempels op zoek naar een betaalbare en kwaliteitsvolle (sociale) woning	369
4.1	Wachten op een sociale woning duurt veel te lang door de wooncrisis	370
4.2	Zet het Bindend Sociaal Objectief terug op de kaart bij steden en gemeenten	370
4.3	Toenemende voorwaarden betekenen verregaande inmenging in het private leven van de sociale huurder	371
4.4	Conclusie wonen	372
5.	Spanningsvelden binnen het vrijetijdsbeleid voor kansengroepen	372
5.1	Spanningsveld tussen lokaal, intergemeentelijk en bovenlokaal op het vlak van vrijetijdsbeleid voor kansengroepen	373
5.2	Grote verscheidenheid op het vlak van participatie voor kansengroepen bij het lokale vrijetijdsbeleid	373
5.3	Het interdisciplinaire karakter van het vrijetijdsbeleid	374
5.4	Conclusie vrije tijd	375
	Referenties	375
	Noten	377

Deel IV. Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd

Hoofdstuk 1. Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd	381
<i>Jill Coene</i>	
1. Armoede en sociale uitsluiting in België en de Europese Unie	381
1.1 Het armoederisico	382
1.1.1 Gekleurde armoede	386
1.1.2 Subjectieve armoede	387
1.2 Ernstige materiële en sociale deprivatie	387
1.3 Zeer lage werkintensiteit	389
1.4 Armoede of sociale uitsluiting	390
1.5 Kinderarmoede	391
Voor meer informatie	393
2. Inkomensverdeling en vermogen	393
2.1 Inkomensverdeling	393
2.2 Vermogensverdeling	395

Voor meer informatie	396
3. Sociale zekerheid en bijstand: hoogte van de minimumuitkeringen	397
3.1 Gewaarborgd minimumpensioen en overlevingspensioen	398
3.2 De minimumwerkloosheidsuitkering en inschakelingsuitkering	399
3.3 De ziekte- en invaliditeitsuitkering	400
3.4 De sociale bijstand	402
3.4.1 Leefloon en Inkomensgarantie voor Ouderen	402
3.4.2 Tegemoetkomingen voor personen met een handicap	403
3.5 Minimale uitkeringen naast de armoederisicodrempel	404
Voor meer informatie	406
4. Bijstand in cijfers	406
4.1 Het Recht op Maatschappelijke Integratie	406
4.2 Het Recht op Maatschappelijke Hulp	412
4.3 De Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) en het Gewaarborgd Inkom- men voor Bejaarden (GIB)	414
4.4 Tegemoetkomingen aan personen met een handicap	417
Voor meer informatie	419
5. Consumptie en schulden	419
5.1 Consumptie	419
5.2 Schulden	421
5.2.1 Kredietschulden	421
5.2.2 Energieschulden	423
5.2.3 Drinkwaterschulden	428
5.2.3 Budget- en schuldhulpverlening	430
Voor meer informatie	434
6. Werk	434
6.1 Werkloosheidsgraad	435
6.2 Uitkeringsrechtigde volledig werklozen (RVA)	437
6.3 Werkzoekenden zonder werk (VDAB)	443
6.4 Schoolverlaters	445
6.5 Sociale economie	446
Voor meer informatie	448
7. Onderwijs	448
7.1 Financiële toegankelijkheid van het onderwijs	448
7.2 Gelijke onderwijskansen	453
Voor meer informatie	462
8. Huisvesting	462
8.1 Betaalbaarheid en woningkwaliteit	462
8.2 Sociale huisvesting	465
8.3 Thuisloosheid	466
Voor meer informatie	469
9. Gezondheid	469
Voor meer informatie	473
10. Maatschappelijke participatie	474
Voor meer informatie	476

11. Voedselbedeling	476
Voor meer informatie	477
Referenties	477
Noten	480
Personalia	481

Lijst van Figuren en Tabellen

Deel I. Multilevel governance van armoede	61
Hoofdstuk 1. Integratie gemeente-OCMW in perspectief: impact van de integratie op het armoede- en welzijnsbeleid van het OCMW	63
Figuur 1. Theoretisch model.	68
Tabel 1. Caseselectie.	69
Hoofdstuk 3. Op weg naar collectieve impact in de aanpak van dak- en thuisloosheid bij jongvolwassenen	99
Figuur 1. De vijf principes van Collective Impact.	104
Figuur 2. Roadmap van A Way Home Leuven.	106
Hoofdstuk 4. Netwerken op en rond scholen: een samenspel van verschillende onderwijs- en welzijnsactoren	119
Figuur 1. Spreiding van de leerlingen in het Nederlandstalige gewoon kleuter- en lager onderwijs die aantikken op minstens één kenmerk (2021-2022).	124
Tabel 1. Clustering bevraagde welzijnsorganisaties.	126
Hoofdstuk 5. Naar een hoger investeringsritme in de bouw en renovatie van sociale woningen in Vlaanderen: analyse en aanbevelingen	133
Figuur 1. Overzicht van de fasen in de doorlooptijd van sociale woonprojecten.	137
Figuur 2. Grafische voorstelling van de sociale huisvestingssector.	139
Figuur 3. Mediane doorlooptijd van nieuwbouw en renovatie op basis van het Projectportaal (N tussen 11-84).	141
Figuur 4. Mediane doorlooptijd van nieuwbouw en renovatie op basis van enquête bij SHM's (N tussen 41-46).	142
Figuur 5. Mediane doorlooptijd van nieuwbouw en renovatie op basis van enquête bij gemeenten (N tussen 37-59).	142
Figuur 6. Perceptie van doorlooptijden vandaag versus tien jaar geleden.	143
Figuur 7. Mediane impact van factoren volgens context (schaal: 1 = sterk versnellend en 5 = sterk vertragend).	144

Hoofdstuk 7. Het voedselhulpsysteem in België: op zoek naar een verklaring voor zijn veerkracht	173
Tabel 1. Aantal respondenten per provincie.	180
Figuur 1. Belangrijkste actoren van het Belgische voedselhulpsysteem.	181
Figuur 2. De groepen ontvangers met een grote vraag naar voedselhulp (2019).	184
Hoofdstuk 8. De rol van Europa in de armoedebestrijding: hoe kunnen de Europese Pijler voor Sociale Rechten en de aanbeveling over adequate minimuminkomens worden versterkt?	191
Tabel 1. Gendergelijkheid, werkgelegenheid en sociale inclusie in de Europese Pijler.	195
Figuur 1. Ontwikkelingen in werkgelegenheid en armoedebestrijdingscapaciteit in de Continentale en Noordelijke landen (2009-2019, %).	200
Figuur 2. Ontwikkelingen in werkgelegenheid en armoedebestrijdingscapaciteit in de Zuidelijke landen (2009-2019, %).	201
Figuur 3. Ontwikkelingen in werkgelegenheid en armoedebestrijdingscapaciteit in de Oostelijke landen (2009-2019, %).	202
Figuur 4. Associaties tussen de eenjarige ESF- en FEAD-budgetten van de EU (als % van het gemiddelde bbp 2014-2020) op de horizontale as en indicatoren voor sociale behoeften (gemiddelde van 2014-2020) op de verticale as.	207
Figuur 5. ESF-budget als % van de vereiste inspanningen van lidstaten om de EU-armoedekloof te dichten (gemiddelde 2014-2020).	208
Deel II. Armoede en ongelijkheid in 2023	233
Hoofdstuk 1. Armoedemeting in Europa en de wereld: geen eenvoudige oefening	235
Figuur 1. Aandeel personen in armoede (voor drie armoedegrenzen in KKP 2017), wereld, 1990-2019.	244
Figuur 2. Aandeel personen in armoede (voor drie armoedegrenzen in KKP 2017), Wereldbankregio's, 2019.	244
Figuur 3. Aandeel personen in extreme armoede volgens de \$ 2,15-grens, 2019.	245
Figuur 4. Aandeel personen met een inkomen lager dan 50% van het mediane inkomen, 2019.	247
Tabel 1. Extreme armoede en MPM naar regio, circa 2018.	250
Figuur 5. Armoederisico (AROP) (balken) en nationale armoedegrens (ruitjes), EU27, inkomensjaar 2021.	252
Figuur 6. Ernstige materiële en sociale deprivatie (SMSD), EU27, 2022.	253
Figuur 7. Aandeel personen in armoede of sociale uitsluiting (AROPE), EU27, 2022.	254

Tabel 2.	Aandeel personen in armoede of sociale uitsluiting (AROPE), EU27, 2019-2022.	255
Figuur 8.	Vergelijking van armoedepercentages o.b.v. absolute armoede, relatieve armoede en risico op armoede of sociale uitsluiting, per lidstaat, overgenomen van Menyhert et al. (2021).	257
Hoofdstuk 2. Basisinkomen: niemand meer arm? Een studie naar de herverdelende effecten van een universeel basisinkomen in België		265
Tabel 1.	Overzicht van de verschillende basisinkomensscenario's.	271
Tabel 2.	Ongelijkheid en armoede in de verschillende scenario's.	273
Figuur 1.	Winnaars en verliezers uitgedrukt als percentage van de bevolking op arbeidsleeftijd.	274
Figuur 2.	Aandeel winnaars en verliezers per equivalent inkomenskwintiel.	275
Figuur 3.	Aandeel winnaars en verliezers per arbeidsmarkstatus.	277
Figuur 4.	Aandeel winnaars en verliezers volgens werkintensiteit.	277
Figuur 5.	Aandeel winnaars en verliezers per gezinsgrootte.	278
Figuur 6.	De ijsbergmetafoor van het basisinkomen.	279
Hoofdstuk 3. De Social Return on Investment van Arbeidszorg: een brede kijk op meerwaarde		285
Tabel 1.	Overzicht van de dimensies en thema's van het SimSE-meetinstrument, de codering van de open vragen bij de nulmeting, tussenmeting en eindmeting, en de totale frequentie van elke code voor alle meetmomenten.	287
Tabel 2.	Overzicht van de kosten en opbrengsten van de drie belangrijkste stakeholders van Arbeidszorg.	290
Tabel 3.	Overzicht van de gekwantificeerde en gewaardeerde kosten en opbrengsten van de drie belangrijkste stakeholders van Arbeidszorg.	294
Figuur 1.	De SROI-ratio van Arbeidszorg.	296
Hoofdstuk 4. Bedelaars in Brussel: dimensies van sociale uitsluiting en publieke perceptie		301
Tabel 1.	Kenmerken van de respondenten.	305
Figuur 1.	Voorbeelden van profielen van bedelaars in het 'discrete keuze'-experiment (links: een Roma-vrouw met kind, rechts: een zwarte man alleen).	306
Tabel 2.	Vergelijking tussen Roma-respondenten die bedelen mét en zonder kinderen.	308
Tabel 3.	Zelfgerapporteerde medische toestand en toegang tot zorg.	310
Tabel 4.	Veiligheid tijdens het bedelen en contact met de politie.	310
Tabel 5.	Conditionele logit-resultaten van niet-blanke respondenten.	312

Hoofdstuk 5. Op weg naar sociale inclusie: effecten van een Peer Support-methodiek	317
Tabel 1. Vergelijking tussen pre- en post-tests bij de kwetsbare groepen.	325
Tabel 2. Vergelijking tussen pre- en post-tests onder peer supporters.	326
Deel III. Perspectieven	339
Hoofdstuk 1. Samenwerken tegen armoede: een lastige evidentie?	341
Tabel 1. Respondenten interviews.	343
Tabel 2. Knelpunten en vragen naar betere samenwerking op het vlak van armoedebestrijding.	349
Deel IV. Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd	379
Hoofdstuk 1. Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd	381
Tabel A 1. Relatieve armoederisico, percentages, België, gewesten en provincies, SILC 2019-2022 (inkomens 2018-2021).	384
Tabel A 2. Relatieve armoederisico, percentages naar geslacht, leeftijd, huishoudtype, activiteitsstatus (bevolking 16+), opleidingsniveau (bevolking 18+), woningbezit en geboorteland (bevolking 16+), België, SILC 2022 (inkomens 2021).	385
Tabel A 3. Schatting van het armoederisico naar herkomst, België, periode 2020-2022.	387
Tabel A 4. Ernstige materiële en sociale deprivatie, België, gewesten en provincies, SILC 2019-2022.	388
Tabel A 5. Aandeel personen in een gezin met zeer lage werkintensiteit, België, gewesten en provincies, SILC 2019-2022.	389
Tabel A 6. Aandeel personen in gezin dat leeft in armoede of sociale uitsluiting, België, gewesten en provincies, SILC 2019-2022.	390
Tabel A 7. Armoede of sociale uitsluiting in de Europese Unie (in %), 2022.	391
Tabel A 8. Kansarmoede-index (in %), Vlaams Gewest en provincies, 2012-2022.	392
Tabel A 9. Kansarmoede-index (in %) in de tien steden en gemeenten met de hoogste en laagste kansarmoede-index, Vlaams Gewest, 2022.	393
Tabel IK 1. De Gini-coëfficiënt (op basis van het equivalent beschikbaar inkomen), EU-SILC, België en buurlanden, 2012-2022.	394
Tabel SZ 1. Bruto-maandbedragen gewaarborgd minimumpensioen en overlevingspensioen/overgangsuitkering ¹ , vanaf 01/07/2023.	398
Tabel SZ 2. Minimale bruto-werkloosheidsbedragen per categorie, maandbedragen vanaf 01/11/2023.	399

Tabel SZ 3.	Inschakelingsuitkeringen per categorie, forfaitaire bruto-maandbedragen vanaf 01/11/2023.	400
Tabel SZ 4.	Bruto-maandbedragen ¹ van de uitkering primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit, vanaf 01/11/2023.	401
Tabel SZ 5.	Maandbedragen van het leefloon (vanaf 1/11/2023) en de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) (vanaf 01/07/2023).	403
Tabel SZ 6.	Maximummaandbedragen van de Inkomensvervangende Tegemoetkoming, de Integratietegemoetkoming en de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden, op 01/11/2023.	404
Tabel SZ 7.	Sociale uitkeringen als percentage van de armoederisicogrens ¹ , België, juli 2023 (raming).	405
Tabel RMI 1.	Gemiddeld aantal maandelijks ontvangers van het RMI, absolute cijfers (AC), percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2007-2022.	407
Tabel RMI 2.	Gemiddeld aantal maandelijks ontvangers van het leefloon, absolute cijfers (AC), percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2007-2022.	409
Tabel RMI 3.	Gemiddeld aantal maandelijks ontvangers van het leefloon, Vlaamse provincies en centrumsteden, 2022 (absolute cijfers, percentages en per 1.000 inwoners).	410
Tabel RMI 4.	Profiel van de ontvangers van het leefloon, België & gewesten, 2022.	411
Tabel RMH 1.	Gemiddeld aantal ontvangers van een equivalent leefloon, absolute cijfers, percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2007-2022.	413
Tabel RMH 2.	Profiel van de ontvangers van financiële steun (in %) (RMH), België & gewesten, 2022.	414
Tabel GIB/IGO 1a.	Evolutie van het aantal ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB) en van het totale aantal pensioenontvangers, België, 2007-2022 (absolute cijfers en percentages per 01/01).	415
Tabel GIB/IGO 1b.	Evolutie van het aantal ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) en van het totale aantal pensioenontvangers, België, 2007-2022 (absolute cijfers en percentages per 01/01).	416
Tabel GIB/IGO 2.	Ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB) naar categorie en geslacht, België, 2022 (absolute cijfers en percentages per 01/01).	416
Tabel GIB/IGO 3.	Ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) naar categorie en geslacht, België, 2022 (absolute cijfers en percentages per 01/01).	417
Tabel GIB/IGO 4.	Percentage ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en de Inkomensgarantie voor Ouderen naar leeftijd en geslacht, België, 2022 (per 01/01).	417

Tabel PH 1.	Evolutie van het aantal ontvangers van een Inkomensvervangende of Integratietegemoetkoming (IVT of IT), België, 2007-2022 (absolute cijfers per december en evolutie).	418
Tabel PH 2.	Evolutie van het aantal ontvangers van een zorgbudget voor ouderen met zorgnood (per 1/12), Allocation d'aide aux Personnes Âgées (APA) of tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden (THAB/APA), België, 2018-2022 (absolute cijfers).	419
Tabel CS 1.	Aandeel van de verschillende uitgavenbronnen in de totale uitgave per inkomenskwartiel ^a (in %), België, 2022.	420
Tabel CS 2.	Aantal achterstallige geregistreerde personen en contracten bij de Centrale voor Kredieten aan Particulieren, België, 2007-2022.	422
Tabel CS 3.	Sociale statistieken elektriciteit en aardgas, Vlaanderen, 2022.	427
Tabel CS 4.	Wanbetaling voor de waterfactuur, klanten zonder ondernemingsnummer, Vlaanderen, 2021.	430
Tabel CS 5.	Aantal gezinnen in budgethulpverlening, schuldbemiddeling of collectieve schuldenregeling bij de erkende diensten voor schuldbemiddeling, Vlaanderen, 2018-2021.	432
Tabel CS 6.	Uitstaande berichten van collectieve schuldenregelingen, aantal personen, België, 2016-2022 (toestand 31/12).	434
Tabel W 1.	Werkloosheidsgraad (15-64 jaar), België & gewesten, buurlanden en EU27, 2014-2022.	436
Tabel W 2.	Werkloosheidsgraad (15-64 jaar), naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau (25-64 jaar), nationaliteit en geboorteland, België & gewesten, 2022.	436
Tabel WL 1.	Aantal werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-WZ), België & gewesten, 2010-2022 (absolute cijfers en percentageel verschil t.o.v. vorige jaar).	438
Tabel WL 2.	Verdeling van de werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-WZ), naar geslacht, absolute aantallen en in percentages, België, 2010-2022.	438
Tabel WL 3.	Verdeling van de werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-WZ) naar leeftijd, België, 2010-2022 (in %).	439
Tabel WL 4.	Verdeling van de UVW-WZ volgens werkloosheidsduur, België, 2015-2022.	440
Tabel WL 5.	Verdeling van de UVW-WZ naar studieniveau ¹ (percentages), België & gewesten, 2022.	440
Tabel WL 6.	Evolutie van het aantal niet-werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-NWZ), België & gewesten, 2010-2022 (absolute cijfers en percentages).	441
Tabel WL 7.	Bij de RVA geregistreerde sancties voor werklozen, naar reden, België, 2014-2022 (absolute cijfers en percentages).	442

Tabel WL 8.	Werkzoekenden zonder werk op jaarbasis naar geslacht, leeftijd, studieniveau, werkloosheidsduur, nationaliteit en arbeidsbeperking, Vlaams Gewest, 2017-2022.	444
Tabel WL 9.	Aantal schoolverlaters en werkzoekende schoolverlaters na één jaar (aantal 2021, en percentage ten opzichte van totaal, 2021 en 2020), per onderwijsniveau ¹ , Vlaanderen.	446
Tabel SE 1.	Doelgroepwerknemers in de sociale economie, absolute aantallen, Vlaams Gewest, 2019-2021.	448
Tabel ON 1.	Mediaanuitgave studiekosten ¹ in het onderwijs, periode 2017-2018-2018-2019.	450
Tabel ON 2.	Aantal toegekende schooltoeslagen en studietoelagen, Vlaanderen, schooljaar 2015-2016- 2022-2023.	452
Tabel ON 3.	Gemiddeld bedrag schooltoeslag (schooljaar 2022-2023) en studietoelage (schooljaar 2021-2022), Vlaanderen.	452
Tabel ON 4.	Percentage leerlingen per niveau van leesvaardigheid ¹ , Vlaanderen en OESO-gemiddelde, PISA 2018.	454
Tabel ON 5.	Percentage leerlingen per vaardigheidsniveau voor wiskundige geletterdheid ¹ , Vlaanderen en OESO-gemiddelde, PISA 2018.	454
Tabel ON 6.	Percentage leerlingen per vaardigheidsniveau voor wetenschappelijke geletterdheid ¹ , Vlaanderen en OESO-gemiddelde, PISA 2018.	454
Tabel ON 7.	Evolutie van het aantal leerlingen dat aantikt op leerlingenkenmerken, per onderwijsniveau en kenmerk ¹ , absolute cijfers en percentages, Vlaams Gewest, schooljaar 2017-2018 tot 2021-2022.	456
Tabel ON 8.	Achterstand in de studie van kinderen van Belgische en vreemde nationaliteit ¹ in het Nederlandstalig gewoon lager onderwijs, percentages naar geslacht, Vlaanderen, schooljaar 2013-2014 tot 2021-2022.	458
Tabel ON 9.	Leerlingen met leerachterstand in het Nederlandstalig gewoon secundair onderwijs ¹ , Vlaanderen, schooljaar 2013-2014 tot 2021-2022.	459
Tabel ON 10.	Percentage vroegtijdige schoolverlaters (ten opzichte van het totale aantal 18- tot 24-jarigen), België & gewesten, 2013-2022 ¹ .	460
Tabel ON 11.	Aandeel NEET-jongeren (15-24 jaar), België & gewesten, 2013-2022 ¹ .	460
Tabel ON 12.	Aantal cursisten in basiseducatie, schooljaar 2013-2014 tot 2021-2022, Vlaanderen.	461
Tabel ON 13.	Deelname aan levenslang leren, naar opleidingsniveau ¹ , België, 2013-2022 ^b .	461
Tabel HV 1.	Indicatoren met betrekking tot de betaalbaarheid van wonen, Vlaanderen, 2005-2013-2018.	463
Tabel HV 2.	Bevolking in een huishouden waar de totale woonkosten meer dan 40% bedragen van het beschikbare huishoudinkomen, naar woningbezit, België, 2011-2022.	463

Tabel HV 3.	Bevolking in een woning van slechte kwaliteit, naar armoederisico, België, 2012-2020.	464
Tabel HV 4.	Unieke rechthebbenden op een huursubsidie of huurpremie, Vlaanderen, 2018-2022.	464
Tabel HV 5.	Aantal woonegelegenheden en aantal unieke kandidaat-huurders van de sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM), Vlaams Gewest, 2012-2022 (gegevens per 31/12).	465
Tabel HV 6.	Aantal woonegelegenheden en kandidaat-huurders van de sociale verhuurkantoren (SVK), Vlaanderen, 2013-2022 (gegevens per 31/12).	466
Tabel HV 7.	Globaal overzicht van de verschillende tellingen dak- en thuisloosheid, 2020-2021-2022, absolute cijfers (AC) en percentages.	468
Tabel HV 8.	Jaarlijks aantal thuislozen aan wie een installatiepremie ¹ werd toegekend, absolute cijfers en percentages, België & gewesten, 2014-2022.	469
Tabel G 1.	Percentage van de Vlaamse bevolking (15 jaar en ouder) ¹ met een zeer slechte tot redelijke subjectieve gezondheid, een zelfgerapporteerde chronische ziekte of aandoening, dat gehinderd wordt door lichamelijke pijn bij normaal werk of met een zwak niveau van gezondheidsvaardigheden, 2018.	470
Tabel G 2.	Huishoudens die medische consumptie hebben moeten uitstellen en huishoudens die aangeven dat uitgaven voor gezondheidszorgen zwaar om te dragen zijn, naar inkomenskwintiel, in %, Vlaanderen, 2018.	471
Tabel G 3.	Personen met recht op een verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering, absolute cijfers (AC) en aandeel tewegenover Vlaamse bevolking, toestand op 1 januari, Vlaams Gewest, 2007-2023.	473
Tabel M 1.	Actief lidmaatschap van een vereniging, deelname aan cultuur of sport (in %), naar geslacht, leeftijd, huishoudpositie, opleidingsniveau en subjectief inkomen, Vlaams Gewest, eind 2022.	475
Tabel V 1.	Voedselhulp in België, 2005, 2010-2022.	477

Afkortingen

AC	Absolute cijfers
AMA	Arbeidsmatige activiteiten
AROP	At risk of poverty (armoederisico)
AROPE	At risk of poverty or social exclusion (risico op armoede of sociale uitsluiting)
ASO	Algemeen secundair onderwijs
APA	Allocation d'aide aux personnes âgées
AVA	Algemeen Verslag over de Armoede
AW	Algemeen welzijnswerk
AZMW	Arbeidszorgmedewerkers
BAPN	Belgisch Netwerk Armoedebestrijding
BBP	Bruto Binnenlands Product
BCSD	Bijzonder comité voor de sociale dienst
BE	België
BEPS	Base erosion and profit shifting
BFVB	Belgische Federatie van Voedselbanken
BHG	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
BIT	Beroepsinschakelingstijd
BSO	Beroepssecundair onderwijs
BSO	(hoofdstuk sociaal wonen) Bindend Sociaal Objectief
BTW	Belasting op Toegevoegde Waarde
BuSO	Buitengewoon Secundair Onderwijs
bv.	Bijvoorbeeld
CAW	Centrum Algemeen Welzijnswerk
CBAW	Contextbegeleiding Autonom Wonen
CBO	Constructieve Benadering Overheidsopdrachten
CCVO	Crisiscentrum van de Vlaamse overheid
CEL	Campaign to end Loneliness
CEO	Chief executive officer
Cf./cfr	Confer (vergelijk)
CKG	Centra voor Kinderzorg en Gezinsondersteuning
CKP	Centrale voor Kredieten aan Particulieren
CLB	Centrum voor Leerlingenbegeleiding
COCOF	Commission communautaire française (Franse Gemeenschapscommissie)
COO	Commissies van Openbare Onderstand
CRS	Common Reporting Standard
DBSO	Deeltijds Beroepssecundair Onderwijs
DG HAN	Directie-Generaal voor Personen met een Handicap
DHS	Demographic and Health Surveys
DMW	Diens Maatschappelijk Werk van het ziekenfonds
d.w.z.	Dit wil zeggen
e.a.	En anderen
et al.	Et alli (en anderen)

EAK	Enquête naar de Arbeidskrachten
EAPN	European Anti-Poverty Network
ELZ	Eerstelijnszones
ESF	Europees Sociaal Fonds
EPSR	Europese Pijler van Sociale Rechten
EU	Europese Unie
EU-HBS	European Union Household Budget Survey
EU-SILC	European Union Statistics on Income and Living Conditions
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act
FEAD	Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (Fund for European Aid to the Most Deprived)
FEANTSA	European Federation of National Organisations Working with the Homeless
FEBA	Europese Federatie van Voedselbanken
FEDRIS	Federaal Agentschap voor Beroepsrisico's
FPD	Federale Pensioendienst
FOD	Federale overheidsdienst
GBO	Geïntegreerd Breed Onthaal
GDPR	General Data Protection Regulation
GGC	Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GIB	Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden
GOK	Gelijke onderwijskansen
GMD	Globaal Medisch Dossier
GPMI	Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijk Integratie
GTB	Gespecialiseerd Team Bemiddeling
GWO	Grote Woononderzoek
HBO	Huishoudbudgetonderzoek
HFCS	Household Finance and Consumption Survey
HG	Hoofdstedelijk Gewest
HPAO	Horizontaal Permanent Armoedeoverleg
Hyp	Hypotheek
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
i.e.	Id est (dat is)
IFSW	International Federation of Social Workers
IGO	Inkomensgarantie voor Ouderen
i.h.k.v.	In het kader van
ILO	International Labour Organization
IMA	InterMutualistisch Agentschap
IMC	Interministeriële Conferentie
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IPL	International poverty line
i.p.v.	In plaats van
IROJ	Intersectoraal Regionaal Overleg Jeugdhulp
IRS	Internal Revenue Service
ISCED	International Standard Classification of Education
IT	Integratietegemoetkoming
IVT	Inkomensvervangende tegemoetkoming
IWEPS	Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique
IWZ	Inschrijving als Werkzoekende

KCE	Federaal kenniscentrum voor de gezondheidszorg
KKP/PPP	Koopkrachtpariteiten (purchasing power parities)
KSO	Kunstsecundair Onderwijs
LAC	Lokale Adviescommissie
LDE	Lokale Diensteneconomie
LFS	Labour Force Survey
LIS	Luxembourg Income Studies
Lj	Leerjaar
LOI	Lokaal opvanginitiatief
LOP	Lokaal Overlegplatform
LSNS-6	Sociale Netwerkschaal van Lubben
LWI	Low Work Intensity (zeer lage werkintensiteit)
mBC	Maatschappelijke Business Cases
MKBA	Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse
MLG	Multi-level governance
MDP	Food Distribution programme for the Most Deprived Persons of the Community
MICS	Multiple Indicator Cluster Survey
MPI	Multidimensional Poverty Index
MPM	Multidimensional Poverty Measure
MW	Maatwerkbedrijven
n	Steekproefgrootte
NBB	Nationale Bank van België
NCCN	Nationaal Crisiscentrum
NEET	Not in Employment, Education, or Training
NHP	Nationaal Hervormingsprogramma
o.a.	Onder andere
o.b.v.	Op basis van
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OESO/OECD	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
o.m.	Onder meer
OMC	Open Methode van Coördinatie
PIP	Poverty and Inequality Platform
PISA	Programme for International Student Assessment
POD MI	Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie
POM	Provinciale Ondersteuningsmaatschappij
Q	Kwartaal of kwintiel
QALY	Quality Adjusted Life Years
RIZIV	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
RJV	Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie
RMH	Recht op Maatschappelijke Hulp
RMI	Recht op Maatschappelijke Integratie
RSVZ	Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen
RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
RTAZ	Ronde Tafel Arbeidszorg
RUP	Ruimtelijk uitvoeringsplan
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
SAM	Steunpunt Mens en Samenleving
SD	Standaarddeviatie (standaardafwijking)
SDG	Sustainable Development Goals

SES	Sociaaleconomische status
Se-N-Se	Secundair-na-secundair
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
SHM	Sociale huisvestingsmaatschappij
SMSD	Severe Material and Social Deprivation (ernstige materiële en sociale deprivatie)
SO	Secundair onderwijs
Soc	Sociale
SROI	Social Return on Investment
SURE	Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency
SV	Statistiek Vlaanderen
SVK	Sociaal verhuurkantoor
SWA	Samenwerkingsakkoord
SWT	Stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelag
SZ	Sociale Zekerheid
t.e.m.	Tot en met
THAB	Tegemoetkoming voor Hulp aan Bejaarden
t.o.v.	Ten opzichte van
TSO	Technisch secundair onderwijs
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UVW-WZ	Uitkeringsgerechtigde Volledig Werklozen
UVW-NWZ	Niet-werkzoekende Uitkeringsgerechtigde Volledig Werklozen
VAPA	Vlaams Actieplan Armoedebestrijding
VAPH	Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie
VL	Vlaanderen
VLOR	Vlaamse Onderwijsraad
VLOT	Vlaamse ondersteuningsteams
VMM	Vlaamse Milieumaatschappij
VMSW	Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen
VN	Verenigde Naties
VREG	Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt
VRIND	Vlaamse Regionale Indicatoren
VPAO	Verticaal Permanent Armoedeoverleg
VS	Verenigde Staten van Amerika
VT	Verhoogde tegemoetkoming
VVSG	Vereniging Voor Vlaamse Steden en Gemeenten
Wal.	Wallonië
WEWILS	Werk, Economie, Wetenschap, Innovatie, Landbouw en Sociale Economie
WHO/WGO	World Health Organization / Wereldgezondheidsorganisatie
WLBD	Work-Life Balance Directive
WM	Woonmaatschappijen
WMWBS	Warwick-Edinburgh Mental Well-Being Scale
WSE	Werk en Sociale Economie
WTO	World Trade Organization / Wereldhandelsorganisatie
WVG	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
z.d./s.d.	Zonder datum

Woord vooraf

Beste lezer

Onder andere via de Universitaire Stichting voor Armoedebestrijding (USAB) neemt de Universiteit Antwerpen (als medestichter) haar maatschappelijke verantwoordelijkheid op. Via haar academische pijler wil USAB onderzoek naar armoede en ongelijkheid stimuleren over onderzoeksdisciplines heen. Academics van de universiteit zijn bijvoorbeeld betrokken in de 'Academische werkgroep USAB'. Deze denkt mee na over de organisatie van netwerkevents om ontmoeting en uitwisseling tussen onderzoekers en middenveld te stimuleren, en reikt een tweejaarlijkse scriptieprijs uit voor master-scripties over armoede en ongelijkheid. Via USAB's vrijwilligerspijler worden studenten aangemoedigd om zich in te zetten voor een armoedeorganisatie. Verder heeft USAB enkele panden in erfpacht van de universiteit. Personen met financiële moeilijkheden krijgen er de mogelijkheid om voordelig te huren buiten de privémarkt om.

De voorbije jaren kwam het thema 'ongelijkheid' opnieuw als prominent thema op de radar van onderzoekers en beleid (zie bv. de werken van Wilkinson & Pickett, Atkinson en Piketty). Onder meer de klimaatcrisis en de COVID-19-crisis zetten op scherp dat niet louter armoede, maar ongelijkheid onze samenleving voor allerlei uitdagingen stelt. Eerder dit jaar ondertekenden meer dan 200 topeconomen een open brief aan de secretaris-generaal van de Verenigde Naties en de voorzitter van de Wereldbank om de strijd tegen ongelijkheid op te voeren. Daarin schreven ze:

We are living through a time of extraordinarily high economic inequality. Extreme poverty and extreme wealth have risen sharply and simultaneously for the first time in 25 years. [...] studies, have shown that extreme inequality of the kind we are observing today has a destructive effect on society. It corrodes our politics, destroys trust, hamstringing our collective economic prosperity and weakens multilateralism. We also know that without a sharp reduction in inequality, the twin goals of ending poverty and preventing climate breakdown will be in clear conflict.

Het is dan ook opportuun om de titel van dit boek te wijzigen. Het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting zal voortaan bekendstaan als het 'Jaarboek Armoede en Ongelijkheid'. Het Jaarboek beoogt naast de situatie in eigen land ook oog te hebben voor de bredere geografische schaal.

Het eindproduct is een interdisciplinair werk waar verschillende faculteiten en diverse onderzoeksinstellingen aan bijdragen. Zo tracht Universiteit Antwerpen vanuit haar expertise bij te dragen aan het maatschappelijke debat. Naast de academische partners wordt ook het middenveld, meer bepaald het Netwerk tegen Armoede, betrokken als partner bij de redactie van het Jaarboek.

Het themadeel van dit boek staat in het teken van meerlagig bestuur. Doordat bevoegdheden verspreid zijn over verschillende bestuursniveaus en daarbij diverse actoren betrokken zijn, is armoede bestrijden geen sinecure. Op het lokale niveau is er bijvoorbeeld een toenemende noodzaak aan samenwerking en netwerkvorming, wat gepaard gaat met uitdagingen. Op Vlaams niveau moeten schotten tussen beleidsdomeinen weg-gewerkt worden. Er zijn diverse samenwerkingsvormen tussen de Vlaamse en federale overheid, maar het ontbreekt aan effectiviteit. Ook op het Europese niveau zijn er meer inspanningen nodig inzake sociaal beleid. Hopelijk geeft dit boek aanleiding tot een debat over waar het in de toekomst beter kan.

Ik wens u veel leesplezier.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'H' followed by a long horizontal stroke that tapers to the right.

Herman Van Goethem
Rector Universiteit Antwerpen
Voorzitter Universitaire Stichting voor Armoedebestrijding

Dankwoord

Met de 32^{ste} editie van dit boek kozen we voor een nieuwe titel, namelijk 'Jaarboek Armoede en Ongelijkheid'. Dit boek werd opnieuw mogelijk gemaakt met de steun van rector Herman Van Goethem en een financiële bijdrage vanuit Universiteit Antwerpen. Wij zijn hiervoor zeer dankbaar.

Uiteraard danken wij alle auteurs die vrijwillig een bijdrage schreven. Het is geen evidentie om strakke deadlines na te leven in combinatie met talrijke andere projecten. Het Jaarboek draagt opnieuw het 'Guaranteed Peer Reviewed Content' (GPRC)-label, een keurmerk voor inhoudelijk wetenschappelijke bijdragen. Dit keurmerk kwam er dankzij het werk van vele reviewers die de bijdragen beoordeelden. Ook hen zijn wij erkentelijk.

Verder danken we de vele personen die informatie en/of cijfermateriaal leverden, onder meer voor het statistisch overzicht.

Tot slot een welgemeend woord van dank aan uitgeverij Acco, in het bijzonder Mevr. Marie Vanhoutte en Dhr. Kevin Vercauteren, die het proces mee in goede banen leidden.

Jill Coene
Tuur Ghys
Bernard Hubeau
Sarah Marchal
Peter Raeymaeckers
Roy Remmen
Wouter Vandenhole
Wouter Van Dooren
Hanne Van Regemortel
September 2023

Over multilevel governance van armoede en ongelijkheid

De redactie

De vorige Jaarboeken bespraken specifieke domeinen, zoals migratie of digitalisering, vaak met aanbevelingen over wat er beleidsmatig moet gebeuren. In dit Jaarboek ligt de focus op hoe de bestrijding van armoede en ongelijkheid georganiseerd is. Het thema-deel gaat over armoede, ongelijkheid en meerlagig bestuur of *multilevel governance*. De vraag is hoe de bestrijding van armoede en ongelijkheid op de verschillende beleidsniveaus tot stand komt. In het bijzonder willen we aandacht schenken aan de noodzaak aan een integraal en inclusief beleid om armoede en ongelijkheid aan te pakken.

1. Armoede als wicked problem

Spicker (2016) noemde armoede een *wicked problem*, een probleem dat complex, multidimensionaal, onduidelijk en veranderlijk is en waarvan het moeilijk te bepalen is wanneer het opgelost is. Andere voorbeelden zijn de migratieproblematiek of de klimaatverandering.

Armoede gaat immers niet alleen over een tekort aan inkomen, maar ook over uitsluiting en ongelijkheid, over sociale relaties en (on)macht. Zoals we eerder in deze Jaarboeken definieerden, is armoede...

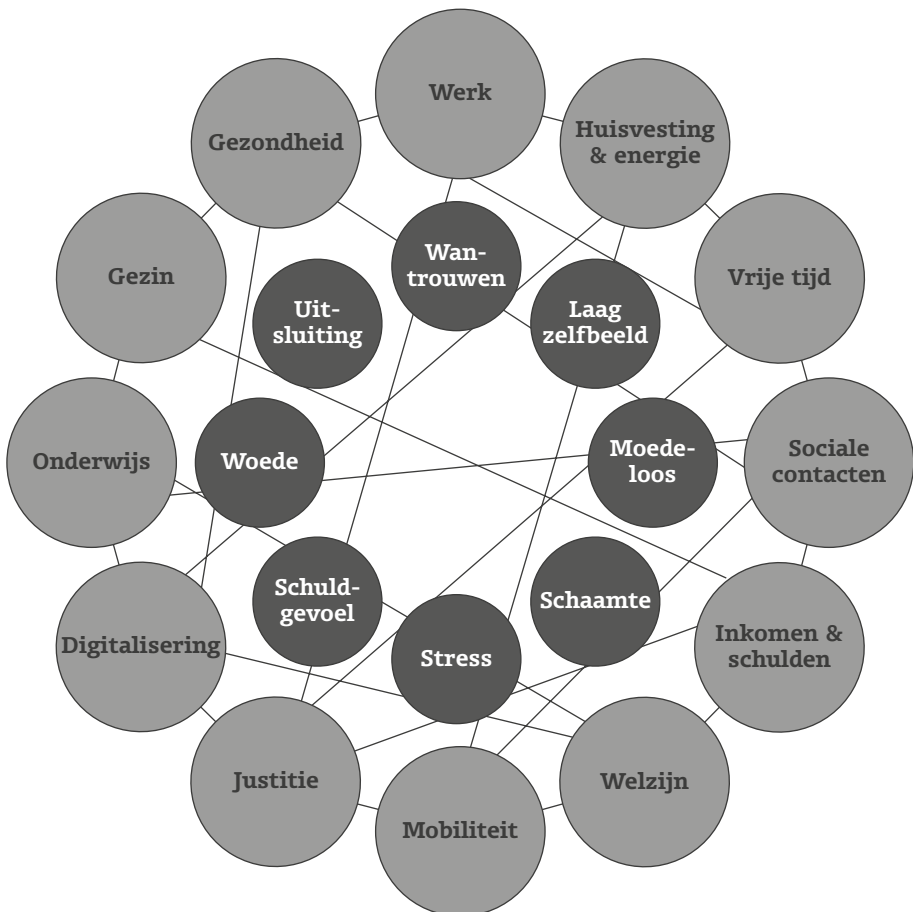
... een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan, in die mate dat men geen leven kan leiden dat voldoet aan de menselijke waardigheid. Hierdoor ontstaat een kloof met de rest van de samenleving. Deze kloof, die in de samenleving wordt ge(re)produceerd, kan men niet op eigen kracht overbruggen. (Raeymaeckers et al., 2018, p. 24)

Mensen in armoede raken verstrikt in deze verschillende vormen van sociale uitsluiting. Vormen van uitsluiting werken op elkaar in en versterken elkaar. Dit is de zogenaamde 'verwevenheid van armoede'. Zo kunnen mensen in armoede vanwege hun lage inkomen geen kwaliteitsvolle woning huren. Door de vochtproblemen in hun woning krijgen kinderen dan weer gezondheidsklachten. Door gezondheidsproblemen blijven

ze regelmatig afwezig op school en lopen ze schoolachterstand op. Deze verwevenheid is een net waar men in vastplakt, een vicieuze cirkel. Figuur 1 visualiseert dit armoedeweb. De buitenkant geeft de levensdomeinen weer. De binnenkant van armoede (de binnenste cirkels) wijst op de menselijke gevolgen van leven in armoede, zoals moedeloosheid, schaamte of een negatief zelfbeeld.

Doordat ik vaak onder tijdelijke contracten werk, kan ik niets opbouwen. Ik moet telkens van nul opnieuw beginnen en heb geen toekomstperspectief. Een eigen woning kopen is daardoor niet mogelijk, want zonder vast contract geven de banken geen lening. Maar ook huren wordt moeilijk, aangezien verhuurders loonfiches van de laatste drie maanden vragen. (Getuigenis van een persoon in armoede)

Figuur 1. Het armoedeweb.



Bron: Netwerk tegen Armoede.

2. Armoedebestrijdingsbeleid

In wat volgt, omschrijven we de voorwaarden waaraan een goed armoedebestrijdingsbeleid moet voldoen.

2.1 Multilevel of samenwerkend beleid

De voorbije decennia is het formele gezag verspreid van de centrale staat in Brussel naar supranationale instellingen enerzijds en naar regionale en lokale overheden anderzijds (Hooghe & Marks, 2010). Het aanpakken van een complex maatschappelijk probleem als armoede vereist dan ook samenwerking tussen verschillende bestuursniveaus (een multilevel beleid) (De Boyser, 2008; Hondeghe, 2022).

2.2 Multi-aspectueel of integraal beleid

Vanuit een multi-aspectuele (multidimensionale) benadering van armoede moet de strijd ook op en over meerdere beleidsterreinen heen worden gevoerd (De Boyser, 2008), zoals onderwijs, wonen, welzijn, sociale zekerheid, bijstand, gezondheidszorg, werk, sociale economie, justitie... Armoedebestrijding mag niet ingekapseld worden in een afzonderlijk beleidsdomein (Raeymaeckers et al., 2017). "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", stelt De Boyser (2008, p. 44). Er is met andere woorden naast een beleid op meerdere bestuursniveaus nood aan een integraal beleid, dat "streeft naar kruisverbanden tussen deze beleidsdomeinen om een armoedebeleid te genereren dat de diverse domeinen overstijgt" (Raeymaeckers et al., 2017, p. 28).

2.3 Multi-actor of inclusief beleid

Maatschappelijke problemen laten zich niet besturen door de overheid alleen, maar ook niet door de markt alleen of het maatschappelijk middenveld alleen (De Rynck, 2022). Een samenhangend en gedragen armoedebestrijdingsbeleid vraagt "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 Boyser, 2008, p. 44). Naast een multilevel en multi-aspectueel (of integraal) beleid is er dus ook nood aan een 'multi-actor' (ook wel 'inclusief') armoedebeleid dat bo-

vendien op een participatieve of interactieve manier wordt gevoerd (De Boyser, 2008; Raeymaeckers et al., 2017).

Er zijn verschillende verenigingen waar mensen in armoede het woord nemen en waar het beleid de stem van mensen in armoede kan horen. Hun koepels zijn georganiseerd op de verschillende bestuursniveaus. Er zijn de lokale verenigingen waar armen het woord nemen, er is het Vlaams Netwerk tegen Armoede, er is het Réseau Wallon de lutte contre la Pauvreté, er zijn twee Brusselse netwerken (zowel aan Franstalige als aan Nederlandstalige kant: Forum Bruxellois de lutte contre la pauvreté en Brussels Platform Armoede), er is het Belgische Netwerk Armoedebestrijding (BAPN) en daarboven vinden we het European Anti-Poverty Network (EAPN).

2.4 Wicked problems als armoede vereisen multilevel governance

Er zijn heel wat definities van (*multilevel*) *governance*. Volgens Bache en Flinders (2004) gaat *governance* over de toegenomen participatie van niet-overheidsactoren in de publieke beleidsvorming en -uitvoering. De rol van de overheid is daardoor in toenemende mate toegespitst op beleidscoördinatie eerder dan op directe beleidscontrole. 'Multilevel' verwijst vervolgens naar de verspreiding van besluitvorming over meerdere territoriale niveaus (Bache & Flinders, 2004; Hooghe et al., 2020). Multilevel *governance* (meerlagig bestuur) gaat over "systems of governance where there is a dispersion of authority upwards, downwards and sideways between levels of government – local, regional, national and supra-national – as well as across spheres and sectors, including states, markets and civil society" (Daniell & Kay, 2017, p. 4). Er is dus sprake van een verticale en een horizontale dimensie.

De horizontale dimensie geeft aan dat het openbaar bestuur niet alleen bestaat uit de overheid in strikte zin, maar ook uit andere organisaties die publieke taken opnemen. De verticale dimensie verwijst naar de gelaagdheid van het openbaar bestuur op verschillende bestuursniveaus. Deze bestuursniveaus zijn vandaag de dag sterk vervlochten. (Hondeghe, 2022, p. 41)

Om wicked problemen zoals armoede aan te pakken is er dus nood aan meerlagig bestuur: een gezamenlijke aanpak over diverse beleidsdomeinen verspreid over verschillende bestuursniveaus, met een veelheid van betrokken actoren.

Hooghe en Marks (2010) onderscheiden twee (ideaaltypische) visies op multilevel *governance*. De eerste visie is statisch (type 1 multilevel *governance*). Het doel is het vastleggen van gezagsgebieden (*jurisdictions*) op een beperkt aantal niveaus. De gezagsgebieden – internationaal, nationaal, regionaal, lokaal – hebben een algemeen doel: ze bundelen meerdere functies, waaronder een reeks beleidsverantwoordelijkheden, en in veel gevallen een rechtssysteem en representatieve instellingen. Hervormingen van het binnenlands bestuur vertrekken vaak vanuit dit statische perspectief. Men zoekt naar

de juiste schaal voor de juiste bevoegdheidspakketten. Het statische perspectief legt verantwoordelijkheden vast en biedt daarom een houvast. Maar kan deze statische aanpak voldoende flexibiliteit opbrengen in een complexe en snel veranderende context?

In de tweede visie (type 2 multilevel governance) zoekt men naar meer dynamische sturing die eerder gericht is op een maatschappelijke opgave: veiligheid, gezondheid, zekerheid... Actoren op verschillende bestuurslagen en domeinen werken samen. Onderwijs, de woonsector en welzijnsactoren hebben bijvoorbeeld allemaal een rol te spelen als het gaat om armoedebestrijding. Bevoegdheidsverdelingen zijn flexibel en afgestemd op verschillende territoriale schalen. In deze opvatting is er geen lager of hoger, geen dominante klasse van actoren; eerder een breed scala van publieke en private actoren die samenwerken in wisselende coalities.

3. Multilevel governance van armoede in België: balanceren tussen integratie en differentiatie

We stellen vast dat het multilevel beleid gegroeid is vanuit een wens om op diverse beleidsniveaus andere klemtonen te leggen. Er is dus differentiatie nodig tussen de diverse niveaus, zowel supranationaal, federaal, regionaal als lokaal, van hoe dat beleid wordt gemaakt en wordt opgevat. Tegelijkertijd merken we een zekere nood aan integratie. Multilevel governance zoekt naar manieren om inspanningen te integreren, af te stemmen en te stroomlijnen. Hierdoor zorgt men ervoor dat de mazen in het net worden gedicht. Armoede kan immers enkel worden aangepakt als overheden samenwerken en elkaar versterken. We bespreken diverse beleidsniveaus en hoe ze een impact hebben op armoede. Wat hierbij niet aan bod komt, is de verhouding van de overheid tot het middenveld (en andersom) en de mate van vermarkting. We verwijzen o.a. naar Pauly (2021), Suykens et al. (2019) en andere publicaties vanuit het project CSI Flanders.¹ Als afsluiter gaan we in op de hoofdstukken van dit boek, die elk op hun eigen terrein moeilijkheden en spanningsvelden in de afstemming tussen beleidsniveaus en -domeinen zichtbaar maken.

3.1 Mondiale afspraken

Mondiale instellingen zoals de Verenigde Naties, het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de World Trade Organization (WTO) en de Wereldbank bepalen mee de spelregels van individuele staten. België keurde bijvoorbeeld verschillende internationale teksten goed die bepalend zijn voor het voeren van een armoedebestrijdingsbeleid, zoals de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en het Internationale Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

In 2015 namen 193 lidstaten van de Verenigde Naties (VN), waaronder België, de Agenda 2030 aan. Met deze opvolger van de Millenniumdoelstellingen willen de VN tegen 2030 17 doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (Sustainable Development Goals of SDG's) behalen, geconcretiseerd in 169 acties. De eerste doelstelling is armoede overal en in al haar vormen te beëindigen. Er zijn bepaalde subdoelstellingen aan verbonden. Zo wil men het aandeel mannen, vrouwen en kinderen die volgens de nationale definities in armoede leven in al haar dimensies minstens tot de helft terugbrengen of zorgen dat alle mannen en vrouwen, vooral armen en kwetsbaren, gelijke rechten op economische middelen en toegang tot basisdiensten hebben. Ook andere doelstellingen hangen samen met armoede, sociale uitsluiting en ongelijkheid, zoals het beëindigen van honger, het verzekeren van een goede gezondheid en welzijn, kwaliteitsvol onderwijs en levenslang leren, gendergelijkheid, adequate, veilige en betaalbare huisvesting, toegang tot veilig en betaalbaar drinkwater en betaalbare en betrouwbare energie, volledige tewerkstelling en waardig werk of het verminderen van de ongelijkheid tussen en binnen landen. Een set van 231 unieke indicatoren volgt de evolutie richting de SDG's op (United Nations, s.d.).² Van de 169 SDG-acties zijn er voor de Belgische nationale context zo'n 112 relevant. De federale overheid deelt voor de meeste doelen de bevoegdheid met de gewesten en/of gemeenschappen (Vlaamse Regering, 2020).

Dat beslissingen op het mondiale niveau positief kunnen zijn voor de slagkracht van individuele staten, toont het hoofdstuk van Dries Lesage (zie verder).

3.2 Europese Unie

De Europese Unie heeft ruime bevoegdheden, zoals het monetair beleid, mededinging, consumentenbescherming, interne markt, het energiebeleid... Sommige zijn gedeeld met de lidstaten. In principe heeft de EU weinig sociale bevoegdheden, maar ze probeert steeds meer de sociale agenda van de lidstaten te beïnvloeden (zie bv. het hoofdstuk van Cantillon en collega's). De uitgebreide bevoegdheden van de EU op andere domeinen hebben een sterke impact op het functioneren van de nationale welvaartsstaten (Ferrera, 2019). Voor analyses over het toenemende belang van de sociale dimensie van de EU en hoe haar bevoegdheden zich verhouden tot die van de lidstaten, verwijzen we naar enkele hoofdstukken in vorige Jaarboeken (zie bv. Van Hercke & Verschraegen, 2013; Vandenbroucke & Coene, 2018; Aranguiz & Verschueren, 2020). Zo krijgen de lidstaten landspecifieke beleidsaanbevelingen in het kader van het Europees Semester, een jaarlijks terugkerend beleidsproces om het economisch, budgetair, werkgelegenheids- en sociaal beleid in de EU te coördineren. De aanbevelingen kunnen bijvoorbeeld gaan over sociale thema's, zoals pensioenen en gezondheidszorg.

Een recent initiatief is de Europese Pijler van Sociale Rechten, aangekondigd in 2017. De Europese Unie wil hiermee koers varen naar "a strong social Europe that is fair, inclusive and full of opportunity" (European Commission, 2023). De pijler bevat 20 principes op het vlak van 1) gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt, 2) billijke arbeidsvoorwaarden en 3) sociale bescherming en inclusie.³ Deze worden concreet gemaakt via een

actieplan met doelstellingen tegen 2030 (European Commission, 2021). Zo wil Europa tegen 2030 het aantal mensen dat bedreigd wordt door armoede of sociale uitsluiting met 15 miljoen verminderen (armoede of sociale uitsluiting verwijst naar gezinnen die kampen met een armoederisico en/of ernstige materiële en sociale deprivatie en/of een zeer lage werkintensiteit, zie bv. het hoofdstuk van Coene). De lidstaten moeten nationale doelstellingen bepalen om de gezamenlijke EU-doelen te behalen. De ambities op het gebied van armoedebestrijding liggen hoger dan in het verleden: de optelsom van de nationale doelen zou deze keer de EU-doelstelling overtreffen (European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, 2022). België wil tegen 2030 het aantal personen in armoede of sociale uitsluiting doen dalen met 279.000 (waarvan 93.000 kinderen) tegenover de situatie in 2019.

Andere recente Europese initiatieven die belangrijk zijn in het licht van de strijd tegen armoede en ongelijkheid zijn de uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de EU, het *just transition fund* en het *social climate fund* en de sociale fondsen die het nationale en regionale beleid ondersteunen.

Meer hierover is te vinden in het hoofdstuk van Bea Cantillon, Sümeyra Akarçeşme en Anna Lemmens. Ook de rol van Europa in de voedselbedeling is belangrijk, zoals zal blijken uit het hoofdstuk van Johanna Greiss.

3.3 Federale overheid

De federale overheid is bevoegd voor zaken van algemeen belang, zoals belastingen, sociale zekerheid, justitie en (delen van) volksgezondheid. Karine Lalieux is als minister van Pensioenen en Maatschappelijke Integratie belast met o.a. personen met een handicap en armoedebestrijding. Uiteraard zijn ook de bevoegdheden van haar collega-ministers relevant, zoals werk, sociale zaken, justitie, grootstedenbeleid...

In 2022 werd eindelijk het 'vierde federaal plan tegen armoede en ongelijkheid' voorgesteld (POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, 2022a). Overigens is er sinds 2013 ook een nationaal kinderarmoedebestrijdingsplan, gecoördineerd door de staatssecretaris voor Armoedebestrijding in overleg met alle bevoegde ministers (federaal en regionaal), in 2022 opgevolgd door het nationaal actieplan voor de Europese Kindgarantie 2022-2030 (POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, 2022b).

Het vierde federale armoedeplan wil inzetten op de volgende prioriteiten (POD MI, 2022a, p. 13):

- armoede vroegtijdig opsporen en voorkomen;
- inzetten op duurzame werkgelegenheid als hefboom in de strijd tegen armoede en de garantie bieden op een waardig leven door de toegang tot sociale bescherming te waarborgen;
- de emancipatie en inclusie van iedereen in een veranderende samenleving garanderen in overeenstemming met artikel 23 van onze grondwet;

- een aanpak die het nationale niveau overstijgt omdat armoede een gecoördineerde aanpak op Europees en internationaal niveau vergt.

Het plan stelt expliciet dat er nood is aan samenwerking met diverse actoren op alle niveaus (POD MI, 2022a, pp. 7-8):

Iedereen zal betrokken worden bij de uitvoering van dit plan. De inzet is te groot om de aanpak te beperken tot bepaalde actoren. In de eerste plaats zijn er natuurlijk de regering, de overheidsdiensten, de verenigingen en de professionele hulporganisaties. Maar we moeten verder gaan en iedereen zijn rol laten spelen. Wij willen ervoor zorgen dat ook de sociale partners en het bredere middenveld, de burgers en de ondernemingen zich achter dit plan scharen en samen met ons deze ambitie uitdragen.

Dit plan is ten slotte verankerd in het Belgische landschap, zij aan zij met de ambitieuze armoedebestrijdingsplannen van de deelstaten. Het gaat hier niet om een geïsoleerd project, waarvan de inzet alleen federaal zou zijn. Het plan past in een gedeelde nationale dynamiek, die de noodzakelijke collectieve voorwaarden moet scheppen om een ambitieuze doelstelling te verwezenlijken, namelijk de armoede in ons land uitroeien. Het overleg met de deelstaten zal dus prioritair zijn.

Op 16 juni 2023 keurde de ministerraad in tweede lezing een voorontwerp van wet goed dat een vijfjaarlijks federaal plan voor armoedebestrijding invoert (bij de start van elke nieuwe legislatuur).⁴

Naast de verschillende federale overheidsdiensten (FOD) zijn er programmatorische overheidsdiensten (POD), gericht op specifieke maatschappelijke uitdagingen. De POD Maatschappelijke Integratie (POD MI) moet het recht op maatschappelijke integratie verdedigen; armoede en sociale uitsluiting bestrijden; zich inzetten voor sociale cohesie en duurzame ontwikkeling van de grote steden; de integratie waarborgen door voorrang te geven aan de maatschappelijke hulp; en tot slot het leefloon en de maatschappelijke hulp terugbetalen aan de OCMW's (Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn). De POD MI richtte in 2013 een netwerk van federale armoedeambtenaren op dat de federale plannen voor armoedebestrijding moet opvolgen. In elke federale overheidsinstelling werden armoedeambtenaren aangewezen die zorgen voor de uitvoering van de maatregelen binnen hun beleidsdomein.

OCMW's krijgen hun opdracht van de federale overheid, maar de invulling ervan gebeurt voor een groot stuk decentraal (lokaal en Vlaams). Volgens De Wilde (2023) onderneemt de federale overheid pogingen om het OCMW-beleid meer te sturen. Naast "sturing op basis van vertrouwen (zeer ruime en weinig gereguleerde OCMW-opdracht) en regels (bijvoorbeeld voorwaarden leefloon)" tracht ze meer te sturen op basis van 'systemen', door specifieke procedures en methodieken te promoten. Die keuze heeft ook neveneffecten, zoals een versnippering van middelen en een veelheid aan verantwoordingen die OCMW's moeten afleggen (De Wilde, 2023).

Relevant is het Samenwerkingsakkoord tussen de federale regering, de gemeenschappen en de gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid van 1998. Dat bepaalt dat

een beleid van maatschappelijke integratie [...] een inclusief, globaal en gecoördineerd beleid [is], dit wil zeggen dat het moet gevoerd worden op alle bevoegdheidsgebieden en dat een voortdurende evaluatie van alle ondernomen en overwogen initiatieven en acties daartoe vereist is. (artikel 1)

Artikel 5 voorzagt in de oprichting van het interfederale Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Dit Steunpunt moet de verenigingen waar armen het woord nemen "op een structurele en bestendige manier" bij de werkzaamheden van de overheid betrekken en mag ook een beroep doen op andere personen en openbare of privéorganisaties. Artikel 6 bepaalt dat er een permanente en structurele samenwerking moet zijn tussen het Steunpunt en de bevoegde administraties van de gemeenschappen en gewesten. Een belangrijke opdracht is de opvolging van het Algemeen Verslag over de Armoede via de Tweejaarlijkse Verslagen die het Steunpunt publiceert, met aanbevelingen voor de verschillende overheden.

Volgens artikel 9 moet minstens tweemaal per jaar een Interministeriële Conferentie (IMC) Maatschappelijke Integratie samenkomen om "te zorgen voor een globale, geïntegreerde en gecoördineerde benadering van het beleid tot voorkoming van bestaansonzekerheid, tot bestrijding van de armoede en tot integratie van de personen in de samenleving". In het verleden werden deze IMC's vaak niet systematisch voorbereid, gehouden en opgevolgd en bovendien was de transparantie van dit overlegorgaan minimaal (Dierckx & De Boyser, 2004). Ook later had de IMC Maatschappelijke Integratie weinig slagkracht. Tussen 2013 en 2022 kwam ze niet meer samen. Pas in oktober 2022 kwam ze voor het eerst opnieuw samen onder impuls van Vlaams minister Dalle. Het Steunpunt verzorgt het secretariaat en ondersteunt de werkzaamheden van de IMC. Tijdens de heropstartvergadering werden vooral praktische afspraken gemaakt. Het samenroepen van een IMC is een bevoegdheid van de volgens een beurtrol aangewezen overheid. In januari en juni 2023 vond opnieuw een IMC plaats, de volgende staat gepland voor 16 oktober 2023. Er werden twee werkgroepen opgericht, een met betrekking tot de opmaak van een vernieuwd Samenwerkingsakkoord inzake dak- en thuisloosheid tegen 2024 en een met betrekking tot de financiering van het Steunpunt. De leden willen onder andere ook meer uitwisselen over bestaande en mogelijke acties rond non-take-up van rechten.⁵

3.4 Gemeenschappen en gewesten

De gemeenschappen zijn bevoegd voor persoonsgebonden materie zoals onderwijs, welzijn en gezondheid, terwijl de gewesten bevoegd zijn voor grondgebonden materie zoals economie en werk, wonen, ruimtelijke ordening... Zoals zal blijken, zijn er heel

wat armoede-‘wetten’ en plannen (bijna een voor elk gewest en elke gemeenschap) als gevolg van de ingewikkelde staatsstructuur van ons land. Afstemming zoeken lijkt dan ook een moeilijke opdracht.

3.4.1 Vlaanderen

In Vlaanderen worden de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap uitgeoefend door één regering. De Vlaamse Regering heeft een eigen minister voor armoede, Benjamin Dalle, bevoegd voor Brussel, Jeugd, Media en Armoedebestrijding. Andere relevante posten voor de bestrijding van armoede en ongelijkheid zijn welzijn, volksgezondheid en gezin, onderwijs, wonen, werk, sociale economie, enzovoort.

In 2003 werd het Decreet betreffende de armoedebestrijding (21 maart 2003) ingevoerd. Artikel 4 bepaalt dat het armoedebestrijdingsbeleid een inclusief beleid moet zijn:

Op de verschillende beleidsdomeinen en niveaus moeten doelgerichte acties ondernomen worden vanuit een partnerschap tussen alle betrokken actoren. Partnerschap met de armen is een noodzaak.

Het armoedebestrijdingsbeleid is een gecoördineerd en samenhangend beleid. Voor de uitvoering van dit beleid voorziet de Vlaamse Regering in: 1° het uitwerken van maatregelen in de diverse beleidsdomeinen; 2° de coördinatie tussen beleidsdomeinen; 3° het overleg en de coördinatie tussen de betrokken actoren het eerste lid; 4° de ondersteuning van de participatie van de doelgroepen; 5° de voortgangscntrole van het samenwerkingsakkoord van 5 mei 1998 tussen de Federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten betreffende de bestending van het armoedebeleid; 6° de afstemming met Europees, federaal en provinciaal/lokaal beleid.

Via het Armoededecreet werd het Permanent Armoedeoverleg opgericht, een coördinatiestructuur voor het voeren van een integraal of inclusief armoedebeleid. Het verticaal permanent armoedeoverleg (VPAO) is georganiseerd per beleidsdomein.⁶ In dit overleg toetst elke minister beleidsinitiatieven aan de visie en de ervaring van mensen in armoede. Het Netwerk tegen Armoede organiseert overlegtafels waar ze samen met de verenigingen waar armen het woord nemen problemen identificeren en nadenken over mogelijke oplossingen. Het Netwerk neemt de resultaten hiervan mee naar het VPAO. Het VPAO moet voor elk beleidsdomein minstens twee keer per jaar plaatsvinden, maar dat lukt niet systematisch. Naast kabinetsmedewerkers en inhoudelijke ambtenaren nemen de aandachtsambtenaren⁷ en vertegenwoordigers van het Netwerk tegen Armoede deel. Soms wordt overleg georganiseerd met twee of meer beleidsdomeinen samen. Voor het armoedeoverleg over de verschillende beleidsdomeinen heen is er het horizontaal permanent armoedeoverleg (HPAO). Hier komen de aandachtsambtenaren uit de verschillende departementen en agentschappen van de Vlaamse administratie samen met medewerkers van het Netwerk tegen Armoede, experts, het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en vzw De Link.

Het HPAO stelt onder meer het Vlaams Actieplan Armoede op, bereidt de acties voor en coördineert en evalueert ze. Het neemt ook kennis van de voorstellen die in het verticale armoedeoverleg van elk beleidsdomein geformuleerd worden.⁶

In september 2020 werd het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding (VAPA) 2020-2024 goedgekeurd (Vlaamse Regering, 2020). Het is complementair aan andere actieplannen zoals het Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleidsplan, het Horizontaal Integratie- en Gelijke Kansenbeleidsplan, het strategische plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en het actieplan dak- en thuislozen. Het werd op participatieve wijze opgesteld, met betrokkenheid van aandachtsambtenaren, experts en deelnemers vanuit het Netwerk tegen Armoede en De Link. Ook het VAPA stelt dat “armoede als multidimensionaal gegeven een doorgedreven gecoördineerde aanpak [vraagt] die afgestemd is (horizontaal armoedebestrijdingsbeleid), evenals een specifiek, verticaal beleid binnen elk beleidsdomein”. Het verwijst nadrukkelijk op de noodzaak van het toepassen van een “meerlagige bestuursvorm”, gedefinieerd als “het gecoördineerd optreden van de Europese Unie, de lidstaten, de regio’s, het intermediaire en het lokale bestuur, met inachtneming van de principes van subsidiariteit en evenredigheid en gesteund op partnerschap”.

De fusie tussen het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en het Agentschap Zorg en Gezondheid naar het Departement Zorg in juni 2023 houdt de belofte in van een ontschotting van het beleid. “De Vlaamse overheid dringt bij de zorg- en welzijnssectoren aan op meer samenwerking over disciplines en sectoren heen en wil dat gezondheidszorg meer een tandem vormt met welzijnswerk.”⁸ In 2019 fuseerden ook Kind en Gezin, het Agentschap Jongerenwelzijn en een deel van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH). Op 1 januari 2024 zullen ook de beleidsdomeinen ‘Economie, Wetenschap en Innovatie’, ‘Werk en Sociale Economie’ en ‘Landbouw en Visserij’ samengaan tot het beleidsdomein ‘Werk, Economie, Wetenschap, Innovatie, Landbouw en Sociale Economie’ (WEWILS). “Inhoudelijk speelt deze fusie in op de noodzaak aan samenwerking en het doorbreken van silo’s”, zo stelt de Vlaamse overheid.⁹ Het nieuwe geïntegreerde departement zal effectief van start gaan op 1 januari 2025. Een fusie zal echter alleen maar tot geïntegreerd beleid leiden wanneer ook de politiek verantwoordelijken samenwerken aan deze integratie.

Merk op dat de armoedebestrijdingsplannen van de federale en Vlaamse overheid de nood aan samenwerking dan wel benadrukken, zelf zijn ze niet op elkaar afgestemd (zie hierover meer in het hoofdstuk van Stijn Wouters en collega’s).

3.4.2 Wallonië en Brussel

In Wallonië is er zowel een Waalse Gewestregering als een regering voor de Federatie Wallonië-Brussel (de Franse Gemeenschap, bevoegd voor gemeenschapskwesties).

Voor het gewest is Christine Morrelae de minister van Werk, Sociale Actie, Gezondheid en Gelijke Kansen. De Waalse Regering nam in 2021 het Plan wallon de sortie de la pauvreté (Plan SoP) aan voor de periode 2020-2024 (Gouvernement de Wallonie,

2021). De coördinatie ligt bij de Waalse minister-president. De opvolging gebeurt door een Taskforce, samengesteld uit alle kabinetten van de Waalse Regering, het Waalse Netwerk Armoedebestrijding, de Federatie van OCMW's, bepaalde administraties en IWEPS (l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique). Het plan bevat twee sporen: een transversaal luik en een luik sociaal beleid met 28 maatregelen met betrekking tot de bevoegdheden van Wallonië. Het luik 'sociaal beleid' concentreert zich rond drie doelstellingen: toegang tot sociaal-professionele integratie, toegang tot huisvesting en toegang tot welzijn.

De Federatie Wallonië-Brussel heeft sinds 2019 een armoededecreet (Décret relatif à la lutte contre la pauvreté et à la réduction des inégalités sociales). Er werd ook een Raad voor armoedebestrijding en sociale ongelijkheid opgericht (Conseil de lutte contre la pauvreté et pour la réduction des inégalités sociales) die de regering adviseert over beleid tegen armoede en ongelijkheid. Momenteel loopt er het 'Plan de lutte contre la pauvreté et de la réduction des inégalités sociales 2020-2025' (Plan voor de strijd tegen armoede en voor de reductie van sociale ongelijkheden). Het wil inzetten op drie doelstellingen: de toegankelijkheid van diensten garanderen (en *non-take-up* bestrijden), situaties van kwetsbaarheid tijdens de hele levensloop voorkomen, en expertise ontwikkelen rond armoedebestrijding en het verminderen van sociale ongelijkheden (Fédération Wallonie-Bruxelles, 2021).

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering heeft met Alain Maron een minister van Klimaattransitie, Leefmilieu, Energie, Netheid, Participatieve Democratie, Sociale Actie en Gezondheid. De Ordonnantie betreffende het opstellen van het armoederapport van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest uit 2006 bepaalt dat het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) om de twee jaar een armoederapport moet opstellen. Dit bestaat uit een sociale barometer (de welzijnsbarometer), een thematisch rapport, een actieplan armoedebestrijding en een synthese van een rondetafelgesprek. De welzijnsbarometer moet jaarlijks worden opgesteld, de andere documenten tweejaarlijks. Het laatste actieplan armoedebestrijding van de Brusselse Regering dateert echter van de legislatuur 2014-2019. Het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn staat in voor de redactie van het Brussels armoederapport.

Verder zijn er in Brussel nog de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) en de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF, Commission communautaire française). De VGC staat onder toezicht van de Vlaamse Gemeenschap en voert een aanvullend beleid op het vlak van welzijn en gezondheid. De Franse Gemeenschap delegeerde een aantal van haar bevoegdheden aan de COCOF. We gaan hier verder niet op in. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) werkt onafhankelijk van de Vlaamse en Franse Gemeenschap.

De Duitstalige Gemeenschap heeft met Antonios Antoniadis een minister bevoegd voor gezondheid, sociale aangelegenheden, ruimtelijke ordening en huisvesting. Een armoedeplan is er nog niet, al zou er wel een in de maak zijn (net als een decreet rond armoedebestrijding) (Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Fachbereich Familie und Soziales, s.d.).

Op de website van het Steunpunt vindt men een overzicht van alle armoedeplannen en -rapporten.¹⁰

3.5 Lokale besturen en bovenlokale samenwerkingen

De lokale besturen zijn bevoegd voor het gemeentelijke belang (bv. openbare werken, sociale bijstand). Er zijn heel wat bovenlokale samenwerkingsverbanden, zoals afvalintercommunales, regionale landschappen, crematoria... De provincies zijn onder meer bevoegd voor aangelegenheden die het gemeentelijke belang overstijgen en die gemeenten moeilijk zelf kunnen behartigen. Een relevant werk over de bevoegdheden van lokale besturen inzake armoedebestrijding is het Jaarboek van 2017 (Raeymaeckers et al., 2017).

Wat armoedebestrijding betreft, verwijst het VAPA naar de regierol van lokale besturen als een van de leidende principes van een gedragen en efficiënt armoedebeleid. "Het lokale niveau staat het dichtst bij de mensen en is vaak het best geplaatst om een antwoord te formuleren op hun noden" (Vlaamse Regering, 2020, p. 14). Lokale besturen zijn ook actor en bieden zelf sociale hulp- en dienstverlening aan. Naast deze rol van actor betekent de regierol dat lokale besturen regisseur zijn van het lokale sociale hulp- en dienstverleningsaanbod. "Ze hebben een uniek mandaat om lokale partners samen te brengen zodat afstemming en samenwerking omtrent het hulp- en dienstverleningsaanbod op hun grondgebied kan worden gerealiseerd."¹¹

Op strategisch niveau gaat het om de ontwikkeling van een gedragen, integraal en inclusief sociaal beleid door het lokaal bestuur, in samenwerking met lokale actoren en de bevolking.[...] Op tactisch niveau gaat het om de coördinatie van vraag en aanbod van de lokale sociale hulp- en dienstverlening. Dat betekent dat het lokaal bestuur een netwerk van publieke en private actoren uit de hulp- en dienstverlening coördineert en samenbrengt om te komen tot een complementair aanbod aan lokale sociale hulp- en dienstverlening dat maximaal is afgestemd op de lokale behoeften.¹⁰

In Vlaanderen gebeurden er de voorbije periode heel wat bestuurlijke ingrepen op lokaal vlak. Het Decreet over het lokaal bestuur (22/12/2017) beoogde onder andere de maximale integratie van de gemeenten en de OCMW's. In 2019 trad het decreet in werking. Chesney Callens en Lieven Janssens analyseerden de impact van deze integratie (zie verder). In 2018 bepaalde het Decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies dat de provincies niet langer persoonsgebonden bevoegdheden zoals sport, jeugd, welzijn of cultuur mogen uitoefenen. Deze bevoegdheden werden overgedragen naar het Vlaamse en het lokale niveau. In 2022 kreeg de 'commissie decentralisatie' (samengesteld uit vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering en de lokale besturen) de opdracht om na te gaan hoe het lokale overheidsniveau nog meer autonomie, bestuurskracht en instrumenten in handen kon krijgen voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken (Vlaamse Overheid, 2022). De commissie geraakte het eens over een hele lijst decentralisatievoorstellen die de komende jaren zullen worden uitgevoerd. Om de 'verrommeling' aan bovenlokale samenwerkingsverbanden, structuren en mandaten tegen te gaan, werd op 1 februari 2023 het Regiodecreet goedgekeurd. Het Vlaamse Gewest zal worden ingedeeld in 15 referentieregio's (een gebiedsafbakening van verschillende gemeenten). Elke gemeente behoort

tot één referentieregio waarbinnen intergemeentelijke en bovenlokale samenwerking kunnen plaatsvinden.

Ook in de hulp- en dienstverlening werden pogingen ondernomen om meer samen te werken en het versnipperde landschap te hertekenen, onder meer via het Decreet betreffende het lokaal sociaal beleid (9/2/2018). Dit decreet concretiseert de regierol van lokale besturen in vier principes (Raeymaeckers et al., 2017). Een eerste principe stelt dat het lokaal sociaal beleid onderdeel moet zijn van het meerjarenplan. Een tweede principe betreft de regie van de lokale sociale hulp- en dienstverlening. Het lokaal bestuur moet het aanbod aan lokale sociale hulp- en dienstverlening maximaal afstemmen op de lokale behoeften. Een derde principe stelt dat lokale besturen werk moeten maken van maximale toegankelijkheid van de lokale sociale hulp- en dienstverlening, met bijzondere aandacht voor onderbescherming. Hiertoe werden de Sociale Huizen en de samenwerkingsverbanden Geïntegreerd Breed Onthaal (GBO) geïntroduceerd:

Het Sociaal Huis moet een herkenbaar lokaal aanspreekpunt zijn voor burgers met betrekking tot het aanbod van lokale sociale hulp- en dienstverlening. Vanuit dit Sociaal Huis wordt, onder regie van het lokale bestuur, een samenwerkingsverband geïntegreerd breed onthaal gerealiseerd dat minstens het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (OCMW), het erkende centrum voor algemeen welzijnswerk (CAW) en de erkende diensten maatschappelijk werk van de ziekenfondsen (DMW) omvat (artikel 9).

Het GBO moet informatie geven over het aanbod van de lokale sociale hulp- en dienstverlening; de rechten van burgers verkennen én realiseren; hulpvragen verhelderen; en naar gepaste lokale sociale hulp- en dienstverlening doorverwijzen (artikel 10). Toon Benoot evalueert in zijn bijdrage de werking van de GBO's (zie verder). Eerder onderzoek toonde al aan welke richtinggevende principes daarbij belangrijk zijn (zoals proactief, outreachend, generalistisch, krachtgericht en participatief werken) (Boost et al., 2018). Het decreet vermeldde ook dat de Huizen van het Kind (een lokaal samenwerkingsverband tussen actoren op het vlak van preventieve gezinsondersteuning)¹² deel moeten uitmaken van "een integraal en afgestemd beleid met betrekking tot toegankelijkheid van de lokale sociale hulp- en dienstverlening en de aanpak van onderbescherming" (artikel 12). Het vierde principe stelt de vermaatschappelijking van de lokale sociale hulp- en dienstverlening centraal.

Ook de eerstelijnszorg werd hervormd, met het Decreet betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders (26/4/2019). In 2020 werden 60 eerstelijnszones (ELZ) erkend (59 in Vlaanderen en 1 in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest). Het betreft netwerken van eerstelijnsaanbieders in een geografisch afgebakend gebied (de ELZ's kunnen een of meerdere gemeenten omvatten), met de bedoeling om de samenwerking tussen lokale overheden, zorgaanbieders en personen met zorg- en ondersteuningsnoden te faciliteren en te ondersteunen. Elke ELZ wordt aangestuurd door een zorggraad.

Daarnaast zijn er nog andere geïntegreerde concepten in de hulpverlening, zoals lokale gezinscoaches, bovenlokale netwerken dak- en thuisloosheid, vroeg en nabij,

1Gezin 1Plan, de STEK-praktijken en de Family Justice Centers. SAM, Steunpunt Mens en Samenleving bundelde de veelheid aan initiatieven en deed een aantal vaststellingen. Zo zijn de doelstellingen en principes van de concepten wel gelijklopend, maar heeft elk concept een specifieke invalshoek, werkwijze of focus; door de veelheid aan initiatieven en de verschillen ertussen raakt het werkveld overbevraagd en verhoogt de druk op de eerste lijn; de samenhang en afstemming tussen de initiatieven ontbreekt en beleidskaders zijn niet voldoende uitgetekend; professionals, organisaties en sectoren beseffen dat ze meer en beter moeten samenwerken, maar dat vraagt tijd; en het uitwisselen en verwerken van persoonsgegevens is niet evident (Ouald Chaib, 2023, p. 7). SAM stelt daarom dat er nood is aan “een intersectoraal kwaliteits- en deontologisch kader dat vertrekt vanuit een breed gedragen overkoepelende visie” om afstemming tussen de sectorale en intersectorale regelgeving te realiseren, en aan “ondersteuning van de samenwerking op alle niveaus” (Ouald Chaib, 2023, p. 7).

4. Leeswijzer: een complex samenspel

Er is nood aan een meerlagig bestuur van complexe maatschappelijke vraagstukken zoals armoede en ongelijkheid: een governance aanpak waar meerdere beleidsniveaus betrokken zijn en meerdere actoren een rol te spelen hebben. Dit maakt van armoedebestrijding geen gemakkelijke taak. Er is nood aan coördinatie tussen beleidsniveaus en beleidsdomeinen, met inspraak van de betrokken actoren zoals mensen in armoede. Op het vlak van coördinatie en afstemming knelt vaak het schoentje. De hoofdstukken in het themadeel van dit Jaarboek tonen hoe de multilevel governance van armoede en ongelijkheid in de praktijk uitpakt en welke moeilijkheden of spanningen daarmee gepaard gaan.

Het *Netwerk tegen Armoede* stelt vast dat het armoedebeleid steeds meer gedecentraliseerd wordt. Daardoor situeert het zich op steeds meer beleidsniveaus en zijn een verder doorgedreven samenwerking en afstemming absoluut noodzakelijk. De samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus in de strijd tegen armoede biedt heel veel kansen, maar ook heel wat uitdagingen en valkuilen. In zijn bijdrage gaat het Netwerk tegen Armoede hier dieper op in en bekijkt het wat de impact voor mensen in armoede is binnen de prioritaire beleidsdomeinen Inkomen, Onderwijs, Werk, Wonen en Vrije tijd. Mensen uit de verenigingen waar mensen in armoede het woord nemen, signaleren steeds vaker situaties waar de beslissingen of keuzes van verschillende beleidsniveaus in conflict zijn met elkaar. Deze conflictueuze situaties leiden vaak tot onduidelijkheid en onzekerheid waarbij mensen zich een speelbal voelen tussen verschillende niveaus. Daardoor haken mensen af en nemen ze vaak hun sociale rechten niet op. De verschillende bestuursniveaus dienen dan ook sterk in te zetten om rechten maximaal te realiseren.

Verschillende hoofdstukken wijzen op het belang van samenwerking en netwerking op het lokale niveau.

Zoals aangegeven, is de integratie van het OCMW in de gemeente een belangrijke bestuurlijke verandering. De Vlaamse Regering wilde zo het lokaal sociaal beleid van beide actoren beter op elkaar afstemmen. *Chesney Callens* en *Lieven Janssens* (UAntwerpen) namen 15 Vlaamse gemeenten onder de loep om de effecten van die integratie te bestuderen. Hoewel het sociaal beleid van het OCMW niet is afgebrokkeld door de integratie, heeft het zich grotendeels verplaatst naar andere organen. De effecten van de integratie verschillen tussen de gemeenten. De auteurs zien verschillen op het vlak van de manier waarop de sociale beleidsfocus verzekerd wordt door de politieke organen en de manier waarop de politiek-ambtelijke verhoudingen een impact hebben op de sociale beleidsvoering.

Op basis van een grootschalig evaluatieonderzoek toont *Toon Benoot* (UGent) dat er tal van spanningsvelden zijn tussen de ambitie van het Geïntegreerd Breed Onthaal en de realisatie in de praktijk. Zo blijkt het bereiken van die mensen die nog niet bij de drie kernpartners (OCMW, CAW en DMW) bekend zijn bijzonder moeilijk, kampen de GBO's met personeelstekorten en verhinderen de GDPR-regels een goede gegevensdeling. Het potentieel van het GBO ligt volgens de auteur in de mogelijkheden om het perspectief van professionals en de betrokken organisaties te verruimen en de discussie te voeden over wat betekenisvol kan zijn voor burgers om tot hun rechten te komen.

Ook *Els De Ceuster*, *Gwendy Moentjens* en *Elias Storms* (AP Hogeschool) belichten samenwerkingsverbanden op lokaal niveau, meer bepaald 'A Way Home coalities' gericht op het bestrijden van dak- en thuisloosheid bij jongvolwassenen. A Way Home coalities werken via het principe van 'Collective Impact', dat stelt dat de aanpak van complexe problematieken samenwerking vereist van een brede waaier aan partners uit verscheidene maatschappelijke domeinen. Momenteel zijn er 13 A Way Home coalities in Vlaanderen en Brussel. De auteurs selecteerden er vier voor een casestudy om na te gaan hoe ze met de Collective Impact-principes aan de slag gaan en met welke uitdagingen ze worden geconfronteerd. Ze eindigen met een aantal praktische aanbevelingen.

Ook op het Vlaamse en federale niveau zien we heel wat voorbeelden van multilevel governance en de moeilijkheden die daar soms mee gepaard gaan.

Op Vlaams niveau zijn er tussen onderwijs en welzijn meer dwarsverbanden te maken. *Katrien De Maegd*, *Celine Mertens*, *Marie Seghers* en *Eva Vens* (HoGent) voerden een multidisciplinair onderzoek naar de samenwerkingen tussen basisscholen en welzijnsorganisaties om gezinnen in kwetsbare situaties op en rond scholen beter te ondersteunen. Op basis van twee praktijkgerichte onderzoeken zochten ze een antwoord op de vragen 'wanneer zien scholen de nood om samen te werken op en rond de school, hoe werken ze samen en wat zijn hun ervaringen daarbij?' Ze identificeren zes bouwstenen om de samenwerking tussen actoren zoals CLB (Centrum voor Leerlingenbegeleiding), schoolteams en welzijnsprofessionals te ondersteunen.

De bouw en renovatie van sociale woningen vormen een ander voorbeeld waar samenwerking beter kan. De Vlaamse overheid bepaalt het beleid en de financiering van sociale woningen. Steden en gemeenten coördineren de uitvoering ervan op lokaal niveau. Sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM) zijn verantwoordelijk voor het bouwen, renoveren, verhuren, beheren en onderhouden van de woningen. Vandaag is het aanbod

beperkt en zijn de wachtlijsten lang. Toch blijken de bouw en renovatie van woningen traag te verlopen en wordt het beschikbare budget onvoldoende benut. *Emmanuel Dockx* (UAntwerpen), *Katleen Van den Broeck* en *Sien Winters* (KU Leuven) analyseerden administratieve gegevens en bevroegen vertegenwoordigers van SHM's en gemeenten. Een breed scala aan factoren blijkt van invloed te zijn. Ze houden niet alleen verband met het regelgevende of procedurele kader van sociale huisvesting, maar ook met de samenwerking tussen de verschillende actoren en de coördinatie van het investeringsproces. De auteurs doen aanbevelingen om de doorlooptijd te verkorten en de investeringen te verhogen.

Stijn Wouters, *Kristel Bogaerts* en *Peter Van Humbeeck* kijken naar de samenwerkingsvormen tussen de federale en Vlaamse overheden in het armoedebestrijdingsbeleid. Op basis van een analyse van beleidsdocumenten en interviews met sleutelpersonen concluderen ze dat de nodige samenwerkingsvormen wel aanwezig zijn, maar dat het vooral aan effectiviteit ontbreekt. Knelpunten richten zich op de nood aan loyaliteit om met de versnippering van bevoegdheden om te gaan en gaan over vragen over een meer gecoördineerde publieke dienstverlening gericht op de doelgroep, de afstemming van projecten en programma's en meer onderzoek, evaluatie, informatie- en datadeeling. Vragen voor betere samenwerking gaan ook over een meer effectieve afstemming, die de combinatie maakt tussen zowel horizontale of beleidsdomeinoverschrijdende als verticale of beleidsdomeingegerichte samenwerking tussen (en binnen) de beleidsniveaus.

Een goed voorbeeld van waar een geïntegreerde en meerlagige aanpak belangrijk is, is de opvang en inclusie van mensen op de vlucht, zo blijkt uit het stuk van *Dirk Geldof* (UAntwerpen), *Celine Beirinckx*, *Jan Claeys*, *Pascal Debruyne*, *Mieke Groeninck*, *Gianni Loosveldt*, *Mieke Schrooten* en *Sylvie Van Dam* (Odisee). Oekraïense vluchtelingen kregen dankzij de snelle activering van de tijdelijke beschermingsrichtlijn voor ontheemden (op het niveau van de Europese Unie) een snelle bypass voor complexe en langdurige asielprocedures. Zo konden federale, regionale en lokale overheden (in België) samen een opvang- en integratiebeleid vormgeven. Na de federale georganiseerde registratie en voor sommigen een tijdelijke opvang in het crisiscentrum volgde een snelle doorstroom naar gastgezinnen, lokale overheden en OCMW's. Tegelijk moesten ook andere beleidsdomeinen snel schakelen. De snelle en relatief gecoördineerde aanpak van de opvang van Oekraïense vluchtelingen en hun toegang tot huisvesting, hulpverlening en onderwijs contrasteert met de aanpak van de opvangcrisis voor andere verzoekers van internationale bescherming. Er is een groot tekort aan opvangplaatsen en de stappen naar integratie, een woning, school of een uitkering verlopen moeilijker voor erkende vluchtelingen. Zowel de federale als gewestelijke overheden schieten tekort en lijken onderscheid te maken tussen 'deserving' en 'undeserving' vluchtelingen. De integratie van undeserving vluchtelingen wordt zo bemoeilijkt en hun armoederisico verhoogd.

Zoomen we vervolgens uit naar het niveau van de Europese Unie of nog verder, naar de globale schaal.

Johanna Greiss (UAntwerpen) neemt de organisatie van de voedselhulp onder de loep. Het gaat om een complex systeem met diverse actoren (de private sfeer, het middenveld, de markt en de staat) met een grote verwevenheid van verschillende functies

en processen. Overheden, waaronder de EU, voorzien middelen; voedselbanken en andere actoren uit het middenveld verstrekken de goederen dankzij de inzet van heel wat vrijwilligers aan de doelgroep. De OCMW's vervullen een sleutelrol op het lokale niveau. Greiss vat enkele bevindingen samen van een enquête bij lokale organisaties/voedseldistributiepunten in België en andere Europese landen. Het voedselhulpsysteem bleek heel veerkrachtig tijdens de coronacrisis en lijkt permanent te zijn ingebed in de welvaartsstaat. Dat neemt niet weg dat het beschouwd moet worden als noodhulp.

Europa neemt in toenemende mate de rol op van gids, ondersteuner en facilitator van het sociaal beleid in de lidstaten, menen *Bea Cantillon*, *Sümeyra Akarçeşme* en *Anna Lemmens* (UAntwerpen). Een belangrijk initiatief is de Europese Pijler van Sociale Rechten (EPSR) en het bijbehorende actieplan. Volgens de auteurs is de focus bij de implementatie van de EPSR eerder gericht op werkgelegenheid en gelijke kansen. De vooruitgang op deze twee dimensies ging in de meeste landen echter niet gepaard met een vermindering van de armoede omdat de sociale bescherming verzwakte. De auteurs analyseren de mogelijkheden om het beleidskader van de EPSR te versterken en de implementatie ervan evenwichtiger te maken.

Zowel de activiteiten van belastingplichtige personen en bedrijven, het institutionele kader waarin zij opereren, als het fiscale beleid spelen zich af op verschillende geografische schalen, van de lokale tot de mondiale. Binnen het kader van neoliberale globalisering was het moeilijk een rechtvaardig fiscaal beleid te voeren. *Dries Lesage* (UGent) toont aan dat er de laatste tien jaar op internationaal vlak echter revolutionaire ontwikkelingen waren die de greep van fiscale overheden op het mobiele kapitaal hebben versterkt. Zo kwam er mondiale samenwerking om multinationals zwaarder te belasten. Sommige van deze initiatieven werden al vertaald in nieuwe EU-regelgeving. Door multilaterale samenwerking werd een kader gecreëerd waarin staten weer de vrijheid hebben om progressieve fiscale keuzes te maken.

5. Armoede en ongelijkheid anno 2023: wat stellen de andere hoofdstukken in dit Jaarboek vast?

In het algemene deel van het Jaarboek geven we zoals elk jaar het woord aan onderzoekers die relevant of nieuw materiaal inzake armoede en ongelijkheid willen presenteren.

Jill Coene (UAntwerpen) wijdt een bijdrage aan de uitdagingen die gepaard gaan met het meten van armoede op verschillende geografische niveaus. Armoede kan op verschillende manieren gedefinieerd en gemeten worden. Coene bespreekt een aantal cijfers op het mondiale en Europese niveau. De keuze voor een bepaalde indicator is niet neutraal en is afhankelijk van de definitie van/visie op armoede die men aanhangt. Ze heeft ook consequenties voor de beslissingen van beleidsmakers.

Elise Aerts, Ive Marx en Gerlinde Verbist (UAntwerpen) bestudeerden de effecten van een basisinkomen: een vast inkomen dat de overheid op regelmatige basis uitkeert aan alle burgers, ongeacht hun levensomstandigheden. Het is individueel, onvoorwaardelijk en universeel. Er zijn voor- en tegenstanders van het invoeren van zo'n basisinkomen, elk met eigen argumenten, maar in België gebeurde er nog maar weinig onderzoek naar de herverdelende effecten ervan. De auteurs tonen op basis van het micro-simulatiemodel EUROMOD in combinatie met EU-SILC-data aan dat zowel de hoogte als de manier waarop het basisinkomen vormgegeven wordt belangrijke determinanten zijn van de mate waarin het een oplossing kan zijn voor armoede. Ook het profiel van de winnaars en verliezers kan verschillen naargelang de vormgeving van het basisinkomen.

Naast inkomen is werk een belangrijk domein voor armoede. Arbeidszorg is een van de activeringsmaatregelen van de Vlaamse overheid voor mensen die om medische, mentale, psychische, psychiatrische, sociale of multiproblematiek (nog) niet of niet meer op de betaalde arbeidsmarkt terecht kunnen. *Eva Wuyts, Stijn Custers, Lotte Ovaere* (UCLL) en *Ines Verhalle* (POM West-Vlaanderen) onderzochten de *Social Return on Investment* (SROI) van arbeidszorg in de provincie West-Vlaanderen in 2019. Zo'n analyse brengt niet enkel de economische kosten en baten van arbeidszorg in kaart, maar ook sociale opbrengsten, zoals een verhoogd psychosociaal welbevinden, die moeilijker in geld uit te drukken zijn. De onderzoekers besluiten dat elke euro die wordt geïnvesteerd in arbeidszorg een maatschappelijk rendement heeft van 1,3 euro: de opbrengsten zijn dus groter dan de kosten.

Stef Adriaenssens en Teodora Soare (KU Leuven) schijnen licht op de situatie van bedelaars in Brussel, een groep die per definitie kampt met een grote mate van sociale uitsluiting. Door middel van een vragenlijstonderzoek bij mensen die bedelen, brachten ze hun huisvestingssituatie, veiligheid en gezondheidssituatie in kaart. De meerderheid blijkt dakloos te zijn en toegang tot diensten zoals medische zorg is vaak problematisch. Er bestaan grote verschillen tussen subgroepen van bedelaars. Vooral Roma-bedelaars blijken kwetsbaar. Daarnaast onderzochten Adriaenssens en Soare aan de hand van een discrete keuzesurvey bij gebruikers van de Brusselse publieke ruimte welke criteria het brede publiek hanteert om wel of niet iets te geven aan bedelaars.

In een laatste hoofdstuk belichten *Kalina Mikolajczak-Degrauwe, Sybren Slimmen, Yvonne Fontein-Kuipers en Olaf Timmerman* (HZ University of Applied Sciences & Edinburgh Napier University) de relevantie van de *peer support*-methodiek in de gezondheidszorg. Vrijwilligers of paraprofessionals met ervaringskennis verlenen via deze methodiek bijstand aan personen die behoren tot uiteenlopende groepen met risico op armoede of sociale uitsluiting. Kwetsbare groepen kregen dankzij de steun van peer supporters meer toegang tot professionele organisaties. Hun perceptie van sociale steun, mentaal welbevinden, veerkracht, zelfredzaamheid en sociale integratie verhoogde. Er zijn ook voordelen voor peer supporters en voor professionals.

6. Tot slot: wat leren we uit dit Jaarboek voor het armoedebeleid?

In dit boek geven de auteurs van de diverse hoofdstukken aanbevelingen mee. Met het oog op de aankomende verkiezingen van 2024 (op 9 juni de Europese, federale en regionale en op 13 oktober de lokale en provinciale verkiezingen) lijsten we de belangrijkste boodschappen gericht aan de verschillende bestuursniveaus op.

6.1 Aanbevelingen voor het Europese beleid

Om te kunnen evolueren naar een **bindende richtlijn over minimuminkomens in Europa** moet er een **methodologie worden ontwikkeld** die rekening houdt met de grote verschillen in levensomstandigheden binnen de EU en de betaalbaarheid van essentiële goederen en diensten.

De **verdeling van Europese middelen via de sociale fondsen** moet **meer op behoeften** worden gebaseerd en het toezicht op de doeltreffendheid van de middelen moet worden verbeterd.

De **aanbeveling inzake het minimuminkomen** moet worden **gekoppeld aan de aanbeveling over de toegang tot de sociale zekerheid**. Inkomensgarantie via de bijstand als instrument van armoedebestrijding kan immers niet los worden gezien van de doelmatigheid van de sociale zekerheid.

In de **voedselhulp** zijn **begeleidende maatregelen** voor maatschappelijke integratie en het doorverwijzen naar sociale diensten belangrijk. De EU zou sociale integratiemaatregelen in de voedselinitiatieven als contactpunten gericht moeten subsidiëren.

De strijd voor een **minimumtarief voor de vennootschapsbelasting** moet doorgaan.

6.2 Aanbevelingen voor het federale beleid

Als men de ontoereikendheid van de sociale vloer wil aanpakken, lijkt **een laag basisinkomen dat het huidige stelsel versterkt in plaats van vervangt** meer steek te houden dan een volledig basisinkomen dat veel van de bestaande regelingen vervangt. Maar een **basisinkomen is ook maar één mogelijke optie**, wellicht zijn er betere maatregelen voor armoedebestrijding.

Er is nood aan een **snellere en efficiëntere asielprocedure** en een **intensievere begeleiding** van vluchtelingen.

Crisismaatregelen in het asiel- en opvangbeleid moeten schakelen naar een **duurzame aanpak** die ook op langere termijn steun blijft hebben. Dit ontbreekt momenteel en vormt een achilleshiel wanneer de opvang van Oekraïense vluchtelingen langer duurt dan verwacht.

Landen moeten blijven ijveren voor een **groter fiscaal beslag op de opbrengsten van e-commerce** op hun grondgebied.

Er is nood aan een **vermogenskadaster** dat op een meer volledige manier (on)roerende vermogens per belastingplichtige in kaart brengt. Dat zal een **rechtvaardiger en meer coherente vermogensfiscaliteit** mogelijk maken, en misschien de invoering van een vermogensbelasting in strikte zin voor de allergrootste vermogens.

De federale overheid moet inzetten op **meer automatische rechtentoekenning** met als doel een **hogere take-up** zodat mensen ook niet uit de boot vallen voor de hiervan afgeleide rechten.

Een **getrapte overgang kan de verhoogde tegemoetkoming rechtvaardiger maken** (door de harde grens die nu gehanteerd wordt, heeft men wel of geen recht hebt op een afgeleid sociaal voordeel).

6.3 Aanbevelingen voor het Vlaamse beleid

Investeer meer in arbeidszorg: het heeft een duidelijke socio-economische meerwaarde. **Verhoog de vergoeding voor arbeidszorgmedewerkers** (momenteel is die lager dan de kosten om in arbeidszorg te participeren).

Verhoog de subsidies voor arbeidszorginitiatieven die de meest kwetsbare doelgroepen begeleiden. Herhaal de SROI-analyse van arbeidszorg in de toekomst en voor andere regio's of voor heel Vlaanderen.

Creëer een **meer dwingend kader voor het bindend sociaal objectief (BSO)** voor sociaal wonen.

De Vlaamse overheid kan **beter coördineren en samenwerken tussen verschillende beleidsdomeinen en betrokken diensten inzake sociaal wonen**. Dat kan bijvoorbeeld door het opzetten van een permanent coördinatiemechanisme of overleg waarbij vertegenwoordigers van de relevante Vlaamse beleidsdomeinen betrokken zijn.

Bouw het **Agentschap Wonen** in Vlaanderen nog beter uit **als kennisinstelling** voor woonmaatschappijen.

De Vlaamse overheid zou met andere eigenaars van **publieke gebouwen** kunnen bekijken of ze kunnen worden ingezet voor de **(om)bouw (naar) van nieuwe sociale woningen**.

De **schooltoeslag zou kostendekkend moeten zijn voor de laagste inkomens**. De uitbetaling ervan kan ook best eind juni, wanneer de facturen voor inschrijving voor het nieuwe schooljaar komen.

Het **Groeipakket moet volledig worden geïndexeerd** en de **sociale toeslag** voor gezinnen met een laag inkomen moet **worden verhoogd**. Als extra investeringen niet kunnen, moeten de beschikbare middelen herverdeeld worden.

Voer een **maximumfactuur in het secundair onderwijs** in: een vast bedrag in de eerste graad en een gedifferentieerde maximumfactuur voor de tweede en derde graad.

Veranker goede (Europese) projecten om de arbeidsmarkt toegankelijker te maken voor kwetsbare werkzoekenden **structureel** in de reguliere dienstverlening.

6.4 Aanbevelingen voor lokale besturen

Zet in op een **versterkte rol van het bijzonder comité voor de sociale dienst (BCSD)** en een verdere **professionalisering van de sociale dienst**. Een sterk BCSD laat toe om de praktijk- en dossierkennis van ambtenaren om te zetten naar kwaliteitsvolle beleidsinitiatieven en -adviezen voor het vast bureau.

Wees waakzaam voor **verkokering en rationalisering van hulp- en dienstverlening**. Breng capaciteiten om drempels te detecteren en inzicht te krijgen in hoe die inspelen op de hulp- en dienstverlening naar kwetsbare burgers samen.

Sla **bruggen naar organisaties met een outreachend karakter** om burgers te bereiken die nog niet bereikt worden.

De methodiek van **peer support** kan een brug vormen **tussen kwetsbare groepen en professionele organisaties**. Peer supporters moeten training krijgen zodat zij hun rol op een verantwoordelijke en cultureel gevoelige manier kunnen uitvoeren.

Voor scholen is het **lokaal bestuur de meest geschikte partner om het onderwijs en het welzijnsveld** dichterbij elkaar te brengen.

Bouw **structureel een schoolpoortwerking en/of brugfigurenwerking** uit in scholen.

Het **lokaal flankerend onderwijsbeleid** kan scholen helpen met een kostenbewust beleid.

Bevorder de **samenwerking en dialoog tussen lokale besturen en woonmaatschappijen** om de realisatie van bijkomende sociale woningen te stimuleren. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld actief op zoek gaan naar gronden en panden die in aanmerking komen voor sociale woningen en hierbij het Rollend Grondfonds benutten. Daarnaast kan er gedacht worden aan een permanent overleg tussen de woonmaatschappij en de relevante gemeentelijke diensten.

Elk lokaal bestuur moet minimaal het Bindend Sociaal Objectief voor sociaal wonen halen, zonder daarna op zijn lauweren te rusten.

Ondanks het strenge Vlaamse kader voor de woonmaatschappijen is er nog veel ruimte voor een lokaal toewijzingsbeleid. Het is dan ook afwachten hoe gemeenten met de nieuwe, uitgebreide verantwoordelijkheid omgaan. De armoedeverenigingen staan klaar om **in dialoog te gaan met de lokale besturen over een ambitieus woonbeleid**.

Zorg voor een **breder bewustwording en vorming bij veiligheidsdiensten** – private én publieke – over de omgang met **mensen op straat**.

Een **bovenlokaal vrijetijdsbeleid** kan een oplossing bieden voor de ongelijke toegang tot vrije tijd voor kansengroepen. Binnen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden moet er echter ook oog zijn voor lokale noden en wensen.

6.5 Transversale aanbevelingen

Ervaringenkennis van mensen in armoede is op alle beleidsniveaus **noodzakelijk om aan structurele armoedebestrijding te doen**.

Vooral een **dynamische samenwerking tussen overheden** is beloftevol (type 2 van Hooghe en Marks). De gedeelde doelstelling om armoede en ongelijkheid te bestrijden, zou de samenwerking moeten voortstuwen. Discussies over formele bevoegdheidsverdeling (type 1 van Hooghe en Marks) daarentegen leiden zelden tot een betere afstemming. **Wicked issues zijn te veranderlijk om een formele afbakening van wie doet-wat op te stellen**.

Benut de IMC Maatschappelijke Integratie voor een gestroomlijnde interfederale samenwerkingsstructuur rond armoede. Deze IMC kan ervoor zorgen dat armoedeproblematieken gericht aan de andere overheden worden gesignaleerd en opgevolgd via andere IMC's of formele overlegstructuren.

Zorg voor een **gelijke tred van de aparte armoedeplannen**. In plaats van elkaar louter te informeren, kunnen voorbereidingen van armoedeplannen al op de IMC Maatschappelijke Integratie komen, waardoor acties op elkaar afgestemd kunnen worden. Formuleer voor een beperkt aantal kernthema's **gezamenlijke acties**.

Versterk de beleidsnetwerken tussen beleidsmedewerkers, middenveldorganisaties en experts om een samenwerkingscultuur te laten groeien. De betrokkenheid van administraties, sociale partners, het middenveld en andere stakeholders is essentieel. De rol van het **Steunpunt is cruciaal als spil tussen de netwerken op de verschillende overheidsniveaus** en tussen de netwerken en de IMC Maatschappelijke Integratie.

Zowel de verschillende overheden (federaal, Vlaams, provinciaal en lokaal) als andere organisaties die publieke taken opnemen of aansturen (schoolgemeenschappen, schoolbesturen, koepels), moeten de **versnippering binnen onderwijs en welzijn wegwerken**.

Er moet **meer en beter worden samengewerkt** tussen de Vlaamse overheid, de gemeenten en de woonmaatschappijen om te komen tot een **sneller investeringsritme in de bouw en renovatie van sociale woningen**.

Bij de **opvang van vluchtelingen door gastgezinnen** is er nood aan een sterkere afstemming tussen de gemeenschappen, gewesten, federale overheid en lokale besturen. Die **coördinerende rol ligt in de eerste plaats op federaal niveau**. Daarbij is er ook nood aan een **flankerend woonbeleid** in de gewesten.

In de **opvangcrisis** van vluchtelingen moeten **alle betrokken beleidsdomeinen en beleidsniveaus hun verantwoordelijkheid nemen**. Er is nood aan actieve coördinatie tussen de verschillende bestuursniveaus en bevoegdheidsdomeinen. Waar er institutionele overlegvormen bestaan in het armoedebeleid via Interministeriële conferenties, ontbreken of ontbraken dergelijke structuren in het asielbeleid.

Werk aan een **betere toegang van bedelaars** tot cruciale diensten zoals **medische zorg**.

Investeer in onderzoeksgegevens naar kwetsbare groepen (zoals bedelaars), zodat het beleid niet blind moet varen.

Dienstverlening op het vlak van werk moet **vertrekken vanuit de noden van de werkzoekende** in plaats van het begeleidingsaanbod. Over bevoegdheidsdomeinen heen werken is daarbij noodzakelijk.

Om toenemende versnippering te vermijden, moeten beleidsmakers **inzetten op inclusieve dienstverlening op het vlak van werk**. Zo kunnen mensen met een hogere begeleidingsnood binnen de reguliere dienstverlening terecht bij experts die tijd en ruimte krijgen voor een integrale en domeinoverschrijdende benadering.

Om een **sterk multilevel en inclusief vrijetijdsbeleid** uit te bouwen, moeten verschillende partijen samenwerken en de verantwoordelijkheid opnemen, namelijk de Vlaamse overheid, lokale/intergemeentelijke besturen/netwerken vrijetijdsparticipatie, vrijetijdsaanbieders, en sociale organisaties gespecialiseerd in het toeleiden van vrije tijd naar kansengroepen.

Het **vrijetijdsbeleid moet breed worden bekeken**, vanuit een multidisciplinaire bril, en inzetten op participatieve processen met de doelgroep.

Referenties

- Aranguiz, A., & Verschueren, H. (2020). De rol van het EU-recht in de strijd tegen armoede: op weg naar een betere Europese sociale bescherming? In J. Coene, T. Ghys, B. Hubeau, S. Marchal, R. Remmen, W. Vandenhole, & A. Van Haarlem (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2020*. Acco.
- Bache, I., & Flinders, M. (2004). Multi-level governance and the study of the British state. *Public Policy and Administration*, 19(1), 31-51.

- Boost, D., Elloukmani, S., Hermans, K., & Raeymaeckers, P. (2018). *Een beschrijvend en evaluerend onderzoek naar het Geïntegreerd Breed Onthaal*. Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Daniell, K. A., & Kay, A. (Eds.). (2017). *Multi-level governance: Conceptual challenges and case studies from Australia*. ANU Press. <http://www.jstor.org/stable/j.cttzgzwjvo>
- De Boyser, K. (2008). *Naar een doelmatigere armoedebestrijding. Een verkenning van de paden naar een meer planmatig en evidence-based armoedebestrijdingsbeleid in Vlaanderen*. Universiteit Antwerpen, OASes.
- De Rynck, F. (2022). Introductie tot de bestuurskunde: sferen in de samenleving. In A. Hondeghem, W. Van Dooren, B. Verschuere, & E. Fobé (red.), *Handboek bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur, Editie 2022*. Vanden Broele.
- De Wilde, M. (2023, 24 mei). Column: Hoe de federale overheid de OCMW-werking steeds meer stuurt. *Sampol*. Geraadpleegd via <https://www.sampol.be/2023/05/hoe-de-federale-overheid-de-ocmw-werking-steeds-meer-stuurt>
- Dierckx, D., & De Boyser, K. (2004). Het onvoltooide heden: federaal en Vlaams armoedebeleid. In J. Vranken, K. De Boyser, & D. Dierckx (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2004*. Acco.
- European Commission. (2021). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Pillar of Social Rights Action Plan*. Brussels, 4.3.2021, COM(2021) 102 final.
- European Commission. (2023). *European Pillar of Social Rights – Building a fairer and more inclusive European Union*. Geraadpleegd via <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1226&langId=en>
- European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion. (2022). *Social Protection Committee Annual report 2022. Review of the social protection performance monitor (SPPM) and developments in social protection policies*. Publications Office of the European Union. Geraadpleegd via <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10439>
- Fédération Wallonie-Bruxelles (2021). *Plan de lutte contre la pauvreté et pour la réduction des inégalités sociales 2020 – 2025*. Geraadpleegd via https://www.federation-wallonie-bruxelles.be/index.php?eID=tx_nawsecured1&u=0&g=0&hash=be119816ce69c7a95649d970ba83353f4476d5f3&file=fileadmin/sites/portail/uploads/PDF/Plan%20Pauvrete%20FW-B%202020-2025%20-%20Version%20finale%20%2810.02.21%20%29.pdf
- Ferrera, M. (2019). *Towards a European social union: The European Pillar of Social Rights and the Roadmap for a fully-fledged Social Union – A forum debate*. Centro Einaudi.
- Gouvernement de Wallonie (2021). *Plan wallon de sortie de la pauvreté*. Geraadpleegd via https://www.wallonie.be/sites/default/files/2021-11/plan_wallon_de_sortie_de_la_pauvrete.pdf
- Hondeghem, A. (2022). De bestuurskunde als discipline. In A. Hondeghem, W. Van Dooren, B. Verschuere, & E. Fobé (red.), *Handboek bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur, Editie 2022*. Vanden Broele.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2010). Types of multi-level governance. In H. Enderlein, S. Wälti, & M. Zürn (Eds.), *Handbook on multi-level governance*. Edward Elgar.
- Hooghe, L., Marks, G., & Schakel, A. (2020). Multilevel governance. In D. Caramani, *Comparative Politics* (5th ed., pp. 193-210). Oxford University Press.
- Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Fachbereich Familie und Soziales (s.d.). *Gemeinsam gegen Armut*. Geraadpleegd via <https://ostbelgienlive.be/desktopdefault.aspx/tabid-6015/linkid-32000/catid-1503>
- Ouald Chaib, L. (2023). *Druk op de eerste lijn. Geïntegreerde concepten in welzijns-, justitieel en bestuurlijk beleid*. SAM vzw. Geraadpleegd via https://www.samvzw.be/sites/default/files/2023-03/230323_Druk_op_de_1ste_lijn_tekst.pdf
- Pauly, R. (2021). *A study on governance an analysis of government and civil society relations* [Doctoraatsproefschrift Universiteit Gent].

- POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid. (2022a). *4e federaal plan tegen armoede en ongelijkheid*.
- POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid. (2022b). *Belgisch nationaal actieplan voor de Europese Kindgarantie 2022-2030*.
- Raeymaeckers, P., Coene, J., & Hubeau, B. (2018). Inleiding: over armoede en beleid. In J. Coene, P. Raeymaeckers, B. Hubeau, T. Goedemé, R. Remmen, & A. Van Haarlem (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2018*. Acco.
- Raeymaeckers, P., Noël, C., Boost, D., Vermeiren, C., Coene, J., & Van Dam, S. (red.) (2017). *Tijd voor sociaal beleid. Armoedebestrijding op lokaal niveau. Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2017*. Acco.
- Spicker, P. (2016). Poverty as a wicked problem. *CROP Poverty Brief*, 35. CROP Secretariat, Geraadpleegd via <http://www.crop.org/viewfile.aspx?id=1062>
- Suykens, B., De Rynck, F., & Verschuere, B. (2019). Nonprofit organizations in between the nonprofit and market spheres: Shifting goals, governance and management? *Nonprofit Management and Leadership*, 29, 623-636.
- Vandenbroucke, F., & Coene, J. (2018). Armoedebestrijding in een Europese Sociale Unie. In J. Coene, P. Raeymaeckers, B. Hubeau, T. Goedemé, R. Remmen, & A. Van Haarlem (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2018*. Acco.
- Van Hercke, B., & Verschraegen, G. (2013). De Januskop van de Europese armoedebestrijding: sociaal beleid in tijden van crisis. In D. Dierckx, J. Coene, A. Van Haarlem, & P. Raeymaeckers (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2013*. Acco.
- Vlaamse Overheid. (2022). *Eindrapport Commissie Decentralisatie, 29 november 2022*. Geraadpleegd via https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1682438045/commissie_decentralisatie_eindrapport_xoyfq5.pdf
- Vlaamse Regering. (2020). *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2020-2024*.
- United Nations. (s.d.). *Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/71/313*. Geraadpleegd via https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202022%20refinement_Eng.pdf

Noten

1. CSI Flanders publicaties: <https://www.middenveldinnovatie.be/publicaties>
2. Zie <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/?Text=&Goal=1>
3. Zie voor de volledige tekst van de EPSR: https://commission.europa.eu/system/files/2017-11/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf
4. Zie <https://news.belgium.be/nl/wettelijke-verankering-van-een-federaal-plan-voor-armoedebestrijding-tweede-lezing>
5. Een samenvatting van de werkzaamheden is te vinden op de website van het Steunpunt: <https://armoedebestrijding.be/het-steunpunt/imc/>
6. Zie <https://overheid.vlaanderen.be/permanent-armoedeoverleg>
7. Iedere Vlaamse minister wijst binnen zijn beleidsdomein een of meer aandachtsambtenaren armoedebestrijding aan. Zij delen hun expertise voor beleidsvorming, onder andere als vast lid van overlegstructuren, zoals het HPAO en VPAO, zij sensibiliseren het beleid inzake armoedebestrijding en dragen bij aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie op armoedebestrijding.
8. Zie <https://www.vlaanderen.be/department-zorg/nieuwsberichten/department-welzijn-volksgezondheid-en-gezin-en-agentschap-zorg-en-gezondheid-fuseren-tot-department-zorg>

9. Zie <https://www.vlaanderen.be/departement-werk-sociale-economie/nieuwsberichten/vlaamse-regering-bundelt-alle-sociaal-economische-departementen-in-een-nieuw-beleidsdomein>
10. Zie <https://armoedebestrijding.be/publicaties/overzicht-van-de-armoedeplannen-en-rapporten/>
11. Zie <https://www.departementwvg.be/lokale-besturen-nemen-een-regierol-op-het-vlak-van-lokaal-sociaal-beleid-op>
12. Vermeld in artikel 7 van het Decreet van 29 november 2013 houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning.

DEEL I

**MULTILEVEL
GOVERNANCE
VAN ARMOEDE**

In het themadeel van dit Jaarboek Armoede en Ongelijkheid zoomen we in op de multilevel governance oftewel het meerlagige bestuur van armoede: armoedebeleid raakt aan verschillende beleidsdomeinen en speelt zich af op meerdere beleidsniveaus, met een veelheid aan betrokken actoren.

In **hoofdstuk 1** onderzoeken Chesney Callens en Lieven Janssens de gevolgen van de integratie van het OCMW in de gemeente.

In **hoofdstuk 2** rapporteert Toon Benoot over een evaluatieonderzoek van het Geïntegreerd Breed Onthaal.

Els De Ceuster, Gwendy Moentjens en Elias Storms nemen in **hoofdstuk 3** A Way Home coalities gericht op het bestrijden van dak- en thuisloosheid bij jongvolwassenen onder de loep.

Hoofdstuk 4, van Katrien De Maegd, Celine Mertens, Marie Seghers en Eva Vens, gaat over samenwerkingen tussen basisscholen en welzijnsorganisaties om gezinnen in kwetsbare situaties op en rond scholen beter te ondersteunen.

In **hoofdstuk 5** bespreken Emmanuel Dockx, Katleen Van den Broeck en Sien Winters waarom de bouw en renovatie van sociale woningen zo traag verlopen.

In **hoofdstuk 6** vergelijken Dirk Geldof, Celine Beirinckx, Jan Claeys, Pascal Debruyne, Mieke Groeninck, Gianni Loosveldt, Mieke Schrooten en Sylvie Van Dam het opvang- en integratiebeleid van Oekraïense vluchtelingen met dat van andere verzoekers om internationale bescherming.

Hoofdstuk 7, van Johanna Greiss, zoomt in op de organisatie van de voedselhulp, die zich niet alleen op lokale of Belgische schaal afspeelt, maar ook Europees.

Bea Cantillon, Sümeyra Akarçeşme en Anna Lemmens bekijken in **hoofdstuk 8** hoe het beleidskader van de Europese Pijler van Sociale Rechten kan worden versterkt.

In **hoofdstuk 9** werpt Dries Lesage een blik op internationale fiscale rechtvaardigheid.

Hoofdstuk 1.

Integratie gemeente-OCMW in perspectief: impact van de integratie op het armoede- en welzijnsbeleid van het OCMW

Chesney Callens & Lieven Janssens

De lokale besturen zijn onmisbaar om complexe sociale problemen zoals armoede aan te pakken. Het OCMW (Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn) staat sinds jaar en dag centraal in het vormgeven van het armoede- en welzijnsbeleid, maar ook de gemeentebesturen zelf zijn actief op tal van sociale beleidsvelden (i.e. kinderopvang, werk, wonen, gezondheid, onderwijs, enzovoort). De kruisbestuiving tussen het sociaal beleid van de gemeente en dat van het OCMW lijkt dus evident. Het sociaal beleid van het OCMW focust op zijn kerntaken rond het armoedebeleid (bv. leefloon), maar ook op het ruimere welzijnsbeleid zoals het ouderenbeleid, het gezinsbeleid, het sociaal hulpverleningsbeleid (bv. juridische bijstand, eerstelijnspsycholoog...), het gezondheidsbeleid, enzovoort. Gemeenten en OCMW's werden de afgelopen decennia dan ook via allerhande initiatieven gestimuleerd om nauwer samen te werken (Bouckaert et al., 2002; Van Dooren et al., 2012; Verhoest, 2012; Janssens & Van Dooren, 2016). De opeenvolgende veranderingen aan de wetgeving die ingevoerd werden via het gemeente- en OCMW-decreet en het decreet Lokaal Sociaal Beleid intensiverden de samenwerking tussen de gemeente en het OCMW door mogelijkheden te creëren om het gemeentelijk sociaal beleid en dat van het OCMW beter op elkaar af te stemmen. Het decreet Lokaal Bestuur voegde de twee lokale besturen ook organiek samen, door zowel het beleidsniveau (i.e. gemeenteraad/OCMW-raad, college/vast bureau) als het ambtelijk niveau (i.e. algemeen directeur, financieel directeur, managementteam) van de gemeente en het OCMW met elkaar te integreren.

De integratie was een belangrijk instrument voor de Vlaamse Regering om het lokaal sociaal beleid van de gemeente en het OCMW beter op elkaar af te stemmen (Homans, 2015). De vraag stelt zich evenwel welk effect deze integratie precies heeft gehad op de kwaliteit van het lokaal sociaal beleid. Vóór de integratie een feit werd, werd immers vaak opgeworpen dat de integratie zou leiden tot een verzwakking van het armoede- en welzijnsbeleid van het OCMW omdat dit beleid niet meer vanuit een gespecialiseerd instituut (i.e. OCMW) gevoerd zou worden, maar op de gemeentelijke beleidsagenda naast het vrijetijdsbeleid en de openbare werken terecht zou komen (Hermans & Grymonprez, 2015). Recent onderzoek, in de vorm van een masterproef, in een beperkt

aantal gemeenten geeft aan dat er geen indicaties zijn van een afbrokkeling van het lokaal sociaal beleid door de integratie, maar dat de afstand tussen de sociale dienst en het beleid wel gegroeid is (Van Houcke, 2021). Dat is ook de teneur van het debat in de schoot van Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) en de besprekingen die we in het kader van dit hoofdstuk voerden met de bestuurlijke commissie 'Samenleven en zorg voor elkaar', een delegatie van stakeholders en specialisten binnen het welzijnsbeleid.

Deze bijdrage zoekt uit in hoeverre deze veronderstelde effecten van de integratie op het armoede- en welzijnsbeleid van het OCMW daadwerkelijk bereikt zijn. Op basis van een onderzoek bij een eerste reeks van 15 Vlaamse gemeenten verzamelden we interview- en surveydata van 45 respondenten (onder wie algemeen directeurs, maatschappelijk werkers, schepenen en burgemeesters). Deze bijdrage onderzoekt bovendien welke verklaringen aan de basis liggen van de effecten van de integratie op het sociaal beleid van het OCMW. Onze resultaten tonen aan dat niet elke gemeente de effecten van de integratie op het OCMW-beleid op dezelfde manier ervaren heeft. We zien deze verschillen op het vlak van twee aspecten, namelijk de manier waarop de sociale beleidsfocus verzekerd wordt door de politieke organen (i.e. gemeenteraad/raad voor maatschappelijk welzijn, schepencollege/vast bureau, bijzonder comité voor de sociale dienst) en de manier waarop de politiek-ambtelijke verhoudingen een impact hebben op de sociale beleidsvoering.

1. Beknopte historische context van de integratie

Als onderdeel van de hervorming van de Commissies van Openbare Onderstand (COO) werden in 1976 de OCMW's opgericht via de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Met de introductie van de OCMW-wet¹ (en de wet op het bestaansminimum twee jaar daarvoor) werd sociale dienstverlening een recht waarop iedere burger zich kon beroepen en kregen de OCMW's dan ook zeer ruime bevoegdheden om die rechten te verzekeren (Bouverne-De Bie, 2020). Hoewel ze onder de vleugels van het gemeentebestuur fungeerden, hadden de OCMW's een eigen rechtspersoonlijkheid en vielen ze vrijwel volledig onder de regelgeving van de centrale overheid (De Ceuninck & Reynaert, 2017). De autonomie van de OCMW's werd verzekerd door hen een democratische legitimiteit te geven via een eigen OCMW-raad en door in een bestuursstructuur te voorzien die gelijkwaardig was aan die van de gemeentebesturen en bestond uit de OCMW-voorzitter en het vast bureau, die als equivalenten van het college van burgemeester en schepenen dienden. De OCMW-raad kon met andere woorden, net zoals de gemeenteraad voor de gemeente, reglementen uitvaardigen omtrent het beleid en de werking van het OCMW. Het vast bureau nam dan, net zoals het college voor de gemeente, het beheer van het OCMW waar. De gemeente en het OCMW hadden ook elk hun eigen administraties, met eigen managementfuncties zoals de secretaris,

de financieel beheerder en het managementteam die verantwoordelijk waren voor het uitvoeren van het beleid.

Een nauwere samenwerking tussen het OCMW en de gemeente werd verder geïnstitutionaliseerd na de eeuwwisseling onder invloed van de regionalisering van de lokale en provinciale besturen via het Lambermontakkoord in 2002 (De Ceuninck & Reynaert, 2017). Daaruit vloeiden het decreet Lokaal Sociaal Beleid, het gemeentedecreet en het OCMW-decreet, die allen verder inzetten op een intense samenwerking tussen de gemeente en het OCMW. Zo bepaalde het decreet Lokaal Sociaal Beleid van 2004² dat het lokaal bestuur verantwoordelijk is voor het opzetten van een integraal en inclusief lokaal sociaal beleid dat onderdeel uitmaakt van het meerjarenplan, en dat er een sociaal huis opgezet moet worden waarin lokale actoren samenwerken om sociale dienstverlening eenvormig aan te bieden (Hermans & Grymonprez, 2015). Bovendien bepaalde het OCMW-decreet³ dat de OCMW-voorzitter opgenomen werd in het college van burgemeester en schepenen (tot 2013 facultatief, erna verplicht). Het is belangrijk te vermelden dat heel wat lokale besturen eerder al proactief werk maakten van het zoeken naar meer beleidsmatige samenwerking en organieke synergie, nog vooraleer dat decretaal werd gestimuleerd.

Vanaf 2014 werd de samenwerking tussen de gemeente en het OCMW een stuk intenser door de in het regeerakkoord geformuleerde ambitie om het OCMW te integreren in de gemeente, en zo naar een eengemaakt lokaal bestuur te evolueren. Na een eerste conceptnota van minister voor Binnenlands Bestuur Liesbeth Homans in 2015 werd gekozen voor een maximale organieke integratie van het OCMW in de gemeente door de OCMW-raad in te kantelen in de gemeenteraad, het vast bureau in te kantelen in het college en de decretale graden (algemeen directeur en financieel directeur) en het managementteam een te maken. Bovendien werd in een bijzonder comité voor de sociale dienst (BCSD) voorzien in elk bestuur dat als enige beslissingen kan nemen over individuele steundossiers (daar waar dit vroeger ook in de OCMW-raad of het vast bureau kon gebeuren). Deze bepalingen werden vervat in het nieuwe decreet Lokaal Bestuur,⁴ dat in 2019 in werking trad. Een belangrijke kanttekening bij deze integratie van het OCMW en de gemeente is wel dat het OCMW als rechtspersoon en zijn organieke werking (raad voor maatschappelijk welzijn, vast bureau) tot op vandaag blijft bestaan omdat deze aspecten onderdeel uitmaken van de OCMW-wet, die enkel federaal aangepast kan worden (en waarvoor de vereiste tweederdemeerderheid niet gevonden werd). Tegelijk werd het decreet Lokaal Sociaal Beleid van 2018⁵ ingevoerd, dat de inhoudelijke samenwerking omtrent het sociaal beleid tussen de gemeente en het OCMW verder versterkte door de regie van het lokaal sociaal beleid bij het lokaal bestuur te leggen en de samenwerking met de CAW's en diensten maatschappelijk werk van de mutualiteiten te versterken (o.a. via een geïntegreerd breed onthaal).

Vanaf 2014 werd de samenwerking tussen de gemeente en het OCMW intenser.

2. Ambities van de integratie

De conceptnota van minister Homans die in januari 2015 werd gelanceerd, bevat vier ambities inzake de integratie gemeente-OCMW. Ten eerste is een integratie volgens de conceptnota noodzakelijk om te komen tot een maximaal geïntegreerd sociaal beleid. Volgens de nota hangt het armoede- en welzijnsbeleid van het OCMW samen met het sociaal beleid van de gemeente (bv. huisvesting, tewerkstelling, vrije tijd, integratie, enzovoort). Om kruisbestuivingen binnen dit sociaal beleid maximaal te faciliteren, is een integratie van het OCMW en de gemeente noodzakelijk. Ten tweede betekent een integratie volgens de conceptnota dat de gemeenteraad als democratisch verkozen orgaan versterkt kan worden. Bij een integratie van de gemeente en het OCMW nemen de gemeenteraadsleden ook beslissingen over het armoede- en welzijnsbeleid van het OCMW, en breiden hun bevoegdheid en verantwoordelijkheid dus uit. Ten derde vermeldt de conceptnota dat de integratie gemeente-OCMW belangrijke efficiëntiewinsten met zich meebrengt. Door (ondersteunende) diensten te ontdebelen en het personeel van de twee organisaties dichter bij elkaar te brengen, kunnen de capaciteit en de specialisatie van het ambtelijk apparaat toenemen, waardoor beleidsmakers beter ondersteund worden in de voorbereiding en uitvoering van hun beleid. Ten vierde voert de conceptnota aan dat de integratie drempelverlagend kan zijn voor de sociale dienstverlening indien de OCMW-dienstverlening samen aangeboden wordt met de gemeentelijke dienstverlening. Dit maakt de (sociale) dienstverlening van het lokaal bestuur volgens de nota eenduidiger en klantgerichter.

3. Kritieken op de integratie

De beslissing van de Vlaamse Regering om de OCMW's te integreren in de gemeentebesturen was onderhevig aan weerstand vanuit de OCMW's en de sociaal werkers. Een belangrijke kritiek op de integratie was de potentiële uitholling van het recht op maatschappelijke dienstverlening. Door het OCMW als hoeder van de sociale dienstverlening te laten opgaan in de gemeente, bestond de kans dat de urgentie inzake sociale dienstverlening verminderd zou worden (Hermans & Grymonprez, 2015). Bovendien belandt het sociaal beleid van het OCMW door de integratie naast het gemeentelijke beleid (bv. cultuur, sport, openbare werken...), dat vaak interessanter is voor gemeenteraadsleden, burgemeesters en schepenen om zich rond te profileren (Verschuere & De Rynck, 2017). Het verdedigen van de relevantie van het armoede- en welzijnsbeleid kan daardoor moeilijker zijn en het risico op een verminderde reikwijdte van het OCMW-beleid (bv. minder budgetten voor het sociaal beleid) stijgt door de mogelijke competitie met andere beleidsdomeinen (Hermans, 2019). De vraag stelt zich dus of er door de integratie niet eerder van beleidscompetitie sprake is dan van beleidsintegratie. Door het bestaan van de aparte rechtspersonen blijft het tevens onzeker of bepaalde schaalvoordelen in de ondersteunende diensten (bv. financiële dienst) bereikt kunnen

worden, aangezien bepaalde processen (bv. financiële processen) afgestemd zijn op een specifieke rechtspersoon (Goeminne et al., 2013). Ook kruisbestuivingen tussen de OCMW-dienstverlening en de gemeentelijke dienstverlening is onzeker, aangezien de sociale dienst niet noodzakelijk hoeft op te gaan in de gemeentelijke dienstverlening en zich nog als een apart organisatieonderdeel kan manifesteren (Janssens, 2016).

4. Inzichten uit wetenschappelijke literatuur

Uit de wetenschappelijke literatuur komen al enkele inzichten naar boven omtrent de impact van de integratie op het sociaal beleid van het OCMW, waar we ons in dit hoofdstuk primair op zullen richten. Deze inzichten zijn evenwel preliminair, aangezien er slechts weinig systematisch onderzoek is uitgevoerd naar de integratie gemeente-OCMW. Bovendien beperken deze inzichten zich vaak tot slechts een handvol besturen, wat de representativiteit ervan niet ten goede komt. Toch kunnen ze ons belangrijke aanknopingspunten voor toekomstig onderzoek bieden.

Ten eerste lijkt het erop dat de integratie van het OCMW-beleid met het gemeentelijk beleid voornamelijk op het niveau van het college plaatsvindt, en de raad voor maatschappelijk welzijn en het BCSD te weinig slagkracht hebben om het armoede- en welzijnsbeleid mee aan te sturen. Zo tonen Janssens en Verschuere (2013) aan dat de politiek-ideologische dimensie meer op de voorgrond komt in debatten in de gemeenteraad dan in deze van de voormalige OCMW-raad. Verschillen tussen meerderheid en oppositie spelen volgens de auteurs daardoor sterker in de gemeente dan in het OCMW, wat kan zorgen voor een grotere drempel om open te communiceren of te rapporteren over het sociaal beleid van het OCMW. Bovendien wordt er vaak minder tijd uitgetrokken voor de bespreking van het OCMW-beleid in de raad voor maatschappelijk welzijn dan vroeger in de OCMW-raad, en worden er weinig adviezen m.b.t. het OCMW-beleid gevraagd aan het BCSD (Van Houcke, 2021). Er is ook weinig communicatie tussen het BCSD en de raad voor maatschappelijk welzijn enerzijds en de sociaal werkers anderzijds (Cousaert & Briels, 2020). Op het niveau van het college daarentegen toont onderzoek van Van Houcke (2021) aan dat er meer mogelijkheden zijn om het armoede- en welzijnsbeleid breder te bespreken met de andere schepenen, en dat er meer aandacht is voor het sociaal beleid. Toch valt hier ook op dat er voor de bespreking van het OCMW-beleid minder tijd wordt uitgetrokken dan vroeger in het vast bureau van het OCMW. Het lijkt er evenwel niet op dat het armoede- en welzijnsbeleid afgebrokkeld zou zijn (i.e. minder middelen voor sociaal beleid, besparingen op personeel, afstoten diensten, enzovoort) door de integratie, maar de afstand tussen de sociale dienst en het beleid zou wel vergroot zijn door de meer geformaliseerde werking van de gemeente (Van Houcke, 2021).

Het armoede- en welzijnsbeleid lijkt niet te zijn afgebrokkeld door de integratie van het OCMW in de gemeente.

Wat opvalt uit deze literatuur, is dat de impact van de integratie gemeente-OCMW op het sociaal beleid van het OCMW zich op twee niveaus bevindt: (1) het niveau van de politieke beleidsorganen en (2) het niveau van de politiek-ambtelijke verhoudingen. Figuur 1 illustreert deze twee niveaus. Op het niveau van de politieke beleidsorganen blijken de werking van de gemeenteraad/raad voor maatschappelijk welzijn, het schepencollege/vast bureau, en het BCSD cruciaal te zijn voor de (positieve/negatieve) impact van de integratie op het sociaal beleid van het OCMW. Op het niveau van de politiek-ambtelijke verhoudingen lijkt de wisselwerking tussen politiek leidinggevenden, ambtelijk leidinggevenden en sociaal werkers essentieel te zijn voor de impact van de integratie op het sociaal beleid. We stellen daarom de volgende onderzoeksvraag: "Wat is de impact van de integratie gemeente-OCMW op het armoede- en welzijnsbeleid van het OCMW en welke condities op het niveau van de politieke beleidsorganen en de politiek-ambtelijke verhoudingen verklaren deze impact?"

Figuur 1. Theoretisch model.



5. Caseselectie en onderzoeksmethodologie

Het onderzoek maakt gebruik van een dataset van 15 Vlaamse lokale besturen (zie tabel 1). De representativiteit van deze 15 cases werd gegarandeerd door rekening te houden met een drietal selectiecriteria. Ten eerste werd gebruikgemaakt van de Vlaamse Regionale Indicatoren (VRIND) die aangeven in welke mate een gemeente gedefinieerd kan worden als een plattelandsgemeente, een centrumstad, een overgangsgebied, enzovoort (Studiedienst Vlaamse Regering, 2017). Ten tweede werd rekening gehouden met de grootte van de besturen. Vier groottecategorieën werden gebruikt: < 10.000 inwoners, 10.000-20.000 inwoners, 20.000-40.000 inwoners, > 40.000 inwoners. Ten derde werd de regionale spreiding van de gemeenten in rekening gebracht. We gebruiken hiervoor de provinciale verspreiding van de gemeenten. Er werden twee tot vier gemeenten per provincie geselecteerd.

Om te verzekeren dat de antwoorden van de respondenten representatief waren voor de cases, bevroegen we de drie voornaamste niveaus in de organisatie, namelijk het politiek leidinggevend niveau (bv. schepenen voor sociale zaken, burgemeester), het amb-

telijk leidinggevend niveau (bv. algemeen directeur) en het ambtelijk uitvoerend niveau (bv. werknemer sociale dienst). Bij elke case werden drie semigestructureerde interviews en drie surveys afgenomen, een voor iedere respondent, wat resulteerde in een totale dataset van 45 interviews en surveys. Alle interviews (die elk ca. 1,5 uur duurden) werden volledig getranscribeerd en gecodeerd via NVivo-software. De surveys werden afgenomen en verzameld via Qualtrics-software. Voor iedere case werden bovendien casebeschrijvingen opgesteld die de contextuele informatie en verdere informatie over de onderzochte variabelen bevatten. Voor de kwalitatieve vergelijkende analyse werd een analysematrix opgesteld waarin de verschillende databronnen gemakkelijk met elkaar vergeleken konden worden. Een voorbeeld van de analysematrix voor een van de variabelen (i.e. focus op OCMW-beleid in college/vast bureau) wordt weergegeven in de annex. Gelijkaardige matrices werden opgesteld voor de overige variabelen, waardoor eenvoudiger vergelijkende conclusies getrokken konden worden.

Tabel 1. Caseselectie.

Cases	VRIND-categorie	Groottecategorie	Provincie
Case 1	Platteland	≤10.000	Antwerpen
Case 2	Overgangsgebied	10.0000-20.000	Antwerpen
Case 3	Structuurondersteunende steden	20.0000-40.000	Antwerpen
Case 4	Centrumsteden	≥40.000	Antwerpen
Case 5	Platteland	≤10.000	Limburg
Case 6	Overgangsgebied	10.000-20.000	Limburg
Case 7	Kleinstedelijk provinciaal	20.000-40.000	Limburg
Case 8	Overgangsgebied	10.000-20.000	Oost-Vlaanderen
Case 9	Structuurondersteunende steden	20.000-40.000	Oost-Vlaanderen
Case 10	Overgangsgebied	10.000-20.000	Vlaams-Brabant
Case 11	Overgangsgebied	20.000-40.000	Vlaams-Brabant
Case 12	Centrumsteden	≥40.000	Vlaams-Brabant
Case 13	Platteland	≤10.000	West-Vlaanderen
Case 14	Kleinstedelijk provinciaal	10.000-20.000	West-Vlaanderen
Case 15	Platteland	20.000-40.000	West-Vlaanderen

6. Resultaten

6.1 Politieke beleidsorganen

Zoals aangehaald, heeft de integratie gemeente-OCMW op drie punten de politieke beleidsorganen gewijzigd. De OCMW-raad en de gemeenteraad enerzijds en het vast bureau en het college anderzijds zijn eengemaakt, en het BCSD is in het leven geroepen. De impact van deze wijzigingen op de sociale beleidsfocus wordt hieronder onderzocht.

6.1.1 Impact van de integratie op de sociale beleidsfocus in de gemeenteraad en de raad voor maatschappelijk welzijn

Uit de resultaten blijkt dat er gemeenten zijn waar de sociale beleidsfocus in de gemeenteraad en de raad voor maatschappelijk welzijn is toegenomen door de integratie, maar ook gemeenten waar de sociale beleidsfocus is afgenomen.

We vinden een tweetal oorzaken waarom de sociale beleidsfocus bij sommige gemeenten is afgenomen.

Ten eerste is er vaak onvoldoende expertise en interesse in het armoede- en welzijnsbeleid bij de gemeenteraadsleden. Daar waar OCMW-raadsleden zich vroeger meer konden toespitsen op en verdiepen in het armoede- en welzijnsbeleid, gebeurt dit vandaag minder vaak in de raad voor maatschappelijk welzijn. Dit betekent dat de meeste raadsleden zich eerder profileren rond andere thema's binnen het gemeentelijk beleid. Bovendien wordt weinig gebruik gemaakt van de decretale mogelijkheid om (onafhankelijke) experts op te nemen in het BCSD.

Ten tweede geven de besturen aan dat er over het algemeen een stuk minder agendapunten op de raad voor maatschappelijk welzijn terechtkomen in vergelijking met de punten die vroeger op de OCMW-raad gebracht werden. Een aantal besturen geven aan dat dit een verarming van het armoede- en welzijnsbeleid met zich meebrengt omdat er te weinig gedebatteerd kan worden over dit beleid of dat er te weinig tijd uitgetrokken wordt voor de bespreking van agendapunten van de raad voor maatschappelijk welzijn. Vaak wordt de raad voor maatschappelijk welzijn gepland na de gemeenteraad, waardoor de agendapunten van de raad voor maatschappelijk welzijn snel overlopen worden.

De OCMW-raad wordt geopend en dan wordt één puntje besproken, waarna hij direct gesloten wordt en dan begint de gemeenteraad van drie uur. Er komt bijna niets meer op de OCMW-raad omdat er weinig inhoudelijk nog gediscussieerd wordt over het sociaal beleid. (ambtenaar, case 11)

Dit moeten we evenwel nuanceren. Het klopt inderdaad dat er over het algemeen minder agendapunten op de raad voor maatschappelijk welzijn terechtkomen dan op de vroegere OCMW-raad, maar sommige agendapunten die vroeger op een OCMW-raad zouden zijn gekomen, worden nu bij sommige gemeenten op de gemeenteraad geagendeerd. Op die manier worden belangrijke sociale thema's toch besproken en worden ze ook vaker gelinkt met ander (gemeentelijk) beleid. Bij sommige gemeenten worden belangrijke sociale thema's zelfs systematisch op de gemeenteraad geagendeerd om te voorkomen dat ze te weinig onder de aandacht gebracht worden.

Bijvoorbeeld dak- en thuisloosheid. Dat is iets wat nogal fel leeft, ook in de pers, en dan worden daar wel vragen gesteld, maar altijd op de gemeenteraad, nooit op de raad voor maatschappelijk welzijn. En daarom worden die thema's op de gemeenteraad geagendeerd. (schepen, case 7)

Anderzijds zijn er ook heel wat gemeenten die aangeven dat de sociale beleidsfocus is versterkt door het integreren van de gemeente- en OCMW-raad. De respondenten duiden dan vooral op de toegenomen aandacht voor het armoede- en welzijnsbeleid in de gemeenteraad, waardoor het OCMW-beleid gekoppeld kan worden aan het gemeentelijk beleid. Zo zijn er meer interpellaties omtrent het armoede- en welzijnsbeleid in de gemeenteraad en worden sociale thema's ook frequenter op de agenda van de gemeenteraad geplaatst. Enerzijds geven sommige besturen aan dat de aandacht voor het OCMW-beleid in de gemeenteraad versterkt wordt indien er voormalige OCMW-raadsleden zijn opgenomen. Anderzijds werken sommige besturen ook met gespecialiseerde commissies die de sociale thema's diepgaander bespreken en voorbereiden alvorens ze op de gemeenteraad of de raad voor maatschappelijk welzijn terechtkomen. De volgende citaten illustreren dit:

We hebben het geluk dat we een aantal gemeenteraadsleden hebben die vroeger in de OCMW-raad gezeteld hebben. Ik moet wel zeggen dat dat twee totaal verschillende werelden zijn wat betreft agendapunten, en dat die OCMW-raadsleden die nu in de gemeenteraad zitten dat toch wel een stukje proberen over te brengen naar de huidige gemeenteraadsleden. (schepen, case 6)

Er worden op regelmatige basis vragen gesteld over sociale projecten. Er is een Sociale Commissie die druk bijgewoond wordt, en er worden ook heel wat vragen gesteld op die commissie. Vroeger wist men ook minder wat er allemaal leefde in een stad. Informatie kwam vroeger veel minder aan bod dan nu. Op dat vlak is er wel een grote stap gezet. (schepen, case 9)

In sommige gemeenten leeft ook het gevoel dat de sociale beleidsfocus niet zozeer verminderd is door de integratie, maar dat ze zich wel voor een stuk verplaatst heeft naar het vast bureau. Waar sommige besturen vóór de integratie geen vast bureau hadden en praktisch alle beleidspunten op de agenda van de OCMW-raad plaatsten, wordt er nu veel meer gedelegeerd naar het vast bureau. Enkel de finale beslissingen worden daardoor nog geagendeerd op de raad voor maatschappelijk welzijn, maar het voorbereidende werk (inhoudelijk, financieel, politiek) wordt al op het niveau van het vast bureau/college uitgevoerd.

De gemeenteraad is enkel maar voor de finale beslissing, de uitvoering en voorbereiding zit bij het schepencollege. Dan worden die ideeën dus naar het schepencollege gebracht en daar wordt er natuurlijk ook een financiële toets gemaakt [...]. En ook de politieke toets is dan wenselijk. (schepen, case 1)

Bovendien vinden sommige respondenten dat de transparantie, verantwoording en integratie van het sociaal beleid gemakkelijker is in de huidige opstelling van de raad. Daar waar het armoede- en welzijnsbeleid vroeger 'opgesloten' zat in de OCMW-raad, behoort dit nu integraal tot de debatten van de gemeenteraad. Daardoor is er meer transparantie over de inhoudelijke richting van het beleid, maar ook over de financiële

en politieke consequenties van de beleidskeuzes. Bovendien wordt het OCMW-beleid op deze manier een integraal onderdeel van het gemeentelijk beleid.

Ik ben ervan overtuigd dat het sociaal beleid wel meer leeft, want vroeger had je de gemeenteraad, dat was een apart orgaan, en had je de OCMW-raad, dat was ook een apart orgaan. (burgemeester, case 15)

6.1.2 Impact van de integratie op de sociale beleidsfocus in het college/vast bureau

Op het niveau van het college/vast bureau zien we verschillen tussen de besturen in de mate waarin het armoede- en welzijnsbeleid op de agenda terechtkomt en op het overige (gemeentelijke) beleid afgestemd wordt. Een grote meerderheid van de besturen geeft aan dat de integratie een positieve invloed heeft gehad op de sociale beleidsfocus en -integratie in het college/vast bureau. Schepenen komen door de integratie veel meer met het OCMW-beleid in aanraking en kunnen op die manier gemakkelijker inhoudelijke en politieke kruisverbanden leggen tussen beleidsdomeinen. Overigens, veel van de agendapunten omtrent het armoede- en welzijnsbeleid worden al besproken op de vergadering van het college, waardoor de punten op het vast bureau beperkt kunnen worden:

Er worden meer linken getrokken tussen de domeinen en er zijn meer kansen om dingen politiek te bespreken. Nu heb je elk college of vast bureau wel de kans om de link te maken. (algemeen directeur, case 2)

Toch zijn er ook besturen die aangeven dat de sociale focus verminderd is of die menen dat er nog te weinig geïntegreerd naar het sociaal beleid gekeken wordt. Zo geven sommige besturen aan dat de integratie ervoor gezorgd heeft dat het OCMW-beleid nu op het bord terechtkomt van een college dat zich niet specifiek met het sociaal beleid bezighoudt, waardoor schepenen niet altijd betrokken zijn. Bovendien is de invalshoek vanuit het college vaak anders en wordt er meer naar de financiële kost van het armoede- en welzijnsbeleid gekeken. De bespreking van het OCMW-beleid op het vast bureau gebeurt in sommige gemeenten ook vrij snel en zonder dat er diepgaand op de thema's wordt ingegaan. Bovendien is de aansturing van de sociale dienst in sommige besturen complexer geworden, aangezien meerdere schepenen bevoegdheden hebben die te maken hebben met de sociale dienst. Volgende citaten verduidelijken deze bevindingen.

Als je in het college stapt, heb je misschien de interesse niet in dat sociale terwijl dat ook zou moeten worden meegenomen. Ze zien het sociaal beleid ook heel vaak gewoon als een uitgavenpost en ze zijn helemaal niet thuis in hoe dat in elkaar zit. (ambtenaar, case 10)

Ja, helaas moet ik zeggen dat de punten voor het vast bureau meestal nog snel worden afgehandeld als iedereen zijn valies al aan het maken is. En ik merk ook dat een aantal schepenen systematisch punten van het vast bureau niet lezen. (schepenen, case 7)

Nu hebben we vijf schepenen die allemaal wel iets binnen die sociale thema's te zeggen hebben. En dat maakt het moeilijker. (ambtenaar, case 3)

6.1.3 Impact van het bijzonder comité voor de sociale dienst (BCSD) op het armoedebeleid

De werking van het BCSD en zijn impact op het armoedebeleid verschilt sterk van bestuur tot bestuur. In sommige besturen heeft het BCSD een uitgesproken beleidsgerichte rol gekregen, die gelijkaardig is aan de rol die de OCMW-raad vóór de integratie had. In andere besturen houdt het BCSD zich enkel bezig met zijn decretale verplichtingen (i.e. beslissingen over individuele steundossiers) en is er amper impact op het ruimere armoedebeleid. De aan- en afwezigheid van de sociale beleidsimpact van het BCSD wordt volgens onze vaststellingen veroorzaakt door drie aspecten. Ten eerste speelt de positie van de voorzitter van het BCSD een cruciale rol in de mate waarin het BCSD een beleidsimpact heeft. Indien de voorzitter van het BCSD tevens opgenomen is in het college (bv. als schepenen van sociale zaken of als toegevoegd schepenen), is de kans veel reëler dat het BCSD adviezen kan geven aan het vast bureau of beleidsinitiatieven kan lanceren.

Ik denk dat dat vooral te maken heeft met de persoon van de voorzitter van het bijzonder comité, die toegevoegd is aan het schepencollege. Is dus iemand die in het vast bureau zit, maar ook in de OCMW-raad en de gemeenteraad. Dus dat moet iemand zijn die de brug kan zijn tussen de verschillende organen. (ambtenaar, case 1)

Ook de bredere interactie tussen de voorzitter van het BCSD, de schepenen en de sociaal werkers lijkt cruciaal te zijn om als BCSD een beleidsimpact te hebben. Zo zien we in een aantal gemeenten dat deze wisselwerking beleidsthema's inhoudelijk kan verrijken door de patronen uit individuele dossiers op de beleidstafel te brengen.

Bovendien blijkt uit de interviews dat de mate van kennis en betrokkenheid van de leden van het BCSD in het armoedebeleid van de gemeente een belangrijke indicator is voor hun impact op het armoedebeleid. Erg actieve comités hebben een grotere beleidsimpact dan comités die zich enkel bezighouden met de individuele steundossiers. Een actief BCSD wordt in de meeste gemeenten ook als een meerwaarde beschouwd voor het armoedebeleid. In sommige gevallen echter komt de beleidsgerichte houding van het BCSD in het vaarwater van het vast bureau, wat voor spanningen tussen beide organen zorgt:

Waar wij vaak mee worstelen, is dat het BCSD eigenlijk geen beleidsbepalende rol heeft, maar wel heel geïnteresseerd is in wat er allemaal gebeurt en daar dus toelichtingen over wil geven. Maar die toelichtingen gaan eigenlijk over het beleid en beslissingen die toekomen aan het vast bureau. Het verzoenen van die rollen is nog moeilijk. (leidinggevende, case 12)

6.2 Politiek-ambtelijke verhoudingen

Hoewel het de beleidsmakers (i.e. schepenen, raadsleden) zijn die geacht worden om beleidsthema's op de agenda te zetten en te formuleren, heeft de gemeentelijke administratie ook vaak een beleidsvoorbereidende rol in de meeste lokale besturen. Die beleidsvoorbereidende rol loopt vaak doorheen de verschillende fasen van de beleids-cyclus (d.i. agendasetting, beleidsformulering, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie). Een structurele verandering, zoals de integratie van het OCMW in de gemeente, kan de verhouding tussen de politieke en administratieve beleidsimpact veranderen.

6.2.1 Politiek-ideologische beleidsimpact na de integratie

Uit onze analyse blijkt dat er zowel besturen zijn waar de politiek-ideologische beleids-impact is toegenomen als besturen waar deze beleidsimpact is afgenomen.

We vinden drie verklaringen voor het feit dat deze beleidsimpact is afgenomen in de onderzochte besturen. Ten eerste lijkt in sommige besturen de afstand tussen het politieke niveau (vast bureau/raad voor maatschappelijk welzijn) en de administratie (sociale dienst) toegenomen. Daar waar vóór de integratie korte communicatie- en beslissingslijnen bestonden tussen de OCMW-voorzitter, het vast bureau, de OCMW-raad, de OCMW-secretaris en de sociale dienst, ziet de situatie er in de meeste besturen na de integratie anders uit. Door het grotere college, de verbreding van de functie van de algemeen directeur en het managementteam en de wijziging in bevoegdheden van de schepenen van sociale zaken, merkt de administratie soms een verlies in communicatie met de raadsleden, wat kan leiden tot een verlies van voeling van de raadsleden met wat er op het terrein gebeurt.

Ik heb het gevoel dat de voeling van de politiek een beetje weg is van wat er hier in het sociaal huis gebeurt. Vroeger kwamen de raadsleden van de OCMW-raad hier binnen in het sociaal huis, de dossiers werden ook daar voorgelegd. (ambtenaar, case 14)

Ten tweede is de administratie in veel van de besturen versterkt door de samensmelting van o.a. de ondersteunende diensten van de gemeente en het OCMW, maar ook door de sterkere integratie van de sociale dienst in het organogram van de gemeente. Zo ontstaan ook op het niveau van de individuele lijndiensten kruisbestuivingen op het vlak van sociaal beleid, waardoor het gemakkelijker is voor de administratie om concrete, gesubstantieerde adviezen over het sociaal beleid te formuleren aan het college/vast bureau. Hierdoor neemt de impact van de administratie op het sociaal beleid toe en neemt de politieke impact af. In combinatie met de vaststelling dat er in sommige besturen minder overleg is tussen de administratie en de schepenen/raadsleden, heeft dit evenwel als risico dat de beleidsinitiatieven die door de administratie geformuleerd worden, minder politiek gedragen worden:

Ik denk dat dat veel minder [politiek] gedragen is. Ik denk dat de impact van de ambtenarij op het OCMW nu veel groter is omwille van het feit dat de politiek zich er veel minder mee bemoeit. (algemeen directeur, case 3)

Ten derde hebben de gemeenteraad en de raad voor maatschappelijk welzijn bij sommige besturen ook een kleinere inbreng in het beleid omdat de beleidsinitiatieven die vroeger uit de OCMW-raad kwamen, nu nog maar weinig voorkomen. Op die manier is het college/vast bureau de enige politieke actor die mee aan het stuur staat van het sociaal beleid, maar moet het tegelijk ook zijn aandacht verdelen over heel wat bevoegdheden. Hierdoor zijn de schepenen veel afhankelijker van ambtenaren om hun beleid uit te werken.

Maar wat er ontbreekt, dat is echt sociaal beleid vanuit politieke kant vorm gaan geven. Dat zit te veel op ambtelijk vlak en op de OCMW-raad zijn er veel te weinig punten die naar voor komen. (algemeen directeur, case 14)

Anderzijds geven sommige besturen ook aan dat de politieke impact op het beleid is toegenomen sinds de integratie. De oorzaak van deze toename is volgens de meeste besturen te vinden in het feit dat het armoede- en welzijnsbeleid niet meer geïsoleerd zit in een apart OCMW. Dit betekent dat het OCMW-beleid nu ook besproken wordt door gemeenteraadsliden en schepenen. Bovendien hebben meerdere schepenen nu vaak bevoegdheden in het sociale beleidsdomein (bv. sociale zaken, kinderopvang, onderwijs, vrije tijd, wonen). Het OCMW-beleid wordt doorgetrokken naar meerdere politieke actoren, waardoor de politieke invloed op het beleid stijgt.

Vroeger in het OCMW had je één politiek verantwoordelijke, namelijk de voorzitter van het OCMW. De lijnen waren heel erg direct. Heel erg eenvoudig ook om aan beleid te doen of om zaken te reorganiseren, om violen af te stemmen. Nu hebben we vijf schepenen die allemaal wel iets binnen die sociale thema's te zeggen hebben. En dat maakt het moeilijker. (ambtenaar, case 3)

Bovendien geven meerdere besturen aan dat het armoede- en welzijnsbeleid sinds de integratie een grotere politiek-ideologische dimensie gekregen heeft. De oppositie staat sterker in de gemeenteraad dan vroeger in de OCMW-raad en ook de schepenen redeneren sneller vanuit hun ideologische achtergrond. Bovendien werken sommige besturen met gemeenteraadscommissies die zich verdiepen in het sociale beleidsdomein. Dit strekt zich uit naar de sociale dienst, waar het beleid uitgevoerd wordt.

De politisering van de sociale dienst is wel enorm groot en dat is niet altijd ten goede van de burger. De politieke impact op het lokaal sociaal beleid is toegenomen. De meerderheidspartijen willen meer privatiseren, terwijl de sociaal werkers dat meer zelf willen doen waardoor ze zelf kunnen handelen. De private markt biedt geen oplossing voor alle noden. (ambtenaar, case 11)

6.2.2 Ambtelijke beleidsimpact na de integratie

In lijn met de politieke impact op het OCMW-beleid zien we ook verschillen tussen de onderzochte besturen inzake de ambtelijke impact op dat beleid. We focussen op toevoegingen aan de vaststellingen hierboven. In sommige besturen stellen we immers vast dat de ambtelijke beleidsimpact is afgenomen vanwege de toegenomen complexiteit van de bestuurscontext. Meerdere schepenen bevinden zich op meerdere thema's die gerelateerd zijn aan het sociaal beleid, maar ondervinden ook langere communicatielijnen met de administratie. In sommige gemeenten is de sociale dienst niet in staat om deze langere communicatielijnen te overbruggen, waardoor er minder overleg is met de bevoegde schepenen en ze hierdoor ook minder impact hebben op het sociaal beleid. Het lijkt erop dat de complexere structuur waarin het OCMW nu functioneert voor sommige besturen negatieve consequenties heeft voor zowel de politieke als de ambtelijke beleidsimpact (cf. supra).

En door dat nu in de nieuwe structuur te steken vind ik dat er gewoon veel minder over dat sociale gepraat wordt tussen ambtenaren en politiciers omdat er gewoon heel veel vergaderingen weggevallen zijn. (schepenen, case 3)

In sommige besturen heeft de integratie van de OCMW-raad in de gemeenteraad en het vast bureau in het college een negatieve impact gehad op de betrokkenheid van de sociaal werkers in deze beleidsorganen. Daar waar de sociaal werkers ook aanwezig waren in de OCMW-raad en het vast bureau of in direct contact stonden met de OCMW-voorzitter en de OCMW-secretaris, is dit voor deze besturen grotendeels weggevallen. Op die manier kunnen sociaal werkers dus minder (rechtstreeks) wegen op het armoede- en welzijnsbeleid.

Dat is ook door het feit dat die OCMW-raad van vroeger uit elkaar is gehaald. Vroeger zaten de sociaal werkers daar ook nog. Ze zaten niet aan de knoppen uiteraard, maar ze zaten wel bij de OCMW-raad waar ook het beleid ter sprake kwam. (schepenen, case 13)

Anderzijds toont ons onderzoek aan dat de ambtelijke impact op het OCMW-beleid ook is toegenomen in sommige besturen. Naast de hierboven gemaakte vaststellingen omtrent het sterkere ambtelijke apparaat en de grotere afhankelijkheid bij de politiek leidinggevenden van de sociaal werkers, blijkt de rol van het BCSD ook essentieel te zijn in de verklaring waarom bij sommige besturen de ambtelijke beleidsimpact is toegenomen. Het BCSD heeft in sommige gemeenten een ruimere beleidsrol. In plaats van louter te beslissen over individuele steundossiers wegen leden van het BCSD van sommige besturen op het armoedebeleid (via formele adviezen of informele afstemming met schepenen). In het BCSD zijn evenwel nog ambtenaren betrokken, waardoor ze – net zoals vroeger in de OCMW-raad/het vast bureau – wel nog een impact kunnen uitoefenen op het armoedebeleid.

Beleidsignalen of beleidsinitiatieven die vanuit de sociale dienst komen, die worden eerst voorgebracht op het BCSD. Het comité heeft daar dus een rol in. Het comité is niet

alleen met dossiers bezig, maar zij krijgen ook altijd terugkoppeling i.v.m. transitie binnen de sociale dienst. (schepen, case 7)

Bovendien lijkt het erop dat bij sommige besturen de schepen van sociale zaken meer moet steunen op de sociale dienst omdat er in het vast bureau en de raad voor maatschappelijk welzijn minder diepgaande debatten gevoerd worden omtrent het OCMW-beleid. Op die manier komen er meer beleidspunten op de agenda vanuit de sociale dienst, daar waar deze vroeger vanuit de OCMW-raad of het vast bureau kwamen. Hierdoor kan de sociale dienst een grotere impact uitoefenen op het armoede- en welzijnsbeleid van het OCMW.

Het beleid wordt meer van onderuit gevoerd. Ik heb nu immers geen vast bureau meer dat meedenkt. Of ik heb dat nog wel, maar in dat vast bureau zitten nu niet meer leden die enkel met het OCMW bezig zijn; die zijn nu met alles bezig. Het OCMW is daar nog maar een klein stukje van. (schepen, case 11)

7. Conclusie

De integratie gemeente-OCMW heeft voor heel wat veranderingen gezorgd in de manier waarop het armoede- en welzijnsbeleid gevoerd wordt. Uit ons onderzoek komt evenwel een genuanceerd beeld naar voren over deze impact van de integratie. Voor sommige besturen heeft de integratie ervoor gezorgd dat de sociale beleidsfocus versterkt werd in de gemeente, terwijl ze voor andere gemeenten eerder het omgekeerd effect heeft gecreëerd. We gaan evenwel akkoord met de analyse van Van Houcke (2021) dat het sociaal beleid van het OCMW niet is afgebrokkeld door de integratie, maar zich grotendeels heeft verplaatst naar andere organen. De integratie heeft wellicht de grootste gevolgen gehad voor de beleidsformulering in de raad voor maatschappelijk welzijn, die zich bij de meeste gemeenten grotendeels verplaatst heeft naar het vast bureau, het BCSD en de sociale dienst, wat deels voortspuit uit de ruimere delegatiebevoegdheden die het decreet Lokaal Bestuur mogelijk maakte. Zo komen er vandaag over het algemeen een stuk minder punten op de agenda van de raad voor maatschappelijk welzijn dan vroeger het geval was in de OCMW-raad, wordt er in de raad voor maatschappelijk welzijn en het vast bureau minder tijd besteed aan het armoede- en welzijnsbeleid, gaat de politiek-ideologische dimensie vaak voor op de inhoudelijke uitdieping van de sociale thema's, en is er minder expertise omtrent het sociale beleidsdomein. Dit geldt evenwel niet voor elke gemeente. We zien dat gemeenten die gewezen OCMW-raadsleden in de raad voor maatschappelijk welzijn hebben, een stuk actiever zijn met het OCMW-beleid op het niveau van de raad. Hetzelfde geldt

Uit ons onderzoek komt een genuanceerd beeld naar voren over de impact van de integratie.

trouwens voor gemeenten die werken met gemeenteraadscommissies die inhoudelijk dieper ingaan op het armoede- en welzijnsbeleid. Deze overwegingen kunnen gemeenten helpen om hun sociale beleidsfocus te versterken in de gemeenteraad en in de raad voor maatschappelijk welzijn.

Bovendien heeft veel van de beleidsvoering zich door integratie verplaatst naar het college/vast bureau. Op dit beleidsniveau zien we de echte meerwaarde van de integratie voor het armoede- en welzijnsbeleid. Hoewel het in de meeste gemeenten zo is dat de inhoudelijke thema's rond het OCMW-beleid in het vast bureau minder uitvoerig besproken worden dan vroeger het geval was in het OCMW, wordt het OCMW-beleid bij de meeste besturen veel sterker geïntegreerd met het gemeentelijk beleid. Hierdoor komt veel van het armoede- en welzijnsbeleid van het OCMW ook ter sprake in het college en wordt het actief gekoppeld aan andere beleidsissues. Dit zorgt tevens voor een grotere politieke, financiële en inhoudelijke transparantie en verantwoording van het OCMW-beleid. Dit heeft wel als consequentie dat de schepen voor sociale zaken niet meer autonoom beslissingen kan nemen over het OCMW-beleid (wat vroeger als OCMW-voorzitter wel het geval was) en soms ook botst op een weinig betrokken schepencollege. Hierin is de rol van de voorzitter van het BCSD cruciaal. Indien deze is opgenomen in het college, komen de andere schepenen ook in aanraking met de praktijk. Uit onze analyse blijkt bovendien dat een sterk BCSD wel degelijk een impact kan hebben op de beleidsvoering in het vast bureau, door de sterke wisselwerking tussen de leden van het BCSD, voorzitter, vast bureau en sociale dienst. Een versterking van de rol van het BCSD kan gemeenten helpen om het sociaal beleid breder en kwaliteitsvoller te bespreken.

De integratie heeft ten slotte een gemengd effect gehad op de politiek-ambtelijke verhoudingen. We zien gemeenten die lijden onder de toegenomen afstand tussen het beleid en de sociale dienst, waardoor het beleid minder kan putten uit de beleidsvoorbereiding vanuit de sociale dienst en de sociale dienst minder kan wegen op de beleidsvoering op het niveau van het vast bureau en de raad voor maatschappelijk welzijn. Bovendien merken sommige besturen dat de beleidsimpact vanuit de raad voor maatschappelijk welzijn sterk verminderd is en er weinig ondersteuning komt vanuit de andere schepenen, waardoor de schepen voor sociale zaken geïsoleerd komt te staan. In andere besturen zien we evenwel het omgekeerde: een vast bureau met schepenen die zich sterk inzetten inzake het sociaal beleid en bredere synergieën tussen beleidsdomeinen mogelijk maken. De mate waarin de sociale dienst een beleidsimpact kan uitoefenen op het vast bureau hangt tevens af van de rol en functie van het BCSD. Een sterk BCSD laat toe om de praktijk- en dossierkennis van de ambtenaren om te zetten naar kwaliteitsvolle beleidsinitiatieven en -adviezen voor het vast bureau. De complexiteit aan thema's die vandaag passeren op het college/vast bureau en de toegenomen bevoegdheden van de schepen voor sociale zaken zorgen tevens voor een sterkere beleidsvoorbereidende rol van de sociale dienst, waarop de schepen voor sociale zaken kan steunen. Kortom, de politiek-ambtelijke verhoudingen kunnen volgens onze resultaten versterkt worden door een versterkte rol van het BCSD en een verdere professionalisering van de sociale dienst.

Referenties

- Bouckaert, G., Maes, R., Verhoest, K., & Verschuere, B. (2002). *Naar een optimale verhouding tussen gemeente en OCMW. Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur*. Instituut voor de Overheid.
- Bouverne-De Bie, M. (2020). Sociale dienstverlening na de integratie van de OCMW's in de gemeente: een historisch en actueel perspectief. In H. Grymonprez, & P. Coussaert (red.), *Bouwen aan een breed sociaal beleid: maatschappelijk werk, sluitstuk van een breed sociaal beleid*. Politeia.
- Coussaert, P., & Briels, G. (2020). Het vernieuwde Bijzondere Comité van de Sociale Dienst: oude wijn in nieuwe zakken? *PANOPTICON*, 41(2), 221-225.
- De Ceuninck, K., & Reynaert, H. (2017). De lange weg van de sociale dienstverlening in Vlaanderen. In C. Ruys (red.), *Gemeenschappelijke secretaris voor gemeente en OCMW* (pp. 105-116). Vanden Broele.
- Goeminne, S., Verschuere, B., De Rynck, F., & Vanderstraeten, G. (2013). Samenwerking tussen de Vlaamse centrumsteden en hun OCMW's op het vlak van financieel management. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 2013(2), 20-28.
- Hermans, K. (2019). Lokaal sociaal beleid: hoge verwachtingen, realistische verwachtingen? In M. Somers (red.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden* (pp. 302-322). Minerva, progressieve denktank.
- Hermans, K., & Grymonprez, H. (2015). Doodsteek of nieuw leven voor maatschappelijk werk? Integratie van het OCMW in de gemeente. *OCMW Visies*, 3, 57-61.
- Homans, L. (2015). *Conceptnota aan de Vlaamse Regering: integratie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in de gemeentebesturen: inhoudelijke en procesgerelateerde krijtlijnen*. Geraadpleegd via <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1073507>
- Janssens, L. (2016). Meer durven met dienstverlening! Status quaestionis in de dienstverlening van lokale besturen. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 2016(4), 37-50.
- Janssens, L., & Van Dooren, W. (2016). Gemeente en OCMW: organiek integreren voor een beter sociaal beleid. In H. Reynaert (red.), *Naar springlevende lokale besturen?* (pp. 65-85). Vanden Broele.
- Studiedienst Vlaamse Regering. (2017). *VRIND 2017 - Vlaamse Regionale Indicatoren*. Vlaamse Overheid. Geraadpleegd via <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/25768>
- Van Dooren, W., Verhoest, K., Janvier, R., De Wilde, I., Op de Beeck, L., & Janssens, L. (2012). *Beheersmatige samenwerking tussen gemeente en OCMW: studie in opdracht van de Vlaamse Overheid*. Agentschap Binnenlands Bestuur.
- Van Houcke, L. (2021). Impact van de integratie van de OCMW's in de gemeentebesturen op het lokaal sociaal beleid. Gevalsstudie naar de bepalende factoren in landelijke gemeenten [Masterproef, UGent].
- Verhoest, K. (2012). Besturen in tijden van crisis en globalisering: uitdagingen voor publieke taakuitvoering op afstand. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 1, 27-37.
- Verschuere, B., & De Rynck, F. (2017). Maakt lokaal beleid (het) verschil? In P. Raeymaeckers, C. Noël, D. Boost, C. Vermeiren, J. Coene, & S. Van Dam (red.), *Tijd voor Sociaal Beleid: armoedebestrijding op lokaal niveau. Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2017*. Acco.

Annex. Analysematrix - Voorbeeld voor variabele ‘focus op het OCMW-beleid in college/vast bureau’

Aanwezigheid/afwezigheid van een focus op het OCMW-beleid (in agendasetting en beleidsformulering) in college/vast bureau						
Cases	Respondent	Interview	Survey	Case-beschrijving	Belangrijke contextuele elementen	Interpretatie onderzoeker
Case 1	Politiek (schepen/ burge-meester) Algemeen directeur Uitvoerende medewerker (bv. sociaal werker)					
Case 2	Politiek (schepen/ burge-meester) Algemeen directeur Uitvoerende medewerker (bv. sociaal werker)					
...	Politiek (schepen/ burge-meester) Algemeen directeur Uitvoerende medewerker (bv. sociaal werker)					
Case 15	Politiek (schepen/ burge-meester) Algemeen directeur Uitvoerende medewerker (bv. sociaal werker)					

Noten

1. Organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.
2. Decreet van 19 maart 2004 betreffende het lokaal sociaal beleid.
3. Decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.
4. Decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.
5. Decreet van 9 februari 2018 betreffende het lokaal sociaal beleid.

Hoofdstuk 2.

Geïntegreerd Breed Onthaal: het verbeeldende potentieel van samenwerking om betekenisvolle hulp- en dienstverlening te realiseren

Toon Benoot

Het realiseren van sociale grondrechten geldt als finaliteit van het (lokale) sociaal beleid. Dit wordt echter bijzonder lastig wanneer er zich combinaties van complexe problemen voordoen, de versnippering van het dienst- en hulpverleningsaanbod toeneemt en een gebrek aan afstemming niet wordt uitgeklaard. Het Geïntegreerd Breed Onthaal (GBO), dat kadert binnen het Decreet Lokaal Sociaal Beleid, wordt gezien als een mogelijke hefboom om sociale grondrechten te realiseren. Het GBO wil namelijk de samenwerking stimuleren tussen de drie actoren met een decretale onthaalfunctie op het vlak van sociaal beleid: het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW), het Centrum Algemeen Welzijnswerk (CAW) en de Dienst Maatschappelijk Werk van het ziekenfonds (DMW). Een evaluatieonderzoek GBO (zie Benoot et al., 2023), uitgevoerd in opdracht van het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, belicht hoe deze GBO-samenwerkingsverbanden in de praktijk vorm krijgen en hoe die concreet invulling geven aan het verhogen van de toegankelijkheid van het hulp- en dienstverleningsaanbod en het tegengaan van onderbescherming. In dit hoofdstuk belichten we dat het potentieel van Geïntegreerd Breed Onthaal verder reikt dan het bevorderen van de toegankelijkheid en de afstemming tussen hulp- en dienstverlening om onderbescherming aan te pakken. Het potentieel van GBO ligt in de mogelijkheden om het perspectief van professionals, en bij uitbreiding dat van de betrokken organisaties, te verruimen en de discussie te voeden over wat betekenisvol kan zijn voor burgers om tot hun rechten te komen.

1. Situering van Geïntegreerd Breed Onthaal

1.1 Sociale grondrechten realiseren

Sociale grondrechten van burgers realiseren is de kern van het lokaal sociaal beleid en van het sociaal werk. Hubeau (1997) verwoordt krachtig dat hulp- en dienstverlening de schakel vormt tussen het realiseren van rechten en rechtvaardigheid. Ook expliciteert de internationale definitie van het sociaal werk dat rechten en sociale rechtvaardigheid belangrijke hefboomen zijn om haar opdracht te vervullen (International Federation of Social Workers, IFSW, 2014).

Voor burgers is het vaak onduidelijk bij welke hulp- en dienstverlening de verantwoordelijkheid ligt om met hun vragen aan de slag te gaan. Dat heeft als gevolg dat de doorverwijzingen elkaar opvolgen en burgers hun verhaal keer op keer opnieuw dienen te vertellen. Ook voor professionals blijkt het bieden van geschikte hulp en ondersteuning aan burgers een complexe opdracht te zijn. Sociaal werkers worden namelijk regelmatig geconfronteerd met vragen, dilemma's en onduidelijkheden met betrekking tot rechten en de rol die ze kunnen opnemen (Gibens, 2013). In een versnipperd landschap is het moeilijk in te schatten wat andere organisaties precies doen en waar specialisaties liggen. Dat maakt dat het realiseren van sociale grondrechten, de kern van sociaal werk, gekenmerkt wordt door complexiteit en ambiguïteit (Braye & Preston-Shoot, 2009).

De complexiteit waar zowel burgers als professionals mee te maken krijgen, hangt in de eerste plaats samen met de gelaagdheid van de problemen waarmee veel burgers worden geconfronteerd. Bovendien is er de laatste decennia een sterke trend naar specialisatie in het welzijnswerk. Een tendens die een verdere indeling van het landschap van dienst- en hulpverlening in aparte 'hokjes' op basis van doelgroepen of noden verder in de hand werkt, en bijgevolg tot meer versnippering leidt (Boost et al., 2018). Daarbij een inschatting maken welke organisatie een concreet engagement kan en moet opnemen, blijkt niet eenvoudig te zijn (Clarke & Stewart, 1997; De Corte, 2018; Ferlie et al., 2011). Onderzoek toont bovendien ook aan dat er in het brede dienst- en hulpverleningsaanbod, met al zijn specialisaties, heel wat hiaten zitten, maar dat er evengoed ook veel overlap is (De Corte et al., 2018).

De sociale grondrechten zijn vastgelegd in artikel 23 en 24 van de Belgische Grondwet. Dat verhindert evenwel niet dat er een discrepantie bestaat tussen enerzijds de belofte van sociale grondrechten en de effectieve verwezenlijking daarvan (Van Den Broeck & Blomme, 2012). Volgens een onderzoek van de European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions is het niet opnemen van sociale rechten een wijdverbreid fenomeen in alle Europese landen (Dubois & Ludwinek, 2015). De auteurs brengen percentages in beeld van het niet-opnemen van sociale grondrechten, variërend van 30% tot 80% voor een breed scala aan inkomensafhankelijke regelingen, zoals werkloosheidsuitkeringen en kinderbijslag, maar ook welzijnsvoorzieningen zoals gezondheidszorg, kinderopvang, jeugdzorg en ouderenzorg. Dewanckel en collega's (2022) beschrijven hoe deze *non-take-up*, als een vorm van onderbescherming, de doeltreffendheid van sociale uitgaven in gevaar brengt en daarbij ook de sociaal onrechtvaardige onge-

lijkheden tussen burgers vergroot. Ook het TAKE-project (Goedemé et al., 2022), een grootschalig onderzoeksproject naar niet-opname van grondrechten in België, wijst aan dat dergelijke niveaus van het niet-opnemen van sociale grondrechten het vermogen ondermijnt van sociaal beleid om armoede te verminderen. Maar zelfs wanneer dit niet-opnemen zou worden teruggebracht naar nul procent, zou dat de armoedeproblematiek in België niet oplossen (Goedemé et al., 2022). Dit wijst erop dat het terugdringen van niet-opname slechts één stukje van de puzzel is om armoede aan te pakken. In dat licht stellen Dewanckel et al. (2022) dat sociaal werk een belangrijke bijdrage kan leveren in het begrijpen en bestrijden van het niet-opnemen van sociale rechten en de daarbij horende onderbescherming omdat sociaal werk ook op andere fronten aan armoedebestrijding doet.

Bij het verwezenlijken van sociale grondrechten spelen uiteenlopende zaken, zoals de onafdwingbaarheid van sociale grondrechten (Dean, 2013) en de onaangepastheid van de bijbehorende procedures aan de noden die kwetsbare groepen in de praktijk beleven (Oosterlynck et al., 2015). De combinatie van complexe problemen, de versnippering van het dienst- en hulpverleningsaanbod en het gebrek aan toegankelijkheid en afstemming maken het realiseren van sociale grondrechten, als finaliteit van het (lokaal) sociaal beleid, bijzonder lastig (De Corte, 2018). Dit alles maakt dat de vraag naar afstemming luid klinkt.

De combinatie van complexe problemen, de versnippering van het dienst- en hulpverleningsaanbod en het gebrek aan toegankelijkheid en afstemming maken het realiseren van sociale grondrechten bijzonder lastig.

1.2 Een zoektocht naar afstemming

De zoektocht naar een betere afstemming van het hulp- en dienstverleningsaanbod als hefboom om sociale rechten te realiseren kreeg de afgelopen decennia een steeds grotere aandacht van zowel wetenschappers, beleidsmakers als sociaal werkers. Door vanuit een gedeeld engagement synergieën mogelijk te maken, hiaten in te vullen en overlap te vermijden, kan een gepast antwoord op onderbescherming worden geboden (Vangen & Huxham, 2013). Daarbij wordt gekeken naar netwerken op lokaal niveau, die cruciaal zouden zijn op twee vlakken: enerzijds om een gedegen antwoord te bieden op de fragmentering van de hulp- en dienstverlening (Ellis et al., 1999) en anderzijds om aan de slag te gaan met de steeds complexer wordende cliëntsituaties met een kluwen van noden op verschillende levensdomeinen (Rittel & Webber, 1973).

Ook in Vlaanderen groeide de overtuiging dat netwerken cruciaal zijn in het Vlaamse hulp- en dienstverleningsbeleid (Raeymaeckers, Vermeiren, Noël, Boost et al., 2017). Dat kan niet los worden gezien van de trend naar de vermaatschappelijking van de zorg. Het betekent dat er binnen de eerste lijn wordt ingezet op het versterken van informele

netwerken, het stimuleren van ontmoeting en dat er aandacht is voor outreachend werken (Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2016). Denk daarbij aan de vertaling die de Vlaamse overheid het afgelopen decennium maakte naar tal van geïntegreerde concepten, zoals het Sociaal Huis, de Huizen van het Kind, de bovenlokale netwerken dak- en thuisloosheid, de netwerken geestelijke gezondheidszorg, de zorggraden die opgericht zijn om het werk van de lokale overheden, zorg- en hulpverleners beter op elkaar af te stemmen binnen de eerstelijnszones, zorgzame buurten/ buurtgerichte zorg, en de ontwikkeling 'Vroeg & Nabij' om de ondersteuning voor kinderen, jongeren en gezinnen te stroomlijnen (Ouald Chaib, 2023).

In die geest werd in 2015 het concept 'Geïntegreerd Breed Onthaal' voor de eerste keer geïntroduceerd door toenmalig Vlaams minister voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Jo Vandeurzen (Vlaamse Regering, 2015). De hierbij horende conceptnota bevatte de krijtlijnen voor een meer toegankelijke hulp- en dienstverlening met een focus op samenwerkingsverbanden, een generalistische aanpak en outreachend werken (Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2016). In die conceptnota uit 2015 wordt het toewerken naar de realisatie van een Geïntegreerd Breed Onthaal op lokaal niveau gezien als een manier om de toegankelijkheid van het bestaande dienst- en hulpverleningsaanbod te verhogen, en dat door krachten van verschillende partners te bundelen. In essentie is dit een zoektocht naar afstemming om iedereen, maar vooral diegenen in een zeer kwetsbare situatie (ouderen, zieken, personen met een handicap en personen in armoede), de juiste hulp te kunnen bieden (Vlaamse Regering, 2015).

1.3 Geïntegreerd Breed Onthaal als pijler van Lokaal Sociaal Beleid

Het Geïntegreerd Breed Onthaal (GBO) kadert binnen het Decreet Lokaal Sociaal Beleid, wat maakt dat het bij uitstek wordt gezien als een mogelijke hefboom voor het realiseren van sociale grondrechten van burgers, bovenal de meest kwetsbare. Binnen het Decreet Lokaal Sociaal Beleid dienen lokale besturen namelijk te waarborgen dat alle burgers, en in het bijzonder de meest kwetsbaren, toegang krijgen tot de zorg en de hulp waar zij recht op hebben. In de ontwikkeling van het GBO wordt verwacht dat de kernactoren die een decretale onthaalopdracht hebben op het vlak van sociaal beleid samenwerken om sociale rechten te realiseren (Verschuere & De Rynck, 2017). Het betekent dat het OCMW, het Centrum Algemeen Welzijnswerk (CAW) en de Diensten Maatschappelijk Werk van de ziekenfondsen (DMW) op lokaal niveau een samenwerkingsverband aangaan om de garantie op toegang tot de dienstverlening voor de meest kwetsbaren zo effectief mogelijk te bereiken.

Een verdere uitbreiding van het GBO-netwerk, ruimer dan de drie kernactoren, is mogelijk en wenselijk wanneer de lokale situatie en noden daarom vragen. Omdat er veel variatie zit in zowel het hulp- en dienstverleningsaanbod, de sociale kaart, als de lokale context en noden, kunnen de samenstelling en de invulling van de GBO-

samenwerkingsverbanden sterk van elkaar verschillen (Boost et al., 2018). Partners kunnen die organisaties zijn die door hun veelvuldige contact met specifieke doelgroepen onmisbaar zijn om mee de doelstellingen van het GBO te helpen realiseren. Denk daarbij bijvoorbeeld aan samenlevingsopbouw, armoedeverenigingen, huisartsen, thuiszorgdiensten en gespecialiseerde hulp. Het GBO leunt met andere woorden heel sterk op de netwerkgedachte, waarbij het opzetten van samenwerkingsverbanden een belangrijk bijkomend instrument is om sociaal beleid te voeren en de dienst- en hulpverlening aan (kwetsbare groepen van) burgers te (re)organiseren (De Corte, 2018).

1.4 De werkzame principes van een GBO

De lokale verankering van de GBO-samenwerkingsverbanden hint op een grote vrijheid in het vormgeven ervan. Dat is ook zo, voor een groot deel, maar het Decreet Lokaal Sociaal Beleid en het uitvoeringsbesluit beschrijven beide een aantal algemene werkzame principes op verschillende niveaus (zie Raeymaeckers, Vermeiren, Noël, Boost et al., 2017). Zo wordt er enerzijds gewezen op principes om werk te maken van de toegankelijkheid van het aanbod (denk hierbij aan principes zoals neutraliteit en herkenbaarheid), en anderzijds ook op principes die de kern dienen te vormen van de manier van werken van de hulpverlener gericht op de hulpvrager (met principes zoals generalistisch werken,¹ outreachend werken,² continuïteit van de hulp- en dienstverlening en participatief en krachtgericht werken). Deze zogenaamde werkzame principes van het GBO blijven dus niet beperkt tot de GBO-praktijken, het zijn bij uitstek principes die de kern vormen van Sterk Sociaal Werk (Vandekinderen et al., 2018).

Geïntegreerd Breed Onthaal neemt grondrechten als uitgangspunt en gaat met andere woorden niet enkel om een *non-take-up* van het recht op financiële bijstand of een leefloon (Boost et al., 2018). De werkzame principes zoals generalistisch werken, outreachend werken, continuïteit van de hulp- en dienstverlening en participatief en krachtgericht werken geven aan dat praktijken van GBO erop gericht zijn om een brede blik te werpen op een situatie. Sociale grondrechten als uitgangspunt nemen, houdt in dat de blik verruimd wordt naar het recht op arbeid, sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid, onderwijs, sociale, geneeskundige en juridische bijstand, behoorlijke huisvesting, bescherming van een gezond leefmilieu, en culturele en maatschappelijke ontplooiing (Van Den Broeck & Blomme, 2012).

Wat het benoemen van deze werkzame principes bovenal beoogt, is garanderen dat het GBO een samenwerkingsverband is dat vertrekt vanuit een gezamenlijke visie en doelstellingen en concrete acties (Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2018). Die acties dienen gericht te zijn op twee centrale doelstellingen: (1) het realiseren van een toegankelijke sociale hulp- en dienstverlening en (2) het tegengaan van onderbescherming.

1.5 Van pilootprojecten en evaluatie naar een gebiedsdekkende uitrol

Tussen september 2016 en mei 2018 experimenteerden elf pilootprojecten in Vlaanderen met de praktijkvertaling van de premissen van een GBO. Deze pilootprojecten hadden als primair doel om na te gaan hoe de krachtlijnen van het GBO geïnterpreteerd en geïmplementeerd kunnen worden. Boost en anderen (2018) stelden in een evaluatieonderzoek van de werking van deze pilootprojecten onder meer vast dat de heldere formulering van de centrale doelstellingen en uitgangspunten leidt tot een grote gedragenheid bij de betrokken partners op lokaal niveau. Dat is positief, want een consensus over de visie en de doelstellingen van een netwerk geldt als een voorwaarde om binnen een samenwerkingsverband effectieve resultaten te behalen (Raeymaeckers, Vermeiren, Noël, Van Puyvelde et al., 2017; Vermeiren et al., 2017). Evenzeer belicht het onderzoek van Boost et al. (2018) dat heel wat pilootprojecten veel tijd spendeerden aan het nadenken over de invulling van het concept 'GBO', waardoor het langer duurde voordat werd overgegaan naar concrete interventies. Daarbij komt dat het vaak nog aan participatie van basiswerkers (de medewerkers van de drie kernpartners die de onthaalfunctie uitoefenen) en de doelgroep ontbrak in lokale stuurgroepen, hoewel deze betrokkenheid een centrale richtlijn is. Dit impliceert dat het uitwerken van een lokaal GBO nog vaak een top-downverhaal was, zonder dat basiswerkers en/of de doelgroep betrokken werden (Boost et al., 2018).

Op deze pilootprojecten volgde een verdere gebiedsdekkende uitrol van het GBO in Vlaanderen en Brussel, waarvoor in het kader van het relanceplan 'Vlaamse veerkracht' middelen werden voorzien (Beslissing Vlaamse Regering van 16 juli 2021). Lokale besturen krijgen een financiële impuls van 7,5 miljoen euro om de samenwerkingsverbanden GBO te ondersteunen en te coördineren en zo een sterk sociaal beleid op lokaal niveau uit te bouwen (Ouald Chaib, 2023). In totaal kunnen 58 samenwerkingsverbanden GBO, georganiseerd volgens de eerstelijnszones, heel Vlaanderen dekken.

2. Onderzoek naar betekenis van GBO-samenwerkingsverbanden

In 2022 werd in opdracht van het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin een tweede evaluatieonderzoek GBO uitgevoerd dat voortbouwt op de cruciale inzichten uit het eerste onderzoek van Boost et al. (2018). Dit recente onderzoek belicht hoe de vele GBO-samenwerkingsverbanden in de praktijk vorm krijgen en hoe ze bijdragen aan de twee centrale doelstellingen: het verhogen van de toegankelijkheid van het hulp- en dienstverleningsaanbod en het tegengaan van onderbescherming.

Om inzicht te verwerven in de wijze waarop de algemene principes van het Geïntegreerd Breed Onthaal in de concrete praktijken worden vertaald, werden verschillende per-

spectieven in beeld gebracht. Er dient zich namelijk een waaier van vragen aan om te vatten wat deze samenwerkingsverbanden kunnen betekenen, zoals: wat zijn randvoorwaarden om een GBO op lokaal niveau te realiseren, op welke wijze worden basiswerkers betrokken bij de uitrol van de acties, en wat betekent het om grondrechten van burgers maximaal te realiseren? Om deze betekenisvragen te beantwoorden, werden drie nauw verweven studies uitgevoerd waarin zowel experts op Vlaams niveau (betrokkenen bij de ontwikkeling en opvolging van het GBO op macroniveau), de lokale netwerkcoördinatoren (*designers*) als de sociaal werkers die zijn betrokken bij de concrete uitvoering van het GBO (*implementers*), een stem krijgen. De focus op de operationele rol van de sociaal werkers is hierbij erg relevant om vanuit hun ervaringen en rechtstreekse contacten met de doelgroep na te gaan of en hoe het GBO een antwoord kan bieden op onderbescherming.

Het onderzoek werd gefaseerd uitgevoerd in drie studies³, die we beknopt toelichten:

- In eerste instantie werd aan de hand van twee surveys kennis verzameld over de wijze waarop het Geïntegreerd Breed Onthaal vorm krijgt in Vlaanderen. De eerste survey was gericht aan de coördinatoren van het GBO (dit zijn diegenen die op lokaal niveau betrokken zijn bij het uitdenken en opvolgen van het GBO, de *designers*) en focuste op het netwerkniveau; de tweede was gericht aan sociaal werkers die betrokken zijn bij een GBO, de *implementers*, en focuste op het praktijkniveau. 44 *designers* en 49 *implementers* vulden de survey volledig in.
- Een tweede studie brengt in beeld hoe het Vlaamse beleid inzake GBO vorm krijgt en hoe de aanbevelingen uit vorige onderzoeken al dan niet een plaats krijgen in het huidige beleid. Daartoe werden interviews gehouden met 12 experts op Vlaams niveau.
- Op basis van de inzichten uit de surveys werden vier lokale GBO-samenwerkingsverbanden geselecteerd om als *critical case* te bestuderen in een derde studie. Het traject van elk van deze vier GBO's werd gereconstrueerd aan de hand van 39 semigestructureerde interviews met lokale *designers*, *implementers* en ook met doelgroepvertegenwoordigers die zicht hebben op de betekenis van de concrete acties voor de doelgroep. De vier GBO-praktijken geven samen een rijk zicht op de randvoorwaarden om in een GBO-verband onderbescherming tegen te gaan en toegankelijkheid te vergroten.

De eerste en tweede studie leverden cruciale inzichten in de wijze waarop aan de samenwerkingen wordt vormgegeven en welke overwegingen daar spelen (Benoot et al., 2023). In wat volgt, gaan we voornamelijk in op de bevindingen van de derde studie, de *critical case*-studie waarbinnen vier GBO-praktijken in de diepte uitgelicht werden. Overheen deze vier GBO-praktijken identificeren we diverse spanningsvelden tussen de ambitie van het GBO en de realisatie ervan in de praktijk. We lichten deze spanningsvelden toe en nemen ze als vertrekpunt in de verkenning hoe de doelstellingen van het Geïntegreerd Breed Onthaal, het aanpakken van onderbescherming en het verhogen van de toegankelijkheid van het hulp- en dienstverleningsaanbod, gerealiseerd kunnen worden.

3. Spanningsvelden tussen ambitie en praktijk

Het geloof in de krachtlijnen van het GBO en de gedragenheid ervan is groot, dat blijkt zowel uit de survey met 44 designers en 49 sociaal werkers, de interviews met 12 experts op macroniveau en de interviews met 39 betrokkenen in de vier GBO-praktijken. Dat het geloof in de krachtlijnen van Geïntegreerd Breed Onthaal breed gedragen is, neemt niet weg dat de realisatie van relevante GBO-praktijken ook heel wat uitdagingen en knelpunten kent. In de gesprekken met 39 professionals uit vier GBO-praktijken – waaronder basiswerkers, diensthoofden en GBO-coördinatoren, maar ook externe partners die geaffilieerd zijn aan een GBO-actie – kwamen spanningsvelden aan bod tussen de ambitie van het GBO en de realisatie ervan in de praktijk. Deze spanningsvelden belichten tevens hoe praktijken ook actief mee vormgeven aan ambities. In wat volgt, worden deze spanningsvelden uitgelicht, geclusterd volgens de twee doelstellingen van Geïntegreerd Breed Onthaal: de toegankelijkheid van hulp- en dienstverlening verhogen en onderbescherming aanpakken.

3.1 Aanpakken van onderbescherming

3.1.1 Onderbescherming als kwestie van toegankelijkheid

Onderbescherming aanpakken vraagt erom personen te bereiken die niet tot de hulp- of dienstverlenende instanties (kunnen) komen en hen tot hun rechten te laten komen.

De acties die tot nu werden uitgerold, pakken veeleer de onderbescherming aan van personen die al toegang vinden tot de dienstverlening van de kernpartners.

Maar “als er niemand klaarstaat, omdat er geen tijd en ruimte is”, zo zegt een respondent, “dan zijn de acties om deze mensen te bereiken een maat voor niks.” Dezelfde respondent gaat verder: “Maar dan is er in mijn ogen maar één oplossing, dan zorg je gewoon dat er veel meer personeel en meer tijd is. En daar stukt het paardje dan opnieuw hé.”

De acties die tot nu werden uitgerold in de GBO-praktijken, pakken op dit ogenblik veeleer de onderbescherming aan van personen die al toegang vinden tot de dienstverlening van de drie kernpartners. Er wordt namelijk ingezet op het hanteren van een meer generalistische bril, bijvoorbeeld in de casusbesprekingen die in de schoot van het GBO worden georganiseerd, of door gebruik te maken van lokale rechtenverkenneren en rechtenfolders. Net het bereiken van die mensen die nog niet bij de drie kernpartners bekend zijn of die zij nog niet bereikten, blijkt uitermate moeilijk te zijn.

In spanning met deze moeilijkheid staat de doelstelling om het GBO na 2025 open te trekken naar alle burgers. Het lijkt dus essentieel om in te zetten op prioritaire doelgroepen in de acties en dit nog een geruime tijd door te trekken.

3.1.2 Breedte van het samenwerkingsverband en mogelijkheden tot outreachend werken

De betrokkenen bij de vier GBO-praktijken zien het als uitermate waardevol wanneer er bruggen worden geslagen naar toeleiders, dat zijn andere organisaties dan de kernpartners, om net die burgers te bereiken die zelf niet tot bij de kernpartners komen. Want mensen die zich bij de kernpartners aan het onthaal meldden, hadden dit waarschijnlijk zonder GBO ook gedaan, zo luidt het. Er worden dan ook concrete acties opgezet en geïmplementeerd waar bestaande outreachende diensten mee hun schouders onder zetten. Ook hier duikt voor basiswerkers van de drie kernactoren het structurele personeelstekort op als een drempel om voluit engagement aan te gaan om deze acties te realiseren. Omdat de caseload zonder deze extra toeleidingen al torenhoog is, stellen heel wat basiswerkers de vraag hoe ze het zullen bolwerken wanneer via de specifieke GBO-acties nog meer mensen worden aangemeld. Er huist een spanning in de houding van basiswerkers om voluit in te zetten op het aanpakken van onderbescherming. Enerzijds wordt getuigd van een schrik om voluit in actie te treden omdat er een capaciteitstekort is, anderzijds wordt het nodig geacht om net meer concrete GBO-acties met een outreachend karakter op poten te zetten.

Over de vier praktijken heen wordt een pleidooi gehouden om het projectmatige karakter van het GBO te verlaten en duidelijker te gaan voor een structurele inbedding van de samenwerkingsverbanden. De structurele inbedding wordt als essentieel gezien om wezenlijk aan de slag te gaan om onderbescherming aan te pakken en een outreachende werking uit te bouwen. Daarom wordt er al in elk van de vier GBO-praktijken verbinding gezocht met organisaties of diensten met een outreachende werking. Wanneer het GBO en dergelijke outreachende teams de handen in elkaar slaan, maakt dat dat er ook vlotter naar de GBO-partners doorverwezen kan worden, dat de doelgroep zo vlotter tot haar rechten kan komen en dat acties in de praktijk omgezet kunnen worden. In essentie geldt deze verbreding van de samenwerking buiten de drie kernpartners om als een erkenning van de beleidsambities en een poging om die te kunnen realiseren in de praktijk.

3.2 Verhogen van de toegankelijkheid van de dienstverlening

3.2.1 Geen tijd voor toegankelijkheid

Diensthooften en basiswerkers vinden het zinvol en noodzakelijk om generalistisch, outreachend, participatief, proactief en krachtgericht te handelen om zo de toegankelijkheid van de hulp- en dienstverlening te verhogen. "Als er personeel genoeg is, met dat samenwerkingsverband, lijkt mij dat zeker wel zeer grote slaagkansen te hebben", vertelt een betrokken basiswerker. Maar een sterk verloop van medewerkers en moeilijkheden om vacatures ingevuld te krijgen resulteren in een structureel tekort aan ba-

siswerkers bij de drie kernactoren. Het gebrek aan capaciteit maakt dat het telefonisch onthaal, een maatregel die noodzakelijk was als gevolg van de coronapandemie, in sommige organisaties behouden blijft. Een basiswerker bij een van de kernpartners vertelt dat er voor een periode van meerdere maanden een tekort van drie medewerkers was dat maar niet werd ingevuld: “Wij moesten gewoon heel veel telefonisch doen. Dat is geen maatschappelijk werk dat je dan doet hé.” De vragen van burgers kunnen dan heel kort beantwoord worden, maar doorpakken op kwesties en bijvoorbeeld huisbezoeken zijn dan helemaal onmogelijk. Het structurele tekort aan personeel en de bijna onmogelijke zoektocht naar nieuwe medewerkers beperken de mogelijkheden van kernpartners om generalistisch, proactief, outreachend en participatief te werken.

Dit leidt tot de ironische situatie dat wanneer medewerkers van een dienst veel actiever zouden deelnemen aan de GBO-acties en naar de netwerkmomenten zouden gaan, zij geen dienstverlening meer kunnen bieden. In het streven naar een meer toegankelijke hulp- en dienstverlening zouden zij ontoegankelijker worden. Hier wijzen lokale kernpartners die de ambities van het GBO onderschrijven en die ook pogen te realiseren, erop dat ze daar in wezen vaak slechts beperkte mogelijkheden toe hebben.

3.2.2 Gegevensdeling

De Algemene Verordening Gegevensbescherming of GDPR (General Data Protection Regulation) regelt het beheer en de beveiliging van persoonlijke gegevens van Europese burgers. Dit kader maakt het voor professionals niet altijd even eenvoudig om gepast te schakelen en genereert ook bijkomende administratieve last. Het vraagt een inspanning van de organisaties die betrokken zijn bij een GBO-samenwerkingsverband om beleid te voeren en een plan op te zetten over hoe ze met gegevensdeling aan de slag zullen gaan. De GDPR-regels spelen volgens respondenten eerder in het nadeel dan in het voordeel van de burger met een ondersteuningsnood doordat het vaak een drempel vormt voor een vlotte en goede samenwerking tussen verschillende diensten. Zo gebeurt het dat het precies de GDPR-regels zijn die in de weg liggen om onderbescherming te kunnen aanpakken. Een outreachend werker van SAAMO vertelt hoe zij bij aanvang van een Geïntegreerd Breed Onthaal grote hoop koesterde om burgers op te zoeken die de bijdrage aan een ziekenfonds niet betalen, omdat, zo geeft zij aan, deze mensen vaak een accumulatie van welzijnsvragen en -problemen kennen. Het delen van deze gegevens blijkt binnen het GDPR-kader niet mogelijk.

3.2.3 Toegankelijk zijn voor andere diensten

Toegankelijkheid van dienstverlening wordt bovenal begrepen als het bereikbaar zijn voor andere dienstverlenende instanties. Professionals van de verschillende kernpartners leren kennen geldt als een van de elementen om tegemoet te komen aan de verzoeking dat het moeilijk is om ‘binnen te geraken’ bij diensten. Respondenten menen dat de toegankelijkheid tussen professionals onderling sterk is toegenomen en dat zij daardoor vlotter kunnen schakelen. Voor de betrokkenheid bij GBO-acties waren er

uiteraard contacten met andere diensten, maar toen was het steeds uitkijken wie er aan de lijn zou komen. Door de meer persoonlijke kennismaking met medewerkers van andere diensten wordt er vaker rechtstreeks gebeld tussen leden van de GBO-werkgroepen onderling en kan er ook sneller teruggekoppeld worden. Contact opnemen met andere diensten is op zich niet nieuw, maar wel de manier waarop het verloopt. In het vlotter bereikbaar zijn tussen de drie kernpartners onderling ligt de kiem tot een bredere waaier van mogelijkheden om proactief rechten te verkennen en te realiseren.

De respondenten geven aan dat een samenspel van onder meer een tekort aan personeel, de naweeën van een minder toegankelijke dienstverlening als gevolg van de coronapandemie en de voorzichtige opstart van GBO-praktijken resulteren in een – voorlopig – beperkte betekenis van Geïntegreerd Breed Onthaal voor gebruikers van de dienstverlening en burgers die in onderbescherming leven. Verder geven doelgroep-vertegenwoordigers aan dat toegankelijkheid in de huidige praktijkontwikkelingen nog niet zo sterk aansluit met toegankelijkheid vanuit het perspectief van de doelgroep zelf.

4. GBO en sociale grondrechten

Het is allesbehalve eenvoudig om een doorgedreven samenwerking op te zetten en bovendien is het niet evident om zicht te krijgen op de betekenis van deze samenwerkingsverbanden voor het aanpakken van onderbescherming en het verhogen van de toegankelijkheid. Het streven naar de realisatie van sociale grondrechten, en dus het recht op hulp- en dienstverlening, is hoe dan ook een complexe aangelegenheid. Eerder onderzoek toont aan dat het recht op hulp- en dienstverlening in realiteit een recht met beperkingen is vanwege de organisatorische, relationele en individuele drempels die de toegankelijkheid onder druk zetten (Sannen, 2003; Dewanckel et al., 2022) en doordat de middelen om een welzijnsaanbod uit te bouwen gelimiteerd zijn (Piessens et al., 2008). Bovenal wordt deze complexiteit gezien als een kwestie van toegankelijkheid van hulp- en dienstverlening, en problemen met toegang zijn telkens onderwerp van een sociale strijd die gegrond is in verbeterde ongelijkheid en onrechtvaardigheid (Piessens, 2008).

Met andere woorden: om onderbescherming structureel en blijvend te beantwoorden, zijn er heel wat meer randvoorwaarden van tel dan louter het enten van GBO-praktijken op de werkzame principes (Boost et al., 2018) en de krachtlijnen van sociaal werk (Vandekinderen et al., 2018).

Enkele van die randvoorwaarden die binnen dit onderzoek (Benoot et al., 2023) werden aangehaald, zijn: tijd en ruimte voor sociaal werk om met vraagstukken van burgers aan de slag te gaan, verbreding (kunnen) zoeken met andere welzijns- en dienstverlenende organisaties, als professional in overleg kunnen treden met collega's binnen de eigen organisatie en daarbuiten, en voldoende inzicht hebben in die elementen die voor de persoon in kwestie van belang zijn om een goed en waardig leven te leiden. De 39 betrokkenen in de vier GBO-praktijken geven treffend aan hoe de werkzame principes

inderdaad relevant zijn om een samenwerkingsverband vorm te geven, maar dat het voornamelijk de beperkte middelen, tijd en ruimte zijn die aandacht verdienen om toegankelijkheid te vergroten en onderbescherming aan te pakken als hefboomen om sociale grondrechten te realiseren.

De geest van het Geïntegreerd Breed Onthaal biedt in essentie ook een antwoord op de tendens naar een verregaand efficiëntie- en effectiviteitsstreven in het beleid en de

praktijk van hulp- en dienstverlening. Voorbeelden daarvan zijn onder meer de verkokering, de vele specialisaties van de drie onthaaldiensten, voorgestructureerde doelen en uitkomsten, cliëntensystemen, doorverwijzingen gebaseerd op cliëntprofielen en de invoering van centrale telefoonnummers. Het GBO draagt een potentieel in zich om hiervan los te komen, zij het vaak voorzichtig en proefondervindelijk. Binnen deze samenwerkingsverbanden wordt aan lokale partners veel ruimte gelaten

De werkzame principes zijn relevant om een samenwerkingsverband vorm te geven, maar het zijn vooral de beperkte middelen, tijd en ruimte die aandacht verdienen om toegankelijkheid te vergroten en onderbescherming aan te pakken.

voor experiment en om ontmoeting en kennismaking mogelijk te maken over diensten heen en binnen organisaties. Het in de praktijk brengen van de werkzame principes, zoals outreachend werken en proactieve rechtendetectie en -realisatie, vraagt per definitie veel tijd en capaciteit en vaak ook een andere manier van werken.

In verscheidene van de GBO-praktijken uit de casestudies gaven respondenten mee dat de betrokkenheid bij het GBO maakt dat zij opnieuw meer 'zoals vroeger' in contact kunnen staan met collega's van andere organisaties. De afgelopen twee decennia werden heel wat structuren ingebouwd die iedere vorm van cliëntelisme, maar ook van toevalligheid, dienden te vermijden en een efficiëntere en effectievere toegang tot de dienstverlening dienden te bewerkstelligen. Dat gaat dan over bijvoorbeeld het afstappen van de rechtstreekse telefoonlijnen en meer rapportage. Daar valt iets voor te zeggen. Maar respondenten geven aan dat hun betrokkenheid in de werking van het GBO maakt dat zij sneller zaken in beweging kunnen zetten, net door de meer rechtstreekse contacten met medewerkers van andere organisaties. Die rechtstreekse contacten tussen professionals van verschillende organisaties worden niet enkel gebruikt om vlotter door te verwijzen, maar evenzeer om inhoudelijk samen te werken. In die gevallen biedt de betrokkenheid in een GBO een alternatief kader om aan dienstverlening te doen, naast de dominante, meer gestructureerde en verkokerde werking binnen de hulp- en dienstverlening. Die gesystematiseerde werking doelt op een gelijk traject voor iedere persoon die aangemeld wordt, daar waar de werking binnen de GBO-acties die in dit onderzoek aan bod komen in de meeste gevallen minder gesystematiseerd zijn en meer persoonsgerichte antwoorden kunnen bieden. Het Geïntegreerd Breed Onthaal, zoals in de vier cases vormgegeven, biedt aldus openheid om ervaringen van burgers en professionals, zowel basiswerkers als diensthouders, op te pikken en daar verder mee aan de slag te gaan, en op die manier de reflexiviteit te voeden over het wat, hoe en waarom van dienstverleningspraktijken.

5. Concluderend: inzetten op het verbeeldende potentieel van samenwerking

De critical cases schetsen bijzonder treffend hoe in de praktische vertaalslag van de GBO-principes naar concrete acties genavigeerd wordt tussen initiële plannen en reële en betekenisvolle handelingen. Het is daarom uitermate belangrijk dat indicatoren van succes niet top-down en vooraf omschreven, maar gegrond in de concrete praktijk en samen met de betrokkenen worden vormgegeven. De vraag die zou moeten worden gesteld, betreft niet zozeer hoe samenwerking bevorderd kan worden, maar op welke manier samenwerking kan worden ingezet als middel om beter tegemoet te komen aan de vragen en noden van burgers en welke rol sociale grondrechten daarbij kunnen spelen.

Het verkennen en realiseren van rechten houdt geenszins een garantie in dat een burger morgen geen andere ondersteuningsnoden heeft. Het meten van de mate waarin onderbescherming al dan niet wordt aangepakt, biedt dus slechts een fragmentarische inkijk in de complexe realiteit. Met andere woorden: meten hoeveel rechten van hoeveel burgers gerealiseerd werden dankzij of door een actie van het GBO, biedt geen inzicht in de betekenis van dit 'tot hun rechten brengen' voor de personen in kwestie.

Acties zouden dus bovenal een alternatief kunnen bieden voor de voorstructurering en zouden mogelijkheden kunnen creëren om als organisaties en als professionals de tijd en de ruimte te nemen om met vraagstukken van burgers aan de slag te gaan en betekenisvolle interventies op te zetten. Kortweg, acties die vormgegeven worden in een transparante samenwerking tussen sociaal werker en burger en die gegrond zijn in wat betekenisvol is voor die burger. De vier GBO-praktijken bieden enkele waardevolle voorbeelden van inbreuken op de dominante verkokering en rationalisering. Denk hierbij aan de samenwerkingen tussen GBO en Kruispunt GGZ, inloopstages om de werking van diensten beter te leren kennen en te kunnen verbeelden welke antwoorden anderen geven en hoe zij daarbij te werk gaan, inspiratie opdoen bij een casusoverleg of in gesprek gaan met een ervaringsdeskundige tijdens een intervisie, met basiswerkers naar een theatervoorstelling gaan die verbeeldt hoe burgers dienstverlening ervaren, enzovoort. Denk hierbij evenzeer aan hoe er bruggen worden geslagen naar organisaties met een outreachend karakter om zo burgers te bereiken die zelf niet tot de dienstverlening kunnen komen, of hoe er met onderzoeksinstanties in zee wordt gegaan om kennis te verbreden en te verdiepen en leerprocessen te faciliteren.

Om een wezenlijke bijdrage te leveren aan het aanpakken van onderbescherming en het verhogen van de toegankelijkheid van de hulp- en dienstverlening volstaan acties die tot *quick wins* leiden niet. Veeleer draait het om het samenbrengen van capaciteiten om drempels te detecteren en inzicht te krijgen in hoe die inspelen op de hulp- en dienstverlening naar kwetsbare burgers, en dus om tijdsintensieve praktijken die structurele antwoorden kunnen bieden op de complexiteit die eigen is aan de hulp- en dienstverlening.

Sociaal werk kan letterlijk de potentiële voordelen van de welvaartsstaat naar de mensen brengen (Vandekinderen et al., 2018). Maar zoals Dewanckel et al. (2022) treffend stellen, dient sociaal werk daarbij ook de principes van sociale rechtvaardigheid en

mensenrechten als referentiepunten te nemen om sociaal-politieke omstandigheden en sociaal onrechtvaardige weefsels van de samenleving te hervormen.

Daarom is het essentieel om het verbeeldende potentieel van samenwerking te verkennen. Omdat het potentieel van het GBO net zit in de mogelijkheid om een waaier van visies en blikken samen te brengen en de discussie te voeren over wat betekenisvol kan zijn om burgers tot hun rechten te laten komen. Bovenal kan de samenwerking andere en nieuwe manieren om aan dienstverlening te doen zichtbaar maken en handvatten aanreiken om de expertise en het verbeeldingsvermogen van professionals en ondersteuningsdiensten aan te boren om met welzijnsvragen van burgers aan de slag te gaan.

Referenties

- Benoot, T., Van Lombergen, L., Roose, R., De Corte, J., Hermans, K., & Raeymaeckers, P. (2023). *Evaluatieonderzoek van de samenwerkingsverbanden Geïntegreerd Breed Onthaal (GBO)*. Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Boost, D., Elloukmani, S., Hermans, K., & Raeymaeckers, P. (2018). *Een beschrijvend en evaluerend onderzoek naar het Geïntegreerd Breed Onthaal*. Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Braye, S., & Preston-Shoot, M. (2009). *Practising social work law*. Palgrave Macmillan.
- Clarke, M., & Stewart, J. (1997). *Handling the wicked issues: A challenge for government*. University of Birmingham, Institute of Local Government Studies.
- Dean, H. (2013). The translation of needs into rights: Reconceptualising social citizenship as a global phenomenon. *International Journal of Social Welfare*, 22(S1), S32-S49.
- De Corte, J. (2018). Netwerkvorming als instrument voor een sterk lokaal sociaal beleid. In P. Cousaert & H. Grymonprez (Eds.), *Bouwen aan een breed sociaal beleid*. Politeia.
- De Corte, J., Cousaert, P., & Grymonprez, H. (2018). *Bouwen aan een breed sociaal beleid*. Politeia.
- Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. (2016). *Informatiebrochure Geïntegreerd Breed Onthaal*. Geraadpleegd via https://www.departementwvg.be/sites/default/files/media/Infobrochure_geintegreerd_breed_onthaal_2016_o.pdf
- Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. (2018). *GBO Kompas. Een inspirerend werkdocument om aan de slag te gaan met Geïntegreerd Breed Onthaal*. Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Dewanckel, L., Schiettecat, T., Hermans, K., Roose, R., Van Lancker, W., & Roets, G. (2022). Researching the non-take up of social rights: A social work perspective. *British Journal of Social Work*, 52(3), 1416-1434. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcab117>
- Dubois, H., & Ludwinek, A. (2015). *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Publications Office of the European Union.
- Ellis, K., Davis, A., & Rummery, K. (1999). Needs assessment, street-level bureaucracy and the new community care. *Social Policy & Administration*, 33(3), 262-280.
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., McGivern, G., Dopson, S., & Bennet, C. (2011). Public policy networks and wicked problems: A nascent solution? *Public Administration*, 89(2), 307-324.
- Gibens, S. (2013). Recht in sociaal werk: hoe sociaal werk tot zijn recht kan komen? *Alert*, 1, 29-36.
- Goedemé, T., Janssens, J., Derboven, J., Van Gestel, R., Lefevere, E., Verbist, G., Vergauwen, J., Vandervelden, M., Nisen, L., Linchet, S., Bolland, M., Reynaert, J-F., Thiry, B., Novella, M. L., Boucq, L., Van den Bosch, K., Van Mechelen, N., & Corselis, A. (2022). *TAKE: Reducing poverty through improving the take up of social policies. Final Report*. Belgian Science Policy Office (BRAIN-be – Belgian Research Action through Interdisciplinary Networks).
- Hubeau, B. (1997). Arm recht? Over de kansrijke relatie tussen recht en armoede. In B. Hubeau, *Arm recht? Kansarmoede en recht* (pp. 27-90). Maklu.

- IFSW. (2014). *Global definition of social work*. Geraadpleegd via <https://www.ifsw.org/global-definition-of-social-work/>
- Oosterlynck, S., Cools, P., & Debruyne, P. (2015). Van nood aan een woning naar recht op wonen: Housing First voor thuisloze Roma-families in Gent. In P. De Decker, B. Meeus, I. Pannecoucke, E. Schillebeeckx, J. Verstraete, & E. Volckaert (Eds.), *Woonnood in Vlaanderen: Feiten / Mythen / Voorstellen* (pp. 413-430). Garant.
- Ouald Chaïb, L. (2023). *Druk op de eerste lijn. Geïntegreerde concepten in welzijns-, justitieel en bestuurlijk beleid*. SAM, Steunpunt Mens en Samenleving.
- Piessens, A. (2008). *De grammatica van het welzijnswerk*. Academia Press.
- Piessens, A., Hermans, K., & Vettenburg, N. (2008). Toegankelijkheid realiseren: een permanente opdracht. In A. Desmet, H. Baert, M. Bouverne-De Bie, & L. Verbeke (Eds.), *Handboek samenlevingsopbouw in Vlaanderen* (pp. 259-274). Die Keure.
- Raeymaeckers, P., Vermeiren, C., Noël, C., Boost, D., & Coene, J. (2017). *Tijd voor sociaal beleid: armoedebestrijding op lokaal niveau. Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2017*. Acco.
- Raeymaeckers, P., Vermeiren, C., Noël, C., Van Puyvelde, S., & Willems, J. (2017). The governance of public – nonprofit service networks: A comparison between three types of governance roles. *Voluntas*, 31, 1-20.
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Sannen, L. (2003). *Drempels naar welzijnsvoorzieningen: de cliënt aan het woord. Literatuurstudie en diepte-interviews bij kansarmen en etnisch-culturele minderheden*. KU Leuven – HIVA.
- Van Den Broeck, S., & Blomme, M. (2012). *Onderbescherming & proactief handelen: Zuid-Oost-Vlaanderen 2010-2012*.
- Vandekinderen, C., Roose, R. Raeymaeckers, P., & Hermans, K. (2018). *Sterk Sociaal Werk. Eindrapport. Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin*.
- Vangen, S., & Huxham, C. (2013). Building and using the theory of collaborative advantage. In R. Keast, M. P. Mandell, & R. Agranoff (Eds.), *Network theory in the public sector: Building new theoretical frameworks* (pp. 51-67). Routledge.
- Vermeiren, C., Noël, C., Raeymaeckers, P., & Dierckx, D. (2017). Governance van netwerken ter bestrijding van kinderarmoede: coördinatierollen in lokale netwerken. In P. Raeymaeckers, C. Noël, D. Boost, C. Vermeiren, & J. Coene (Eds.), *Tijd voor sociaal beleid: armoedebestrijding op lokaal niveau. Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2017* (pp. 75-90). Acco.
- Verschuere, B., & De Rynck, F. (2017). *Maakt lokaal beleid (het) verschil?* In P. Raeymaeckers, C. Vermeiren, C. Noël, D. Boost, & J. Coene (Eds.), *Tijd voor sociaal beleid: armoedebestrijding op lokaal niveau. Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2017* (pp. 45-60). Acco.
- Vlaamse Regering. (2015). *Conceptnota 'een geïntegreerd breed onthaal'*. Geraadpleegd via https://departementwvg.be/sites/default/files/media/TER_Conceptnota_geintegreerd_onthaal_nota.pdf

Noten

1. Generalistisch werken verwijst naar het hanteren van een integraal perspectief op verschillende levensdomeinen en daarmee ook naar het verbinden van diverse vormen van noodzakelijke hulp- en dienstverlening.
2. Outreachend werken verwijst naar het actief opsporen en benaderen van burgers of groepen die ondanks hun noden of hulpvraag geen gebruik (kunnen) maken van het bestaande aanbod aan hulp- en dienstverlening. Het gaat over rechtstreeks contact en vormen van ontmoetingen in de leefwereld van de burgers zelf.
3. De gehanteerde methodologie in de drie studies wordt uitgebreid toegelicht in het onderzoeksrapport (Benoot et al., 2023).

Hoofdstuk 3.

Op weg naar collectieve impact in de aanpak van dak- en thuisloosheid bij jongvolwassenen

Els De Ceuster, Gwendy Moentjens & Elias Storms

Wat ons allen verbindt en waar iedereen zich achter schaaft, is de idee dat het niet oké is dat er jongeren zijn die geen thuis hebben, dit kan niet, hier kunnen we en mogen we niet mee akkoord gaan!

(Menno Fransen van Mind The Gap Antwerpen over de motiverende waarde achter hun coalitie)

Opeenvolgende crisissen zorgden er in de Europese Unie de afgelopen tien jaar voor dat 70% meer mensen in dak- en thuisloosheid terechtkwamen (European Parliament, 2020). Ook in België vormt dak- en thuisloosheid al geruime tijd een prangende maatschappelijke uitdaging. De POD Maatschappelijke Integratie lanceerde in 2022 het vierde federale plan tegen armoede en ongelijkheid, waarin dakloosheid een van de doelthema's is. Op Vlaams niveau krijgen in het Vlaams actieplan voor armoedebestrijding 2020-2024 welzijns-, gezondheids- en woonactoren een belangrijke rol toebedeeld en gaat een belangrijke regiefunctie naar de lokale besturen. Een van de actiepunten is de uitrol van een actieplan op maat van jongvolwassenen. Uit recente tellingen (Hermans et al., 2023) blijkt dat ongeveer 20% van de dak- en thuislozen in de leeftijdscategorie 18 tot 26 jaar valt (Roets et al, 2022). Vaak laveren deze jongvolwassenen tussen verschillende vormen van dak- en thuisloosheid en wisselen ze overnachtingen bij vrienden of familie af met een kort verblijf in tijdelijke opvang, wat grote onzekerheid en stress met zich meebrengt. Ongeveer 15% tot 30% heeft een verleden in de jeugdzorg (Roets et al, 2022).

Dat ook jongvolwassenen met thuisloosheid worden geconfronteerd, werd schrijnend duidelijk toen het nieuws bekend werd van het overlijden van de 19-jarige Jordy uit Gent. Deze jongeman had een verleden in de jeugdhulp en overleed van ontbering in zijn tent.¹ Dit voorval activeerde een *sense of urgency* bij de politiek, het beleid en het werkveld. Er moest iets veranderen.

Het agentschap Opgroeien ging in opdracht van toenmalig minister Vandeurzen op zoek naar innovatieve en duurzame manieren om chronische dak- en thuisloosheid bij jongvolwassenen tegen te gaan. De Canadese 'A Way Home'-beweging, waarbij het

Collective Impact Model als samenwerkingsmodel centraal stond, bood inspiratie voor de aanpak van de uitdagingen in Vlaanderen. Bij deze vorm van samenwerking engageert een groep van relevante actoren uit verschillende sectoren zich om samen een specifiek sociaal probleem aan te pakken vanuit een gedeelde visie en begrip van de problematiek (Kania & Kramer, 2011).

In dit hoofdstuk introduceren we de principes achter het Collective Impact Model en koppelen we deze principes aan de ervaringen van enkele Vlaamse 'A Way Home'-coalities. We eindigen met een aantal aanbevelingen en kritische bedenkingen over de implementatie van het Collective Impact Model in Vlaanderen gestoeld op literatuurstudie en onze eigen ervaringen met de coalities.

1. Dak- en thuisloosheid bij jongvolwassenen collectief aanpakken?

In kader van het Erasmus+ project 'A Way Home Europe' startte het samenwerkingsverband Mind the Gap Antwerpen in 2018 als eerste 'A Way Home'-pilotregio in Vlaanderen. Na een beloftevolle opstart lanceerde Opgroeien een bredere projectoproep voor die regio's die volgens diezelfde filosofie een coalitie wilden opstarten. Ondertussen zijn er in Vlaanderen en Brussel 13 'A Way Home'-coalities actief. De startende coalities kregen de afgelopen jaren inhoudelijke en procesmatige ondersteuning, in de vorm van lerende netwerken en coaching van LUCAS (Centrum voor Zorgonderzoek & Consultancy van KU Leuven) en de onderzoeksgroep Mens en Maatschappij van de AP Hogeschool.

Om de voorwaarden om met het Collective Impact Model in Vlaanderen aan de slag te gaan in kaart te brengen en zo de begeleiding van de coalities meer op maat te kunnen afstellen, deden we het afgelopen jaar een exploratieve casestudy met vier 'A Way Home'-coalities. Uit de acht kandidaat-coalities die op onze oproep reageerden, selecteerden we er vier, met name de coalities Noord-Limburg, Kempen, A Way Home Gent en Mind the Gap Leuven (zie infobox 1). Bij de selectie hielden we rekening met de motivatie van de coalities om te participeren aan het ondersteuningstraject en streefden we naar diversiteit in leeftijd, grootte en ligging (landelijk versus stedelijk) van de coalities.

We voerden participatieve observaties uit tijdens backofficevergaderingen en actiegroepen. Via deskresearch analyseerden we de documenten (verslagen, subsidiedossiers...) op de Sharepoint-omgeving van de coalities. Op deze manier kregen we zicht op hoe ze met Collective Impact aan de slag gaan in hun regio. Deelname aan het traject betekende voor de coalities dat ze gedurende een jaar procesbegeleiding op maat kregen rond het werken met Collective Impact. Naast de casestudies deden we literatuuronderzoek naar het Collective Impact Model. Daarin verkenden we onder andere de theoretische achtergrond van het model, aandachtspunten in de toepassing ervan en kritische reflecties vanuit de praktijkervaringen uit verschillende werkcontexten en landen.

Deze casestudies en literatuurstudie vormen het voortraject voor een driejarig praktijkonderzoek rond Impactgedreven handelen en Collective Impact dat in september 2023 van start is gegaan. De resultaten die we in dit hoofdstuk delen, kaderen dus in een verkennend onderzoek.

In mei 2023 resulteerde dit traject in een workshop voor alle 'A Way Home'-coalities, die we op een van lerende netwerken brachten. We deelden er onze voorlopige bevindingen en reflecties en gingen in gesprek met de coalities en de aanwezige beleidsmedewerkers van het agentschap Opgroeien.

Infobox 1. Geselecteerde cases.

A Way Home Gent

Het initiatief van de Gentse 'A Way Home'-coalitie lag aanvankelijk bij de werkgroep Jongvolwassenen van het Intersectoraal Regionaal Overleg Jeugdhulp (IROJ). Zij organiseerden vier bijeenkomsten in de loop van 2021 om de meest prangende noden in de regio te identificeren. Op een kick-off event met brede participatie werden vervolgens drie kernthema's als meest urgent geïdentificeerd, waarrond actiegroepen werden opgezet: wonen en leegstand, continuïteit, en leefloon. De backoffice telt momenteel vier leden: CAW Oost-Vlaanderen, Stappen, Back-on-track/Oranjehuis en het agentschap Opgroeien. In het netwerk van de coalitie zijn naast organisaties uit de jeugdhulp ook partners betrokken uit domeinen als wonen, jeugdwerk, geestelijke gezondheidszorg en jongerenparticipatie.

A Way Home Noord-Limburg

Ook de coalitie in Noord-Limburg ontsproot uit de werkgroep Jongvolwassenen van het IROJ die zich boog over het verbeteren van de zorgcontinuïteit bij jongvolwassenen. In verhouding tot de stedelijke context is er in dit landelijk gebied een kleiner aanbod aan jeugdhulp. In 2021 werd een backoffice met vier leden opgericht met agentschap Opgroeien, Arktos, vzw Jolie en een stafmedewerker van de welzijnsregio. Na een brede kick-off met honderd andere stakeholders zijn vier actiegroepen opgezet rond peer-support, wonen, vrije tijd & dagbesteding, en welzijn. Via een focusgroep worden ook jongeren bij de coalitie betrokken.

Collectief Kempen

Uit de bestaande intersectorale samenwerking 'Beleidsgroep Jongvolwassenen' in de regio ontstond Collectief Kempen. Geïnspireerd door Mind the Gap in Antwerpen, werd de werkgroep omgevormd tot een backoffice voor de 'A Way Home'-coalitie. Op de startdag in 2019 werden zo'n veertig stakeholders bereikt. Vandaag zijn drie actiegroepen actief rond basisrechten, wonen en preventie. In iedere actiegroep worden jongeren betrokken. De trekkers van deze actiegroepen vormen samen de backoffice en dus de drijvende kracht achter de coalitie.

Mind the Gap Leuven

Na een inspiratiedag van het Antwerpse Mind the Gap werden de Leuvense stuurgroep Jongvolwassenen en de bestaande werkgroep Samenwerking verbindt (CAW/CBAW) omgevormd tot een 'A Way Home'-coalitie. In 2020 legde een breed opstartevent de basis voor vijf actiegroepen rond het toegankelijk maken van het woonaanbod, het uitwerken van een buddywerking, de creatie van nieuwe en creatieve woonvormen, en jongerenparticipatie. Bij de coalitie zijn diverse partners betrokken uit de bijzondere jeugdzorg, het algemeen welzijnswerk, het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, de geestelijke gezondheidszorg, lokale besturen, wonen en jeugdwerk. Op verschillende plaatsen in de werking wordt op jongerenparticipatie ingezet.

In wat volgt, bekijken we de principes achter het Collective Impact Model en hoe deze vertaald werden naar de Vlaamse context.

2. Naar een Vlaamse vertaling van het Collective Impact Model

Via het Collective Impact Model zochten Kania en Kramer (2011) naar een nieuwe manier van samenwerken om complexe sociale problemen aan te pakken. Fenomenen als armoede, overmatige schuldenlast en thuisloosheid worden vaak *wicked problems* genoemd (Bannink & Trommel, 2019; Spicker, 2016): deze problemen hebben veel dimensies die onderling verbonden zijn en zijn onmogelijk precies en eensgezind te definiëren.

Het centrale uitgangspunt van Collective Impact is dat de aanpak van complexe problematieken de samenwerking vereist van partners vanuit verschillende vakgebieden

en sectoren. Deze partners kiezen er bewust voor om samen te werken vanuit een gedeelde agenda en gedeeld begrip van de problematiek. Deze *coalition of the willing* deelt een bewustzijn van de hoogdringendheid (*sense of urgency*) en waardengedreven plicht (*duty to assist*) om een specifiek probleem aan te pakken. Bij het vormen van het partnerschap worden niet enkel 'usual suspects'

Het uitgangspunt van Collective Impact is dat de aanpak van complexe problematieken de samenwerking vereist van partners uit verschillende vakgebieden en sectoren.

(zijnde dienst- en hulpverleners) aangesproken, maar iedereen die een unieke bijdrage kan leveren aan de oplossing van het probleem (bv. bedrijven, onderwijs...) (Kania & Kramer, 2011).

Belangrijk om te onthouden is dat het Collective Impact Model ontstond in een specifieke politieke en beleidscontext. De bedenkers ervan, John Kania en Mark Kramer (2011), zijn in de Verenigde Staten actief in de wereld van *non-profit consultancy*. Via hun verankering in de praktijk hadden de ideeën van Collective Impact al snel een enorme invloed op hoe in Noord-Amerika en Australië over sociale initiatieven werd nagedacht (Christens & Inzeo, 2015). De oorspronkelijke visie van Kania en Kramer is duidelijk ingebed in een maatschappelijke context waarin sociale initiatieven in grote mate afhankelijk zijn van filantropie en weinig kunnen rekenen op financiële ondersteuning vanuit overheden. In de Verenigde Staten zijn veel initiatieven gericht op sociale verandering financieel afhankelijk van giften door individuele schenkers, stichtingen en sponsors. Als gevolg hiervan is *fundraising* een kernactiviteit op zich die de backoffice moet opnemen (zie Mann (2014) voor een getuigenis uit de praktijk). Deze specificiteit van de politiek-maatschappelijke context waarin Collective Impact tot stand kwam, onderlijnt het belang van vertaling naar de lokale beleidscontext. Nichols en collega's (2021) pleiten ervoor om het model niet strikt toe te passen, maar bij te sturen in functie van de regionale noden en doeleinden.

Voorgaande ervaringen met de coalities leerden ons dat het model zoals het in Canada wordt toegepast, niet zomaar als sjabloon over onze Vlaamse context te plaatsen valt. Daar zijn de politieke context, de welzijnscontext en de geschiedenis te verschillend voor. Waar men in Canada vertrekt van nationale coalities, kenmerkt het sociaal beleid in Vlaanderen zich veel meer door fragmentatie en versnippering. De verdeling van bevoegdheden met betrekking tot sociale materie over verschillende beleidsniveaus zorgt ervoor dat inspanningen niet altijd goed gecoördineerd kunnen worden. Hoewel meer ingezet wordt op netwerkgericht werken en aangaan van duurzame samenwerkingsverbanden, gaat verandering traag en is er nog werk aan de winkel.

Een ander opvallend verschil is de sterke aanwezigheid van de overheid in Vlaanderen. Sociale initiatieven worden vaker rechtstreeks gefinancierd door lokale en bovenlokale overheden, dikwijls via projectoproepen. Fundraising zoals in Canada en de VS gangbaar is, is minder ingeburgerd in Vlaanderen, althans in de reguliere welzijnssector. Het voordeel van deze dichte betrokkenheid is dat het de finaliteit van een samenwerkingsverband gewicht en legitimiteit kan geven. Aan de andere kant kan het sommige processen ook vertragen (Hanleybrown et al., 2012).

Volgens Ennis en Tofa (2020) is het tot op vandaag niet bewezen dat de implementatie van het Collective Impact Model op zichzelf tot maatschappelijke veranderingen leidt. Kritische stemmen merken op dat structurele maatschappelijke verandering ook verandering in beleid vergt (Wolff, 2016). Dit impliceert dat initiatieven die structurele impact willen genereren ook politiserend moeten zijn: pas wanneer ze wegen op politieke besluitvorming en beleid, is structurele verandering mogelijk. Deze politiserende reflex is in Vlaanderen nog niet zo sterk aanwezig.

In wat volgt, gaan we dieper in op de vijf principes die aan de basis liggen van het Collective Impact Model (zie figuur 1) (Kania & Kramer, 2011). Cabaj en Weaver (2016) werkten deze principes later bij. We koppelen dit aan hoe de vier coalities ermee aan de slag gaan.

Figuur 1. De vijf principes van Collective Impact.



Bron: A Way Home Scotland (2023). What we do. Geraadpleegd via <https://www.awayhomescotland.org/what-we-do/>

2.1 Een gedeelde agenda vanuit een gedeelde probleemdefiniëring

In het Collective Impact Model start alles met een gedeelde probleemdefinitie en visie op een ervaren problematiek. De 'gedeelde agenda' vormt op drie manieren het fundament voor een impactvolle samenwerking: (1) via een gedeelde identificatie van het aan te pakken probleem, (2) door doelen voorop te stellen, en (3) via een gedeelde visie en na te streven centrale waarden. De agenda hoort een duidelijke ambitie naar voor te schuiven waardoor betrokkenen zich aangesproken voelen om actie te ondernemen (Kania & Kramer, 2011). Een gedeelde doelformulering garandeert echter niet dat iedereen het eens is over hoe de oplossing tot stand moet komen. Ook daar moet goed over nagedacht worden (Easterling, 2013).

In de gevolgte 'A Way Home'-coalities observeerden we uiteenlopende manieren waarop de coalities tot een gedeeld verhaal proberen te komen. Elke coalitie startte met een kick-offmoment, waarbij een zo divers mogelijke groep stakeholders werd uitgenodigd. Op zo'n kick-off doen de initiatiefnemers een sterk appel op de *duty to assist* (de plicht om ondersteuning te bieden in nood) van elke partner, om van daaruit het engagement te vragen om samen te werken aan de gezamenlijke definitie van het probleem. Vervolgens formuleren ze, collectief, doelstellingen en bijbehorende acties. De gedeelde

agenda legt zo de grote lijnen vast van waar de prioriteiten voor de samenwerking liggen.

Sommige coalities formaliseerden de samenwerking via een engagementsverklaring. Daarin leggen ze vast welk probleem ze identificeren, volgens welke visie ze zullen werken en wat wel en niet tot het werk van de coalitie behoort. Ze spreken erin af hoe hun activiteiten verandering realiseren (volgens een 'veranderingstheorie') en hoe ze reflecteren en evalueren (zie 'strategisch leren' hieronder). De meeste coalities visualiseerden hun 'gedeelde agenda' in een roadmap. Dat is een instrument om sociale impact te plannen, te meten en te communiceren. Het geeft visueel weer welke grote mijlpalen en acties over een bepaalde periode nagestreefd zullen worden. Figuur 2 toont bij wijze van voorbeeld de roadmap van A Way Home Leuven.

Coalities drukken doorgaans een wens uit om samen iets te realiseren, maar vertellen dat nog niet altijd in concrete te behalen mijlpalen of acties. Vanuit de 'A Way Home'-beweging zijn er een aantal thema's gemeenschappelijk, namelijk vroege interventie, structurele preventie, stabiele en duurzame huisvesting, zorgcontinuïteit en toegankelijke dienstverlening en het voorkomen van uithuiszetting. Coalities leggen binnen deze thema's eigen accenten afhankelijk van de lokale noden.

In de betrokken coalities merkten we dat het niet eenvoudig is om de gedeelde agenda altijd scherp in het vizier te blijven houden. A Way Home Gent experimenteert daarom sinds kort met het zichtbaar maken van de gedeelde agenda bij overlegmomenten. Bij elk overleg staat bovenaan in het verslag kort vanwaar ze komen, waar ze momenteel mee bezig zijn en waar ze naartoe willen. Dit is als het ware een kompas dat richting aangeeft aan iedereen die betrokken is.

Figuur 2. Roadmap van A Way Home Leuven.



Bron: Mind the Gap Leuven (2020). Hoe pakt Mind the Gap dak- en thuisloosheid bij jongeren aan? Geraadpleegd via <https://www.awayhome.eu/index.php/awh-vlaanderen-brussel/mind-gap-leuven>

2.2 Een backoffice die faciliteert en coördineert

De backoffice vormt de vaste ruggengraat van de coalitie en heeft een coördinerende en faciliterende rol. Deze relatief kleine groep creëert de voorwaarden waarbinnen sociale innovatie kan plaatsvinden. Hun opdracht omvat onder andere het plannen van de bijeenkomsten van de coalitie, het organiseren van gedeelde impactmetingen en reflectie-momenten en het opvolgen en op elkaar afstemmen van te realiseren acties. Daarnaast zorgt de backoffice er ook voor dat de visie en de strategie steeds voorop staan, dat er voldoende publieke wil is om samen verandering te maken en dat er voldoende financiële middelen en andere hulpbronnen binnengehaald worden om de coalitie duurzaam te ondersteunen (Kania & Kramer, 2011).

In de praktijk zien we dat de backoffice inderdaad een centrale schakel is in de coalities. Hoewel er verschillen zijn in wie het initiatief nam om een 'A Way Home'-coalitie op te starten (organisatie, bestaand samenwerkingsverband...) en wie deel uitmaakt van de backoffice, zien we toch een vrij homogene samenstelling in de groepen. Hoofdzakelijk bestaan de backoffices uit partners uit de hulp- of dienstverlening, en in elke backoffice versterkt een regionale medewerker of beleidsmedewerker van Opgroeien het team. De teams hebben inhoudelijk een sterke affiniteit met het thema van dak- en thuisloosheid bij jongvolwassenen vanuit hun praktijk. Bovendien is er ook expertise met het uitbouwen van een netwerk. We merken evenwel dat het coördineren van een coalitie een aantal vaardigheden vraagt waar backofficeleden soms minder mee vertrouwd zijn. Zo hangen processen als het meten van impact, het opzetten van leerprocessen, politiserend werken, het ontwikkelen van een communicatiestrategie en het onderhandelen in functie van middelen en partnerschappen, dikwijls af van de individuele ervaring en competenties van mensen.

Het viel ons op dat de rol van de backoffice in de grotere coalitie niet altijd zo helder was. Doordat er veel verloop is binnen de backoffice en werkgroepen voelen de leden van de backoffice vaak een druk om zowel een faciliterende als een uitvoerende rol op te nemen. We zien soms ook de neiging om overal van op de hoogte te willen zijn. De backoffice moet echter geen vertegenwoordiging zijn van alle coalitiepartners. In alle coalities is dit een gespreksthema en wordt er gezocht naar manieren om collectiever te handelen vanuit een brede betrokkenheid en minder te denken vanuit een klassiek hiërarchisch organisatiemodel. In Noord-Limburg bijvoorbeeld lijkten ze de verschillende rollen binnen de backoffice op en wordt er nagedacht over de samenstelling van de backoffice vanuit knowhow en talenten.

De nadruk bij Collective Impact ligt op acties 'in het veld' waardoor dit ondersteunend orgaan bij voorkeur klein maar efficiënt blijft. Daarnaast mag de uitbouw van een sterke backoffice niet resulteren in bijkomend werk voor de coalitiepartners (die vaak al drukbezet zijn en niet zomaar extra werk kunnen opnemen). Daarom is bijkomende (financiële) ondersteuning noodzakelijk om een goede 'Collective Impact'-samenwerking op te zetten.

2.3 Brede betrokkenheid vanuit transparante en open communicatie

De kracht van Collective Impact zit in het appelleren aan een brede betrokkenheid van diverse, complementaire partners. Wie in het partnerschap meestapt, engageert zich expliciet om bij te dragen aan het realiseren van de gedeelde agenda. In het soort betrokkenheid van de partners en de intensiteit ervan zit evenwel variatie. Sommigen staan dicht bij de organisatorische kern, terwijl andere partners eerder op afstand deelnemen. Zo ontstaat een netwerk van partners die niet noodzakelijk op structurele basis betrokken zijn, maar wel de agenda mee vormgeven en acties uitvoeren.

Voor deze vorm van samenwerking is voortdurende communicatie en afstemming vereist, volgens een gemeenschappelijke woordenschat die op de gedeelde agenda is gebaseerd. De open communicatie op voet van gelijkheid moet de partners in staat stellen elkaar te begrijpen en te leren hoe anderen naar het onderwerp kijken, wat hun doelstellingen zijn en vanuit welke achtergrond zij handelen (Kania & Kramer, 2011).

Het is dus van belang niet enkel kernpartners te betrekken en te horen, maar alle belanghebbenden in de bredere gemeenschap (dus ook bijvoorbeeld hulpzoekenden,

omwonenden, enzovoort). Zeker niet te vergeten is de mensen op wie de interventie is gericht te betrekken in het gehele proces (Ennis & Tofa, 2020). Daarbij is aandacht voor bestaande machtsrelaties erg belangrijk om te vermijden dat belanghebbenden over het hoofd worden

Zeker niet te vergeten is het betrekken van de mensen op wie de interventie is gericht.

gezien of hun stem wordt genegeerd (Nicols et al., 2021). In de eerste versie van het Collective Impact Model werd te weinig aandacht besteed aan de machtsonenwichten tussen stakeholders, wat een belangrijk punt van kritiek vormde op het model (Christens & Inzeo, 2015; Wolff, 2016). Pas in recentere publicaties besteden Kania en Kramer meer aandacht aan inspraak op basis van gelijkheid (o.a. in Kania et al., 2021).

Werken vanuit een ruim lokaal draagvlak is een belangrijk uitgangspunt voor de 'A Way Home'-coalities. Naast een sterke backoffice zien we dat er werk wordt gemaakt van een breed partnerschap met lokale actoren die zich engageren voor de gedeelde agenda.

De belangrijkste stakeholders zijn de jongvolwassenen zelf. Meer specifiek die jongeren die in een kwetsbare situatie zitten, effectief dak- of thuisloos zijn of dat dreigen te worden. Coalities zoeken creatief naar manieren om hun stem te horen en ervoor te zorgen dat ze van daaruit aan acties werken. Tijdens de kick-offmomenten van de coalities werd de stem van jongeren meegenomen via getuigenissen en/of deelname aan werkgroepen. In de verdere werking van de coalities worden jongvolwassenen op heel verschillende manieren betrokken. Binnen A Way Home Noord-Limburg is er een bijvoorbeeld een focusgroep samengesteld waarin jongeren regelmatig samenkomen om hun noden kenbaar te maken. De focusgroep fungeert eveneens als klankbordgroep voor de actiegroepen.

Bij Mind the Gap Leuven is er een actiegroep die zich specifiek met jongerenparticipatie bezighoudt. Op termijn zouden ze jongeren op alle niveaus willen betrekken. Jongeren waren al betrokken bij de startdag, er is een jongerencollectief en jongeren zaten naar aanleiding van de resultaten van de daklozentellingen samen met de burgemeester om hun perspectief mee te geven in het beleid van de stad. Coalities zijn zeker nog zoekende op dit terrein en benadrukken dat er ook een wederkerigheid moet zijn met een duidelijke meerwaarde voor de jongeren zelf.

Naast de focus op jongeren werken coalities aan het betrekken van verschillende stakeholders over sectoren en beleidsniveaus heen. Er worden onder andere samenwerkingen opgezet met verschillende woonactoren (privaat en binnen de sector van de sociale huisvesting), de VAPH-sector,² jongerenorganisaties, welzijnsorganisaties, het straathoekwerk, Overkophuizen... Daarnaast trachten coalities meer *unusual suspects* voor de samenwerking warm te krijgen. Zo ging A Way Home Gent in gesprek met woonzorgcentra. Veel van de bewoners bezitten nog een leegstaand huis dat onder bepaalde voorwaarden aan jongeren verhuurd zou kunnen worden. In Collectief Kempen worden intensieve samenwerkingen met scholen en CLB's (Centra voor Leerlingenbegeleiding) uitgebouwd om te werken aan het preventieve luik van de agenda. Coalitie Noord-Limburg onderzoekt de mogelijkheid naar samenwerking met de lokale PAAZ-afdeling.³ Ten slotte engageerde Mind the Gap Leuven de Kerkfabriek en de stad Leuven om in de Abdij van Vlierbeek studio's onder te brengen voor kwetsbare jongeren.

Een belangrijke stakeholder zijn de lokale besturen, in het bijzonder de OCMW's. Bijzonder omdat de manier waarop OCMW's werken en wetgeving toepassen rond bijvoorbeeld wonen regionaal kan verschillen. Dat maakt samenwerken soms uitdagend. In sommige coalities zijn OCMW's nauw betrokken en maken ze deel uit van de backoffice. In andere regio's is dat onhaalbaar omdat er te veel verschillende lokale besturen zijn. In Collectief Kempen bijvoorbeeld zijn er 27 besturen en OCMW's betrokken partij. Toch blijven coalities proberen om te wegen op het lokale beleid. In Gent slaagde de 'A Way Home'-coalitie erin het stadsbestuur aan boord te krijgen door uitgebreid te investeren in kennismaking en ontmoeting. Ze gingen samen door het lokale actieplan dak- en thuisloosheid en zochten hoe ze elkaar daarin kunnen versterken en aanvullen. A Way Home Gent nodigt het lokale bestuur uit op elk collectief, met effect.

De Vlaamse 'A Way Home'-coalities organiseren zich gewoonlijk in een backoffice met één of meerdere actiegroepen gecentreerd rond bepaalde thema's (bijvoorbeeld Wonen, Zorgcontinuïteit...). Daarnaast komen ze minstens een keer per jaar samen met de grotere coalitie. Mensen uit de backoffice lopen regelmatig aan tegen de wisselende engagementen van leden van de backoffice en actiegroepen en het feit dat ze moeilijk trekkers vinden voor de actiegroepen.

Een andere uitdaging is het stakeholdersmanagement. Dit is een continue opdracht, hoewel het vaak nog ad hoc gebeurt. Coalities investeren veel tijd in netwerken met mogelijke partners en het in kaart brengen van bestaande partnerschappen, netwerken en overlegstructuren. Op die manier proberen ze zo goed mogelijk aansluiting te vinden bij wat er al is. Coalities proberen daarnaast overzicht te houden over de betrokken stakeholders en hun rol in de coalitie. In grotere coalities (cf. Noord-Limburg en Kempen)

is dat geen evidentie. De grote versnippering in het hulpverleningslandschap en het grote aantal lokale besturen maken het voor de coalitie lastig om één gedeelde agenda te realiseren.

Naast de wil om meer collectieve actie en betrokkenheid te stimuleren vanuit de backoffice, exploreren de backoffices hoe ze het belang van de partnerorganisaties kunnen overstijgen en echt vanuit één naam kunnen spreken. Naar aanleiding van de nieuwe toewijzingsreglementen voor sociale huisvesting stelden Collectief Kempen en A Way Home Gent zich als 'A Way Home'-coalitie kandidaat voor de toewijzingsraad. Daar willen ze de belangen van alle kwetsbare jongvolwassenen behartigen.

Ondanks deze obstakels getuigen coalities over een verbeterde samenwerking bij de coalitiepartners en dat zorgt voor veel energie.

2.4 Actiegericht samenwerken vanuit duidelijke doelstellingen

Coalitiepartners zoeken naar manieren om over sectoren en expertisedomeinen heen samen te werken. Die acties worden uitgewerkt volgens een gecoördineerd plan ingegeven door de gedeelde agenda. Acties staan niet los van elkaar, maar maken deel uit van een groter plaatje en versterken elkaar. De coördinatie van alle acties is een taak voor de backoffice, maar het uitvoeren en uitdenken van de acties is de verantwoordelijkheid voor de actiegroepen. De trekkers van de actiegroep zorgen op hun beurt dat iedereen op de hoogte is van wat er in de actiegroepen gebeurt. De brede betrokkenheid bij het opstellen van de agenda zorgt ervoor dat de actiepunten niet enkel door kernleden worden bepaald, maar dat alle stakeholders zich betrokken voelen en een inbreng kunnen leveren (Kania & Kramer, 2011).

In de coalities die we observeerden gaan diverse actiegroepen concreet aan de slag met de brede doelstellingen van de agenda. In elke coalitie wordt er samengewerkt in het vinden van woonoplossingen. Geschikte huisvesting voor jongvolwassenen die dak- en thuisloos zijn of dreigen te worden is in de meeste coalities een vast agendapunt. Het samenbrengen van de nodige partners en hulpbronnen rond dit thema is een belangrijke focus. Er wordt ook gezocht naar collectieve antwoorden voor het realiseren van relationele continuïteit in de begeleiding en zorg rondom kwetsbare jongvolwassenen. Daarnaast werken coalities samen rond preventieve acties, het afstemmen van dienstverlening en de basisrechten voor jongvolwassenen. Enkele voorbeelden: binnen Collectief Kempen en A Way Home Gent wordt samen met de OCMW's gewerkt aan een voorstel tot uitzonderingsmaatregel zodat alleenstaande jongvolwassenen die willen gaan co-housen hun leefloon kunnen behouden. In Mind the Gap Leuven werd inloophuis 'the Crib' opgestart en in Noord-Limburg wordt werk gemaakt van een centraal meldpunt voor jongvolwassenen.

Opvallend is dat coalities een flitsende start maken en zeer enthousiast inzetten op de *quick wins*. Daarna is het moeilijker om deze actiegerichtheid hoog te houden. Hoewel

het boeken van concrete resultaten zeker belangrijk is om motivatie in de coalitie aan te wakkeren, vraagt de aanpak van dak- en thuisloosheid bij jongvolwassenen meer dan dat. Het is vaak zweten en zwoegen om op structuren en systemen te wegen. Het realiseren van acties valt of staat met de dynamiek en het engagement vanuit de actiegroepen. Elke coalitie ervaart hierin moeilijkheden. Een andere uitdaging is het aanzetten tot actie van de brede groep van partners. De wil om samen te werken is er en er worden veel ideeën gedeeld. Toch is het geen sinecure om mensen effectief acties mee te laten uitvoeren. Die taak komt veelal op de schouders van een paar mensen in de actiegroepen terecht. Al te vaak gaat het om dezelfde mensen, die ook al een engagement in de backoffice opnemen.

Een dergelijke coördinatieopdracht vraagt een flexibiliteit in werken die dicht aanleunt bij de *agile* projectmanagementstijl. Bij deze aanpak is iedereen mee verantwoordelijk voor het resultaat en werk je via een aantal sprints naar concrete doelstellingen toe (Cervone, 2011). De eerste 'A Way Home'-coalities kregen in het kader van het ondersteuningstraject vanuit Opgroeien een korte Scrum-opleiding.⁴ Voor veel backofficeleden staat dit soort denken ver van hun gebruikelijke manier van werken. Bovendien is er tijd en oefening nodig om een nieuwe manier van werken echt in de vingers te krijgen.

2.5 Strategisch leren vanuit reflectie en evaluatie

Voortdurende reflectie en evaluatie is voor coalities noodzakelijk om hun vooruitgang richting de doelstelling te kunnen monitoren. Daartoe worden gezamenlijk indicatoren opgesteld die in kaart brengen of en hoe de acties impact realiseren. Deze metingen staan in functie van regelmatige reflectie over de eigen acties (Kania & Kramer, 2011). In de eerste jaren zetten coalities een leercultuur op, waarbij afspraken gemaakt worden rond relevante indicatoren. Na een paar jaar kunnen tussentijdse resultaten worden bekeken en gedeeld. In deze fase kunnen coalities inzetten op gedragsverandering bij professionals en systeemveranderingen (culturele normen, beleid, geldstromen...). Om echte verandering op de grotere doelen van de coalities te kunnen boeken, is meer tijd nodig en moet er voor elk niveau aandacht zijn en impact gemaakt worden (Preskill et al., 2014).

De meeste coalities maakten van strategisch leren nog geen bewuste reflex. In de gesprekken geven coalities aan dat ze niet altijd goed weten hoe eraan te beginnen. Elke coalitie heeft zich een manier van werken eigen gemaakt en plant van daaruit concrete acties. Die acties omzetten in concrete indicatoren, ze opvolgen en daar ook over communiceren, intern en extern, verdwijnt eerder naar de achtergrond.

De wens om snel resultaat te boeken haalt het dikwijls van reflectie en bijsturing. Toch geven coalities aan dat ze hier nood aan hebben in functie van het verbeteren van hun werking en hun politiserende rol in de brede regio.

3. Conclusie en aanbevelingen

3.1 Aanbevelingen rond Collective Impact

Elk van de basisprincipes vraagt om grondig en intentioneel werk: het zijn niet enkel manieren van samenwerken, maar ook zaken om gezamenlijk uit te werken. Dit kan slechts met behulp van een toegewijde backoffice.

Op basis van ons ondersteuningstraject in de vier 'A Way Home'-coalities, de literatuurstudie en de reflecties van andere coalities tijdens de workshop, komen we tot enkele aanbevelingen als antwoord op de uitdagingen die het Collective Impact Model met zich meebrengt.

3.1.1 Is Collective Impact een match voor ons?

Zoals eerder aangehaald, is Collective Impact slechts een van de mogelijke manieren om verandering te realiseren bij complexe problematieken. In bepaalde regio's zijn er soms al sterke samenwerkingsverbanden actief of worden *evidence based* methodieken zoals Housing First for Youth met succes toegepast. De regio Kortrijk kende voor de opstart van de 'A Way Home'-coalitie al een rijke samenwerkingsgeschiedenis wat preventie van dak- en thuisloosheid van jongeren betreft. Daar zien we dat het minder evident is en misschien minder nodig om het Collective Impact Model op een bestaande situatie te enten.

Anderzijds zijn er ook regio's waar werken vanuit Collective Impact minder aangewezen is omdat een of meerdere basisvoorwaarden ontbreken. Dit kan te maken hebben met een tekort aan belangrijke stakeholders die bereid zijn om voor hetzelfde doel te gaan. Soms is de *sense of urgency* die gevoeld wordt in de regio te klein of ontbreken de financiële middelen om zo'n coalitie duurzaam te verankeren (Preskill et al., 2014). Hoewel geen van die aspecten onoverkomelijk hoeft te zijn, is het geen evidentie als er geen sterke trekkers zijn om dit proces in handen te nemen. Aan de lokale partners dus om te kijken of het schoentje past.

3.1.2 Schenk tijd en ruimte aan het proces van coalitievorming en verandering

Collectief samenwerken moet zorgvuldig opgebouwd en gecoördineerd worden. Verschillende organisatieculturen ontmoeten elkaar, coalitiepartners moeten elkaar leren kennen en vertrouwen. Coalitiepartners komen soms op elkaars terrein en moeten zoeken naar wat onderhandelbaar is en wat niet. Waar coalities te snel tot de actie willen overgaan, ontbreekt de noodzakelijke formele en informele tijd (bijvoorbeeld bij elkaar op de koffie gaan) om die werkrelatie te laten groeien.

Bij dit model verloopt samenwerking tussen de coalitiepartners idealiter vanuit het principe van gelijkheid. Voor velen is dit toch een nieuw gegeven; in die zin dat ze in

hun eigen werkomgeving soms een meer hiërarchische organisatiestructuur gewoon zijn of zelf een leidinggevende positie innemen. Dit kan beslissingen nemen in bijvoorbeeld de actiegroepen bemoeilijken en beïnvloedt op negatieve manier de drive. Hier bewust mee omgaan, open communiceren en wat je over sociale verandering weet naast je neer durven te leggen, zorgt ervoor dat je als coalitie weer voor de gedeelde agenda kan gaan. Open en continu communiceren wil echter niet zeggen nog meer overleggen, wel anders overleggen: met de juiste mensen aan tafel die in functie van hun expertise aan de gedeelde agenda werken. Niet iedereen hoeft dus altijd de eigen organisatie te vertegenwoordigen op elk overleg.

3.1.3 Collectief voldoende in beweging krijgen

Een brede betrokkenheid creëren start vanuit een duidelijke agenda en de gedeelde *duty to assist*. Daarrond gezamenlijke actie opzetten, in een brede en diverse groep van partners, vraagt om wendbare, lichte structuren.

We pleiten ervoor om actiegroepen flexibel, strategisch en beperkt in tijd samen te stellen rond bepaalde acties. Eens een actie gerealiseerd is, kan bekeken worden wat de volgende stap is en wie daarvoor nodig is. In de actiegroep moet die expertise gebundeld worden die nodig is om de acties uit te denken en uit te voeren. Zo komt de verantwoordelijkheid niet steeds bij dezelfde mensen terecht en wordt zelfsturing mogelijk.

Het tijdelijke karakter van de actiegroepen geeft een duidelijk kader met heldere verwachtingen over het engagement dat iemand opneemt en kan zorgen voor meer dynamiek en motivatie. Overleg kan dan kort en praktisch zijn. Bovendien maakt dit het mogelijk om heel concreet een beroep te doen op partners uit de ruimere coalitie. Ook daar is de partners goed leren kennen ontzettend nuttig, want dat maakt iemand aanspreken op zijn expertise veel eenvoudiger. Partners hoeven ook niet altijd zelf actie te ondernemen. Soms is het activeren van hun netwerk even helpend.

Ten slotte is het interessant om als coalitie na de denken over de functie van de bijeenkomsten met de grotere coalitie. Zien ze dit als fysiek overleg of willen ze meer een soort inspirerende beweging in gang zetten? Dit bepaalt hoe ze de bijeenkomsten voorbereiden en wat ze voor, tijdens en na de bijeenkomst van de deelnemers verwachten.

3.1.4 Engageer de lokale besturen

Een complex sociaal probleem vraagt niet alleen om concrete oplossingen op het terrein, maar ook om structurele en systemische veranderingen. Een lokaal bestuur is daarbij een belangrijke partner. Voor de coalitie is het van belang om erkend te worden als legitieme gesprekspartner in de lokale context. Op die manier kan de coalitie de eigen identiteit als 'A Way Home'-coalitie versterken en haar plaats als onmisbare lokale gesprekspartner verankeren.

Een sterke externe communicatiestrategie is een belangrijke tool, alsook het investeren in strategisch leren, zodat je als coalitie een samenhangend verhaal hebt van waar je naar toe wil en hoe je je vooruitgang zal meten.

3.1.5 Ga op zoek naar complementaire profielen

In de backoffices merkten we dat een te homogene samenstelling (eenzelfde sector, met gelijkaardige set van vaardigheden) ervoor kan zorgen dat het team minder progressie maakt als zou kunnen.

Een team mist vaak mensen die goed zijn in lobbyen en op het beleid durven te wegen. Coalities hoeven dit niet te zien als tekortkoming, maar een mogelijkheid om hun coalities te verrijken. Daarvoor moet een backoffice kritisch naar het team durven te kijken en actief op zoek gaan naar profielen die iets toevoegen aan het team.

3.1.6 Investeer in ondersteuning en uitwisseling

De implementatie van een (nieuw) samenwerkingsmodel afkomstig uit een andere politiek-maatschappelijke context is uitdagend. De valkuil om in meer traditionele, vertrouwde rollen en manieren van werken te vervallen, loert om de hoek. Dit zet het creatieve denken onder druk en kan de motivatie fnuiken. Opportuniteiten krijgen voor uitwisseling en expertisedeling binnen de coalitie en over coalities heen is een must om het model echt in de vingers te krijgen. Coalities geven aan dat het motiverend werkt te weten dat ze deel uitmaken van een groter geheel met een zelfde visie en dat ze kunnen terugvallen op de ervaringen van anderen.

3.2 Collective Impact als gezamenlijke oefening

Onze verkenning benadrukt het belang van pragmatisch te zijn. Het gaat hier om een model, geen doel op zich. Het is daarom van belang om dat model steeds af te stemmen aan de specifieke context van de problematiek (Nichols et al., 2021). Nichols en collega's (2021) pleiten ervoor om deze aanpassingen zo concreet mogelijk te beschrijven en vervolgens te delen met ieder die met Collective Impact aan de slag gaat. Deze reflectie op wat wel en niet werkt (het zogenoemde 'strategisch leren') is een cruciale hoeksteen van het Collective Impact Model.

Bij de 'A Way Home'-coalities zien we grote ambities en een sterke *duty to assist*. Impact hebben op de structuren en de systemen is echter moeilijk zonder engagement van de lokale besturen. Het is niet evident om, zonder erkend mandaat, je positie en identiteit te vinden als coalitie. Volgens Melanie Redman, CEO van A Way Home Canada, is het Collective Impact Model te fragiel om op zichzelf te staan (M. Redman, persoonlijke communicatie, 13 juli 2023). Te veel hangt af van de relaties tussen individuen en organisaties. De sleutel ligt volgens haar in het creëren van een wettelijk kader rond de *duty*

to assist van de lokale besturen. Zo hebben in Wales de gemeenten de wettelijke plicht om aan vroeginterventie te doen en zijn ze verplicht hulp te verlenen aan wie het nodig heeft. Dat zou in combinatie met het Collective Impact Model een sterke hefboom kunnen zijn voor duurzame verandering.

Lokale betrokkenheid alleen is echter niet voldoende. De grootste verandering kan pas plaatsvinden als er ook over Vlaams en federaal niveau heen prioriteit gemaakt wordt van het bestrijden van dak- en thuisloosheid bij jongvolwassenen en ook daar over de sectoren en bevoegdheden heen (wonen, onderwijs, gezondheid, jeugd...) wordt samengewerkt en geïnvesteerd.

Een bijzonder aandachtspunt is het zorgen voor voldoende financiering voor de werking van de coalities. Er ontstaat een valkuil wanneer Collective Impact wordt gepromoot met oog op efficiëntiewinst in het kader van besparingen (Ennis & Tofa, 2020). Dit model draait immers om samenwerking van verschillende partners, wat enkel mogelijk is wanneer die partners voldoende zelfstandigheid en bestaanszekerheid kennen en elkaar niet als concurrenten/concullega's (hoeven te) zien. Die vrijheid voelen de coalities momenteel nog niet altijd.

Nog fundamenteeler is dat een 'Collective Impact'-aanpak slechts kan slagen wanneer de coalitie beschikt over een goed draaiende en autonome backoffice. Extra middelen vanuit het beleid, een herverdeling van de bestaande middelen en/of een ondernemende houding van de coalities om andere financieringskanalen aan te boren is essentieel.

In de zoektocht naar een duurzame aanpak van dak- en thuisloosheid bij jongvolwassenen biedt het Collective Impact Model waardevolle aanknopingspunten. Al is er geen eenduidig recept. De cases tonen ons dat er nog een weg af te leggen is in het opzetten van wendbare collectieve structuren, het opstellen van duidelijke indicatoren, het opnemen van een politiserende rol en het denken buiten de gekende kaders. In de fase waarin de meeste 'A Way Home'-coalities zich bevinden, is het nog te vroeg om te zien wat de exacte impact is van hun acties. Toch zien we dat als coalities erin slagen als één organisatie naar buiten te treden, ze al hele mooie resultaten neerzetten.

Impact hebben op de structuren en de systemen is moeilijk zonder engagement van de lokale besturen.

Referenties

- A Way Home Scotland. (2023). *What we do at A Way Home Scotland*. Geraadpleegd via <http://www.awayhomescotland.org/what-we-do/>
- Bannink, D., & Trommel, W. (2019). Intelligent modes of imperfect governance. *Policy and Society*, 38(2), 198-217. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1572576>
- Cabaj, M., & Weaver, L. (2016). *Collective Impact 3.0. An evolving framework for community change*. Geraadpleegd via <https://www.tamarackcommunity.ca/library/collective-impact-3.0-an-evolving-framework-for-community-change>

- Cervone, H. F. (2011). Understanding agile project management methods using Scrum. *OCLC Systems & Services: International Digital Library Perspectives*, 27(1), 18-22. <https://doi.org/10.1108/10650751111106528>
- Christens, B. D., & Inzeo, P. T. (2015). Widening the view: Situating collective impact among frameworks for community-led change. *Community Development*, 46(4), 420-435.
- Ennis, G., & Tofa, M. (2020). Collective Impact: A review of the peer-reviewed research. *Australian Social Work*, 73(1), 32-47. <https://doi.org/10.1080/0312407X.2019.1602662>
- Easterling, D. (2013). Getting to Collective Impact: How funders can contribute over the life course of the work. *The Foundation Review*, 5(2).
- European Parliament. (2020). *EU should set goal to end homelessness by 2030*. Geraadpleegd via <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20201119STO92006/how-parliament-wants-to-end-homelessness-in-the-eu>
- Hanleybrown, F., Kania, J., & Kramer, M. (2012). Channeling change: Making Collective Impact work. *Stanford Social Innovation Review*. Geraadpleegd via https://ssir.org/articles/entry/channeling_change_making_collective_impact_work
- Hermans, K., Wagener, M., Demaerschalk, E., De Moor, N., & Mertens, N. (2023). *Telling dak- en thuisloosheid. Globaal rapport 2022*. Koning Boudewijnstichting.
- Kania, J., & Kramer, M. (2011). Collective Impact. *Stanford Social Innovation Review*, 9(1), 36-41. <https://doi.org/10.48558/5900-KN19>
- Kania, J., Williams, J., Schmitz, P., Brady, S., Kramer, M., & Juster, J. S. (2021). Centering equity in Collective Impact. *Stanford Social Innovation Review*, 20(1), 38-45. <https://doi.org/10.48558/RN5M-CA77>
- Mann, C. (2014). The role of philanthropy in Collective Impact. *The Philanthropist Journal*, 26(1), 55-64.
- Mind the Gap Leuven. (2020). *Hoe pakt Mind the Gap dak- en thuisloosheid bij jongeren aan?* Geraadpleegd via <https://www.awayhome.eu/index.php/awh-vlaanderen-brussel/mind-gap-leuven>
- Nicols, N., Schwan, K., Gaetz, S., & Redman, M. (2021). Enabling evidence-led collaborative systems-change efforts: An adaptation of the collective impact approach. *Community and Development Journal*, 57(4).
- Preskill, H., Parkhurst, M., & Juster, J. S. (2014). *Guide to evaluating collective impact 01*. Geraadpleegd via <https://collectiveimpactforum.org/wp-content/uploads/2021/12/Guide-to-Evaluating-CI-01.pdf>
- Roets, G., Dewanckel, L., Schiettecat, T., Hermans, K., Demaerschalk, E., Wagener, M., Emmanuel, N., De Moor, N., Forgues-Charue, O., & De Muylder, B. (2022). *Dak- en thuisloosheid bij jongvolwassenen. Cijfers en geleefde ervaringen van jongeren*. Koning Boudewijnstichting. Geraadpleegd via <https://kbs-frb.be/nl/dak-en-thuisloosheid-bij-jongvolwassenen-cijfers-en-geleefde-ervaringen-van-jongeren>
- Spicker, P. (2016). Poverty as a Wicked Problem. *CROP Poverty Brief*, 35. CROP Secretariat. Geraadpleegd via <http://www.crop.org/viewfile.aspx?id=1062>
- Swaber, K., & Sutherland, J. (2020). *The Scrum Guide. The definite Guide to Scrum: The rules of the game*. Geraadpleegd via <https://scrumguides.org/docs/scrumguide/v2020/2020-Scrum-Guide-US.pdf#zoom=100>
- Wolff, T. (2016). Ten places where Collective Impact gets it wrong. *Global Journal of Collective Psychology Practice*, 7(1). Geraadpleegd via <https://www.gjcpp.org/en/resource.php?issue=21&resource=200>

Noten

1. Zie bijvoorbeeld Bergmans, E. (2016, 17 december). Reconstructie het laatste levensjaar van Jordy. "Alez kslaap dus weer op een bankje ma deze keer in Gent. Kzeg u ik hou da geen nacht meer vol". *De Standaard*. https://www.standaard.be/cnt/dmf20161216_02631142
2. VAPH staat voor Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap.
3. PAAZ staat voor Psychiatrische Afdeling binnen het Algemeen Ziekenhuis.
4. Scrum is een (*agile*) projectmanagementmethodiek om organisaties te ondersteunen in het oplossen van complexe problemen. Het Scrum-team bepaalt samen wat de te behalen stapstenen of mijlpalen zijn om een probleemstelling aan te pakken en werkt in korte 'sprints' om de doelstellingen te behalen. Na elke 'sprint' wordt de vooruitgang geëvalueerd met het team en belangrijke stakeholders. Indien nodig wordt bijgestuurd alvorens aan de volgende 'sprint' te beginnen (Swaber & Sutherland, 2020).

Hoofdstuk 4.

Netwerken op en rond scholen: een samenspel van verschillende onderwijs- en welzijnsactoren

Katrien De Maegd, Celine Mertens, Marie Seghers & Eva Vens

De problematiek van armoede is doorgedrongen in scholen. Het is zichtbaar geworden voor leerkrachten en ze weten niet goed hoe ze daar eigenlijk mee moeten omgaan. (diensthoofd van de Dienst Diversiteit, lokaal bestuur)

Onderwijs en samenleving zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Maatschappelijke uitdagingen hebben een invloed op de school. Zo worden scholen geconfronteerd met de impact van kinderarmoede: onbetaalde schoolfacturen, lege brooddozen, slechte huisvesting, administratieve problemen, complexe gezinssituaties, beperkte toegang tot ondersteuning bij leer- en zorgproblemen... Het is maar een greep uit de problematieken waarmee scholen in aanraking komen (Mertens et al., 2021). Zowel in Vlaanderen als internationaal staan onderwijsbeleidsmakers en scholen voor de uitdaging om de aanhoudende impact van de sociaaleconomische status (SES) van leerlingen op de academische prestaties aan te pakken. Dit is een uitdaging die niet alleen kan worden aangepakt door schoolgerichte acties. In Vlaanderen spreekt men over het realiseren van gelijke onderwijskansen (GOK) met als doel dat de schooluitkomsten van leerlingen niet/nauwelijks samenhangen met de SES, de migratiestatus, de thuistaal of het gender van leerlingen (Franck & Nicaise, 2019). Uit onderzoek van het Rekenhof (2017) kwamen het gebruikte leerlingvolgsysteem, de creatie van een stevig draagvlak bij de leerkrachten en een grote ouderbetrokkenheid als meest prominente succesfactoren voor een gelijke-onderwijskansenbeleid van basisscholen met veel kansarme leerlingen naar voren. Wat de laatste factor (ouderbetrokkenheid) betreft, is een globale benadering van de thuissituatie nodig, waarbij verschillende beleidsdomeinen samenwerken (Rekenhof, 2017).

Internationaal zijn er verschillende projecten, initiatieven en ideeën over het opzetten van netwerken en samenwerkingen op en rond de school. Zo geeft Haig (2014) aan dat scholen kunnen fungeren als een *community hub* met een scala van sociale en gezondheidsdiensten voor hun leerlingen en bij uitbreiding gezinnen en gemeenschappen. *Community schools* uit de Verenigde Staten en de *Extended schools* uit het Verenigd

Koninkrijk zijn ook voorbeelden waar er via het opbouwen van netwerken rond de school ingezet wordt op het (breed) leren van kinderen (Diss & Jarvie, 2016). Dichter bij huis, in Vlaanderen en Brussel, wordt er ingezet op Brede Scholen en brugfigurenwerkingen. In 2006 werden er proeftuinen Brede School opgestart op initiatief van de toenmalige Vlaamse minister van Onderwijs, in samenwerking met de ministers van Cultuur, Jeugd en Sport en van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Een Brede School wil ontwikkelingskansen voor kinderen en jongeren maximaliseren: van gezondheid en veiligheid, over talentontwikkeling en plezier, tot maatschappelijke participatie en voorbereiding op de toekomst (Blaton, 2013). Het is een concept waarbinnen gezocht wordt naar 'verbinding' tussen organisaties, tussen sectoren, tussen benaderingen en zienswijzen, tussen de plaatsen waar kinderen en jongeren hun tijd doorbrengen (Bohez & Feys, 2012). In Vlaanderen en Brussel is het Brede Schoolconcept in eerste instantie ontstaan vanuit het denken rond gelijke (onderwijs)kansen, maar streeft men wel een zeer brede werking na. Het Brede Schoolconcept wordt in hoofdzaak uniek en contextgebonden vormgegeven (Bohez & Feys, 2012). De ontwikkeling van Brede Scholen in Vlaanderen is een combinatie van bottom-upinitiatieven met de steun vanuit de Vlaamse en lokale overheden. Op basis van lokale uitdagingen op het gebied van gelijke kansen, sociale integratie en culturele participatie ondersteunen veel steden en gemeenten partnerschappen zoals Brede Scholen (Blaton & Van Avermaet, 2016). Momenteel ondersteunen steden en gemeenten Brede School en netwerken rond scholen of stimuleren ze samenwerking. De Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten (VVSG) wijst op verschillende succesfactoren, een daarvan is: "Door de samenwerking met de buurt, ouders en lokale partners en het netwerk van scholen en organisaties uit verschillende beleidsdomeinen kunnen er oplossingen worden gevonden voor problemen die men individueel niet kon aanpakken." Er staan ook uitdagingen vermeld: "Er zijn soms misverstanden, problematieken en spanningen tussen partners. Een Brede School vergt dan ook een blijvende investering in samenwerking" (VVSG, 2023). Dit toont een spanningsveld tussen de ervaren meerwaarde en de soms minder evidente of moeizame samenwerking tussen partners.

Naast de Brede School werden de eerste brugfiguren ingezet. Zo vierde Gent in 2017 het twintigjarige bestaan van hun brugfigurenwerking. In Gent werken de brugfiguren via zeven doelstellingen aan een goed partnerschap tussen ouders, scholen en de buurt: ontmoeting, informatie, inspraak en advies, actieve samenwerking, buurt en partners, versterken van het gezin en versterken van de school in haar partnerschap met het gezin (Stad Gent, 2023).

Brugfiguren zijn personen die een brugfunctie tussen school, gezin en welzijnsorganisatie opnemen. In het rapport 'Een drievoudige inbedding voor kwetsbare gezinnen: over brugfiguren, brugorganisaties en hun netwerk' wordt uitvoerig ingegaan op de mogelijke invullingen van 'brugfiguren' (Juchtmans, 2018). In dit hoofdstuk gaat het over professionele brugfiguren met een expliciete opdracht, die grotendeels op of rond de school uitgebouwd is.

Het inzetten op brugfiguren op en rond de school of het gezin is een groeiende trend in Vlaanderen en Brussel. Zo zijn er ondertussen in de provincie Oost-Vlaanderen in 17

gemeenten en in de provincie West-Vlaanderen in 32 gemeenten brugfigurenwerkingen actief. Die initiatieven ontstaan vanuit het middenveld en vanuit lokale besturen als antwoord op de toenemende welzijnsvragen op en rond de school. Sommige brugfiguren vallen onder een dienst Flankerend Onderwijsbeleid, Welzijn of Samenleven, anderen opereren vanuit een organisatie voor maatschappelijk werk (OCMW), een Sociaal Huis of een Huis van het Kind. Naast de brugfiguren nemen ook onderwijsopbouwwerkers van Samenlevingsopbouw (SAAMO) een brugfunctie op ter ondersteuning van gezinnen in kwetsbare leefsituaties (Seghers et al., 2022). De lokale aansturing en uitrol zorgen voor een gevarieerd palet aan invullingen van deze brugfunctie.

Brede Scholen en brugfigurenwerkingen tonen dat overheden, lokale besturen, lokale welzijnsactoren en scholen op zoek gaan naar manieren om gezinnen in kwetsbare situaties te ondersteunen in functie van optimale en brede leeransen van kinderen en gelijke onderwijskansen. Scholen zetten daartoe steeds meer hun deuren open voor andere actoren zoals brugfiguren en welzijnswerkers. Die evolutie in het werkveld, op en rond de school waar partners samenwerken, was het uitgangspunt voor een multidisciplinair praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek van EQUALITY ResearchCollective (Mertens et al., 2021).

Brede Scholen en brugfigurenwerkingen tonen dat overheden, lokale besturen, welzijnsactoren en scholen op zoek gaan naar manieren om gezinnen in kwetsbare situaties te ondersteunen in functie van gelijke onderwijskansen.

Dit hoofdstuk beschrijft de data uit twee praktijkgerichte onderzoeken uitgevoerd door het collectief. Het is een weergave van de mensen uit de praktijk: wanneer zien ze de nood om samen te werken op en rond de school, hoe werken ze samen en wat zijn hun ervaringen daarbij?

1. Situering onderzoek

In een eerste onderzoek, dat liep van 2018 tot 2020, werden 20 basisscholen geselecteerd om inzicht te krijgen in het waarom en de soort samenwerkingen tussen de scholen en het welzijnswerk (Mertens et al., 2021). Voor de selectie van de scholen werden eerst regio's in Vlaanderen afgebakend op basis van de kansarmoede-index van Kind en Gezin en werd een top drie van de LOP¹-regio's met de hoogste kansarmoedecijfers gekozen. In West- en Oost-Vlaanderen, Antwerpen en Limburg werden scholen geselecteerd. De scholen kwamen uit De Panne, Kortrijk, Gent, Sint-Niklaas, Ronse, Antwerpen, Boom, Turnhout, Genk en Heusden-Zolder. Er werden in een eerste stap semigestructureerde diepte-interviews afgenomen met beleidsmedewerkers uit 20 basisscholen. In een tweede stap werden semigestructureerde interviews en focusgroepen uitgevoerd met

medewerkers uit 22 welzijnsorganisaties (zie tabel 1) die rechtstreeks toegankelijk zijn voor ouders en waar de bevroegde scholen effectief mee in contact komen of kwamen. Ook beleidsmedewerkers van lokale besturen (n=9), medewerkers van een Centrum voor Leerlingenbegeleiding (CLB) (n=6) en brugfiguren (n=12) werden bevroegd over de samenwerking met scholen in functie van het ondersteunen van gezinnen in kwetsbare leefsituaties (zie tabel 1).

In een vervolgonderzoek (2021-2023) gingen de onderzoekers dieper in op de verhouding van drie verschillende actoren in de samenwerking tussen onderwijs en welzijn: het CLB als dé actor op het snijvlak tussen onderwijs en welzijn, de school zelf en professionals met een brugfunctie of brugfiguren. De keuze van deze drie actoren vloeiende voort uit het feit dat ze in het eerste onderzoek als cruciale actoren naar voren waren gekomen en uit de nood aan een beter begrip van de verhouding tussen deze drie. De drie actoren werken immers vanuit verschillende beleidsdomeinen en -niveaus samen rond ondersteuning. Een CLB heeft een decretale rol vanuit de Vlaamse overheid, over de beleidsdomeinen onderwijs en welzijn heen. Elke school is verbonden met een CLB, vaak uit de eigen regio en de eigen onderwijskoepel. Brugfiguren werken niet vanuit een bepaalde decretale opdracht en zijn dus geen decretale partner van de scholen noch van een CLB. Niet elke school is verbonden aan een brugfiguur. Brugfigurenwerkingen zijn opgericht vanuit een lokale nood. Brugfigurenwerkingen komen voornamelijk voor in steden en gemeenten in Oost- en West-Vlaanderen en worden vaak gefinancierd via flankerend onderwijsbeleid. Voor het vervolgonderzoek werden daarom enkel actoren uit Oost- en West-Vlaanderen bevroegd. Eerst vulden 50 individuele CLB-medewerkers en 51 brugfiguren een online bevraging in. De resultaten werden nadien teruggekoppeld en verder geëxploreerd in afzonderlijke focusgroepen voor CLB-medewerkers (n=12) en brugfiguren (n=20). Ten slotte werd tijdens interprofessionele dialogotafels (n=2) met zorgcoördinatoren (n=5), CLB-medewerkers (n=7), brugfiguren en onderwijsopbouwwerkers (n=6) verder ingegaan op werkzame factoren in hun samenwerking. Alle data van de onderzoeken werden getranscribeerd en geanalyseerd via thematische analyse (Braun & Clarke, 2006) aan de hand van NVivo. De data werden verzameld in lijn met de GDPR²-richtlijnen en geanonimiseerd.

Door de selectie van regio's zijn de data niet representatief voor dé Vlaamse basisschool noch voor alle actoren in het Vlaamse onderwijs- en welzijnslandschap. Wel biedt het onderzoek enkele inzichten in de uitdagingen die – ondanks vele beleidsinitiatieven – nog steeds bestaan voor scholen, waardoor de scholen op zoek gaan naar samenwerkingen. Het hoofdstuk beschrijft verder wat volgens de respondenten de moeilijkheden zijn in de samenwerking met actoren op verschillende beleidsdomeinen en met verschillende bevoegdheden en geeft aan hoe men er vanuit de praktijk toch 'het beste van wil maken'.

2. Armoede op school

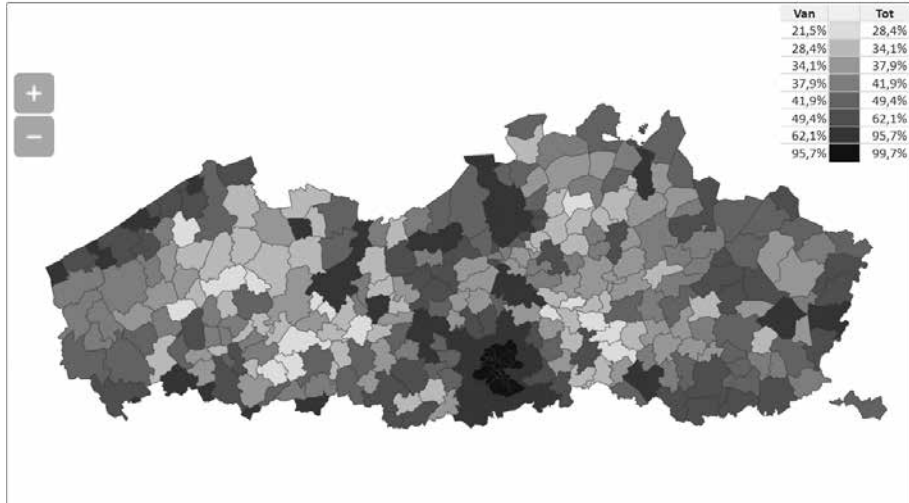
Ik denk dat het onderwijs die welzijnspartners moet erkennen en beschouwen als belangrijke partner voor dat stuk dat zij eigenlijk strikt genomen niet moeten opnemen. Maar anderzijds vind ik wel dat in heel hun beleid en in heel hun organisatie openheid moet zijn naar die armoede en naar die kwetsbare gezinnen. (brugfiguur van Huis van het Kind en OCMW)

Spicker (2016) benoemt armoede als een *wicked problem*, waarbij armoede een dynamisch gegeven is: een reeks van processen die in een complex samenspel voortdurend in interactie zijn en veranderen. Gezien die verwevenheid en complexiteit van armoede binnen gezinnen staat de school zelf onder druk. In de Vlaamse onderwijscontext wordt er gesproken over de onderwijskansarmoede-indicator (OKI), gebaseerd op de SES-kenmerken (1) thuistaal niet-Nederlands, (2) laag opleidingsniveau van de moeder, (3) ontvangen van een schooltoeslag of selectieve participatietoeslag en (4) de leerling leeft in een buurt met een hoge mate van schoolse vertraging. De OKI is een gecombineerde waarde die uitdrukking geeft aan de beperking van de onderwijskansen van de leerling. Het betreft een cijfer tussen 0 en 4 en wordt berekend op het aantal risicokenmerken waarvoor de leerling aantikt. Sinds het schooljaar 2019-2020 ligt de gemiddelde OKI op 1,08 voor het basisonderwijs (Departement Onderwijs en Vorming, z.d., laatste cijfer van schooljaar 2021-2022). De leerlingenkenmerken en de OKI (regionaal, evolutie) zijn te raadplegen via dataloep.be. Figuur 1 toont het percentage leerlingen dat aantikt op minstens één van de leerlingenkenmerken: hoe hoger dat percentage, hoe donkerder de gemeente.

Scholen genereren lestijden op basis van de eerste drie genoemde SES-kenmerken van leerlingen: thuistaal, opleidingsniveau en ontvangen van een toeslag (Edulex, 2018). Scholen hebben in het kader van hun leerlingenbegeleiding een zorgbeleid dat vertrekt vanuit de leerling, met de focus op leren en gedrag. Hoewel scholen extra omkadering en werkingsmiddelen voor leerlingen uit kwetsbare groepen ontvangen, zijn die niet in alle scholen afdoende genoeg. Hier botst het onderwijs met zijn leerlinggerichte aanpak zowel qua expertise als qua omkadering op zijn grenzen, mede omdat de onderwijs-noden en het soort welzijnsvragen kunnen verschillen naargelang de context en de populatie van de scholen. Hoe kwetsbaarder het publiek, hoe meer kansarmoede en welzijnsproblematieken er de school binnenkomen. De respondenten uit de scholen en welzijnsorganisaties gaven aan dat (1) financiële, materiële, administratieve ondersteuningsnoden, (2) opvoedings- en gezinsondersteuning, (3) ongelijke toegang tot kunst, sport en vrije tijd, (4) hygiëne en (geestelijke) gezondheid, en (5) drempels naar en binnen het onderwijs aanleidingen zijn waarom ze een samenwerking aangaan.

Figuur 1. Spreiding van de leerlingen in het Nederlandstalige gewoon kleuter- en lager onderwijs die aantikken op minstens één kenmerk (2021-2022).

Aantal leerlingen: 693.987



Bron: Dataloop.

Uit het onderzoek bleek dat de mate waarin scholen zich verantwoordelijk en bekwaam voelen om ruimere welzijnsproblematieken van gezinnen aan te pakken, vaag en variabel is. Wat de rol van de school betreft, valt een grote diversiteit tussen de scholen op als het gaat over de kennis, de inschatting en de opvolging van de ondersteuningsnaden van kinderen uit kwetsbare leefmilieus. Zo zijn er scholen die aangeven dat ze zelf heel wat welzijnsnaden opnemen, andere gaan samenwerkingen aan en weer andere zeggen dat het hun taak niet is. Scholen hebben dus verschillende visies over hun maatschappelijke opdracht en vragen zich af hoe ver ze mee willen of kunnen gaan in het ondersteunen van kinderen in kwetsbare leefsituaties. Scholen uit het onderzoek geven bovendien aan dat vele noden geclusterd de school binnenkomen, wat hun expertise overstijgt. Over één zaak zijn de respondenten het eens: leerkrachten zijn geen hulpverleners en moeten/mogen die rol niet overnemen. Dat overstijgt op meerdere gebieden hun draagkracht, zowel qua tijdsinvestering als op het vlak van professionele competenties. Bij de vraag wat de basisscholen zelf kunnen ondernemen, antwoorden de respondenten dat (1) een open schoolklimaat creëren, (2) kwetsbaarheden zien en er gepast naar handelen, (3) warm toeleiden (bv. door ouders over het welzijnsaanbod te informeren) en (4) de eigen schoolwerking onder de loep nemen mogelijke (beleids)acties zijn. Men ziet hierbij het belang van professionalisering van de school/het team omtrent armoede, schoolkostenbeleid, maatschappelijke kwetsbaarheid en communicatie met ouders. In de scholen zijn het hoofdzakelijk de directie en de zorgcoördinator die de opvolging van welzijnsproblematieken opnemen. Hoewel scholen veel zelf kunnen doen, vereist een wicked problem zoals armoede een integrale en geen verkokerde aanpak (Diels et al., 2022). Armoedebestrijding en het garanderen van sociale grondrechten

hebben nood aan een gedeelde zorg en een transversaal beleid (zie ook de adviezen van het Kinderrechtencommissariaat (2020) op het Vlaamse Actieplan Armoedebestrijding). Het vereist dat verschillende bevoegdheidsdomeinen en -niveaus samenwerken en beleid op elkaar afstemmen, wat een uitdaging is voor scholen en welzijnsactoren, want er zijn vele actoren aan zet.

3. Vele actoren aan zet

Heel wat actoren op verschillende bestuursniveaus zijn aan zet in de ondersteuning van gezinnen en scholen met betrekking tot welzijnsnoden: de Vlaamse en de lokale overheid; onderwijsgerelateerde actoren zoals schoolgemeenschappen, koepels waarbinnen de pedagogische begeleidingsdiensten actief zijn en schoolbesturen; netwerkorganisaties uit het middenveld en lokale initiatieven, als ook platformen en netwerken opgezet door overheden zoals de regionaal lerende netwerken Onderwijs & Welzijn³ en de provinciale netwerken Samen tegen Schooluitval⁴; schoolnabije en schoolexterne welzijnssectoren zoals de CLB's, Centra Algemeen Welzijnswerk (CAW), OCMW's, jeugdvoorzieningen, enzovoort. De diversiteit van de inrichtende machten, mandaten en doelstellingen van deze actoren zorgt voor heel wat uitdagingen op verschillende niveaus.

De keuze, de rol en de visie van de school zijn bepalend in het oppikken van samenwerkingen, de intensiteit en de hoeveelheid samenwerkingen die aangegaan worden.

Sommige actoren werken actief samen, andere niet. Uit het onderzoek blijkt dat scholen op zoek gaan naar een netwerk van partners om toeleiding en ondersteuning van gezinnen te realiseren en/of hun eigen schoolwerking te ondersteunen. Het welzijnswerk ziet eerder een opportuniteit om door die samenwerking kinderarmoede preventiever aan te pakken. De keuze, de rol en de visie van de school zijn bepalend in het oppikken van samenwerkingen, de intensiteit en de hoeveelheid samenwerkingen die aangegaan worden. Tabel 1 toont de actoren waarmee scholen uit het onderzoek een (soms prille) samenwerking aangaan.

Het overzicht toont een gelaagdheid van organisaties en actoren op verschillende bevoegdheidsdomeinen en -niveaus die zich inzetten rond gelijke onderwijskansen, armoede en sociale ongelijkheid. Het toont ook dat, naast de school, de verschillende overheden en de *civil society* (middenveld en burgers) een rol te vervullen hebben. Lokale besturen, middenveld en burgers vullen noden in. Enerzijds is het goed dat vele actoren een rol te spelen hebben in de aanpak van armoede als wicked problem. Anderzijds worden die veelheid en versnippering door het onderwijslandschap ervaren als ongestructureerd en onduidelijk.

Tabel 1. Clustering bevraagde welzijnsorganisaties.

Overzicht	Welijnsorganisaties, welzijnsactoren
1 Algemeen welzijnswerk, eerste- lijnshulp en dienstverlening.	1. OCMW 2. Centra Algemeen Welzijnswerk (CAW) 3. Buurt- en wijkwerkingen
2 Preventieve opvoedings- en gezinsondersteuning.	1. Huizen van het Kind 2. Inloopteams 3. Centra voor Kinderzorg en Gezinsondersteuning (CKG)
3 Organisaties die ouders en scho- len begeleiden.	1. Samenlevingsopbouw (SAAMO) 2. Armoedeorganisaties 3. Agentschap Integratie en Inburgering 4. Stedelijke begeleidingsdiensten 5. Onderwijscentra

Bron: Mertens et al. (2021).

4. Samenspel tussen CLB, school en brugfiguur

Goede afspraken tussen brugfiguur, CLB en school zijn cruciaal. Wie doet nu wat rond schoolafwezigheden bijvoorbeeld? Er is zeker een schemerzone, net daarom zijn afstemming, afspraken en heldere communicatie zo belangrijk. (brugfiguur)

Zoals eerder aangegeven, gingen de onderzoekers dieper in op de verhouding van drie verschillende actoren in de samenwerking tussen onderwijs en welzijn omdat ze als cruciale actoren aangeduid werden in het praktijkonderzoek. Omdat de drie actoren werken vanuit verschillende beleidsdomeinen en/of -niveaus, zijn ze exemplarisch voor de complexiteit van samenwerken.

Uit het onderzoek bleek bijvoorbeeld dat de rol van een CLB op de brug tussen onderwijs en welzijn onduidelijk is en erg variabel ingevuld wordt. Zo is de rol van het CLB binnen het zorgcontinuüm eerder duidelijk als het gaat over het leren van een leerling. Het zorgcontinuüm past binnen een beleid inzake leerlingenbegeleiding waarin de school drie fasen doorloopt om samen met het CLB en de ouders leerlingen zo goed mogelijk te begeleiden (Vlaanderen, 2023). Minder duidelijk is de positie van een CLB bij het ondersteunen van gezinnen in kwetsbare leefsituaties rond ruimere onderwijs- en welzijns-vragen. Scholen bleken sommige problematieken zoals gezinsarmoede niet meteen aan een CLB te verbinden. De uitdagingen waar gezinnen in kwetsbare situaties mee worstelen, uiten zich ook niet altijd in de vorm van een ondersteuningsnood van een individuele leerling, maar situeren zich op het niveau van het gezin, zoals schoolfacturen niet kunnen betalen, leven in preciaire omstandigheden, weinig sterke en ondersteunende sociale contacten, leven met onzekerheden omtrent werk en inkomen, minder vertrouwd zijn met schooltaal en verwachtingen, administratieve noden door taalbarrières, enzovoort. Dan komt een CLB vaak niet in zicht of is een CLB (nog) niet aan zet. In steden en gemeenten waar brugfiguren actief zijn, nemen zij de rol tussen school, welzijn en gezin op. Brugfiguren werken proactief en vaak outreachend om de meest

kwetsbare gezinnen te bereiken. Eigen aan brugfiguren is dat ze als welzijnswerkers een ruimer grondrechtenperspectief combineren met inzetten op gelijke onderwijskansen, al zit er variatie op hun werking en focus. Dé brugfigurenwerking bestaat niet. Uit het onderzoek komt naar voren dat de werking wordt gekenmerkt door een bottom-updynamiek die ontstaat als antwoord op lokale noden. De lokale uitrol aan invullingen van de brugfunctie zorgt voor een gevarieerd palet. Sommige werkingen zetten vooral in op de relatie tussen gezinnen en scholen, andere zien de school in eerste instantie als 'vindplek' om gezinnen toe te leiden naar het ruime welzijns- of het vrijetijdsaanbod. Nog andere werken zowel aan de brug tussen ouders en school als aan de toeleiding van gezinnen naar welzijnsorganisaties (Seghers et al., 2022).

Net die variatie in beschikbaarheid en werkwijze van brugfiguren verhoogt de complexiteit voor CLB's en brugfiguren. CLB's, en zeker deze die in meerdere regio's actief zijn, werken samen met scholen met en zonder brugfiguur én met brugfiguren uit verschillende werkingen die andere accenten leggen. Omgekeerd worden brugfiguren met hetzelfde geconfronteerd. Ze werken soms met verschillende scholen, netoverschrijdend, en dus ook met verschillende CLB's en CLB-medewerkers. Uit gesprekken bleek al snel dat de afstemming en de taakafbakening tussen brugfiguren en CLB's momenteel eerder onduidelijk zijn en er nog wat drempels te overwinnen zijn vanuit de eigen werking en de decretale/lokale opdracht om kinderen en gezinnen in kwetsbare levenssituaties te ondersteunen.

De afstemming en de taakafbakening tussen brugfiguren en CLB's zijn eerder onduidelijk en er zijn nog drempels te overwinnen.

4.1 Uitdagingen en drempels vanuit de werking

Zowel CLB's als brugfiguren en scholen geven aan drempels te ervaren vanuit hun sector/werking om hun rol ten aanzien van de school, de kinderen en het gezin optimaal te kunnen uitvoeren.

Een eerste drempel is de onduidelijkheid rond de draaischijffunctie. Voor het CLB is de draaischijffunctie een kernactiviteit. Een CLB botst op de vele wachtlijsten waardoor de draaischijffunctie een 'parkeer-' of 'boemerangfunctie' wordt, waarbij gezinnen geen toegang hebben tot hulp of ondersteuning of waarbij ze naar een CLB terugverwezen worden. Brugfiguren geven aan dat ze ook een draaischijffunctie opnemen en over dezelfde drempel struikelen als een CLB-medewerker. Een tweede, steeds terugkomende drempel bij de uitvoering van hun opdracht is het beroepsgeheim. Scholen hebben geen beroepsgeheim⁵ en brugfiguren ook niet altijd, of het is voor hen niet helder. Dit kan in de samenwerking voor frustraties zorgen. Scholen willen, vanwege een grote betrokkenheid op gezin en kinderen, voldoende informatie krijgen om leerlingen verder goed op te volgen in de klas- en schoolwerking. Dit is wegens het beroepsgeheim niet altijd

mogelijk, waardoor ze zich soms onterecht uitgesloten of miskend voelen in hun inzet voor gezinnen. Voor het CLB (en bij uitbreiding andere welzijnswerkers) is het beroepsgeheim echter een kostbaar instrument om een vertrouwensrelatie met gezinnen te kunnen opbouwen. Een derde vaak gehoorde drempel bij de drie actoren is de kennis van elkaar en de versnippering van de sociale kaart. Zo gaat er veel tijd naar het leren kennen van elkaars werking of die van andere organisaties. Er zijn bijvoorbeeld personeelsswissels binnen de verschillende organisaties. Voor de respondenten bemoeilijkt het tekort aan tijd en middelen hun werking.

De drie actoren geven dezelfde drempels aan, waarbij momenteel nog onduidelijk is hoe de actoren zich tot elkaar verhouden. Uit het onderzoek bleek dat een afbakening in problematieken van gezinnen richtinggevend is voor de taakafbakening tussen brugfiguren en CLB. De bevroegde zorgcoördinatoren geven aan dat alles wat met leer- en gedragsproblematieken te maken heeft als het kerngebied van een CLB aangezien wordt. Brugfiguren pikken leer- en gedragsproblematieken ook op, maar plaatsen de opvolging onder de verantwoordelijkheid van een CLB. Zij richten zich vooral op problematieken van financiële, materiële of administratieve aard, gaan gezinnen ondersteunen rond onderwijs en zetten in op het functioneren van gezinnen en hun netwerk.

Hoewel er duidelijke scheidingslijnen op te tekenen zijn, blijkt het in de praktijk geen zwart-witverhaal, maar eerder een verhaal van grijze zones, overlap en soms ook complementariteit. In het ideale scenario werken CLB en brugfiguren complementair en zoeken ze naar manieren om elkaar te versterken. In gesprekken met zowel CLB's als brugfiguren valt een zekere weerstand op voor een al te strikte opdeling in wie waarvoor verantwoordelijk is. Afstemming vraagt proactieve inzet van de betrokken actoren (school, brugfiguur, CLB) en dient te vertrekken van de lokale realiteit en eigenheid van organisaties én professionals. CLB, brugfiguur en school vinden elkaar in en rond scholen met een bepaalde leerlingpopulatie en bijbehorende problematieken.

4.2 **Bouwstenen voor de samenwerking op organisatieniveau**

Zowel verschillende lokale keuzes, bovenlokale aansturing en dynamieken als de specifieke context, de werking en het beleid van de school, een CLB én de brugfigurenwerking vragen hoofdzakelijk afstemming op organisatieniveau en in sommige gevallen op caseniveau. In het onderzoek werden op basis van de verzamelde data daartoe zes bouwstenen gekozen die gebruikt kunnen worden binnen een handelingskader waarin de samenwerking – op microniveau – vorm kan krijgen. Het gaat over (1) werken aan communicatie, (2) relatie, (3) afstemming en taakafbakening, (4) respect en vertrouwen, (5) een gemeenschappelijk doel en (6) betrokkenheid op verschillende niveaus.⁶ Een kritische lezer kan de opgesomde bouwstenen beschouwen als 'open deuren'. Uit het praktijkgerichte onderzoek bleek die vanzelfsprekendheid van samenwerking echter niet. Lokale afstemming is cruciaal en hierbij ook de inzet van lokale besturen. De gebruikersgroep⁷ aan wie de bouwstenen voorgelegd werden, gaf aan dat ze geen

eenmalige en snel in te zetten ingrepen voor professionals zijn. Het interprofessioneel samenwerken is een complex, dynamisch, interactief en uitdagend proces dat blijvend gevoed moet worden. De bouwstenen zullen meer noden blootleggen, meer signalen kunnen geven, meer outreachende en preventieve ondersteuning mogelijk maken. De noden die ouders én scholen ervaren, zijn vaak lokaal en contextgebonden, maar wettelijk structureel.

4.3 Multilevel governance

Het Belgische nationale actieplan voor de Europese Kindgarantie 2022-2030 wijst terecht op de nood aan een multidimensionale, integrale en gecoördineerde aanpak om de vicieuze cirkel van kinderarmoede te doorbreken (POD Maatschappelijke Integratie, 2022). De institutionele context van België vormt daarbij een extra uitdaging omdat zowel verschillende beleidsdomeinen als overheidsniveaus betrokken zijn (Verschuere & De Rynck, 2017). In het horizontale Vlaamse

Het lokale bestuur is de meest geschikte partner om het onderwijs en het welzijnsveld dichter bij elkaar te brengen.

Actieplan Armoedebestrijding (VAPA) staat dat elke minister zelf verantwoordelijk is voor de acties die genomen worden en het VAPA wil complementair zijn aan andere Vlaamse actieplannen zoals bijvoorbeeld het Vlaamse jeugd- en kinderrechtenbeleidsplan (Vlaamse Regering, 2020). Naast de Vlaamse plannen nemen lokale besturen vanuit hun flankerende onderwijsbeleid en het lokale sociale beleid maatregelen om (kinder)armoede op en rond de scholen aan te pakken. Ze zien in toenemende mate voor zichzelf een regierol weggelegd in het kader van het flankerende onderwijsbeleid en hun lokale sociale beleid: aansturen, verbinden, uitdagingen oplijsten, gemeenschappelijke doelen en een gemeenschappelijke visie bepalen, verwachtingen naar onderwijs en welzijnswerk formuleren, uitwisseling faciliteren, in financiering voor professionaliseringstrajecten voorzien, aanspreekpunten installeren, enzovoort (Mertens et al., 2021). Voor scholen en welzijnsactoren kan een initiatiefnemend lokaal bestuur veel betekenen, zo blijkt uit ons onderzoek. Voor scholen is het lokaal bestuur de meest geschikte partner om het onderwijs en het welzijnsveld dichter bij elkaar te brengen. Het aanbod en de slagkracht van lokale besturen in grotere steden en gemeenten vallen natuurlijk niet te vergelijken met wat kleinere gemeenten kunnen bieden. Al heeft kleinschaligheid dan weer het voordeel van overzichtelijkheid en nabijheid. Een andere partner, namelijk de Lokale Overlegplatforms (LOP's), kunnen een nog prominentere rol krijgen. Zij opereren lokaal en worden gefinancierd vanuit Vlaanderen. Ze kunnen mee een rol spelen in het verbinden van de vele variaties aan werkingen, bijvoorbeeld bij de inschrijving en aanwezigheid van kleuters met een kwetsbare achtergrond door samenwerking te stimuleren tussen kleuterscholen en welzijnsorganisaties met expertise in outreachend en laagdrempelig werken (Van Laere & Vandekerckhove, 2019). Een advies dat volgt uit het praktijkgericht onderzoek, is het inzetten op bestaande 'aanspreekpunten' die

op en rond de school allerlei welzijnsnoden capteren om van daaruit samenwerkingen uit te bouwen, zoals de wijkcoördinatoren, lerende netwerken, brugfiguren, LOP's. De aanspreekpunten kunnen zorgen voor 'cement' zodat de actoren tijd en ruimte hebben om in hun samenwerking te werken aan de bovengenoemde bouwstenen, wat een duidelijke vraag is van de respondenten.

5. Conclusie

Armoede is een complex probleem dat een integrale aanpak en samenwerking vraagt tussen actoren uit verschillende beleidsdomeinen en vanuit verschillende bestuursniveaus. Het praktijkgerichte onderzoek van EQUALITY ResearchCollective geeft een overzicht van de huidige aanleidingen binnen scholen uit enkele regio's om netwerken uit te bouwen. Het onderzoek illustreert de uitdagingen en de mogelijkheden die daarmee gepaard gaan om vooral de leerkansen en sociale grondrechten van kinderen en gezinnen te garanderen.

De aangegeven zes bouwstenen kunnen de samenwerking tussen actoren zoals CLB, schoolteams en welzijnsprofessionals ondersteunen. Idealiter berust een samenwerking op een stevig fundament in alle zes de bouwstenen. De bouwstenen zijn gericht naar het microniveau. Het microniveau is echter onvoldoende, ook het meso- en macroniveau zijn aan zet om samenwerking mogelijk te maken en organisaties toe te laten te werken en te experimenteren met de bouwstenen, zo niet valt het bouwwerk van samenwerkingen uit elkaar. Zowel de verschillende overheden (federaal, Vlaams, provinciaal en lokaal) als organisaties die publieke taken opnemen of aansturen (schoolgemeenschappen, schoolbesturen, koepels) dienen de versnippering en de veelheid weg te werken. Ze dienen mee een taak op te nemen en via onder meer regelgeving en subsidiëring te zorgen voor voldoende 'cement'. Bestaande aanspreekpunten, coördinatoren van platformen en netwerken (lokaal, regionaal...) kunnen daartoe een proactieve rol opnemen. Die conclusie of aanbeveling is echter niet nieuw. De Vlaamse Onderwijsraad (Vlor) gaf eerst in 2016, nadien in 2019 het volgende aan:

De Vlor stelt vast dat het realiseren van gelijke kansen niet enkel door onderwijs opgenomen kan worden. Onderwijs heeft daarin een verantwoordelijkheid, maar mechanismen van sociale uitsluiting die in de samenleving verankerd geraakt zijn, kunnen niet door onderwijs alleen opgelost worden. Als die systemen van sociale reproductie niet ook op andere vlakken aangepakt worden, dan zullen de inspanningen die onderwijs levert nooit volstaan. Samenwerking met andere beleidsdomeinen, met lokale overheden (cf. de initiatieven op het vlak van flankerend onderwijsbeleid) en met intermediaire organisaties op het vlak van welzijn, integratie, huisvesting, werk, cultuur, jeugdwerk, gezondheid ... is daarom nodig. Samenwerking met andere beleidsdomeinen hoeft niet altijd meer middelen te kosten, maar kan ook zorgen voor een efficiëntieverhoging die tot nog toe onderbenut is gebleven. (Vlor, 2019, p. 7)

Wat die efficiëntieverhoging betreft, is dat geen vanzelfsprekendheid. Zo gaven respondenten aan dat samenwerking tijd en ruimte vraagt binnen en over organisaties heen. Een directe meerwaarde is soms nog onduidelijk, de noodzaak van samenwerking is voor hen wel duidelijk. Ook dat toont het belang van het cement om de bouwstenen solide aan elkaar te voegen.

Referenties

- Blaton, L. (2013). Blijven investeren in Brede School loont de moeite. *Lokaal (Brussel)*, 8, 53-55.
- Blaton, L., & Van Avermaet, P. (2016). Community schools in Ghent: Strengthening neighbourhoods in Belgium (Flanders). In H. Lawson, & D. van Veen, *Developing community schools, community learning centers, extended-service schools and multi-service schools* (pp. 173-204). Springer.
- Bohez, H., & Feys, S. (2012). *In ruimte naar de brede school. Onderzoek naar de ruimtelijke vertaling van een pedagogisch en maatschappelijk concept*. AGIon.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.
- De Mets, J., Peleman, B., Seghers, M., Vervaeke, V., & Van Laere, K. (Eds.). (2018). *Warm, welkom en wederkerig. Naar een goede ouder-school samenwerking. Inspiratieboek voor kleuteronderwijs*. VBJK/SDL/UGent.
- Departement Onderwijs en Vorming. (z.d.). *Dataloep. Leerlingenkenmerken*. Geraadpleegd via <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/onderwijsstatistieken/dataloep-aan-de-slag-met-cijfers-over-onderwijs>
- Diels, E., Oosterlynck, S., Hondeghem, A., & Fierascu, S. (2022). Netwerken als hefboom in de strijd tegen armoede: een kwantitatieve analyse van stedelijke netwerken voor de integratie van migranten. In J. Coene, T. Ghys, B. Hubeau, S. Marchal, P. Raeymaeckers, R. Remmen, W. Vandenhole, G. Van Hecken, & L. Van Praag (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2022*. Acco.
- Diss, O., & Jarvie, M. (2016). *Unfinished business: Where next for extended schools?* CPAG and the Family and Childcare Trust.
- Edulex. (2018). Decreet betreffende de leerlingenbegeleiding in het basisonderwijs, het secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding. Geraadpleegd via <https://data-onderwijs.vlaanderen.be/edulex/document.aspx?docid=15236>
- Franck, E., & Nicaise, I. (2019). *De invloed van school- en systeemkenmerken op (on)gelijke onderwijsuitkomsten naar sociale herkomst en thuistaal: vergelijkende analyse op PISA 2015*. HIVA/IEA/Steunpunt Onderwijsonderzoek.
- Haig, T. (2014). Equipping schools to fight poverty: A community hub approach. *Education Philosophy and Theory*, 46(9), 1018-1035.
- Juchtmans, G. (2018). *Een drievoudige inbedding voor kwetsbare gezinnen*. KU Leuven HIVA.
- Kinderrechtencommissariaat. (2020). *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2020-2024 onder de kinderrechtenloop*. Geraadpleegd via <https://www.kinderrechten.be/advies/vlaams-actieplan-armoedebestrijding-2020-2024-onder-de-kinderrechtenloop>
- Lokaal Overlegplatform. (z.d.) Welkompagina. Geraadpleegd via <https://lokaaloverlegplatform.be>
- Mertens, C., Seghers, M., De Maegd, K., & Van de Kerckhove, C. (2021). *Kan onderwijs zonder welzijn? En vice versa? Mammaet*.

- Opgroeien. (z.d.). *Cijfer rapport. Gezinsinkomen en (kans)armoede*. Geraadpleegd via <https://www.opgroeien.be/kennis/cijfers-en-onderzoek/gezinsinkomen-en-kansarmoede#toc-kinderen-in-kansarmoede-naar-levensdomeinen-waarop-kansarmoede-zich-manifesteert>
- POD Maatschappelijke Integratie. (2022). *Belgisch nationaal actieplan voor de Europese Kindgarantie 2022-2030*.
- Rekenhof. (2017). *Gelijke onderwijskansen in het gewoon basisonderwijs*. Vlaams Parlement.
- Seghers, M., Mertens, C., & De Maegd, K. (2022). Welzijn zkt onderwijs (m/v) en vice versa. De brugfiguur als (hét) antwoord op de noden in en rond scholen? *Welwijs*, 33, 4-7.
- Spicker, P. (2016). Poverty as a wicked problem. *CROP Poverty Brief*, 35. CROP Secretariat.
- Stad Gent. (2023). *Brugfigurenwerking*. Geraadpleegd via <https://stad.gent/nl/onderwijscentrum-gent/partnerschap-schoolgezin/brugfigurenwerking>
- Van Laere, K., & Vandekerckhove, A. (2019). Hoe voorschoolse voorzieningen onderwijsongelijkheid helpen doorbreken. Inspiratie voor lokale besturen in het werken met jonge kinderen en families in armoede. In J. Maes, & F. Van Camp (red.), *(Om) Armoede op school. Wegen voor een schoolbeleid*. Politeia.
- Verschuere, B., & De Rynck, F. (2017). Maakt lokaal beleid (het) verschil? In P. Raeymaeckers, C. Noël, D. Boost, C. Vermeiren, J. Coene, & S. Van Dam (red.), *Tijd voor sociaal beleid – Armoedebestrijding op lokaal niveau. Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2017* (pp. 45-60). Acco.
- Vlaamse Onderwijsraad (Vlor). Algemene Raad. (2019). *Beleidsaanbevelingen over de GOK-financiering en het GOK-beleid naar aanleiding van drie SONO-onderzoeken*. Vlaamse Onderwijsraad. Geraadpleegd via http://vlor-prd.s3.amazonaws.com/advice_final_attachments/AR-AR-ADV-1819-013.pdf
- Vlaamse Regering. (2020). *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2020-2024*.
- Vlaanderen. (2023). *Onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften*. Geraadpleegd via <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/onderwijspersoneel/van-basis-tot-volwassenenonderwijs/lespraktijk/je-leerlingen-helpen-en-begeleiden/specifieke-onderwijsbehoeften/onderwijs-aan-leerlingen-met-specifieke-onderwijsbehoeften>
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) (2023). *Brede school*. Geraadpleegd via <https://www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/brede-school>.

Noten

1. In lokale overlegplatforms (LOP's) vergaderen vertegenwoordigers van alle scholen uit een gemeente of regio en hun partners in functie van het realiseren van gelijke onderwijskansen: CLB's, ouders en leerlingen, lokale partners, organisaties van migranten en mensen in armoede, integratiecentra, onthaalbureaus voor nieuwkomers en schoolopbouwwerk.
2. General Data Protection Regulation.
3. Zie <https://www.expoo.be/themas/leerrecht-garanderen/onderwijskansen-vergroten-door-samenwerking/lerende-netwerken-onderwijs-welzijn>
4. Zie <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/samen-tegen-schooluitval/provinciale-netwerken-samen-tegen-schooluitval>
5. Het beroepsgeheim geldt niet voor leerkrachten, wel het ambtsgeheim. Iemand met ambtsgeheim mag bij het uitoefenen van zijn ambt of functie vertrouwelijke gegevens enkel vrijgeven aan personen die recht hebben op deze gegevens.
6. Meer informatie over de bouwstenen is te raadplegen via <https://www.hogent.be/projecten/onderwijs-welzijn>
7. De bouwstenen werden met de stuurgroep besproken. In de stuurgroep zetelde een directeur van een CLB, onderzoekers, een medewerker van een onderwijscentrum, een expertisecentrum, een zorgcoördinator, een projectmedewerker van samenlevingsopbouw, een brugfiguur en een OCMW-medewerker.

Hoofdstuk 5.

Naar een hoger investeringsritme in de bouw en renovatie van sociale woningen in Vlaanderen: analyse en aanbevelingen

Emmanuel Dockx, Katleen Van den Broeck & Sien Winters

Het bouwen en renoveren van sociale woningen is nodig om mensen met een bescheiden inkomen betaalbare huisvesting te bieden. Een tekort aan dergelijke woningen heeft ernstige sociale en economische gevolgen. Eind 2022 telde Vlaanderen 174.995 sociale huurwoningen (VMSW, 2023). Tegelijkertijd stonden er eind 2022 ongeveer 176.000 kandidaat-huurders op de wachtlijst voor een sociale huurwoning (Wonen in Vlaanderen, 2023). Heylen (2019) berekende dat in 2018 ongeveer 250.000 huishoudens (46% van de private huurders) voldeden aan de wettelijke voorwaarden om een sociale woning te huren. Beide maatstaven wijzen op een groot tekort aan sociale huurwoningen. Veel kwetsbare huishoudens en mensen met een bescheiden inkomen hebben dus moeite om betaalbare huisvesting te vinden. Nochtans heeft de Vlaamse Regering voor de volledige legislatuur een bedrag van 4,5 miljard euro aan goedkope kredieten voorzien voor de bouw en renovatie van sociale woningen. Tijdens parlementaire debatten kwam naar voor dat de laatste vier jaar de benutting van de kredieten rond de 750 miljoen euro per jaar schommelde, zodat een deel van de beschikbare kredieten riskeert onbenut te blijven. Ter verklaring van die onderbenutting wordt vaak verwezen naar de groot-schalige reorganisatie van de sociale huisvesting die de voorbije jaren is doorgevoerd. Ook andere factoren worden aangehaald, in het bijzonder dat projecten nu een langere doorlooptijd kennen dan in het verleden (Vlaams Parlement, 2021).

De huidige situatie heeft hoe dan ook directe implicaties voor personen in armoede. De tragere groei van het sociale woningaanbod betekent immers dat op korte termijn geen grote stappen vooruit worden gezet om mensen met een laag inkomen een geschikte en betaalbare huisvesting te bieden. Dit is mede zo omdat andere beleidsinstrumenten gericht op deze doelgroep, zoals huurpremies en huursubsidies, een relatief kleine groep bereiken en dat deze tegemoetkomingen een aanzienlijke *non-take-up* kennen (Van den Broeck & Vermeir, 2023). Het kunnen beschikken over een sociale woning is voor personen in armoede van grote betekenis. In vergelijking met een woning huren op de private markt betekent een sociale woning een aanzienlijke vermindering van

de woonuitgaven (Van den Broeck, 2019), wat doorgaans de grootste uitgave is in het huishoudbudget. Bovendien zorgt sociale huisvesting niet enkel voor een dak boven het hoofd. Sociale huurders worden op velerlei manieren begeleid in hun woonsituatie en zelfs ook bijgestaan bij andere noden (Teppers et al., 2021). Het is dus essentieel om een geïntegreerde aanpak te hanteren, waarbij de snelheid van nieuwe sociale woonprojecten wordt verbeterd en de kwaliteit van deze woningen wordt gewaarborgd, om effectief armoede te bestrijden en mensen met een laag inkomen te voorzien van betaalbare huisvesting.

De problematiek van trage doorlooptijden van sociale woonprojecten en de onderbenutting van investeringsbudgetten is al langer gekend en heeft de voorbije jaren veel aandacht gekregen in de media en in debatten in het Vlaams Parlement. Het gaat hierbij niet alleen om een sociaal en politiek vraagstuk, maar vooral om een *governance*-vraagstuk (Pollitt & Bouckaert, 2017). De huidige beleidscontext is immers zeer complex en gelaagd, waarbij zowel Vlaamse beleidskeuzes als lokale en sectorale factoren van invloed zijn op de snelheid van investering en de benutting van voorziene publieke middelen. De vraag rijst dan wat de belangrijkste oorzaken zijn van de vertraging en onderbesteding. Welke maatregelen zouden kunnen bijdragen tot versnelde investeringen in de bouw en renovatie van sociale woningen? En zijn deze maatregelen wenselijk, gelet op de sociale, ecologische en economische doelstellingen van het Vlaamse sociaal woonbeleid?

In deze bijdrage proberen we een antwoord op deze vragen te formuleren aan de hand van verschillende analyses. We bespreken eerst kort de institutionele achtergrond van investeringen in Vlaamse sociale huisvesting. Vervolgens lichten we de gebruikte gegevens en onderzoeksmethoden toe. Onze resultaten bestaan uit drie delen: een analyse van het Projectportaal,¹ bevindingen uit een online enquête bij lokale overheden en sociale huisvestingsmaatschappijen, en lessen uit enkele focusgesprekken met vertegenwoordigers van lokale overheden en sociale huisvestingsmaatschappijen. We sluiten deze bijdrage af met enkele aanbevelingen en slotopmerkingen.

Het onderzoek² gebeurde in 2022 op vraag van de Vlaamse overheid en vond plaats in het kader van de werking van het Steunpunt Wonen 2021-2025. De conclusies van het onderzoek werden gerapporteerd in een onderzoeksrapport van Dockx et al. (2023) dat raadpleegbaar is op de website van het Steunpunt Wonen. Het onderzoek gebeurde in een periode waarin er nog sprake was van sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's) en sociale verhuurkantoren (SVK's), maar de fusie van beide types van organisaties naar woonmaatschappijen in volle voorbereiding was. Op dat ogenblik was ook nog de Vlaamse Maatschappij Sociaal Wonen (VMSW) actief. Vanaf 1 januari is deze met het Agentschap Wonen-Vlaanderen gefusioneerd tot het Agentschap Wonen in Vlaanderen (hierna: het Agentschap). We spreken in deze bijdrage over SHM, SVK en VMSW als het gaat over de situatie tot en met 31 december 2022 en over woonmaatschappijen en het Agentschap (Wonen in Vlaanderen) als het gaat over (aanbevelingen ten aanzien van) de toekomstige situatie.

1. Institutionele achtergrond

1.1 Vlaamse sociale huisvesting: aanbieders, doelgroep en huurprijsbepaling

Eind 2021 telde het Vlaamse Gewest 175.309 sociale huurwoningen (VMSW, 2022), wat ongeveer neerkwam op 5% van de totale woningvoorraad.³ De meerderheid van deze woningen (92%) werd beheerd door SHM's, terwijl de rest (7%) grotendeels werd beheerd door SVK's. SHM's en SVK's zijn de belangrijkste actoren bij de uitvoering van het Vlaamse sociale woonbeleid, maar het zijn geen klassieke overheidsactoren. In België en later Vlaanderen heeft de overheid er immers voor gekozen niet zelf in te staan voor de uitvoering van sociaal woonbeleid, maar dit te delegeren naar privaatrechtelijke organisaties. Omdat het gaat over taken die dermate essentieel worden geacht, heeft de overheid zichzelf echter wel een verregaande zeggenschap over deze actoren toegekend (Vandromme, 2014). Om die reden durven we ook voor Vlaanderen te spreken van een 'publieke sociale huur' (Winters, 2019).

SHM's en SVK's zijn twee soorten aanbieders van sociale huisvesting in Vlaanderen. Ze delen een aantal overeenkomsten, maar ook een aantal verschillen (Winters, 2023). SHM's werden in België voor het eerst aan het eind van de negentiende eeuw opgericht om betaalbare huisvesting te bieden aan arbeiders. Een SHM bezit en beheert de woningen die ze aanbiedt en (ver)nieuwbouw is nog steeds de belangrijkste manier om dit woningbestand uit te breiden. SVK's verschenen pas veel later, in de jaren 1980, toen ze begonnen met het inhuren van woningen op de private markt tegen of onder de markthuur om de woningen aan hun klanten onder te verhuren. In tegenstelling tot SHM's zijn SVK's geen eigenaar van de woningen die ze beheren, maar huren zij deze van private eigenaren. De sterke focus op woonbehoeften en kwetsbaarheid bepaalt mee het eigen karakter van SVK's, en ze bieden vaak intensieve ondersteuning aan huurders en toekomstige huurders. Ook SHM's zijn sinds 2007 verplicht om ondersteuning te bieden aan hun sociale huurders, maar hun lijst van begeleidingstaken is korter (Teppers et al., 2021). Zowel SHM's als SVK's moeten voldoen aan de Vlaamse regels inzake toegang en toewijzing, maar ze hebben grotendeels hun eigen toewijzingssysteem. Ook de doelgroep van SHM's en SVK's verschilt grotendeels (Winters, 2023). Hoewel SVK-woningen over het algemeen kleiner zijn dan SHM-woningen, hebben SVK-huurders meestal grotere huishoudens, met een hoger percentage huishoudens met kinderen of alleenstaande ouders. De verschillen tussen de doelgroepen van SHM's en SVK's houden bovendien vaak verband met het toewijzingssysteem en verschillen in woonduur. Verder hebben SVK-huurders doorgaans lagere inkomens dan SHM-huurders en zijn er aanzienlijke verschillen in de kwetsbaarheid van de twee groepen, waarbij SVK-huurders meer nood aan begeleiding en ondersteuning hebben (Teppers et al., 2021).

Tijdens de afgelopen legislatuur lanceerde de Vlaamse Regering een aantal grootschalige hervormingen binnen het (sociale) woonlandschap, waarvan de fusie van SHM's en SVK's wellicht de meest ingrijpende was. Uiterlijk tegen einde juni 2023 moesten SHM's en SVK's samengevoegd worden tot één woonmaatschappij, met maximaal één woonmaatschappij per gemeente (Vlaamse Regering, 2019). Het is immers de visie van

de Vlaamse Regering dat de lokale overheid steeds belangrijker wordt in de uitvoer van het sociale woonbeleid. De evolutie naar één woonmaatschappij per gemeente of werkgebied moet zo leiden tot een versterkte regierol van de lokale besturen. De Vlaamse Regering wilde daarnaast ook orde scheppen in de bovenlokale samenwerkingsverbanden. Sinds 1 juli 2023 bestaan er 41 woonmaatschappijen. Verder zal ook de toewijzing van sociale woningen wijzigen op 1 januari 2024. Het nieuwe toewijzingssysteem omvat de aanstelling van een toewijzingsraad en er komt een centraal inschrijvingsregister voor heel Vlaanderen om de inschrijvingen en toewijzingen te beheren.

De fusie van SHM's en SVK's naar woonmaatschappijen gaat nog niet onmiddellijk gepaard met een aanpassing van het financieringssysteem. De huidige subsidieregelingen voor SHM's en SVK's worden voorlopig overgenomen.⁴ SHM's zijn zelf eigenaar en financieren hun investering met leningen, voornamelijk van de overheid. SVK's huren daarentegen woningen van particuliere eigenaren en ontvangen een subsidie ter vergoeding van de werkingskosten. SHM-woningen hebben een huurprijs die volledig wordt bepaald door een formule in de Vlaamse wetgeving en het verschil tussen de kosten van een SHM en de huur wordt gedekt door een breed scala aan subsidies (bv. gesubsidieerde leningen, belastingvoordelen en de Gewestelijke Sociale Correctie die tot op zekere hoogte kosten dekt voor SHM's met exploitatieverliezen). SVK-huurders betalen de huurprijs gevraagd door de private verhuurder, soms licht verhoogd met een vergoeding voor het SVK, maar gemiddeld onder de marktwaarde. Er zijn ook huursubsidies beschikbaar voor SVK-huurders. Private eigenaars die verhuren aan een SVK genieten daarenboven van voordelen, zoals het overnemen van taken van de verhuurder, tijdige betaling van de huur, verbouwpremies of -leningen en verlaagde btw-tarieven op nieuwbouw. Deze verschillende financieringswijzen leiden niet alleen tot verschillende bijdragen van de overheid, maar ook tot verschillende huurbedragen voor huurders. Van den Broeck & Winters (2018) berekenden dat in 2016 een SVK-huurder gemiddeld 312 euro per maand bijdroeg in de huurprijs en een SHM-huurder 296 euro. Daarbij dient wel opgemerkt dat nadien het stelsel van de huursubsidies werd gewijzigd en nu zo goed als alle SVK-huurders een huursubsidie genieten, waar dit in 2016 maar ongeveer twee derde was.

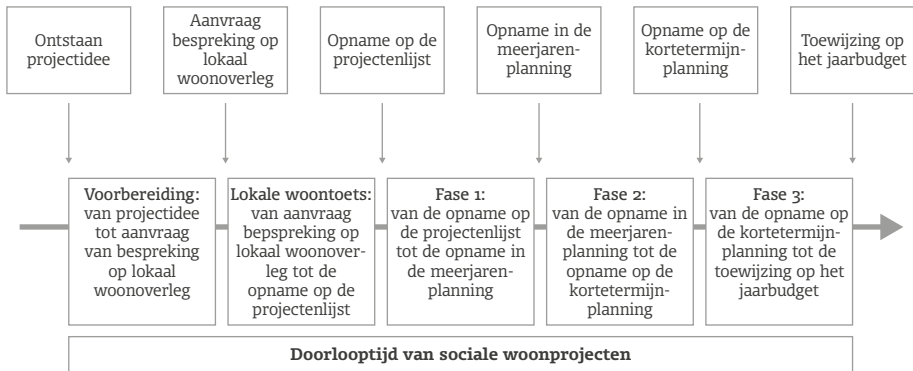
Omdat we in dit onderzoek voornamelijk geïnteresseerd zijn in verklaringen en oplossingen voor de onderbenutting van overheidskredieten voor de bouw en renovatie van sociale woningen, worden SVK's buiten beschouwing gelaten.

1.2 Programmering van nieuwe sociale woningen

De relevante regelgeving voor de planning en programmering van sociale woningen is te vinden in het Besluit bij de Vlaamse Codex Wonen van 2021, Boek 2, Deel 3 (Vlaamse Regering, 2020). In deze bijdrage hanteren we een conceptualisering van de doorlooptijd van sociale woonprojecten die gebaseerd is op de verschillende fases die zijn gedefinieerd in dit Besluit. We voegen daaraan de voorbereidingsfase toe, die geen formele fase is in deze regelgeving. We definiëren de doorlooptijd van een sociaal woonproject

als de periode vanaf het ontstaan van het projectidee tot aan de toewijzing op het jaarbudget (wanneer er zekerheid van financiering is). De effectieve uitvoering van de werken valt buiten de definitie van doorlooptijd. Vertragingen tijdens de uitvoering van sociale woonprojecten worden in dit onderzoek dus niet meegenomen. Meer concreet onderscheiden we in deze doorlooptijd vijf verschillende fasen (zie figuur 1) die we hieronder kort zullen toelichten.

Figuur 1. Overzicht van de fasen in de doorlooptijd van sociale woonprojecten.



De voorbereidingsfase begint bij het ontstaan van een projectidee of opportuniteit. Het Agentschap Wonen in Vlaanderen adviseert om in deze fase de intenties aan de gemeente voor te leggen. Bij concrete vormgeving van het project maakt de initiatiefnemer een projectfiche aan in het Projectportaal. Voor vervangingsbouw of renovatie wordt een renovatietoets aangevraagd bij de VMSW (sinds 2023 bij het Agentschap). De voorbereidingsfase eindigt wanneer de initiatiefnemer de bespreking van het project aanvraagt op het lokaal woonoverleg. Voor vervangingsbouw of renovatie is een gunstig advies van de VMSW/het Agentschap vereist in het kader van de renovatietoets.

De doorlooptijd van een sociaal woonproject is de periode vanaf het ontstaan van het projectidee tot aan de toewijzing op het jaarbudget.

In de fase van de lokale woontoets is er formele interactie met de gemeente. Op verzoek van de initiatiefnemer bespreekt de gemeente het project op het lokaal woonoverleg en neemt het College van Burgemeester en Schepenen een beslissing. De gemeente toetst het project aan haar gemeentelijk beleid en het bindend sociaal objectief⁵ (BSO) en bekiikt of het in aanmerking komt voor opname in het gemeentelijk openbaar domein. Als het project de beleidstoets succesvol doorstaat, voegt de VMSW/het Agentschap het toe aan de projectenlijst.

In Fase 1 dient de initiatiefnemer bij het Agentschap een voorontwerp in voor de geplande verrichting. Na gunstig advies van de projectverantwoordelijke architectuur beslist

de beoordelingscommissie (of in sommige gevallen het Agentschap) of de verrichting wordt opgenomen in de meerjarenplanning, die verrichtingen bevat die binnen 3 jaar kunnen worden uitgevoerd.

In Fase 2 brengt de initiatiefnemer de VMSW/het Agentschap op de hoogte van (1) een basisaanbesteding voor de verrichting, (2) alle vereiste vergunningen en een zakelijk recht op de gronden, en (3) de vereiste meldingen voor meldingsplichtige handelingen. Vervolgens beslist de beoordelingscommissie (of in sommige gevallen de VMSW/het Agentschap) of de verrichting wordt opgenomen in de kortetermijnplanning, die verrichtingen bevat die binnen vier maanden kunnen worden uitgevoerd.

In Fase 3 brengt de initiatiefnemer de VMSW/het Agentschap op de hoogte dat het gunningsdossier voor de verrichting is opgemaakt. Daarna wijst de VMSW/het Agentschap de financiering toe op het jaarbudget. Op dat moment is de initiatiefnemer zeker van de financiering en kan de aannemer de opdracht krijgen om de werken te starten.

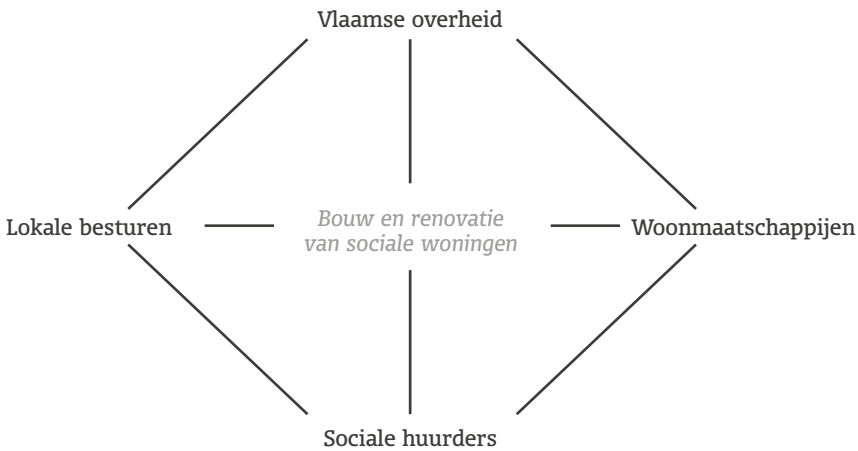
2. Sociale huisvesting als een multilevel governance-vraagstuk

De bouw en renovatie van sociale woningen in Vlaanderen is een goed voorbeeld van een *multilevel governance*-problematiek. Ook in andere Europese landen werd de voorbije jaren meer aandacht besteed aan hoe de ontwikkeling van sociale huisvesting op meerdere niveaus en door meerdere actoren bestuurd wordt (Eizaguirre et al., 2012; Rhodes, 2007). Het begrip multilevel governance (MLG) werd in de jaren 1990 geïntroduceerd om de complexe, gefragmenteerde en op samenwerking gebaseerde bestuursvormen te beschrijven die nodig zijn om beleidsproblemen aan te pakken waarbij meerdere actoren betrokken zijn (Pollitt & Bouckaert, 2017). Het concept verwijst dus naar een specifieke vorm van genetwerkt bestuur. Hooghe en Marks (2010) onderscheiden in dit verband twee processen die ten grondslag liggen aan de meeste MLG-benaderingen. Het eerste proces betreft het onderhandelen over bevoegdheden tussen verschillende overheidsniveaus, zoals lokale en centrale overheden. Het tweede proces omvat onderling verbonden expertisedomeinen in verschillende territoriale schalen, die diverse actoren uit zowel de publieke, semipublieke als private sector kunnen omvatten.

Beide MLG-kenmerken zijn zichtbaar bij de problematiek van doorlooptijd en investeringen in sociale huisvesting. Om deze problemen aan te pakken is onderhandeling nodig over de verdeling van bevoegdheden tussen de Vlaamse overheid en lokale overheden, en over de inspanningen van diverse betrokken partijen zoals huisvestingsmaatschappijen en sociale huurders. Figuur 2 geeft een overzicht van de Vlaamse sociale huisvestingssector vanuit een multilevel-perspectief. De Vlaamse overheid speelt een belangrijke rol bij het bepalen van het beleid en de financiering van (nieuwe) sociale woningen. Steden en gemeenten coördineren de uitvoering van dit beleid op lokaal niveau. SHM's zijn verantwoordelijk voor het bouwen, renoveren, verhuren, beheren

en onderhouden van sociale woningen. Ze werken samen met de Vlaamse overheid en lokale overheden om het beleid uit te voeren en goede huisvesting te bieden aan sociale huurders. Sociale huurders en kandidaat-huurders zijn een vierde belanghebbende groep, die directe gevolgen ondervindt van lange wachttijden en te lage investeringsvolumes in sociale woningen. Door te kijken naar meerdere niveaus en actoren kunnen we in deze bijdrage de invloed van specifieke beleidskeuzes, bestuursvormen en planingspraktijken op het gebied van regelgeving, financiering, ontwikkeling en uitvoering van sociale woonprojecten onderzoeken.

Figuur 2. Grafische voorstelling van de sociale huisvestingssector.



3. Methodologie en data

In het onderzoek dat de basis vormt voor deze bijdrage, zijn verschillende datasets en gegevens bestudeerd. We kregen toegang tot enkele van de administratieve datasets die voor het onderzoek uit het Projectportaal getrokken werden.⁶ Door het koppelen van deze datasets konden we verschillende kenmerken van sociale woonprojecten nader bestuderen, zoals het type verrichting, de status, het aantal sociale woningen dat gerealiseerd zou worden (en in het geval van renovaties of vervangingsbouw ook het aantal dat vóór de renovatie aanwezig was), de technische dossiers. Bij elke actie in het dossier hoort een datum en zo kon de duur van de verschillende fasen in de doorlooptijd worden berekend. Dit stelde ons in staat een beter beeld te krijgen van de totale doorlooptijd, zoals eerder gedefinieerd, en de verschillende onderdelen daarvan, van lopende sociale woningbouw- en renovatieprojecten in Vlaanderen.⁷

Aanvullend hebben we twee licht verschillende online enquêtes verstuurd naar alle SHM-directeuren en Vlaamse burgemeesters. Na afsluiting van de enquêtes bleek dat

51 van de 77 SHM's de vragenlijst hadden ingevuld, wat resulteerde in een respons van 66%, en 122 van de 300 gemeenten (40%). De verkregen steekproef is representatief wat betreft de provinciale spreiding, en de verdeling van gemeenten in de steekproef is bovendien ook representatief wat betreft de stedelijkheidstypologie van De Maesschalck en Van Hecke (2019).

Via de enquête informeerden we niet alleen naar verklaringen voor verschillen in doorlooptijd, maar ook naar maatregelen en instrumenten die volgens de respondenten zouden kunnen leiden tot een snellere doorlooptijd en een verhoogd investeringsritme. Dit resulteerde in een lange lijst van mogelijke aanbevelingen, die verdere verdieping en prioritering vereisten. Daarom voerden we drie focusgroepsgesprekken met in totaal tien vertegenwoordigers van SHM's en lokale besturen, waaronder zowel politieke als ambtelijke vertegenwoordigers. Deelnemers kregen een overzicht van voorgestelde maatregelen en instrumenten en werden gevraagd de mogelijke impact en wenselijkheid ervan te beoordelen. Met wenselijkheid werd bedoeld of de maatregel algemeen wenselijk is en of er geen te grote negatieve gevolgen aan verbonden zijn. De voorgestelde maatregelen en instrumenten werden tijdens de gesprekken gecategoriseerd in vier groepen: beleidsbeslissingen op Vlaams niveau, voorstellen gericht aan de VMSW/het Agentschap Wonen in Vlaanderen, voorstellen gericht op lokale overheden en voorstellen gericht op woonmaatschappijen.

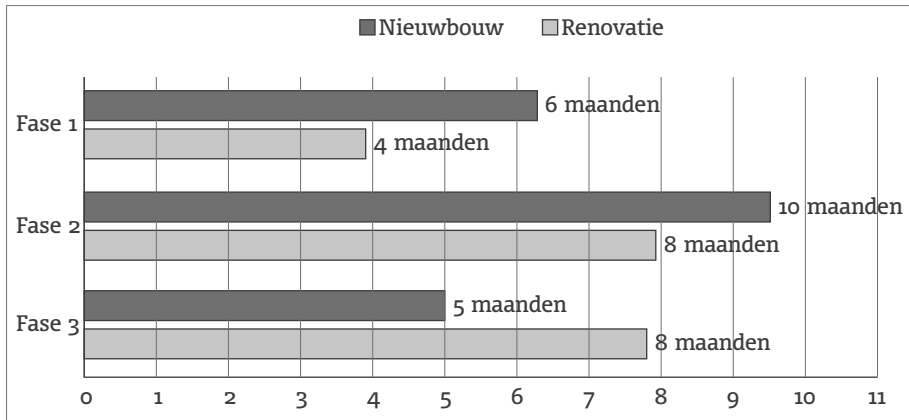
4. Analyse: doorlooptijden, knelpunten en oplossingen

4.1 Doorlooptijden: hoelang duurt het om sociale woningen te bouwen of te renoveren?

De doorlooptijd van een sociaal woonproject verschilt sterk naargelang het soort werk (bv. nieuwbouw, vervangingsbouw, renovatie...), het type nieuwbouw (bv. CBO⁸ of niet), de ligging naar stedelijkheid of de schaal van het project. In deze bijdrage beperken we ons tot het onderscheid tussen nieuwbouw- en renovatieprojecten.

Figuur 3 toont de doorlooptijd uitgedrukt in mediaan aantal maanden op basis van het Projectportaal. Het Projectportaal bevat gegevens voor de fasen die zijn gedefinieerd in de regelgeving, maar geeft geen zicht op de voorbereidende fase en de fase van de lokale woontoets. Voor nieuwbouwprojecten is Fase 3 (van opname op de kortetermijnplanning tot toewijzing op het jaarbudget) het kortst en Fase 2 (van opname op de meerjarenplanning tot opname op de kortetermijnplanning) het langst. Voor renovatieprojecten is Fase 1 (van opname op de projectenlijst tot opname op de meerjarenplanning) het kortst, terwijl Fase 2 en Fase 3 duidelijk het langst duren. De totale doorlooptijd van deze drie fasen is 24 maanden voor nieuwbouwprojecten en 21 maanden voor renovatieprojecten.

Figuur 3. Mediane doorlooptijd van nieuwbouw en renovatie op basis van het Projectportaal (N tussen 11-84).

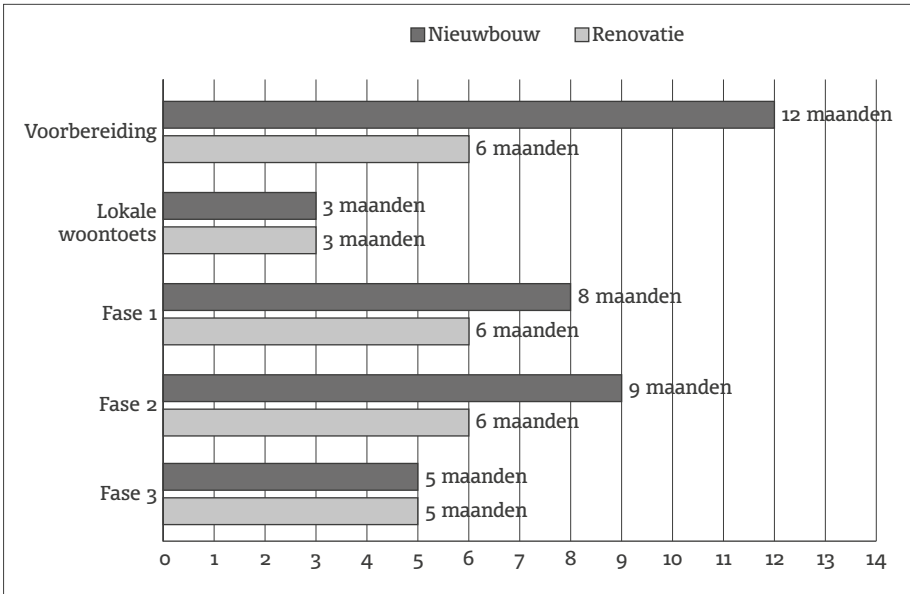


Bron: Berekeningen auteurs o.b.v. Projectportaal (versie 12/05/2022, VMSW).

De gegevens uit de bevraging stellen ons in staat aanvullend een beeld te vormen van de voorbereidingsfase en de fase waarin de lokale woontoets plaatsvindt. Figuur 4 toont de ervaring van SHM's omtrent de doorlooptijd per fase. Het is duidelijk dat bij nieuwbouwprojecten de voorbereidingsfase het langst duurt. Deze fase duurt volgens 50% van de SHM's zelfs twee keer zo lang als de voorbereiding van renovatieprojecten. De fase waarin de lokale woontoets plaatsvindt, duurt doorgaans drie maanden volgens SHM's en is daarmee de fase die het minst lang duurt. Verder weerspiegelen de ervaringen van SHM's met Fase 1 tot Fase 3 de bevindingen uit het Projectportaal. Beperkt tot de fasen gedefinieerd in de regelgeving bedraagt de mediane doorlooptijd volgens de SHM's 22 maanden voor nieuwbouw en 17 maanden voor renovatie, dus iets minder dan volgens het Projectportaal. De totale doorlooptijd met inbegrip van de voorbereiding en de lokale woontoets komt op basis van de ervaringen van SHM's neer op 37 maanden voor nieuwbouw en 26 maanden voor renovatie.

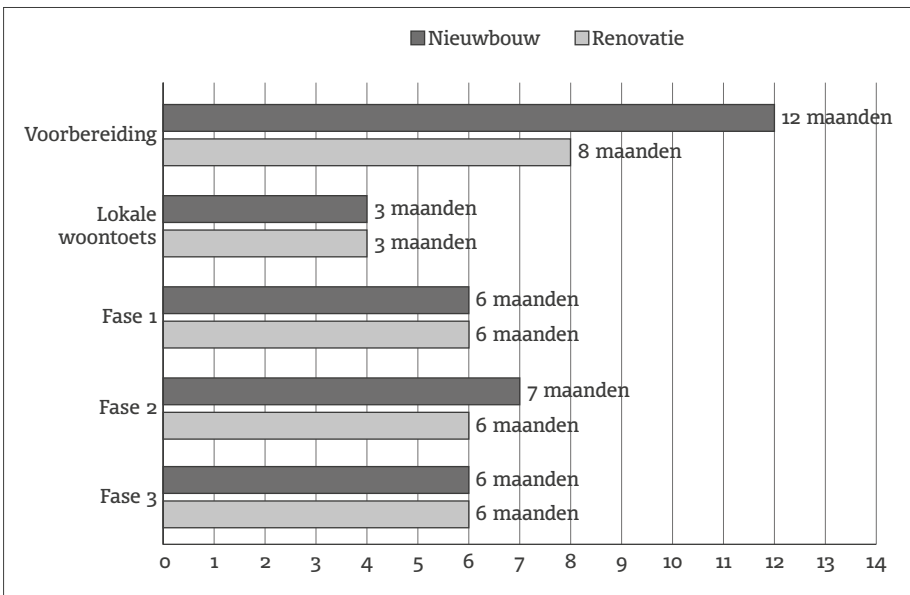
Figuur 5 toont vervolgens de ervaringen van gemeenten met de doorlooptijd per fase. Ook hier valt op dat gemeenten ervaren dat de voorbereidingsfase het langst duurt, zowel voor nieuwbouw- als voor renovatieprojecten. Opnieuw blijkt dat nieuwbouwprojecten doorgaans veel meer voorbereidingstijd vergen in vergelijking met renovatieprojecten. De fase waarin de lokale woontoets plaatsvindt, duurt volgens gemeenten doorgaans vier maanden en is daarmee dus ook voor hen de fase die het minst lang duurt. De drie fasen die volgen op de lokale woontoets duren volgens gemeenten doorgaans ongeveer zes maanden per fase. De totale doorlooptijd op basis van de ervaringen van gemeenten bedraagt 35 maanden voor nieuwbouw en 30 maanden voor renovatie.

Figuur 4. Mediane doorlooptijd van nieuwbouw en renovatie op basis van enquête bij SHM's (N tussen 41-46).



Bron: Berekeningen auteurs o.b.v. enquête SHM's (2022).

Figuur 5. Mediane doorlooptijd van nieuwbouw en renovatie op basis van enquête bij gemeenten (N tussen 37-59).

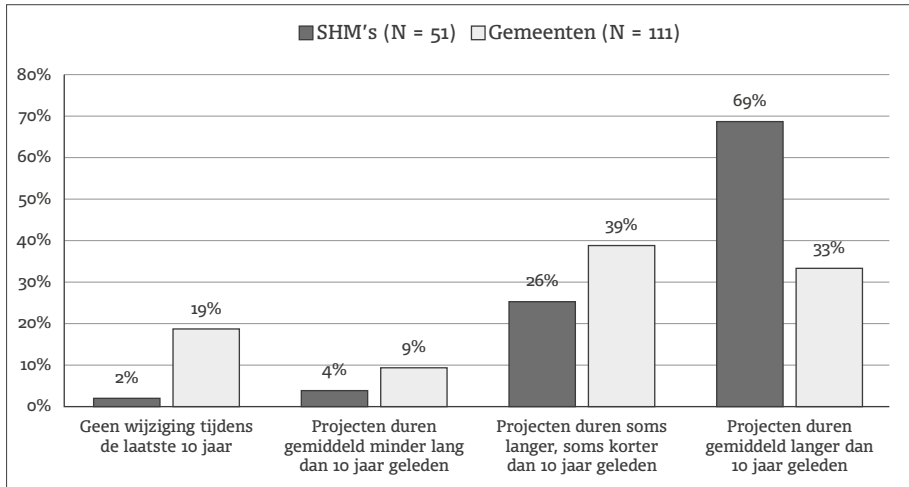


Bron: Berekeningen auteurs o.b.v. enquête gemeenten (2022).

Centraal in het debat over investeringen in sociale huisvesting staat de perceptie dat het bouwen en het renoveren van sociale woningen tegenwoordig vaak langer duren dan vroeger. Dit is trouwens niet specifiek voor de sociale huisvesting. Illustratief is de uitspraak van een van de grote Belgische private projectontwikkelaars dat het voorbereiden en op de markt brengen van een goed woonproject 25 jaar in beslag kan nemen (Hannecart, 2022, 30 september). Voor de sociale huisvesting zijn er geen (objectieve) administratieve gegevens waarmee we kunnen nagaan in hoeverre de doorlooptijd van woonprojecten geëvolueerd is ten opzichte van vroeger. Om toch een beeld te krijgen van de vermeende evolutie vroeger we gemeenten en SHM's in de enquête om aan te geven in hoeverre zij percipiëren dat sociale woonprojecten korter of langer duren dan tien jaar geleden. Figuur 6 toont dat vooral SHM's ervaren dat de doorlooptijd van nieuwe sociale woningen gemiddeld langer duurt dan tien jaar geleden. Ook bij een derde van de bevraagde gemeenten leeft die perceptie.

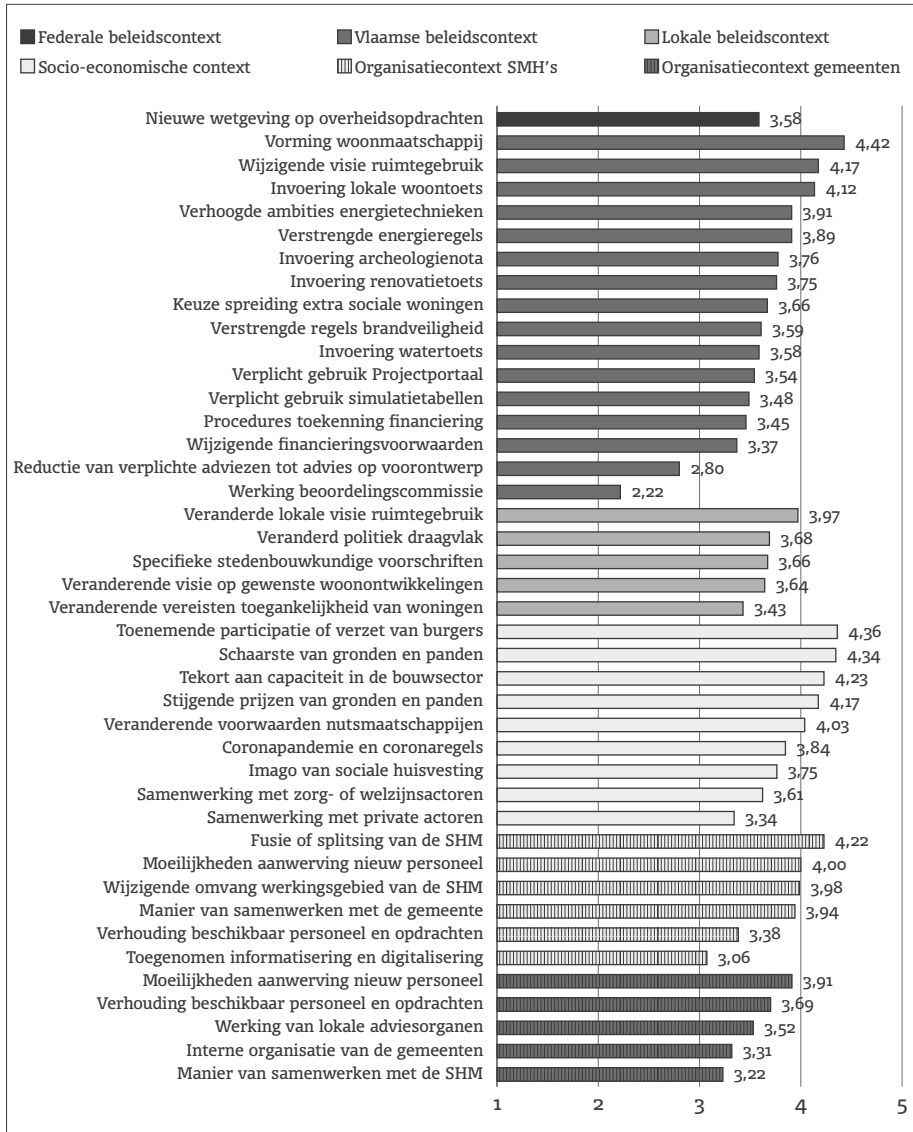
Centraal in het debat over investeringen in sociale huisvesting staat de perceptie dat het bouwen en het renoveren van sociale woningen langer duren dan vroeger.

Figuur 6. Perceptie van doorlooptijden vandaag versus tien jaar geleden.



Bron: Berekening auteurs o.b.v. enquêtes SHM's en gemeenten (2022).

Figuur 7. Mediane impact van factoren volgens context (schaal: 1 = sterk versnellend en 5 = sterk vertragend).



Bron: Berekening auteurs o.b.v. enquêtes SHM's en gemeenten (2022).

Opmerking: De scores weergegeven in deze grafiek hebben betrekking op de mediaan voor elke factor, berekend op basis van de antwoorden van SHM's (N tussen 38 en 51) en gemeenten (N tussen 39 en 114) samen. De schaal van deze antwoorden loopt van 1 tot 5. Antwoorden/scores die dicht bij 5 liggen wijzen op een vertragende invloed. Antwoorden/scores die dicht bij 1 liggen wijzen op een versnellende invloed. De vragen over de organisatiecontext van SHM's en gemeenten werden enkel door respondenten uit respectievelijk de SHM's en gemeenten beantwoord.

4.2 Knelpunten: welke factoren veroorzaken vertraging en onderbenutting?

Tegenwoordig is het dus moeilijker geworden om investeringen in sociale huisvesting snel en efficiënt tot aan de start van de uitvoering te brengen. De vraag die opkomt, is waarom het zo lang duurt. De analyse van de enquêteresultaten suggereert dat er niet één hoofdreden is, maar een breed scala aan redenen. Figuur 7 geeft een overzicht van de bevraagde factoren en rangschikt de factoren die volgens SHM's en gemeenten de doorlooptijden het meest hebben verlengd (score 5) of het meest hebben verkort (score 1) per context. Respondenten kregen ook de gelegenheid om toelichting te geven bij deze factoren en om bijkomende factoren te benoemen, die niet in de grafiek worden vermeld, maar wel worden betrokken in de bespreking van de resultaten.

Een eerste globale vaststelling is dat vertragende factoren zich niet hoofdzakelijk binnen één specifieke (beleids)context situeren, maar dat verschillende factoren op verschillende niveaus en domeinen een rol spelen. Hierbij aansluitend is het duidelijk dat vertragende factoren niet alleen betrekking hebben op procedurele of wetgevende aspecten, maar ook gerelateerd zijn aan organisatorische, financiële en technische aspecten, alsook aan de samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen en het draagvlak in de omgeving van het project.

Met betrekking tot wijzigingen in de federale beleidscontext zien we dat de nieuwe wetgeving op overheidsopdrachten volgens SHM's en gemeenten heeft geleid tot een lichte verlenging van de doorlooptijden. Die vertraging wordt verklaard door de complexiteit van de regelgeving rond overheidsopdrachten, administratieve overlast en het nazicht op correctheid en volledigheid. Een respondent merkte op dat het gebrek aan expertise en de betwistingen die ermee gepaard kunnen gaan, meer problematisch kunnen zijn dan de wetgeving zelf.

Het Vlaamse bestuursniveau heeft de afgelopen jaren wellicht de meest significante veranderingen ondergaan in de beleidscontext die impact kunnen hebben op de doorlooptijden. Respondenten van SHM's en gemeenten geven aan dat de oprichting van woonmaatschappijen en veranderende opvattingen over ruimtegebruik twee belangrijke factoren zijn die hebben geleid tot langere doorlooptijden. Daarnaast identificeren respondenten de vereiste van een formeel advies van de gemeente, verhoogde energieambities, strengere energieregels, de invoering van de archeologienota en de renovatietoets, en de verdeling van extra sociale woningen over Vlaanderen als factoren die vaak hebben geleid tot lichte vertragingen. SHM's beschouwen deze factoren als impactvoller dan gemeenten. De tijdelijke verandering in de werking van de beoordelingscommissie wordt trouwens beschouwd als een aspect dat heeft geleid tot een kortere doorlooptijd. Ook het reduceren van de verplichte adviezen tot alleen advies over het voorlopige ontwerp wordt gezien als een aspect dat de doorlooptijden licht heeft verkort.

Daarnaast hebben zich de afgelopen jaren ook op het lokale beleidsniveau veranderingen voorgedaan in beleidsvisies of -keuzes die volgens respondenten voor vertraging hebben gezorgd. De veranderde visie op ruimtegebruik (bv. de locatie en densiteit van

sociale woningen) is bijvoorbeeld volgens SHM's een aspect dat gemiddeld duidelijk voor de meeste vertraging heeft gezorgd. Verder beschouwen SHM's veranderingen in het politieke draagvlak voor sociale woningen, specifieke stedenbouwkundige voorschriften (bijvoorbeeld het aantal parkeerplaatsen) en de visie op de gewenste woonontwikkelingen (bijvoorbeeld de gewenste woontypologie) als elementen die de doorlooptijd gemiddeld 'een beetje verlengd' hebben.

Naast beleidskeuzes op verschillende niveaus worden ook maatschappelijke en economische contextfactoren, zoals de toenemende participatie van burgers of het verzet van buurtbewoners, de lagere beschikbaarheid en stijgende prijzen van gronden en panden en het imago van de sociale huisvesting genoemd als belangrijke vertragende factoren. Een tekort aan capaciteit in de bouwsector kan er ook toe leiden dat projecten meerdere malen moeten worden aangeboden voor aanbesteding.

We vroegen SHM-directeurs ook naar welke organisatorische veranderingen de afgelopen tien jaar de doorlooptijden bij SHM's hebben beïnvloed. Fusies en splitsingen hadden naar hun oordeel de grootste impact, terwijl ook andere veranderingen, zoals aanwerving van nieuwe (technische) profielen, herziening van werkingsgebieden, samenwerking met gemeenten en personeelsbezetting, de doorlooptijden enigszins verlengden. Toegenomen informatisering en digitalisering hadden over het algemeen geen invloed op de doorlooptijden, maar de beperkte personeelsbezetting heeft volgens SHM's wel licht bijgedragen aan langere doorlooptijden. Ten slotte wordt ook aangegeven dat uiteenlopende standpunten van lokale besturen vaak veel tijd in beslag nemen om alle belangen samen te brengen.

De context van lokale besturen is ook sterk veranderd in vergelijking met tien jaar geleden. Gemeenten wijzen op moeilijkheden bij het aannemen van nieuw personeel, vooral voor specifieke profielen zoals stedenbouwkundigen, als een belangrijke factor. Daarnaast wordt de verhouding tussen beschikbaar personeel en het aantal opdrachten ook gezien als een vertragende factor. Verder worden de werking van gemeentelijke adviesorganen en het gebrek aan samenwerking tussen verschillende actoren genoemd als mogelijke oorzaken van vertragingen in de doorlooptijd.

4.3 Oplossingen: welke maatregelen bieden volgens SHM's en lokale besturen soelaas?

In de enquêtes kregen respondenten al een eerste gelegenheid om voorstellen te doen tot maatregelen en instrumenten die de doorlooptijd zouden kunnen verkorten. Om ook op een meer gestructureerde manier tot een lijst te komen van maatregelen en instrumenten die door vertegenwoordigers van de sector en van de lokale besturen gedragen zou worden, legden we een hele reeks voorstellen voor tijdens focusgroepen met deze vertegenwoordigers. Hieronder volgt een bespreking van de voornaamste aspecten die volgens de respondenten soelaas kunnen bieden. Na afloop van de enquêtes en de focusgesprekken werden door de onderzoekers op basis van een afweging van de impact en wenselijkheid enkele aanbevelingen gedistilleerd, waarvan er een aantal in deel 5 worden besproken.

4.3.1 Maatregelen op niveau van Vlaamse beleidsbeslissingen

De voorgestelde maatregelen om sociale huisvesting te verbeteren zijn in eerste instantie voornamelijk gericht op Vlaamse beleidsbeslissingen, zoals procedures, regelgeving, financiering, verplichtingen voor gemeenten en ruimtegebruik. Er wordt gepleit voor meer vertrouwen in de woonmaatschappijen. Sommige respondenten suggereren het verder afschaffen van stappen in procedures om de autonomie van woonmaatschappijen te vergroten en de doorlooptijd van projecten te verkorten, maar andere respondenten pleiten toch ook voor behoud van duidelijke kaders en richtlijnen om de kwaliteit te waarborgen. Respondenten suggereren ook betere afstemming tussen de Vlaamse beleidsdomeinen, zoals Wonen, Welzijn en Omgeving, en stellen voor om daarvoor een permanent overlegorgaan op Vlaams niveau op te richten. Andere suggesties zijn gericht op het financieel sluitend maken van investeringen, onder andere een differentiatie van subsidieplafonds op wijkniveau, een betere vergoeding van de werkingskosten van sociale huisvestingsmaatschappijen, financiële facilitering van de aankoop van leegstaande gebouwen. Voor het (opnieuw) invoeren van de sociale lasten⁹ was er brede consensus. Sommigen pleitten voor de ontwikkeling van woonuitbreidingsgebieden door woonmaatschappijen, evenwel met aandacht voor sociale mix. Verbetering van het imago van sociale huisvesting wordt ook als belangrijk beschouwd, evenals het creëren van urgentiebesef bij lokale overheden en een positiever imago bij burgers en lokale politici.

4.3.2 Maatregelen te nemen door het Agentschap Wonen in Vlaanderen

Het Agentschap Wonen in Vlaanderen kan volgens respondenten verschillende beleidsrollen op zich nemen om mee te helpen de doorlooptijden van sociale woonprojecten te verkorten en het investeringsritme te versnellen. Dit omvat onder andere het organiseren van beleidsdomeinoverschrijdend overleg om gronden en panden van andere Vlaamse overheidsinstellingen beschikbaar te stellen voor sociale woningen. In het kader van het grond- en pandendecreet worden gemeenten verplicht om een inventaris op te stellen van de gronden en panden die leegstaan of niet bebouwd zijn. Naar analogie met die regelgeving zouden ook de Vlaamse overheidsdiensten een actiever beleid kunnen voeren om gronden en panden te inventariseren. Overleg met het departement Omgeving over voorwaarden voor het gebruik van gronden voor sociale woonprojecten werd als impactvol beschouwd. Het verder optimaliseren van het Projectportaal, bijvoorbeeld door concrete planningstools toe te voegen, kan dienen als werkinstrument voor woonmaatschappijen. Verder werd voorgesteld om de taken en competenties van Wonen in Vlaanderen als dienstverlener en kennisinstelling te versterken, bijvoorbeeld door opleidingen over nieuwe technieken aan te bieden. Hoewel er kanttekeningen zijn, werd ook het stimuleren en uitbouwen van snelle bouwformules als impactvol en wenselijk beschouwd, al kan de federale wetgeving op overheidsopdrachten de toepassing ervan bemoeilijken.

4.3.3 Maatregelen te nemen door de lokale besturen

Op lokaal niveau zijn er verschillende voorstellen naar voren geschoven om investeringen in sociale woningen te verhogen en versnellen, zoals het instellen van een permanent overleg tussen gemeentelijke diensten en woonmaatschappijen en het aanstellen van een projectcoördinator of taskforce voor grote projecten. Er worden echter ook belangrijke uitdagingen vernoemd, zoals de variërende impact van het overleg afhankelijk van de schaal van de gemeente, en moeilijkheden bij het opzetten van een dergelijk projectteam. Een voorstel dat door veel deelnemers wordt gesteund, is beleidstermijnoverschrijdende planning en visie bij gemeenten, maar er zijn wel vragen over de implementatie. Ook het beter afstemmen van lokale bouwcodes op ontwerprichtlijnen van sociale woningen wordt positief ontvangen. Lokale communicatie, buurtfeesten en bevorderen van onderling contact kunnen het imago van sociale huisvesting verbeteren. Tegen het voorstel om grondrechten te ruilen werd weinig ingebracht, maar de impact werd gering ingeschat. Het voorstel om hogere densiteiten toe te staan voor sociale woningen werd door de respondenten niet als wenselijk beschouwd.

4.3.4 Maatregelen te nemen door de woonmaatschappijen

Ook woonmaatschappijen kunnen initiatieven nemen om investeringen in sociale woningen te verhogen en versnellen. Het zou volgens de respondenten helpen eenvoudiger projecten op te zetten zonder veel betrokkenen en zonder de noodzaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP),¹⁰ maar dit kan lastig zijn in stedelijke context waar meer partners betrokken zijn en het kan ten koste gaan van de kwaliteit van projecten. Een ander voorstel betreft het aanstellen van een projectmanager bij de woonmaatschappijen die actief op zoek gaat naar gronden en leegstaande panden. Het financieel faciliteren van dergelijke prospectie wordt ook genoemd als impactvol en wenselijk.

5. Enkele aanbevelingen voor een multilevel governance-aanpak

Vanuit een multilevel governance-perspectief zijn er verschillende aanbevelingen te formuleren voor de veelzijdige problematiek van investeringen in sociale huisvesting. Uit het Projectportaal, de enquêtes en de focusgroepen blijkt in dat verband vooral dat er meer en beter moet worden samengewerkt tussen de Vlaamse overheid, de gemeenten en de woonmaatschappijen. Om dit te bereiken, kunnen er verschillende maatregelen worden genomen.

Een van de aanbevelingen is om het Agentschap Wonen in Vlaanderen nog beter uit te bouwen als kennisinstelling voor woonmaatschappijen, en de ondersteuning verder te ontwikkelen in samenspraak met de sector. Wat betreft de ontwerprichtlijnen zou er

meer soepelheid moeten zijn op Vlaams niveau bij het afwijken ervan terwijl anderzijds op lokaal niveau meer rekening moet worden gehouden met de Vlaamse ontwerprichtlijnen. Het is belangrijk dat er een meer permanente dialoog is tussen de verschillende partijen om de ondersteuning goed te doen aansluiten bij de noden van de sector.

Een andere duidelijke aanbeveling is om meer samenwerking en dialoog te bevorderen tussen lokale besturen en woonmaatschappijen om de realisatie van bijkomende sociale woningen te stimuleren. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld actief op zoek gaan naar gronden en panden die in aanmerking komen voor sociale woningen en hierbij het Rollend Grondfonds benutten. Daarnaast kan er gedacht worden aan een permanent overleg tussen de woonmaatschappij en de relevante gemeentelijke diensten.

Er moet meer en beter worden samengewerkt tussen de Vlaamse overheid, de gemeenten en de woonmaatschappijen.

Ook de Vlaamse overheid kan zelf nog beter coördineren en samenwerken tussen verschillende beleidsdomeinen en betrokken diensten. Dat kan bijvoorbeeld door het opzetten van een permanent coördinatiemechanisme of overleg waarbij vertegenwoordigers van de relevante Vlaamse beleidsdomeinen betrokken zijn. Daarnaast zou de Vlaamse overheid bijvoorbeeld met andere (Vlaamse) eigenaars van publieke gebouwen kunnen bekijken of ze kunnen worden ingezet voor de (om)bouw (naar)van nieuwe sociale woningen.

Vanuit een multilevel governance-perspectief is het ook belangrijk dat al deze actoren meer samenwerken om het imago van sociale huisvesting te verbeteren. Dat kan door middel van een meer constructieve communicatie, het in de verf zetten van positieve verhalen en het bevorderen van het onderlinge contact tussen sociale huurders en omwonenden. Door samen te werken aan een beter imago van sociale huisvesting zal er een groter maatschappelijk draagvlak ontstaan voor sociale huisvesting en kunnen daardoor onrechtstreeks meer en sneller projecten gerealiseerd worden. In dit verband waarschuwen respondenten ook voor de eerder negatieve impact van een aantal recente maatregelen (zoals controleren van spaargelden en buitenlandse eigendommen) op het imago van de sociale huurder en daarmee van de sociale huisvesting.

6. Conclusie

In deze bijdrage trachtten we een antwoord te formuleren op de vragen waarom de bouw en renovatie van (nieuwe) sociale woningen traag verloopt, waarom het beschikbare budget niet voldoende benut wordt, en welke maatregelen ondernomen kunnen worden om de doorlooptijd te verkorten en de investeringen te verhogen. Om deze vragen te beantwoorden, verkenden we het institutionele kader van deze problematiek, analyseerden we de beschikbare administratieve gegevens in verband met sociale

woonprojecten en bevroegen we vertegenwoordigers van SHM's en gemeenten via een online enquête en focusgroepen. Op basis van deze onderzoeken concluderen we dat er niet één specifieke reden is waarom het investeringsritme van sociale huisvestingsprojecten te laag is, maar dat een breed scala aan factoren van invloed is en dat deze factoren niet alleen verband houden met het regelgevende of procedurele kader van sociale huisvesting, maar ook met de samenwerking tussen de verschillende actoren en de coördinatie van het investeringsproces. De redenen waarom projecten een lange doorlooptijd kennen, zijn vaak ook specifiek voor een bepaald project. Verdragende factoren zijn bovendien te vinden op Vlaams en lokaal niveau en bij verschillende andere actoren, wat betekent dat er op meerdere fronten tegelijk gewerkt moet worden om het investeringsritme te verhogen. Het onderzoek heeft geleid tot een reeks aanbevelingen, maar geen enkele oplossing zal zaligmakend zijn. De aanbevelingen betreffen onder andere een geoptimaliseerde financiering, een betere coördinatie binnen de Vlaamse overheid, een herinvoering van de sociale last, een betere beeldvorming en samenwerking met de sector. Van de aanbevelingen die naar verwachting het meeste effect zullen hebben, bevinden de meeste zich in de aanloopfase, wanneer op zoek wordt gegaan naar mogelijkheden voor nieuwe projecten. In deze fase werden verschillende knelpunten geïdentificeerd, zoals de politieke prioriteiten van het lokale bestuur, de uitdagingen bij het zoeken naar geschikte grond en het gefinancierd krijgen van de projecten. Het is echter belangrijk om nogmaals te benadrukken dat geen enkele maatregel op zichzelf de definitieve oplossing zal bieden. Het aanpakken van deze knelpunten en het implementeren van de aanbevolen maatregelen is hoe dan ook van groot belang om de toegang tot betaalbare huisvesting voor kwetsbare groepen te verbeteren. Toegang krijgen tot een kwaliteitsvolle woning speelt voor gezinnen in armoede een grote rol, niet alleen in de toegang tot wonen, maar vanwege het hoge aandeel van woonuitgaven in het gezinsbudget ook in de toegang tot andere noodzakelijke uitgaven. Daarenboven biedt de sociale huisvesting zoveel meer dan alleen maar een dak boven het hoofd. Het is belangrijk dat die boodschap wordt uitgedragen en dat alle krachten worden gebundeld om tot een meer inclusieve samenleving te komen.

Referenties

- De Maesschalck, F., & Van Hecke, E. (2019). Uitrustingsgraad en positie in een stadsgewest. *Ruimte & Maatschappij*, 10(4), 39-50.
- Dockx, E., Van den Broeck, K., & Winters, S. (2023). *Investeren in sociaal wonen: hoe het investeringsritme versnellen of verhogen?* Steunpunt Wonen.
- Eizaguirre, S., Pradel, M., Terrones, A., Martinez-Celorrio, X., & García, M. (2012). Multilevel governance and social cohesion: Bringing back conflict in citizenship practices. *Urban Studies*, 49(9), 1999-2016.
- Hannecart, G. (2022, 30 september). Matexi: welkom in de buurt. *Tijdschrift Bank- en Financiewezenen*. Geraadpleegd via <https://www.financialforum.be/doc/doc/review/2022/bfw-digitaal-editie8-2022-03-artikel-hannecart.pdf>
- Heylen, K. (2019). *Doelgroepen sociale huur en specifieke segmenten op de woningmarkt*. Steunpunt Wonen.

- Hooghe, L., & Marks, G. (2010). Types of multi-level governance. In H. Enderlein, S. Wälti, & M. Zürn (Eds.), *Handbook on multi-level governance* (pp. 17-31). Edward Elgar Publishing.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis – into the age of austerity*. Oxford University Press.
- Rhodes, M. L. (2007). Strategic choice in the Irish housing system: Taming complexity. *Housing, Theory and Society*, 24(1), 14-31.
- Teppers, E., Van den Broeck, K., Vermeir, D., & Winters, S. (2021). *Begeleiding van sociale huurders. Onderzoek naar de nood aan en de aanwezigheid van begeleiding in de Vlaamse sociale huisvesting*. Steunpunt Wonen.
- Van den Broeck, K. (2019). *Woningkwaliteitsverschillen tussen sociale huurders en vergelijkbare private huurders en eigenaars*. Steunpunt Wonen.
- Van den Broeck, K., & Vermeir, D. (2023). *Non-take-up huurpremie en huursubsidie*. Steunpunt Wonen.
- Van den Broeck, K., & Winters, S. (2018). *Kosteneffectiviteit en efficiëntie van sociale huisvestingsmaatschappijen en sociale verhuurkantoren*. Steunpunt Wonen.
- Vandromme, T. (2014). *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*. Universiteit Antwerpen.
- Vlaams Parlement. (2021). *Verslag vergadering Commissie voor Wonen en Onroerend Erfgoed van 30 september 2021*. Geraadpleegd via <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementair-werk/commissies/commissievergaderingen/1552623/verslag/1555355>
- Vlaams Parlement. (2022). *Jaarverslag 2021-2022*. Geraadpleegd via <https://www.vlaamsparlement.be/nl/jaarverslag-2021-2022>
- Vlaamse Regering. (2019). *Beleidsnota Wonen 2019-2024 ingediend door Matthias Diependaele, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed*. Geraadpleegd via <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/32259>
- Vlaamse Regering. (2020). *Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021*. Geraadpleegd via <https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.ashx?id=1033919>
- VMSW. (2022). *Woningen sociale sector*. Geraadpleegd via <https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/bouwen-en-wonen/woningen-sociale-sector>
- VMSW. (2023). *Bindend sociaal objectief*. Geraadpleegd via <https://www.vmsw.be/Home/Ik-ben-professioneel/Financieren-van-sociaal-wonen/Bindend-sociaal-objectief>
- Winters, S. (2019, september). 30 jaar sociale huisvesting in vogelvlucht. *Ruimte en Maatschappij*, 11, 25-42.
- Winters, S. (2023). *De eigenheid van het SVK-model. En hoe de sterkten te behouden in de woonmaatschappijen* [Manuscript in voorbereiding].
- Wonen in Vlaanderen. (2023). *Cijfers, kandidaat-huurders en -kopers*. Geraadpleegd via <https://www.vlaanderen.be/sociaal-woonbeleid/cijfers/kandidaat-huurders-en-kopers>

Noten

1. Het digitale communicatieplatform waarin alle stappen in het programmatieproces van sociale woonprojecten worden geregistreerd en van de nodige documenten voorzien (zie verder).
2. Het onderzoek werd gefinancierd met subsidies van de Vlaamse overheid.
3. De totale woningvoorraad omvat ook tweede verblijven, leegstand en studentenkamers.
4. Voor de volgende legislatuur wordt wel een grondige aanpassing van het financieringssysteem voorbereid (Winters, 2023).
5. Het bindend sociaal objectief is de rechtsplicht voor de gemeente om de opgelegde doelstellingen voor bijkomende sociale huurwoningen te realiseren in de periode 2009-2025. Het Vlaamse

- woonbeleid wil het sociaal woonaanbod versneld uitbreiden en geografisch spreiden en legt daarom elke gemeente een BSO op (VMSW, 2023).
6. Er werden drie datasets geanalyseerd: één met informatie over sociale woonprojecten, één met informatie over de woningen per project en één met technische informatie per woonproject.
 7. We beperkten ons tijdens deze analyse wel tot de sociale woonprojecten die sociale huur omvatten, die worden gefinancierd met goedkope leningen van de Vlaamse overheid en die van het type nieuwbouw, vervangingsbouw of grondige renovatie waren. Overeenkomstig onze gehanteerde definitie van doorlooptijd werd de effectieve realisatie van een project ook niet mee opgenomen in de analyse.
 8. Via de Constructieve Benadering Overheidsopdrachten (CBO) procedure stelt Wonen in Vlaanderen ondernemers aan die sociale woningen ontwerpen en bouwen op gronden die ze aan sociale woonactoren zullen verkopen. Meer informatie via <https://www.vlaanderen.be/sociaal-woonbeleid/sociale-woningen/realiseren-van-sociale-woonprojecten/private-samenwerkingen/constructieve-benadering-overheidsopdrachten-cbo>
 9. Met de sociale lastenregeling (oorspronkelijk opgenomen in het Grond- en Pandendecreet van 2009) werden projectontwikkelingen van een bepaalde omvang (bv. verkavelingen vanaf tien kavels, groepswoningen vanaf tien wooneenheden en appartementsgebouwen vanaf vijftig appartementen) verplicht een deel sociale woningen te bouwen. In 2013 werd de regeling vernietigd door het Grondwettelijk Hof omdat de steunmaatregelen niet waren aangemeld bij de Europese Commissie.
 10. Een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) is een plan dat wordt gebruikt door gewestelijke, provinciale of lokale besturen om de bestemming van grond in een specifiek gebied vast te leggen. Een goedgekeurd RUP omvat stedenbouwkundige voorschriften die als basis dienen voor het verlenen van stedenbouwkundige vergunningen.

Hoofdstuk 6.

Vluchtelingen: deserving versus undeserving? Verschillen in beleidsaanpak van opvang en inclusie tussen Oekraïners en andere mensen op de vlucht

Dirk Geldof, Celine Beirinckx, Jan Claeys, Pascal Debruyne, Mieke Groeninck, Gianni Loosveldt, Mieke Schrooten & Sylvie Van Dam

Net zoals armoede multidimensionaal is en een geïntegreerde en meerlagige aanpak in vele beleidsdomeinen en op vele beleidsniveaus vereist, geldt dat ook voor de opvang en inclusie van mensen op de vlucht. De complexiteit van deze thema's maakt hen tot *wicked problems*; complexe problemen die om vormen van *complexity governance* vragen (zie ook Scholten, 2013). In een federaal land als België, met een ingewikkelde staatsstructuur door opeenvolgende staatshervormingen en processen van decentralisering, dient de noodzaak tot *multilevel governance* zich nog meer aan.

De opvangnood van Oekraïense vluchtelingen in 2022 toonde dit zeer duidelijk. Dankzij de activering van de tijdelijke beschermingsrichtlijn voor 'ontheemden' creëerde de Europese Unie een snelle *bypass* voor de complexe en langdurige asielprocedures. Zo konden federale, regionale en lokale overheden samen een opvang- en integratiebeleid vormgeven. Na de federaal georganiseerde registratie en voor sommigen een tijdelijke opvang in het crisiscentrum Ariane, volgde een snelle doorstroom naar gastgezinnen, lokale overheden en OCMW's. Tegelijk moesten ook andere beleidsdomeinen snel schakelen, onder meer voor de bouw van nooddorpen en de toegang tot onderwijs voor Oekraïense kinderen.¹

De snelle en relatief gecoördineerde aanpak van de opvang van Oekraïense vluchtelingen in 2022 en hun toegang tot huisvesting, hulpverlening en onderwijs, stond en staat in schril contrast met de aanpak van de opvangcrisis voor alle andere verzoekers van internationale bescherming. Daar legde het tekort aan opvangplaatsen de voorbije jaren een zware druk op de opvangsector. Voor duizenden asielzoekers² was en is zelfs de opvang waar ze recht op hadden niet langer gegarandeerd: zij moesten op straat of in kraakpanden slapen in afwachting van een opvangplaats. Ook na goedkeuring van hun

vraag voor internationale bescherming liepen en lopen de stappen naar integratie, een woning, onderwijs of een uitkering vaak veel moeilijker voor deze erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden.

In dit hoofdstuk vergelijken we de aanpak voor Oekraïense ontheemden met die voor andere vluchtelingen. We analyseren dit met een dubbele bril. Beleidsmatig onderzoeken we hoe de aanpak voor beide groepen op een andere manier vorm kreeg. Daarbij hebben we oog voor de meerlagigheid en meerschalgigheid van beleid en de wijze waarop vormen van multilevel governance al dan niet werden gebruikt in deze constellaties. Hiervoor bouwen we voort op onderzoek naar de particuliere opvang van Oekraïense vluchtelingen (Schrooten et al., 2022; Beirinckx, 2023), en op lopende onderzoeksprojecten naar gezinshereniging van vluchtelingen (Debruyne, forthcoming) en de asielopvang van begeleide kinderen en hun gezinnen (Fournier et al., 2022). Vervolgens onderzoeken we hoe de verschillende beleidsbenaderingen parallellen vertonen met de opdeling tussen *deserving* en *non-deserving poor* in het armoedebeleid. Het hoofdstuk eindigt met een aantal aanbevelingen.

1. Multilevel governance en de opvang van ontheemden en asielzoekers

Al te gemakkelijk wordt ervan uitgegaan dat in een federaal land als België het beleid voor ontheemden en asielzoekers via vormen van multilevel governance tot stand komt, net zoals dat voor het armoedebeleid het geval is of zou moeten zijn. De werkelijkheid is echter weerbarstiger.

Multilevel governance is een paradigma dat zowel normatief als beschrijvend is voor de verhoudingen tussen en binnen verschillende overheidsniveaus (Pazos-Vidal, 2019), waaronder het Europese, nationale, regionale en lokale niveau.

Migratie, inclusief integratie, werd lange tijd louter benaderd vanuit een nationaal model (Scholten, 2013). De opgang van multilevel governance in het internationale migratie- en integratieonderzoek vertrok vanuit de behoefte aan inzicht in de interacties tussen die niveaus en de gevolgen daarvan (Scholten & Penninx, 2016; Caponio & Jones-Correa, 2018). Dit perspectief zorgde ervoor dat de rol van het lokale niveau meer werd belicht (Glorius & Gasch, 2022; Bazurli & Kaufmann, 2022). Daarbij maakt men in de literatuur ook gewag van *'venue shopping'* (Guiraudon, 2000): de idee dat beleidsmakers die op obstakels stuiten in hun traditionele beleidsniveau, op zoek gaan naar nieuwe niveaus voor beleidsvorming die beter aansluiten bij hun voorkeuren en doelen (Kaunert et al, 2013). Nationale antwoorden bestaan dan ofwel uit een supranationalisering van de besluitvorming, of een deconcentratie naar lokale en regionale overheden met een toenemend belang van niet-gouvernementele actoren (Campomori & Ambrosini, 2020).

1.1 Diverse vormen van interacties tussen overheden

Toch valt niet iedere interactie tussen verschillende overheden of beleidsniveaus onder de noemer van multilevel governance. De interacties tussen overheidsniveaus kunnen teruggebracht worden tot vier ideaaltypes (Scholten & Pennincx, 2016):

- Een eerste type omvat een centralistisch, top-down beleid vanuit een duidelijke hiërarchie en taakverdeling. Deze benadering is sterk gericht op beleidsconvergentie.
- Het tweede type beleid laat de subsidiariteit primeren: wat lokaal kan, moet ook lokaal gebeuren. Hierin doen lokale overheden, die op een andere wijze worden geconfronteerd met migratievraagstukken dan het regionale, nationale of Europese niveau, meer dan enkel beleid uitvoeren.
- Bij multilevel governance, het derde type, is er interactie tussen de verschillende overheidsniveaus en een gezamenlijke coördinatie van de verhoudingen, zonder een uitgesproken dominantie van één niveau. Dit maakt dat de beleidskaders gelijkaardig of minstens congruent (zouden moeten) zijn (Campomori & Ambrosini, 2020).
- Het vierde type staat voor ontkoppelde verhoudingen tussen overheidsniveaus. Hierbij ontbreekt het aan beleidscoördinatie, wat conflicten tussen overheden en tegenstrijdige boodschappen in de hand werkt (Scholten & Pennincx, 2016).

De vraag in welke mate multilevel governance of andere interactietypes speelden, rijst ook in het kader van de opvang en ondersteuning van Oekraïense vluchtelingen (Jauhiainen & Erbsen, 2023). De activering van de Ontheemdenrichtlijn op Europees niveau sprak de intern-Belgische bevoegdheidsverdeling aan, waarna de lokale besturen de feitelijke spil werden in het opvangbeleid voor de Oekraïense vluchtelingen en hierbij ook eigen accenten legden (Nationaal Crisiscentrum et al., 2023). Juriste en Antwerps gouverneur Cathy Berx (2022) stelde dan ook:

Voor wie de bevoegdheidsverdeling van onze federale staat kent, was de taakverdeling meteen helder. De federale overheid is verantwoordelijk voor de eerste crisisopvang, registratie, het verlenen van tijdelijke bescherming en de toepassing van de OCMW-wet en de Wet Maatschappelijke Integratie. De deelstaten staan in voor duurzame huisvesting, onthaal, welzijn, onderwijs en preventieve gezondheidszorg, zodra het wettelijke verblijf voor de Oekraïners geregeld is. Zo'n vluchtelingenstroom zou in 1979 nog exclusief de bevoegdheid van de nationale overheid zijn geweest.

Toch kunnen we het Oekraïnebeleid op meerdere beleidsniveaus niet zonder meer als multilevel governance zien. Meerdere types van interactie lijken hier aan het werk. Ook breder, als het om migratie in het algemeen gaat, lijkt multilevel governance niet dominant. Zo kwam het bijvoorbeeld pas in 2021 tot de oprichting van een formele Interministeriële Conferentie Migratie en Integratie, waarin de verschillende regeringen in België vertegenwoordigd zijn, maar waarvan de impact tot vandaag relatief beperkt is.

België kent een versnipperde bevoegdheidsverdeling rond migratie en migranten (Vanpraet & Peeters, 2016). Deze is complex, maar toch niet geheel onduidelijk. We mo-

gen een gebrekkige afstemming tussen beleidsniveaus en beleidsdomeinen immers niet verwarren met een gebrekkige invulling van eigen bevoegdheden. Zo heeft het weinig zin multilevel governance tot norm te verheffen, als bepaalde overheden hun bevoegdheden niet opnemen. Een voorbeeld hiervan is hoe de gewesten hun woonbevoegdheid onvoldoende opnemen, noch ten opzichte van Oekraïense vluchtelingen in gastgezinnen, noch voor erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden die de collectieve opvang moeten verlaten (Schrooten et al., 2022).

1.2 Multilevel governance in/of meerschelijke machtsverhoudingen?

De veronderstelde aanwezigheid van multilevel governance-praktijken inzake migratie vereist dan ook een meer kritische benadering. Het gaat daarbij niet alleen om de schijnbaar neutrale vaststelling dat er verschillende bestuursniveaus of -lagen zijn. Het beleid krijgt juist vorm in de politieke arena binnen en tussen deze niveaus.

De notie van 'schaal' uit de sociale geografie biedt hier een interessant analysekader, waarbij men oog heeft voor de politiek-ruimtelijke ordening die het resultaat is van politieke strijd en/of sociale processen tussen en binnen beleidsniveaus (Herod, 2003). Dit biedt een andere kijk op 'beleidsniveaus', omdat men onderzoekt hoe politieke macht zich feitelijk, ruimtelijk en institutioneel verankert. Meer dan een idealistisch concept gedreven door morele wenselijkheid – welke multilevel governance willen we en/of hebben we nodig? – is het een instrument om de reële machtsverhoudingen te analyseren tussen en binnen beleidsniveaus.

'Schaal' wordt dan gezien als het resultaat van een machtsproces in plaats van als een objectief gegeven. Deze schalen worden voortdurend gemaakt in en door sociale interacties: ze worden historisch geproduceerd en zijn veranderlijk (Moore, 2008; Çağlar & Glick Schiller, 2015; Xiang, 2013). Vanuit een klassiek perspectief kan je 'Vlaanderen' bekijken als een politiek beleidsniveau binnen een specifieke bevoegdheidsverdeling. Vanuit het perspectief van de sociale geografie, analyseren we beter de geschiedenis van de Vlaamse 'schaal', of het proces van regionalisering als een vorm van strijd tussen politieke en economische elites, die haar neerslag krijgt in de huidige invulling van het beleid (zie ook Oosterlynck, 2010; Goedertier, 2013).

Kortom, in tegenstelling tot de wenselijke verhoudingen in multilevel governance en waar die al dan niet tekortschieten wat 'afstemming' tussen bestuurslagen betreft, gaat 'meerschelijkheid' door de lens van sociale geografen over de analyse van schaalarrangementen die historisch geproduceerd werden en worden in de praktijk. Hoe interageren de verschillende beleidsniveaus al dan niet met elkaar? Hoe creëert men conflicterende machtsverhoudingen tussen schaalniveaus die beleid – laat staan afstemming van beleidsniveaus – onmogelijk maken? Wat laten dergelijke schaalarrangementen toe in termen van verschillende behandeling van diverse groepen nieuwkomers? Hoe leidt dat, voor mensen op de vlucht en voor iedereen die met deze mensen werkt, al of niet tot een gecoördineerde aanpak?

In het verdere hoofdstuk analyseren we twee casussen als voorbeelden van meerschallige beleidsvraagstukken en gaan we na in hoeverre we ook van multilevel governance kunnen spreken in het geval van de opvang en integratie van Oekraïense vluchtelingen en die van andere asielzoekers.

2. Opvang en integratie van Oekraïense vluchtelingen

De oorlog in Oekraïne in 2022 leidde tot een snelle, grootschalige migratie van Oekraïners, zowel binnen Oekraïne als naar landen van de Europese Unie. In reactie daarop activeerde de Europese Raad de richtlijn van 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming aan ontheemden³ (hierna Ontheemdenrichtlijn). Hierdoor verkregen Oekraïners die naar de EU vluchtten automatisch een tijdelijke beschermingsstatus,⁴ en als gevolg daarvan recht op huisvesting, toegang tot gezondheidszorg, toegang tot de arbeidsmarkt of tot onderwijs en sociale bijstand.

Om opvang te bieden aan vluchtelingen uit Oekraïne deed de Belgische overheid ook een beroep op burgers. Eind februari 2022 lanceerde de toenmalige staatssecretaris voor Asiel en Migratie Sammy Mahdi de campagne #PlekVrij / #PlaceDispo, met de oproep om Oekraïense vluchtelingen thuis onderdak te bieden. Burgersolidariteit werd zo een centraal onderdeel van de inderhaast uitgebouwde opvanginfrastructuur.

In de eerste fase werd het beleid gecoördineerd door het Nationaal Crisiscentrum (NCCN) en het Federaal Coördinatiecomité, om de registratie, opvang en andere vormen van steun zo goed mogelijk te organiseren. Maar ook in Vlaanderen werd een Taskforce Oekraïne uit de grond gestampt, samen met het Crisiscentrum van de Vlaamse overheid (CCVO), bestaande uit de leidende ambtenaren van de relevante Vlaamse beleidsdomeinen. De Taskforce moest praktische afspraken maken met de federale overheid over de toewijzing van personen in functie van de lokale realiteit en draagkracht. Ze kreeg ook als opdracht om het lokale aanbod in kaart te brengen en te vergroten. Ook moest de Taskforce relevante informatie verzamelen en als aanspreekpunt fungeren voor de lokale besturen, voor de Vlaamse beleidssectoren en voor het federale niveau. Ten slotte moest ze de verschillende beleidsdomeinen bijstaan om via flexibele kaders tijdelijke maatregelen uit te werken.⁵ Vanuit de Vlaamse overheid werden ondersteuningsteams (VLOT) opgericht om lokale besturen in hun opvangopdracht te ondersteunen. Ook de gouverneurs speelden een belangrijke rol in de zoektocht naar duurzame opvangplaatsen. Kortom, vanuit een urgentie gingen de verschillende overheden en beleidsdomeinen met hun bevoegdheden aan de slag en ontstonden er pragmatische vormen van afstemming.

De verantwoordelijkheid voor de huisvesting en omkadering van Oekraïense vluchtelingen kwam in de praktijk al heel snel bij de lokale besturen te liggen, die de feitelijke spil werden in het opvangbeleid (VVSG, 2023). De lokale besturen legden hierbij ook eigen

accenten, vanuit de autonomie die zij hadden (Nationaal Crisiscentrum et al., 2023). Een aantal lokale besturen ging daarbij ook verder dan hun strikte verantwoordelijkheid.

De nood aan snelle opvang van Oekraïners maakte van onze overheden bricolerende crisismanagers. In een land dat al langer kampt met een wooncrisis en al jaren een overbelast opvangnetwerk heeft voor verzoekers om internationale bescherming, legden de verschillende overheden veel actiebereidheid en creativiteit aan de dag om de aankomst

van een grote groep vluchtelingen vanuit Oekraïne op te vangen (Schrooten, 2022). Deze snelle en relatief gecoördineerde aanpak toont het potentieel van multilevel governance. Tegelijk kende deze aanpak ook valkuilen. In een meerlagige beleidsopdeling kunnen we de uiteindelijke impact van (de aan- of afwezigheid van) multilevel governance met oog voor de meerschaliige machtsver-

houdingen die er spelen, het beste evalueren bij haar burgers en bij hen die verondersteld worden daar het dichtst bij te staan. Daarom kijken we in de twee volgende paragrafen in eerste instantie naar de impressies van gastgezinnen die Oekraïense vluchtelingen opvingen en vervolgens naar de ervaringen van lokale besturen.

De verantwoordelijkheid voor de huisvesting en omkadering van Oekraïense vluchtelingen kwam in de praktijk al heel snel bij de lokale besturen te liggen, die de spil werden in het opvangbeleid.

2.1 De ervaringen van gastgezinnen

Midden juni 2022 lanceerden het Onderzoekscentrum Sociaal Werk en het Kenniscentrum Gezinswetenschappen van Odisee hogeschool een grootschalige online survey van individuen en gezinnen die Oekraïense vluchtelingen in België opvingen, dat gedaan hadden, of overwogen om dit te doen (Schrooten et al., 2022). In totaal vulden 653 opvanggezinnen deze survey in. Hoewel het onderzoek naar de gastgezinnen geen analyse van de impact van multilevel governance als insteek had, levert de beleving van de gastgezinnen wel inzicht in de effecten van de toenmalige meerlagige beleidsaanpak. Algemeen leert de survey dat de meerlagige aanpak, waarbij verschillende beleidsniveaus zich engageerden, en daarbij ook een beroep deden op burgers, tot snelle crisisopvang kon leiden. Na de oproep #PlekVrij / #PlaceDispo boden burgers al na een week liefst 22.000 plaatsen aan.

De bevraging van de ervaringen van de gastgezinnen toont echter ook dat deze gastgezinnen in hun engagement (te) vaak op de complexiteit van de verschillende actoren en beleidsniveaus stuiten. Gastopvang is immers veel meer dan louter onderdak of een kamer aanbieden, zo blijkt uit het onderzoek. Gastgezinnen gingen daarbovenop aan de slag met heel wat ondersteuningsbehoeften van de mensen die ze opvingen: van administratieve of allerlei praktische zaken tot emotionele, materiële of financiële steun.

Dit engagement zorgde ook voor noden bij de gastgezinnen zelf, waar ze niet altijd een antwoord op vonden. Slechts een derde van de respondenten gaf aan voorafgaandelijke

informatie te hebben ontvangen. Ook tijdens de gastopvang was er een grote behoefte aan transparante en heldere informatie. Respondenten hadden nood aan een overzicht van beschikbare hulp (70%) en van wat moest gebeuren voor de gasten (60%). Meer dan twee derde van de respondenten had daarnaast nood aan meer hulp bij de zoektocht naar huisvesting, werk of onderwijs voor de vluchtelingen die zij opvingen. Ook op diverse andere vlakken signaleerden de respondenten noden die, ondanks de ruim beschikbare ondersteuning, onvoldoende ingevuld werden (Schrooten et al., 2022).

Op basis van de bevraging is onze hypothese dat vele gastgezinnen niet wisten tot wie ze zich moesten richten met hun vragen. Slechts een relatief beperkt aantal respondenten had contact met de Infolijnen die vanuit verschillende beleidsniveaus en organisaties waren opgericht, ondanks de grote nood aan juridische ondersteuning. Een ander voorbeeld is de financiële vergoeding die gastgezinnen al dan niet kregen. Slechts een op twee respondenten ontving een financiële vergoeding voor het huisvesten van Oekraïense ontheemden. De meesten ontvingen die van het OCMW of de gemeente (56,6%) en/of van de vluchtelingen zelf (42,4%) (Schrooten et al., 2022). Tegelijk signaleerde meer dan 40% van de respondenten dat ze nood hadden aan financiële ondersteuning. Dat algemeen meer dan vier op de tien respondenten zich onvoldoende ondersteund voelden, is ook een indicatie dat vanuit het perspectief van de gastgezinnen een sluitende en gecoördineerde aanpak voor hun ondersteuningsnoden op de verschillende beleidsniveaus en voor verschillende bevoegdheidsdomeinen op dat moment nog niet aanwezig was.

Terwijl de toeleiding tot gastgezinnen een formele maar eveneens een belangrijke informele dimensie kent, zet dit gemengde beeld zich door in de steunbronnen van gastgezinnen. Vooreerst zijn het OCMW (ongeveer 60%) en de gemeente (bijna 40%) steunbronnen. Daarnaast zijn voor meer dan 70% van de respondenten de partner en het eigen gezin een bron van ondersteuning. Bijna 40% van de respondenten signaleert dat hun familie een steunbron is. Ook de nabijheid van burens blijkt voor 25% van de respondenten ondersteunend. Die informele steun vanuit primaire relaties en interactiekaders (partner, gezin en familie) en de nabijheid van burens geven aan dat emotionele en fysieke nabijheid in ondersteuning van wezenlijk belang zijn. Opmerkelijk is dat de wederzijdse steun van andere gastgezinnen beperkter was (iets meer dan 10%); en eveneens de ondersteuning van het eigen informele netwerk van vrienden of kennissen (5%) is beperkt. Ook vrijwilligers, burgerinitiatieven of sociaalwerkorganisaties worden in beperkte mate genoemd als steunbronnen (tussen 2 en 10%) (Schrooten et al., 2022). Dat illustreert dat warme netwerken van solidariteit de structurele steun van formele instanties behoeven. Dat blijkt ook uit het feit dat 7,5% van de respondenten aangaven dat ze van niemand steun gekregen hebben.

2.2 De ervaringen van lokale besturen

Om de ervaringen van lokale besturen in beeld te krijgen, bevroeg Beirinckx (2023) in het kader van haar masterproef Sociaal Werk (Universiteit Antwerpen) lokale besturen in Vlaanderen via een online survey omtrent hun aanpak van de opvang en onder-

steuning van Oekraïense vluchtelingen. De vragenlijst werd samen met de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) ontwikkeld en peilde zowel naar de lokale aanpak als naar de ondersteuning die lokale besturen ontvingen van het federale en Vlaamse niveau. In totaal vulden 272 personen uit 173 Vlaamse steden en gemeenten de vragenlijst in. Zo geeft de survey inzicht in de werking van de meerlagige aanpak in het #PlekVrij-verhaal.

Hoewel lokale besturen hun rol binnen opvang en ondersteuning naar Oekraïense vluchtelingen erkennen, signaleerden verschillende lokale besturen heel wat noden. De daad- en mankracht van lokale besturen was hierbij van groot belang. Lokale besturen kregen een grote autonomie over de aanpak, maar dat betekende ook dat er nood was aan een duidelijke visie en voldoende personeel. De bevraging toonde echter een groot gemis aan een uniforme visie, aan duidelijke communicatie en richtlijnen, aan goede afspraken en voornamelijk aan een goede en tijdige doorstroming van informatie naar lokale besturen.

Samenwerking tussen de verschillende overheden was vanaf de start belangrijk. Toch gaf 30% van de lokale besturen aan niet te weten welke ondersteuning de federale overheid aanbood of dat er geen federale ondersteuning was. Een op de vier (23%) van de lokale besturen gaf aan niet te weten welke ondersteuning ze hadden ontvangen vanuit de Vlaamse overheid of ze gaven aan dat er geen Vlaamse ondersteuning was. Dit toont aan dat er een grote onduidelijkheid leefde bij lokale besturen rond het opnemen van taken door de andere overheden, waarbij verschillende lokale besturen niet wisten met welke vragen ze terecht konden bij welke overheid.

Ruim zeven op de tien van de lokale besturen erkende ondersteuning te hebben ontvangen vanuit de federale (70%) en de Vlaamse (77%) overheid, maar voornamelijk op financieel en informatief vlak. Met de opstart van de Vlaamse Ondersteuningsteams was er wel verbetering, blijkt uit de bevraging. VLOT zorgde voor een betere doorstroming van informatie en een duidelijker aanspreekpunt. Toch ervaren verschillende lokale besturen ook hierna onvoldoende ondersteuning. De (administratieve) ondersteuning van ontheemden zorgde bij vele lokale besturen voor een extra werklust. Tot vandaag blijven er knelpunten bij lokale besturen zoals op het vlak van tewerkstelling en permanente huisvesting. Desondanks erkennen lokale besturen hun rol in het opvangbeleid van Oekraïense vluchtelingen. De meeste lokale besturen ervaren hun aanpak als positief, met goede samenwerkingen, zowel intern en met partners (Beirinckx, 2023).

2.3 Meerlagig urgentiebeleid, met aanzetten tot multilevel governance

De urgentie door de oorlog en een sterke sympathie voor Oekraïense vluchtelingen zorgden ervoor dat er – zeker in de beginperiode – een grote goodwill was bij de verschillende beleidsniveaus en bij de bevolking. Daardoor groeide ook de nood aan afstemming. In dat opzicht bevat de aanpak van de Oekraïense vluchtelingencrisis aanzetten

tot multilevel governance. Desondanks tonen de ervaringen van gastgezinnen en lokale besturen een gebrekkige coördinatie, afstemming, ondersteuning en informatiedoorstroming tussen de verschillende beleidslagen en in hun communicatie met burgers. Vanuit het standpunt van de sociale geografie zou deze aanzet tot multilevel governance met betrekking tot dit urgente beleidsvraagstuk als een volgende uiting van meerschallig gearrangeerde machtsverhoudingen gezien kunnen worden, waarbij gastgezinnen de poreusheid van geconstrueerde schaalniveaus aan den lijve ondervonden.

De in de eerste opvangfase aangevoelde urgentie en de aanwezige goodwill, waarbij de Oekraïense vluchtelingen in belangrijke mate als *deserving refugees* werden gezien (zie verder), compenseerde evenwel deze – in eerste instantie – beperkte institutionele afstemming.

3. Hoe liep de opvang van asielzoekers in dezelfde periode?

De urgentie rond de Oekraïense vluchtelingen contrasteerde in 2022 en 2023 scherp met de opvangcrisis in het reguliere asielbeleid. De ‘viering’ van 15 jaar opvangwet was volgens Myria (2022) een verjaardag in een crisissituatie, waarbij ‘de federale regering faalt in de aanpak van de opvangcrisis’.

Waar er voor Oekraïense vluchtelingen een duidelijke bereidheid was tot actie, waarbij men zich engageerde om tot snelle oplossingen te komen over bestuurslagen en beleidsdomeinen heen, was die bereidheid de voorbije twee jaar in het reguliere beleid voor asielzoekers en erkende vluchtelingen veel minder aanwezig. De proactieve houding van de Vlaamse Regering om bufferplaatsen in de vorm van nooddorpen voor Oekraïners te realiseren, staat in schril contrast met hoe politieke partijen overheen beleidsniveaus omgaan met reguliere asielmigratie.

Asielmigratie werkt in golven, door de vervlechting met buitenlandse crisissen – of het nu gaat om oorlog, conflict, vervolging, of andere precaire situaties – en vereist een flexibel beleid dat voor-

zien is op structurele schommelingen van het aantal aanvragen voor bescherming. Die flexibiliteit was echter onvoldoende aanwezig in het opvangbeleid. Het federale asielbeleid kent al jaren een sterk jojogehalte, waarbij opvangplaatsen worden afgebouwd, om dan in crisissituaties hals over kop op zoek te moeten gaan naar nieuwe opvangcapaciteit (Debruyne & Geldof, 2021). Gecombineerd met een groeiende achterstand in dossierbehandeling na de coronacrisis, een gebrek aan buffercapaciteit voor de opvang

Waar er voor Oekraïense vluchtelingen een duidelijke bereidheid was tot actie, was die in het reguliere beleid voor asielzoekers en erkende vluchtelingen veel minder aanwezig.

en problematische doorstroom naar de woningmarkt van erkende vluchtelingen zorgt dat voortdurend voor flessenhalzen en opstoppingen. Samen met een verhoging van het aantal aanvragen voor internationale bescherming escaleerde dit tussen 2021 en 2023 in een ongeziene opvangcrisis.

Dat jobbeleid vloeit voort uit politieke en ideologische keuzes: in de nasleep van de opvangcrisis van 2015 kozen beleidsmakers ervoor om vrijkomende opvangplaatsen af te bouwen. Die afbouw in de collectieve opvang volgde op een eerdere afbouw in de periode 2011-2014 van de capaciteit in de kleinschalige asielopvang (LOI's) (VVSG, 2018). Het effect van die politiek-ideologische keuzes laat zich tot vandaag voelen in een aanhoudende opvangcrisis, waarbij een hernieuwde stijging van het aantal aanvragen na de coronaperiode bovenop een toegenomen achterstand kwam van de dossierbehandeling tijdens de coronaperiode.

Het gevolg was een groeiend capaciteitstekort in het opvangbeleid, ondanks de (her)opening van nieuwe centra tussen 2021 en 2023. Dat escaleerde vanaf het najaar 2021 tot een ongeziene opvangcrisis, waarbij voor duizenden asielzoekers het recht op opvang (bed, bad, brood, begeleiding) na de asielaanvraag niet langer kon worden gegarandeerd. Mensen moesten buiten slapen, aan het Klein Kasteeltje en aan het Kanaal in Brussel, maar geleidelijk aan ook in andere delen van Brussel en in tal van grotere en kleinere kraakpanden. Voor dat schenden van het recht op opvang werden Fedasil en de Belgische overheid in 2022 en tot april 2023 al meer dan 7.000 maal veroordeeld: 6.000 keer door de arbeidsrechtbank, en ruim 1.000 veroordelingen door het Europees Hof van Justitie (Poppelmonde, 2023). De weigering van staatssecretaris De Moor eind augustus 2023 om nog in asielopvang voor alleenstaande mannen te voorzien (Fedasil, 2023), ondanks de wettelijke verplichting, is een triest dieptepunt.

De heropbouw van bufferplaatsen door de nieuwe Vivaldi-regering sinds 2020, samen met het zorgen voor bijkomend personeel op de asiendiensten, blijft tot op dit moment onvoldoende om het recht op opvang of een redelijke termijn van dossierbehandeling te garanderen.

Daarin speelt ook het afgenomen draagvlak bij lokale besturen, die het jobbeleid van openen en sluiten van opvangplaatsen beu zijn (Debast, 2019). Waar er in 2015 aanvankelijk op vele plaatsen een bereidheid was om in extra opvang te voorzien, zijn dat draagvlak en het gevoel van urgentie op alle beleidsniveaus de afgelopen jaren afgebrokkeld of bewust afgebouwd. Ook voor erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden die de opvang mogen en moeten verlaten, ontbreekt het aan woonbegeleiding (D'Eer et al., 2019; Beeckmans & Geldof, 2022) en aan een woonbeleid dat deze mensen perspectief biedt op een woonmarkt waar de wooncrisis steeds zwaarder doorweegt (Verstichelen, 2018).

In het reguliere asielbeleid zien we dat de meerlagigheid van bevoegdheidsniveaus vandaag eerder leidt tot een ontkoppelde of zelfs gedesintegreerde aanpak. Eerder dan overleg en aanzetten tot multilevel governance wordt de asielopvang en de inclusie van erkende asielzoekers gekenmerkt door bevoegdheidsconflicten, patstellingen, en/of de mogelijkheid om verantwoordelijkheden door te schuiven. Eén recent voorbeeld: wanneer de federale regering in april 2023 al weken (zo niet maanden) naar een tijdelijke

opvanglocatie voor 400 asielzoekers aan het zoeken was, besliste de Vlaamse Regering om per provincie in extra noodlocaties voor Oekraïense vluchtelingen te voorzien. 'Elk zijn verantwoordelijkheid', luidde de commentaar van de Vlaamse ministers, wanneer ze op dit spanningsveld werden aangesproken (Andries, 2023).

De polarisatie rond het asielbeleid vertaalt zich in bewust georganiseerde schaalconflicten. Meerschalgige conflicten tussen politieke actoren en beleidsniveaus hebben een impact op het asielbeleid en de procedure internationale bescherming. Het leidde de afgelopen twee jaar tot een 'permanente crisis' inzake opvang en bescherming, maar heeft vervolgens ook een impact op de hele 'migratieketen', van de aankomst en het recht op opvang tot de mogelijkheid tot integratie en herworteling.

De polarisatie rond het asielbeleid vertaalt zich in bewust georganiseerde schaalconflicten.

Het verschil tussen de aanpak van Oekraïense vluchtelingen en asielmigranten in België is dus zeer groot. Voor deze laatste groep is al bijna twee jaar niet meer voor iedere asielaanvrager opvang gegarandeerd en sommigen worden intussen ook als *undeserving* van bed, bad, brood gecatalogiseerd: niet alleen alleenstaande mannelijke aanvragers, maar ook werkende asielzoekers, Dublin-aanvragers en opgevangen asielzoekers die verlenging krijgen van opvang door een aanvraag humanitaire regularisatie of gezinshereniging (Debruyne, forthcoming; Cosemans & Debruyne, 2022). Daarnaast slepen procedures lang aan door personeelstekorten, is de kwaliteit van de opvang soms ondermaats door plaatstekort, en is de doorstroming naar de huisvestingsmarkt bijzonder problematisch, met onnodig uitgestelde of verlengde integratietrajecten als gevolg.

De vraag rijst intussen of de institutionele meerlagigheid en de patstelling die daar in deze uit volgt of kan volgen, niet als instrument wordt gebruikt om vermeende aanzuigeffecten tegen te gaan, en dus om reguliere, niet-Oekraïense asielzoekers te ontmoedigen (zie ook Ataç & Rosenberger, 2019). Of anders geformuleerd vanuit het perspectief van de sociale geografie: wat laat de (in deze conflictueuze) verdeling van politieke macht volgens verschillende (ruimtelijke, fysieke en feitelijke) schalen hier precies toe?

Delaney en Leitner (1997, pp. 94-95) schreven al in 1997 dat "scale [is] not simply an external fact awaiting discovery, but a way of framing conceptions of reality". Het is daarom belangrijk dat we meerlagigheid in beleidsverantwoordelijkheden niet enkel lezen in de historisch-politieke context van Belgische federalisering, maar ook kijken naar wat schaalarrangementen aan mogelijkheden en limieten creëren voor het wel, net niet, of slechts gedeeltelijk aanpakken van bepaalde maatschappelijke vraagstukken, zoals het asielbeleid (Carmel et al., 2021). Is wat we hier zien met andere woorden de constructie van een beleidspraktijk, die voortvloeit uit, en op haar beurt aanleiding geeft tot, een framing van reguliere asielzoekers als 'gelukszoekers' en dus vaak als undeserving?

4. Deserving versus undeserving in armoede- en opvang/asielbeleid

Het armoedebeleid kent een lange traditie die teruggaat tot de middeleeuwen, waarbij hulpverstrekkers of overheden bewust of onbewust een onderscheid maken tussen 'deserving' en 'undeserving poor'. De 'deserving poor' zijn dan die mensen in armoede die hulp verdienen omdat ze geen schuld hebben aan de situatie waarin ze verkeren. De 'undeserving poor' daarentegen worden verantwoordelijk of schuldig geacht voor hun situatie en zouden het daarom niet verdienen om geholpen te worden. Van in het eerste Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting waarschuwden Vranken en Geldof (1991) voor een benadering van armoede vanuit een individueel schuldmodel, dat voortbouwt op het gecontesteerde onderscheid tussen goede en slechte armen, die wel of net geen steun of hulpverlening zouden 'verdienen'. Zo'n benadering staat haaks op een structurele kijk op armoede, die maatschappelijke oorzaken wil aanpakken, bij voorkeur vanuit een rechtenbenadering.

Dit onderscheid duikt ook steeds vaker op in het asiel- en vluchtelingenbeleid, waarbij ook vluchtelingen geframed worden als 'deserving' en 'undeserving': vluchtelingen die bescherming verdienen en anderen die het niet (echt) verdienen. De framing van sociale problemen is altijd een sociale constructie (Van Gorp, 2006). Cosemans & Debruyne (2022) waarschuwden voor het onderscheid tussen deserving en undeserving, vanuit een historische lezing. Sales (2002) zag als een van de eersten dit onderscheid opduiken in het Britse asielbeleid tussen 'echte vluchtelingen' en 'economische gelukszoekers'.

In de nasleep van de vluchtelingen crisis van 2015 dook het onderscheid ook sterker op in ons land. In een analyse van het toen gebruikte discours onderscheidden Van Leuven et al. (2018) vier 'frames' die politici in Vlaanderen gebruikten om over asiel te spreken. Het vaakst hanteren politici in Vlaanderen een erg negatief gekleurd 'indringer-frame', waarbij migratie en migranten als een bedreiging worden gedefinieerd, voor ons land, onze bevolking, onze economie, onze veiligheid of onze cultuur. Een tweede benadering is een 'slachtoffer-frame', waarbij de migrant wordt gezien als iemand die zijn thuisland heeft moeten verlaten, als slachtoffer van oorlog, terreur of vervolging, of op de vlucht voor armoede, honger of klimaatverandering. Een dergelijke taal appelleert veel meer aan solidariteit of medelijden. Naast deze twee dominante frames vinden we sporadisch ook een 'welvaartkloof-frame', dat vooral de kloof tussen de arme landen van herkomst en de rijke landen als bestemmingslanden ziet als oorzaak van migratie. Ten slotte wordt ook af en toe een 'win-win-frame' gebruikt, wanneer politici erop wijzen dat migratie kan bijdragen, zowel aan de vooruitgang en de welvaart hier als aan het welzijn van wie migreert, en vaak ook van familieleden in de landen van herkomst. De vluchtelingen crisis van 2015 verhevigde de polarisatie rond vluchtelingen, met expliciete en impliciete verwijzingen naar 'deservingness' (Rea et al., 2019). Ook De Coninck & Matthijs (2020) vonden al voor de Oekraïne crisis verschillen in perceptie en houding in termen van 'deservingness'.

Het onderscheid tussen 'deserving' en 'undeserving refugees' is met de Oekraïne crisis en de activering van de tijdelijke bescherming voor ontheemden actueler dan ooit. Bij opvang-medewerkers en vrijwilligers die werken met vluchtelingen ligt dat onderscheid moeilijk

en wordt het geregeld gecontesteerd (Poisson & Dospra, 2023). Cosemans & Debruyne (2022) stellen dat de performatieve kracht van begrippen als 'echte vluchtelingen' vandaag veel basiswerkingen en sociale organisaties raakt die met mensen op de vlucht werken. De angst die daar leeft over de impact daarvan voor het recht op asiel en internationale bescherming is terecht. Het feit dat in 2022 en 2023 het recht op opvang voor heel wat asielzoekers niet meer was gegarandeerd en zij gedwongen werden op straat of in kraakpanden te slapen, leerde in elk geval dat het onderscheid 'kwetsbare' en 'minder kwetsbare' asielzoekers steeds meer als 'deserving' versus 'undeserving' dreigde ingevuld te raken.

5. Tweemaal meerlagigheid, maar met andere resultaten

Wat leert nu de vergelijking tussen de bestuursaanpak van de Oekraïense vluchtelingen en die van de asielzoekers tijdens de voorbije jaren? In de complexe structuur die België kenmerkt, speelt voor beide groepen evident een gelijkaardige meerlagige staatsstructuur. De aanpak voor beide groepen vertrekt wél vanuit een ander juridisch kader: de ontheemdenrichtlijn voor Oekraïners en het recht op internationale bescherming voor asielzoekers.

Toch zagen we, zeker bij het begin van de Oekraïne-crisis in het voorjaar 2022, een veel groter engagement met meer complementariteit, subsidiariteit en zelfs vormen van multilevel governance in het opvangbeleid voor Oekraïense vluchtelingen. Tijdens de asiel- en opvangcrisis van 2015 was er eenzelfde gevoel van urgentie in het asielbeleid. '*Wir schaffen das*' was het mobiliserende leitmotiv waarmee voormalig bondskanselier Angela Merkel niet alleen de Duitse politici, maar ook haar collega's in de andere EU-lidstaten tot actie wou aanzetten. Minstens in Vlaanderen en België lijkt dat gevoel van urgentie en de overtuiging van een humanitaire verantwoordelijkheid op acht jaar tijd weggesmolten.

De – meer dan noodzakelijke – opvang van de Oekraïense vluchtelingen lijkt het onderscheid tussen deserving en undeserving nog te hebben aangewakkerd. Dat speelt in een eerste ruwe vorm in het onderscheid tussen de Oekraïense (deserving) vluchtelingen en andere asielzoekers, waarvan grote groepen als undeserving worden gezien (en waarvan in juli 2023 ook 59% een negatieve beslissing kreeg).⁶

De samenwerking tussen beleidsniveaus was dan ook groter bij de Oekraïne-crisis. Daarbij zijn er vormen van overleg en pogingen tot afstemming die als een aanzet kunnen worden gezien van een multilevel governance-benadering, zij het dan embryo-naal in een context van bricolerende overheden op zoek naar kortetermijnoplossingen. Verder onderzoek zal moeten uitwijzen hoe de opvang van Oekraïense vluchtelingen en de samenwerking tussen beleidsniveaus zal evolueren wanneer de tijdelijkheid van de Ontheemdenrichtlijn door opeenvolgende verlengingen tot meer permanente verblijfsregimes aanleiding kan geven.

In het asielbeleid zien we daarentegen vooral een ont koppeling van de aanpak op de verschillende bestuursniveaus en tussen de verschillende beleidsdomeinen binnen dezelfde bestuursniveaus. Federaal slagen we er al geruime tijd niet in het recht op opvang voor iedereen te garanderen, de achterstand van dossiers weg te werken of in

voldoende kwalitatieve opvangplaatsen te voorzien. De gewesten nemen hun rol steeds minder op om erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden te begeleiden in de doorstroming naar de reguliere woningmarkt, wat steeds moeilijker loopt door de wooncrisis. Ook de doorstroming naar onderwijs, OKAN-classes,⁷ inburgering of geestelijke gezondheidszorg wordt al te vaak

Het denken in termen van ‘deserving’ en ‘undeserving’ of ‘less deserving’ vluchtelingen houdt de noodzakelijke investeringen in een meer humaan en structureel asielbeleid tegen.

gekenmerkt door wachtlijsten en periodes in limbo, die zowel de afhankelijkheid van erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden als hun armoederisico vergroten.

Een meerschallig conflict tussen overheden en politieke actoren domineert. De complexiteit van de noodzakelijke meerlagige aanpak was werkzaam bij de urgente nood aan opvang voor de Oekraïense ‘deserving’ vluchtelingen. Maar de vraag rijst of diezelfde complexiteit niet als filtermechanisme werd en wordt ingezet bij gepercipieerde ‘undeserving’ verzoekers om internationale bescherming.

Wanneer in het armoedebeleid het individualiserende en culpabiliserende onderscheid tussen deserving en undeserving wordt gemaakt, dan leidt dit de aandacht af van noodzakelijke structurele veranderingen die de wortels van het probleem aanpakken voor al wie in armoede leeft. Het versterkt culpabiliserende individuele schuldmodellen en houdt zo niet alleen deze mensen langer in armoede, maar houdt ook armoede als maatschappelijk fenomeen mee in stand. Op analoge wijze houdt ook het denken in termen van ‘deserving’ en ‘undeserving’ of ‘less deserving’ vluchtelingen de noodzakelijke investeringen in een meer humaan en structureel asielbeleid tegen. Het leidt de aandacht af van het feit dat overheden vandaag hun (wettelijke en humanitaire) verantwoordelijkheid niet opnemen, op ieder van de beleidsniveaus. Wat de sociale geografie ons leert, is dat deze bevoegdheidsverdeling in verschillende lagen niet zomaar een politieke objectiviteit is, ‘*awaiting to be discovered*’ (Delaney & Leitner, 1997, pp. 94-95), maar ook een instrumentele meerschalligheid betekent die toelaat om een probleem op een specifieke manier te benaderen en wel of net niet aan te pakken, afhankelijk in dit verhaal van wie als wel of niet ‘deserving’ wordt gezien.

6. Aanbevelingen

Op basis van de analyse van de verschillen en gelijkenissen in de aanpak van Oekraïense en andere vluchtelingen de voorbije jaren formuleren we tot slot een aantal generieke aanbevelingen.

6.1 Nood aan door de overheden gecoördineerd opvangbeleid in de ondersteuning van burgers, en in de organisatie van huisvesting

Er is nood aan een sterkere afstemming tussen de gemeenschappen, gewesten, federale overheid en lokale besturen. Die coördinerende rol ligt in de eerste plaats op federaal niveau. Opvang in gastgezinnen vereist een duidelijke inbedding in een ruimer en door de overheden gecoördineerd opvangbeleid, met garanties dat mensen vlot kunnen doorstromen uit gastgezinnen naar de reguliere woonmarkt wanneer een gastgezin het engagement wil afronden. Onderzoek wijst daarbij op de dringende nood aan een flankerend woonbeleid in de gewesten. Er is geen perspectief voor gastgezinnen, noch voor gasten, als er geen duurzame woonoplossing in het vooruitzicht kan worden gesteld (Schrooten et al., 2022).

6.2 Ook in de opvangcrisis moeten alle betrokken beleidsdomeinen en beleidsniveaus hun verantwoordelijkheid nemen

Het grote verschil in de aanpak van de Oekraïense vluchtelingen tegenover vluchtelingen uit andere landen is dat bij de uitbraak van de oorlog in Oekraïne veel beleidsmakers en burgers zich verantwoordelijk voelden voor de dringende opvang van de Oekraïense vluchtelingen en binnen hun beleids- of persoonlijke mogelijkheden probeerden bij te dragen aan de opvang. Dat staat in schril contrast met de opvang van andere vluchtelingen, waar onder meer het woonbeleid van de gewesten amper of geen verantwoordelijkheid opneemt en heel wat lokale besturen zich actief verzetten tegen extra opvangcapaciteit in hun gemeente. Het lijkt een evidentie, maar dat alle betrokken beleidsdomeinen en beleidsniveaus hun verantwoordelijkheid moeten nemen, is een voorwaarde om tot oplossingen te komen.

6.3 Samenwerking en afstemming vereist een actieve coördinatie

Net zoals in het armoedebeleid is er in het vluchtelingenbeleid nood aan een actieve coördinatie tussen de verschillende bestuursniveaus en bevoegdheidsdomeinen. Waar er institutionele overlegvormen bestaan in het armoedebeleid via Interministeriële conferenties, ontbreken of ontbraken dergelijke structuren in het asielbeleid. Meer nog dan in het armoedebeleid ontbreekt vandaag het gevoel van urgentie.

6.4 Creëer draagvlak voor solidariteit en laat het culpabiliserende onderscheid tussen deserving en undeserving achterwege

Een breed maatschappelijk draagvlak voor solidariteit, in dit geval met mensen op de vlucht, is geen vanzelfsprekend en evenmin een statisch gegeven. Een draagvlak kan tijdelijk ontstaan op basis van noodsituaties, zoals bij de uitbraak van een oorlog, maar moet structureel in stand worden gehouden of gecreëerd. Met het impliciet of zelfs expliciet gehanteerde onderscheid dat vele politici en opiniemakers hanteren tussen deserving en undeserving mensen op de vlucht, is het draagvlak voor gewone asielzoekers de voorbije jaren stelselmatig afgebrokkeld of soms zelfs expliciet onderuitgehaald. Een humanitair discours, dat open en eerlijk communiceert vanuit de internationale afspraken en de nationale wetgeving, is noodzakelijk om het draagvlak voor opvang van alle vluchtelingen weer te vergroten en de opvangcrisis te beëindigen.

6.5 Kader kortetermijncrisismaatregelen in een structurele en duurzame aanpak

In crisissituaties zijn uitzonderlijke maatregelen noodzakelijk en mogelijk. Omdat zo'n gevoel van urgentie doorheen de tijd geleidelijk afneemt, moeten alle crisismaatregelen steeds kaderen in een schakelen naar een duurzame aanpak die ook op langere termijn steun blijft hebben. Dit ontbreekt vandaag in het asielbeleid, maar vormt ook een achilleshiel wanneer de opvang van Oekraïense vluchtelingen langer duurt dan oorspronkelijk verwacht.

6.6 Zorg voor snelle en efficiënte procedures

Het tijdelijke beschermingsstatuut van ontheemden toonde hoe snelle duidelijkheid over het recht op verblijf en steun niet alleen lokale besturen mobiliseerde, maar ook de betrokkenen perspectief gaf. Het gaf hen snel de mogelijkheid een woning te zoeken, een opleiding te volgen, een plek op de arbeidsmarkt op te nemen, een woning te zoeken... ondanks onzekerheid over de toekomst en een wens of hoop tot terugkeer bij een deel van deze mensen.

Dit staat in schril contrast met de wachttijden voor asielzoekers en de daaruit volgende verzaadiging van het opvangnetwerk. Waar onderzoek leert dat een lange periode in onzekerheid en limbo tijdens een asielprocedure de veerkracht van vluchtelingen doet afnemen (Groeninck et al., 2019), is een verkorting van de behandelingsduur van asiel-dossiers – sneller en efficiënter, maar tegelijk ook grondig en rechtvaardig – een cruciale vereiste om de pijnlijke kloof in de behandeling van andere vluchtelingen weg te werken. Een snellere procedure en een intensievere begeleiding van vluchtelingen zijn

daarbij ook belangrijke maatregelen in een preventief armoedebelief omdat ze kunnen helpen voorkomen dat vluchtelingen langdurig in een kwetsbare positie verzeilen.

Referenties

- Andries, S. (2023, 5 april). Terwijl De Moor smeekt om opvanglocaties, zoekt Vlaamse regering extra opvang voor Oekraïners. *De Standaard*. Geraadpleegd via https://www.standaard.be/cnt/dmf20230404_96434907
- Ataç, I., & Rosenberger, S. (2019). Social policies as a tool of migration control. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 17(1), 1-10. <https://doi.org/10.1080/15562948.2018.1539802>
- Bazurli, R., & Kaufmann, D. (2022). Insurgent asylum policies in European cities: A multilevel governance perspective. *Urban Affairs Review*, 59(4), 1129-1159. <https://doi.org/10.1177/10780874221091594>
- Beeckmans, L., & Geldof, D. (2022). Reconsidering the interrupted housing pathways of refugees in Flanders (Belgium) from a home-making perspective: A policy critique. *Housing Studies*, <https://doi.org/10.1080/02673037.2022.2102155>
- Beirinx, C. (2023). *Oekraïense opvangcrisis: onderzoek naar de aanpak van lokale besturen gericht op de dienstverlening aan tijdelijk beschermde Oekraïense vluchtelingen* [Masterproef, Universiteit Antwerpen].
- Berx, C. (2022, 21 maart). Opvang Oekraïners is geen 'balletje' dat naar Vlaanderen rolt. *De Standaard*. Geraadpleegd via https://www.standaard.be/cnt/dmf20220320_97908999
- Çağlar, A., & Glick Schiller, N. (2015). A multiscale perspective on cities and migration. *Sociologica*, 2, 1-9.
- Campomori, F., & Ambrosini, M. (2020). Multilevel governance in trouble: The implementation of asylum seekers's reception in Italy as a battleground. *Comparative Migration Studies*, 8(1), 1-19. <https://doi.org/10.1186/s40878-020-00178-1>
- Caponio, T., & Jones-Correa, M. (2018). Theorising migration policy in multilevel states: The multilevel governance perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(12), 1995-2010. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1341705>
- Carmel, E., Lenner, K., & Paul, R. (Eds.). (2021). *Handbook on the governance and politics of migration*. Edward Elgar Publishing.
- Cosemans, S., & Debruyne, P. (2022). Vluchtelingen die het (niet) verdienen. *Samenleving en Politiek*, 29(4), 41-47. Geraadpleegd via <https://www.sampol.be/2022/04/vluchtelingen-die-het-niet-verdiene>
- Debast, N. (2019). *Lokale besturen zijn jojo-effect federaal opvangbeleid beu*. Geraadpleegd via <https://www.vvsg.be/nieuws/lokale-besturen-zijn-jojo-effect-federaal-opvangbeleid-beu>
- Debruyne, P. (forthcoming). *Sociaal werk en gezinshereniging. Bricoleren op de naad van hier en daar*. EPO.
- Debruyne, P., & Geldof, D. (2021, 19 oktober). 'Dit is opnieuw een opvangcrisis, geen asielcrisis'. *Knack*. Geraadpleegd via <https://www.knack.be/nieuws/dit-is-opnieuw-een-opvangcrisis-geen-asielcrisis/>
- De Coninck, D., & Matthijs, K. (2020). Who is allowed to stay? Settlement deservingness preferences towards migrants in four European countries. *International Journal of Intercultural Relations*, 77, 25-37. <https://doi.org/10.1016/j.ijintrel.2020.05.004>
- D'Eer, L., Robeyns, L., & Geldof, D. (2019). *Capteren en ontsluiten van goede praktijken inzake werken met vrijwilligers bij woonondersteuning van vluchtelingen. Onderzoeksrapport in opdracht van het Agentschap Jongerenwelzijn, Vlaamse Overheid*. Odisee Kenniscentrum Gezinswetenschappen. Geraadpleegd via http://www.kcgezinswetenschappen.be/sites/default/files/publicaties/woonbegeleiding_onderzoeksrapport_o.pdf

- Delaney, D., & Leitner, H. (1997). The political construction of scale. *Political Geography*, 16(2), 93-97. [https://doi.org/10.1016/S0962-6298\(96\)00045-5](https://doi.org/10.1016/S0962-6298(96)00045-5).
- Fedasil (2023). Geen opvang voor alleenstaande mannen. Persmedeling 30/8/2023. Geraadpleegd via <https://www.fedasil.be/nl/nieuws/opvang-asielzoekers/geen-opvang-voor-alleenstaandemannen>
- Fournier, K., Van Acker, K., Geldof, D., & Heyerick, A. (2022). *Kind zijn in een asielcentrum. Kansen versterken voor gezinnen na de vlucht*. Acco. Geraadpleegd via https://www.odisee.be/sites/default/files/public/2022-06/Kind%20zijn%20in%20een%20asielcentrum_WEB.pdf
- Glorius, B., & Gasch, S. (2022). The multilevel governance of asylum seekers' reception in Germany and the role of the local level: A local-to-local comparison. In T. Caponio, & I. Ponzio (Eds.), *Coping with migrants and refugees multilevel governance across the EU* (pp. 122-151). Routledge.
- Goedertier, D. (2013). De strijd om expansiekredieten. Het Vlaams Economisch Verbond en de Belgische keynesiaanse staat. *Journal of Belgian History XLIII*, 2-3, 114-151.
- Guiraudon, V. (2000). European integration and migration policy: Vertical policy-making as venue shopping. *Journal of Common Market Studies*, 38(2), 251-271. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00219>
- Groeninck, M., Meurs, P., Geldof, D., Wiewauters, C., Van Acker, K., De Boe, W., & Emmery, K. (2019). *Veerkracht in beweging. Dynamieken van vluchtelinggezinnen versterken*. Garant.
- Herod, A. (2003). *Scale: The local and the global. Key Concepts in Geography*. Sage.
- Jauhiainen, J., & Erbsen, H. (2023). Multilevel governance in the temporal protection and integration of Ukrainians within the European Union: The case of Estonia. *Journal of European Integration*, 4/5, 1-18. <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2190109>
- Kaunert, C., Léonard, S., & Hoffmann, U. (2013). Venue-shopping and the role of non-governmental organisations in the development of the European Union asylum policy. *Comparative Migration Studies (CMS)*, 1(1), 179-200. <https://doi.org/10.5117/CMS2013.1.KAUN>
- Meeus, B., Arnaut, K., & van Heur, B. (Eds.). (2019). *Arrival infrastructures: Migration and urban social mobilities*. Palgrave Macmillan.
- Moore, A. (2008). Rethinking scale as a geographical category: From analysis to practice. *Progress in Human Geography*, 32(2), 203-225.
- Myria. (2022). *15 jaar opvangwet: verjaardag in een crisissituatie*. Geraadpleegd via <https://www.myria.be/nl/aanbevelingen/15-jaar-opvangwet-verjaardag-in-een-crisissituatie>
- Nationaal Crisiscentrum, Defensie, Fedasil, de Dienst Vreemdelingenzaken, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Waals Gewest en het Vlaams Gewest. (2023). *Opvang van mensen uit Oekraïne in België: de balans na één jaar conflict*. Geraadpleegd via <https://info-ukraine.be/nl/newsroom/opvang-van-mensen-uit-oekraïne-belgie-de-balans-na-één-jaar-conflict>
- Oosterlynck, S. (2010). Regulating regional uneven development and the politics of reconfiguring Belgian state space. *Antipode*, 42(5), 1151-1179.
- Pazos-Vidal, S. (2019). *Subsidiarity and EU Multilevel Governance: Actors, networks and agendas*. Routledge.
- Poisson, C., & Dospra, S. (2023). *Le poids des mesures: accueillir les personnes exilées, d'Ukraine et d'ailleurs*. Geraadpleegd via <https://www.irfam.org/le-poids-des-mesures-accueillir-les-personnes-exilees-dukraïne-et-dailleurs/>
- Poppelmonde, J. (2023, 3 maart). Deurwaarder klopt aan bij premier De Croo omdat regering geen dwangsommen aan asielzoekers betaalt. *De Standaard*. Geraadpleegd via https://www.standaard.be/cnt/dmf20230303_95216633
- Rea, A., Martiniello, M., Mazzola, A., & Meuleman, B. (2019). *The refugee reception crisis in Europe. Polarized opinions and mobilisations*. Editions de l'Université de Bruxelles.
- Sales, R. (2002). The deserving and the undeserving? Refugees, asylum seekers and welfare in Britain. *Critical Social Policy*, 22(3), 456-478.

- Scholten, P. (2013). The multilevel governance of migrant integration: A multilevel governance perspective on Dutch migrant integration policies. In U. Korkut, G. Bucken-Knapp, A. McGarry, J. Hinmors, & H. Drake (Eds.), *The politics of migration in Europe. The role of language, discourse and political parties*. Palgrave.
- Scholten, P., & Penninx, R. (2016). The multilevel governance of migration and integration. In B. Garcés-Masareñas, & R. Penninx (Eds.), *Integration processes and policies in Europe – IMISCOE Research Series* (pp. 91-108). Springer.
- Schrooten, M. (2022, 27 mei). Waar blijven de nooddorpen waar iedereen welkom is? *MO.be*. Geraadpleegd via <https://www.mo.be/de-ontwikkelaars/waar-blijven-de-nooddorpen-waar-iedereen-welkom-is>
- Schrooten, M., Claeys, J., Debruyne, P., Deleu, H., Geldof, D., Gulinck, N., Loosveldt, G., Peersman, W., Van Acker, K., & Van Dam, S. (2022). #PlekVrij Particuliere opvang van Oekraïense vluchtelingen in België. Odisee (Onderzoekscentrum Sociaal Werk – Kenniscentrum Gezinswetenschappen).
- Van Gorp, B. (2006). Een constructivistische kijk op het concept framing. *Tijdschrift voor Communicatiewetenschappen*, 34(3), 246-256.
- Van Leuven, S., Deprez, A., Joye, S., & Ongenaert, D. (2018). *How do Flemish politicians talk about migration? A study on the political framing of migration in Belgium 2016-2018*. Universiteit Gent.
- Vanpraet, J., & Peeters, Y. (2016). De bevoegdheidsverdeling in het migratierecht. *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*, 3, 302-325.
- Verstichelen, J. (2018). *De onzichtbare wooncrisis*. EPO.
- Vlaamse Overheid. (2023). *Vlaanderen helpt Oekraïne. Terugblik op 2022*. Geraadpleegd via https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1686698107/Taskforce_Oekra%C3%AFne_-_Terugblik_op_2022def_jfcoho.pdf
- Vranken, J., & Geldof, D. (1991). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1991*. Acco.
- VVSG. (2018). *LOI: afbouw opgebouwde reserves en beperken toekomstige reserves – afbouw LOI-plaatsen*. Persnota 6 juli 2018.
- VVSG. (2023). *Van noodopvang over lokale crisishuisvesting naar duurzame huisvesting*. Geraadpleegd via www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/crisishuisvesting
- Xiang, B. (2013). Multi-scalar ethnography: An approach for critical engagement with migration and social change. *Ethnography*, 14(3), 282-299.

Noten

1. Zie voor een overzicht van de beleidsmaatregelen op Vlaams niveau: Vlaamse Overheid (2023).
2. We gebruiken in dit hoofdstuk terminologisch de juridische term ‘verzoeker om internationale bescherming’ en de breder gebruikte term ‘asielzoeker’ als synoniemen.
3. Voluit: Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen. Zie <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/NL/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>
4. Deze tijdelijke bescherming loopt momenteel tot maart 2024, en zal mogelijk (en waarschijnlijk) worden verlengd tot maart 2025.
5. Zie <https://www.vlaanderen.be/vlaanderen-helpt-oekraïne/taskforce-oekraïne>
6. Zie <https://www.cgvs.be/nl/actueel/asielstatistieken-juli-2023>
7. OKAN staat voor Onthaalonderwijs voor anderstalige nieuwkomers.

Hoofdstuk 7.

Het voedselhulpsysteem in België: op zoek naar een verklaring voor zijn veerkracht

Johanna Greiss

Recente crisissen hebben de voedselhulpsector voor grote uitdagingen gesteld. Tijdens de COVID-19-crisis liep de voedselhulpverlening gevaar door verstoorde voedingsketens, en dat bij een sterk toegenomen vraag. Bovendien zetten lockdown- en hygiëne-maatregelen de voedselverdeelpunten onder druk. Met name de sociale afstandsregels vormden een uitdaging voor de 'face-to-face-distributie' van voedselhulp. Ook haakten vrijwilligers af omdat zij tot risicogroepen van COVID-19 behoorden (bv. vanwege hun leeftijd). De inflatiecrisis en de drastisch gestegen voedselprijzen hypothekeren dan weer de capaciteit van de voedselhulporganisaties om voedsel op de open markt te kopen om aan de vraag in termen van kwantiteit en kwaliteit te voldoen wanneer de donaties niet volstaan.

Het systeem is tot dusver echter niet ingestort. Integendeel, in tijden van crisis is de voedselhulp op organisatorisch niveau relatief veerkrachtig gebleken. Ook lijkt voedselhulp meer dan ooit te worden beschouwd als geschikt beleidsinstrument om sociale crisissen het hoofd te bieden door te voorzien in de basisbehoeften van kwetsbare groepen. Verschillende Europese, nationale en regionale regeringen, steden en gemeenten ondersteunden de organisatie van voedselhulp, vooral financieel. België was een van de Europese landen waar voedselhulp officieel werd aangemerkt als een crisisinterventie om de sociale gevolgen van de COVID-19-crisis tegen te gaan en waar de (federale, gewestelijke en lokale) overheid subsidies verstrekke aan de sector. België dus, een gevestigde welvaartsstaat, met enerzijds een minimuminkomensbescherming als hoeksteen en anderzijds een relatief hoog percentage materiële ontberingen en voedselhulp als officiële armoedebestrijding.

Maar wat maakt dat voedselhulp (organisatorisch) werkt, zelfs in tijden van crisis? En welke rol spelen publieke actoren daarbij?

In dit hoofdstuk nemen we het Belgische voedselhulpsysteem onder de loep. We beschrijven de werking ervan en bestuderen de mogelijke factoren die zijn relatieve veerkracht tijdens de COVID-19-crisis kunnen helpen verklaren. Onze leidende gedachte is dat de pandemie fungeerde als een stresstest voor de stabiliteit van het bestaande

systeem (Greiss et al., 2022). Tegelijkertijd denken wij dat deze situatie het bestuderen waard is omdat ze de elementen van het systeem die cruciaal zijn voor de werking en het bestuur (*governance*) ervan zichtbaarder maakte. Door de stressfactoren en de reacties van het systeem daarop te onderzoeken, kunnen we ook het systeem in het algemeen beter begrijpen. Ons perspectief is voornamelijk beschrijvend en richt zich op het niveau van de organisatie, zonder prescriptief of normatief te willen zijn.

We zien het voedselhulpsysteem als een vorm van meerlagig bestuur. We gebruiken twee theoretische benaderingen als ‘lenzen’ waardoor we het meerlagige bestuur van het voedselhulpsysteem en de organisatorische veerkracht ervan beter kunnen beschrijven. Dit zijn de benaderingen van het *Governance Analytical Framework* (Hufty, 2011) en *Loose Coupling* (Weick, 1976; Orton & Weick, 1990).

Om de bredere context voor onze casestudy aan te tonen, geven wij eerst in twee inleidende paragrafen een overzicht van de ontwikkeling van voedselhulp in Europa en de invloed van de Europese Unie op het systeem (sectie 1). Aansluitend richten we ons op de structuur van het voedselhulpsysteem in België en de mogelijke redenen van zijn organisatorische veerkracht tijdens de pandemie (sectie 2). Ten slotte willen we reflecteren over de vraag wat een veerkrachtig voedselhulpsysteem betekent voor de welvaartsstaat met meerdere bestuursniveaus (sectie 3).

1. Voedselhulp als complex systeem met verschillende niveaus

1.1 Het systeem en zijn elementen

Voedselhulp kent een lange geschiedenis en is geen uitzondering in de moderne socialezekerheidsstelsels. Vooral in de naoorlogse periode was voedselbedeling in veel Europese samenlevingen voor de brede bevolking een realiteit. Door de economische groei en de betere sociale zekerheid werd voedselhulp in de jaren daarna echter een marginaal verschijnsel. Vanaf eind jaren 1960 vond een soort heropleving plaats, maar in een nieuwe vorm. De oprichting van particulier georganiseerde ‘voedselbanken’, waarin voedseloverschotten van de commerciële markt werden verzameld, opgeslagen en onder kleine initiatieven aan de basis herverdeeld, creëerde een infrastructuur die de logistiek en organisatie van de distributiepunten vereenvoudigde en professionaliseerde. De eerste manifestaties van deze nieuwe vormen van voedselhulp zijn te vinden in de Verenigde Staten en Canada (Poppendieck, 1998; Riches, 1986). Sinds de jaren 1980 zijn soortgelijke vormen van hulp in Europese landen ingevoerd. De eerste voedselbank werd in 1984 in Parijs geopend, gevolgd door die van Brussel in 1985. Tegenwoordig zijn er overal in Europa voedselbanken en bijbehorende kleine en grotere voedseldistributie-initiatieven, alsook supraregionale netwerken, nationale koepelorganisaties van voedselhulp en ook een in Brussel gevestigde Europese Federatie van Voedselbanken (European Food Bank Lobby Association, FEBA). Voedselhulp raakte de afgelopen decen-

nia dus steeds meer georganiseerd en geprofessionaliseerd (Caraher & Cavicchi, 2014; Lambie-Mumford & Silvasti, 2020).

De organisatie van voedselhulp kan als een 'systeem' worden omschreven, d.w.z. een reeks op elkaar inwerkende entiteiten met onderlinge relaties die een complex geheel vormen (Miller, 1978). Een voedselhulpsysteem omvat doorgaans (a) actoren, (b) functies, (c) middelen en (d) processen (Galli et al., 2018):

- (a) Actoren zijn onder meer het commercieel voedselsysteem dat overschotten genereert die als voedselhulp worden hergebruikt (bv. supermarkten, restaurants, bakkers en groothandels), consumenten die voedsel en/of geld doneren (bv. via scholen, parochies, voedselbanken en andere middenveldactoren), voedselbanken die fungeren als logistieke centra waar voedseldonaties worden opgeslagen en herverdeeld onder lokale initiatieven, die gratis of tegen een lage prijs voedsel aanbieden, en de begunstigden van voedselhulp. In veel Europese landen zijn tegenwoordig ook publieke actoren/overheidsinstellingen betrokken bij het voedselhulpsysteem (Greiss et al., 2022; Lambie-Mumford & Silvasti, 2020).
- (b) Actoren kunnen verschillende functies vervullen. Zo vervullen lokale initiatieven vaak niet alleen de functie van het verstrekken van voedselhulp, maar kunnen ze ook een plek zijn voor sociale interactie en informeel overleg (Rosenthal & Newman, 2019; Salonen, 2017).
- (c) De middelen van het systeem bestaan voornamelijk uit voedseloverschotten, voedseldonaties, nieuw aangekochte producten (vooral EU-producten), cash donaties, infrastructuur, logistiek en tijd besteed door vrijwilligers.
- (d) Belangrijke processen in het systeem zijn onder meer de (her)distributie van voedsel, de terugwinning van voedsel, het waarborgen van de voedselveiligheid en het aanvragen van steun aan derden, bv. subsidies. Andere processen binnen de EU-ondersteuning zijn bijvoorbeeld het bestellen van producten door publieke actoren via overheidsopdrachten.

De huidige organisatie van voedselhulp is dus een complex systeem met diverse actoren van verschillende informele en formele lagen en met een grote verwevenheid van verschillende functies en processen. Doordat verschillende informele en formele lagen van de samenleving betrokken zijn, te weten de private sfeer, het middenveld, de markt en de staat (Hondeghe et al., 2013; Van de Donk, 2008), kan de organisatie van voedselhulp worden beschouwd als een voorbeeld van een meerlagig maatschappelijk systeem.

De organisatie van voedselhulp is een complex systeem met diverse actoren.

1.2 De invloed van Europese subsidies

Sinds 1987 bestaat er door de Europese Gemeenschap gesubsidieerde voedselhulp. Het begon met het 'MDP', het Europese programma voor voedselverstrekking aan de meest behoeftigen ('Food Distribution programme for the Most Deprived Persons of

the Community'), dat in 2014 werd vervangen door 'FEAD', het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen ('The Fund for European Aid to the Most Deprived'). Het MDP-programma ontstond om voedseloverschotten uit volle interventievoorraden weg te werken en liep onder het gemeenschappelijke landbouwbeleid. In het algemeen wordt interventie gebruikt om de markt te stabiliseren door overtollige voorraden van landbouwproducten als tarwe, rijst, suiker, rundvlees, boter en melkpoeder op te kopen en die vervolgens op te slaan. De producten worden dan gewoonlijk verkocht via openbare aanbestedingen wanneer de marktprijzen stijgen. In de periode dat het MDP werd opgezet, was het de bedoeling om de 'bergen' overtollige voedselproducten die niet voor langere tijd konden worden opgeslagen, te gebruiken op een manier die de markten niet verstoortte door de prijzen te verlagen. Distributie aan de behoeftigen werd gezien als een middel om dit doel te bereiken. De ontvangers waren groepen met een beperkte koopkracht die waarschijnlijk geen grote voedselconsumenten waren. Lidstaten mochten dus de producten via hulporganisaties onder mensen in armoede verdelen (Caraher, 2015).

Het MDP-programma ontwikkelde zich tot een belangrijke en stabiele bron voor hulporganisaties. Zo groeiden het programma en de EU-financiering alsmaar. Bijvoorbeeld in 2010, ten tijde van de piek van het programma, werd ongeveer 328.000 ton voedsel onder meer dan 18 miljoen mensen in 20 lidstaten verdeeld via een netwerk van ongeveer 25.900 partnerorganisaties (Madama, 2016).

Parallel aan de toename van de Europese middelen voor voedselhulp groeide en professionaliseerde de infrastructuur van de voedselhulp. Aan de top ontstond de Europese Federatie van Voedselbanken (FEBA) als overkoepelende lobbyorganisatie op Europees niveau. Sinds haar oprichting in 1986 met slechts twee deelnemende landen (Frankrijk en België) sloten al snel meer en meer voedselbanken aan. Vandaag zijn er meer dan 340 aangesloten voedselbanken uit 30 Europese landen. Elk van deze voedselbanken bevoorraadt overigens op haar beurt een reeks plaatselijke distributiepunten. De uitbreiding van Europese gesubsidieerde voedselhulp en de uitbreiding van het voedselbanksysteem zijn dus nauw met elkaar verbonden.

In de jaren 1990 werd als gevolg van een sterke vermindering van de interventievoorraden het MDP gewijzigd, om de lidstaten in staat te stellen landbouwoverschotten aan te vullen met aankopen op de markt. Deze wijziging was niet bedoeld als een langetermijnoplossing, maar als een tijdelijke oplossing bij onvoldoende aanvoer van bepaalde producten, om zo de continuïteit en een stabiele voorziening van de caritatieve verenigingen te waarborgen (Caraher, 2015). In de loop der jaren gebruikten de lidstaten echter steeds meer Europees geld om nieuwe producten voor de voedselbanken te kopen. In 2008 bestond zelfs 90% van de voedseldistributie uit aankopen op de markt (Commissie van de Europese Gemeenschappen, 2008). Het structureel gebruik van de tijdelijke optie stelde niet alleen de rechtsgrondslag van het programma ter discussie, maar leidde ook tot een heftig debat tussen de lidstaten over de vraag of het programma zich niet te veel op het terrein van de lidstaten en hun soevereiniteit op het vlak van sociaal beleid begaf (Caraher, 2015).

Het middenveld, waaronder voedselbanken en grote caritatieve koepelorganisaties zoals het Rode Kruis en Caritas, oefende druk uit om het programma voort te zetten. Het was vooral de toenmalige Eurocommissaris voor Sociale Zaken Laszlo Andor die op politiek niveau een lans brak voor de oprichting van een nieuw fonds, dat voortaan echter niet onder het landbouwbeleid, maar onder het sociaal beleid viel: het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD), dat in 2014 gelanceerd werd.

Terwijl het MDP-programma gebaseerd was op vrijwillige deelname, waren alle lidstaten verplicht deel te nemen aan het nieuwe programma. Voedselhulp onder FEAD werd nu uitsluitend gebaseerd op nieuw aangekochte producten. Ook werd het mogelijk de EU-middelen van het fonds (aanvullend) te besteden aan andere hulpgoederen zoals hygiëneproducten. Ongeveer 14% van het FEAD-budget ging naar dit soort materiële basishulp. Eén land (Oostenrijk) bood alleen materiële basishulp aan, de andere landen boden daarnaast ook voedselhulp aan. Ook werd het onder FEAD mogelijk om middelen in te zetten voor niet-materiële maatregelen ter ondersteuning van sociale inclusie van kwetsbare groepen. Slechts vier landen (Duitsland, Denemarken, Nederland en Zweden) kozen voor deze optie en gebruikten daarvoor minder dan 2,5% van het totale FEAD-budget. Met 83% werd het grootste deel van het FEAD-budget besteed aan voedselproducten.

Hoewel de meeste Europese fondsen in het kader van FEAD werden gebruikt om voedselhulp te subsidiëren, werd de missie van FEAD in een breder kader van sociaal beleid geplaatst. Een belangrijke innovatie ten opzichte van het vorige programma was dat de betrokken plaatselijke initiatieven die voedselhulp en/of andere materiële hulp verstrekten, verplicht begeleidende maatregelen moesten aanbieden. Deze maatregelen waren gericht op de maatschappelijke integratie van de behoeftigen en moesten minimaal bestaan uit het in contact brengen met maatschappelijk werkers/sociale diensten.

De invloed van de Europese voedselhulp sinds FEAD op het voedselhulpsysteem en zelfs op sociaal beleid ligt ook in het feit dat sindsdien alle lidstaten verplicht zijn om een operationeel programma op te stellen waarin ze hun armoedesituatie en tegenmaatregelen presenteren en aangeven hoe ze de Europese middelen ter ondersteuning van de meest behoeftigen daar effectief gaan op richten. Het in kaart brengen van de armoedesituatie en het bijbehorende beleid zou kunnen helpen om sociale misstanden zichtbaarder te maken en uiteindelijk het gevoerde beleid te veranderen.

Als gevolg van de COVID-19-pandemie is het aantal mensen dat materiële basisbijstand ontvangt tussen 2019 en 2020 meer dan verdubbeld, met een piek van bijna 2 miljoen ontvangers in 2020 (Ecorys, 2023). Om de crisis aan te pakken, werden de oorspronkelijk voorziene EU-middelen verhoogd door overdrachten uit andere fondsen ('REACT-EU') en ze werden ook flexibeler gemaakt wat betreft hun beheer en gebruik. FEAD-middelen konden bijvoorbeeld worden gebruikt voor elektronische vouchers/kaarten voor begunstigden om voedsel en basismaterialen te kopen en voor persoonlijk beschermingsmateriaal en uitrusting voor plaatselijke initiatieven.

FEAD bleef met een totaal budget van 4,49 miljard euro (inclusief nationale cofinanciering en exclusief technische bijstand) voor de periode 2014-2020¹ echter een relatief klein fonds. Toch was het in de meeste EU-landen een belangrijke, en in sommige lan-

den zelfs de belangrijkste bron van voedselhulp (Greiss et al., 2021). Tegen deze achtergrond is het niet verrassend dat Europese subsidies voor voedselhulp, materiële basisgoederen en niet-materiële maatregelen worden voortgezet in het nieuwe EU-financieringsprogramma 2021-2027 als een onderdeel van het Europese Sociaal

Europese voedselhulp en nationale cofinanciering ervan zijn sterk verankerd.

Fonds Plus (ESF+). Het nieuwe deelprogramma onder ESF+ is qua structuur vergelijkbaar met FEAD, met enkele wijzigingen. Zo kan voedselhulp/materiële basishulp ook indirect worden verstrekt in de vorm van vouchers, zoals tijdens

de pandemie was ingevoerd (Verordening (EU) nr. 1296/2013). Hoewel de totale Europese middelen voor voedselhulp onder ESF+ worden verlaagd, mogen lidstaten uiteraard ook extra nationale middelen gebruiken om het budget aan te vullen. In het geval van België wordt bovenop de 9,72 miljoen euro en de 7,25 miljoen euro aan nationale cofinanciering die al beschikbaar is via het ESF+ 20 miljoen euro extra vrijgemaakt door de federale overheid. Europese voedselhulp en nationale cofinanciering ervan lijken dus sterk verankerd in de voedselhulpsector en lijken een belangrijke rol te spelen in het meerlagige voedselhulpbeleid.

2. Casestudy: de veerkracht van het Belgische voedselhulpsysteem

Volgens cijfers van de FEBA is het aantal gebruikers van voedselhulp in heel Europa significant gestegen. Dit is vooral zo sinds de sociaaleconomische crisis als gevolg van de pandemie en de grote stijging van de kosten voor levensonderhoud.² Net als hun Europese evenknieën hadden ook de Belgische voedselbanken in 2020, het eerste jaar van de COVID-19-crisis, hun absolute recordjaar qua vraag tot dan toe. Ze deelden een kwart meer voedsel uit dan het jaar voordien.³ Tegelijkertijd ondervonden voedselhulporganisaties moeilijkheden om hun faciliteiten open te houden. Factoren waren de moeilijke voedselvoorziening in het begin van de crisis, bijvoorbeeld door het hamstergedrag van veel consumenten, de strikte hygiënerichtlijnen en de regels van *social distancing*, die de veilige verdeling van voedsel aan veel mensen tegelijk zo goed als onmogelijk maakten. Ook het feit dat veel vrijwilligers tot coronariscogroepen behoorden, voornamelijk vanwege hun leeftijd, had een grote impact (Kuyper, 2020). De huidige inflatiecrisis en de drastische stijging van de voedselprijzen zetten niet alleen kwetsbare huishoudens onder druk, maar ook de capaciteit van voedselhulporganisaties. Dit komt vooral doordat de (koepel)organisaties vaak voedseldonaties (en eventueel EU-producten) moeten aanvullen met voedsel dat zij zelf op de open markt kopen om beter aan de behoeften van de ontvangers te voldoen (European Food Bank Lobby Association, 2022).

Ondanks alle uitdagingen van de recente crisissen kan echter worden gesteld dat het voedselhulpsysteem organisatorisch niet is ingestort. Uit onderzoek in verschillende

Europese landen tijdens de pandemie blijkt dat lokale voedselhulpinitiatieven grotendeels in staat waren hun dienstverlening voort te zetten na enkele aanpassingen aan de aanvankelijke problemen (Dekkinga et al., 2022; Greiss et al., 2022; Penco et al., 2022). De vraag stelt zich dan wat het systeem zo veerkrachtig maakt. We begrijpen veerkracht algemeen als een vermogen van een systeem dat het in staat stelt zijn processen voort te zetten ondanks kleine of grote verstoringen (De Bruijne et al., 2010; Tendall et al., 2015; Weick & Sutcliffe, 1999).

Om de factoren van de veerkracht van de voedselhulp te onderzoeken, vormt het Belgische voedselhulpsysteem een interessante casus. Het kan worden beschreven als een voorbeeld van armoedebeleid op verschillende informele en formele niveaus met een meerlagig bestuur. Publieke actoren spelen hier traditioneel een grote rol, enerzijds door de EU-financiering en anderzijds omdat publieke actoren niet alleen ondersteunend werken, maar ook actief zijn in de voedselhulp. We gaan daarom dieper in op de belangrijkste actoren, functies en processen van het Belgische voedselhulpsysteem, alsook op de reacties ervan op de COVID-19-crisis.

2.1 Onderzoeksaanpak

Onze onderzoeksbenadering is hoofdzakelijk beschrijvend. We gebruiken het *Governance Analytical Framework* (Hufty, 2011) als een theoretische lens, die analytische instrumenten aanreikt om de actoren, functies en processen van het meerlagige voedselhulpsysteem te beschrijven zonder normatief of prescriptief te zijn. Om de vormgeving van het systeem te omschrijven, gebruiken we de term 'governance'. Deze verwijst naar de processen van interactie en besluitvorming tussen actoren die betrokken zijn bij een collectieve taak (hier: voedselhulp) en die leiden tot de oprichting, versterking of reproductie van het systeem (Hufty, 2011).

Een theoretische lens om de organisatorische veerkracht van het meerlagige voedselhulpsysteem beter te begrijpen is de *Loose Coupling theory*. Het is een organisatie-theorie waarvan het concept werd geïntroduceerd door Karl Weick (1976). Ze impliceert de interactie van twee (of meerdere) organisatiecomponenten of lagen van het systeem op een manier dat geen van beide zonder de ander kan, maar geen van beide veel controle heeft over de ander. Weick (1976) en Orton & Weick (1990) definieerden Loose Coupling als een situatie waarin elementen responsief zijn, maar hun afzonderlijkheid en identiteit behouden.

De premisse van Loose Coupling is dat los gekoppelde systemen beter zijn dan strak gekoppelde systemen omdat zij meer flexibiliteit en aanpassingsvermogen bij verandering mogelijk maken. Los gekoppelde systemen kunnen leiden tot veerkracht en aanpassingsvermogen in het licht van veranderingen in de omgeving. Doordat los gekoppelde lagen van het systeem onafhankelijk kunnen functioneren, kunnen ze snel reageren op veranderingen en kunnen ze nieuwe oplossingen ontwikkelen zonder dat dit invloed heeft op de rest van de organisatie. Volgens de benadering van Loose Coupling en in

navolging van concepten over veerkracht van organisatiestructuren (bv. Frigotto et al., 2022), zijn het juist losse koppelingen die bijdragen aan de veerkracht van een systeem.

Onze methode omvat naast literatuuronderzoek ook beschrijvende analyse van enquêtegegevens. Een crosssectionele enquête werd uitgevoerd bij lokale organisaties/voedseldistributiepunten tussen maart en augustus 2021 in België en andere Europese landen (Duitsland, Hongarije, Litouwen, Nederland, Polen, Portugal en Spanje) (Greiss et al., 2022). Als doelpopulatie namen wij het totale aantal lokale voedselhulporganisaties dat is aangesloten bij de grootste nationale voedselhulpkoepel(s) in elk land. Voor België is dat de Belgische Federatie van Voedselbanken (BFVB).⁴ De deelnemers aan het onderzoek werden geworven door middel van een zelf ingevulde vragenlijst en de techniek van computerondersteunde *web-interviewing*.⁵ In België konden we 573 voedselhulpinitiatieven met een geldig e-mailadres rechtstreeks benaderen. Met 239 respondenten bedroeg de responsgraad 42%. De steekproefaantallen per provincie worden weergegeven in tabel 1.

Tabel 1. Aantal respondenten per provincie.

Provincie	Respondenten
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	18
Vlaams-Brabant	4
Antwerpen	28
Limburg	33
West-Vlaanderen	34
Oost-Vlaanderen	25
Waals-Brabant	6
Luik	35
Namen	15
Henegouwen	33
Luxemburg	8
België	239

71% van de initiatieven waren non-gouvernementele organisaties en 15% ervan openbare instellingen. Bijna alle initiatieven (98%) hadden geen winstoogmerk en waren iets vaker niet geloofsgebonden (55%) dan geloofsgebonden. De meeste initiatieven (93%) werkten met vrijwilligers (begin 2020). De initiatieven ondersteunden gemiddeld 367 huishoudens in het pre-crisisjaar 2019.⁶ In het jaar van de enquête waren zij gemiddeld al 32 jaar actief in de voedseldistributie.⁷

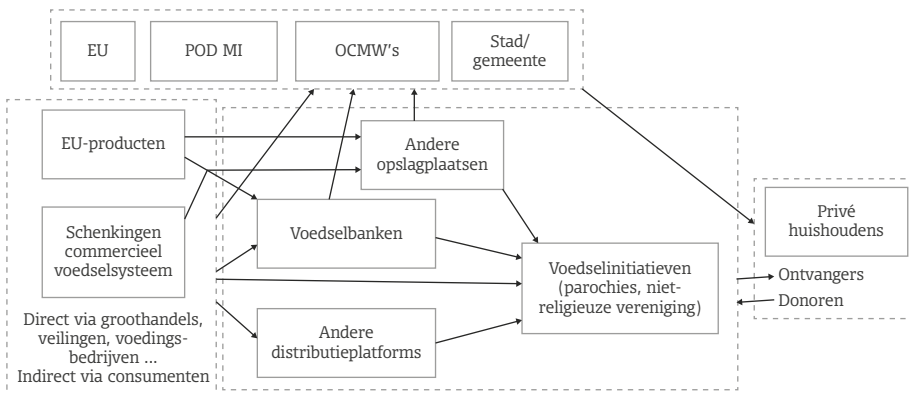
2.2 Resultaten

2.2.1 De structuur van het meerlagige Belgische voedselhulpsysteem

De belangrijkste actoren in het Belgische voedselhulpsysteem, ingedeeld volgens de vier maatschappelijke sferen, namelijk de private sfeer, het middenveld, de markt en de staat (Van de Donk, 2008), zijn volgens onze literatuurstudie:

- Actoren van het commerciële voedselsysteem die voedsel doneren, waaronder groothandels, veilingen, voedingsbedrijven, lokale supermarkten, restaurants en bakkerijen, donerende consumenten (bv. inzamelingsacties van supermarkten, scholen en parochies), alsmede bedrijven van het commerciële voedselsysteem die via overheidsopdrachten voedsel voor de EU produceren en verpakken;
- Initiatieven van het middenveld die meestal met vrijwilligers werken: meer dan 670 initiatieven voor voedselverstrekking, bv. georganiseerd door een parochie, een religieuze of niet-religieuze vereniging, negen regionale voedselbanken verenigd in de Belgische Federatie van Voedselbanken, andere opslagplaatsen voor donaties, bv. van het Rode Kruis België, de vzw's Foodsavers en Alimen'T, andere distributieplatforms, bv. de vzw Goods To Give; daarnaast maken ook nationale koepelorganisaties van de initiatieven, zoals de BFVB, de Sint Vincentius-vereniging, het Rode Kruis België en Europese koepelorganisaties zoals FEBA (zie 1.2), Caritas Europa en Euro-diaconia deel uit van het algemene systeem door de belangen van hun aangesloten initiatieven op politiek niveau te vertegenwoordigen;
- Openbare instellingen/overheidsdiensten die voedselhulp subsidiëren en/of zelf voedsel verstrekken: OCMW's, steden en gemeenten, alsook (wat EU-producten betreft) de Federale Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie (POD MI) die EU-middelen beheert en toewijst;
- Private huishoudens, als ontvangers van hulp en als private schenkers van geld en producten (zie ook eerder 'donerende consument').

Figuur 1. Belangrijkste actoren van het Belgische voedselhulpsysteem.



Figuur 1 toont schematisch de belangrijkste actoren van het Belgische voedselhulpsysteem. Ze zijn ingedeeld volgens de vier sferen van de samenleving. De pijlen geven de stromen van middelen aan, vooral in termen van voedsel.

Het meeste voedsel komt van de commerciële markt via schenkingen van groothandels, veilingen, voedingsbedrijven zoals van particuliere consumenten, bv. bij inzamelacties in supermarkten, scholen en parochies. Sinds de invoering van het FEAD-programma is er in principe nog een andere markt ontstaan waarop levensmiddelenbedrijven met openbare middelen producten produceren om gratis aan behoeftigen te verstrekken.

Opslag- en distributiecentra van het middenveld, vooral de voedselbanken, hebben een belangrijke functie als intermediair tussen de voedseldonaties en de initiatieven die ze aan private huishoudens verdelen. Op basis van eerder onderzoek kan worden aangenomen dat ongeveer 90% van de initiatieven gekoppeld is aan een voedselbank (De Boeck et al., 2017). Ook EU-producten komen voornamelijk terecht bij een voedselbank of een andere opslagplaats, van waaruit voedselhulpinitiatieven zich mogen bevoorraden. Volgens de BFVB vertegenwoordigen de FEAD-voedselproducten 40% van de totale bevoorradingsbronnen van de voedselbanken in België.

De wijze waarop de producten aan de ontvangers ter beschikking worden gesteld, kan variëren (Verstraete et al., forthcoming). Zo werken sommige initiatieven uitsluitend met kant-en-klare voedselpakketten, andere bieden een soort winkelmodel aan. Verder maken sociale kruideniers en sociale restaurants, die een klein geldbedrag van hun klanten vragen, deel uit van de initiatieven.⁸ Sociale kruideniers en sociale restaurants zijn echter zelden gekoppeld aan een voedselbank. Ook mogen in de regel FEAD-producten niet via deze initiatieven worden verstrekt aangezien ze gratis moeten worden uitgedeeld. Daarnaast delen OCMW's, steden en gemeenten voedselproducten (met inbegrip van FEAD-producten) uit aan klanten met onvoldoende middelen.

De meeste initiatieven uit onze enquête (97%) ontvingen regelmatig voedseldonaties van private actoren.⁹ Daarnaast waren financiële steun en materiële steun (anders dan voedsel) regelmatige vormen van private steun. De drie meest genoemde private actoren waren de BFVB (aangegeven door 88% van de respondenten), supermarkten/restaurants/andere bedrijven (69%) en particulieren (54%). Verder vullen initiatieven de donaties ook vaak aan met producten die zij zelf kopen. 90% van de initiatieven gaven echter ook aan regelmatig door openbare instellingen gesteund te worden. Over het algemeen wordt de lokale overheid (steden en gemeenten) het vaakst genoemd. Wat betreft het verstrekken van voedsel wordt steun via FEAD het vaakst genoemd.

De lokale voedselhulpinitiatieven worden meestal georganiseerd door actoren van het maatschappelijk middenveld. Zij zijn vaak ingebed in een breder netwerk. Uit onze enquêteresultaten blijkt dat meer dan 45% van de bevraagde initiatieven verbonden zijn met een koepelorganisatie, een parochie of een stichting.

In het algemeen vervullen de voedselhulpinitiatieven ook vaak de functie van sociaal contact voor de begunstigen, alsook van (psycho)sociale begeleiding. Bij de meeste initiatieven die meldden dat zij naast voedselhulp ook andere steun verleenden, betrof het kleding (79%). Bovendien verwezen de meeste initiatieven de ontvangers van voed-

selhulp door naar sociale diensten voor advies over sociale rechten (77%). Velen boden een sociale ontmoetingsplaats/koffiehoek aan (48%). Andere aangeboden diensten omvatten advies over het bereiden en bewaren van voedsel, kookcursussen, taalcursussen, schuldhulpverlening en advies over huisvesting. Hieruit blijkt hoe divers het aanvullende aanbod van de initiatieven vaak is. Inhoudelijk komen ze zelfs in de buurt van het terrein van het maatschappelijk werk (Greiss & Schoneville, 2023; Depauw & Driessens, 2012). Het feit dat het FEAD-programma dergelijke begeleidende maatregelen verplicht stelt bij het gebruik van Europese fondsen voor voedselhulp kan deze ontwikkeling ook hebben gestimuleerd.

De verschillende vormen van voedselhulp en het feit dat de voedselinitiatieven een bredere sociale oriëntatie kunnen hebben, wordt geïllustreerd in de Gentse context. Vandekinderen en collega's (2022) beschrijven dat er een stevig uitgebouwd netwerk van verschillende vrijwilligersinitiatieven en diensten van KRAS³⁰ vzw bestaat die in verschillende burgerinitiatieven mensen in armoede ondersteunen. Bijvoorbeeld Let's Save Food! is een vrijwilligersinitiatief dat voedselverspilling op een duurzame manier wil tegengaan. Er zijn negen erkende sociale restaurants die sociale werkgelegenheid combineren met inkomensafhankelijke prijzen. Verder zijn er twee sociale kruidenierswinkels en talrijke burgerinitiatieven op het gebied van voedselrecycling, soepen en maaltijdbereiding.

Wat de publieke actoren in de context van het voedselhulpsysteem in België betreft, lijken vooral de OCMW's een sleutelrol te spelen. OCMW's zijn niet alleen actieve distributiepunten, maar spelen ook een centrale rol bij de toegang tot voedselhulp. De meeste bevraagde initiatieven van onze enquête (81%) werken samen met een OCMW om de behoefte van de hulpvragers te verifiëren. De OCMW's voeren een sociale controle uit en reiken een soort behoeftigheidsattest uit waarmee mensen zich tot een voedselhulpinitiatief kunnen wenden, of OCMW's reiken zo'n attest uit aan bestaande cliënten (ontvangers van sociale uitkeringen). Het attest geeft de hulpbehoevende personen weliswaar geen recht op voedselhulp, maar de initiatieven lijken zich meestal wel te houden aan de erkenning van behoefte door deze openbare instanties. OCMW's zijn dus zeer aanwezig met verschillende functies, niet alleen als ondersteuners en coöperatieve partners, maar ook als een soort van poortwachters (*gatekeepers*) van de hulpverlening door de behoefte vast te stellen en door zelf als structurele voedselhulpverleners tussen te komen.

Deze functies worden ondersteund door het EU-programma. Europese producten mogen namelijk alleen aan 'de meest behoeftigen' worden verstrekt en deze groep moet, afhankelijk van de context van het land, duidelijk worden omschreven door de nationale autoriteiten die de EU-middelen beheren. In België wordt deze groep door de bevoegde autoriteit, de POD MI, vrij ruim gedefinieerd als al diegenen die onder de nationale armoedegrens vallen (gemeten aan de hand van de AROP-indicator³¹). Volgens de Belgische nationale FEAD-regeling is het in de eerste plaats de taak van de OCMW's om na te gaan of een persoon die om bijstand verzoekt aan dit criterium voldoet (POD Maatschappelijke Integratie, 2017).

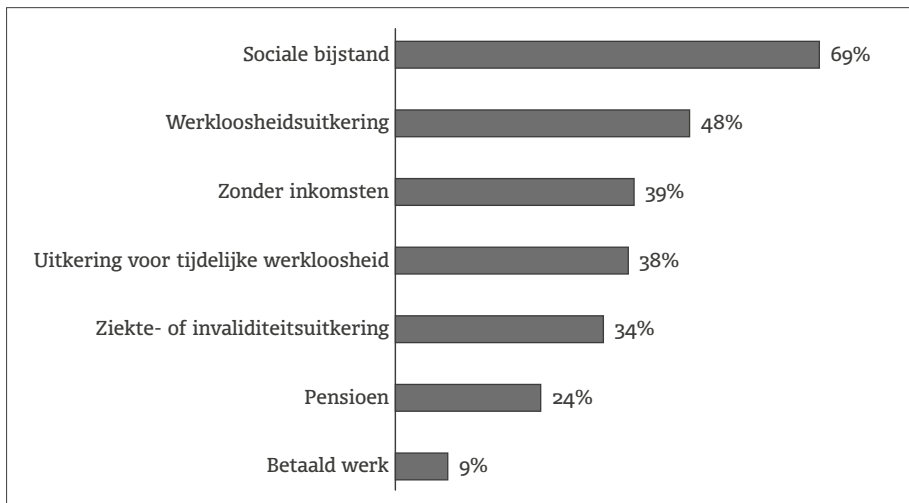
Volgens 69% van de door ons bevroegde initiatieven zijn huishoudens met sociale bijstand als hoofdkomsten de grootste groep ontvangers. Dit resultaat weerspiegelt enerzijds de belangrijke rol van de OCMW's in het systeem, die hun eigen klanten vaak doorverwijzen naar een voedselinitiatief. Anderzijds geeft het ook aan dat de ontvangers van voedselhulp vaak binnen het

stelsel van de verzorgingsstaat zitten. Opmerkelijk genoeg werden vergelijkbare resultaten gevonden in de meeste andere landen uit de enquête (Greiss et al., 2022). Voedselhulp in Europese landen lijkt dus quasi-geïstitutionaliseerd als een regelmatige 'aanvulling' van sociale

Voedselhulp lijkt quasi-geïstitutionaliseerd als een regelmatige aanvulling van sociale uitkeringen.

uitkeringen. Andere doelgroepen van voedselhulp met een grote vraag uit de Belgische casestudy waren volgens de helft (48%) van de bevroegde initiatieven huishoudens waar werkloosheidsuitkeringen de belangrijkste bron van inkomsten zijn. Figuur 2 geeft een overzicht van de groepen ontvangers met een grote vraag.¹²

Figuur 2. De groepen ontvangers met een grote vraag naar voedselhulp (2019).



2.2.2 Voedselhulp in België tijdens de pandemie

Tijdens de COVID-19-crisis moesten de meeste organisaties het hoofd bieden aan een toegenomen vraag. Volgens de resultaten van onze enquête was het gemiddelde aantal huishoudens dat in 2020 werd ondersteund bijna 12% hoger dan in 2019. De vraag van mensen met sociale bijstand bleef groot. In het begin van de crisis waren er ook nieuwe groepen ontvangers, zoals sekswerkers. Bovendien nam volgens 35% van de bevroegden de vraag van mensen met een inkomen uit arbeid tijdens de pandemie toe. Voedselhulp werd dus een fenomeen uit het midden van de samenleving.

Wat de specifieke organisatorische veranderingen betreft, blijkt uit onze resultaten dat de meeste organisaties op een of andere manier op de crisis hebben gereageerd. Zo gaf meer dan 40% van de respondenten aan dat zij hun openingstijden hebben verlengd. In het algemeen geven onze bevindingen een gemengd beeld van de impact van de COVID-19-crisis op het operationele niveau van de ondervraagde organisaties. Terwijl sommige organisaties minder getroffen leken te zijn of zich snel konden aanpassen, ondervonden andere grotere moeilijkheden om de voedselhulp op peil te houden. Het is echter opmerkelijk dat slechts ongeveer 6% van de respondenten aangaf dat hun organisatie (tijdelijk) gesloten was als gevolg van de crisis. De resultaten wijzen er dus op dat in België de initiatieven een hoge mate van flexibiliteit en aanpassingsvermogen aan de dag legden bij de aanpak van de crisissituatie.

Daarnaast meldden 58% van de respondenten aanvullende steun te hebben ontvangen van private actoren, voornamelijk in de vorm van donaties. 70% van de initiatieven ontving steun van publieke actoren/overheidsinstanties. Zij meldden ook dat hun initiatief in het algemeen meer (financiële of materiële) steun van overheidsactoren ontving dan vóór de crisis. Hieruit blijkt de enorme steun voor het voedselhulpsysteem, van particuliere én van publieke actoren.

Ondanks de belangrijke rol die publieke instellingen in het voedselhulpsysteem spelen, moet ook worden benadrukt dat voedselhulp in België geen hiërarchisch of top-down-systeem lijkt te zijn. De lokale initiatieven vertonen een grote mate van diversiteit, innovatie en dynamiek, zoals de Gentse context aantoont. Ook het snelle aanpassingsvermogen van de lokale actoren van het systeem tijdens de pandemie geeft aan dat ze flexibel en dynamisch zijn en niet top-down worden gestuurd.

Als we in navolging van het Governance Analytical Framework (Hufty, 2011) het bestuur van het systeem beschouwen als de processen van interactie en besluitvorming tussen de actoren die betrokken zijn bij de collectieve taak 'voedselhulp', dan is het bestuur van het systeem een output van het geheel van de afzonderlijke lagen van het systeem. Er zijn daarbij evenwel actoren, vooral de OCMW's, die een bijzonder invloedrijke functie voor de organisatie van voedselhulp hebben. Verder is het bestuur van het voedselhulpsysteem niet alleen de output van het systeem, maar ook de 'lijm' die het systeem bij elkaar houdt. Dat wil zeggen dat de organisatie van voedselhulp werkt omdat het evolueerde tot een relatief gevestigd geheel met (formele of informele) regels, normen, beproefde processen..., dat zichzelf versterkt en zijn structuren reproduceert.

Als we kijken naar andere mogelijke factoren die de organisatorische veerkracht van het systeem in stressvolle situaties kunnen verklaren, valt het specifieke samenspel van formele en informele lagen van het systeem op. Hoewel de voedselhulpinitiatieven worden beïnvloed door de formele elementen in het systeem, zijn zij tegelijkertijd in staat elementen van autonomie en onafhankelijkheid te behouden. Zoals hoger aangegeven, noemen wij dit kenmerk van het meerlagige voedselhulpsysteem losse koppeling (*loose coupling*).

In het geval van België lijkt ons vooral de losse koppeling van formele en informele lagen kenmerkend. Belangrijke formele lagen in het systeem zijn de OCMW's, steden/gemeenten, de POD MI en, via hen, de EU. Deze lagen geven vorm aan het systeem in

zijn geheel en hebben een regulerende invloed op de informele lagen, waaronder privéhuishoudens, voedselhulpinitiatieven, voedselbanken en andere opslag- en distributieplatformen en actoren in de commerciële voedselsector. Tegelijkertijd lijkt het erop dat de informele lagen een bepaalde autonomie hebben behouden, zodat ze innovatie produceren en hun eigen identiteit hebben ontwikkeld. In die zin is het totale systeem niet star en inflexibel, maar juist dynamisch en flexibel. De formeel-regulerende elementen lijken in het bijzonder bij te dragen aan het behoud van een uniform kader van het totale systeem, dat samenhang biedt aan de afzonderlijke elementen. De informele elementen daarentegen dragen bij aan het behoud van innovatiekracht en flexibiliteit. Het samenspel van formele en informele elementen kan dus worden omschreven als een essentiële factor voor het aanpassingsvermogen en uiteindelijk de organisatorische veerkracht van het systeem in stresssituaties.

3. Voedselhulp als geïnstitutionaliseerde gunst

Uit onze enquêteresultaten blijkt dat een bepaald deel van de initiatieven regelmatig (financiële en niet-financiële) steun ontvangt van publieke instellingen. Daarnaast spelen Europese fondsen ter ondersteuning van voedselhulp een belangrijke rol. Het feit dat er regelmatig openbare steun is, wijst erop dat deze voedselhulpinitiatieven goed ingeburgerd zijn in de welvaartsstaat. Dit kan ook een belangrijke factor zijn voor de relatieve organisatorische veerkracht van voedselhulp. Bovendien toonden onze resultaten dat ontvangers van sociale bijstand de grootste doelgroep zijn van de bevraagde initiatieven. Daarmee zijn hun klanten vaak niet mensen die buiten, maar – integendeel – binnen de socialezekerheidsstelsels staan.

Hoewel voedselhulp als een soort van ‘aanvulling’ van sociale uitkeringen lijkt te dienen, blijft het een informele vorm van steun, die voornamelijk wordt verleend door vrijwilligers, hun inzet, tijd en arbeid, en door particuliere donaties. Bovendien is er voor ontvangers van voedselhulp een fundamenteel verschil tussen charitatieve voedselhulp en een formele sociale uitkering. Voedselhulp wordt in het algemeen niet verstrekt op basis van een gegarandeerd recht, maar ‘zolang de voorraad strekt’ en ‘zo billijk mogelijk’. Het attest van behoefte, verstrekt door het OCMW, biedt de begunstigen dus geen definitieve garanties dat zij de ondersteuning daadwerkelijk zullen ontvangen.

Bovendien kan vanwege het beperkte en fluctuerende aanbod in principe niet gegarandeerd worden dat in de individuele behoeften zal worden voorzien. De mate waarin voedselhulp de sociale uitkeringen daadwerkelijk kan aanvullen, hangt dus sterk af van het aanbod en het ervaren nut ervan voor de individuele ontvanger. In de literatuur wordt voedselhulp daarom vaak besproken als strijdig met de logica van sociale rechten binnen de verzorgingsstaat (Kessl, 2020; Schoneville, 2018; Ghys, 2018; Geerts et al., 2013; Riches, 1997). Het zich uitbreidende fenomeen van voedselbanken signaleert grote problemen met het functioneren van Europese verzorgingsstaten en is tevens een ernstige waarschuwing voor de samenleving als geheel (Cantillon, 2020).

Hoewel voedselhulp via voedselbanken vrij veerkrachtig lijkt te zijn, mag dit niet worden verward met een veerkrachtige samenleving die alle inwoners veilige, voldoende en fatsoenlijke toegang tot voedsel garandeert (Dekkinga et al., 2022). Het burgerplatform 'Noodhulp onder Protest' in de provincie Antwerpen, waaronder verschillende voedselhulpinitiatieven zich verenigen, beklemtoont dat voedselhulp alleen bedoeld is als concrete onmiddellijke materiële ondersteuning en dat initiatieven fungeren als sociale contactpunten.³³ In die zin zouden vooral begeleidende maatregelen voor maatschappelijke integratie en het doorverwijzen naar sociale diensten (voor advies over sociale rechten) een belangrijke functie kunnen vervullen in het informele hulpverleningssysteem. Vervolgens zou ook de EU een interessante rol kunnen spelen, via gerichte subsidiëring van sociale integratiemaatregelen in de voedselhulpinitiatieven als contactpunten.

Referenties

- Cantillon, B. (2020). Het verschijnsel 'voedselbanken', een wapen in handen van de voorvechters van sociale grondrechten. In B. Segaert, N. van Uffelen, & C. Van Wonterghem (red.), *Noodhulp onder protest*. Universitair Centrum Sint-Ignatius Antwerpen vzw.
- Caraher, M. (2015). The European Union Food Distribution programme for the most deprived persons of the community, 1987-2013: From agricultural policy to social inclusion policy? *Health Policy*, 119(7), 932-940. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2015.05.001>
- Caraher, M., & Cavicchi, A. (2014). Old crises on new plates or old plates for a new crises? Food banks and food insecurity. *British Food Journal*, 116(9). <https://doi.org/10.1108/BFJ-08-2014-0285>
- Commissie van de Europese Gemeenschappen. (2008). Werkdocument van de diensten van de Commissie bij het Voorstel voor een Verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1290/2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, en van Verordening (EG) nr. 1234/2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten, SEC(2008) 2226. Directoraat-generaal Landbouw en plattelandontwikkeling. AGRI.
- De Boeck, E., Jacxsens, L., Goubert, H., & Uyttendaele, M. (2017). Ensuring food safety in food donations: Case study of the Belgian donation/acceptation chain. *Food Research International*, 100, 137-149.
- De Bruijne, M., Boin, A., & van Eeten, M. J. (2010). Resilience. Exploring the concept and its meaning. In A. Boin, L. K. Comfort, & C. C. Demchak (Eds.), *Designing resilience. Preparing for extreme events* (pp. 13-32). University of Pittsburg Press.
- Dekkinga, P., van der Horst, H., & Andriessen, T. (2022). "Too big to fail": The resilience and entrenchment of food aid through food banks in the Netherlands during the COVID-19 pandemic. *Food Security*. <https://doi.org/10.1007/s12571-022-01260-5>
- Depauw, J., & Driessens, K. (2012). Voedselhulp als bron van integratie en activering. In D. Dierckx, S. Oosterlynck, J. Coene, & A. Van Haarlem (red.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2012* (pp. 289-304). Acco.
- Ecorys, 3s (2023). *Study supporting the preliminary evaluation of the support provided by ESF and FEAD under the Coronavirus Response Investment Initiatives (CRII and CRII+)*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- European Food Bank Lobby Association. (FEBA) (2022). *Impact of the socio-economic crisis on FEBA members*. Geraadpleegd via <https://www.eurofoodbank.org/publications/key-findings-impact-of-the-socio-economic-crisis-on-feba-members-in-2022/>

- Frigotto, M. L., Young, M., & Pinheiro, R. (2022). Resilience in organizations and societies: The state of the art and three organizing principles for moving forward. In R. Pinheiro, M. L. Frigotto, & M. Young (Eds.), *Towards resilient organizations and societies: A cross-sectoral and multi-disciplinary perspective* (pp. 3-40). Palgrave Macmillan.
- Galli, F., Hebinck, A., & Carroll, B. (2018). Addressing food poverty in systems: Governance of food assistance in three European countries. *Food Security*, 10(6), 1353-1370. <https://doi.org/10.1007/s12571-018-0850-z>
- Geerts, A., Ghys, T., & Dierckx, D. (2013). Een verkennend onderzoek naar het gebruik van voedselbedeling. *VLAS-Studies* 10. Vlaams Armoedesteunpunt.
- Ghys, T. (2018). Taking stock of the ambiguous role of foodbanks in the fight against poverty. *Journal of Poverty and Social Justice*, 26(2), 173-189.
- Greiss, J., Cantillon, B., & Penne, T. (2021). The Fund for European Aid to the Most Deprived: A Trojan horse dilemma? *Social Policy & Administration*, 55(4), 622-636. <https://doi.org/10.1111/spol.12647>
- Greiss, J., & Schoneville, H. (2023). The Fund for European Aid to the Most Deprived and Social Citizenship: Case study research in Belgium, Lithuania and Portugal. *Journal of European Social Policy*, 0(0). <https://doi.org/10.1177/09589287231207543>
- Greiss, J., Schoneville, H., Adomavičienė, A., Baltutė, R., Bernat, A., Cantillon, B., Carrillo Álvarez, E., Delanghe, H., Goderis, B., Hermans, K., van der Horst, H., Michoń, P., Leite de Freitas Pereira, E. S., & Correia Pereirinha, J. A. (2022). Food aid in Europe in times of the COVID-19 crisis. An international survey project. *CSB Working Paper Series*, 22/05. Universiteit Antwerpen.
- Hondeghem, A., Van Dooren, W., De Rynck, F., Verschuere, B., & Op De Beeck, S. (2013). *Handboek bestuurskunde: organisatie en werking van het openbaar bestuur*. Vandenbroele.
- Hufty, M. (2011). Investigating policy processes: The governance analytical framework (GAF). In U. Wiesmann, & H. Hurni (Eds.), *Research for sustainable development: Foundations, experiences, and perspectives* (pp. 403-424). NCCR North-South/Geographica Bernensia.
- Kessl, F., Lorenz, S., & Schoneville, H. (2020). Social exclusion, food assistance and welfare deficits in affluent Germany. Charity economy undermining the right-based welfare state. In H. Lambie-Mumford, & T. Silvasti (Eds.), *The rise of food charity in Europe* (pp. 49-78). Policy Press.
- Kuyper, T. (2020). Een virus op ons bord. Een pandemie als opportuniteit door korte keten en lokaal voedselbeleid. Sampol, 9 september 2020. Geraadpleegd via <https://www.sampol.be/2020/09/een-virus-op-ons-bord>
- Lambie-Mumford, H., & Silvasti, T. (2020). *The rise of food charity in Europe*. Policy Press.
- Madama, I. (2016). The Fund for European Aid to the Most Deprived: A contested and contentious (but successful) reconciliation pathway. *RESCEU Working Paper*, 9. Università degli studi di Milano.
- Miller, J. G. (1978). *Living systems*. MacGraw-Hill.
- Orton, J. D., & Weick, K. E. (1990). Loosely coupled systems: A reconceptualization. *Academy of Management Review*, 15(2), 203-223.
- Penco, L., Ciacci, A., Benevolo, C., & Torre, T. (2022). Open social innovation for surplus food recovery and aid during COVID-19 crisis: The case of Fondazione Banco Alimentare Onlus. *British Food Journal*, 124(6), 1875-1894. <https://doi.org/10.1108/BFJ-02-2021-0116>
- POD Maatschappelijke Integratie. (2017). *Belgisch Operationeel Programma voor het Fonds voor Europese Hulp aan de meest behoeftigen: voedselhulp, materiële hulp en begeleidende maatregelen. Gewijzigde versie 2017*. Geraadpleegd via <https://www.mi-is.be/nl/fead-algemeen>
- Poppendieck, J. (1998). *Sweet charity? Emergency food and the end of entitlement*. Penguin Books.
- Riches, G. (1986). *Food banks and the welfare crisis*. James Lorimer & Company.
- Riches, G. (1997). *First world hunger. Food security and welfare politics*. University of Toronto Press.
- Rosenthal, A., & Newman, K. (2019). Beyond the shadow state: The public-private food assistance system as networked governance. *Urban Affairs Review*, 55(5), 1433-1455.
- Salonen, A. S. (2017). Lining up for charity. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 37(3/4), 218-230. <https://doi.org/10.1108/IJSSP-10-2015-0110>

- Schoneville, H. (2018). Poverty and the transformation of the welfare (state) arrangement. Food banks and the charity economy in Germany. *Social Work & Society*, 16(2).
- Tendall, D. M., Joerin, J., Kopainsky, B., Edwards, P., Shreck, A., Le, Q. B., Kruetli, P., Grant, M., & Six, J. (2015). Food system resilience: Defining the concept. *Global Food Security*, 6, 17-23.
- Van de Donk, W. (2008). Maatschappelijk besturen: sector of idee. *Cahiers School voor Social Profit Management*, 1. Die Keure.
- Vandekinderen, C., Verstraete, A., & Reynaert, D. (2022). Een kanarie die soms blaft. De heropleving van voedselhulp als strategie bij armoedebestrijding. *Cahier Bouwen aan een breed sociaal beleid: Voedselhulp onder protest*. Politeia.
- Vandevoort, L. (2013). *Sociaal aan de slag met voedseloverschotten*. Vlaamse Overheid, Departement Welzijn Volksgezondheid en Gezin: Afdeling Welzijn en Samenleving.
- Verstraete, A., Reynaert, D., & Greiss, J. (forthcoming). *Keuzevrijheid als hefboom voor klantgerichte voedselhulp*. *Inspiratiebrochure van en voor voedselinitiatieven*. Gerealiseerd in het kader van de projectoproep 'Voedselschakel(t)' van de Koning Boudewijnstichting. Belgische Federatie van Voedselbanken.
- Weick, K., & Sutcliffe, K., & Obstfeld, D. (1999). Organising for high reliability: Processes of collective mindfulness. *Research in Organisational Behaviour*, 21, 100.
- Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 1-19.

Noten

1. De afzonderlijke campagnes van het FEAD-programma lopen nog door tot eind 2023.
2. Zie <https://www.eurofoodbank.org/>
3. Persbericht Belgische Federatie van Voedselbanken, https://foodbanks.be/dist/assets/img/upload/pres/2021-02-17-voedselbanken-pr-jaarcijfers-2020-nl_file.pdf
4. De BFVB voorzag het project van een lijst met de (e-mail-)contactgegevens van alle aangesloten lokale voedselhulpinitiatieven.
5. De Belgische enquête vond plaats van 22 maart tot 19 april 2021 en van 25 mei tot 2 juni 2021 (na een herinnering die rechtstreeks vanuit de koepelorganisatie werd verstuurd). De uitnodiging voor de enquête werd per e-mail verstuurd in de drie landstalen (Nederlands, Frans en Duits).
6. De vraag naar het aantal ondersteunde huishoudens in 2019 werd door 220 initiatieven beantwoord.
7. We konden enkel voor 186 initiatieven bepalen in welk jaar de voedseldistributie van start ging, vanwege ontbrekende of ongedige informatie van de andere respondenten.
8. In 2013 werd dit percentage in een studie geschat op 20% (Vandevoort, 2013). Recenter onderzoek ontbreekt.
9. Om een inzicht te krijgen in de situatie *voorafgaand* aan de pandemie vroegen we de respondenten in het eerste gedeelte van de enquête om voor hun antwoorden het jaar 2019 als referentiejaar te nemen. De enquêteresultaten in dit gedeelte (2.2.1) hebben daarom betrekking op het jaar 2019. In het volgende gedeelte (2.2.2) gaat het om resultaten met betrekking tot de situatie tijdens de crisis.
10. Het letterwoord staat voor "een Kring Rond mensen in Armoede in de Stad", zie <https://krasgent.be/info/kras-zin-vol-letterwoord.html>
11. Waarbij iemand als arm wordt beschouwd wanneer deze persoon in een gezin leeft met een gezinsinkomen lager dan 60% van het nationaal mediaan equivalent beschikbaar inkomen.
12. De categorieën 'grote vraag' en 'zeer grote vraag' werden samengevoegd tot 'grote vraag'.
13. Zie <https://www.deloodsen.be/platform-noodhulp-onder-protest/>

Hoofdstuk 8.

De rol van Europa in de armoedebestrijding: hoe kunnen de Europese Pijler voor Sociale Rechten en de aanbeveling over adequate minimuminkomens worden versterkt?

Bea Cantillon, Sümeyra Akarçeşme & Anna Lemmens

Er wordt gezegd dat Europa niet sociaal is en dat het tijd wordt om een 'sociaal Europa' uit te bouwen. Zulke statements mogen in het verleden niet onterecht zijn geweest, de waarheid vandaag is dat het sociale Europa volop vorm aan het krijgen is. De rol van Europa in de armoedebestrijding is van langsom belangrijker geworden. Europa zal geen Europese welvaartsstaat worden, dat zou niet kunnen en het zou ook niet wenselijk zijn. Maar in toenemende mate neemt Europa de rol op van gids, ondersteuner en facilitator van het sociaal beleid in de lidstaten. Er bestaat sinds kort een bindende Europese richtlijn over minimumlonen. Europa heeft de leiding genomen in de *just transition*, met duidelijke doelstellingen en het sociale klimaatfonds om de arme gezinnen te helpen bij de overgang naar CO₂-neutraliteit. Europa heeft de lidstaten (waaronder ook België) geholpen tijdens de COVID-periode met onder meer SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) dat voorzag in fondsen voor tijdelijke werkloosheid. Europa ondersteunt met de sociale fondsen vele lokale sociale initiatieven, de sociale economie en ook de voedselbedeling. Deze fondsen helpen organisaties zoals FEANTSA (European Federation of National Organisations Working with the Homeless) of EAPN (European Anti-Poverty Network), wat in het verleden heeft geleid tot succesvolle rechtszaken tegenover internationale instanties ter verdediging van minderbedeelden (bv. European Committee of Social Rights, *FEANTSA v. NL*). Recent heeft Europa belangrijke aanbevelingen uitgevaardigd: over de toegang tot de sociale zekerheid, over adequate minimuminkomens, over een reeks essentiële diensten voor kinderen in armoede. Europa doet al twee decennia lang aan sociale monitoring. Het statistisch systeem dat daarvoor tot stand is gekomen, werd een belangrijk instrument voor beleidsevaluatie op nationaal en regionaal vlak. Europa is, met andere woorden, een belangrijke partner aan het worden in het armoedebeleid.

Een belangrijk initiatief in dit proces was de uitvaardiging in 2017 van de Europese Pijler van Sociale Rechten (EPSR) door Jean-Claude Juncker en Marianne Thyssen. De EPSR markeert een belangrijke wending in de langzame socialisering van het Europese project en in het moeizame zoeken naar een weg tussen enerzijds de – te koesteren – sociale subsidiariteit en anderzijds de noodzaak voor meer samenwerking tussen welvaartsstaten in een streven naar de waarborging van sociale rechten voor alle Europese burgers. De 20 beginselen van de EPSR zijn evenwichtig gespreid over de dimensies ‘gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt’, ‘billijke arbeidsvoorwaarden’ en ‘sociale bescherming en inclusie’: het gaat in essentie om werk, gelijke kansen en sociale bescherming. De beginselen zijn veel preciezer dan eerder geproclameerde armoededoelstellingen en laten toe om afdwingbare rechten te definiëren. Aan de EPSR werd later een actieplan toegevoegd dat kwantitatieve doelstellingen en een hele reeks concrete acties definieert. Aan deze acties is ook het Europees Sociaal Fonds (ESF+) expliciet gekoppeld.

Het actieplan voor de EPSR bevat drie doelstellingen: een arbeidsparticipatiegraad van ten minste 78%, ten minste 60% van alle volwassenen jaarlijks in opleiding, en een vermindering van het aantal mensen dat risico loopt op armoede of sociale uitsluiting met ten minste 15 miljoen. Binnen dat kader stelde België de volgende doelstellingen voorop: tegen 2030 een werkgelegenheidsgraad van minstens 80%, minstens 60,9% van de volwassenen in een traject van levenslang leren en een vermindering van het aantal mensen in armoede of sociale uitsluiting met 279.000 (van wie 93.000 kinderen).

Het actieplan is gericht op het versterken van de twintig beginselen en rechten opgenomen in de EPSR. Het heeft inmiddels een belangrijke richtlijn over minimumlonen voortgebracht en een aanbeveling over adequate minimuminkomens. Maar is de implementatie van de EPSR wel voldoende evenwichtig?

In dit hoofdstuk zullen we in een eerste deel argumenteren dat de focus bij de implementatie van de EPSR veeleer gericht was op werkgelegenheid en gelijke kansen. We zullen aantonen dat er belangrijke vooruitgang werd geboekt op beide vlakken. Deze vooruitgang ging in de meeste landen echter niet gepaard met een vermindering van de armoede. Een belangrijke reden daarvoor is de verzwakking van de sociale bescherming: in zowat alle lidstaten is de armoedereducerende capaciteit van de sociale uitkeringen voor werkarme gezinnen consistent en aanhoudend gedaald. Daar ligt een belangrijke reden voor het niet behalen van de Europese armoededoelstellingen, ook in België. Een meer evenwichtige implementatie van de EPSR dringt zich dus op. Een belangrijke hefboom daartoe is beginsel 14 van de Pijler en de aanbeveling over adequate minimuminkomens.

In de volgende sectie bespreken we eerst de EPSR en het actieplan. In sectie 2 confronteren we de initiatieven om de EPSR te implementeren met de concrete cijfers: hoe evolueerde de armoede in Europa en kunnen we verwachten dat met de accenten die tot nog toe werden gelegd de Europese armoededoelstellingen bereikt zullen kunnen worden? Sectie 3 analyseert de mogelijkheden om het beleidskader van de EPSR te versterken en de implementatie ervan evenwichtiger te maken. Sectie 4 vat samen en besluit.

1. Sociale inclusie, het sociale acquis en de EPSR: hoe evenwichtig is de implementatie ervan?

Sociale inclusie en armoede zijn ambigue begrippen die verwijzen naar relatieve en multidimensionale problemen die niet met eenzijdige maatregelen kunnen worden opgelost. Om vooruitgang te boeken zijn alle rechten en beginselen betrokken die in de EPSR zijn vastgelegd: werkgelegenheid, gelijke kansen en sociale bescherming. De Europese sociale agenda's worden tot dusver echter, in de lijn van de eerdere ontwikkeling van de Europese sociale agenda, vooral gericht op de twee eerstgenoemde domeinen: werkgelegenheid en gendergelijkheid.

De architecten van Europese integratie, voornamelijk gedreven door economische overwegingen, hoopten dat marktintegratie sociale vooruitgang en een verbetering van de levensstandaard zou brengen. In contrast met de bevoegdheden van de interne markt werd besloten om zo min mogelijk van de bevoegdheid voor sociaal beleid over te dragen naar het supranationale niveau. De betrokkenheid van de EU op het sociaal beleid betrof voornamelijk dimensies die invloed hebben op het functioneren van de interne markt, met name op het gebied van werkgelegenheid, waar maatregelen het vrije verkeer van werknemers dienden te ondersteunen en, in het verlengde daarvan, gendergelijkheid.

Werk en gendergelijkheid zijn dus van in het begin belangrijke en centrale thema's geweest van de Europese integratie. Terwijl de initiële reden voor de opname van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen (oorspronkelijk alleen met betrekking tot gelijke beloning) in het Verdrag van Rome economisch was – het voorkomen van oneerlijke concurrentie en sociale uitbuiting – ontwikkelde dit zich al snel tot een primair sociaal doel. Ook de bepalingen over werknemers – met name de coördinatie van de socialezekerheidsrechten – waren afgeleiden van de doelstellingen met betrekking tot de interne markt. In vergelijking daarmee is de betrokkenheid van de EU bij sociale inclusie traditioneel veel minder ontwikkeld. Armoedestrategieën maken deel uit van de EU sinds de jaren 1970, toen de EU verschillende pilootprojecten initieerde, maar het was pas in het Verdrag van Amsterdam dat sociale inclusie als een doelstelling van de Unie werd vooropgesteld. Later, in 2000, werd de Lissabonstrategie gelanceerd, die voor het eerst een armoededoelstelling introduceerde. De Open Methode van Coördinatie (OMC) en de monitoring van de evolutie van armoede en sociale uitsluiting in de lidstaten middels gemeenschappelijke indicatoren, werden de beleidsinstrumenten om vooruitgang te boeken. De idee was om opwaartse convergentie rond gemeenschappelijke sociale doelstellingen te bevorderen door '*naming and shaming*'.

Als gevolg van deze ontwikkelingen volgt een overgrote meerderheid van de beleidsinstrumenten op het gebied van sociale inclusie een *soft law*-benadering. Dit staat in groot contrast met juridische instrumenten op het gebied van werkgelegenheid en gendergelijkheid, waar een complex, gelaagd systeem is ontstaan van een groot gamma aan afdwingbare rechten. In bepaalde domeinen, met name met betrekking tot arbeids-

voorwaarden, bestaat een hele set van sociale rechten gaande van normatieve rechten tot afdwingbare rechten, mechanismen om burgers te helpen er toegang toe te krijgen, en een relatief proactieve rol voor de rechtbanken (Aranguiz, 2022). In vergelijking daarmee zijn de initiatieven op het gebied van sociale bescherming en sociale inclusie veel minder krachtig.

In dit historische kader zorgt de EPSR potentieel voor een paradigmawissel. Naast de beginselen over werk en gelijke kansen verwijzen verschillende beginselen naar sociale inclusie en bescherming, waaronder het gehele derde hoofdstuk (zie tabel 1 voor een overzicht van de tot nog toe genomen initiatieven). Een belangrijk voorbeeld is het

Een meerderheid van de beleidsinstrumenten op het gebied van sociale inclusie volgt een *soft law*-benadering, terwijl er op het gebied van werkgelegenheid en gendergelijkheid een groot gamma aan afdwingbare rechten bestaat.

recht op een minimuminkomen (beginsel 14), dat voor het eerst het individuele recht op een basisminimum erkent voor "iedereen die over onvoldoende middelen beschikt om in alle levensfasen een waardig leven te kunnen leiden". Het recht op kinderopvang en hulp aan kinderen (beginsel 11) beoogt de intergenerationele cyclus van armoede en achterstand te doorbreken door kinderen te beschermen tegen armoede en door onderwijs en zorg van goede kwaliteit te bieden. Tevens verwijzen enkele

beginselen in de andere twee hoofdstukken naar de bestrijding van sociale uitsluiting: het recht op onderwijs (beginsel 1), het recht op gelijke behandeling (beginsel 3) en het recht op loon (beginsel 6), die noodzakelijk worden geacht om een inclusieve samenleving te bevorderen.

De implementatie van de EPSR tot dusver blijft echter onevenwichtig. Emblematisch in dit kader zijn de bindende richtlijnen over minimumlonen en ouderschapsverlof en de niet-bindende aanbeveling over adequate minimuminkomens. In zekere zin zou men zelfs kunnen zeggen dat dit het historisch onevenwicht tussen initiatieven met betrekking tot werkgelegenheid en gender enerzijds en de instrumenten die worden ingezet op het gebied van sociale inclusie anderzijds versterkt heeft.

De dimensies werk en gelijke kansen zijn natuurlijk belangrijk en noodzakelijk, ook in het licht van armoedebestrijding. Maar de dimensies waarop de Europese sociale agenda tot nog toe focust, zijn niet voldoende om de armoede terug te dringen. Het belang van de richtlijn over minimumlonen kan bijvoorbeeld niet overschat worden, het is mogelijk zelfs een noodzakelijke voorwaarde om later tot een bindende richtlijn over de sociale minima te kunnen komen. Niet alle initiatieven in de sfeer van werk en gelijke kansen zorgen echter meteen voor meer sociale inclusie. De Work-Life Balance Directive (WLBD, een richtlijn voor ouderschapsverlof) zal bijvoorbeeld weinig veranderen voor arme gezinnen zonder werk.

Tabel 1. Gendergelijkheid, werkgelegenheid en sociale inclusie in de Europese Pijler.

	Hoofdstuk 1 (Gelijke kansen en toegang tot de ar- beidsmarkt)	Hoofdstuk 2 (Billijke arbeidsvoor- waarden)	Hoofdstuk 3 (Sociale bescherming en inclusie)
Referentie naar gender- gelijkheid	2. 'Gendergelijkheid' 3. 'Gelijke kansen'	6. 'Lonen' 9. 'Evenwicht tussen werk en privéleven'	15. 'Inkomen voor oude- ren en pensioenen'
Referentie naar werkge- legenheid	1. 'Onderwijs, opleiding en een leven lang leren' 2. 'Gendergelijkheid' 3. 'Gelijke kansen' 4. 'Actieve ondersteu- ning bij het vinden van werk'	5. 'Veilige en flexibele werkgelegenheid' 6. 'Lonen' 7. 'Informatie over arbeidsvoorwaarden en bescherming bij ontslag'	17. 'Inclusie van perso- nen met een handi- cap'
Referentie naar sociale inclusie	1. 'Onderwijs, opleiding en een leven lang leren' 3. 'Gelijke kansen'	6. 'Lonen'	11. 'Kinderopvang en hulp aan kinderen' 14. 'Minimuminkomen' 17. 'Inclusie van perso- nen met een handi- cap' 19. 'Huisvesting en ondersteuning voor daklozen'
Overige be- ginselen		8. 'Sociale dialoog en betrokkenheid van werknemers' 10. 'Een gezonde, veilige en goed aangepaste werkomgeving en ge- gevensbescherming'	12. 'Sociale bescherming' 13. 'Werkloosheidsuitke- ringen' 16. 'Gezondheid' 18. 'Langdurige zorg' 20. 'Toegang tot essenti- ele diensten'

2. Tegenvallende armoedecijfers: het falen van de sociale bescherming

Zonder directe oorzakelijke verbanden te suggereren, gaan we nu over van de sociale rechten waarin het Europese juridische kader voorziet naar sociale uitkomsten. Sociale rechten moeten verwezenlijkt worden door middel van sociale en economische beleidsinstrumenten: via sociale bescherming, arbeidsregulering, sociale investeringen, enzovoort. Door de vele complexe interacties is het niet mogelijk om oorzakelijke verbanden te leggen tussen sociale rechten enerzijds en sociale uitkomsten op het vlak van armoede, werkgelegenheid en gendergelijkheid anderzijds. Deze sectie stelt wel de

vraag of de huidige beleidsbenadering – die meer nadruk legt op werkgelegenheid en gendergelijkheid dan op sociale bescherming – in principe in staat is om de Europese armoededoelstellingen te bereiken. Dat wil zeggen: in de veronderstelling dat sociale rechten uiteindelijk, via verschillende kanalen, bijdragen aan de ontwikkeling van adequate beleidsinstrumenten (reguleringen, sociale uitkeringen en diensten) die kunnen bijdragen tot de vermindering van de armoede en sociale uitsluiting. Meer specifiek stellen we de vraag of, en in welke mate, vooruitgang op het gebied van werkgelegenheid en gendergelijkheid, hoewel belangrijke doelstellingen op zich, instrumenteel is voor het behalen van de vooropgestelde armoedereductie.

In wat volgt, kijken we naar de evolutie van de armoede en sociale uitsluiting, de evolutie van de tewerkstellingsgraden en naar de armoede bij vrouwen. We focussen op de bevolking op actieve leeftijd en de ‘goede jaren’ tussen de financiële crisis en de pandemie (2009-2019). Daaruit blijkt zeer duidelijk dat de successen op het vlak van tewerkstelling en gendergelijkheid niet gepaard zijn gegaan met vooruitgang op het vlak van armoedebestrijding.

2.1 De evolutie van armoede en sociale uitsluiting in de goede jaren tussen 2009 en 2019

Het aantal personen dat risico loopt op armoede of sociale uitsluiting (ARPE: *at risk of poverty or social exclusion*) komt overeen met de som van het aantal personen die ofwel een monetair armoederisico lopen (AROP: *at risk of poverty*), ofwel in ernstige materiële en sociale deprivatie leven (SMSD: *severe material and social deprivation*) ofwel in een huishouden met zeer lage werkintensiteit leven (LWI: *low work intensity*). De AROP60 verwijst naar het percentage personen met een equivalent beschikbaar inkomen (na sociale transfers) onder de armoedegrens, vastgesteld op 60% van het nationaal mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen. De SMSD meet het deel van de bevolking dat zich ten minste 7 van de 13 noodzakelijke en wenselijke items om een adequaat leven te leiden, niet kan veroorloven. De LWI-indicator wordt gedefinieerd als het aantal personen in een huishouden waar de leden op actieve leeftijd minder dan 20% van hun totale potentieel werkten gedurende de voorgaande twaalf maanden. We gebruiken de nieuwe definities die in 2021 zijn aangepast in het kader van de doelstellingen van het actieplan.

De armoedetrends in de afgelopen decennia tonen over het algemeen positieve resultaten in termen van materiële en sociale deprivatie, werkgelegenheid en gendergelijkheid, maar niet in termen van relatieve inkomensarmoede: een aanzienlijke werkgelegenheidsgroei en defeminisering van de armoede gaat gepaard met een duidelijke precarisering van laaggeschoolde mannen en vrouwen, wat ten minste gedeeltelijk verband houdt met een zwakkere sociale bescherming voor deze groep. We focussen hier op de pre-COVID-periode aangezien de ontwikkelingen tijdens de pandemie verschillen door het bijzondere karakter van de situatie en de beleidsreacties daarop (met name door een versterking van de sociale bescherming).¹

In de laatste tien jaar voorafgaand aan de pandemie zien we verbeteringen in een aantal landen (met name in Bulgarije, Hongarije, Letland, Polen en Roemenië). In Griekenland, Spanje en Luxemburg is de AROPE gestegen, terwijl de cijfers in veel andere landen (bijvoorbeeld België, Finland en Frankrijk) stabiel zijn gebleven. In het geval van positieve trends wordt dit voornamelijk veroorzaakt door dalingen in de materiële deprivatie en, zij het in mindere mate, door het dalende aantal personen in huishoudens met een lage werkintensiteit. Als algemene trend is de AROP onder de beroepsbevolking bijna overal gestegen (uitzonderingen zijn Oostenrijk, Duitsland, Finland, Ierland, Litouwen, Letland en Polen, zie figuur 1).

De armoedetrends tonen over het algemeen positieve resultaten in termen van materiële en sociale deprivatie, werkgelegenheid en gendergelijkheid, maar niet in termen van relatieve inkomensarmoede.

Deze teleurstellende trends zijn de voortzetting van ontwikkelingen die al sinds de start van de Lissabonstrategie werden waargenomen (Cantillon et al., 2018; Cantillon & Vandenbroucke, 2014; Fischer & Strauss, 2021). Volgende oorzaken zijn in de jaren na het Lissabonakkoord geïdentificeerd: de ongelijke verdeling van de werkgelegenheidsgroei tussen huishoudens met een lage werkintensiteit en huishoudens met een hoge werkintensiteit (Corluy & Vandenbroucke, 2014), een toename van armoede onder werkenden (Lohmann & Marx, 2018), een toename van het armoederisico onder huishoudens met een lage werkintensiteit (Cantillon et al., 2018) en een afname van de toereikendheid van de sociale bescherming voor werklozen (Hermans et al., 2020).

2.2 Defeminisering van armoede

Hoe evolueerden de genderratio's in het armoederisico in de periode 2009-2019? In de meeste landen lopen vrouwen nog steeds meer risico op armoede en sociale uitsluiting dan mannen. De verschillen zijn echter in de meeste gevallen niet erg groot, met uitzonderingen in Finland, Polen, Denemarken, Estland, Letland en Bulgarije, waar mannen meer risico lopen dan vrouwen. De relatieve inkomensarmoede, waarbij de lage armoedegrens van 40% van het nationaal mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen als referentiepunt wordt genomen (AROP₄₀), toont in de meeste landen een hoger aandeel mannen met risico op armoede dan vrouwen. De evolutie van de genderratio's van het armoederisico tussen 2009 en 2019 wijst inderdaad op een duidelijk patroon van defeminisering van armoede en sociale uitsluiting, waarbij de traditionele achterstand van vrouwen lijkt te zijn verdwenen. Opvallend is dat in sommige landen zoals Zweden, Nederland, Polen en Denemarken de relatieve achterstand van mannen op de lage AROP₄₀-indicator zelfs is toegenomen tussen 2009 en 2019.

In het algemeen ging de algemene defeminisering van armoede en sociale uitsluiting gepaard met aanzienlijke stijgingen in de AROP onder laaggeschoolde volwassenen, in

sommige landen zelfs sterker onder mannen dan vrouwen. Het algemene en aanhoudende karakter van deze ontwikkelingen wijst op een verschuiving van de traditionele genderkloof naar een nieuwe kloof op basis van vaardigheden (Akarçeşme et al., 2023).

2.3 De precarisering van gezinnen met een lage werkintensiteit en de rol van de sociale bescherming

Hoewel de resultaten tussen landen en in de tijd sterk uiteenlopen, gaat de toename van inkomen, werkgelegenheid en defeminisering van inkomensarmoede gepaard met een aanzienlijke toename van het armoederisico in huishoudens met een lage werkintensiteit (hierna 'werkarme' gezinnen) (Cantillon et al., 2018; Cantillon & Vandenbroucke, 2014; Gábos & Tomka, 2022). Dit hangt ten minste gedeeltelijk samen met een afname van de capaciteit van sociale transfers om de armoede te verminderen.

Figuren 1, 2, en 3 tonen de ontwikkelingen van de werkgelegenheidscijfers en de armoedebestrijdingscapaciteit van sociale bescherming voor werkarme gezinnen. De bovenste lijnen in de grafieken tonen de evolutie van de werkgelegenheid. Met uitzondering van Griekenland, Italië en Cyprus was de tewerkstellingsgraad in alle lidstaten (in meerdere of mindere mate) hoger in 2020 dan in 2008. We kijken dus naar armoedetrends in een periode die gekenmerkt was door tewerkstellingsgroei. Hoe kunnen de tegenvallende armoedetrends dan verklaard worden? In welke mate speelde de sociale bescherming een rol?

De armoedebestrijdingscapaciteit van sociale uitkeringen wordt hier gedefinieerd als het procentuele verschil in armoederisico voor en na het beschouwen van sociale transfers in het inkomen. Dit concept verwijst naar het aantal mensen dat door sociale transfers uit armoede wordt geholpen. Volgende sociale transfers worden mee in rekening genomen: werkloosheidsuitkeringen, ouderdomspensioenen en andere uitkeringen voor ouderen/nabestaanden, ziekte- en invaliditeitsuitkeringen, onderwijsstoelagen, gezins- en kindertoelagen, sociale bijstand en huisvestingstoelagen.

Wat opvalt, is de evolutie van de armoedereductie door sociale transfers voor werkarme gezinnen, dat zijn de gezinnen die niet profiteerden van de tewerkstellingsgroei. Voor deze gezinnen zijn de trends opvallend gelijklopend: de mate waarin de sociale zekerheid erin slaagt om deze gezinnen boven de armoedegrens te tillen, is bijna in alle landen stelselmatig afgenomen. Er zijn enkele uitzonderingen op de algemene dalingen. Binnen de continentale en Scandinavische landen valt Finland op: dit land combineert werkgelegenheidsgroei met een lichte stijging van de armoedebestrijdingscapaciteit van de sociale uitkeringen, inclusief voor werkarme huishoudens. Binnen de Zuid-Europese landen is Cyprus de enige uitzondering op de algemene trend. Alleen in Griekenland neemt de armoedebestrijdingscapaciteit toe, maar niet voor werkarme huishoudens. Binnen de Oost-Europese landen lopen de trends meer uiteen, hoewel ook hier de overheersende trend er een is van afnemende armoedereductie onder werk-

arme huishoudens. In Tsjechië, Hongarije en Roemenië gaat de toename van de werkgelegenheid gepaard met een afname van de armoedereductie. In Estland en Bulgarije blijft de armoedereductie stabiel, terwijl in Litouwen, Polen, Slovenië en Slowakije de armoedereductie door sociale uitkeringen alleen voor werkarme huishoudens afneemt.

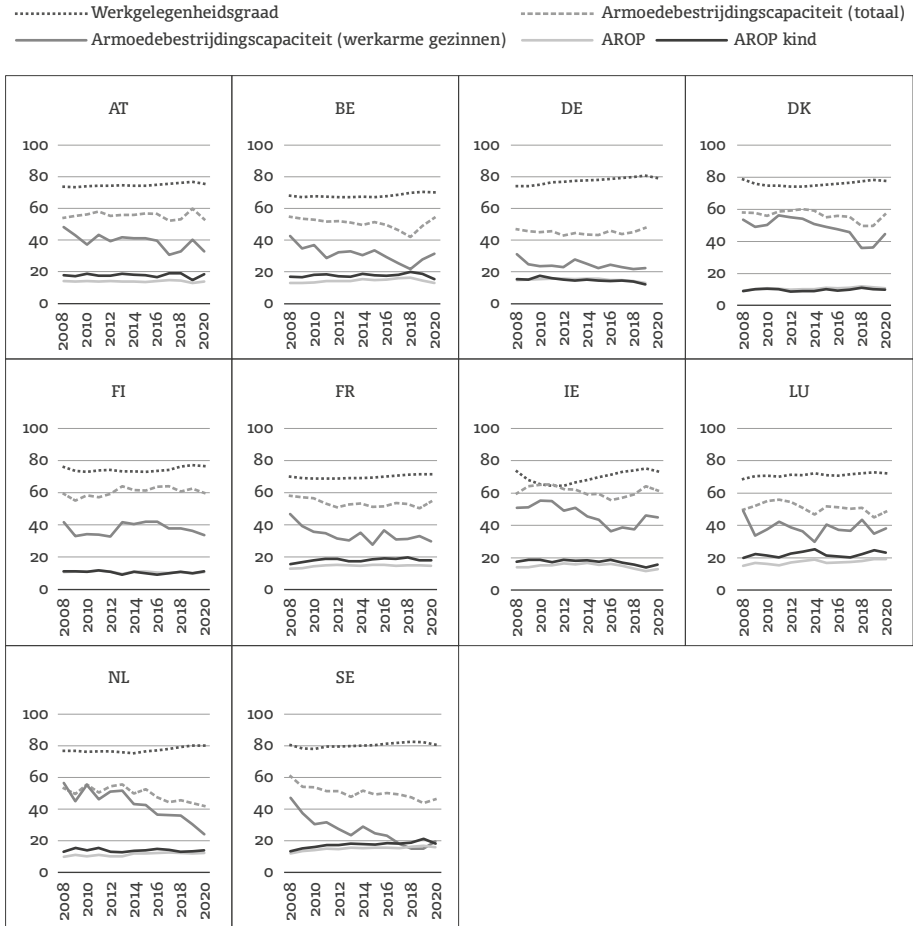
De mate waarin de sociale zekerheid erin slaagt om werkarme gezinnen boven de armoedegrens te tillen, is bijna in alle landen afgenomen.

De armoedebestrijdingscapaciteit van de sociale zekerheid voor werkarme huishoudens daalt tot extreem lage niveaus: het percentage werkarme huishoudens dat door sociale uitkeringen uit de armoede wordt gehaald, varieert tussen een zeer lage 8,9% in Malta, 14,8% in Zweden en 46,3% in Ierland.

Uit figuren 1, 2 en 3 blijkt dat de armoedebestrijdingscapaciteit voor de totale bevolking in 2020 is toegenomen of constant is gebleven in vergelijking met 2019, wat wijst op de cruciale rol van de sociale zekerheid als sociale stabilisator. Omdat het vaak om tijdelijke maatregelen ging om werkloze gezinnen te ondersteunen tijdens de lockdowns mogen we hiervan echter geen duurzame positieve trends verwachten.

De analyse van de armoedetrends in de goede jaren tussen de financiële crisis en de pandemie leert dus dat een eenzijdige focus op werk en gendergelijkheid niet zal volstaan om de drie doelstellingen van het actieplan voor de EPSR te bereiken. De opvallende consistentie van de trends – doorheen de tijd en tussen landen – en de inmiddels erg zwakke armoedereducerende capaciteit van de sociale zekerheid voor werkarme gezinnen wijzen op de dringende noodzaak om de dimensies sociale inclusie en sociale bescherming van de EPSR te versterken. Om te lukken waar we faalden in het verleden is een meer evenwichtige implementatie van de EPSR nodig. De aanbeveling over adequate minimuminkomens kan daartoe een belangrijk startpunt zijn. Hoe zou deze aanbeveling kunnen worden versterkt? Wat is er nodig om te kunnen evolueren naar bindende overeenkomsten op dat vlak?

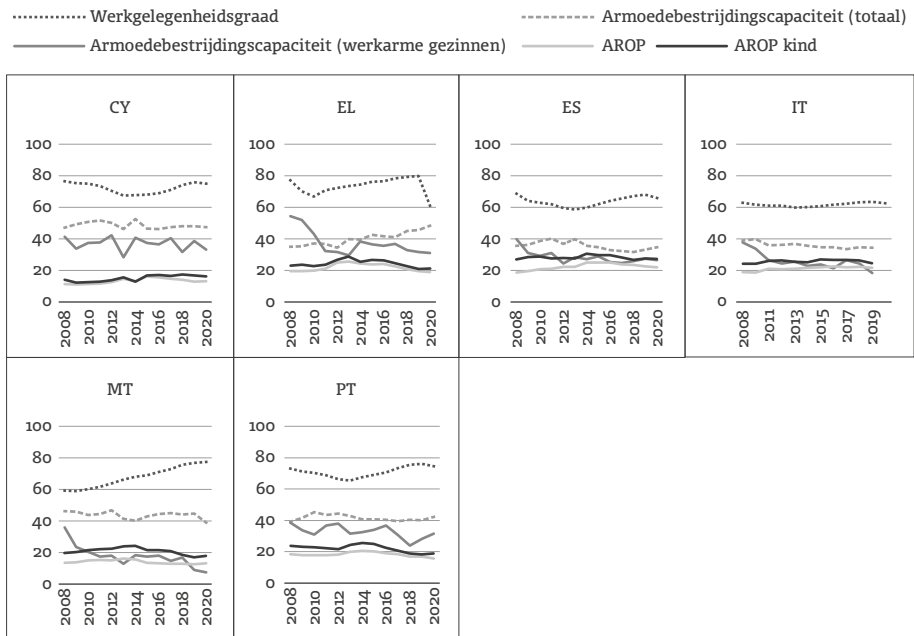
Figuur 1. Ontwikkelingen in werkgelegenheid en armoedebestrijdingscapaciteit in de Continentale en Noordelijke landen (2009-2019, %).



Bron: EU-SILC (eigen berekeningen).

Landenafkortingen: zie bijlage.

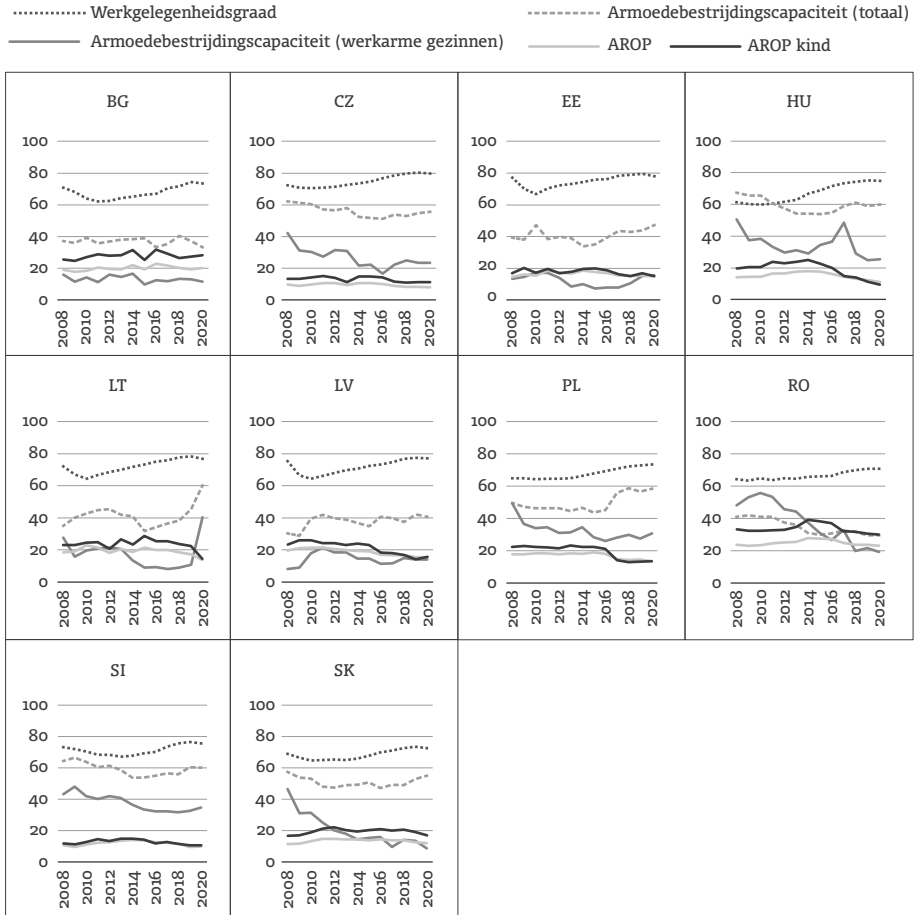
Figuur 2. Ontwikkelingen in werkgelegenheid en armoedebestrijdingscapaciteit in de Zuidelijke landen (2009-2019, %).



Bron: EU-SILC (eigen berekeningen).

Landenafkortingen: zie bijlage.

Figuur 3. Ontwikkelingen in werkgelegenheid en armoedebestrijdingscapaciteit in de Oostelijke landen (2009-2019, %).



Bron: EU-SILC (eigen berekeningen).

Landenafkortingen: zie bijlage.

3. Beginsel 14 van de EPSR: hoe kan de aanbeveling over adequate minimuminkomens worden versterkt?

Gezien de ontwikkelingen beschreven in de vorige sectie, is beginsel 14 van de EPSR van het grootste belang om de Europese armoededoelstellingen te bereiken:

Iedereen die over onvoldoende middelen beschikt, heeft het recht op adequate voorzieningen voor een minimuminkomen om in alle levensfasen een waardig leven te kunnen leiden, en op praktische toegang tot goederen en diensten die de zelfredzaamheid van mensen bevorderen. Voor mensen die tot werken in staat zijn, moeten de voorzieningen voor een minimuminkomen worden gecombineerd met prikkels om (weer) actief te worden op de arbeidsmarkt. (Beginsel 14, Europese Commissie, 2021a, p. 5)

Samen met de richtlijn over minimumlonen en de aanbeveling inzake de toegang tot sociale bescherming vormt de aanbeveling inzake een adequaat minimuminkomen een nieuwe stap in een lang proces om het recht op een toereikend inkomen voor de Europese burgers te verwezenlijken. De aanbeveling wil “armoede en sociale uitsluiting [...] bestrijden door toereikende inkomenssteun en daadwerkelijke toegang tot ondersteunende en essentiële diensten te bevorderen voor personen met onvoldoende middelen, en de integratie van wie kan werken op de arbeidsmarkt te vergemakkelijken” (Raad van de Europese Unie, 2022, p. 1).

De minimuminkomensbescherming schiet in vrijwel alle lidstaten tekort (Aerts et al., 2022; Gábos & Tomka, 2022). Dit wordt bevestigd door studies die aan de hand van referentiebudgetten de 60%-armoedegrens vergelijken met het beschikbare inkomen van huishoudens die afhankelijk zijn van sociale bijstand (Goedemé et al., 2017). In de meeste landen laten de trends geen verbeteringen zien (Gábos & Tomka, 2022). Vergelijkingen in de tijd in Europa en daarbuiten suggereren dat de ontoereikendheid van de minimuminkomensbescherming een aanhoudend en vrij universeel probleem is in ontwikkelde welvaartsstaten (Cantillon et al., 2018, 2019; Marx & Nelson, 2013). Dit houdt verband met de zwakke arbeidsmarktpositie van laaggeschoolden, de trage groei van lage lonen en het feit dat de gezinsinkomens van minimumloners ontoereikend zijn voor gezinnen met kinderen (Cantillon et al., 2020; Hick & Marx, 2022; Lohmann & Marx, 2018; Marchal, 2017). Het bereiken van adequate minimuminkomensbescherming vergt daarom grote inspanningen die verder gaan dan het verhogen en verbeteren van de bijstandsuitkeringen. De aanbeveling vermeldt terecht het belang van minimumlonen, kwaliteitsvolle jobs en individuele ondersteuning en begeleiding. De vraag is hoe de niet-bindende aanbeveling over adequate minimuminkomens voor werkloze gezin-

Het bereiken van adequate minimuminkomensbescherming vergt grote inspanningen die verder gaan dan het verhogen van de bijstandsuitkeringen.

nen versterkt kan worden: hoe kan het opgetild worden tot een bindende richtlijn om zodoende concrete invulling te geven aan principe 14 van de EPSR?

We identificeren drie domeinen die daartoe essentieel zijn: (1) de bepaling van *benchmarks* voor adequaatheid en betaalbaarheid (zonder algemeen aanvaarde gemeenschappelijke benchmarks is het niet denkbaar om te evolueren naar bindende afspraken over minimuminkomens in Europa); (2) een betere verdeling van de sociale fondsen (zij kunnen een sterke hefboom worden voor bindende afspraken over minimuminkomens) en (3) de coördinatie tussen de aanbeveling over minimuminkomens en deze over de toegang tot de sociale zekerheid (beide kunnen niet los gezien worden van elkaar en zouden elkaar moeten versterken).

3.1 Naar gemeenschappelijke benchmarks voor adequaatheid en betaalbaarheid

In de aanbeveling inzake toereikende minimuminkomens worden drie benchmarks voorgesteld om de adequaatheid te beoordelen: (1) de nationale AROP, (2) de monetaire waarde van noodzakelijke goederen en diensten, waaronder adequate voeding, huisvesting, gezondheidszorg en essentiële diensten op basis van nationale definities, en (3) een door lidstaten vrij te definiëren maatstaf die in de nationale wetgeving of praktijk is vastgesteld en van een vergelijkbaar niveau is als de vorige twee.

Het is belangrijk dat de AROP als de voornaamste Europese maatstaf voor een adequaat minimuminkomen wordt voorgesteld. Ondanks tekortkomingen is deze algemeen aanvaarde en veel gebruikte maatstaf statistisch gevalideerd en robuust, voldoende vergelijkbaar en transparant. De twee andere benchmarks zijn echter problematisch.

De tweede benchmark definieert “noodzakelijke goederen en diensten” in beperkte zin (voeding, huisvesting, gezondheidszorg en essentiële diensten) en is “vrij te definiëren door de lidstaten”. Deze benchmark verwijst naar de methodologie van de referentiebudgetten die concrete goederen en diensten omvatten die dienen als minimale behoeftigheden voor een adequate sociale participatie. Dat is conceptueel te verwelkomen. Maar voor een bindende richtlijn over minimuminkomens gaat de vrije definitie van ‘noodzakelijke goederen en diensten’ te ver. Als er bindende afspraken worden gemaakt tussen lidstaten moet de overeenkomst over de na te streven benchmark stringenter zijn. Eerdere pogingen om vergelijkbare referentiebudgetten te ontwikkelen hebben aangetoond dat het mogelijk en ook nuttig is om procedurele vergelijkbaarheid in te bouwen in de constructie van referentiebudgetten (Goedemé, Storms, Penne et al., 2015; Goedemé, Storms, Stockman et al., 2015). Dit werk toonde aan dat het creëren van een instrument om de adequaatheid en betaalbaarheid in Europa te evalueren van cruciaal belang is, maar een grote uitdaging vormt (Storms et al., 2023).

Op deze piste moet verder gewerkt worden: om een bindende richtlijn over minimuminkomens mogelijk te maken, is het van essentieel belang een valide methode te ontwikkelen voor het ontwerpen van procedureel vergelijkbare benchmarks van adequaatheid.

3.2 Versterking van de rol van sociale fondsen

Volgens het EPSR-actieplan zouden lidstaten “ten volle moeten gebruikmaken van de ongekende beschikbare EU-middelen om hervormingen en investeringen te ondersteunen in overeenstemming met de Europese pijler van sociale rechten” (Europese Commissie, 2021b). Ook de aanbeveling over minimuminkomens legt een expliciet verband met de sociale fondsen:

Er zijn middelen van de Unie beschikbaar om de uitvoering van deze aanbeveling te ondersteunen. Elke lidstaat moet ten minste 25% van het Europees Sociaal Fonds Plus, [...] toewijzen aan de bestrijding van sociale uitsluiting. Ook het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en InvestEU kunnen steun verlenen voor investeringen in ondersteunende sociale infrastructuur – bijvoorbeeld sociale huisvesting en voor- en vroegschoolse educatie en opvang –, uitrusting en toegang tot hoogwaardige diensten. Het instrument voor technische ondersteuning en de faciliteit voor herstel en veerkracht verlenen de lidstaten nu al steun bij de opzet en de uitvoering van structurele hervormingen op het gebied van het minimuminkomen. (Europese Commissie, 2022, p. 7).

Daarnaast stelt het actieplan dat het ESF+ met 88 miljard euro het belangrijkste instrument van de EU zal blijven ter ondersteuning van de pijler en het behalen van de armoededoelstellingen.

De koppeling van de sociale fondsen aan de bevordering van sociale inclusie is om twee redenen een belangrijke stap naar een bindende richtlijn voor minimuminkomens. Ten eerste omdat de fondsen de armere lidstaten kunnen helpen om hun vaak erg inadequate minimuminkomens op te tillen. De inspanningen om de minimuminkomens te verhogen zijn overal aanzienlijk, maar vooral in armere landen zijn de budgettaire kosten van het verhogen van de sociale vloeren zeer hoog (Vandenbroucke et al., 2013). Bindende afspraken over minimuminkomensbescherming moeten daarom meer pan-Europese solidariteit bevatten. ESF+ zou daarbij een belangrijke rol kunnen spelen. Ten tweede, omgekeerd, omdat de sociale fondsen een bindende richtlijn noodzakelijk zouden maken. Geoormerkte financiële ondersteuning van de lidstaten veronderstelt immers dat de middelen correct worden gebruikt en dat de lidstaten zelf voldoende inspanningen leveren om de doelstellingen te bereiken. Voedselhulp via FEAD (Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen) is hiervan een goed voorbeeld: deze hulp mag door de lidstaten niet gebruikt worden als stoplap voor inadequate minimuminkomens. Een verhoging van de fondsen voor armere landen veronderstelt daarom bindende minimumnormen waarnaar gestreefd moet worden om te voorkomen dat eigen beleidsinspanningen worden verminderd. Hoewel het additionaliteitsbeginsel van kracht is, dat stelt dat EU-financiering niet de nationale uitgaven mag vervangen, kunnen de sociale fondsen leiden tot het risico van *moral hazard* (Greiss et al., 2021).

Het ESF+, en met name het FEAD, zou een instrument kunnen worden om de totstandkoming van een bindende aanbeveling over minimuminkomens af te dwingen. Maar om dat te bereiken, moet de verdeling van de sociale fondsen meer op behoeften worden gebaseerd en moet het toezicht op de doeltreffendheid van de middelen worden verbeterd. Waarom?

3.2.1 Een meer behoeftegerichte verdeling van ESF+

Landen die de grootste inspanningen moeten leveren om de aanbeveling inzake het minimuminkomen te realiseren krijgen ook relatief meer van de sociale fondsen. Vooral tussen de FEAD-budgetten en de noden van de lidstaten is er een positieve correlatie. Dat is goed, maar er zijn belangrijke uitzonderingen op deze positieve relatie, vooral in de groep van armere landen: niet alle landen met vergelijkbare sociale behoeften ontvangen dezelfde hoeveelheid financiering. Bovendien lijkt, vanuit een pan-Europees perspectief, de door de fondsen teweeggebrachte solidariteit ruim onvoldoende om opwaartse convergentie te bereiken.

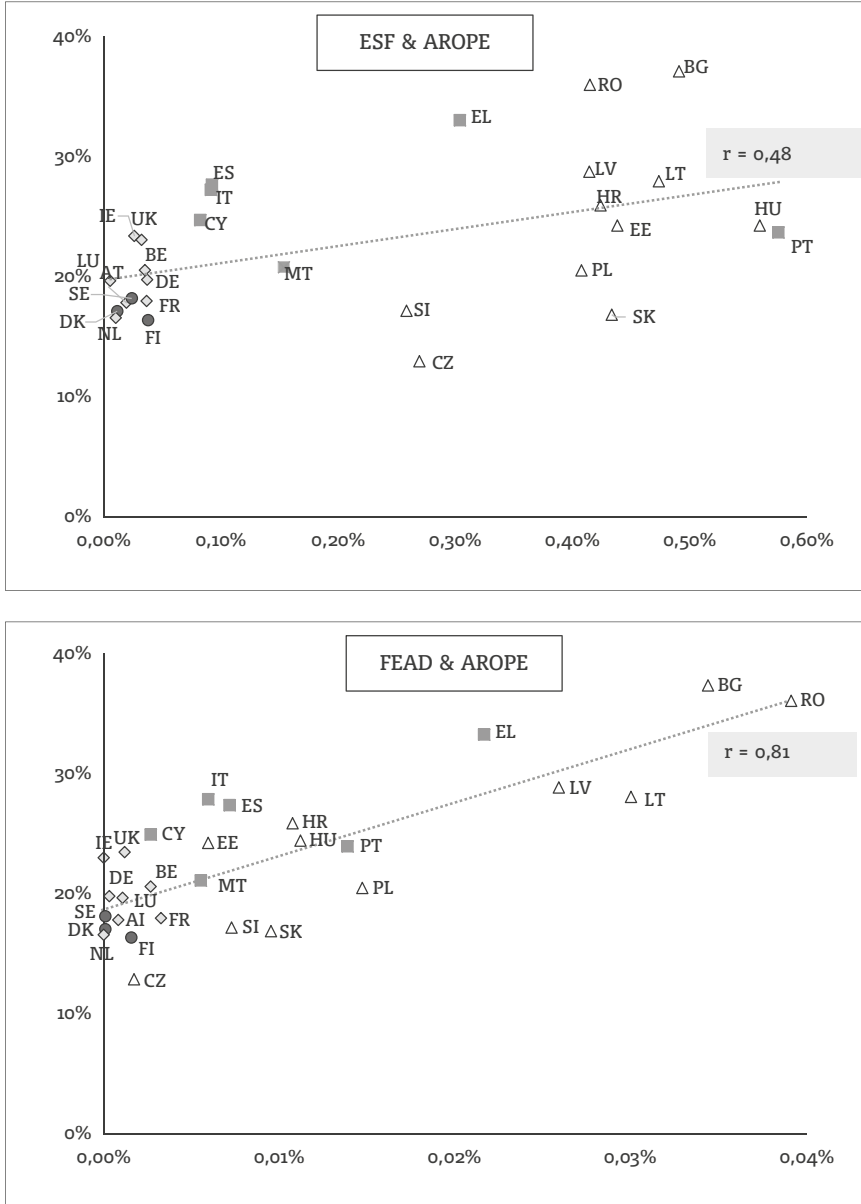
Figuur 4 laat de verhouding zien tussen de omvang van de sociale budgetten als percentage van het bbp en het risico op armoede en sociale uitsluiting (AROE) in elk land. Daaruit blijkt dat AROPE positief samenhangt met het ESF- en FEAD-budget. In het algemeen ontvangen lidstaten met grotere sociale behoeften dus meer financiering. Deze associatie is sterker bij het FEAD dan bij het ESF, wat wijst op een voorkeur voor het FEAD bij landen met grotere sociale behoeften. De lidstaten kiezen namelijk zelf welk deel van hun budget van ESF+ zij aan het FEAD willen besteden.

Er zijn echter veel uitzonderingen op de positieve correlatie tussen ESF en behoeften (gemeeten met AROPE). Met name binnen de groep arme landen is de correlatie tussen behoeften en sociale fondsen vrij zwak (vergelijk in de figuur bijvoorbeeld Roemenië met Slowakije).

Belangrijk ook is de vaststelling dat de ESF-budgetten voor arme landen aanzienlijk zijn: in sommige landen kan het budget de armoedekloof met meer dan 50% verminderen (Hermans et al., 2022). De FEAD-budgetten zijn veel kleiner, maar voor arme landen niet onbelangrijk (meer dan 2% van de armoedekloof in de armste landen). Er bestaat bovendien een positief verband tussen de vereiste inspanningen om de armoedekloof te dichten en de omvang van de ontvangen budgetten. Dit verband is echter verre van perfect. Afwijkingen houden verband met politieke beslissingen na nationale en regionale onderhandelingen (Bodenstein & Kemmerling, 2011) en padafhankelijkheid (Madama, 2016).

De sociale fondsen genereren een mate van solidariteit tussen rijke en arme landen. Dit kan helpen om een bindende richtlijn over adequate minimuminkomens politiek mogelijk te maken. Maar is de solidariteit wel voldoende groot? De figuren brengen de omvang van de sociale fondsen in verband met de Europese armoedeindicator AROPE. We vinden een positief verband. Maar de nationale armoedelijnen zijn veel lager in arme landen dan in rijke landen. Welk beeld krijgen we als we in plaats van de nationale armoedelijnen een Europese armoedelijnen gebruiken (gedefinieerd als 60% van het mediane gestandaardiseerde inkomen van alle Europeanen)? In figuur 5 wordt de omvang van de ESF-budgetten uitgedrukt in verhouding tot de inspanningen die lidstaten moeten leveren om het inkomen van hun burgers op te trekken tot deze Europese armoedegrens. Hoe groter de omtrek van een cirkel, hoe groter de ESF-budgetten in verhouding met de kostprijs om de EU-armoedekloof te dichten. Deze vergelijking is veelbetekenend: zo bekeken is de solidariteit van rijke naar arme landen veeleer beperkt. Theoretisch gezien zouden sommige rijkere landen (waaronder België) met een eenjarig ESF-budget hun EU-armoedekloof met bijna 20% kunnen verminderen, terwijl het ESF-budget van Roemenië en Bulgarije slechts ongeveer 1% van hun kosten bedraagt om de kloof met de EU-armoedegrens te dichten.

Figuur 4. Associaties tussen de eenjarige ESF- en FEAD-budgetten van de EU (als % van het gemiddelde bbp 2014-2020) op de horizontale as en indicatoren voor sociale behoeften (gemiddelde van 2014-2020) op de verticale as.

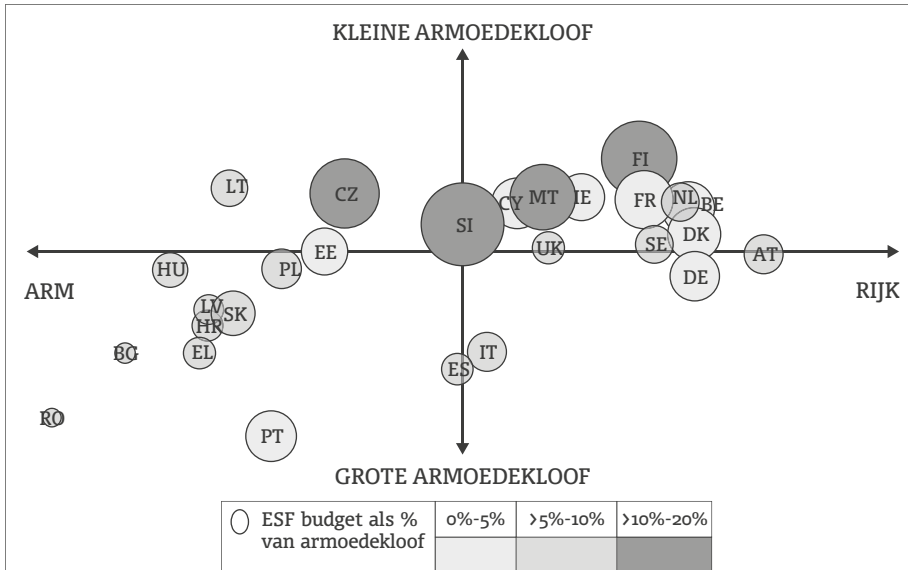


Legende: • Noordelijke EU-landen, • Oostelijke EU-landen, Westelijke EU-landen, ■ Zuidelijke EU-landen.

Noot: Voor het Verenigd Koninkrijk ontbreken de gegevens voor 2019 en 2020 betreffende AROPE, AROP, SMD en LWI. Voor Italië ontbreken nog gegevens voor 2020 betreffende AROPE, AROP, SMD en LWI.

Bron: berekeningen op basis van Eurostat en het EU-cohesiebeleid, afgeleid van Hermans et al. (2022). Landenafkortingen: zie bijlage.

Figuur 5. ESF-budget als % van de vereiste inspanningen van lidstaten om de EU-armoedekloof te dichten (gemiddelde 2014-2020).



Noot: op de horizontale as zijn de landen gepositioneerd volgens het nationaal equivalent mediaan inkomen in koopkrachtpariteit (gemiddelde 2014-2020). Op de verticale as wordt de positie bepaald door de afstand tot de Europese armoedekloof. Luxemburg is buiten beschouwing gelaten omdat het een uitzondering vormt wat betreft het mediane inkomen.

Bron: berekeningen op basis van de EU-SILC en het EU-cohesiebeleid, afgeleid van Hermans et al. (2022). Landenafkortingen: zie bijlage.

In de meeste gevallen is er een verdeling op basis van behoeften, maar afwijkingen van de trendlijnen suggereren dat een meer doelgerichte toewijzing van Europese sociale budgetten op basis van sociale behoeften nodig is. Hoewel de sociale fondsen meer ten goede komen aan arme landen met grotere sociale behoeften, is de solidariteit niet sterk genoeg om opwaartse convergentie te bevorderen. Een versterking van de Europese solidariteit middels een meer op behoeften gerichte verdeling van de sociale fondsen dringt zich dus op. Om dat mogelijk te maken, moeten we meer weten over het werkelijke gebruik en de effectiviteit ervan. Meer bepaald in de context van de aanbeveling over adequate minimuminkomens is het van belang het gebruik van FEAD te monitoren.

3.2.2 FEAD inschakelen in de monitoring van de aanbeveling inzake het minimuminkomen

FEAD is weliswaar een klein, maar ook een zeer betwist EU-programma. Het toezicht erop en de evaluatie van de besteding van de middelen is belangrijk om te kunnen evolueren naar bindende afspraken over adequate minimuminkomens, omdat:

- het programma betrekking heeft op een controversieel gebied van humanitaire bijstand (vanwege de werkwijze die in verband wordt gebracht met schaamte, stigmatisering, paternalisme en het gebrek aan keuzevrijheid voor consumptie);
- het aandeel van FEAD in de totale waarde van de voedselhulp niet verwaarloosbaar is, ook niet in rijke landen (Hermans et al., 2023);
- FEAD een niet-onbelangrijke rol lijkt te spelen in de toenemende verwevenheid tussen enerzijds formele sociale diensten (zoals het OCMW bij ons) en anderzijds voedselhulp (Greiss et al., 2023);
- de begeleidende maatregelen van het FEAD mogelijk van belang zijn voor de uitvoering van de geïndividualiseerde steun die centraal staat in de aanbeveling inzake het minimuminkomen;
- met het ESF+ en het FEAD het gebruik van voedselbonnen mogelijk gemaakt werd, wat van invloed zou kunnen zijn op de uitwerking van nationale minimuminkomensregelingen (in sommige landen wordt een deel van het gewaarborgde minimuminkomen nu al in voedselbonnen uitbetaald).

Om al deze redenen is het belangrijk dat in de monitoring van het beleid inzake minimuminkomens in het kader van de aanbeveling over minimuminkomens ook FEAD wordt meegenomen.

3.3 Sociale zekerheid betrekken in de monitoring van de aanbeveling inzake het minimuminkomen

Een derde element dat van belang is voor een strategie die de realisatie van een bindende richtlijn over minimuminkomens tot doel heeft, is de verbinding met de aanbeveling over de toegang tot de sociale zekerheid. Inkomensgarantie via de bijstand als instrument van armoedebestrijding kan immers niet los worden gezien van de doelmatigheid van de hele sociale zekerheid en dus van de aanbeveling over de toegang tot de sociale zekerheid. Een bindende richtlijn over bijstandsminka mag er ook niet toe leiden dat landen de beleidsinspanningen verschuiven van bijstand naar sociale zekerheid.

Adequate minimuminkomenssteun geeft invulling aan het beginsel 14 van de EPSR. Hoewel dit sociale recht voor de betrokken personen belangrijk is, moet ook worden vastgesteld dat er op macroniveau slechts een zwak verband bestaat tussen sociale bijstand en relatieve inkomensarmoede. Bij vergelijkingen tussen landen is het verband tussen de generositeit van de sociale bijstand (die in de meeste gevallen onder de armoedegrens ligt) en het armoederisico van mensen op actieve leeftijd niet erg sterk. De armoedebestrijdingscapaciteit van de sociale zekerheid is over het algemeen veel groter dan die van de sociale bijstand. Dit houdt verband met inherente problemen eigen aan de sociale bijstand, zoals *non-take-up* (Bargain et al., 2012; Janssens & Van Mechelen, 2022), hoge operationele kosten en de meestal grote discretionaire ruimte (De Wilde & Marchal, 2019). Sociale bijstand is minder preventief en foutgevoeliger, en biedt daardoor minder zekerheid dan de universele sociale zekerheid. De ontoereikendheid van bijstandsuitkeringen hangt ook structureel samen met het feit dat er een

zekere hiërarchie moet bestaan tussen bijstandsuitkeringen, socialezekerheidsuitkeringen en minimumlonen. Als de socialezekerheidsuitkeringen al tekortschieten dan geldt dat *a fortiori* voor de bijstandsuitkeringen. In de aanbeveling over minimuminkomens worden strategieën voorgesteld om sommige van deze tekortkomingen (met name adequaatheid, non-take-up en toegankelijkheid) te verbeteren. Deze problemen zijn echter tot op zekere hoogte inherent aan bijstandsstelsels. De sociale zekerheid is superieur aan de sociale bijstand.

Goed ontworpen socialezekerheidsstelsels zijn veel krachtiger als instrument voor armoedebestrijding omdat ze preventief werken en niet enkel ingrijpen als er al een behoefte bestaat. Socialezekerheidsuitkeringen zijn ook minder onderhevig aan het probleem van non-take-up en ze zijn structureel hoger dan de bijstandsuitkeringen. De toegang tot adequate premiegebonden uitkeringen is daarom essentieel om de inkomensarmoede terug te dringen en de doelstellingen van de EPSR te verwezenlijken. Dit is ook noodzakelijk voor de goede werking van socialebijstandsstelsels. De toename van het aantal mensen in de sociale bijstand in vele landen (Marchal et al., 2011) is een zorgwekkende ontwikkeling, niet alleen omdat sociale bijstand minder genereus en meer voorwaardelijk is, maar ook omdat de individuele begeleiding van steuntrekkers – die zo prominent aanwezig is in de aanbeveling inzake minimuminkomens – dan onder druk komt te staan. Geïndividualiseerde sociale bijstand is alleen mogelijk als het om een beheersbaar aantal cliënten gaat.

4. Conclusie

Het sociale Europa krijgt vorm. Er komt geen Europese welvaartsstaat, dat zou niet mogelijk zijn en ook niet wenselijk. Maar in toenemende mate neemt Europa de rol op van gids, ondersteuner en facilitator van het sociale beleid in de lidstaten. De Europese Pijler van Sociale Rechten biedt daartoe een helder kompas, evenwichtig gericht op drie domeinen: werk, gelijke kansen en sociale bescherming. De lidstaten zouden het (meer) moeten omarmen. Het is daarom belangrijk dat de Pijler, het actieplan en de daaraan gekoppelde armoededoelstellingen door de Belgische regering naar voren werden geschoven als belangrijke thema's om aan te werken gedurende het Europese voorzitterschap in 2024.

In deze bijdrage hebben we de implementatie van de EPSR geanalyseerd. We toonden aan dat er een duidelijk onevenwicht is: de dimensies 'werk' en 'gendergelijkheid' kregen een grotere prioriteit dan de dimensie 'sociale inclusie en sociale bescherming'. Er werden belangrijke stappen gezet op de dimensies 'werk' en 'gelijke kansen' (met als emblematische voorbeelden de richtlijnen over minimumlonen en ouderschapsverlof), maar de acties op het vlak van sociale bescherming waren te voorzichtig, niet bindend. We argumenteerden dat de tegenvallende armoedecijfers daarmee te maken hebben: in vele Europese landen, waaronder België, was er een erosie van de sociale bescherming, vooral voor werkkarme gezinnen. De onmiskenbare vooruitgang op het vlak van

tewerkstelling en gendergelijkheid ging daarom niet gepaard met het terugdringen van de armoede. Onder laaggeschoolden en gezinnen zonder werk steeg de armoede zowat overall. De armoedereducerende capaciteit van de sociale zekerheid voor deze gezinnen bereikte in de meeste landen (waaronder België) dramatisch lage niveaus. Een meer evenwichtige implementatie van de EPSR dringt zich daarom op.

Hoe kan dit gerealiseerd worden? Beginsel 14 van de EPSR en de aanbeveling over adequate minimuminkomens vormen het natuurlijke vertrekpunt. Welke strategie zou deze aanbeveling naar een hoger, bindend niveau kunnen brengen?

We haalden hiervoor volgende hefboomen aan. Ten eerste moet er een methodologie worden ontwikkeld om gezamenlijke benchmarks van adequaatheid te ontwerpen. Ten tweede moet een betere verdeling van de sociale fondsen armere lidstaten meer ondersteunen en ook zorgen voor een gelijk speelveld dat nodig is om tot bindende afspraken omtrent minimuminkomens te kunnen komen. Ten derde moet er een gezamenlijke monitoring komen van de aanbevelingen over respectievelijk adequate minimuminkomens en de toegang tot de sociale zekerheid.

Effectieve armoedebestrijding steunt op drie pijlers die alle even belangrijk zijn en elkaar versterken: werk, gelijke kansen en sociale bescherming. Door de eenzijdige focus op werk en gendergelijkheid lukte het in de meeste lidstaten niet om de armoede onder de actieve bevolking terug te dringen. Zonder effectieve aandacht voor de derde pijler van armoedebestrijding zal het ook ditmaal niet lukken om de Europese armoededoelstellingen te bereiken. Deze handschoen zou het Belgische voorzitterschap moeten opnemen.

Bijlage: Landenafkortingen

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

Referenties

- Aerts, E., Marx, I., & Parolin, Z. (2022). Minimum income support for families with children in Europe and the US: Where does it stand? *SocArXiv*. May, 5.
- Akarçesme, S., Aranguiz, A., Lemmens, A., & Cantillon, B. (2023). Reaching the European social targets: The need or better balanced Power Resources. *EuSocialCit Working paper*, May 2023. <https://doi.org/10.5281/zenodo.789553>
- Aranguiz, A. (2022). Working paper on the potential and limits for social policy in the current EU framework. *EuSocialCit Working paper*. February. <https://doi.org/10.5281/zenodo.5932471>
- Bargain, O., Immervoll, H., & Viitamäki, H. (2012). No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data. *The Journal of Economic Inequality*, 10, 375-395.
- Béland, D., Cantillon, B., Hick, R., & Moreira, A. (2021). Social policy in the face of a global pandemic: Policy responses to the COVID-19 crisis. *Social Policy & Administration*, 55(2), 249-260.
- Bodenstein, T., & Kemmerling, A. (2011). Ripples in a rising tide: Why some EU regions receive more structural funds than others. *European Integration Online Papers*, 16(1).
- Cantillon, B., Goedemé, T., & Hills, J. (2018). *Decent incomes for all: Improving policies in Europe*. Oxford University Press.
- Cantillon, B., Marchal, S., & Luigjes, C. (2019). Toward adequate minimum incomes: Which role for Europe? *International Policy Exchange Series*. Oxford Academic.
- Cantillon, B., Parolin, Z., & Collado, D. (2020). A glass ceiling on poverty reduction? An empirical investigation into the structural constraints on minimum income protections. *Journal of European Social Policy*, 30(2), 129-143.
- Cantillon, B., & Vandenbroucke, F. (2014). *Reconciling work and poverty reduction: How successful are European welfare states?* Oxford University Press.
- Corluy, V., & Vandenbroucke, F. (2014). Individual employment, household employment, and risk of poverty in the European Union. A decomposition analysis. In B. Cantillon, & F. Vandenbroucke (Eds.), *Reconciling work and poverty reduction: How successful are European welfare states* (pp. 94-130). Oxford University Press.
- De Wilde, M., & Marchal, S. (2019). Weighing up work willingness in social assistance: A balancing act on multiple levels. *European Sociological Review*, 35(5), 718-737.
- Europese Commissie. (2021a). *Bijlagen bij Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten*. Brussel, 4.3.2021 COM(2021) 102 final. Annexes 1 to 3.
- Europese Commissie. (2021b). *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten*. Brussels, 4.3.2021 COM(2021) 102 final.
- Fischer, G., & Strauss, R. (2021). Europe's income, wealth, consumption, and inequality. *International Policy Exchange Series*. Oxford Academic.
- Gábos, A., & Tomka, Z. (2022). Developments in minimum income benefits levels in Europe. *EUROSHIP Working Paper*, 11. Oslo Metropolitan University.
- Goedemé, T., Penne, T., Hufkens, T., Karakitsios, A., Bernát, A., Simonovits, B., Carillo Alvarez, E., Kanavitsa, E., Cussó Parcerisas, I., & Riera Romaní, J. (2017). What does it mean to live on the poverty threshold? Lessons from reference budgets. In B. Cantillon, T. Goedemé, & J. Hills (Eds.), *Decent incomes for all: Improving policies in Europe*. *International Policy Exchange Series*. Oxford Academic.
- Goedemé, T., Storms, B., Penne, T., & Van den Bosch, K. (2015). *Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe. Final Report*. Publications Office of the European Union
- Goedemé, T., Storms, B., Stockman, S., Penne, T., & Van den Bosch, K. (2015). Towards cross-country comparable reference budgets in Europe: First results of a concerted effort. *European Journal of Social Security*, 17(1), 3-30.

- Greiss, J., Cantillon, B., & Penne, T. (2021). The Fund for European Aid to the Most Deprived: A Trojan horse dilemma? *Social Policy & Administration*, 55(4), 622-636.
- Greiss, J., Hermans, K., & Cantillon, B. (2023). The making of a European Social Union: The case of food banks and the right to minimum income protection. *CSB Working Paper 23/06*. Universiteit Antwerpen.
- Hermans, K., Cantillon, B., Bernát, A., Carrillo-Alvarez, E., Cussó-Parcerisas, I., Mäkinen, L., Martínez, J. M., & Szivos, P. (2023). Food aid in four European countries: Assessing the price and content of charitable food aid packages by using food basket, household budget survey and contextual data. *CSB Working Paper 23/01*. Universiteit Antwerpen.
- Hermans, K., Cantillon, B., Delanghe, H., Horemans, J., Marx, I., & Neelen, W. (2020). De stijgende armoede bij werkarme gezinnen: in hoeverre is de sociale zekerheid verantwoordelijk? *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 2, 319-357.
- Hermans, K., Greiss, J., Delanghe, H., & Cantillon, B. (2022). Delivering on the European Pillar of Social Rights: Towards a needs-based distribution of the European social funds? *Social Policy & Administration*, 57(4), 464-480.
- Hick, R., & Marx, I. (2022). Poor workers in rich democracies: On the nature of in-work poverty and its relationship to labour market policies. *AIPRIL Working Paper 22/02*. Universiteit Antwerpen.
- Janssens, J., & Van Mechelen, N. (2022). To take or not to take? An overview of the factors contributing to the non-take-up of public provisions. *European Journal of Social Security*, 24(2), 95-116.
- Lohmann, H., & Marx, I. (2018). *Handbook on in-work poverty*. Edward Elgar Publishing.
- Madama, I. (2016). The Fund for European Aid to the Most Deprived: A contested and contentious (but successful) reconciliation pathway. *Working Paper REScEU*, 9.
- Marchal, S. (2017). *The social floor: Essays on minimum income protection* [proefschrift, Universiteit Antwerpen].
- Marchal, S., Marx, I., & Van Mechelen, N. (2011). Do Europe's minimum income schemes provide adequate shelter against the economic crisis and how, if at all, have governments responded? *IZA Discussion Paper*, 6264.
- Marchal, S., Vanderkelen, J., Cantillon, B., Decancq, K., Decoster, A., Kuypers, S., Marx, I., Spinnewijn, J., Van Lancker, W., & Van Meensel, L. (2021). The distributional impact of the COVID-19 shock on household incomes in Belgium. *COVIVAT Working Paper 2*.
- Marx, I., & Nelson, K. (2013). *Minimum income protection in flux*. Springer.
- Raad van de Europese Unie. (2022). *Aanbeveling van de Raad van 30 januari 2023 over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie 2023/C 41/01*.
- Storms, B., Cornelis, I., Delanghe, H., Frederickx, M., Penne, T., Carrillo-Alvarez, E., & Szivos, P. (2023). How can reference budgets contribute to the construction of social indicators to assess the adequacy of minimum income and the affordability of necessary goods and services? (1.0). *Zenodo*. <https://doi.org/10.5281/zenodo.7629202>
- Vandenbroucke, F., Cantillon, B., Van Mechelen, N., Goedemé, T., & Van Lancker, A. (2013). *The EU and minimum income protection: Clarifying the policy conundrum*. Springer.

Noten

1. Tijdens de COVID-crisis was de AROP in veel landen opmerkelijk stabiel of zelfs licht dalend door de rol van de sociale bescherming als automatische stabilisator, aangezien goed functionerende socialezekerheidsstelsels automatisch reageren op toenemende behoeften ten gevolge van economische schokken, en door aanzienlijk bijkomende inspanningen van welvaartsstaten om hun socialezekerheidsstelsels te versterken (Béland et al., 2021; Marchal et al., 2021).

Hoofdstuk 9.

Internationale fiscale rechtvaardigheid en de mythe van het ongrijpbare kapitaal

Dries Lesage

Om ons land en de wereld fiscaal rechtvaardiger te maken, wordt terecht gekeken naar wat de bezitters van het kapitaal meer kunnen bijdragen. Maar al decennia zit in het collectieve bewustzijn ingebakken dat een groot deel van het kapitaal ongrijpbaar is. De rijksten kunnen hun geld gemakkelijk in belastingparadijzen parkeren. Multinationals kunnen vestigingen verplaatsen als het hen te heet onder de voeten wordt. Door de financieel-economische globalisering lijken belastingen op mobiel kapitaal nog veel moeilijker geworden. Dit argument werd decennialang gebruikt om progressieve fiscale voorstellen af te blokken. Recente doorbraken in de mondiale fiscale samenwerking herleiden dit argument grotendeels tot een mythe. Om deze evolutie te verklaren voegen we neo-gramsciaanse en kritische politiek-geografische analysekaders samen. De strijd om de fiscaliteit wordt door sociale groepen op verschillende politiek-geografische schalen tegelijk uitgevochten in de vorm van een samenspel tussen materiële belangen, ideeën en instituties.

1. Het kapitaal kan meer bijdragen

Zowel op nationaal als op mondiaal vlak wordt de samenleving gekenmerkt door een grote ongelijkheid op het vlak van vermogen en inkomen. Bovendien worden in de meeste landen hoge percentages van de bevolking getroffen door armoede volgens nationale definities. In België leefde in 2022 13,2% van de bevolking onder de armoededrempel (Statbel, 2023). Op wereldvlak kampen 670 miljoen mensen met extreme armoede, wat door de Wereldbank en de Verenigde Naties (VN) gedefinieerd wordt als leven met minder dan \$2,15 per dag (United Nations, 2023). De fiscaliteit biedt een instrumentarium om ongelijkheid en armoede te bestrijden. Belastingen herverdelen inkomen en vermogen. Zij helpen de ongelijkheid te reduceren, door onderwijs, gezondheidszorg en andere publieke diensten te financieren die mensen in hun leven sterker maken en emanciperen. Wereldwijd kennen de publieke voorzieningen enorme en groeiende financieringsnoden. Denk in België aan de uitdagingen in de zorg, het openbaar vervoer

of justitie. Deze werden verscherpt door de COVID-19-pandemie en de Oekraïne-oorlog. Deze crisissen leidden opnieuw tot grote begrotingstekorten, een stijging van de openbare schuld en bijbehorende rentelasten. Op wereldvlak zijn gigantische investeringen vereist op het vlak van vergroening van de energievoorziening en aanpassing aan de klimaatverandering. Met name in het mondiale zuiden is het onwaarschijnlijk en onwenselijk dat deze voorzieningen allemaal door de private sector gedekt en gerund zullen worden. Daarnaast groeit momentum rond de terechte agenda om *loss and damage* – de onherroepelijke schade door klimaatgerelateerde natuurrampen – te vergoeden. Klimaat is overigens maar 1 van de 17 *Sustainable Development Goals* (duurzame ontwikkelingsdoelstellingen) (SDG's) van de VN die tegen 2030 moeten worden gerealiseerd.

Waar halen we dit geld vandaan? Vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid is het logisch dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Zonder twijfel is er bij de

Zonder twijfel is er bij de inkomsten uit particulier vermogen en bedrijfskapitaal veel marge om meer bij te dragen.

inkomsten uit particulier vermogen en bedrijfskapitaal veel marge om meer bij te dragen, waardoor eventueel ook de relatief hogere belastingen op arbeid in sommige landen kunnen dalen. Zoals onder meer Thomas Piketty aantoonde, neemt sinds de jaren 1980 in de rijke landen het aandeel van het inkomen uit

vermogen fors toe ten opzichte van het inkomen uit arbeid, vergeleken met vorige decennia. Ook onder de vermogensbezitters heerst toenemende ongelijkheid. Wereldwijd groeide het vermogen van de grootste vermogensbezitters (d.i. het top 1 op 20 miljoenste van de wereldbevolking) van 1987 tot 2013 gemiddeld met 6,4% per jaar, terwijl het globale vermogen maar met 2,1% groeide (Piketty, 2014, p. 221; pp. 434-435). In de meeste landen is dat vermogen erg ongelijk verdeeld. In België bezit 10% van de bevolking bijna 60% van het financiële vermogen (Mertens & Jacobs, 2023). Op wereldvlak had de rijkste 1% 45,6% van alle vermogen in handen. De helft van de wereldbevolking moet het met 1% van het vermogen stellen (Credit Suisse Research Institute, 2022).

Verscheidene vormen van vermogen leveren voor de eigenaars aanzienlijke inkomsten op. Roerende activa zoals aandelen en obligaties genereren meerwaarden, dividenden en interesten. Onroerend vermogen zoals huizen zijn dan weer een bron van huurinkomsten en vaak ook van meerwaarden. Anders dan inkomsten uit arbeid, die progressief worden belast (d.i. met hogere aanslagvoeten tot 50% naarmate je meer verdient), worden in België veel financiële inkomsten aan een vlakke roerende voorheffing van 30% belast. Meerwaarden worden in vele gevallen niet belast. Natuurlijke personen genieten voor diverse van hun roerende inkomsten dus van een relatief gunstig regime. Binnen de grootste vermogens bestaat ook een groot probleem van belastingontduiking. Voor rijke landen wordt geschat dat de 1% meest vermogenden ongeveer 30% van hun personen- en vermogens(winst)belastingen ontduiken (Alstadsæter et al., 2019). Voorts is sinds de jaren 1980 in de meeste landen de belastingdruk op de winsten van bedrijven gedaald (Clausing, 2016). De reële belastingdruk op de winsten van multinationale ondernemingen ligt over het algemeen lager dan andere. Zij hebben diverse mogelijkheden om winsten in landen met heel lage belastingen in te boeken.

2. Een neo-gramsciaans en politiek-geografisch analysekader

2.1 Van ingebed liberalisme...

Hoe is te verklaren waarom de rijksten en de machtigste bedrijven de laatste decennia niet méér zijn belast? Deze vraag kunnen we beantwoorden aan de hand van de combinatie van neo-gramsciaanse internationale politieke economie en een kritisch politiek-geografisch analysekader. Auteurs als de Canadees Robert Cox gingen aan de slag met de opvattingen van de vroeg-twintigste-eeuwse Italiaanse marxist Antonio Gramsci (1891-1937) om de wisselwerking tussen politiek en economie op internationaal vlak beter te begrijpen. Binnen een kapitalistische samenleving zagen Gramsci en Cox een wisselwerking tussen materiële capaciteiten, ideeën en instituties. De materiële capaciteiten (land, arbeid, kapitaal, technologie) zijn op een welbepaalde manier verdeeld over sociale groepen of klassen. Deze verhoudingen worden al dan niet gestabiliseerd door ideologische consensus en door instituties. Soms slaagt een coalitie van hooguit een paar klassen erin haar ideologie door het grootste deel van de bevolking aanvaard te krijgen; dan is het leiderschap van deze coalitie hegemonisch. Hegemonie veronderstelt immers dat de ondergeschikten de ideologie van de leidende klasse als de hunne oarmen. Deze hegemonie kan op haar beurt versterkt worden door instituties zoals politieke spelregels, maatschappelijke organisaties, wetten, onderwijs en media. Theoretisch kan een hegemonische coalitie binnen een grootmacht of een blok van machtige staten haar belangen en ideologie vervolgens projecteren op een groot deel van de wereld. Dit was na de Tweede Wereldoorlog met name het geval met de VS (Verenigde Staten) en naderhand het Noord-Atlantische blok, die elders medestanders vonden binnen nationale klassen en regeringen. Zodoende werd in de kapitalistische wereld een door de VS geleide orde gevestigd, de zogenoemde *Pax Americana* (Cox, 1981, 1987).

In de periode 1945-1975 werd de hegemonie in de VS en hun bondgenoten uitgeoefend door een coalitie van grote bedrijven en grote vakbonden. Ideologisch vonden ze elkaar in een keynesiaans compromis, dat inzette op volledige tewerkstelling, de koppeling van de lonen aan de productiviteit (fordisme) en de uitbouw van een sociale verzorgingsstaat, waarvoor veel staatsinterventie en stijgende belastingen nodig waren. Op het niveau van de wereldorde moest deze keynesiaanse welvaartsstaat beschermd worden door instituties om de wisselvalligheden van de wereld economie op afstand te houden. Lerend uit de crash van Wall Street in 1929 werd de financiële wereld aan banden gelegd en strenger gereguleerd. Nationale sociaaleconomische, fiscale en monetaire beleidsautonomie werd gevrijwaard door restricties op het vrije kapitaalverkeer en een slechts geleidelijke liberalisering van de wereldhandel in de vorm van een erg geleidelijke afbouw van de tarieven voor industriële producten en geen liberalisering van landbouw, textiel en diensten. Internationale instellingen als het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank droegen bij tot wisselkoersstabiliteit en ontwikkeling, en werkten als zodanig ideologisch in de lijn van het compromis. In deze periode had het mobiele financiële kapitaal technologisch en qua regelgeving minder mogelijkheden om weg te vluchten naar oorden met lagere belastingen. Om de handelsbarrières te

omzeilen moesten multinationale ondernemingen in overzeese markten geïntegreerde productievestigingen opzetten, wat goed was voor de lokale tewerkstelling. Deze fase werd door John Ruggie 'ingebed liberalisme' genoemd: de wereldeconomie werd geleidelijk weer geopend, maar moest in functie staan van nationale sociaaleconomische doelstellingen in plaats van omgekeerd (Ruggie, 1982).

2.2 ... naar neoliberalisme

De internationale economische crisis van de jaren 1970 zorgde voor een kentering. Voor neo-gramscianen vormt een structurele crisis een cruciale factor voor verandering. Door overproductie kwamen bedrijven op materieel vlak in de problemen, want hun winsten begonnen te slinken. Op het niveau van de ideeën raakte de keynesiaanse hegemonie in diskrediet. Het verhaal klopte niet meer. De economische groei viel stil en de inflatie en de werkloosheid stegen. Staatssteun aan noodlijdende sectoren kon het tij niet keren, maar deed enkel de staatsschuld oplopen. Deze ideologische crisis opende de weg voor een nieuwe consensus, het neoliberalisme, die snel hegemonisch werd. Vakbondsmacht, staatsinterventie en de 'hoge' belastingen werden als de schuldigen voor de crisis aangewezen. Het neoliberalisme drong door op institutioneel vlak. Neoliberalen als Margaret Thatcher in het Verenigd Koninkrijk en Ronald Reagan in de VS namen vanaf eind jaren 1970 de regeringen over en startten met het bevoordelen van de bedrijven en de rijkere lagen van de bevolking via deregulering, privatisering en belastingverlaging. Christendemocratisch-liberale regeringen in West-Duitsland en de Benelux volgden hun voorbeeld. In de jaren 1980 kende België belangrijke fiscale hervormingen. Voortaan werden financiële inkomsten niet meer bij de rest van het inkomen van een burger gevoegd om progressief te worden belast, maar werden ze 'bevrijdend' belast aan een vlakke en relatief lage roerende voorheffing. In de ondernemingsfiscaliteit startte België met agressieve fiscale gunstregimes om multinationale ondernemingen aan te trekken (Lesage, 2006).

Een belangrijke pijler van de nieuwe hegemonie was de groeiende klasse van de Amerikaanse multinationals. De multinationals vroegen en kregen financieel-economische openheid om hun productienetwerken transnationaal te kunnen herstructureren. Technologische ontwikkelingen op het vlak van transport- en informatie- en communicatietechnologie (een andere materiële factor) en de drastische liberalisering van de wereldhandel lieten hen meer toe hun productieproces op te splitsen en de onderdelen over verschillende landen te spreiden in functie van efficiëntie en dus reductie van de kosten. Op die manier konden multinationals landen tegen elkaar uitspelen op het vlak van lonen, belastingen en milieunormen. Voor de repatriëring van winsten en hun andere financiële operaties eisten ze samen met de tot dan toe onderdrukte financiële sector in Wall Street en de City of London de afschaffing van de kapitaalcontroles. De financiële liberalisering deed niet alleen de speculatie fors toenemen, maar ook de mobiliteit van kapitaal naar belastingparadijzen. Hier werd met andere woorden de basis gelegd voor de hedendaagse globaliseringsfase, die nieuwe materiële machtsverhoudingen consolideerde. Deze vorm van globalisering steunde op de neoliberale ideologische

consensus en een institutioneel kader van nationale en internationale neoliberale wetten ten voordele van het kapitaal en zijn mobiliteit.

2.3 Het nieuwe constitutionalisme van de neoliberale wereldorde

Wat deze institutionele dimensie van de neoliberale wereldorde betreft, spreekt de neogramsciaan Stephen Gill van 'het nieuwe constitutionalisme van het disciplinerende neoliberalisme'. Net als grondwetten op nationaal niveau hebben we op internationaal vlak institutionele kaders die heel moeilijk terug te draaien zijn, tenzij met bijzondere meerderheden in uitzonderlijke politieke omstandigheden. Vanaf de jaren 1980 hanteerden het IMF en de Wereldbank neoliberale condities bij hun leningen aan hulpbehoevende landen. Zij moesten privatiseren, liberaliseren en besparen op sociale voorzieningen (Stiglitz, 2002). De statuten van deze instellingen zitten zo in elkaar dat ze de VS, de EU-landen, Groot-Brittannië en Japan de meeste stemmen geven, waarbij voor elke herverdeling van stemmen het akkoord van die landen nodig is. Op het hoogtepunt van de neoliberale consensus in de jaren 1990 werd in Marrakech (1994) het meest neoliberale akkoord voor de wereldhandel ooit goedgekeurd met als bekroning de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). In 2001 trad China toe tot de WTO, waarop het zonder vakbondsvrijheid keihard de hele wereld kon beconcurreren. Met het Verdrag van Maastricht (1992) kreeg de EU een erg neoliberale grondwet, met duidelijke afspraken over de interne markt en het vrije kapitaalverkeer binnen de EU en met de rest van de wereld, maar zonder afspraken over sociale en fiscale minimumnormen. Ondertussen waren de mondiale financiële markten al lang vrij. Los van de juridische verankering van bepaalde internationale afspraken, is er ook de economische realiteit van een globaliseerde wereldeconomie waaraan landen zich moeilijk kunnen onttrekken. Zich eraan onderwerpen is nog altijd beter en voorspelbaarder dan zich alle nadelen van isolement op de hals te halen. Op die manier heeft de neoliberale hegemonie een institutioneel kader geschapen, waar toekomstige generaties aan vasthingen, ook al was het op den duur niet meer hegemonisch in gramsciaanse zin, maar gecontesteerd door een groeiend deel van de bevolking (Gill, 1995, 2003). Typisch aan een dergelijk 'constitutioneel' kader is dat het bij een crisis niet zomaar helemaal weggeblazen wordt.

2.4 Schaalpolitiek

Zowel de activiteiten van belastingplichtige personen en bedrijven, het institutionele kader waarin zij opereren, als het fiscale beleid spelen zich op verschillende geografische schalen af, van de lokale tot de mondiale. Zodoende vormt de fiscaliteit bij uitstek een voorwerp van *multi-level governance*. Dit houdt in dat men aspecten van het beleid telkens op het 'juiste' niveau probeert te situeren om antwoorden te bieden op de maatschappelijke uitdagingen die zich eveneens op verschillende niveaus manifesteren.

Vanuit de kritische politieke geografie stellen we evenwel vast dat multi-level governance nooit waarde- of machtsneutraal is (Devos, 2001). Daarom bekijken we multi-level governance beter vanuit het oogpunt van *politics of scale* of schaalpolitiek. Deze benadering biedt concepten en inzichten die perfect in het neo-gramsciaanse analysekader kunnen worden geïntegreerd. Zowel institutionele kaders als discours gesitueerd op meerdere schalen beïnvloeden immers de stabiliteit van materiële machtsverhoudingen.

In dit opzicht droeg het hierboven omschreven nieuwe constitutionalisme bij tot een historisch ongezien politiek-geografisch fenomeen. Het ondersteunde institutioneel de geografische uitbreiding van markten voor goederen, diensten en kapitaal op internationaal, macroregionaal (EU) en zelfs mondiaal vlak. Door nieuwe technologie en neoliberale politieke beslissingen tot 'ontgrenzing' kon het mobiele kapitaal op een hogere schaal opereren (*jumping of scales*). Zo werd met andere woorden de marktbevordering internationaal verankerd, terwijl beleid voor marktcorrectie omwille van sociale rechtvaardigheid en ecologische duurzaamheid meestal op nationaal vlak bleef steken. Dit vergrootte de macht van het kapitaal, want door zijn almaar grotere geografische actieradius kon het in toenemende mate een transnationale strategie hanteren en landen tegen elkaar uitspelen. Tenzij ze de wil hebben om samen de globalisering terug te draaien, zijn overheden voor marktcorrectie op een inhaalrace aangewezen, waarbij ze beleid dan ook maar op Europees of mondiaal vlak tot stand moeten brengen, wat politiek uiterst moeizaam gaat. Een dergelijke constellatie van schalen (*Gestalt of scales*) wordt niet alleen ondersteund door een institutionele architectuur (vrij internationaal kapitaalverkeer, EU, WTO, enzovoort), maar ook door politiek-geografische narratieven (*scalar narratives*) (Swyngedouw, 2004). Zodoende zagen wij omtrent de fiscaliteit steeds intrigerende schaal-politieke machtsstrijden, praktijken en discours, zoals hieronder toegelicht.

3. Neoliberale verdedigingslijnes tegen belastingen op kapitaal

Binnen deze constellatie van neoliberale globalisering was het moeilijk een rechtvaardig fiscaal beleid te voeren. Zowel institutioneel als ideologisch waren de bezitters van

grote vermogens en de multinationale ondernemingen in het voordeel. Een reeks 'verdedigingslijnes' beschermde deze orde tegen alternatieve ideeën en alternatief beleid (Lesage et al., 2014). De institutionele verdedigingslijnes bemoeilijkten een progressiever belas-

Binnen de constellatie van neoliberale globalisering was het moeilijk een rechtvaardig fiscaal beleid te voeren.

tingbeleid met hogere kapitaalbelastingen op technisch en economisch vlak; de discursieve ontmoedigden op psychologisch-cultureel niveau voorstellen voor ander beleid.

3.1 Institutionele verdedigingslijnes

3.1.1 Fiscale schaalpolitiek en belastingcompetitie

Het nieuwe constitutionalisme van de neoliberale wereldorde bood een belangrijke institutionele verdedigingslinie in de vorm van juridisch verankerde open markten voor goederen, diensten en kapitaal. Deze nieuwe context deed de belastingcompetitie tussen staten losbarsten. Dit houdt in dat landen de effectieve belastingdruk op kapitaal verlaagden om financieel vermogen en bedrijfsactiviteit aan te trekken of te houden. Het resultaat is een neerwaartse wedren (*race to the bottom*) (Genschel & Schwarz, 2011). Wereldwijd daalden de nominale (of officiële) en de effectieve belastingdruk op bedrijfswinsten. In België daalde het nominale tarief van de vennootschapsbelasting stelselmatig van 48% begin jaren 1980 naar 40,17% in 1993, vervolgens naar 33,99% in 2002 en uiteindelijk naar 25% in 2020. Kleinere landen als België, Nederland, Luxemburg en Ierland grossierden bovendien in specifieke gunstregimes om ten koste van andere landen financiële hoofdkwartieren van multinationals aan te trekken. Zo lanceerde België vanaf begin jaren 1980 het statuut van de coördinatiecentra, infokap-rulings, notionele intrestaffrek en *excess profit rulings*. Telkens ging het om regelgeving die op een hoogst kunstmatige manier het belastbaar inkomen van de aanwezige multinationals minimaliseerde. Bij rulings ging het vaak over verregaande belastingvoordelen die op basis van een vage wetgeving *à la tête du client* werden toegekend (Lesage, 2006).

3.1.2 De OESO-doctrine

Sinds de jaren 1960 domineert de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), een club van een kleine 40 industrielanden, de internationale belastingsamenwerking, ook al is dit geen wereldinstelling. De rijke landen hebben immers nooit toegestaan dat de universele VN op het vlak van belastingpolitiek een centrale rol zou spelen. In verband met de fiscaliteit op multinationale ondernemingen hield de OESO mordicus vast aan het *at arm's length*-principe. Dit wil zeggen dat de vestigingen van multinationale ondernemingen in respectieve gastlanden fiscaal als aparte ondernemingen worden beschouwd. Dan moeten deze transacties op basis van transferprijzen gefactureerd worden waarbij de ene vestiging kosten maakt en de andere inkomsten verwerft. Volgens haar erg gezaghebbende richtlijnen, die ook door vele niet-lidstaten worden gevolgd, moet de fiscus in elk land deze inkomsten taxeren alsof deze transacties tussen onafhankelijke partijen op de markt hebben plaatsgevonden. De fiscus is echter niet altijd uitgerust om deze vergelijking accuraat te maken. Een vestiging in een belastingparadijs kan bijvoorbeeld bepaalde diensten (zoals de merknaam, onderzoek, leningen, licenties voor patenten) extra duur factureren aan een productievestiging in een land met een hogere bedrijfsbelasting. De laatste kan hoge 'kosten' inbrengen, de eerste kan de winst opstrijken tegen een minimale belasting, te meer omdat het vaak over ontastbare en erg complexe zaken gaat zoals technologie en marketinggerelateerde diensten en kennis. Deze machtsongelijkheid biedt ruimte voor manipulatie van transferprijzen en het verschuiven van reële winst naar belastingpa-

radijnen. Critici pleiten al langer voor een totaal andere benadering, namelijk één die multinationale ondernemingen fiscaal als een geïntegreerde groep beschouwt en de fiscale koek eerlijk verdeelt op basis van de reële economische activiteit en rendement in elk land (zie verder) (Rixen, 2011).

3.1.3 Het bankgeheim

Een ander institutioneel element was het bestaan van een feitelijk of zelfs wettelijk verankerd bankgeheim in veel landen. Weinig fiscale administraties konden zomaar in de bankrekeningen van eigen burgers en beleggers neuzen. Administratief-technisch en vaak wettelijk hadden ze daar de middelen niet voor. In België wordt de roerende voorheffing nog steeds door de bank afgehouden met respect voor de anonimiteit van de klant tegenover de staat. Buitenlandse beleggers, die over hun rentes en dividenden in hun thuisstaat belastingplichtig bleven, wisten dat bijvoorbeeld een Zwitserse bank hun financiële gegevens nooit zou verklappen, want dit was in Zwitserland zelf strafbaar.

3.2 Discursieve verdedigingslijnes

3.2.1 Help de rijken!

Stephen Gill spreekt van een ‘marksamenleving’, waarin grote delen van de bevolking neoliberale waarden internaliseren. Vanuit de neoliberale consensus worden rijkdom en ongelijkheid niet langer geproblematiseerd, maar zelfs toegejuicht. Lage kapitaalbelasting zouden ondernemerschap en risico stimuleren. Geld dat niet naar de staat ging, zou efficiënter worden besteed. Slogans als ‘haal het geld waar het zit’ of ‘laat de rijken de crisis betalen’ werden binnen deze nieuwe cultuur als ongepast, onverantwoordelijk en onrealistisch afgewezen.

Naarmate financiële activa belangrijker werden, ging ook de middenklasse meer sparen en meer aandelen en obligaties kopen. Zo ontstond een vreemd soort solidariteit – maar vanuit gramsciaans perspectief perfect te begrijpen – tussen kleine beleggers en het grootkapitaal. Progressieve bewegingen en partijen hadden mede daarom moeite om hun eigen achterban warm te maken voor hogere vermogensfiscaliteit, ook al troffen sommige voorstellen vooral of enkel de allerrijksten, laat staan het enige huis van de werkende mens.

Bovendien hoor je nog vaak het argument ‘dat deze inkomsten al eens zijn belast’. Burgers beleggen geld dat ze hebben verworven uit arbeid of uit erfenissen, waar inderdaad al personenbelasting en successierechten op zijn betaald. Dit is veelal een zwak argument, want de beleggingsinkomsten zijn verse inkomsten, net als bijkomende arbeidsinkomsten wanneer je meer zou gaan werken. Deze laatste worden overigens zonder discussie progressief in plaats van vlak belast. Omtrent belastingen op dividenden wordt het meer valabele punt gemaakt dat de winst eerst in het bedrijf wordt afgeroomd met de vennootschapsbelasting aan 25%, en wat aan de natuurlijke persoon

wordt uitgekeerd, nog eens aan 30% via de roerende voorheffing. Of dit samen veel is, is een kwestie van politieke appreciatie. Bovendien kennen veel grote en internationale bedrijven nog steeds een lagere effectieve vennootschapsbelasting, waardoor deze reëensom niet klopt.

Ten slotte ontmoedigt ook de ogenschijnlijk zware techniciteit van fiscale vraagstukken een breed en goed geïnformeerd debat en een progressieve mobilisatie. Dit wordt in de hand gewerkt door het feit dat veel fiscale experts hun kennis liever ter beschikking stellen aan vermogenden en bedrijven in plaats van zelf op de barricaden te staan voor hogere kapitaalbelastingen.

3.2.2 De mythe van de machteloze staat

Het risico op fiscaal-geïnspireerde kapitaalvlucht en belastingcompetitie zit in de neoliberale wereldorde ingebakken. Maar op discursief vlak werd de machteloosheid van de staat vaak overdreven, of hoe een politiek-geografisch narratief voorbij de realiteit kan gaan. De meeste landen passen in de personenbelasting het domiciliebeginsel toe: burgers zijn verondersteld belastingen te betalen op hun wereldwijde inkomen, dus ook beleggingsinkomsten uit belastingparadijzen (tenzij ze kunnen aantonen overzee al genoeg belastingen betaald te hebben). Niettegenstaande de financiële globalisering en het bankgeheim in veel landen had een staat altijd de mogelijkheid om naleving te versterken via strengere straffen en meer controles voor een grotere pakkans. Zoals in het kader van nationale en internationale antiwitwasmaatregelen deels wordt toegepast, was het voor staten altijd mogelijk via rapporteringsplicht voor de banken verdachte transacties te monitoren. Zoals de overheid de legale arbeidsinkomsten van de werknemers perfect kent, kon zij altijd overgaan tot de aanleg van een vermogenskadaster, waardoor ook evoluties in dat vermogen zichtbaar werden. Per slot van rekening zijn er maar weinig miljonairs die vanwege een iets hogere vermogensfiscaliteit helemaal zouden verhuizen. Toegegeven, dergelijke emigranten bestaan, zoals er ook mensen bestaan die door het rood licht rijden. Maar dit was nooit een reden om de rode lichten in vraag te stellen.

4. De mondiale financiële crisis van 2007-2008 als nieuw scharniermoment

In 2007 kwam de mondiale financiële crisis op gang, om in 2008 helemaal los te barsten. Deze crisis vormt in ons verhaal een scharniermoment omdat zij de verdedigingslijnies voor kapitaalvriendelijke fiscaliteit ten dele deed afbrokkelen. Het epicentrum van deze crisis lag in de VS, maar snel raakten ook vele Europese banken diep in de problemen. Opnieuw zette de crisis de bestaande consensus onder druk (Christensen & Hearson, 2019). Internationaal raakte men het snel eens over beter nationaal en internationaal

toezicht op de financiële risico's die banken nemen. Via nieuwe regulering, grote economische stimuleringspakketten vanuit de nationale begrotingen, maar ook met massale geldcreatie door Amerikaanse en Europese centrale banken manifesteerden de overheden zich als de instanties die de macht en de wil hadden om de crisis te keren, *whatever it takes*. Zodoende dreven we geleidelijk weg van het neoliberalisme. Toch bleven belangrijke aspecten van de neoliberale globalisering overeind: het vrije kapitaalverkeer en de vrijhandel werden ondanks deze crisis niet in vraag gesteld. Het nieuwe constitutiona- lisme ontmoedigde ook preventief voorstellen in die richting. Men wilde vooral het bankwezen schokbestendiger maken in het licht van de blijvende financiële globalisering.

Toch zagen we de ideologische consensus over fiscaliteit verschuiven. Het begin van de crisis in 2007 viel toevallig samen met de uitbraak van grote fiscale schandalen

in Duitsland en de VS. Wat elke expert al lang wist, kwam officieel aan het licht via lekken van ex-medewer- kers van banken in Liechtenstein (o.a. LGT) en Zwitserland (UBS): Duitse en Amerikaanse rijken parkeerden massaal financiële activa in deze belastingpara- dijzen zonder de inkomsten thuis aan te geven (Hakelberg, 2016a). Hier gebeur-

De financieel-economische crisis van 2007-2008 deed de verdedigingslinies voor kapitaalvriendelijke fiscaliteit deels afbrokkelen.

de ook politiek-geografisch iets merkwaardig: men beseftte dat door dergelijke lekken het gevluichte kapitaal niet meer veilig was (in de jaren 1990 hadden de Belgen hiermee al kennisgemaakt via de KBLux-affaire, waarbij ex-medewerkers bezwarende klantge- gevens in de handen van de speurders deden vallen). Door deze accidentele informatie- uitwisseling brokkelde het geloof in het bankgeheim af én konden staten een oude fisca- le institutie, namelijk het domiciliebeginsel, weer beter handhaven. De Duitse en andere nationale speurders zwaaiden met beloningen voor buitenlandse bankmedewerkers die wilden lekken. Op ideologisch vlak hadden deze sterk gemediatiseerde schandalen het effect dat de politici en publieke opinie (a) zich bewuster werden van het probleem van fiscale verliezen en (b) beseften dat staten er misschien wel iets konden aan doen.

De zware financiële crisis plaatste op zijn beurt het hele bankwezen, maar ook de belas- tingparadijzen in een slecht daglicht: de banken hadden de crisis veroorzaakt door hun hebzucht en roekeloosheid; ze hadden veel van hun ontransparante operaties vanuit landjes en entiteiten met een lakse financiële regulering opgezet (dit zijn veelal ook belastingparadijzen); en nu kwamen de banken de overheden vragen hen met belas- tinggeld te redden, terwijl deze laatsten zelf hun begrotingstekorten zagen toenemen (Lesage et al., 2014). Hier zien we hoe materiële noden regeringen en burgers ideo- logisch wakker maakten, waardoor zij militanter gingen ageren tegen belastingont- duiking. Politici zouden zich zowaar populair kunnen maken door tegen het vroegere neoliberale discours in te gaan (Morgan, 2017). Opnieuw beleefden we een crisis die de materiële en ideologische sfeer van de bestaande orde destabiliseerde, met gevolgen in de institutionele sfeer. Zoals we hieronder zullen toelichten, verdwenen de neolibe- rale verdedigingslinies niet totaal, maar werden ze institutioneel via nieuwe juridische praktijken substantieel aangetast.

5. Revolutionaire ontwikkelingen binnen de fiscale schaalpolitiek

5.1 Automatische informatie-uitwisseling

5.1.1 De Europese spaarrichtlijn

Vooraleer we de mondiale trendbreuk bespreken, verdient een Europese voorloper de nodige aandacht. De EU vormde als het ware een laboratorium voor de wereld. Niettegenstaande de neoliberale consensus heerste in de EU al langer ongenoegen over de fiscale ongrijpbaarheid van het mobiele kapitaal. Toen de interne markt met totaal vrij kapitaalverkeer zich vanaf de jaren 1980 verdiepte en er later zelfs een Economische en Monetaire Unie met eenheidsmunt was ontstaan, schuurde het des te meer dat inwoners illegaal, maar gemakkelijk aan roerende belastingen in hun eigen land konden ontsnappen door hun geld in een ander EU-land of zelfs buiten de EU te parkeren. Om dit te beteugelen, kwam in 2003 de Spaarrichtlijn tot stand. Deze bindende wetgeving voorzag in automatische informatie-uitwisseling van bankgegevens over elkaars burgers tussen de EU-landen, zij het enkel voor vastrentende activa (dus enkel intresten op spaarrekeningen en obligaties, geen aandelen). Deze vrij revolutionaire maatregel was een mooi voorbeeld van schaalpolitiek: het vrije kapitaalverkeer – stevig verankerd in het EU-Verdrag – werd niet in vraag gesteld, maar de regelgeving werd opgeschaald naar het EU-niveau, waardoor de beleggingsinkomsten binnen de EU in principe niet meer aan belasting kon ontsnappen. Er werd echter niet gekozen voor een minimumtarief binnen de hele EU, wat theoretisch had gekund. Wel werd voor elke EU-burger een effen speelveld gecreëerd op basis van het domiciliebeginsel en het nationale tarief van de eigen woonstaat. Drie landen – België, Luxemburg en Oostenrijk – hielden echter koppig vast aan het bankgeheim en kozen voor een bronheffing op de inkomsten van andere EU-onderdanen, die dan anoniem aan de woonstaten zou worden overgemaakt. Hier zien we de alternatieve logica van een minimumtarief. Derde landen zoals Zwitserland en Monaco gingen onder Europese druk eveneens akkoord met een anonieme bronheffing (Hakelberg, 2015).

5.1.2 FATCA en de wereldwijde automatische informatie-uitwisseling

Amerikaanse, Franse, Duitse en Britse politici voelden zich in de context van de fiscale schandalen en financiële crisis gesterkt om de belastingdruk op het mobiele kapitaal op te voeren. De gekozen richting was duidelijk politiek-geografische opschaling van het beleid, want net als in de EU stond op wereldvlak de financiële globalisering niet ter discussie. Plots werden zaken mogelijk die binnen vroegere neoliberale en politiek-geografische narratieven onwenselijk en onmogelijk werden geacht – wat jammer is voor de ontelbare miljarden euro's die staten voorheen waren misgelopen.

Zo werd fiscaliteit een prominent thema op de toppen van de G20 – de club van 19 grote industrielanden uit Noord en Zuid en de EU – die vanaf 2008 van start gingen om aan de crisis het hoofd te bieden. In 2009 sprak de G20 al principieel uit dat het bankgeheim wereldwijd zou moeten verdwijnen. Aanvankelijk zette de G20 in op een wereldwijde norm voor fiscale informatie-uitwisseling op verzoek: wanneer een staat fiscale fraude vermoedt door een onderdaan met geld in het buitenland, zou die andere staat op verzoek de bankgegevens moeten doorspelen. Belastingparadijzen die deze norm niet onderschreven, werden op een grijze of zware lijst gezet en met sancties bedreigd. Na een tijd vonden de G20-landen deze norm zelf te zwak.

De Democratische Obama-administratie, die begin 2009 aantrad, zette eigengereid door en loodste in 2010 de *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA) door het Congres. Ook dit was politiek-geografisch een opmerkelijke praktijk, namelijk het extraterritoriaal en met dwang ten aanzien van derden handhaven van de eigen wetgeving. Op straffe van een zware heffing op transacties vanuit de Amerikaanse markt werden buitenlandse banken en andere private financiële instellingen verplicht de financiële gegevens van Amerikaanse staatsburgers aan de *Internal Revenue Service* (IRS) door te geven. Zichzelf respecterende banken konden niet anders dan toegeven, waardoor in relatie met de VS wereldwijd het bankgeheim werd doorbroken. Om de automatische informatie-uitwisseling administratief en juridisch in goede banden te leiden, sloten de staten, waaronder Zwitserland, zelf bilaterale akkoorden met de VS. Banken kunnen ofwel rechtstreeks de gegevens aan de IRS doorgeven, ofwel de gegevens aan de eigen overheid overmaken, die ze dan bundelt en naar de IRS doorstuurt. Hier maakten de VS gebruik van hun marktmacht als meest aantrekkelijke financiële markt ter wereld, wat andere landen moeilijk kunnen doen (Hakelberg, 2016b). Ook voor de EU zou dit politiek, institutioneel en intern-juridisch erg moeilijk geweest zijn.

FATCA hielp het pad te effenen voor automatische informatie-uitwisseling binnen de EU. België was in 2010 al overstap gegaan om de automatische informatie-uitwisseling onder de Spaarrichtlijn te hanteren, maar Luxemburg en Oostenrijk nog niet. Omdat zij in FATCA stapten, werden ze door een interne Europese regel verplicht ook met de EU-partners informatie uit te wisselen. Nu was de EU helemaal klaar om op het wereldtoneel voor deze nieuwe norm te vechten en deze multilateraal in plaats van extraterritoriaal te laten aannemen. Met deze opkomst van de automatische informatie-uitwisseling als nieuwe norm zag de internationale bankwereld de bui hangen. De VS en EU zouden enorme druk uitoefenen. Hier en daar, zoals in Zwitserland, hoopten banken er – behalve met de VS – met anonieme bronheffingen van af te komen. Maar uiteindelijk verkoos de sector het systeem van informatie-uitwisseling in plaats van met twee systemen de nalevingskosten te laten oplopen (Hakelberg, 2015). Van het bankgeheim blijft niet veel meer over.

De grote opkomende landen in de G20 (China, India, Rusland, Brazilië, Zuid-Afrika) gingen vlot akkoord. Zij kampten weinig met belastingontduiking en hadden weinig budgettaire problemen door de financiële crisis, maar waren wel geïnteresseerd in een betere handhaving van hun typische wettelijke beperkingen op kapitaaluitvoer om hun betalingsbalans stabiel te houden. Bovendien waren ze, net als alle anderen, geschoffeerd door het Amerikaanse unilateralisme, waar ze een multilateraal initiatief

tegenover wilden plaatsen. Ook al waren ze geen lid van de OESO, via hun volwaardige lidmaatschap van de G20 hadden ze politieke zeggenschap over dit proces en zijn opvolging (Lesage et al., 2020).

In 2014 nam de G20 de norm van de automatische informatie-uitwisseling aan. De OESO werkte hiertoe de *common reporting standard* (CRS) uit, die technisch en juridisch aangeeft hoe het moet. De uitvoering van de CRS wordt thans opgevolgd binnen het *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*, dat al 167 leden telt. Net zoals de Europese Spaarrichtlijn en FATCA, scheidt de CRS een effen speelveld voor burgers aan de hand van het residentiebeginsel en hun eigen nationale tarieven. Het beleid heeft zich dus mondiaal opgeschaald, in plaats van de financiële globalisering in vraag te stellen. Noteer evenwel dat de VS niet meestappen in dit kader voor mondiale automatische informatie-uitwisseling; ze eisen informatie van de anderen, maar bieden die in principe zelf niet. Zo kunnen ze zelfs bijkomend financieel kapitaal aantrekken.

De maatregelen hebben effect. Volgens de OESO zou sinds 2009 via informatie-uitwisseling 114 miljard euro aan extra belastinginkomsten zijn opgehaald (*Global Forum on Tax Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*, 2022). Sinds informatie-uitwisseling opgedeld maakt, komt ook een substantiële uitstroom van kapitalen uit belastingparadijzen op gang (O'Reilly et al., 2019). Via nog een ander belangrijk mechanisme hebben deze multilaterale afspraken impact. Staten durven weer de belastingen op vermogensinkomsten te verhogen, want het risico op kapitaalvlucht is grotendeels weggefallen. Deze trend wordt empirisch bevestigd. Door multilateraal afspraken te maken hebben staten paradoxaal genoeg hun nationale beleidsautonomie om een eigen fiscaal systeem te ontwerpen, verhoogd (Hakelberg & Rixen, 2021).

5.2 Mondiale samenwerking om multinationals zwaarder te belasten

5.2.1 De Europese staatssteunregels en het mondiale BEPS-initiatief

Met de nieuwe ideologische consensus pro fiscale rechtvaardigheid kwamen ook multinationale ondernemingen in het vizier. Hun fiscale constructies waarbij de winsten kunstmatig naar belastingparadijzen werden versluisd, kregen veel meer publieke aandacht (Christensen & Hearson, 2019). De Europese Commissie voerde de strijd tegen belastingvoordelen voor multinationals op met haar juridische instrument van het verbod op discriminerende staatssteun. Zo eiste de Commissie bijvoorbeeld dat Apple miljarden terugbetaalde aan Ierland. Via een extreem gunstige ruling in Ierland moest Apple er jarenlang amper belastingen betalen op de winsten die het daar kunstmatig boven water liet komen. Commissaris voor Mededinging Margrethe Vestager leed echter een reeks juridische nederlagen over Apple en soortgelijke zaken in het Hof van Justitie in Luxemburg (Lombardi & Stolton, 2022).

De mondiale beleidsdynamiek bracht evenwel ten dele soelaas. Binnen de G20, die opnieuw met de OESO samenwerkte, groeide de consensus dat “winsten zouden moeten worden belast waar de winstgevende economische activiteiten plaatsvinden en waar waarde wordt gecreëerd” (G20, 2014; eigen vertaling). Men wilde een einde stellen aan de artificiële doorsluiting van winsten naar fiscale paradijzen, met inbegrip van niet zo exotische industrielanden als Ierland en Nederland die voor bepaalde inkomsten agressieve gunstregimes hanteerden. Daarnaast wilden landen waar grote bedrijven via e-commerce veel geld verdienen, zelf een fiscale return, in plaats van enkel het land waar de server of het hoofdkwartier staat. In essentie zochten de nieuwe initiatieven van de G20 en OESO op basis van dit principe naar een nieuw evenwicht inzake de aloude kwestie van de verdeling van fiscale rechten tussen drie soorten landen: (1) waar de ‘moeders’ of hoofdkwartieren van multinationale ondernemingen gevestigd zijn; (2) waar door productie de feitelijke waarde wordt gecreëerd; en (3) de markten waar bepaalde elektronische diensten worden verkocht.

Daarom werkte de G20 vanaf 2013 samen met de OESO, die een plan tegen *base erosion and profit shifting* (BEPS) zou uitwerken. In 2015 lanceerde de OESO 15 acties tegen BEPS. Let wel, deze afspraken zijn niet bindend, maar alle landen van de wereld worden opgeroepen ze in hun wetgeving om te zetten. De meeste acties zijn gericht op het reduceren van de tactieken van multinationals om legaal, maar op een kunstmatige manier belastingen te ontwijken. Vele acties behelzen het aanscherpen van de bilaterale afspraken tussen landen om de fiscale koek volgens de nieuwe norm te verdelen. Door het *Multilateral Instrument*, een bindend verdrag, aan te nemen, kunnen landen in één klap een reeks BEPS-acties in hun bilaterale belastingverdragen opnemen.

Een van de acties voorziet in land-per-landrapportage (*country-by-country reporting*) door grote multinationals. In deze rapporten kan de belastingadministratie dan per land de bedrijfsactiva, personeelsaantal, omzet, winst en betaalde belastingen zien, waardoor constructies voor belastingontwijking gemakkelijker aan het licht komen. Binnen de EU zullen dergelijke rapporten op termijn verplicht publiek worden. Dan biedt dit een extra instrument om vanuit de nationale en transnationale samenleving bij de multinationals fiscale ethiek af te dwingen – alweer een interessante variant van schaalpolitiek.

Critici zien in het BEPS-initiatief echter geen fundamentele trendbreuk. Ten eerst blijft het *at arm's length*-principe grotendeels overeind; de bijbehorende complexiteit plaatst multinationals vaak in het voordeel tegenover een nationale fiscus. Ten tweede gaat het bij BEPS over lastiger verdelingsvraagstukken tussen landen dan bij automatische informatie-uitwisseling. Bij dat laatste dossier hadden verscheidene grote mogendheden een eenvoudig gemeenschappelijk belang: ze wilden de overzeese financiële inkomsten van hun eigen onderdanen in kleine belastingparadijzen belasten, om te ontmoedigen dat hun onderdanen zulke oorden opzoeken. Maar bij BEPS hadden de VS er bijvoorbeeld belang bij dat hun multinationals van buitenlandse gunstregimes bleven profiteren. Vóór Trump hanteerden de VS immers een systeem waarbij overzeese winsten niet in de VS belast werden zolang ze niet naar de VS gerepatriëerd werden. Bij repatriëring werden ze dan belast met aftrek van belastingen die in het gastland waren betaald; dus hoe meer belastingen bijvoorbeeld Apple in Europa betaalde, hoe minder de VS van

deze koek overhielden (Lips, 2019). Ten derde willen vele landen de belastingcompetitie blijven aangaan. Veel landen zullen daarom niet alle BEPS-acties implementeren. Merk op dat de mogelijkheid voor multinationals om kunstmatig winsten te versluizen soms een rol kan spelen in de keuze om in landen met hoge bedrijfsbelastingen productievestigingen te houden. De afbouw van specifieke gunstregimes kan bovendien worden gecompenseerd door een algemene verlaging van de vennootschapsbelasting. De uitvoering van het hele project wordt opgevolgd binnen het *BEPS Inclusive Framework*, dat 135 landen telt.

5.2.2 Minimumbelasting voor multinationals

BEPS Actieplan 1 over de belasting van de digitale economie bleef een tijdje liggen. Hier stelde zich de vraag hoe je erg winstgevende bedrijven zoals Google en Amazon kunt belasten op consumentenmarkten waar ze via elektronische handel heel veel verkopen, maar geen fysieke aanwezigheid hebben. Het wrong bij heel wat landen dat de belastbare winst helemaal wordt geboekt op de weinige plaatsen waar het digitale bedrijf wel een vestiging heeft. Tot woede van de VS begonnen Frankrijk en Italië unilateraal deze bedrijven te belasten over de verkoop in hun landen. Om deze trend te counteren gingen de VS akkoord met multilaterale onderhandelingen binnen het mondiale *BEPS Inclusive Framework*. Deze leverden in 2021 een dubbele historische doorbraak op.

Pillar 1 laat overheden toe belastingen te heffen op een deel van de winst van multinationals die op hun markt geen fysieke aanwezigheid hebben. Enkel multinationals met een omzet groter dan 20 miljard euro komen in aanmerking. Dit onderdeel vergt een multilateraal verdrag. *Pillar 2* voert een minimumbelasting van 15% in voor multinationale ondernemingen met een omzet hoger dan 750 miljoen euro. Wanneer een vestiging in een gastland geen 15% hoeft te betalen, moet het saldo betaald worden in het land waar het moederbedrijf gevestigd is. Wanneer ook dat laatste land niet meedoet aan *Pillar 2* kunnen de andere landen waar het bedrijf vestigingen heeft volgens een verdeelsleutel het saldo heffen. Met andere woorden, de 15% is wereldwijd, zodat deze multinationals niet meer kunnen ontsnappen (Schoonackers, 2022). Gezien zulke bedrijven tot nu toe hun effectieve belastingdruk naar een lager percentage konden duwen, zal *Pillar 2* zeker bijkomende publieke inkomsten opbrengen. Politiek-geografisch vertegenwoordigt *Pillar 2* een effen speelveld voor multinationals, waarbij andere landen dit extraterritoriaal kunnen afdwingen wanneer sommige staten niet deelnemen.

De uitvoering van dit akkoord uit 2021 gaat vandaag echter door zwaar weer, ook al keurde de EU eind 2022 een richtlijn voor *Pillar 2* goed. De Amerikaanse wetgeving bevat maar een uitgeholde versie van *Pillar 2*. In het Amerikaanse Congres krijgt president Biden voor *Pillar 1* niet de noodzakelijke steun van de Republikeinen. Heel wat midden- en lage-inkomenslanden zijn ontevreden over hun deel van de koek en dreigen het OESO-kader niet uit te voeren. Als niet-leden van de OESO blijven zij aanklagen dat de OESO hen ongunstige beleidskeuzes opdroeg, een geluid dat in augustus 2023 ook is bijgetreden door VN-secretaris-generaal António Guterres (Agyemang, 2023).

6. Conclusies en aanbevelingen

De essentie van deze analyse kan als volgt worden samengevat. De mondiale financiële crisis en een reeks fiscale schandalen omtrent miljonairs en multinationals hebben de publieke opinie en regeringen doen inzien dat de politiek niet machteloos is. Omdat men de financieel-economische globalisering niet fundamenteel in vraag wilde stellen, werd het beleid mondiaal opgeschaald, wat enkele jaren voorheen niemand voor mogelijk had gehouden. Door multilaterale samenwerking werd een kader gecreëerd waarin staten weer de vrijheid hebben om progressieve fiscale keuzes te maken. Dit gebeurt door informatie-uitwisseling over elkaars belastingplichtigen opdat elke staat wereldwijd zijn domiciliebeginsel kan handhaven of via het vastleggen van minimumtarieven. In elk geval kan het fiscale vluchtkapitaal nergens meer ongestraft heen. Daarnaast is een nieuw evenwicht gevonden in de verdeling van de fiscale koek tussen landen waar multinationals actief zijn dat dichter bij de economische realiteit staat. Dit is allemaal goed nieuws, maar het geeft te denken over de vele miljarden euro's die de gemeenschap wereldwijd misliep omdat dit alles zogezegd niet wenselijk of haalbaar was.

Maar alles kan beter. In macroregio's zoals de Europese Unie en vele andere kan de strijd voor een minimumtarief voor de vennootschapsbelasting doorgaan. Het zou ook

terecht zijn dat inzake *Pillar 1* landen blijven ijveren voor een groter fiscaal beslag op de opbrengsten van e-commerce op hun grondgebied. Ook inzake informatie-uitwisseling hebben we gezien dat het mondiale beleid gaandeweg werd aangescherpt.

Op nationaal vlak is nog niet bij iedereen doordrongen welke mogelijkheden

Door multilaterale samenwerking werd een kader gecreëerd waarin staten weer de vrijheid hebben om progressieve fiscale keuzes te maken.

de wereldwijde automatische informatie-uitwisseling biedt. De doodoener dat de miljonairs bij een belastingverhoging meteen hun geld in Monaco of de Bahama's gaan verbergen, heeft afgedaan. Paradoxaal weet de Belgische fiscus nu soms meer over buitenlandse dan sommige binnenlandse vermogensinkomsten. Niets staat de aanleg in de weg van een Belgisch vermogenskadaster dat op een meer volledige manier onroerende en roerende vermogens per belastingplichtige in kaart brengt, zoals ook de legale arbeidsinkomsten bij de fiscus gekend zijn (Lips, 2023). Dat zal een rechtvaardiger en meer coherente vermogensfiscaliteit mogelijk maken, en misschien de invoering van een vermogensbelasting in strikte zin (namelijk een percentage op het vermogen zelf) voor de allergrootste vermogens.

Ten slotte moeten we de snel evoluerende mondiale belastingagenda ook beschouwen vanuit het perspectief van de lage-inkomenslanden. Het beleid van de G20 en OESO, waar zij amper vertegenwoordigd zijn, weerspiegelt vooral de belangen van rijke en grote industrielanden. De BEPS-actieplannen zijn erg complex en amper aangepast aan de noden en prioriteiten van de armere landen. Nochtans hebben zij recht op een groter deel van de fiscale koek. Hiervoor moeten de mondiale spelregels herschreven worden.

Daarom is het zaak dat meer fiscale besluitvorming in de VN plaatsvindt. Op korte termijn kan al veel gerealiseerd worden door de inspanningen te verhogen voor capaciteitsopbouw en technische assistentie in de armste landen, zodat zij multinationals en mijnbouwbedrijven beter de baas kunnen (zie o.a. Mosquera Valderrama et al., 2021). Het opvolgingskader voor de SDG's na 2030, waarover de discussie binnenkort zal losbarsten, zou in een forser fiscaal luik kunnen voorzien dan de huidige Agenda 2030 (waar de SDG's deel van uitmaken).

Referenties

- Agyemang, E. (2023, August 9). UN chief wants greater role in setting global tax agenda. *Financial Times*. Geraadpleegd via <https://www.ft.com/content/5aae5e12-f3c1-474a-a525-ado70b209252>
- Alstadsæter, A., Johannesen, N., & Zucman, G. (2019). Tax evasion and inequality. *American Economic Review*, 109(6), 2073-2103.
- Christensen, R. C., & Hearson, M. (2019). The new politics of global tax governance: Taking stock a decade after the financial crisis. *Review of International Political Economy*, 26(5), 1068-1088.
- Clausing, K. A. (2016). The nature and practice of tax competition. In P. Dietsch & T. Rixen (Eds.), *Global tax governance: What is wrong with it and how to fix it* (pp. 27-54). ECPR Press.
- Cox, R. (1981). Social forces, states and world orders: Beyond international relations theory. *Millennium*, 10(2), 126-155.
- Cox, R. (1987). *Production, power and world order: Social forces in the making of history*. Columbia University Press.
- Credit Suisse Research Institute. (2022). *Global Wealth Report 2022*. Credit Suisse.
- Devos, C. (2001). Machtsrelevantie van multi-level structuren: een algemene verkenning. *Res Publica*, 43(1), 81-101.
- G20. (2014). *G20 Leaders' Communiqué*. Brisbane, November 16. Geraadpleegd via <http://www.g20.utoronto.ca/2014/2014-1116-communicue.html>
- Genschel, P., & Schwarz, P. (2011). Tax competition: A literature review. *Socio-economic Review*, 9(2), 339-370.
- Gill, S. (1995). Globalisation, market civilisation, and disciplinary neoliberalism. *Millennium*, 24(3), 399-423.
- Gill, S. (2003). *Power and resistance in the new world order*. Palgrave.
- Global Forum on Tax Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes. (2022). *Raising the bar on tax transparency. 2022 Global Forum Annual Report*. OECD.
- Hakelberg, L. (2015). The power politics of international tax co-operation: Luxembourg, Austria and the automatic exchange of information. *Journal of European Public Policy*, 22(3), 409-428. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.941380>
- Hakelberg, L. (2016a). Redistributive tax cooperation: Automatic exchange of information, US power and the absence of joint gains. In P. Dietsch & T. Rixen (Eds.), *Global tax governance: What is wrong with it and how to fix it* (pp. 123-145). ECPR Press.
- Hakelberg, L. (2016b). Coercion in international tax cooperation: Identifying the prerequisites for sanction threats by a great power. *Review of International Political Economy*, 23(3), 511-541.
- Hakelberg, L., & Rixen, T. (2021). Is neoliberalism still spreading? The impact of international cooperation on capital taxation. *Review of International Political Economy*, 28(5), 1142-1168.
- Lesage, D. (2006). *Mondialisering en fiscale rechtvaardigheid: belastingspolitiek in een open wereldeconomie*. Acco.

- Lesage, D., Dierckx, S., & Vermeiren, M. (2014). New constitutionalism, international taxation and crisis. In S. Gill & C. Cutler (Eds.), *New constitutionalism and world order* (pp. 197-210). Cambridge University Press.
- Lesage, D., Lips, W., & Vermeiren, M. (2020). The BRICS and International Tax Governance: The case of automatic exchange of information. *New Political Economy*, 25(5), 715-733.
- Lips, W. (2019). Great powers in global tax governance: A comparison of the US role in the CRS and BEPS. *Globalizations*, 16(1), 104-119.
- Lips, W. (2023). Hoe te beginnen aan een vermogenskadaster. *Sampol*, 30(1), 44-45.
- Lombardi, P., & Stolton, S. (2022, November 8). 'Devastating' court loss cripples Vestager's corporate tax crusade *Politico*. Geraadpleegd via <https://www.politico.eu/article/devastating-court-loss-cripples-vestagers-corporate-tax-crusade/>
- Mosquera Valderrama, I. J., Lesage, D., & Lips, W. (Eds.). (2021). *Taxation, international cooperation and the 2030 sustainable development agenda*. Springer.
- Mertens, B., & Jacobs, A. (2023, 23 februari). Een snelle kijk in de nieuwste ongelijkheidsdata voor België. *Sampol*. <https://www.sampol.be/2023/02/een-snelle-kijk-in-de-nieuwste-ongelijkheidsdata-voor-belgie>
- Morgan, J. (2017). Taxing the powerful, the rise of populism and the crisis in Europe: The case for the EU Common Consolidated Corporate Tax Base. *International Politics*, 54(5), 533-551.
- O'Reilly, P., Ramirez, K. P., & Stemmer, M. A. (2019). *Exchange of information and bank deposits in international financial centres*. OECD.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Rixen, T. (2011). From double tax avoidance to tax competition: Explaining the institutional trajectory of international tax governance. *Review of International Political Economy*, 18(2), 197-227.
- Ruggie, J. G. (1982). International regimes, transactions, and change: Embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization*, 36(2), 379-415.
- Schoonackers, R. (2022). Rethinking corporate taxation in a globalised economy. *NBB Economic Review*, 14. Geraadpleegd via https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2022/ecorevi2022_h14.pdf
- Statbel. (2023). *Meer dan 2 miljoen Belgen lopen risico op armoede of sociale uitsluiting*. Geraadpleegd via <https://statbel.fgov.be/nl/themas/huishoudens/armoede-en-levensomstandigheden/risico-op-armoede-sociale-uitsluiting>
- Stiglitz, J. E. (2002). *Globalization and its discontents*. Allen Lane
- Swyngedouw, E. (2004). Globalisation or 'glocalisation'? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, 17(1), 25-48.
- United Nations. (2023). *SDG 1. Progress and info*. Geraadpleegd via https://sdgs.un.org/goals/goal1#progress_and_info

DEEL II

**ARMOEDE EN
ONGELIJKHEID
IN 2023**

In dit deel brengen we recent onderzoek naar armoede, ongelijkheid en sociale uitsluiting onder de aandacht.

In **hoofdstuk 1** bespreekt Jill Coene een aantal uitdagingen die gepaard gaan met het meten van armoede, zeker op mondiale schaal.

Hoofdstuk 2, van Elise Aerts, Ive Marx en Gerlinde Verbist, analyseert de mogelijke verdelingseffecten van het invoeren van een basisinkomen.

Eva Wuyts, Stijn Custers, Lotte Ovaere en Ines Verhalle onderzoeken in **hoofdstuk 3** de Social Return on Investment van arbeidszorg in de provincie West-Vlaanderen.

In **hoofdstuk 4** gaan Stef Adriaenssens en Teodora Soare in op de kwetsbare positie van bedelaars in Brussel en bekijken ze op basis van welke argumenten voorbijgangers iets aan hen geven.

In **hoofdstuk 5** bespreken Kalina Mikolajczak-Degrauwe, Sybren Slimmen, Yvonne Fontein-Kuipers en Olaf Timmerman wat de peer-supportmethodiek kan betekenen.

Hoofdstuk 1.

Armoedemeting in Europa en de wereld: geen eenvoudige oefening

Jill Coene

In deze bijdrage staan we stil bij de uitdagingen die gepaard gaan met het meten van armoede op verschillende geografische niveaus. Waar het Jaarboek in het verleden de blik vooral wierp op Vlaanderen, België en bij uitbreiding Europa, willen we in de komende edities de globale armoede- en ongelijkheidsproblematiek meer onder de aandacht brengen. Vorig jaar boden we al een eerste inzicht in mondiale ongelijkheidsmechanismen (Coene et al., 2022). In dit hoofdstuk belichten we enkele armoedecijfers. Voor Belgische en gewestelijke cijfers verwijzen we naar de statistische bijlage bij dit boek, waar ook enkele cijfers over het lokale bestuursniveau te vinden zijn.

Eerst bekijken we manieren waarop armoede gemeten kan worden (sectie 1). Vervolgens presenteren we een aantal beschikbare cijfers op het mondiale (sectie 2) en Europese (sectie 3) niveau. Welke conclusies kunnen we daaruit trekken over het meten van armoede in verschillende landen/regio's (sectie 4)? Om een tipje van de sluier op te lichten: de keuze voor deze of gene indicator is niet neutraal en is ook afhankelijk van de definitie van/visie op armoede die men aanhangt. Ze heeft ook consequenties voor de beslissingen van beleidsmakers: naargelang de omvang van de gekozen indicator kan de situatie als meer of minder urgent worden ervaren. Ook welke beleidsmaatregelen een overheid treft, kan afhangen van de keuze: zijn ze bijvoorbeeld gericht op het verhogen van het inkomen en/of op het verbeteren van materiële levensomstandigheden? Willen ze voorzien in meer of beter toegankelijke publieke diensten?

1. Het meten van armoede

Er bestaan zeer veel verschillende definities van armoede (zie bv. Coene, 2021; Delanghe et al., 2021; Ghys, 2016; Ravallion, 2016; Vranken, 2014; Laderchi et al., 2003). Grofweg zijn er twee visies: een absolute en een relatieve. In een absolute visie gaat het over de onmogelijkheid om fysiek te overleven of te voldoen aan bepaalde basisbehoeften (zie bv. Rowntree, 1901). In een relatieve visie wordt armoede gerelateerd aan de gang-

bare levenspatronen in een samenleving. Peter Townsend (1979) stelde dat individuen, gezinnen en bevolkingsgroepen in armoede leven wanneer ze niet over de middelen beschikken om de leefomstandigheden en voorzieningen te hebben die gebruikelijk zijn in de samenlevingen waartoe ze behoren. Armoede kan ook breder gezien worden als een vorm van sociale uitsluiting (zie bv. de definities in het kader van verschillende Europese armoedestrategieën, waarbij het gaat over “risico op armoede of sociale uitsluiting”). De *capability*-benadering (Sen, 1987; Nussbaum, 2012) beschouwt armoede als een gebrek aan *capabilities* (Hick, 2012), iemands werkelijke mogelijkheden of substantiële vrijheden om het leven te leiden dat hij of zij met rede waardevol acht.

De econoom Amartya Sen botst met Townsend over de visie op armoede. Sen meent dat met een relatieve kijk vooral ongelijkheid wordt gemeten:

There is, I would argue, an irreducible absolutist core in the idea of poverty. [...] If there is starvation and hunger, then – no matter what the relative picture looks like there clearly is poverty. [...] The fact that some people have a lower standard of living than others is certainly proof of inequality, but by itself it cannot be a proof of poverty unless we know something more about the standard of living that these people do in fact enjoy. It would be absurd to call someone poor just because he had the means to buy only one Cadillac a day when others in that community could buy two of these cars each day. (Sen, 1983, p. 159)

Townsend (1985) meent echter dat menselijke noden in essentie een sociaal gegeven zijn en dat elke analyse van levensstandaard en armoede dan ook vanuit die vaststelling moet vertrekken.

Onderzoekers en beleidsmakers moeten eerst verduidelijken welke armoededefinitie ze hanteren en op basis daarvan een maatstaf kiezen.

Onderzoekers en beleidsmakers moeten duidelijk maken welke definitie ze hanteren en op basis daarvan een maatstaf kiezen die deze definitie operationaliseert, niet omgekeerd (Laderchi et al., 2003). In wat volgt, overlopen we enkele belangrijke keuzes die daarbij moeten worden gemaakt. Er is consensus dat geen enkele methode op zich voldoende

is om armoede te monitoren: verschillende indicatoren moeten naast elkaar gelegd worden (United Nations Economic Commission for Europe, UNECE, 2017).

1.1 Wat meten? Een- of multidimensionale armoede

Armoede kan worden geoperationaliseerd op basis van een enkele maatstaf (eendimensionaal) of met behulp van meerdere indicatoren (multidimensionaal).

Een eendimensionale benadering beschouwt armoede meestal in monetaire termen (een gebrek aan inkomen, consumptie-uitgaven of vermogen), als indirecte armoedemeting. Voor het inkomensbegrip dat gehanteerd wordt, zijn gangbare componenten het inkomen

uit arbeid, vervangingsinkomens (werkloosheidsuitkeringen, pensioenen) en sociale voordelen (zoals gezinsbijslag, huisvestingstoelagen), de opbrengst uit verhuur van eigendom of grond en de inkomsten uit vermogen. Gegevens over informele inkomsten ontbreken in de officiële statistieken. Toch vormen die een belangrijke inkomstenbron voor veel huishoudens, zeker op mondiaal niveau. Geschat wordt dat in 2019 wereldwijd ongeveer 58% van de werkenden (2 miljard personen) in de informele economie werkte, vooral in lagere-middeninkomens- (82%) en lage-inkomenslanden (89%) (International Labour Organization, 2023). Ook in hogere-midden- (50%) en hoge-inkomenslanden (16%) is het aandeel werkenden in de informele economie aanzienlijk. Het is ook van belang of voordelen in natura (zoals onderwijs, gezondheidszorg, kinderopvang) worden meegenomen. In Europa gebeurt dit momenteel niet, maar Eurostat experimenteert met dit soort analyses, vooral voor wat hun impact op inkomensongelijkheid betreft (Geske & Alaminos, 2022; Eurostat, 2022). Gegevens over de omvang van het vermogen zijn schaars en worden (nog) niet standaard meegenomen, maar kunnen de omvang van armoede sterk beïnvloeden. Zo zijn er gezinnen die op basis van hun inkomen een armoederisico lopen, maar enig vermogen hebben om op terug te vallen (waartoe eventueel ook het bezit van een eigen woonst kan worden gerekend), terwijl andere gezinnen die niet in armoede leven, onvoldoende vermogen (zoals spaargelden) hebben om tegenslagen op te vangen (Kuypers & Marx, 2022).

Ook de keuze voor een bepaalde equivalentieschaal heeft een invloed; daarmee kan het inkomen van huishoudens van verschillende grootte en samenstelling met elkaar worden vergeleken. Waar een koppel kosten zoals huur of elektriciteit kan delen, staat een alleenstaande er alleen voor. Die schaalvoordelen kan men in rekening brengen door het inkomen om te rekenen naar een equivalent inkomen. De keuze voor een equivalentieschaal heeft een impact op de omvang van de armoede en welke gezinstypes het meest bedreigd zijn. Sinds de jaren 1990 gebruikt men vaak de 'aangepaste OESO-equivalentieschaal', waarbij elke eerste volwassene in het gezin een gewicht van 1 krijgt, elke bijkomende volwassene een gewicht van 0,5 en elk kind jonger dan 14 jaar een gewicht van 0,3 (Van Dam & Van den Bosch, 1997). Deze gewichten zijn arbitrair. Zo onderschat deze equivalentieschaal in sommige situaties de kost van kinderen (Delanghe et al., 2021; Penne et al., 2016). Een andere equivalentieschaal deelt het inkomen door de vierkantswortel van het aantal huishoudleden. Hier wordt verondersteld dat een huishouden van bijvoorbeeld vier personen twee keer zoveel behoeften heeft als een huishouden van één persoon. Deze schaal wordt toegepast in de OECD Income Distribution Database en de Luxembourg Income Studies (LIS). Overigens wordt door de inkomens te bekijken op huishoudniveau als onderzoekseenheid voorbijgegaan aan de intra-huishoudelijke verdeling ervan: men veronderstelt dat inkomens gelijk verdeeld worden tussen de gezinsleden, wat in de praktijk niet altijd het geval is (UNECE, 2017).

In plaats van inkomen of vermogen kan armoede ook worden gemeten aan de hand van de materiële bezittingen van een huishouden, meestal berekend in de vorm van een deprivatiescore, zoals de Europese materiële- en sociale-deprivatie-indicator (zie verder). Dit is een meer directe manier om armoede te meten. Er zijn grote discrepanties tussen materiële deprivatie en inkomensarmoede, onder meer omdat inkomensarmoede naargelang de duur meer of minder impact heeft op iemands materiële levensomstandigheden (Dewilde, 2008).

Naast een eendimensionale methode kan armoede beschouwd worden als een multidimensionaal gegeven, waarbij mensen worden geconfronteerd met uitsluitingen op meerdere levensdomeinen (zie bv. Atkinson et al., 2002). Deze visie sluit onder andere aan bij de *capability*-benadering. Een multidimensionale visie is complementair aan een eendimensionale: mensen die arm zijn op basis van een multidimensionale maatstaf, zijn niet altijd inkomensarm (en omgekeerd) (UNECE, 2017). Het terugdringen van niet-monetaire armoede vergt ook andere beleidsingrepen dan het bestrijden van inkomensarmoede (UNECE, 2017).

Vanuit een multidimensionale visie kan men een beroep doen op een *dashboard* van indicatoren die elkaar aanvullen (Ravallion, 2012). Eén enkele indicator (bv. armoederisico op basis van het inkomen) zegt immers niets over de situatie op andere levensdomeinen. Dat lukt beter met een uitgebreide set van indicatoren, zoals het aandeel mensen in inkomensarmoede, het aandeel mensen in slechte woonomstandigheden, het aandeel mensen dat niet participeert in de arbeidsmarkt, het aandeel jongeren dat vroegtijdig het onderwijs verlaat, enzovoort. De evoluties van de onderliggende indicatoren kunnen elkaar wel tegenspreken, wat het trekken van beleidsconclusies mogelijk bemoeilijkt.

Een dashboard geeft echter geen zicht op de score van een bepaald individu op verschillende domeinen tegelijkertijd (Decancq et al., 2013, UNECE, 2017). Daarom kan men indicatoren combineren (*composite indicators*), zoals de Europese indicator 'risico op armoede of sociale uitsluiting', die een beeld geeft van het armoederisico, de werkin-tensiteit en de materiële levensomstandigheden van een huishouden (zie verder). Er bestaan ook verfijnde indexen, zoals 'opgestapelde achterstand' (*cumulative deprivation*) (Decancq, 2020) of de Multidimensional Poverty Index (MPI) (zie verder). Voor dit soort indexen moet men eerst de onderliggende indicatoren kiezen (bv. gezondheid, aantal jaar scholing). Voor elke indicator moet een drempel bepaald worden waaronder iemand wordt beschouwd als gedepriveerd. Vervolgens moet bepaald worden welk gewicht aan de afzonderlijke indicatoren wordt toegekend (met 1 of 100% als som). Moet een bepaalde indicator zwaarder doorwegen of krijgt elke indicator eenzelfde gewicht? Voor elk individu wordt vervolgens een score berekend, waarna een drempelwaarde moet worden bepaald vanaf wanneer iemand wordt aangezien als multidimensionaal arm (zie verder voor een toepassing). Deze indexen kan men best naast de traditionele armoedecijfers leggen aangezien ze verschillende aspecten van armoede vatten (zo is er meestal slechts een beperkte overlap tussen inkomensarmoede en multidimensionale armoede, UNECE, 2017). Niet iedereen is overigens ertoe genegen om allerlei indicatoren onder te brengen in één omvattende index, zoals Ravallion (2012) beargumenteert (en daarbij onder andere de MPI onder vuur neemt).

1.2 Welke armoedegrens?

Om onderscheid te maken tussen arme en niet-arme personen moet men een armoedegrens vastleggen (Deleecq & Van den Bosch, 1990; Decancq et al., 2013). Er zijn diverse manieren om die grens te bepalen.

Bij een absolute armoedegrens vallen de armen onder een vaste grens die hetzelfde is voor alle subgroepen, onafhankelijk van de levensstandaard. Een arme persoon in een rijk land valt dus onder dezelfde grens als een arme persoon in een arm land (Ravallion, 2016). Deze grenzen worden meestal enkel aangepast aan de inflatie (Garroway & de Laiglesia, 2012). Rowntree (1901) baseerde zijn absolute armoedegrens op het minimumbudget dat gezinnen destijds nodig hadden voor hun overleven, gebaseerd op eten, kleding, energie en 'diversen' (zoals een krant en verplichte verzekeringspremies). Een ander voorbeeld is de extreme armoedegrens van de Wereldbank (zie verder).

De armoedegrens kan ook gebaseerd worden op een budgetmethode, waarbij wordt berekend hoeveel inkomen een gezin minimaal nodig heeft. Dit kan beschouwd worden als een ruimere interpretatie van absolute armoedegrenzen, voorbij het louter overleven (UNECE, 2017). De referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie zijn een voorbeeld. Het betreft geprijsde korven van producten en diensten die minimaal noodzakelijk worden geacht om aan de samenleving deel te nemen (Storms & Van den Bosch, 2009; Storms et al., 2023). De referentiebudgetten kunnen variëren in tijd en ruimte en zijn in die zin relatief.

Ook de wettelijke minima in de sociale bijstand kunnen beschouwd worden als een soort armoedegrens, eventueel uitgebreid tot een 'lage-inkomensgrens' juist boven het bijstandsniveau, zoals het Nederlandse Centraal Bureau voor de Statistiek (2021) ze definieert. Een armoedegrens kan ook gebaseerd worden op een subjectieve inschatting, waarbij mensen zelf aangeven hoeveel inkomen zij nodig achten om minimaal rond te komen.

Een relatieve armoedegrens houdt rekening met de levensstandaard in een bepaald land of regio op een bepaald ogenblik in de tijd. Het gaat dan meestal over een 'sterk relatieve' armoedegrens met een constante proportie (bijvoorbeeld 50% of 60%) van het mediaaninkomen¹ of het gemiddelde inkomen (Ravallion, 2016). De Europese armoederisico-indicator AROP (*at risk of poverty*) meet bijvoorbeeld het aandeel van de bevolking dat leeft in een gezin met een gezinsinkomen lager dan 60% van het nationale mediane beschikbare equivalente gezinsinkomen (zie verder). De keuze voor deze 60%-grens is arbitrair: het had evengoed 50% kunnen zijn, zoals vroeger gangbaar was in sommige lidstaten (Coene, 2021).

Een tekortkoming van een sterk relatieve armoedegrens is dat ze automatisch stijgt (of daalt) wanneer de gemiddelde welvaart stijgt (of daalt) (Decancq et al., 2013; Jenkins, 2020; Vandenbroucke & Coene, 2018; Ravallion, 2016). Als tijdens een economische crisis het mediane inkomen daalt, bijvoorbeeld omdat veel mensen hun werk verliezen en terugvallen op een uitkering, heeft dat als gevolg dat ook de armoedegrens daalt. Als de laagste inkomens minder inleveren dan het mediane inkomen, zal het armoedecijfer dalen. Dit is wat er onder andere in België gebeurde in 2021 als gevolg van de coronacrisis: de inkomens van de werkende bevolking daalden, vooral die van de zelfstandigen, terwijl de uitkeringen lichtjes toenamen; het mediane inkomen en dus ook de armoedegrens daalden, net als de armoede – omdat de onderste helft van de inkomensverdeling relatief minder inleverde. Daarom zou men de evolutie van inkomensarmoede in kaart moeten brengen op basis van een inkomensgrens die is vastgezet op een bepaald tijd-

stip, aangepast aan de inflatie. Zo'n '*at-risk-of-poverty rate anchored at a fixed moment in time*' geeft het armoederisico in de veronderstelling dat de hoogte van de armoedegrens hetzelfde zou zijn gebleven als in een bepaald jaar, gecorrigeerd voor inflatie. Eurostat baseert zich voor deze 'verankerde' armoederisico-indicator op het jaar 2008 (inkomen 2007)² of 2019 (inkomen 2018).³

Er bestaan ook combinaties van armoedegrenzen. Atkinson en Bourguignon (2001) menen dat er een hiërarchie is in capabilities. Een individu moet eerst ontsnappen aan absolute armoede in termen van basisnoden (zoals voeding en onderdak) en daarna aan relatieve armoede in termen van sociale inclusie (zodat het inkomen voldoende is om te participeren in de samenleving, gebaseerd op een nationale armoedegrens). Die redenering kan praktisch worden toegepast door verschillende armoedelijnen naast elkaar te leggen (zie bv. Garroway & de Laiglesia, 2012) of door een absolute en relatieve grens te combineren in één maatstaf. Ravallion en Chen (2011) bouwden voort op dit laatste idee en ontwikkelden een 'zwak relatieve armoedelijijn'. Deze armoedegrens wordt constant gehouden tot op een bepaald niveau van nationale consumptie, waarna ze stijgt. De *societal poverty line* van de Wereldbank is hiervan een voorbeeld (zie verder). Ook Decerf (2017) ontwikkelde een hybride armoedegrens die het absolute en relatieve aspect van armoede combineert. Goedemé en collega's (2022) ontwikkelden de *extended headcount ratio*, gebaseerd op een combinatie van de 'gewone' armoederisicogrens en een 'vaste' armoederisicogrens, die rekening houdt met de 'intensiteit' van de armoede (zie verder).

Nog andere alternatieven zijn de 'op rechten gebaseerde armoedegrens' van Woodward (2010) en de 'ethische armoedegrens' van Edward (2006). We gaan hier verder niet op in.

De keuze voor de referentiepopulatie waarop men zich baseert, speelt ook een rol. Zo kan men een armoedegrens afleiden van regionale gegevens (bv. wanneer men een aparte armoedegrens voor Vlaanderen zou berekenen in plaats van te werken met een (lagere) Belgische grens) of van nationale gegevens, of men kan een armoedelijijn baseren op een hoger geografisch niveau (bv. een pan-Europese armoedegrens). Ook deze keuze heeft gevolgen voor de omvang van de armoede – zo zou het armoederisico in België bijvoorbeeld veel lager liggen met een pan-Europese dan met een nationale grens (Decancq et al., 2013).

1.3 Welke armoedemaatstaf?

Behalve de keuze voor een definitie/visie op armoede, een één- of multidimensionale methode en de keuze voor een armoedegrens, is ook de keuze voor een armoedemaatstaf relevant (Decancq et al., 2013). Telt men louter het aandeel mensen dat onder een armoedelijijn valt (de *headcount ratio*)? Deze maatstaf is vrij ongevoelig: als mensen onder de armoedegrens erop achteruit gaan, blijft de headcount ratio onveranderd (UNECE, 2017). Een mogelijke beleidsimplicatie is dat men enkel focust op diegenen juist onder de armoedegrens om het armoedecijfer te doen dalen. Daarom zou men de armoedegrens ook kunnen verlagen (bv. 40% in plaats van 60% van het mediane inkomen) (of juist verhogen, om in te schatten wie een inkomen heeft dat maar net boven de armoedegrens ligt). Een

andere methode is te berekenen hoe groot de afstand is tussen het inkomen van mensen in armoede en de armoedegrens, uitgedrukt als percentage van die armoedegrens (de armoede-intensiteit, relatieve mediane armoedekloof of *poverty gap index*). Er zijn nog andere maatstaven (zie bv. UNECE, 2017), waar we verder niet op ingaan. Voorbeelden van maatstaven voor een multidimensionale methode komen verderop aan bod.

1.4 Welke data?

Er duiken heel wat uitdagingen op betreffende de nodige gegevens om armoede te becijferen, zeker wanneer men armoede op mondiaal niveau in kaart wil brengen. Er zijn betrouwbare gegevens nodig over de hele bevolking van een land of een representatieve steekproef. Dit is niet evident omwille van de verschillen in statistische capaciteit van landen. De dataverzameling in rijke landen kent al heel wat uitdagingen, dat geldt des te meer voor arme landen waar de bevolking in afgelegen gebieden woont of grotendeels analfabeet is (Decoster, 2004). Als er al data zijn, beantwoorden ze vaak niet aan internationale standaarden (UNECE, 2017). In enquêtes worden sommige groepen (bewust of onbewust) niet meegenomen (bv. personen die leven in collectieve instellingen, personen zonder wettige verblijfsvergunning, dak- en thuislozen). De armste of rijkste gezinnen zijn vaak ondervertegenwoordigd omdat het moeilijk is deze groepen te bereiken. Zo is in de EU-SILC-enquête (European Union Statistics on Income and Living Conditions, zie verder) in een groot aantal lidstaten de onderste 5% van de inkomensverdeling ondervertegenwoordigd (Delanghe et al., 2021). Steekproefgegevens die worden vertaald naar de populatie, zijn bovendien onderhevig aan een bepaalde foutenmarge. Administratieve data kunnen een betrouwbaarder inzicht geven, maar die zijn niet overal beschikbaar.

Er bestaan diverse databanken, maar hun gegevens zijn moeilijk vergelijkbaar wegens verschillen in de dataverzamelingmethoden (microgegevens zoals enquêtes versus secundaire data), jaartallen waarvoor gegevens beschikbaar zijn en gebruikte inkomensconcepten (zie bv. Ferreira et al., 2015; United Nations Development Programme and Oxford Poverty and Human Development Initiative, 2022).

Deze lacunes moet men in het achterhoofd houden bij het lezen van de volgende secties, waar we inzoomen op concrete cijfers.

2. Armoede in een mondiale context

Eerst brengen we de wereldwijde armoede in kaart op basis van een absolute en relatieve visie, zonder volledigheid te pretenderen. Daarna gaan we over van een eendimensionale naar een multidimensionale kijk. We baseren ons voornamelijk op data van de Wereldbank omdat deze instelling gegevens van het grootste aantal landen samenbrengt.

2.1 Absolute mondiale armoedecijfers: extreme armoede volgens de Wereldbank

De Agenda 2030 voor Duurzame Ontwikkeling (United Nations, 2015) somt 17 duurzame ontwikkelingsdoelstellingen of *Sustainable Development Goals* (SDG's) op die de Verenigde Naties tegen 2030 willen behalen, geconcretiseerd in 169 acties. Een aantal van die SDG's zijn gerelateerd aan armoede, sociale uitsluiting en ongelijkheid. De eerste doelstelling wil tegen 2030 extreme armoede uitroeien voor alle mensen wereldwijd. Er zijn ook subdoelstellingen. Zo wil men het aandeel mannen, vrouwen en kinderen die 'volgens de nationale definities' in armoede leven, in al haar dimensies tot minstens de helft terugbrengen of ervoor zorgen dat alle mannen en vrouwen, vooral armen en kwetsbaren, gelijke rechten hebben op economische middelen en toegang tot basisdiensten. Andere SDG's gaan onder meer over het beëindigen van honger, het verzekeren van een goede gezondheid en welzijn, kwaliteitsvol onderwijs en levenslang leren, gendergelijkheid, adequate, veilige en betaalbare huisvesting, toegang tot veilig en betaalbaar drinkwater en betaalbare en betrouwbare energie, volledige tewerkstelling en waardig werk en het verminderen van de ongelijkheid tussen en binnen landen. Een raamwerk van 231 indicatoren (als voorbeeld van een dashboard) volgt de evolutie op (United Nations, s.d.).⁴ In deze paragraaf focussen we enkel op de extreme armoededoelstelling. De Wereldbank schuift overigens een andere doelstelling naar voren: een daling van de extreme armoede tot 3% in 2030. Totale uitroeiing zou volgens haar niet realistisch zijn (World Bank, 2015).

Deze doelstelling wordt gemonitord met de *poverty headcount ratio* van de Wereldbank. Die meet het aandeel van de wereldbevolking in extreme armoede aan de hand van een absolute ondergrens. Sinds het World Development Report van 1990 (World Bank, 1990) is dat de *international poverty line* (IPL), destijds 1 dollar per persoon per dag, uitgedrukt in koopkrachtpariteiten (*purchasing power parities* of KKP) van 1985. Koopkrachtpariteiten zijn een manier om de koopkracht van huishoudens tussen landen te vergelijken, gecorrigeerd voor prijsverschillen. KKP's meten hoeveel het kost om een korf goederen en diensten in een land te kopen in vergelijking met hoeveel het kost om dezelfde korf in een referentieland (meestal de Verenigde Staten) te kopen. Om rekening te houden met de evolutie van de prijzen (van basisvoeding, kleding en onderdak in lage-inkomenslanden) over de tijd wordt de IPL regelmatig geüpdatet. Sinds september 2022 ligt de IPL op 2,15 dollar per persoon per dag, uitgedrukt in KKP van 2017. Deze IPL is gebaseerd op de mediaan van de nationale armoedegrenzen van de 28 armste landen ter wereld. De IPL van 2,15 dollar per dag is vooral geschikt voor lage-inkomenslanden. Voor lage-middeninkomenslanden en hoge-middeninkomenslanden past de Wereldbank andere grenzen toe, respectievelijk \$ 3,65 en \$ 6,85 per persoon per dag in KKP 2017.

De Wereldbank baseert zich voor de extreme armoedecijfers op de inkomens- en consumptiedata van meer dan 2.000 enquêtes in 218 landen. Voor zogenaamde 'ontwikkelingslanden' werkt ze samen met de nationale statistische bureaus, voor rijkere landen steunen de data vooral op de LIS en de EU-SILC. Als er geen of onvolledige

gegevens over huishoudens beschikbaar zijn, worden geaggregeerde data (zoals het inkomen per deciel) gebruikt of imputaties (schattingen) gedaan. Als er geen jaarlijkse gegevens van een land beschikbaar zijn, worden extrapolaties of interpolaties toegepast om regionale of globale schattingen van armoede te maken. De Wereldbank past geen equivalentieschaal toe (elk huishoudlid krijgt een waarde van 1). Het armoede-cijfer van een land wordt voor regionale/globale schattingen gewogen naargelang de omvang van zijn bevolking. De data moeten voldoen aan bepaalde dekingsregels: op regioniveau moeten ze beschikbaar zijn voor minstens 50% van de bevolking in die regio en op wereldniveau voor minstens 50% van de bevolking in lage- en lagere-middeninkomenslanden. Meer info over de methodologie is te vinden in het *Poverty and Inequality Platform Methodology Handbook* (World Bank, 2023a, zie ook World Bank, 2023b). Tekortkomingen zijn onder andere de tijdige en regelmatige beschikbaarheid van de data, de kwaliteit en de vergelijkbaarheid van de onderliggende surveys en dit vooral voor de armste landen.

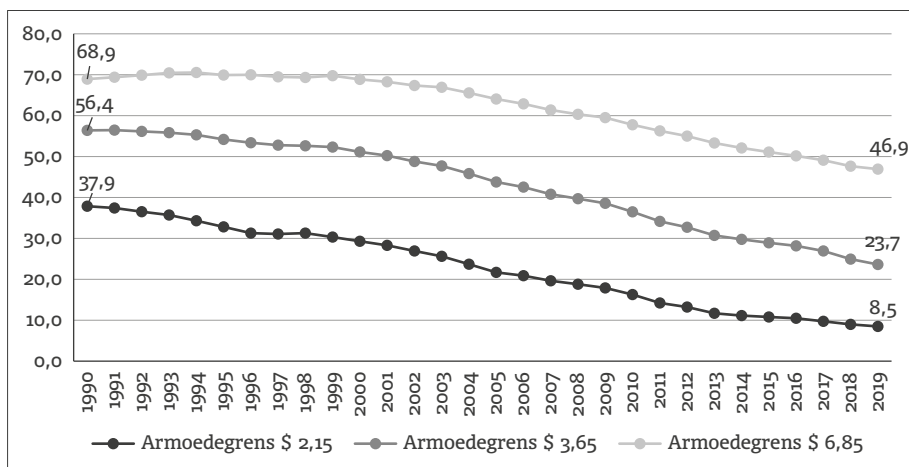
In 2019 leefden ongeveer 659 miljoen mensen in extreme armoede volgens de \$ 2,15-grens, zo'n 8,5% van de wereldbevolking. Met een grens van \$ 3,65 per persoon is 23,6% (1,83 miljard) arm; met de grens van \$ 6,85 stijgt dat tot bijna de helft van de wereldbevolking (46,9% of 3,63 miljard) (zie figuur 1). De keuze voor een bepaalde grens heeft dus een grote invloed op het aantal mensen in armoede.

In 2019 leefden 659 miljoen mensen in extreme armoede, zo'n 8,5% van de wereldbevolking.

Sinds de jaren 1990 daalden de wereldwijde armoedecijfers (figuur 1), al werd die positieve trend grotendeels beïnvloed door een verbetering van de situatie in China (Alston, 2020) en de groei van de bevolking met een inkomen boven de IPL (World Bank, 2023c). De vooruitgang op basis van de \$ 2,15-grens vertraagde sinds 2014. De verklaring moet volgens Schoch, Yonzan et al. (2022) gezocht worden in het feit dat de extreme armoede steeds meer geconcentreerd zit in regio's met een lagere per capita inkomensgroei, vaak fragiele landen getroffen door conflicten. In 2020 kwam er een einde aan deze trend, voorlopige schattingen gaan uit van een toename door de coronacrisis tot 9,3%. Voor 2021 wordt verwacht dat de armoede terug zal dalen aan eenzelfde traag tempo als voor COVID-19; voor 2022 wordt een stagnatie verwacht door de oorlog in Oekraïne, een vertraging van de groei in China en de hogere voedsel- en energieprijzen (World Bank, 2022). De doelstelling om armoede tegen 2030 uit te roeien (of te doen dalen tot 3%) ligt daardoor buiten bereik: geschat wordt dat we zullen eindigen op 7%.

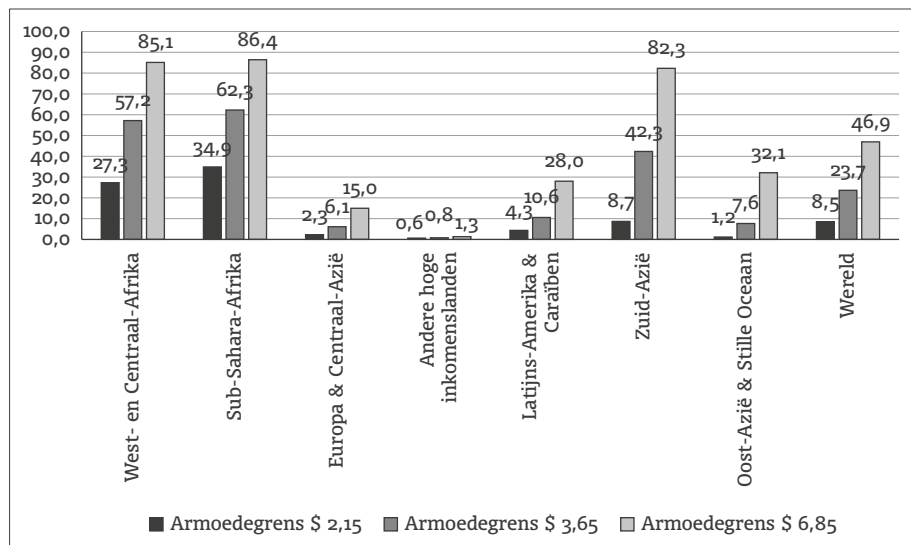
De cijfers voor de wereldwijde armoede maskeren grote verschillen tussen de regio's. In Sub-Sahara-Afrika is het percentage armen (ongeacht de grens) het hoogst, gevolgd door West- en Centraal-Afrika en Zuid-Azië (zie figuur 2).⁵ In zo goed als alle regio's daalde het percentage extreme armen, maar in absolute cijfers nam het wel toe in Sub-Sahara-Afrika door de sterke bevolkingsgroei in die regio (World Bank, 2023c).

Figuur 1. Aandeel personen in armoede (voor drie armoedegrenzen in KKP 2017), wereld, 1990-2019.



Bron: World Bank (2023), Poverty and Inequality Platform (PIP) (version 20230328_2017_01_02_PROD) [data set]. Pip.worldbank.org. Geraadpleegd op 05/04/2023.

Figuur 2. Aandeel personen in armoede (voor drie armoedegrenzen in KKP 2017), Wereldbankregio's, 2019.



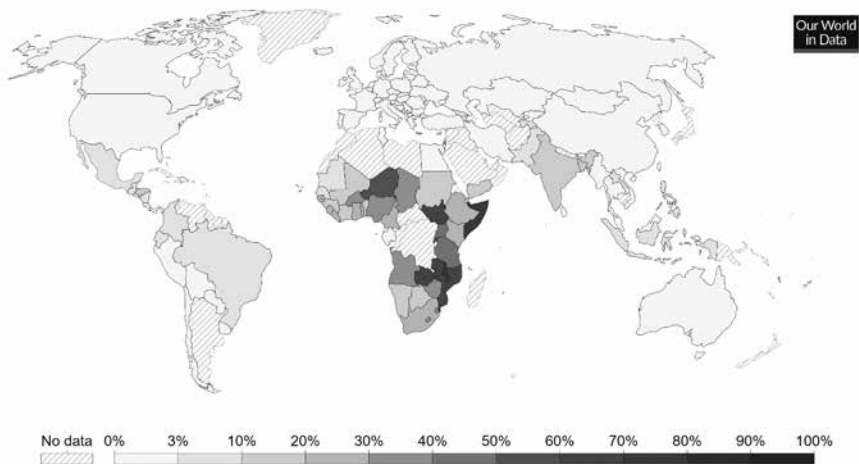
Bron: World Bank (2023), Poverty and Inequality Platform (version 20230328_2017_01_02_PROD) [data set]. Pip.worldbank.org. Geraadpleegd op 05/04/2023.

Noot: Voor Oostelijk & Zuidelijk Afrika en het Midden-Oosten & Noord-Afrika worden geen armoedeschattingen gerapporteerd vanwege een beperkte dekking van de enquêtegegevens van minder dan 50% van de regionale bevolking; de beschikbare gegevens zijn verwerkt in de armoedeschattingen voor respectievelijk Sub-Sahara-Afrika en de wereld. Voor een overzicht van de landen die tot elke regio behoren, zie bijlage.

Figuur 3 toont de situatie voor individuele landen op basis van een kleurcode. Hoe donkerder, hoe armer het land in kwestie. De concentratie in Sub-Sahara-Afrika is erg zichtbaar. De extreme armoede varieert van 0% in een aantal landen tot 70,7% in Somalië (voor dit land steunen de gegevens op data van 2017).

Belangrijk om op te merken is dat de extreme-armoede-indicator onder vuur ligt. Zo is de armoedegrens zeer laag en zien beschreven trends er anders uit wanneer andere grenzen of KKP's zouden worden toegepast. Geïnteresseerde lezers kunnen voor kritische bemerkingen terecht bij, onder meer, Pogge (2004), Subramanian (2015), Reddy (2009) en Alston (2020). Roser (2021) verdedigt de keuze voor de lage armoedegrens overigens omdat dit de aandacht bij de allerarmsten houdt. De grens veel hoger leggen, zou betekenen dat de situatie van iemand met een inkomen van \$ 1 per dag wordt gelijkgesteld aan die van iemand met een inkomen dat bijvoorbeeld 20 keer hoger ligt. Op basis van een \$ 30-grens per dag zou in 2019 84% van de wereldbevolking in armoede leven; bij een grens van \$ 40 stijgt dat naar 88%.⁶

Figuur 3. Aandeel personen in extreme armoede volgens de \$ 2,15-grens, 2019.



Bron: Hasell et al. (2022). Our World in Data, o.b.v. World Bank Poverty and Inequality Platform (PIP) (2022). Geraadpleegd via <https://ourworldindata.org/grapher/share-of-population-in-extreme-poverty>

Noot: Extreme armoede is gedefinieerd als leven onder de IPL van \$ 2,15 per dag. De data zijn uitgedrukt in internationale dollars in prijzen van 2017. Afhankelijk van het land en het jaar hebben ze betrekking op het inkomen na belastingen en voordelen of consumptie per capita (waarbij per capita hier betekent dat elke persoon, inclusief kinderen, eenzelfde deel krijgt toegewezen van het totale inkomen ontvangen door alle huishoudleden). Internationale dollars zijn een hypothetische valuta om zinvolle vergelijkingen te maken van monetaire indicatoren van levensstandaard. Cijfers uitgedrukt in internationale dollars zijn gecorrigeerd voor inflatie binnen landen over de tijd en voor verschillen in de kost van levensonderhoud tussen landen. De bedoeling is om een eenheid te creëren waarvan de koopkracht constant blijft doorheen de tijd en over verschillende landen heen, zodat 1 internationale dollar dezelfde hoeveelheid goederen en diensten kan kopen, ongeacht waar of wanneer die wordt uitgegeven.

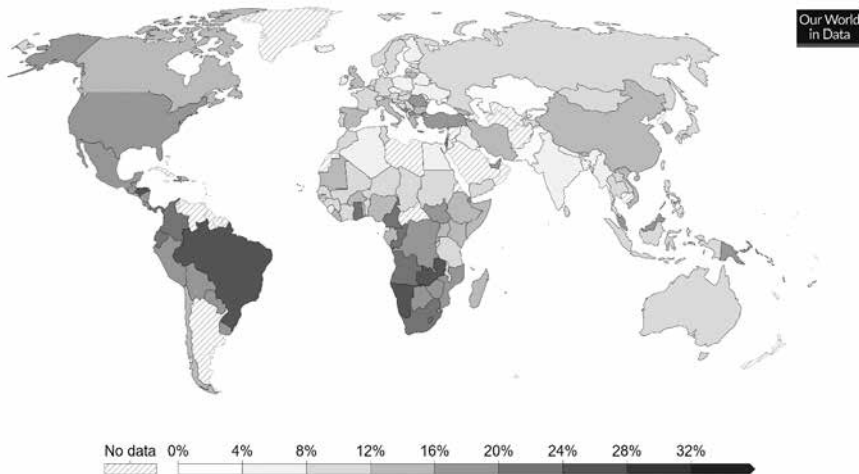
2.2 Relatieve mondiale armoedecijfers

De SDG 10 is gericht op het terugdringen van ongelijkheid tussen en binnen landen. Een van de subdoelstellingen is om tegen 2030 de sociale, economische en politieke inclusie van iedereen mogelijk te maken en te bevorderen, ongeacht leeftijd, geslacht, handicap, ras, etniciteit, herkomst, godsdienst of economische of andere status. Deze subdoelstelling wordt opgevolgd aan de hand van het aandeel mensen met een inkomen lager dan 50% van het mediane inkomen (opgedeeld naar geslacht, leeftijd en handicap). Dit kan ook als relatieve armoedegrens beschouwd worden in plaats van ongelijkheidsmaatstaf (zie eerder). De Wereldbank monitort voor SDG 10 het aandeel personen in huishoudens waarvan het inkomen of de monetaire waarde van consumptie per hoofd lager is dan 50% van het mediane inkomen (of consumptie). Er zijn geen gegevens beschikbaar op regionale of globale schaal, enkel data per land.⁷ Ook de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling)⁸ en de LIS⁹ rapporteren relatieve armoedecijfers op basis van een 50%- of 60%-grens, maar het aantal landen waarvoor cijfers beschikbaar zijn, is beperkter dan de gegevens van de Wereldbank.

Figuur 4 toont de relatieve armoede op basis van een 50%-grens voor individuele landen op basis van gegevens van 2019 of het dichtstbijzijnde datapunt. Als we deze relatieve armoede vergelijken met de absolute extreme armoede (figuur 3), dan verandert het beeld van de wereldwijde armoede. Let wel dat de schaal tussen beide figuren niet dezelfde is: het laagste armoedecijfer in figuur 4 is voor Pakistan (3,5% op basis van data voor 2018) en het hoogste voor Zambia (25,3% in 2015). In hoge-inkomenslanden leeft (bijna) niemand onder de extreme armoedegrens, terwijl een aanzienlijk deel onder een relatieve armoedegrens valt, die hoger ligt door de hogere levensstandaard. Enkele Zuid-Amerikaanse landen hadden een extreem armoedepercentage tussen 3% en 20%, maar schuiven nu op naar 16% à 28%.

Volgens de absolute extreme armoedegrens daalde de armoede in veel landen tussen 1990 en 2015 (zie ook 2.1), terwijl ze volgens relatieve armoedegrenzen in veel landen in deze periode juist toenam (Decerf, 2017; Decerf & Ferrando, 2022). Toch blijft de conclusie van een dalende trend overeind als men gebruik maakt van een hybride armoedegrens, die relatieve en absolute elementen combineert (zie Decerf, 2017). Sinds 2018 maakt ook de Wereldbank gebruik van een hybride armoedegrens, de *societal poverty line*, gedefinieerd als $\max(\$2,15, \$1,15 + 0,5 * \text{Median})$. \$ 2,15 is de ondergrens gebaseerd op de IPL, voor landen met een mediaan inkomen lager dan \$ 2 per persoon per dag. Voor landen met een hoger inkomen is de grens \$ 1,15 plus de helft van het nationale mediane inkomen (bv. voor een land met een nationaal mediaan inkomen van \$ 3 per persoon per dag is de grens $1,15 + (0,5 * 3) = \$ 2,65$). Deze methode moet armoede in rijkere landen beter vatten. In 2019 was 27,2% van de wereldbevolking arm volgens de societal poverty line, een percentage dat iets hoger ligt dan dat op basis van de absolute armoedegrens van \$ 3,65, maar veel lager dan dat op basis van de grens van \$ 6,85. Ook de societal poverty daalde tijdens de laatste dertig jaar, maar aan een trager tempo dan de extreme armoede (Schoch, Kofi Tetteh Baah et al., 2022).

Figuur 4. Aandeel personen met een inkomen lager dan 50% van het mediane inkomen, 2019.



Bron: Hasell et al. (2022). Our World in Data, o.b.v. World Bank Poverty and Inequality Platform (PIP) (2022) Geraadpleegd via <https://ourworldindata.org/grapher/relative-poverty-share-of-people-below-50-of-the-median>

Noot: Relatieve armoede is gemeten op basis van een armoedegrens die stijgt en daalt in de tijd met de gemiddelde inkomens, in dit geval bepaald als 50% van het mediane inkomen. Afhankelijk van het land en het jaar hebben de data betrekking op het inkomen na belastingen en voordelen of consumptie per capita (waarbij per capita hier betekent dat elke persoon, inclusief kinderen, eenzelfde deel krijgt toegewezen van het totale inkomen ontvangen door alle huishoudleden).

2.3 Mondiale multidimensionale armoedematen

De SDG-doelstelling over het uitroeien van armoede bevat een subdoelstelling over multidimensionale armoede: tegen 2030 moet het aandeel mannen, vrouwen en kinderen die volgens de nationale definities in armoede leven, 'in al haar dimensies' minstens halveren. Aangezien het gaat over 'nationale definities', is er geen uniforme indicator op mondiaal niveau. Een overzicht in het kader van de SDG-monitoring kan geraadpleegd worden via het dataportaal van de Verenigde Naties.¹⁰ Sommige mondiale instellingen rapporteren wel multidimensionale armoedecijfers voor een groot aantal landen volgens een uniforme berekeningswijze. We bespreken twee bekende voorbeelden.

Een eerste indicator is de Global Multidimensional Poverty Index (MPI), in 2010 ontwikkeld door Alkire en Santos (2010) in samenwerking met het UNDP's Human Development Report Office. De MPI bepaalt eerst iemands deprivatieprofiel aan de hand van tien indicatoren verspreid over drie dimensies: gezondheid, opleiding en levensstandaard (dezelfde dimensies als in de Human Development Index¹¹). De drie dimensies krijgen elk een gelijk gewicht, net als elke indicator binnen de dimensies.¹² Vervolgens wordt voor elke persoon een deprivatiescore berekend (de som van de

gewichten van de indicatoren waarop hij/zij gedepriveerd is). Een persoon is multidimensionaal arm als hij/zij gedepriveerd is voor minstens een derde (33,33%) van de gewogen indicatoren. Daarnaast worden er nog twee andere groepen geïdentificeerd. Personen die gedepriveerd zijn op 20% tot 33,33% van de gewogen indicatoren, worden gezien als 'kwetsbaar voor multidimensionale armoede'; personen die gedepriveerd zijn op minstens 50% van de gewogen indicatoren, worden beschouwd als 'ernstig multidimensionaal gedepriveerd'. De incidentie of *headcount ratio* H meet het aandeel van de bevolking dat multidimensionaal arm is. De intensiteit van de armoede A meet het gemiddelde percentage van de gewogen indicatoren waarop arme mensen gedepriveerd zijn. De *adjusted poverty headcount ratio* of MPI brengt zowel de incidentie als de intensiteit in rekening ($MPI = H \times A$) en ligt tussen 0 en 1 (zie Alkire et al., 2022). Hoe dichter de MPI-waarde van een land bij 1 ligt, hoe meer gedepriveerd het is.

De recentste publicatie over de MPI is gebaseerd op data voor 110 landen (waarvan 22 lage-inkomenslanden, 85 middeninkomenslanden en 3 hoge-inkomenslanden), die samen 92% van de wereldbevolking vertegenwoordigen. De data zijn afkomstig uit diverse surveys die betrekking hebben op de jaren tussen 2011-2021/2022¹³ (United Nations Development Programme and Oxford Poverty and Human Development Initiative, 2023). Over de 110 landen beschouwd, leeft 18% (1,1 miljard mensen) in multidimensionale armoede, bijna de helft daarvan is ernstig gedepriveerd. Sub-Sahara-Afrika is de armste regio (47,8% van de bevolking leeft er in multidimensionale armoede), gevolgd door Zuid-Azië (34,9%). In de regio Oost-Azië/Stille Oceaan is 9,5% multidimensionaal gedepriveerd, in de Arabische landen 4,7% en in de regio 'Latijns-Amerika en de Caraïben' 3,0%. 'Europa en Centraal-Azië' kent het laagste aandeel (0,2%). Van de 1,1 miljard multidimensionaal armen heeft 39,2% een lage deprivatiescore (tussen 33,3% en 39,9%). 1,1% heeft een deprivatiescore tussen 90-100%, zij zijn het armst. De deprivatieprofielen verschillen tussen de regio's. Zo is een arme persoon in Zuid-Azië eerder gedepriveerd op het vlak van voeding, kookbrandstof, sanitaire voorzieningen en huisvesting, terwijl een persoon in Sub-Sahara-Afrika daarbovenop meestal ook gedepriveerd is op het vlak van elektriciteit en drinkwater. In 42 van de 61 landen waarvoor men data heeft, is het risico op multidimensionale armoede groter dan het risico op extreme armoede zoals gemeten door de Wereldbank.

Voor de 81 landen waarvoor trendgegevens beschikbaar zijn, tonen er 72 een statistisch significante daling van de MPI tijdens minstens een van de geanalyseerde periodes (United Nations Development Programme and Oxford Poverty and Human Development Initiative, 2023). Toch moet men voorzichtig zijn met conclusies over trends omwille van het feit dat surveys met vertraging beschikbaar zijn en de impact van COVID-19 slechts in enkele landen al zichtbaar is. Simulaties wijzen uit dat COVID-19 de vooruitgang met drie tot tien jaar heeft tenietgedaan (United Nations Development Programme and Oxford Poverty and Human Development Initiative, 2022).

De Wereldbank liet zich door de MPI inspireren en ontwikkelde een eigen *multidimensional poverty measure* (MPM), die ook de extreme armoede onder de \$ 2,15-grens meeneemt. De MPM bevat zes indicatoren verdeeld over drie dimensies (inkomen, onderwijs en basisvoorzieningen): consumptie of inkomen, inschrijving in het onderwijs, opleidingsniveau, toegang tot drinkwater, sanitaire voorzieningen en elektriciteit. De drie dimensies krijgen een gelijk gewicht, net als elke indicator binnen de dimensies. Huishoudens worden als multidimensionaal gedepriveerd beschouwd als ze achtergesteld zijn op indicatoren die samen 1/3 of meer wegen. Omdat de inkomensdimensie slechts met één indicator wordt gemeten (dagelijks inkomen of consumptie lager dan \$ 2,15 per persoon), wordt iemand die arm is op deze indicator automatisch beschouwd als multidimensionaal arm. De MPM is dus steeds gelijk aan of hoger dan het aandeel mensen in extreme armoede. Een van de tekortkomingen is dat er enkel rekening wordt gehouden met toegang tot voorzieningen, wat niets zegt over de kwaliteit van die voorzieningen (zoals onderwijs), maar dat geldt ook voor de MPI. Ook het meenemen van de indicator 'inkomen' is niet vrij van kritiek (UNECE, 2017).

Tabel 1 geeft een overzicht van de MPM voor enkele wereldregio's. De data steunen op geharmoniseerde surveys in de Global Monitoring Database van de Wereldbank. De meest recente cijfers zijn gebaseerd op gegevens van 121 landen 'circa 2018' (er worden surveys gebruikt over een tijdsspanne van zes jaar tussen 2015 en 2021), gewogen naar bevolkingsomvang. De onderliggende surveys zijn verzameld door de nationale statistische diensten. Daardoor is er onderlinge variëteit in de vraagstelling, de antwoordcategorieën of definities (van toegang tot diensten). De Wereldbank probeert de surveys zoveel mogelijk te harmoniseren. Ook hier geldt als regel dat, om de data te aggregeren, ze op regioniveau beschikbaar moeten zijn voor minstens 50% van de regio en op wereldniveau voor minstens 50% van de wereldbevolking en ten minste 50% van de lage- en lagere-middeninkomenslanden. De gepubliceerde rapporten zijn niet helemaal vergelijkbaar doorheen de tijd, onder meer omdat er overlap kan zijn tussen de gebruikte surveys (zie voor meer info over de methodologie: Diaz-Bonilla et al., 2023).

Op wereldniveau stijgt de armoede van 8,8% (extreme armoede volgens de IPL) naar 14,5% als men rekening houdt met de multidimensionale maatstaf. 39% van de multidimensionaal gedepriveerden wordt niet gevat door de extreme armoede-indicator omdat zij arm zijn op de niet-monetaire dimensies.

Het is duidelijk dat de keuze voor een indicator consequenties heeft voor de conclusie over armoede in de wereld. Zo wisselt de rangschikking van regio's naargelang men de MPM of de MPI verkiest, al zijn volgens beide indicatoren Zuid-Azië en Sub-Sahara-Afrika de armste regio's. De percentages van de MPM en de MPI kunnen echter niet een-op-een worden vergeleken omdat de methodologie verschilt, net als de onderliggende data en de landen waarvoor gegevens beschikbaar zijn.

Tabel 1. Extreme armoede en MPM naar regio, circa 2018.

	Aandeel mensen in extreme armoede (%)	Aandeel mensen in multidimensionale armoede (MPM) (%)	Aantal landen	Gedekte populatie (%)^a
Oost-Azië & Stille Oceaan	3,2	4,8	13	30
Europa & Centraal-Azië	0,3	2,1	25	89
Latijns-Amerika & Caraïben	3,8	4,6	15	87
Midden-Oosten & Noord-Afrika	1,2	1,8	5	51
Zuid-Azië	8,1	17,3	5	22
Sub-Sahara-Afrika	32,5	51,9	34	71
Rest van de wereld	0,7	1,4	24	74
Alle regio's	8,8	14,5	121	50^b

Bron: Global Monitoring Database, April 2023, in: Diaz-Bonilla et al. (2023).

Noot: Het aandeel mensen in extreme armoede is gebaseerd op de IPL van \$ 2,15. Regionale en totale schattingen zijn populatie-gewogen gemiddelden van schattingen voor onderzoeksjaren voor 121 landen en zijn niet vergelijkbaar met de monetaire armoedemaatstaven in PIP.

Het aandeel mensen in multidimensionale armoede geeft aan welk deel van de bevolking in elke regio als multidimensionaal arm wordt gedefinieerd.

'Aantal landen' is het aantal landen in elke regio waarvoor informatie beschikbaar is in het venster tussen 2015 en 2021, voor rapportagejaar 'circa 2018'.

Regio's zonder voldoende bevolkingsdekking worden in grijs weergegeven.

a. De gegevensdekking verschilt per regio. De gegevens bestrijken 89% van de bevolking in Europa & Centraal-Azië en slechts 22% van de bevolking in Zuid-Azië. De dekking voor Zuid-Azië is laag omdat er geen multidimensionale armoededata beschikbaar zijn voor India tussen 2014 en 2021. Door het ontbreken van gegevens over China en India is de regionale dekking van Zuid-Azië en Oost-Azië & Stille Oceaan onvoldoende.

b. De tabel voldoet aan beide dekkingscriteria die worden gebruikt voor de schatting van de wereldwijde armoede. De dekking van de wereldbevolking voor landen met lage inkomens en lagere middeninkomens is 50,24%.

3. Armoede in de Europese context

Dichter bij huis bekijken we armoede eerst vanuit het perspectief van de Europese beleidsdoelstellingen, die goed zijn ingeburgerd in het politieke en wetenschappelijke debat. De Europese indicatoren die worden gebruikt om armoede en sociale uitsluiting te monitoren, kennen een lange voorgeschiedenis. De zogenaamde 'Lakenindicatoren' werden in 2001 goedgekeurd (Atkinson et al., 2002). De huidige indicatoren hangen samen met de Europese pijler van sociale rechten (EPSR), die 20 beginselen en rechten opsomt voor een sociaal Europa, ingedeeld in drie categorieën: (1) gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt, (2) billijke arbeidsomstandigheden en (3) sociale bescherming en inclusie (European Parliament, Council of the European Union, & European Commission, 2017). In 2021 presenteerde de Commissie een actieplan voor de uitvoer-

ring van de EPSR. Het focust op drie doelstellingen op het gebied van werkgelegenheid, vaardigheden en sociale bescherming die tegen 2030 gehaald moeten worden (European Commission, 2021). De EPSR gaat vergezeld van een 'sociaal scorebord' op basis waarvan de vooruitgang wordt gemonitord.¹⁴ Voor armoede luidt de doelstelling dat over de hele Unie beschouwd het aantal personen in armoede of sociale uitsluiting tegen 2030 moet dalen met ten minste 15 miljoen (waarvan minstens 5 miljoen kinderen) in vergelijking met 2019 (toen 92,2 miljoen personen). Het aantal mensen in armoede of sociale uitsluiting (*at risk of poverty or social exclusion* of AROPE) wordt gedefinieerd als het aantal mensen dat leeft in een gezin met een inkomen onder de armoedegrens (*at risk of poverty* of AROP), en/of het aantal mensen dat leeft in een gezin dat kampt met ernstige materiële en sociale deprivatie (*severe material and social deprivation* of SMSD) en/of het aantal mensen dat leeft in een gezin met een zeer lage werkintensiteit (*low work intensity* of LWI). De lidstaten mogen nationale doelstellingen bepalen om de gezamenlijke EU-doelen te halen.¹⁵ De samenstelling van de indicator armoede of sociale uitsluiting en de hoogte van de grenzen van de componenten steunen dus op politieke beslissingen, wat gevolgen heeft voor de omvang en de samenstelling van de armoede-populatie (Delanghe et al., 2021).

We starten met relatieve armoede en geven daarna een beeld van multidimensionale armoede, hier gedefinieerd als 'armoede of sociale uitsluiting'. Daarna gaan we opnieuw over naar een eendimensionale kijk in een sectie over absolute armoede, die we vergelijken met relatieve en multidimensionale armoede.

3.1 Relatieve armoede in Europa

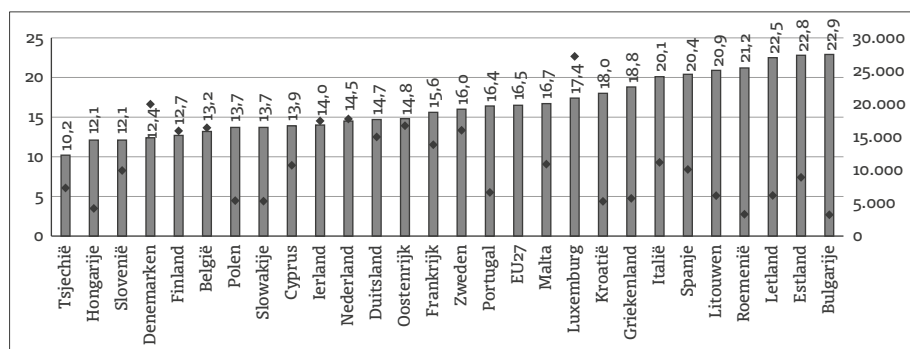
De Europese armoederisico-indicator (AROP) meet het aandeel van de bevolking dat leeft in een gezin met een gezinsinkomen lager dan 60% van het nationale mediane beschikbare equivalente gezinsinkomen. Het beschikbare gezinsinkomen omvat alle inkomsten van het gezin (zoals wedden en lonen, inkomsten of verliezen uit activiteiten als zelfstandige, uitkeringen of pensioenen, studietoelagen, bedrijfswagens, inkomsten van verhuur van een eigendom of grond, huisvestingstoelagen, inkomsten uit vermogen). Hiervan worden de belasting op inkomen en socialezekerheidsbijdragen, de onroerende voorheffing voor eigenaarschap van de hoofdverblijfplaats en regelmatig betaalde transfers tussen huishoudens afgetrokken. Het mediane beschikbare inkomen wordt omgerekend naar een 'equivalent' beschikbaar inkomen op basis van de gemodificeerde OESO-equivalentieschaal (zie hoger). De manier waarop de AROP wordt gemeten, kent een aantal tekortkomingen (zie ook Bradshaw & Mayhew, 2011). Zo houdt het slechts in beperkte mate rekening met kosten en kostencompensaties. In België wordt bijvoorbeeld wel rekening gehouden met kosten die verband houden met de samenstelling van gezinnen, het aantal kinderen en de impact van studietoelagen, maar niet met energiekosten en de impact van het sociaal energietarief (Marchal et al., 2022).

De cijfers zijn afkomstig van de EU-SILC, een survey met vergelijkbare data over de inkomens en levensomstandigheden van private gezinnen en hun leden in de Europese

lidstaten (plus een aantal andere landen).¹⁶ Inkomensgegevens hebben altijd betrekking op het jaar voorafgaand aan de enquête, terwijl overige gegevens betrekking hebben op het enquêtejaar zelf. Voor de volledigheid merken we op dat er ook regionale cijfers beschikbaar zijn, die we hier niet rapporteren.

Figuur 5 toont het armoederisico op basis van inkomens 2021. Het varieert van 10,2% in Tsjechië tot 22,9% in Bulgarije.

Figuur 5. Armoederisico (AROP) (balken) en nationale armoedegrens (ruitjes), EU27, inkomensjaar 2021.



Bron: Eurostat op basis van SILC-2022.

Noot: Cijfer voor Frankrijk is voorlopig.

De AROP is minder geschikt als indicator voor een minimaal aanvaardbare levensstandaard wanneer men Europese lidstaten wil vergelijken. Relatief arme lidstaten hebben een laag armoederisico, ook al hebben de lage-inkomensgroepen in die landen veel minder koopkracht in vergelijking met de rijkere lidstaten (Goedemé et al., 2022). Figuur 5 maakt dit duidelijk: de ruitjes op de secundaire as staan voor de armoedegrenzen op jaarbasis voor een alleenstaande. Die varieert van € 3.227 in Bulgarije tot € 27.186 in Luxemburg.

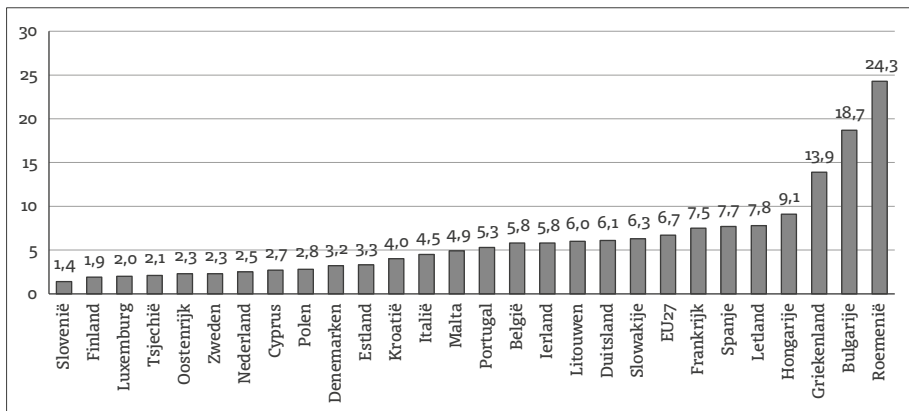
Goedemé en collega's (2022) ontwikkelden een nieuwe indicator, de *extended headcount ratio*, gebaseerd op een combinatie van de 'gewone' armoederisicogrens en een 'vaste' armoederisicogrens, die ook rekening houdt met de 'intensiteit' van de armoede. Op basis van de SILC-data 2017 vinden de auteurs dat de armoede in Oost-Europa het hoogst is, gevolgd door Zuid-Europa. Wat de evolutie over de periode 2007-2017 betreft, blijkt de armoede in de EU als geheel te zijn afgenomen, terwijl het 'gewone armoederisico'

Het relatieve armoederisico is minder geschikt als indicator voor een minimaal aanvaardbare levensstandaard wanneer men Europese lidstaten wil vergelijken.

in deze periode stabiel bleef. Er zijn wel verschillen tussen de lidstaten: in Noordwest-Europa bleef de armoede volgens de nieuwe maatstaf stabiel, in Zuid-Europa nam ze toe (met ongeveer 22%) en in Oost-Europa daalde ze (met ongeveer 45%).

Kijken we niet naar het inkomen, maar naar de materiële bezittingen van huishoudens als armoede-indicator, dan kunnen we een beroep doen op de 'ernstige materiële en sociale deprivatie' (SMSD). Hiervoor worden gezinnen in de SILC bevraagd over hun financiële (on)mogelijkheid om (1) rekeningen op tijd te betalen, (2) een week vakantie per jaar buitenshuis te nemen, (3) minstens om de twee dagen vlees, kip, vis of een vegetarisch alternatief te eten, (4) een onverwachte uitgave te doen, (5) zich een eigen wagen te veroorloven, (6) het huis voldoende te verwarmen, (7) beschadigde of versleten meubels te vervangen. Daarnaast wordt aan gezinsleden ouder dan 16 jaar gevraagd naar hun individuele financiële (on)mogelijkheid om: (1) versleten kledij te vervangen door nieuwe kledij, (2) twee paar schoenen in goede staat te hebben, (3) thuis toegang tot internet te hebben, (4) minstens eenmaal per maand met vrienden of familie af te spreken om iets te eten of te drinken, (5) regelmatig deel te nemen aan vrijetijdsactiviteiten en (6) wekelijks een bedrag uit te geven voor persoonlijke behoeften. Ernstige materiële en sociale deprivatie wordt gedefinieerd als het gedwongen onvermogen om te betalen voor ten minste zeven van deze dertien items. Figuur 6 toont de SMSD voor de Europese Unie in 2022. Ze toont dat deze indicator duidelijk een ander aspect van armoede meet dan de AROP. Slovenië, Finland en Tsjechië scoren goed op beide indicatoren. Waar België nog een relatief laag armoederisico kende, zakken we nu naar de middenmoot, al ligt onze SMSD nog steeds onder het EU-gemiddelde. Griekenland en Spanje scoren zowel voor de AROP als voor de SMSD vrij slecht, maar Italië, dat een hoge AROP heeft, doet het op deze indicator dan weer beter. Voor Hongarije is dat precies omgekeerd. Bulgarije en Roemenië zijn volgens beide indicatoren consistent arm.

Figuur 6. Ernstige materiële en sociale deprivatie (SMSD), EU27, 2022.



Bron: Eurostat o.b.v. SILC2022.

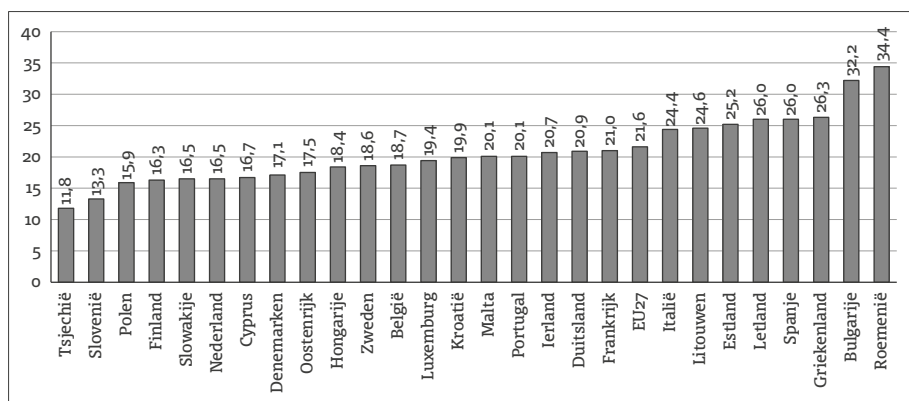
Noot: Cijfer voor Frankrijk is voorlopig.

3.2 Multidimensionale armoede in Europa

Het risico op armoede of sociale uitsluiting (AROEPE) kan gezien worden als een vorm van multidimensionale armoede. Deze indicator verenigt het aandeel mensen dat leeft in een gezin met een inkomen onder de armoedegrens (AROP), het aantal mensen dat leeft in een gezin dat kampt met ernstige materiële en sociale deprivatie (SMSD) en het aantal mensen dat leeft in een gezin met een zeer lage werkintensiteit (LWI). Voor deze laatste indicator wordt de werkintensiteit van een huishouden bepaald door de verhouding van het totale aantal maanden dat alle leden van het huishouden op beroepsactieve leeftijd hebben gewerkt tijdens de voorgaande 12 maanden en het totale aantal maanden dat zij theoretisch gewerkt zouden kunnen hebben. Als zij minder dan 20% van hun totale potentieel werkten, is er sprake van een zeer lage werkintensiteit. Personen op beroepsactieve leeftijd zijn personen van 18-64 jaar, uitgezonderd studenten tussen 18 en 24 jaar, personen die zichzelf als gepensioneerd beschouwen of die een pensioen ontvangen (behalve wie een overlevingspensioen ontvangt) en personen van 60-64 jaar die inactief zijn en in een huishouden wonen waar het hoofdkomen uit pensioenen bestaat. Een gezin waar niemand werkt, heeft bijvoorbeeld een werkintensiteit van 0, een koppel waar beide partners voltijds werken, heeft een werkintensiteit van 1. Een 'zeer lage werkintensiteit' is lager dan 0,2.

De AROPE combineert deze drie indicatoren zonder daarbij gezinnen te dubbel tellen. Figuur 7 toont het risico op armoede of sociale uitsluiting in 2022. De data zijn opnieuw afkomstig van de SILC. De ranking tussen lidstaten varieert opnieuw lichtjes.

Figuur 7. Aandeel personen in armoede of sociale uitsluiting (AROEPE), EU27, 2022.



Bron: Eurostat op basis van SILC-2022.

Noot: Cijfer voor Frankrijk is voorlopig.

Tabel 2 toont de evolutie van het aandeel personen in armoede of sociale uitsluiting tussen 2019 en 2022. Ze moet met de nodige omzichtigheid worden geïnterpreteerd omdat een aantal lidstaten kampt met breuken in de SILC-survey, waardoor reeksen

niet helemaal vergelijkbaar zijn doorheen de tijd. Bovendien is er de impact van de COVID-19-crisis, die gevolgen had op de inkomens van 2020 en 2021 en mogelijk voor een vertekening zorgt van het onderliggende armoederisico (zie eerder). Op deze korte tijdsspanne zien we weinig evoluties: in 18 lidstaten nam het aandeel toe of af met maximaal 1,3 procentpunt. Griekenland, Polen en Cyprus noteren de grootste daling, van 2 à 3 procentpunten; Finland, Frankrijk en Duitsland kennen de grootste toename (tussen 1,8 à 3,6 procentpunten).

Tabel 2. Aandeel personen in armoede of sociale uitsluiting (AROPE), EU27, 2019-2022.

	2019	2020	2021	2022	Vershil 2019-2022 (in procentpunt)
België	20,0*	20,3	18,8	18,7	-1,3
Bulgarije	33,2	33,6	31,7	32,2	-1,0
Cyprus	18,6	17,6	17,3	16,7	-1,9
Denemarken	17,3	16,8*	17,3	17,1	-0,2
Duitsland	17,3	20,4*	21,0	20,9	+3,6
Estland	23,7	22,8	22,2	25,2	+1,5
EU27	21,1	21,6*	21,7	21,6	+0,5
Finland	14,5*	14,9	14,2	16,3*	+1,8
Frankrijk	18,8	19,3*	19,2	21,0a	+2,2
Griekenland	29,0	27,4	28,3	26,3	-2,7
Hongarije	20,0	19,4	19,4	18,4	-1,6
Ierland	20,4	20,1*	20,0	20,7	+0,3
Italië	24,6	24,9	25,2	24,4	-0,2
Kroatië	20,8	20,5	20,9	19,9	-0,9
Letland	26,7	25,1	26,1	26,0	-0,7
Litouwen	25,5	24,5	23,5	24,6	-0,9
Luxemburg	20,1	19,9*	21,1*	19,4*	-0,7
Malta	20,7	19,9	20,3	20,1	-0,6
Nederland	16,5	16,0	16,6	16,5	+0,0
Oostenrijk	16,5	16,7	17,3	17,5	+1,0
Polen	17,9	17,0	16,8	15,9	-2,0
Portugal	21,1	20,0	22,4	20,1	-1,0
Roemenië	36,1	35,6	34,5	34,4	-1,7
Slovenië	13,7	14,3	13,2	13,3	-0,4
Slowakije	14,8	13,8	15,6	16,5	+1,7
Spanje	26,2	27,0	27,8	26,0	-0,2
Tsjechië	12,1	11,5	10,8	11,8	-0,3
Zweden	18,4	17,7	17,2	18,6	+0,2

*: breuk in de tijdreeks.

a: voorlopig cijfer.

Bron: Eurostat op basis van SILC-2019-2022.

3.3 Absolute armoede in Europa

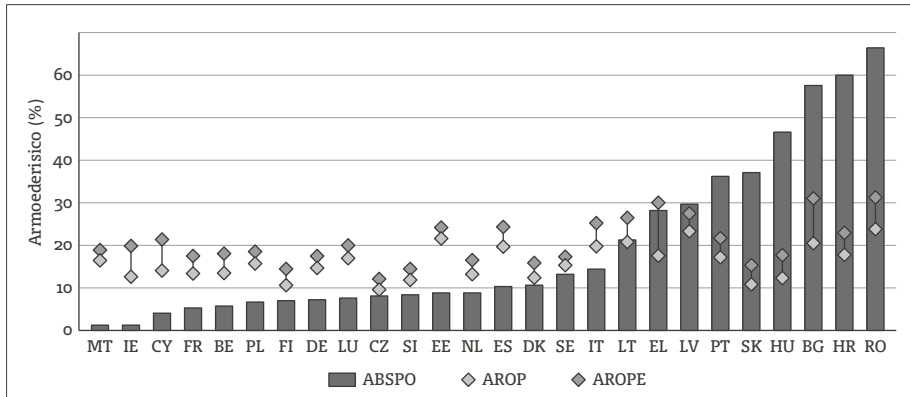
Officiële absolute armoedegrenzen zijn in Europa niet gangbaar (met uitzondering van Italië) en de extreme armoede-indicator van de Wereldbank is in Europa weinig betekenisvol. De referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie kunnen we beschouwen als een ondergrens voor een minimaal aanvaardbaar inkomen. De ontwikkeling van vergelijkbare referentiebudgetten op Europees niveau is nog volop gaande en de bedragen verschillen tussen huishoudtypes, landen en in de tijd (Goedemé et al., 2015; Goedemé et al., 2019). Ze zijn niet zozeer bedoeld om armoede te meten (Penne et al., 2016), maar bijvoorbeeld om de doeltreffendheid van de sociale minima te beoordelen. Wel kunnen ze naast de officiële armoedegrens worden gelegd om te bekijken of die volstaat om een minimaal aanvaardbare levensstandaard te kunnen veroorloven.

Menyhert en collega's (2021) ondernamen met het ABSPO-project een poging om absolute armoede in Europa (exclusief Oostenrijk, waarvoor geen gegevens beschikbaar waren) te schatten op basis van de minimale noden van individuen en huishoudens. Dit deden ze op basis van drie methoden: (1) een aanpak gebaseerd op de referentiebudgetten, (2) een aanpak gebaseerd op huishoudbudgetenquête's en (3) een *food-based statistical approach* waarbij statistische methoden worden toegepast op basis van de uitgavenpatronen van huishoudens voor voeding en non-food. De laatste bleek het meest geschikt om toe te passen op EU-niveau en om te vergelijken met de traditionele armoedemeting in de EU op basis van het relatieve armoederisico en het risico op armoede of sociale uitsluiting.

In 2018 leefden volgens methode 3 in de EU ongeveer 64,8 miljoen personen (15,2%) in absolute armoede, tegenover 67,1 miljoen (16,8%) in relatieve armoede en 85,1 miljoen (21,6%) in armoede of sociale uitsluiting. Op EU-niveau is de omvang van absolute armoede dus vergelijkbaar met het relatieve armoederisicopercentage, maar aanzienlijk lager dan het risico op armoede of sociale uitsluiting. Het verschil wordt nog groter op nationaal niveau: de absolute armoede is hoger dan het risico op armoede of sociale uitsluiting in de meeste Midden- en Oost-Europese landen (gemiddeld 23,9% tegenover 22,2%), maar aanzienlijk lager in de meeste EU15-lidstaten (gemiddeld 9,1% tegenover 20,2%) (zie figuur 8).

Volgens Menyhert en collega's (2021) bleef het armoederisico op basis van de klassieke relatieve armoedegrens stabiel over de periode 2008-2018, maar was de absolute armoede veel beweeglijker: ze nam toe in de nasleep van de financieel-economische crisis om daarna terug te dalen. Tot slot stelden de auteurs vast dat er zeer grote verschillen zijn in armoedeverwezenlijkingen van de lidstaten over de tijd naargelang de gekozen indicator. In Ierland en Zweden, bijvoorbeeld, bleef de absolute armoede stabiel ondanks een grote daling, respectievelijk stijging, van het relatieve armoederisico. In Slowakije en Polen daalde de relatieve armoede lichtjes, terwijl de absolute armoede enorm toenam respectievelijk daalde.

Figuur 8. Vergelijking van armoedepercentages o.b.v. absolute armoede, relatieve armoede en risico op armoede of sociale uitsluiting, per lidstaat, overgenomen van Menyhert et al. (2021).



Bron: Menyhert et al. (2021).

Noten: De cijfers zijn gebaseerd op ABSPO-berekeningen en verwijzen naar cijfers voor 2018. De gepresenteerde genormaliseerde armoedepercentages vertegenwoordigen de verhouding tussen de relevante groepsspecifieke en nationale armoedepercentages, berekend als het aandeel van de huishoudens waarvan het relevante welvaartsaggregaat lager is dan de op maat gemaakte huishoudspecifieke ABSPO-armoedegrens op basis van EU-SILC-data. Cijfers voor Oostenrijk ontbreken door onbeschikbaarheid van de data. De nationale AROP- en AROPE-cijfers zijn gebaseerd op officiële Eurostat-gegevens.

ABSPO: absolute armoede, AROP: *at risk of poverty* (relatieve armoederisico), AROPE: *at risk of poverty or social exclusion* (risico op armoede of sociale uitsluiting).

Landenafkortingen: zie tabel p.205

4. Conclusie: welke lessen trekken we over het meten van armoede in een internationale context?

In deze bijdrage illustreerden we hoe armoede in de wereld en de Europese lidstaten gemeten kan worden. Dat is geen evidente oefening.

Ten eerste zijn er uiteenlopende visies op armoede en afhankelijk daarvan verschilt ook de manier waarop armoede wordt gemeten. Baseert men zich bijvoorbeeld hoofdzakelijk op een tekort aan inkomen, consumptie-uitgaven of materiële bezittingen, of verkiest men een multidimensionale blik? Welke onderliggende indicatoren moet men dan kiezen? Bekijkt men verschillende deprivatiedomeinen afzonderlijk of aan de hand van een samengestelde indicator waarbij verschillende indicatoren worden verenigd? Ook de keuze voor een dataset is belangrijk: micro-gegevens, secundaire data, op basis van welke bron? Tot slot zijn ook methodologische keuzes niet neutraal: welke equivalentieschaal kiest men, hoe gaat men om met ontbrekende data, hoe worden indicatoren gewogen?

In relatief rijke landen zoals de Europese lidstaten is de statistische capaciteit goed uitgebouwd. Europa heeft met de EU-SILC een instrument om vergelijkbare armoedecijfers van een hoog niveau te berekenen voor elke lidstaat, ook al zijn de indicatoren gebaseerd op politieke besluitvorming. Tegenwoordig zijn er ook steeds betere *nowcasting*-methoden om de cijfers minder te laten achterlopen op de realiteit (*nowcasting* maakt gebruik van gegevens om trends te voorspellen op zeer korte termijn). Zo kunnen overheden steeds sneller hun beleid bijstellen, bijvoorbeeld in crisistijden zoals de COVID-19-pandemie (zie Leulescu et al., 2021). Maar de statistische capaciteit van landen verschilt, wat problemen oplevert als men op een globale schaal armoede wil vergelijken. Hoewel – en wellicht ook omdat – er diverse databanken bestaan, zijn onderliggende data moeilijk vergelijkbaar vanwege verschillen in dataverzamelingsmethoden, jaartallen waarvoor gegevens beschikbaar zijn en gebruikte inkomensconcepten. Bepaalde delen van de bevolking zijn ondervertegenwoordigd, ofwel bewust (zoals wanneer men enkel huishoudens opneemt in de steekproef, maar geen gevangenen of kloosterlingen) of onbewust (moeilijk bereikbare groepen).

Elke keuze voor een definitie/visie en een armoedecijfer (of reeks van cijfers) heeft voor- en nadelen, maar de keuze is niet neutraal en heeft gevolgen voor de omvang van het armoedefenomeen. Als het een beleidsdoelstelling is om armoede uit te roeien, dan is dat via de ene indicator al makkelijker te realiseren dan met een andere.

Het is echter een hele vooruitgang dat er zoveel gedetailleerde cijfers voorhanden zijn. Zo wordt de publieke en politieke aandacht gaande gehouden. Bovendien vormt het een uitdaging voor onderzoekers om naar steeds nauwkeuriger metingen te streven die een beter beeld geven van armoede in al haar facetten.

Bijlage 1: Classificatie landen in regio's volgens de PIP-methodologie

Oost-Azië en Stille Oceaan: Amerikaans-Samoa; Cambodja; China; Democratische Volksrepubliek Korea; Democratische Volksrepubliek Laos; Federale Staten van Micronesië; Fiji; Filipijnen; Indonesië; Kiribati; Maleisië; Marshalleilanden; Mongolië; Myanmar; Noordelijke Marianen; Oost-Timor; Palau; Papoea-Nieuw-Guinea; Salomonseilanden; Samoa; Thailand; Tonga; Tuvalu; Vanuatu; Vietnam.

Europa en Centraal-Azië: Albanië; Armenië; Azerbeidzjan; Bosnië en Herzegovina; Bulgarije; Estland; Georgië; Hongarije; Kazachstan; Kirgizische Republiek; Kosovo; Kroatië; Letland; Litouwen; Moldavië; Montenegro; Noord-Macedonië; Polen; Roemenië; Russische Federatie; Servië; Slovenië; Slowaakse Republiek; Tadzjikistan; Tsjechische Republiek; Oekraïne; Oezbekistan; Wit-Rusland.

Latijns-Amerika en het Caribische gebied: Argentinië; Barbados; Belize; Bolivia; Bolivariaanse Republiek Venezuela; Brazilië; Chili; Colombia; Costa Rica; Cuba; Dominica; Dominicaanse Republiek; Ecuador; El Salvador; Grenada; Guatemala; Guyana; Haïti;

Honduras; Jamaica; Mexico; Nicaragua; Panama; Paraguay; Peru; St. Kitts en Nevis; St. Lucia; St. Vincent en de Grenadines; Suriname; Trinidad en Tobago; Uruguay.

Midden-Oosten en Noord-Afrika: Algerije; Arabische Republiek Egypte; Arabische Republiek Syrië; Djibouti; Irak; Islamitische Republiek Iran; Jordanië; Libanon; Libië; Marokko; Oman; Republiek Jemen; Tunesië; Westelijke Jordaanoever en Gaza.

Overige hoge-inkomenslanden (soms aangeduid als 'rest van de wereld'): Andorra; Antigua en Barbuda; Aruba; Australië; Bahama's; Bahrein; België; Bermuda; Britse Maagdeneilanden; Brunei Darussalam; Canada; Curaçao; Cyprus; Denemarken; Duitsland; Eiland Man; Faerøer; Finland; Frankrijk; Frans Polynesië; Gibraltar; Griekenland; Groenland; Guam; Hongkong; Ierland; IJsland; Israël; Italië; Japan; Kaaimaneilanden; Kanaaleilanden; Koeweit; Liechtenstein; Maagdeneilanden, VS; Macau; Malta; Monaco; Nauru; Nederland; Nieuw-Caledonië; Nieuw-Zeeland; Noorwegen; Oostenrijk; Portugal; Puerto Rico; Qatar; Republiek Korea; Saint Martin; San Marino; Saudi-Arabië; Singapore; Sint-Maarten; Spanje; Taiwan; Turks- en Caicoseilanden; Verenigde Arabische Emiraten; Verenigd Koninkrijk; Verenigde Staten; Zweden; Zwitserland.

Zuid-Azië: Afghanistan; Bangladesh; Bhutan; India; Malediven; Nepal; Pakistan; Sri Lanka.

Sub-Sahara-Afrika: Angola; Benin; Botswana; Burkina Faso; Burundi; Centraal-Afrikaanse Republiek; Comoren; Democratische Republiek Congo; Equatoriaal-Guinea; Eritrea; Eswatini; Ethiopië; Gabon; Gambia; Ghana; Guinea; Guinee-Bissau; Ivoorkust; Kaapverdië; Kameroen; Kenia; Lesotho; Liberia; Madagaskar; Malawi; Mali; Mauritanië; Mauritius; Mozambique; Namibië; Niger; Nigeria; Republiek Congo; Rwanda; Sao Tomé en Príncipe; Senegal; Seychellen; Sierra Leone; Somalië; Tsjaad; Zuid-Afrika; Zuid-Sudan; Sudan; Tanzania; Togo; Oeganda; Zambia; Zimbabwe.

Bron: Poverty and Inequality Platform Methodology Handbook

Referenties

- Alkire, S., Kanagaratnam, U., & Suppa, N. (2022). The global Multidimensional Poverty Index (MPI) 2022 country results and methodological note. *OPHI MPI Methodological Note 52*. Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), University of Oxford.
- Alkire, S., & Santos, M. E. (2010). Acute multidimensional poverty: A new index for developing countries. *OPHI Working Paper 38*. Oxford Poverty and Human Development Initiative, University of Oxford.
- Alston, P. (2020). *The parlous state of poverty eradication: Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights*. UN Human Rights Council, Forty-fourth session, 15 June-3 July 2020.
- Atkinson, A. B., & Bourguignon, F. (2000). Pauvreté et inclusion dans une perspective mondiale, *Revue d'économie du développement*, 8, 13-32.
- Atkinson, A. B., Cantillon, B., Marlier, E., & Nolan, B. (2002). *Social indicators: The EU and social inclusion*. Oxford University Press.
- Bradshaw, J., & Mayhew, E. (2011). *The measurement of extreme poverty in the European Union*. European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion. Geraadpleegd via <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&langId=en>

- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2021). *Armoede en sociale uitsluiting 2021*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Coene, J. (2021). 30 jaar armoedecijfers. In J. Coene, T. Ghys, B. Hubeau, S. Marchal, P. Raeymaeckers, R. Remmen, & W. Vandenhole (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2021* (pp. 52-79). ASP.
- Coene, J., Ghys, T., Hubeau, B., Marchal, S., Raeymaeckers, P., Remmen, R., Vandenhole, W., Van Hecken, G., & Van Praag, L. (2022). Inleiding: Armoede en sociale ongelijkheid in een globale context. In J. Coene, T. Ghys, B. Hubeau, S. Marchal, P. Raeymaeckers, R. Remmen, W. Vandenhole, G. Van Hecken, & L. Van Praag (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2022* (pp. 31-52). Acco.
- Decancq, K. (2020). Slecht nieuws komt niet alleen: opgestapelde achterstand in België. In J. Coene, T. Ghys, B. Hubeau, S. Marchal, R. Remmen, W. Vandenhole, & A. Van Haarlem (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2020*. Acco.
- Decancq, K., Goedemé, T., Van den Bosch, K., & Vanhille, J. (2013). The evolution of poverty in the European Union: Concepts, measurement and data. *ImPRovE Methodological Paper*, 13/01.
- Decerf, B. (2017). Why not consider that being absolutely poor is worse than being only relatively poor? *Journal of Public Economics*, 152, 79-92.
- Decerf, B., & Ferrando, M. (2022). Unambiguous trends combining absolute and relative income poverty: New results and global application. *The World Bank Economic Review*, 36(3), 605-628.
- Delanghe, H., Cantillon, B., Decancq, K., Frederickx, M., Marchal, S., Marx, I., Penne, T., Storms, B., Verbist, G., & Vinck, J. (2021). *Wetenschappelijk onderzoek naar een Vlaamse indicatorenset om omgevingsfactoren en beleidsevaluatie inzake armoede te meten*. VISA: Vlaamse indicatorenset armoede, rapport in opdracht van de Vlaamse overheid, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Universiteit Antwerpen, CSB, Thomas More, CEBUD. Geraadpleegd via https://armoede.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VISA%20rapport_finaal.pdf
- Deleeck, H., & Van den Bosch, K. (1990). The measurement of poverty in a comparative context: Empirical evidence and methodological evaluation of four poverty lines in seven EC countries. In R. Teekens & B. M. S. Van Praag (Eds.), *Analysing poverty in the European Community, policy issues, research options and data sources*. Eurostat News Special Edition, 153-186.
- Dewilde, C. (2008). Individual and institutional determinants of multidimensional poverty: A European comparison. *Social Indicators Research*, 86(2), 233-256.
- Diaz-Bonilla, C., Gonzalez, S., Gerardo, C., Haoyu, W., & Minh Cong, N. (2023). April 2023 update to the Multidimensional Poverty Measure: What's new. *Global Poverty Monitoring Technical Note*, 30. World Bank Group. Geraadpleegd via <http://documents.worldbank.org/curated/en/099726505242329557/IDU0403d508104f7a0420b084460b7206fab6e38>
- Edward, P. (2006). The ethical poverty line: A moral quantification of absolute poverty. *Third World Quarterly*, 27(2), 388-389.
- European Commission. (2021). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Pillar of Social Rights Action Plan*, Brussels, 4.3.2021, COM(2021) 102 final.
- European Parliament, Council of the European Union, & European Commission. (2017). *European Pillar of Social Rights*. Geraadpleegd via https://commission.europa.eu/system/files/2017-11/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf
- Eurostat. (2022). *Impact of health social transfers in kind on income distribution and inequality*. Geraadpleegd via https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Impact_of_health_social_transfers_in_kind_on_income_distribution_and_inequality
- Ferreira, F. H. G., Lustig, N., & Teles, D. (2015). Appraising cross-national income inequality databases: An introduction. *The Journal of Economic Inequality*, 13, 497-526.
- Garroway, C., & de Laiglesia, J. (2012). On the relevance of relative poverty for developing countries. *OECD Development Centre Working Papers*, 314. OECD Publishing.

- Geske, S., & Alaminos, E. (2022). *Impact of social transfers in kind on income distribution in the EU countries: Methodological note. Volume I: Social transfers in kind for health care services* (ed. 2022). European Commission, Eurostat, Directorate F: Social statistics. Geraadpleegd via https://ec.europa.eu/eurostat/documents/7894008/14813354/STIKs_methodological-note.pdf/b3eafado-457a-799f-7bd4-552d3899bbd6?t=1664447446366
- Ghys, T. (2016). Sociale innovatie en structurele armoedebestrijding [Proefschrift, Universiteit Antwerpen].
- Goedemé, T., Decerf, B., & Van den Bosch, K. (2022). A new poverty indicator for Europe: The extended headcount ratio. *Journal of European Social Policy*, 32(3), 287-301.
- Goedemé, T., Penne, T., Swedrup, O., Van den Bosch, K., & Storms, B. (2019). Is there common ground for defining a decent social minimum in Europe? In T. Kotkas, I. Leijten, & F. Pennings (Eds.), *Specifying and securing a social minimum in the battle against poverty* (pp. 93-109). Hart.
- Goedemé, T., Storms, B., Penne, T., & Van den Bosch, K. (Eds.) (2015). *Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe. The development of a methodology for comparable reference budgets in Europe – Final report of the pilot project*. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Hasell, J., Roser, M., Ortiz-Ospina, E., & Arriagada, P. (2022). *Poverty*. Geraadpleegd via <https://ourworldindata.org/poverty>
- Hick, R. (2012). The capability approach: Insights for a new poverty focus. *Journal of Social Policy*, 41(2), 291-308. <https://doi.org/10.1017/S0047279411000845>
- International Labour Organization (ILO). (2023). *Women and men in the informal economy: A statistical update*. ILO.
- Jenkins, S. P. (2020). Perspectives on poverty in Europe. Following in Tony Atkinson's footsteps. *Italian Economic Journal*, 6, 129-155. <https://doi.org/10.1007/s40797-019-00112-0>
- Kuypers, S., & Marx, I. (2022). Armoederisico in België en Europa: het effect van vermogens en schulden. In J. Coene, T. Ghys, B. Hubeau, S. Marchal, P. Raeymaeckers, R. Remmen, W. Vandenhole, G. Van Hecken, & L. Van Praag (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2022* (pp. 83-108). Acco.
- Laderchi, C. R., Saith, R., & Stewart, F. (2003). Does it matter that we do not agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches. *Oxford Development Studies*, 31(3), 243-274. <https://doi.org/10.1080/136008103200011698>
- Leulescu, A., Agafitei, M., Gallelli, A., Di Guglielmo, A., & Demontis, F. (2021). *Nowcasting income indicators during the pandemic (FE 2020) Methodological developments*. Eurostat.
- Marchal, S., Storms, B., Cantillon, B., Delanghe, H., Frederickx, M., Lemmens, A., Neelen, W., & Penne, T. (2022). *Onderzoek naar de haalbaarheid van het ontwikkelen en het gebruik van een bijkomende indicator om armoede te monitoren op Vlaams niveau*. Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Menyhert, B., Cseres-Gergely, Z., Kvedaras, V., Mina, B., Pericoli, F., & Zec, S. (2021). *Measuring and monitoring absolute poverty (ABSPO) – Final Report*. Publications Office of the European Union.
- Nussbaum, M. (2012). *Mogelijkheden scheppen: een nieuwe benadering van de menselijke ontwikkeling*. Ambo/Anthos.
- Penne, T., Cussó Parcerisas, I., Mäkinen, L., Storms, B., & Goedemé, T. (2016). Can reference budgets be used as a poverty line? *Discussion Paper 16/05. ImpROvE Working Papers*. Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- Pogge, T. (2004) The First United Nations Millennium Development Goal: A cause for celebration? *Journal of Human Development*, 5(3), 377-397. <https://doi.org/10.1080/1464988042000277251>
- Ravallion, M. (2012). Mashup indices of development. *The World Bank Research Observer*, 27(1), 1-32.
- Ravallion, M. (2016). *The economics of poverty: History, measurement, and policy*. Oxford University Press.
- Ravallion, M., & Chen, S. (2011). Weakly relative poverty. *Review of Economics and Statistics*, 93(4), 1251-1261.

- Reddy, S. (2009) The Emperor's New Suit: Global poverty estimates reappraised. *Working Paper 2009-11*. Schwartz Center for Economic Policy Analysis and Department of Economics, The New School for Social Research.
- Roser, M. (2021). *Global poverty in an unequal world: Who is considered poor in a rich country? And what does this mean for our understanding of global poverty?* Geraadpleegd via <https://ourworldindata.org/higher-poverty-global-line>
- Rowntree, B. S. (1901). *Poverty: A study of town life*. Macmillan.
- Schoch, M., Kofi Tetteh Baah, S., Lakner, C., & Friedman, J. (2022). Half of the global population lives on less than US\$6.85 per person per day. *World Bank Blogs, December 2022*. Geraadpleegd via <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/half-global-population-lives-less-us685-person-day>
- Schoch, M., Yonzan, N., Hill, R., & Lakner, C. (2022). To end extreme poverty, getting back to pre-COVID-19 reduction rates is not enough. *World Bank Blogs, November 2022*. Geraadpleegd via <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/end-extreme-poverty-getting-back-pre-covid-19-reduction-rates-not-enough>
- Sen, A. (1983). Poor, relatively speaking. *Oxford Economic Papers*, 35(2), 153-169.
- Sen, A. (1987). The standard of living. In G. Hawthorn (Ed.), *The standard of living: The Tanner lectures*, (pp. 1-38). Cambridge University Press.
- Storms, B., Cornelis, I., Delanghe, H., Frederickx, M., Penne, T., Carrillo-Alvarez, E., Cussó-Parcerisas, I., Bernát, A., Mäkinen, L., Muñoz Martínez, J., & Szivos, P. (2023). How can reference budgets contribute to the construction of social indicators to assess the adequacy of minimum income and the affordability of necessary goods and services? *EUSocialCit Working Paper, January 2023*. <https://doi.org/10.5281/zenodo.7629202>
- Storms, B., & Van den Bosch, K. (2009). *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*. Acco.
- Subramanian, S. (2015). Once more unto the breach... The World Bank's latest "assault" on global poverty. *Economic and Political Weekly*, 50(45), 35-40. <http://www.jstor.org/stable/44003992>
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*. Allen Lane & Penguin Books.
- Townsend, P. (1985). A sociological approach to the measurement of poverty: A rejoinder to professor Amartya Sen. *Oxford Economic Papers*, 37(4), 659-668.
- United Nations. (s.d.). *Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/71/313*. Geraadpleegd via https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202022%20refinement_Eng.pdf
- United Nations. (2015). *Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1*. Geraadpleegd via <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement>
- United Nations Development Programme (UNDP). (2022). *Human Development Report 2021/22. Uncertain times, unsettled lives. Shaping our future in a transforming world*. UNDP.
- United Nations Development Programme & Oxford Poverty and Human Development Initiative. (2022). *Global Multidimensional Poverty Index 2022: Unpacking deprivation bundles to reduce multidimensional poverty*. Geraadpleegd via <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdp-document/2022mpireportenpdf.pdf>
- United Nations Development Programme & Oxford Poverty and Human Development Initiative. (2023). *Global Multidimensional Poverty Index 2023: Unstacking global poverty: Data for high impact action*. Geraadpleegd via <https://hdr.undp.org/content/2023-global-multidimensional-poverty-index-mpi#/indicities/MPI>
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). (2017). *Guide on poverty measurement*. United Nations.
- Van Dam, R., & Van den Bosch, K. (1997). *Hoeveel armen zijn er in België? Resultaten van diverse studies*. CSB-Berichten, oktober 1997. Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.

- Vandenbroucke, F., & Coene, J. (2018). Armoedebestrijding in een Europese Sociale Unie. In J. Coene, P. Raeymaeckers, B. Hubeau, T. Goedemé, R. Remmen, & A. Van Haarlem (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2018*. Acco.
- Vranken, J. (2014). Theoretische raamwerken voor de studie van armoede en hun ontwikkelingen. *VLAS -Studies*, 13. Vlaams Armoedesteunpunt.
- Woodward, D. (2010). *How poor is 'poor'? Towards a rights-based poverty line*. NEF (New Economics Foundation).
- World Bank. (1990). *World Development Report 1990*. Oxford University Press.
- World Bank. (2015). *A measured approach to ending poverty and boosting shared prosperity: Concepts, data, and the twin goals*. Policy Research Report. World Bank.
- World Bank. (2022). *Poverty and shared prosperity 2022. Correcting course*. World Bank Group.
- World Bank. (2023a). *Poverty and inequality platform methodology handbook. Edition 2023-03*. Geraadpleegd via <https://datanalytics.worldbank.org/PIP-Methodology/>
- World Bank. (2023b). *March 2023 Update to the Poverty and Inequality Platform (PIP): What's new. Global Poverty Monitoring Technical Note; no.27*. World Bank Group. Geraadpleegd via <http://documents.worldbank.org/curated/en/099923403272329672/IDU089370bcbo48b9044fdoab49037249b87aef6>
- World Bank. (2023c). *Atlas of Sustainable Development Goals 2023: Progress in ending extreme poverty*. Geraadpleegd via <https://datatopics.worldbank.org/sdgoalatlas/goal-1-no-poverty/>

Noten

1. Het mediane inkomen is het inkomen dat, na rangschikking van alle inkomens van laag naar hoog, precies in het midden ligt.
2. Zie https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_li22b/default/table?lang=en
3. Zie https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_li22/default/table?lang=en
4. Zie <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/?Text=&Goal=1>
5. Data voor individuele landen zijn beschikbaar via de World Development Indicators-databank (<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>).
6. Zie <https://ourworldindata.org/grapher/share-in-poverty-relative-to-different-poverty-thresholds?tab=table&time=2019>
7. Zie <https://data.worldbank.org/indicator/SI.DST.50MD>
8. Zie voor de data: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>
9. Zie voor de data: <https://dart.lisdatacenter.org/dart>
10. Zie <https://unstats.un.org/sdgs/dataportal/database>
11. De Human Development Index (HDI) is veeleer een indicator voor de mate van ontwikkeling van een land dan voor armoede. Hij maakt gebruik van minder onderliggende indicatoren (levensverwachting bij geboorte, gemiddeld aantal jaar scholing en bruto nationaal inkomen per capita) en steunt op geaggregeerde data (terwijl de MPI berekend wordt op microgegevens). Geïnteresseerde lezers kunnen het meest recente rapport van het United Nations Development Programme (2022) doornemen.
12. De onderliggende tien indicatoren zijn: ondervoeding en kindersterfte (gezondheid), aantal jaar scholing en de aanwezigheid op school (educatie), elektriciteit, sanitaire voorzieningen, drinkwater, huisvesting, kookbrandstof en bezittingen (levensstandaard). Voor een overzicht, zie Alkire et al. (2022).
13. De headcount ratio voor '2022' werd afgezet tegen de bevolking van 2019, onafhankelijk van het jaartal van de survey.
14. Het sociaal scorebord bevat naast een aantal kernindicatoren ook secundaire indicatoren, zie <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/scoreboard>

15. Zie voor een overzicht van de Europa2030-doelstellingen per lidstaat: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=25728&langId=en>
16. Zie voor meer info over de achtergrond van de SILC en de methodologie: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/information-data> en <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/methodology>

Hoofdstuk 2.

Basisinkomen: niemand meer arm? Een studie naar de herverdelende effecten van een universeel basisinkomen in België

Elise Aerts, Ive Marx & Gerlinde Verbist

Armoede en bestaansonzekerheid blijven, ook in de moderne welvaartsstaat, een bestaand en persistent probleem. Daarom pleiten sommigen voor een radicaal andere aanpak, zoals de invoering van een basisinkomen. Meer dan de helft van de Belgen zou momenteel positief staan tegenover een basisinkomen (Laenen et al., 2022; Roosma & van Oorschot, 2020) en een aantal politieke partijen tonen sympathie voor het idee (Geels, 2023). De pandemie zou de welvaartsstaat bovendien op een kritisch punt in zijn geschiedenis hebben gebracht (Cantillon, 2022). Maar kan zo'n basisinkomen nu echt iedereen een leefbaar minimum garanderen? In dit hoofdstuk verkennen we de mogelijke impact van vier verschillende budgetneutrale varianten op de inkomensverdeling in België.

Een basisinkomen is een vast inkomen dat de overheid op regelmatige basis uitkeert aan alle burgers, ongeacht hun levensomstandigheden. Een basisinkomen is kenmerkend individueel, onvoorwaardelijk en universeel.

- **Individueel:** een basisinkomen wordt op individuele basis uitgekeerd. Elke persoon heeft er dus recht op, onafhankelijk van zijn/haar burgerlijke staat of samenstelling van het huishouden.
- **Onvoorwaardelijk:** er hangt geen enkele tegenprestatie of voorwaarde vast aan een basisinkomen. Men hoeft dus niet (bereid zijn om) te werken. Zowel werkenden als werkzoekenden hebben bijgevolg recht op een basisinkomen.
- **Universeel:** iedereen krijgt hetzelfde geldbedrag. Er wordt dus niet gekeken of iemand al voldoende middelen heeft. Ook hebben bijvoorbeeld geslacht, opleiding en woonplaats geen invloed op de hoogte van de uitkering.

Een basisinkomen zou dus – door zijn garantie op een vast inkomen – bestaanszekerheid geven aan elke burger. Voorstanders (o.a. Bregman, 2019; Standing, 2005; Van Parijs & Vanderborght, 2017) bestempelen het idee daarom als emanciperend en bevrijdend. Ook zou het op die manier armoede en deprivatie kunnen aanpakken en voorko-

men. Mensen verliezen nu vaak hun uitkering en bijbehorende sociale voordelen zodra ze betaald werk opnemen, waardoor het zoeken van een baan dikwijls financieel onvoldoende of zelfs helemaal niet loont. Omdat ze bij een basisinkomen alles behouden wat ze verdienen, zal werken altijd lonen (Gamel et al., 2006; Van Parijs, 2004).

Praktisch gezien zou een basisinkomen een einde maken aan de administratieve rompslomp. Voorstanders omschrijven het als een elegant systeem dat draaiende gehouden kan worden door een kleine administratie. Daarmee zou het niet alleen efficiënter en transparanter zijn, maar ook komaf maken met de stigmatisering die gepaard gaat met middenengetoetste uitkeringen (Wilson & McDaid, 2021; Wispelaere & Stirton, 2011).

Tot slot zou een basisinkomen mensen de vrijheid geven om werk te kunnen kiezen dat echt bij hen past. Werknemers hebben meer onderhandelingskracht ten opzichte van hun werkgever omdat ze niet langer volledig afhankelijk zijn van de arbeidsmarkt voor inkomsten. Voorstanders argumenteren dat een basisinkomen mensen eindelijk de mogelijkheid zou geven om nee te kunnen zeggen tegen laagbetaalde jobs in slechte arbeidsomstandigheden (Van Parijs, 2004; Widerquist, 2013). Ook zou een basisinkomen de drempel naar ondernemerschap en omscholing verlagen en moedigt het vrijwilligerswerk en mantelzorg aan (Calnitsky et al., 2019; Feinberg & Kuehn, 2020). Zeker tegen de achtergrond van dreigende werkloosheid door robotisering en automatisering krijgt dit argument veel weerklank. Er wordt gevreesd dat de opkomende robotisering en automatisering uiteindelijk zullen leiden tot een groot verlies van banen en een toename in de structurele ongelijkheid (Brynjolfsson & McAfee, 2014; Johannessen, 2018). In die context zou een basisinkomen de basis kunnen zijn voor een nieuw sociaal contract tussen arbeid en kapitaal (Ghys, 2020; Martinelli, 2019).

Niet iedereen ziet echter evenveel heil in zo'n basisinkomen. Het idee heeft ook al heel wat tegenwind gekregen (o.a. Birnbaum & De Wispelaere, 2020; Boone et al., 2018; Robeyns, 2001). Tegenstanders vrezen bijvoorbeeld net dat dit systeem ervoor zal zorgen dat veel mensen hun betaalde arbeid verminderen of zelfs helemaal stopzetten, waardoor de arbeidsmarktparticipatiegraad verontrustend laag zou komen te liggen (Martinelli, 2017; Widerquist, 2005). Dat zou het fundament onderuithalen waarop het basisinkomen rust. Als mensen massaal stoppen met werken, hoe moet dat basisinkomen dan gefinancierd worden?

Een tweede, meer ethisch bezwaar dat aangehaald wordt door tegenstanders, is de radicale loskoppeling tussen bijdrage (arbeid) en ontvangst (uitkering). Arbeid – of toch minstens de bereidheid tot werken – is tot nu toe altijd een bepalende voorwaarde geweest om sociale bescherming te kunnen genieten. Het basisinkomen zou die band doorsnijden en daarmee een einde maken aan de wederkerigheid die inherent is aan het huidige systeem. Terwijl de sociale norm van geven en nemen en het bestraffen van 'profiteurs' net bijzonder sterk ingebakken zit in ons menselijke gedrag (Falk & Fischbacher, 2006; León, 2012).

Ook wordt vaak het dure prijskaartje bekritiseerd. Afhankelijk van de hoogte van een basisinkomen kan de kost fors oplopen. Daarom vinden tegenstanders het geen doel-

treffende, kosteneffectieve manier om het armoedeprobleem op te lossen (Martinelli, 2020; Piachaud, 2018). Ze argumenteren dat het huidige systeem net ontwikkeld is om te kunnen inspelen op uiteenlopende omstandigheden en noden, terwijl een basisinkomen – dat iedereen een uniform bedrag geeft – daar helemaal geen rekening mee houdt. Ook wordt gevreesd dat de hoge kost van een basisinkomen aangegrepen kan worden om verregaande privatiseringen en de verdere uitholling van de welvaartsstaat te rechtvaardigen.

Het aantal publicaties dat empirisch het debat rond de invoering van een basisinkomen in België kan ondersteunen, is heel beperkt. Een aantal onderzoeken hebben gekeken naar de publieke opinie over een basisinkomen (Laenen et al., 2022; Mulayi et al., 2023; Roosma & van Oorschot, 2020), terwijl andere zich meer focusten op de politieke haalbaarheid in België (Geels, 2023; Vanderborght, 2004). De herverdelende effecten van een basisinkomen in België zijn daarentegen vrijwel nog niet onderzocht, met uitzondering van Gilain en Van Parijs in 1996.

Voor andere Europese landen bestaan dit soort studies wel al (o.a. Browne & Immervoll, 2017; Goderis & Vlekke, 2023; Magnani & Piccoli, 2020; Martinelli, 2020; Pareliussen et al., 2018). Daaruit komt echter geen eenduidig beeld naar voren. Sommige studies vinden een kleine of net grote daling in armoede en ongelijkheid. Andere vinden dan weer dat een basisinkomen de armoede en de ongelijkheid zou doen stijgen. We suggereren dat de grote verscheidenheid aan mogelijke uitkomsten te maken heeft met de multidimensionaliteit van het concept. ‘Het basisinkomen’ bestaat eigenlijk niet. Er zijn veel verschillende varianten en invullingen mogelijk, denk maar aan de hoogte van het bedrag, maar ook wat een basisinkomen moet vervangen en/of hoe het moet worden gefinancierd. Daarnaast kunnen gelijkaardige voorstellen in verschillende landen nog steeds andere effecten hebben omwille van de landspecifieke context.

**‘Het basisinkomen’
bestaat eigenlijk niet.**

Daarom vergelijken wij voor België de effecten van een aantal basisinkomen scenario's die verschillen op het vlak van zowel generositeit als wijze van financiering. We tonen aan dat zowel de hoogte als de manier waarop het vormgegeven wordt, belangrijke determinanten zijn van de mate waarin een basisinkomen een oplossing kan zijn voor het armoedeprobleem in België. Ook het profiel van de winnaars en verliezers hangt sterk af van de aard van het basisinkomen. In de praktijk is een basisinkomen dus zeker niet zo simpel of ‘kant-en-klaar’ als het lijkt.

In de volgende sectie bespreken we kort het microsimulatiemodel en de data die we gebruiken om de impact van een basisinkomen in België te analyseren. Ook beschrijven we de verschillende basisinkomensscenario's. Hierna geven we voor elk van de scenario's weer hoeveel de budgettaire kost bedraagt, wie erbij wint, wie erbij verliest en wat het doet voor de armoede en de ongelijkheid in ons land. We sluiten af met de lessen die we kunnen trekken uit deze microsimulatie-oefening.

1. Data en methode

Om te achterhalen wat de impact zou zijn van het invoeren van een basisinkomen in België maken we gebruik van EUROMOD. EUROMOD is een microsimulatiemodel dat op basis van gedetailleerde informatie over de beleidsregels het netto-inkomen kan schatten voor een representatieve steekproef van gezinnen (Sutherland & Figari, 2013). In deze studie zijn de gegevens hiervan afkomstig van de EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions)-enquête voor België uit het jaar 2019, op het moment van analyse de laatst beschikbare data. Het model laat ook toe om mogelijke beleidsalternatieven of -veranderingen te analyseren. We kunnen er dus 'wat als'-vragen mee beantwoorden, zoals in ons geval: 'Wat zou er met de inkomens van Belgische gezinnen gebeuren als er een universeel basisinkomen zou worden ingevoerd?' In het *baseline*-scenario berekenen we de inkomens volgens het geldende beleid in 2019. In de alternatieve scenario's simuleren we vier verschillende basisinkomenvoorstellen om zo de budgettaire en verdelingseffecten van een dergelijke hervorming te kunnen evalueren. Hoe die scenario's er precies uitzien, beschrijven we in de volgende sectie.

EUROMOD is een statisch model, wat betekent dat het ervan uitgaat dat de karakteristieken van de betrokken huishoudens constant blijven. Onze analyse kan dus enkel de directe impact ('eerste orde') van een basisinkomen vatten. We proberen dus als het ware te schetsen hoe de wereld eruit zou zien de ochtend na het invoeren van een basisinkomen, wanneer de beleidshervorming het gedrag van individuen en gezinnen nog niet heeft kunnen beïnvloeden. Op lange termijn zou een basisinkomen er bijvoorbeeld wel voor kunnen zorgen dat sommige mensen minder gaan werken, meer gaan werken of net kiezen voor een andere job. Volgens empirisch onderzoek zouden 'zulke grote veranderingen in het arbeidsmarktgedrag van mensen echter vrij beperkt blijven (zie de Paz-Báñez et al., 2020; Gentilini et al., 2019). Bovendien zijn de mogelijke gedragseffecten van een basisinkomen erg moeilijk te schatten omdat de huidige gedragsmodellen niet gemaakt zijn om gebruikt te worden voor zo'n radicale hervorming. De eerste-orde-effecten zijn dus al heel belangrijk om het debat te voeden.

Ook gaat het model bij de berekening van de baseline uit van de volledige *take-up* of opname van uitkeringen. In realiteit zijn er echter altijd gezinnen die – door onder andere stigma, complexe procedures, onwetendheid of uitsluiting – geen gebruik maken van een sociale uitkering of voorziening waarop ze eigenlijk recht hebben (Goedemé et al., 2022).

2. Hypothetische basisinkomensscenario's

Zoals vermeld, zijn er talloze varianten en invullingen van een basisinkomen mogelijk, maar het aantal scenario's die we hier kunnen tonen, is natuurlijk beperkt. Het doel van dit hoofdstuk is daarom dus nog niet meteen het meest geschikte, realistische of politiek haalbare scenario naar voren proberen te schuiven. Wel willen we het terrein voorberei-

den door de herverdelende effecten te tonen van een aantal keuzes die de implementatie van een basisinkomen met zich meebrengt. Concreet simuleren we vier budgetneutrale scenario's voor een basisinkomen in België. Budgetneutraal betekent dat we de hervorming volledig financieren met ingrepen in het huidige sociale en fiscale stelsel.

In navolging van Browne en Immervoll (2017) en Pareliussen et al. (2018) beperken we ons in deze microsimulatie-oefening tot een basisinkomen voor kinderen (jonger dan 18 jaar) en volwassenen op arbeidsactieve leeftijd (van 18 jaar t.e.m. 64 jaar). De bestaande uitkeringen en belastingregels voor gepensioneerden blijven dus hetzelfde, in die zin dat hun inkomens niet rechtstreeks beïnvloed worden door de hervorming.

2.1 Hoogte van een basisinkomen

Het publieke debat draait vaak vooral om de vraag hoe genereus zo'n basisinkomen precies zou moeten zijn. Kan een hoger basisinkomen armoede en ongelijkheid beter aanpakken dan een lager basisinkomen, zoals vaak beweerd wordt? Om het effect van de hoogte van een basisinkomen te vatten, vergelijken wij twee verschillende bedragen:

- Sommige voorstellen beogen een volledige vervanging van ons huidige sociale stelsel door een basisinkomen. We spreken dan van een 'volledig basisinkomen'. In dat geval moet het uitgekeerde bedrag voldoende hoog zijn om in de basisbehoeften van een alleenstaande te kunnen voorzien. In scenario 1 simuleren we een volledig basisinkomen waarin elke volwassene € 1.230 per maand krijgt (wat overeenstemt met de hoogte van de armoedelijn, i.e. 60% van het mediane equivalente huishoudinkomen anno 2019). Kinderen krijgen een basisinkomen van € 370 per maand toebedeeld (i.e. 30% van het bedrag voor volwassenen, gebaseerd op de OESO-equivalentieschaal). Om dit te financieren, schaffen we eerst alle bestaande sociale uitkeringen (o.a. werkloosheidsuitkering, kinderbijslag en leefloon) en belastingvoordelen (o.a. belastingvrije som, belastingvermindering hypothecaire lening en werkbonus) af. Enkel de arbeidsongeschiktheidsuitkering en de huurtoeslag behouden we, omdat die bedoeld zijn om te compenseren voor specifieke behoeften of omstandigheden. Daarna moeten we ook nog het basisinkomen belastbaar maken en de inkomensbelastingen met 15% verhogen, wat impliceert dat de hoogste marginale belastingvoet stijgt van 50% naar 58%.
- In het verleden zijn er echter ook stemmen opgegaan voor een 'partieel basisinkomen'. Daarmee wordt een basisinkomen bedoeld dat een aanvulling is op – in plaats van een vervanging van – het bestaande systeem. In dat geval zou een lager bedrag dus volstaan. We simuleren in scenario 2 een partieel, laag basisinkomen van € 205 per volwassene (i.e. 10% van het mediane inkomen). Kinderen krijgen een basisinkomen van € 60 toebedeeld. Om dit te financieren volstaat het om enkele veelgebruikte belastingvoordelen af te schaffen. Concreet schaffen we de belastingvrije som (omdat iedereen nu al een basisinkomen krijgt) en het zogenaamde huwelijksquotiënt (in overeenstemming met het individuele karakter van een basisinkomen) af. De belastingaftrek van beroepskosten, waarvan een groot deel van de bevolking profiteert, wordt tot slot afgetopt.

2.2 Wijze van financiering

Het publieke debat vergeet echter soms dat de hoogte van het basisinkomen niet het enige is dat meespeelt. Een basisinkomen kan uit verschillende overwegingen worden gemotiveerd en daarom ook een andere vorm aannemen. Zal een basisinkomen nog hetzelfde uitpakken voor de bevolking als het bijvoorbeeld anders gefinancierd wordt? Om ook het effect van de wijze van financiering te vatten, nemen we een modaal basisinkomen van € 615/maand (i.e. 30% van het mediane inkomen) voor volwassenen en € 185/maand voor kinderen, maar bekostigen we het op twee mogelijke wijzen, namelijk via het sociale of het fiscale stelsel:

- Een basisinkomen kan bijvoorbeeld gefinancierd worden door vooral te snoeien in de sociale uitkeringen. In dat geval betekent het basisinkomen een sterke vereenvoudiging van het huidige sociale stelsel – met inbegrip van de vele uitkeringsvormen en -regels – en een minder invasieve rol voor de overheid. We simuleren in scenario 3 een belastbaar basisinkomen dat het merendeel van de bestaande sociale uitkeringen (leefloon, werkloosheidsuitkering, kinderbijslag, studietoelagen, brugpensioen en overlevingspensioen) vervangt. We behouden ook hier de arbeidsongeschiktheidsuitkering en huurtoeslag nog wel.
- Een basisinkomen zou ook gefinancierd kunnen worden door te snoeien in de belastingvoordelen. In dat geval kan het arsenaal van selectieve uitkeringen blijven bestaan. Het basisinkomen vormt dan een complementaire, universele sokkel onder de bestaande sociale voorzieningen. We simuleren in scenario 4 een belastbaar basisinkomen dat alle bestaande belastingvoordelen (belastingvrije som, huwelijksquotiënt, belastingaftrek van beroepskosten, belastingvermindering hypothecaire lening, sociale en fiscale werkbonus, belastingkrediet voor kinderen ten laste, belastingkrediet voor lage activiteitsinkomsten, belastingkrediet voor vervangingsinkomsten) vervangt.

Op die manier verkrijgen we dus vier verschillende scenario's. Daar hangt natuurlijk ook een prijskaartje aan vast. De hele Belgische bevolking – met uitzondering van de gepensioneerden – voorzien van een basisinkomen ter hoogte van de armoedelijn (scenario 1) zou welgeteld 111 miljard euro per jaar kosten. Dat komt neer op bijna een kwart van het bruto binnenlands product (bbp). Een minder genereus basisinkomen zou, vanzelfsprekend, minder kosten. Zo bedraagt de kostprijs van een basisinkomen van € 205 voor elke volwassene bijvoorbeeld (scenario 2) jaarlijks 'slechts' 18,5 miljard euro oftewel 4% van het bbp. Tabel 1 vat per scenario het bedrag van het basisinkomen, de totale kost en de verschillende stappen waarmee we budgetneutraliteit bereiken samen.

Tabel 1. Overzicht van de verschillende basisinkomensscenario's.

A. Wat zijn de maandelijkse bedragen per persoon?				
Doelgroep	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Volwassenen (18-64 jaar)	€ 1.230	€ 205	€ 615	€ 615
Kinderen (<18 jaar)	€ 370	€ 60	€ 185	€ 185
B. Hoeveel zou een basisinkomen kosten?				
Totaal per jaar	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
In miljard euro	111,5	18,5	55,8	55,8
Als % van het bbp	23%	4%	12%	12%
C. Hoe bereiken we quasi budgetneutraliteit (in miljard euro)?				
Stappen	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Belastingvoordelen afschaffen	32,8	18,5	15,8	32,8
Sociale uitkeringen afschaffen	18,0	-	18,0	3,8
Basisinkomen belastbaar maken	42,8	-	20,6	21,1
Inkomensbelasting verhogen	17,9	-	-	-

Bron: Eigen berekeningen gebaseerd op EU-SILC en EUROMOD.

3. Resultaten

In deze sectie bespreken we de uitkomsten van een gesimuleerd basisinkomen in België. We beginnen met de impact op armoede en ongelijkheid. Daarna presenteren we het aandeel winnaars en verliezers op arbeidsactieve leeftijd en bespreken we hun profiel.

3.1. Impact op armoede en ongelijkheid

Tabel 2 geeft een overzicht van de armoede- en ongelijkheidsniveaus in de verschillende basisinkomensscenario's. De impact van een basisinkomen op de inkomensongelijkheid meten we aan de hand van de Gini-coëfficiënt. Dat is een statistische maatstaf van de ongelijkheid in een verdeling. Die kan een waarde aannemen tussen 0 (volkomen gelijkheid) en 1 (volkomen ongelijkheid). Hoe hoger de index, hoe groter de inkomensongelijkheid dus. In de baseline bedraagt de ongelijkheid in België 0,2178. Om de impact van een basisinkomen op de armoede te meten maken we gebruik van twee relatieve Foster-Greer-Thorbecke-armoede-indicatoren gebaseerd op de 60% armoedelijijn. Het armoederisico verwijst naar het aandeel personen met een equivalent beschikbaar inkomen onder de armoedelijijn (d.w.z. frequentie). De armoedekloof verwijst naar de verhouding waarmee het inkomen gemiddeld onder de armoedegrens valt (d.w.z. diepte).

In de baseline loopt 11% van de Belgische populatie risico op armoede, terwijl de totale armoedekloof 1,8% bedraagt. Onze armoedecijfers wijken lichtjes af van de Eurostat-statistieken (die op zich ook al een onderschatting zijn van het werkelijke aantal kwetsbare Belgen). Doordat EUROMOD gestoeld is op een aantal assumpties – zoals bijvoorbeeld volledige naleving van de belastingwetgeving en opname van sociale voordelen – is er sprake van een kleine onderschatting (Maier et al., 2022). Dit dient men in het achterhoofd te houden bij de interpretatie van de resultaten.

Een eerste observatie is dat een genereuzer basisinkomen niet noodzakelijkerwijs zoveel meer armoedereductie oplevert, zeker in verhouding tot de omvang van de hervorming. Een basisinkomen ter hoogte van de armoedegrens (scenario 1) zou het armoederisico slechts met ongeveer 30% en de armoedekloof met 20% doen afnemen.

Een basisinkomen ter hoogte van de armoedegrens zou het armoederisico slechts met ongeveer 30% doen afnemen.

Hiertegenover staat een budgettaire kost van een kwart van het bbp. Globaal zou de belastingdruk met 15% stijgen. De vraag dringt zich dus op of zo'n hoog, volledig basisinkomen wel de meest kosteneffectieve manier is om armoede en ongelijkheid aan te pakken. Een lager basisinkomen (scenario 2) – dat een

veel minder ingrijpende hervorming vereist – zou evengoed de ongelijkheid en het armoederisico significant kunnen doen dalen en de armoedekloof zelfs sterker dicht.

We doorprikken hier dus de mythe dat een basisinkomen de armoede volledig de wereld uit zou kunnen helpen (tenzij er geld uit de lucht komt vallen dat we zomaar kunnen verdelen natuurlijk). Hoewel het in eerste instantie misschien contra-intuïtief lijkt, kunnen er zelfs met een basisinkomen gelijk aan de armoedelijn nog steeds mensen in armoede leven. Dit heeft er alles mee te maken dat zo'n basisinkomen bekostigd moet worden. Om de financiering ervan rond te krijgen, zou het basisinkomen belastbaar gemaakt moeten worden, moeten de bestaande sociale uitkeringen en belastingvoordelen afgeschaft worden én moeten de belastingvoeten stijgen. Elk individu zal dus wel een basisinkomen ontvangen, maar zal tegelijk ook meer belastingen moeten betalen en een groot deel van de bestaande transfers verliezen. Van die € 1.230 zal dus netto minder overblijven, waardoor sommige gezinnen zich nog steeds onder de armoedelijn kunnen bevinden.

Een tweede observatie is dat de aard van de financieringsbron sterk bepalend is voor het effect dat een basisinkomen kan hebben op armoede en ongelijkheid. We zien dat een basisinkomen best gefinancierd kan worden door belastingvoordelen af te schaffen (scenario 4). In dit scenario zou het armoederisico van 11% naar 7%, de armoedekloof van 1,8% naar 1,1% en de Gini-coëfficiënt van 0,218 naar 0,202 dalen. Doordat het basisinkomen in dit geval bovenop de bestaande sociale uitkeringen komt, wordt de sociale vloer opgetild en neemt het armoedeprobleem af. Een basisinkomen dat puur gefinancierd wordt door het afschaffen van de bestaande sociale bescherming (scenario 3) daarentegen, zou de armoede en de ongelijkheid op elke indicator zonder uitzondering doen stijgen. Niet verrassend, gezien iemand die voorheen een leefloon kreeg van bijna € 1.000, het nu moet stellen met enkel een basisinkomen van € 615. Hier doorprikken

we de mythe nog verder: een basisinkomen kan ook een averechts effect hebben en de armoede en de ongelijkheid doen stijgen. Er moet door beleidsmakers dus goed worden nagedacht over de precieze invulling van een basisinkomen als armoedebestrijding het doel is.

Tabel 2. Ongelijkheid en armoede in de verschillende scenario's.

A. Ongelijkheid					
Doelgroep	Baseline	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Populatie	0,218	0,192*	0,209*	0,231*	0,202*
B. Armoederisico					
Doelgroep	Baseline	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Populatie	11,0%	7,5%*	8,8%*	12,3%*	7,0%*
Kinderen	12,3%	6,7%*	9,0%*	16,5%*	3,7%*
Arbeidsactieve leeftijd	9,5%	5,4%*	7,1%*	10,3%*	6,0%*
C. Armoedekloof					
Doelgroep	Baseline	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Populatie	1,8%	1,4%*	1,0%*	3,5%*	1,1%*
Kinderen	1,6%	0,8%*	0,7%*	4,2%*	0,3%*
Arbeidsactieve leeftijd	1,6%	1,2%*	0,6%*	3,5%*	0,8%*

Noot: (1) De armoedegrens van de baseline wordt gebruikt om de armoedeniveaus te berekenen in de hervormingsscenario's. (2) Significante verschillen ($p < 0,05$) worden aangeduid met *.

Bron: Eigen berekeningen gebaseerd op EU-SILC en EUROMOD.

3.2 Winnaars en verliezers

Figuur 1 geeft het aandeel winnaars en verliezers weer over de verschillende basisinkomensscenario's, uitgedrukt als percentage van de bevolking op arbeidsactieve leeftijd. Winnaars (verliezers) worden gedefinieerd als diegenen die een winst (verlies) ervaren in hun netto beschikbare huishoudinkomen ten gevolge van de invoering van een basisinkomen. Dit geeft een eerste indicatie voor de politieke haalbaarheid van de hervormingsvoorstellen.

Niet iedereen zal zomaar financieel voordeel halen uit de invoering van een basisinkomen. Of het basisinkomen opweegt tegen het verlies van uitkeringen en/of de stijging in de belastingdruk, zal bepalen of een huishouden zich een winnaar of een verliezer kan noemen. Voor sommige gezinnen zal het bedrag van het basisinkomen hoger liggen dan de sociale uitkeringen die ze ervoor kregen, maar voor andere kan het zijn dat het basisinkomen bijvoorbeeld volledig wegbelast wordt. Concreet zou in elk scenario hier gesimuleerd tussen 30% en 60% van de bevolking op arbeidsactieve leeftijd een daling in hun netto besteedbare inkomen ervaren bij de invoering van een basisinkomen.

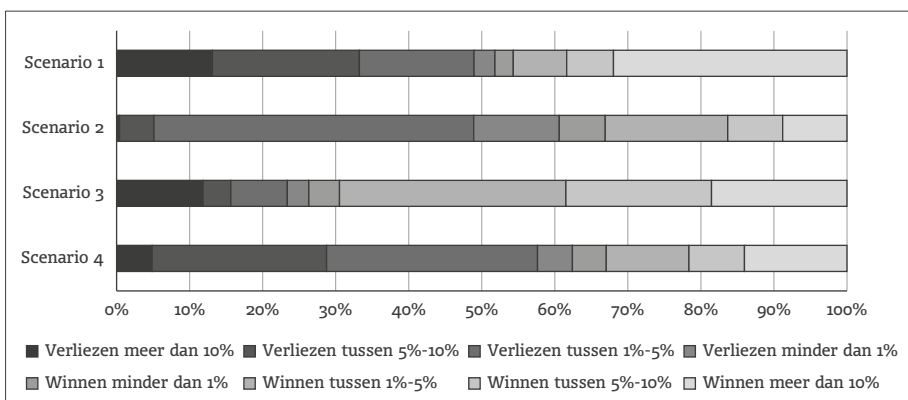
Maar we zien ook variatie in het patroon van winnaars en verliezers over de scenario's heen. Als we de hoogte van een basisinkomen in beschouwing nemen (scenario 1 versus scenario 2), dan zien we dat er meer winnaars lijken te zijn wanneer het bedrag hoger is. In het hoge-basisinkomensscenario zou 48% er financieel op vooruitgaan, terwijl dit in het lage-basisinkomensscenario maar 40% is. Tegelijk wordt het patroon van winnaars en verliezers meer gepolariseerd: hoe generieuzer het basisinkomen, hoe groter het deel van de bevolking dat aanzienlijk voordeel haalt uit een dergelijke hervorming, maar ook hoe groter het deel met een groot financieel verlies. In het hoge-basisinkomensscenario zou tot een derde van de bevolking een verlies ervaren van meer dan 5% in hun inkomen. Aangezien verliezen zwaarder wegen dan winsten (Kahneman & Tversky, 1979; Pierson, 2000), roept dit vragen op over het draagvlak van dit type hervorming.

Als het aankomt op de aard van de financieringsbron (scenario 3 versus scenario 4), dan zien we dat een basisinkomen gefinancierd via het sociale stelsel veel meer winnaars zou opleveren dan wanneer het gefinancierd wordt via het fiscale stelsel. Hier zien we een intrinsieke spanning verschijnen tussen sociale wenselijkheid en politieke haalbaarheid (ervan uitgaand dat dit laatste bepaald wordt door materieel eigenbelang).

Een basisinkomen vormgegeven zodat het de armoede kan bestrijden, zal ten koste gaan van een groot deel van de bevolking, terwijl een basisinkomen waar de meeste gezinnen bij gebaat zijn, de armoede niet kan doen dalen.

Een basisinkomen vormgegeven zodat het de armoede kan bestrijden, zal ten koste moeten gaan van een groot deel van de bevolking. Terwijl een basisinkomen waar de meeste gezinnen bij gebaat zouden zijn, de armoede niet kan doen dalen.

Figuur 1. Winnaars en verliezers uitgedrukt als percentage van de bevolking op arbeidsleeftijd.



Bron: Eigen berekeningen gebaseerd op EU-SILC en EUROMOD.

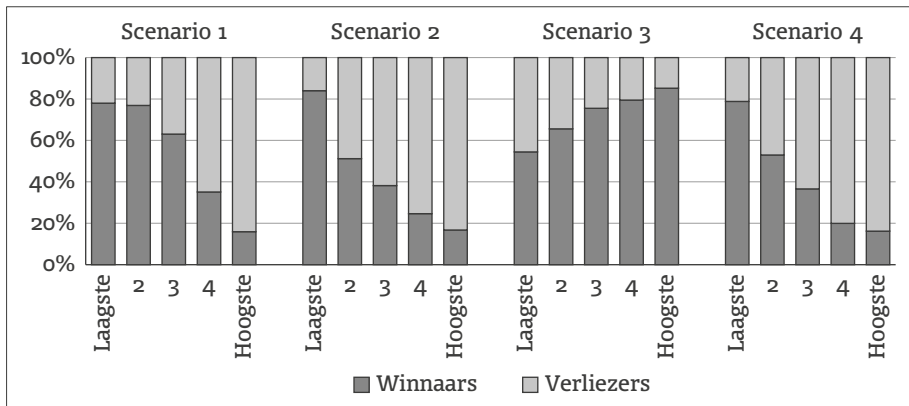
In de volgende grafieken verdiepen we ons verder in het profiel van de winnaars en de verliezers. Figuur 2 geeft het aandeel winnaars en verliezers weer per inkomenskwintil.

tiel voor de vier scenario's. De indeling in inkomenskwintielen houdt in dat de 20% huishoudens met het laagste inkomen in het eerste kwintiel vallen, de volgende 20% in het tweede inkomenskwintiel, en zo verder. De inkomens zijn equivalent gemaakt op basis van de gemodificeerde OESO-equivalentieschaal.

We zien dat vooral de beslissing om al dan niet in te grijpen in het fiscale stelsel een grote impact heeft op hoe de winnaars en de verliezers verdeeld zijn over de inkomensverdeling. Herinner je dat in scenario's 1, 2 en 4 het basisinkomen wordt gefinancierd door onder meer de belastingvoordelen af te schaffen en/of de belastingvoeten te verhogen. Over deze drie scenario's heen zien we duidelijk een dalend patroon: het aandeel winnaars neemt af naargelang we naar boven opschuiven in de inkomensverdeling. Omdat de meeste belastingvoordelen typisch terechtkomen bij de rijksten in de samenleving, leidt de vervanging ervan door een universeel basisinkomen tot een herverdeling ten gunste van de onderkant. Ook worden de hoogste inkomenskwintielen proportioneel het hardst getroffen door de verhoging van de belastingvoeten.

In het derde scenario zien we dat het patroon volledig omgekeerd is, wat verklaart waarom dit scenario de armoede doet stijgen. Nu zijn de hogere inkomensdecielen de grote winnaars. Dit is eigenlijk niet verwonderlijk: dit scenario bestaat puur uit het vervangen van de sociale bescherming door een basisinkomen, wat dus gelijkstaat aan de middelen die aanvankelijk gericht waren op de lage inkomens gelijk te verdelen over de hele bevolking. Winsten voor de meerderheid van de inkomenskwintielen staan hier dus tegenover zware verliezen bij de armste gezinnen.

Figuur 2. Aandeel winnaars en verliezers per equivalent inkomenskwintiel.



Bron: Eigen berekeningen gebaseerd op EU-SILC en EUROMOD.

Figuur 3 toont het aandeel winnaars en verliezers volgens arbeidsmarktstatus. Het patroon is niet noodzakelijkerwijs gelijklopend voor de verschillende scenario's. Veel hangt natuurlijk af van wat er wel of niet afgeschaft/aangepast wordt. We bespreken hieronder wat een basisinkomen zou kunnen betekenen voor elk statuut.

De economisch actieve bevolking zal in de meeste scenario's weinig winnaars en veel verliezers kennen. Dit patroon komt voornamelijk voort uit de toename in belastingdruk door ingrepen in het fiscale stelsel (i.e. afschaffing van belastingvoordelen, opname van basisinkomen in belastbaar inkomen en/of verhoging inkomensbelasting). Op die manier zullen werkenden dus vaak meer aan belastingen gaan betalen dan ze terugkrijgen in de vorm van een basisinkomen. Enkel in scenario 3 zouden de werkenden de grootste groep winnaars zijn omdat dit scenario volledig wordt gefinancierd via het sociale stelsel. Wie werkt, is over het algemeen weinig afhankelijk van uitkeringen, dus het verlies hiervan zou in dat geval ruimschoots worden gecompenseerd door het basisinkomen.

De grootste groep winnaars blijken opvallend genoeg de studenten te zijn. Deze subgroep komt net in aanmerking voor het 'volwassen' basisinkomen (wat bijna altijd hoger zal zijn dan de kinderbijslag en/of de studietoelage die ze oorspronkelijk ontvingen) en betaalt natuurlijk weinig belastingen, waardoor ze financieel een grote sprong vooruit maken.

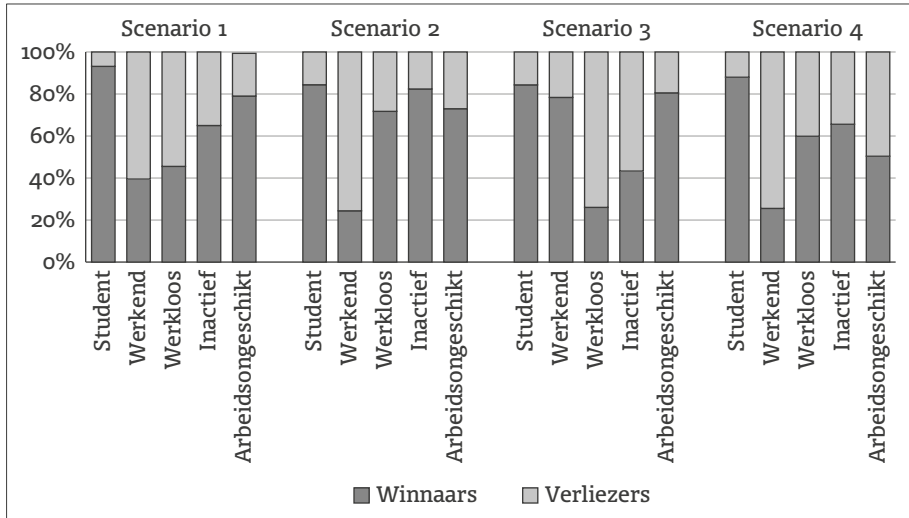
Onder de arbeidsongeschikte populatie is het aandeel winnaars ook consistent hoog. In elk scenario behouden we de bestaande invaliditeitsuitkeringen, en daar zou deze subgroep dus nog een basisinkomen volledig bovenop krijgen. Vanzelfsprekend zal hun netto-inkomen dan doorgaans stijgen.

Als de invoering van een basisinkomen samen zou gaan met de afschaffing van de werkloosheidsuitkering (zoals in scenario's 1 en 3), zullen de werklozen zich meestal bij de verliezers kunnen rekenen. België heeft een vrij genereus werkloosheidsstelsel, waardoor het basisinkomen onvoldoende hoog zou zijn om te compenseren voor het verlies hiervan. Als de werkloosheidsuitkering daartegenover behouden wordt (scenario's 2 en 4), dan geldt natuurlijk het omgekeerde verhaal.

Ook de inactieve bevolking zou baat hebben bij een basisinkomen. Een thuisblijfouder of mantelzorger bijvoorbeeld zou dankzij een basisinkomen plots eigen inkomsten hebben. Ook iemand in de sociale bijstand zou er financieel op vooruitgaan als het basisinkomen hoger is dan de bestaande uitkering (zoals in scenario 1) of er net bovenop komt (zoals in scenario's 2 of 4). Ook kent deze subgroep een lagere belastingdruk, waardoor ze proportioneel minder hard getroffen wordt door ingrepen in het fiscale stelsel.

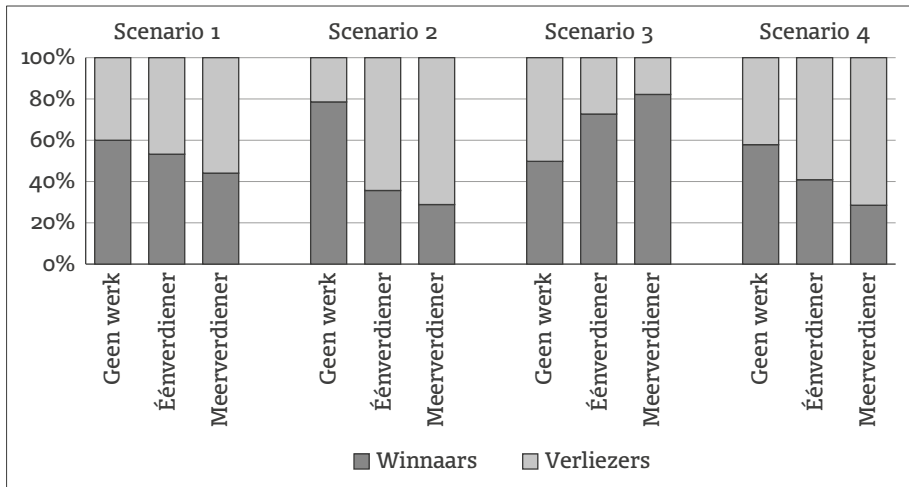
Deze patronen zetten zich ook door op het niveau van het huishouden. Figuur 4 geeft het aandeel winnaars en verliezers weer volgens werkintensiteit. Uit deze grafiek blijkt dat in scenario's 1, 2 en 4 de winnaars vooral huishoudens blijken te zijn waar niemand werkt, terwijl de verliezers onmiskenbaar de tweeverdienersgezinnen zijn. In die zin is er dus sprake van een herverdeling van werkrijke naar werkarme gezinnen. Dit kan voor bepaalde groepen, zoals alleenstaande moeders of de tweede verdiener (met het laagste inkomen) in een gezin, een motivatie zijn om zich ook terug te trekken uit de arbeidsmarkt.

Figuur 3. Aandeel winnaars en verliezers per arbeidsmarktstatus.



Bron: Eigen berekeningen gebaseerd op EU-SILC en EUROMOD.

Figuur 4. Aandeel winnaars en verliezers volgens werkintensiteit.

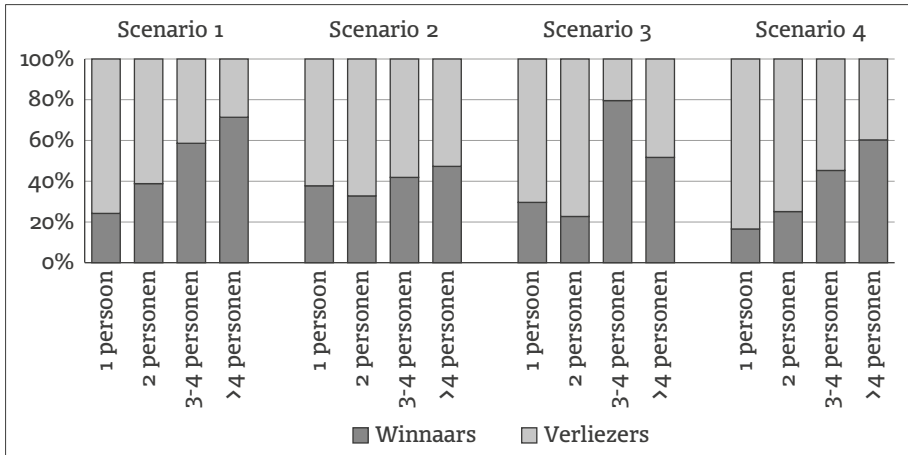


Bron: Eigen berekeningen gebaseerd op EU-SILC en EUROMOD.

Figuur 5 toont het aandeel winnaars en verliezers volgens gezinsgrootte. We zien dat in alle scenario's – in meerdere of mindere mate – het aandeel winnaars toeneemt met de grootte van het huishouden. In scenario 1 bijvoorbeeld zou het aandeel winnaars onder gezinnen met meer dan vier huishoudleden gemiddeld 71% zijn, terwijl maar 24% van de alleenstaanden erop vooruit zou gaan. Een van de wezenskenmerken van een basisinkomen is natuurlijk het principe van individualiteit, oftewel rechten die losstaan van

de burgerlijke staat of context van het huishouden – iets waar voorstanders van sociale gelijkheid al langer op aandringen. Dat maakt dat een basisinkomen, dat een gelijk bedrag voorziet voor elk individu, relatief voordeliger is voor wie samenwoont dan voor alleenstaanden of alleenstaande ouders vanwege het bestaan van schaalvoordelen (bv. het gezamenlijke gebruik van huisvesting en verwarming). Een basisinkomen betekent namelijk dat twee volwassenen die samenwonen dubbel zoveel uitgekeerd krijgen als een alleenstaande, terwijl ze gezamenlijk minder inkomen nodig hebben om een vergelijkbare levensstandaard te bereiken dan iemand die alleen woont. Dit is een andere logica dan waarop ons huidige belasting- en socialezekerheidsstelsel is opgebouwd, waarbij niet het individu maar het gezin vaak nog als uitgangspunt dient. Als we bijvoorbeeld kijken naar het leefloon, dan zien we dat het bedrag voor een alleenstaande hoger is dan het bedrag voor iemand die samenwoont. Een basisinkomen is dus geen neutrale hervorming, maar begunstigt (en dus stimuleert) samenwonen.

Figuur 5. Aandeel winnaars en verliezers per gezinsgrootte.



Bron: Eigen berekeningen gebaseerd op EU-SILC en EUROMOD.

4. Conclusie

Als we een basisinkomen in alle ernst willen overwegen, moeten we zorgvuldig nadenken over hoe het geïmplementeerd zou kunnen worden en wat de mogelijke gevolgen zouden zijn. In dit hoofdstuk tonen we aan dat dit niet zo gemakkelijk is als het lijkt.

Het debat rond een basisinkomen beperkt zich meestal tot discussies over hoe hoog het moet zijn en wie er recht op heeft. Er wordt dus enkel gefocust op het spreekwoordelijke topje van de ijsberg. Een basisinkomen lijkt daardoor ontwapenend eenvoudig, maar eigenlijk is het dat niet in de meest denkbare scenario's. Een basisinkomen vergt veel

verborgen keuzes, meer dan men zich vaak realiseert, net omdat 'het basisinkomen' eigenlijk niet bestaat. Om een betekenisvolle discussie te kunnen voeren, moet er dus gespecificeerd worden over welke vorm van een basisinkomen het dan precies gaat. We gebruiken de metafoer van de ijsberg in figuur 6 om dit te verduidelijken.

We hebben empirisch geïllustreerd dat, afhankelijk van hoe een basisinkomen precies wordt vormgegeven, de effecten heel sterk kunnen variëren. Het niveau van het basisinkomen is slechts één keuze die gemaakt moet worden. Uit onze bevindingen blijkt dat een genereuzer basisinkomen niet noodzakelijkerwijs zoveel betere uitkomsten zal hebben dan een lager basisinkomen, zeker in verhouding met de omvang en de kost van de hervorming. Een genereus basisinkomen heeft wel een belangrijke impact op armoede – zonder die te elimineren – maar zou ook een fenomenale stijging van de belastingdruk meebrengen. Dat is nog maar een eerste impact die abstractie maakt van veranderingen in gedrag en het functioneren van de economie. Met een genereus basisinkomen gaan mensen misschien wel minder werken, en een sterke stijging van de belastingdruk zou datzelfde effect kunnen hebben.

Figuur 6. De ijsbergmetafoer van het basisinkomen.



De hoogte van het basisinkomen doet ertoe, maar ook de financieringswijze. Als het doel is om armoede aan te pakken, zal het afschaffen van de belastingvoordelen ervoor zorgen dat er meer herverdeeld wordt van rijk naar arm. Het merendeel van de belas-

tingvoordelen komt immers terecht bij de hoge inkomens. Een basisinkomen dat puur gefinancierd wordt door de volledige afschaffing van de sociale zekerheid – zoals soms wordt geopperd – is daartegenover niet duurzaam en zal de armoede doen stijgen.

Een basisinkomen is dus zeker geen garantie voor een reductie in armoede. Als de armoede in onze varianten daalt, is dat enkel omdat we zo hervormen dat het systeem sterker herverdelend wordt en/of de belastingen stijgen. Bovendien zullen er daarbij altijd verliezers zijn. Bij sommige varianten kan dat aandeel oplopen tot wel 60% van de bevolking. Vooral in de meest genereuze scenario's zullen de hogere-inkomensgroepen aanzienlijk grote verliezen ervaren. Ook het merendeel van de werkenden (die een belangrijke bron van belastinginkomsten zijn) zou bij die groep verliezers horen. Dat telt natuurlijk voor de politieke haalbaarheid. Bovendien zou een basisinkomen – door zijn individuele aard – alleenstaanden en alleenstaande ouders benadelen ten opzichte van grotere gezinnen, terwijl deze kwetsbare groepen al zoveel moeite hebben om zich staande te houden in een samenleving waarin veel gezinnen op twee inkomens kunnen rekenen.

Wat kan het beleid nu hieruit leren? Een basisinkomen moet aangepast worden aan het doel dat bereikt wil worden en ingepast worden in de nationale context. Als we de ontoereikendheid van de sociale vloer willen aanpakken, lijkt – op basis van onze gesimuleerde scenario's alleszins – een laag basisinkomen dat het huidige stelsel versterkt in plaats van vervangt meer steek te houden dan een volledig basisinkomen dat veel van de bestaande regelingen vervangt. Maar we moeten ons niet enkel afvragen of een basisinkomen haalbaar is, maar ook of het noodzakelijk is. Is het de enige manier om de problemen in ons sociaalzekerheidsstelsel en onze arbeidsmarkt op te lossen? Een partieel basisinkomen is immers slechts één mogelijke optie. Het geldt dat vrijgemaakt wordt door extra belastingen en door het afschaffen van belastingvoordelen die nu naar de (hogere) middenklasse toevloeien, zou natuurlijk ook op andere manieren besteed kunnen worden dan aan een basisinkomen. Er kunnen daarmee heel wat maatregelen ingevoerd worden die mogelijk ook een impact zouden hebben op armoede én de oorzaken van armoede.

We hopen dat we met deze studie substantieel kunnen bijdragen aan het debat rond de mogelijke invoering van een basisinkomen in België. Toch is het belangrijk om op enkele beperkingen te wijzen. Zoals uitgelegd, beperkt onze analyse zich tot de directe impact ('eerste orde') van een basisinkomen. Het blijft dus nog de vraag wat voor veranderingen in het gedrag van mensen zo'n radicale hervorming teweeg zou brengen. Ook is het niet uitgesloten dat een basisinkomen op lange termijn een impact zou kunnen hebben op bijvoorbeeld de werking van de economie of de huurmarkt. Daarbij gaat het simulatiemodel ook uit van de volledige take-up of opname van uitkeringen, terwijl in realiteit sociale uitkeringen niet altijd terecht komen bij wie er recht op heeft. Een basisinkomen zou, doordat iedereen er onvoorwaardelijk recht op heeft, tegemoet kunnen komen aan dit probleem en op die manier zorgen voor een groter gevoel van economische zekerheid. Bovendien zou een basisinkomen mensen de vrijheid kunnen geven om tijd te kunnen spenderen aan zorg, opleiding of ondernemerschap, zonder daarbij meteen zonder inkomen te vallen. Ook kan een basisinkomen, als een individueel recht, inkomensongelijkheid binnen huishoudens verminderen.

De resultaten van dit hoofdstuk benadrukken nogmaals het belang van onderzoek naar dit onderwerp. Het is cruciaal dat de discussie rond het al dan niet invoeren van een basisinkomen in België voldoende wetenschappelijk onderbouwd wordt. We hebben ons nu toegelegd op de impact op armoede, maar er zijn vele andere aspecten die onderzoek behoeven. Bovendien zou ook bekeken kunnen worden hoe een basisinkomen zich verhoudt tot andere mogelijke beleidsmaatregelen, bijvoorbeeld een negatieve inkomensbelasting of selectieve verhogingen van bestaande uitkeringen. Want we mogen niet vergeten dat een basisinkomen maar een van de vele manieren is waarop het huidige systeem hervormd zou kunnen worden.

Referenties

- Birnbaum, S., & De Wispelaere, J. (2020). Exit strategy or exit trap? Basic income and the power to say no in the age of precarious employment. *Socio-Economic Review*, 19(3), 909-927.
- Boone, J., Marchal, S., Marx, I., Van Cant, L., Van Lancker, W., & Verbist, G. (2018). *Feit en fictie omtrent het basisinkomen in Nederland: een wetenschappelijke verkenning mogelijk gemaakt door Instituut Gak*. Universiteit Antwerpen.
- Bregman, R. (2019). *Gratis geld voor iedereen: hoe utopische ideeën de wereld veranderen*. De Correspondent BV.
- Browne, J., & Immervoll, H. (2017). Mechanics of replacing benefit systems with a basic income: Comparative results from a microsimulation approach. *The Journal of Economic Inequality*, 15(4), 325-344.
- Brynjolfsson, E., & McAfee, A. (2014). *The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*. Norton.
- Calnitsky, D., Latner, J. P., & Forget, E. L. (2019). Life after work: The impact of basic income on nonemployment activities. *Social Science History*, 43(4), 657-677.
- Cantillon, B. (2022). Het armoedevraagstuk en de tragiek van de welvaartsstaat. Zeven termen voor een nieuw sociaal contract. *KVAB, Standpunt* 76.
- de Paz-Báñez, M. A., Asensio-Coto, M. J., Sánchez-López, C., & Aceytuno, M.-T. (2020). Is there empirical evidence on how the implementation of a Universal Basic Income (UBI) affects labour supply? A systematic review. *Sustainability*, 12(22), 9459.
- Falk, A., & Fischbacher, U. (2006). A theory of reciprocity. *Games and Economic Behavior*, 54(2), 293-315.
- Feinberg, R. M., & Kuehn, D. (2020). Does a guaranteed basic income encourage entrepreneurship? Evidence from Alaska. *Review of Industrial Organization*, 57(3), 607-626.
- Gamel, C., Balsan, D., & Vero, J. (2006). The impact of basic income on the propensity to work: Theoretical issues and micro-econometric results. *The Journal of Socio-Economics*, 35(3), 476-497.
- Geels, F. (2023). Assessing basic income feasibility: Political parties' positions on the French-speaking Belgian scene. *Politics of the Low Countries*, 2023(5), <https://doi.org/10.5553/PLC/000043>
- Gentilini, U., Grosh, M., Rigolini, J., & Yemtsov, R. (2019). *Exploring universal basic income: A guide to navigating concepts, evidence, and practices*. World Bank Publications.
- Ghys, T. (2020). Wie neemt robotisering serieus? In J. Coene, T. Ghys, B. Hubeau, S. Marchal, R. Remmen, W. Vandenhoele, & A. Van Haarlem (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2020*. Acco.

- Gilain, B., & Van Parijs, P. (1996). Basisinkomen: een kortetermijnsce­nario en zijn effect op de inkomensverdeling. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1, 5-80.
- Goderis, B., & Vlekke, M. (2023). Tax and benefit policies to reduce poverty in the Netherlands: A microsimulation analysis. *International Journal of Microsimulation*, 16(1), 108-133.
- Goedemé, T. Janssens, J., Bolland, M., Corselis, A., Derboven, J., Linchet, S., Nisen, L., Vandervelden, M., Van den Bosch, K., Van Mechelen, N., & Vergauwen, J. (2022). De omvang en kenmerken van de niet-opname van het leefloon, de verhoogde tegemoetkoming en de verwarmingstoelage onder 18 tot 64-jarigen in België. In J. Coene, T. Ghys, B. Hubeau, S. Marchal, P. Raeymaeckers, R. Remmen, W. Vandenhole, G. Van Hecken, & L. Van Praag (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2022*. Acco.
- Johannessen, J. A. (2018). *Automation, innovation and economic crisis: Surviving the fourth industrial revolution*. Routledge.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47, 263-291.
- Laenen, T., Van Hootegem, A., & Rossetti, F. (2022). The multidimensionality of public support for basic income: A vignette experiment in Belgium. *Journal of European Public Policy*, 1-24.
- León, F. J. (2012). Reciprocity and public support for the redistributive role of the state. *Journal of European Social Policy*, 22(2), 198-215.
- Magnani, R., & Piccoli, L. (2020). Universal basic income with flat tax reform in France. *Journal of Policy Modeling*, 42(2), 235-249.
- Maier, S., Ricci, M., Almeida, V., Christl, M., Cruces, H., De Poli, S., Grünberger, K., Hernández, A., Hufkens, T., Hupteva, D., Ivaškaitė-Tamošiūnė, V., Jędrych, M., Mazzon, A., Palma, B., Papini, A., Picos, F., Tumino, A., & Vázquez, E. (2022). EUROMOD baseline report. *JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms*, No 1/2022.
- Martinelli, L. (2017). *Exploring the distributional and work incentive effects of plausible illustrative Basic Income schemes*. Institute for Policy Research, University of Bath.
- Martinelli, L. (2019). *Basic income, automation and labour market change*. Institute for Policy Research, University of Bath.
- Martinelli, L. (2020). A basic income trilemma: Affordability, Adequacy, and the advantages of radically simplified welfare. *Journal of Social Policy*, 49(3), 461-482.
- Mulayi, M.-L., Laenen, T., Van Lancker, W., & Meuleman, B. (2023). New directions in research on public support for a Universal Basic Income. In F. Roosma & T. Laenen (Eds.), *A research agenda for public attitudes to welfare*. Edward Elgar Publishing.
- Pareliussen, J., Hwang, H., & Viitamäki, H. (2018). Basic income or a single tapering rule? Incentives, inclusiveness and affordability compared for the case of Finland. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1464.
- Piachaud, D. (2018). Basic income: Confusion, claims and choices. *Journal of Poverty and Social Justice*, 26(3), 299-314.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Robeyns, I. (2001). Will a basic income do justice to women? *Analyse & Kritik*, 23(1), 88-105.
- Roosma, F., & van Oorschot, W. (2020). Public opinion on basic income: Mapping European support for a radical alternative for welfare provision. *Journal of European Social Policy*, 30(2), 190-205.
- Standing, G. (2005). About time: Basic income security as a right. In G. Standing (Ed.), *Promoting income security as a right: Europe and North America* (pp. 1-40). Anthem Press.
- Sutherland, H., & Figari, F. (2013). EUROMOD: The European Union tax-benefit microsimulation model. *International Journal of Microsimulation*, 6(1), 4-26.
- Vanderborght, Y. (2004). Universal Basic Income in Belgium and the Netherlands: Implementation through the back door? *EUI Working Paper SPS*, No. 2004/4.

- Van Parijs, P. (2004). Basic income: A simple and powerful idea for the Twenty-First Century. *Politics & Society*, 32(1), 7-39.
- Van Parijs, P., & Vanderborght, Y. (2017). *Basic income: A radical proposal for a free society and a sane economy*. Harvard University Press.
- Widerquist, K. (2005). A failure to communicate: What (if anything) can we learn from the negative income tax experiments? *The Journal of Socio-Economics*, 34(1), 49-81.
- Widerquist, K. (2013). *Independence, propertylessness, and basic income: A theory of freedom as the power to say no*. Palgrave Macmillan.
- Wilson, N., & McDaid, S. (2021). The mental health effects of a Universal Basic Income: A synthesis of the evidence from previous pilots. *Social Science & Medicine*, 287, 114374.
- Wispelaere, J. D., & Stirton, L. (2011). The administrative efficiency of basic income. *Policy & Politics*, 39(1), 115-132.

Hoofdstuk 3.

De Social Return on Investment van Arbeidszorg: een brede kijk op meerwaarde

Eva Wuyts, Stijn Custers, Lotte Ovaere & Ines Verhalle

Arbeidszorg is een van de activeringsmaatregelen van de Vlaamse overheid voor mensen die om medische, mentale, psychische, psychiatrische, sociale of multiproblematiek niet, nog niet of niet meer op de betaalde arbeidsmarkt terecht kunnen. Arbeidszorg combineert onbetaalde arbeid (de arbeidszorgmedewerker behoudt zijn of haar werkloosheids- of invaliditeitsuitkering) in een veilige, aangepaste en gestructureerde werkomgeving met zorg op maat.

Vanuit een zuiver economisch perspectief vraagt de subsidiëring van arbeidszorginitiatieven bovenop de verderlopende uitkeringen van arbeidszorgmedewerkers een extra investering van de overheid. Arbeidszorg realiseert echter op andere (sociale) domeinen en voor andere stakeholders belangrijke meerwaarde die onzichtbaar blijft in een zuiver economische kosten-batenanalyse. Om deze bredere meerwaarde zichtbaar te maken, voerden onderzoekers van het Centrum Impactgericht Maatschappelijk Innoveren en Ondernemen (CIMIO) van de expertisecel Smart Organisations van hogeschool Leuven-Limburg (UCLL) in opdracht van de Provinciale Ondersteuningsmaatschappij (POM) West-Vlaanderen en in nauwe samenwerking met het Steunpunt Activering op Maat (vzw STAM) de studie 'Meerwaarde Arbeidszorg' uit in de periode maart 2020 tot juli 2022 (Wuyts et al., 2022). Een van de vijf onderzoeksvragen van deze studie betrof een *Social Return on Investment* (SROI) analyse van Arbeidszorg en is het onderwerp van deze bijdrage.

Deze bijdrage is als volgt opgebouwd. Sectie 1 biedt verdere achtergrond over Arbeidszorg, de bredere meerwaarde van deze werkvorm en de SROI-methodiek. Sectie 2 beschrijft de resultaten van de SROI-analyse. In Sectie 3 reflecteren we over de meerwaarde van Arbeidszorg, alsook over de opportuniteiten en beperkingen van de SROI-methodiek om die zichtbaar te maken.

1. Achtergrond

1.1 Arbeidszorg

Arbeidszorg biedt mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zinvolle arbeidsmatige activiteiten en begeleiding op maat binnen een gestructureerde werkomgeving waar ze zowel persoonlijke als arbeidscompetenties kunnen ontwikkelen en actief kunnen participeren in de maatschappij. Arbeidszorg kan een opstap bieden naar de betaalde arbeidsmarkt in de sociale of reguliere economie. Wanneer deze doorstroom op korte termijn niet haalbaar of wenselijk is, kunnen medewerkers ook langdurig bij Arbeidszorg terecht.

Er is een grote diversiteit aan arbeidszorginitiatieven, die kunnen worden opgedeeld in vier sectoren op basis van de historiek waaruit initiatieven gegroeid zijn en de doelgroep van arbeidszorgmedewerkers die ze bereiken: maatwerkbedrijven (MB), geestelijke gezondheidszorg (GGZ), algemeen welzijnswerk (AW) en instellingen voor personen met een handicap (VAPH). De activiteiten omvatten semi-industriële activiteiten, houtbewerking, groendienst, keukenactiviteiten, mailings en verpakking.

Mensen die aan het werk zijn, ervaren positieve effecten op hun mentale gezondheid, welbevinden en kwaliteit van leven.

Op basis van het registratiesysteem Arbeidszorg, dat beheerd wordt door de Ronde Tafel Arbeidszorg (RTAZ, de belangenbehartiger van Vlaamse arbeidszorginitiatieven), waren er in 2020 6.343 arbeidszorgmedewerkers actief in Vlaanderen en 1.502 in West-Vlaanderen (Data & Analyse, Provincie Oost-Vlaanderen, 2021).

In de literatuur wordt de latente meerwaarde van tewerkstelling veelvuldig aangetoond. Mensen die aan het werk zijn, ervaren positieve effecten op hun mentale gezondheid, welbevinden en kwaliteit van leven (Michon, 2014; OECD, 2014; Scheeren & Geurts, 2014). Dit wordt toegeschreven aan onder andere het gevoel nuttig en van betekenis te zijn, gevoelens van meesterschap, structuur en stabiliteit, en sociale contacten (Pink, 2011; Nijhuis et al., 2012). Participatie in de arbeidsmarkt zorgt zo voor verminderende gezondheidskosten en bij bepaalde doelgroepen ook voor een verminderde nood aan hulpverlening of andere ondersteuning (Bückmann et al., 2017; van Eijkel et al., 2020).

1.2 De meerwaarde van Arbeidszorg

Deze latente meerwaarde wordt niet (enkel) veroorzaakt door het loon dat werknemers ontvangen. Verschillende studies hebben gelijkaardige positieve effecten kunnen aantonen bij mensen die zich engageren voor vrijwilligerswerk (Thoits & Hewitt, 2001; Borgonoyj, 2008; Detollenaere et al., 2017). Uit een diepgaand kwalitatief onderzoek naar arbeidsmatige dagbesteding (vrijwillig) en beschut werk (sociale economie) in

Nederland bleek dat beide gelijkaardig bijdragen aan gezondheid en welbevinden. Het ontvangen salaris is niet de doorslaggevende factor (Schenderling et al., 2016).

Binnen de studie 'Meerwaarde Arbeidszorg' werd de latente meerwaarde van Arbeidszorg, een unieke werkvorm in Vlaanderen, voor de eerste keer onderzocht. Er werd een longitudinaal onderzoek opgezet waar op drie meetmomenten over een periode van 12-18 maanden het brede psychosociale welbevinden van de arbeidszorgmedewerkers werd gemeten via het SimSE-meetinstrument,¹ dat participatief werd ontwikkeld in voorgaand onderzoek van UCLL over de impact van tewerkstelling in de sociale economie op de doelgroepmedewerker (Wuyts et al., 2020). Het instrument gaat uit van een zeer brede kijk op psychosociaal welbevinden binnen vier dimensies (zie tabel 1) en omvat zodoende alle effecten die in de literatuur aan bod komen.

Tabel 1. Overzicht van de dimensies en thema's van het SimSE-meetinstrument, de codering van de open vragen bij de nulmeting, tussenmeting en eindmeting, en de totale frequentie van elke code voor alle meetmomenten.

Dimensie	Thema	Codes	#
Persoonlijke dimensie	welbevinden	me goed/beter voelen	75
	zelfbeeld/zelfwaarde	zelfbeeld, zelfvertrouwen	40
	toekomstperspectief	toekomst, motivatie, uitdaging, doel	51
	zingeving	zingeving, nuttig voelen	94
	structuur	bezig zijn, niet/minder thuis zitten, structuur, stabiliteit	374
	zelfredzaamheid	voor mezelf zorgen, zelfstandigheid	42
Relationele dimensie	sociaal contact	sociaal contact	352
	sociale inclusie	erbij horen, deelname maatschappij	23
Levenskwaliteit	inkomen	inkomen	30
	mentale gezondheid	niet piekeren, minder stress, rust	95
	lichamelijke gezondheid	gezondheid, beweging, geen alcohol/drugs	34
	woon/thuissituatie	woonsituatie, relatie met ouders/gezin	42
Arbeidsdimensie	welbevinden	graag werken, werk dat leuk is/past	40
	zelfbeeld/zelfwaarde	meesterschap in het werk	3
	toekomstperspectief	de weg naar betaald werk, werkzekerheid	127
	zingeving	wil om te werken	23
	competenties	bijleren, competenties	48

Een repeated measures ANOVA en een Wilks-Lambda-test (Park et al., 2009) toonden aan dat de gemiddelde totale score op psychosociaal welbevinden toeneemt van 4,37+/-0,53 bij de nulmeting naar 4,44+/-0,55 bij de eindmeting (op een schaal van 1 tot 6) voor een representatieve groep van 259 arbeidszorgmedewerkers in West-Vlaanderen. Op basis van een p-waarde van 0,018 is deze toename statistisch significant.²

Dit kwantitatieve resultaat werd bevestigd door interviews met 15 arbeidszorgmedewerkers en door open vragen die werden toegevoegd aan het SimSE-meetinstrument over wat Arbeidszorg voor de medewerkers betekent en wat het veranderd heeft in hun

leven. De veranderingen die respondenten zelf benoemden, konden allemaal worden ondergebracht binnen de vier dimensies van psychosociaal welbevinden in het SimSE-meetinstrument, wat de validiteit van dit meetinstrument ondersteunt (tabel 1). Twee thema's springen er sterk uit. Volgens de respondenten vonden de belangrijkste veranderingen plaats op het vlak van structuur en zinvolle bezigheid (persoonlijke dimensie).

Dat ik weer structuur heb, dat is het belangrijkste. Dat ik het gevoel heb dat ik iets te doen heb. Niet heel de tijd thuiszitten. Dat voelt zo nutteloos. (arbeidszorgmedewerker)

Daarnaast werden effecten op het vlak van sociaal contact (relationele dimensie) het meest benoemd:

Zo krijg ik ook kans om terug tussen de mensen te komen. (arbeidszorgmedewerker)

Anders zat ik thuis tussen vier muren. Nu heb ik sociaal contact en dit is zeer belangrijk voor mij. (arbeidszorgmedewerker)

Algemeen gaf bij de tussenmeting 44% van de respondenten aan dat het beter met hen gaat dan zes maanden geleden. Slechts 12% gaf aan dat het slechter gaat.

Of het toegenomen psychosociaal welbevinden ook leidt tot een verminderd gebruik van gezondheidszorg en/of hulpverlening en zodoende tot financiële meerwaarde voor de maatschappij, wordt verder berekend in de Social Return on Investment-analyse.

1.3 Social Return on Investment

Social Return on Investment (SROI) is een gestructureerde en onderbouwde methode om het volledige maatschappelijke rendement van een project of organisatie zichtbaar te maken. Niet enkel de economische kosten en opbrengsten die eenvoudig in geld uit te drukken zijn, maar ook sociale opbrengsten zonder directe marktwaarde, zoals een

vergroot psychosociaal welbevinden, kunnen via deze methodiek zichtbaar gemaakt worden. SROI-analyses worden al regelmatig toegepast in Nederland (maatschappelijke Business Cases – mBC) en het Verenigd Koninkrijk. In Vlaanderen is deze methodiek nog relatief onbekend.

Social Return on Investment (SROI) is een methode om het volledige maatschappelijke rendement van een project of organisatie zichtbaar te maken.

Een SROI-analyse volgt een aantal vaste stappen (Nicholls et al., 2012):

1. Scope en stakeholders. In deze eerste stap worden de grenzen van de analyse vastgelegd. Het gaat hierbij om de scope, zowel geografisch als inhoudelijk, en de tijdsperiode. Ook worden de relevante stakeholders bepaald, met name de individuen

- of organisaties die in het project investeren, activiteiten uitvoeren en/of relevante veranderingen ervaren (positief of negatief).
2. **Kosten en opbrengsten.** Per stakeholder wordt vervolgens gekeken welke investeringen zij maken en welke opbrengsten voor hen van belang zijn. Alle kosten en opbrengsten worden gekwantificeerd en financieel gewaardeerd. Voor opbrengsten zonder directe marktwaarde wordt in SROI-analyses meestal een van twee verschillende waarderingmethoden gebruikt (Nicholls et al., 2012). De *revealed preference*-methode gaat op zoek naar proxy's, diensten of producten die wel een marktwaarde hebben en die plausibel tot eenzelfde verandering leiden. Een verbeterde mentale gezondheid wordt via deze methode bijvoorbeeld vaak gewaardeerd op basis van de kostprijs van therapie (Goodspeed, 2009). In de *stated preference*-methode kennen stakeholders zelf waarde toe aan de veranderingen.
 3. **Impact.** Niet alle opbrengsten kunnen volledig aan een project of organisatie worden toegeschreven, vaak spelen ook andere factoren of actoren een rol. De 'impactclaim' geeft aan hoeveel procent van de opbrengst aan het project mag worden toegeschreven. Dit is vaak heel moeilijk exact te meten en wordt in de meeste SROI-studies naar best vermogen ingeschat op basis van de literatuur of de input van stakeholders.
 4. **SROI-ratio.** In deze laatste stap wordt de SROI-ratio berekend als de verhouding van de totale opbrengsten ten opzichte van de totale kosten. In een sensitiviteitsanalyse worden de assumpties die werden gemaakt tijdens de SROI-analyse (vooral bij de financiële waardering van sociale opbrengsten) gevarieerd om zo de invloed ervan op de finale SROI-ratio zichtbaar te maken.

Een van de basisprincipes van de SROI-methodiek is het betrekken van stakeholders (Nicholls et al., 2012). Voor de studie 'Meerwaarde Arbeidszorg' werd een werkgroep opgericht met brede vertegenwoordiging uit de sector: coördinatoren en begeleiders van arbeidzorginitiatieven, vzw STAM, POM West-Vlaanderen, toeliders van arbeidzorgmedewerkers van het Gespecialiseerd Team Bemiddeling (GTB), en de subsidieverstrekkers van Arbeidszorg, met name het departement Werk en Sociale Economie (WSE) en het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG). De brede samenstelling van deze groep zorgt voor expertise op alle relevante domeinen. De werkgroep leverde input voor alle belangrijke stappen van de SROI-analyse.

2. Resultaten

2.1 Scope en stakeholders

De SROI-analyse onderzoekt de meerwaarde van de methodiek Arbeidszorg in de provincie West-Vlaanderen voor het jaar 2019. Dit is het laatste volledige kalenderjaar vóór de start van de studie in maart 2020. Gebaseerd op de data uit het registratiesysteem van de RTAZ gaat het om 1.531 arbeidzorgmedewerkers.

Samen met de SROI-werkgroep werden de verschillende stakeholders in kaart gebracht. De groep mensen en organisaties die in Arbeidszorg investeren, activiteiten binnen Arbeidszorg uitvoeren of door Arbeidszorg veranderingen ervaren, is zeer uitgebreid en divers. Voor de verdere SROI-analyse worden enkel de drie stakeholders meegenomen, waarbij de kosten of opbrengsten het meest significant en relevant zijn binnen de scope van deze studie: de overheid, de arbeidszorginitiatieven en de arbeidszorgmedewerkers (AZMW). Ook andere stakeholders ervaren opbrengsten van Arbeidszorg, bijvoorbeeld klanten van arbeidszorginitiatieven die toegang hebben tot een kwaliteitsvol aanbod van diensten en producten op maat of het netwerk van de arbeidszorgmedewerker voor wie bepaalde zorg- of ondersteuningstaken wegvallen, waardoor de mentale stress vermindert en tijd vrijkomt die naar wens kan worden ingezet als vrije tijd of werktijd. Ook de maatschappij als geheel ervaart de voordelen van een verhoogde activiteitsgraad, preventie en sociale inclusie waar Arbeidszorg aan bijdraagt (Wuyts et al., 2022). Hoewel verre van evident, zou het zeer interessant zijn om in een verdere studie (enkele van) deze effecten eveneens te kwantificeren en financieel te waarderen.

2.2 Kosten en opbrengsten

Tabel 2 geeft een overzicht van de verschillende kosten en opbrengsten voor de drie belangrijkste stakeholders van Arbeidszorg. Hieronder worden die een voor een gekwantificeerd en wordt hun financiële waardering bepaald.

Tabel 2. Overzicht van de kosten en opbrengsten van de drie belangrijkste stakeholders van Arbeidszorg.

Stakeholder	Kosten	Opbrengsten
Overheid	Subsidies	Opbrengsten btw uit bedrijfsactiviteit Doorstroom Vermindering kosten gezondheidszorg en hulpverlening
Arbeidszorg-initiatief	Gemiddelde toegevoegde waarde per arbeidszorgmedewerker	
Arbeidszorg-medewerker	Kosten van werk	Vergoeding voor werk (onkosten, motivatiepremie...) Verhoogd inkomen in geval van doorstroom Psychosociaal welbevinden

2.2.1 De overheid

Kost: subsidies

Op Vlaams niveau worden zowel vanuit het Departement Werk en Sociale Economie (WSE) als vanuit het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) subsidies toegekend aan Arbeidszorg. In 2019 waren er vijf verschillende maatregelen: begeleid

werken en arbeidsmatige activiteiten (AMA) vanuit WVG en activerende Arbeidszorg, structurele Arbeidszorg (op basis van het Decreet sociale werkplaatsen) en experimentele Arbeidszorg (op basis van het meerbanenplan) vanuit WSE.³

Op basis van het subsidiebedrag en het aantal arbeidszorgmedewerkers per maatregel in West-Vlaanderen volgens het registratiesysteem verschaft de Vlaamse overheid in 2019 een totale subsidie van € 2.498.676 aan Arbeidszorg.⁴ De provincie West-Vlaanderen voorzag daarnaast in 2019 in een beperkt budget van € 167.500 om via de lokale besturen Arbeidszorg te ondersteunen.⁵ Beide subsidies samen resulteren in een gemiddelde kost van € 1.741 per AZMW per jaar voor de overheid.

Opbrengst: btw uit bedrijfsactiviteit

Acht van de 22 West-Vlaamse arbeidszorginitiatieven die deelnamen aan de studie, konden ons hun boekhouding voor 2022 bezorgen. Op het vlak van sector en activiteit is dit een representatieve groep. Voor deze acht initiatieven is de gemiddelde toegevoegde waarde van de bedrijfsactiviteit (i.e. omzet min kostprijs verkochte goederen min onkosten voor diensten en diverse goederen) € 780 per AZMW. Onder aanname van een verdringingseffect⁶ van 20%, zoals ook toegepast in de economische kosten-batenanalyse van Herw!n voor de sociale economie (Herw!n, 2022), levert 13% btw op 80% van de toegevoegde waarde van de bedrijfsactiviteit een gemiddelde opbrengst voor de overheid van € 81 per AZMW.

Opbrengst: doorstroom

De Stuurgroep Duurzame Samenwerking Arbeidszorg West-Vlaanderen brengt jaarlijks in kaart hoeveel medewerkers nieuw gestart zijn in Arbeidszorg (en waar ze vandaan komen) en hoeveel medewerkers gestopt zijn (en waarnaar ze zijn overgestapt). In 2019 konden 115 arbeidszorgmedewerkers doorstromen (8% van het totale aantal), 93 naar de sociale economie en 22 naar de reguliere economie. Voor de financiële waardering van deze doorstroom kunnen we – mits enkele aanpassingen – gebruik maken van de meerwaarde van een extra werknemer in de sociale economie voor de overheid die door Herw!n werd berekend (Herw!n, 2022).⁷ Door de opbrengst voor de AZMW's die konden doorstromen te verdelen over de totale groep AZMW's, verkrijgen we een gemiddelde opbrengst uit doorstroom van € 441 per AZMW.

Opbrengst: vermindering kosten gezondheidszorg en hulpverlening

Zoals vermeld in sectie 1.2, toont de literatuur aan dat (vrijwilligers)werk kan leiden tot een verbeterde gezondheid en hierdoor een verminderd gebruik van de gezondheidszorg en/of hulpverlening. In België bestaan er (zover bekend) hierover geen wetenschappelijke studies. Binnen deze SROI-analyse werden primaire data verzameld bij de West-Vlaamse arbeidszorgmedewerkers over hun gebruik van residentiële opvang (psychiatrie, nachtopvang, crisisopvang en vormen van woonbegeleiding) en ambulante ondersteuning (Centrum voor Algemeen Welzijnswerk (CAW), OCMW, VAPH, thuis hulp, huisarts of medisch specialist (kinesist, psycholoog, psychiater...)).⁸ Deze dataverzame-

ling werd gekoppeld aan de tussenmeting van het psychosociale welbevinden van de arbeidszorgmedewerkers en kon input van 320 arbeidszorgmedewerkers verzamelen. Voor de financiële waardering werd na uitgebreide bevraging bij verschillende stakeholders (departement WVG, Zorgnet Icuuro, Christelijke Mutualiteit, OCMW's, psychiatrische ziekenhuizen...) zoveel mogelijk informatie verzameld over de kostprijs van elke vorm van gezondheidszorg en hulpverlening.

51% van de bevroegde arbeidszorgmedewerkers verbleef ooit in residentiële opvang. Bij de groep die minstens deels in opvang verbleef gedurende hun deelname aan Arbeidszorg, geeft 43% aan dat hun situatie onveranderd is en 28% dat hun verblijf is gestopt. Gezien de hoge kosten van residentiële opvang, vooral in de psychiatrie, volgt hieruit een belangrijke besparing van € 1.528 per AZMW per jaar voor de overheid.⁹

Bij de meeste arbeidszorgmedewerkers lopen de verschillende vormen van ambulante ondersteuning gewoon door, een eventuele daling of stijging in frequentie heffen elkaar min of meer op. Gezien de moeilijkheden om hierover accurate data te verzamelen en de beperktere kost van ambulante ondersteuning in vergelijking met residentieel verblijf, wordt in deze SROI-analyse geen verdere kostenbesparing door vermindering in ambulante gezondheidszorg of hulpverlening meegenomen.¹⁰

2.2.2 De arbeidszorginitiatieven

De gemiddelde toegevoegde waarde voor een arbeidszorginitiatief omvat de totale opbrengsten per arbeidszorgmedewerker (omzet uit de bedrijfsactiviteiten en subsidies) min de totale kosten (personeelskosten, kosten verbonden aan de bedrijfsactiviteit, *overhead* zoals boekhouding en ICT, en afschrijvingen en waardeverminderingen voor bijvoorbeeld machines of een eigen gebouw).

Arbeidszorg wordt vaak op kleine schaal aangeboden en vaak in combinatie met andere activerings- of ondersteuningsmaatregelen binnen eenzelfde organisatie. Dit maakt het voor arbeidszorginitiatieven niet evident (en vaak ook niet nodig) om de kosten en opbrengsten van Arbeidszorg apart, accuraat en volledig te registreren. Van de acht boekhoudingen van West-Vlaamse arbeidszorginitiatieven die we konden inkijken, waren er slechts twee voldoende volledig voor een berekening van de gemiddelde toegevoegde waarde per arbeidszorgmedewerker.

Het eerste initiatief is een autonoom arbeidszorgcentrum dat voornamelijk AZMW's binnen het subsidiekanaal van AMA WVG tewerkstelt en hiermee representatief is voor initiatieven uit de sector GGZ, VAPH en AW. Voor het boekjaar 2019 rapporteerden zij een gemiddelde negatieve toegevoegde waarde per AZMW van € -2.117. Hierin zit een kost van € 500 per AZMW vevat voor de afschrijving van hun bedrijfsgebouw, dat ze tien jaar geleden zelf hebben gebouwd. Het beschikken over een eigen gebouw is een eerder unieke situatie voor een arbeidszorginitiatief. Voor dit initiatief zijn de huidige overheidssubsidies duidelijk ontoereikend om de zorgbegeleiding en aangepaste werkomgeving te bieden die Arbeidszorg zo uniek maken en die beide zo essentieel zijn voor deze kwetsbare doelgroep. Het tweede initiatief komt uit de sector Maatwerk en genereerde in 2019 een gemiddelde positieve toegevoegde waarde per AZMW van

€ 4.074. De kost van hun bedrijfsruimte wordt gedragen door de moederorganisatie (deze verbondenheid is voor hen een essentieel kenmerk van de werking). De sterkere doelgroep van arbeidszorgmedewerkers in initiatieven uit de sector Maatwerk kan bovendien productievere bedrijfsactiviteiten uitvoeren.

Gezien de grote diversiteit in hoe Arbeidszorg georganiseerd wordt (verschillende subsidiekanalen voor verschillende doelgroepen met hogere of lagere productiviteit, al dan niet verbonden met een moederorganisatie, al dan niet eigenaar of huurder van een eigen gebouw...) en het gebrek aan betrouwbare boekhoudkundige cijfers, werd in samspraak met alle partners beslist om geen gemiddelde kost of opbrengst voor arbeidszorginitiatieven mee te nemen binnen de SROI-analyse.¹¹

2.2.3 De arbeidszorgmedewerker

Kost: kosten van werk

Iedereen die aan het werk gaat, maakt extra kosten. Het gaat hierbij vooral om kosten voor kinderopvang en verplaatsingskosten. Deze kost werd door Herw!n (2022) voor een medewerker in de sociale economie ingeschat als 7% van het totale nettoloon. Na correctie voor de gemiddeld kortere werktijd binnen Arbeidszorg van 12 uur per week (Data & Analyse, Provincie Oost-Vlaanderen, 2021) komt deze kost voor de AZMW op € 455 per jaar.

Opbrengst: vergoeding voor werk

Arbeidszorgmedewerkers ontvangen geen loon, maar in vele gevallen wel een vergoeding. Uit het Registratiesysteem blijkt dat 509 AZMW's een motivatiepremie hebben ontvangen in 2019, en 416 AZMW's kregen een onkostenvergoeding. Als voor beide premies 1 euro per uur gerekend wordt, is voor een gemiddelde tewerkstelling de vergoeding op jaarbasis € 341. Dit is minder dan de onkosten die de medewerkers maken om deel te nemen aan Arbeidszorg.

Opbrengst: doorstroom

Wanneer arbeidszorgmedewerkers doorstromen naar de sociale of reguliere economie, ontvangen zij een nettoloon dat hoger ligt dan hun gederfde werkloosheidsuitkering (exclusief indirecte belastingen). Dit jaarlijks extra besteedbare inkomen werd door Herw!n (2022) berekend voor medewerkers in de sociale economie. Rekening houdend met het percentage arbeidszorgmedewerkers dat in 2019 kon doorstromen, is de gemiddelde opbrengst uit doorstroom voor de AZMW € 482 per jaar.¹²

Opbrengst: psychosociaal welbevinden

Zoals vermeld in sectie 1.2, kon de studie 'Meerwaarde Arbeidszorg' een kleine, maar statistisch significante, stijging van het psychosociaal welbevinden van arbeidszorgme-

dewerkers aantonen. Het financieel waarden van deze opbrengst is verre van evident. In samenspraak met de werkgroep werd besloten dat zowel de *revealed preference*-methode via proxy's als de *stated preference*-methode via eigen waardering door de arbeidzorgmedewerker zelf voor een abstract concept zoals psychosociaal welbevinden onvoldoende betrouwbaar zijn. Een alternatieve aanpak werd gevonden bij het concept van *Quality Adjusted Life Years* (QALY) uit de gezondheidseconomie. Een QALY komt overeen met een schaal van 0 tot 1 die een levensjaar in volledige gezondheid voorstelt en combineert zo de duur en de kwaliteit van het leven. Een toename in psychosociaal welbevinden zal zorgen voor een meer kwaliteitsvol leven en kan dus via de waarde van een QALY financieel worden gewaardeerd. Een meta-analyse van een groot aantal studies naar de waarde van één QALY komt op een gemiddelde waarde van € 75.000 (Ryen & Svensson, 2015). De Nederlandse overheid gebruikt officieel een waarde van € 80.000; dit bedrag wordt ook gebruikt in verschillende Nederlandse maatschappelijke Business Cases. Het is ons niet bekend welke waarde de Belgische overheid toekent aan een QALY; in de verdere berekeningen wordt een QALY gelijkgesteld aan € 80.000 naar het voorbeeld van Nederland. De evolutie in psychosociaal welbevinden die werd vastgesteld met het SimSE-meetinstrument, komt overeen met een statistisch significante toename van 0,014 op de schaal van 0 tot 1 die gebruikt wordt voor QALY's en kan dus vertaald worden naar een gemiddelde opbrengst van € 1.147 voor de arbeidzorgmedewerker.

2.2.4 Samenvatting

Tabel 3 toont een samenvatting van alle kosten en opbrengsten zoals hierboven beschreven.

Tabel 3. Overzicht van de gekwantificeerde en gewaardeerde kosten en opbrengsten van de drie belangrijkste stakeholders van Arbeidzorg.

Stakeholder	Kosten	Opbrengsten
Overheid	Subsidies € 1.741	Opbrengsten btw uit bedrijfsactiviteit: € 81 Doorstroom: € 441 Vermindering kosten gezondheidszorg en hulpverlening: € 1.528
Arbeidzorg-initiatief	Gemiddelde toegevoegde waarde per arbeidzorgmedewerker niet meegenomen in de analyse	
Arbeidzorg-medewerker	Kosten van werk € 455	Vergoeding voor werk: € 341 Verhoogd inkomen door doorstroom: € 482 Psychosociaal welbevinden: € 1.147

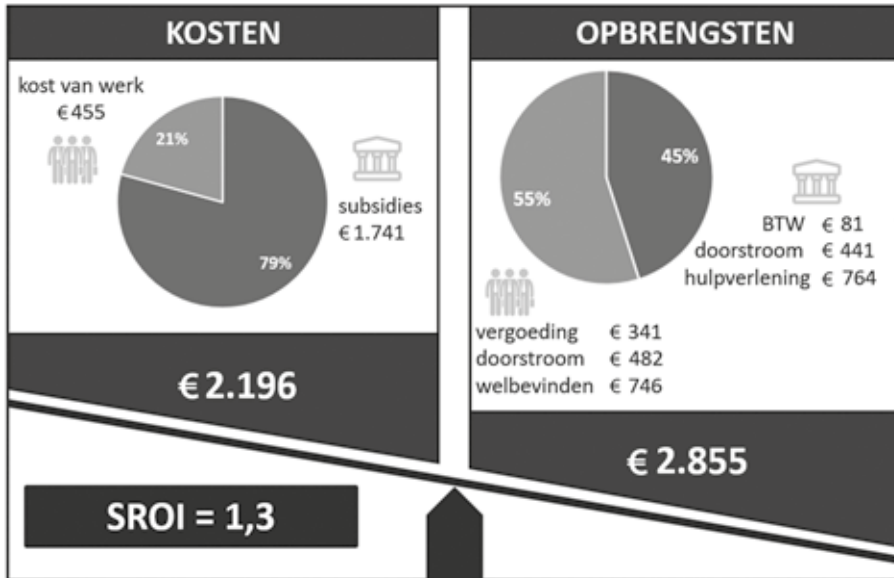
2.1. Impact en SROI

In deze laatste stap wordt eerst bekeken in welke mate de opbrengsten die werden gekwantificeerd en financieel gewaardeerd, aan Arbeidszorg kunnen worden toegeschreven (de impactclaim).

- De opbrengsten van doorstroom kunnen volledig aan Arbeidszorg worden toegeschreven. De leden van de werkgroep gaven aan dat de doelgroep die bij Arbeidszorg terecht komt, zelf heel moeilijk aansluiting vindt bij de sociale of reguliere economie.
- Voor de vermindering in kosten van gezondheidszorg en hulpverlening werd in de vragenlijst expliciet gevraagd hoe groot de invloed van het werk, de begeleiding en de contacten bij Arbeidszorg was op de veranderingen in gezondheidszorg of hulpverlening die de arbeidszorgmedewerkers rapporteerden. Hieruit kon worden geconcludeerd dat gemiddeld 50% van de opbrengst aan Arbeidszorg kan worden toegeschreven, waardoor de opbrengst vermindert van € 1.528 naar € 764 per AZMW per jaar.
- Voor de evolutie in psychosociaal welbevinden van arbeidszorgmedewerkers werd de impactclaim bepaald op basis van een open vraag in het SimSE-meetinstrument die peilt naar de reden voor hun antwoorden. Dit leidt tot een gemiddelde impactclaim van 65%. Deze inschatting wordt bevestigd door de leden van de werkgroep die aangeven dat er zeer weinig andere interventies bestaan voor deze doelgroep, waardoor zonder Arbeidszorg de meerderheid van hen gewoon thuis zou zitten en geen opbrengsten zou ervaren. Na toepassing van de impactclaim vermindert de opbrengst voor de arbeidszorgmedewerker vanuit de verhoging van psychosociaal welbevinden van € 1.174 naar € 746.

Figuur 1 vat alle kosten en opbrengsten samen na toepassing van de impactclaims. Per AZMW is er op jaarbasis een totale kost van € 2.196, voornamelijk gedragen door de overheid via subsidies. De overheid wint meer dan twee derde van deze kost (€ 1.286) rechtstreeks terug via de opbrengsten uit btw en doorstroom en via de kostenbesparing in gezondheidszorg en hulpverlening. Deze besparingen komen echter de federale overheid ten goede, terwijl de Vlaamse overheid de subsidielast draagt. De totale opbrengst per AZMW is € 2.855, ongeveer gelijk verdeeld tussen de overheid en de AZMW. Dit brengt de finale SROI-ratio van Arbeidszorg op 1,3. Elke euro die wordt geïnvesteerd in Arbeidszorg, heeft een maatschappelijk rendement van 1,3 euro. Deze SROI-ratio moet bekeken worden als een ondergrens, aangezien niet alle relevante opbrengsten en niet alle stakeholders van Arbeidszorg in deze analyse werden meegenomen.

Figuur 1. De SROI-ratio van Arbeidszorg.



Bron: Wuyts et al., 2022, p. 66.

Als laatste stap voeren we een sensitiviteitsanalyse uit om de invloed van verschillende gemaakte assumpties op de finale SROI-ratio te verhelderen. We bespreken kort twee belangrijke assumpties: (1) de waarde van een QALY en (2) de gemiddelde toegevoegde waarde van de arbeidszorginitiatieven.

- Een QALY werd in deze studie gelijkgesteld aan € 80.000. Voor de sensitiviteitsanalyse wordt deze waarde in andere SROI-studies typisch gevarieerd tussen € 20.000 en € 200.000. Dit leidt tot een opbrengst uit psychosociaal welbevinden tussen € 186 en € 1.864 (na toepassing van de impactclaim) en een SROI-ratio tussen 1,0 en 1,8.
- Bij gebrek aan voldoende accurate data werd geen gemiddelde kost of opbrengst voor de arbeidszorginitiatieven meegenomen in de SROI-ratio. Als we een gemiddelde negatieve toegevoegde waarde van € -2.117 zouden rekenen zoals voor het autonome initiatief met voornamelijk subsidie WVG en een eigen gebouw (een grote overschatting van de kost aangezien een initiatief slechts per uitzondering een eigen gebouw bekostigt), verkrijgen we een SROI-ratio van 0,3. Als we daarentegen een gemiddelde positieve toegevoegde waarde van € 4.074 zouden rekenen zoals voor het initiatief uit de sector Maatwerk met kosten gedragen door de moederorganisatie, verkrijgen we een SROI-ratio van 3,2. Deze sensitiviteitsanalyses tonen aan hoe cruciaal het is om in de toekomst accurate en volledige boekhoudingen van arbeidszorginitiatieven bij te houden.

3. Conclusie en discussie

Arbeidszorg is een belangrijk instrument in het verhogen van de participatie in de arbeidsmarkt (en de samenleving) van kwetsbare doelgroepen. Uit de studie 'Meerwaarde Arbeidszorg' blijkt dat de Social Return on Investment-ratio van Arbeidszorg positief is: Arbeidszorg biedt een socio-economische meerwaarde. Dit wordt deels verklaard door de doorstroom naar de sociale of reguliere economie die voor een deel van de arbeidszorgmedewerkers wordt gefaciliteerd, maar de belangrijkste opbrengsten liggen bij de kostenbesparing op gezondheidszorg en hulpverlening en het verhogen van het psychosociale welbevinden van de arbeidszorgmedewerkers. Deze twee opbrengsten zouden in een traditionele kosten-batenanalyse niet zichtbaar worden. De SROI-analyse gaf duidelijk de tekortkoming aan van de huidige vergoeding voor arbeidszorgmedewerkers die de kost om in Arbeidszorg te participeren niet dekt, alsook de ontoereikendheid van de huidige subsidies voor arbeidszorginitiatieven die de meest kwetsbare doelgroepen uit de sectoren GGZ, VAPH en AW begeleiden.

De finale SROI-ratio is niet het belangrijkste resultaat van een SROI-analyse. De participatieve aanpak van deze methodiek maakt ruimte voor een gesprek tussen alle stakeholders over de verschillende opbrengsten die worden gerealiseerd en wat waarde heeft voor wie, en draagt zo bij tot een gedeelde visie op de (meer)waarde van Arbeidszorg. De SROI-analyse geeft ook duidelijk aan waar de grootste kosten liggen en waar de grootste opbrengsten worden gerealiseerd, en vormt zo een goede basis voor strategische reflecties. Gaan we akkoord met de huidige verdeling van kosten en opbrengsten over de verschillende stakeholders? Welke hefboomen zijn er om de (meer)waarde van Arbeidszorg in de toekomst te optimaliseren, welke *trade-offs* moeten daarbij worden gemaakt? Ook voor andere overheidsmaatregelen voor activering of binnen andere beleidsdomeinen kan de SROI-methodiek voor deze vragen nieuwe inzichten bieden.

De studie bracht ook de complexiteit van dit soort analyses aan het licht. In de SROI-ratio konden enkel de drie belangrijkste stakeholders worden meegenomen. Belangrijke meerwaarde voor o.a. de klanten van arbeidszorginitiatieven, het netwerk van arbeidszorgmedewerkers of de bredere maatschappij werd niet berekend. Ook bij de drie meegenomen stakeholders was de beschikbaarheid van volledige en accurate data een drempel voor de SROI-analyse. Allereerst is de registratie van arbeidszorgmedewerkers in het registratiesysteem van de RTAZ niet volledig en wordt er niet door alle initiatieven op dezelfde manier geregistreerd. Voor de overheidsbesparing op de kosten van gezondheidszorg en hulpverlening voor arbeidszorgmedewerkers ontbrak zowel een overzicht van de kosten van alle verschillende zorg- en ondersteuningsmaatregelen, als objectieve data over het gebruik hiervan door de doelgroep. Door het gebrek aan volledige en accurate boekhoudingen van arbeidszorginitiatieven, apart van een eventuele moederorganisatie, kon de toegevoegde waarde voor de initiatieven enkel worden berekend voor twee illustratieve voorbeelden met sterk verschillende businessmodellen, met eenmaal een significante kost en eenmaal een significante opbrengst per arbeidszorgmedewerker per jaar. Door de grote diversiteit aan businessmodellen bij de West-Vlaamse arbeidszorginitiatieven en het gebrek aan beschikbare informatie over deze businessmodellen kon geen gemiddelde toegevoegde waarde worden meegenomen

in de finale SROI-analyse. De sensitiviteitsanalyse liet duidelijk zien dat het wel meenemen van een kost of een opbrengst een significante invloed heeft op de SROI-ratio.

We raden sterk aan om de SROI-analyse te herhalen voor toekomstige jaren (de subsidiëring van Arbeidszorg is sinds 2019 sterk veranderd met de invoering van het maatwerkdecreet) en andere regio's (bv. heel Vlaanderen). We maken de volgende aanbevelingen om de volledigheid en de betrouwbaarheid van toekomstige SROI-analyses te verhogen:

- Zet in op een volledige en consistente registratie van alle arbeidszorgmedewerkers in het registratiesysteem van de RTAZ.
- Ondersteun arbeidszorginitiatieven bij het bijhouden van een volledige en accurate boekhouding, los van een eventuele moederorganisatie, ook om de ontoereikendheid van subsidies helder aan te tonen en zelf bij te leren waar kosten bespaard kunnen worden en/of opbrengsten gemaximaliseerd.
- Zet in op verder onderzoek naar gebruik van gezondheidszorg en hulpverlening door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en kostenbesparing hierin door verschillende activeringsmaatregelen.

Referenties

- Borgonovi, F. (2008). Doing well by doing good. The relationship between formal volunteering and self-reported health and happiness. *Social Science and Medicine*; (1982), 66(11), 2321-2334.
- Bückmann, E., Dorscheidt, E., & Hes, M. (2017). *Maatschappelijke kosten-batenanalyse van beschut werk*. Eindrapportage, Cedris en SBCM.
- Data & Analyse, Provincie Oost-Vlaanderen. (2021). *De Vlaamse arbeidszorgmedewerker in beeld -2018-2020*. Geraadpleegd via <https://www.arbeidszorg.com/wp-content/uploads/2021/11/20210826-Rapport-De-Vlaamse-arbeidszorgmedewerker-in-beeld-2018-2020-DEF.pdf>
- Demaerschalk, E., & Lescrauwaet D. (2014). *De kost van trajecten in de thuislozenzorg*. Technische nota. Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.
- Detollenaere, J., Willems, S., & Baert, S. (2017). Volunteering, income and health. *PLoS ONE* 12(3):e0173139. doi: 10.1371/journal.pone.0173139.
- Goodspeed, T. (2009). *Forecast of Social Return on Investment of Workwise Activities (April 2009 to March 2010)*. Workwise. Geraadpleegd via <https://socialvalueuk.org/wp-content/uploads/2016/04/SROI-Report-Workwise-Oct-09.pdf>
- Herwin. (2022). *Kosten-baten analyse doelgroepmedewerker* [Fact sheet]. Geraadpleegd via <https://herwin.be/wp-content/uploads/2022/01/kosten-baten-analyse-doelgroepmedewerker.pdf>
- Kroon, L., Kok, L., & in 't Veld, D. (2016). *Maatschappelijke kosten en baten van dienstverlening van Pantar*. SEO Economisch Onderzoek.
- Michon, H., van Busschbach, J. T., Stant, A. D., van Vugt, M. D., van Weeghel, J., & Kroon, H. (2014). Effectiveness of individual placement and support for people with severe mental illness in the Netherlands: A 30-month randomized controlled trial. *Psychiatric Rehabilitation Journal*, 37(2), 129.
- Nicholls, J., Lawlor, E., Neitzert, E., & Goodspeed, T. (2012). *A guide to Social Return on Investment*. The SROI Network. Geraadpleegd via <http://www.socialvaluelab.org.uk/wp-content/uploads/2016/09/SROI-a-guide-to-social-return-on-investment.pdf>

- Nijhuis, N., Van Beek, I., Taris, T., & Schaufeli, W. (2012). De motivatie en prestatie van werkverslaafde, bevlogen en opgebrande werknemers. *Gedrag & Organisatie*, 25(4), 325-346.
- OECD. (2014). *Mental health and work: Netherlands*. OECD Publishing.
- Park, E., Cho, M., & Ki, C. S. (2009). Correct use of repeated measures analysis of variance. *The Korean Journal of Laboratory Medicine*, 29(1), 1-9.
- Pink, D. H. (2011). *The surprising truth about what motivates us*. Riverhead Books.
- POM West-Vlaanderen. (2020, November 10). Het verhaal van Tineke [Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=R3vYKpwwV-s&t=6s>
- Rikkers, S., & Reezigt, G. (2016). *Maatschappelijke kosten baten analyse naar de participatieplekken in de Drechtsteden*. Lysias.
- Ryen, L., & Svensson, M. (2015). The willingness to pay for a Quality Adjusted Life Year: A review of the empirical literature. *Health Economics*, 24(10), 1289-1301.
- Scheeren, A. M., & Geurts, H. M. (2014). *Maatschappelijke (re)integratie van jonge mensen met een autismespectrumstoornis of psychotische stoornis*. Rapportage onderzoek.
- Schenderling, P., Sikkema, F., Oostveen, A., & ten Hoor, J. (2016). *Beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding in relatie tot welbevinden en voorzieningengebruik*. Berenschot.
- Thoits, P. A., & Hewitt, L. N. (2001). Volunteer work and well-being. *Journal of Health and Social Behavior*, 42(2), 115-131.
- van Eijkel, R., Gerritsen, S., Sadiraj, K., & Versantvoort, M (2020). *De brede baten van werk*. Centraal Planbureau & Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd via <https://www.scp.nl/binaries/scp/documenten/publicaties/2020/03/20/de-brede-waarde-van-werk/CPB-SCP-Boek-mrt2020-De-brede-baten-van-werk.pdf>
- Wuyts, E., Van den Berckt, I., Custers, S., Roossens, B., & Debeys, V. (2020). *Sociale impactmeting in de sociale economie: van goede intenties naar sturen op impact*. Onderzoeksverslag Praktijkgericht Wetenschappelijk Onderzoek, UCLL. Geraadpleegd via <https://irp-cdn.multiscreensite.com/gff587d2/files/uploaded/Onderzoeksverslag%20PWO%20SimSE%20Sociale%20Impactmeting%20Sociale%20Economie%202020.pdf>
- Wuyts, E., Custers, S., Ovaere, L., & De Coninck, S. (2022). *De meerwaarde van Arbeidszorg*. POM West-Vlaanderen. Geraadpleegd via https://d3t1mbayzylmj.cloudfront.net/files/publicaties/Eindrapport_studie_Meerwaarde-van-Arbeidszorg.pdf

Noten

1. Zie <https://www.simse.be/>
2. Twee relevante studies over het effect op kwaliteit van leven of psychosociaal welbevinden van deelname aan verschillende vormen van activering kunnen dit resultaat onderbouwen. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) van de participatieplekken in Nederland besloot op basis van een vragenlijst over fysieke en mentale gezondheid, eenzaamheid, eigenwaarde en zelfvertrouwen dat op een schaal van 0 tot 1 het psychosociaal welbevinden van deelnemers 0,08 hoger lag dan dat van niet-deelnemers (Rikkers & Reezigt, 2016). Een review van bestaande internationale studies over de invloed van werk op levenskwaliteit (*quality of life*) vond een gemiddeld verschil van 0,04 in kwaliteit van leven tussen geen werk en werkvormen vergelijkbaar met Arbeidszorg (Kroon et al., 2016).
3. De drie subsidievormen van Arbeidszorg vanuit WSE zijn sinds 1 april 2021 geïntegreerd in één regelgevend kader voor arbeidsmatige activiteiten in de sociale economie. Op die manier is er een AMA WSE ontstaan, dat nu naast AMA WVG komt te staan.
4. Er werd gebruik gemaakt van de volgende cijfers voor subsidies WVG: begeleid werken aan een subsidie van € 2.832 in geval van persoonsvolgende financiering of € 3.000 in geval van Recht-

streeks Toegankelijke Hulp uitgevoerd door 255 AZMW's, en AMA WVG aan een subsidie van € 840 uitgevoerd door 501 AZMW's. Vanuit WSE werd gebruik gemaakt van een subsidie van € 2.527 op basis van € 4,48 per uur en een gemiddelde werkduur van 12 uur per week (Data & Analyse, POM West-Vlaanderen, 2021) gedurende 47 werkweken. Dit werd toegepast binnen het Decreet sociale werkplaatsen uitgevoerd door 232 AZMW's, het meerbanenplan uitgevoerd door 184 AZMW's en activerende Arbeidszorg uitgevoerd door 112 AZMW's. Voor 158 AZMW's (10% van de groep werkzaam in 2019) ontving het arbeidszorginitiatief dat hen tewerkstelde volgens het Registratiesysteem geen financiële steun van de overheid. De begeleidingskost wordt in deze gevallen gedragen door het initiatief zelf (of de moederorganisatie). Ten slotte moet ook rekening gehouden worden met het feit dat het Registratiesysteem gebaseerd is op zelfrapportage van de initiatieven en hierdoor niet 100% accuraat of volledig is.

5. Dit gaat enerzijds om een budget van € 450.000 over een periode van vier jaar bedoeld om de beperkte AMA WVG-subsidie van € 840 aan te vullen (met aannahme van een gelijke verdeelsleutel over de vier jaar) en anderzijds een budget van € 200.000 over een periode van vier jaar ter promotie van activerende trajecten (via een degressieve financiering met € 55.000 voor 2019).
6. In afwezigheid van Arbeidszorg zou 20% van de producten en diensten van de arbeidszorginitiatieven door sociale of reguliere economie worden opgenomen.
7. Voor doorstroom vanuit Arbeidszorg is er geen kost voor begeleiding en oriëntatie van de werkloze die wegvalt, aangezien GTB de medewerker blijft opvolgen. Voor doorstroom naar de reguliere economie vallen de maatwerksubsidie en het gedeeltelijke terugverdieneffect van de tewerkstellingsomkadering weg. We gebruiken verder dezelfde cijfers voor de werknemers- en werkgeversbijdragen en de btw van de bedrijfsactiviteiten, wat een conservatieve inschatting is van de belastingbijdragen en bedrijfsactiviteiten van de reguliere versus de sociale economie.
8. Deze bevraging via zelfrapportage is beperkt tot de input die de arbeidszorgmedewerkers ons kunnen en willen geven. Arbeidszorgmedewerkers zijn een kwetsbare doelgroep en doen vaak al gedurende lange tijd een beroep op meerdere gezondheidszorg- en ondersteuningsdiensten. Dat maakt het moeilijk voor hen zelf om het overzicht te bewaren en zorgt er ook voor dat het vaste format van een vragenlijst niet altijd toelaat om deze complexe zorg- en hulpverlenings-trajecten accuraat te capteren. Dit werd zo goed mogelijk opgevangen via open vragen waar respondenten extra informatie konden meegeven. Administratieve data omtrent gebruik van gezondheidszorg van bijvoorbeeld mutualiteiten zouden een hogere betrouwbaarheid bieden, maar waren voor deze studie niet beschikbaar.
9. Er werd gebruik gemaakt van de volgende cijfers voor de kostprijs van verschillende types van residentiële opvang: een dagprijs van € 350 voor psychiatrie (<https://zorgneticuro.be/financiering/financiering-ggz>) en prijzen voor het volledige traject van € 14.600 voor beschut wonen, € 6.159 voor begeleid wonen en € 4.966 voor zelfstandig begeleid wonen (Demaerschalk & Lescrauwaet, 2014).
10. De leden van de werkgroep gaven aanvullend nog aan dat Arbeidszorg zeker geen vermindering of stopzetting van gezondheidszorg of hulpverlening promoot. Een goede omkadering is een noodzakelijke voorwaarde om in Arbeidszorg te kunnen starten en duurzaam aan de slag te kunnen blijven. In sommige gevallen zorgt de stap naar Arbeidszorg er ook voor dat andere ondersteuning net bespreekbaar wordt en kan opgestart worden voor een bepaalde groep arbeidszorgmedewerkers die eerder zorgvermijdend is.
11. Indien we toch een gemiddelde zouden willen berekenen op basis van de twee beschikbare boekhoudingen, vinden we in het Registratiesysteem Arbeidszorg dat in West-Vlaanderen een derde van de AZMW's tewerkgesteld is in een initiatief uit de sector Maatwerk en twee derde in een initiatief uit een van de andere drie sectoren met voornamelijk subsidie WVG. Via een gewogen gemiddelde zouden we een gemiddelde negatieve toegevoegde waarde per AZMW per jaar van € 53 kunnen berekenen. Dit ligt niet veraf van nul.
12. Net zoals bij de opbrengst van doorstroom voor de overheid wordt hier de conservatieve keuze gemaakt om sociale en reguliere economie gelijk te schakelen en uit te gaan van een gelijk salaris.

Hoofdstuk 4.

Bedelaars in Brussel: dimensies van sociale uitsluiting en publieke perceptie

Stef Adriaenssens & Teodora Soare

Dertig jaar geleden, op 1 maart 1993, werd de eeuwenoude wettelijke strafbaarheid van bedelarij en thuisloosheid opgeheven (Hermans, 2017). Ondanks de ruime instemming toen om bedelarij te decriminaliseren, blijft het fenomeen van bedelen regelmatig tot publieke verontwaardiging leiden. Soms refereert deze verontwaardiging aan de 'overlast' die bedelen met zich meebrengt (Hermer, 2019), soms aan de uitsluiting, verwaarlozing en mishandeling van kwetsbare groepen. Hoewel deze verontwaardiging met de regelmaat van de klok opduikt, blijft het gebrek aan systematische en betrouwbare gegevens over mensen die bedelen nijpend. Dit is uiteraard een breder probleem. Grootschalig bevolkingsonderzoek is belangrijk in het onderzoek naar armoede, maar slaagt er vaak niet in om een aantal groepen en individuen te documenteren die lijden onder de diepste armoede. Dat is niet noodzakelijk een uiting van kwade wil. Zo is de steekproeftrekking typisch gebaseerd op bevolkingsregisters en op de eenheid van het huishouden (Bradshaw & Movshuk, 2019). Vele van de meest gedepriveerden, denk aan daklozen of ongedocumenteerde migranten, leven niet in stabiele geregistreerde huishoudens. Soms kunnen ze dus niet geselecteerd worden wegens ontbrekend in de steekproefkaders; soms zijn ze niet te vinden op de plekken waar ze volgens de registratie gecontacteerd zouden kunnen worden. Dit alles leidt tot een betekenisvolle stilte wanneer het gaat om systematische analyse van de meest uitgesloten groepen in onze samenleving.

Het gebrek aan systematische en betrouwbare gegevens over mensen die bedelen is nijpend.

Voor zover wij weten, is het enige systematische onderzoek dat beschikbaar is een enquête in Brussel in 2005-2006 (Adriaenssens & Hendrickx, 2011; Clé & Adriaenssens, 2007). Een van de opmerkelijke conclusies van dit onderzoek was dat de leefomstandigheden en achtergrond fundamenteel verschillen tussen een overwegend mannelijke, dakloze lokale bevolking van bedelaars enerzijds en Roma-bedelaars anderzijds. De laatsten waren meestal vrouwelijk, soms vergezeld door kinderen, migreerden onlangs uit Roemenië en bleven vaak mobiel tussen ons land en hun land van herkomst (zie ook

Geurts, 2015). De mobiliteit van Centraal-Europese Roma die bedelen in West-Europese steden, is een meer algemeen fenomeen (bv. Friberg, 2018; Hansson & Mitchell, 2018; Matras & Leggio Daniele, 2018).

Dit onderzoek was evenwel gebaseerd op gegevens van meer dan anderhalf decennium geleden. Het is mogelijk dat de bedelende bevolking sindsdien is gediversifieerd, onder meer door de toename en diversificatie van migratiestromen sinds 2015 (Düvell, 2019). Het centrale probleem is uiteraard dat over de leefsituatie van mensen die bedelen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (voortaan: Brussel) heel weinig onderzoek beschikbaar is. Brussel is hier niet de uitzondering: over het algemeen is er een grote schaarste aan systematische kennis over mensen die hun inkomen op straat vergaren door middel van informele economische activiteiten. Mensen met een lage levensstandaard, zeker wanneer dakloosheid of laagkwalitatieve huisvesting hiervan deel uitmaken, overleven vaak op erg flexibele en tijdelijke inkomensstrategieën (zie bv. Venkatesh, 2006).

In dit hoofdstuk bespreken we enkele van de meer opvallende resultaten van twee vragenlijstonderzoeken over bedelen in Brussel. Enerzijds werden gegevens verzameld bij mensen die bedelen in Brussel rond de jaarwisseling 2021-2022. Die laten toe om een beeld te schetsen van hun woon- en leefomstandigheden. Verder is bij de gebruikers van de Brusselse publieke ruimte een vragenlijstexperiment afgenomen dat zicht geeft op de wijze waarop mensen beslissen om al dan niet te geven aan bedelaars. Meer bepaald wordt gefocust op de wijze waarop etnische verschillen de bereidheid om te geven beïnvloeden.

Deze bijdrage is als volgt gestructureerd. In een volgende sectie schetsen we de uitdagingen om systematische, geldige en betrouwbare gegevens te verzamelen over mensen die bedelen. Daarna bespreken we enkele belangrijke onderzoeksresultaten van de survey bij de bedelpopulatie in Brussel, met een focus op de kwaliteit van het leven. Daarbij hebben we het over de woonsituatie, veiligheid en gezondheid. In de daaropvolgende sectie bespreken we de voornaamste resultaten van het vragenlijstexperiment bij het brede publiek, in het bijzonder met betrekking tot verschillen in geefbereidheid naargelang de etnische achtergrond van de bedelaar.

1. Meten is weten: een moeilijk bereikbare groep

1.1 Survey bij mensen die bedelen

Het wekt weinig verwondering dat over moeilijk bereikbare groepen in het algemeen (Berry & Gunn, 2014), en over mensen die bedelen in het bijzonder, beperkt systematische kennis beschikbaar is. Het gaat om een kwetsbare groep, waardoor de grootste ethische zorg besteed moet worden aan het onderzoek (Melrose, 1999). Het gaat ook om mensen die vaak erg mobiel zijn, met een grote diversiteit aan talen, die vaak wantrouwen hebben tegenover wie er officieel uitziet (en dus ook tegenover veldwerkers of interviewers), en traumatische ervaringen hebben van hun contacten met buitenstaan-

ders. Bovendien is het gecompliceerd om een representatieve steekproef te bevragen van leden van deze groep, onder meer omdat er geen exhaustieve lijst (een zogenaamd steekproefkader) bestaat van de groep. Onderzoek dat mensen wil bevragen die bedelen, heeft dus het potentieel om een betekenisvolle bijdrage te leveren aan een beter begrip van hoe mensen in armoede (over)leven. Tegelijk vergt het een zorgvuldige voorbereiding vanuit ethisch en methodologisch perspectief.

In dit onderzoek is hard gewerkt om zoveel mogelijk aan deze kwaliteits- en zorgvuldigheidsvoorwaarden te voldoen. Een goedkeuring door de ethische commissie na meerdere rondes van feedback en gevraagde aanpassingen aan de onderzoeksprotocollen gaf uiteindelijk aanleiding tot de start van het onderzoek. Een eerste probleem stelde zich bij het definiëren van de activiteit. 'Bedelen' is een activiteit waarvan de grenzen vrij vaag zijn. Om op een uniforme manier mogelijke respondenten te kunnen identificeren, beperkten we ons tot wie actief of passief om een gift vraagt zonder iets in ruil te doen of te geven. Dat betekent dat straatzangers, -verkopers of andere mensen die dingen verhandelen niet bevraagd zijn. Om ethische redenen zijn ook alleen respondenten vanaf 18 jaar oud bevraagd.

Met deze operationele definitie bestond een eerste fase van het onderzoek uit de constructie van een steekproefkader. De opbouw van een dergelijk kader is van cruciaal belang in elk enquêteonderzoek, maar meer nog in onderzoek naar moeilijk bereikbare populaties. Het doel is om zoveel als mogelijk een aselechte steekproef te kunnen trekken van mensen die bedelen in Brussel. Omdat mensen die bedelen vooral herkenbaar zijn aan hun activiteiten in de openbare ruimte, is er gekozen voor een zogenaamde locatiesteekproef (ook wel tijd-ruimtesteekproef genoemd, zie Kalton, 2014). Als steekproefkader werd een lijst samengesteld van locaties waar in de periode voorafgaand aan het veldwerk bedelen werd geobserveerd. Over het algemeen wordt gebedeld op plaatsen met veel passage. In de voorbereiding van de steekproeftrekking bezochten vrijwilligers en veldwerkers plekken in de openbare ruimte waar bedelen geobserveerd kon worden. Twee veldwerkers en vrijwilligers die via een campagne werden aangesproken, voerden elke keer dat ze iemand zagen bedelen de observatie in een smartphone-app in. Daarbij werden datum en uur, locatie, het aantal mensen en het geslacht gedocumenteerd. De veldwerkers volgden routes door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op variërende tijden en dagen van de week. De routes dekten de belangrijkste winkelstraten, gebedshuizen, openbaar vervoer en stations, toeristische attracties en kruispunten met veel verkeer.

We verzamelden gegevens over mensen die bedelen in Brussel met een gestandaardiseerde vragenlijst die face-to-face afgenomen werd. Vanwege de dynamiek en het grote verloop in deze groep gebeurde dat in twee golven: november 2021 tot januari 2022 en april-mei 2022. De vragenlijst verzamelt informatie over de deprivatie, recente keuzes, leefomstandigheden en welzijn. Twee belangrijke bronnen werden daarbij als referentie gebruikt: een eerdere enquête uit 2005-2006 onder bedelaars in Brussel en de Europese survey naar inkomsten en levensomstandigheden (EU-SILC). De eerste komt voort uit een onderzoeksproject onder leiding van een van de coauteurs en diende vooral om vragen over bedelactiviteiten te repliceren (Adriaenssens & Hendrickx, 2011; Clé & Adriaenssens, 2007). De EU-SILC legde de basis voor vragen over de huisvestingssitu-

atie, levensstandaard en deprivatie. Aanvullend zijn internationale huishoudenquêtes gebruikt met een focus op armoede en levensstandaard: de *Demographic and Health Surveys* (DHS),¹ de *Multiple Indicator Cluster Survey* (MICS)² en de Europese *Fundamental Rights Survey*.³ De moederversie van de vragenlijst (Engels) werd vertaald naar de officiële talen in Brussel (Frans en Nederlands). Omdat tijdens de voorbereiding van het veldwerk bleek dat de modale groep van bedelaars, zoals in het vroegere onderzoek, Roemeense Roma waren, werd de vragenlijst ook naar het Roemeens vertaald. De vragenlijst kon dus afgenomen worden in vier talen.

Een moeilijk probleem is de identificatie van wie als Roma beschouwd kan worden. Enquêtes met zelfidentificatie leiden doorgaans tot een ernstige onderschatting (Csata et al., 2021), vermoedelijk door sociale wenselijkheid. Bovendien kan de vraag stellen ook veel wantrouwen wekken. Daarom kozen we ervoor niet direct te vragen naar de etnische identiteit van respondenten. Wij gaan ervan uit dat mensen die in Brussel bedelen met de Roemeense nationaliteit voornamelijk, zo niet uitsluitend, van Roma-afkomst zijn. Daar zijn meerdere argumenten voor. Vooreerst: 98% van de respondenten die spontaan aangaven Romani te spreken, zijn respondenten met de Roemeense nationaliteit. Brusselse experts en maatschappelijk werkers bevestigen ook dat de Roemenen die bedelen in stedelijk Brussel overwegend, misschien zelfs uitsluitend, van Roma-afkomst zijn. Ten slotte gaven respondenten tijdens interviews geregeld spontaan aan Roma te zijn.

Algemeen zijn de kwetsbaarheid van de groep en het vrij grote wantrouwen ten aanzien van buitenstaanders redenen om met zorg om te gaan met mogelijke respondenten. Omdat een aanzienlijk deel van de populatie laaggeletterd is, is ervoor gekozen om face-to-face-interviews af te nemen met een mondelinge geïnformeerde toestemming. Omdat vergoedingen effectief kunnen zijn bij het werven van moeilijk bereikbare respondenten (Singer & Kulka, 2002) en omdat de verloren arbeidstijd een inkomensverlies kan meebrengen, is aan de respondenten een vergoeding betaald voor hun deelname.

Ten slotte waren de werving en de opleiding van interviewers van cruciaal belang. De variëteit aan talen gesproken door de respondenten, het werken in de publieke ruimte en de sociale afstand tussen interviewers en respondenten waren voor sommige potentiële veldwerkers een struikelblok. In totaal werkten tien veldwerkers aan het verzamelen van gegevens. Deze interviewers beheersten steeds drie van de vier interviewtalen. De voorafgaande opleiding die de interviewers kregen, was niet alleen gericht op het volgen van het protocol om interviewereffecten te minimaliseren, maar ook op een sterk ethisch bewustzijn van de interviewers (Berry & Gunn, 2014). Gezien de kwetsbaarheid van de respondenten werd sterk de nadruk gelegd op het adequaat en respectvol benaderen van potentiële respondenten. De interviewers werden uitgebreid geïnformeerd over de populatie, de studieopzet en de maatschappelijke relevantie ervan, de procedure van geïnformeerde toestemming en de garanties van vertrouwelijkheid en pseudonimisering van de gegevens.

Over de twee golven van veldwerk heen benaderden de veldwerkers 543 mogelijke respondenten. Slechts 6% van deze steekproef weigerde om deel te nemen aan de survey. Bij een veel grotere groep beslisten redenen van praktische aard over deelname: min-

derjarigen werden uitgesloten, sommige respondenten konden niet participeren wegens geen gemeenschappelijke talenkennis tussen respondent en interviewer of handelingsonbekwaamheid (bv. dronkenschap). De belangrijkste kenmerken van de daaruit resulterende steekproef worden samengevat in tabel 1.

Tabel 1. Kenmerken van de respondenten.

	%
Geslacht (n=357)	
Mannen	55,7%
Vrouwen	44,3%
Leeftijd (n=358)	
Leeftijd 18-30	32,7%
Leeftijd 31-50	40,5%
Leeftijd 51+	26,8%
Gezondheid	
Gezondheidsproblemen? (n=319)	32,4%
Handicap? (n=358)	10,9%
Verslaving? (n=356)	14,6%
Nationaliteit (n=357)	
Roemeens	77,4%
Belgisch	9,5%
Andere EU-landen	7,3%
Andere	5,8%
Groep (n=358)	
Bedelt alleen	60,9%
Bedelt in groep (geen kinderen)	19,6%
Bedelt met kinderen (mogelijk in groep)	19,6%
Bedelt meer dan 8 uur/dag (n=318)	39,3%
Inkomen (n=343)	
Ontvangt een uitkering	12,8%

1.2 Vragenlijstexperiment bij het algemene publiek

We proberen de vraag te beantwoorden welke criteria het brede publiek hanteert om wel of niet te geven aan bedelaars. Dat doen we met behulp van een zogenaamd 'discrete keuze'-experiment. Deelnemers aan het experiment kregen zesmaal twee prenten van twee bedelaars te zien, met een mondelinge uitleg die kort de informatie uit de prent repliceert (het linkse voorbeeld in figuur 1 luidde bijvoorbeeld: 'Een Roma vrouw met een zuigeling'). Deze bedelaars konden verschillen van elkaar op meerdere punten: geslacht, wel of geen zichtbare handicap, etniciteit (Roma, zwart of blank) en wel of niet vergezeld door een baby (zie figuur 1 voor twee voorbeelden). We zullen ons in sectie 3 beperken tot de bevindingen met betrekking tot etniciteit; die waren bovendien het opvallendst.

In ons onderzoek hebben veldwerkers respondenten random geselecteerd in delen van Brussel waar veel gebedeld wordt. De vragenlijst werd afgenomen in de drie meest voorkomende talen in Brussel (Janssens, 2018): Frans, Engels en Nederlands. Van de 510 mensen die aangesproken werden, hebben 310 respondenten deelgenomen (een responsgraad van 61%). De afname van het interview gebeurde op straat of op de publieke plaats waar de respondent was aangesproken. Enkel respondenten die minstens af en toe geven aan bedelaars, hebben het experiment afgewerkt. Vervolgens werd gevraagd aan de respondenten of ze aan een van de twee getoonde bedelaars zouden geven, en zo ja, welke van de twee profielen. Respondenten konden er dus telkens ook voor kiezen om aan geen van beiden te geven (een zogenaamde *opt-out*). Uit de variatie in deze keuzes kunnen we de effecten afleiden van bepaalde kenmerken op de neiging van mensen om wel of niet te geven.

Figuur 1. Voorbeelden van profielen van bedelaars in het ‘discrete keuze’-experiment (links: een Roma-vrouw met kind, rechts: een zwarte man alleen).



Illustraties: Sarah Wouters.

We rapporteren de resultaten van de meest voor de hand liggende analyse met een conditioneel logit-model (McFadden, 1973). Dat is het meest gebruikte klassieke model voor ‘discrete keuze’-experimenten. Een mogelijk nadeel is dat dit model de veronderstelling hanteert dat alle mensen een homogene voorkeur hebben. Dat is vermoedelijk niet het geval in deze studie. Om de mogelijke impact te documenteren en de robuustheid van de resultaten te testen, is het model ook nog eens apart getest op de respondenten die niet blank zijn. Niettemin laten deze schattingen ons toe om te testen of er een systematische voorkeur bestaat onder gevers ten aanzien van de bedelaars die ze ontmoeten met betrekking tot etniciteit, gender, de aanwezigheid van een kind en een zichtbare handicap.

2. Bedelaars in Brussel: leven en werk

In deze sectie geven we een beknopt overzicht van enkele opvallende uitkomsten van het vragenlijstonderzoek bij mensen die bedelen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. We bespreken algemene dimensies van sociale uitsluiting die leden van deze groep wel of niet ervaren. Vervolgens gaan we dieper in op de huisvestingssituatie van mensen die bedelen in Brussel. In een laatste onderdeel bespreken we hun situatie inzake veiligheid en gezondheid.

2.1 Algemeen profiel en deprivatie

Wat is het profiel van de mensen die bedelen in Brussel? Zoals uit de bespreking van de steekproef opgemaakt kan worden (zie tabel 1), is vermoedelijk ongeveer driekwart van de Brusselse bedelaars Roma. We schetsen allereerst welke kenmerken geobserveerd werden door de veldwerkers, dus van alle mensen die al bedelend werden aangetroffen ($n=543$), ook diegenen die niet participeerden in de survey. De groep is vrij gelijk verdeeld naar gender, met ongeveer vier op de tien vrouwen (42%). Ongeveer een op de acht aangetroffen bedelaars (13%) heeft een zichtbare handicap. Dit is natuurlijk slechts een heel ruwe indicator. Vele gezondheidsproblemen zijn niet noodzakelijk zichtbaar, en het gaat hier om een snelle beoordeling door de veldwerker op basis van wat die kon observeren.

Een goede startvraag bij het in kaart brengen van de wereld van mensen die bedelen, is deze: beschikken we over indicaties met betrekking tot de vraag of deze groep sociaal gedepriveerd is, en hoe ernstig dan wel? Voor sommigen is het antwoord op deze vraag vanzelfsprekend, maar in de publieke verbeelding komt het geregeld voor dat de deprivatie van mensen die bedelen in vraag gesteld wordt (Hermer, 2019). Niettemin lijken zelfs eenvoudige frequenties en proporties de ernst van de deprivatie duidelijk te maken. Zo meldt een op de vijf respondenten (23%) geen toegang te hebben tot medische hulp als daar nood aan zou zijn (zie verder). Ter vergelijking: in de meest recente steekproef van Belgische inwoners is dit aandeel 1,6% (Eurostat, 2022). Ongeveer vier op de tien vrouwelijke respondenten (42%) rapporteren niet altijd toegang te hebben tot menstruatieproducten. Meer dan zes op de tien respondenten (61,3%) zijn dakloos (zie verder). Deze frequenties ondersteunen de vaststelling dat mensen die bedelen in Brussel sterk lijden onder ernstige vormen van sociale uitsluiting en deprivatie.

Bedelaars in Brussel lijden sterk onder ernstige vormen van sociale uitsluiting en deprivatie.

Een van de in het oog springende aspecten van bedelarij is dat er geregeld kinderen aanwezig zijn tijdens het bedelen. Van alle aangesproken bedelaars verricht ongeveer een op de zeven (15%) de activiteit in aanwezigheid van een of meer kinderen. Doorgaans gaat het hier om zeer jonge kinderen: van alle minderjarigen die aanwezig waren met

de bedelaar (bij respondenten die daadwerkelijk participeerden in het interview), was 89% niet ouder dan 10 jaar. Zestig procent was jonger dan 6 jaar (38 van de 63 kinderen). Bedelen met kinderen komt zo goed als alleen voor bij respondenten die in Roemenië geboren zijn. Van de 70 interviews van iemand die bedelde met kinderen, waren er 68 Roemeens. Gemiddeld zijn bedelaars met kinderen jonger en vaker vrouwelijk (tabel 2). Merkwaardig genoeg zijn respondenten met kinderen ongeveer evenveel uren aan het werk als de andere Roma-respondenten. Hoewel mensen die bedelen met kinderen iets vaker huisvesting hebben, is het niettemin zorgwekkend dat een grote minderheid onder hen toch op straat slaapt. Evenzeer opvallend: contact met de politie van mensen die op straat bedelen met kinderen is niet hoger. Tijdens de looptijd van het onderzoek keurde de gemeenteraad van de stad Brussel overigens een reglement goed dat bepaalt dat bedelaars vergezeld van kinderen jonger dan 16 jaar een boete kunnen krijgen. Wij observeerden tussen beide golven van de dataverzameling een lichte daling van het aantal bedelaars met kinderen, hoewel het reglement nog niet direct afdwingbaar was. De overige gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben geen soortgelijke bepalingen.

Tabel 2. Vergelijking tussen Roma-respondenten die bedelen mét en zonder kinderen.

	Met kind(eren)	Zonder kinderen
Aandeel vrouwelijk	68%	43%
Leeftijd (gemiddeld)	30	41
Aantal uren bedelen per dag (gemiddeld)	7,9	7,8
Aandeel daklozen	43%	56%
Contact met politie (aandeel)	70%	73%

Noot: χ^2 -toetsen: 12,67 voor gender ($p < 0,001$); 14,21 voor 'dakloosheid' ($p = 0,007$); 0,325 voor contact met de politie ($p = 0,569$). Wilcoxon rank-sum (Mann-Whitney)-test voor uren bedelen ($-0,2$; $p = 0,841$) en leeftijd (5,04; $p < 0,001$).

2.2 Huisvesting en dakloosheid

We diepen één dimensie van deprivatie verder uit: de huisvesting of dakloosheid van mensen die bedelen. Er wordt niet altijd evenveel aandacht besteed aan de inkomensstrategieën die dak- en thuislozen hanteren (een mooie uitzondering is Flåto & Johannessen, 2010). Nochtans is er een evidente wederzijdse link. Zodra mensen zich in een problematische huisvestingssituatie bevinden, is de kans ook groter dat ze overleven op basis van opportuniteiten in de informele economie van de straat (Ferguson et al., 2016). Omgekeerd verhoogt de kans dat je in een problematische huisvestingssituatie terecht komt zodra je moet terugvallen op de onzekere en onregelmatige inkomensstrategieën van de straat. Bedelen is bij uitstek een dergelijke inkomensstrategie. Wat weten we over de huisvestingssituatie van bedelaars in Brussel?

Een eerste vaststelling is, zoals getoond in de vorige paragrafen, dat een ruime meerderheid van wie bedelt in Brussel (61,3%), ook dakloos is volgens de ETHOS-classificatie (operationele categorieën 1 en 2).⁴ De grootste groep (53,1%) sliep op publieke plekken zoals de straat. Iets minder dan een op de tien (8,2%) sliep in noodopvang. De meeste andere respondenten verblijven in niet-conventionele huisvesting zoals kraakpanden (32,8%).

Opvallend is dat respondenten die niet over huisvesting beschikken, gemiddeld ook meer uren al bedelend doorbrengen. Op zich ligt dat natuurlijk in de lijn van de verwachtingen: omdat daklozen toch doorgaans al hun tijd op straat doorbrengen, is de opportunitetskost om dan maar te bedelen lager dan voor mensen die er hun woning voor moeten verlaten.

Over de Roma onder de bedelaars zijn soms verschillende en soms dezelfde situaties te onderscheiden in hun huisvestingssituatie. Om met het laatste te beginnen: met een percentage van 32% is er geen significant verschil tussen Roma en de anderen in de kans om huisvesting te hebben ($\chi^2=0,005$; $p=0,942$). Het meest opvallende verschil tussen Roma en andere mensen die bedelen, is, zoals hierboven besproken, dat Roma vaak vergezeld zijn van kleine kinderen. Dat komt ook vaak voor bij Roma die dakloos zijn.

Hoe is de huisvestingssituatie van de respondenten die wel een vaste verblijfplaats hebben? De meesten onder deze kleinere groep huren een pand, aan een gemiddelde prijs van € 385 per maand. De kwaliteit van huisvesting is vermoedelijk niet heel hoog: van een lijst van vijf kwaliteiten (warm respectievelijk lopend water, bad of douche, toilet, dubbele beglazing) ontbreekt minstens één in 32% van de woningen. Inzake problemen (krappe behuizing, lekken, vochtproblemen respectievelijk rot, donker, lawaaierig) scoort de helft (51%) van de respondenten problematisch op minstens één indicator. Hoewel de sociale uitsluiting van respondenten mét een adres dus ongetwijfeld minder groot is, lijkt het er toch op dat mensen die bedelen en ergens wonen, buitensporig vaak moeten terugvallen op huisvesting in laagkwalitatieve woningen.

2.3 Gezondheid en veiligheid

De gezondheidssituatie van mensen die bedelen, is een punt van zorg. Mogelijke gezondheidsproblemen kunnen natuurlijk een heel verschillende grond hebben. Door gezondheidsproblemen kunnen sommigen in financiële of andere problemen komen en dat kan op zijn beurt een verre oorzaak zijn van hun bedelactiviteiten. Voor wat de band tussen precare huisvesting en mentale gezondheid aangaat, lijkt recent onderzoek van Moschion en van Ours (2021, 2022) erop te wijzen dat depressie de kans op dakloosheid inderdaad vergroot, maar dat dakloosheid de kans om een depressie door te maken niet verhoogt. Maar dit geciteerde onderzoek bestudeert mentale gezondheidsproblemen. Dit sluit natuurlijk niet uit dat het leven op de straat fysieke gezondheidsproblemen creëert, in het bijzonder door de vele uren die al bedelend doorgebracht worden in de publieke ruimte. Een verwante zorg is dat mensen die op straat leven, onvoldoende toegang zouden hebben tot medische zorg. Hoe zelfgerapporteerde gezondheid en toegang tot zorg binnen de populatie van mensen die bedelen verdeeld is, is gepresenteerd in tabel 3.

Tabel 3. Zelfgerapporteerde medische toestand en toegang tot zorg.

	Roma	Anderen	Allen
Slechte gezondheid	43%	65%	48%
Langdurige ziekte	30%	51%	34%
Verslaving (vroeger of nu)	5,4%	46%	15%
Medische zorg in het voorbije jaar			
Nodig gehad, maar geen toegang	23%	22%	23%
Gekregen wanneer nodig	25%	56%	32%
Niet nodig gehad	52%	22%	45%

Noot: χ^2 -toetsen: 10,90 voor 'slechte gezondheid' ($p=0,001$); 11,39 voor 'langdurige ziekte' ($p=0,001$); 82,84 ($p<0,001$) voor 'verslaving'; 28,20 voor 'medische zorg' ($p<0,001$).

Alleszins rapporteert een vrij grote groep van de respondenten dat ze lijden onder een slechte gezondheid, een langdurige ziekte of een verslaving. De score is opvallend minder problematisch voor Roma, het meest nog voor wat een verslaving aangaat. Het is natuurlijk wel mogelijk dat het verschil in chronische ziekten samenhangt met de verslavingsproblematiek. Samenhangend met deze vaststellingen, rapporteren ook minder Roma dat ze gezondheidszorg nodig hadden. Voor de Roma die aangeven dat ze zorg nodig hadden (de twee eerste rijen), is de kans evenwel aanzienlijk hoger dat ze toch geen medische zorg ontvingen ($\chi^2=6,07$; $p=0,014$).

Bedelen is een riskante activiteit, omwille van elkaar versterkende redenen. Bedelaars moeten hun activiteit uitoefenen op publieke plekken, maar roepen met hun aanwezigheid (en activiteiten) vaak de wrevel op van omstanders. Ondanks het feit dat bedelen wettig is, en wetshandhavers en lokale besturen bedelen op zich niet mogen verbieden of politieel aanpakken (Commère et al., 2023), hebben vele bedelaars ervaring met weggejaagd worden en zelfs met geweld. Bijna drie op de vier respondenten geven aan weggejaagd te zijn tijdens het bedelen (tabel 4). Deze ervaring is veel prominenter onder Roma. Soms gaan omstanders bedelaars actief verjagen of zelfs bedreigen; soms roepen ze hiervoor de politie te hulp. Ook hier lijkt het erop dat Roma vaker deze ervaring rapporteren.

Tabel 4. Veiligheid tijdens het bedelen en contact met de politie.

	Roma	Anderen	Allen
Verjaagd tijdens het bedelen	76%	57%	72%
... door politie	56%	41%	54%
...door voorbijgangers	26%	14%	24%
Fysiek aangevallen	12%	34%	16%
Contact met de politie	72%	72%	72%
Tevreden over de politie (heel of redelijk)?	62%	82%	66%

Noot: Verjaagd door politie/voorbijgangers: percentage van diegenen die 'ja' antwoordden op 'verjaagd tijdens bedelen'.

χ^2 -toetsen: 10,35 voor 'verjaagd' ($p=0,001$); 3,59 voor 'verjaagd door de politie' ($p=0,058$); 2,57 voor 'verjaagd door voorbijgangers' ($p=0,109$); 20,93 voor fysiek aangevallen ($p<0,001$); 0,02 voor contact met de politie ($p=0,891$); 9,42 voor tevredenheid over de politie ($p=0,002$).

Wilcoxon rank-sum (Mann-Whitney)-test van de Likertschaal (5 punten) tevredenheid over politie is -3.121; kans Roma<anderen $p=0,002$.

Omgekeerd is de politie bij uitstek de bron voor bescherming. De meeste respondenten geven aan contact gehad te hebben met de politie. De tevredenheid over dit politieoptreden, niettegenstaande het feit dat de politie meer dan de helft van de respondenten heeft verhinderd verder te bedelen, is niettemin hoog. Ongeveer twee van de drie respondenten zijn (heel) tevreden over de politie, met een significant lagere tevredenheid onder Roma.

3. Aan wie gegeven wordt...

Bedelen is ook een vorm van communicatie: het kan enkel bestaan als wie bedelt passanten ervan probeert te overtuigen om iets te geven. Deze communicatie kan op vele manieren meegegeed worden (Andriotis, 2016; Lenhard, 2021): verbaal (het aanspreken van passanten), geschreven (het bedelbriefje of -bordje) of non-verbaal (een schaalpje of kommetje dat de vraag om een gift uitdrukt). Deze signalen confronteren elke passant met een niet mis te verstane vraag om een gift. Bekeken vanuit het perspectief van het publiek, hebben mensen vaak een duidelijke mening of dit wel of niet aanvaardbaar is. Leden van het publiek hebben vooropgezette ideeën over de vraag of mensen wel recht zouden hebben op een gift, en die mening heeft doorgaans ook als gevolg dat ze ernaar handelen. Een van de weinige surveys bij het algemene publiek (in het Verenigd Koninkrijk) gaf als resultaat dat ongeveer de helft van de respondenten die weleens bedelaars ontmoet op straat, soms of vaak aan hen geeft (Adler et al., 2000). In het tegenstelde geval – niet-gevers die beslissen om geen giften uit te delen aan bedelaars – is er nauwelijks sprake van een dilemma. Voor de anderen is de relatie tussen de bedelaar en de (potentiële) gever complexer. Geven of niet geven aan de bedelaar die je als passant ontmoet, is dan een instantbeslissing.

Deels is deze beslissing toevallig (kleingeld beschikbaar, een hand vrij, tijdsdruk). Maar voor een belangrijk deel gebruiken potentiële gevers ook informatie over de bedelaar die voor hen zit of staat om een beslissing te nemen. Deze leden van het publiek gebruiken daarbij vooropgezette ideeën om te beslissen of deze bedelaar wel recht heeft op een gift, het recht heeft om te bedelen, enzovoort. Deze opvattingen worden vaak samengevat als *deservingness criteria* en hebben vooral aanleiding gegeven tot onderzoek naar de legitimiteit van ondersteuning van groepen in de welvaartsstaat (bv. Laenen & Meuleman, 2017; Meuleman et al., 2020; van Oorschot, 2000). Ze zijn evenwel ook toepasbaar op de directe solidariteit met mensen die bedelen. Daar ligt dan ook de meerwaarde van dit 'discrete keuze'-experiment. In de bereidheid te geven en de verschillen in bereidheid tussen profielen van bedelaars leggen de deelnemers breed gedeelde criteria bloot van wie het, in de ogen van het brede publiek, waard is om tekenen van solidariteit te ontvangen en wie minder. Natuurlijk maakt het heel wat uit voor mensen in extreme armoede of ze wel of niet kunnen rekenen op steun vanuit het publiek. Niet alleen heeft het invloed op wat ze kunnen verdienen door te bedelen, het reflecteert vermoedelijk ook een bredere maatschappelijke afkeuring. Het is denkbaar dat

het risico op onprettige aanvaringen zoals intimidatie of geweld, maar ook bijvoorbeeld politieoptreden, bewust of onbewust mee geïnformeerd worden door deze maatschappelijke (voor)oordelen.

Uit de antwoorden op de vraag om tussen twee profielen te kiezen om te geven, kunnen we de effecten afleiden van bepaalde kenmerken op de beslissing van proefpersonen om wel of niet te geven. We kunnen dus reconstrueren welke heuristisch mensen hantieren om tot hun beslissing te komen. Zowat het belangrijkste en meest robuuste resultaat is dat mensen minder geneigd zijn

om te geven aan Roma, vergeleken met blanke bedelaars (tabel 5). Opvallend is evenwel dat deze discriminatie niet bestaat tegenover zwarte bedelaars, en misschien zelfs omgekeerd: proefperso-

Mensen zijn minder geneigd om te geven aan Roma, vergeleken met blanke bedelaars.

nen tonen een even grote of zelfs grotere bereidheid tot solidariteit met een zwarte bedelaar wanneer we de blanke bedelaars als referentiecategorie gebruiken. Dit is ook enigszins merkwaardig, aangezien zwarte bedelaars als groep in de realiteit van het Brusselse straatbeeld nauwelijks of niet voorkomen. Een extra test toont dat niet-blanke respondenten ongeveer dezelfde voorkeuren vertonen.

Tabel 5. Conditionele logit-resultaten van niet-blanke respondenten.

Keuze van de respondent	Coëfficiënt	
	Volledige steekproef	Niet-blanke respondenten
Blanke bedelaar		Referentiecategorie
Roma bedelaar	-0,44***	-0,44*
Zwarte bedelaar	0,13*	0,24*

Noot: Significantie: * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,001$

4. Besluit en discussie

Zoals eerder bepleit, kunnen systematische kwantificerende gegevens over de meest uitgesloten groepen in onze samenleving een meerwaarde betekenen voor een beter zicht op mensen die voor een groot deel aan het publieke zicht onttrokken zijn. Een betere kennis heeft op zijn minst als functie dat het ons doet beseffen hoezeer vooroordelen en hardnekkige mythes nog de boventoon voeren in het maatschappelijke debat. Maar ook eender welke goed gefundeerde ondersteuning van een dergelijke groep heeft nood aan betrouwbare data die de vluchtige observatie van de toevallige passant overstijgen. Deze blinde vlek in beschikbare data is zeker van toepassing op de allerarmsten. Zij vallen typisch door de mazen van systematisch surveyonderzoek en officiële en administratieve statistieken. We bestudeerden hier één dergelijke ondergedocumenteerde groep: mensen die bedelen in Brussel.

Vooreerst brachten we in deze bijdrage verslag uit van een vragenlijstonderzoek bij een ruime steekproef van deze groep. Zelfs uit eenvoudige descriptieve statistieken wordt duidelijk dat mensen die bedelen gemiddeld lijden onder meerdere vormen van extreme armoede. Zo is een ruime meerderheid dakloos, en toegang tot diensten zoals medische zorg is verhoudingsgewijs heel vaak problematisch.

Door de analyses heen wordt duidelijk dat er fundamentele verschillen bestaan tussen subgroepen van bedelaars, in het bijzonder naar etniciteit. Van de populatie is een meerderheid Roma, onder wie veel vrouwen. Binnen de groep Roma is het, meer nog dan bij anderen, opvallend dat een aantal kwetsbaarheden samen voorkomen. Ze worden vaker gedwongen om te stoppen met bedelen, zowel door omstanders als de politie. Voor wie er nood aan heeft, is de toegang tot medische zorg vaker problematisch. De situatie van deze grote groep bedelenden is evenwel niet alleen anders inzake deprivatie. Ook de publieke perceptie en 'deservingness' verschillen aanzienlijk. Omdat bedelen per definitie in de publieke ruimte plaatsvindt en appelleert aan de solidariteit van passanten, roept de confrontatie complexe en tegenstrijdige reacties op bij het brede publiek. We voerden een 'discrete keuze'-experiment bij het Brusselse publiek, waarbij deelnemers konden kiezen om aan een bepaald type bedelaar wel of niet te schenken. Opvallend is dat respondenten minder geneigd zijn te geven aan Roma-bedelaars, terwijl zwarte bedelaars – een groep die nauwelijks voorkomt onder de werkelijke populatie in Brussel – deze (virtuele) discriminatie niet te beurt valt.

De relevantie voor beleidsverantwoordelijken kan uiteraard liggen in een oproep om actief te werken aan een betere toegang tot cruciale diensten zoals medische zorg. Omgekeerd zouden een bredere bewustwording en vorming bij veiligheidsdiensten – private én publieke – over de omgang met mensen op straat schade kunnen voorkomen. Hier zijn de terugkerende pieken in afschrikking en 'gewapende' tussenkomsten aan de Brusselse stations een tegenvoorbeeld van een weinig duurzame, nodeloos kwetsende en morsige aanpak. Misschien is de belangrijkste beleidsconclusie wel dat deze groep weliswaar lijdt onder sterke en brede deprivatie, maar dat die tegelijk heel divers is. Problemen verschillen sterk naargelang de achtergrond van mensen die bedelen. Contact vanuit straathoekwerk, politie of medische zorg met deze groep kan meer effectief worden als deze diversiteit erkend wordt en gekend is.

Armoede en sociale uitsluiting aanpakken vergt een beleid dat gebaseerd wordt op systematische en betrouwbare gegevens, bij voorkeur met een redelijke zekerheid dat het de anekdote of spectaculaire gebeurtenissen overstijgt. Dat is vermoedelijk de beste garantie om mettertijd hardnekkige mythes te kunnen ontcrachten of in hun context te kunnen plaatsen. Maar niet alleen dat: elk beleid dat de ambitie heeft om de levens van mensen in extreme armoede te verbeteren, zou ook moeten kunnen terugvallen op gegevens die net zo beschikbaar zijn als die over de rest van de samenleving. Ook dát kan deel uitmaken van het basisrespect en de inclusie die iedereen in de samenleving zou mogen verwachten.

Referenties

- Adler, M., Bromley, C., & Rosie, M. (2000). Begging as a challenge to the welfare state. In R. Jowell, J. Curtice, A. Park, K. Thomson, L. Jarvis, C. Bromley, & N. Stratford (Eds.), *British social attitudes: The 17th Report. Focussing on diversity* (pp. 209-237). Sage.
- Adriaenssens, S., & Hendrickx, J. (2011). Street level informal economic activities: Estimating the yield of begging in Brussels. *Urban Studies*, 48(1), 23-40. <https://doi.org/10.1177/0042098009360688>
- Andriotis, K. (2016). Beggars – tourists' interactions: An unobtrusive typological approach. *Tourism Management*, 52, 64-73. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2015.06.006>
- Berry, S. H., & Gunn, P. P. (2014). Conducting research on vulnerable and stigmatized populations. In R. Tourangeau, B. Edwards, T. P. Johnson, K. M. Wolter, & N. Bates (Eds.), *Hard-to-survey populations* (pp. 368-378). Cambridge University Press.
- Bradshaw, J., & Movshuk, O. (2019). Measures of extreme poverty applied in the European Union. In H. P. Gaisbauer, G. Schweiger, & C. Sedmak (Eds.), *Absolute poverty in Europe: Interdisciplinary perspectives on a hidden phenomenon* (pp. 39-71). Bristol University Press.
- Clé, A., & Adriaenssens, S. (2007). *Bedelarij onderzocht. Een beknopte samenvatting van het onderzoek*.
- Commère, M., Morel, T., Belhaloumi, M., Lavrysen, L., Fastrez, L., & Goedemé, T. (2023). *Bedelreglementen vanuit een mensenrechtenperspectief. Onderzoek naar bedelreglementen in België en de impact van het Lacatus-arrest en de rechtspraak van de Raad van State (Cahier rechtspraak, Issue)*. Geraadpleegd via <https://www.federaalinstituutmensenrechten.be/nl/publicaties/bedelreglementen-vanuit-een-mensenrechtenperspectief>
- Csata, Z., Hlatky, R., & Liu, A. H. (2021). How to head count ethnic minorities: Validity of census surveys versus other identification strategies. *East European Politics*, 37(3), 572-592. <https://doi.org/10.1080/21599165.2020.1843439>
- Düvell, F. (2019). The 'Great Migration' of summer 2015: Analysing the assemblage of key drivers in Turkey. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(12), 2227-2240. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1468385>
- Eurostat. (2022). *Eurostat regional yearbook: 2022 edition*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2785/915176>
- Ferguson, K. M., Bender, K., & Thompson, S. J. (2016). Predicting illegal income generation among homeless male and female young adults: Understanding strains and responses to strains. *Children and Youth Services Review*, 63, 101-109. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2016.02.016>
- Flåto, M., & Johannessen, K. (2010). Economic strategies among long-term homeless people: the concept of harvesting economy. *European Journal of Homelessness*, 4, 89-109.
- Friberg, J. H. (2018). Poverty, networks, resistance: The economic sociology of Roma migration for begging. *Migration Studies*, 8(2), 228-249. <https://doi.org/10.1093/migration/mny038>
- Geurts, K. (2015). *Roma in beweging. Diverse groepen en evoluties in Brussel. Handvaten voor onderwijs en hulpverlening*. Regionaal Integratiecentrum Foyer.
- Hansson, E., & Mitchell, D. (2018). The exceptional state of "Roma beggars" in Sweden. *European Journal of Homelessness*, 12(2), 15-40.
- Hermans, K. (2017). A Flemish strategy to combat homelessness. *European Journal of Homelessness*, 11(2), 1-11.
- Hermer, J. (2019). *Policing compassion. Begging, law and power in public spaces*. Hart Publishing.
- Janssens, R. (2018). *Meertaligheid als opdracht. Een analyse van de Brusselse taalsituatie op basis van taalbarometer 4*. VUB Press. <https://www.aspeditions.be/en/book/meertaligheid-als-opdracht/16479>
- Kalton, G. (2014). Probability sampling methods for hard-to-sample populations. In R. Tourangeau, B. Edwards, T. P. Johnson, K. M. Wolter, & N. Bates (Eds.), *Hard-to-survey populations* (pp. 401-423). Cambridge University Press.

- Laenen, T., & Meuleman, B. (2017). A universal rank order of deservingness? Geographical, temporal and social-structural comparisons. In W. Van Oorschot, F. Roosma, B. Meuleman et al. (Eds.), *The social legitimacy of targeted welfare: Attitudes to welfare deservingness* (pp. 37-54). Edward Elgar.
- Lenhard, J. (2021). The hopeful labour of begging. Homeless people's struggles for a better life in Paris. *Environment and Planning D: Society and Space*, 39(5), 792-809. <https://doi.org/10.1177/02637758211005443>
- Matras, Y., & Leggio Daniele, V. (2018). Community identity and mobilisation: Roma migrant experiences in Manchester. In Y. Matras & V. Leggio Daniele (Eds.), *Open borders, unlocked cultures: Romanian Roma migrants in Western Europe* (pp. 151-171). Routledge. <http://www.oapen.org/record/1001783>
- McFadden, D. (1973). Conditional logit analysis of qualitative choice behavior. In P. Zarembka (Ed.), *Frontiers in econometrics* (pp. 105-142). Academic Press.
- Melrose, M. (1999). Word from the street: The perils and pains of researching begging. In H. Dean (Ed.), *Begging questions. Street-level economic activity and social policy failure* (pp. 143-160). Policy Press.
- Meuleman, B., Roosma, F., & Abts, K. (2020). Welfare deservingness opinions from heuristic to measurable concept: The CARIN deservingness principles scale. *Social Science Research*, 85, 102352. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2019.102352>
- Moschion, J., & van Ours, J. C. (2021). Do transitions in and out of homelessness relate to mental health episodes? A longitudinal analysis in an extremely disadvantaged population. *Social Science & Medicine*, 279, 113667. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2020.113667>
- Moschion, J., & van Ours, J. C. (2022). Do early episodes of depression and anxiety make homelessness more likely? *Journal of Economic Behavior & Organization*, 202, 654-674. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2022.08.019>
- Singer, E., & Kulka, R. A. (2002). Paying respondents for survey participation. In M. Ver Ploeg, R. A. Moffitt, & C. F. Citro (Eds.), *Studies of welfare populations: Data collection and research issues* (pp. 105-128). National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/10206>
- van Oorschot, W. (2000). Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. *Policy and Politics*, 28(1), 33-48.
- Venkatesh, S. A. (2006). *Off the books. The underground economy of the urban poor*. Harvard University Press.

Noten

1. Zie <https://dhsprogram.com/>
2. Zie <https://mics.unicef.org/surveys>
3. Zie <https://fra.europa.eu/en/data-and-maps/2021/frs>
4. ETHOS: Europese Typologie van dakloosheid en sociale uitsluiting. Zie voor een overzicht van de verschillende categorieën: https://www.feantsa.org/download/nl__1313787036796784442.pdf

Hoofdstuk 5.

Op weg naar sociale inclusie: effecten van een Peer Support-methodiek

Kalina Mikolajczak-Degrauwe, Sybren Slimmen, Yvonne Fontein-Kuipers & Olaf Timmermans*

In elke samenleving zijn er mensen met een verhoogd risico op armoede of sociale uitsluiting. Volgens Eurostat leefde in 2021 ongeveer 21,7% van de EU-bevolking in armoede of sociale uitsluiting. Dat komt overeen met ongeveer 95,4 miljoen mensen in de EU. In het bijzonder kennen de Europese kustgebieden Noord-Frankrijk, Zuidoost-Engeland, West-België en Zuidwest-Nederland de hoogste niveaus van beperkte toegang tot werkgelegenheid en de ontwikkeling van sociale relaties,¹ waardoor het isolement van kwetsbare bevolkingsgroepen toeneemt. Mensen met verhoogde kwetsbaarheid ervaren een slechte aansluiting bij professionele diensten van gezondheids-, welzijns- en sociale instellingen. Anderen krijgen geen steun omdat ze moeite hebben om door de gezondheids-, socialezorg- en welzijnsstructuren te navigeren.

Door het onvermogen om te reageren op deze omstandigheden of het ontbreken van het vermogen tot veerkracht zijn of kunnen mensen kwetsbaar worden (Briscoe et al., 2016; Gathron, 2019). Mensen kunnen onzichtbaar zijn in de samenleving vanwege gefragmenteerde diensten, onvoldoende continuïteit van zorg, negatieve ervaringen en/of slechte communicatie tussen dienstverleners en dienstgebruikers (Hubeau & Parmentier, 1991; Cline, 2016). Tevens kan isolement ontstaan door een gebrekkige kennis over diensten, gebrek aan vertrouwen in het systeem of beperkte gezondheidsvaardigheden en taalproblemen (Cline, 2016).

Als reactie op belemmeringen of tekortkomingen in het huidige stelsel van gezondheids- en sociale zorg wenden mensen zich tot anderen in de directe sociale omgeving voor steun. *Peer support* lijkt een oplossing om kwetsbare mensen te bereiken en de band met de gemeenschap en professionele diensten te verbeteren, om zo individuen te ondersteunen en psychosociale aanpassing te vergemakkelijken (emotioneel, gezond gedrag en ziektebeheer) (Cohen et al., 2000; Dennis, 2003; Holt-Lundstad et al., 2010; Perry et al., 2014).

Peer support is een krachtige methode in de gezondheidszorg en sociale inclusie (Cohen et al., 2000; Holt-Lundstad et al., 2010; Perry et al., 2014; Becuwe & Wyns, 2018), die een sterke nadruk krijgt in de Global Health Workforce Alliance van de World Health

Organization (Bhutta et al., 2010). Het concept van peer support in de gezondheids- en sociale zorg wordt gedefinieerd als volgt:

[...] het verlenen van emotionele, waardevolle en informatieve bijstand door een lid van het sociaal netwerk dat beschikt over ervaringskennis van een specifiek gedrag of stressfactor en over vergelijkbare kenmerken als de doelpopulatie, om een gezondheidsgerelateerd probleem van een potentieel of daadwerkelijk gestreste persoon aan te pakken. (Dennis, 2003, p. 329, eigen vertaling)

Peer Support Vlaanderen (Becuwe & Wyns, 2018) bijvoorbeeld werkte aan het welbevinden van leerlingen in het secundair onderwijs door middel van vertrouwensleerlingen en leerling-bemiddelaars die een luisterend oor boden aan hun leeftijdsgenoten. Jongeren ondersteunden elkaar door te spreken uit eigen ervaringen. Vanaf 2020 werden er vormingen gegeven aan jongeren in het jeugdwerk om elkaar te versterken en de veerkracht bij jongeren te verhogen (Esselen, persoonlijke communicatie op 28/8/2023).

Peer support is niet-hiërarchisch van aard en wordt verleend door vrijwilligers of paraprofessionals met ervaringskennis, die individuen en diensten met elkaar verbinden, natuurlijke (ingebedde) sociale netwerken uitbreiden en professionele gezondheidsdiensten aanvullen (Dennis, 2003). Economische analyses van peer-support-initiatieven hebben de voordelen van deze methodiek aangetoond (Whitley et al., 2006).

Binnen het Europese Interreg 2 Zeeën-project ENSURE (*Everybody Counts – Vulnerable People*)² is daarom gekozen om het gericht organiseren en inzetten van peer support verder te onderzoeken met als doel kwetsbare doelgroepen te helpen (her)integreren in de maatschappij en de drempel naar professionele instanties te verlagen.

De ENSURE-projectgroep ontstond in 2020 en bestond uit negen verschillende sociale en gezondheidszorgpartners en niet-gouvernementele organisaties uit de vier Europese kustgebieden van het Noordzeekanaal: België, Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. De projectgroep was divers, met partijen die zich richten op uiteenlopende groepen met risico op armoede of sociale uitsluiting, namelijk: jonge migranten, vluchtelingen en statushouders,³ mensen met een andere etnische achtergrond dan het land waar ze wonen, jongvolwassenen met autisme, zorgmijders, mensen met een uitkering, niet-begeleide minderjarigen, pleegkinderen en pleeggezinnen, geïsoleerde personen, zwangere vrouwen, werklozen/ongeschoolden. Naast het ontwikkelen van een model en een trainingsprogramma ter ondersteuning van kwetsbare groepen pasten alle projectpartners gedurende twee jaar peer support toe binnen hun diensten. De door het consortium verwachte effecten van de training en peer-supportmethodiek waren:

- het verminderen en voorkomen van kwetsbaarheid – empoweren, optimaliseren of versterken van hulp zoeken;
- meer niet-professionele ondersteuning;
- toegang tot en gebruik van gezondheids-, sociale en welzijnsdiensten verbeteren;
- sociale integratie verhogen;
- sociaal isolement verminderen;
- welzijn verhogen;

- empathische solidariteit onder (gezondheids-/sociale/welzijns-) professionals vergroten;
- stigmatisatie bij (gezondheids-/sociale/welzijns-) professionals verminderen;
- zelfredzaamheid van peer supporters bij de ondersteuning van kwetsbare personen vergroten;
- wederkerigheid tussen peer supporters en de kwetsbare personen vergroten.

Dit artikel brengt de effecten van een trainingsprogramma en een tweejaarlijkse peer-supportpilot op drie doelgroepen (kwetsbare groepen, peer supporters en professionals die ermee samenwerkten) in kaart.

1. Onderzoekmethode

1.1 Peer-supportmethodiek en training

Om kwetsbare groepen te ondersteunen bij (re-)integratie in de samenleving werd peer support ingezet als interventie. ENSURE had meerdere pilotonderzoeken met elk een eigen kwetsbare groep (zie hoger). Mensen uit de kwetsbare groepen die in aanmerking kwamen voor de studie, werden gekoppeld aan een peer supporter voor gemiddeld zes maanden. Deze koppeling werd gemaakt aan de hand van gelijknissen in de doelgroep. Voorkeur voor de koppeling was dat een peer supporter eenzelfde achtergrond had en zich goed kon verplaatsen in de problematieken waarmee de kwetsbare persoon kampte. Er werd gekeken naar overeenkomsten in afkomst, leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, interesses en taal om tot een goede match te komen.

Peer support werd ingezet om kwetsbare groepen te ondersteunen bij (re-) integratie in de samenleving.

Om peer supporter te worden, was er de verplichting een training te volgen. Na aanmelding als peer supporter bij een van de pilotstudies werd nauwkeurige begeleiding aangeboden door sociaal werkers vanuit desbetreffende welzijnsorganisaties. De training was zeer interactief en bestond uit zeven bijeenkomsten verspreid over zeven weken waarin basisvaardigheden rondom communicatie en begeleiding centraal stonden. De volgende onderwerpen werden behandeld: luisteren zonder oordeel, een connectie aangaan, conversatietechnieken, het aangeven van grenzen, het inzetten van eigen levenservaring, het opstellen van een sociale kaart en het doorverwijzen naar professionele hulpverleners. De peer supporters spraken gemiddeld eenmaal per week af met de kwetsbare persoon en zochten naar persoonlijke hulpvragen. In sommige gevallen werd ondersteuning geboden voor het aangaan van professionele hulpverlening, zoals een doktersbezoek of financiële ondersteuning. Ten minste een keer per maand hadden de peer supporters de mogelijkheid om deel te nemen aan intervisie met sociaal werkers om het begeleidingsproces te evalueren. Deelname van beiden, kwetsbare personen en peer supporters, was volledig vrijwillig.

1.2 Procedure

Om het effect van de peer-supportprogramma's te meten, werden drie onderzoeksmethoden toegepast: (1) een kwantitatieve pre- en post-test (in de vorm van enquêtes), (2) kwalitatieve rondetafelgesprekken met kwetsbare groepen en peer supporters en (3) diepte-interviews met professionals. Het doel van de kwantitatieve pre-test was het bepalen van de *baseline* van de onderzochte concepten (bv. gevoelens van angst of eenzaamheid vóór de start van de pilot). In de post-test werden dezelfde concepten opnieuw gemeten, rekening houdend met enkele controlevariabelen zoals COVID-19-invloeden en de duur van de interventie. Het uiteindelijke doel was de resultaten van de pre- en post-tests te vergelijken om de verandering in attitudes/gevoelens van kwetsbare groepen en peer supporters als gevolg van deelname aan de pilots te bepalen.

Om het responspercentage te vergroten, werd er aandacht besteed aan het uitleggen van het nut van de enquête bij zowel peer supporters als kwetsbare groepen. Al snel werd duidelijk dat het voor kwetsbare groepen niet evident was om een survey in te vullen. De redenen hiervoor waren wantrouwen, taalbarrières en het begrijpen van de surveyvragen. Om deze barrières weg te nemen werden de enquêtevragen vertaald in verschillende talen (Arabisch, Engels, Frans, Nederlands, Spaans, Turks en Tigrinya) en wanneer nodig, konden de kwetsbare groepen de enquêtes met hulp van peer supporters invullen. Bovendien werden zowel papieren als digitale versies van de survey aangeboden.

ENSURE startte in maart 2020 en de eerste metingen hebben plaatsgevonden in de loop van het jaar, afhankelijk van de start van het project bij de lokale organisaties. De postmeting vond plaats direct na afloop van het project (op lokaal niveau), in de loop van 2022.

1.3 Gemeten concepten

1.3.1 Kwantitatief gemeten concepten

Alle gebruikte meetinstrumenten komen uit gevalideerde schalen (zie ook bijlage 1 met een overzicht van items per schaal). Afhankelijk van de validatieprocedure werd er op schaalniveau gewerkt met geaggregeerde of gemiddelde itemscores (zie tabel 1).

Mentaal welbevinden

Mentaal welbevinden richt zich op de persoonlijke beleving van de mentale gezondheid en is meer dan de afwezigheid van een ziekte of aandoening (Magyar & Keyes, 2019). Het verwijst naar de copingmechanismen van mensen bij dagelijkse activiteiten op het gebied van psychologisch functioneren, levenstevredenheid en het vermogen om wederzijds voordelige relaties te ontwikkelen en te onderhouden (Tennant et al., 2007). In dit onderzoek werd mentaal welbevinden gemeten bij kwetsbare groepen en peer sup-

porters met de *Warwick-Edinburgh Mental Well-Being Scale* (WMWBS) (Stewart-Brown & Janmohamed, 2008). De vragenlijst gebruikte een vijfpunten-schaal met de categorieën *nooit, zelden, soms, vaak en altijd* en beschrijft veertien positief geformuleerde items die betrekking hebben op verschillende aspecten van positieve geestelijke gezondheid, zoals:

- "Ik ben optimistisch over de toekomst."
- "Ik voel me verbonden met andere mensen."

Veerkracht

Veerkracht is een cruciaal onderdeel van algemeen welzijn en bestaat uit het zich succesvol aanpassen aan moeilijke of uitdagende levenservaringen door mentale, emotionele en gedragsmatige flexibiliteit, alsook aanpassingen aan externe en interne eisen om tot bepaalde uitkomsten of oplossingen te komen (Aburn et al., 2016). Het begrip 'veerkracht' werd in dit project gemeten met de *Brief Resilience Scale* (Smith et al., 2008). Deze vragenlijst gebruikt zes items voor het beoordelen van veerkracht op een vijfpunten-Likertschaal met de categorieën *sterk mee eens* tot *sterk mee oneens*, bijvoorbeeld:

- "Ik heb de neiging om snel terug te komen na moeilijke tijden."
- "Ik kom meestal met weinig moeite door moeilijke tijden heen."

Zelfredzaamheid

Zelfredzaamheid verwijst naar het vertrouwen in het eigen kunnen om een doel te bereiken of in een bepaalde toestand te komen (Bandura, 1994). Het concept verwijst ook naar het succesvol kunnen beïnvloeden van een omgeving, het uitvoeren van een gedrag of het oplossen van een probleem (Maddux & Gosselin, 2012). Zelfredzaamheid is belangrijk voor onze doelgroep, die geacht wordt veel nieuwe vaardigheden te leren terwijl ze nog onzeker zijn over hun eigen capaciteiten. Een voldoende mate van zelfredzaamheid voor een bepaald gedrag blijkt bepalend te zijn voor het al dan niet uitvoeren van dat gedrag (Olivier et al., 2019). In dit project werd zelfredzaamheid gemeten met de *General Self-Efficacy Scale* (Chen et al., 2001). Deze schaal bestaat uit tien items op een vierpunten-schaal met de categorieën van *helemaal niet waar* tot *helemaal waar* en meet de algemene zelfredzaamheid van de doelgroep, bijvoorbeeld:

- "Ik kan altijd moeilijke problemen oplossen als ik maar hard genoeg mijn best doe."
- "Als ik in de problemen zit, kan ik meestal wel een oplossing bedenken."

Sociale steun

Het hebben van een betekenisvol sociaal netwerk is cruciaal voor het algemeen welzijn. Dit kan worden gedifferentieerd naar het aantal mensen in het netwerk, maar ook naar hoe de sociale steun uit dat netwerk door iemand wordt ervaren. Sociale steun kan helpen om bepaalde gezondheidsdoelen te bereiken, de veerkracht te vergroten en geluk te ervaren (Berkman & Glass, 2000). De beleving van sociale steun werd gemeten met de *Functional Social Support Questionnaire* (Martins et al., 2022). De vragenlijst gebruikt

een vijfpuntenschaal met de categorieën *zoveel als ik zou willen* tot *veel minder dan ik zou willen* en bestaat uit acht items, bijvoorbeeld:

- "Ik heb de kans om te praten over persoonlijke en familieproblemen met iemand die ik vertrouw."
- "Ik krijg liefde en genegenheid."

Zelfzekerheid

Zelfzekerheid, de mate waarin men vertrouwen heeft in het eigen kunnen, blijkt bepalend te zijn voor een succesvolle integratie in de samenleving (Porter & Washington, 1993). De deelnemers werkten in de loop van het project aan eigenwaarde en zelfbeeld. Het concept werd gemeten met de *Enablement Self-Esteem Questionnaire* (Rosenberg, 1965). De vragenlijst gebruikt een vierpunten Likertschaal met de categorieën *sterk mee eens* tot *sterk mee oneens* en bestaat uit tien items, bijvoorbeeld:

- "Over het geheel genomen ben ik tevreden met mezelf."
- "Ik neem een positieve houding aan tegenover mezelf."

Sociale integratie

Sociale integratie verwijst naar het proces waarbij ervoor wordt gezorgd dat personen en gemeenschappen, ongeacht hun achtergrond, gelijke toegang hebben tot kansen en middelen en volledig kunnen deelnemen aan het sociale, economische en politieke leven van hun samenleving. De *Sociale Netwerkschaal van Lubben* (LSNS-6) is gebruikt om de sociale integratie van een individu te meten (Lubben et al., 2006). De LSNS-6 beoordeelt via zes items de sociale integratie van een persoon door de omvang en de samenstelling van zijn sociale netwerk te meten, en de mate van steun en gezelschap die dat netwerk biedt. De schaal kan worden gebruikt om personen te identificeren die een risico op sociaal isolement en uitsluiting lopen en om de doeltreffendheid te evalueren van maatregelen ter bevordering van sociale integratie. Voorbeelditems zijn:

- "Hoeveel familieleden zie of hoor je minstens één keer per maand?"
- "Bij hoeveel vrienden voel je je op je gemak om over privé zaken te praten?"

Sociaal isolement

Sociaal isolement verwijst naar het gebrek aan sociale banden en interacties met anderen, wat kan leiden tot gevoelens van eenzaamheid en verwijdering van de eigen gemeenschap. Het kan het fysieke, mentale en emotionele welzijn van een persoon negatief beïnvloeden en het risico op gezondheidsproblemen zoals depressie, cognitieve achteruitgang en hart- en vaatziekten verhogen. De *Campaign to End Loneliness (CEL)*-schaal wordt gebruikt om dit fenomeen te meten en de mate van sociaal isolement die een individu ervaart te evalueren (Campaign to End Loneliness, 2015). De CEL-schaal is een zelfrapportagevragenlijst en omvat drie items die gescoord worden op een vierpuntenschaal (*sterk oneens*, *oneens*, *eens* en *sterk eens*). Hoe lager de score, hoe groter de kans op gevoelens van eenzaamheid.

1.3.2 Kwalitatief gemeten concepten

Naast de bovenvermelde concepten werden er met interviews en rondetafelgesprekken andere, moeilijker te kwantificeren concepten geëvalueerd, zoals:

- de mate waarin professionele en niet-professionele ondersteuning van kwetsbare groepen plaatsgevonden heeft gedurende het project;
- de mate waarin er gesproken kan worden van persoonlijke groei bij kwetsbare groepen of peer supporters als resultaat van zowel de training als de uitgevoerde pilot;
- of de ervaring van het werken als peer supporter meer kansen creëert voor vrijwilligers op de arbeidsmarkt;
- hoe verliep de samenwerking tussen professionals, peer supporters en kwetsbare groepen;
- in hoeverre wordt er door professionals empathisch omgegaan met kwetsbare groepen;
- of het project ertoe heeft geleid dat er minder stigmatisering van kwetsbare groepen gebeurt door professionals.

1.4 Respondenten

Het totale aantal deelnemers bestond uit 187 peer supporters, 214 kwetsbare personen en 108 professionals. De respondenten kwamen, zoals eerder vermeld, uit verschillende groepen met risico op armoede of sociale uitsluiting.

In het kwantitatieve luik werd de pre-test voor peer supporters ingevuld door 54 personen (29% responspercentage) en vulden 29 personen de post-test in (15,5% responspercentage). De pre-test voor kwetsbare groepen werd ingevuld door 46 personen (21,5% responspercentage) en 40 personen vulden de post-test in (19% responspercentage). Bovendien hebben 83 personen de enquête voor professionals ingevuld (76% responspercentage). Voor een gedetailleerd overzicht van de respondenten, zie bijlage 2.

In het kwalitatieve luik werden 12 professionals geïnterviewd in 8 interviews en namen 45 respondenten (kwetsbare groepen en peer supporters) deel aan 7 rondetafelgesprekken.

Het responspercentage varieerde afhankelijk van de groep, maar blijft nog steeds hoog voor de survey (Daikeler et al., 2020). Zowel de deelname aan het project als aan de survey en interviews waren op vrijwillige basis. Respondenten konden op elk moment uit het project stappen. Respondenten die vroeger gestopt zijn met de deelname aan het project hebben dan ook geen post-survey ingevuld. De redenen van de *drop-outs* zijn maar deels bekend en hebben vooral te maken met de COVID-19-pandemie.

2. Resultaten

Gezien de grote omvang van het project structureren we de beschrijving van de resultaten per doelgroep. Eerst worden de effecten van peer support op kwetsbare groepen besproken. Vervolgens verdiepen wij ons in de veranderingen die wij merkten bij peer supporters na afloop van het project. Als laatste wordt toegelicht wat het project te betekenen had voor de professionals.

2.1 Empoweren van kwetsbare groepen

2.1.1 Vergelijking pre- en post-tests

Tabel 1 toont de gemiddelde scores van zowel de pre- als de post-tests, inclusief significantietests (p -waarden) van de gemeten kwantitatieve concepten bij kwetsbare groepen, uitgevoerd met onafhankelijke steekproef t -tests. De concepten 'sociale integratie, sociale steun, zelfredzaamheid en mentaal welbevinden' tonen een verhoogde post-testscore. Sociale steun had een gemiddelde pre-testscore van 2,2 (SD 0,9). Dit wijst op een gemiddelde score voor sociale steun. In de post-test nam de gemiddelde score significant toe tot 4,0 (SD 0,6; $p < ,05$). Zelfredzaamheid had een gemiddelde score van 27,3 (SD 0,7) bij de pre-test, wat wijst op een gemiddelde tot goede score. In de post-test nam de gemiddelde score toe tot 28,7 (SD 0,4), maar niet significant ($p = ,261$). Mentaal welzijn had bij de pre-test een gemiddelde score van 48,4 (SD 10,3); dit wijst op een gemiddelde score. In de post-test steeg de gemiddelde score tot 50,6 (SD 8,7), maar niet significant ($p = ,294$). Sociale integratie had een gemiddelde pre-testscore van 4,5 (SD 4,5). In de post-test nam de gemiddelde score toe tot 7,1 (SD 12,1; $p < ,185$). Er zijn verscheidene aanzienlijke verschillen tussen de pre- en post-tests in sociale integratie gevonden op itemniveau, bijvoorbeeld in het aantal familieleden dat om hulp kan worden gevraagd (gemiddeld +8 familieleden), het aantal vrienden dat om hulp kan worden gevraagd (gemiddeld +2 vrienden) en het aantal familieleden van wie zij minstens één keer per maand horen (gemiddeld +2 familieleden). Deze verschillen blijken evenwel niet significant. Er werd geen probleem van sociaal isolement ondervonden in de pre-test bij de kwetsbare groepen. Dit resultaat is niet veranderd na verloop van de pilot.

Alle gemeten concepten tonen minimaal een gelijke, maar vooral positief opgaande score in de post-test, behalve zelfzekerheid. Hier was de gemiddelde score 21,4 (SD 5,8) bij de pre-test. Dit wijst op een gemiddelde tot lage zelfzekerheidsscore bij de kwetsbare groepen. In de post-test nam de gemiddelde score significant af tot 19,2 (SD 3,8; $p < ,05$).

Tabel 1. Vergelijking tussen pre- en post-tests bij de kwetsbare groepen.

Concept	Schaalscore	Gemiddelde pre-test	Gemiddelde post-test	Gemiddeld verschil	p
Mentaal welbevinden	14-70	48,4	50,6	2,2	,294
Veerkracht	1-5	3,0	3,2	0,2	,153
Zelfzekerheid	10-40	21,4	19,2	-2,2	<,05*
Zelfredzaamheid	10-40	27,3	28,7	1,4	,261
Sociale steun	1-5	2,2	4,0	1,8	<,05*
Sociale integratie	≥0	4,5	7,1	2,6	,185
Sociaal isolement	1-4	3,0	3,0	0,0	,951

*p<,05 = significant verschil.

2.1.2 Professionele en niet-professionele ondersteuning van kwetsbare groepen

In de rondetafelgesprekken gaven kwetsbare groepen aan dat de niet-professionele ondersteuning is toegenomen. Zij leerden peer supporters beter kennen door hun deelname aan het project. Zo zei een van de respondenten:

Ik kan alleen maar zeggen dat [peer] supporters goed op de hoogte zijn van diensten waar mensen gebruik van kunnen maken en daar toegang toe hebben om zo nodig een follow-up te doen.

De methode van peer support verbeterde de toegankelijkheid van de diensten, doordat kwetsbare groepen de weg naar de juiste hulpdienst vonden dankzij peer supporters, die dikwijls ook een mediërende rol hadden tussen kwetsbare groepen en professionals. Tegelijkertijd bespraken de deelnemers een dualiteit in deze toegankelijkheid omdat zij geen verbeterd contact of samenwerking met professionals voelden. Een van de peer supporters benadrukte dat er nog steeds voorwaarden zijn voor de professionele hulp:

Professionals zijn beschikbaar [om te helpen]... [maar enkel] als [kwetsbare] mensen [zelf] bereid zijn om stappen naar hen toe te zetten.

Een van de belangrijke speerpunten van het project was om de kloof tussen onvervulde behoeften van de kwetsbare groepen en de gezondheids-, welzijns- en sociale instellingen te overbruggen. Volgens de respondenten kregen kwetsbare groepen meer toegang tot verschillende organisaties op basis van hun behoeften. Hoewel “de toegang tot sociale voorzieningen en gezondheidszorg geen obstakel was”, aldus een van de deelnemers, “... het probleem was het vertrouwen in zowel de eigen vaardigheden als in de professionals”. Volgens de kwetsbare groepen speelden

Peer supporters spelen een belangrijke rol in het overbruggen van de kloof tussen kwetsbare groepen en organisaties.

peer supporters een belangrijke rol in het overbruggen van de kloof tussen kwetsbare groepen en professionele organisaties, aangezien zij dankzij de peer supporters meer vertrouwen kregen in zichzelf en in andere mensen die er zijn om hen te helpen.

2.2 Empoweren van peer supporters

2.2.1 Vergelijking pre- en post-tests

Tabel 2 bevat de gemiddelde scores van zowel de pre- als de post-tests uitgevoerd door peer supporters, inclusief p-waarden met betrekking tot onafhankelijke steekproef t-tests. Net als bij de kwetsbare groepen is ook bij de peer supporters het mentaal welbevinden en de veerkracht gemeten. Peer supporters scoorden 51,8 (*SD* 9,2) op de pre-test voor mentaal welzijn. Dit wijst op een gemiddelde tot goede score. In de post-test steeg de gemiddelde score tot 55,1 (*SD* 7,6), echter niet significant ($p=,086$). Ook voor veerkracht nam de gemiddelde score in de post-test toe tot 3,4 (*SD* 0,9), maar ook niet significant ($p=,455$). Peer supporters scoorden in de pre-test gemiddeld 3,3 (*SD* 0,9) op veerkracht. Dit wijst op een gemiddelde tot goede veerkrachtscore.

Tabel 2. Vergelijking tussen pre- en post-tests onder peer supporters.

Concept	Schaal	Gemiddelde pre-test	Gemiddelde post-test	Gemiddeld verschil	<i>p</i>
Mentaal welbevinden	14-70	51,8	55,1	3,3	,086
Veerkracht	1-5	3,3	3,4	0,1	,455

2.2.2 Meer werkgelegenheid

Het ENSURE-project heeft geleid tot ten minste 59 betaalde banen voor peer supporters, vooral als medewerkers. Het aantal betaalde banen na het programma was voor één consortium een belangrijke maatstaf om het succes en de impact van het programma voor peer supporters te evalueren. Het geeft aan hoeveel mensen die bij het programma betrokken zijn geweest, er een financieel voordeel uit hebben gehaald (als gevolg van hun deelname).

Een relatief hoog aantal betaalde banen van peer supporters als gevolg van het project suggereert dat het programma effectief is geweest in het creëren van werkgelegenheid voor individuen binnen de gemeenschap. Het toont ook de duurzaamheid van het programma en het langetermijneffect op de gemeenschap aan, aangezien deze werknemers diensten en ondersteuning kunnen blijven bieden nadat het programma is afgelopen.

2.2.3 Persoonlijke groei

Een belangrijk onderdeel van de pilot met kwetsbare groepen binnen het ENSURE-project was het trainingsprogramma, ontwikkeld om peer supporters meer in hun kracht te zetten en goed te begeleiden in hun werk als peer supporter. In totaal zijn er in het kader van het project 115 peer supporters getraind.

De training bood meerdere vaardigheden aan, bijvoorbeeld om zonder oordeel te luisteren en de behoeften zorgvuldig te begrijpen, of hoe nee te zeggen en afstand te nemen indien nodig. Peer supporters benadrukken dat ze tijdens de training hebben geleerd over hun eigen copingmechanismen. Gedurende het project werden ze geconfronteerd met verschillende referentiekaders en deze ervaringen leidden tot meer kennis over taal, cultuur en onafhankelijkheid. Ook de professionals zagen bij peer supporters een toename van vaardigheden zoals zelfvertrouwen, sociale vaardigheden, zaken regelen en een zekere mate van zelfstandigheid. Zo stelde een van de geïnterviewde professionals:

Ze leren zelfstandig te worden, dingen te organiseren en met respect met elkaar om te gaan. Er wordt daadwerkelijk gekeken naar de hulpvraag van de deelnemer en daar wordt actie op ondernomen. In een aantal gevallen gaat het ook om financiële ondersteuning en het opstellen van een begrotingsplan.

De peer supporters waren tijdens de rondetafelgesprekken unaniem van mening dat zij door het trainingsprogramma als persoon zijn gegroeid, vooral in termen van zelfvertrouwen. Als gevolg daarvan denken ze dat ze een betere kans hebben op de arbeidsmarkt:

Ik heb het gevoel dat de opleiding en de opgedane ervaring uiterst nuttig zijn voor elke baan waarin met anderen wordt gewerkt. (een peer supporter)

Het project heeft bijgedragen tot het vertrouwen in zichzelf en in hun capaciteiten en zorgde voor een permanente verbetering van de vaardigheden op verschillende gebieden. Daarnaast heeft het project ook het netwerk van peer supporters vergroot.

2.3 Empoweren van professionals

2.3.1 Betere samenwerking

Volgens geïnterviewde professionals is het dankzij peer supporters dat er meer begrip en samenwerking is ontstaan tussen professionals en kwetsbare groepen. De laagdrempelige aanpak en vooral het eerste informele contact zorgen ervoor dat de drempels voor de deelnemers vervagen. Dit zorgt ervoor dat zij zich gezien en gehoord voelen, zodat een hulpverlener hen ook sneller kan ondersteunen en helpen:

Het contact met de kwetsbare mensen zelf en de organisaties nam toe naarmate ze zich bij dit project aansluiten. We ondersteunen ze bij het aanspreken van de juiste mensen. Ze hebben contact met de overheid, de zorg en ook met maatschappelijk werk en ondersteuning. Dit doen ze zowel voor zichzelf als voor hun kinderen. Soms begeleiden we ze in dit proces, maar we werken er wel naartoe om deze contacten zelfstandig te voeren. (een professional)

De professionals waren het erover eens dat het project bijdroeg tot het verkrijgen van de nodige hulp, aldus een van hen:

Omdat peer supporters en kwetsbare groepen dit [peer support] samen doen, helpt het om de juiste hulp te bieden. Zo kunnen peer supporters helpen met vragen of aanmoedigen om naar een [professionele] consultatie te gaan. Hierdoor verbetert zowel professionele hulp, omdat ze eerder op consult komen, als niet-professionele hulp, omdat ze steeds meer informatie hebben.

Niettemin stelde een professional dat er nog meer inspanningen nodig zijn om te slagen in de samenwerking. De structuur is hierbij van groot belang. Een van de professionals merkte op dat één aanspreekpunt voor zorgen en problemen soepeler en natuurlijker werkt dan versnipperde zorg en verschillende contacten. Er zijn ook duidelijk minder drempels zichtbaar wanneer er een aanspreekpunt is in plaats van een professional achter een fysieke barrière.

2.3.2 Toenemende empathie en minder stigmatisering

Kennis over de problemen waarmee kwetsbare groepen te maken hebben, vergroot het inlevingsvermogen van de zorgverleners. Aangezien peer supporters een *linking pin* waren tussen professionals en kwetsbare groepen, kregen zorgverleners meer begrip van de problematieken waarmee kwetsbare groepen te kampen hadden of van de hulp die zij nodig hadden:

Het inlevingsvermogen was er al, maar het liet zien dat ik meer kennis kon hebben over hun problemen. Het gaf me de kans om nog meer kennis op te doen. Door het project besefte ik dat minderjarige migranten nog kwetsbaarder zijn. Het is heel anders dan bij volwassenen. (een professional die werkt met statushouders)

Er bestaan duidelijk nog veel stigma's rond kwetsbare groepen onder professionals. Op basis van rondetafelgesprekken hebben de meeste deelnemers stigmatisering ervaren. Het project heeft volgens hen gezorgd voor enige bewustwording rond dit thema. Kwetsbare groepen worden vaak niet serieus genomen of de zorgvraag wordt geminimaliseerd. Bij het werken met peer supporters voelden kwetsbare groepen minder stigmatisering, vanwege de laagdrempelige manier van werken:

Er is geen stigma, maar eerder onwetendheid. Mensen denken vaak dat ons leven enkel maar zielig is, maar er zijn ook momenten dat er gelachen wordt. Er zijn vooroordelen over nationaliteit onder de maatschappelijk werkers. Dat jongeren bepaalde dingen wel of niet kunnen bereiken, afhankelijk van hun nationaliteit. (respondent van een kwetsbare groep)

3. Discussie, beperkingen en vervolg

Uit de kwalitatieve resultaten blijkt dat kwetsbare groepen, dankzij de steun van peer supporters, meer toegang kregen tot professionele organisaties die aan hun behoeften voldeden. Peer supporters spelen een rol bij het overbruggen van de kloof tussen kwetsbare groepen en professionele organisaties, door die individuen meer vertrouwen in zichzelf en in andere mensen te geven. Dit is een belangrijke bevinding omdat kwetsbare groepen hierdoor niet alleen de weg naar professionele organisaties kunnen vinden, maar ook meer vertrouwen krijgen in het vragen om hulp.

Deze bevindingen worden bevestigd in het kwantitatieve deel van dit onderzoek. Hoewel er weinig significante verschillen gevonden werden (mogelijk gezien de korte duur van het project en andere obstakels zoals de COVID-19-pandemie, zie verder), werd aan het eind van het project toch een toename gevonden in de perceptie van sociale steun, mentaal welbevinden, veerkracht, zelfredzaamheid en sociale integratie onder kwetsbare groepen. Dit betekent dat peer support het vermogen van de kwetsbare groepen om wederzijds voordelige relaties te ontwikkelen en te onderhouden (licht) verhoogde (Tennant et al., 2007) en bijdroeg tot een verbetering van hun copingmechanismen, zoals het zich met succes aanpassen aan moeilijke of uitdagende levenservaringen. Door deel te nemen aan het project verwierven kwetsbare groepen mentale, emotionele en gedragsflexibiliteit en leerden ze zich aanpassen aan externe en interne eisen om tot bepaalde uitkomsten of oplossingen te komen (Aburn et al., 2016).

Een interessante bevinding is de afname van het gevoel van zelfzekerheid bij kwetsbare groepen, een concept dat belangrijk is voor een succesvolle integratie in de samenleving (Porter & Washington, 1993). In de loop van het project waren peer supporters zich bewust van het belang van dit concept voor het verhogen van de kwaliteit van het leven van kwetsbare groepen en werkten ze daarom specifiek aan het zelfbeeld en de eigenwaarde van kwetsbare groepen. Waarom het resultaat een dalende waarde is, is moeilijk te verklaren aangezien andere waarden wel bleken te stijgen. Wat opmerkelijk is, is dat de *Cronbach's alpha* (een maat voor interne consistentie van de schaal) van het zelfzekerheid-instrument de laagste score heeft van alle schalen ($\alpha = ,645$; zie bijlage 1). Het is dus mogelijk dat deze schaal vanwege onvoldoende interne consistentie niet de beste weerspiegeling is van het concept 'zelfzekerheid' in onze steekproef.

Bovendien gaven kwetsbare groepen aan meer tevreden te zijn met de relaties die zij hebben opgedaan. Uit de resultaten van de post-test blijkt een aanzienlijke toename van

het aantal familieleden en vrienden met wie ze zich nauw verbonden voelen en die ze gerust om hulp zouden vragen, in vergelijking met voor de start van het project. Dit is een belangrijke bevinding omdat het toont dat kwetsbare groepen zich zekerder voelen bij het opbouwen van hun sociale netwerk, wat leidt tot minder sociaal isolement.

De voordelen van de peer-supportmethodiek zijn ook bij de peer supporters zelf geconstateerd. Het project heeft bijgedragen aan het vertrouwen in zichzelf en hun capaciteiten. Peer supporters benadrukken hoeveel ze tijdens de training hebben geleerd over hun eigen copingmechanismen. Bovendien werden ze gedurende het project geconfronteerd met verschillende referentiekaders en deze ervaringen hebben geleid tot meer kennis over taal, cultuur en onderlinge afhankelijkheid. Daarnaast heeft het project het netwerk van peer supporters uitgebreid.

Ook professionals hebben baat gehad bij het project. Dankzij de toegenomen samenwerking met peer supporters lijken ze meer kennis te hebben opgedaan over de problemen waarmee kwetsbare groepen te maken hebben, wat heeft geleid tot meer begrip en betrokkenheid.

Een ander belangrijk doel was het vergroten van de empathie en de solidariteit onder professionals. Volgens de resultaten namen zowel empathie als solidariteit toe bij alle partijen – professionals, peer supporters en deelnemers. Dit bevestigt eerdere bevindingen van Levett-Jones en Cant (2020), die deze capaciteiten empathische verbeelding en intelligentie noemen.

Verschillende beperkingen van het project moeten worden vermeld. Ten eerste zijn de resultaten niet te veralgemenen naar alle kwetsbare groepen, gezien de verscheidenheid aan groepen die in het project zijn opgenomen en de kleine steekproef. Hoewel de resultaten van het project veelbelovend zijn, moet de methode worden herhaald op een grotere steekproef, rekening houdend met controlevariabelen zoals bijvoorbeeld de leefsituatie of het aantal contacten met peer supporters. Ten tweede werd het project sterk beïnvloed door COVID-19. Door de pandemie zijn veel contacten tussen peer supporters en kwetsbare groepen uitgesteld of niet doorgegaan. Dit had belangrijke gevolgen voor het effect van peer support op de mentale gezondheid en/of de re-integratie van kwetsbare groepen. Wij denken dat met meer contacten de effecten opmerkelijker zouden zijn. Ten derde hebben verschillende doelgroepen deelgenomen aan het project, waarvan we de effecten niet afzonderlijk konden meten vanwege de kleine steekproefgrootte van elke afzonderlijke doelgroep. Wij denken dat peer support verschillende effecten kan hebben, afhankelijk van de kwetsbaarheid. Dit moet echter in toekomstig onderzoek worden onderzocht. Ten slotte dienen de kwantitatieve resultaten voorzichtig benaderd te worden. In de vergelijking tussen pre- en post-test is enkel de analyse op groepsniveau gemaakt. Er werd geen pre-postvergelijking op het niveau van individuele cases gedaan.

Een andere beperking betreft de groep peer supporters. In ons project varieerden zij in achtergrond en of ze al dan niet een peer-supporttraining hadden gevolgd.⁴ Bovendien waren de wervingsprocedures voor de deelnemers niet gestandaardiseerd. Een aantal ongemeten versturende variabelen zouden relevant kunnen zijn geweest voor de veranderingen in mentaal functioneren. Toekomstig onderzoek met grondigere screenings-

procedures en randomisatieprocedures wordt aanbevolen. Daarnaast is er behoefte aan onderzoek naar de mogelijke langetermijneffecten van peer support op het mentale functioneren van kwetsbare groepen.

Bovenal heeft het project ons geleerd dat het meten van effecten van peer support op kwetsbare groepen een zeer gecompliceerde taak is. De moeilijkheid lag niet alleen in de variatie van de onderzochte groepen en het transnationale karakter van het onderzoek, maar vooral in de kwetsbaarheid van de respondenten zelf. Het gebrek aan vertrouwen van kwetsbare groepen in andere mensen en de (vaak beperkte) lees- en schrijfvaardigheid van de respondenten vormden grote obstakels bij het invullen van gevalideerde vragenlijsten en de deelname aan rondetafelgesprekken. Gedurende het project werd er op verschillende manieren met deze problematiek omgegaan. Ten eerste werden de enquêtevragen in verschillende talen vertaald. In sommige pilots werden de enquêtes afgeprint en handmatig ingevuld. Bij andere pilots hielpen peer supporters de enquêtevragen verduidelijken. Dit kan een probleem zijn geweest voor de betrouwbaarheid en de geldigheid van de resultaten. Toekomstig onderzoek moet meer gangbare en haalbare methoden identificeren om de effecten op de mentale gezondheid van kwetsbare groepen, met name met beperkte lees-, schrijf- of intellectuele vaardigheden, te analyseren.

ENSURE streefde naar een verbeterde sociale en maatschappelijke integratie van kwetsbare doelgroepen, waarbij laagdrempelig contact met een peer supporter bijdraagt aan de stap naar betaald werk, professionele hulp, sociale contacten en kennis omtrent normen en waarden in de samenleving. Zolang deze ondersteuning niet geïntegreerd wordt in formele zorgprogramma's, blijft dit soort initiatieven afhankelijk van financiële stromen zoals subsidies. Vervolgonderzoek zou zich moeten richten op het creëren van zelfstandige netwerken, waarin peer support centraal staat en kwetsbare groepen gemakkelijk kunnen aansluiten.

**Ondersteuning door
peer supporters mag
nooit professionele
ondersteuning vervangen.**

Ten slotte is het belangrijk te vermelden dat de ondersteuning door peer supporters van extern ontwikkelde peer-supportorganisaties een aanvulling is op en nooit de professionele ondersteuning mag vervangen. De grootste meerwaarde van peer support in de beleving van kwetsbare groepen is de vertrouwensband die gecreëerd wordt dankzij informele contacten tussen peer supporter en een kwetsbare persoon. Die informele momenten zorgen ervoor dat kwetsbare groepen meer vertrouwen krijgen in 'het systeem' en gemakkelijker de weg vinden naar de professionele hulp. Peer support blijft dus een 'informele' brug tussen kwetsbare groepen en professionele organisaties. Niettemin blijven peer supporters zelf kwetsbaar voor problemen waarmee ze te kampen krijgen in hun contacten met kwetsbare groepen. Het is daarom van belang dat elk ondersteuningsprogramma dat gebruik maakt van peer supporters, een training biedt aan de vrijwilligers. Dit zal ervoor zorgen dat zij in staat zijn de peer-supportrol op een meer verantwoordelijke en cultureel gevoelige manier uit te voeren.

Referenties

- Aburn, G., Gott, M., & Hoare, K. (2016). What is resilience? An integrative review of the empirical literature. *Journal of Advanced Nursing*, 72(5), 980-1000.
- Bandura, A. (1994). Self-efficacy. In V. S. Ramachandran (Ed.), *Encyclopedia of human behavior* (Vol. 4, pp. 71-81). Academic Press.
- Beucwe, H., & Wyns, O. (2018). Oe ist? *Hoe peer support het welbevinden van jongeren kan verbeteren en pesten op school kan voorkomen*. Borgerhoff & Lamberigts.
- Berkman, L. F., & Glass, T. (2000). Social integration, social networks, social support, and health. *Social Epidemiology*, 1(6), 137-173.
- Bhutta, Z. A., Lassi, Z. S., Pariyo, G., & Huicho, L. (2010). *Global experience of community health workers for delivery of health related Millennium Development Goals: A systematic review, country case studies, and recommendations for integration into national health systems*. Global Health Workforce Alliance.
- Briscoe, L., Lavender, T., & McGowan, L. (2016). A concept analysis of women's vulnerability during pregnancy, birth and the postnatal period. *Journal of Advanced Nursing*, 72(10), 2330-2345.
- Campaign to End Loneliness. (2015). Measuring your impact on loneliness in later life [White paper]. Geraadpleegd via <http://www.campaigntoendloneliness.org/wp-content/uploads/Loneliness-Measurement-Guidance1.pdf>
- Chen, G., Gully, S. M., & Eden, D. (2001). Validation of a new general self-efficacy scale. *Organizational Research Methods*, 4(1), 62-83.
- Cline, D. (2016). A concept analysis of vulnerability during transitions. *Nursing Education Perspectives*, 37(2), 91-96.
- Cohen, S., Gottlieb, B., & Underwood, L. (2000). Social relationships and health. In S. Cohen, L. Underwood, & B. Gottlieb (Eds.), *Social support measurement and intervention: A guide for health and social scientists*. Oxford University Press.
- Daikeler, J., Bošnjak, M., & Lozar Manfreda, K. (2020). Web versus other survey modes: An updated and extended meta-analysis comparing response rates. *Journal of Survey Statistics and Methodology*, 8(3), 513-539.
- Dennis, C.-L. (2003). Peer support within a health care context: A concept analysis. *International Journal of Nursing Studies*, 40(3), 321-332.
- Gathron, E. (2019). Vulnerability in health care: A concept analysis. *Creative Nursing*, 25(4). <https://doi.org/10.1891/1078-4535.25.4.284>
- Holt-Lunstad, J., Smith, T., & Layton, J. (2010). Social relationships and mortality risk: A meta-analytic review. *PLoS Med*, 7(7), e1000316.
- Hubeau, B., & Parmentier, S. (1991). *Preadvies rechtshulp. Aanbevelingen voor het armoedebestrijdingsbeleid 90-91, Interdepartementale Commissie voor Armoedebestrijding, Derde verslag*. Kabinet van de staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie, 57-91.
- Levett-Jones, T., & Cant, R. (2020). The empathy continuum: An evidenced-based teaching model derived from an integrative review of contemporary nursing literature. *Journal of Clinical Nursing*, 29(7-8), 1026-1040. <https://doi.org/10.1111/jocn.15137>. Epub 2020 Jan 21. PMID: 31820519
- Lubben, J., Blozik, E., Gillmann, G., Iliffe, S., von Renteln Kruse, W., Beck, J. C., & Stuck, A. E. (2006). Performance of an abbreviated version of the Lubben Social Network Scale among three European Community-dwelling older adult populations. *Gerontologist*, 46(4), 503-513.
- Maddux, J. E., & Gosselin, J. T. (2012). *Self-efficacy*. The Guilford Press.
- Magyar, J. L., & Keyes, C. L. (2019). Defining, measuring, and applying subjective well-being. In M. W. Gallagher, & S. J. Lopez (Eds.), *Positive psychological assessment: A handbook of models and measures* (2nd ed., pp. 389-416). American Psychological Association.
- Martins, S., Martins, C., Almeida, A., Ayala-Nunes, L., Gonçalves, A., & Nunes, C. (2022). The Adapted DUKE-UNC Functional Social Support Questionnaire in a community sample of Portuguese parents. *Research on Social Work Practice*, 32(5), 10497315221076039.

- Olivier, E., Archambault, I., De Clercq, M., & Galand, B. (2019). Student self-efficacy, classroom engagement, and academic achievement: Comparing three theoretical frameworks. *Journal of Youth and Adolescence*, 48(2), 326-340.
- Perry, H., Zulliger, R., & Rogers, M. (2014). Community health workers in low-, middle-, and high-income countries: An overview of their history, recent evolution, and current effectiveness. *Annual Review of Public Health*, 35, 399-421.
- Porter, J. R., & Washington, R. E. (1993). Minority identity and self-esteem. *Annual Review of Sociology*, 19, 139-161.
- Rosenberg, M. (1965). Rosenberg self-esteem scale (RSE). Acceptance and commitment therapy. *Measures Package*, 61(52), 18.
- Smith, B. W., Dalen, J., Wiggins, K., Tooley, E., Christopher, P., & Bernard, J. (2008). The brief resilience scale: Assessing the ability to bounce back. *International Journal of Behavioral Medicine*, 15(3), 194-200.
- Stewart-Brown, S., & Janmohamed, K. (2008). *Warwick-Edinburgh Mental Well-Being Scale*. User guide. Version, 1(10.1037).
- Tennant, R., Hiller, L., Fishwick, R., Platt, S., Joseph, S., Weich, S., Parkinson, J., Secker, J., & Stewart-Brown, S. (2007). The Warwick-Edinburgh Mental Well-Being Scale (WEMWBS): Development and UK validation. *Health and Quality of Life Outcomes*, 5(1), 63. <https://doi.org/10.1186/1477-7525-5-63>
- Whitley, E., Everhart, R., & Wright, R. (2006). Measuring return on investment of outreach by community health workers. *Journal of Health Care Poor Underserved*, 17(1) (Suppl), 6-15.

Bijlage 1. Overzicht Cronbach's alpha en items per schaal.

Schaal	Cronbach's alpha	Nr.	Items
Mentaal welbevinden	0,954	1	Ik voelde me optimistisch over de toekomst.
		2	Ik voelde me nuttig.
		3	Ik voelde me ontspannen.
		4	Ik voelde dat ik interesse had in andere mensen.
		5	Ik heb energie over gehad.
		6	Ik ben goed omgegaan met problemen.
		7	Ik heb helder kunnen nadenken.
		8	Ik heb me goed gevoeld over mijzelf.
		9	Ik voelde me verbonden met andere mensen.
		10	Ik voelde me zelfverzekerd.
		11	Ik ben in staat geweest om mijn eigen gedachten over bepaalde zaken te vormen.
		12	Ik voelde me geliefd.
		13	Ik ben geïnteresseerd geweest in nieuwe dingen.
		14	Ik voelde me vrolijk.
Sociale integratie	0,751	1	Hoeveel familieleden zie of hoor je minstens één keer per maand?
		2	Hoeveel familieleden zijn er waarbij jij je op je gemak voelt om over privé zaken te praten?
		3	Hoeveel familieleden zijn er waarmee jij je zo dicht verbonden voelt dat je ze kan bellen voor hulp?
		4	Hoeveel vrienden zie of hoor je minstens een keer per maand?
		5	Hoeveel vrienden zijn er waarbij jij je op je gemak voelt om over privé zaken te praten?
		6	Hoeveel vrienden zijn er waarmee jij je zo dicht verbonden voelt dat je ze kan bellen voor hulp?
Veerkracht	0,743	1	Ik heb de neiging om snel de draad op te pakken na een moeilijke periode.
		2	Ik heb het moeilijk om door stressvolle gebeurtenissen heen te komen.
		3	Het duurt niet lang om te herstellen van een stressvolle gebeurtenis.
		4	Het is moeilijk voor mij om te herstellen wanneer er iets ergs is gebeurd.
		5	Ik heb meestal weinig moeite om door moeilijke tijden heen te komen.
		6	Ik heb de neiging er lang over te doen om tegenslagen in mijn leven te overwinnen.

Schaal	Cronbach's alpha	Nr.	Items
Zelfzekerheid	0,665	1	Over het algemeen ben ik tevreden met mezelf.
		2	Soms denk ik dat ik waardeloos ben.
		3	Ik heb het gevoel dat ik een aantal goede eigenschappen heb.
		4	Ik ben in staat om dingen net zo goed te doen als de meeste andere mensen.
		5	Ik heb het gevoel dat ik niet veel heb om trots op te zijn.
		6	Op sommige momenten voel ik me echt nutteloos.
		7	Ik heb het gevoel dat ik een waardig persoon ben, tenminste op een gelijk niveau met anderen.
		8	Ik zou willen dat ik meer respect voor mezelf had.
		9	Al met al ben ik geneigd te voelen dat ik een mislukkeling ben.
		10	Ik heb een positieve houding tegenover mezelf.
Sociaal isolement	0,761	1	Ik ben tevreden met mijn vriendschappen en relaties.
		2	Ik heb genoeg mensen waarbij ik me op mijn gemak voel om op elk moment om hulp te vragen.
		3	Mijn relaties zijn net zo bevredigend als ik zou willen dat ze zijn.
Zelfredzaamheid	0,947	1	Ik kan het altijd voor elkaar krijgen om mijn problemen op te lossen als ik maar hard genoeg mijn best doe.
		2	Als iemand me tegenwerkt, kan ik de middelen en manieren vinden om te krijgen wat ik wil.
		3	Het is gemakkelijk voor mij om vast te houden aan mijn doelen en deze te bereiken.
		4	Ik heb er vertrouwen in dat ik efficiënt kan omgaan met onverwachte gebeurtenissen.
		5	Dankzij mijn vindingrijkheid weet ik hoe ik met onvoorziene situaties moet omgaan.
		6	Ik kan de meeste problemen oplossen als ik de nodige inspanningen lever.
		7	Ik kan kalm blijven als ik met moeilijkheden word geconfronteerd omdat ik kan vertrouwen op mijn copingmogelijkheden.
		8	Als ik met een probleem wordt geconfronteerd, kan ik meestal verschillende oplossingen vinden.
		9	Als ik in de problemen zit, kan ik meestal een oplossing bedenken.
		10	Normaal gesproken kan ik alles aan wat er op me afkomt.
Sociale steun	0,921	1	Ik heb mensen die erom geven wat er met mij gebeurt.
		2	Ik krijg liefde en genegenheid.
		3	Ik krijg de kans om met iemand te praten over problemen op het werk of met mijn huishoudelijk werk.
		4	Ik krijg de kans om met iemand te praten die ik vertrouw over mijn persoonlijke of familieproblemen.
		5	Ik krijg de kans om over geldzaken te praten.
		6	Ik krijg uitnodigingen om uit te gaan en dingen met andere mensen te doen.
		7	Ik krijg nuttig advies over belangrijke dingen in het leven.
		8	Ik krijg hulp als ik ziek in bed lig.

Bijlage 2. Beschrijving respondenten.

	Kwetsbare groepen	Peer supporters	Professionals
Geslacht			
man	7	17	2
vrouw	34	37	80
non-binair	0	0	1
<i>geen antwoord</i>	5	0	0
totaal	46	54	83
Leeftijd			
<18	2	1	20
18-35	6	31	62
36-45	10	9	0
46-55	13	5	0
56-65	8	5	0
>65	2	1	0
<i>geen antwoord</i>	5	2	1
totaal	46	54	83
Opleiding			
<laagopgeleid	5	0	0
laagopgeleid	4	2	0
middelbaar opgeleid	20	25	68
hoogopgeleid	12	27	15
<i>geen antwoord</i>	5	0	0
totaal	46	54	83
Land van afkomst			
België	9	6	31
Frankrijk	0	6	0
Nederland	4	16	45
Verenigd Koninkrijk	1	16	0
Algerije	1	0	0
Bonaire	2	0	0
Bulgarije	0	1	0
China	0	0	1
Curaçao	0	0	1
Eritrea	3	1	0
Ethiopië	1	0	0
Ghana	2	0	0
Guinea	0	0	1
Irak	0	1	0
Iran	1	1	1
Mali	1	0	0
Marokko	7	2	0
Polen	0	0	1
Portugal	0	0	1

	Kwetsbare groepen	Peer supporters	Professionals
Soedan	1	1	0
Somalia	3	1	0
Suriname	2	0	0
Syrië	1	0	0
Tunesië	1	0	0
Turkije	1	1	0
Venezuela	0	1	1
<i>geen antwoord</i>	5	0	0
Totaal	46	54	83

Noten

- * Met dank aan: Tim van den Broeke (HZ University of Applied Sciences), en Corrine Keemink, Inge Meyvis, Loubna Lamkharrat en Valerie Bosmans (AP Hogeschool) voor hun bijdrage in data verzameling en analyses.
1. Voor indicatoren zie: Living conditions in Europe (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe).
 2. Project Consortium: Health and Europe Centre (EN), IGEMO (BE), Kent County Council (EN), HZ University of Applied Sciences (NL), Artesis Plantijn Hogeschool Antwerpen (BE), Stichting voor de Haagse Jeugd Clubhuizen De Mussen (NL), AFEJI (FR), Municipality Goes (NL), Community (FR). Zie voor meer info: <https://www.interreg2seas.eu/nl/ENSURE>
 3. In Nederland: vluchteling met een verblijfsvergunning, erkende asielzoeker.
 4. Door de COVID-19-pandemie was het niet in elk land/elke regio toegelaten om de training te volgen.

DEEL III
PERSPECTIEVEN

In dit deel van het Jaarboek maken we plaats voor bijdragen vanuit het werkveld.

In het **eerste hoofdstuk** gaan Stijn Wouters, Kristel Bogaerts en Peter Van Humbeeck in op de samenwerkingsvormen tussen de federale en Vlaamse overheden in het armoedebestrijdingsbeleid. Hoewel de auteurs verbonden zijn aan de SERV, schreven ze dit stuk in eigen naam.

In **hoofdstuk 2** bekijkt het Netwerk tegen Armoede wat de impact van multilevel governance betekent voor mensen in armoede op het gebied van inkomen, onderwijs, werk, wonen en vrije tijd.

Hoofdstuk 1.

Samenwerken tegen armoede: een lastige evidentie?

Stijn Wouters, Kristel Bogaerts & Peter Van Humbeek

Deze bijdrage zoomt in op de samenwerking tussen de federale en de Vlaamse overheid in het thema armoedebestrijding. Centraal staat de vraag: hoe kan deze samenwerking verbeteren?

België heeft in het kader van armoedebestrijding verscheidene engagementen genomen, zoals een vermindering van het aantal personen in armoede met 279.000 mensen in het kader van het actieplan bij de Europese Pijler van Sociale Rechten en 92.000 kinderen minder in armoede tegen 2030 in het Nationaal actieplan voor de Europese Kindgarantie 2022-2030 (European Commission, 2022; POD MI, 2022). Het behalen van die engagementen en – meer algemeen – een effectieve aanpak van armoedebestrijding vergt samenwerking tussen overheden, het middenveld, organisaties en burgers (Spicker, 2016). Armoede is namelijk een *wicked issue*. Het raakt aan diverse bevoegdheden zoals sociale zekerheid, sociale bescherming, gezondheid, welzijn, leefmilieu, wonen, tewerkstelling, onderwijs, opleiding, (openbare) mobiliteit, justitie, onderzoek, sport, cultuur, enzovoort.

Die bevoegdheden zitten in het federale België bovendien verspreid over de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen. Het armoedebeleid is geen exclusieve bevoegdheid van één overheid, maar is een transversale beleidsdoelstelling die elke overheid nastreeft in het kader van de eigen bevoegdheden. De federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen ontwikkelen elk aan de hand van hun materiële bevoegdheden een beleid in uitvoering van het grondwettelijk gewaarborgd recht op een menswaardig bestaan (art. 23 Grondwet). Ook de lokale besturen hebben een belangrijke rol via onder andere de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's), het lokaal sociaal beleid en de Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW's).

Het armoedebeleid is geen exclusieve bevoegdheid van één overheid, maar is een transversale beleidsdoelstelling.

Dat betekent dat één overheid of één minister nooit alle hefbomen in handen heeft voor de noodzakelijke integrale aanpak. Armoedebestrijding kent dan ook zowel horizontale of beleidsdomeinoverschrijdende als verticale of beleidsdomeingerichte samenwerking tussen (en binnen) de beleidsniveaus. De samenwerking rond armoedebestrijding gaat

dus over veel actoren, is zeer breed en heeft geleid tot diverse overlegstructuren, fora en complexe beleids- en dienstverleningsnetwerken op verscheidene niveaus (Diels et al., 2022).

Hierna gaat het voornamelijk over samenwerking tussen de federale en Vlaamse overheid. De basis voor de analyse is een rapport van de studiedienst van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV). Daarin worden samenwerkingsinstrumenten en kansen voor een betere samenwerking tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten verkend (SERV, 2023a).¹ Het rapport leidde tot een oproep van de Vlaamse sociale partners aan alle regeringen in ons land om naast discussies over een betere bevoegdheidsverdeling ook sterk in te zetten op een betere onderlinge samenwerking. Dat is volgens de SERV nodig om vele huidige en toekomstige beleidsuitdagingen op korte en lange termijn effectief en efficiënt aan te pakken (SERV, 2023b).

Deze bijdrage steunt op een bijkomende kwalitatieve analyse met een review van documenten en interviews (Bryman, 2012). De documentenreview omvat documenten die gaan over een eventuele zevende staatshervorming en/of over armoedebeleid: regeerakkoorden, (algemene) beleidsnota's, beleids- en begrotingstoelichtingen, beleids- en actieplannen, parlementaire vragen en verslagen, wetenschappelijke studies en adviezen van strategische adviesraden en het maatschappelijke middenveld. Ze geven inzicht in formele samenwerkingsvormen en zorgen voor een eerste blik op knelpunten rond betere samenwerking.

De interviews zorgen voor bijkomende input over de dynamiek binnen en tussen de formele samenwerkingsvormen en over vormen van informele samenwerking. Het ging om semigestructureerde diepte-interviews aan de hand van een zogenaamde *purposive sampling strategy* (Ritchie et al., 2013). De respondenten werden geselecteerd op hun affiniteit met het thema en betrokkenheid in samenwerkingsvormen. Concreet vonden negen interviews plaats met kabinetsmedewerkers, beleidsmedewerkers in de administratie en medewerkers van armoede-organisaties (zie tabel 1). De interviews duurden tussen een uur en anderhalf uur en werden afgenomen in juni en juli 2023, fysiek of via videoconferentie.

De informatie uit beide dataverzamelingstechnieken werd vervolgens getoetst aan het analysekader uit het SERV-rapport, met name aan de 26 samenwerkingsvormen en de drie principes waaraan de samenwerkingsvormen uiting geven: loyaliteit, participatie, afstemming (cf. infra, 2.3).

Dit hoofdstuk schetst hierna in sectie 1 het concept 'samenwerking'. Vervolgens gaat sectie 2 in op de belangrijkste samenwerkingsvormen voor armoedebestrijding en op de knelpunten en vragen die leven voor een betere samenwerking. Sectie 3 bevat een discussie van de resultaten. Sectie 4 besluit met enkele suggesties voor betere samenwerking tussen de diverse overheden op het vlak van armoedebestrijding.

Tabel 1. Respondenten interviews.

Organisatie
Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
FOD Sociale Zekerheid
Kabinet Vlaams minister van Brussel, Jeugd, Media en Armoedebestrijding
Netwerk tegen Armoede
POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie: ervaringsdeskundigen
POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie: kindgarantietoecoördinator
SAAMO
Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting
Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten

1. Samenwerking als middel voor doelbereik

Deze sectie geeft een antwoord op de volgende drie vragen:

- Wat is samenwerking?
- Waarom is samenwerking nodig?
- Welke samenwerkingsvormen brengen samenwerking tot uiting?

1.1 Wat is samenwerking?

Samenwerking is een middel voor overheden om gedeelde of gezamenlijke doelstellingen te bereiken. Het kan zowel slaan op het doorlopen van een proces als op het bereiken van een uitkomst (Alexander, 1995). Als proces slaat samenwerking op het voeren van overleg, het opstellen van adviezen of het deelnemen aan gezamenlijke besluitvormingsprocedures. Als uitkomst houdt het in dat overheden gezamenlijke doelstellingen afspreken of gedeelde uitdagingen afdrijven, data en informatie met elkaar uitwisselen of gezamenlijke standpunten innemen.

Tegelijkertijd impliceert samenwerking niet per se dat een geïntegreerd beleid het resultaat van de samenwerking moet zijn. Overheden kunnen ook overeenkomen om niet samen te werken of om de samenwerking te beperken tot het vermijden van contradictische beleidsinitiatieven.

Samenwerking tussen overheden moet steeds bekeken worden binnen de context van de bevoegdheidsverdeling. De Belgische bevoegdheidsverdeling is gestoeld op een dual federalisme met een strikte scheiding tussen de bevoegdheden op ieder bestuursniveau (Reybrouck & Sottiaux, 2019). Dat moet leiden tot zogenaamde *watertight compartments*, of een homogene bevoegdheidsverdeling tussen het federale niveau en de deelstaten. Echter, in de praktijk is de bevoegdheidsverdeling het gevolg van een politiek proces

en kent ze vele onvolkomenheden. Bovendien is een perfect homogene bevoegdheidsverdeling een fictie. Veel beleidsproblematieken laten zich moeilijk aflijnen volgens het duale model (Reybrouck, 2023).

Die realiteit leidde tot verschillende uitzonderingen op het duale model, met onder meer parallelle bevoegdheden (zoals ontwikkelingssamenwerking) en gedeeld exclusieve bevoegdheden (zoals in het energiebeleid). Het staatsvormingsproces heeft geleid tot uitzonderingen op bevoegdheidsoverdrachten, zoals bijvoorbeeld de federale bevoegdheid om de basisrechten in de OCMW-wet te bepalen met betrekking tot de maatschappelijke dienstverlening als uitzondering op de gemeenschapsbevoegdheid voor de bijstand aan personen (Reybrouck, 2023). Daarnaast gingen politieke keuzes voor een toegenomen autonomie voor de deelstaten soms ook samen met een verplichte samenwerking (Peeters, 2016).

1.2 Waarom is samenwerking nodig?

De onvolmaaktheid van gelijk welke bevoegdheidsverdeling maakt samenwerking nodig om gezamenlijke of gedeelde doelstellingen te verwezenlijken.

Er zijn vrijwel altijd interdependenties tussen bevoegdheden. Samenwerking is dan nodig voor zowel de autonomie van de deelstaten en de federale overheid, als voor de cohesie en efficiëntie van de integrale overheid (Popelier, 2021). Een voorbeeld is de verhoging van de werkzaamheidsgraad. Die gedeelde doelstelling hangt niet enkel af van het arbeidsmarktbeleid, maar ook van het gevoerde fiscale beleid, het economische beleid en de concurrentieregels, het beleid over de sociale zekerheid, het arbeidsrecht, onderwijs en vorming, gezondheid, migratie enzovoort.

Andere drivers voor samenwerking zijn (1) de sociaaleconomische externaliteiten² als gevolg van de indeling van de gemeenschappen en gewesten op basis van de vier taalgebieden (bv. het invoeren van rekeningrijden voor personenwagens in één gewest heeft een impact op de beleidsmogelijkheden en beleidssituatie van de andere gewesten), (2) Europese beleidsinitiatieven en Europese verplichtingen die de Belgische bevoegdheidsverdeling doorkruisen (bv. de Green Deal), en (3) verwachtingen van burgers en ondernemingen voor een kwaliteitsvolle publieke dienstverlening, los van wie waarvoor bevoegd is.

Maar de groeiende nood aan samenwerking is ook te wijten aan de toename van het aantal complexe problemen, in de bestuurskunde ook wel *wicked issues* genoemd (Peters, 2017). Dat zijn problemen die aan veel bevoegdheden raken en niet tot de verantwoordelijkheid van één overheidsniveau te herleiden zijn. Ze vergen een langdurige samenwerking, vaak buiten de bestaande samenwerkingsvormen, hebben geen eenduidige oplossing en worden gekenmerkt door een hoge mate van onzekerheid (Weber & Khademian, 2008). Voorbeelden zijn de klimaatopwarming, de energietransitie, de digitalisering, immigratie, pandemieën en de strijd tegen terrorisme en radicalisering.

Ook armoede is een wicked issue (Spicker, 2016). Het raakt aan bijna alle bevoegdheden en noodzaakt een *multilevel governance*. Armoede is bovendien moeilijk te definiëren en te meten en kan vanuit verschillende perspectieven bekeken worden, bijvoorbeeld vanuit economisch, politiek, sociaal of geografisch perspectief (Pradilla, da Silva, & Reinecke, 2022). Er zijn daardoor ook veel meningsverschillen en een hoge mate van onzekerheid over de juiste oplossingen. Oplossingen zijn bovendien niet altijd generaliseerbaar.

1.3 Welke samenwerkingsvormen brengen samenwerking tot uiting?

Samenwerkingsvormen zijn instrumenten om het samenwerkingsproces te begeleiden. Het SERV-rapport over samenwerking tussen het Vlaamse en federale niveau en met de andere gemeenschappen en gewesten identificeert 26 samenwerkingsvormen, met vaak nog deelvormen (SERV, 2023a). Ze kunnen worden onderverdeeld aan de hand van drie (juridische) principes: loyaliteit, participatie en afstemming.

Loyaliteit houdt in dat overheden zich loyaal naar elkaar opstellen. Ze erkennen dat ze omwille van interdependenties³ en externaliteiten van elkaar afhankelijk zijn om de eigen doelstellingen of gedeelde doelstellingen te bereiken. Er kan daarbinnen onderscheid worden gemaakt tussen een onthoudingsplicht, een plicht tot positieve actie en een assistentieplicht (Gaudreault-DesBiens, 2014). De onthoudingsplicht betekent dat andere entiteiten niets doen wat de andere entiteiten kan schaden of hun beleid kan doorkruisen. De plicht tot positieve actie zorgt ervoor dat andere entiteiten betrokken worden bij de besluitvorming om op die manier met hen rekening te houden. De assistentieplicht houdt in dat overheden elkaar bijspringen. Belangrijke voorbeelden van samenwerkingsvormen op basis van loyaliteit zijn het voeren van (voorafgaand) overleg, informatie-uitwisseling en gegevensdeling.

Participatie betekent dat een onbevoegde overheid deelneemt aan beleid onder de verantwoordelijkheid van een andere overheid (Vanpraet & Peeters, 2013). De onbevoegde overheid krijgt afhankelijk van de mate van participatie een raadgevende stem, veto- of controlerechten. Dit moet ertoe leiden dat er een zekere coherentie is in de aanpak van bevoegdheden waar er grote externaliteiten (bv. het mobiliteitsbeleid) of interdependenties (bv. het gezondheidsbeleid) zijn. Voorbeelden zijn overleg- en besluitvormingsprocedures met bijvoorbeeld een adviesplicht of het opnemen van beleidsmakers (regeringsleden) of beleidsmedewerkers (uit de administratie) in de coördinatiestructuren van een andere overheid.

Bij afstemming vertrekken overheden vanuit de eigen autonomie om gedeelde of gezamenlijke beleidsdoelstellingen aan te pakken. Samenwerking kan vrijwillig of verplicht zijn. Voorbeelden zijn hier interbestuurlijke coördinatiestructuren zoals het Overlegcomité en de Interministeriële Conferenties (IMC's), samenwerkingsakkoorden (SWA's) en de gezamenlijke plannen, coördinatiestructuren, interfederale of interregi-

onale instanties die voortvloeien uit de SWA's. Daarnaast zijn ook beleids- en dienstverleningsnetwerken gericht op afstemming. Zij betrekken diverse stakeholders bij het beleid, bijvoorbeeld om beleid uit te werken, adviezen te formuleren en informatie uit te wisselen tussen beleidsexperts binnen en buiten de overheid of om dienstverlening te organiseren (Kenis & Cambré, 2019).

De bovenstaande onderverdeling zorgt voor een bruikbaar analysekader, maar is niet volledig eenduidig. Loyauteit bijvoorbeeld komt tevens tot uiting in samenwerkingsvormen die aansluiten bij participatie en afstemming. Zo vindt het voeren van overleg vaak plaats in de context van formele coördinatiestructuren. Bovendien verloopt samenwerking vaak in ketens, bijvoorbeeld administratieve overlegstructuren die beslissingen voorbereiden voor politieke coördinatiestructuren.

2. Samenwerking in het kader van armoedebestrijding

Ook in het armoedebeleid bestaan er verscheidene formele samenwerkingsvormen. Deze sectie beschrijft eerst de bestaande formele samenwerkingsvormen en geeft daarna inzicht in hun werking, de knelpunten en de opties voor betere samenwerking.

2.1 Samenwerkingsvormen

Interbestuurlijke samenwerking is voor alle betrokken overheden een belangrijk middel om een gecoördineerd en samenhangend armoedebeleid tot stand te brengen (Federale Regering, 2023; Federale Staat et al., 1998; Vlaams Parlement, 2003). Uit de documentenanalyse en interviews kwamen volgende tien (formele) samenwerkingsvormen naar boven.

Interbestuurlijke samenwerking is een belangrijk middel om een gecoördineerd en samenhangend armoedebeleid tot stand te brengen.

(1) Het samenwerkingsakkoord van 5 mei 1998 (SWA van 5 mei 1998 inzake armoedebestrijding) tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten betreffende de besteding van het armoedebeleid is de belangrijkste directe samenwerkingsvorm (Federale Staat et al., 1998). Dat samenwerkingsakkoord volgt het Algemeen Verslag over de Armoede van 1994 op (Rekenhof, 2012; Van Hootegem et al., 2021). Het bevestigt de gedeelde doelstelling van armoedebestrijding en de gezamenlijke nood aan samenwerking. Naast de algemene principes regelt het samenwerkings-

akkoord twee samenwerkingsvormen: het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (Steunpunt) en het tweejaarlijkse Verslag over Bestaansonzekerheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en Ongelijke Toegang tot de Rechten.

(2) Het Steunpunt is een interfederale instelling die gezamenlijk gefinancierd wordt door de verschillende overheden. De belangrijkste opdrachten zijn het bijeenbrengen van alle betrokken actoren en informatie, het onderzoeken en uitwerken van indicatoren, het evalueren van het beleid en het formuleren van beleidsaanbevelingen. Het Steunpunt is een belangrijke spil in het netwerk van overheden op de verschillende bestuursniveaus, academici, experts en armoedeorganisaties. Het heeft een Begeleidingscommissie waar uitwisseling gebeurt tussen overheden en stakeholders over het armoedebeleid in België, waarin armoedeverenigingen en hun netwerken, overheden, sociale partners en OCMW-federaties vertegenwoordigd zijn.

(3) Een belangrijke opdracht van het Steunpunt is het opstellen van een tweejaarlijks Verslag. Het samenwerkingsakkoord voorziet dat gemeenschappen, gewesten, sociale partners, de wetenschappelijke wereld en armoedeorganisaties daarbij worden betrokken. Het verslag bevat een evaluatie van de evolutie van onzekere levensomstandigheden, van armoede en van sociale uitsluiting, een evaluatie van de uitoefening van rechten, een inventaris van het beleid en concrete aanbevelingen.

(4) Daarnaast zijn er horizontale (beleidsdomeinoverschrijdende) beleidsnetwerken op federaal en Vlaams niveau: het netwerk van federale armoedeambtenaren en het Vlaamse Horizontaal Permanent Armoedeoverleg of HPAO (Federale Regering, 2013; Vlaams Parlement, 2003). Dit overleg verenigt armoedeambtenaren (en middenveldorganisaties) binnen of over beleidsdomeinen heen. Het Steunpunt neemt deel aan die netwerken.

(5) De Interministeriële Conferentie Maatschappelijke Integratie, Wonen en Grootstedenbeleid (de IMC Maatschappelijke Integratie)⁴ is sinds 1995 de belangrijkste overlegstructuur (Rekenhof, 2012). Het SWA van 5 mei 1998 inzake armoedebestrijding heeft die rol wettelijk verankerd (Federale Staat et al., 1998). Het is een van de huidige 24 IMC's (SERV, 2023a).

De IMC Maatschappelijke Integratie vergadert normaal tweemaal per jaar, maar kwam pas in oktober 2022 voor het eerst sinds 2014 bijeen. Recente agendapunten waren de actualisering van het samenwerkingsakkoord inzake dak- en thuisloosheid (SWA van 12 mei 2014), de financiering van het Steunpunt, de automatische toekenning van rechten, de bestrijding van de non-take-up van rechten, het EU-voorzitterschap van België in 2024 en de verzameling van armoedecijfers (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2023). De IMC Maatschappelijke Integratie heeft recent twee werkgroepen met vertegenwoordigers van de kabinetten en beleidsellen opgericht rond respectievelijk de actualisatie van het SWA van 12 mei 2014 inzake dak- en thuisloosheid en de financiering van het Steunpunt.

(6) Een werkgroep Indicatoren, initieel opgericht door de IMC Maatschappelijke Integratie begin jaren 2000, is een informele coördinatiestructuur om informatie uit te wisselen over data, indicatoren, monitoring, onderzoek en evaluaties. De werkgroep verenigt beleidsmedewerkers uit de verschillende overheden, statistische autoriteiten, het Steunpunt, academici en experts. De FOD Sociale Zekerheid neemt de coördinatie waar.

(7) Het SWA van 12 mei 2014 inzake dak- en thuisloosheid geeft invulling aan de specifieke noden inzake dak- en thuisloosheid (Federale Staat et al., 2014). De focus ligt op concrete engagementen van de overheden om de eigen regelgeving af te stemmen met de andere overheden, samenwerking voor het opstellen van een jaarlijkse inventaris in de IMC Maatschappelijke Integratie, het uitwisselen van data binnen een werkgroep dakloosheid van de IMC Maatschappelijke Integratie en een specifieke IMC Winteropvang Daklozen jaarlijks voor de winterperiode. Het Steunpunt werd aangesteld als algemeen verzamelpunt voor gegevens inzake dak- en thuisloosheid.

Daarnaast leiden verschillende Europese initiatieven tot samenwerking. Het Europese beleidsniveau verwacht gezamenlijke data, rapporten, afspraken en verslagen van de lidstaat België.

(8) De Nationale Kindgarantiecoördinator (bij de POD MI) en het Nationaal actieplan voor de Europese Kindgarantie 2022-2030 (POD MI, 2022) volgen sinds mei 2022 uit een aanbeveling 2021/1004 van de Raad van Ministers.⁵ Met de Europese Kindgarantie wil de Raad van Ministers bijdragen aan de Europese doelstelling van 5 miljoen minder kinderen in armoede tegen 2030, sociale uitsluiting voorkomen en bestrijden door de toegang tot essentiële diensten te waarborgen. De opmaak en opvolging van dat actieplan verlopen via een werkgroep van de POD MI met het federale niveau en unieke contactpunten uit de gemeenschappen en gewesten.

(9) Het luik sociale inclusie in het Nationaal Hervormingsprogramma (NHP) beschrijft de Belgische data en de acties van de verschillende overheden. De FOD Sociale Zekerheid coördineert de input voor dit luik. De opvolging van de doelstelling inzake de reductie van armoede en sociale uitsluiting steunt op een brede analyse in een jaarlijks monitoringrapport op basis van de EU-SILC-enquête en administratieve bronnen onder coördinatie van de FOD Sociale Zekerheid. De werkgroep Indicatoren zorgt voor interbestuurlijke afstemming.⁶

(10) Het Belgisch Platform tegen Armoede en Sociale Uitsluiting (EU2020) is een netwerk tussen de beleidsmakers, administraties, het maatschappelijk middenveld, experts, academici en burgers. Dit platform werd in 2010 door de POD MI opgericht naar analogie van het Europees Platform tegen armoede en sociale uitsluiting in het kader van de Europa 2020-strategie (Rekenhof, 2016). Het Belgisch Platform is betrokken in het overleg over de voorbereiding en opvolging van het jaarlijkse Nationaal Hervormingsprogramma. Het lidmaatschap is open. Het platform komt viermaal per jaar samen.⁷

2.2 Knelpunten en vragen naar samenwerking

De interviews maken duidelijk dat er op het terrein verschillende knelpunten en vragen zijn naar betere samenwerking op het vlak van armoedebestrijding. Het belangrijkste knelpunt lijkt het zoeken naar meer effectieve samenwerkingsvormen die enerzijds leiden tot synergieën tussen de overheden en anderzijds bijdragen tot een betere afstemming. Tabel 2 geeft een overzicht van knelpunten en vragen naar samenwerking. Ieder knelpunt en iedere vraag komen hieronder aan bod.

Tabel 2. Knelpunten en vragen naar betere samenwerking op het vlak van armoedebestrijding.

Samenwerking ontbreekt vaak rond specifieke initiatieven waar bevoegdheden elkaar kruisen.
Er zijn overlappende programma's en projecten.
Coördinatie van (juridische) concepten en begrippen is soms nodig.
Er is nog te weinig structurele samenwerking rond data- en informatiedeling.
Kennisopbouw over beleidsevaluatie en onderzoek kan nog beter om synergieën te detecteren.
Publieke dienstverlening is versnipperd.
De IMC Maatschappelijke Integratie heeft een cruciale rol, maar bleef lang onbenut.
De huidige armoedepannen (horizontaal en verticaal) leiden niet tot afstemming.
Meer afstemming over de beleidsnetwerken heen is nodig om samenwerking te faciliteren.

2.2.1 Samenwerking ontbreekt vaak rond specifieke initiatieven waar bevoegdheden elkaar kruisen

Overheden houden vandaag nog te weinig rekening met elkaar wanneer ze specifieke initiatieven nemen in het kader van armoede. Respondenten gaven voorbeelden op verschillende domeinen, o.a. de aanpak van energiearmoede en energetische renovaties voor kwetsbare doelgroepen, invorderingspraktijken voor fiscale schulden, de tijdelijke opvang van volwassenen en de impact op uitkeringen, de diploma-vereisten voor maatschappelijk werkers in verband met het voeren van sociaal onderzoek, en de wisselwerking tussen de gezinsfiscaliteit en de gezinsbijslag.

Er zijn verschillende knelpunten en vragen naar betere samenwerking op het vlak van armoedebestrijding.

Vaak gaat het om vragen om de aanpassing van wetgeving van het andere bestuursniveau. Dit speelt bijvoorbeeld in het kader van het leefloon bij elektronisch toezicht. De FOD Justitie voorziet kost en inwoning voor gedetineerden en een leefloon voor personen onder elektronisch toezicht bij wie het elektronisch toezicht een autonome straf is, maar niet voor personen onder elektronisch toezicht die op de rol van de strafinrichting ingeschreven blijven. De Vlaamse overheid geeft voor die personen daarom een leefvergoeding, maar die is vaak onvoldoende om in het levensonderhoud te voorzien. Het toekennen van een leefloon zou een oplossing zijn, maar dat vergt aanpassingen aan

de federale wetgeving (zie ook Vlaams Minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, 2023).

2.2.2 Er zijn overlappende programma's en projecten

De federale en Vlaamse overheden nemen over thema's waar bevoegdheden elkaar kruisen soms gelijkaardige programma's en projecten aan, zonder in te spelen op mogelijke synergieën, overlappingsen of de impact op de uitvoerders. Zo worden bijvoorbeeld de lokale besturen geconfronteerd met gelijkaardige projecten op het vlak van e-inclusie met aparte financiering en (rapportage)verplichtingen (bv. de projecten in het kader van het Vlaamse Actieplan Iedereen Digitaal en de federale projectoproepen 'E-inclusion for Belgium - OCMW's' van de POD MI). De vaak projectmatige aanpak maakt het moeilijker om een integrale aanpak na te streven en in te zetten op structurele samenwerking. Dat beperkt ook de mogelijkheden om via beleidsnetwerken goede praktijken en expertise te delen en eventueel in regelgeving om te zetten.

2.2.3 Coördinatie van (juridische) concepten en begrippen is soms nodig

Een gekende problematiek is die van niet-geharmoniseerde definities of begrippen rond bijvoorbeeld inkomen, gezin, (arbeids)ongeschiktheid, armoede of dak- en thuisloosheid (zie o.a. Vinck et al., 2015; Vinck & Verbist, 2020).

2.2.4 Er is nog te weinig structurele samenwerking rond data- en informatiedeling

Het gaat dan om afstemming en uitwisseling van actuele armoedecijfers, gezamenlijke indicatoren, monitoringdata (bv. in het kader van de Europese Kindgarantie) en gegevensdeling tussen administraties (bv. in het kader van automatische rechtentoekenning of het Geïntegreerd Breed Onthaal).

Er lijken nog synergieën mogelijk voor een betere informatie- en data-uitwisseling. Verschillende respondenten vermelden enerzijds een formalisering van de rol van de werkgroep Indicatoren om het wederzijdse engagement te versterken en anderzijds het aanduiden van één overlegplatform voor alle afstemming in verband met data, indicatoren, onderzoek en evaluaties, zonder zich uit te spreken over welk platform dat moet zijn.

2.2.5 Kennisopbouw over beleidsevaluatie en onderzoek kan nog beter om synergieën te detecteren

Er bestaan nog onvoldoende gezamenlijke afspraken rond een onderzoeksinfrastructuur met surveygegevens en administratieve data, modellen, onderhoud van de model-

len en gedeelde expertise rond armoedebestrijding.⁸ Dat bemoeilijkt beleidsevaluaties en -monitoring, zoals o.a. rond take-up en non-take-up van sociale voordelen (Van Hootegem et al., 2021; Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2019).⁹

2.2.6 De federale, Vlaamse (en lokale) dienstverlening richting personen in armoede is versnipperd

Knelpunten gaan over dienstverlening op het snijvlak van bevoegdheden (bv. opvolging bij de overgang tussen het Vlaamse Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) en de federale Directie-Generaal voor Personen met een Handicap (DG HAN)), versnipperde digitale en fysieke dienstverlening en de nog beperkte automatische toekenning van rechten (o.a. Luyten et al., 2019; Van Hootegem et al., 2021). Deze versnipperde dienstverlening heeft eveneens een impact op de federale ervaringsdeskundigen, maatschappelijk werkers bij OCMW's en CAW's, medewerkers van sociale diensten in ziekenhuizen en armoedeorganisaties. Zij krijgen – soms buiten hun takenpakket – *de facto* een rol van intermediair toebedeeld om burgers te helpen in hun interacties met de lokale, Vlaamse en federale overheden en met semipublieke diensten van bijvoorbeeld nutsbedrijven.

Daartegenover staat wel dat er ook positieve voorbeelden bestaan, zoals de Rechtenverkenner 2.0 van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Die biedt alvast een overzicht van federale en Vlaamse (en in de toekomst lokale) rechten.

2.2.7 Afstemming in de IMC Maatschappelijke Integratie is cruciaal, maar bleef lang onbenut

De IMC is de belangrijkste samenwerkingsvorm voor politiek engagement. Ze moet synergieën vormen via afgestemde acties van de verschillende overheden. De IMC is na lange inactiviteit terug actief sinds oktober 2022 (cf. supra) (Rekenhof, 2016; Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2021, 2023). De hernieuwde samenwerking resulteerde alvast in een nieuw huishoudelijk reglement gericht op continuering van het engagement, o.a. via het aanduiden van voorafbepaald voorzitterschap en de inzet van het Steunpunt als secretariaat.

De IMC Winteropvang die werd opgericht via het SWA van 12 mei 2014 inzake dak- en thuisloosheid is nooit samengekomen. De samenwerking beperkte zich daardoor tot een louter administratieve opvolging van Europese rapportageverplichtingen.

Er ontstaan ook verticale samenwerkingsnoden die in aparte IMC's worden besproken. Dit kan de verticale afstemming versterken, maar het bemoeilijkt de horizontale (beleidsdomeinoverschrijdende) samenwerking omdat de coördinerende ministers niet of weinig betrokken zijn in de andere IMC's. De focus op specifieke thema's zoals energiearmoede, waterarmoede, mobiliteitsarmoede, huisvestingsarmoede enzovoort (onder de bevoegdheid van individuele ministers) kan zodoende de efficiëntie van het armoe-

debeleid beperken zonder een samensprekende integrale aanpak (onder de verantwoordelijkheid van de coördinerende ministers).

2.2.8 Afstemming over en via armoedeplannen ontbreekt

Alle armoedebestrijdingsplannen onderschrijven en benadrukken de nood aan samenwerking zonder zelf op elkaar afgestemd te zijn. Gezamenlijke acties ontbreken. Volgens de respondenten belemmeren de wettelijk verankerende engagementen de interbestuurlijke afstemming. Regeringen moeten uiterlijk één jaar na hun vorming een plan voorleggen, maar gaan doorgaans niet op hetzelfde moment van start. De administratieve voorbereidingen van de plannen zou echter wel rekening kunnen houden met geplande of lopende acties op het andere bestuursniveau. Het volgende federale armoedeplan zal wel voor kennisname en met het oog op het zoeken naar synergieën worden voorgelegd aan de IMC Maatschappelijke Integratie (Federale Regering, 2023).

Ook de Europese initiatieven die vragen om gezamenlijke plannen (of rapportages), leveren vooralsnog weinig gezamenlijke acties op. Ook hier zou de timing een belangrijke rol spelen. De vraag vanuit Europa om een gezamenlijk plan in het kader van de Europese Kindgarantie voor te leggen is halfweg de federale en Vlaamse legislaturen naar voren geschoven. Daardoor zou volgens verschillende respondenten de marge voor nieuwe of gezamenlijke initiatieven beperkt zijn.

2.2.9 Meer afstemming over de beleidsnetwerken heen is nodig om samenwerking te faciliteren

Er bestaat nog ruimte voor een betere uitwisseling van expertise, beste praktijken en beleidsinitiatieven (op het moment van de beleidsvoorbereiding en in het kader van beleidsuitvoering) tussen de federale en deelstatelijke beleidsnetwerken of ad hoc. Ze zijn weinig complementair ten aanzien van elkaar. Tegelijk kan de representativiteit van het Belgisch Platform tegen armoede en sociale uitsluiting verbeterd worden. Het open karakter zorgt ervoor dat diverse stemmen aan bod kunnen komen, maar heeft ook tot gevolg dat het platform weinig slagkracht heeft richting het beleid en als netwerk voor interbestuurlijke afstemming.

3. Discussie

Een goede samenwerking tot stand brengen is een complexe opgave. De resultaten tonen dat op zich alle interbestuurlijke samenwerkingsvormen aanwezig zijn. Tegelijk is het belangrijk dat die samenwerkingsvormen kunnen steunen op voldoende politiek en administratief engagement en motivatie. De SERV signaleerde eerder al dat goede samenwerkingsvormen een noodzakelijke en geen voldoende voorwaarde zijn (SERV, 2023a, 2023b).

Belangrijke knelpunten bevinden zich op het niveau van loyaliteit van een beleidsniveau of -domein ten opzichte van een ander. Het gaat in de driedeling van Gaudreault-DesBiens (2014) zowel over de onthoudingsplicht (bv. de impact van aanpassingen aan het sociaal tarief), over de plicht tot positieve actie (bv. de wisselwerking tussen de gezinsfiscaliteit en de gezinsbijslag) als over de assistentieplicht (voor de knelpunten rond data, informatiedeling, onderzoek en beleidsevaluatie). De voorbeelden die uit de dataverzameling kwamen, zijn gekende problematieken in het werkveld. Een mogelijk onderbenut instrument om loyaliteit te versterken, is de gezamenlijke financiering van programma's, projecten of instanties via dienstverleningsnetwerken.

Een betere participatie van de ene overheid in de overleg- en besluitvormingsprocedures van de andere kwam weinig aan bod. Enkele respondenten stipten wel aan dat de huidige (vrijwillige en post-hoc) informatieverstrekking over elkaars armoedeplannen hier kansen mist. Een versterking van die participatie is echter niet evident. De (voorzien) wettelijke verplichtingen om een nieuw armoedebestrijdingsplan op te stellen binnen het jaar na het aantreden van een nieuwe regering werken beperkend. De timing van de verschillende regeringsvormingen loopt immers verschillend. Er zijn daarnaast wel opties voor een betere participatie van het middenveld in diverse beleidsprocessen (bv. bij de Kindgarantie en de totstandkoming en opvolging van de armoedeplannen), maar die vallen buiten de scope van deze bijdrage.

De nood aan afstemming kwam het vaakst terug. De IMC Maatschappelijke Integratie kan hier een vliegwielfunctie vervullen, maar dat vereist aanhoudend politiek engagement. De heropstart en de eerste samenwerking rond de actualisatie van het SWA van 12 mei 2014 inzake dak- en thuisloosheid en de financiering van het Steunpunt zouden kunnen leiden tot gezamenlijke motivatie. De focus van de afstemming tussen de federale en Vlaamse overheden ligt in hoofdzaak op horizontale onderwerpen zoals dak- en thuisloosheid, de uitwisseling van armoedecijfers en kinderarmoede, en minder op verticale onderwerpen zoals mobiliteitsarmoede of energiearmoede. Het valt op dat de samenwerkingsvormen weinig geëvolueerd zijn sinds 2010 (Campaert & Van Herck, 2010; Rekenhof, 2012, 2016). Het samenwerkingsakkoord over dak- en thuisloosheid bleef vooral beperkt tot het nemen van aparte initiatieven op ieders beleidsniveau. Het samenwerkingsakkoord van de IMC Winteropvang bleef onderbenut. Ook het Nationaal Actieplan voor de Europese Kindgarantie 2022-2030 en het luik sociale inclusie van het NHP blijven beperkt tot een bundeling van aparte acties.

De interbestuurlijke afstemming lijkt bemoeilijkt door de versnippering van armoedebestrijding bij alle individuele ministers, ondanks de aanwezigheid van één coördinerende minister per overheid. Samenwerking tussen de coördinerende ministers vergt ook verbindingen binnen en over beleidsniveaus heen. De effectieve aanpak van energiearmoede vraagt bijvoorbeeld om een horizontale afstemming binnen ieder beleidsniveau (bv. in het Vlaamse armoedeplan), een verticale afstemming tussen beleidsniveaus (tussen de bevoegde ministers en administraties) én een horizontale afstemming tussen de beleidsniveaus (door de coördinerende ministers). Ieder niveau heeft bovendien zijn eigen structuren, processen, netwerken, enzovoort. Dat belemmert de samenwerking.

Deze analyse ligt in lijn met eerdere conclusies in het SERV-rapport en de eerder onderzochte horizontale thema's, zoals een geïntegreerde dienstverlening, handhaving of fiscaliteit (SERV, 2023a). Ook daar kwam het belang van politieke motivatie als succesfactor voor interbestuurlijke samenwerking naar boven, samen met het potentieel van (horizontale) beleidsnetwerken. Verscheidene respondenten vermelden ook het onderbenutte potentieel van onderzoek en beleidsevaluaties om synergieën te detecteren, lacunes op te te vangen en inefficiënties weg te werken. Dit sluit aan bij het horizontale thema 'Onderzoek, evaluatie, informatie- en datadeling'. Anderzijds is samenwerking rond het thema 'Armoedebestrijding' extra complex door de vele horizontale en verticale interacties, op de verschillende beleidsniveaus met eigen beleidsstructuren en beleidsinstrumenten (zie ook Van Hootegem et al., 2021).

4. Conclusie

Armoede is een *wicked issue* dat samenwerking vergt tussen alle overheden. Deze bijdrage keek naar de (formele) samenwerkingsvormen tussen de federale en Vlaamse overheden. Aan de hand van een analyse van documenten en interviews en een analysekader van de SERV voor interbestuurlijke samenwerking werden knelpunten en vragen naar samenwerking in kaart gebracht.

Alle nodige samenwerkingsvormen lijken aanwezig, maar wat vooral ontbreekt, is effectiviteit. De knelpunten en vragen naar betere samenwerking richten zich enerzijds op de nood aan loyaliteit die de versnippering van bevoegdheden ombuigt tot een effectiever beleid. Een meer gecoördineerde publieke dienstverlening gericht op de doelgroep, de afstemming van projecten en programma's en meer onderzoek, evaluatie, informatie- en datadeling staan daarin centraal. Anderzijds gaan knelpunten en vragen vooral over een meer effectieve afstemming, die de combinatie maakt tussen zowel horizontale (beleidsdomeinoverschrijdende) als verticale (beleidsdomeingerichte) samenwerking.

De resultaten geven inzicht in enkele stappen die kunnen bijdragen aan een betere samenwerking tussen deze overheden. Deze bijdrage geeft aanleiding tot vijf beleids-suggesties.

(1) Benut de IMC Maatschappelijke Integratie voor een gestroomlijnde interfederale samenwerkingsstructuur rond armoede. Politieke motivatie is cruciaal voor samenwerking op alle niveaus. Deze IMC kan ervoor zorgen dat armoedeproblematieken gericht aan de andere overheden worden gesignaleerd en opgevolgd via andere IMC's of formele overlegstructuren.

(2) Zorg voor een gelijke tred van de aparte armoedeplannen. In plaats van elkaar louter te informeren, kunnen voorbereidingen van armoedeplannen al op de IMC Maatschappelijke Integratie komen, waardoor acties op elkaar afgestemd kunnen worden. Dat levert meer synergieën op dan ze post hoc voor te leggen ter kennisgeving.

(3) Formuleer voor een beperkt aantal kernthema's gezamenlijke acties. De acties richting Europa mogen niet beperkt blijven tot een verzameling van al beslist beleid van de individuele overheden. EU-verplichtingen zoals het NHP of de kindgarantie geven concrete handvatten voor samenwerking. Deze verplichtingen kunnen een hefboom vormen voor gezamenlijk acties. Ook het uitwerken van een dienstverleningsstrategie samen met de lokale overheden en het middenveld is een mogelijk gezamenlijk thema. Die strategie moet de gebruiker centraal zetten en de verticale en horizontale aanpakken stroomlijnen.

(4) Versterk de beleidsnetwerken tussen beleidsmedewerkers, middenveldorganisaties en experts om een samenwerkingscultuur te laten groeien. De betrokkenheid van administraties, sociale partners, het middenveld en andere stakeholders is essentieel. Zij moeten van onderuit knelpunten aanreiken en mee voor een gecoördineerd en samenhangend interbestuurlijk beleid zorgen (Van Hootegem et al. 2021; Vlaams Parlement, 2003). De IMC Maatschappelijke Integratie neemt te weinig de functie van 'uitwisseling van goede praktijken' op zich (Federale Regering, 2008). Beleidsnetwerken – inclusief dienstverleners op de eerste lijn – bieden een alternatief forum voor kennisuitwisseling, debat en reflectie (zie bv. Jacquet et al., 2020). Ze kunnen ervoor zorgen dat er horizontaal en verticaal een samenwerkingscultuur groeit binnen en tussen overheidsniveaus met aandacht voor afhankelijkheden en externaliteiten. Dat vergt politiek en administratief engagement voor de vorming en functionering van die netwerken. De rol van het Steunpunt lijkt cruciaal als spil tussen de netwerken op de verschillende overheidsniveaus en tussen de netwerken en de IMC Maatschappelijke Integratie.

(5) Vervolgonderzoek moet inzicht geven in geschikte verticale samenwerkingsvormen, bijvoorbeeld in het kader van mobiliteitsarmoede, energiearmoede of het verder verkennen van welke samenwerking tussen de beleidsniveaus nodig is om dienstverleningsnetwerken op lokaal niveau te stimuleren en te faciliteren. Dit gaat dan o.a. over een financiering en opvolging die bestuursniveau-overschrijdend zijn. Lokale instanties en organisaties zijn eveneens zeer belangrijke stakeholders om armoede in dienstverleningsnetwerken te bestrijden (zie bv. Diels et al., 2022).

Referenties

- Alexander, E. R. (1995). *How organizations act together. Interorganizational coordination in theory and practice*. Routledge.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods* (4th Ed.). Oxford University Press.
- Campaert, G., & Van Herck, N. (2010). Armoedebeleid in België. In D. Dierckx, N. Van Herck, & J. Vranken (Red.), *Armoede in België* (pp. 61-72). Acco. Geraadpleegd via https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/armoede_in_belgie_2010_o.pdf
- Diels, E., Oosterlynck, S., Hondeghem, A., & Fierascu, S. (2022). Netwerken als hefboom in de strijd tegen armoede: een kwantitatieve analyse van stedelijke netwerken voor de integratie van migranten. In J. Coene, T. Ghys, B. Hubeau, S. Marchal, P. Raeymaeckers, R. Remmen, W. Vandenhole, G. Van Hecken, & L. Van Praag (Red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2022*

- (pp. 303-328). Acco. Geraadpleegd via <https://medialibrary.uantwerpen.be/files/99421/188b7463-c003-40d8-bc44-oof41aa86d14.pdf>
- Dierckx, D., & Francq, B. (2010). Beleidsparticipatie van mensen in armoede. In D. Dierckx, N. Van Herck, & J. Vranken (Red.), *Armoede in België* (pp. 91-102). Acco. Geraadpleegd via https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/armoede_in_belgie_2010_o.pdf
- European Commission. (2022). *European Pillar of Social Rights: State of play on the national targets for 2030*. Geraadpleegd via <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=25728&langId=en>
- Federale Regering. (2008). *Federaal Plan Armoedebestrijding*. Geraadpleegd via https://armoedebestrijding.be/publications/Fed_Plan_armoedebestrijding_0905.pdf
- Federale Regering. (2013). Koninklijk besluit van 21 december 2013 tot oprichting van een netwerk van federale armoedeambtenaren. *Belgisch Staatsblad*. Geraadpleegd via <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/besluit/2013/12/21/2014011049/justel>
- Federale Regering. (2023). Wetsontwerp tot versterking van het federale armoedebeleid. Geraadpleegd via <https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/flwb&language=nl&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?lang=N&legislat=55&dossierID=3528>
- Federale Staat, Vlaamse Gemeenschap, VlaamseGewest, Franse Gemeenschap, Duitstalige Gemeenschap, Waals Gewest, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, & Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. (1998). Samenwerkingsakkoord van 5 mei 1998 tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestending van het armoedebeleid. *Belgisch Staatsblad*. Geraadpleegd via https://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/1999/07/10_2.pdf#Page1
- Federale Staat, Vlaamse Gemeenschap, Duitstalige Gemeenschap, Waals Gewest, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Franstalige Gemeenschapscommissie in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, & Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. (2014). Samenwerkingsakkoord van 12 mei 2014 inzake dak- en thuisloosheid. *Belgisch Staatsblad*. Geraadpleegd via https://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2014/11/10_2.pdf#Page4
- Gaudreault-DesBiens, J.-F. (2014). Cooperative federalism in search of a normative justification: Considering the principle of federal loyalty. *Constitutional Forum*, 23(4), 1-19. <https://doi.org/10.21991/C9X68F>
- Jacquet, N., Van Haute, D., De Corte, J., Nisen, L., Vandenbroeck, M., & Roets, G. (2020). Dealing with the wicked issue of child poverty: Inter-organizational networks as forums for collective debate and reflection. *Social Policy & Administration*, 54(7), 1081-1095. <https://doi.org/10.1111/spol.12586>
- Kenis, P., & Cambré, B. (2019). *Organisatienetwerken*. Pelckmans.
- Luyten, J., Daniels, L., & Marneffe, W. (2019). Automatische rechtentoekenning als oplossing voor het probleem van non-take-up? De perceptie van Vlaamse OCMW's. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 24(3), 47-65. Geraadpleegd via <https://www.vtom.be/nl/journal/vtom/2019-3/automatische-rechtentoekenning-als-oplossing-voor-het-probleem-van-non-take-up-de-perceptie-van-vlaa/>
- Peters, B. G. (2017). What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*, 36(3), 385-396. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361633>
- Peeters, Y. (2016). *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*. Die Keure.
- Popelier, P. (2021). *Dynamic federalism: A new theory for cohesion and regional autonomy*. Routledge.
- Pradilla, C. A., da Silva, J. B., & Reinecke, J. (2022). Wicked problems and new ways of organizing: How Fe y Alegria confronted changing manifestations of poverty. In A. A. Gümüşay, E. Marti, H. Trittin-Ulbrich, & C. Wickert (Red.), *Organizing for societal grand challenges* (pp. 93-114). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/So733-558X2022000079007>
- Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie (POD MI). (2022). *Europese Kindgarantie: het nationaal actieplan van België*. Geraadpleegd via <https://www.mi-is.be/nl/themas/armoede/kinderarmoede/europese-kindgarantie-het-nationaal-actieplan-van-belgie-o#documenten>

- Rekenhof. (2012). *Eerste Federaal Plan Armoedebestrijding*. Geraadpleegd via <https://www.ccrek.be/NL/Publicaties/Fiche.html?id=9805becc-12ba-4c94-853e-92233e1cd356>
- Rekenhof. (2016). *Tweede Federaal Plan Armoedebestrijding*. Geraadpleegd via <https://www.ccrek.be/NL/Publicaties/Fiche.html?id=fccec8bf-22e5-4aab-b488-4c9eb967e82b>
- Reybrouck, K. (2023). *Een moderne bevoegdheidsverdeling voor het federale België. Naar een balans tussen duaal en coöperatief federalisme*. Intersentia.
- Reybrouck, K., & Sottiaux, S. (2019). *De federale bevoegdheden*. Intersentia.
- Ritchie, J., Lewis, J., McNaughton Nicholls, C., & Ormston, R. (2013). *Qualitative research practice: A guide for social science students and researchers*. Sage.
- Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. (2023a). *Rapport samenwerking tussen het Vlaamse en Federale niveau en met de andere gemeenschappen en gewesten*. Geraadpleegd via https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20230201_Samenwerking_RAP.pdf
- Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. (2023b). *Oproep voor een betere samenwerking tussen Vlaamse en Federale niveau en andere gemeenschappen en gewesten*. Geraadpleegd via https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20230201_Samenwerking_Oproep.pdf
- Spicker, P. (2016). Poverty as a wicked problem. *CROP poverty brief*, 35: CROP Secretariat. Geraadpleegd via <http://www.crop.org/viewfile.aspx?id=1062>
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (2019). *Duurzaamheid en armoede. Tweejaarlijks Verslag 2018-2019*. Geraadpleegd via <https://armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2019/12/Duurzaamheid-en-Armoede-Tweejaarlijks-Verslag.pdf>
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (2023). *Communicatie over de werkzaamheden van de Interministeriële Conferentie 'Maatschappelijke integratie, Wonen en Grootstedenbeleid'*. Geraadpleegd via <https://armoedebestrijding.be/het-steunpunt/imc/>
- Van Hootegem, H., Roets, G., & Nicaise, I. (2021). De strijd tegen armoede blijft een kwestie van participatie, mensenrechten en samenwerking. In J. Coene, T. Ghys, B. Hubeau, S. Marchal, P. Raeymaeckers, R. Remmen, & W. Vandenhole (Red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2021* (pp. 379-394). ASP. Geraadpleegd via <https://medialibrary.uantwerpen.be/files/99421/6b9a2607-773a-4ce2-bc43-562a7c1b689c.pdf>
- Vanpraet, J., & Peeters, Y. (2013). Autonomie en samenwerking in het federale België. In E. Vandenbossche, X. Delgrange, L. Detroux, P. Peeters, Y. Peeters, J. Sautois, S. Van Drooghenbroeck, & J. Vanpraet (Red.). *Evoluties in het Belgisch coöperatief federalisme / Evolutions dans le fédéralisme coopératif belge* (pp. 101-154). Die Keure. Geraadpleegd via <https://www.jurisquare.be/nl/book/9789048617661/autonomie-en-samenwerking-in-het-federale-belgie/index.html>
- Vinck, J., Verbist, G., & Van Lancker, W. (2015). *Een empirisch onderzoek naar de betaalbaarheid en wenselijkheid van hervormingen in de toekomstige Vlaamse kinderbijslag*. Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Geraadpleegd via https://cdn.nimbu.io/s/5s8z9pq/channelentries/wpowlm/files/2015_09-rapport_37-kinderbijslag.pdf?739gxv9
- Vinck, J., & Verbist, G. (2020). *Wetenschappelijk onderzoek naar een uniform inkomensbegrip en gezinsbegrip in Vlaanderen*. Geraadpleegd via https://www.armoede.vlaanderen.be/sites/default/files/media/Rapport_INKGEZ%20_20200916.pdf
- Vlaams Parlement. (2003). Decreet van 21 maart 2003 betreffende de armoedebestrijding. *Belgisch Staatsblad*. Geraadpleegd via <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/decreet/2003/03/21/2003035552/justel>
- Vlaams Parlement. (2018). Decreet van 9 februari 2018 betreffende het lokaal sociaal beleid. *Belgisch Staatsblad*. Geraadpleegd via <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/decreet/2018/02/09/2018030504/justel>
- Vlaams Minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed. (2023). *Sociale correcties en kortingen – Vervolgonderzoek*. Antwoord op schriftelijke vraag nr. 109 van Maurits Vande Reyde van 22 december 2022. Geraadpleegd via <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1915537>

Vlaams Minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme. (2023). *Personen onder elektronisch toezicht – Toekenning leefvergoeding*. Antwoord op schriftelijke vraag nr. 771 van Adeline Blacquart van 22 mei 2023. Geraadpleegd via <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1973955>

Weber, E. P., & Khademan, A. M. (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Management Review*, 68(2), 334-349. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00866.x>

Noten

1. Het SERV-rapport (2023a) maakt een synthese van samenwerking aan de hand van literatuur uit de politieke wetenschappen, grondwettelijk recht, bestuurskunde en begrotingsfederalisme.
2. Externaliteiten betreffen de positieve of negatieve impact van het beleid van één overheid op de beleidsmogelijkheden of beleidssituatie van een andere overheid. Bijvoorbeeld: keuzes van de ene gemeenschap in verband met het aanbod van cultuur kunnen ervoor zorgen dat een andere gemeenschap die kosten niet meer moet maken. Op het vlak van mobiliteit kunnen bijvoorbeeld de keuzes van de ene overheid voor een toename zorgen van het gebruik van openbare vervoersmiddelen onder de bevoegdheid van een andere overheid, wat voor extra kosten zorgt.
3. Afhankelijkheden tussen overheden om een (gezamenlijk) doel te bereiken die veroorzaakt worden door de verdeling van bevoegdheden. Bijvoorbeeld: de samenhang tussen het activeringsbeleid (gewesten) en het werkloosheidsbeleid (federale overheid) om een werkzaamheidsgraad van 80% te bereiken.
4. Ook bekend onder alternatieve namen als de IMC Maatschappelijke Integratie en Grootstedenbeleid, de IMC Grootstedenbeleid, Integratie en Huisvesting, de IMC Sociale Integratie, de IMC Sociale Integratie en Sociale Economie of de IMC Integratie in de Samenleving.
5. Voordien was er in 2013 een nationaal kinderarmoedebestrijdingsplan in het kader van de Europa 2020-strategie.
6. Dit luik sociale inclusie binnen het NHP volgt het vroegere Nationaal Sociaal Rapport (tot 2016), het Strategisch Rapport over de Sociale Bescherming en Insluiting (tot 2010) en het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting (tot 2005) op (Van Hootegem et al., 2021).
7. De werkgroep Acties, opgericht door de IMC begin jaren 2000, was de voorloper van het Belgisch Platform. Die moest zorgen voor de vanuit de EU verplichte opvolging van het Nationaal Actieplan Sociale Inclusie door de verschillende federale, deelstatelijke en lokale overheden, armoedeorganisaties, sociale partners en het Steunpunt, evenals een analyse en reflectie over nationale beleidsmaatregelen (Dierckx, & Francq, 2010).
8. Er is wel samenwerking binnen bijvoorbeeld de context van het datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming.
9. Het BELMOD-project biedt een mogelijkheid als onderzoeksinfrastructuur om o.a. interactie-effecten tussen de diverse sociale correcties te simuleren. Dat zou ook kunnen helpen om aan een deel van de hierboven beschreven afhankelijkheden tussen overheden tegemoet te komen. Die piste werd echter "wegens een te beperkte beschikbare capaciteit bij de verschillende entiteiten [...] verlaten." (Vlaams Minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed, 2023).

Hoofdstuk 2.

Kansen en valkuilen van multilevel armoedebeleid voor mensen in armoede

Heidi Degerickx, Tine Claes, Marlies D’Hertoge, Saar Lambrechts,
Laura Van Raemdonck, Hanne Van Regemortel & Gert Van Tittelboom

Armoede(bestrijdings)beleid wordt steeds meer multilevel intersectoraal georganiseerd (POD Maatschappelijke Integratie, 2017). Dat betekent enerzijds een verticale samenwerking tussen meerdere beleidsniveaus (federaal, gewestelijk en lokaal) en anderzijds een horizontale samenwerking over beleidssectoren (bv. huisvesting, gezondheidszorg, cultuur, participatie en arbeid) heen. Historisch is de strijd tegen armoede geworteld in de erkenning sinds de jaren 1990 dat armoede een onrecht is, een schending van mensenrechten. Zo beklemtoonde de Wereldconferentie van de Mensenrechten van de Verenigde Naties in Wenen in 1993 dat het cruciaal is “de participatie van de armste mensen in de besluitvormingsprocessen van de gemeenschap” te bevorderen om de strijd tegen armoede en voor mensenrechten te realiseren (Verenigde Naties, 1993).

Op Belgisch niveau is het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA) van 1994 (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 1995) doorslaggevend voor de erkenning van het belang van participatie van mensen in armoede. Het AVA wil bovendien de coherentie van het armoedebeleid van de talrijke bevoegde overheden vergroten en het overleg tussen de beleidsverantwoordelijken en de mensen in armoede een permanente structuur geven en tot andere actoren verruimen. Daarna volgt de oprichting van het interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, dat moet zorgen voor de permanente dialoog tussen mensen in armoede en armoedeorganisaties met overheidsinstanties en andere middenveldactoren. In 2003 gaat de regio Vlaanderen nog een stap verder met het Decreet betreffende de armoedebestrijding (Vlaamse Codex, 2003). Dat erkent de participatie van mensen in armoede als centraal uitgangspunt voor structureel armoede(bestrijdings)beleid. Voor het eerst worden mensen in armoede erkend als een beleidsactor, als subjecten die mee vormgeven aan beleid in plaats van louter object of doelgroep van beleidsinterventies te zijn. De Verenigingen waar Armen het Woord Nemen en hun overkoepelende structuur, het Vlaams Netwerk tegen Armoede, worden formeel erkend om de stem van mensen in armoede te versterken. Het decreet erkent ook De Link vzw voor de opleiding en beroepskwalificatie van ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting.

Multilevel governance gaat niet alleen over de betrokkenheid en samenwerking tussen diverse beleidsniveaus en private middenveldorganisaties. Het faciliteert evenzeer de directe betrokkenheid van burgers. Dat gaat zeker op voor mensen die al te vaak niet gehoord noch gezien worden en daardoor extreme armoede en uitsluiting ervaren en in mensonwaardige omstandigheden moeten overleven. De facto is leven in armoede een ervaring van dagelijks tweederangsburgerschap (Lister, 2004). Op papier heeft men dezelfde rechten als elke andere burger, maar in het dagelijkse leven ervaren mensen in armoede hoe die rechten alleen maar geschonden worden. Bovendien slagen ze er niet in hun rechten uit te oefenen door structurele drempels en valkuilen in de wetgeving en bij dienstverleners. Zowel het Steunpunt Armoedebestrijding, het Netwerk tegen Armoede en de 61 lokale armoedeverenigingen als De Link vzw zijn pioniers in het ondersteunen van mensen in armoede als gelijkwaardige gesprekspartner in beleidsbepaling.

De overlegstructuren voor de dialoog met mensen in armoede blijven respectievelijk na 30 jaar AVA en 20 jaar Armoededecreet nog steeds een vaste waarde voor beleidsbeïnvloeding op verschillende niveaus. Tegelijkertijd loopt de bereidheid terug om te luisteren naar mensen in armoede en hun signalen ernstig te nemen. De samenwerking tussen verschillende beleidsniveaus in de strijd tegen armoede verloopt niet over rozen. Multilevel governance biedt kansen tot het beter realiseren van de economische en sociale grondrechten, zoals bepaald in artikel 23 van de Grondwet. Het stelt de samenleving evengoed voor heel wat uitdagingen en valkuilen.

Het is belangrijk om in de strijd tegen armoede beleidsdomeinoverschrijdend te werken. Ontschotten en ontkokeren zijn cruciaal en een pleidooi voor multilevel governance is op zijn plaats. Armoede structureel aanpakken betekent niet enkel een menswaardig inkomen garanderen, maar ook de toegang tot gezondheidszorg, een veilige

woonomgeving, recht op werk en cultuur en vrije tijd. Armoede is een multidimensionaal web van sociale uitsluiting en vraagt ook een multidimensionale aanpak. Het Netwerk tegen Armoede ziet beleidsparticipatie van

Beleidsparticipatie van mensen in armoede is een essentieel aspect van multilevel beleid.

mensen in armoede als een essentieel aspect van multilevel beleid. Beleidsparticipatie van ervaringsdeskundigen legt economisch, sociaal en cultureel onrecht bloot en helpt rechten te realiseren.

We stellen vast hoe artikel 23 van de Belgische Grondwet een houvast is om ook de regionale en lokale overheden te betrekken in de realisatie van mensenrechten. Enerzijds kan de federale overheid grondrechten voor elke burger sterker garanderen, anderzijds zijn regionale en lokale overheden beter geplaatst om burgers bij te staan in het uitoefenen en claimen van hun rechten in het dagelijkse leven. Multilevel governance is doorslaggevend. Armoedebestrijding vraagt de erkenning van grondrechten van burgers op een menswaardig bestaan, evenals nabije overheden en dienstverleners die burgers bijstaan in hun context.

Een van de grootste uitdagingen in de strijd tegen armoede is de grote versnippering van sociale tegemoetkomingen en maatregelen over verschillende overheidsniveaus: federaal, Vlaams, provinciaal en lokaal (Eeman & Van Regenmortel, 2013). Mensen in armoede kennen vaak hun rechten niet of vinden niet de nodige informatie. Daardoor realiseren ze niet alle sociale rechten. De zogenaamde *non-take-up* van rechten piekt bij mensen in armoede door gebrek aan kennis én het administratieve kluwen (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2017). Ze komen zo in een situatie van onderbescherming terecht. De persoon geniet niet het voordeel van een publiek aanbod van rechten en diensten waarop hij aanspraak zou kunnen maken. Voornamelijk de meest kwetsbare burgers maken niet ten volle gebruik van diverse overheidsmaatregelen en komen frequent in onderbescherming terecht. De verschillende bestuursniveaus dienen dan ook sterk in te zetten om rechten maximaal te realiseren. Het Netwerk tegen Armoede is een grote voorstander van het principe van automatische rechtentoekenning (Eeman & Van Regenmortel, 2013). Het biedt de beste garantie dat burgers hun sociale grondrechten benutten.

In deze bijdrage zoomen we concreet in op de kansen en valkuilen van multilevel governance in het realiseren van het recht op inkomen, onderwijs, werk, wonen en vrije tijd in de strijd tegen armoede. We staven dit met getuigenissen van mensen in armoede en basiswerkers.

1. Een menswaardig inkomen garanderen voor mensen in armoede

Armoede is in eerste instantie een gebrek aan geld en middelen. Een voldoende inkomen is cruciaal voor een menswaardig bestaan. Het vormt een standvastige basis om andere problemen aan te pakken en vermindert de dagelijkse stress om rond te komen. Gezinnen met een inkomen onder de armoedegrens zullen nooit volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving. Daarvoor moeten alle inkomens opgetrokken worden tot boven de Europese armoedegrens van 60% van het mediaaninkomen van België. De koopkracht van de meest kwetsbaren beschermen tegen inflatie en stijgende prijzen is essentieel.

1.1 Statuut verhoogde tegemoetkoming als rechtvaardige *passé-partout* voor andere sociale rechten

In de toekenning van sociale voordelen vormt het statuut verhoogde tegemoetkoming een rechtvaardige en realistische grens. Het statuut is federaal geregeld en geeft mensen in armoede toegang tot voordelen of rechten in andere levensdomeinen of bij lagere overheden.

Onderzoek toont aan dat de non-take up van rechten enorm hoog is (Goedemé et al., 2022). Een van de redenen is zelf moeten bewijzen dat je arm genoeg bent. De verhoogde tegemoetkoming zorgt voor automatische toekenning van een aantal rechten, wat leidt tot vereenvoudiging en een verhoogde toegang tot deze rechten. Zo kregen de meeste mensen met verhoogde tegemoetkoming bijvoorbeeld tijdelijk automatisch een sociaal energietarief tijdens de energiecrisis. Door de terugkeer naar het oude systeem van het sociaal energietarief, op basis van bepaalde statuten, wordt helaas een sterke onrechtvaardigheid heringevoerd.

Het uitgebreid sociaal tarief maakte voor mij een groot verschil. Het zorgde ervoor dat ik nog rondkwam. Zo zat ik niet in constante stress of ik het einde van de maand zou halen. Ik had meer ruimte in mijn hoofd om ook aan andere dingen te denken. (getuigenis van een persoon in armoede)

De verhoogde tegemoetkoming wordt lokaal ook gebruikt voor de toekenning van het kansentarief in de UiTPAS. Het maakt wel dat er overal een harde grens is: ofwel heb je recht op een hoge korting voor cultuur en sport, ofwel niet. Daarom is een getrapte overgang nodig om van de verhoogde tegemoetkoming een nog rechtvaardigere maatstaf te maken.

Er zijn mensen die net geen verhoogde tegemoetkoming krijgen, die nu een afrekening [voor energie] krijgen van 2.000 euro. Die geraken direct in de schulden.

Nochtans kent ook de verhoogde tegemoetkoming zelf een hoge mate van non-take-up (Goedemé et al., 2022). De overheden moeten inzetten op de automatische toekenning van rechten om de non-take-up zo laag mogelijk te houden.

1.2 Leefloon onderhevig aan voorwaarden, stigmatisering en non-take-up van rechten

Een verregaande federalisering zorgt soms voor een polariserend en zelfs tegenstrijdig discours van diverse beleidsniveaus. Mensen worden zo soms het slachtoffer van situaties waar totaal geen samenwerking is, maar eerder tegenwerking, onverschilligheid... Dit leidt soms tot andere interpretaties, extra bewijslast of strengere voorwaarden. Mensen voelen zich daardoor vaak gestigmatiseerd en haken af.

Zo geeft de toekenning van het leefloon bijvoorbeeld vaak problemen. De kostprijs en de bevoegdheid voor de leeflonen situeren zich vooral op federaal vlak. De regio's en lokale overheden zijn verantwoordelijk voor de activering van en sociale dienstverlening voor leefloners. Vlaanderen voert als regio echter een sterk voorwaardelijk en beschuldigend discours. De voorwaarden worden steeds strenger en steeds meer mensen vallen uit de boot. Er zijn bovendien grote verschillen tussen lokale besturen onderling, zowel in het voordeel, maar zeker ook in het nadeel van rechthebbenden. Er is soms zelfs verschil

tussen maatschappelijk werkers binnen eenzelfde OCMW. Het is onaanvaardbaar dat heel wat rechthebbenden afhaken bij de aanvraag van het leefloon wegens de grote bewijslast en strenge voorwaarden.

Soms als ik weet dat ik ergens recht op heb, zie ik ervan af omdat ik het te veel rompslomp vind. Je moet alles bewijzen en papieren in orde brengen. Ik ben ook bang om te veel vragen te stellen. Daarom wacht ik tot ik iets écht nodig heb, want anders vinden ze misschien dat ik te veel vraag. (getuigenis van een persoon in armoede)

1.3 Hoe decentralisering van kinderbijslag kan leiden tot desinvestering in kansen voor kinderen

De decentralisering van rechten, zeker tot op het niveau van lokale besturen, kan de garantie en de toegang tot grondrechten ondermijnen. Zo is de schooltoeslag in de kinderbijslag opgenomen in het Groeipakket in Vlaanderen. De automatische toekenning is zeker positief. Daardoor is de non-take-up van de schooltoeslag gevoelig verlaagd, maar dat had ook gekund op federaal niveau. De schooltoeslag zou bovendien kostendekkend moeten zijn voor de laagste inkomens. De uitbetaling ervan kan ook best eind juni, wanneer de facturen voor inschrijving voor het nieuwe schooljaar komen. Daar staat tegenover dat het Groeipakket niet welvaartsvast is. Het bedrag stijgt niet mee met de inflatie. De sociale toeslag voor gezinnen met een laag inkomen is ook relatief laag in Vlaanderen tegenover de andere gewesten. Vlaanderen heeft ook 200 miljoen euro bespaard op de kinderbijslag terwijl het aantal kinderen in armoede verdubbeld is.¹

De decentralisering van rechten, zeker tot op het niveau van lokale besturen, kan de garantie en toegang tot grondrechten ondermijnen.

1.4 Conclusie menswaardig inkomen

De automatische toekenning van het recht op inkomen is de beste garantie dat mensen krijgen waar ze recht op hebben. Mensen moeten ook niet steeds en op verschillende niveaus bewijzen dat ze arm genoeg zijn voor een uitkering of leefloon. Bovendien blijft het Netwerk tegen Armoede pleiten voor een hogere sociale toeslag op de maandelijkse kinderbijslag en een volledige indexering van het Groeipakket. Het Netwerk vraagt een becijferd en begroot groeipad voor verdere verhogingen. Als extra investeringen niet kunnen, moeten de beschikbare middelen herverdeeld worden.

2. Gelijke onderwijskansen voor kinderen in armoede

Onderwijs is een van de belangrijkste hefboomen om uit armoede te geraken. Het Netwerk tegen Armoede krijgt veel signalen dat ons onderwijs niet het volledige potentieel als kansenmachine benut. Een goede samenwerking tussen federaal, Vlaams en lokaal beleid is noodzakelijk om werk te maken van gelijke onderwijskansen. Hoewel onderwijs bijna volledig een Vlaamse bevoegdheid is, blijft de leerplicht een federale bevoegdheid en bestaat sinds 2007 ook het Decreet flankerend onderwijsbeleid voor het lokale beleidsniveau (Edulex, 2007). Het doel is scholen te ondersteunen met flankerende maatregelen om zich te kunnen focussen op hun kerntaken.

2.1 Gelijke onderwijskansen in Vlaanderen zijn vandaag een utopie

Ondanks de goede prestaties van het Vlaamse onderwijssysteem scoren we ronduit slecht op gelijke onderwijskansen. Het Programme for International Student Assessment (PISA) meet de (on)gelijkheid van een onderwijssysteem. Het gaat de impact van de sociaaleconomische thuissituatie, de thuistaal en de migratiestatus op de prestaties van de leerling na. Het Vlaamse prestatieniveau ligt dan wel gemiddeld hoog, de gelijkheid ligt gemiddeld lager dan in andere PISA-landen. Zo wordt in Vlaanderen bijvoorbeeld 17,3% van de variantie in de leesvaardigheidsscores verklaard door het thuismilieu tegenover een gemiddelde van 11,9% in de OESO-landen (De Meyer et al., s.d.).

Ik merkte als kind al snel dat ik anders was dan mijn klasgenoten. Terwijl anderen op school altijd verhalen hadden na een vakantie, had ik er nooit. Je beseft ook dat je andere kleren draagt en andere dingen meeneemt naar school. (getuigenis van een persoon in armoede)

2.2 Onderwijs moet betaalbaar zijn voor iedereen

Artikel 24 van de Belgische Grondwet schrijft het recht op onderwijs voor iedereen voor, evenals een kosteloze toegang tot het onderwijs tot het einde van de leerplicht voor alle kinderen van 5 tot 18 jaar. Gratis toegang tot onderwijs betekent echter niet dat ons onderwijs volledig gratis is. De Vlaamse overheid heeft in het basisonderwijs een maximumfactuur ingericht, maar die bestaat niet voor het secundair.

In de kleuter- en lagere school kan ik dankzij de maximumfactuur gelukkig nog de schoolrekening betalen. Ik ben heel blij dat dit overal hetzelfde is en dat ik daar ook geen rekening mee moet houden bij de schoolkeuze. Ik maak me al zorgen over het

middelbaar. Ik vrees dat mijn portemonnee mee zal beslissen welke richting of welke school haalbaar is voor ons als gezin. (getuigenis van een persoon in armoede)

De kosten in ons secundair onderwijs lopen sterk uiteen en zijn schoolafhankelijk. Vanaf het derde jaar zijn ze ook afhankelijk van de studierichting. Het Netwerk tegen Armoede pleit voor de invoering van een maximumfactuur in het secundair onderwijs van een vast bedrag in de eerste graad en een gedifferentieerde maximumfactuur voor de tweede en derde graad. We vragen zowel een scherpe maximumfactuur als een minder scherpe maximumfactuur. Zo krijgen kinderen de kans een studierichting te kiezen die aansluit bij hun interesses en talenten, en om didactische uitstappen mee te maken.

Hoewel de maximumfactuur in het secundair onderwijs niet door de overheid vastgelegd is, kunnen scholen hier zelf mee aan de slag. Hiervoor moet een school weten welke kosten ze jaarlijks gemiddeld aan ouders doorrekent. Door de ophijsting van de huidige kosten met een verdeling tussen alle verplichte, noodzakelijke en niet-verplichte/niet-noodzakelijke kosten kan de school de schoolfactuur zelf doen dalen. De brochure 'Maak je sterk tegen armoede op school' (Netwerk tegen Armoede, s.d.) kan scholen ondersteunen die hier zelfstandig mee aan de slag willen gaan. Het flankerende onderwijsbeleid kan dit verder ondersteunen.

Schoolkosten moeten dus via multilevel beleid aangepakt worden. Door het invoeren van een maximumfactuur kan de Vlaamse overheid impact hebben. Bovendien kunnen scholen lokaal werk maken van een kostenbewust beleid waarin ze keuzes moeten maken en ouders betrekken. Ook hierbij is het lokale flankerende onderwijsbeleid van een stad of gemeente voor alle scholen belangrijk.

2.3 Brugfiguren verkleinen de kloof tussen gezin en school

Heel wat vragen vanuit scholen richting het lokale beleid gaan over ondersteuning in de aanpak en benadering van gezinsarmoede. Brugfiguren verkleinen de brug tussen Onderwijs en Welzijn en zijn van ontegensprekelijk belang om gezinnen in armoede te ondersteunen in het realiseren van hun grondrechten. Ze zorgen voor een betere verbinding tussen scholen en ouders en vormen de motor van beleidsveranderingen op school. Het Netwerk tegen Armoede pleit dan ook voor een structurele uitbouw van schoolpoortwerking en/of brugfiguren. De basis hiervoor dient het versterken van de verbinding met middenveldorganisaties en bestaande vertrouwenspersonen te zijn.

Ik vind het droevig om te zien hoe de school van mijn kleinzoon omgaat met de precaire gezinssituatie waarin hij woont. Men probeert wel, maar weet niet hoe het aan te pakken. Schoolteams kennen immers de binnenkant van armoede niet en weten niet wat mensen in armoede aan den lijve of emotioneel ondervinden. Het is dan ook van belang om te luisteren naar mensen in armoede en hun noden via brugfiguren. (een ervaringsdeskundige brugfiguur en grootmoeder)

2.4 Conclusie onderwijs

Het is duidelijk dat multilevel governance nodig is om armoede te bestrijden in het onderwijs. Belangrijk hierbij is echter een goede samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus. Lokale oplossingen, zoals enkele weken per schooljaar een gezond ontbijt op school, zijn geen structurele armoedebestrijding. Ze spelen in op signalen, maar pakken het onderliggende probleem niet aan. Daarom pleit het Netwerk tegen Armoede voor structurele veranderingen in ons onderwijsbeleid, zoals het structureel inbouwen van brugfiguren en een maximumfactuur in het secundair onderwijs.

3. De toegang tot duurzaam werk voor mensen in armoede

De verschillende regeringen in ons land zetten alles op alles om een werkzaamheidsgraad van 80% te bereiken. Daarvoor kijken ze steeds meer naar groepen die verder van de arbeidsmarkt staan: langdurig zieken, mensen met leefloos, NEET-jongeren (*not in education, employment or training*), mensen die onbetaalde zorgarbeid verrichten... De verschillende beleidsniveaus nemen maatregelen om hen te 'activeren'. Toch tonen de ervaringen van mensen in armoede dat deze maatregelen de bal nog te vaak misslaan. Ze houden onvoldoende rekening met hun leefwereld en noden.

3.1 Nood aan integrale trajectbegeleiding

Tijdens hun zoektocht naar betaald werk botsen mensen in armoede op heel wat drempels in verschillende levensdomeinen. Dienstverlening is echter vaak versnipperd. Heb je nood aan begeleiding naar werk, een uitkering of een toestemming voor vrijwilligerswerk? Voor alles moet je bij een andere dienst zijn. Mensen in armoede vinden daardoor vaak moeilijk hun weg door het landschap van diensten.

Om onze problemen aan te pakken, moeten we naar allerlei verschillende instanties. Je moet steeds opnieuw je verhaal doen en elke dienstverlener pikt eruit wat zij vanuit hun werking kunnen aanpakken. Voor de rest word je doorgestuurd naar een andere dienst. Aan de kern van je problemen wordt daardoor vaak niet geraakt. (een werkzoekende man, 27 jaar)

Door de complexiteit van leven in armoede hebben mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt net nood aan integrale en outreachende begeleiding op maat. Dienstverlening vertrekt daarbij vanuit de noden van de werkzoekende in plaats van het begeleidingsaanbod. Over bevoegdheidsdomeinen heen werken is daarbij noodzakelijk.

Het belang van begeleiding naar werk op maat dringt steeds meer door bij beleidsmakers. Daarom besteedt de VDAB (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding) de trajectbegeleiding voor mensen met nood aan intensievere begeleiding uit aan gespecialiseerde partners. Europa WSE zet bovendien in op innovatieve projecten om de arbeidsmarkt toegankelijker te maken voor kwetsbare werkzoekenden. De dienstverlening wordt daardoor steeds meer ingericht met tijdelijke projectmiddelen, maar ook als apart circuit voor wie de reguliere dienstverlening niet toereikend is. Goedwerkende projecten worden nog onvoldoende structureel verankerd in reguliere dienstverlening.

Door moeilijkheden in mijn kindertijd heb ik nu psychologische hulp nodig om de stap naar werk te kunnen zetten. Anders blijf ik tegen dezelfde muren botsen. Op mezelf kan ik geen psychologische hulp betalen. Er zijn wel trajecten met psychologische hulp, maar die zijn altijd beperkt in de tijd. In mijn vorige traject waren we net vooruitgang aan het maken, toen het project moest stoppen. Dan moet je weer naar het volgende project, waar je opnieuw je verhaal moet doen. Het is op die manier altijd een beetje in cirkels lopen. (een werkzoekende man, 29 jaar)

Om toenemende versnippering te vermijden, is het juist belangrijk dat beleidsmakers inzetten op inclusieve dienstverlening. Zo kunnen mensen met een hogere begeleidingsnood binnen de reguliere dienstverlening terecht bij experts die tijd en ruimte krijgen voor een integrale en domeinoverschrijdende benadering.

Om toenemende versnippering te vermijden, is het belangrijk dat beleidsmakers inzetten op inclusieve dienstverlening.

3.2 Decentralisatie als oplossing voor meer ondersteuning op maat?

Steeds meer lokale organisaties en verenigingen nemen noodgedwongen de rol van trajectbegeleider op omdat het reguliere aanbod onvoldoende kan inspelen op noden van mensen in armoede.

Hier in de stad is er sinds enkele jaren geen werkwinkel meer. Voor een VDAB-kantoor moet je dus naar een andere stad gaan. Het gebeurt weleens dat je betaalt voor een treinticket, maar ter plaatse hoort dat je afspraak niet doorgaat. Als je zelf een afspraak mist omdat de trein vertraging heeft, krijg je een sanctie. Daardoor krijgen wij als vereniging steeds meer vragen om mensen te ondersteunen. (een basiswerker van een armoedevereniging)

Ook lokale besturen krijgen een steeds grotere bevoegdheid voor de tewerkstelling van kwetsbare groepen. De filosofie is: hoe lokaler de begeleiding, hoe meer de dienst-

verlening kan inspelen op de lokale behoeften en pijnpunten. Lokale besturen kunnen bovendien inzetten op flankerende maatregelen op het vlak van opvang of mobiliteit (Vanoeteren & Van Herck, 2019).

Toch wordt er bij de ontwikkeling van lokale dienstverlening niet altijd voldoende rekening gehouden met de doelgroep zelf. Dat merken we o.a. bij de *capacity building* voor lokale partnerschappen² voor personen met een complexe problematiek, die in 2024 zullen opstarten. De lokale besturen willen lokaal inzetten op participatie in de arbeidsmarkt, maar zijn bij de uitwerking niet vertrokken van de noden en ervaringskennis van de doelgroep zelf. De kracht van het lokale zit hem juist in de inbreng van ervaringskennis. Die is op alle beleidsniveaus noodzakelijk om aan structurele armoedebestrijding te doen.

We hebben sinds kort een groepje dat samenkomt rond werk. We komen daar telkens op hetzelfde knelpunt uit: werkgevers en trajectbegeleiders hebben te weinig voeling met de leefwereld van mensen in armoede. Daarvoor zijn vorming en sensibilisering nodig. (een groepswerker van een armoedevereniging)

Het risico van decentralisering is dat dienstverlening op maat niet overal is gegarandeerd. Door de projectmatige aanpak staat het lokale besturen en dienstverlenende organisaties vaak vrij om in te tekenen op projecten. Beter is om een werkende aanpak structureel te verankeren in het reguliere dienstverleningsaanbod. Zo kan de toegang tot dienstverlening op maat overal gegarandeerd worden.

3.3 Maatregelen op verschillende niveaus moeten elkaar versterken

Een belangrijke voorwaarde voor een geslaagde begeleiding naar werk van mensen in armoede is voldoende financiële stabiliteit. Armoede plaatst mensen in overlevingsmodus en beperkt de mentale en financiële ruimte om in begeleiding aan de slag te gaan met drempels (Mullainathan & Shafir, 2013). Mensen in armoede hebben nood aan een toereikend inkomen boven de armoedegrens om duurzame stappen richting werk te zetten, ze hebben er zelfs recht op (Degerickx et al., 2023).

Federaal klinkt de stem om de werkloosheidsuitkering te beperken steeds luider. 'Werken moet lonen' lijkt daarbij het credo. Het is ongetwijfeld een van de meest gebruikte leuzen van politici richting de verkiezingen van 2024. Terwijl Vlaanderen en lokale besturen vooral inzetten op begeleiding naar werk, zien we dat beleidsmakers op federaal niveau steeds meer kiezen voor financiële prikkels om werken te stimuleren.

Beleidsmakers zien al langer heil in financiële sancties wanneer werkzoekenden opgelegde afspraken onvoldoende nakomen. Naast negatieve financiële prikkels riepen beleidsmakers de afgelopen jaren ook verschillende financiële voordelen in het leven, zoals de jobbonus of premies, om mensen aan de slag te krijgen in knelpuntberoepen of in jobs met lage lonen.

Werk zoeken is gemakkelijk, maar werk vinden is iets anders. Onlangs kreeg ik een brief van de vakbond dat mijn werkloosheidsuitkering met 300 euro zakt. Met het inkomen dat ik dan heb, red ik het niet. Of het een oplossing is om vlugger aan het werk te geraken, daar heb ik mijn bedenkingen bij. Als het mij nu al niet lukt, waarom zou het dan opeens wel lukken? (een vrouw van 56 jaar)

Betaald werk beschermt relatief goed tegen armoede (Van Hootegem & Stroobants, 2023). Toch blijken financiële prikkels, of ze belonend of bestraffend zijn, voor mensen in armoede niet de voornaamste drijfveer om de stap naar werk te zetten (Claes, 2023).

Voor mij was financiële stabiliteit heel belangrijk. Zonder die zekerheid had ik niet de mentale ruimte om de stappen te zetten die nodig waren om te kunnen gaan werken. Ik moest op zoek naar een betere woning, werken aan mijn sociaal isolement, aan mijn zelfvertrouwen... Als je uitkering dan heel onzeker of te laag is, gaat dat niet. Dan ben je puur bezig met overleven. (een vrouw van 43 jaar)

De steeds strengere voorwaarden voor uitkeringen doen het effect van begeleiding op maat deels teniet. De controlefunctie van de VDAB bemoeilijkt bovendien de opbouw van een vertrouwensrelatie tussen bemiddelaar en werkzoekende, met dito effecten op de geboekte vooruitgang.

3.4 Conclusie werk

Integrale trajectbegeleiding op maat, toereikende werkloosheidsuitkeringen en een toegankelijke, inclusieve arbeidsmarkt met eerlijke statuten... zijn allemaal een onlosmakelijk deel van het arbeidsmarktbeleid. Samenwerking tussen het federale, Vlaamse en lokale niveau is niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk als we van werk effectief een hefboom uit armoede willen maken.

4. Drempels op zoek naar een betaalbare en kwaliteitsvolle (sociale) woning

Armoedeverenigingen verzamelen veel signalen over (sociale) huisvesting. Het recht op een kwaliteitsvolle, betaalbare woning is immers een grondrecht. Het spreekt voor zich dat een degelijk dak boven je hoofd essentieel is om een menswaardig leven te leiden. Het recht op wonen uit artikel 23 van de Belgische Grondwet is fundamenteel om ook alle andere grondrechten te kunnen garanderen. Wie geen toegang krijgt tot een kwaliteitsvolle woning, ondervindt grote negatieve gevolgen op het vlak van gezondheid, welbevinden, een job uitoefenen of leren en schoollopen. Het Netwerk tegen Armoede (2023a) pleit daarom voor meer en betere sociale woningen. Er is een grote krapte op de

private huurmarkt en gezinnen in armoede kunnen onmogelijk een eigendom verwerven. Dat maakt sociale woningbouw en sociale huur cruciaal in de strijd tegen armoede. Sociaal wonen vormt een belangrijke buffer tegen armoede en is cruciaal om het recht op wonen te waarborgen.

Dankzij de sociale woning heb ik rust gevonden, ook in mijn hoofd. Telkens er iets opgelost is, is er een stukje ruimte in je hoofd om iets anders aan te pakken. (een alleenstaande moeder)

4.1 Wachten op een sociale woning duurt veel te lang door de wooncrisis

We kunnen niet naast het enorme tekort aan sociale woningen kijken. Ongeveer 176.000 huishoudens staan op de wachtlijst voor een sociale woning. De gemiddelde wachttijd kan oplopen tot 4,1 jaar.³ Dat heeft een grote impact op de woonsituatie van mensen in armoede. Ze kunnen met hun kleine budget enkel op de onderste laag van de private huurmarkt terecht.

Ik betaal 650 euro per maand voor een huurwoning in regio Gent, met enkel glas en zonder dakisolatie. Mijn energiefactuur swingt de pan uit. Ik sta intussen al drie jaar op de wachtlijst voor een sociale woning, maar ik heb zeker nog enkele jaren te gaan. (getuigenis van een persoon in armoede)

In Vlaanderen wachten 176.000 huishoudens op een sociale woning terwijl er nu 175.000 sociale woningen zijn. Het tekort is zelfs nog groter. Volgens berekeningen zouden ongeveer 250.000 huishoudens in aanmerking komen op basis van hun inkomen (Heylen, 2019). Verschillende huishoudens schrijven zich niet in op de wachtlijst. Dat heeft te maken met diverse redenen, zoals het gebrek aan perspectief door de lange wachttijd, het negatieve imago rond sociale huur en de overtuiging dat hun woonsituatie niet zal verbeteren. Daarnaast rijst het vermoeden dat een deel van de gezinnen niet op de hoogte is van hun recht op een sociale woning. Bovendien worden er extra drempels en voorwaarden opgelegd bij de toewijzing van sociale woningen.

4.2 Zet het Bindend Sociaal Objectief terug op de kaart bij steden en gemeenten

De Vlaamse Regering moet de wachtlijsten om sociale woningbouw te realiseren wegwerken. Daarnaast moeten ook lokale besturen hun duit in het zakje doen. Een instrument om in te zetten op sociale huisvesting is het bindend sociaal objectief (BSO), namelijk het aantal sociale woningen dat een stad of gemeente moet hebben. Lokale

besturen tonen vaak te weinig bereidheid of ambitie om ruimte te maken voor een (bijkomend) sociaal woonaanbod op hun grondgebied. Dat heeft uiteraard een impact op de wachttijd in die gemeenten. De Vlaamse minister van Wonen kan hier krachtdadig optreden en een meer dwingend kader creëren, wat momenteel niet gebeurt. Zo besloot de Vlaamse Regering dat gemeenten die al 15% sociale huur hadden, geen extra financiering van Vlaanderen meer konden krijgen om hun aanbod verder uit te breiden, ook al zijn er in die gemeenten nog lange wachtlijsten. Zo werd het BSO plots een bovengrens in plaats van een ondergrens zoals initieel bedoeld was.

Het Netwerk tegen Armoede en zeven andere middenveldorganisaties (Vlaams Huurdersplatform, SAAMO, Welzijnszorg, CAW-Groep, ATD Vierde Wereld, Uit de Marge en de Liga voor de Mensenrechten) trokken naar het Grondwettelijk Hof om heel wat bepalingen in het nieuwe Woondecreet aan te vechten. Ze zijn immers in strijd met artikel 23 van de Grondwet. Het Grondwettelijk Hof gaf de organisaties gelijk op diverse aspecten (Grondwettelijk Hof, 2023):

Het Hof vernietigt vooreerst de maatregel waarbij sociale woonbeleidsconvenanten (die voor de realisatie van sociale woningen recht geven op financiering door het Vlaamse Gewest) enkel kunnen worden afgesloten in gemeenten waar het aantal gerealiseerde en de geplande sociale huurwoningen, ten opzichte van het aantal huishoudens in de gemeente, niet meer bedraagt dan 15%. Verder acht het Hof het ongrondwettig dat de huurder, van wie de huurovereenkomst door een rechterlijke tussenkomst is beëindigd wegens ernstige overlast of ernstige verwaarlozing van de sociale woning, zich drie jaar niet meer opnieuw kan inschrijven op de wachtlijst.

De Vlaamse Regering zal dus het Woondecreet moeten bijsturen (Netwerk tegen Armoede, 2023b). Het Netwerk tegen Armoede roept op dat elk lokaal bestuur minimaal dat BSO zou moeten halen, zonder daarna op zijn lauweren te rusten.

Daarnaast merkt het Netwerk tegen Armoede dat de hervorming van de sociale huur van de Vlaamse minister van Wonen zorgt voor een vertraagd bouwritme van sociale woningen op lokaal niveau. Woonmaatschappijen zetten investeringen *on hold* of doen zelfs een deel van hun woningbestand van de hand en verkopen het op de private markt.

4.3 Toenemende voorwaarden betekenen verregaande inmenging in het private leven van de sociale huurder

In plaats van te investeren in het sociale woonaanbod koppelt het Vlaamse woonbeleid steeds meer voorwaarden aan het grondrecht op wonen voor sociale huurders. Die lijken niets meer met de woonbehoefte te maken te hebben. De Vlaamse Regering verhoogt de drempels tot een sociale woning met voorwaarden over de lokale binding, strengere taalvereisten, maar ook de zoektocht naar werk door verplichte inschrijving bij de VDAB.

We krijgen veel vragen en bezorgdheden van sociale huurders [over de verplichte inschrijving bij de VDAB] en hun partners die zorgen voor hun kinderen. Ze ontvangen hiervoor geen enkele uitkering. Ze geven aan hiervoor zelfs niks te willen ontvangen en begrijpen daarom niet waarom ook zij verplicht worden om te gaan werken. Er staat ook niks tegenover, want er zijn tegelijk tekorten in de kinderopvang. (een groepswerker van een armoedevereniging)

Bovendien leggen recentere wijzigingen aan de regels van sociale huur bijkomende voorwaarden op, zoals controle op eigendomsfraude of de vermogenstoets. Sociale huurders worden met andere woorden geïsoleerd met verplichtingen en boetes. Daarnaast wordt controleren, opvolgen, registreren, signaleren en straffen steeds meer de kerntaak van de sociale woonmaatschappijen (Vlaams Huurdersplatform, 2023).

4.4 Conclusie wonen

Ondanks het strenge Vlaamse kader voor onder andere de woonmaatschappijen is er nog veel ruimte voor een lokaal toewijzingsbeleid. Het is dan ook afwachten hoe gemeenten met de nieuwe, uitgebreide verantwoordelijkheid omgaan. De armoedeverenigingen staan klaar om in dialoog te gaan met de lokale besturen over een ambitieus woonbeleid.

5. Spanningsvelden binnen het vrijetijdsbeleid voor kansengroepen

Kunnen deelnemen aan vrije tijd is een grondrecht. Toch kan de helft van de socio-economisch kwetsbare Vlamingen zich niet veroorloven om wekelijks een klein bedrag uit te geven aan persoonlijke behoeften aan plezier of om regelmatig te participeren in vrijetijdsactiviteiten zoals sport, film of een concert (Indiville, 2021). De Vlaamse Regering is verantwoordelijk voor de toegang tot een betaalbaar en toegankelijk vrijetijdsaanbod van mensen in armoede, ongeacht waar ze wonen. Momenteel hangen participatiekansen nog te veel af van je woonplaats. Dit heeft te maken met verschillende spanningsvelden in het vrijetijdsbeleid op verschillende niveaus.

Participatiekansen hangen door verschillende spanningsvelden in het vrijetijdsbeleid nog te veel af van je woonplaats.

5.1 Spanningsveld tussen lokaal, intergemeentelijk en bovenlokaal op het vlak van vrijetijdsbeleid voor kansengroepen

De laatste jaren voert de Vlaamse overheid een verschuiving door van het lokale naar het bovenlokale op het vlak van vrijetijdsbeleid voor kansengroepen. Zo worden de lokale netwerken vrijetijdsparticipatie overgeheveld van het recent afgeschafte Participatiedecreet naar het bovenlokale Cultuurdecreet. De lokale netwerken vrijetijdsparticipatie worden daardoor verplicht om intergemeentelijke samenwerkingsverbanden aan te gaan binnen de voorgestelde referentieregio's.

Het Netwerk tegen Armoede ziet hierbij enkele kansen, zoals de uitrol van de bovenlokale UiTPAS geldig in heel Vlaanderen en Brussel. Momenteel hangen de participatiekansen van mensen in armoede nog te sterk af van hun woonplaats. Niet elke stad of gemeente heeft een UiTPAS en de initiatieven voor kansengroepen verschillen lokaal heel sterk. Ook kan het kansentarief in één gemeente erg verschillen van de andere gemeente. Een bovenlokaal vrijetijdsbeleid met gelijklopende voordelen en tarieven kan een oplossing bieden voor de ongelijke toegang tot vrije tijd voor kansengroepen.

Als ik naar Oostende ga, heeft mijn vriendin die daar woont recht om aan verminderd tarief te zwemmen, en ik niet, dat is erg lastig. Ik kan het niet opbrengen om dan de volle pot te betalen omdat mijn UiTPAS daar niet geldt, terwijl ik daar eigenlijk wel recht op heb. (een moeder van twee kinderen)

Toch zijn er ook enkele valkuilen. Mensen in armoede ervaren een kluwen van drempels om deel te nemen aan vrije tijd. Het blijft enorm belangrijk om binnen die intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ook oog te hebben voor lokale noden en wensen. Daarnaast kan intergemeentelijke samenwerking tot geschillen leiden als de gemeentebesturen niet op dezelfde lijn zitten en verschillende belangen hebben. Het gevaar bestaat dat het proces om iets lokaal te organiseren veel bureaucratischer en logger wordt.

De stap naar cultuur was voor mij enorm groot. Er waren tal van drempels waar ik over moest. Het is daarom enorm belangrijk dat vrijetijdsinitiatieven voor kwetsbare groepen laagdrempelig blijven. Als (bovenlokale) vrijetijdsinitiatieven een draagvlak willen krijgen bij ons, moeten ze ook inspelen op onze (lokale) noden, dat is een evidentie. (een alleenstaande moeder)

5.2 Grote verscheidenheid op het vlak van participatie voor kansengroepen bij het lokale vrijetijdsbeleid

Op lokaal niveau staan de lokale netwerken vrijetijdsparticipatie in voor de toeleiding naar en uitbreiding van een laagdrempelig vrijetijdsaanbod voor kansengroepen op ge-

meentelijk niveau. Er is helaas een grote verscheidenheid in de mate waarin lokale besturen mensen in armoede of andere kansengroepen actief betrekken bij de opmaak, uitvoering en evaluatie van het lokale vrijetijdsbeleid. Een van de grootste moeilijkheden bestond erin dat tegenover de decretale verankering van participatie in het Participatiedecreet geen middelen voor sociale partners en verenigingen stonden om te participeren. Er wordt te vaak van uitgegaan dat mensen in armoede steeds vrijwillig hun stem laten horen.

Opnieuw worden er extra middelen voorzien voor extra personeel op de tweede lijn, terwijl de nulde lijn sterk onder druk staat. Het zijn armoedeverenigingen die dicht bij de mensen staan, die mensen toeleiden, met mensen in dialoog gaan, én participatie mogelijk maken om het bestaande aanbod te verbeteren... en hier staan geen middelen tegenover. (een groepswerker van een armoedevereniging)

Daarnaast was die verscheidenheid in engagement ook te wijten aan andere factoren, zoals de prioriteiten binnen het lokale beleid, de overbevraagdheid van de sociale partners en verenigingen, en het ontbreken van sociale partners in bepaalde regio's (Bozek et al., 2016).

We vinden het goed dat we betrokken worden, maar ik heb het gevoel dat wij in het Lokale Netwerk Vrijetijdsparticipatie zitten omdat dit mooi op papier staat. Maar eigenlijk hebben wij momenteel onvoldoende inspraak. Meer zelfs, ik heb het gevoel dat we onvoldoende kansen krijgen van het lokaal bestuur om te groeien in bepaalde initiatieven. (een groepswerker van een armoedevereniging)

5.3 Het interdisciplinaire karakter van het vrijetijdsbeleid

Het interdisciplinaire karakter van vrije tijd (cultuur, sport, jeugdwerk, toerisme) vormt een derde spanningsveld. In België vallen al deze thema's onder de bevoegdheden van verschillende ministers. Aangezien de projectoproep voor participatie van kansengroepen werd afgeschaft en de lokale en intergemeentelijke netwerken vrijetijdsparticipatie werden ingekanteld in een Cultuurdecreet, vreest het Netwerk tegen Armoede dat er een te enge focus zal zijn op cultuur. Momenteel ligt de focus van de projectsubsidies van het bovenlokale Cultuurdecreet op verbinding met culturele sectoren en moeten projecten een culturele finaliteit hebben. Er is veel onduidelijkheid over de definitie van 'culturele finaliteit'. Wat cultuur is, mag niet van bovenaf bepaald worden, want dit kan door verschillende mensen anders ingevuld worden. Het belangrijkste is dat de projectsubsidies tegemoetkomen aan de vrijetijdsbehoeften en culturele noden van alle Vlamingen, en specifiek ook voor mensen in maatschappelijk kwetsbare situaties. Het is belangrijk dat elk individu eigenaarschap heeft over de keuzes die hij maakt binnen het brede vrijetijdsaanbod, ook al is niet elke keuze volledig te linken aan cultuur. Voor

een goed werkend vrijetijdsbeleid voor kansengroepen blijft het enorm belangrijk verbindingen te maken tussen de verschillende facetten van vrije tijd.

Wij hadden vanuit de Lokale Netwerken Vrijetijdsparticipatie jetons gekregen die onze mensen konden gebruiken voor de sportdienst, musea, het openbaar dienstencentrum, de bibliotheek, en pas later ook... de kermis. Het bleek dat kermis, iets dat eigen is aan onze Vlaamse cultuur, opmerkelijk in de smaak viel juist omdat dit zo laagdrempelig is. Samen met het ganse Lokaal Overleg Vrije Tijd moesten we erg veel lobbyen om ervoor te zorgen dat deze jetons ook voor de kermis gebruikt konden worden. Aan wie is het om te beslissen dat kermis wel of niet onder 'cultuur' valt? (een groepswerker van een armoedevereniging)

5.4 Conclusie vrije tijd

Het is belangrijk om de spanningsvelden binnen het vrijetijdsbeleid voor kansengroepen te erkennen. Om een sterk multilevel en inclusief vrijetijdsbeleid uit te bouwen, moeten verschillende partijen samenwerken en de verantwoordelijkheid opnemen, namelijk de Vlaamse overheid, lokale/intergemeentelijke besturen/netwerken vrijetijdsparticipatie, vrijetijdsaanbieders en sociale organisaties gespecialiseerd in het toeleiden van vrije tijd naar kansengroepen. Enkel wanneer elke partij het vrijetijdsbeleid breed bekijkt vanuit een multidisciplinaire bril en inzet op participatieve processen met de doelgroep, kan vrije tijd structureel toegankelijker worden gemaakt.

Referenties

- Bozek, B., Raeymaeckers, P., & Coene, J. (2016). *De maat van lokale netwerken. Kwantitatieve analyse van de lokale netwerken vrijetijdsparticipatie voor mensen in armoede*. Dēmos Onderzoeksrapporten 2016/1. Dēmos vzw.
- Claes, R. (2023). Iemand moet het zeggen. Over werk als welzijn. *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 33(1), 73-79.
- Degerickx, H., Cochez, L., & Claes, T. (2023). Een duurzaam inkomen boven de armoedegrens als basis voor een succesvol traject naar werk. *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 33(1), 55-60.
- De Meyer, I., Janssens, R., & Warlop, N. (s.d.). *Leesvaardigheid van 15- jarigen in Vlaanderen. Overzicht van de eerste resultaten van PISA2018*. Universiteit Gent, vakgroep Onderwijskunde. Geraadpleegd via <https://data-onderwijs.vlaanderen.be/documenten/bestand.ashx?id=12265>
- Edulex. (2007). *Decreet betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau*.
- Eeman, L., & Van Regenmortel, T. (2013). *Automatische rechtentoekenning en proactief handelen. Een verkenning op lokaal niveau met bijzondere aandacht voor mensen met een laag inkomen*. *VLAS-Studies 4*. Vlaams Armoedesteunpunt.

- Europa WSE. (2023). *Lokale partnerschappen rond personen met een complexe problematiek. Europa Werk en Sociale Economie*. Geraadpleegd via <https://www.europawse.be/onze-themas/sociale-inclusie/lokale-partnerschappen-rond-personen-met-een-complexe-problematiek>
- Goedemé, T., Janssens, J., Bolland, M., Corselis, A., Derboven, J., Linchet, S., Nisen, L., Vandervelden, M., Van den Bosch, K., Van Mechelen, N., & Vergauwen, J. (2022). De omvang en kenmerken van de niet-opname van het leefloon, de verhoogde tegemoetkoming en de verwarmingstoelage onder 18-tot 64-jarigen in België. In J. Coene, T. Ghys, B. Hubeau, S. Marchal, P. Raeymaeckers, R. Remmen, W. Vandenhole, G. Van Hecken, & L. Van Praag (Red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2022*. Acco.
- Grondwettelijk Hof. (2023). *Arrest 92/2023*.
- Heylen, K. (2019). *Doelgroepen sociale huur en specifieke segmenten op de woningmarkt*. Steunpunt Wonen.
- Indiville. (2021). *VRT Armoede en vrijetijdsbesteding*. Geraadpleegd via <https://www.vrt.be/content/dam/vrtbe/over-de-vrt/prestaties/VRT%20-%20Vlamingen%20en%20vrijetijdsbesteding%20-%20extern.pdf>
- Lister, R. (2004). *Poverty*. Polity Press.
- Mullainathan, S., & Shafir, E. (2013). *Schaarste: hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Maven Publishing.
- Netwerk tegen Armoede. (s.d.). *Maak je sterk tegen armoede op school*. Geraadpleegd via <https://www.netwerktegenarmoede.be/nl/nieuws/2019/maak-je-sterk-tegen-armoede-op-school>
- Netwerk tegen Armoede. (2023a). *24 speerpunten voor een structureel armoedebeleid in '24*. Geraadpleegd via <https://netwerktegenarmoede.be/nl/nieuws/2023/memorandum-van-het-vlaams-netwerk-tegen-armoede-verkiezingen-2024>
- Netwerk tegen Armoede. (2023b). *Vlaamse Regering krijgt lik op stuk van Grondwettelijk Hof*. Geraadpleegd via <https://www.netwerktegenarmoede.be/nl/nieuws/2023/vlaamse-regering-krijgt-lik-op-stuk-van-grondwettelijk-hof>
- POD Maatschappelijke Integratie. (2017). *Publicatie van het onderzoek Stedelijke armoede: 4 vragen aan de onderzoekers van de universiteit Bergen en Gent*. Geraadpleegd via https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/4_vragen_aan_de_onderzoekers_van_de_universiteit_gent_en_bergen.pdf
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (1995). *Algemeen Verslag over de Armoede 1994*. Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (2017). *Armoede en ineffectiviteit van rechten: non-take-up van rechten*. Die Keure / La Charte.
- Van Hootegem, H., & Stroobants, V. (2023). Naar een job die kansen biedt voor bestaanszekerheid en een duurzame toekomst. *Over.Werk., Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 33(1), 61-72.
- Vanoeteren, V., & Van Herck, B. (2019). *Evaluatie regierol sociale economie*. Idea Consult.
- Verenigde Naties. (1993). *Slotverklaring van de Wereldconferentie over Mensenrechten in Wenen*.
- Vlaams Codex. (2003). *Decreet betreffende de armoedebestrijding*.
- Vlaams Huurdersplatform. (2023). *Toekomstige sociale huurders mogen geen spaargeld, geen toekomst hebben*. Geraadpleegd via <https://huurdersplatform.be/vhp/actualiteit-vhp/toekomstige-sociale-huurders-mogen-geen-spaargeld-geen-toekomst-hebben/>

Noten

1. Winckelmans, W. (2023, 12 mei). Vooruit: 'Vlaamse regering bespaart meer dan miljard euro op kinderbijslag'. *De Standaard*. Geraadpleegd via https://www.standaard.be/cnt/dmf20230512_93121594
2. De lokale partnerschappen zetten in op een specifieke doelgroep van niet-beroepsactieve en werkzoekenden met een complexe problematiek om het aanbod te laten aansluiten bij hun noden.
3. Laurens Dekock (2023, 3 juli). Wachtlijst voor sociale woning iets korter, maar kandidaat-huurders moeten wel langer wachten. VRT NWS. Geraadpleegd via <https://vrtnws.be/p.43XZoxomN>

DEEL IV

**ARMOEDE
EN SOCIALE
UITSLUITING
ONTCIJFERD**

Hoofdstuk 1.

Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd

Jill Coene

1. Armoede en sociale uitsluiting in België en de Europese Unie

In 2017 proclameerden het Europees Parlement, de Raad en de Commissie de Europese Pijler van Sociale Rechten (EPSR), die twintig grondbeginselen en rechten bevat rond drie domeinen: gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt; billijke arbeidsvoorwaarden; en sociale bescherming en inclusie. In maart 2021 keurde de Europese Commissie (2021) een actieplan goed om de EPSR in de praktijk te brengen. Drie kerndoelen op het gebied van werkgelegenheid, vaardigheden en sociale bescherming moeten tegen 2030 worden verwezenlijkt. De lidstaten moeten eigen nationale doelstellingen definiëren als bijdrage aan dit gemeenschappelijke streven. Merk op dat de EPSR-principes en de doelstellingen niet bindend zijn, noch individueel afdwingbaar. De doelstellingen zijn:

- ten minste 78% van de bevolking van 20 tot en met 64 jaar moet tegen 2030 een baan hebben;
- ten minste 60% van alle volwassenen zou jaarlijks aan een opleiding moeten deelnemen;
- het aantal mensen dat met armoede of sociale uitsluiting wordt bedreigd, moet tegen 2030 met ten minste vijftien miljoen worden verminderd (onder wie minstens vijf miljoen kinderen).

Het aantal mensen in armoede of sociale uitsluiting wordt gedefinieerd als het aantal mensen onder de armoedegrens en/of het aantal mensen dat kampt met 'ernstige materiële en sociale deprivatie' en/of het aantal mensen dat leeft in een gezin met 'zeer lage werkintensiteit'. België schoof als doelstelling naar voren om tegen 2030 het aantal personen in armoede of sociale uitsluiting te doen dalen met 279.000, onder wie 93.000 kinderen.

De EU-SILC-enquête (European Union Statistics on Income and Living Conditions) is de belangrijkste bron voor de monitoring van armoede en sociale uitsluiting. De EU-SILC is een longitudinaal onderzoek waarbij de verschillende Europese lidstaten jaarlijks data

verzamenen inzake inkomens en levensomstandigheden. In ons land staat Statbel, de Algemene Directie Statistiek (FOD Economie) in voor de uitvoering van de EU-SILC; in Europa wordt ze gecoördineerd door Eurostat. Op basis van het Rijksregister worden in op voorhand geselecteerde gemeenten een aantal huishoudens op toevallige wijze geselecteerd. Naast een vragenlijst op het niveau van het huishouden wordt ook elk huishoudlid van 16 jaar en ouder individueel bevestigd. In België gaat het om ongeveer 6.000 huishoudens. Personen die leven in collectieve instellingen (zoals klooster-gemeenschappen, rusthuizen of gevangenissen) worden niet bevestigd. Ook personen zonder wettige verblijfsvergunning en dak- en thuislozen zijn niet opgenomen. In 2019 werden een aantal grondige wijzigingen doorgevoerd in de Belgische SILC. Zo worden sindsdien administratieve data gebruikt voor de meerderheid van de inkomensvariabelen in plaats van surveygegevens en gebeurde er een aanpassing aan de gewichten. De resultaten tot en met 2018 zijn daarom niet vergelijkbaar met de resultaten vanaf 2019 (Statbel, 2020). De BE-SILC maakt sindsdien ook gebruik van een zesjaarlijks in plaats van een vierjaarlijks roterend panel. In 2019 werd een vijfde groep toegevoegd en in 2020 een zesde groep, terwijl geen enkele groep het panel verliet. Vanaf SILC 2021 wordt jaarlijks een zesde van de steekproef vernieuwd. Merk op dat de BE-SILC 2020 niet helemaal vergelijkbaar is met de editie van 2019, 2021 en volgende omdat de COVID-19-pandemie het veldwerk bemoeilijkte (zo vonden sommige interviews telefonisch plaats, waardoor niet iedereen bereikt kon worden) (Statbel, 2021a). Deze opmerkingen moet men steeds in het achterhoofd houden bij het interpreteren van de resultaten.

Aangezien de bevestiging bij een steekproef van de bevolking plaatsvindt, moet men deze cijfers met de nodige omzichtigheid benaderen, vooral als er in subcategorieën (bv. leeftijd, huishoudtype) wordt onderverdeeld. Steekproefdata gaan steeds gepaard met een zekere foutenmarge. De inkomensgegevens hebben steeds betrekking op het jaar voorafgaand aan de enquête, terwijl de overige data (bv. over tewerkstelling en materiële deprivatie) betrekking hebben op het enquêtejaar. Op dit ogenblik beschikken we over de resultaten van de BE-SILC 2022 (inkomens 2021).

1.1 Het armoederisico

Inkomensarmoede wordt gemeten aan de hand van het 'relatieve armoederisico' (AROP: *at risk of poverty*). Deze indicator meet het aandeel van de bevolking dat leeft in een gezin met een huishoudinkomen lager dan 60% van het nationaal mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen. Het mediaan inkomen is het inkomen dat, na rangschikking van alle inkomens van laag naar hoog, precies in het midden ligt. Het beschikbaar huishoudinkomen omvat alle inkomsten uit arbeid (de lonen van werknemers en de inkomsten uit zelfstandige arbeid), de privé-inkomsten uit investeringen en onroerend goed, de transfers tussen huishoudens en alle sociale transfers (socialezekerheidsuitkeringen en bijstand). Belastingen en te betalen premies worden daarvan afgetrokken. Dat mediaan beschikbaar inkomen wordt omgerekend naar een 'equivalent' beschikbaar inkomen, via de toepassing van de gemodificeerde OESO-equivalentieschaal. Op die manier wordt het inkomen van gezinnen met een verschillende grootte en gezins-

samenstelling toch vergelijkbaar. De gemodificeerde OESO-equivalentieschaal kent een gewicht van 1 toe aan de eerste volwassene in een gezin; iedere bijkomende volwassene krijgt een gewicht van 0,5 en ieder kind jonger dan 14 jaar krijgt een gewicht van 0,3. De volgende alinea zal dat verduidelijken.

Volgens SILC2022 bedroeg in 2021 het mediaan beschikbaar huishoudinkomen in België € 27.314 op jaarbasis. 60% daarvan is € 16.388 per jaar, of afgerond € 1.366 per maand. Dat is de armoederisicogrens voor een alleenstaande. Wie als alleenstaande een inkomen heeft onder die grens, wordt beschouwd als arm. Met toepassing van de gemodificeerde OESO-equivalentieschaal is de armoederisicogrens voor een gezin dat bestaat uit twee volwassenen en twee kinderen € 2.868 per maand. Dit bedrag wordt verkregen door de grens voor alleenstaanden te vermenigvuldigen met een factor 2,1 ($(€ 16.388 * 2,1) / 12 = € 2.868$ per maand). Deze factor 2,1 is de optelsom van 1 (de eerste volwassene) + 0,5 (de tweede volwassene) + 0,3 (het eerste kind) + 0,3 (het tweede kind).

In 2022 leeft 13,2% van de Belgische bevolking (ongeveer 1.516.000 personen) in een gezin met een inkomen onder de armoederisicogrens (tabel A 1). Als we rekening houden met het 95%-betrouwbaarheidsinterval (omdat het over steekproefdata gaat), kunnen we met 95% zekerheid stellen dat het armoederisico in België ligt tussen 12,2% en 14,2%. In het Vlaamse Gewest leefde 7,7% (circa 510.000 personen) met een verhoogd risico op inkomensarmoede, waarbij we met 95% zekerheid kunnen stellen dat dit cijfer ligt tussen 6,4% en 9,0%. In het Waalse Gewest ging het om 17,8% (95%-betrouwbaarheidsinterval tussen 15,9% en 19,7%) en in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest om 29,8% van de bevolking (95%-betrouwbaarheidsinterval tussen 26,6% en 33,0%). De tabellen hierna geven enkel de puntschattingen weer, de werkelijke waarden bevinden zich dus steeds tussen bepaalde betrouwbaarheidsmarges.

Tabel A 1 toont ook de evolutie sinds SILC2019. Deze moet met de nodige voorzichtigheid worden bekeken. Zo zijn de SILC-data van 2019 en 2020 moeilijk vergelijkbaar omdat de COVID-19-pandemie het veldwerk bemoeilijkte. Ook bij de daling van het armoederisico tussen 2020 en 2021 speelt een COVID-effect. In normale jaren stijgt doorgaans het mediaan beschikbaar gezinsinkomen en dus ook de armoederisicodrempel. In SILC2021 (inkomen 2020) is het mediaan beschikbaar gezinsinkomen vrij stabiel gebleven. Aan de ene kant is het mediaan inkomen van werknemers amper toegenomen en daalde dat van zelfstandigen (met ongeveer 20%). Het inkomensverlies door COVID-19 lag dus vooral bij de werkende bevolking, maar zij kon die impact enigszins compenseren door steunmaatregelen van de overheid (zoals een werkloosheidsuitkering, een overbruggingsrecht of een andere premie). Aan de andere kant was er bij gepensioneerden, langdurig zieken en langdurig werklozen een licht omgekeerd effect: hun uitkering werd in 2020 geïndexeerd, waardoor de impact van COVID-19 op hun inkomen minder speelt (Statbel, 2023a). In SILC2022 zijn de beschikbare inkomens, en dus ook de armoederempel, sterk gestegen, wat wijst op een herstel.

Tabel A 1. Relatieve armoederisico, percentages, België, gewesten en provincies, SILC 2019-2022 (inkomens 2018-2021).

	2019	2020*	2021	2022
België	14,8	14,1	12,7	13,2
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	31,4	27,8	25,4	29,8
Vlaams Gewest	9,8	9,3	7,8	7,7
Waals Gewest	18,3	18,2	17,3	17,8
Provincie Antwerpen	11,9	12,2	10,7	10,7
Provincie Henegouwen	21,3	20,7	19,4	20,4
Provincie Limburg	9,8	9,4	8,2	7,6
Provincie Luik	19,3	18,9	17,9	18,2
Provincie Luxemburg	14,6	17,6	17,5	15,8
Provincie Namen	15,9	15,8	17,2	17,2
Provincie Oost-Vlaanderen	9,8	8,3	6,1	5,4
Provincie Vlaams-Brabant	7,4	7,3	6,3	7,2
Provincie Waals-Brabant	11,2	11,3	9,3	10,1
Provincie West-Vlaanderen	8,9	8,2	6,3	6,7

*: Er is een impact van de COVID-19-crisis op de enquêtegegevens van 2020. Deze zijn daarom niet helemaal vergelijkbaar met die van 2019 en de jaren erna.

Bron: Statbel o.b.v. SILC 2019-2022.

De armoedegrens stijgt (of daalt) automatisch mee wanneer de gemiddelde welvaart stijgt (of daalt). Daarom zou men de evolutie van inkomensarmoede ook in kaart kunnen brengen op basis van een inkomensgrens die is 'vastgezet' op een bepaald tijdstip. De *at-risk-of-poverty rate anchored at a fixed moment in time* geeft het armoederisico in de veronderstelling dat de armoedegrens hetzelfde zou zijn gebleven als in een bepaald jaar (aangepast aan de inflatie). Op basis van deze 'verankerde' armoedegrens (vastgelegd op referentiejaar 2019) blijkt het armoederisico in België te zijn gedaald, van 14,8% in 2019 over 12,4% in 2020, 11,4% in 2021, tot 11,0% in 2022 (niet in tabel).

Naar leeftijd hebben de 65-plussers het hoogste armoederisico (tabel A 2). Naar huishoudtype gaat het vooral om personen die leven in een eenoudergezin, gevolgd door alleenstaanden. Tewerkstelling vormt een belangrijke bescherming tegen armoede, maar toch leeft 3,6% van de werkenden in België in armoede. Bij de werklozen loopt dat op tot 48,5%. Het armoederisico daalt met het opleidingsniveau. Eigenaars hebben een lager armoederisico dan huurders. Personen geboren buiten de Europese Unie hebben een veel hoger armoederisico dan personen geboren in de EU of in België.

Tabel A 2. Relatieve armoederisico, percentages naar geslacht, leeftijd, huishoudtype, activiteitsstatus (bevolking 16+), opleidingsniveau (bevolking 18+), woningbezit en geboorteland (bevolking 16+), België, SILC 2022 (inkomens 2021).

	België
Totaal	13,2
Geslacht	
Man	12,9
Vrouw	13,5
Leeftijd	
0-17 jaar	14,1
18-24 jaar	16,0
25-49 jaar	9,9
50-64 jaar	12,3
65+	17,9
Huishoudtype	
Alleenstaande	20,7
Twee volwassenen (beiden < 65 jaar)	5,7
Twee volwassenen (minstens 1 > 65)	16,3
Eenoudergezin	30,5
Twee volwassenen, één kind	7,6
Twee volwassenen, twee kinderen	6,7
Twee volwassenen, drie of meer kinderen	17,7
Activiteitsstatus	
Werkend	3,6
Werkloos	48,5
Gepensioneerd	15,7
Ander inactief	27,5
Opleidingsniveau¹	
Laaggeschoold	26,2
Middengeschoold	12,9
Hooggeschoold	6,7
Woningbezit²	
Eigenaar	7,6
Huurder	29,1
Geboorteland	
België	10,5
Ander EU27	18,8
Niet-EU27	34,6

1. Opleidingsniveau: Laaggeschoold = geen diploma, diploma lager onderwijs of lager secundair onderwijs. Middengeschoold = hoger secundair onderwijs, 4de graad BSO, 7de jaar ASO/TSO/KSO/BSO; Hooggeschoold = hoger onderwijs of doctoraat.

2. Woningbezit: eigenaars = eigenaars met of zonder hypotheeklening, gratis bewoners; huurders = huurders op private en sociale huurmarkt.

Bron: Statbel en Eurostat o.b.v. SILC 2022.

9,0% van de Belgische bevolking leeft in een gezin dat in langdurige (persistente) armoede verkeert (niet in tabel). Dat wil zeggen dat hij/zij leeft in een gezin dat zowel in 2021 (SILC2022) als in minstens twee van de drie voorgaande jaren een inkomen onder de armoedegrens had.

Zonder de sociale zekerheid (inclusief pensioenen) zou 41,7% van de Belgische bevolking onder de armoededrempel leven. Ook al liggen veel minimumuitkeringen onder de armoederisicogrens (zie verder), een aanzienlijk deel van de bevolking wordt door de sociale zekerheid uit de armoede gehouden.

De Europese armoederisicogrens is gebaseerd op een drempel van 60% van het mediaan inkomen. Naargelang de hoogte van het inkomen kan een gezin dus als 'niet-arm' worden geteld, ook al heeft het een inkomen dat maar enkele euro's boven deze grens ligt. Om deze tekortkoming te ondervangen, zouden we de armoedegrens kunnen leggen op 70%. Dan zou 22,7% van de bevolking in België als 'arm' worden geclassificeerd. Omgekeerd kunnen we de armoedegrens ook strenger maken: 2,8% van de bevolking moet rondkomen met een inkomen dat maar 40% van het mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen bedraagt.

De relatieve mediane armoederisicokloof leert ons iets over de intensiteit van de armoede. Deze indicator geeft het verschil aan tussen het mediaan equivalente beschikbaar inkomen van personen onder de armoedegrens en de armoedegrens zelf, uitgedrukt als een percentage van die armoedegrens. In België bedraagt die kloof 18,2%. Concreet betekent dit dat de helft van de mensen onder de armoedegrens een inkomen heeft van niet meer dan € 1.117 (in het geval van een alleenstaande).

1.1.1 Gekleurde armoede

Personen die geboren zijn in een ander EU-land of in een land van buiten de EU hebben een hoger armoederisico dan personen geboren in België (tabel A 2). Het geboorteland zegt echter niet alles over de herkomst van een persoon. Kijken we naar de nationaliteit, dan blijkt dat personen met een EU-nationaliteit (20,4%) of een nationaliteit van buiten de EU (36,1%) een hoger armoederisico hebben dan personen met de Belgische nationaliteit (11,7%). Maar ook de nationaliteit zegt nog niet alles. In het Jaarboek van 2011 berekende Statbel het armoederisico naargelang de herkomst aan de hand van een combinatie van nationaliteit en geboorteland (Van Haarlem et al., 2011). De cijfers waren berekend op basis van een gepoolde dataset van SILC 2007, 2008 en 2009. Een update drong zich dus op. We vroegen aan Statbel of er een nieuwe berekening mogelijk was. De nieuwe schattingen zijn methodologisch niet vergelijkbaar met die van Van Haarlem en collega's (2011).

Statbel berekende op basis van de SILC 2020, 2021 en 2022 het armoederisico naar herkomst.³ Voor elk van deze jaren werd het armoederisico apart berekend per herkomstgroep, vervolgens werd een gemiddelde berekend. Om de herkomst te bepalen, werd de 'herkomstvariabele' van Statbel gebruikt en gekoppeld aan de SILC-respondenten. Volgens deze herkomstvariabele is de herkomst van een persoon gebaseerd op de eigen huidige en

eerst geregistreerde nationaliteit en de eerst geregistreerde nationaliteit van de ouders, gegevens die beschikbaar zijn in het Rijksregister. Voor de volledige methodologie verwijzen we naar de website van Statbel (2023b). Landen werden in regio's ingedeeld volgens de indeling van de Verenigde Naties.² Belangrijk om op te merken is dat het gaat om schattingen.

Tabel A 3 toont de geschatte armoederisico's naargelang de herkomst. Personen met Noord- of West- Europese herkomst hebben een armoederisico dat iets hoger is dan dat van personen met een Belgische herkomst. Ongeveer een vijfde van de Zuid-Europese en Oost-Europese personen leeft in armoede. Bij de personen van niet-Europese en Turkse herkomst stijgt dit naar een op de drie. Van de personen met Marokkaanse roots heeft ongeveer 40% een armoederisico.

Tabel A 3. Schatting van het armoederisico naar herkomst, België, periode 2020-2022.

	AROP	N
België	9%	32.914
Marokko	42%	2.410
Turkije	30%	815
Zuid-Europa	19%	918
Oost-Europa	20%	1.432
Noord- en West-Europa	15%	3.543
Niet-Europees	26%	5.641

Bron: berekening door Statbel, op basis van SILC2020, 2021 en 2022.

1.1.2 Subjectieve armoede

De SILC-enquête peilt ook naar 'subjectieve armoede', de persoonlijke inschatting van de inkomenssituatie. Respondenten beantwoorden de vraag "Met het totale beschikbare inkomen van uw huishouden voor ogen, kan uw huishouden zeer moeilijk, moeilijk, eerder moeilijk, eerder gemakkelijk, gemakkelijk of zeer gemakkelijk rondkomen?". In 2022 gaf 16,9% van de Belgen aan moeilijk of zeer moeilijk de eindjes aan elkaar te kunnen knopen. Voor eenoudergezinnen (36,9%) en alleenstaanden (26,0%) blijkt dat veel moeilijker, evenals voor laaggeschoolden (29,3%), huurders (35,5%), werklozen (44,9%) en andere inactieven (30,6%).

1.2 Ernstige materiële en sociale deprivatie

Voor de indicator 'ernstige materiële en sociale deprivatie' (SMSD: *severe material and social deprivation*) worden gezinnen bevraagd over hun financiële (on)mogelijkheid om:

- rekeningen op tijd te betalen;
- een week vakantie per jaar buitenshuis te nemen;

- minstens om de twee dagen vlees, kip, vis of een vegetarisch alternatief te eten;
- een onverwachte uitgave te doen;
- zich een eigen wagen te veroorloven;
- het huis voldoende te verwarmen;
- beschadigde of versleten meubels te vervangen.

Daarnaast wordt aan gezinsleden ouder dan 16 jaar gevraagd naar hun individuele financiële (on)mogelijkheid om:

- versleten kleding door nieuwe te vervangen;
- twee paar schoenen in goede staat te hebben;
- thuis toegang tot internet te hebben;
- minstens één keer per maand met vrienden of familie af te spreken om iets te eten of te drinken;
- regelmatig deel te nemen aan vrijetijdsactiviteiten en
- wekelijks een bedrag uit te geven voor persoonlijke behoeften.

Ernstige materiële en sociale deprivatie wordt gedefinieerd als het gedwongen onvermogen om te betalen voor ten minste zeven van de hier genoemde items.

In 2022 leefde 5,8% van de Belgen in een gezin dat zeer ernstig materieel of sociaal gedepriveerd is (zie tabel A 4). In het Vlaamse Gewest was dat 3,2%.

Tabel A 4. Ernstige materiële en sociale deprivatie, België, gewesten en provincies, SILC 2019-2022.

	2019	2020*	2021	2022
België	6,3	6,7	6,3	5,8
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	13,7	13,5	11,5	11,6
Vlaams Gewest	3,6	3,9	4,4	3,2
Waals Gewest	8,6	9,5	8,0	8,7
Provincie Antwerpen	5,3	6,1	6,6	4,5
Provincie Henegouwen	12,1	13,5	11,2	11,6
Provincie Limburg	3,5	3,0	4,5	3,3
Provincie Luik	6,9	6,4	4,7	5,3
Provincie Luxemburg	5,4	5,2	5,4	6,5
Provincie Namen	5,8	7,1	5,5	6,4
Provincie Oost-Vlaanderen	3,9	5,1	4,9	4,0
Provincie Vlaams-Brabant	3,3	3,0	3,6	2,5
Provincie Waals-Brabant	7,3	10,4	11,2	12,2
Provincie West-Vlaanderen	1,0	0,7	0,9	1,0

*: Er is een impact van de COVID-19-crisis op de enquêtegegevens van 2020. Deze gegevens zijn daarom niet helemaal vergelijkbaar met die van 2019 en de jaren erna.

Bron: Statbel o.b.v. SILC 2019-2022.

1.3 Zeer lage werkintensiteit

Een derde indicator van het risico op armoede of sociale uitsluiting is een 'zeer lage werkintensiteit' (LWI: *low work intensity*). De werkintensiteit van een huishouden is de verhouding tussen het totale aantal maanden dat alle leden van het gezin op beroepsactieve leeftijd hebben gewerkt tijdens het referentiejaar en het totale aantal maanden dat zij theoretisch gewerkt zouden kunnen hebben. Als zij minder dan 20% van hun totale potentieel werkten, is er sprake van een zeer lage werkintensiteit. Personen op beroepsactieve leeftijd zijn personen van 18-64 jaar, uitgezonderd studenten tussen 18 en 24 jaar, personen die zichzelf als gepensioneerd beschouwen of die een pensioen ontvangen (behalve wie een overlevingspensioen ontvangt) en personen van 60-64 jaar die inactief zijn en in een huishouden wonen waar het hoofdkomen uit pensioenen bestaat. Een gezin waar niemand werkt, heeft bijvoorbeeld een werkintensiteit van 0; een koppel waar beide partners voltijds werken, heeft een werkintensiteit van 1. Deze indicator wordt berekend voor de bevolking van 0 tot 64 jaar.

In 2022 leefde 11,5% van de Belgen (0-64 jaar) in een gezin met een zeer lage werkintensiteit (tabel A 5). In Vlaanderen was dat 6,1%.

Tabel A 5. Aandeel personen in een gezin met zeer lage werkintensiteit, België, gewesten en provincies, SILC 2019-2022.

	2019	2020*	2021	2022
België	12,8	12,3	11,9	11,5
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	24,2	21,0	22,9	20,4
Vlaams Gewest	7,7	7,9	6,8	6,1
Waals Gewest	17,5	16,9	17,0	18,0
Provincie Antwerpen	9,6	10,4	8,7	7,4
Provincie Henegouwen	23,1	21,8	21,8	23,1
Provincie Limburg	8,3	8,6	8,3	8,2
Provincie Luik	16,6	16,9	15,8	16,6
Provincie Luxemburg	10,8	11,1	11,1	12,6
Provincie Namen	13,7	13,6	14,0	14,9
Provincie Oost-Vlaanderen	7,5	7,2	5,6	5,7
Provincie Vlaams-Brabant	6,6	5,4	4,8	3,6
Provincie Waals-Brabant	12,3	11,5	12,0	12,3
Provincie West-Vlaanderen	6,4	7,0	6,1	5,1

*: Er is een impact van de COVID-19-crisis op de enquêtegegevens van 2020. Deze gegevens zijn daarom niet helemaal vergelijkbaar met deze van 2019 en de jaren erna.

Bron: Statbel o.b.v. SILC 2019-2022.

1.4 Armoede of sociale uitsluiting

Tabel A 6 presenteert de gecombineerde indicator 'risico op armoede of sociale uitsluiting' (*at risk of poverty or social exclusion* of AROPE). Die gaat over personen die leven in een gezin met een inkomen onder de armoederisicogrens, en/of dat ernstig materieel en sociaal gedepriveerd is, en/of dat een zeer lage werkintensiteit heeft.

18,7% van de Belgische bevolking leefde in 2022 in een gezin dat geconfronteerd werd met een risico op armoede of sociale uitsluiting, in Vlaanderen was dat 11,2%.

Tabel A 6. Aandeel personen in gezin dat leeft in armoede of sociale uitsluiting, België, gewesten en provincies, SILC 2019-2022.

	2019	2020*	2021	2022
België	20,0	20,3	18,8	18,7
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	38,9	36,4	35,3	38,8
Vlaams Gewest	13,9	14,2	12,4	11,2
Waals Gewest	24,8	26,0	24,9	25,8
Provincie Antwerpen	16,6	17,9	15,8	14,0
Provincie Henegouwen	29,6	31,0	29,1	30,2
Provincie Limburg	14,8	15,0	13,4	11,5
Provincie Luik	25,2	25,0	23,3	24,2
Provincie Luxemburg	19,4	22,6	22,9	22,5
Provincie Namen	21,7	20,8	21,9	22,2
Provincie Oost-Vlaanderen	13,8	13,6	11,3	10,1
Provincie Vlaams-Brabant	11,5	11,4	10,3	9,5
Provincie Waals-Brabant	16,3	22,4	20,7	22,5
Provincie West-Vlaanderen	11,7	11,4	9,6	9,4

*: Er is een impact van de COVID-19-crisis op de enquêtegegevens van 2020. Deze gegevens zijn daarom niet helemaal vergelijkbaar met deze van 2019 en de jaren erna.

Bron: Statbel o.b.v. SILC 2019-2022.

Tabel A 7 biedt een overzicht van alle indicatoren voor België en de EU27. Het armoederisico slaat op het inkomensjaar 2021, de overige twee indicatoren hebben betrekking op het jaar van de enquête (2022). De tabel rangschikt de lidstaten van laag naar hoog risico voor de AROPE-indicator. Merk op dat elke lidstaat een eigen armoedegrens heeft op basis van nationale inkomens. De levensstandaard in de lidstaten loopt sterk uiteen. Zo bedroeg de armoederisicogrens in 2022 in Bulgarije € 3.227 op jaarbasis, tegenover € 16.388 in België en € 27.186 in Luxemburg.

België behaalde een twaalfde plaats voor het risico op armoede of sociale uitsluiting. Dat heeft te maken met het grote aandeel personen in gezinnen met een zeer lage werkintensiteit, waar ons land de slechtste score behaalt van de hele EU27. Voor het armoederisico moet België maar vijf landen laten voorgaan. Voor de indicator 'ernstige sociale en materiële deprivatie' zit België in de middenmoot met een zestiende plaats.

Tabel A 7. Armoede of sociale uitsluiting in de Europese Unie (in %), 2022.

	AROEPE	AROP	LWI	SMSD
Tsjechië	11,8	10,2	4,5	2,1
Slovenië	13,3	12,1	3,8	1,4
Polen	15,9	13,7	3,8	2,8
Finland	16,3	12,7	10,1	1,9
Nederland	16,5	14,5	8,4	2,5
Slowakije	16,5	13,7	3,8	6,3
Cyprus	16,7	13,9	4,1	2,7
Denemarken	17,1	12,4	8,8	3,2
Oostenrijk	17,5	14,8	5,7	2,3
Hongarije	18,4	12,1	6,2	9,1
Zweden	18,6	16,0	8,2	2,3
België	18,7	13,2	11,5	5,8
Luxemburg	19,4	17,4	3,5	2,0
Kroatië	19,9	18,0	6,3	4,0
Malta	20,1	16,7	3,8	4,9
Portugal	20,1	16,4	5,6	5,3
Ierland	20,7	14,0	10,5	5,8
Duitsland	20,9	14,7	9,7	6,1
Frankrijk ²	21,0	15,6	9,9	7,5
EU ²⁷ ¹	21,6	16,5	8,3	6,7
Italië	24,4	20,1	9,8	4,5
Litouwen	24,6	20,9	8,3	6,0
Estland	25,2	22,8	5,7	3,3
Spanje	26,0	20,4	8,7	7,7
Letland	26,0	22,5	7,2	7,8
Griekenland	26,3	18,8	9,5	13,9
Bulgarije	32,2	22,9	8,6	18,7
Roemenië	34,4	21,2	4,2	24,3

1. Cijfer voor de Europese Unie met 27 lidstaten, exclusief Verenigd Koninkrijk (schatting).

2. Voorlopige cijfers voor Frankrijk.

Bron: Eurostat o.b.v. EU-SILC 2022.

1.5 Kinderarmoede

Kinderen jonger dan 18 jaar hebben een armoederisico van 14,1% (tabel A 1). In deze sectie bekijken we kinderarmoede op basis van de kansarmoede-index van Kind en Gezin. Tijdens hun contacten met gezinnen (bv. via huisbezoeken) gaan de verpleegkundigen en gezinsondersteuners van Kind en Gezin na of er signalen zijn van kansarmoede op zes domeinen:

- het maandinkomen van het gezin;
- de opleiding van de ouders;
- het stimulatieniveau van de kinderen;

- de arbeidssituatie van de ouders;
- de huisvesting en
- de gezondheid.

Per domein bepaalt Kind en Gezin een ondergrens. Wanneer de leefomstandigheden bij drie of meer van die zes criteria zich op of onder die ondergrens bevinden, wordt het gezin beschouwd als kansarm. De inschatting gebeurt voor alle borelingen met wie Kind en Gezin minstens één contact gehad heeft (+/- 97% van alle borelingen in het Vlaamse Gewest). De registratie gebeurt eenmalig (meestal in de eerste maanden na de geboorte) en is dus een momentopname. Inspanningen of trajecten die in de gezinnen opgezet worden, leiden niet tot een nieuwe beoordeling van de kansarmoede in dat gezin.

47,1% van de kinderen in kansarmoede heeft op drie van de zes levensdomeinen een minder gunstige positie. Bij 19,2% gaat het om minstens vijf levensdomeinen. Van de zes criteria spelen vooral een beperkt inkomen (87,3%), een laag opleidingsniveau van de ouders (80,6%) en de arbeidssituatie van de ouders (78,2%) een rol. 56,8% van de kinderen in kansarmoede heeft een gebrekkige huisvestingssituatie. Gezondheidsproblemen (33,9%) en een laag stimulatie-niveau (28,6%) komen minder vaak voor. Bij 57,8% van de kinderen komen (minstens) de drie socio-economische criteria (arbeid, inkomen en opleiding) samen als onvoldoende voor (Agentschap Opgroeien, 2023a).

De kansarmoede-index voor het Vlaamse Gewest voor jaar X wordt als volgt berekend: (het aantal kinderen geboren in jaar X, X-1 en X-2 in een gezin dat leeft in kansarmoede en dat woont in het Vlaamse Gewest op 31 december van het jaar X), gedeeld door (het totale aantal kinderen geboren in die drie jaar en dat woont in het Vlaamse Gewest op 31 december van het jaar X), uitgedrukt in procent. Kinderen die niet in Vlaanderen geboren zijn, maar er wel wonen, worden meegeteld. Door de 'rollende' berekening van de index werken kansarmoedecijfers uit een bepaald geboortjaar drie jaar door op de index. De kansarmoede-index is niet geschikt om het succes of falen van beleidsinspanningen (bv. van lokale besturen) aan te tonen, maar is vooral een signaalindicator die aangeeft dat er inspanningen nodig zijn.

In 2022 bedroeg de kansarmoede-index 12,6%, vrijwel gelijk aan 2021, maar 2,2 procentpunt hoger dan in 2012 (tabel A 8). In de provincie Antwerpen is de kansarmoede-index het hoogst en in Vlaams-Brabant het laagst. Het Agentschap Opgroeien (2023a) stelt vast dat de kansarmoede-index bij kinderen van wie de moeder bij haar geboorte niet de Belgische nationaliteit had, veel hoger is (29,4%) dan bij kinderen met een moeder van Belgische origine (5%).

Tabel A 8. Kansarmoede-index (in %), Vlaams Gewest en provincies, 2012-2022.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Antwerpen	13,4	14,1	14,3	15,3	16,2	17,6	18,0	18,0	17,5	16,1	15,8
Limburg	11	11,2	11,8	12,6	13,8	14,2	14,4	14,3	14,1	13,2	13,4
Oost-Vlaanderen	9,8	11,2	11,6	11,9	12,1	13,0	13,5	13,6	12,9	12,1	12,0
Vlaams-Brabant	5,7	6,1	6,5	7,2	8	8,3	8,3	8,5	8,2	7,6	7,5
West-Vlaanderen	10,3	10,8	10,3	10,5	11,7	12,9	13,2	12,9	12,9	12,5	12,7
Vlaams Gewest	10,4	11,2	11,4	12,0	12,8	13,8	14,1	14,1	13,7	12,7	12,6

Bron: Agentschap Opgroeien.

24,4% van de kinderen in kansarmoede leefde in de grootsteden, 17,1% in de centrumsteden en 7,2% op het platteland (Agentschap Opgroeien, 2023a). Als we de Vlaamse gemeenten rangschikken op basis van de kansarmoede-index, zien we dat die het hoogst is in Blankenberge, Oostende (beide West-Vlaanderen) en Boom (Antwerpen), en het laagst in Maarkedal (Oost-Vlaanderen), Huldenberg (Vlaams-Brabant) en Lichtervelde (West-Vlaanderen) (tabel A 9).

Tabel A 9. Kansarmoede-index (in %) in de tien steden en gemeenten met de hoogste en laagste kansarmoede-index, Vlaams Gewest, 2022.

Top 10 hoogste kansarmoede-index		Top 10 laagste kansarmoede-index	
Maarkedal	0,7	Blankenberge	28,7
Huldenberg	0,8	Oostende	28,6
Lichtervelde	1,2	Boom	27,5
Kalmthout	1,6	Turnhout	26,8
Sint-Genesius-Rode	1,6	Antwerpen	26,7
Oud-Heverlee	1,7	Eeklo	24,1
Herne	1,7	De Panne	23,6
Galmaarden	1,8	Mesen	23,3
Pepingen	1,9	De Haan	23,2
Bever	2,0	Zelzate	21,9

Bron: Agentschap Opgroeien.

Voor meer informatie

Agentschap Opgroeien (Kind en Gezin), Hallepoortlaan 27, 1060 Brussel, website: <https://www.kindengezin.be/> en <https://www.opgroeien.be/>

Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium (Statbel), North Gate – Koning Albert II-laan 16, 1000 Brussel, telefoon: 0800 120 33, mail: statbel@economie.fgov.be, website: <https://statbel.fgov.be/nl>

Eurostat EU-SILC: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/database>

Statistiek Vlaanderen, Havenlaan 88, bus 80, 1000 Brussel, telefoon: 02 553 52 07, website: <http://www.statistiekvlaanderen.be>

2. Inkomensverdeling en vermogen

2.1 Inkomensverdeling

Het is relevant om te weten hoe de inkomens zijn verdeeld over de bevolking. Een vaak gehanteerde maatstaf voor het meten van inkomensongelijkheid is de Gini-coëfficiënt.

Bij een totaal gelijke inkomensverdeling krijgt die de waarde 0. Dan beschikt iedereen over een gelijk inkomen. Omgekeerd krijgt de Gini-coëfficiënt de waarde 100 bij een totaal ongelijke inkomensverdeling. In dat geval is het gehele inkomen in handen van één persoon.

In vergelijking met de buurlanden heeft België de meest gelijke inkomensverdeling (tabel IK 1). De inkomensongelijkheid in ons land bleef de voorbije jaren stabiel (merk op dat de cijfers niet helemaal vergelijkbaar zijn over de jaren heen).

Tabel IK 1. De Gini-coëfficiënt (op basis van het equivalent beschikbaar inkomen), EU-SILC, België en buurlanden, 2012-2022.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
België	26,5	25,9	25,9	26,2	26,3	26,1	25,7	25,1 ^a	25,4	24,1	24,9
Duitsland	28,3	29,7	30,7	30,1	29,5	29,1	31,1	29,7	30,5 ^a	31,2	28,8
Frankrijk	30,5	30,1	29,2	29,2	29,3	28,8	28,5	29,2	29,2 ^a	29,3	29,8 ^b
Luxemburg	28,0	30,4	28,7	28,5	29,6 ^a	29,2	31,3	32,3	31,2 ^a	29,6 ^a	29,5 ^a
Nederland	25,4	25,1	26,2	26,7	26,9 ^a	27,1	27,4	26,8	28,2	26,4	26,3
EU27	30,4	30,6	30,9 ^b	30,8 ^b	30,6 ^b	30,3 ^b	30,4 ^b	30,2 ^b	30,0 ^a	30,2	29,6

a. Breuk in tijdreeks.

b. Schatting.

Bron: Eurostat, EU-SILC.

Uit de EU-SILC kunnen we ook de inkomenskwintielverhouding ($S80/S20$) afleiden. Deze indicator zet het inkomen van de rijkste 20% van de bevolking af tegen dat van de 20% armsten. In België hadden in 2022 de 20% rijksten 3,6 keer zoveel inkomen als de 20% armsten (IK 2).

Tabel IK 2. De inkomenskwintielverhouding (op basis van het beschikbaar inkomen), EU-SILC, België en buurlanden, 2012-2022.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
België	3,95	3,81	3,81	3,83	3,85	3,84	3,79	3,61 ^a	3,65	3,42	3,57
Duitsland	4,30	4,60	5,12	4,80	4,62	4,49	5,07	4,89	4,87 ^a	4,98	4,35
Frankrijk	4,54	4,48	4,27	4,29	4,32	4,31	4,23	4,27	4,42 ^a	4,41	4,6 ^b
Luxemburg	4,13	4,59	4,42	4,26	4,62 ^a	4,56	5,18	5,34	4,99 ^a	4,59 ^a	4,73 ^a
Nederland	3,61	3,58	3,83	3,82	3,93 ^a	3,99	4,05	3,94	4,15	3,88	3,94
EU27	4,98	5,05	5,22 ^b	5,22 ^b	5,16 ^b	5,03 ^b	5,05 ^b	4,99 ^b	4,89 ^a	4,99	4,74

a. Breuk in tijdreeks.

b. Schatting.

Bron: Eurostat, EU-SILC.

2.2 Vermogensverdeling

De SILC-enquête van 2020 peilde via een speciale module naar de schulden en levensstandaard (Statbel, 2021b). 59,2% van de Belgen bleek in staat om te sparen tijdens een typische maand. 32,8% kon net rondkomen met het maandelijks inkomen, 6,1% moest gebruikmaken van beschikbaar spaargeld en 1,9% moest geld lenen. Voor mensen in armoede was de situatie minder rooskleurig: slechts 22,5% kon sparen tijdens een typische maand, terwijl 61,2% net kon rondkomen, 10,9% een beroep moest doen op het spaargeld en 5,5% moest lenen. 40,3% van de Belgen was niet in staat om met het spaargeld langer dan drie maanden verder te leven volgens dezelfde levensstandaard. 21% gaf aan dezelfde levensstandaard te kunnen aanhouden tussen de drie en de zes maanden, 13,1% zou dat zes tot twaalf maanden kunnen volhouden. 25,7% kon meer dan een jaar dezelfde levensstandaard behouden met het spaargeld. Van de mensen in armoede kon de ruime meerderheid (73,4%) niet langer dan drie maanden verder leven volgens dezelfde levensstandaard.

Om een gedetailleerder beeld te krijgen van de verdeling van vermogens kan men gebruikmaken van de Household Finance and Consumption Survey (HFCS). Die enquête biedt een gedeeltelijk zicht op de vermogensverdeling, want zowel zeer arme als zeer rijke gezinnen worden moeilijk bereikt door enquêteurs of zijn minder geneigd vragen te beantwoorden. In 2020-2021 werd de HFCS voor de vierde keer georganiseerd (de eerste editie vond plaats in 2010, de laatste in 2017). In 2023 volgde een vijfde enquête. De resultaten daarvan zijn nog niet beschikbaar. Tijdens de vorige editie werden 2.130 Belgische gezinnen bevraagd (de Sola Perea & Van Belle, 2022). De dataverzameling werd beïnvloed door de coronacrisis (zo is de steekproef iets kleiner, konden mensen in een collectief huishouden zoals een rusthuis niet bevraagd worden, hebben mensen uit kwetsbare groepen misschien minder durven deelnemen uit angst voor besmetting en schrikte een telefonisch of video-interview sommigen af). De HFCS maakt een onderscheid tussen enerzijds het reële vermogen, zoals de eigen woning, ander vastgoed, voertuigen, waardevolle voorwerpen of het bezit van een eigen zaak, en anderzijds het financiële vermogen, waaronder zicht- en spaarrekeningen, aandelen en obligaties.

Tussen 2017 en 2020-2021 steeg de conditionele mediaanwaarde van het totale vermogen met 2%, tot € 303.000 (de 'conditionele mediaanwaarde' is een mediaan exclusief nulwaarden, d.w.z. zonder rekening te houden met de huishoudens die hebben geantwoord dat zij het genoemde type activa of passiva niet bezitten). Vooral gezinnen uit de laagste vermogens- en inkomenskwintielen gingen erop vooruit. Dat zou kunnen samenhangen met een wijziging in de steekproef, maar kan ook te wijten zijn aan het feit dat meer gezinnen giften of erfenissen ontvingen.

Wat het reële vermogen betreft, is vastgoed, vooral de eigen woning, de belangrijkste vorm. 72% van de Belgen was volgens de HFCS eigenaar. Dat is minder vaak het geval voor gezinnen waarvan het gezinshoofd werkloos of inactief is, eenpersoonsgezinnen, jonge gezinnen en gezinnen in het laagste inkomens- of vermogenskwintiel. De waarde van de eigen woning steeg voor een mediaan gezin met 5%, tot € 296.000.

Wat het financiële vermogen betreft, steeg de waarde voor het mediane gezin met 5%, tot € 28.000. Zicht- en spaarrekeningen zijn de belangrijkste vorm, vooral voor minder welvarende gezinnen, die minder vaak beschikken over andere financiële producten zoals beleggingen.

De helft van de Belgische gezinnen heeft schulden (vooral in de vorm van hypothecaire leningen voor de aankoop van de hoofdverblijfplaats). Bij gezinnen lager in de vermogensverdeling komen andere dan hypothecaire schulden (bv. consumentenkredieten) vaker voor. Het aandeel gezinnen met schulden daalde tegenover 2017 bij gezinnen waar de referentiepersoon jonger dan 35 jaar, zelfstandig of werkloos is. Het aandeel gezinnen met een hoge schuldenlast ten opzichte van het inkomen is gestegen in het tweede inkomenskwintiel (en, in mindere mate, voor de 40% rijkste gezinnen), terwijl het daalde in de 20% laagste inkomensgroep.

Om het nettovermogen te berekenen, worden van het totale brutovermogen de schulden afgetrokken. Het mediaan nettovermogen nam tussen de derde en de vierde golf van de HFCS met 9% toe, tot € 242.400. Het nam daarbij sterker toe voor gezinnen uit het eerste kwintiel van de inkomensverdeling en voor gezinnen waarvan de referentiepersoon enkel lager onderwijs heeft genoten. Het mediaan nettovermogen daalde voor gezinnen waarvan de referentiepersoon werkloos of 45 tot 54 jaar oud is. Ongeveer 3% van de Belgische gezinnen had een negatief nettovermogen: hun schulden waren groter dan hun activa. De 20% rijkste gezinnen bezitten 63% van het totale nettovermogen.

Globaal had de coronacrisis weinig impact: de vermogensverdeling bleef relatief stabiel tussen 2017 en 2020-2021. Ongeveer 80% van de Belgische gezinnen vindt dat de COVID-19-crisis geen noemenswaardige invloed had op hun vermogen en inkomen. Voor gezinnen die een effect vermeldden, was dat meestal negatief, al stelden gezinnen bovenaan de vermogens- en inkomensverdeling vaker dat de invloed juist positief was (de Sola Perea & Van Belle, 2022).

Het Household Finance and Consumption Network (HFCN) (2023) plaatst deze cijfers in een Europees vergelijkend perspectief.

Voor meer informatie

Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium (Statbel), North Gate – Koning Albert II-laan 16, 1000 Brussel, telefoon: 0800 120 33, mail: statbel@economie.fgov.be, website: <https://statbel.fgov.be/nl>

Eurostat EU-SILC: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/database>

Nationale Bank van België, de Berlaimontlaan 14, 1000 Brussel, telefoon: 02 221 21 11, mail: info@nbb.be, website: <https://www.nbb.be/nl>

3. Sociale zekerheid en bijstand: hoogte van de minimumuitkeringen

De sociale zekerheid bestaat uit drie stelsels: een stelsel voor werknemers, zelfstandigen en ambtenaren. We behandelen enkel de eerste twee stelsels.

Het stelsel voor werknemers kent zeven takken:

- de rust- en overlevingspensioenen;
- de werkloosheid;
- de arbeidsongevallenverzekering;
- de beroepsziekteverzekering;
- de gezinsbijslag;
- de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen;
- de jaarlijkse vakantie.

De Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) int en beheert de werknemers- en werkgeversbijdragen waarmee de verschillende takken worden gefinancierd. Naast deze bijdragen wordt de sociale zekerheid gefinancierd met algemene belastingmiddelen. Het beheer van deze takken (en in sommige gevallen de uitbetaling van de uitkeringen) gebeurt door parastatale instellingen: de Federale Pensioendienst (FPD), de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), het Federaal Agentschap voor Beroepsrisico's (FEDRIS), het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV) en de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie (RJV). De kinderbijslag is met de zesde staatshervorming overgedragen aan de gewesten. In Vlaanderen staan vijf uitbetalers in voor de uitbetaling van het Groeipakket: vier private aanbieders (Infino, MyFamily, Kidslife en Parentia) en de publieke uitbetaler FONS.

Zelfstandigen zijn verzekerd voor vijf takken:

- geneeskundige verzorging;
- arbeidsongeschiktheid of invaliditeit;
- moederschapsverzekering;
- gezinsbijslag;
- pensioen en faillissement.

Zij sluiten zich aan bij en betalen sociale bijdragen aan een sociaal verzekeringsfonds voor zelfstandigen of bij de Nationale Hulpkas voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen, beheerd door het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ). Sociale verzekeringsfondsen moeten ook bepaalde uitkeringen uitbetalen: gezinsbijslag, moederschapshulp, uitkeringen in het kader van de sociale verzekering in geval van faillissement en onvoorwaardelijke pensioenen.

De sociale zekerheid is gebaseerd op het begrip van 'solidariteit' (bv. tussen werkenden en werkzoekenden, gezonden en zieken, gezinnen met kinderen en gezinnen zonder kinderen, jongeren en ouderen). Die solidariteit is gewaarborgd doordat werkende mensen bijdragen moeten betalen in verhouding tot hun loon, de financiering grotendeels gebeurt door de hele gemeenschap en doordat vakbonden, ziekenfondsen en werkgeversorganisaties mee beslissen over verschillende aspecten van het systeem. De sociale bijstand vormt een residueel vangnet voor diegenen die door de mazen van

het net vallen. De hoogte van de bijstandsuitkeringen is niet afhankelijk van werkelijke behoeften, maar van politieke besluitvorming.

In dit onderdeel geven we een overzicht van de hoogte van de (minimale) uitkeringsbedragen, waarna we die vergelijken met de relatieve armoederisicogrens (zie 1.1).

3.1 Gewaarborgd minimumpensioen en overlevingspensioen

De Federale Pensioendienst (FPD) staat in voor de toekenning, de berekening, het beheer en de uitbetaling van de werknemers- en ambtenarenpensioenen, de Inkomensgarantie voor Ouderen en de zelfstandigenpensioenen.

Een te laag pensioen kan verhoogd worden tot het gewaarborgd minimumpensioen als de betrokkene voldoet aan bepaalde loopbaanvoorwaarden. Sinds augustus 2016 zijn de minimumpensioenen voor zelfstandigen en loontrekkenden gelijkgeschakeld. Er wordt rekening gehouden met de duur van de loopbaan en het aantal dagen tewerkstelling per kalenderjaar. In de zomer van 2023 werd een nieuw akkoord bereikt over de pensioenhervorming, waarvan nog niet alle details bekend waren bij het samenstellen van dit hoofdstuk. Het minimumpensioen wordt tegen 2024 geleidelijk opgetrokken richting € 1.500 netto voor een volledige loopbaan (45 jaar). In tabel SZ 1 staan de bedragen voor een volledige loopbaan. Het minimumpensioen zal ook verhogen voor wie een onvolledige loopbaan heeft. Het wordt dan berekend in verhouding tot de duur van de loopbaan (of die van de overleden huwelijkspartner) door de bedragen te vermenigvuldigen met de loopbaanbreuk (gewerkte jaren t.o.v. volledige loopbaan). Het voorstel ligt nog op tafel dat wie vanaf 1 januari 2025 met pensioen gaat, bovenop de huidige maatregelen, twintig jaar gewerkt zal moeten hebben om recht te hebben op het gewaarborgd minimumpensioen.

In geval van overlijden heeft de langstlevende echtgenoot onder bepaalde voorwaarden recht op een overlevingspensioen, gebaseerd op de loopbaan van de overleden partner. De langstlevende die jonger is dan 49 jaar op het moment dat zijn of haar partner overlijdt (in 2023), krijgt geen overlevingspensioen, maar een uitkering die beperkt is in de tijd (de overgangsuitkering). De duur van die overgangsuitkering werd eind 2021 verlengd en hangt af van de gezinssituatie op het moment van het overlijden van de partner: 18 maanden (zonder kinderlast), 36 maanden (als men kinderen heeft van 13 jaar of ouder) of 48 maanden (in andere gevallen, bv. wanneer de kinderen jonger zijn dan 13 jaar of een handicap hebben).

Tabel SZ 1. Bruto-maandbedragen gewaarborgd minimumpensioen en overlevingspensioen/overgangsuitkering¹, vanaf 01/07/2023.

	Alleenstaande	Gezinsbedrag	Overlevingspensioen of overgangsuitkering
Werknemer/Zelfstandige met volledige loopbaan	1.669,74	2.086,52	1.647,43

1. Bedragen aan spilindex 169,23.

3.2 De minimumwerkloosheidsuitkering en inschakelingsuitkering

De werkloosheidsuitkering bij volledige werkloosheid is afhankelijk van de gezinstoestand, het laatst verdiende loon (berekend op basis van een loongrens indien het een bepaald bedrag zou overschrijden) en het beroepsverleden (het gewerkte aantal dagen als loontrekkende + gelijkgestelde periodes zoals ziekte, vakantiedagen, ...). De uitkering vermindert naargelang de duur van de werkloosheid (degressiviteit van de uitkering). Tabel SZ 2 toont enkel de minimale bedragen van de werkloosheidsuitkering voor verschillende gezinscategorieën. Het optrekken van de minima heeft er overigens toe geleid dat er voor bepaalde degressieve fases niet langer een onderscheid is tussen het minimum- en maximumbedrag (RVA, 2023).

Tabel SZ 2. Minimale bruto-werkloosheidsbedragen per categorie, maandbedragen vanaf 01/11/2023.

	Bedrag
Alleenwonenden	1.381,90
Samenwonenden met gezinslast	1.705,08
Samenwonenden	
- 1 ^e tot 3 ^{de} maand van de werkloosheid	1.330,16
- 4 ^{de} tot 6 ^{de} maand van de werkloosheid	1.227,72
- 7 ^{de} tot 12 ^{de} maand van de werkloosheid	1.227,72
- 13 ^{de} tot 14 ^{de} maand van de werkloosheid	1.017,64
- 15 ^{de} tot 24 ^e maand van de werkloosheid ¹	1.017,64
- 25 ^e tot 30 ^e maand van de werkloosheid ^{1,3}	957,58
- 31 ^e tot 36 ^e maand van de werkloosheid ^{1,3}	897,52
- 37 ^e tot 42 ^e maand van de werkloosheid ^{1,3}	837,20
- 43 ^e tot 48 ^e maand van de werkloosheid ^{1,3}	777,14
- vanaf de 49 ^e maand van de werkloosheid ^{2,3}	717,08

1. Afhankelijk van het aantal jaren beroepsverleden. Twee maanden bijkomend per jaar beroepsverleden. Onder bepaalde voorwaarden behoudt men het bedrag van deze fase onbeperkt.

2. Het minimumbedrag dat steeds wordt toegekend na uitputting van het aantal maanden.

3. Het bedrag wordt verhoogd als de werkzoekende en zijn partner uitsluitend werkloosheidsuitkeringen ontvangen en het dagbedrag van de uitkering van de partner een bepaald bedrag niet overschrijdt.

Bron: Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.

Jongeren die niet meer zijn onderworpen aan de leerplicht en die jonger zijn dan 25 jaar, krijgen, na het doorlopen van een beroepsinschakelingsstijd van 310 dagen (zondagen niet inbegrepen), onder bepaalde voorwaarden een inschakelingsuitkering. Wie jonger dan 21 jaar is, moet bovendien een diploma, getuigschrift of attest behaald hebben. Het recht op de inschakelingsuitkeringen is beperkt in de tijd, afhankelijk van de gezinssituatie. Voor samenwonenden is dat 3 jaar, voor alleenstaanden, personen met gezinslast of voor wie samenwoont met een partner die enkel recht heeft op een vangingsinkomen, is dat tot het einde van de maand waarin men 33 jaar wordt. Voor de

drie gezinstypes kan de duur in bepaalde gevallen verlengd worden. Het bedrag van de inschakelingsuitkering varieert naargelang leeftijd en gezinstype. Tabel SZ 3 toont de forfaitaire bedragen van de inschakelingsuitkeringen per categorie.

Tabel SZ 3. Inschakelingsuitkeringen per categorie, forfaitaire bruto-maandbedragen vanaf 01/11/2023.

	Bedrag
Alleenstaanden	
- < 18 jaar	463,84
- 18-20 jaar	729,30
- >= 21 jaar	1.263,34
Samenwonenden	
Gewoon bedrag	
- < 18 jaar	382,46
- vanaf 18 jaar	609,44
Bevoorrecht bedrag ¹	
- < 18 jaar	432,90
- vanaf 18 jaar	695,24
Samenwonenden met gezinslast	1.696,76

1. Wanneer de werkzoekende en zijn partner uitsluitend vervangingsinkomens ontvangen.

Bron: Rijksdienst voor Arbeidsvoorzieningen.

3.3 De ziekte- en invaliditeitsuitkering

Wie ongeschikt is om te werken ten gevolge van een ziekte, ongeval of ziekenhuisopname krijgt een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Gedurende de eerste twaalf maanden spreekt men van 'primaire arbeidsongeschiktheid'. Vanaf het tweede jaar arbeidsongeschiktheid spreekt men van 'invaliditeit'.

Voor werknemers stemt de uitkering die men ontvangt tijdens het eerste jaar arbeidsongeschiktheid overeen met 60% van het bruto-dagloon, begrensd tot een loonplafond en een bepaald maximum (afhankelijk van de gezinssituatie). De uitkering kan verhoogd worden tot een minimumbedrag. In 2023 is de situatie als volgt. Tijdens de derde maand is er één minimumbedrag van toepassing. Vanaf de eerste dag van de vierde maand tot en met de laatste dag van de zesde maand zijn er drie minimumbedragen naargelang de gezinssituatie en, in het geval van gezinslast, naargelang men regelmatig of onregelmatig werknemer was (dit statuut hangt o.a. af van het aantal gewerkte dagen). Vanaf de eerste dag van de zevende maand gelden andere minima, naargelang de gezinssituatie (gezinsslast, alleenstaande, samenwonende) en naargelang men regelmatig of onregelmatig werknemer was. Dit wordt geleidelijk aangepast zodat vanaf 2024 de minimumuitkering gegarandeerd is vanaf de eerste maand.

De invaliditeitsuitkering (na het eerste jaar arbeidsongeschiktheid) hangt af van de gezinssituatie en bedraagt voor personen met gezinslast 65%, voor alleenstaanden 55% en voor samenwonenden 40% van het bruto-dagloon. De bedragen zijn afhankelijk van de datum waarop iemand arbeidsongeschikt is geworden. De tabel geeft de situatie voor werknemers die arbeidsongeschikt of invalide werden na 1 januari 2022.

Voor de primaire arbeidsongeschiktheid van zelfstandigen geldt een forfaitair uitkeringsbedrag variërend naar de gezinssituatie. Tijdens de periode van invaliditeit hangt het bedrag af van de gezinssituatie en de vraag of het RSVZ de periode van arbeidsongeschiktheid gelijkstelt met periode van activiteit voor de opbouw van pensioenrechten (indien ja: uitkering met 'stopzetting van de onderneming', indien nee: uitkering zonder 'stopzetting van de onderneming').

Werknemers die op 31 december van het voorbije jaar minstens één jaar arbeidsongeschikt waren en nog arbeidsongeschikt zijn in mei van het lopende jaar, krijgen een inhaalpremie uitbetaald. Die bedroeg in mei 2023 € 510,88 voor wie één jaar ongeschikt is en geen gezinslast heeft en € 672,13 voor wie één jaar ongeschikt is en wel gezinslast heeft. Voor wie minstens twee jaar ongeschikt is en geen gezinslast heeft, was dat € 820,07 en € 1.011,01 voor wie wel gezinslast heeft. Voor zelfstandigen bedroeg deze inhaalpremie onafhankelijk van de gezinssituatie € 322,94.

Tabel SZ 4. Bruto-maandbedragen¹ van de uitkering primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit, vanaf 01/11/2023.

	Bedrag
Werknemers	
Primaire arbeidsongeschiktheid	
<i>Niet gelimiteerd minimum vanaf de 1e dag van de 3de maand</i>	1.574,56
<i>Niet gelimiteerd minimum vanaf de 1e dag van de 4de maand</i>	
Regelmatig werknemer met gezinslast	1.986,92
Niet-regelmatig werknemer met gezinslast	1.707,16
Alleenstaanden en samenwonenden	1.574,56
Vanaf de 1e dag van de 7de maand	
Regelmatig werknemer	
– met gezinslast	1.986,92
– alleenstaande	1.574,56
– samenwonende	1.350,18
Niet-regelmatig werknemer	
– met gezinslast	1.707,16
– zonder gezinslast	1.263,08
Invaliditeit	
Regelmatig werknemer	
– met gezinslast	1.986,92
– alleenstaande	1.574,56
– samenwonende	1.350,18
Niet-regelmatig werknemer	
– met gezinslast	1.707,16
– zonder gezinslast	1.263,08

	Bedrag
Zelfstandigen	
Primaire ongeschiktheid	
- met gezinslast	1.986,92
- alleenstaande	1.574,56
- samenwonende	1.207,70
Invaliditeit	
Zonder stopzetting bedrijf	
- met gezinslast	1.986,92
- alleenstaande	1.574,56
- samenwonende	1.350,18
Met stopzetting bedrijf	
- met gezinslast	1.986,92
- alleenstaande	1.574,56
- samenwonende	1.207,70

1. Om dagbedragen om te rekenen naar maandbedragen werd uitgegaan van: dag x 26.

Bron: Rijksinstituut voor Ziekte- en invaliditeitsverzekering.

3.4 De sociale bijstand

De sociale bijstand voorziet in maatregelen voor personen met weinig of geen bestaansmiddelen. Er gebeurt steeds een bestaansmiddelenonderzoek door het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW). De sociale bijstand omvat het leefloon, de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) en de tegemoetkomingen aan personen met een handicap.

3.4.1 Leefloon en Inkomensgarantie voor Ouderen

Wie voldoet aan bepaalde voorwaarden en over onvoldoende bestaansmiddelen beschikt, kan een leefloon aanvragen. In het geval dat iemands inkomen lager is dan het leefloon, kan het verschil worden bijgepast. Het bedrag is afhankelijk van de gezinssituatie: alleenstaand, samenwonend (met een of meer personen met wie men het huishouden gemeenschappelijk regelt) of met een gezin ten laste (wanneer er minstens één minderjarig ongehuwd kind is) (zie tabel SZ 5). Als men in dit laatste geval samenwoont met een partner, geldt het bedrag voor beide partners samen. Het equivalente leefloon is financiële steun voor personen die geen recht hebben op een leefloon omdat ze niet aan alle vereisten voldoen (bv. verblijfsstatuut), maar zich wel in een vergelijkbare noodsituatie bevinden.

De Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) is een uitkering voor 65-plussers die niet over voldoende financiële middelen beschikken en aan bepaalde voorwaarden voldoen. De IGO vervangt sinds 2001 het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden. Een laag pensioen kan worden aangevuld met een IGO. Het basisbedrag is van toepassing als de betrokkene zijn hoofdverblijfplaats deelt met een of meer personen. Het verhoogde bedrag wordt toegekend aan aanvragers die alleen wonen (hun hoofdverblijfplaats niet delen met andere personen) (tabel SZ 5).

Tabel SZ 5. Maandbedragen van het leefloon (vanaf 1/11/2023) en de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) (vanaf 01/07/2023).

	Bedrag
Leefloon alleenstaande	1.263,17
Leefloon persoon met gezinslast	1.707,11
Leefloon samenwonende persoon	842,12
IGO alleenstaande	1.489,23
IGO samenwonenden	992,82

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en Federale Pensioendienst.

3.4.2 Tegemoetkomingen voor personen met een handicap

Voor personen met een handicap met beperkte bestaansmiddelen bestaan drie soorten van tegemoetkomingen. De Inkomensvervangende Tegemoetkoming (IVT) is bedoeld voor personen (18-65 jaar) die door hun handicap niet kunnen werken, of die wel werken maar van wie het verdienvermogen een derde of minder is van wat een gezonde persoon op de arbeidsmarkt zou verdienen. Het bedrag van de IVT is afhankelijk van de gezinscategorie, het belastbare gezinsinkomen en de impact van de handicap op het verdienvermogen.

De Integratietegemoetkoming (IT) is bedoeld voor personen (18-65 jaar) met een verminderde zelfredzaamheid, wat betekent dat ze moeilijkheden ervaren bij het uitvoeren van dagelijkse activiteiten zoals koken, eten, zich wassen, poetsen... Het bedrag van de IT is afhankelijk van de gezinsamenstelling, het belastbare gezinsinkomen en de impact van de handicap op het dagelijkse leven. Sinds 1 januari 2021 wordt er voor de IT geen rekening meer gehouden met de inkomsten van de partner om personen niet te ontmoedigen samen te gaan wonen (de 'prijs van de liefde').

Zowel voor de IVT als de IT zijn er uitzonderingen op de minimumleeftijd van 18 jaar (bv. wie jonger is en een handicap kreeg nadat het recht op kinderbijslag wegviel, kan ook een aanvraag indienen). De IVT en de IT kunnen gecombineerd worden.

Voor personen van 65 jaar of ouder met een verminderde zelfredzaamheid en van wie het inkomen bepaalde grenzen niet overschrijdt, bestond de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden (THAB). Die werd door de zesde staatshervorming geregionaliseerd. In Vlaanderen werd de THAB vervangen door het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood, in Wallonië werd de THAB de *Allocation d'aide aux Personnes Âgées* (APA). In Brussel gaat het om de THAB/APA. In de Duitstalige Gemeenschap werd de THAB op 1 januari 2023 het *Pflegegeld*. Het bedrag van het zorgbudget voor ouderen met zorgnood hangt af van de graad van zorgzwaarte en het gezinsinkomen. Wie voor zijn of haar 65e verjaardag een IVT of IT ontving en met pensioen gaat, kan een zorgbudget aanvragen, maar kan ook zijn/haar recht op het IVT of IT behouden, als dat voordeliger is. Het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood kan worden gecombineerd met de andere Vlaamse zorgbudgetten.

De drie tegemoetkomingen betreffen steeds maximumbedragen en die kunnen variëren naargelang de persoonlijke situatie. Tabel SZ 6 toont deze maximumbedragen.

Tabel SZ 6. Maximummaandbedragen van de Inkomensvervangende Tegemoetkoming, de Integratietegemoetkoming en de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden, op 01/11/2023.

	IVT ¹		IT ²		THAB ²
Categorie A	842,39	Categorie I	126,67	Categorie I	103,75
Categorie B	1.263,58	Categorie II	418,96	Categorie II	396,03
Categorie C	1.707,65	Categorie III	666,31	Categorie III	481,51
		Categorie IV	968,32	Categorie IV	566,96
		Categorie V	1.097,79	Categorie V	696,43

1. Categorie A: woont samen met familieleden (1e, 2de, 3de graad) of woont in een aangepaste voorziening of instelling, maar behoudt domicilie bij familieleden (enkel de eerste drie maanden, daarna categorie B); Categorie B: leeft alleen of woont in een aangepaste voorziening of instelling waar men gedomicilieerd is; Categorie C: woont samen met iemand aan wie hij/zij niet verwant is in 1e, 2de of 3de graad, of heeft een kind (< 25 jaar) ten laste voor wie hij/zij kinderbijslag ontvangt, onderhoudsgeld ontvangt of betaalt, of heeft co-ouderschap voor een kind of woont in een aangepaste voorziening of instelling, maar behoudt domicilie bij de partner.

2. Categorieën I tot V hangen samen met de graad van zelfredzaamheid.

Bron: DG Personen met een handicap.

3.5 Minimale uitkeringen naast de armoederisicodrempel

De minimumuitkeringen in de sociale zekerheid en de bijstand volstaan meestal niet om boven de armoederisicodrempel uit te komen (tabel SZ 7). Dit geldt zeker voor de bijstandsuitkeringen zoals het leefloon, de IVT en de IGO. Maar ook socialezekerheidsuitkeringen liggen soms onder de armoederisicodrempel, vooral voor koppels (met en zonder kinderen). Alleen voor alleenstaanden met een pensioen of een invaliditeitsuitkering zijn de minima hoog genoeg om hen boven de armoederisicogrens te tillen.

Tabel SZ 7. Sociale uitkeringen als percentage van de armoederisicogrens¹, België, juli 2023 (raming).

	%
Zonder kinderen	
<i>alleenstaande</i>	
- inkomensgarantie voor ouderen	95
- rustpensioen	112
- leefloon	79
- werkloosheid	86
- inkomensvervangende tegemoetkoming	79
- invaliditeit	101
<i>koppel</i>	
- inkomensgarantie voor ouderen	84
- rustpensioen	93
- leefloon	70
- werkloosheid	71
- inkomensvervangende tegemoetkoming	71
- invaliditeit	85
Met kinderen (gemiddelde drie gewesten)	
<i>eenouder</i>	
- leefloon	90
- werkloosheid	86
<i>koppel</i>	
- leefloon	68
- werkloosheid	68
- inkomensvervangende tegemoetkoming	69
- invaliditeit	79

1. De uitkeringshoogte als percentage van de armoederisicogrens gaat uit van het netto beschikbaar gezinsinkomen van uitkeringsgerechtigden, inclusief vakantiegelden, inhaalpremies, gezinsbijslagen en sociale toeslagen en na verrekening van personenbelasting.

De berekening van de gezinsbijslagen gaat uit van kinderen van 2 en 6 jaar (respectievelijk geboren in 2021 en 2017). Voor het jongste kind geldt in Vlaanderen en Wallonië het nieuwe kinderbijslagstelsel. Voor het Brusselse Gewest werd voor elk kind uitgegaan van het voordeligste stelsel.

De armoedelijheid voor het jaar t is berekend als 60% van het mediane gestandaardiseerde inkomen volgens de EU-SILC in het jaar $t+1$. Voor 2023 wordt de armoedelijheid geraamd op basis van EU-SILC 2022 (inkomsten 2021) en de HICP (geharmoniseerd indexcijfer van de consumptieprijs) zoals gepubliceerd door Eurostat (maandcijfers tot en met juni 2023).

Vanwege deze raming is voorzichtigheid geboden bij de interpretatie van de evolutie sinds 2021. In de voorbije jaren leidde het gebruik van de HICP geregeld tot een te gunstige inschatting van de evolutie van de doelmatigheid van de uitkeringen: het mediaan inkomen en de bijbehorende armoedegrens bleken in het verleden achteraf vaak sterker gestegen te zijn dan de HICP en de kloof tussen de netto uitkeringen en de armoedegrens iets minder gedicht dan oorspronkelijk geraamd. Maar het is onduidelijk of dit ook geldt in periodes van hoge inflatie zoals 2022 en 2023.

Bron: DG Analyse & Monitoring, FOD Sociale Zekerheid. Zie ook FOD Sociale Zekerheid (2023).

Voor meer informatie

Directie-generaal voor Personen met een handicap, Kruidtuinlaan 50, bus 150, 1000 Brussel, telefoon: 0800 98 799, website: <http://handicap.belgium.be>

Federale Overheidsdienst (FOD) Sociale Zekerheid, Administratief Centrum Kruidtuin, Finance Tower, Kruidtuinlaan 50, bus 100, 1000 Brussel, telefoon 02 528 60 11, mail: social.security@minsoc.fed.be; website: <https://socialsecurity.belgium.be/nl>

Federale Pensioendienst (FPD), Zuidertoren, Europaesplanade 1, 1060 Brussel, telefoon: 1765, website: <http://www.sfpd.fgov.be>

POD Maatschappelijke Integratie (POD MI), Administratief Centrum Kruidtuin, Finance Tower, Kruidtuinlaan 50, bus 165, 1000 Brussel, telefoon: 02 508 85 85, mail: vraag@mi-is.be, website: <https://www.mi-is.be>

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), Keizerslaan 7, 1000 Brussel, telefoon: 02 515 44 44, website: <http://www.rva.be>

Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ), Willebroekkaai 35, 1000 Brussel, telefoon: 0800 12 018, mail: info@rsvz-inasti.fgov.be, website: <http://www.rsvz.be>

Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV), Galileelaan 5/01, 1210 Brussel, telefoon: 02 524 97 97, website: <http://www.riziv.fgov.be>

4. Bijstand in cijfers

De evolutie van het aantal mensen dat een bijstandsuitkering opneemt, is onderhevig aan een aantal factoren. Niet alleen de evolutie van de behoeften speelt een rol, ook wijzigingen in de wetgeving kunnen deze cijfers beïnvloeden. We behandelen achtereenvolgens het aantal rechthebbenden binnen het stelsel van maatschappelijke integratie (4.1), maatschappelijke hulp (4.2), de Inkomensgarantie voor Ouderen en het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (4.3) en de tegemoetkomingen aan personen met een handicap (4.4).

4.1 Het Recht op Maatschappelijke Integratie

Het OCMW heeft de opdracht om het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI) te waarborgen aan iedereen die over onvoldoende bestaansmiddelen beschikt en aan bepaalde voorwaarden voldoet (o.a. met betrekking tot verblijfplaats, nationaliteit, leeftijd, behoeftigheid en werkbereidheid). Het beschikt daarvoor over drie instrumenten: tewerkstelling, een leefloon en/of een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie. De tewerkstellingsmaatregelen werden geregionaliseerd naar aanleiding van de zesde staatshervorming. Zo maakt tewerkstelling via artikel 60, § 7 in Vlaanderen voortaan deel uit van het stelsel Tijdelijke Werkervaring.

De hier vermelde gegevens zijn afkomstig van de POD Maatschappelijke Integratie (POD MI). Het gaat om statistieken gebaseerd op de terugbetalingen die maandelijks worden uitgevoerd door de POD MI aan de OCMW's. Deze cijfers kunnen geraadpleegd worden via de interactieve toepassing Barometer voor Maatschappelijke Integratie. Het maan-

delijkse aantal begunstigden evolueert in de tijd naarmate de OCMW's regularisaties invoeren. Deze worden minder talrijk naarmate de maand in kwestie verder in het verleden ligt. Hierdoor kunnen de cijfers gerapporteerd in het Jaarboek, van jaar op jaar lichtjes afwijken. We geven eerst een algemeen overzicht van het totale aantal begunstigden van het RMI (hier gedefinieerd als begunstigden van een leefloon, tewerkstellingsmaatregel of een installatiepremie in het kader van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie (zie verder)). Daarna zoomen we verder in op het leefloon en studenten binnen het leefloon.

Het gemiddelde maandelijkse aantal RMI-ontvangers in België steeg jaarlijks tussen 2007 en 2021 (met uitzondering van 2011) (tabel RMI 1). Het aantal RMI-ontvangers per 1.000 inwoners nam toe van 8,5 in 2007 tot 14,5 in 2021. In 2022 is er voor het eerst sinds lang sprake van een lichte daling, ook het cijfer per 1.000 inwoners nam lichtjes af. Het grootste aandeel (46,4%) woont in het Waalse Gewest; in het Vlaamse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is dat respectievelijk 25,1% en 28,5%. Volgens de POD MI (2020) bestaat er een sterk verband tussen de evolutie van het bruto binnenlands product, de binnenlandse tewerkstelling, het aantal werkzoekenden en het aantal RMI-gerechtigden. Dat werd bijvoorbeeld duidelijk in de nasleep van de financieel-economische crisis van 2008. In de jaren 2015-2017 was er ondanks een positief economisch klimaat toch een stijging van het aantal RMI-gerechtigden, onder andere door een striktere werkloosheidsreglementering. In 2018 en 2019 lag het groeipercentage opnieuw op het niveau van voor de crisis en in 2020 nam het opnieuw toe als gevolg van de coronapandemie.

Tabel RMI 1. Gemiddeld aantal maandelijkse ontvangers van het RMI, absolute cijfers (AC), percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2007-2022.

	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		België		
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	per 1.000 inwoners	evolutie (%)
2007	25.321	28,1	40.363	44,8	24.316	27,0	89.999	8,5	-
2008	25.627	27,7	41.385	44,8	25.381	27,5	92.393	8,7	+2,7
2009	28.350	28,1	44.975	44,6	27.433	27,2	100.758	9,4	+9,1
2010	29.610	28,0	47.167	44,6	28.905	27,4	105.682	9,7	+4,9
2011	27.833	26,6	47.772	45,6	29.190	27,9	104.795	9,6	-0,8
2012	26.925	25,5	48.949	46,4	29.711	28,1	105.585	9,6	+0,8
2013	27.742	25,4	50.331	46,1	31.156	28,5	109.230	9,8	+3,5
2014	28.803	25,4	52.078	45,9	32.520	28,7	113.401	10,2	+3,8
2015	31.477	24,6	60.914	47,6	35.474	27,7	127.865	11,4	+12,8
2016	35.656	25,4	66.297	47,2	38.464	27,4	140.416	12,5	+9,8
2017	41.776	27,0	71.762	46,4	41.274	26,7	154.812	13,7	+10,3
2018	42.628	26,8	74.501	46,8	42.053	26,4	159.182	14,0	+2,8
2019	41.895	26,0	76.870	47,6	42.588	26,4	161.353	14,1	+1,4
2020	42.779	25,8	78.701	47,4	44.604	26,9	166.084	14,4	+2,9
2021	42.340	25,3	78.460	46,8	46.855	27,9	167.665	14,5	+1,0
2022	41.134	25,1	76.108	46,4	46.668	28,5	163.911	14,2	-2,2

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen. Bevolkingscijfers Statbel.

Wanneer we binnen het RMI enkel het maandelijkse gemiddelde van het aantal leefloon-gerechtigden bekijken, dan zien we dat dit cijfer in 2014 in België de kaap van 100.000 bereikte (tabel RMI 2). Sindsdien is het verder blijven stijgen, tot 155.507 personen in 2021. In 2022 was ook hier voor het eerst sinds lang een lichte daling zichtbaar (-1,9%). Terwijl de jaar-op-jaartoe name in België de meeste jaren schommelde tussen 2 en 4% (met een uitschieter in 2009 en 2010), toonden de jaren 2015 tot 2017 sterkere toenames. De toename in 2009 en 2010 hing deels samen met de financieel-economische crisis. De toename sinds 2014 kan volgens de POD MI (2020) onder andere verklaard worden door:

- conjuncturele factoren;
- de groeiende onzekerheid van risicogroepen (laaggeschoolden, deeltijdse werknemers, eenoudergezinnen, allochtonen...);
- nieuwe begunstigden van OCMW-steun, die daarnaast ook andere bestaansmiddelen hebben;
- de transfer naar het RMI van de begunstigden van een equivalente maatschappelijke hulp (n.a.v. hun inschrijving in het bevolkingsregister);
- de transfers naar de OCMW's van werkzoekenden die gesanctioneerd worden door de RVA;
- de wijzigingen in de wetgeving op het vlak van de werkloosheidsverzekering (de beperking in de tijd van de beroepsinschakelingsuitkering, de verlenging van de duur van de beroepsinschakelingsstage tot een jaar voor nieuwe werkzoekenden, de weigering van het recht op inschakelingsuitkeringen naar aanleiding van het niet actief deelnemen aan een aanbod van een individueel inschakelingstraject, de verstrenging van de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen en de invoering van de mogelijkheid om rechthebbenden van inschakelingsuitkeringen uit te sluiten in het kader van de activeringsprocedure van het zoekgedrag);
- de transfer van personen die subsidiaire bescherming genieten vanuit equivalente hulp naar het RMI sinds 1 december 2016.

Ook de stijging van het aantal erkende vluchtelingen, vooral sinds 2015, speelde een rol. In 2018 en 2019 vertraagde het groeiritme, om in 2020 tijdens de coronacrisis weer te stijgen. In 2021 bleef de groei beperkt omdat de impact van de gezondheidscrisis op het aantal leefloongerechtigden sterk verminderde (POD MI, 2022).

Tabel RMI 2. Gemiddeld aantal maandelijks ontvangers van het leefloon, absolute cijfers (AC), percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2007-2022.

	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		België		
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	per 1.000 inwoners	evolutie (%)
2007	21.866	27,2	36.349	45,2	22.270	27,7	80.484	7,6	-
2008	22.357	26,9	37.425	45,1	23.292	28,0	83.074	7,8	+3,2
2009	24.943	27,3	40.917	44,9	25.355	27,8	91.215	8,5	+9,8
2010	25.868	27,0	43.021	45,0	26.754	28,0	95.643	8,8	+4,9
2011	24.212	25,5	43.758	46,0	27.059	28,5	95.029	8,7	-0,6
2012	23.283	24,3	44.811	46,8	27.711	28,9	95.805	8,7	+0,8
2013	23.944	24,2	46.069	46,5	29.105	29,4	99.118	8,9	+3,5
2014	24.828	24,2	47.647	46,4	30.272	29,5	102.747	9,2	+3,7
2015	27.187	23,4	55.946	48,2	32.979	28,4	116.112	10,4	+13,0
2016	31.028	24,4	60.471	47,6	35.588	28,0	127.086	11,3	+9,5
2017	36.634	26,1	65.527	46,7	38.007	27,1	140.169	12,4	+10,3
2018	37.465	26,0	68.160	47,2	38.734	26,8	144.358	12,7	+3,0
2019	36.783	25,1	70.627	48,1	39.285	26,8	146.695	12,8	+1,6
2020	38.468	25,1	73.102	47,7	41.840	27,3	153.410	13,3	+4,6
2021	38.293	24,6	72.945	46,9	44.269	28,5	155.507	13,5	+1,4
2022	37.542	24,6	70.851	46,4	44.168	29,0	152.561	13,2	-1,9

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen. Bevolkingscijfers Statbel.

Het Vlaamse Gewest telt dertien centrumsteden. Een centrumstad is een stad die een centrale functie uitoefent voor haar omgeving, zoals op het vlak van werkgelegenheid, zorg, onderwijs, cultuur en ontspanning. Tabel RMI 3 geeft het gemiddelde aantal maandelijks leefloongerechtigden in de provincies en in de dertien Vlaamse centrumsteden weer. Binnen de provincie Antwerpen vertegenwoordigen de leefloongerechtigden van de stad Antwerpen 48,6% van alle gerechtigden in die provincie. Ook Gent kent een groot aandeel gerechtigden binnen de provincie Oost-Vlaanderen. Het aantal leefloonontvangers per 1.000 inwoners was in 2022 het hoogst in de centrumsteden Gent, Oostende en Mechelen.

Tabel RMI 3. Gemiddeld aantal maandelijks ontvangers van het leefloon, Vlaamse provincies en centrumsteden, 2022 (absolute cijfers, percentages en per 1.000 inwoners).

	Aantal leefloon- ontvangers	Percentage t.o.v. aantal leefloon- ontvangers in provincie	Aantal leefloon- ontvangers per 1.000 inwoners
Vlaams Gewest	37.542	–	5,6
Provincie Antwerpen	12.072	100	6,4
Antwerpen	5.867	48,6	11,1
Mechelen	1.247	10,3	14,3
Turnhout	638	5,3	13,8
Provincie Vlaams-Brabant	5.353	100	4,6
Leuven	1.141	21,3	11,2
Provincie Limburg	3.403	100	3,8
Genk	433	12,7	6,5
Hasselt	629	18,5	7,9
Provincie Oost-Vlaanderen	10.659	100	6,9
Aalst	660	6,2	7,4
Gent	4.655	43,7	17,6
Sint-Niklaas	1.006	9,4	12,5
Provincie West-Vlaanderen	6.055	100	5,0
Brugge	600	9,9	5,1
Kortrijk	826	13,6	10,6
Oostende	1.147	18,9	16,0
Roeselare	643	10,6	10,0

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen. Bevolkingscijfers Statbel.

Op basis van de jaarcijfers van POD MI (waarbij elke ontvanger slechts eenmaal wordt geteld, ongeacht of deze persoon meermaals in hetzelfde jaar financiële steun heeft genoten) telde België in 2022 214.001 leefloongerechtigden (RMI 4). Bij deze cijfers dient men in het achterhoofd te houden dat een gerechtigde die van categorie verandert tijdens het jaar (gezinscategorie, leeftijdscategorie, nationaliteitsgroep), geteld wordt in elk van de categorieën waarin hij tijdens het jaar is verschenen. Daarom is in tabel RMI 4 het jaartotaal niet gelijk aan de som van de totalen per gezinscategorie, of per leeftijdscategorie of nationaliteitsgroep. De meerderheid van de leefloongerechtigden is alleenstaand, jonger dan 25 jaar en heeft de Belgische nationaliteit. Ook vrouwen zijn in de meerderheid, behalve in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Tabel RMI 4. Profiel van de ontvangers van het leefloon, België & gewesten, 2022.

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels HG	België
Samenwonend	19.462	35.691	22.657	77.607
Alleenstaand	26.556	41.531	23.368	90.753
Met gezin ten laste	18.879	29.526	15.303	63.254
Man	29.617	44.827	31.262	100.768
Vrouw	30.047	52.772	27.381	113.233
Jonger dan 25 jaar	19.456	35.318	21.313	75.509
25-34 jaar	15.424	22.346	13.853	51.022
35-49 jaar	15.640	25.116	13.344	53.732
50-64 jaar	7.865	13.822	8.404	29.973
65 jaar en ouder	1.279	997	1.501	3.765
Belgische nationaliteit	34.168	77.969	36.098	147.336
Nationaliteit van EU	4.968	6.165	7.648	18.691
Nationaliteit buiten EU	20.922	13.873	15.099	49.207
Totaal	59.664	97.599	58.415	214.001

Bron: POD Maatschappelijke Integratie.

Leefloongerechtigden jonger dan 25 jaar en nieuwe leefloongerechtigden ouder dan 25 jaar moeten een Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijk Integratie (GPMI) afsluiten met het OCMW. Het GPMI is een soort contract met een stappenplan op maat met als doel de kansen op professionele inschakeling te verhogen. Dat kan bijvoorbeeld door het volgen van een opleiding of studies met volledig leerplan. OCMW's mogen op grond van billijkheidsredenen en met het oog op een verhoging van de inschakelingskansen in het beroepsleven aanvaarden dat iemand een studie met volledig leerplan aanvat, hervat of voortzet. Tabel RMI 5 toont de leefloners die een GPMI type student hebben ondertekend en zet die af ten opzichte van het totale aantal leefloongerechtigden. Hun aandeel groeide de voorbije jaren constant en was het grootst in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (19,5%). In Wallonië was dat 17,9% en in Vlaanderen 14,4%.

Tabel RMI 5. Gemiddeld aantal maandelijkse studenten-leefloners, absolute cijfers (AC) en aandeel in de leefloonpopulatie (%), België & gewesten, 2007-2022.

	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		België	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
2007	2.050	9,4	4.813	13,2	2.078	9,3	8.942	11,1
2008	2.147	9,6	5.074	13,6	2.315	9,9	9.536	11,5
2009	2.394	9,6	5.346	13,1	2.489	9,8	10.229	11,2
2010	2.589	10,0	5.749	13,4	2.832	10,6	11.170	11,7
2011	2.532	10,5	5.872	13,4	3.044	11,2	11.447	12,0
2012	2.470	10,6	6.177	13,8	3.272	11,8	11.919	12,4
2013	2.548	10,6	6.567	14,3	3.780	13,0	12.895	13,0
2014	2.721	11,0	6.899	14,5	4.234	14,0	13.854	13,5
2015	2.852	10,5	7.630	13,6	4.676	14,2	15.158	13,1
2016	3.166	10,2	8.744	14,5	5.584	15,7	17.495	13,8
2017	3.712	10,1	9.927	15,1	6.437	16,9	20.076	14,3
2018	4.076	10,9	10.784	15,8	6.918	17,9	21.777	15,1
2019	4.360	11,9	11.260	15,9	7.258	18,5	22.879	15,6
2020	4.805	12,5	11.804	16,2	7.227	17,3	23.836	15,5
2021	5.441	14,2	12.655	17,4	8.039	18,2	26.135	16,8
2022	5.416	14,4	12.647	17,9	8.614	19,5	26.678	17,5

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

4.2 Het Recht op Maatschappelijke Hulp

Mensen die niet in aanmerking komen voor het Recht op Maatschappelijke Integratie kunnen een beroep doen op het Recht op Maatschappelijke Hulp (RMH). De OCMW's beschikken over drie instrumenten: financiële steun (equivalent aan het leefloon), tewerkstelling of een tussenkomst in (dringende) medische hulpverlening. Enkel kandidaat-vluchtelingen en vreemdelingen met een verblijfsvergunning die niet in de bevolkingsregisters zijn ingeschreven, hebben recht op financiële steun en tewerkstellingsmaatregelen. Personen die illegaal in België verblijven en niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken, hebben alleen recht op dringende medische hulp. We geven in dit onderdeel enkel de cijfers voor het equivalente leefloon.

In 2022 ontvingen maandelijks gemiddeld 25.647 personen een equivalent leefloon, van wie 46,3% in Vlaanderen. Dat is een zeer sterke stijging (+126,7%) ten opzichte van 2021 en het is het gevolg van de oorlog in Oekraïne. Personen uit Oekraïne onder tijdelijke bescherming hebben immers recht op een equivalent leefloon. De stijging in 2010 en 2011 is volgens POD MI (2020) te verklaren door de stijging van het aantal regularisaties en de verzadiging van de opvangstructuren tijdens deze twee jaren. In 2012 daalde het aantal gerechtigden op maatschappelijke hulp, mede door het einde van de crisis in de opvang van nieuwkomers en door nieuwe maatregelen inzake asiel en migratie (o.a. versnelling van de procedures, verstrenging van de voorwaarden inzake gezinshereni-

ging, vermindering van de inkomende stromen, bevordering van het terugkeerbeleid). In 2017 speelde vooral de overdracht van personen die subsidiaire bescherming genieten naar het RMI een rol. In 2018 en 2019 is die daling gestabiliseerd, om in 2020 en 2021 weer lichtjes toe te nemen.

Tabel RMH 1. Gemiddeld aantal ontvangers van een equivalent leefloon, absolute cijfers, percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2007-2022.

Jaar	Vlaams Gewest		Waaals Gewest		Brussels HG		België		
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	Per 1.000 inwoners	Evolutie (%)
2007	11.411	44,0	7.808	30,1	6.724	25,9	25.943	2,5	-
2008	7.708	39,3	5.700	29,1	6.210	31,7	19.618	1,8	-24,4
2009	7.481	37,9	5.313	26,9	6.923	35,1	19.717	1,8	+0,5
2010	9.405	38,2	6.528	26,5	8.665	35,2	24.598	2,3	+24,8
2011	9.974	35,2	7.672	27,0	10.719	37,8	28.365	2,6	+15,3
2012	8.916	33,3	7.555	28,2	10.303	38,5	26.773	2,4	-5,6
2013	7.103	32,9	5.950	27,6	8.512	39,5	21.564	1,9	-19,5
2014	6.003	32,8	4.906	26,8	7.396	40,4	18.305	1,6	-15,1
2015	5.577	33,2	4.482	26,7	6.757	40,2	16.817	1,5	-8,1
2016	5.400	33,5	4.329	26,8	6.394	39,7	16.123	1,4	-4,1
2017	3.187	27,4	3.471	29,9	4.960	42,7	11.617	1,0	-27,9
2018	3.240	28,9	3.421	30,5	4.545	40,6	11.206	1,0	-3,5
2019	3.255	29,7	3.406	31,1	4.294	39,2	10.954	1,0	-2,2
2020	3.523	31,4	3.488	31,1	4.210	37,5	11.221	1,0	+2,4
2021	3.682	32,5	3.424	30,3	4.205	37,2	11.311	1,0	+0,8
2022	11.879	46,3	7.080	27,6	6.688	26,1	25.647	2,2	+126,7

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen. Bevolkingscijfers Statbel.

Tabel RMH 2 geeft de jaarcijfers van POD MI (waarbij elke ontvanger van het equivalent leefloon slechts eenmaal wordt geteld, ongeacht of deze persoon meermaals in hetzelfde jaar financiële steun heeft genoten). Hier geldt dezelfde beperking als bij RMI 4, namelijk dat gerechtigden die van categorie veranderen tijdens het jaar, geteld worden in elk van de categorieën waarin ze tijdens het jaar zijn verschenen. Daarom is het jaartotaal niet gelijk aan de som van de totalen per gezinscategorie, of per leeftijdscategorie of nationaliteitsgroep. In 2022 kregen 43.030 personen een equivalent leefloon. De meerderheid is samenwonend, vrouw, 35-49 jaar oud en heeft een nationaliteit van buiten de Europese Unie.

Tabel RMH 2. Profiel van de ontvangers van financiële steun (in %) (RMH), België & gewesten, 2022.

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels HG	België
Samenwonend	9.679	5.599	4.312	19.328
Alleenstaand	5.192	2.574	3.456	11.125
Met gezin ten laste	7.973	4.201	3.488	15.338
Man	6.796	3.879	3.826	14.298
Vrouw	14.779	7.722	6.870	28.732
Jonger dan 25 jaar	4.603	2.710	2.769	9.931
25-34 jaar	4.523	2.250	2.261	8.836
35-49 jaar	6.736	3.647	3.049	13.127
50-64 jaar	3.716	2.066	1.876	7.529
65 jaar en ouder	1.997	928	741	3.607
Belgische nationaliteit	137	104	155	396
Nationaliteit van EU	149	141	236	523
Nationaliteit buiten EU	21.413	11.453	10.447	42.474
Totaal	21.575	11.601	10.696	43.030

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

4.3 De Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) en het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB)

De Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) biedt financiële hulp aan 65-plussers die niet over voldoende middelen beschikken. Sinds 2001 wordt deze uitkering toegekend aan (een groot deel van) de voormalige gerechtigden op een Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB), wanneer de regeling van de IGO gunstiger is voor de betrokkene. De anderen blijven het GIB ontvangen. De tijdsreeksen van de IGO moeten daarom samen met die van het GIB worden bekeken.

Tabel GIB/IGO 1a toont het uitdoven van het GIB-statuut: elk jaar daalt het aantal ontvangers en het aandeel in het totale aantal pensioengerechtigden. Op 1 januari 2022 waren er 109.662 ontvangers van de IGO en kregen nog 1.742 ouderen het GIB. In totaal waren er 111.404 ontvangers, in de oude en nieuwe regeling samen. Van de GIB-ontvangers is negen op de tien vrouw; van de IGO-ontvangers is dat bijna zeven op de tien (GIB/IGO 1a en 1b). Van de gerechtigden op het GIB of IGO combineert de meerderheid dit recht met een pensioen in de regeling voor werknemers, zelfstandigen of ambtenaren. Voor 19.586 respectievelijk 319 personen is het IGO of het GIB de enige bron van inkomen.

Tabel GIB/IGO 1a. Evolutie van het aantal ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB) en van het totale aantal pensioenontvangers, België, 2007-2022 (absolute cijfers en percentages per 01/01).

Jaar	Totaal aantal uitkeringsgerechtigden	Aantal ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden					
		Mannen		Vrouwen		Totaal	% in het totale uitkeringsgerechtigden
		AC	%	AC	%	AC	
2007	1.819.927	3.326	20,5	12.899	79,5	16.225	0,9
2008	1.833.378	2.800	19,8	11.312	80,2	14.112	0,9
2009	1.856.017	3.302	18,2	9.910	91,1	12.212	0,7
2010	1.860.493	1.986	18,2	8.935	81,8	10.921	0,6
2011	1.884.221	1.671	17,5	7.882	82,5	9.554	0,5
2012	1.922.163	1.417	16,9	6.966	83,1	8.383	0,4
2013	1.963.308	1.198	16,4	6.118	83,6	7.316	0,4
2014	1.999.356	974	15,6	5.274	84,4	6.248	0,3
2015	2.036.795	795	14,8	4.577	85,2	5.372	0,3
2016	2.069.508	595	13,2	3.917	86,8	4.512	0,2
2017	2.092.821	482	12,2	3.465	87,8	3.947	0,2
2018	2.147.471	399	11,7	3.001	88,3	3.400	0,2
2019	2.196.890	339	11,5	2.612	88,5	2.951	0,1
2020	2.231.086	268	10,7	2.227	89,3	2.495	0,1
2021	2.267.868	201	9,8	1.853	90,2	2.054	0,1
2022	2.318.265	150	8,6	1.592	91,4	1.742	0,1

Bron: Federale Pensioendienst en eigen berekeningen.

Tabel GIB/IGO 1b. Evolutie van het aantal ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) en van het totale aantal pensioenontvangers, België, 2007-2022 (absolute cijfers en percentages per 01/01).

Jaar	Totaal aantal uitkeringsgerechtigden	Aantal ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen					
		Mannen		Vrouwen		Totaal	% in het totale uitkeringsgerechtigden
		AC	%	AC	%	AC	
2007	1.819.927	23.561	32,5	48.844	67,5	72.405	4,1
2008	1.833.378	25.200	32,8	51.541	67,2	76.741	4,2
2009	1.856.017	28.410	33,0	57.789	67,0	86.199	4,6
2010	1.860.493	29.857	33,8	58.368	66,2	88.225	4,7
2011	1.884.221	31.748	34,1	61.251	65,9	92.999	4,9
2012	1.922.163	32.872	34,2	63.377	65,8	96.249	5,0
2013	1.963.308	34.743	34,3	66.670	65,7	101.413	5,2
2014	1.999.356	36.112	34,2	69.402	65,8	105.514	5,3
2015	2.036.795	37.013	34,2	71.277	65,8	108.290	5,3
2016	2.069.508	37.047	34,3	70.809	65,7	107.856	5,2
2017	2.092.821	35.966	33,9	70.256	66,1	106.222	5,1
2018	2.147.471	36.158	34,7	68.107	65,3	104.265	4,9
2019	2.196.890	36.463	34,5	69.149	65,5	105.612	4,8
2020	2.231.086	36.480	34,4	69.683	65,6	106.163	4,8
2021	2.267.868	37.007	34,5	70.403	65,5	107.410	4,7
2022	2.318.265	37.996	34,6	71.666	65,4	109.662	4,7

Bron: Federale Pensioendienst en eigen berekeningen.

In de regeling rond het GIB vormen alleenstaande, niet-gehuwde vrouwen het merendeel van de vrouwelijke ontvangers (92,6% in 2022) (tabel GIB/IGO 2). Bij de mannelijke ontvangers van het GIB vertegenwoordigt deze groep 78%.

Tabel GIB/IGO 2. Ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB) naar categorie en geslacht, België, 2022 (absolute cijfers en percentages per 01/01).

	AC	%
1. Mannen		
a. Gehuwd, rustpensioen 'gezin'	29	19,3
b. Gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'	4	2,7
c. Niet-gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'	117	78,0
d. Rust- en overlevingspensioen (gedeelte rust)	0	-
2. Vrouwen		
a. Gehuwd, rustpensioen 'gezin'	2	0,1
b. Gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'	16	1,0
c. Niet-gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'	1.474	92,6
d. Rust- en overlevingspensioen (gedeelte rust)	100	6,3
Totaal	1.742	

Bron: Federale Pensioendienst.

Iets meer dan de helft van de mannelijke IGO-ontvangers komt in aanmerking voor het verhoogde basisbedrag. Bij de vrouwen is dat 82% (tabel GIB/IGO 3).

Tabel GIB/IGO 3. Ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) naar categorie en geslacht, België, 2022 (absolute cijfers en percentages per 01/01).

	AC	%
1. Mannen		
a. Die in aanmerking komen voor de toekenning van het basisbedrag	18.102	47,6
b. Die in aanmerking komen voor de toekenning van het verhoogde basisbedrag	19.597	51,6
c. Niet-verdeelde gevallen	297	0,8
2. Vrouwen		
a. Die in aanmerking komen voor de toekenning van het basisbedrag	12.498	17,4
b. Die in aanmerking komen voor de toekenning van het verhoogde basisbedrag	58.800	82,0
c. Niet-verdeelde gevallen	368	0,5
Totaal	109.662	

Bron: Federale Pensioendienst.

Begin 2022 is 100% van de mannelijke GIB-ontvangers ouder dan 85 jaar; bij de vrouwelijke ontvangers is dat 80,5%. In totaal gaat het voor de GIB-ontvangers over 82,2%. Bij de IGO-doelgroep ligt het percentage ontvangers ouder dan 85 jaar lager: 13,4% voor de totale populatie (tabel GIB/IGO 4).

Tabel GIB/IGO 4. Percentage ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en de Inkomensgarantie voor Ouderen naar leeftijd en geslacht, België, 2022 (per 01/01).

Leeftijd	Mannen		Vrouwen		Totaal	
	GIB	IGO	GIB	IGO	GIB	IGO
65-69	0,0	33,9	0,06	27,3	0,06	29,6
70-74	0,0	24,8	0,0	24,4	0,0	24,5
75-79	0,0	17,2	0,0	19,3	0,0	18,5
80-84	0	12,6	19,4	14,7	17,7	13,9
85+	100	11,7	80,5	14,4	82,2	13,4
Totaal	100	100	100	100	100	100

Bron: Federale Pensioendienst.

4.4 Tegemoetkomingen aan personen met een handicap

Vanaf deze editie van het Jaarboek presenteren we in deze rubriek enkel nog cijfers over de inkomensvervangende en integratietegemoetkoming en de geregionaliseerde vroegere tegemoetkomingen voor hulp aan bejaarden. We vermelden geen cijfers meer over

stelsels in uitdoving. Eind 2022 ontvingen 230.703 Belgen van de Directie-Generaal (DG) Personen met een handicap een inkomensvervangende of integratietegemoetkoming, een aantal dat jaar na jaar stijgt (tabel PH 1).

Tabel PH 1. Evolutie van het aantal ontvangers van een Inkomensvervangende of Integratietegemoetkoming (IVT of IT), België, 2007-2022 (absolute cijfers per december en evolutie).

Jaar	Enkel IVT	Enkel IT	Cumulatie IVT/IT	Totaal	
				AC	Evolutie
2007	12.714	54.596	69.923	137.233	-
2008	13.855	55.817	73.356	143.028	+4,2
2009	15.242	59.739	77.703	152.684	+6,8
2010	16.354	62.298	80.010	158.662	+3,9
2011	16.566	59.844	83.661	160.071	+0,9
2012	16.986	62.120	84.230	163.336	+2,0
2013	17.379	62.686	86.838	166.903	+2,2
2014	17.673	64.930	88.084	170.687	+2,3
2015	18.012	68.746	88.658	175.416	+2,8
2016	18.068	71.486	89.898	179.452	+2,3
2017	18.299	72.859	91.737	182.895	+1,9
2018	18.671	76.651	94.819	190.141	+4,0
2019	19.383	82.579	98.364	200.326	+5,4
2020	19.815	85.216	101.228	206.259	+3,0
2021	20.762	90.076	106.461	217.299	+5,4
2022	22.539	93.727	114.437	230.703	+6,2

Bron: FOD Sociale Zekerheid, DG Personen met een handicap.

Sinds de zesde staatshervorming is de vroegere tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden (THAB) een bevoegdheid van de regio's. Tabel PH 2 toont de rechthebbenden op een zorgbudget voor ouderen met zorgnood (Vlaanderen), de *Allocation d'aide aux Personnes Âgées* (APA) (Wallonië), en de THAB/APA (Brussel). Het aantal gerechtigden op de voormalige THAB in de Duitstalige Gemeenschap is nog inbegrepen in de cijfers voor Wallonië (de THAB werd er pas vanaf 2023 omgevormd naar het *Pflegegeld*, een bevoegdheid van het ministerie van de Duitstalige Gemeenschap). In België hadden 127.581 personen in 2022 recht op een zorgbudget voor ouderen met zorgnood of een APA (tabel PH 2). Voor de cijfers van voor de regionalisering (periode 2007-2017) verwijzen we naar Coene (2022).

Tabel PH 2. Evolutie van het aantal ontvangers van een zorgbudget voor ouderen met zorgnood (per 1/12), Allocation d'aide aux Personnes Âgées (APA) of tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden (THAB/APA), België, 2018-2022 (absolute cijfers).

Jaar	Zorgbudget Vlaanderen	THAB/APA Brussel	APA Wallonië	Totaal
2018	104.714	nb	36.473	nb
2019	101.893	7.267	37.676	146.836
2020	94.662	6.929	35.992	137.583
2021	90.364	7.193	34.434	131.991
2022	87.029	7.191	33.361	127.581

Bron: Agentschap Zorg en Gezondheid, afdeling Vlaamse Sociale Bescherming, AVIQ - Agence pour une Vie de Qualité, Iriscare.

Voor meer informatie

Agentschap Zorg en Gezondheid, Koning Albert II-laan 35, bus 33, 1030 Schaarbeek, telefoon: 02 553 35 00, mail: zorgengezondheid@vlaanderen.be, website: <https://www.zorg-en-gezondheid.be/>

AVIQ – Agence pour une Vie de Qualité, Rue de la Rivelaine 21, 6061 Charleroi, telefoon: 071 33 77 11, mail: info@aviq.be, website: <https://www.aviq.be/fr>

Directie-generaal voor Personen met een handicap, Kruidtuinlaan 50, bus 150, 1000 Brussel, telefoon: 0800 98 799, website: <http://handicap.belgium.be>

Federale Pensioendienst (FPD), Zuidertoren, Europaesplanade 1, 1060 Brussel, telefoon: 1765, website: <http://www.sfpd.fgov.be>

Iriscare, Belliardstraat 71, bus 2, 1040 Brussel, telefoon: 02 435 64 00, website: <https://www.iriscare.brussels/nl/>

POD Maatschappelijke Integratie (POD MI), Administratief Centrum Kruidtuin, Finance Tower, Kruidtuinlaan 50, bus 165, 1000 Brussel, telefoon: 02 508 85 85, mail: vraag@mi-is.be, website: <https://www.mi-is.be>

5. Consumptie en schulden

5.1 Consumptie

De European Union Household Budget Survey (EU-HBS) is een enquête die peilt naar de consumptiegewoonten van de bevolking (collectieve huishoudens zoals inwoners van woonzorgcentra worden uitgesloten). In België wordt de huishoudbudgetenquête tweejaarlijks afgenomen door Statbel (FOD Economie). Vanaf 2018 bestaat de steekproef uit drie delen: een steekproef als onderdeel van de arbeidskrachtenenquête (EAK); een panelcomponent, waarin huishoudens van de vorige golf van HBS bevraagd worden; en een bijkomende steekproef vanuit het Rijksregister. Er wordt gestreefd naar minstens

5.000 deelnemende huishoudens per jaar. De enquête wordt ook gebruikt voor de berekening van de consumptieprijsindex.

Tabel CS 1 presenteert de Belgische cijfers voor 2022. De gemiddelde uitgaven van huishoudens in België bedroegen € 40.223 in 2022 (in Vlaanderen was dat gemiddeld € 41.180, in Wallonië € 38.707 en in Brussel €39.638). Belgische gezinnen spendeerden 30,7% van hun uitgaven aan de woning (inclusief water, elektriciteit, gas en andere brandstoffen); daarnaast ging 5,7% naar de aankoop van meubelen, huishoudtoestellen en onderhoudsproducten. 13,9% werd gespendeerd aan voeding en niet alcoholische dranken. Ook transport (10,8%) en persoonlijke verzorging en diensten (10,2%) waren belangrijke uitgavenposten.

Als we kijken naar de uitgavenbronnen per inkomenskwartiel, zien we dat in het eerste kwartiel (de 25% laagste-inkomensgezinnen) het grootste deel gaat naar huisvesting (38,2%), voeding en niet alcoholische dranken (14,2%) en persoonlijke verzorging en diensten (10,1%). Naar verhouding geven gezinnen in dit kwartiel meer uit aan huisvesting, voeding en niet alcoholische dranken en communicatie. Hoe hoger op de inkomensladder, hoe kleiner het deel van de huishouduitgaven dat gaat naar huisvesting (26,2% in het vierde kwartiel). Toch blijft het ook de grootste uitgavenpost voor de hogere inkomens. In de hogere kwartielen geeft men naar verhouding dan weer meer uit aan transport, cultuur en vrije tijd, restaurant en horeca, meubels en andere woonbenodigdheden, kleding en schoenen, en opleiding.

Tabel CS 1. Aandeel van de verschillende uitgavenbronnen in de totale uitgave per inkomenskwartiel^a (in %), België, 2022.

	Totaal	Q1	Q2	Q3	Q4
Totale consumptie (in euro)	40.223	26.272	33.965	43.827	56.718
Woning, water, elektriciteit, gas en andere brandstoffen	30,7	38,2	33,9	29,6	26,2
Voeding en niet- alcoholische dranken	13,9	14,2	13,3	14,4	13,9
Transport	10,8	7,6	10,3	11,5	11,9
Persoonlijke verzorging en diensten	10,2	10,1	10,7	10,3	9,9
Cultuur en vrije tijd	7,7	5,7	6,5	7,3	9,7
Restaurant en horeca	7,0	4,9	6,6	6,8	8,4
Meubelen, huishoudtoestellen en onderhoudsproducten	5,7	5,1	4,8	5,8	6,5
Gezondheid	4,8	4,6	4,9	5,4	4,4
Kleding en schoenen	4,0	3,5	3,5	3,9	4,7
Communicatie	2,9	3,8	3,3	2,9	2,3
Alcoholische dranken, tabak, drugs	1,9	1,9	2,1	1,9	1,7
Opleiding	0,3	0,2 ^b	0,2 ^b	0,1	0,4

a. Inkomenskwartielen verdelen de bevolking in vier gelijke groepen, naargelang hun inkomen. De 25% huishoudens met het laagste inkomen (Q1) hebben in de HBS 2022 een inkomen van maximaal € 23.338, gezinnen in kwartiel 2 (Q2) hebben een inkomen tussen € 23.338 en € 36.000, gezinnen in kwartiel 3 (Q3) hebben een inkomen tussen € 36.000 en € 56.280, en de groep 25% rijkste huishoudens (Q4) heeft een inkomen van minstens € 56.280.

b. Dit is een minder betrouwbaar cijfer gezien de kleine steekproef.

Bron: Statbel, Huishoudbudgetenquête 2022 en eigen berekeningen.

5.2 Schulden

De SILC2020-enquête peilde met een aparte module naar de schuldenlast en levensstandaard van de bevolking (Statbel, 2021b). Volgens deze bevraging had 21,6% van de Belgen één lening lopen (met uitzondering van de lening voor de aankoop van de hoofdverblijfplaats), 4,2% had er twee of meer. Extra leningen worden vooral afgesloten voor de aankoop van een auto (57,4%), gevolgd door eigendommen (inclusief meubels, huishoudelijke apparaten en woningdecoratie) (20,6%), dagelijkse uitgaven in levensonderhoud (14,8%), vakantie (6,1%), de financiering van het eigen bedrijf (2,7%), de herfinanciering van een andere lening (2,3%), gezondheidszorg (1,2%) en onderwijs (0,8%). Deze bijkomende leningen beslaan gemiddeld 10% van het beschikbare huishoudinkomen. Alle leningen samen (inclusief de hypotheek voor de eigen woning) nemen gemiddeld een hap van 19% uit het beschikbare inkomen.

Jaarlijks peilt de SILC ook naar achterstallige betalingen. Op basis van SILC2022 blijkt dat 4,2% van de Belgen tijdens de voorbije twaalf maanden minstens een achterstallige betaling had inzake hypotheek/huur, nutsvoorzieningen (gas, elektriciteit, water, verwarming) of leningen (aankopen op afbetaling of andere leningen). Bij personen met een inkomen onder de armoederisicogrens is dat aandeel hoger (10%) dan bij personen met een inkomen boven de armoedegrens (3,3%).

Er bestaan ook administratieve databronnen om de schuldenproblematiek van de bevolking in kaart te brengen. In dit deel lichten we slechts een tipje van de sluier. We rapporteren cijfers van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren, de Vlaamse Regulator voor de Elektriciteits- en Gasmarkt en de Vlaamse Milieumaatschappij. Ook gegevens over de schuldhulpverlening via de erkende diensten voor schuldbemiddeling en de collectieve schuldenregeling komen aan bod.

5.2.1 Kredietschulden

De Centrale voor Kredieten aan Particulieren (CKP) van de Nationale Bank van België (NBB, 2023) registreert wanbetaling op het vlak van consumentenkredieten (leningen op afbetaling, verkopen op afbetaling en kredietopeningen) en hypothecaire kredieten. Een lening op afbetaling is een lening met een bepaalde looptijd en vaste (meestal maandelijkse) termijnen die men kan gebruiken voor uiteenlopende doelen (bv. een reis, aankoop van een auto, renovatie van de woning, ...). Bij een verkoop op afbetaling koopt men een goed of een dienst (bv. een auto, huishoudelektro) en betaalt men deze aankoop in maandelijkse schijven terug. Een kredietopening is een flexibele geldreserve die telkens opnieuw kan worden heropgenomen. Een hypothecair krediet is een lening voor de woning, waarbij de woning als waarborg dient.

In 2008-2009 brak de financieel-economische crisis uit: meer consumenten werden geconfronteerd met betalingsmoeilijkheden en de omvang van het gemiddelde achterstallige bedrag liep op (tabel CS 2). Sinds 2011 hanteert de CKP een aangepaste berekeningswijze, wat een impact heeft op het aantal kredietopeningen en bijgevolg op het aantal achterstallige betalingen. Dat biedt deels een verklaring voor de stijgende cijfers

sinds 2010. Sinds 1 april 2015 kunnen consumenten geen nieuwe kredietovereenkomst meer afsluiten wanneer ze in de Centrale geregistreerd staan voor een totaal achterstallig bedrag van meer dan € 1.000 in het kader van een of meer niet-tijdig afgeloste consumentenkredieten. Voorts werd op 1 april 2020 de minimumdrempel voor de eerste registratie van een wanbetaling verhoogd van € 25 naar € 50. De geregistreerde wanbetalingen waarvan de betalingsachterstand nooit hoger dan € 50 is geweest, moesten daarom geschrapt worden. De daling van het aantal achterstallige kredietovereenkomsten is mede daaraan te wijten. In 2020 konden kredietnemers vanwege de coronacrisis onder bepaalde voorwaarden een betalingsuitstel krijgen voor de terugbetaling van hun krediet. Vooral voor hypothecaire kredieten werd daarvan gebruikgemaakt. Dit uitstel werd aan de Centrale gemeld, maar niet geregistreerd als wanbetaling. Eind juni 2021 hebben de laatste kredieten waarvoor van deze uitstelmogelijkheid gebruik werd gemaakt, hun normale terugbetalingsmodaliteiten hernomen (NBB, 2022).

Tabel CS 2. Aantal achterstallige geregistreerde personen en contracten bij de Centrale voor Kredieten aan Particulieren, België, 2007-2022.

Jaar	Geregistreerde personen	Aantal contracten		Achterstallig of eisbaar bedrag (in duizenden euro's)	
	Consumenten- & hypothecair krediet	Consumentenkrediet	Hypothecair krediet	Consumentenkrediet	Hypothecair krediet
2007	279.429	387.050	24.364	1.238.594	538.371
2008	285.595	390.783	25.107	1.303.531	552.056
2009	300.296	407.697	26.633	1.471.894	682.977
2010	308.803	421.047	27.678	1.593.477	825.553
2011 ^a	319.092	431.519	28.974	1.672.552	876.701
2012	330.129	452.111	30.509	1.750.322	971.452
2013	341.416	471.204	32.340	1.787.326	1.177.106
2014	350.635	488.835	34.005	1.802.917	1.305.496
2015	364.385	513.806	33.709	1.789.162	1.363.667
2016	370.701	522.895	33.041	1.751.770	1.367.002
2017	363.573	509.828	31.286	1.685.278	1.304.443
2018	354.879	492.123	29.755	1.604.028	1.230.625
2019 ^b	336.691	458.874	29.897	1.536.526	1.148.699
2020	315.165	426.046	26.844	1.430.991	1.017.919
2021	291.158	392.055	23.736	1.311.310	933.291
2022	274.899	368.103	21.810	1.260.453	867.891

a. Sinds 2011 moet de geoorloofde debetstand op een rekening (de uitdrukkelijke kredietopening waarbij een kredietgever een consument de mogelijkheid biedt bedragen op te nemen die het beschikbare tegoed op zijn rekening overschrijden) in de CKP worden geregistreerd (dat was voordien niet het geval indien het bedrag van de kredietlijn lager was dan € 1.250 en terug te betalen was binnen drie maanden). Deze wijziging heeft een invloed op het aantal kredietopeningen (een vorm van het consumentenkrediet), waardoor cijfers met betrekking tot consumentenkrediet van voor 2011 niet helemaal vergelijkbaar zijn met die erna.

b. Overeenkomstig het KB van 16 december 2018 moet de eerste registratie van een wanbetaling van een kredietovereenkomst sinds 1 april 2019 betrekking hebben op een bedrag hoger dan € 50, daar waar dat voorheen € 25 was. De daling van het aantal achterstallige kredietovereenkomsten in 2019 is mee daaraan te wijten.

Bron: Nationale Bank van België (2023).

Op 31 december 2022 noteerde de CKP 274.899 kredietnemers met een openstaande betalingsachterstand voor een consumenten- en/of hypothecair krediet, dat wil zeggen 2,7% van de meerderjarige bevolking. Het aantal achterstallige kredietnemers neemt daarmee voor het zesde jaar op rij af (en met -5,6% t.o.v. 2021). Ook het aantal achterstallige contracten daalde tot 368.103. Het totale achterstallige bedrag daalde met 5,2% ten opzichte van vorig jaar en bedraagt € 2,1 miljard. Het gemiddelde achterstallige bedrag per contract bedroeg € 5.459; per persoon betrof het een gemiddeld achterstallig bedrag van € 10.474.

5.2.2 Energieschulden

Om een zicht te krijgen op de problematiek van betalingsmoeilijkheden en afsluitingen van energie verzamelt de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) jaarlijks statistieken in het kader van het Vlaamse Energiebesluit. Daarin staat beschreven wat er moet gebeuren als een huishoudelijke afnemer zijn energiefactuur niet betaalt (deze procedures maken deel uit van de zogenaamde sociale openbare dienstverplichtingen). Op 1 juli 2022 traden een aantal wijzigingen aan het Energiebesluit in werking. De aanpassingen zijn erop gericht om sneller te kunnen optreden wanneer een klant financiële moeilijkheden ondervindt en zo verdere schuldopbouw te vermijden. Tabel CS 3 presenteert de belangrijkste cijfers voor 2022. Naar aanleiding van de sterke stijging van de energieprijzen sinds midden 2021 namen de overheden verschillende maatregelen gericht op de betaalbaarheid van de factuur. De impact daarvan moet men in het achterhoofd houden bij het lezen van de cijfers. Ook is er mogelijk nog een impact van het Coronacharter, dat een aantal energieleveranciers eind mei 2021 ondertekenden. Daarin gaven ze aan soepel te zijn met het opstarten van een afbetalingsplan en voorzichtig te zijn met het opzeggen van een contract bij wanbetaling.

Voor een goed begrip van de procedure bij wanbetaling verwijzen we naar het rapport van de VREG (2023). We sommen de belangrijkste stappen op.

Wie een factuur voor gas of elektriciteit niet tijdig betaalt aan de leverancier, krijgt eerst een herinneringsbrief. Als de klant niet reageert of een intussen opgemaakt afbetalingsplan niet nakomt, volgt een ingebrekestelling (dat hoeft voortaan niet meer aangekend). Wordt er niet gereageerd of niet correct afbetaald, dan mag de leverancier het contract opzeggen, mits een opzegtermijn van minstens 45 kalenderdagen. De klant kan een contract afsluiten bij een andere leverancier, maar als hij geen nieuw contract sluit, wordt hij na de opzegtermijn verder beleverd door de distributienetbeheerder. In 2022 werden 135.317 afbetalingsplannen bij de leveranciers voor elektriciteit en gas opgestart, het hoogste aantal tot nog toe. In totaal waren er 166.318 afbetalingsplannen lopende (+24% t.o.v. 2021, vooral als gevolg van de sterke prijsstijgingen) (VREG, 2023).

Respectievelijk 2,6% en 2,8% van de huishoudelijke toegangspunten voor elektriciteit/aardgas werden in 2022 beleverd door de netbeheerder (absolute cijfers in tabel CS 3). Daar betaalt men een tarief dat duurder is dan de laagste tarieven op de vrije markt (een 'ontradingstarief' opdat men sneller de stap terug naar een commerciële leverancier zou zetten). Tijdens de energiecrisis was in sommige maanden het tarief bij de

netbeheerder wel goedkoper dan op de markt. Beschermden klanten (rechthebbenden op het sociaal tarief) betalen bij de netbeheerder geen ontradingstarief, maar de sociale maximumprijs. Recht op een sociaal tarief krijgt men wanneer men een bepaalde uitkering of tegemoetkoming heeft (bv. een leefloon). Van 1/2/2021 tot eind juni 2023 kregen klanten met recht op een verhoogde tegemoetkoming tijdelijk recht op de sociale maximumprijs. Vanaf 1/7/2023 betaalt deze groep opnieuw een commercieel tarief (of indien zij klant waren bij de netbeheerder opnieuw een ontradingstarief). In het Vlaamse Gewest werd op 31/12/2022 voor 17% van de aansluitingen voor elektriciteit en 16,9% van de aansluitingen voor aardgas in de commerciële markt de sociale maximumprijs aangerekend. Bij de netbeheerder elektriciteit had 35,2% het beschermd statuut, bij de netbeheerder aardgas was dat 35,4% (absolute cijfers in tabel CS 3).

5.2.2.1 Procedure wanbetaling voor elektriciteit

De procedure wanbetaling bij de netbeheerder voor elektriciteit verloopt als volgt. Als de klant al een digitale meter voor elektriciteit heeft, activeert de netbeheerder onmiddellijk de voorafbetalingsfunctie (voor 1/7/2022 gebeurde dat pas nadat de klant schulden maakte bij de netbeheerder). Als de klant nog geen digitale meter heeft, betaalt hij aan de netbeheerder via voorschotfacturen. Bij wanbetaling volgt een betalingsherinnering en vervolgens een ingebrekestelling. Reageert de klant nog altijd niet, dan wordt een digitale meter met geactiveerde voorafbetalingsfunctie geplaatst. Als de netbeheerder geen toegang krijgt tot de woning, kan de procedure tot afsluiting via de Lokale AdviesCommissie (LAC) worden opgestart. Als het technisch niet mogelijk is om een digitale meter te plaatsen, wordt een klassieke autonome stroombegrenzer geplaatst. Tegen 2025 wordt de autonome stroombegrenzer uitgefaseerd (in 2022 waren er nog slechts 248 klassieke stroombegrenzers). Merk op dat sommige gezinnen meer dan één meter met voorafbetalingsfunctie voor elektriciteit kunnen hebben, bijvoorbeeld omdat ze een aparte meter voor verwarming op elektriciteit hebben. Het aantal gezinnen dat op deze manier elektriciteit afneemt, is daarom lager dan het totale aantal actieve digitale meters met voorafbetalingsfunctie.

Op 31/12/2022 werden 47.583 klanten van de netbeheerder elektriciteit beleverd via een digitale meter met voorafbetalingsfunctie (in totaal waren er 49.168 digitale meters met voorafbetalingsfunctie, 1,7% van alle toegangspunten elektriciteit). De klant kan dan elektriciteit verbruiken als hij budget oplaadt. Als hij niet oplaadt, treedt het noodkrediet in werking (€ 75, jaarlijks geïndexeerd; tussen 1/11/2022 en 30/6/2023 tijdelijk verhoogd naar € 115 naar aanleiding van de energiecrisis). In 2022 maakten 15.515 beschermde en 32.476 niet-beschermde afnemers gebruik van het noodkrediet. Als het noodkrediet is opgebruikt, krijgt de klant elektriciteit via minimale levering (een beperkt vermogen van 2.300 Watt of 10 ampère). De klant wordt dan uitgenodigd om een betalingsregeling te treffen. Als na een eventuele herinnering geen reactie volgt, wordt een verzoek tot afsluiten van de minimale levering ingediend bij de LAC (tussen 1/11/2022 en 30/4/2023 gold een verbod op de uitschakeling van de minimale levering). Als de minimale levering is stopgezet, kan de klant enkel nog elektriciteit verbruiken als hij de digitale meter oplaadt. Dit werd in het verleden een 'naakte budgetmeter' genoemd. De klant krijgt voortaan automatisch opnieuw minimale levering als zijn schul-

den niet langer meer dan € 150 bedragen. Op 31 december 2022 waren er 1.910 meters met voorafbetalingsfunctie waarvan de minimale levering elektriciteit was uitgeschakeld. De VREG (2023) noteert een daling met 94% ten opzichte van 2021. Dat is deels het gevolg van het initiatief van Fluvius om bij de ombouw van de analoge naar de digitale meter de minimale levering opnieuw te activeren bij gezinnen die geen schulden meer hadden, deels een gevolg van de wetwijziging van 1/7/2022, die maakt dat de minimale levering automatisch wordt teruggegeven bij minder dan € 150 schulden, en deels het gevolg van de daling van het aantal dossiers voor uitschakeling van de stroombegrenzer dat door de LAC werd behandeld. De netbeheerder meldt aan het OCMW alle gezinnen die in de periode november tot en met maart niet langer gebruik konden maken van de minimale levering elektriciteit. In die situatie is er een groot risico op zelfafsluiting. In 2022 waren er voor elektriciteit 5.638 gezinnen voor wie de netbeheerder een dergelijke melding bij het OCMW deed (VREG, 2023).

Voor een onbetaald verbruik bij de netbeheerder lager dan € 500 wordt een afbetalingsplan opgestart via de digitale meter. Er wordt dan wekelijks € 5 ingehouden, ongeacht of de klant krediet oplaadt. Als het krediet op de meter negatief wordt, wordt 35% van elke oplading ingehouden voor de terugbetaling van schulden (bv. voor terugbetaling van het noodkrediet). Als de schuld bij de netbeheerder minstens € 500 bedraagt of de klant houdt zich niet aan de afgesproken afbetalingsplannen, wordt het dossier doorgestuurd naar de LAC.

5.2.2.2 Procedure wanbetaling voor aardgas

De procedure wanbetaling voor aardgas bij de netbeheerder verloopt als volgt. De klant betaalt eerst nog via voorschotfacturen. Betaalt de klant niet (tijdig), dan volgt er een betalingsherinnering en vervolgens een ingebrekestelling. Reageert de klant nog steeds niet, dan wordt de analoge meter vervangen door een digitale of wordt, in het geval de klant al een digitale meter heeft, de voorafbetalingsfunctie geactiveerd. De periode tussen de ingebrekestelling en het inschakelen van de voorafbetalingsfunctie werd sinds juli 2022 ingekort van zestig naar twintig kalenderdagen. Als de netbeheerder geen toegang krijgt tot de woning om een digitale meter te plaatsen, kan de procedure tot afsluiting via de LAC worden opgestart. Als het technisch niet mogelijk is om een digitale aardgasmeter te plaatsen, levert de netbeheerder verder via de gewone aardgasmeter.

31.934 van de door de netbeheerder aardgas beleverde klanten op 31/12/2022 heeft een digitale meter met voorafbetalingsfunctie (1,6% van alle toegangspunten gas). De klant kan dan gas verbruiken wanneer hij budget oplaadt. Als hij niet oplaadt, treedt het noodkrediet in werking (€ 75, jaarlijks geïndexeerd; naar aanleiding van de energiecrisis werd dit tijdelijk – van 1/11/2022 tot 30/6/2023 – verhoogd naar € 155). In 2022 maakten 9.379 beschermde en 21.413 niet-beschermde afnemers gebruik van dit noodkrediet. Als de klant in de periode van november tot en met maart gedurende dertig kalenderdagen niet oplaadt en binnen de tien dagen zonder aardgas dreigt te vallen, stuurt de netbeheerder een brief met de vraag om op te laden of, als dat niet lukt of niet nodig is, om contact op te nemen. Als de klant niet oplaadt of geen contact opneemt, informeert de netbeheerder het OCMW. In 2022 werden zo 17.894 gezinnen gerapporteerd aan het

OCMW. Er bestaat geen minimale levering aardgas omdat dat technisch niet mogelijk is. Wel kan een klant in de winterperiode een aanvraag bij het OCMW indienen voor financiële steun. Hij kan dan een bedrag van het OCMW krijgen om de aardgasbudget-meterkaart weer op te laden. Elk OCMW beslist zelf of het deze maatregel toepast. In de winter van 2021-2022 waren er 6.083 aanvragen voor deze minimumsteun (+11% t.o.v. 2021, wellicht toe te schrijven aan de grote prijsstijgingen voor energie en een iets koudere winter, VREG, 2023). Gemiddeld kreeg een gezin € 402 toegekend.

Voor onbetaald verbruik bij de netbeheerder lager dan € 500 wordt een afbetalingsplan opgestart via de digitale meter (via dezelfde schuldafbouwprocedure als bij wanbetaling elektriciteit bij de netbeheerder). Als de klant een schuld bij de netbeheerder heeft van minstens € 500 of hij houdt zich niet aan de afgesproken afbetalingsplannen, wordt het dossier doorgestuurd naar de LAC.

In specifieke gevallen kan de netbeheerder de elektriciteit- of gastoevoer afsluiten zonder voorafgaand advies van de LAC (bv. bij onveiligheid, fraude of leegstand). Bij wanbetaling moet eerst de LAC geraadpleegd worden. Er geldt een verbod op het afsluiten van elektriciteit en gas in de winterperiode van 1 december tot 1 maart (dit verbod werd vanwege de energiecrisis uitgebreid van 1/11/2022 tot en met 30/4/2023). In 2022 werden 663 toegangspunten elektriciteit en 539 toegangspunten gas afgesloten na een positief LAC-advies. Ten opzichte van 2021 is dat respectievelijk een stijging van 70% en 109%, hoewel die aantallen ver onder die van de periode 2015-2019 liggen (VREG, 2023). Voor elektriciteit is geen toegang tot de installatie van de digitale meter de belangrijkste reden voor afsluiting (90,5%), gevolgd door de weigering of het niet-naleven van een betaalplan (9,5%). Bij aardgas is die verhouding 77,9% en 22,1%.

Tabel CS 3. Sociale statistieken elektriciteit en aardgas, Vlaanderen, 2022.

Aantal huishoudelijke toegangspunten elektriciteit	2.918.914
Aantal huishoudelijke toegangspunten aardgas	2.038.845
Aantal beschermde afnemers elektriciteit	
Commerciële markt	480.347
Netbeheerder	26.424
Aantal beschermde afnemers aardgas	
Commerciële markt	332.001
Netbeheerder	20.179
Leveranciers elektriciteit en aardgas	
Opgestarte afbetalingsplannen in jaar X	135.317
Gemiddelde uitstaande schuld opgestarte afbetalingsplannen	€ 907,73
Totaal aantal lopende afbetalingsplannen in jaar X	166.318
Distributienetbeheerders elektriciteit	
Levering door de netbeheerder	
Aantal huishoudelijke elektriciteitsafnemers beleverd door de netbeheerders op 31/12 wegens wanbetaling	75.165
Aantal huishoudelijke afnemers dat op 31/12 door de netbeheerder werd beleverd met recht op sociale maximumprijs	26.424
Ingeschakelde voorafbetalingsfunctie	
Aantal meters met voorafbetalingsfunctie op 31/12	49.168
Meters met voorafbetalingsfunctie waarvan minimale levering elektriciteit was uitgeschakeld op 31/12	1.910
Klassieke stroombegrenzer	
Aantal ingeschakelde klassieke stroombegrenzers op 31/12	248
Afsluiting	
Aantal toegangspunten dat in de loop van jaar X werd afgesloten, na advies LAC	663
Distributienetbeheerders aardgas	
Levering door de netbeheerder	
Aantal huishoudelijke gasafnemers beleverd door de netbeheerders op 31/12 wegens wanbetaling	57.008
Aantal huishoudelijke afnemers dat op 31/12 door de netbeheerder werd beleverd met recht op de sociale maximumprijs	20.179
Ingeschakelde voorafbetalingsfunctie	
Aantal meters met voorafbetalingsfunctie op 31/12	31.934
'Minimale levering'	
Aantal gezinnen dat tussenkomst OCMW kreeg	6.083
Afsluiting	
Aantal toegangspunten dat in de loop van jaar X werd afgesloten, na advies LAC	539

Bron: VREG (2023).

5.2.3 Drinkwaterschulden

De Vlaamse Milieumaatschappij (VMM, 2022) rapporteert sociale statistieken inzake drinkwater en wanbetaling. De laatst beschikbare cijfers dateren van 2021. De COVID-19-crisis had nog een impact: zo mocht tot 30 mei 2021 geen debietbegrenzing of afsluiting gebeuren (tenzij bij onmiddellijke bedreiging van de volksgezondheid).

Van de 2.761.121 huishoudelijke afnemers in Vlaanderen op 1 januari 2021 waren er 165.368 beschermde klanten die recht hadden op het sociaal tarief (de 'beschermde rechthebbende klanten'). Het betreft 6% van alle drinkwaterklanten. Daarnaast waren er 28.292 beschermde klanten die geen recht hadden op het sociaal tarief (de 'beschermde niet-rechthebbende klanten'). Zij maakten zo'n 1% uit van alle drinkwaterklanten. Alle beschermde klanten genieten een aantal voordelen (zoals een gratis waterscan van de woning, recht op maandelijks betalingen, geen kosten voor herinneringsbrieven en ingebrekestellingen). Enkel de rechthebbende beschermde klanten genieten daarnaast een sociaal tarief (een korting van 80% op de waterfactuur).

De procedure wanbetaling start wanneer de klant na het verstrijken van de uiterste betaaldatum zijn drinkwaterfactuur niet betaald heeft en een herinneringsbrief ontvangt (de klant kan wel betalingsuitstel aanvragen). Als de klant geen gevolg geeft aan de brief, volgt een aangetekende ingebrekestelling. De klant kan een afbetalingsplan afsluiten met de exploitant, via het OCMW of met een erkende instelling voor schuldbemiddeling. Wanneer de klant niet ingaat op de ingebrekestelling of het afbetalingsplan niet correct betaalt, heeft de exploitant twee mogelijkheden: de schuld invorderen door het opstarten van een procedure via de rechtbank (eventueel voorafgegaan door een minnelijke invordering) of een aanvraag tot begrenzing indienen bij de LAC. In 2020 werd immers de debietbegrenzing ingevoerd: de waterexploitant kan het debiet van de watermeter beperken tot 50 liter per uur. Het is een maatregel die toelaat dat men in geval van betalingsproblemen toch nog water kan verbruiken, vergelijkbaar met de 10 ampère stroombegrenzing. De debietbegrenzer laat niet toe om bijvoorbeeld een wasmachine te draaien of de vaatwasser te gebruiken, en het vullen van een emmer of kookpot duurt erg lang. Het begrenzen van de watertoevoer gebeurt door een medewerker van het waterbedrijf, maar wanneer een digitale meter met afsluitkraan is geïnstalleerd, kan een begrenzing op afstand gebeuren.

De LAC kan een afbetalingsplan opleggen om te vermijden dat de klant begrensd dan wel afgesloten wordt. Als de klant de begrenzing verhindert of manipuleert, binnen de zes maanden na de plaatsing nog geen afbetalingsplan heeft opgestart voor de openstaande schulden, het afbetalingsplan niet nakomt of niet betaalt voor het waterverbruik na de plaatsing van de begrenzing, kan de exploitant een aanvraag tot afsluiting indienen bij de LAC. Zo'n aanvraag kan, behalve in het geval van wanbetaling, ook ingediend worden wanneer de klant de toegang tot de watermeter weigert of weigert om klant te worden terwijl men wel gebruikmaakt van de watervoorziening. In bepaalde gevallen is er geen advies van de LAC nodig, maar verloopt de procedure tot begrenzing of afsluiting via de toezichthoudend ambtenaar leefmilieu (bv. in het geval van een niet-conforme binneninstallatie). Soms is er ook helemaal geen voorafgaande procedure tot afsluiting nodig, bijvoorbeeld bij werken, fraude of een onbewoond pand.

In 2021 ontvingen 258.105 klanten minstens één ingebrekestelling, ongeveer evenveel als in 2020. Er zijn 57.233 aanvragen voor een afbetalingsplan ingediend bij de exploitant, een lichte daling tegenover 2020. 99,5% van de aangevraagde afbetalingsplannen werd toegestaan en daarvan werd 23,4% niet correct nageleefd. Daarnaast werden 8.836 afbetalingsplannen opgelegd door de LAC: de overgrote meerderheid in het kader van een aanvraag tot debietbegrenzing, 85 in het kader van een aanvraag tot afsluiting. 60,3% van de door de LAC opgelegde afbetalingsplannen werd niet correct opgevolgd. Het valt de VMM (2022) op dat afbetalingsplannen die rechtstreeks met de exploitant worden afgesproken, beter nageleefd worden dan de afbetalingsplannen die door de LAC opgelegd worden. De gemiddelde uitstaande schuld bij afbetalingsplannen opgelegd door de LAC (€ 1.432 bij aanvragen tot debietbegrenzing en € 2.205,6 bij aanvragen tot afsluiting) is ook aanzienlijk hoger dan de gemiddelde uitstaande schuld bij afbetalingsplannen bij de exploitant (€ 660,3).

In 2021 vonden 5.495 dagvaardingen door de rechtbank plaats (+7,2% t.o.v. 2020).

Er werden minder dossiers naar de LAC doorgestuurd dan in 2020. Volgens de VMM (2022) heeft dat niet alleen te maken met COVID, maar ook met een nieuwe werkwijze rond LAC-dossiers bij De Watergroep, een grote exploitant. Niet alle aangevraagde dossiers worden behandeld: een aantal dossiers komt niet op de LAC-zitting, bijvoorbeeld omdat de klant inmiddels de openstaande schuld heeft vereffend of een afbetalingsregeling is gestart. Van de behandelde dossiers hadden er 13.209 betrekking op wanbetaling: 12.914 op debietbegrenzing en 295 op afsluiting.

In 2021 werden 777 debietbegrenzingsen uitgevoerd, alle na LAC-advies in het kader van wanbetaling. Het aantal begrenzingen is daarmee sterk gestegen ten opzichte van 2020 (toen 70), maar deze cijfers zijn beïnvloed door de COVID-crisis. Er vonden 195 afsluitingen plaats (140 in 2020). Volgens de VMM (2022) blijft dit cijfer in vergelijking met de jaren daarvoor wel laag. Van de 195 afsluitingen vonden er 12 plaats op basis van een LAC-advies (8 voor wanbetaling, 2 voor weigering tot toegang tot de ruimte waar de watermeter is opgesteld en 2 vanwege een weigering tot het naleven van de procedure overname of vernieuwde indienststelling). Daarnaast vonden 183 afsluitingen plaats zonder LAC-advies, waarvan 143 vanwege wanbetaling (een afsluiting voor wanbetaling zonder advies van de LAC kan voor woningen zonder domiciliëring, meestal tweede verblijven).

Tabel CS 4. Wanbetaling voor de waterfactuur, klanten zonder ondernemingsnummer, Vlaanderen, 2021.

	Aantal	Aantal klanten	% van aantal klanten (N = 2.761.121)
Aantal beschermde klanten		193.660	7,0
Met recht op sociaal tarief		165.368	6,0
Zonder recht op sociaal tarief		28.292	1,0
Wanbetalingsprocedure			
Aantal klanten met minstens 1 ingebrekestelling		258.105	9,3
Aantal aangevraagde afbetalingsplannen via exploitant	57.233		
Aantal afbetalingsplannen door LAC opgelegd	8.836		
i.h.k.v. aanvraag debietbegrenzing	8.751		
i.h.k.v. aanvraag afsluiting	85		
Aantal dagvaardingen rechtbank	5.495		
Door de LAC behandelde dossiers wanbetaling	13.209		
Waarvan wanbetaling i.h.k.v. debietbegrenzing	12.914		
Waarvan wanbetaling i.h.k.v. afsluiting	295		
Debietbegrenzings			
Na LAC-advies	777		0,03
Wegens wanbetaling	777		
Wegens weigering toegang tot watermeter	777		
Wegens weigering naleving procedures voor tegensprekelijke overname of voor vernieuwde indienstelling	0		
Zonder LAC	0		
Afsluitingen			
Na LAC-advies	195		0,01
Wegens wanbetaling	12		
Wegens weigering toegang tot watermeter	8		
Wegens weigering naleving procedures voor tegensprekelijke overname of voor vernieuwde indienstelling	2		
Zonder LAC-advies	183		
Wegens wanbetaling	143		
Wegens leegstand	40		
Wegens bedreiging volksgezondheid of fraude	0		

Bron: Vlaamse Milieumaatschappij (2022).

5.2.3 Budget- en schuldhulpverlening

Eind 2021 waren er in Vlaanderen 313 erkende instellingen voor schuldbemiddeling, waarvan 298 OCMW's, 11 Centra Algemeen Welzijnswerk (CAW) en 4 intergemeentelijke instellingen voor schuldbemiddeling (OCMW-verenigingen). Deze diensten moeten jaarlijks een gestandaardiseerde basisregistratie indienen over het aantal gezinnen in budget- en/of schuldhulpverlening. Het Steunpunt Mens en Samenleving (SAM) staat in voor de verzameling en de analyse van de gegevens. De recentste data hebben betrekking op 2021.

De diensten bieden in eerste instantie budgethulpverlening aan cliënten die betalingsproblemen hebben en/of moeilijk met geld kunnen omgaan of schulden hebben. Er wordt onderscheid gemaakt tussen budgetbegeleiding (gezinnen krijgen advies over het beheren van hun budget) en budgetbeheer (waarbij de erkende dienst voor schuldbemiddeling het budget van de cliënt geheel of gedeeltelijk beheert). Gezinnen met schulden kunnen bij de erkende diensten voor schuldbemiddeling terecht voor schuldhulpverlening. Een eerste vorm is de schuldbemiddeling. De dienst kan dan als schuldbemiddelaar inlichtingen inwinnen bij de verschillende schuldeisers. Ze kan ook de grondigheid of de wettelijkheid van de verbintenissen onderzoeken en indien mogelijk een betalingsplan opstellen, het aan de schuldeisers voorleggen en erover onderhandelen, het plan uitvoeren en het verloop ervan nagaan. De schuld kan ook betwist worden. Een tweede vorm van schuldhulpverlening is de collectieve schuldenregeling, een gerechtelijke procedure voor structurele schuldproblemen die moet worden aangevraagd met een verzoekschrift bij de arbeidsrechtbank. Wanneer de voorwaarden vervuld zijn, kan de aanvraag toelaatbaar geacht worden door de rechter en zal ze geregistreerd worden door de Centrale voor Kredieten aan Particulieren. Het doel is om in de mate van het mogelijke de schulden af te betalen. De rechter stelt een schuldbemiddelaar aan die probeert om tot een minnelijke aanzuiveringsregeling te komen. Het inkomen van de cliënt wordt beheerd door de schuldbemiddelaar, de cliënt krijgt enkel een leefgeld om in zijn dagelijkse behoeften te voorzien. Wanneer een minnelijke aanzuiveringsregeling niet lukt, kan de rechter een gerechtelijke aanzuiveringsregeling of een totale kwijtschelding van schulden opleggen. In deze gevallen worden alle voor beslag vatbare goederen (zoals de woning, een auto, een tv...) verkocht om een deel van de schuld af te lossen. De schuldbemiddelaar kan een erkende dienst voor schuldbemiddeling zijn, maar ook een externe schuldbemiddelaar (meestal advocaten). Budgetbegeleiding, budgetbeheer, schuldbemiddeling en collectieve schuldenregeling kunnen met elkaar worden gecombineerd (ook gespreid in de tijd).

In 2021 kregen 52.139 gezinnen budgethulpverlening en/of schuldhulpverlening (tabel CS 5), een daling met 3,3% tegenover 2020. Het bovenste gedeelte van de tabel toont gezinnen waar geen procedure collectieve schuldenregeling liep. Dit subtotaal daalde in 2021 met 2,8% tegenover een jaar eerder. De grootste groep is terug te vinden onder 'schuldbemiddeling en budgetbeheer'. Bij 8.688 gezinnen liep een procedure collectieve schuldenregeling, een daling met 5,5% tegenover 2020.

SAM vzw (2022a) rapporteert ook het aantal ingezette hulpverleningsmodules naar gelang de vorm (niet in tabel). Over de periode 2018– 2021 daalt vooral het aandeel budgetbeheer en schuldbemiddeling. Een deel van de verklaring ligt volgens SAM bij de coronacrisis. Kwetsbare burgers kregen extra steunmaatregelen vanuit de overheid, waardoor mogelijk de vraag naar budget- en schuldhulpverlening minder groot was. Ook was de drempel naar hulpverlening mogelijk groter door de overschakeling op digitale hulpverlening of hulpverlening op afstand als gevolg van de lockdowns. Andere mogelijke verklaringen zijn bijvoorbeeld het feit dat cliënten sneller dan vroeger zelf de weg naar collectieve schuldenregeling vinden of ernaar worden doorverwezen, het feit dat de hulpverlening complexer wordt en meer tijd en energie vergt, waardoor nieuwe dossiers minder snel kunnen worden opgestart, personeelstekorten, -verloop en -wissels, onvoldoende motivatie van de cliënten, enzovoort (SAM vzw, 2022b).

Tabel CS 5. Aantal gezinnen in budgethulpverlening, schuldbemiddeling of collectieve schuldenregeling bij de erkende diensten voor schuldbemiddeling, Vlaanderen, 2018-2021.

	2018	2019	2020	2021
Gezinnen voor wie geen procedure collectieve schuldenregeling liep				
Budgetbegeleiding (uitsluitend)	5.288	4.768	4.864	4.633
Budgetbeheer (uitsluitend)	12.656	13.069	12.569	12.260
Budgetbegeleiding- en beheer	887	887	789	843
Schuldbemiddeling (uitsluitend)	9.779	10.345	9.688	8.949
Schuldbemiddeling en budgetbegeleiding	3.014	2.923	3.029	3.246
Schuldbemiddeling en budgetbeheer	13.871	13.078	12.636	12.396
Schuldbemiddeling, budgetbegeleiding en budgetbeheer	1.096	1.206	1.149	1.124
<i>Subtotaal</i>	46.591	46.276	44.724	43.451
Gezinnen voor wie een procedure collectieve schuldenregeling liep				
Erkende dienst als bemiddelaar	3.517	3.443	3.251	3.099
Externe dienst als bemiddelaar	6.760	6.456	5.941	5.589
<i>Subtotaal</i>	10.277	9.899	9.192	8.688
Algemeen totaal	56.868	56.175	53.916	52.139

Bron: SAM vzw (2022a).

SAM vzw (2022a) vraagt de erkende diensten voor schuldbemiddeling in de jaarlijkse basisregistratie of zij tendensen vaststellen in het profiel van cliënten. Door wijzigingen in de codering van de antwoorden zijn vergelijkingen over de loop van de tijd niet voor alle groepen mogelijk. Wel merken de diensten in 2021 opnieuw een toename van het aantal multiprobleemgezinnen en van nieuwkomers. Ongeveer de helft van de erkende instellingen merkt ook een nieuwe groep van cliënteel op: tweeverdieners en mensen met een degelijk loon. De meestvoorkomende oorzaak is wellicht dat deze mensen door onverwachte, plotse gebeurtenissen hun spaarreserves moeten aanspreken en vervolgens in de problemen raken. Over de schuldenproblematiek stellen de respondenten dat de opvallendste tendens de sterke stijging van de overlevingsschulden is, voornamelijk veroorzaakt door de prijsstijging van de nutsvoorzieningen en energiekosten. In 2021 worden overlevingsschulden het vaakst als oorzaak van een schuldenproblematiek genoteerd.

Vijfjaarlijks maakt SAM vzw een uitgebreide registratie van het profiel van de cliënten in de erkende diensten voor schuldbemiddeling. De laatste keer gebeurde dat in 2018 (SAM vzw, 2019). Daarvoor wordt een gestandaardiseerde vragenlijst bij een steekproef van respondenten afgenomen. De resultaten van de bevraging 2023 zijn nog niet beschikbaar bij het in druk gaan van dit boek.

In 2018 was bijna de helft van het aantal respondenten (48%) alleenwonend. 25% woonde samen met een partner en 20% was een eenoudergezin. 60% van de aanvragers was tussen 19 en 49 jaar. De meerderheid (59%) heeft hoogstens secundair onderwijs gevolgd. 70% van het aantal aanvragers en bijna 58% van het aantal partners van aanvragers werkte niet in 2018 en had dus geen inkomen uit arbeid. Driekwart van het aantal aanvragers heeft een of andere vorm van vervangingsinkomen. De drie vaakst

voorkomende schuldsorten bij de opstart van een dossier waren schulden met betrekking tot de nutsvoorzieningen (58%), gezondheidsschulden (48%) en telecomschulden (42%). Ook fiscale (41%) en huurschulden (38%) kwamen vaak voor. In 33% van de dossiers was er sprake van een schuld tot € 5.000 en in 21% was er een schuld tussen € 5.001 en € 10.000. Schulden van meer dan € 20.000 kwamen voor in bijna 24% van de dossiers. De oorzaak van de schuld moet vooral gezocht worden bij 'aanpassingsschulden' (58% van de dossiers). Daarbij leidt een verandering in de levensomstandigheden tot een daling van het inkomen of een stijging van de uitgaven (bv. ziekte of jobverlies). Daarnaast volgen psychosociale problemen (bijna 41%). Ook overlevingsschulden komen vaak voor (38%); het gaat dan om situaties waarbij het inkomen niet toereikend is om de noodzakelijke uitgaven te kunnen bekostigen.

Zoomen we vervolgens in op de procedure collectieve schuldenregeling, zoals geregistreerd door de Centrale voor Kredieten aan Particulieren (tabel CS 6). Deze data (voor heel België) zijn niet vergelijkbaar met die van SAM (tabel CS 5). De CKP rapporteert cijfers met betrekking tot de toestand op 31 december van het kalenderjaar, terwijl de data van SAM een volledig kalenderjaar beslaan. Bovendien registreert de CKP het aantal natuurlijke personen, terwijl SAM het aantal gezinnen registreert (één gezin kan meerdere natuurlijke personen omvatten).

Sinds het uitbreken van de financieel-economische crisis van 2008 namen de collectieve schuldenregelingen elk jaar toe, om in 2016 voor het eerst te dalen. In 2022 werden 8.771 nieuwe aanvragen door de rechtbanken toelaatbaar verklaard (-7,7% in vergelijking met 2021) (Nationale Bank van België, 2023). Eind 2022 stonden 59.717 lopende procedures geregistreerd (- 11% tegenover eind 2021). De grote daling tussen 2019 en 2020 kan deels worden verklaard door de impact van de coronalockdown op de werking van de rechtbanken (Nationale Bank van België, 2021). Voor 60,6% was er al een minnelijke of gerechtelijke aanzuiveringsregeling. In de andere dossiers hebben de rechtbanken en schuldbemiddelaars nog geen melding gemaakt van een aanzuiveringsregeling. Dat betekent niet dat ze in werkelijkheid niet leiden tot een minnelijke of gerechtelijke aanzuiveringsregeling. In bijna de helft van de gevallen gaat het om recente dossiers waarvoor nog geen regeling werd overeengekomen. Naarmate de datum van de beslissing meer in het verleden ligt, kan verondersteld worden dat ofwel geen aanzuiveringsregeling bereikt is, maar de procedure niet werd afgesloten, ofwel de aanzuiveringsregeling niet door de rechtbank en/of schuldbemiddelaar aan de CKP werd gemeld. Aangezien de collectieve schuldenregeling pas uit de Centrale verdwijnt na afloop van de aanzuiveringsregeling, betekent het ontbreken van informatie dat de consument vermeld blijft, zelfs als zijn aanzuiveringsregeling in werkelijkheid beëindigd zou zijn. Op dat ogenblik voldoet de registratie niet langer aan de wettelijke voorwaarden en loopt de consument het risico dat hem de toegang tot krediet ontzegd blijft (Nationale Bank van België, 2022).

De CKP wijst op een duidelijk verband tussen het aantal achterstallige kredieten en de mate waarin een beroep wordt gedaan op de collectieve schuldenregeling: 8,4% van de personen met één betalingsachterstand heeft een collectieve schuldenregeling, tegenover 33,0% van de kredietnemers met vijf of meer betalingsachterstanden. Zes op de tien kredietnemers doet dus (nog) geen beroep op de procedure van collectieve schuldenregeling, zelfs al hebben ze grote moeilijkheden om hun kredieten terug te betalen.

Tabel CS 6. Uitstaande berichten van collectieve schuldenregelingen, aantal personen, België, 2016-2022 (toestand 31/12).

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Minnelijke aanzuiveringsregeling	42.999	44.998	45.190	44.612	41.642	38.276	34.516
Gerechtigde aanzuiveringsregeling	3.383	3.106	2.824	2.508	2.274	1.972	1.661
Geen aanzuiveringsregeling	49.187	45.461	41.020	36.254	30.849	26.852	23.540
Totaal	95.569	93.565	89.034	83.374	74.765	67.100	59.717

Bron: Nationale Bank van België (2023).

Voor meer informatie

Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium (Statbel), North Gate – Koning Albert II-laan 16, 1000 Brussel, telefoon: 0800 120 33, mail: statbel@economie.fgov.be, website: <https://statbel.fgov.be/nl>

Nationale Bank van België – Centrale voor Kredieten aan Particulieren, de Berlaimontlaan 14, 1000 Brussel, telefoon: 02 221 30 06, mail: ckp.ccp@nbb.be, website: <https://www.nbb.be/nl/kredietcentrales/centrale-voor-kredieten-aan-particulieren-ckp>

Steunpunt Mens en Samenleving (SAM vzw), Turnhoutsebaan 139A, 2140 Borgerhout, telefoon: 0488 77 88 99, mail: info@samvzw.be, website: <https://www.samvzw.be/>

Vlaamse Milieumaatschappij, Dokter De Moorstraat 24-26, 9300 Aalst, telefoon: 053 72 62 10, mail: info@vmm.be, website: www.vmm.be

Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG), Koning Albert-II-Laan 20, bus 19, 1000 Brussel, mail: info@vreg.be, website: <http://www.vreg.be/>

6. Werk

In dit onderdeel bekijken we eerst de werkloosheidsgraad op basis van een survey bij een steekproef van de bevolking. Daarna bekijken we het aantal volledig werklozen die werkzoekend en uitkeringsgerechtigd zijn op basis van cijfers van de RVA. Hier gaat het om federale administratieve cijfers gebaseerd op uitbetalingen in het kader van de werkloosheidsverzekering. Vervolgens kijken we voor Vlaanderen naar het aantal werkzoekenden geregistreerd bij de VDAB (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding). Hier gaat het om inschrijvingen van werkzoekenden (die niet altijd een uitkering ontvangen). Voorts gaan we in op de omvang van de sociale economie. We verwijzen ook naar sectie 1.3 waar de evolutie van de ‘zeer lage werkintensiteit’ aan bod kwam.

6.1 Werkloosheidsgraad

De werkloosheidsgraad wordt bepaald aan de hand van data van de Labour Force Survey (LFS), een door Eurostat gecoördineerde enquête in de lidstaten van de Europese Unie. In België loopt deze survey onder de naam Enquête naar de ArbeidsKrachten (EAK), gecoördineerd door Statbel. In 2017 werd de EAK grondig hervormd. Zo wordt sindsdien met een roterend panel gewerkt, worden verschillende dataverzamelingsmodi gebruikt en werd de weegmethode herzien. Dat leidt tot een breuk in de resultaten tussen 2016 en 2017. In 2021 is er opnieuw sprake van een breuk in de tijdreeks als gevolg van een grondige hervorming (o.a. een herziening van de variabelenlijst, een uniformere manier van meten van essentiële concepten zoals arbeidsmarktstatuut en arbeidsduur, een betere vertegenwoordiging van de oudere populatie). Bovendien zijn er wijzigingen aangebracht in de classificatie van personen met een job die afwezig zijn in de referentieweek:

- personen die langer dan drie maanden ononderbroken tijdelijk werkloos zijn, worden niet langer tot de werkenden gerekend;
- personen die meer dan drie maanden met ouderschapsverlof zijn en een RVA-uitkering ontvangen worden voortaan tot de werkenden gerekend;
- seizoenarbeiders worden nu ook tot de werkenden gerekend wanneer zij buiten het seizoen regelmatig taken en opdrachten uitvoeren in het kader van hun baan of zelfstandige activiteit (met uitzondering van de naleving van hun wettelijke en administratieve verplichtingen).

Deze breuken worden in alle tabellen waar we cijfers van de EAK vermelden, aangegeven.

De werkloosheidsgraad meet de mate waarin de actieve bevolking werkloos is, volgens de International Labour Organization (ILO)-definitie: ILO-werklozen zijn de niet-werkenden die de afgelopen vier weken actief naar werk gezocht hebben en onmiddellijk beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt (binnen twee weken een nieuwe job kunnen beginnen), samen met de niet-werkenden die een job hebben gevonden die binnen drie maanden begint. Deze groep wordt afgezet tegenover de som van de ILO-werklozen + de ILO-werkenden. 'ILO-werkenden' zijn personen die in de referentieweek minstens één uur betaalde arbeid hebben verricht.

Met een werkloosheidsgraad van 5,6% in 2022 scoort België beter dan het Europese gemiddelde en Frankrijk. Buurlanden Duitsland, Luxemburg en Nederland kennen een lagere werkloosheidsgraad (tabel W 1). In België is de werkloosheidsgraad in Vlaanderen het laagst en in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest het hoogst, wat deels samenhangt met de situatie op de arbeidsmarkt en het beschikbare arbeidsaanbod; zo kent Brussel een hoog aandeel migranten die lagere tewerkstellingskansen hebben.

De werkloosheidsgraad van jongeren, laaggeschoolden, personen met een niet-EU27-nationaliteit en personen geboren buiten de EU27 is hoger dan die van de totale bevolking (tabel W 2).

Tabel W 1. Werkloosheidsgraad (15-64 jaar), België & gewesten, buurlanden en EU27, 2014-2022.

	2014	2015	2016 ¹	2017	2018	2019	2020 ^a	2021	2022
Vlaams Gewest	5,1	5,2	4,9	4,4	3,5	3,3	3,5	3,9	3,2
Waaals Gewest	12,0	12,0	10,6	9,8	8,5	7,2	7,4	8,9	8,4
Brussels HG	18,5	17,5	16,9	15,0	13,4	12,7	12,4	12,5	11,5
België	8,6	8,6	7,9	7,1	6,0	5,4	5,6	6,3	5,6
Duitsland	5,1	4,7	4,2	3,8	3,5	3,2 ^a	3,9 ^a	3,7	3,2
Frankrijk	10,3	10,4	10,1	9,5	9,1	8,5	8,1 ^a	7,9	7,4
Luxemburg	5,9 ^a	6,7	6,3	5,5	5,6	5,6	6,8 ^a	5,3	4,6
Nederland	7,5	6,9	6,1	4,9	3,8	3,4	3,9 ^a	4,2	3,5
EU27 (2020)	11,0	10,2	9,3	8,3	7,4	6,8	7,2 ^a	7,2	6,3

1. Er is een breuk in de tijdreeks voor België vanaf 2017 en vanaf 2021 wegens de nieuwe methodologie van de EAK-enquête.

a. Breuk in de tijdreeks (andere lidstaten).

Bron: Steunpunt Werk o.b.v. EAK-LFS.

Tabel W 2. Werkloosheidsgraad (15-64 jaar), naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau (25-64 jaar), nationaliteit en geboorteland, België & gewesten, 2022.

	België	Vlaams Gewest	Waaals Gewest	Brussels HG
Totaal	5,6	3,2	8,4	11,5
Mannen	5,9	3,4	8,8	11,8
Vrouwen	5,3	3,0	7,9	11,2
15-24 jaar	16,4	11,0	25,0	31,7
25-49 jaar	5,2	2,7	8,0	10,6
50-64 jaar	3,6	2,0	5,0	9,9
Laaggeschoold ¹	11,4	5,9	14,7	21,6
Middengeschoold ¹	5,2	2,8	8,0	14,4
Hooggeschoold ¹	2,8	1,6	4,0	6,0
Belgische nationaliteit	5,0	2,9	7,7	12,6
EU27-nationaliteit	6,3	3,8	9,4	6,8
Niet-EU27-nationaliteit	17,2	12,7	23,8	18,3
Geboren in België	4,6	2,6	7,7	11,1
Geboren in EU27	5,4	4,0	7,1	5,9
Geboren buiten EU27	13,0	8,6	15,4	17,6

1. Laaggeschoolden zijn personen zonder eindexamen van het secundair onderwijs (ISCED 2011: 0-2); middengeschoolden zijn personen met een diploma van het secundair onderwijs van de 3e graad en personen met een diploma postsecundair niet-hoger onderwijs (ISCED 2011: 3-4); hooggeschoolden zijn personen met een diploma hoger onderwijs (inclusief voortgezette universitaire opleiding en een doctoraat met proefschrift) (ISCED 2011: 5-8).

Bron: Steunpunt Werk o.b.v. EAK-LFS.

6.2 Uitkeringsrechtige volledig werklozen (RVA)

De volgende cijfers zijn afkomstig van de RVA, op basis van de betalingen uitgevoerd door de uitbetalingsinstellingen (de vakbonden en de Hulpkas voor werkloosheidsuitkeringen) of door de RVA. De betaalstatistieken zijn gebaseerd op de indieningsmaand (de maand waarin de uitbetalingsinstellingen de betalingen indienen bij de RVA). Het gaat om cijfers voor verificatie (betalingen uitgevoerd door de uitbetalingsinstellingen moeten nog door de RVA gecontroleerd worden). Het gaat enkel over vergoede werklozen. Mensen die geen recht (meer) hebben op een werkloosheidsuitkering, maar die zich inschrijven als werkzoekende bij de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdienst, zijn dus niet inbegrepen in de cijfers. De cijfers hebben betrekking op het aantal fysieke eenheden (het aantal uitgevoerde betalingen tijdens de indieningsmaand), wat iets anders is dan het aantal personen (tijdens een indieningsmaand kunnen meerdere betalingen voor één persoon verricht worden, want een betaling kan betrekking hebben op een maand in het verleden). We presenteren telkens de jaargemiddelden. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-WZ) en niet-werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-NWZ). De eerste groep omvat de werkzoekende volledig werklozen toegelaten op basis van voltijdse arbeidsprestaties of studies, of op basis van vrijwillig deeltijdse arbeidsprestaties, de werkzoekende uitkeringsgerechtigden binnen het stelsel voor werkloosheid met bedrijfstoelage (SWT), de niet-toeleidbare werkzoekenden met een beschermingsuitkering (sinds oktober 2020) en de kunstwerkers (een nieuw statuut sinds oktober 2022). Een beschermingsuitkering wordt toegekend aan niet-toeleidbare werkzoekenden, personen met een combinatie van psychologische, medische en sociale factoren die hun gezondheid en/of sociale of professionele integratie ernstig aantasten, waardoor ze niet in het normale economische circuit of in een kader van aangepast of omkaderd werk kunnen werken (dit statuut wordt toegekend voor een periode van twee jaar en is hernieuwbaar na evaluatie). In 2022 vertegenwoordigde deze groep 0,8% van de UVW-WZ, de kunstwerkers vertegenwoordigden 0,4%. Het merendeel van de UVW-WZ (81,7%) zijn toegelaten op basis van voltijdse arbeidsprestaties (RVA, 2023).

In 2022 telde de RVA maandelijks gemiddeld 291.694 werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, 9,3% minder dan in 2021 (tabel WL 1). Sinds 2015 is er sprake van een dalende tendens door een verbeterde conjunctuur, de demografische evolutie, de tewerkstellingsmaatregelen en de hervormingen van de werkloosheidsuitkeringen (RVA, 2021). In 2020 was er door de coronacrisis een opflakking van +3%. In 2021 trok de arbeidsmarkt opnieuw aan, een trend die zich in 2022 voortzet. De daling van het aantal UVW-WZ in 2022 is zelfs sterker dan tijdens de jaren voor de coronacrisis (RVA, 2023). Dat aantal daalde het sterkst in het Vlaamse Gewest (-13,7%) en nam zowel af bij de mannen (-9,2%) als bij de vrouwen (-9,4%) (tabel WL 2).

Tabel WL 1. Aantal werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-WZ), België & gewesten, 2010-2022 (absolute cijfers en percentueel verschil t.o.v. vorige jaar).

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest ¹		Brussels HG		België	
	AC	Evolutie %	AC	Evolutie %	AC	Evolutie %	AC	Evolutie %
2010	173.042	-	206.917	-	80.751	-	460.709	-
2011	163.597	-5,5	201.041	-2,8	80.774	+0,0	445.412	-3,3
2012	162.495	-0,7	197.989	-1,5	80.922	+0,2	441.406	-0,9
2013	173.586	+6,8	202.648	+2,4	81.551	+0,8	457.785	+3,7
2014	179.491	+3,4	198.874	-1,9	80.277	-1,6	458.642	+0,2
2015	171.700	-4,3	174.059	-12,5	71.672	-10,7	417.432	-9,0
2016	162.808	-5,2	165.648	-4,8	66.757	-6,9	395.213	-5,3
2017	154.894	-4,9	153.228	-7,5	65.579	-1,8	373.701	-5,4
2018	141.946	-8,4	141.911	-7,4	64.364	-1,9	348.221	-6,8
2019	131.718	-7,2	134.109	-5,5	63.533	-1,3	329.360	-5,4
2020	136.293	+3,5	137.086	+2,2	65.888	+3,7	339.267	+3,0
2021	123.461	-9,4	132.178	-3,6	65.863	-0,04	321.502	-5,2
2022	106.577	-13,7	123.665	-6,4	61.452	-6,7	291.694	-9,3

1. Cijfers Waals Gewest inclusief Duitstalige Gemeenschap.

Bron: RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

Tabel WL 2. Verdeling van de werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-WZ), naar geslacht, absolute aantallen en in percentages, België, 2010-2022.

Jaar	Mannen		Vrouwen		Totaal
	AC	%	AC	%	AC
2010	240.332	52,2	220.377	47,8	460.709
2011	230.796	51,8	214.616	48,2	445.412
2012	231.569	52,5	209.836	47,5	441.406
2013	245.882	53,7	211.903	46,3	457.785
2014	248.984	54,3	209.658	45,7	458.642
2015	230.113	55,1	187.319	44,9	417.432
2016	218.202	55,2	177.010	44,8	395.213
2017	205.740	55,1	167.961	44,9	373.701
2018	191.422	55,0	156.799	45,0	348.221
2019	182.834	55,5	146.526	44,5	329.360
2020	189.251	55,8	150.016	44,2	339.267
2021	179.063	55,7	142.439	44,3	321.502
2022	162.615	55,7	129.079	44,3	291.694

Bron: RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

De meerderheid van de UVW-WZ is ouder dan 50 jaar (tabel WL 3). De 25-39-jarigen vormen de tweede grootste groep. De jongeren (< 25 jaar) vertegenwoordigden 6,5% van de werkzoekenden. De RVA (2023) noteerde tussen 2018 en 2022 een sterke stijging bij de 60-plussers, een gevolg van het optrekken van de leeftijd waarop de werklozen een vrijstelling kunnen krijgen van inschrijving als werkzoekende. Vanaf 1 januari 2016 werd de leeftijd voor een vrijstelling ieder jaar met één jaar verhoogd, tot die in 2020 op 65 jaar kwam te liggen. Ook het beroepsverleden op basis waarvan men een vrijstelling kan verkrijgen, werd opgetrokken vanaf 1 januari 2015.

Tabel WL 3. Verdeling van de werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-WZ) naar leeftijd, België, 2010-2022 (in %).

Jaar	< 25 j	25 tot 39 j	40 tot 49 j	> 50 j	Totaal
	%	%	%	%	AC
2010	14,1	38,5	22,0	25,4	460.709
2011	13,4	38,0	22,0	26,6	445.412
2012	12,8	38,5	22,0	26,7	441.406
2013	13,0	38,9	21,6	26,5	457.785
2014	11,9	38,5	21,2	28,4	458.642
2015	10,6	36,9	21,0	31,5	417.432
2016	9,7	36,9	21,1	32,3	395.213
2017	8,6	36,6	21,1	33,7	373.701
2018	7,9	36,0	21,0	35,2	348.221
2019	7,5	35,5	20,6	36,3	329.360
2020	7,5	36,1	20,6	35,9	339.267
2021	6,9	35,4	20,7	37,0	321.502
2022	6,5	35,7	20,8	37,1	291.694

Bron: RVA, Directie Statistiek en eigen berekeningen.

In 2022 was 68,3% van de UVW-WZ langer dan een jaar werkzoekend (tabel WL 4). Volgens de RVA (2023) profiteerden werkzoekenden met een werkloosheidsduur van minder dan een jaar en die met een werkloosheidsduur van één tot twee jaar het meest, een keer de zwaarste gevolgen van de coronacrisis achter de rug waren door de sterk gegroeide vraag naar arbeidskrachten. De werkzoekenden met een werkloosheidsduur van twee jaar of meer zagen hun aantal wel dalen, maar werden voorlopig minder beïnvloed door het aantrekken van de arbeidsmarkt.

Tabel WL 4. Verdeling van de UVW-WZ volgens werkloosheidsduur, België, 2015-2022.

Duur	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2021/2022 (%)
< 1 j	149.884	141.455	130.835	125.035	119.628	124.242	96.546	92.509	-4,2
1 tot < 2 j	76.748	70.734	66.032	56.969	54.040	59.252	62.205	43.364	-30,3
> 2 j	190.799	183.024	176.834	166.217	155.693	155.773	162.751	155.822	-4,3
Totaal AC	417.432	395.213	373.701	348.221	329.360	339.267	321.502	291.694	-9,3
Totaal AC > 1 j	267.547	253.757	242.866	223.186	209.733	215.026	224.956	199.186	-11,5
Totaal % > 1 j	64,1	64,2	65	64,1	63,7	63,4	70,0	68,3	

Bron: RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

In 2022 was 47,1% van alle UVW-WZ in België laaggeschoold. 33,4% was middengeschoold en 18,8% was hooggeschoold. Van 0,6% was het diploma onbekend of ging het om een diploma secundair onderwijs, onbepaalde cyclus. Van de werkzoekenden met een diploma lager onderwijs was in Vlaanderen 65,4% al langer dan een jaar werkloos (tabel WL 5). In het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest liep dat op tot respectievelijk 74,9% en 82,8%. Bij de hooggeschoolden is het aandeel langdurig werklozen kleiner. Toch is in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 72,5% van de werkzoekenden met een diploma hoger onderwijs langer dan een jaar werkzoekend.

Tabel WL 5. Verdeling van de UVW-WZ naar studieniveau¹ (percentages), België & gewesten, 2022.

	Vlaams Gewest			Waals Gewest			Brussels HG			België		
	< 1 jaar	>= 1 jaar	To-taal	< 1 jaar	>= 1 jaar	To-taal	< 1 jaar	>= 1 jaar	To-taal	< 1 jaar	>= 1 jaar	Totaal
Laag-geschoold	34,6	65,4	100	25,1	74,9	100	17,2	82,8	100	26,6	73,4	100
Midden-geschoold	42,1	57,9	100	35,4	64,6	100	25,0	75,0	100	36,5	63,5	100
Hoog-geschoold	42,6	57,4	100	37,6	62,4	100	27,5	72,5	100	36,5	63,5	100
Onbekend	14,0	86,0	100	35,1	64,9	100	39,1	60,9	100	15,8	84,2	100
Totaal (%)	38,4	61,6	100	31,0	69,0	100	21,6	78,4	100	31,7	68,3	100
Totaal (AC)	40.913	65.665	106.577	38.326	85.339	123.665	13.270	48.182	61.452	92.508	199.186	291.694

1. Laaggeschoold: ten hoogste 2e graad van het secundair onderwijs; Middengeschoold: 3e graad secundair onderwijs, 4e graad secundair onderwijs, 7e specialisatiejaar, middenstandopleiding of leercontract; Hooggeschoold: diploma hoger onderwijs; Onbekend: diploma onbekend of diploma secundair onderwijs, onbepaalde cyclus.

Bron: RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

De tweede groep vergoede werklozen zijn de niet-werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-NWZ) (tabel WL 6). Deze groep omvat de niet-werkzoekende werklozen toegelaten op basis van vrijwillig deeltijds werk, de oudere vrijgestelde uitkeringsgerechtigde volledig werklozen toegelaten op basis van voltijdse arbeidsprestaties, de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen die zijn vrijgesteld van inschrijving als werkzoekende (IWZ) vanwege mantelzorg of sociale of familiale moeilijkheden en de SWT'ers die zijn vrijgesteld van IWZ. De UVW-NWZ maken nog slechts zo'n 5,4% uit van het totale aantal UVW.

In 2022 waren er maandelijks gemiddeld 16.649 UVW-NWZ in België, vooral SWT'ers vrijgesteld van IWZ (81,0%) (RVA, 2023). Het Vlaamse Gewest kent het hoogste aantal (WL 6). Het aantal UVW-NWZ is de voorbije jaren afgenomen, vooral door de strengere voorwaarden voor het verkrijgen van vrijstelling van inschrijving als werkzoekende op basis van leeftijd of beroepsverleden of binnen het stelsel voor werkloosheid met bedrijfstoelag (RVA, 2022).

Tabel WL 6. Evolutie van het aantal niet-werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-NWZ), België & gewesten, 2010-2022 (absolute cijfers en percentages).

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		België	
	AC	Evolutie %	AC	Evolutie %	AC	Evolutie %	AC	Evolutie %
2010	139.900	-	70.200	-	15.383	-	225.483	-
2011	134.605	-3,8	66.809	-4,8	14.398	-6,4	215.812	-4,3
2012	128.415	-4,6	62.434	-6,5	13.535	-6,0	204.384	-5,3
2013	121.960	-5,0	58.543	-6,2	12.773	-5,6	193.275	-5,4
2014	110.872	-9,1	52.460	-10,4	11.387	-10,8	174.719	-9,6
2015	97.858	-11,7	45.758	-12,8	9.854	-13,5	153.470	-12,2
2016	88.577	-9,5	39.786	-13,1	8.806	-10,6	137.168	-10,6
2017	75.092	-15,2	31.632	-20,5	6.866	-22,0	113.590	-17,2
2018	61.311	-18,4	23.971	-24,2	4.974	-27,6	90.256	-20,5
2019	42.570	-30,6	15.945	-33,5	3.163	-36,4	61.678	-31,7
2020	27.458	-35,5	9.728	-39,0	1.695	-46,4	38.881	-37,0
2021	17.982	-34,5	6.017	-38,1	997	-41,2	24.996	-35,7
2022	11.699	-34,9	4.118	-31,6	832	-16,5	16.649	-33,4

1. Cijfers Waals Gewest inclusief Duitstalige Gemeenschap.

Bron: RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

De RVA verzamelt ook statistieken inzake sancties. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen federale en gewestelijke sancties. Met de zesde staatshervorming werd de beslissingsbevoegdheid inzake sancties rond actieve en passieve beschikbaarheid geregionaliseerd. De gewesten brengen de RVA op de hoogte van hun beslissingen zodat de RVA de informatie kan verwerken en sancties kan uitvoeren. Bij de federale sancties wordt een onderscheid gemaakt tussen administratieve sancties (onjuiste of laattijdige verklaringen, onregelmatigheden op de controlekaart...) en sancties als gevolg van vrijwillige

werkloosheid (bv. werkverlating, zich niet aanmelden bij het werkloosheidskantoor). Tabel WL 7 vermeldt ook sancties ten gevolge van langdurige werkloosheid, maar deze zaten in een uitvoerscenario, wat duidelijk zichtbaar is in de cijfers (0 sinds 2016). De gewestelijke sancties worden ingedeeld in sancties inzake passieve beschikbaarheid (bv. werkweigering, stopzetten of weigering van een beroepsopleiding, weigering van outplacement, ...) en actieve beschikbaarheid (controle op het actieve zoekgedrag). Er zijn ook uitsluitingen tot herinschrijving als werkzoekende. Het gaat dan om de niet-toekenning van uitkeringen als gevolg van onbeschikbaarheid voor de arbeidsmarkt. Men moet voor ogen houden dat het gaat over het aantal sancties, dus niet het aantal gesanctioneerden. Het aantal verwittigingen werd niet opgenomen in tabel WL 7. Ook niet inbegrepen zijn de cijfers met betrekking tot de controle op het zoekgedrag van jongeren in beroepsinschakelingstijd. Als een jongere in deze periode onvoldoende inspanningen levert om werk te zoeken, wordt de beroepsinschakelingstijd verlengd.

Het aantal sancties voor administratieve inbreuken is gedaald met 19,3%, vooral bij de sancties wegens onjuiste, onvolledige of laattijdige verklaringen (RVA, 2023). De overige sancties zijn toegenomen, vooral als gevolg van een inhaaloperatie in 2022 na de coronacrisis (toen de eisen voor het zoeken naar werk werden aangepast aan de moeilijke context van de arbeidsmarkt en fysieke gesprekken ook niet altijd mogelijk waren). Bij het interpreteren van de gegevens dient ook rekening gehouden te worden met andere factoren, zoals de evolutie van het aantal werklozen, het feit dat het federale normatieve kader betreffende de controle van de actieve beschikbaarheid niet in sancties voorziet, maar verwittigingen bij de eerste negatieve evaluaties, en vooral de autonomie die het federale normatieve kader aan de gewesten geeft.

Tabel WL 7. Bij de RVA geregistreeerde sancties voor werklozen, naar reden, België, 2014-2022 (absolute cijfers en percentages).

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2022/ 2021 (%)
Vrijwillige werkloosheid (federaal)	15.727	14.345	13.497	13.980	15.780	17.865	16.694	15.909	17.122	+7,6
Administratieve sancties (federaal)	21.555	18.508	13.635	12.648	11.744	11.008	8.426	11.130	8.987	-19,3
Langdurige werkloosheid (federaal)	38	25	0	0	0	0	0	0	0	-
Passieve beschikbaarheid (gewesten)	22.152	16.206	13.891	11.726	12.308	13.687	8.065	7.312	10.769	+47,3
Actieve beschikbaarheid (gewesten)	25.627	17.138	7.669	7.394	6.793	5.918	1.886	326	1.545	+373,9
Uitsluitingen (federaal en gewesten)	7.201	4.422	2.736	3.105	2.536	3.703	1.294	32	40	+25,0

Bron: RVA, Directie Statistiek en Studies.

6.3 Werkzoekenden zonder werk (VDAB)

De maandelijkse cijfers van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding zijn gebaseerd op de inschrijving van werkzoekenden bij de VDAB, die (in tegenstelling tot de RVA-cijfers in sectie 6.2) al of niet uitkeringsgerechtigd kunnen zijn. In juli 2021 voerde de VDAB een nieuwe registratie door van de werkzoekenden. Er wordt niet meer gewerkt met het concept 'niet-werkende werkzoekenden', maar met het concept 'burgerklanten'. Deze groep is veel breder en omvat, naast de 'werkzoekenden zonder werk', ook de 'werkenden' (burgers met een vol- of deeltijdse job die een beroep doen op VDAB voor loopbaandienstverlening) en 'studenten en anderen' (burgers die niet op zoek zijn naar een nieuwe job, maar op VDAB vertrouwen voor bepaalde dienstverlening, zoals het vinden van een studentenjob). In deze sectie focussen we enkel op de werkzoekenden zonder werk, bestaande uit de volgende categorieën:

- Werkzoekenden met een werkloosheidsuitkeringsaanvraag: werkzoekenden die een werkloosheidsvergoeding ontvangen of willen aanvragen.
- Jongeren in BeroepsInschakelingsTijd (BIT): jongeren die hun studies beëindigd hebben en die een verplichte BIT van 310 werkdagen doorlopen. Jongeren onder de 21 jaar die inschakelingsuitkeringen aanvragen en geen diploma hoger secundair onderwijs of een alternerende opleiding bezitten, blijven in de BIT-categorie tot ze de leeftijd van 21 jaar bereiken.
- Vrij ingeschreven werkzoekenden zonder werk: werkzoekenden zonder job die geen recht op uitkeringen hebben en zich als werkzoekende laten inschrijven met het oog op begeleiding door VDAB (bv. herintreders, werkzoekenden die in het Brusselse of Waalse Gewest of in het buitenland wonen en werk zoeken in het Vlaamse Gewest, werkzoekenden die zich willen inschrijven tijdens hun pensioen, ...).
- Werkzoekenden ten laste van het OCMW: personen die een vergoeding van het OCMW ontvangen en die op vraag van het OCMW als werkzoekende ingeschreven moeten blijven.
- Werkzoekenden met een inkomensvervangende tegemoetkoming van de FOD Sociale Zekerheid: zij worden in deze categorie ingeschreven met het oog op begeleiding naar vrijwilligerswerk of betaald werk. Ze hebben geen recht op een werkloosheids- of inschakelingsuitkering of een uitkering van het OCMW.
- Werkzoekenden die zijn uitgesloten van het recht op werkloosheidsuitkering en waarvoor een van de volgende opties geldt: (1) ze moeten ingeschreven blijven omdat ze in beroep gaan tegen deze uitsluiting, (2) ze willen bijdragebons van RVA voor hun ziekteverzekering blijven ontvangen (dit gaat meestal over zelfstandigen in bijberoep).
- Werkzoekenden ten laste van het RIZIV: personen die een uitkering krijgen van het ziekenfonds en zich inschrijven met het oog op begeleiding naar tewerkstelling in een nieuwe job. Het is mogelijk dat zij nog een lopend arbeidscontract hebben met hun vorige werkgever.
- Arbeidszorgmedewerkers: een uitdovende categorie. Deze burgers zijn bezig met begeleiding onbezoldigde tewerkstelling op maat omdat ze niet meer of nog niet in het betaalde economische of beschermde tewerkstellingscircuit terecht kunnen.

Tabel WL 8. Werkzoekenden zonder werk op jaarbasis naar geslacht, leeftijd, studieniveau, werkloosheidsduur, nationaliteit en arbeidsbeperking, Vlaams Gewest, 2017-2022.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2022/2021 (%)
Totaal	231.931	217.279	208.658	218.503	197.456	182.562	-7,5
Bemiddelingsstatus¹							
In bemiddeling	206.867	183.644	169.501	173.624	149.860	138.104	-7,8
In opleiding of voortraject	14.344	19.170	21.803	23.153	24.503	22.961	-6,3
Niet inzetbaar op lange termijn	10.719	14.465	17.355	21.727	23.093	21.497	-6,9
Geslacht							
Mannen	122.552	114.893	111.419	117.367	104.636	95.716	-8,5
Vrouwen	109.379	102.386	97.240	101.136	92.820	86.846	-6,4
Leeftijd							
< 25 jaar	41.255	37.194	34.515	35.813	29.745	27.016	-9,2
25 t/m 59 jaar	178.117	163.604	153.421	158.741	143.311	132.621	-7,5
>= 60 jaar	12.558	16.481	20.723	23.949	24.401	22.925	-6,0
Opleidingsniveau²							
Laaggeschoold	104.757	97.797	92.980	94.760	86.104	79.492	-7,7
Middengeschoold	83.189	77.722	74.281	78.561	70.991	64.880	-8,6
Hooggeschoold	43.810	41.583	41.207	44.957	40.191	38.075	-5,3
Onbekend	175	176	191	225	170	115	-32,4
Werkloosheidsduur							
< 1 jaar	119.325	109.845	105.884	111.294	88.636	86.053	-2,9
1 tot 2 jaar	40.074	37.350	34.349	37.422	38.604	30.004	-22,3
>= 2 jaar	72.532	70.084	68.426	69.788	70.216	66.505	-5,3
Nationaliteit							
EU	201.879	187.901	178.790	187.010	168.397	152.150	-9,6
Niet-EU	30.052	29.378	29.869	31.494	29.059	30.412	+4,7
Arbeidsbeperking³							
Ja	42.098	43.086	41.923	42.109	39.782	36.252	-8,9
Nee	189.833	174.191	166.732	176.394	157.674	146.310	-7,2
Onbekend	0	0	4	0	0	0	
Weinig kennis NL							
Ja	39.330	37.799	37.483	39.242	37.013	39.000	+5,4
Nee	192.600	179.478	171.172	179.261	160.443	143.562	-10,5
Onbekend	0	0	4	0	0	0	

1. Vanaf januari 2017 worden werkzoekenden zonder werk ingedeeld volgens hun bemiddelingsstatus. Die positie weerspiegelt welk perspectief op werk VDAB als bemiddelingsorganisatie ziet op het moment van meting. De indeling is gebaseerd op de gecombineerde informatie van drie beoordelingen die in de dienstverlening worden gebruikt (beschikbaarheid, inzetbaarheid en status dienstverlening).

2. Laaggeschoold: lager onderwijs of 1e graad van het secundair onderwijs, leertijd, deeltijds beroepssecundair onderwijs of 2de graad secundair onderwijs; Middengeschoold: studiegetuigschrift 3de graad BSO, diploma 3de graad secundair onderwijs, Se-N-Se (secundair-na-secundair), diploma 4de graad beroepssecundair onderwijs; Hooggeschoold: graduaat HBO5, professionele bachelor, academische bachelor of master.

3. Burgers met een arbeidsbeperking hebben een indicatie van een arbeidshandicap en/of een multipele problematiek.

Bron: VDAB, Arvastat.

In 2022 waren er in Vlaanderen gemiddeld 182.562 werkzoekenden zonder werk (tabel WL 8). In 2020 was er een tijdelijke stijging, daarna herstelde de dalende trend. De daling tussen 2021 en 2022 is zichtbaar bij alle subgroepen, met uitzondering van werklozen die afkomstig zijn van buiten de EU of die weinig kennis van het Nederlands hebben.

6.4 Schoolverlaters

In het jaarlijkse 'schoolverlatersrapport' gaat de VDAB na hoeveel studenten werkzoekend zijn een jaar na het afstuderen. Een schoolverlater in jaar X is een jongere (18-29 jaar, niet leerplichtig en gedomicilieerd in Vlaanderen) die in schooljaar X is ingeschreven in een erkende Vlaamse onderwijsinstelling en in het schooljaar X+1 niet langer is ingeschreven. In tabel WL 9 gaat het over jongeren die de school verlieten in 2021. Schoolverlaters uit het secundair volwassenenonderwijs en de Leertijd worden niet meegenomen, net zomin als schoolverlaters die een of meer jaren in het buitenland studeerden of die studies volgden in een onderwijsinstelling die buiten de bevoegdheid valt van het Vlaams departement Onderwijs en Vorming. Ook schoolverlaters uit BuSO OV1 en OV2 worden niet meegenomen omdat er wordt gefocust op jongeren die tewerkgesteld kunnen worden op de reguliere arbeidsmarkt. Tabel WL 9 toont welk percentage schoolverlaters één jaar na het schoolverlaten (op 30/6/2022) als werkzoekend was ingeschreven bij de VDAB. Het betreft dus een momentopname. De tabel geeft ter info ook het aandeel schoolverlaters van 2020 dat werkzoekend was op 20/6/2021. Vanaf schoolverlatersrapport 2023 (cijfers 2021) worden BuSO'ers met enkel een attest (en geen getuigschrift) bij de ongekwalificeerde schoolverlaters geteld en niet langer bij de groep schoolverlaters uit het BuSO.

In 2021 waren er 70.195 schoolverlaters in Vlaanderen (tabel WL 9), 11,1% meer dan een jaar daarvoor (toen 63.164). Een jaar later was 5,5% van die schoolverlaters (3.869 jongeren) werkzoekend. Het werkzoekendenpercentage steeg tussen 2018 en 2020 (van 8,4% tot 9,5%) onder invloed van de coronacrisis. In 2021 was er een forse daling tot 6,1%, een aandeel dat verder daalde in 2022. Op elf jaar tijd lag dit niveau nog nooit zo laag. De VDAB (2023) wijt dit aan de krappe arbeidsmarkt met veel jobkansen voor jongeren. Deze kansen blijven echter sterk afhankelijk van de scholingsgraad: hoe hoger het opleidingsniveau, hoe kleiner de kans om een jaar later werkzoekend te zijn.

Tabel WL 9. Aantal schoolverlaters en werkzoekende schoolverlaters na één jaar (aantal 2021, en percentage ten opzichte van totaal, 2021 en 2020), per onderwijsniveau¹, Vlaanderen.

	Aantal schoolverlaters (2021)	Werkzoekend na 1 jaar (30/6/2022)	% nog werkzoekend na 1 jaar t.o.v. alle schoolverlaters	
			Schoolverlaters 2021	Schoolverlaters 2020
Ongekwificeerd	6.038	1.207	20,0	23,4
Van wie max. SO1	1.691	1.691	29,7	33,4
Buitengewoon secundair onderwijs	848	170	20,0	n.b.
Deeltijds beroepssecundair onderwijs	1.507	190	12,6	18,0
Secundair onderwijs	23.753	1.508	6,3	8,1
Van wie ASO3	3.740	203	5,4	7,5
Van wie TSO3	8.978	539	6,0	7,3
Van wie BSO3	10.392	713	6,9	8,8
Van wie KSO3	643	53	8,2	11,2
Hooggeschoold	38.049	794	2,1	2,4
Van wie HBO5	3.317	99	3,0	2,6
Van wie professionele bachelor	18.295	349	1,9	2,4
Van wie academische bachelor	812	43	5,3	5,5
Van wie master	15.625	303	1,9	2,3
Totaal	70.195	3.869	5,5	6,1

1. Ongekwificeerd = maximaal secundair onderwijs 1e graad (SO1) + algemeen secundair onderwijs 2de graad + beroepssecundair onderwijs 2de graad + technisch secundair onderwijs 2de graad + kunstsecundair onderwijs 2de graad. Buitengewoon secundair onderwijs = buso OV3. Deeltijds beroepssecundair onderwijs (DBSO) = schoolverlaters uit DBSO combineren drie dagen werkplekleren en twee dagen les in een Centrum voor Deeltijds Onderwijs. Het DBSO wordt tegen het schooljaar 2025-2026 stap voor stap volledig vervangen door duaal leren. Secundair onderwijs = algemeen secundair onderwijs 3de graad + beroepssecundair onderwijs 3de graad + technisch secundair onderwijs 3de graad + kunstsecundair onderwijs 3de graad. Hoger onderwijs = hoger beroepssecundair onderwijs of graduaat + professionele of academische bachelor + master.

Bron: VDAB (2023).

6.5 Sociale economie

De sociale economie helpt mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt met gepaste ondersteuning aan de slag. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen collectief maatwerk, Lokale DienstenEconomie (LDE), arbeidszorg (structurele, experimentele en activerende arbeidszorg) en arbeidsmatige activiteiten in de sociale economie (AMA WSE).

Het collectief maatwerk vervangt sinds 2019 de voormalige beschutte en sociale werkplaatsen. Het richt zich op personen met een arbeidsbeperking (werkzoekenden die

door persoonsgebonden factoren moeilijk toegang hebben tot de arbeidsmarkt), zoals mensen met een arbeidshandicap (lichamelijk of psychisch), een psychosociale problematiek (bv. verslaving, zware financiële problemen) of langdurig werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en begeleidingsnood. De lokale diensteneconomie wil kansen bieden aan doelgroepwerknemers en aansluiten bij lokale maatschappelijke noden. Mensen die om diverse redenen moeilijk uit de werkloosheid raken, krijgen een competentieversterkend traject aangeboden. Na maximaal vijf jaar tewerkstelling moeten zij de stap zetten naar een job in de reguliere sector. Sinds april 2021 vormt 'arbeidsmatige activiteiten in de sociale economie' het nieuwe subsidiekader dat structurele, experimentele en activerende arbeidszorg integreert. Het richt zich op personen die door medische, mentale, psychische, psychiatrische en/of sociale problematieken niet betaald aan de slag kunnen, maar wel in staat zijn om minimaal 12 uur in de week deel te nemen aan arbeidsmatige activiteiten. Het betreft tijdelijk onbetaalde activiteiten, gericht op het aanbieden van de latente functies van arbeid, met een duidelijke focus op het zetten van stappen naar betaalde arbeid. De doelgroep kan dit aantal uren gradueel opbouwen. Deelnemers behouden ondertussen hun uitkering. Overigens is er ook een aanbod 'arbeidsmatige activiteiten erkend door het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin' (AMA WVG), gericht op participatie in de maatschappij en het voorkomen van sociaal isolement. Personen binnen AMA WVG zijn echter niet toeleidbaar naar de arbeidsmarkt en worden hier niet meegenomen.

In 2021 boden 157 ondernemingen collectief maatwerk aan. 169 ondernemingen waren actief in de lokale diensteneconomie en 74 boden arbeidsmatige activiteiten in de sociale economie. Sommige maatwerkbedrijven bieden meerdere tewerkstellingsvormen aan, waardoor er een overlap kan zijn.

Tabel SE 1 presenteert het aantal gesubsidieerde werknemers die gedurende een bepaald jaar tewerkgesteld zijn binnen een van de maatregelen sociale economie. Werknemers kunnen in meerdere maatregelen vertegenwoordigd zijn: het totaalcijfer geeft het aantal unieke werknemers over alle maatregelen heen en ligt daardoor lager dan de optelsom van de afzonderlijke maatregelen. Niet al deze werknemers waren gedurende het volledige jaar actief: het volstaat om minstens één dag een gesubsidieerde prestatie te hebben geleverd. In het nieuwe Open Dataplatform Werk en Sociale Economie werden de cijfers uit het verleden licht bijgesteld. De cijfers in SE 1 zijn daarom niet helemaal vergelijkbaar met vorige edities van dit Jaarboek.

In 2021 werkten 28.639 doelgroepwerknemers in de sociale economie. De collectieve maatwerkbedrijven vertegenwoordigden daarbij de grootste groep. Het aantal plaatsen is echter onvoldoende om iedereen met recht op sociale tewerkstelling een plaats te bieden.

Tabel SE 1. Doelgroepwerknemers in de sociale economie, absolute aantallen, Vlaams Gewest, 2019-2021.

	2019	2020	2021
Collectief maatwerk	23.444	23.318	24.064
Lokale diensteneconomie	2.633	2.553	2.402
Arbeidszorg			
Experimentele	829	673	629
Structurele	1.394	1.209	957
Activerende	437	335	208
Arbeidsmatige activiteiten WSE	-	-	1.652
Totaal	28.437	27.855	28.639

Bron: Dataplatform Departement Werk en Sociale Economie (2023).

Voor meer informatie

Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium, Enquête naar de arbeidskrachten: <https://statbel.fgov.be/nl/themas/werk-opleiding/arbeidsmarkt/werkgelegenheid-en-werkloosheid>

Departement Werk en Sociale Economie, Koning Albert II-laan 35, bus 20, 1030 Brussel, mail: departement.wse@vlaanderen.be, website: <https://www.vlaanderen.be/departement-werk-sociale-economie>

VDAB, Keizerslaan 11, 1000 Brussel, telefoon: 02 506 15 11, mail: studiedienst@vdab.be, website: www.vdab.be

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), Keizerslaan 7, 1000 Brussel, telefoon: 02 515 44 44, website: <http://www.rva.be>

Steunpunt Werk, Vlamingenstraat 83, 3000 Leuven, mail: steunpuntwerk@kuleuven.be, website: <http://www.steunpuntwerk.be/>

7. Onderwijs

7.1 Financiële toegankelijkheid van het onderwijs

Het Steunpunt Onderwijs Onderzoek maakte de voorbije jaren verschillende studiekostenmonitoren. Tabel ON 1 geeft een overzicht van de resultaten.

Voor het basisonderwijs werden gegevens verzameld in schooljaar 2017-2018 (Havermans et al., 2019). In het kleuteronderwijs bedroeg de mediaanuitgave aan studiekosten voor één schooljaar € 170 zonder vervoerskosten. Met vervoerskosten inbegrepen liep dat op tot € 287,80. In het lager onderwijs bedroeg de mediaanuitgave voor één jaar € 448,55 zonder vervoerskosten en € 628,75 met vervoerskosten. Merk op dat er een grote variatie zat op de studiekosten. Zo brachten ongeveer drie op de tien ouders hun kind te voet

of met de fiets naar school, waardoor zij minder vervoerskosten hadden. De onderzoekers stelden ook vast dat de uitgaven variëren naargelang het leerjaar, het onderwijsnet en de schoolgrootte. In het kleuteronderwijs lag het zwaartepunt van de uitgaven in de instapklas of eerste kleuterklas, als gevolg van de uitgaven voor duurzame materialen (zoals een boekentas). In het lager onderwijs namen de studiekosten toe tijdens de schoolloopbaan, met de hoogste kosten in de derde graad (voornamelijk door de hoge kostprijs van meerdaagse uitstappen en het hogere gebruik van ICT-materialen). 99% van de schooldirecteurs werd geconfronteerd met onbetaalde schoolfacturen. 77% van de scholen voorzagen in tegemoetkomingen voor ouders met betalingsmoeilijkheden, 96% bood een spreiding van de betaling aan en 77% een uitstel van betaling. In minder dan een derde van de scholen was een vermindering of kwijtschelding mogelijk. 97% van de scholen zorgde voor speciale regelingen wanneer leerlingen niet aan activiteiten konden deelnemen om financiële redenen.

In het buitengewoon lager onderwijs bedroegen tijdens het schooljaar 2017-2018 de mediaankosten € 233 (zonder kosten voor vervoer en kosten verbonden aan een functiebeperking) (De Leebeek et al., 2019a). Inclusief kosten verbonden aan een functiebeperking (bv. gespecialiseerde ondersteuning) was dat € 277,55. Worden de vervoerskosten daar nog bij opgeteld, dan liep dat op tot € 353. 75,3% van de leerlingen maakte gebruik van het gesubsidieerd vervoer. Ouders die gebruikmaakten van de auto, hadden hoge vervoerskosten (mediaan van € 628,32), die vooral opliepen in landelijke omgevingen.

De studiekostenmonitor in de eerste graad van het secundair onderwijs voor schooljaar 2017-2018 leerde dat de totale mediaanstudiekosten voor een schooljaar € 945,5 bedroegen (exclusief vervoerskosten) (De Norre et al., 2019). Dat steeg tot 1.207,35 inclusief vervoerskosten. Volgens de directiebevraging had gemiddeld 11% van de leerlingen een probleem van onbetaalde facturen. In 87% van de scholen bestond er een tegemoetkoming voor ouders met betaalproblemen. De helft van de scholen had een code of beleidsverklaring rond kostenbeheersing.

Voor de tweede en de derde graad van het secundair onderwijs werd de studiekostenmonitor afgenomen tijdens de schooljaren 2017-2018 en 2018-2019 (De Leebeek et al., 2020). In de tweede graad bedroegen de mediaankosten € 1.134,29 per schooljaar (inclusief vervoerskosten). De hoogste uitgaven waren te wijten aan schoolboeken en drukwerk, het forfaitaire bedrag en vervoer. De mediaanuitgave was het hoogst in het aso, gevolgd door het tso. In de derde graad bedroegen de mediaankosten € 1.502,74 per schooljaar en waren die het hoogst in het bso. Ook daar vormden schoolboeken en drukwerk, vervoerskosten en ICT-materialen de belangrijkste uitgavenposten. Alle bevroegde directeurs werden geconfronteerd met onbetaalde schoolfacturen. 87,8% voorzagen in tegemoetkomingen voor ouders met betalingsmoeilijkheden (meestal spreiding en/of uitstel van betaling). In minder dan een vijfde van de scholen was een vermindering of kwijtschelding mogelijk. Alle directieleden gaven aan bezig te zijn met manieren om de kosten te drukken.

In het buitengewoon secundair onderwijs (buso) bedroegen tijdens het schooljaar 2017-2018 de mediaanstudiekosten € 340 zonder kosten voor vervoer en kosten verbonden aan een functiebeperking (De Leebeek et al., 2019b). Wanneer rekening wordt gehou-

den met de kosten voor een functiebeperking, steeg dat naar € 365. 69,6% van de leerlingen maakte gebruik van het gesubsidieerde vervoer, maar voor ouders die daarvan geen gebruikmaakten, liep de mediaan vervoersprijs op tot € 600.

In het deeltijds beroepssecundair onderwijs bedroegen de totale studiekosten € 572 tijdens het schooljaar 2017-2018. Dit bedrag omvat zowel de studiekosten verbonden aan de component leren, de component werkplekieren als de vervoerskosten (De Norre & Groenez, 2019).

Tot slot werden eind 2020 de resultaten van de studiekostenmonitor in het hoger onderwijs gepubliceerd (De Norre et al., 2020). Tijdens het academiejaar 2018-2019 bedroegen de mediane studiekosten voor een academiejaar € 1.529 voor een hogeschoolopleiding en € 1.496 voor een universiteitsopleiding. Het ging om kosten verbonden aan de inschrijving, drukwerk, ICT-materiaal, specifieke kledij, duurzame uitrusting, verbruiksmaterialen, een eindwerk of een stage, uitstappen en studiebegeleidingskosten. De mediane studiekosten waren lager voor beursstudenten dan voor niet-beursstudenten door de verschillende uitgaven aan inschrijvingsgeld (de studiekosten zonder het inschrijvingsgeld waren min of meer gelijk tussen beide groepen). Kotstudenten hadden mediane leefkosten (huisvesting, voeding, vervoer en vrije tijd) van € 7.271 euro voor een academiejaar. Voor pendelstudenten bedroegen de mediane leefkosten € 900 (het betreft hier enkel kosten voor vervoer en vrije tijd). 82% van de studenten deed een beroep op de ouders om de studie te bekostigen. 23% ontving een studietoelage en 4% ging een studielening aan. De Norre e.a. (2020) stelden vast dat hogeschoolstudenten (41%) vaker inkomsten uit eigen werk gebruikten om de studies te bekostigen dan universiteitsstudenten (29%).

Table ON 1. Mediaanuitgave studiekosten¹ in het onderwijs, periode 2017-2018-2018-2019.

Onderwijsvorm	Mediaan studiekosten
Kleuteronderwijs	€ 170
Lager onderwijs	€ 448,55
Buitengewoon lager onderwijs	- zonder kosten functiebeperking: € 233 - incl. kosten functiebeperking: € 277,55
1e graad secundair onderwijs	€ 945,5
2de graad secundair onderwijs	€ 1.134,29
3de graad secundair onderwijs	€ 1.502,74
Buitengewoon secundair onderwijs	- zonder kosten functiebeperking: € 340 - incl. kosten functiebeperking: € 365
Deeltijds beroepssecundair onderwijs	€ 572
Hoger onderwijs	- hogeschool: € 1.529 - universiteit: € 1.496

1. Studiekosten exclusief kosten voor vervoer, m.u.v. 2de en 3de graad SO en deeltijds bso.

Bron: Steunpunt Onderwijs Onderzoek.

Kinderen in het kleuter-, lager of secundair onderwijs of studenten HBO5 Verpleegkunde die onderwijs volgen in een school erkend door de Vlaamse Gemeenschap, die vol-

doende aanwezig zijn op school en van wie het gezinsinkomen onder een bepaalde grens ligt, hebben recht op een schooltoeslag. De inkanteling van de schooltoeslag in het Groeipakket ging gepaard met belangrijke wijzigingen: de toekenning gebeurt automatisch aan iedereen die er recht op heeft (voor de vroegere schooltoelage moesten ouders eerst een aanvraag indienen), er geldt een nieuw inkomensbegrip waardoor de inkomensgrenzen gewijzigd en verruimd werden en de bedragen werden verhoogd. Het aantal leerlingen dat een schooltoeslag ontving in het schooljaar 2019-2020 ligt daardoor 56% hoger dan in het schooljaar 2018-2019 (tabel ON 2) (Statistiek Vlaanderen, 2023). Voor studenten hoger onderwijs bestaat er, afhankelijk van de gezinssituatie en het gezinsinkomen, een studietoelage. De toekenning daarvan blijft de bevoegdheid van het departement Onderwijs en Vorming. Ook daar deden zich in 2019-2020 twee grote wijzigingen voor: de overdracht van de graduaatsopleidingen (vroegere HBO5-opleidingen uit het volwassenenonderwijs) naar de hogescholen en de hervorming van de lerarenopleiding met onder andere de overdracht van de specifieke lerarenopleiding van de centra voor volwassenenonderwijs naar de hogescholen en universiteiten. Studenten in deze opleidingen komen sinds schooljaar 2019-2020 in aanmerking voor een studietoelage, wat de stijging van het aantal studietoelagen in 2019-2020 verklaart. In het schooljaar 2022-2023 hadden 486.246 leerlingen recht op een schooltoeslag (het betreft een voorlopig cijfer). Volgens de voorlopige cijfers van het schooljaar 2021-2022 kregen 61.826 studenten een studietoelage; de cijfers voor schooljaar 2022-2023 waren nog niet beschikbaar bij het samenstellen van dit Jaarboek.

Voor het kleuteronderwijs wordt één bedrag toegekend, ongeacht de hoogte van de inkomens. Bij de andere opleidingsniveaus hangt het exacte bedrag van de schooltoeslag af van de gezinssituatie en het gezinsinkomen. Ook de studietoelage is afhankelijk van de gezinssituatie en het gezinsinkomen, alsook van het aantal studiepunten en de vraag of de student al dan niet op kot gaat. Tabel ON 3 geeft het gemiddelde ontvangen bedrag weer.

Tabel ON 2. Aantal toegekende schooltoeslagen en studietoelagen, Vlaanderen, schooljaar 2015-2016- 2022-2023.

	Schooltoeslagen	Studietoelagen
2015-2016	309.773	49.748
2016-2017	308.982	49.228
2017-2018	321.525	51.556
2018-2019	334.796 ^a	53.857
2019-2020	522.632	59.727
2020-2021	520.379 ^b	61.900
2021-2022	490.532 ^c	61.826 ^{d, e}
2022-2023	486.244 ^c	nb

a. Tot schooljaar 2018-2019 gaat het om cijfers over de schooltoelage (cijfers zoals bekend op 09/10/2019), vanaf schooljaar 2019-2020 om cijfers over de schooltoeslag.

b. De schooltoeslag wordt automatisch toegekend bij de start van het schooljaar, maar de beslissingen zijn niet definitief omdat er na toekenning in de loop van een schooljaar nog twee controleronden gebeuren. Het cijfer voor schooljaar 2020-2021 werd in oktober 2022 opnieuw berekend om wijzigingen na controle van de pedagogische voorwaarden en inkomens te verrekenen (en wijkt dus af van het cijfer in het vorige Jaarboek).

c. Voorlopige cijfers.

d. Goedgekeurde aanvragen zoals bekend op 29/9/2022. De vermelde cijfers zijn niet definitief aangezien een afgehandelde aanvraag steeds herzien kan worden. Het initiatief tot herziening kan uitgaan van de aanvrager zelf of van de afdeling studietoelagen. De periode waarbinnen een aanvraag door de administratie herzien kan worden, is beperkt tot het lopende academiejaar en de vier academiejaren die daaraan voorafgaan. Daarnaast kan de burger zijn of haar aanvraagdossier vervolledigen tot en met 31/12 van het afgelopen academiejaar. Als de aanvraag niet tijdig vervolledigd wordt, kan de administratie het recht op een toelage niet bepalen. Op 29/9/2022 waren er nog 6.671 dossiers in beraad of onvolledig.

e. Vanaf het schooljaar 2021-2022 werd de herstart van een aanvraag geautomatiseerd. Het onderzoek wordt automatisch opnieuw gestart voor studenten met recht op een studietoelage (of studenten met het bijnamestatuut).

Bron: Schooltoeslagen: Agentschap Opgroeien (2023b); Studietoelagen: Onderwijs en Vorming.

Tabel ON 3. Gemiddeld bedrag schooltoeslag (schooljaar 2022-2023) en studietoelage (schooljaar 2021-2022), Vlaanderen.

	Aantal toegekend	Gemiddeld bedrag (€)
Kleuteronderwijs ¹	98.623	107,5
Lager onderwijs ¹	184.985	161,4
Secundair onderwijs ¹	200.225	757,8
HBO Verpleegkunde ¹	2.411	1.680,7
Totaal schooltoeslagen¹	486.244	nb
Hogescholen	21.266	2.104,41
Universiteiten	40.392	1.935,57
Niet gekend	168	2.552,26
Totaal studietoelagen²	61.826	1.995,32

1. Voorlopige cijfers (toestand april 2023).

2. Voorlopige cijfers (toestand 29/9/2022).

Bron: Schooltoeslagen: Agentschap Opgroeien; Studietoelagen: Onderwijs en Vorming.

7.2 Gelijke onderwijskansen

Verschillende onderzoeken tonen aan dat het Vlaamse onderwijssysteem goed presteert, maar tegelijk tot de meest ongelijke behoort. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de resultaten van het Programme for International Student Assessment (PISA), een internationaal onderzoek dat de kennis en vaardigheden van vijftienjarigen test. In Vlaanderen wordt PISA gecoördineerd en uitgevoerd door de vakgroep Onderwijskunde van de Universiteit Gent. Verschillende cognitieve domeinen worden onderzocht: leesvaardigheid, wiskundige en wetenschappelijke geletterdheid. Daarnaast wordt bij elke bevraging een specifiek domein onderzocht (bv. 'samenwerkend probleemoplossen', financiële geletterdheid). PISA wordt elke drie jaar herhaald; de cijfers in deze sectie dateren van 2018 omdat de cijfers van PISA2022 nog niet bekend waren bij het ter perse gaan van dit boek. De Vlaamse steekproef 2018 telde 4.882 leerlingen (geboren in 2002) uit 172 scholen en is representatief voor het Vlaamse secundair onderwijs (Universiteit Gent, vakgroep Onderwijskunde, z.d.).

In tabellen ON 4, ON 5 en ON 6 staan de Vlaamse resultaten voor leesvaardigheid, wiskundige en wetenschappelijke geletterdheid, telkens vergeleken met het OESO-gemiddelde (o.b.v. de gemiddelde scores in alle OESO-landen). De scores van de leerlingen worden onderverdeeld in verschillende vaardigheidsniveaus. 11,7% van de vijftienjarige leerlingen in Vlaanderen behoort tot de groep van hoogpresteerders (vaardigheidsniveau 5 of 6) voor leesvaardigheid. Voor wiskundige geletterdheid is dat 18,8% en voor wetenschappelijke geletterdheid 10,4%.

Niveau 2 wordt gezien als het referentiepunt: vanaf dit niveau bezitten leerlingen de minimale attitudes en vaardigheden die noodzakelijk zijn om dagelijkse problemen aan te pakken. Leerlingen zouden minimaal dit niveau moeten behalen aan het einde van het secundair onderwijs. In Vlaanderen haalt 19,3% van de vijftienjarigen niet het referentiepunt voor leesvaardigheid. Voor wiskundige geletterdheid is dat 17,3% en op het vlak van wetenschappelijke geletterdheid haalt 18,0% het referentiepunt niet.

Problematisch is dat over de jaren heen steeds meer Vlaamse leerlingen het referentieniveau voor de drie domeinen niet behalen. De 10% leerlingen die het zwakst presteren voor zowel lezen, wiskunde als wetenschappen behalen in 2018 een significant lagere score dan voordien. Verschuiven we de focus naar de 10% hoogstpresterende leerlingen, dan gaat ook die groep er significant op achteruit in 2018, maar enkel voor wiskunde (Universiteit Gent, vakgroep Onderwijskunde, z.d.).

Tabel ON 4. Percentage leerlingen per niveau van leesvaardigheid¹, Vlaanderen en OESO-gemiddelde, PISA 2018.

Niveau	Vlaanderen	OESO-gemiddelde
6	1,8 (0,29)	1,3 (0,04)
5	9,9 (0,68)	7,4 (0,09)
4	21,9 (0,91)	18,9 (0,12)
3	25,7 (0,85)	26,0 (0,14)
2	21,3 (0,88)	23,7 (0,13)
1a	12,9 (0,84)	15,0 (0,12)
1b	5,6 (0,61)	6,2 (0,09)
1c	0,8 (0,23)	1,4 (0,04)
Lager dan 1c	0,04 (0,06)	1,0 (0,01)

1. De cijfers tussen haakjes geven de standaardfout aan. Standaardfouten geven de betrouwbaarheid van een meting weer (betrouwbaarheidsinterval = gevonden gemiddelde $\cdot 1,96 \cdot$ standaardfout). We kunnen bijvoorbeeld met 95% zekerheid zeggen dat tussen 1,2% en 2,4% van de leerlingen niveau 6 behaalt.

Bron: Universiteit Gent, vakgroep Onderwijskunde (z.d.).

Tabel ON 5. Percentage leerlingen per vaardigheidsniveau voor wiskundige geletterdheid¹, Vlaanderen en OESO-gemiddelde, PISA 2018.

Niveau	Vlaanderen	OESO-gemiddelde
6	4,36 (0,53)	2,4 (0,1)
5	14,44 (0,80)	8,5 (0,1)
4	23,56 (0,95)	18,5 (0,1)
3	23,10 (0,97)	24,4 (0,1)
2	17,2 (0,73)	22,2 (0,1)
1	11,32 (0,83)	14,8 (0,1)
Lager dan niveau 1	6,02 (0,85)	9,1 (0,1)

1. De cijfers tussen haakjes geven de standaardfout aan. Standaardfouten geven de betrouwbaarheid van een meting weer (betrouwbaarheidsinterval = gevonden gemiddelde $\cdot 1,96 \cdot$ standaardfout). We kunnen bijvoorbeeld met 95% zekerheid zeggen dat tussen 3,3% en 5,4% van de leerlingen niveau 6 behaalt.

Bron: Universiteit Gent, vakgroep Onderwijskunde (z.d.).

Tabel ON 6. Percentage leerlingen per vaardigheidsniveau voor wetenschappelijke geletterdheid¹, Vlaanderen en OESO-gemiddelde, PISA 2018.

Niveau	Vlaanderen	OESO-gemiddelde
6	1,1 (0,2)	0,8 (0,0)
5	9,3 (0,6)	5,9 (0,1)
4	23,7 (1,0)	18,1 (0,1)
3	27,6 (1,2)	27,4 (0,1)
2	20,3 (1,0)	25,8 (0,1)
1a	12,9 (0,8)	16,0 (0,1)
1b	4,7 (0,6)	5,2 (0,1)
Lager dan 1b	0,4 (0,2)	0,7 (0,0)

1. De cijfers tussen haakjes geven de standaardfout aan. Standaardfouten geven de betrouwbaarheid van een meting weer (betrouwbaarheidsinterval = gevonden gemiddelde $\cdot 1,96 \cdot$ standaardfout). We kunnen bijvoorbeeld met 95% zekerheid zeggen dat tussen 0,7% en 1,5% van de leerlingen niveau 6 behaalt.

Bron: Universiteit Gent, vakgroep Onderwijskunde (z.d.).

In het PISA-onderzoek wordt ook de gelijkheid tussen leerlingen gemeten: hoe groter de impact van de migratiestatus, de thuistaal en het thuismilieu (sociale, economische en culturele status van een gezin) op de prestatie van leerlingen, hoe ongelijker een onderwijssysteem is. Zo verklaarde het thuismilieu van leerlingen in Vlaanderen in 2018 17,3% van de variantie in hun leesvaardigheidsscores. Vlaanderen combineert daarmee een hoog gemiddeld prestatieniveau met een lagere gelijkheid dan gemiddeld in de PISA-landen. Ook op het vlak van migratiestatus en thuistaal zijn er verschillen tussen leerlingen (Universiteit Gent, vakgroep Onderwijskunde (z.d.).

Om tegemoet te komen aan de problematiek van ongelijkheid in het onderwijs krijgen scholen extra omkaderings- en werkmiddelen op basis van het aantal leerlingen die beantwoorden aan sociaaleconomische indicatoren. ON 7 geeft de evolutie weer van hoeveel leerlingen 'aantikken' op vier socio-economische indicatoren in het gewone kleuter- en lager onderwijs en het gewone secundair onderwijs. Met 'aantikken' wordt bedoeld dat deze leerlingen op basis van een specifiek leerlingenkenmerk in aanmerking komen voor extra financiering. De leerlingenkenmerken zijn de volgende: de thuistaal is niet Nederlands, een laag opleidingsniveau van de moeder (geen diploma of getuigschrift van het hoger secundair onderwijs), een schooltoeslag ontvangen, een buurt met hoge mate van schoolse vertraging. Voor deze laatste indicator kijkt men naar het aantal vijftienjarigen van de zes afgelopen schooljaren in een bepaalde buurt dat minstens twee jaar schoolse vertraging heeft. Voor leerlingen die niet wonen in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel Hoofdstad wordt het percentage schoolse vertraging gelijkgesteld aan 0. Voor kinderen van de trekkende of thuisloze bevolking wordt het percentage gelijkgesteld aan 100. Na rangschikking van alle leerlingen op basis van dit kenmerk, worden enkel die leerlingen in het hoogste kwartiel beschouwd als leerlingen die in een buurt met hoge mate van schoolse vertraging wonen. Dat betekent dat 25% van alle leerlingen zal scoren op dit kenmerk. De bepaling gebeurt apart voor basis- en secundair onderwijs.

De tabel toont dat het percentage leerlingen dat thuis geen Nederlands spreekt, stelselmatig toeneemt over de drie schoolniveaus heen. Het percentage leerlingen dat aantikt op een laag opleidingsniveau van de moeder of op een buurt met veel schoolse vertraging, bleef nagenoeg stabiel. De omvorming van de schooltoelage vanaf het schooljaar 2019-2020 tot de schooltoeslag leidde tot een toename van het aantal leerlingen dat een schooltoeslag krijgt. Deze toename is dus veeleer te wijten aan een beleidsingreep dan een reële stijging.

Tabel ON 7. Evolutie van het aantal leerlingen dat aantikt op leerlingenkenmerken, per onderwijsniveau en kenmerk¹, absolute cijfers en percentages, Vlaams Gewest, schooljaar 2017-2018 tot 2021-2022.

	2017-2018		2018-2019		2019-2020		2020-2021		2021-2022	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
Kleuteronderwijs										
Aantal leerlingen	263.789		262.435		261.192		257.625		256.418	
Thuisstaal niet Nederlands	61.952	23,5	63.965	24,4	66.317	25,4	66.990	26,0	68.488	26,7
Laag opleidingsniveau moeder	54.893	20,8	54.047	20,6	53.733	20,6	52.121	20,2	51.225	20,0
Schooltoelage	55.956	21,2	58.254	22,2	99.872	38,2	97.531	37,9	95.300	37,2
Buurt	70.404	26,7	70.131	26,7	69.348	26,6	68.130	26,4	67.372	26,3
Lager onderwijs										
Aantal leerlingen	438.779		442.275		442.961		441.026		437.569	
Thuisstaal niet Nederlands	88.929	20,3	93.664	21,2	97.883	22,1	101.070	22,9	103.868	23,7
Laag opleidingsniveau moeder	90.708	20,7	91.299	20,6	91.422	20,6	90.569	20,5	89.745	20,5
Schooltoelage	111.998	25,5	118.977	26,9	172.102	38,9	173.182	39,3	170.073	38,9
Buurt	105.651	24,1	107.395	24,3	106.913	24,1	106.901	24,2	106.480	24,3
Secundair onderwijs										
Aantal leerlingen	430.955		436.310		443.410		454.129		460.947	
Thuisstaal niet Nederlands	72.026	16,7	77.337	17,7	82.850	18,7	88.534	19,5	93.676	20,3
Laag opleidingsniveau moeder	100.739	23,4	100.955	23,1	101.472	22,9	103.291	22,7	103.851	22,5
Schooltoelage	124.976	29,0	131.311	30,1	176.035	39,7	183.636	40,4	182.937	39,7
Buurt	108.216	25,1	109.530	25,1	111.232	25,1	114.110	25,1	115.543	25,1

1. Een leerling kan op meerdere kenmerken aantikken. De som van de vier kenmerken is dus niet gelijk aan het aantal leerlingen.

Bron: Stafdiensten Onderwijs en Vorming, dataloop.

Sommige leerlingen lopen in hun schoolse carrière vertraging op. Tabel ON 8 presenteert de schoolse achterstand over alle leerjaren van het gewoon lager onderwijs voor leerlingen met Belgische en met vreemde nationaliteit. Schoolse vertraging werd berekend op basis van een vergelijking tussen het leerjaar waarin de leerling is ingeschreven en het leerjaar waarin de leerling op grond van zijn geboortjaar en bij normale studievordering ingeschreven zou moeten zijn. Dat is niet noodzakelijk een gevolg van zittenblijven, maar kan ook veroorzaakt worden door een verlate instap in het lager onderwijs.

In het schooljaar 2021-2022 waren er over alle schooljaren heen 437.569 leerlingen (inclusief methodeonderwijs). 11,7% daarvan kampte met schoolse vertraging (10,84% met één jaar; 0,79% met twee jaar en 0,04% met meer dan twee jaar vertraging). Dat aandeel daalt jaar na jaar, al zien we in het recentste schooljaar een lichte stijging van het aandeel meisjes met één jaar schoolse vertraging. Jongens hebben iets meer achterstand dan meisjes, zowel bij leerlingen van vreemde nationaliteit als bij Belgische leerlingen. 32,9% van de leerlingen met vreemde nationaliteit kampte in het schooljaar 2021-2022 met een of meer jaren achterstand, bij de leerlingen met Belgische nationaliteit was dat 9,2%.

Tabel ON 8. Achterstand in de studie van kinderen van Belgische en vreemde nationaliteit¹ in het Nederlandstalig gewoon lager onderwijs, percentages naar geslacht, Vlaanderen, schooljaar 2013-2014 tot 2021-2022.

A. Percentage kinderen van Belgische nationaliteit met achterstand									
School- jaar	1 jaar achterstand			2 jaar achterstand			meer dan 2 jaar achterstand		
	Jongen	Meisje	Totaal	Jongen	Meisje	Totaal	Jongen	Meisje	Totaal
2013-2014	11,89	10,81	11,35	0,87	0,76	0,81	0,03	0,02	0,02
2014-2015	11,30	10,22	10,76	0,81	0,68	0,75	0,03	0,02	0,02
2015-2016	10,77	9,66	10,22	0,72	0,62	0,67	0,02	0,02	0,02
2016-2017	10,32	9,15	9,74	0,61	0,53	0,57	0,01	0,01	0,01
2017-2018	9,85	8,72	9,29	0,55	0,47	0,51	0,01	0,01	0,01
2018-2019	9,46	8,45	8,96	0,49	0,42	0,46	0,01	0,01	0,01
2019-2020	9,23	8,34	8,79	0,46	0,41	0,44	0,01	0,01	0,01
2020-2021	9,15	8,30	8,73	0,43	0,38	0,40	0,01	0,01	0,01
2021-2022	9,10	8,45	8,78	0,40	0,37	0,38	0,01	0,01	0,01
B. Percentage kinderen van vreemde nationaliteit met achterstand									
School- jaar	1 jaar achterstand			2 jaar achterstand			meer dan 2 jaar achterstand		
	Jongen	Meisje	Totaal	Jongen	Meisje	Totaal	Jongen	Meisje	Totaal
2013-2014	32,67	29,99	31,34	7,48	7,02	7,25	0,68	0,63	0,65
2014-2015	31,80	29,10	30,46	6,58	6,18	6,38	0,52	0,52	0,52
2015-2016	31,32	28,13	29,75	5,99	5,69	5,84	0,78	0,54	0,66
2016-2017	30,93	27,42	29,19	5,29	5,06	5,18	0,54	0,44	0,49
2017-2018	30,36	27,64	29,00	5,05	4,38	4,72	0,52	0,42	0,47
2018-2019	30,22	27,19	28,72	4,77	4,15	4,46	0,42	0,49	0,46
2019-2020	30,03	27,69	28,87	4,79	4,19	4,49	0,39	0,49	0,44
2020-2021	29,33	27,71	28,52	4,45	4,22	4,34	0,38	0,38	0,38
2021-2022	29,19	27,44	28,32	4,39	4,08	4,24	0,32	0,32	0,32
C. Percentage alle kinderen met achterstand									
School- jaar	1 jaar achterstand			2 jaar achterstand			meer dan 2 jaar achterstand		
	Jongen	Meisje	Totaal	Jongen	Meisje	Totaal	Jongen	Meisje	Totaal
2013-2014	13,48	12,28	12,88	1,37	1,24	1,31	0,08	0,07	0,07
2014-2015	12,95	11,73	12,34	1,27	1,12	1,20	0,07	0,06	0,06
2015-2016	12,54	11,24	11,89	1,17	1,05	1,11	0,09	0,06	0,08
2016-2017	12,13	10,75	11,45	1,02	0,92	0,97	0,06	0,05	0,06
2017-2018	11,74	10,47	11,11	0,96	0,83	0,90	0,06	0,05	0,06
2018-2019	11,47	10,27	10,87	0,91	0,78	0,84	0,05	0,06	0,06
2019-2020	11,32	10,28	10,81	0,90	0,79	0,84	0,05	0,06	0,06
2020-2021	11,22	10,29	10,76	0,84	0,77	0,80	0,05	0,05	0,05
2021-2022	11,22	10,45	10,84	0,82	0,76	0,79	0,04	0,04	0,04

1. De officiële nationaliteit. Voor leerlingen van wie die niet bekend is, wordt de door de school geregistreerde nationaliteit gebruikt.

Bron: Stafdiensten Onderwijs en Vorming.

Het gewoon secundair onderwijs telde in het schooljaar 2021-2022 432.930 leerlingen (tabel ON 9). In het zesde jaar had 28,1% van de leerlingen minimaal een jaar leerachterstand, ten opzichte van 14,7% in het eerste jaar. Gedurende de zes jaar van het secundair onderwijs neemt het aantal leerlingen met leerachterstand dus toe. Ook in het secundair onderwijs blijven de verschillen tussen leerlingen met Belgische nationaliteit en leerlingen met vreemde nationaliteit groot. Zo heeft over alle schooljaren heen 19,7% van de leerlingen met Belgische nationaliteit schoolse vertraging opgelopen, tegenover 55,4% van de leerlingen met vreemde nationaliteit (niet in tabel).

Tabel ON 9. Leerlingen met leerachterstand in het Nederlandstalig gewoon secundair onderwijs¹, Vlaanderen, schooljaar 2013-2014 tot 2021-2022.

Schooljaar	Totaal aantal leerlingen	% leerlingen met leerachterstand		
		Alle lj.	1e lj.	6de lj.
2013-2014	398.721	28,9	21,2	34,3
2014-2015	397.568	28,7	20,7	34,3
2015-2016	397.116	28,3	20,1	34,5
2016-2017	398.444	27,4	19,2	33,7
2017-2018	402.313	26,7	19,8	32,3
2018-2019	408.168	25,8	17,5	32,1
2019-2020	414.986	25,0	16,6	31,2
2020-2021	426.096	23,1	14,5	30,5
2021-2022	432.930	22,6	14,7	28,1

1. Anderstalige nieuwkomers, modulair onderwijs, derde leerjaar van de derde graad, secundair-na-secundair zijn niet inbegrepen in de cijfers.

Bron: Stafdiensten Onderwijs en Vorming.

Leerlingen die schoolse vertraging opbouwen tijdens hun schoolcarrière, lopen meer risico om de school zonder diploma te verlaten, al zijn er ook sociaaleconomische factoren die die kans vergroten, zowel op leerling- als schoolniveau. Tabel ON 10 geeft de evolutie van het aandeel vroegtijdige schoolverlaters. Dat zijn jongeren (18 tot 24 jaar) die geen eindexamen van het secundair onderwijs behaald hebben en niet hebben deelgenomen aan een opleiding tijdens een referentieperiode van vier weken voorafgaand aan de enquête. De cijfers zijn afkomstig van de EAK-enquête (zie sectie 6.1) en betreffen dus een raming op basis van een steekproef. Door de hervorming van de EAK in 2017 en 2021 is er sprake van breuken in de tijdreeks. Een trend over verschillende jaren hen is dus moeilijk vast te stellen. In 2022 verliet 4,9% van de Vlaamse jongeren het onderwijs zonder diploma. Zoals we eerder konden vaststellen (zie tabel WL 9), ligt het werkloosheidspercentage van jongeren zonder diploma aanzienlijk hoger.

Tabel ON 10. Percentage vroegtijdige schoolverlaters (ten opzichte van het totale aantal 18- tot 24-jarigen), België & gewesten, 2013-2022.

	2013 ^a	2014	2015	2016 ^a	2017	2018	2019	2020 ^a	2021	2022
Vlaams Gewest	7,5	7,0	7,2	6,8	7,2	7,3	6,2	6,7	5,3	4,9
Waals Gewest	14,7	12,9	13,1	10,3	10,5	9,9	10,9	9,8	8,3	8,6
Brussels HG	17,7	14,4	15,8	14,8	12,9	10,7	11,8	9,7	9,1	7,4
België	11,0	9,8	10,1	8,8	8,9	8,6	8,4	8,1	6,7	6,4

a. Er is een tijdreeksbreuk tussen 2013 en 2014. Tot en met 2013 gaat het over de ISCED 1997-classificatie. Vanaf 2014 is de ISCED 2011-classificatie van kracht. Ook vanaf 2017 en vanaf 2021 is er een breuk in de tijdreeks.

Bron: Steunpunt Werk o.b.v. EAK.

Ook NEET-jongeren (*Not in Employment, Education or Training*) zijn een kwetsbare groep. Het gaat om jongeren tussen 15 en 24 jaar die in de referentieperiode van vier weken voorafgaand aan de EAK-enquête geen regulier onderwijs volgden, noch een opleiding buiten het reguliere onderwijs volgden, noch aan het werk waren. In 2022 was 4,9% van de Vlaamse jongeren NEET (tabel ON 11), een daling met 1,1 procentpunt ten opzichte van 2021. Ook hier is door de breuken in de tijdreeks in 2017 en 2021 de vergelijking tussen verschillende jaren niet mogelijk.

Tabel ON 11. Aandeel NEET-jongeren (15-24 jaar), België & gewesten, 2013-2022.

	2013	2014	2015	2016 ^a	2017	2018	2019	2020 ^a	2021	2022
Vlaams Gewest	10,5	9,8	9,5	7,5	7,2	7,8	7,5	7,3	6,0	4,9
Waals Gewest	14,5	14,7	15,0	12,2	11,6	10,0	11,0	11,7	9,0	8,4
Brussels HG	18,7	15,8	17,5	15,2	13,3	13,3	12,9	11,3	9,7	9,1
België	12,7	12,0	12,2	9,9	9,3	9,2	9,3	9,2	7,4	6,6

a. Er is een breuk in de tijdreeks in 2017 en 2021 wegens de nieuwe methodologie van de EAK-enquête.

Bron: Steunpunt Werk o.b.v. LFS-EAK.

Via basiseducatie kunnen volwassenen met een beperkte of onafgewerkte schoolloopbaan hun basisvaardigheden oprfrissen en versterken. De sector Basiseducatie bestaat uit dertien pluralistische centra voor basiseducatie in Vlaanderen en Brussel, gegroepeerd onder belangenorganisatie Ligo. Het opleidingsaanbod is gericht op leervaardigheden, communicatieve, numerieke en digitale vaardigheden. Binnen elk leerdomein (taal, rekenen, computer of maatschappijoriëntatie) zijn er cursussen op verschillende niveaus. De meeste cursisten betalen geen inschrijvingsgeld, maar wel een bijdrage voor lesmateriaal. Tabel ON 12 geeft het aantal cursisten basiseducatie per schooljaar. Sinds schooljaar 2017-2018 daalt het aantal cursisten, tot 31.376 in schooljaar 2020-2021. Men heeft geen duidelijke verklaring voor deze daling, al zou de coronacrisis een rol kunnen spelen. In schooljaar 2021-2022 was er opnieuw een stijging.

Tabel ON 12. Aantal cursisten in basiseducatie, schooljaar 2013-2014 tot 2021-2022, Vlaanderen.

Schooljaar	AC
2013-2014	35.501
2014-2015 ^b	38.249
2015-2016	41.207
2016-2017	41.732
2017-2018	40.809
2018-2019	39.749
2019-2020	33.569
2020-2021	31.376
2021-2022	33.893

Bron: Stafdiensten Onderwijs en Vorming, dataloop.

10,3% van de volwassen Belgen (25-64 jaar) nam in 2022 deel aan levenslang leren via een opleiding in of buiten het regulier onderwijs in de referentieperiode van vier weken voor de EAK-enquête (tabel ON 13). Door de grote methodologische hervorming van de EAK in 2017 en de implementatie van een nieuwe EAK-vragenlijst in 2021 zijn er breuken in de resultaten. De evolutie door de jaren heen moet bijgevolg met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. De terugval tussen 2019 en 2020 kan worden verklaard door de coronacrisis. Hoewel een aantal mensen misschien (noodgedwongen) een carrièreswitch ambieerde en zich omschoolde, moesten de centra voor basiseducatie en de centra voor volwassenenonderwijs hun fysieke lessen stopzetten en overschakelen (indien mogelijk) op afstandsleren. Heel wat opleidingen werden afgebroken of niet meer opgestart en kwetsbare cursisten haakten af (Vlaamse Regering, 2021). Het hogere percentage van 2021 is niet vergelijkbaar met dat van 2020, dus we kunnen geen uitspraken doen over de evolutie sindsdien. Hooggeschoolden nemen veel vaker deel aan levenslang leren dan laaggeschoolden. De deelname aan levenslang leren is het hoogst in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (14,2%) en het laagst in het Waalse Gewest 8,1% (niet in tabel). In het Vlaamse Gewest was dat 10,7% in 2022.

Tabel ON 13. Deelname aan levenslang leren, naar opleidingsniveau^a, België, 2013-2022^b.

	2013	2014	2015	2016 ^b	2017	2018	2019	2020 ^b	2021	2022
Totaal	6,9	7,4	6,9	7,0	8,5	8,5	8,2	7,4	10,2	10,3
Laaggeschoold	3,0	3,1	3,0	2,8	3,2	3,2	3,4	2,4	4,0	3,9
Middengeschoold	5,2	5,7	5,5	5,3	6,0	6,1	5,4	4,8	6,8	6,5
Hooggeschoold	11,7	12,2	11,2	11,5	13,7	13,7	13,4	11,9	15,5	15,7

a. Laaggeschoold: ISCED 0-2: ten hoogste secundair onderwijs; Middengeschoold: ISCED 3-4: hoger secundair en postsecundair, niet-tertiair onderwijs; Hooggeschoold: ISCED 5-8: minstens tertiair onderwijs.

b. Er is een breuk in de tijdreeks in 2017 en 2021 wegens de nieuwe methodologie van de EAK-enquête.

Bron: Eurostat o.b.v. LFS.

Voor meer informatie

Agentschap Opgroeien, Hallepoortlaan 27, 1060 Brussel, website: <https://www.opgroeien.be/>

Departement Onderwijs en Vorming, Stafdiensten Onderwijs en Vorming, Koning Albert II-laan 15, bus 134, 1210 Brussel, mail: strategie-kennis.onderwijs@vlaanderen.be, website: <http://onderwijs.vlaanderen.be/nl/onderwijsstatistieken>

PISA Nationaal project centrum, Universiteit Gent, Vakgroep Onderwijskunde, Henri Dunantlaan 2, 9000 Gent, mail: PISA@ugent.be, website: <https://www.pisa.ugent.be/>

Steunpunt Onderwijs Onderzoek, Vakgroep Onderwijskunde, Henri Dunantlaan 2, 9000 Gent, telefoon: 09 264 86 30, website: <http://steunpuntsono.be/>

Steunpunt Werk, Vlamingenstraat 83, bus 3552, 3000 Leuven, mail: steunpuntwerk@kuleuven.be, website: <http://www.steunpuntwerk.be/>

8. Huisvesting

In deze sectie presenteren we achtereenvolgens indicatoren met betrekking tot de betaalbaarheid van wonen en de woningkwaliteit, de sociale huisvesting en dak- en thuisloosheid.

8.1 Betaalbaarheid en woningkwaliteit

Het Steunpunt Wonen organiseerde in opdracht van het Agentschap Wonen-Vlaanderen de Woonsurvey 2018, ter opvolging van het Grote Woononderzoek 2013 en de Woonsurvey 2005. In 2023 was er een update van de Woonsurvey, maar de resultaten daarvan zijn nog niet beschikbaar. Met de Woonsurvey 2018 werden ongeveer 3.000 huishoudens in Vlaanderen bevestigd. Op basis van de steekproef was 71,6% van de Vlaamse huishoudens eigenaar. 19,3% huurde op de private markt en 7,3% op de sociale markt. 1,7% woonde gratis. Tabel HV 1 toont enkele indicatoren met betrekking tot de betaalbaarheid van wonen. De gemiddelde bruto-woonuitgaven voor eigenaars met een hypotheek (de afbetaling van de hypothecaire lening, eventueel aangevuld met afbetalingen voor andere leningen voor de eigen woning) bedroeg in 2018 € 782. De gemiddelde huurprijs op de private markt bedroeg € 637. In 2018 gaf 21% van de huishoudens meer dan 30% van zijn inkomen uit aan deze bruto-woonuitgaven (zie 'woonquote > 30%'). Bij de private huurders was dat meer dan een op de twee. Tussen 2005 en 2013 was er in elke deelmarkt een aanzienlijke stijging van de woonquote boven 30%, maar die negatieve trend heeft zich in 2018 niet doorgezet (Heylen & Vanderstraeten, 2019). Het aandeel huishoudens dat na aftrek van de woonuitgaven te weinig overhoudt om menswaardig te leven (zie resterend inkomen < budgetnorm), daalde tussen 2013 en 2018 significant van 14% tot 12% (maar bleef bij de private en sociale huurders gelijk).

Tabel HV 1. Indicatoren met betrekking tot de betaalbaarheid van wonen, Vlaanderen, 2005-2013-2018.

	2005	2013	2018
Bruto-woonuitgaven eigenaars met hypotheek (zonder woonbonus) ¹	€ 718	€ 764	€ 782
Gemiddelde huurprijs private markt ¹	€ 556	€ 600	€ 637
Gemiddelde huurprijs sociale markt ¹	€ 332	€ 386	€ 386
Huishoudens met woonquote > 30%	Totaal: 13% Eigenaar met hyp.: 17% Private huurders: 39% Soc. huurders: 12%	Totaal: 20% Eigenaar met hyp.: 27% Private huurders: 52% Soc. huurders: 23%	Totaal: 21% Eigenaar met hyp.: 27% Private huurders: 52% Soc. huurders: 23%
Huishoudens met resterend inkomen < budgetnorm	Totaal: 14% Eigenaar met hyp.: 10% Private huurders: 27% Soc. huurders: 39%	Totaal: 14% Eigenaar met hyp.: 10% Private huurders: 30% Soc. huurders: 35%	Totaal: 12% Eigenaar met hyp.: 8% Private huurders: 31% Soc. huurders: 34%

1. In prijzen van 2018.

Bron: Heylen & Vanderstraeten (2019).

De EU-SILC laat toe om jaarlijks een aantal cijfers in verband met de betaalbaarheid van wonen op te volgen. Zo bevat de SILC gegevens over het aandeel van de bevolking dat leeft in een huishouden dat meer dan 40% van het beschikbare huishoudinkomen besteedt aan de totale woonkosten (huur of aflossing van de lening, inclusief verzekering, taksen, onderhoud en nutsvoorzieningen). In 2022 was dat het geval voor 7,7% van de bevolking (tabel HV 2). Er is een duidelijk verschil naargelang het type woonstatuut. Merk op dat de cijfers voor 2019 niet vergelijkbaar zijn met die van de voorgaande jaren vanwege de hervorming van de SILC-enquête en dat de cijfers voor 2020 niet vergelijkbaar zijn met 2019 als gevolg van de moeilijkheden met het veldwerk door de coronacrisis (dat geldt ook voor HV 3).

Tabel HV 2. Bevolking in een huishouden waar de totale woonkosten meer dan 40% bedragen van het beschikbare huishoudinkomen, naar woningbezit, België, 2011-2022.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ^a	2020 ^a	2021	2022
België	10,6	11,0	9,6	10,4	9,4	9,8	9,4	8,9	8,4	7,8	7,5	7,7
Eigenaar met hypotheek	3,3	3,6	3,8	3,1	2,4	2,5	2,8	1,2	0,9	1,1	0,9	0,7
Eigenaar zonder hypotheek	2,4	4,1	1,6	1,8	1,8	1,3	2,0	1,6	1,9	1,9	2,0	2,2
Huurder private markt	38,1	37,2	34,0	38,1	33,7	36,0	34,9	34,8	30,5	29,4	30,1	32,1
Sociale huurder of gratis bewoner	14,9	15,3	12,8	13,3	14,2	12,2	12,1	14,4	14,9	11,0	7,3	7,7

a. Breuk in tijdreeks.

Bron: Eurostat, o.b.v. EU-SILC.

De EU-SILC bevat ook gegevens over het aandeel personen in woningen van slechte kwaliteit: het gaat dan om woningen met een lekkend dak, vochtige muren, vloeren of funderingen, of rot in het raamwerk of in de vloeren. In 2020 woonde 15,7% van de Belgische bevolking in een dergelijke woning. We zien een sterke samenhang met het armoederisico (tabel HV 3). Vanaf 2021 wordt deze enquêtevraag slechts om de drie jaar gesteld, een update van deze tabel komt er dus pas in 2024.

Tabel HV 3. Bevolking in een woning van slechte kwaliteit, naar armoederisico, België, 2012-2020.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ^a	2020 ^a
Totaal	18,7	18,1	17,5	18,2	19,2	18,4	17,9	16,7	15,7
Bevolking met inkomen onder armoedegrens	27,2	27,1	26,9	30,9	30,5	27,7	25,5	23,8	21,1
Bevolking met inkomen boven armoedegrens	17,1	16,5	15,8	16,0	17,1	16,7	16,4	15,5	14,8

a. Breuk in tijdreeks.

Bron: Eurostat, o.b.v. EU-SILC.

Voor wie een beperkt inkomen heeft en verhuist van een onbewoonbare, ongeschikte, overbwoonde of onaangepaste woning naar een geschikte woning is er een huursubsidie die tegemoetkomt in de huurprijs. Ook ex-daklozen die verhuizen naar een geschikte woning of particulieren die verhuizen naar een woning in het beheer van een sociaal verhuurkantoor (zie verder) komen in aanmerking. In 2022 ontvingen 24.790 unieke rechthebbenden minstens voor een maand een huursubsidie (tabel HV 4). De gemiddelde huursubsidie bedroeg 190,3 euro (Agentschap Wonen Vlaanderen, 2023).

Daarnaast bestaat er een huurpremie voor gezinnen die wachten op de toewijzing van een sociale huurwoning. De toekenning gebeurt semiautomatisch: wie vier jaar of langer ononderbroken op de wachtlijst staat en aan de voorwaarden voldoet, krijgt automatisch een uitnodiging om een aanvraag in te dienen. In 2022 waren er maandelijks 22.503 unieke rechthebbenden op een huurpremie. De gemiddelde premie bedroeg € 177,24 (Agentschap Wonen Vlaanderen, 2023).

Tabel HV 4. Unieke rechthebbenden op een huursubsidie of huurpremie, Vlaanderen, 2018-2022.

	2018	2019	2020	2021	2022
Rechthebbenden huursubsidie	21.477	24.556	23.388	24.656	24.790
Rechthebbenden huurpremie	13.621	16.627	19.010	20.909	22.503

Bron: Agentschap Wonen Vlaanderen (2023).

8.2 Sociale huisvesting

Personen met een beperkt gezinsinkomen kunnen, wanneer ze voldoen aan bepaalde voorwaarden, een sociale woning huren bij een van de Sociale HuisvestingsMaatschappijen (SHM) in Vlaanderen. Ook huren via een Sociaal VerhuurKantoor (SVK) behoort tot de mogelijkheden. In 2023 moesten de SHM's en de SVK's fusioneren tot woonmaatschappijen, een proces dat in 2020 op gang werd getrokken. Op 1 januari 2023 is de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) gefuseerd met Wonen-Vlaanderen tot het nieuwe agentschap Wonen in Vlaanderen. De VMSW blijft wel bestaan als financieel beheerder van de woonmaatschappijen, alle andere taken met betrekking tot sociaal wonen zijn overgedragen aan de afdeling Sociale Woonprojecten van het nieuwe agentschap. De cijfers hieronder zijn afkomstig van Wonen in Vlaanderen.

Eind 2022 waren er 160.718 woningen in het patrimonium van de sociale huisvestingsmaatschappijen en 145.894 huurders. Het aantal woningen nam de voorbije jaren gestaag toe, maar niet snel genoeg om aan de grote vraag te kunnen voldoen. Er stonden immers nog 176.026 unieke kandidaat-huurders op de wachtlijst (tabel HV 5). In oneven jaren wordt er steeds een actualisering doorgevoerd van de cijfers, waardoor een aantal kandidaat-huurders wordt geschrapt en fouten eruit gefilterd worden. In 2021 werd er uitzonderlijk geen actualisering doorgevoerd door de grote werkdruk bij de SHM's. In 2022 werd er uitzonderlijk wel een actualisering doorgevoerd. De verwachte 'knik' in de cijfers uit de oneven jaren is daardoor uitgesteld en in sterkere mate zichtbaar (Wonen in Vlaanderen, 2023). De gemiddelde wachttijd (op basis van alle openstaande dossiers waarvan in het referentiejaar een toewijzing gebeurd was, met daarbij ook alle dossiers waarbij een prioriteit gold) bedroeg in 2022 1.497 dagen (ongeveer 4 jaar).

Tabel HV 5. Aantal woongelegenheden en aantal unieke kandidaat-huurders van de sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM), Vlaams Gewest, 2012-2022 (gegevens per 31/12).

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Woningen	146.536	147.146	148.250	149.945	152.697	153.908	156.390	157.285	159.217	159.885	160.718
Kandidaat-huurders	107.090	104.976	120.504	117.681	137.177	135.500	153.910	153.510	169.096	182.436	176.026

Bron: Wonen in Vlaanderen.

Een sociaal verhuurkantoor huurt woningen en appartementen op de private huurmarkt en verhuurt die vervolgens voor een redelijke huurprijs verder aan personen met een beperkt inkomen. SVK's geven voorrang aan de kwetsbaarste gezinnen en personen. Daarom hanteren ze een toewijzingssysteem waarbij onder andere rekening wordt gehouden met het gezinsinkomen en de woonnood. De woningen moeten voldoen aan de normen van de Vlaamse Wooncode op het vlak van veiligheid, gezondheid en woningkwaliteit. Het SVK moet voldoen aan de huurdersverplichtingen (zoals het tijdig betalen van de huur, het teruggeven van de woning na einde van het contract in de oorspronkelijke staat) en voorziet in begeleiding van de onderhuurders (bv. via

ondersteuning van hun rechten en plichten). Eind 2022 waren er in Vlaanderen 49 sociale verhuurkantoren. Samen verhuurden ze 13.429 woningen (tabel HV 6). Nog 83.169 kandidaten stonden op een wachtlijst.

Tabel HV 6. Aantal woongelegenheden en kandidaat-huurders van de sociale verhuurkantoren (SVK), Vlaanderen, 2013-2022 (gegevens per 31/12).

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Woningen	7.025	7.772	8.349	9.140	10.008	10.990	11.707	12.409	12.987	13.429
Kandidaat-huurders	25.310	34.684	32.813	45.060	46.448	60.136	57.230	72.645	86.844	83.169

Bron: Wonen in Vlaanderen.

8.3 Thuisloosheid

Het is bijzonder moeilijk om het aantal dak- en thuislozen in kaart te brengen, onder meer omdat er verschillende registratiemethoden zijn en niet altijd de hele doelgroep geteld wordt (bv. de 'sofaslapers' die tijdelijk bij vrienden of familie logeren of het aantal personen dat in een kraakpand woont).

In Brussel werd tussen 2008 en 2018 een daklozentelling georganiseerd door La Strada. Sinds 2020 wordt deze georganiseerd door Bruss'Help, een studie- en analysecentrum onder de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie dat belast is met de coördinatie van nood- en inschakelingsvoorzieningen in de dak- en thuislozenzorg (Paquot, 2023). De laatste telling dateert van 8 november 2022 en is gebaseerd op drie kanalen:

- telling in de openbare ruimte (tussen 23 uur en middernacht);
- verwerking van cijfers verstrekt door de opvangdiensten of de diensten die zich bezighouden met kraakpanden en
- het verzamelen van informatie over de trajecten en de profielen van de thuislozen.

Voor dit laatste kanaal werden extra gegevens verkregen via een vragenlijst die door de erkende opvangdiensten, dagcentra en OCMW's werd ingevuld voor alle mensen die werden opgevangen tijdens de nacht van de telling of begeleid werden tijdens de periode van eind oktober tot midden november. In 2022 speelde de impact van de komst van Oekraïense vluchtelingen en van de asielcrisis; deze begon in februari 2022 en bereikte haar hoogtepunt tijdens het laatste trimester, toen er nauwelijks nog toegang was tot de opvangstructuren van Fedasil. Tijdens de nacht van 8 op 9 november 2022 werden 7.134 personen geteld: 11,3% (809 personen) bevond zich in de openbare ruimte, 22,3% (1.593 personen) in noodopvangvoorzieningen, 20,6% (1.473 personen) in opvangcentra, 2,2% (155 personen) in (voornamelijk medische) instellingen, 34,1% (2.435 personen) in niet-conventionele woningen, 5,3% (375 personen) bij derden en 4,1% (294 personen) was met uitzetting bedreigd. Op veertien jaar tijd (2008-2022) is het totale aantal getelde personen meer dan verviervoudigd (+318,8%, van 1.724 naar 7.134 personen).

Vooral tussen 2014 en 2020 was er een sterke stijging. De stijging tussen 2020 en 2022 bedraagt 34,3%, maar is deels een gevolg van wijzigingen in de methodologie (zo zijn er nieuwe categorieën opgenomen in de telling van 2022, met name 'tijdelijk bij derden gehuisveste personen' en 'met uitzetting bedreigde personen'). Deze wijzigingen niet meegerekend, bedraagt de stijging tussen 2020 en 2022 18,9%. Voor meer info over evoluties en gedetailleerde gegevens verwijzen we naar het rapport (Paquot, 2023).

Voor België als geheel gebeurde nog geen telling, maar in oktober 2020 brachten Hermans en Italiano (2021) in opdracht van de Koning Boudewijnstichting als eerste aanzet de dak- en thuisloosheid in enkele steden (Gent, Aarlen en Luik) en de provincie Limburg in kaart. In oktober 2021 werd deze studie herhaald voor enkele steden in Zuid-West-Vlaanderen, de eerstelijnszone BraVio (Vilvoorde, Machelen, Steenokkerzeel, Zemst, Kampenhout), Namen en Charleroi (Hermans et al., 2022). In 2022 volgde met steun van de Koning Boudewijnstichting en het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin opnieuw tellingen in 98 lokale besturen in 6 Vlaamse regio's (Boom-Mechelen-Lier, Arrondissement Brugge, Midwest, Middenkust, zorgregio Kempen en Waasland), de Duitstalige Gemeenschap, een deel van de provincie Waals-Brabant en Doornik (Hermans et al., 2023). De tellingen zijn gebaseerd op de ETHOS-light methodologie, waarbij zes groepen dak- en thuislozen onderscheiden worden:

- openbare ruimte;
- noodopvang;
- opvang voor thuislozen;
- instellingsverlaters;
- niet-conventionele ruimte zoals tent, garage, kraakpand en
- bij familie/vrienden.

Daar wordt nog een zevende groep aan toegevoegd (personen in dreigende uithuiszetting). Het gaat om een zeer diverse groep (bv. personen met een preciaire verblijfstatus, jongvolwassenen, alleenstaande moeders en gezinnen met kinderen, ...). Volgens een ruwe projectie zou 0,5 tot 1 persoon op de 1.000 dak- of thuisloos zijn in kleine gemeenten, 4 op de 1.000 in middelgrote steden en 6 op de 1.000 in de grote steden. Ongeveer een op de drie is langer dan één jaar dak- of thuisloos. Over de verschillende tellingen heen (2020, 2021, 2022) werden 11.729 dak- en thuislozen geteld, onder wie 4.394 kinderen (tabel HV 7) (Hermans et al., 2023). Meer gedetailleerde (vooral Vlaamse) cijfers zijn te vinden op de website van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (<https://armoede.vlaanderen.be/telling-dak-en-thuisloosheid>).

Tabel HV 7. Globaal overzicht van de verschillende tellingen dak- en thuisloosheid, 2020-2021-2022, absolute cijfers (AC) en percentages.

	Aantal volwassenen (AC)	%	Aantal kinderen (AC)	%
In openbare ruimte	662	5,6	22	0,5
In noodopvang	489	4,2	49	1,1
In opvang voor thuislozen	2.532	21,6	1.901	43,3
In instelling	1.394	11,9	237	5,4
In niet-conventionele ruimte	1.460	12,5	312	7,1
Bij familie/vrienden	4.085	34,8	1.148	26,1
Dreigende uithuiszetting	848	7,2	669	15,2
Missing/onbekend	259	2,2	56	1,3
Totaal	11.729	100	4.394	100

Bron: Hermans et al. (2023)

OCMW's kunnen dak- en thuislozen die een woonst vinden eenmalig een installatiepremie toekennen (als ze een bijstandsuitkering of ander vervangingsinkomen ontvangen, of in het geval men werkt, men een loon heeft lager dan het leefloon vermeerderd met 10%). Het bedrag van de installatiepremie is gelijk aan het maandbedrag van het leefloon voor de categorie 'persoon met gezinslast' en is bedoeld om tegemoet te komen in de kosten die gepaard gaan met de installatie in de woning. Er bestaan drie types:

- een installatiepremie voor de begunstigden van het leefloon (o.b.v. artikel 14, § 3, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie);
- een installatiepremie voor wie geen leefloon geniet (o.b.v. artikel 57bis van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn);
- een installatiepremie voor asielzoekers (o.b.v. artikel 5 van het ministerieel besluit van 30 januari 1995 tot regeling van de terugbetaling door de Staat van de kosten van de dienstverlening door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn toegekend aan een behoeftige die de Belgische nationaliteit niet bezit en die niet in het bevolkingsregister is ingeschreven).

Tabel HV 8 toont de evolutie van deze drie soorten (de cijfers in het verleden wijken licht af van de vorige editie van het Jaarboek vanwege updates door POD MI met terugwerkende kracht). In 2016 werd een record van 15.271 installatiepremies toegekend. Dat is deels te verklaren door de toename van het aantal erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden. Daarna daalde het aantal, om in 2021 licht toe te nemen. In 2022 was er opnieuw een sterke stijging (+33,4%) omdat Oekraïners met het statuut tijdelijke bescherming ook recht hebben op een installatiepremie wanneer ze onderdak vinden (ook wanneer ze een tijdje bij een gastgezin, vrienden of familie gewoond hebben) (POD MI, 2023).

Tabel HV 8. Jaarlijks aantal thuislozen aan wie een installatiepremie¹ werd toegekend, absolute cijfers en percentages, België & gewesten, 2014-2022.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Vlaanderen	4.182	5.357	7.891	6.492	6.221	4.865	4.499	4.820	7.013
Wallonië	3.732	4.273	5.225	4.814	4.850	4.328	3.924	3.905	4.845
Brussel	1.524	1.975	2.155	2.039	1.911	1.605	1.549	1.619	1.938
België	9.438	11.605	15.271	13.345	12.982	10.798	9.972	10.344	13.796

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

Voor meer informatie

Bruss'Help, Steunpunt thuislozenzorg Brussel, Verenigingstraat 15, 1000 Brussel, telefoon: 02 880 86 89, mail: info@brusshelp.org, website: <https://www.brusshelp.org/index.php/nl/>

Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Telling dak- en thuisloosheid, website: <https://armoede.vlaanderen.be/telling-dak-en-thuisloosheid>

Steunpunt Wonen, p/a HIVA-KU Leuven, Parkstraat 47, bus 5300, 3000 Leuven, website: <https://steunpuntwonen.be/>

POD Maatschappelijke Integratie (POD MI), Administratief Centrum Kruidtuin, Finance Tower, Kruidtuinlaan 50, bus 165, 1000 Brussel, telefoon: 02 508 85 85, mail: vraag@mi-is.be, website: <https://www.mi-is.be>

Wonen in Vlaanderen, Havenlaan 88, bus 40, 1000 Brussel, mail: wonen@vlaanderen.be, website: <https://www.vlaanderen.be/wonen-in-vlaanderen>

9. Gezondheid

Mensen met een lager socio-economisch profiel hebben gemiddeld genomen een zwakere gezondheid dan mensen met een hoger socio-economisch profiel (Bouckaert et al., 2020). De bekendste studies naar ongelijke gezondheid(szorg) steunen op het werk van Sciensano, dat om de vier jaar een nationale gezondheidsenquête organiseert om de gezondheid van de inwoners te evalueren en de voornaamste gezondheidsproblemen en leefgewoonten op te sporen. De resultaten in deze alinea's hebben betrekking op de enquête van 2018 (steekproef van 10.700 Belgen), de resultaten van de enquête 2023 zijn nog niet beschikbaar. Noteer dat tabellen G 1 en G 2 omzichtig geïnterpreteerd moeten worden vanwege de ruime betrouwbaarheidsintervallen bij de opdeling van de Vlaamse bevolking naar sociodemografische kenmerken.

Tabel G 1 presenteert enkele opvallende resultaten voor Vlaanderen, opgedeeld naar onderwijsniveau (een proxy voor sociaaleconomische achtergrond). Om verschillen tussen bevolkingsgroepen goed te kunnen interpreteren, is het nodig om het effect van leeftijd en geslacht te neutraliseren. Daarom rapporteren we de gestandaardiseerde

cijfers na correctie voor leeftijd en geslacht. De 'subjectieve gezondheid' is gebaseerd op de inschatting die mensen hebben van hun eigen gezondheid, zowel op het vlak van de fysieke, de geestelijke als de sociale gezondheid. 82,0% van de Vlaamse bevolking (gecorrigeerd cijfer) vindt zijn of haar gezondheid goed tot zeer goed en 18,0% beoordeelt ze als redelijk tot zeer slecht. Er is geen significant verschil tussen de laagst opgeleiden (diploma lager of geen diploma) en diegenen met een secundair diploma (lager of hoger), maar wel tussen de hoogst opgeleiden en de andere groepen. 24,8% van de Vlaamse bevolking heeft een zelfgerapporteerde chronische ziekte of aandoening. Het verschil tussen de laagst opgeleiden (38,0%) en de hoogst opgeleiden (23,3%) is opnieuw groot. 26,5% van de Vlamingen ouder dan vijftien jaar werd in de afgelopen vier weken gehinderd door lichamelijke pijn bij normaal werk. Er zijn opnieuw significante verschillen tussen de hoogst opgeleiden en de andere groepen. De laatste kolom toont het percentage van de bevolking met een zwak niveau van gezondheidsvaardigheden. Dat wil zeggen dat zij over een onvoldoende of beperkt vermogen beschikken om informatie te verkrijgen, verwerken en begrijpen om beslissingen te kunnen nemen omtrent gezondheidszorg, ziektepreventie en gezondheids promotie. Beperkte gezondheidsvaardigheden zijn geassocieerd met hogere morbiditeitscijfers en vroegtijdige sterfte. Mensen met een laag opleidingsniveau hebben significant vaker een zwak niveau van gezondheidsvaardigheden.

Tabel G 1. Percentage van de Vlaamse bevolking (15 jaar en ouder)¹ met een zeer slechte tot redelijke subjectieve gezondheid, een zelfgerapporteerde chronische ziekte of aandoening, dat gehinderd wordt door lichamelijke pijn bij normaal werk of met een zwak niveau van gezondheidsvaardigheden, 2018.

	Slechte (zeer slechte tot redelijke) subjectieve gezondheid	Zelfgerapporteerde chronische ziekte of aandoening	Gehinderd door lichamelijke pijn bij normaal werk	Zwak niveau gezondheidsvaardigheden
Totale bevolking	18,0	24,8	26,5	30,7
Lager/geen diploma	33,7	38,0	42,4	51,0
Lager secundair	28,0	25,9	36,6	39,6
Hoger secundair	22,2	27,7	29,0	35,1
Hoger onderwijs	11,9	23,3	19,3	25,2

1. Correctie voor leeftijd en/of geslacht op basis van logistisch regressiemodel (Belgische bevolking van 2018 als referentie).

Bron: Tafforeau et al. (2019); Van der Heyden & Charafeddine (2019); Drieskens et al. (2019); Charafeddine et al. (2019).

Rekening houdend met de zorgnood blijkt dat mensen met een armoederisico minder gebruikmaken van zorg (bv. een huisarts, specialist of tandarts raadplegen) dan de algemene bevolking, met uitzondering voor spoedeisende zorg. Voorts neemt het risico op onvervulde zorgbehoeften sterk toe bij een (zeer) slechte gezondheid, een chronische aandoening en beperkingen in de dagelijkse activiteiten (Bouckaert et al., 2020).

Een van de verklaringen voor het lagere zorggebruik is de financiële toegankelijkheid van gezondheidszorg. Tabel G 2, op basis van de Gezondheidsenquête, deelt de bevolking in vijf gelijke groepen (kwintielen) in op basis van hun equivalent gezinsinkomen: kwintiel 1 (Q1 in tabel G2) zijn de 20% gezinnen met de laagste inkomens, kwintiel 5 (Q5) zijn de 20% gezinnen met de hoogste inkomens. De eerste kolom toont hoeveel procent van de bevolking in de afgelopen twaalf maanden gezondheidszorg moest uitstellen om financiële redenen. Het gaat dan over medische zorg of een operatie, tandverzorging, de aankoop van geneesmiddelen, een bril of mentale zorg. 8,6% van de 20% armste gezinnen in Vlaanderen stelde in 2018 medische consumptie uit, bij de 20% rijkste gezinnen was dat 0,8%. De tweede kolom toont het aandeel huishoudens dat aangeeft dat uitgaven voor gezondheidszorgen zwaar om te dragen zijn. Er is opnieuw een duidelijk verschil tussen de inkomensgroepen.

Tabel G 2. Huishoudens die medische consumptie hebben moeten uitstellen en huishoudens die aangeven dat uitgaven voor gezondheidszorgen zwaar om te dragen zijn, naar inkomenskwintiel, in %, Vlaanderen, 2018.

	Uitstel medische consumptie	Uitgaven zwaar om te dragen
Q1	8,6	16,0
Q2	4,5	9,4
Q3	4,7	7,4
Q4	1,8	5,6
Q5	0,8	2,4
Totale bevolking	5,0	9,7

1. Correctie voor leeftijd en/of geslacht op basis van logistisch regressiemodel (Belgische bevolking van 2018 als referentie).

Bron: Demarest et al. (2019).

De verplichte ziekteverzekering komt tegemoet in de kosten van veel zorgverstrekingen (raadplegingen, geneesmiddelen, ziekenhuiskosten...). Daarvoor betalen de ziekenfondsen of de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsuitkering een wettelijk bepaald deel van het honorarium terug aan de patiënt. Het deel dat ten laste blijft van de patiënt is het persoonlijke aandeel of remgeld. Voor sommige verstrekingen is geen remgeld verschuldigd. Enkel geneeskundige verstrekingen die voorkomen op de nomenclatuur (lijst met geneeskundige verstrekingen die de ziekteverzekering geheel of gedeeltelijk vergoedt) worden vergoed. Geneesmiddelen zonder voorschrift of supplementen, bijvoorbeeld, vallen daarbuiten en zijn ten laste van de patiënt. Wie een globaal medisch dossier (GMD) heeft bij een huisarts, krijgt een hogere terugbetaling voor een raadpleging van deze arts. In 2018 vertegenwoordigden de eigen betalingen ongeveer 19% van de totale uitgaven voor gezondheidszorg (Bouckaert et al., 2020). De auteurs beschouwen de eigen betalingen als 'verarmend' indien de financiële middelen van het gezin ontoereikend zijn om te voldoen aan zowel noodzakelijke uitgaven voor basisbehoeften (zoals voeding, huisvesting, nutsvoorzieningen) als eigen betalingen. In 2018 had 1,5% van de gezinnen op basis van hun gezinsinkomen te maken met dergelijke verarmende eigen betalingen (Bouckaert et al., 2020). Maertens de Noordhout et al. (2022) stellen

dat de financiële toegankelijkheid van de gezondheidszorg beter moet voor mensen met een chronische aandoening. Zo is het aandeel eigen betalingen in de totale gezondheidsuitgaven van een huishouden minder groot bij chronische patiënten, maar is het niet duidelijk of dit komt doordat de beschermingsmechanismen goed werken of dat het een symptoom is van uitstel of afstel van zorg om financiële redenen.

Er bestaan heel wat maatregelen om de financiële toegankelijkheid van gezondheidszorg te bewaken, maar niet iedereen weet altijd waar hij/zij recht op heeft. Via de 'derdebetalersregeling' moeten patiënten enkel het bedrag van het persoonlijk aandeel betalen (en eventueel een supplement als de zorgverlener niet geconventioneerd is). Het ziekenfonds betaalt de tegemoetkoming van de ziekteverzekering rechtstreeks aan de zorgverlener. De patiënt moet die dus niet eerst voorschieten. De derdebetalersregeling is verplicht voor patiënten die recht hebben op een verhoogde tegemoetkoming en voor specifieke gevallen (zoals raadplegingen op afstand, bepaalde verstrekkingen door tandartsen, ...). Sinds 1 januari 2022 mag de huisarts de derdebetalersregeling ook toepassen voor alle geneeskundige verstrekkingen, ongeacht het statuut van de patiënt. De maximumfactuurregeling biedt de garantie dat gezinnen jaarlijks niet meer voor geneeskundige verzorging hoeven uit te geven dan een maximumbedrag (afhankelijk van het gezinsinkomen). Personen met verhoogde tegemoetkoming hebben recht op de sociale maximumfactuur, zij betalen in 2023 maximaal € 506,79. Volgens Bouckaert et al. (2020) zijn deze beschermingsmaatregelen echter onvoldoende om de toename van onvervulde zorgbehoeften tegen te gaan, ondanks de hoge opname ervan door personen die zorg uitstellen om financiële redenen. Een belangrijke verklaring is dat ze weinig bescherming bieden tegen (ziekenhuis)supplementen. Het Intermutualistisch Agentschap (IMA) becijferde dat in de honderd Belgische algemene en universitaire ziekenhuizen in 2021 in totaal voor 1,32 miljard euro aan remgeld, supplementen en niet-vergoedbare betalingen werd gefactureerd aan patiënten tijdens klassieke en daghospitalisaties. Bijna 70% van dit bedrag betrof supplementen en niet-vergoedbare betalingen (die dus buiten de financiële beschermingsmechanismen vallen), waarvan bijna twee derde ere-loossupplementen (Bruyneel et al., 2023). Er is een reëel risico dat de patiënt wordt geconfronteerd met zeer hoge eigen uitgaven: in 2021 bedroeg de patiëntenfactuur meer dan € 3.000 bij ongeveer 70.000 klassieke verblijven en bij 3.000 daghospitalisaties. Bij 3.885 ziekenhuisopnames overschreed de patiëntenfactuur zelfs € 10.000. Bovendien is er een toename van het aantal dagopnames waarbij de kost ten laste van de patiënt € 1.000 overschrijdt.

De verhoogde tegemoetkoming geeft bepaalde patiënten recht op verhoogde terugbetaalde van hun medische kosten. Sommige groepen krijgen het recht automatisch toegerekend (bv. rechthebbenden op een leefloon, IGO/GIB, tegemoetkoming voor personen met een handicap). Andere groepen met een laag inkomen moeten eerst een aanvraag indienen bij het ziekenfonds (gepensioneerden, eenoudergezinnen...). Wie zich niet in een van deze situaties bevindt, kan een aanvraag indienen bij het ziekenfonds, mits hij/zij voldoet aan bepaalde inkomensvoorwaarden. Tabel G 3 geeft een overzicht van het aantal en aandeel rechthebbenden op een verhoogde tegemoetkoming in het Vlaamse Gewest. De cijfers zijn vanaf nu afkomstig van de Gemeente- en Stadsmonitor en niet langer van RIZIV, waardoor deze tabel afwijkt van vorige edities van het Jaarboek. Op

1 januari 2023 had 14,6% van de Vlamingen recht op de verhoogde tegemoetkoming. Dit percentage is gestaag blijven stijgen in de loop van de jaren, enerzijds door een aanpassing van de voorwaarden en de inspanningen om mensen het recht te laten opnemen, anderzijds doordat het aandeel mensen met een laag inkomen in de bevolking toenam (Bouckaert et al., 2020). Begin 2020 en 2021 was er sprake van een lichte daling, wellicht als gevolg van de lockdowns en de sluiting van de ziekenfondskantoren. In 2022 en 2023 herstelde de trend zich.

Tabel G 3. Personen met recht op een verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering, absolute cijfers (AC) en aandeel tewgenover Vlaamse bevolking, toestand op 1 januari, Vlaams Gewest, 2007-2023.

	AC	%
2007	662.107	10,8
2008	705.851	11,5
2009	721.084	11,6
2010	734.364	11,7
2011	778.611	12,3
2012	807.348	12,7
2013	814.640	12,8
2014	832.238	13,0
2015	864.770	13,4
2016	888.977	13,7
2017	935.392	14,4
2018	947.308	14,5
2019	958.754	14,6
2020	958.545	14,5
2021	936.470	14,1
2022	966.458	14,4
2023	992.057	14,6

Bron: Gemeente- en Stadsmonitor o.b.v. Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid

Voor meer informatie

Intermutualistisch Agentschap (IMA), Bolwerklaan 21 B7, 1210 Brussel, mail: ima-aim@intermut.be,
website: <http://www.ima-aim.be/>

Sciensano, Juliette Wytsmanstraat 14, 1050 Brussel, telefoon: 02 642 51 11, mail: info@sciensano.be,
website: <https://www.sciensano.be/nl>

Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV), Galileelaan 5/01, 1210 Brussel,
telefoon: 02 524 97 97, website: <http://www.riziv.fgov.be>

Statistiek Vlaanderen, Havenlaan 88, bus 80, 1000 Brussel, telefoon: 02 553 52 07, website: <http://www.statistiekvlaanderen.be>

10. Maatschappelijke participatie

De SV-bevraging (Statistiek Vlaanderen-bevraging) peilt naar opvattingen, overtuigingen en gedragingen van de bevolking met betrekking tot maatschappelijke en beleidsrelevante thema's, waaronder cultuur- en sportparticipatie en participatie aan het verenigingsleven. Ze wordt verschillende keren per jaar afgenomen bij een steekproef van inwoners van het Vlaamse Gewest van 18 jaar en ouder. Men dient opnieuw in het achterhoofd te houden dat enquêtegegevens gepaard gaan met een zekere foutenmarge. De hier gepresenteerde resultaten zijn gebaseerd op de vijfde editie, die werd afgenomen in het najaar van 2022 (tussen november 2022 en december 2022). 2.183 personen namen deel. De resultaten werden gewogen naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, nationaliteit (Belg/niet-Belg) en urbanisatiegraad.

Tabel M 1 geeft weer welk aandeel van de volwassenen actief lid is van een vereniging of deelneemt aan cultuur of sport, naar achtergrondkenmerken.

Actief lidmaatschap van een vereniging gaat om personen die lid zijn van een vereniging en minstens af en toe deelnemen aan de activiteiten van die vereniging. Het kan gaan om een brede waaier, zoals een sportclub, hobbyclub, kunst-, toneel- of muziekvereniging, een socio-culturele vereniging, een vakbond of een organisatie van werkgevers of zelfstandigen, een wijk- of buurtcomité, een jeugdbeweging, natuurvereniging, politieke partij, ... 51% van de volwassen inwoners van het Vlaamse Gewest gaf eind 2022 aan actief lid te zijn van minstens één vereniging. 32% was actief lid van één vereniging, 14% van twee verenigingen en 6% van drie of meer verenigingen. Sportverenigingen zijn het populairst (28%), gevolgd door hobbyverenigingen (8%) en socio-culturele verenigingen (7%), vakbonden en werkgeverorganisaties (6%), verenigingen voor ouderen/ gepensioneerden (5%) en kunst-, toneel-, of muziekverenigingen (5%).

Voor cultuurparticipatie wordt bevraagd hoe vaak iemand in de voorbije twaalf maanden participeerde aan een lijst van elf mogelijke activiteiten (waaronder een muziekoptreden, -concert of festival bijwonen, een film in de bioscoop bekijken, een opera, dans- of balletvoorstelling bijwonen, een theater- of toneelvoorstelling, stand-up comedy of musical bijwonen, een museum, tentoonstelling of galerij bezoeken, een bezienswaardig monument of gebouw bezoeken, een boek ontlenen in de bibliotheek, ...). Tabel M 1 presenteert enkel de resultaten voor de participanten, onafhankelijk van de intensiteit en diversiteit van hun deelname aan cultuur. 83% van de volwassen inwoners van het Vlaamse Gewest nam in 2022 deel aan minstens één culturele activiteit. Statistiek Vlaanderen maakt een onderscheid tussen verschillende types participanten: 'kernpubliek' (participeert minstens één keer per maand aan twee van de elf activiteiten) (8% in 2022); 'belangstellende participanten' (nemen minstens één keer per jaar aan drie van de elf activiteiten deel) (54%); 'cultuurpassanten' (nemen minder intensief en divers aan cultuur deel) (21%); en 'non-participanten' (personen die aan geen enkele cultuuractiviteit deelnemen) (17% in 2022). Een bezienswaardig monument of gebouw bezoeken kent de hoogste participatiegraad (65%), gevolgd door het bijwonen van een muziekoptreden, -concert of -festival (60%) en een bezoek aan een museum, tentoonstelling of galerij (56%).

Sportparticipatie betekent dat men minstens één keer per jaar aan sport doet (opnieuw zeer breed gedefinieerd, van wandelen en fietsen tot meer intensieve sporten). 86% van de volwassen inwoners van het Vlaamse Gewest deed in 2022 minstens één keer per jaar aan sport. 59% deed dat minstens wekelijks en 21% (bijna) dagelijks. De meest beoefende sporten waren wandelen (65%) en fietsten (47%), gevolgd door lopen en fitness (beide 15%).

Mannen zijn vaker actief lid van een vereniging dan vrouwen, bij de andere participatievormen is er geen verschil naar geslacht. De groep van 18-34-jarigen is vaker actief lid van een vereniging en doet vaker aan sport dan de andere leeftijdsgroepen. Inzake participatie aan cultuur en sport neemt de oudste groep minder vaak deel. Alleenstaanden zijn het minst vaak actief lid van een vereniging en nemen ook het minst deel aan cultuur en sport. De grootste verschillen naar achtergrondkenmerken zijn te vinden in scholingsgraad en subjectief inkomen: hooggeschoolden en mensen die aangeven dat ze zeer gemakkelijk rondkomen, zijn vaker actief lid van een vereniging en nemen meer deel aan cultuur en sport dan laaggeschoolden of mensen die moeilijk rondkomen.

Tabel M 1. Actief lidmaatschap van een vereniging, deelname aan cultuur of sport (in %), naar geslacht, leeftijd, huishoudpositie, opleidingsniveau en subjectief inkomen, Vlaams Gewest, eind 2022.

	Vereniging	Cultuur	Sport
Totaal	51	83	86
Man	55	83	87
Vrouw	47	83	86
18-34 jaar	54	90	95
35-49 jaar	49	91	91
50-64 jaar	51	82	87
65 jaar en ouder	49	68	74
Woont alleen	47	74	76
Met partner zonder kinderen	52	79	83
Met partner en kind(eren)	52	91	93
Niet partner, wel met kind(eren)	48	81	82
Woont bij ouders	57	95	93
Laaggeschoold ¹	37	65	75
Middengeschoold ¹	51	84	88
Hooggeschoold ¹	61	94	92
(Zeer) moeilijk rondkomen ²	36	70	77
Eerder moeilijk rondkomen ²	47	86	86
Eerder gemakkelijk rondkomen ²	58	87	91
Gemakkelijk rondkomen ²	63	90	89
Zeer gemakkelijk rondkomen ²	63	95	91
Weet niet/geen antwoord ²	35	68	86

1. Laaggeschoolden: zonder diploma of hoogstens een diploma lager secundair onderwijs; middengeschoolden: hoogstens een diploma hoger secundair onderwijs of een diploma post-secundair niet-hoger onderwijs; hooggeschoolden: diploma hoger of universitair onderwijs.

2. Antwoord op de vraag: in welke mate kan uw gezin rondkomen met het beschikbare inkomen?

Bron: Statistiek Vlaanderen o.b.v. SV-bevraging.

Voor meer informatie

Statistiek Vlaanderen, Havenlaan 88, bus 80, 1000 Brussel, telefoon: 02 553 52 07, website: <http://www.statistiekvlaanderen.be>

11. Voedselbedeling

De Belgische Federatie van Voedselbanken (BFVB) vertegenwoordigt negen regionale voedselbanken. Die zijn verantwoordelijk voor de logistieke herverdeling van levensmiddelen aan lokale aangesloten verenigingen (676 in 2022, een record). In 2022 werden maandelijks gemiddeld 193.344 personen geholpen. Tussen januari en december 2022 nam dat aantal toe van 177.238 tot 209.450 (+18,2%), in december betrof het 1,8% van de Belgische bevolking. De sterke toename van de energie- en voedselprijzen is een van de oorzaken van die stijging. Ongeveer vier op de tien van de begunstigden zijn jonger dan 24 jaar. Ruim één op de vier is een alleenstaande ouder, onder wie ongeveer 75% vrouwen.

In 2022 werd 23.036 ton aan voedsel en hygiëneproducten verdeeld, een vergelijkbaar volume met het jaar voordien. De totale handelswaarde van de verdeelde producten komt overeen met ongeveer 86,5 miljoen euro (BFVB, 2023). Het volume overschotten van de voedingsindustrie nam af met 8%, maar dit kon worden opgevangen door een verhoogd volume producten van het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD), uitzonderlijke aankopen en een gestegen volume onverkochte levensmiddelen ontvangen van de distributiesector. Het verhoogde volume van FEAD kan worden verklaard door de verhoging met ongeveer 50% van het aankoopbudget met extra middelen vanuit het REACT EU Programma. Voor 2023 zal ook een beroep gedaan kunnen worden op een bijkomend budget van dit programma. De BFVB (2023) is echter ongerust omdat de Belgische overheid in het kader van de nieuwe Europese begroting ESF+ ongeveer een halvering van het budget plant in vergelijking met 2022 en 2023.

Volgens de Belgische Federatie van Voedselbanken (2023) zorgde de toename van het aantal begunstigden en de stagnatie van de aanvoer van producten ervoor dat het gemiddeld ontvangen aantal kilogram voedsel per begunstigde daalde van 125 naar 110 kg op jaarbasis.

Tabel V 1. Voedselhelp in België, 2005, 2010-2022.

Jaar	Ingezamelde hoeveelheid (in ton)	Aantal aangesloten verenigingen	Aantal begunstigde hulpbehoevenden (december)	Jaarlijkse groei begunstigten (%)	% in bevolking
2005	8.370	654	106.500	-	1,0
2010	10.675	626	115.016	+8,0	1,1
2011	13.455	629	117.440	+2,1	1,1
2012	14.228	624	120.799	+2,9	1,1
2013	11.828	614	122.135	+1,1	1,1
2014	13.154	622	130.030	+6,5	1,2
2015	12.976	629	138.557	+6,6	1,2
2016	15.094	626	143.287	+3,4	1,3
2017	16.488	641	157.151	+9,7	1,4
2018	15.351	623	159.081	+1,2	1,4
2019	17.936	618	168.476	+4,3	1,5
2020	22.013	631	175.402	+5,7	1,5
2021	22.229	654	177.238	+1,0	1,5
2022	23.036	676	209.450	+18,2	1,8

Bron: Belgische Federatie van Voedselbanken en eigen berekeningen.

Voor meer informatie

Belgische Federatie van Voedselbanken vzw, Steenweg op Zellik, 12, bus 7, 1082 Brussel, telefoon: 02 559 11 10, mail: info@foodbanks.be, website: <https://www.foodbanks.be/nl/index.html>

Referenties

- Agentschap Opgroeien. (2023a). *Gezinsinkomen en (kans)armoede*. Geraadpleegd via <https://www.opgroeien.be/cijfers-en-publicaties/gezinsinkomen-en-kansarmoede>
- Agentschap Opgroeien. (2023b). *Groeipakket, cijfers op maat*. Geraadpleegd via <https://www.opgroeien.be/kennis/cijfers-en-onderzoek/groeipakket#toc-evolutie-aantal-kinderen-met-een-schooltoeslag>
- Agentschap Wonen Vlaanderen. (2023). *Jaarverslag 2022 Wonen-Vlaanderen*. Geraadpleegd via <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/56160>
- Belgische Federatie van Voedselbanken. (BFVB). (2023). *Jaarverslag 2022*. BFVB.
- Bouckaert, N., Maertens De Noordhout, C., & Van De Voorde, C. (2020). *De performantie van het Belgische gezondheidssysteem: evaluatie van de billijkheid*. *Synthese, KCE report 334A*. Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE).
- Bruyneel, L., Kestens, W., De Wolf, F., Di Zinno, T., Dolphens, M., & Landtmeters, B. (2023). *IMA ziekenhuisbarometer. Inventaris van aan patiënten gefactureerde bedragen voor verblijven in*

- algemene en universitaire ziekenhuizen*. IMA Intermutualistisch Agentschap. Geraadpleegd via https://www.ima-aim.be/IMG/pdf/ziekenhuisbarometer_ima_2021_-_nl.pdf
- Charafeddine, R., Demarest, S., & Berete, F. (2019). *Gezondheidsenquête 2018: gezondheidsvaardigheden*. Sciensano, www.gezondheidsenquête.be
- Coene, J. (2022). Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd. In J. Coene, T. Ghys, B. Hubeau, S. Marchal, P. Raeymaeckers, R. Remmen, W. Vandenhole, G. Van Hecken, & L. Van Praag (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2022*. Acco.
- Dataplatform Departement Werk en Sociale Economie. (2023). *Jaarrapport Sociale Economie*. Geraadpleegd via <https://opendata.wse.vlaanderen.be/pages/jr-socialeconomie/>
- De Leebeeck, K., De Norre, J., & Groenez, S. (2019a). *Studiekosten in het buitengewoon lager onderwijs*. Steunpunt Onderwijsonderzoek.
- De Leebeeck, K., De Norre, J., & Groenez, S. (2019b). *Studiekosten in het buitengewoon secundair onderwijs*. Steunpunt Onderwijsonderzoek.
- De Leebeeck, K., De Norre, J., Groenez, S., & Havermans, N. (2020). *Studiekosten in de tweede en derde graad van het secundair onderwijs*. Steunpunt Onderwijsonderzoek.
- Demarest, S., Charafeddine, R., Drieskens, S., & Berete, F. (2019). *Gezondheidsenquête 2018: financiële toegankelijkheid van gezondheidszorgen*. Sciensano, www.gezondheidsenquête.be
- De Norre, J., De Leebeeck, K., & Havermans, N. (2020). *Studiekosten in het hoger onderwijs*. Steunpunt Onderwijsonderzoek.
- De Norre, J., & Groenez, S. (2019). *Omvang en samenstelling van de studiekosten in het deeltijds beroepssecundair onderwijs*. Steunpunt Onderwijsonderzoek.
- De Norre, J., Havermans, N., & Groenez, S. (2019). *Studiekosten in eerste graad van het secundair onderwijs*. Steunpunt Onderwijsonderzoek.
- De Sola Perea, M., & Van Belle, L. (2022). Early results of the fourth wave of the Belgian Household Finance and Consumption Survey. *NBB Economic Review*, 2022(9). National Bank of Belgium. Geraadpleegd via https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2022/ecorevi2022_h9.pdf
- Drieskens, S., Charafeddine, R., & Van der Heyden, J. (2019). *Gezondheidsenquête 2018: lichamelijke pijn*. Sciensano, www.gezondheidsenquête.be
- Europese Commissie. (2021, 4 maart). *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten*, COM(2021) 102 final. Geraadpleegd via https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b7c08d86-7cd5-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF
- FOD Sociale Zekerheid. (2023). *De doelmatigheid van de sociale minima*. Geraadpleegd via <https://socialsecurity.belgium.be/nl/cijfers-van-sociale-bescherming/cijfers-de-kijker/de-doelmatigheid-van-de-sociale-minima>
- Havermans, N., De Norre, J., & Groenez, S. (2019). *Studiekosten in het basisonderwijs*. Steunpunt Onderwijsonderzoek.
- Hermans, K., & Italiano, P. (2021). *Telling dak- en thuisloosheid: globaal rapport*. Koning Boudewijnstichting.
- Hermans, K., Wagener, M., Demaerschalk, E., De Moor, N., Emmanuel, N., Mertens, N., & Vermeir, E. (2022). *Telling dak- en thuisloosheid: globaal rapport 2021*. Koning Boudewijnstichting.
- Hermans, K., Wagener, M., Demaerschalk, E., De Moor, N., & Mertens, N. (2023). *Telling dak- en thuisloosheid: globaal rapport 2022*. Koning Boudewijnstichting.
- Heylen, K., & Vanderstraeten, L. (2019). *Wonen in Vlaanderen anno 2018*. Steunpunt Wonen.
- Household Finance and Consumption Network. (HFCN). (2023). *Household Finance and Consumption Survey: Results from the 2021 wave*. *ECB Statistics Paper Series*, 46. Geraadpleegd via <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpsps/ecb.sps46~3563bc9f03.en.pdf?0a1159f78d18c469a8cd9348bada56b9>

- Maertens de Noordhout, C., Devos, C., Adriaenssens, J., Bouckaert, N., Ricour, C., & Gerkens, S. (2022). Evaluatie van de performantie van het gezondheidssysteem: zorg voor mensen met een chronische aandoening. KCE Reports 352A. Health Services Research (HSR). Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE).
- Nationale Bank van België. (2021). *Centrale voor Kredieten aan Particulieren, Statistieken 2020*.
- Nationale Bank van België. (2022). *Centrale voor Kredieten aan Particulieren, Statistieken 2021*.
- Nationale Bank van België. (2023). *Centrale voor Kredieten aan Particulieren, Statistieken 2022*.
- Paquot, L. (2023). *Dak- en thuislozentelling in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest* (7de ed., 8 november 2022). Bruss'Help.
- POD Maatschappelijke Integratie. (2020). *Statistisch verslag*, 26. POD MI.
- POD Maatschappelijke Integratie. (2022). *De sociale impact op de OCMW's en hun doelpubliek: een terugblik op de coronacrisis (2020-2021)*. Geraadpleegd via <https://www.mi-is.be/nl/studies-publicaties-statistieken/de-sociale-impact-op-de-ocmws-en-hun-doelpubliek-eeen-terugblik-op>
- POD Maatschappelijke Integratie. (2023). *Oekraïne FAQ*. Geraadpleegd via <https://www.mi-is.be/nl/themas/maatschappelijke-hulp/vreemdelingen/oekraïne>
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening. (RVA). (2021). *De RVA in 2020. Volume 2: indicatoren van de arbeidsmarkt en evolutie van de uitkeringen*.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening. (RVA). (2022). *De RVA in 2021. Volume 2: indicatoren van de arbeidsmarkt en evolutie van de uitkeringen*.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening. (RVA). (2023). *De RVA in 2022. Volume 2: indicatoren van de arbeidsmarkt en evolutie van de uitkeringen*.
- SAM vzw. (2019). *Cijfers en profielgegevens van de Vlaamse huishoudens in budget- en/of schuldhulpverlening anno 2018*. Onderzoeksrapport. SAM- Steunpunt Mens en Samenleving.
- SAM vzw. (2022a). *Vlaamse gezinnen in budget- en/of schuldhulpverlening. Cijfergegevens 2018- 2021*. SAM- Steunpunt Mens en Samenleving.
- SAM vzw. (2022b). *Onderzoek naar de daling van de basisregistratiegegevens bij de erkende instellingen voor schuldbemiddeling in Vlaanderen, periode 2016-2019*. SAM- Steunpunt Mens en Samenleving.
- Statbel. (2020). *Technische nota- hervorming SILC 2019*. Geraadpleegd via https://statbel.fgov.be/sites/default/files/files/documents/Huishoudens/10.7%20Inkomen %20en %20 levensomstandigheden/10.7.2%20Privation %20mat %C3%Agrielle/Technische %20nota %20-%20hervorming_NL.pdf
- Statbel. (2021a). *Quality Report Belgian SILC 2020*. Geraadpleegd via https://statbel.fgov.be/sites/default/files/files/documents/Huishoudens/10.7%20Inkomen %20en %20 levensomstandigheden/10.7.1%20Armoederisico/Plus/BE_QualityReport_2020.pdf
- Statbel. (2021b). *Module schuldenlast en levensstandaard*. Geraadpleegd via <https://statbel.fgov.be/nl/themas/huishoudens/armoede-en-levensomstandigheden/risico-op-armoede-sociale-uitsluiting#figures>
- Statbel. (2022a). *Armoederisico's in 2021*. Geraadpleegd via <https://statbel.fgov.be/nl/nieuws/armoederisicos-2021>
- Statistiek Vlaanderen. (2023). *Schooltoeslag*. Geraadpleegd via <https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/onderwijs-en-vorming/schooltoeslag>
- Tafforeau, J., Drieskens, S., Charafeddine, R., & Van der Heyden, J. (2019). *Gezondheidsenquête 2018: subjectieve gezondheid*. Sciensano, www.gezondheidsenquête.be
- Universiteit Gent, Vakgroep Onderwijskunde. (z.d.). *Leesvaardigheid van 15-jarigen. Vlaams rapport PISA 2018*. Universiteit Gent. Geraadpleegd via <https://www.pisa.ugent.be/uploads/files/Vlaamse-resultaten-PISA-2018.pdf>
- Van der Heyden, J., & Charafeddine, R. (2019). *Gezondheidsenquête 2018: chronische ziekten en aandoeningen*. Sciensano, www.gezondheidsenquête.be

- Van Haarlem, A., Coene, J., & Lusyne, P. (2011). De superdiversiteit van armoede en sociale uitsluiting. In D. Dierckx, J. Vranken, J. Coene, & A. Van Haarlem (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2011*. Acco.
- Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding. (VDAB). (2023). *Schoolverlaters-rapport- editie 2023*. Geraadpleegd via <https://www.vdab.be/trends/schoolverlatersrapport>
- Vlaamse Milieumaatschappij. (VMM). (2022). *Statistieken. Toepassing algemeen waterverkoop-reglement- drinkwater, jaar 2021*.
- Vlaamse Regering. (2021). Nota van de Vlaamse Regering ingediend door viceminister-president Ben Weyts: Visienota Edusprong. Van achterstand naar voorsprong. Plan voor een kwalitatief versterkt volwassenenonderwijs in uitvoering van het relanceplan Vlaamse Veerkracht, 647 (2020-2021)– Nr. 1 ingediend op 15 februari 2021.
- Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt. (VREG). (2023). *Sociaal rapport. Sociale statistieken over huishoudelijke afnemers 2022*.
- Wonen in Vlaanderen. (2023). *Sociaal woonbeleid. Cijfers*. Geraadpleegd via <https://www.vlaanderen.be/sociaal-woonbeleid/cijfers>

Noten

1. Veel dank aan Annelies De Schrijver voor het aanleveren van de gegevens.
2. Zie <https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/>

Personalia

STEF ADRIAENSSENS is hoofddocent aan de Faculteit Economie & Bedrijfswetenschappen van de KU Leuven. Als socioloog doceert hij de vakken Economische Sociologie en Beleidsevaluatie. Zijn centrale onderzoeksinteresses omvatten ondergrondse, informele en economische activiteiten. Het gaat soms over ongedocumenteerde activiteiten van gedocumenteerde bevolkingsgroepen, zoals diegenen die belastingen ontduiken of mensen in het zwart tewerkstellen. Zijn kerninteresse gaat uit naar uitgesloten en verborgen activiteiten en groepen die vaak nauwelijks als werk(ers) worden herkend, zoals bedelen of seks verkopen.

ELISE AERTS is doctoraatsstudent aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB) van de Universiteit Antwerpen. In haar onderzoek maakt ze gebruik van microsimulatiemodellen om de impact van sociaal beleid op inkomen, armoede en ongelijkheid in kaart te brengen.

SÜMEYRA AKARÇEŞME is doctoraatsstudente aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck van de Universiteit Antwerpen, waar ze zich focust op de langdurige trend van armoede in veel welvaartsstaten van de EU, de toegenomen verschillen ertussen en de structurele tekortkomingen van de sociale bescherming voor de meest kwetsbaren. Ze heeft een MSc in Sociaal Beleid van de London School of Economics and Political Science.

CELINE BEIRINCKX is sociaal werker. Ze studeerde in 2023 af aan de master sociaal werk (Universiteit Antwerpen). Haar masterproef focuste op de aanpak van lokale besturen voor tijdelijk beschermde Oekraïense vluchtelingen. Ze is werkzaam bij de gemeente en het OCMW Zoersel als projectmedewerker binnen de dienst Gezondheid en Samenleving.

TOON BENOOT is als FWO-postdoctoraal onderzoeker verbonden aan de vakgroep Sociaal Werk en Sociale Pedagogiek aan de UGent. Zijn onderzoek focust op de conceptualisering van autonomie en sociale rechtvaardigheid, persoonsgerichte zorg en de-institutionalisering in sociaal-werkbeleid en -praktijk, en dat vanuit een kwalitatief georiënteerde onderzoeksbenadering. Hij is co-coördinator van de Health & Disability Thematic Group van de Internationale Human Development and Capabilities Association (HDCA), betrokken op de Academische Werkplaats De-Institutionalisering (AWDI) en bij de Stadsacademie.

KRISTEL BOGAERTS is beleidsmedewerker op de studiedienst van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV).

CHESNEY CALLENS is postdoctoraal onderzoeker binnen de onderzoeksgroep Politiek & Openbaar Bestuur aan Universiteit Antwerpen. Zijn onderzoeksinteresses bevinden zich op het gebied van *collaborative innovation*, innovatiemanagement, samenwerking en coördinatie binnen de Vlaamse overheid, decentralisatie, en herstructureringen van overheidsorganisaties. Hij is verbonden aan het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, waar hij betrokken is in vier beleidsgerichte onderzoeksprojecten, waaronder een project over de integratie gemeente – OCMW.

BEA CANTILLON is emeritus hoogleraar Sociaal Beleid en lid van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck aan de Universiteit Antwerpen. Ze was consultant voor onder andere de OESO, de Europese Commissie, de Verenigde Naties en de Belgische regering. Momenteel is ze lid van de Belgische Hoge Raad voor de Werkgelegenheid en voorzitter van het Hoog Comité voor een Rechtvaardige Transitie. Daarnaast is ze lid van de Koninklijke Belgische Academie van Wetenschappen en corresponderend lid van de British Academy. Onlangs heeft ze verschillende artikelen gepubliceerd over EU-sociale financiering, met name over het FEAD-programma.

TINE CLAES is beleidsmedewerker bij het Netwerk tegen Armoede.

JAN CLAEYS studeerde sociaal werk en is doctor in de sociologie. Hij werkt als docent en onderzoeker Sociaal werk/Gezinswetenschappen aan Odisee Hogeschool. Zijn onderzoek richt zich o.a. op netwerkversterking en buurtgericht werken in stedelijke contexten.

JILL COENE is sociologe en wetenschappelijk medewerker bij de Universitaire Stichting voor Armoedebestrijding van de Universiteit Antwerpen.

STIJN CUSTERS was voltijds onderzoeker bij de hogeschool Leuven-Limburg met focus op projecten rond sociale impact en online hulpverlening. Sinds 2022 is hij aan de slag als beleidsmedewerker Sociale en Digitale Innovatie bij het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

PASCAL DEBRUYNE is doctor in de politieke en sociale wetenschappen. Hij werkt als docent en onderzoeker asiel en migratie aan Odisee Hogeschool, Kenniscentrum Gezinswetenschappen. Hij is voorzitter van Uit De Marge vzw en van SAAMO Gent vzw, en bestuurslid bij het Vlaams Huurdersplatform en Woongift.Gent vzw.

ELS DE CEUSTER is als lector en coördinator verbonden aan de opleiding sociaal werk van AP Hogeschool. Ze is als onderzoeker verbonden aan de onderzoeksgroep Mens & Maatschappij (AP Hogeschool). Haar onderzoeksinteresse gaat uit naar jeugdwerk, jeugd welzijnswerk, lokaal beleid, jongeren en onderwijs, coaching en training.

HEIDI DEGERICKX is algemeen coördinator van het Netwerk tegen Armoede.

KATRIEN DE MAEGD is Master of Science in het sociaal werk en geaggregeerde voor het lager secundair onderwijs. Ze is praktijkonderzoeker binnen EQUALITY ResearchCollective. Binnen het collectief is ze initiatiefnemer van de onderzoekslijn integraal werken op het snijvlak van Onderwijs en Welzijn.

MARLIES D'HERTOGE is beleidsmedewerker bij het Netwerk tegen Armoede.

EMMANUEL DOCKX is doctor in de sociale wetenschappen verbonden aan de onderzoeksgroep Politics & Public Governance aan de Universiteit Antwerpen. Zijn onderzoek richtte zich op samenwerking in de publieke sector, alsook op het toezicht op sociale woonactoren en de versnelling van doorlooptijden in de bouw en renovatie van sociale woningen. Momenteel is hij Adviseur bij het Team Data & Analyse van de Provincie Antwerpen (zie provincies.incijfers.be).

DIRK GELDOLF is socioloog. Hij is deeltijds hoogleraar aan de Faculteit Ontwerpwetenschappen van de Universiteit Antwerpen en senior-onderzoeker aan het Kenniscentrum Gezinswetenschappen van Odisee Hogeschool. Zijn onderzoek focust op migratie, superdiversiteit en vluchtelingen. Hij publiceerde eerder onder meer het boek *Superdivers Vlaanderen. Geografie van een nieuwe realiteit*.

TUUR GHYS is professor aan de faculteit van politieke wetenschappen en internationale relaties aan de Universidad Autónoma de Nuevo León in Mexico.

JOHANNA GREISS is onderzoeker en werkt op een FWO-project over de institutionalisering van voedselhulp en veranderende welvaartsstaten aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Universiteit Antwerpen). Ze is ook betrokken bij het Horizon 2020-onderzoeksproject EUSocialCit over sociale rechten en sociaal burgerschap in Europa.

MIEKE GROENINCK is antropoloog. Ze werkt als onderzoeker aan het Kenniscentrum Gezinswetenschappen van Odisee Hogeschool rond welzijn en inclusie van vluchtelinggezinnen, en als co-docent en onderzoeker aan de KU Leuven rond antropologie van religie en antropologie van de islam.

BERNARD HUBEAU is emeritus gewoon hoogleraar bij de Faculteit Rechten en de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen.

LIEVEN JANSSENS is sinds 1999 verbonden aan de Universiteit Antwerpen. Sinds 2007 is hij ook burgemeester van de gemeente Vorselaar en slechts deeltijds verbonden aan de Universiteit Antwerpen. Als academicus is hij vooral bezig met lokale besturen (dienstverlening, bestuurskracht, gemeente – OCMW). Sinds vorig jaar is hij samen met collega Filip De Rynck penhouder van een “toekomstvisie op het lokaal en binnenlands bestuur in Vlaanderen”, een opdracht in het kader van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

YVONNE KUIPERS is professor Midwifery aan de Edinburgh Napier University, School of Health and Social Care, Edinburgh (Schotland), gastprofessor aan de Universiteit Antwerpen, onderzoekskoördinator aan AP Hogeschool Antwerpen en freelancer richtlijnontwikkeling voor de Koninklijke Organisatie voor Verloskundigen, Nederland. Haar onderzoek is vooral gericht op de organisatie en modellen van verloskundige zorg, *woman-centred care*, perinataal emotioneel welbevinden en transitie naar ouderschap.

SAAR LAMBRECHTS is beleidsmedewerker bij het Netwerk tegen Armoede.

ANNA LEMMENS heeft een master in de sociaal-economische wetenschappen. Ze deed onderzoek aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Universiteit Antwerpen) naar armoedetrends in België en Europa.

DRIES LESAGE is als hoofddocent verbonden aan het Ghent Institute for International and European Studies (GIES) van de Universiteit Gent en doceert onder meer geschiedenis van de internationale politiek, theorie van de internationale betrekkingen en globalization and global governance. Hij publiceerde onder meer *Conflict en samenwerking. Internationale politiek van 1815 tot heden* (samen met Goedele De Keersmaeker, 2022, Lannoo Academia Press).

GIANNI LOOSVELDT is onderzoeker gezinsbeleid aan het Kenniscentrum Gezinswetenschappen van Odisee Hogeschool. Hij is docent binnen de bacheloropleiding gezinswetenschappen en orthopedagogie van Odisee Hogeschool. Zijn expertise ligt in het beleidsdomein welzijn, volksgezondheid en gezin en de juridische bepaling van gezinsthema's. Hij publiceerde onder meer in *Gezinnen na migratie. Hulpverlening en gezinsbeleid in een superdiverse samenleving* (2022).

SARAH MARCHAL is tenure track docent bij het departement Sociologie van de Universiteit Antwerpen. Zij is verbonden aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.

IVE MARX is hoogleraar aan de Universiteit Antwerpen, waar hij vooral doceert in de opleidingen sociaal-economische wetenschappen, sociologie en sociaal werk. Hij is directeur van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, waar hij al 25 jaar onderzoek doet naar inkomens- en vermogensongelijkheid, arbeidsmarkt en migratie. Daarnaast is hij is Research Fellow aan het IZA in Bonn.

CELINE MERTENS is onderzoeker bij EQUALITY ResearchCollective en is verbonden aan het Departement Lerarenopleiding – opleiding lager onderwijs van HOGENT. Ze is onderwijspedagoog en volgde ook de specifieke lerarenopleiding. Ze is betrokken bij diverse praktijkgerichte onderzoeken voornamelijk rond de thema's gelijke (onderwijs) kansen, armoedebestrijding, samenwerking onderwijs – welzijn, transities en partnerschap tussen ouders en school.

KALINA MIKOLAJCZAK-DEGRAUWE is klinisch psycholoog in een privépraktijk, als ook coördinator en senior-onderzoekster bij het Lectoraat Healthy Region van de HZ University of Applied Sciences. Haar onderzoek is gericht op relevante maatschappelijke en wetenschappelijke vraagstukken die van invloed zijn op gezond gedrag.

GWENDY MOENTJENS is als lector onderzoeksmethoden en internationalisering verbonden aan de opleiding orthopedagogie van de AP Hogeschool. Daarnaast is ze onderzoeker en anker Jeugd bij de onderzoeksgroep Mens & Maatschappij. Ze heeft bijzondere interesse in de thema's (residentiële) jeugdzorg, thuisloosheid bij jongeren, transitie jeugdzorg – volwassenheid, ondersteuning van organisaties, en beleid en inclusie.

LOTTE OVAERE doceert economie en statistiek en is onderzoeker aan de hogeschool Leuven-Limburg.

PETER RAEYMAECKERS is professor aan de master sociaal werk van de Universiteit Antwerpen.

ROY REMMEN is emeritus hoogleraar huisartsgeneeskunde (Universiteit Antwerpen) en huisarts in Baarle-Hertog.

MIEKE SCHROOTEN is onderzoekster aan de Onderzoeksgroep Sociaal Werk van de Odisee Hogeschool en docent aan de Universiteit Antwerpen. In haar onderwijs en onderzoek focust ze op thema's als stedelijk sociaal werk, migratie, transnationaal sociaal werk en informele sociaalwerkpraktijken.

MARIE SEGHERS was onderzoeker aan het onderzoekscentrum Equality van HOGENT en nu bij Steunpunt Diversiteit en Leren UGent en Vives Hogeschool. Als (onderwijs)sociologe en sociaal werker werkt ze voornamelijk rond de thema's onderwijs, diversiteit en sociale ongelijkheid, transities en partnerschap tussen ouders en school.

SYBREN SLIMMEN is docent-onderzoeker bij het lectoraat Healthy Region van de HZ University of Applied Sciences en promovendus bij de Open Universiteit. Zijn onderzoek richt zich op de mentale gezondheid van jongvolwassenen vanuit een sociaalecologisch perspectief en op duurzame gedragsverandering.

TEODORA SOARE heeft masters in MBA en Advanced Economics en is momenteel betrokken bij een onderzoeksproject dat het leven documenteert van mensen die bedelen in Brussel. Ze documenteert de levenskansen en ervaringen van de groep die een inkomen haalt uit bedelen. Daarnaast bestudeert ze hoe potentiële gevers criteria gebruiken om een sociale definitie te construeren die legitieme van illegitieme bedelaars onderscheidt.

ELIAS STORMS doceert sociologie en onderzoeksmethoden bij de Universiteit Antwerpen en AP Hogeschool en is onderzoeker bij Stadskracht en Mens & Maatschappij (AP

Hogeschool). In 2020 vervulde hij een doctoraat over schuldproblemen en -invordering bij gezinnen in België.

OLAF TIMMERMANS is professor bij het Lectoraat Healthy Region van de HZ University of Applied Sciences en gastprofessor bij het Center for Research and Innovation in Care (Universiteit Antwerpen). Zijn onderzoek is vooral gericht op gezondheids promotie en innovaties in gezondheidszorg.

SYLVIE VAN DAM is onderzoeker sociaal werk bij Onderzoekscentrum Sociaal Werk aan Odisee Hogeschool en gastprofessor in de bachelor sociologie en de master sociaal werk bij de Universiteit Antwerpen. Haar onderzoek richt zich op kwetsbare groepen, (informeel) sociaal werk, migratie en etnisch-culturele verenigingen, armoede en sociale uitsluiting.

KATLEEN VAN DEN BROECK werkt als expert onderzoeker bij het Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (HIVA, KU Leuven). Ze werkt voornamelijk op het thema wonen, specifiek over het verband met aanpalende duurzame ontwikkelingsdoelstellingen zoals gezondheid en welzijn, betaalbare en duurzame energie, duurzame steden en gemeenschappen. Zo werkt ze o.a. aan onderwerpen als renovatiedrempels, *take-up* van tegemoetkomingen (voor wonen) en sociale huisvesting.

WOUTER VANDENHOLE is gewoon hoogleraar mensenrechten aan de Universiteit Antwerpen, lid van de onderzoeksgroep Recht en Ontwikkeling en voorzitter van de academische werkgroep van USAB.

WOUTER VAN DOOREN is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Antwerpen en lid van de onderzoeksgroep Politics & Public Governance.

PETER VAN HUMBEECK is stafmedewerker bij de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en vrijwillig wetenschappelijk medewerker aan de Government & Law Research Group (Universiteit Antwerpen).

LAURA VAN RAEMDONCK is beleidsmedewerker bij het Netwerk tegen Armoede.

HANNE VAN REGEMORTEL is beleidsmedewerker bij het Netwerk tegen Armoede.

GERT VAN TITTELBOOM is communicatieverantwoordelijke bij het Netwerk tegen Armoede.

EVA VENS is maatschappelijk assistent en vergelijkend cultuurwetenschapper. Ze is copromotor verbonden aan de opleiding sociaal werk van HOGENT. Ze geeft les aan deze opleiding en is betrokken bij diverse praktijkgerichte onderzoeken in het domein van sociaal werk, diversiteit en cultuur en rituelen.

GERLINDE VERBIST is senior onderzoeker aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB, Universiteit Antwerpen). Haar onderzoek is te situeren op het gebied van sociaal beleid, microsimulatiemodellering, inkomensongelijkheid en -herverdeling en, meer recent, de sociale dimensie van het beleid inzake klimaatverandering.

INES VERHALLE is Program Manager Inclusieve Arbeidsmarkt bij POM West-Vlaanderen.

SIEN WINTERS, sociaal pedagoge en econome, is onderzoeksleider wonen bij het Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (HIVA, KU Leuven) en coördinator van het Steunpunt Wonen. In haar onderzoek legt ze zich toe op analyses van de woonsituatie en van het woonbeleid, met een focus op onder andere de financiering en de organisatie van de sociale huisvesting, huursubsidies, lokaal woonbeleid en woonfiscaliteit.

STIJN WOUTERS is doctor in de sociale wetenschappen. Hij werkt op de studiedienst van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en is vrijwillig wetenschappelijk medewerker aan het Instituut voor de Overheid (KU Leuven).

EVA WUYTS heeft als deeltijds onderzoeker bij het Centrum voor Impactgericht Maatschappelijk Innoveren en Ondernemen (CIMIO) van de hogeschool Leuven-Limburg en als zelfstandig consultant een brede expertise opgebouwd op het vlak van impactevaluatie.

