

ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING

JAARBOEK 2021

REDACTIE DOOR

JILL COENE, TUUR GHYS, BERNARD HUBEAU,
SARAH MARCHAL, PETER RAEYMAECKERS,
ROY REMMEN, WOUTER VANDENHOLE

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.vandehole@uantwerpen.be



ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING JAARBOEK 2021

REDACTIE DOOR JILL COENE, TUUR GHYS, BERNARD HUBEAU, SARAH MARCHAL,
PETER RAEYMAECKERS, ROY REMMEN, WOUTER VANDENHOLE



The GPRC label (Guaranteed Peer Review Content) was developed by the Flemish organization Boek.be and is assigned to publications which are in compliance with the academic standards required by the VABB (Vlaams Academisch Bibliografisch Bestand).



This work is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial- 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

DOI: 10.46944/9789461172501

Cover design: Arti-tude

Typesetting: Arti-tude

© 2021 Uitgeverij ASP
(Academic and Scientific Publishers nv)
Keizerslaan 34
1000 Brussel
Tel. +32 (0)2 289 26 56
Fax +32 (0)2 289 26 59
E-mail info@aspeditions.be
www.aspeditions.be

ISBN 978 94 6117 243 3 (Print)
ISBN 978 94 6117 250 1 (ePDF)
ISBN 978 94 6117 251 8 (epub)
NUR 741
Wettelijk depot D/2021/11.161/157

INHOUD

Lijst figuren	14
Lijst tabellen	17
Afkortingen	22
Woord vooraf	26
Dankwoord	28

INLEIDING 29

De coronapandemie is geen gelijkmaker: naar een 'pandemierechtvaardigheid' aan de hand van *La Peste* van Albert Camus 30

Bernard Hubeau

1. Bouwstenen voor een 'pandemierechtvaardigheid' vanuit 'La Peste' van Albert Camus	31
1.1 <i>Setting the scene</i> : de jaren 1947 en 2020. Het kader: toen en nu	31
1.2 Tien, honderd of meer interpretaties voor de symboliek in het boek?	31
1.3 De hoofdpersonages: een schilderij met diverse morele perspectieven	32
1.4 De relatie van de mens met natuur en omgeving: hoogmoed ongepast	33
1.5 Een zoektocht naar rechtvaardigheid: van solitaire naar solidaire opstand	34
1.6 Solidariteit tussen mensen: relatieve utopie en mensenlevens redden als doelen	36
1.7 Menselijke waardigheid: nood aan bescheidenheid en bedachtzaamheid	38
1.8 Rechts-/bestuurlijke orde en goddelijke orde: (mede)menselijkheid gevraagd	39
1.9 Wat leren wij van Camus voor de strijd/revolte tegen het onrecht van armoede?	40
1.9.1 Sociale rechtvaardigheid en de nood aan structurele oplossingen	40
1.9.2 Positieve en collectieve revolte op basis van grond- en mensenrechten	40
1.9.3 Solidariteit en menselijke waardigheid als grondwaarden en oplossingen voor armoedesituaties	40
1.9.4 Bescheiden democratie en overheid op maat	41
1.9.5 Respect voor onze omgeving	41
1.9.6 Participatie als vorm van sociale rechtvaardigheid	41
2. Pandemie is geen gelijkmaker: de rode draad in dit <i>jaarboek</i>	41
2.1 Evoluties in het armoededebat in dertig jaar en dertig edities	42
2.2 De coronapandemie als ongelijkheidsvirus	43
2.2.1 De pandemie is geen gelijkmaker, integendeel	43
2.2.2 De impact van de coronamaatregelen	43
2.2.3 De historische en internationale dimensie van pandemieën	44
2.2.4 Is er sprake van een kennis- en informatiekloof en gebrek aan inclusie?	44
3. Enkele conclusies: naar de erkenning van een grondrecht op bescherming tegen armoede?	45
4. Tot slot	47

DEEL I. ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING	51
1.1 Dertig jaar armoedecijfers	52
<i>Jill Coene</i>	
1. Een definitie van armoede	52
2. Het meten van armoede	55
3. Armoede en sociale uitsluiting: Europese politieke consensus	57
3.1 Van Lissabonstrategie naar EU2020-strategie ...	57
3.2 ... tot een actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten	58
4. Data	59
5. De evolutie van armoede en sociale uitsluiting in België	60
5.1 Het relatieve armoederisico: 1988-2019	60
5.2 Materiële deprivatie: 1998-1992 en 2006-2020	64
5.3 Zeer lage werkintensiteit: 2006-2020	66
5.4 Armoede of sociale uitsluiting: 2006-2020	67
6. Sociale bijstand 1991-2020	68
6.1 Leefloongerechtigden	68
6.2 Sociale bijstand voor ouderen	70
6.3 Sociale bijstand voor personen met een handicap	71
7. Conclusie	73
1.2 Dertig jaar Vlaams woonbeleid: wat leert ons de Vlaamse woonmonitor?	80
<i>Sien Winters</i>	
1. Kwaliteit	81
1.1 Fysieke kwaliteit	81
1.2 Vochtproblemen	83
1.3 Comfort	84
2. Betaalbaarheid	85
2.1 Woonquote	86
2.2 Resterend inkomen	87
3. Woonzekerheid	88
3.1 Achterstallige hypothecaire kredieten	89
3.2 Gedwongen uithuiszettingen private huur	90
3.3 Gedwongen uithuiszettingen sociale huur	90
3.4 Dak- en thuisloosheid	91
4. Evenwicht tussen vraag en aanbod	92
4.1 Woonnood	92
4.2 Theoretische doelgroep huurondersteuning	92
4.3 Noodkopers	92
4.4 Overbezetting	93
5. Toegang	93
6. Armoede verminderen als transversaal doel van het woonbeleid	95
7. Beleid	96
8. Tot slot	96

1.3 Armoede en toegang tot justitie (na) dertig jaar: de rechtshulp als onmisbare schakel	102
<i>Steven Gibens, Bernard Hubeau en Els Vandensande</i>	
1. Wat leren we uit dertig jaar Jaarboeken Armoede over recht en armoede?	103
1.1 Sociale grondrechten en armoede	103
1.2 Rechtsbedeling en armoede	104
1.3 Ongelijke toegang tot recht en rechtshulp	104
2. Het belang van rechtshulpverlening voor mensen die in armoede leven	105
2.1 Focus op rechtshulp	105
2.2 Korte schets rechtshulpverlening in Vlaanderen	105
2.3 De rechtshulpverlening als hefboom in de strijd tegen armoede	107
3. De diagnose: onvoldoende oog voor de noden van mensen in armoede	108
3.1 Het AVA over rechtshulp: een oproep tot dialoog	108
3.2 De diagnose vandaag: wat leren we uit dertig jaar praktijk?	109
3.2.1 Kritische bedenkingen bij de verschillende lijnen in de rechtshulpverlening	110
3.2.2 Juridische tweedelijnsbijstand: meer dan financiële drempels alleen	110
3.2.3 Eerstelijnsbijstand: niet vertrouwd met leefwereld van mensen in armoede	113
4. Naar een participatief antwoord op de uitdagingen in de rechtshulp	116
4.1 Belang van participatie van de doelgroep	116
4.2 Participatory legal design	116
4.3 Concreet: vier fasen	117
4.4 Een nieuwe mindset voor juridische professionals	117
5. Conclusie	118
1.4 Dertig jaar sleutelen aan gelijke onderwijskansen: een B-attest?	123
<i>Ides Nicaise, Emilie Franck en Sebastiano Cincinnato</i>	
1. Van democratisering naar gelijke kansen	123
2. Het GOK-beleid: een trein met veel wagons	124
3. Het inschrijvingsrecht: schuchtere pogingen tot desegregatie	126
4. Lokale overlegplatforms: een miskend succes	127
5. Het GOK-ondersteuningsbeleid: positief maar niet over de hele lijn	127
6. Naar een versterking van het GOK-beleid: geld alleen is niet genoeg	132
7. Besluit: waarom een B-attest?	135
1.5 Structureel armoedebeleid is slim armoedebeleid (en vice versa)	140
<i>Tuur Ghys en Jan Vranken</i>	
1. Een structureel perspectief op armoede: een van de zes	140
2. De structurele (re)productie van armoede	143
3. De dwaaltocht van een structurele armoedebestrijding	146
4. De volgende dertig jaar: zal het ooit lukken? Handvatten voor een structurele armoedebestrijding	149
4.1 Enkele criteria voor een doelmatig en zo structureel mogelijk armoedebeleid	150
4.2 Haalbare structurele ingrepen	151

1.6 Transformatieve gelijkheid in het recht als antwoord op armoede en sociale ongelijkheid? 162*Wouter Vandenhole*

1. Gelijkheid op de sociale en ecologische agenda	163
2. De huidige benadering van (on)gelijkheid in het recht van de mensenrechten	164
3. Kritieken op het huidige juridische gelijkheidsbegrip	166
4. Naar een herijking van het juridische gelijkheidsbeginsel	167
5. Transformatieve gelijkheid	169
6. Besluit	171

DEEL II. PANDEMIE EN ONGELIJKHEID 177**2.1 Pandemie, armoede en ongelijkheid: een inleiding op het themadeel 178***Jill Coene*

1. Ongelijk besmettings-, morbiditeits- en mortaliteitsrisico	179
2. Ongelijke economische gevolgen	181
2.1 Economie en arbeidsmarkt	181
2.2 Inkomens	182
2.3 Inkomensongelijkheid	183
2.4 Consumptie, sparen en schulden	183
3. Impact op armoede	185
3.1 Een stabiel armoederisico?	185
3.2 Toch meer armoede?	186
4. Ongelijke sociale gevolgen	187
4.1. Ongelijke draagkracht	187
4.2 Mentale gezondheid en hulpverlening	188
4.3 Onderwijs en welzijn van kinderen en jongeren	188
4.4 Gendergelijkheid?	189
5. Globale ongelijkheden	190
6. Slotreflectie: samenleven na corona	192

2.2 De werkgelegenheids- en sociale impact van de COVID-19-crisis 204*Jeroen Barrez, Tom Bevers, Ann Coenen, Valérie Gilbert, Günther Mattheussens, Rudi Van Dam en Koen Vleminckx*

1. Macro-economische context	204
2. Ongeziene arbeidsmarkteffecten	205
3. Heterogene arbeidsmarkteffecten	208
4. Beperkt zicht op de situatie van zelfstandigen	212
5. Maatregelen beperken impact op inkomens	212
6. Gematigde stijging van leefloon, sterke stijging maatschappelijke hulp	216
7. Globaal beperkte impact op armoedeniveau, grotere impact onder getroffen werknemers	218
8. Impact op sociale cohesie: onzichtbaar maar structureel?	220
9. Conclusie	220

2.3 Maandinkomens in COVID-19-jaar 2020	225
<i>Johannes Derboven, Wouter Neelen, Jonas Vanderkelen, Gerlinde Verbist en Sarah Marchal</i>	
1. Eerder onderzoek naar de impact van COVID-19	225
2. Blussen wanneer het brandt: de Belgische maatregelen	228
3. Data en methode	230
3.1 Nowcasting	230
3.2 Beleidsscenario's	231
3.3 Beperkingen	232
4. Resultaten	233
5. Discussie en conclusie	241
2.4 Corona als een etnisch ongelijkheidsvirus	245
<i>Dirk Geldof</i>	
1. Corona: meer dan een gezondheids crisis	245
2. Corona werkte ook als ongelijkheidsvirus	246
3. De eerste pandemie in superdiverse steden	247
4. Corona als een etnisch ongelijkheidsvirus	248
4.1 Groot-Brittannië als eerste verontrust	248
4.2 Verenigde Staten: mensen van kleur en latino's harder getroffen	249
4.3 Hogere sterftecijfers in Frankrijk bij wie elders is geboren	250
4.4 Nederland: hoger sterfterisico bij belangrijke groepen met migratieachtergrond	251
4.5 Etnische ongelijkheid in sterfterisico in België	252
5. Lessen voor de toekomst	254
5.1 Breng de (etnische) ongelijkheden beter in kaart	255
5.2 Verklein de ongelijkheid in de gezondheidszorg	255
2.5 De impact van de COVID-19-pandemie op het (over)leven van vluchtelingen en migranten in België	261
<i>Eva Spiritus-Beerden, An Verelst, Tosca Lasuy, Nina Langer-Primdahl, Morten Skovdal en Ilse Derluyn</i>	
1. Inleiding	261
2. Methode	262
3. De impact van COVID-19 op het dagelijks leven van migranten en vluchtelingen in België	265
4. Verschillen tussen subgroepen	268
4.1 Verschillen tussen mannen en vrouwen	268
4.2 Verschillen tussen leeftijdsgroepen	268
4.3 Verschillen naargelang de huisvesting	269
4.4 Verschillen naargelang de verblijfsstatus	270
5. Is de situatie van vluchtelingen en migranten in België anders dan elders in Europa?	271
6. Conclusie	271

2.6 Op zoek naar nabijheid: sociaalwerkpraktijk in tijden van COVID-19	276
<i>Peter Raeymaeckers en Johan Boxstaens</i>	
1. De rol van publieke en non-profitorganisaties in tijden van COVID-19	277
2. De professionele relatie en nabijheid in sociaal werk	278
3. Op zoek naar praktijken van nabijheid in tijden van COVID-19	278
3.1 Vragenlijst	279
3.2 Data-analyse	279
4. Resultaten	280
4.1 Snelle reorganisatie van dagelijkse routines en nieuwe praktijken	280
4.2 Outreach	281
4.3 Proactiviteit	281
4.4 Informaliteit door virtueel contact	282
5. Conclusie	282
2.7 COVID-19: de grote gelijkmaker? Een globaal en historisch perspectief	286
<i>Tom De Herdt, Joachim De Weerdts en Tim Soens</i>	
1. Internationale inkomensverschillen en COVID-19	287
1.1 De verbanden tussen internationale inkomensverschillen, morbiditeit en COVID-19	289
1.2 Inkomensverschillen en epidemische mortaliteit in het verleden	290
2. Indirecte impact van de pandemie: focus op de lage-inkomenslanden	294
2.1 COVID-19 en onrechtstreekse slachtoffers in het gezondheidssysteem	294
2.2 Onrechtstreekse slachtoffers elders in de samenleving en economie	296
2.3 Kunnen pandemieën tot meer gelijkheid leiden? Een historische blik	298
3. Conclusie	300
2.8 De smaak van armoede in tijden van COVID-19	307
<i>Britt Dehertogh, Jusra Baki, Hilde Maelstaf, Billie Vinck, Axelle Beuselinck en Eline Baete</i>	
1. Van voedselzekerheid naar voedselrechtvaardigheid	308
2. Invloeden op voedingspatronen van mensen in armoede	309
2.1 Voeding is geen 'vrije' keuze	309
2.2 Hoe worden voedingspatronen beïnvloed?	310
3. Impact van de pandemie	312
4. Resultaten van een community-based survey	314
4.1 Methode en respons	314
4.2 Overzicht van voedingsinitiatieven	315
4.3 Handelingen in beeld	318
4.4 Inperking van de toegang tot kwaliteitsvolle voeding	319
5. Aanbevelingen voor de toekomst	321
6. Conclusie	322

2.9 Is er ongelijkheid in vaccinatie bij kinderen in Vlaanderen? 329*Laura Willen en Heidi Theeten*

- | | |
|---|-----|
| 1. De belangrijkste pijlers voor een hoge vaccinatiegraad: laagdrempeligheid, inschikkelijkheid en vertrouwen | 330 |
| 2. Vaccinatiegraadstudies in Vlaanderen: opzet en resultaten | 334 |
| 3. Risicofactoren voor een ongelijke vaccinatiegraad | 338 |
| 4. Impact van de SARS-CoV-2-pandemie | 342 |
| 5. Conclusie | 343 |

2.10 Solidair risico lopen. Inzichten uit de standpunttheorie voor een inclusief beleid en inclusieve wetenschap 348*Kristien Hens en Katrien Schaubroeck*

- | | |
|--|-----|
| 1. Wat betekent het om risico te lopen? | 350 |
| 2. Standpunttheorie en kennisverwerving over een virale pandemie | 352 |
| 3. Besluit: drie redenen voor het belang van de standpuntepistemologie | 356 |

DEEL III. PERSPECTIEVEN UIT HET VELD 363**3.1 30 jaar beleidsparticipatie vanuit armoede-ervaring: hebben we er genoeg van? 364***Heidi Degerickx, Els Dhooge, Katty Creytens, Nele Schroyen, Gert Van Tittelboom en Han Verleyen*

- | | |
|--|-----|
| 1. De doorbraak van beleidsparticipatie door het Algemeen Verslag over de Armoede | 364 |
| 2. Ervaringsdeskundigen over hun jarenlange engagement in participatie | 366 |
| 2.1 Waarom engageren mensen zich in een vereniging waar armen het woord nemen? | 366 |
| 2.2 De meerwaarde van beleidsparticipatie vanuit ervaringskennis | 368 |
| 2.3 De grenzen of valkuilen van beleidsparticipatie vanuit ervaringskennis | 371 |
| 2.4 Evaluatie van dertig jaar beleidsparticipatie door mensen met armoede-ervaring | 373 |
| 2.5 Beleidsparticipatie vanuit ervaringskennis: hebben we er genoeg van? | 374 |
| 2.6 Een duidelijke oproep voor meer rechtvaardigheid en gelijkheid | 375 |
| 3. Conclusie: we hebben er niet genoeg van | 375 |

3.2 De strijd tegen armoede blijft een kwestie van participatie, mensenrechten en samenwerking 379*Henk Van Hootegem, Griet Roets en Ides Nicaise*

- | | |
|--|-----|
| 1. Armoedebeleid in ontwikkeling | 379 |
| 1.1 'Tekens van exclusieve regeringsaandacht voor de armoede' in de jaren negentig | 379 |
| 1.2 Participatie van mensen in armoede en dialoog | 380 |
| 1.3 Rechtenbenadering en <i>non-take-up</i> van rechten | 381 |
| 1.4 Verschillende bevoegdheidsniveaus met eigen beleidsstructuren en beleidsinstrumenten | 383 |
| 2. Armoedeonderzoek in ontwikkeling | 384 |
| 3. De hardnekkigheid van armoede | 387 |
| 3.1 Geen verbetering in de armoedecijfers | 387 |
| 3.2 Ongelijkheden in onze samenleving | 387 |
| 4. Handvatten voor het komende armoedebeleid | 388 |

3.3 To leave no one behind? De impact van de COVID-19-crisis op mensen in situaties van armoede en bestaansonzekerheid	395
<i>David de Vaal en Veerle Stroobants</i>	
1. Een chronologie van de pandemie	395
1.1 Het begin van de crisis en de eerste lockdown	395
1.2 Versoepelingen en relance	396
1.3 Een tweede lockdown, graduele versoepelingen, soms weer verstrengingen	397
1.4 Vaccinaties	397
2. De impact van COVID-19 in situaties van armoede en bestaansonzekerheid	398
2.1 Bestaande ongelijkheden worden vergroot	399
2.1.1 Gezondheid	399
2.1.2 Huisvesting	400
2.1.3 Welbevinden	400
2.1.4 Onderwijs	401
2.1.5 Toegang tot dienstverlening	401
2.1.6 Digitalisering	401
2.2 Gevolgen voor de financiële situatie van huishoudens	402
2.2.1 Inkomen uit arbeid	402
2.2.2 Inkomen van uitkeringen	402
2.2.3 Spaargeld	403
2.2.4 Sociale bijstand	403
3. Aanbevelingen voor een herstelbeleid dat niemand achterlaat	404
 DEEL IV. STATISTIEKEN	 413
 Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd	 414
<i>Jill Coene</i>	
1. Armoede en sociale uitsluiting in België en de Europese Unie	414
1.1 Het relatieve armoederisico	415
1.2 Ernstige materiële deprivatie	418
1.3 Zeer lage werkintensiteit	418
1.4 Armoede of sociale uitsluiting	418
1.5 Kinderarmoede	421
2. Inkomensverdeling en vermogen	423
2.1 Inkomensverdeling	423
2.2 Vermogensverdeling	424
3. Sociale zekerheid en bijstand: hoogte van de minimumuitkeringen	426
3.1 Gewaarborgd minimumpensioen en overlevingspensioen	427
3.2 De minimumwerkloosheidsuitkering en inschakelingsuitkering	427
3.3 De ziekte- en invaliditeitsuitkering	429
3.4 De sociale bijstand	431
3.4.1 Leefloon en Inkomensgarantie voor Ouderen	431
3.4.2 Tegemoetkomingen voor personen met een handicap	432
3.5 Minimale uitkeringen naast de armoederisicodrempel	433

4.	Bijstand in cijfers	435
4.1	Het Recht op Maatschappelijke Integratie	435
4.2	Het Recht op Maatschappelijke Hulp	441
4.3	De Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) en het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB)	443
4.4	Tegemoetkomingen aan personen met een handicap	447
5.	Consumptie en schulden	449
5.1	Consumptie	449
5.2	Schulden	450
5.2.1	Kredietschulden	450
5.2.2	Energie en drinkwaterschulden	452
5.2.3	Budget- en schuldhulpverlening	457
6.	Werk	461
6.1	Werkloosheidsgraad	461
6.2	Uitkeringsrechtigde volledig werklozen (RVA)	463
6.3	Niet-werkende werkzoekenden (VDAB) en schoolverlaters	469
6.4	Sociale economie	472
7.	Onderwijs	474
7.1	Financiële toegankelijkheid van het onderwijs	474
7.2	Gelijke onderwijskansen	478
8.	Huisvesting	486
8.1	Betaalbaarheid en woningkwaliteit	486
8.2	Sociale huisvesting	488
8.3	Thuisloosheid	489
9.	Gezondheid	492
10.	Maatschappelijke participatie	496
11.	Voedselbedeling	498
	Personalia	504

LIJST FIGUREN

DEEL 1

1.1 Dertig jaar armoedecijfers

Figuur 1.	Evolutie armoederisico, België, inkomensjaar 1988-2019	61
Figuur 2.	Evolutie armoederisico naar achtergrondkenmerken, België, inkomensjaar 2005-2017	62
Figuur 3.	Evolutie armoederisico individuen (vaste armoedegrens o.b.v. 1998, 2005 en 2008), België, inkomensjaar 1998-2019	
Figuur 4.	Evolutie ernstige materiële deprivatie, België, 2006-2020	66
Figuur 5.	Evolutie zeer lage werkintensiteit, België, 2006-2020	67
Figuur 6.	Evolutie risico op armoede of sociale uitsluiting, België, 2006-2020	67
Figuur 7.	Aandeel gerechtigden op bestaansminimum/leefloon, 1991-2021, België, per 1.000 inwoners (totale bevolking)	69
Figuur 8.	Aandeel gerechtigden GIB/IGO, 1992-2021, België, per 1.000 inwoners (bevolking 65+)	71
Figuur 9.	Aandeel gerechtigden inkomensvervangende tegemoetkoming en/of integratie-tegemoetkoming, 1992-2020, België, per 1.000 inwoners (bevolking 21+)	72

1.2 Dertig jaar Vlaams woonbeleid: wat leert ons de Vlaamse woonmonitor?

Figuur 1.	Evolutie fysieke staat van de woningen, Vlaams Gewest, 2001-2018	82
Figuur 2.	Evolutie van het aandeel huishoudens in woningen met een vochtige vloer of muur, een lekkend dak of rottend raamwerk, Vlaams Gewest, 2004-2019	83
Figuur 3.	Evolutie middelmatig comfort, in %, Vlaams Gewest, 1981-2018	84
Figuur 4.	Evolutie van de gemiddelde bruto woonuitgaven en het gemiddeld besteedbaar huishoudinkomen, in prijzen van 2018, naar eigendomsstatuut, Vlaams Gewest, 1976-2018	85
Figuur 5.	Aandeel huishoudens met woonquote > 30 % / 33 %, op basis van bruto woonuitgaven, naar eigendomsstatuut, in %, Vlaams Gewest, 1976-2018	86
Figuur 6.	Aandeel huishoudens met resterend inkomen onder de RI-norm, op basis van bruto woonuitgaven, naar eigendomsstatuut, in %, Vlaams Gewest, 2005-2018	87
Figuur 7.	Aandeel geregistreerde achterstallige betalingen van onroerende hypothecaire kredieten, in % van totaal aantal uitstaande onroerende hypothecaire kredieten, Vlaams Gewest, 2007-2020	88
Figuur 8.	Aandeel uithuiszettingen door SHM's en SVK's, in % van hun aantal sociale huurwoningen, Vlaams Gewest, 2017-2019	91
Figuur 9.	Houding van verhuurders t.a.v. een kandidaat-huurder die van een andere afkomst is, die alleenstaande is met kinderen, die afhankelijk is van het OCMW voor een huurwaarborg, in %, Vlaams Gewest, 2005 en 2013	
Figuur 10.	Aandeel huishoudens dat als gevolg van 'te hoge' woonuitgaven (zonder rekening te houden met bijkomende woonlasten) met het armoederisico wordt geconfronteerd, naar eigendomstitel, in %, Vlaams Gewest, 2005-2018	95

1.4 Dertig jaar sleutelen aan gelijke onderwijskansen: een B-attest?

Figuur 1.	Wijzigingen in toetsscores wiskunde naar socio-economische status (SES) en thuistaal (PISA 2003-2018)	128
Figuur 2.	Wijzigingen in schools welbevinden naar socio-economische status (SES) en thuistaal (PISA 2003-2018)	129
Figuur 3.	Wijzigingen in risico op schoolse vertraging naar socio-economische status (SES) en thuistaal (PISA 2003-2018)	129
Figuur 4.	Wijzigingen in studieoriëntering naar socio-economische status (SES) en thuistaal (PISA 2003-2018)	129
Figuur 5.	Wijzigingen in risico op vroegtijdig schoolverlaten tussen periode voor en na GOK-decreet, naar SES, migratie-achtergrond en inkomen	131
Figuur 6.	Wijzigingen in de doorstromingskans naar hoger onderwijs tussen periode voor en na GOK-decreet, naar SES, migratie-achtergrond en inkomen	131

DEEL 2**2.1 De werkgelegenheids- en sociale impact van de COVID-19 crisis**

Figuur 1.	Weekoverzicht aan- en afwezigheden werknemers	205
Figuur 2.	Schatting aantal voltijdsequivalenten tijdelijke werkloosheid	206
Figuur 3.	Tijdelijk werklozen en overgang naar volledige werkloosheid 1 maand en 3 maanden later (januari 2019-april 2021)	207
Figuur 4.	Aandelen personen voor wie een betaling tijdelijke werkloosheid werd geregistreerd op het totaal aantal werknemers per sector, voor de tien sectoren met de hoogste aandelen (maart 2020 - april 2021)	209
Figuur 5.	Aandeel werkenden in Q4 2019 dat in één van de maanden van 2020 tijdelijk of volledig werkloos is, naar geslacht	209
Figuur 6.	Aandeel werkenden in Q4 2019 dat in één van de maanden van 2020 tijdelijk werkloos is, naar salarisklasse (brutomaandloon, in VTE)	210
Figuur 7.	Leefloon en andere maatschappelijke hulp en -dienstverlening	216
Figuur 8.	Andere maatschappelijke hulp en -dienstverlening	217

2.3 Maandinkomens in COVID-jaar 2020

Figuur 1.	Gemiddelde uitkeringen, belastingen en arbeids- en beschikbaar inkomen, voor alle geaffecteerde huishoudens (onder) en voor alle geaffecteerde personen (boven)	237
Figuur 2.	Arbeidsinkomen in COVID- en baseline scenario voor alle getroffen en naar kwintielen; individueel (links) en huishoudinkomen (rechts)	239
Figuur 3.	Uitkeringen in COVID- en baseline scenario voor alle getroffen en naar kwintielen; individueel (links) en huishoudinkomen (rechts)	240
Figuur 4.	Armoederisico's in COVID- en baseline scenario's voor de volledige bevolking, de actieve bevolking en de getroffen werknemers en zelfstandigen (de getroffen)	241

2.5 De impact van de COVID-19-pandemie op het (over-)leven van vluchtelingen en migranten in België

Figuur 1.	Percentage respondenten die een verslechtering van dagelijkse levensomstandigheden aangeven	267
Figuur 2.	Verschillen tussen mannen en vrouwen m.b.t. verslechtering van dagelijkse levensomstandigheden	268
Figuur 3.	Verschillen naargelang de huisvestingssituaties m.b.t. verslechtering van dagelijkse levensomstandigheden	269
Figuur 4.	Verschillen naargelang verblijfsdocumenten m.b.t. verslechtering van dagelijkse levensomstandigheden	270

2.7 COVID-19: de grote gelijkmaker? Een globaal en historisch perspectief

Figuur 1.	Evolutie van aantal verplaatsingen in vier landen	288
Figuur 2.	Geschatte bruto sterftecoëfficiënt van de Spaanse Griep	292
Figuur 3.	Percentage landen dat minstens een gedeeltelijke onderbreking in 75% van hun diensten rapporteert (N=105)	295
Figuur 4.	Reserves voor economische stimulus (in % van nationaal inkomen) in Sub-Sahara Afrika en de G20 landen	298

2.8 De smaak van armoede in tijden van COVID-19

Figuur 1.	Determinanten van voedingspatronen op micro-, meso- en macroniveau	310
-----------	--	-----

2.9 Is er ongelijkheid in vaccinatie bij kinderen in Vlaanderen?

Figuur 1.	Socio-economische ongelijkheden in HPV-vaccinatie onder een betalend niet-schoolgebaseerd en een gratis schoolgebaseerd vaccinatiesysteem	332
Figuur 2.	Trend in de vaccinatiegraad van jonge kinderen, op basis van vijf metingen	336
Figuur 3.	Trend in de vaccinatiegraad van adolescenten, op basis van vijf metingen	337
Figuur 4.	Vaccinatiegraad voor de eerste dosis MBR (bij jonge kinderen), de tweede dosis MBR (bij adolescenten) en twee dosissen MBR (bij adolescenten) in Vlaanderen in 2005, 2008, 2012 en 2016	337
Figuur 5.	Houding van ouders van pasgeborenen, peuters en adolescenten tegenover vaccinatie	341

LIJST TABELLEN

DEEL 1

1.1 30 jaar armoedecijfers

Tabel 1.	Het percentage van de Belgische bevolking dat bepaalde goederen niet-bezit om financiële redenen, België, 1988-1992	65
Tabel 2.	Het percentage van de Belgische bevolking dat bepaalde goederen niet-bezit om financiële redenen, België, 2020	65
Tabel 3.	Aantal personen in armoede of sociale uitsluiting (x 1.000), België, 2008-2020	68

1.5 Structureel armoedebeleid is slim armoedebeleid (en vice versa)

Tabel 1.	Zes perspectieven op armoede	141
----------	------------------------------	-----

DEEL 2

2.2 De werkgelegenheids- en sociale impact van de COVID-19 crisis

Tabel 1.	Vervangingsratio van de uitkering voor tijdelijke werkloosheid corona	214
Tabel 2.	Vervangingsratio van de uitkering voor tijdelijke werkloosheid corona	215

2.3 Maandinkomens in COVID-jaar 2020

Tabel 1.	Overzicht van de inkomensondersteunende COVID-19 maatregelen in 2020, naar de maand dat ze voor het eerst ontvangen konden worden	229
Tabel 2.	Getroffen werknemers/zelfstandigen ten opzichte van de totale groep werknemers/zelfstandigen (totale actieve bevolking), per maand tijdelijk werkloos; slechts 0,8 % gedurende een periode van negen 'maanden'	233
Tabel 3.	De getroffen werknemers in de verschillende maanden, ten opzichte van het totale aantal getroffen werknemers in de periode maart-december, het aantal dagen tijdelijke werkloosheid ten opzichte van het aantal werkdagen (per maand) en het aantal equivalente maanden tijdelijke werkloosheid	234
Tabel 4.	Gemiddelde uitkeringen per maand (in €): tijdelijke werkloosheid (tijdelijke werklozen), nieuwe werkloosheid (nieuwe werklozen), overbruggingsrecht (getroffen zelfstandigen) en andere COVID-uitkeringen (alle getroffen)	235

2.5 De impact van de COVID-19-pandemie op het (over-)leven van vluchtelingen en migranten in België

Tabel 1.	Top tien van de landen van herkomst	263
Tabel 2.	Socio-demografische karakteristieken van de deelnemers	264

2.7 COVID-19: de grote gelijkmaker? Een globaal en historisch perspectief

Tabel 1.	Inkomen en covid-19 mortaliteit in 2020	287
----------	---	-----

2.8 De smaak van armoede in tijden van COVID-19

Tabel 1.	Respons voedings- en dieetkundigen (N = 39)	314
Tabel 2.	Respons sociaal werk organisaties & sociaal georiënteerde initiatieven (N = 49)	315
Tabel 3.	Overzicht van types voedselinitiatieven en hun kenmerken (onder normale omstandigheden)	316
Tabel 4.	Wijzigingen in werken rond voeding met de doelgroep onder COVID-maatregelen (in absolute frequenties) (N=49)	319
Tabel 5.	Hoe ervaart uw doelgroep, volgens u, in het algemeen de toegang tot (kwaliteitsvolle) voeding? Gelieve geen rekening te houden met eventuele invloed van COVID-19 (sociaal werkers: N=41 & voedings- en dieetkundigen: N=10)	320
Tabel 6.	Heeft uw doelgroep sinds de start van de COVID-context bijkomende moeilijkheden ondervonden met de toegang tot (kwaliteitsvolle) voeding? (sociaal werkers: N=41)	320

DEEL 4**Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd**

Tabel A 1.	Relatieve armoederisico, percentages, België, gewesten en provincies, SILC 2020 (inkomens 2019)	416
Tabel A 2.	Relatieve armoederisico, percentages naar geslacht, leeftijd, huishoudtype, activiteitstatus (bevolking 16+), opleidingsniveau (bevolking 18+), woningbezit en geboorteland (bevolking 18+), België, SILC 2020 (inkomens 2019)	417
Tabel A 3.	Relatieve armoederisico (AROP), ernstige materiële deprivatie (SMD), zeer lage werkintensiteit (LWI, bevolking 0-59 jaar) en risico op armoede of sociale uitsluiting (AROPE) (in %), België en Vlaams Gewest, 2010-2020	419
Tabel A 4.	EU2020-indicatoren (in %), 2019	420
Tabel A 5.	Kansarmoede-index (in %), Vlaams Gewest en provincies, 2010-2020	422
Tabel A 6.	Kansarmoede-index (in %) in de tien steden en gemeenten met hoogste en laagste kansarmoede-index, Vlaams Gewest, 2020	422
Tabel IK 1.	De Ginicoëfficiënt (op basis van het equivalente beschikbare inkomen), EU-SILC, België en buurlanden, 2010-2019	423
Tabel IK 2.	De inkomenskwintielverhouding (op basis van het equivalente beschikbare inkomen), EU-SILC, België en buurlanden, 2010-2019	424
Tabel SZ 1.	Bruto maandbedragen gewaarborgd minimumpensioen en overlevingspensioen, bedragen vanaf 01/09/2021	427
Tabel SZ 2.	Minimale bruto werkloosheidsbedragen per categorie, maandbedragen vanaf 01/09/2021	428
Tabel SZ 3.	Inschakelingsuitkeringen per categorie, forfaitaire bruto maandbedragen vanaf 01/09/2021	429
Tabel SZ 4.	Brutobedragen van de uitkering primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit, bedragen vanaf 01/09/2021	430
Tabel SZ 5.	Maandbedragen van het leefloon en de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO), bedragen leefloon vanaf 01/09/2021, bedragen IGO vanaf 01/09/2021	432

LIJST TABELLEN

Tabel SZ 6.	Maximummaandbedragen van de Inkomensvervangende Tegemoetkoming, de Integratietegemoetkoming en de Tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden, op 01/09/2021	433
Tabel SZ 7.	Sociale uitkeringen als percentage van de armoederisicogrens, Vlaanderen, januari 2021 (raming)	433
Tabel RMI 1.	Gemiddeld maandelijks aantal ontvangers van het RMI, absolute cijfers (AC), percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2003-2020	436
Tabel RMI 2.	Gemiddeld maandelijks aantal ontvangers van het leefloon, absolute cijfers (AC), percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2003-2020	437
Tabel RMI 3.	Gemiddeld maandelijks aantal ontvangers van het leefloon, Vlaamse provincies en centrumsteden, 2019-2020 (absolute cijfers, percentages en per 1.000 inwoners)	438
Tabel RMI 4.	Profiel van de ontvangers van het leefloon (in %), België & gewesten, 2020	440
Tabel RMI 5.	Gemiddeld maandelijks aantal studenten-leefloners absolute cijfers (AC) en aandeel in de leefloonpopulatie (%), België & gewesten, 2004-2020	441
Tabel RMH 1.	Gemiddeld aantal ontvangers van een equivalent leefloon, absolute cijfers, percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2003-2020	442
Tabel RMH 2.	Profiel van de ontvangers van financiële steun (in %) (RMH), België & gewesten, 2020	443
Tabel GIB/IGO 1a.	Evolutie van het aantal ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB) en van het totale aantal pensioenontvangers, België, 2003-2020 (absolute cijfers en percentages per 01/01)	444
Tabel GIB/IGO 1b.	Evolutie van het aantal ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) en van het totale aantal pensioenontvangers, België, 2003-2020 (absolute cijfers en percentages per 01/01)	445
Tabel GIB/IGO 2.	Ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB) naar categorie en geslacht, België, 2020 (absolute cijfers en percentages per 01/01)	446
Tabel GIB/IGO 3.	Ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) naar categorie en geslacht, België, 2020 (absolute cijfers en percentages per 01/01)	446
Tabel GIB/IGO 4.	Percentage ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en de Inkomensgarantie voor Ouderen naar leeftijd en geslacht, België, 2020 (per 01/01)	447
Tabel PH 1.	Evolutie van het aantal ontvangers van een tegemoetkoming aan personen met een handicap, België, 2003-2018 (absolute cijfers en percentage van het totale aantal rechthebbenden, per 31/12)	447
Tabel CS 1.	Aandeel van de verschillende uitgavenbronnen in de totale uitgave per inkomenskwartiel (in %), België, 2020	449
Tabel CS 2.	Aantal achterstallige geregistreerde personen en contracten bij de Centrale voor Kredieten aan Particulieren, België, 2007-2020	451
Tabel CS 3.	Sociale statistieken elektriciteit en aardgas, Vlaanderen, 2020	454
Tabel CS 4.	Wanbetaling voor de waterfactuur, klanten zonder ondernemingsnummer, Vlaanderen, 2019	456
Tabel CS 5.	Aantal gezinnen in budgethulpverlening, schuldbemiddeling of collectieve schuldenregeling bij de erkende diensten voor schuldbemiddeling, Vlaanderen, 2016-2019	458

Tabel CS 6.	Uitstaande berichten van collectieve schuldenregelingen, aantal personen, België, 2014-2020 (toestand 31/12)	460
Tabel W 1.	Werkloosheidsgraad (15-64 jaar), België & gewesten, buurlanden en EU28, 2012-2020	462
Tabel W 2.	Werkloosheidsgraad (15-64 jaar), naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau (25-64 jaar), nationaliteit en geboorteland, België & gewesten, 2020	462
Tabel WL 1.	Aantal werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, België & gewesten, 2010-2020 (absolute cijfers en procentueel verschil t.o.v. vorige jaar)	464
Tabel WL 2.	Verdeling van de werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, naar geslacht, absolute aantallen en in percentages, België, 2010-2020	464
Tabel WL 3.	Verdeling van de werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen naar leeftijd, België, 2010-2020 (in %)	465
Tabel WL 4.	Verdeling van de UVW-WZ volgens werkloosheidsduur, België & gewesten, 2013-2020	466
Tabel WL 5.	Verdeling van de UVW-WZ naar studieniveau (percentages), België & gewesten, 2020	467
Tabel WL 6.	Evolutie van het aantal niet-werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, België & gewesten, 2010-2020 (absolute cijfers en percentages)	467
Tabel WL 7.	Bij de RVA geregistreerde sancties voor werklozen, naar reden, België, 2012-2020 (absolute cijfers en percentages)	469
Tabel WL 8.	NWWZ op jaarbasis naar geslacht, leeftijd, studieniveau, werkloosheidsduur en nationaliteit, absolute cijfers en percentages, Vlaams Gewest, 2012-2020	470
Tabel WL 9.	Aantal schoolverlaters 2019 en nog werkzoekende schoolverlaters na 1 jaar (30/06/2020) (aantal en percentage ten opzichte van totaal), per onderwijsniveau, Vlaanderen	472
Tabel SE 1.	Doelgroepwerknemers in de sociale economie, absolute aantallen (AC) en aandeel (%), Vlaams Gewest, 2018 en 2019	473
Tabel ON 1.	Mediaanuitgave studiekosten in het onderwijs, periode 2017-2018 – 2018-2019	476
Tabel ON 2.	Aantal toegekende schooltoeslagen en studietoelagen, Vlaanderen, schooljaar 2015-2016 – 2020-2021	477
Tabel ON 3.	Gemiddeld en totaalbedrag schooltoeslag (schooljaar 2020-2021) en studietoelage (schooljaar 2019-2020), Vlaanderen	477
Tabel ON 4.	Percentage leerlingen per niveau van leesvaardigheid, Vlaanderen en OESO-gemiddelde, PISA 2018	478
Tabel ON 5.	Percentage leerlingen per vaardigheidsniveau voor wiskundige geletterdheid, Vlaanderen en OESO-gemiddelde, PISA 2018	479
Tabel ON 6.	Percentage leerlingen per vaardigheidsniveau voor wetenschappelijke geletterdheid, Vlaanderen en OESO-gemiddelde, PISA 2018	479
Tabel ON 7.	Evolutie van het aantal leerlingen dat aantikt op leerlingenkenmerken, per onderwijsniveau en kenmerk, absolute cijfers en percentages, Vlaams Gewest, schooljaar 2015-2016 tot 2019-2020	480
Tabel ON 8.	Achterstand in de studie van kinderen van Belgische en vreemde nationaliteit in het Nederlandstalig gewoon lager onderwijs, percentages naar geslacht, Vlaanderen, schooljaar 2013-2014 tot 2019-2020	482

LIJST TABELLEN

Tabel ON 9.	Leerlingen met leerachterstand in het Nederlandstalig gewoon secundair onderwijs, Vlaanderen, schooljaar 2012-2013 tot 2019-2020	483
Tabel ON 10.	Percentage vroegtijdige schoolverlaters (ten opzichte van het totale aantal 18- tot 24-jarigen), België & gewesten, 2011-2020	484
Tabel ON 11.	Aandeel NEET-jongeren (15-24 jaar), België & gewesten, 2011-2019	484
Tabel ON 12.	Aantal cursisten in basiseducatie, schooljaar 2013-2014 tot 2019-2020, Vlaanderen	485
Tabel ON 13.	Deelname aan levenslang leren, naar opleidingsniveau, België, 2010-2019	485
Tabel HV 1.	Indicatoren met betrekking tot de betaalbaarheid van wonen, Vlaanderen, 2005-2013-2018	487
Tabel HV 2.	Bevolking in een huishouden waar de totale woonkosten meer dan 40 % bedragen van het beschikbare huishoudinkomen, naar woningbezit, België, 2010-2020	487
Tabel HV 3.	Bevolking in een woning van slechte kwaliteit, naar armoederisico, België, 2009-2019	488
Tabel HV 4.	Het sociale huurpatrimonium en kandidaat-huurders van de sociale huisvestingsmaatschappijen, Vlaams Gewest, 2010-2020 (gegevens per 31/12)	489
Tabel HV 5.	Aantal erkende sociale verhuurkantoren (SVK) en woongelegenheden, Vlaanderen, 2013-2020 (absolute cijfers per 31/12)	489
Tabel HV 6.	Profiel van cliënten in woonbegeleiding met verblijf bij de CAW's, Vlaanderen, 2020	490
Tabel HV 7.	Jaarlijks aantal thuislozen aan wie een installatiepremie werd toegekend, absolute cijfers en percentages, België & gewesten, 2015-2020	491
Tabel G 1.	Percentage van de Vlaamse bevolking (15 jaar en ouder) 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	493
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	494
Tabel G 3.	Aantal personen met recht op een verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering en aandeel tegenover het totale aantal leden aangesloten bij een ziekenfonds, toestand op 31/12, Vlaams Gewest, 2014-2020	495
Tabel M 1.	Participatie-indicatoren gebaseerd op de SCV-survey, bevolking 18-85 jaar, Vlaamse Gemeenschap, 2010-2018	496
Tabel M 2.	Participatie-indicatoren gebaseerd op de SCV-survey, naar geslacht, leeftijd, huishoudtype, eigendomsstatuut, activiteitsstatus, opleidingsniveau, inkomenscategorie (opgedeeld in kwintielen) en herkomst, bevolking 18-85 jaar, Vlaamse Gemeenschap, 2018	497
Tabel V 1.	Voedselhulp in België, 2005, 2010-2020	498

AFKORTINGEN

AC	Absolute cijfers
ADG	Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft
APA	Allocation d'aide aux personnes âgées
APSMO	Antwerps Platform Sociale Middenveldorganisaties
AROP	At risk of poverty (armoederisico)
AROPE	At risk of poverty or social exclusion (risico op armoede of sociale uitsluiting)
ASO	Algemeen secundair onderwijs
AT	Aanvullende tegemoetkoming
AVA	Algemeen Verslag over de Armoede
AVIQ	Agence pour une Vie de Qualité
AZ	Arbeidszorg
BaMa	Bachelor-Master
BAME	Black, Asian and Minority Ethnic people
BAPN	Belgisch Netwerk Armoedebestrijding
BBP	Bruto Binnenlands Product
BE	België
BFVB	Belgische Federatie van Voedselbanken
BHG	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
BIT	Beroepsinschakelingstijd
BMLIK	Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen
BNP	Bruto Nationaal Product
B.S.	Belgisch Staatsblad
BSO	Beroepssecundair onderwijs
bv.	Bijvoorbeeld
CAW	Centrum Algemeen Welzijnswerk
CDC	Centre for Disease Control and Prevention
CEBUD	Centrum voor budgetadvies en -onderzoek
CEPI	Coalition for Epidemic Preparedness Innovations
Cf./cfr	Confer (vergelijk)
CGG	Centrum voor Geestelijke Gezondheidszorg
CKP	Centrale voor Kredieten aan Particulieren
CLB	Centrum voor Leerlingenbegeleiding
CSA	Community Supported Agriculture
CJB	Commissie voor Juridische Bijstand
CSB	Centrum voor Sociaal Beleid
DBSO	Deeltijds beroepsonderwijs
d.w.z.	Dit wil zeggen
EAK	Enquête naar de Arbeidskrachten
EAPN	European Anti-Poverty Network
ECHP	European Community Household Panel
e.d.	en dergelijke
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
ENNHRI	European Network of National Human Rights Institutions

AFKORTINGEN

EPSR	Europese Pijler van Sociale Rechten
ESPID	European Society for Paediatric Infectious Diseases
ETHOS	European Typology on Homelessness and housing exclusion
EU	Europese Unie
EU-HBS	European Union Household Budget Survey
EU-SILC	European Union Statistics on Income and Living Conditions
FAO	Food and Agriculture Organization
FEAD	Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen
FEANTSA	Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri
FEDRIS	Federaal Agentschap voor Beroepsrisico's
FPD	Federale Pensioendienst
FOD	Federale overheidsdienst
GBO	Geïntegreerd Breed Onthaal
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GIB	Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden
GMD	Globaal Medisch Dossier
GOK	Gelijke Onderwijskansen
GPMI	Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijk Integratie
GWO	Grote Woononderzoek
HBO	Huishoudbudgetonderzoek
HCPI	Harmonised Index of Consumer Prices
HFCS	Household Finance and Consumption Survey
HG	Hoofdstedelijk Gewest
HGR	Hoge Gezondheidsraad
HO	Hoger onderwijs
HPV	Humaan papillomavirus
Hyp.	Hypotheek
HPAO	Horizontaal Permanent Armoedeoverleg
HZIV	Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
IC	Intensive Care
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IDP	Interdiocesane proeven
IGO	Inkomensgarantie voor Ouderen
IGOA	Interuniversitaire Groep Onderzoek en Armoede
i.k.v.	In het kader van
ILO	International Labour Organization
IMA	InterMutualistisch Agentschap
IMC	Interministeriële conferentië
Incl.	Inclusief
INHERIT	INter-sectoral Health and Environment Research for InnovaTion
INSEE	Institut National de la statistique et des études économiques
ISCED	International Standard Classification of Education
IT	Integratietegemoetkoming
i.t.t.	In tegenstelling tot
IVT	Inkomensvervangende tegemoetkoming
K.B.	Koninklijk Besluit
KCE	Federaal kenniscentrum voor de gezondheidszorg

KSO	Kunstsecundair Onderwijs
KSZ	Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid
LAC	Lokale Adviescommissie
LFS	Labour Force Survey
Lj	Leerjaar
LI	Leefloon
LO	Lager onderwijs
LOP	Lokaal OverlegPlatform
LOGO	Lokaal GezondheidsOverleg
LOSO	Loopbaanonderzoek in het Secundair Onderwijs
LWI	Low Work Intensity (zeer lage werkintensiteit)
MAF	Maximumfactuur
m.a.w.	Met andere woorden
M.B.	Ministerieel Besluit
MBR	Mazelen, bof, rubella
m.b.t.	Met betrekking tot
MERS	Middle East Respiratory Syndrome
n	Steekproefgrootte
N	Populatiegrootte
NAPincl	Nationaal Actieplan Sociale Insluiting
NBB	Nationale Bank van België
NEC	Normaal economisch circuit
NEET	Not in Employment, Education, or Training
NGO	Niet Gouvernementeale Organisatie
n.s.	Niet significant
NWWZ	Niet Werkende Werkzoekenden
o.a.	Onder andere
o.b.v.	Op basis van
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
ODENORE	Observatoire des non-recours aux droits et services
OESO/OECD	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OKAN	Onthaalonderwijs voor anderstalige nieuwkomers
o.m.	Onder meer
OVB	Onderwijsvoorrangsbeleid
PIAAC	Programme for the International Assessment of Adult Competencies
PICUM	Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants
PISA	Programme for International Student Assessment
PHE	Public Health England
POD MI	Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie
Q	Kwartaal/Kwintiel
RDC	République Démocratique du Congo
RI	Resterend Inkomen
RIZIV	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
RJV	Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie
RMH	Recht op Maatschappelijke Hulp
RMI	Recht op Maatschappelijke Integratie
RSVZ	Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen

AFKORTINGEN

RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
SARS	Severe Acute Respiratory Syndrome
SCV	Sociaal-culturele verschuivingen in Vlaanderen
SD	Strategische doelstelling
SEP	Sociaal Economisch Panel
SES	Sociaaleconomische status
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
SHM	Sociale huisvestingsmaatschappij
SMD	Severe Material Deprivation (ernstige materiële deprivatie)
SO	Secundair onderwijs
Soc.	Sociale
SPGE	Société Publique de Gestion de l'Eau
SPPM	Social Protection Performance Monitor
SVK	Sociaal verhuurkantoor
SWT	Stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelag
SZ	Sociale Zekerheid
TAGI	Tegemoetkoming ter aanvulling van het gewaarborgd inkomen
t.e.m.	Tot en met
THAB	Tegemoetkoming voor Hulp aan Bejaarden
THVD	Tegemoetkoming voor hulp van derden
t.o.v.	Ten opzichte van
TSO	Technisch secundair onderwijs
TW	Tijdelijke Werkloosheid
UCL	Université catholique de Louvain
UMC	Universitair Medisch Centrum
UVW-NWZ	Niet-Werkzoekende Uitkeringsgerechtigde Volledig Werklozen
UVW-WZ	Werkzoekende Uitkeringsgerechtigde Volledig Werklozen
VAPA	Vlaams ActiePlan Armoedebestrijding
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VL	Vlaanderen
VMM	Vlaamse Milieumaatschappij
VMSW	Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen
VN	Verenigde Naties
Volw.	Volwassenen
VPAO	Verticaal Permanent Armoedeoverleg
VREG	Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt
VTE	Voltijds equivalenten
VVSG	Vereniging voor Vlaamse Steden en Gemeenten
VWAWN	Verenigingen Waar Armen het Woord Nemen
WASO	Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg
WG SIC	Working Group Social Impact COVID-19
WHO/WGO	World Health Organization / Wereldgezondheidsorganisatie)
WI	Werkintensiteit
WSE	Werk en Sociale Economie
WZUA	Werkzoekenden met een werkloosheidsuitkeringsaanvraag
ZVB	Zorgverbredingsbeleid

WOORD VOORAF

Beste lezer

De Universitaire Stichting voor Armoedebestrijding (USAB) is een van de kanalen waarlangs de Universiteit Antwerpen (als medestichter) haar maatschappelijke verantwoordelijkheid opneemt.

Deze stichting wil armoede bestrijden door academisch onderzoek naar armoede en ongelijkheid aan de universiteit te stimuleren, niet (enkel) als apart onderzoeks domein, maar over alle onderzoeksdisciplines heen. Academici van de Universiteit Antwerpen zetelen vrijwillig in verschillende organen van de Universitaire Stichting voor Armoedebestrijding, zoals de academische werkgroep. Deze werkgroep denkt mee na over de organisatie van netwerkevents om ontmoeting en uitwisseling tussen onderzoekers en middenveld te faciliteren, en reikt een tweejaarlijkse scriptieprijs uit voor masterscripties over armoede. Behalve op deze academische pijler steunt de stichting nog op twee andere pijlers. Via de vrijwilligerspijler stimuleert ze studenten om minstens twintig uur vrijwilligerswerk te verrichten bij een armoedeorganisatie. Zo wil de Universitaire Stichting voor Armoedebestrijding studenten sensibiliseren. Als derde pijler is er huisvesting. De stichting heeft enkele panden in erfpacht van de universiteit. Personen met financiële moeilijkheden krijgen er de mogelijkheid om voordelig te huren buiten de privémarkt om.

Met het *Jaarboek* wil de Universitaire Stichting voor Armoedebestrijding het onderzoek naar armoede en sociale uitsluiting meer in de kijker plaatsen. De redactie wil over de disciplines heen een maatschappelijk relevant product afleveren met betrokkenheid van verschillende faculteiten. In de redactieraad zetelen academici uit de faculteit Rechten (vanuit de onderzoeksgroepen Overheid & Recht en Recht & Ontwikkeling), uit de faculteit Sociale Wetenschappen (vanuit het Centre for Research on Environmental and Social Change (CRESC) en het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB)) en uit de faculteit Geneeskunde en Gezondheidswetenschappen (Centrum voor Huisartsgeneeskunde, vakgroep Eerstelijns- en Interdisciplinaire Zorg Antwerpen). Op die manier kan de Universiteit Antwerpen vanuit haar expertise bijdragen aan het maatschappelijke debat. Het *Jaarboek* staat ook open voor gastbijdragen vanuit de andere onderwijsinstellingen. Er is ruimte voor fundamenteel onderzoek, maar ook voor toegepast, beleids- en actiegericht onderzoek.

Dit is de dertigste editie van het *Jaarboek*. Al drie decennia bundelt het boek inzichten en onderzoek over armoede en wil het armoedebestrijding op de agenda van beleidsmakers en een breed publiek zetten. De eerste editie bouwde voort op een nooit gepubliceerd zesde dossier 'Uitdagingen en Perspectieven' in de reeks Armoede en Bestaansonzekerheid van de Koning Boudewijnstichting en op de nationale rapporten voor het European Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion. In de beginjaren gaf het boek vooral een overzicht van nieuwe inzichten en cijfers. Sinds 2003 zoomt het boek, naast de algemene hoofdstukken over armoede en sociale uitsluiting, steeds in op een bepaald thema. Zo kwamen bijvoorbeeld aan bod: de leefwereld van mensen in armoede (2003), gezondheid (2007), werk (2010), gekleurde armoede

(2011), duurzaamheid (2014 en 2019), kinderarmoede (2015), energiearmoede (2016), lokaal beleid (2018) en digitalisering (2020).

In deze dertigste editie focussen we op een thema dat iedereen aangaat: de coronapandemie. Deze pandemie bracht een schokgolf teweeg waarin burgerlijke vrijheden voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog werden teruggeschroefd. Lockdowns in binnen- en buitenland trachtten de bevolking te behoeden voor besmetting. Dat had een enorme impact op de economie, de arbeidsmarkt en bijgevolg op de inkomens en de levens van gezinnen. In dit boek stellen we de vraag: wat is het verband tussen deze pandemie en ongelijkheid? Niet iedereen werd immers in gelijke mate getroffen. Bepaalde bevolkingsgroepen, zoals lage-inkomensgezinnen en mensen in armoede, migranten, vluchtelingen, dak- en thuislozen, hadden het zwaar te verduren, terwijl anderen redelijk comfortabel standhielden. De overheden wereldwijd zullen serieuze inspanningen moeten leveren om de economie herop te bouwen en daarbij niemand achter te laten. De kosten van deze investeringen zullen nog jaren gevoeld worden. Tegelijk is het een kans om onze samenleving duurzamer en rechtvaardiger te organiseren, een kans die we niet mogen laten schieten.

Ik wens u veel leesplezier.

Herman Van Goethem

Rector Universiteit Antwerpen

Voorzitter Universitaire Stichting voor Armoedebestrijding

DANKWOORD

Dit is het dertigste *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting*. Deze verjaardag hadden we niet kunnen vieren zonder de steun van rector Herman Van Goethem en een financiële bijdrage vanuit Universiteit Antwerpen. Wij zijn hiervoor zeer dankbaar.

Ook willen we de vele auteurs van harte danken voor hun bijdrage. Opnieuw slaagden zij erin om interessante teksten in te dienen en daarbij de krappe deadlines te respecteren. Het *Jaarboek* draagt het Guaranteed Peer Reviewed Content (GPRC)-label, een keurmerk voor wetenschappelijke bijdragen. We danken de peerreviewers die de bijdragen in dat kader hebben beoordeeld en daarvoor de nodige tijd hebben vrijgemaakt.

Verder willen we de vele personen bedanken die informatie en cijfermateriaal hebben aangedragen, onder meer voor het statistische overzicht.

Tot slot een woord van dank voor uitgeverij ASP om er mee voor te zorgen dat we een kwaliteitsvol *Jaarboek* kunnen presenteren.

Jill Coene
Tuur Ghys
Bernard Hubeau
Sarah Marchal
Peter Raeymaeckers
Roy Remmen
Wouter Vandenhole

September 2021

INLEIDING

DE CORONAPANDEMIE IS GEEN GELIJKMAKER: NAAR EEN 'PANDEMIERECHTVAARDIGHEID' AAN DE HAND VAN *LA PESTE* VAN ALBERT CAMUS

Bernard Hubeau

“Car la pauvreté ne se choisit pas, mais elle peut se garder”

– Albert Camus (2004: *Le Premier Homme*)

“Pour les dominants, le plus souvent la politique est une question esthétique: une manière de se penser, une manière de voir le monde, de construire sa personne. Pour nous, c'était vivre ou mourir”

– Edouard Louis (2018: *Qui a tué mon père?*)

De bedoeling van deze bijdrage is dubbel. In het eerste deel nemen we een klassiek literair werk ter hand om de mogelijke contouren te schetsen van wat wij een 'pandemierechtvaardigheid' zouden willen noemen, als onderdeel van een strijd tegen armoede en grote ongelijkheid.

In het tweede deel schetsen we de context van deze dertigste editie van het *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting* en putten we uit de diverse bijdragen elementen om verder te werken aan het bannen of verminderen van de armoede en sociale uitsluiting. Het gaat om twee types van bijdragen: enerzijds bijdragen die een schets geven van de grote ontwikkelingen in verband met armoede en sociale uitsluiting over dertig jaar en anderzijds bijdragen die ingaan op het verband tussen de coronapandemie en armoede en sociale uitsluiting.

1. BOUWSTENEN VOOR EEN 'PANDEMIERECHTVAARDIGHEID' VANUIT *LA PESTE* VAN ALBERT CAMUS

1.1 *Setting the scene: de jaren 1947 en 2020. Het kader: toen en nu*

In het kader van de coronapandemie, waarin we vertoeven bij het schrijven van deze uitgave van het *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting*, blijkt een aantal werken uit de literaire rijkdom erg goed te scoren. Zo ziet uitgeverij Penguin een opmerkelijke stijging in de verkoop van zogenaamde pandemie- en rampenliteratuur. In Frankrijk en Italië is de verkoop van *La Peste* van Albert Camus, verschenen in 1947, bijvoorbeeld verdriedubbeld in het voorjaar van 2020. Zo komt men tot lijstjes van 'virus- en quarantaineboeken' als aanraders voor coronatijden. Enkele voorbeelden: *Decamerone* van Giovanni Boccaccio, *Liefde in tijden van cholera* van Gabriel Garcia Marquez en *De stad der blinden* van José Saramago.

Ik wil in deze korte bijdrage met u even ingaan op de vraag of het boek *La Peste* van de Franse auteur Albert Camus een of meer bouwstenen kan aanleveren voor wat men 'pandemierechtvaardigheid' zou kunnen noemen. De essentie luidt daarbij dat de negatieve en positieve gevolgen – zo die er zijn – van een epidemie of een pandemie eerlijk en rechtvaardig worden verdeeld over personen, gezinnen en organisaties in de samenleving, rekening houdend met hun situatie, bijvoorbeeld van achterstelling of armoede. Daarbij horen een aantal waarden die de basis vormen, zoals solidariteit en menselijke waardigheid, alsook de concrete organisatie van die rechtvaardigheid, gericht op het vermijden van te grote ongelijkheid. Het concept kan men bijvoorbeeld vergelijken met de zogenaamde 'klimaatrechtvaardigheid' (over dit laatste begrip, zie bv. UCSIA, 2021).

Terug naar *La Peste* van Albert Camus. In dat boek waart een dodelijk pestvirus door de stad Oran in Algerije. Men tilt er aanvankelijk niet te zwaar aan, men ontkent zelfs het opkomende virus. Men klampt zich nog vast, tegen beter weten in, aan de hoop dat er sprake is van een vergissing, van een tijdelijke dreiging, die wanneer de eerste warme dagen eraan komen zal verdwijnen en dan wordt alles opnieuw normaal. Waar hebben we dat nog gehoord? Dat was inderdaad ook bij de huidige coronaperikelen een (ijdele) hoop. Maar de situatie wordt ernstiger en de stad wordt voor een jaar 'gesloten'. Dan volgen tijden van groeiende verbazing, besmetting, angst, onzekerheid, en vooral ... heel wat overlijdens. Toch eindigt de roman hoopvol en Oran wordt opnieuw een bruisende stad. Maar ... er wordt gewaarschuwd dat het virus niet per se voor altijd is verdwenen en dat waakzaamheid geboden is. Hebben de mensen wel hun les geleerd?

Het boek heeft inspiratie geboden voor veel ander werk. Ik geef slechts één voorbeeld: een bekende strijder tegen het racisme in de Verenigde Staten is Bob Moses. Hij ziet het racisme als de vertaling van Camus' pest, samen met het idee dat elk slachtoffer een potentiële beul is en dat men alles moet doen om de oorzaak van de ziekte op te sporen.

1.2 **Tien, honderd of meer interpretaties voor de symboliek in het boek?**

Bij de verschijning van *La Peste* in 1947 is er meteen een grote belangstelling. Men verklaart die ten dele door het beeld van het christendom dat Camus bij een dergelijke plaag oproept. Er zijn talrijke (andere) interpretaties verbonden aan de symboliek van het verhaal in het boek. Het wordt ook gezien als een boek dat een moreel perspectief biedt, vooral door de persoonlijkheden en de handelingen van de hoofdpersonages die Camus ten tonele brengt.

Men ziet er ook een moderne allegorie van de bezettingsjaren tijdens de Tweede Wereldoorlog in, waarbij de pest symbool staat voor het nazisme, de 'bruine pest'. Daarmee verwant kan het een metafoor zijn voor het totalitarisme, met name het nationaalsocialisme. Strategisch wordt naast de derde persoon ook de wij-vorm gebruikt, verwijzend naar de Fransen in de Tweede Wereldoorlog. Hij beschrijft eveneens de verzetsmensen en hun heldhaftigheid. Deze concrete verwijzing wordt ook in een breder verband als een symbool voor de *condition humaine* gezien (Maeijer, 1996).

Het boek is uiteraard 'kapotgeanalyseerd' en men ziet er ook verwijzingen in naar de doodstraf, de atoombom, het vooruitzicht van een derde wereldoorlog, de heerschappij van de machines, de ontmenselijking van de beschaafde rechtsorde en nog veel meer. Kortom, de pest als *condition humaine* sterft nooit uit (Kaptein, 2020).

In een van zijn dagboeken schrijft Camus einde 1942 of begin 1943 zelf daarover het volgende:

Ik wil door middel van de pest uitdrukking geven aan de benauwenis waaronder wij allen hebben geleden en de sfeer van bedreiging en ballingschap waarin wij hebben geleefd. Tegelijkertijd wil ik deze interpretatie uitbreiden tot het begrip bestaan in het algemeen. De pest moet het beeld geven van hen, aan wie in deze oorlog het nadenken, de stilte was toebedeeld – en ook het geestelijk lijden.
(Camus, 1972, p. 112-113)¹

Hij vindt dat het boek "de diepgaande gelijkwaardigheid van de individuele standpunten ten overstaan van hetzelfde absurde" beschrijft. "Dat is een vooruitgang die nog duidelijker tot uitdrukking zal komen in andere boeken. Maar bovendien laat *De Peste* zien dat de mens van het absurde *niets leert*. Dat is de definitieve vooruitgang" (Camus, 1972, p. 98-99).

Zelfs Sartre – het is algemeen bekend dat het vanaf begin van de jaren vijftig van de vorige eeuw niet meer goed komt tussen Camus en Sartre – vindt *La Peste* "een goed voorbeeld van deze verbindende beweging die in de organische eenheid van één enkele mythe een veelheid aan kritische thema's doet samensmelten" (eigen vertaling). De verscheidenheid van thema's en mogelijke interpretaties in een boek en een oeuvre leiden tot eenheid, zo vindt hij dus (Sartre, 1985/2020, p. 308). Van Reybrouck (2013, p. 149) noemt het Camus' "meest veldragen roman".

1.3 De hoofdpersonages: een schilderij met diverse morele perspectieven

De hoofdpersonages worden door Camus zeer mooi en indringend geschetst. Deze interpretatie legt dus niet de nadruk op het lijden van de stad als collectief, maar op het lot van haar vier bewoners, die uit de anonimiteit treden en gezamenlijk de strijd aanbinden tegen de epidemie. Dat zou een verwijzing zijn naar het verzet tijdens de Tweede Wereldoorlog.

De belangrijkste hoofdpersoon is zeker de arts Rieux. Bekend is dat hij op een bepaald moment zegt: "het belangrijkste is goed je werk doen, meer kun je niet doen, maar dat is dan ook meer dan voldoende" (*Le plus important est de bien faire son métier*). Het vertolkt ook de veranderende stemming van Camus zelf. Rieux doet wat hij moet doen, maar daardoor mondt dat uit in een soort optimisme en dan groeit hij uit tot leider en voorbeeld.

Rambert is een jonge journalist die vanuit een zuiver particulier verzet tegen pech de solidariteit ontwikkelt in de vorm van een collectief verzet tegen een gemeenschappelijke kwelling. Tarrou vertaalt dan weer het eigen morele denken van Camus ten opzichte van de ideologische dogma's, maar ook alle vormen van ethische onverantwoordelijkheid voor de rest van zijn leven (Judt, 2015). Ook Paneloux, een eloquente jezuïet, speelt een hoofdrol in de strijd tegen de pandemie.

La Peste staat symbool voor een aantal waarden, die ook veel vertellen over het mens- en maatschappijbeeld van Albert Camus. We besteden er in de hiernavolgende alinea's aandacht aan: de relatie met de natuur, de rechtvaardigheid en de revolte, de solidariteit tussen mensen, de menselijke waardigheid en bescheidenheid, de beoordeling van de rechts- en bestuurlijke orde en de goddelijke orde. We vatten dit samen in elementen van sociale rechtvaardigheid die we kunnen hanteren bij de analyse van en de aanbevelingen van een beleid tegen armoede en sociale uitsluiting. We koppelen daaraan telkens de levens- en/of samenlevingslessen van Camus die we daarin ontdekken.

1.4 De relatie van de mens met natuur en omgeving: hoogmoed ongepast

"Plagen zijn ... een zaak van iedereen, maar het is moeilijk om in plagen te geloven op het moment dat ze je overvallen", stelt de verteller vast, die aan het woord is bij het begin van het boek (p. 44). Hij gaat verder als volgt:

Er zijn in de wereld evenveel pestepidemieën geweest als oorlogen, en toch zijn de mensen op beide even weinig voorbereid. Net als onze stadsgenoten had dokter Rieux zich laten overvallen. In dat licht moeten we zijn aarzelingen zien en moeten we begrijpen dat hij heen en weer werd geslingerd tussen ongerustheid en vertrouwen. Als een oorlog uitbreekt, zeggen de mensen: 'Dat is al te stompzinnig, het kan nooit lang duren'. En ze hebben gelijk, een oorlog is ongetwijfeld stompzinnig, maar dat belet hem niet om lang te duren. Stompzinnigheid is een stugge volhouder, zoals we zouden merken als we niet voortdurend aan onszelf dachten. Op dat punt vormden onze stadsgenoten geen uitzondering; ze dachten aan zichzelf, anders gezegd, ze waren humanisten: ze geloofden niet in plagen. Plagen zijn van een andere orde dan mensen, dus vindt iedereen plagen onwerkelijk. Het zijn boze dromen waar wel weer een eind aan komt. Maar er komt niet altijd een eind aan, en van boze droom tot boze droom zijn het de mensen zelf die aan hun eind komen, de humanisten als eersten, omdat ze geen voorzorgsmaatregelen hebben getroffen. Onze stadsgenoten waren niet schuldiger dan anderen; ze vergaten bescheiden te zijn, meer niet, en ze gingen ervan uit dat plagen onmogelijk waren en dat alle wegen dus nog voor hen openstonden: ze bleven gewoon zakendoen, organiseerden reizen en hielden er meningen op na. Waarom zouden ze ook denken aan de pest, die een eind maakt aan de toekomst, aan reizen en aan discussies? Ze meenden vrij te zijn, maar niemand zal ooit vrij zijn zolang er plagen bestaan.

En nog dit: "En aangezien een dode alleen indruk maakt als je hem dood hebt gezien, kun je je van honderd miljoen her en der over de geschiedenis verspreide lijken slechts een vaag beeld vormen" (p. 45).

Tussen haakjes: wat opvalt is dat Camus inderdaad geen al te hoge waardering heeft van de humanisten en het humanisme; hij stelt dat gelijk met menselijke overmoed, een vorm van hybris, gekoppeld aan de periode van de verlichting.

Uit ander werk van Camus blijkt ook overduidelijk het ontzag en het respect voor de natuur en de natuurelementen, dat uit het citaat blijkt. Zijn herkomst, namelijk het zonovergoten en mooie Algerije, is daar zeker niet vreemd aan.

Waarom laat hij de roman zich afspelen in Oran, is een vraag die vaak wordt gesteld. In elk geval vindt Camus die stad een vervelende, saaie, materialistische stad met lelijke monumenten. Als man uit Algiers voelt hij zich in Oran, dat hij voor het eerst bezoekt in 1937, een buitenstaander. De mensen hebben de schoonheid de rug toegekeerd en hebben zich laten opsorpen door de verveling. Oran is ook een gesegregeerde stad in het koloniale Noord-Afrika, met een overbevolkte wijk, de *village nègre*, die zich om gezondheidsredenen buiten de stad bevindt. Voorts is bekend dat er een zeer doortastend antisemitisme heerst, net zoals dat in Frankrijk zelf opblaide aan het einde van de negentiende eeuw, met grote extreemrechtse defilés (van der Poel, 2020). Maar ook het feit dat de pest wordt geschetst als een endogeen fenomeen, dus ontstaan in de stad zelf, is bijzonder. Het onheil wordt niet beschreven als een gevaar van buitenaf: het kwaad zit in de stad. Dat is verschillend van de verklaring voor de recente coronapandemie, waarbij een exacte geografische oorsprong bekend is.

Daaraan kunnen we de gedachte verbinden dat we de natuur niet ongestraft kunnen domineren en exploiteren. Misschien liggen daar de kiemen voor epidemieën. Ook al mogen we niet uitgaan van het wraakscenario van de natuur, misschien wil de natuur ons wel een les leren, maar ook een tweede kans geven, zo ziet Hendrik Schoukens (2020a) het ter gelegenheid van de actuele coronacrisis.

Even terug naar de coronapandemie. De waarschuwing vanwege Rieux mogen we terugkoppelen naar de huidige coronapandemie. Er wordt vaak gepraat over het postcoronatijdperk: men denkt dan aan de aanpak van de ongelijkheden en onrechtvaardigheden, aan 'het keren van het tij' en het evolueren naar een andere samenlevingsvorm. Denktanks, oproepen, transitieplannen komen in die zin tot stand. De vraag rijst echter of dat zal leiden tot een transitie, of opnieuw tot 'het oude normaal'.

Levens- en samenlevingsles van Camus:

Respecteer de natuur en de elementen en heroverweeg indien nodig fundamenteel onze relatie tot de natuur, alsook de organisatie van de samenleving op basis van positieve waarden.

1.5 Een zoektocht naar rechtvaardigheid: van solitaire naar solidaire opstand

Voor Camus zijn rechtvaardigheid en vrijheid essentieel, zowel voor de ontplooiing van het individu, maar ook als basis voor de organisatie van de samenleving. *Justice* is bij Camus een meerlagig begrip: het bevat een institutionele kant (het rechtssysteem), maar het is tevens een waarde enerzijds en een streefdoel anderzijds (zie hierover uitgebreid Orme, 2007). De combinatie van deze beide is essentieel en als die mislukt, mislukt men in alles. Een van de elementen is het recht op geluk voor iedereen, gekoppeld aan vrijheid en gelijkheid. De vrijheid van de ene mens houdt op bij de vrijheid van de andere: begrenzingen ervan zijn dus nodig en aanvaardbaar.

La Peste toont de strijd van onvervaardde enkelingen tegen de pestepidemie die symbool staat voor alle menselijke opstand tegen alle onrecht, waar en wanneer ook. De strijd door de echte helden moet telkens opnieuw worden gevoerd: de pest zou een gelijkmaker zijn, een correctie op het leven (Bouteligier, 2020). In *La Peste* is uiteraard ook de enorme inzet in de strijd tegen de ongrijpbare ziekte aan de orde. We komen daarop terug in het tweede deel van deze bijdrage.

Camus wordt vaak gezien als de filosoof van het absurde. Ten eerste vraagt hij eigenlijk herhaaldelijk zelf om hem niet te zien als een filosoof, maar eerder als een romanschrijver. Ten tweede doet die benaming hem onrecht aan, omdat Camus het overwinnen van het absurde van het bestaan net ziet als een noodzakelijke en onvermijdelijke opstap naar de revolutie, die op dat moment een individuele, zeg maar solitaire revolutie is. Die fase levert de allereerste en bekendste roman van Camus op: *L'Étranger*, gepubliceerd in 1942. Van Reybrouck (2013) noemt het in zijn nawoord bij de vertaling van *L'Étranger* "een harde, uitgebeende, ja, radicaal-nihilistische roman".

Als die stap eenmaal is gezet, komt men in een meer solidaire context, samen met andere mensen. Zijn op het *cogito*-paradigma van René Descartes gebaseerde credo – "ik kom in opstand, dus wij zijn" (*je me révolte, donc nous sommes*) – wijst op het collectieve karakter van de revolutie. Men kan bij Camus dus gewagen van twee fases: die van het absurde en die van de opstand. Hij levert dan telkens minstens een roman, een toneelstuk en een essay af. Volgens zijn eigen planning volgt daarop nog een derde cyclus, met name die van de liefde en de solidariteit, maar door zijn vroegtijdig overlijden in een auto-ongeval op 4 januari 1960 heeft hij deze fase slechts beperkt kunnen vormgeven.

Het denken van Camus over de revolutie vinden we in zijn onvolprezen boek *L'Homme Révolté*, gepubliceerd in 1951, waarop veel kritiek kwam van de Franse existentialistische denkers rond Jean-Paul Sartre.

Even terug naar *La Peste*: dat boek kunnen we zowel in de tweede cyclus van de revolutie als in de derde cyclus over de liefde en solidariteit plaatsen. In de opstand tegen het virus zijn er winnaars, maar ook verliezers. En winnaars verliezen soms wat hun dierbaar is. Rieux geeft de strijd echter niet op. Hij moet daarvoor ook bepaalde offers brengen en anderen, die onder meer zeer eigenzinnig omgaan met de situatie, overtuigen om dezelfde positieve houding aan te nemen. De revolutie is in dit boek niet egoïstisch, want het gaat over een opstandige sociale bewogenheid, gericht tegen leugenachtigheid en onderdrukking. De opstandige zet alles op het spel. Het is ook een strijd om geluk voor iedereen, als een vorm van rechtvaardigheid.

Rieux zegt: wat ik haat is de dood en het kwaad. En of je het nu wilt of niet, zij moeten ze samen ondergaan en bestrijden. Zo evolueert Camus dus vanuit de eenzaamheid van de strijd tegen het absurde naar de erkenning van een gemeenschappelijke strijd (Maeijer, 1996). Rieux is ook een man van de actie in een wereld zonder God (zie verder). Eigenlijk is voor Camus de levenslust die terugkomt na de pandemie, in het bijzonder aan de Middellandse Zee, misschien de opperste vorm van gerechtigheid.

Naast lof voor *La Peste* is er ook kritiek, onder meer vanwege Susan Neiman (2019). Zij vindt dat in *La Peste* een uitzichtloze en eindeloze strijd wordt gestreden en ze vindt dat Camus, net als Arendt, Rawls, Adorno en Horkheimer, slechts fragmentaire antwoorden aanreikt op de filosofische vragen van de twintigste eeuw. De slachtoffers leven immers in isolement. De strijd

tegen het kwaad vergt dus een bescheiden soort heldhaftigheid, zonder hoop op een eindzege. Ze beschuldigt Camus zelfs van 'moreel escapisme'. Door een naamloze vijand in het middelpunt te plaatsen, zou hij zijn lezers willen inprenten dat de geschiedenis en de menselijke strijd onbelangrijk zijn. Ze geeft wel toe dat de morele boodschap van Camus van belang is en ze ontdekt in het werk een beschrijving van de ethische wapens die nodig zijn om onrecht te bestrijden, waarmee een optimistisch beeld van de mens gepaard gaat, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de visie van Sartre (*l'enfer, c'est les autres*).

Terug naar de coronapandemie. We moeten gaan voor een 'pandemie-' of een 'coronarechtvaardigheid', zoals al omschreven. Daarbij hoort ook het vermijden van een (te) grote ongelijkheid. Studies tonen aan dat deze coronapandemie een 'pandemie van de ongelijkheid' is (*a pandemic of inequality*). Dirk Geldof (2020) stelt terecht dat de strijd rond de verdeling van rijkdom in de eenentwintigste eeuw wordt aangevuld met een strijd rond de 'risicoverdeling'. Uiteraard is al langer bekend dat er sprake is van een gezondheidsongelijkheid en dat er dus een sociale gradiënt speelt. Toegepast op de coronapandemie zijn er ongelijke risico's inzake besmetting, morbiditeit en mortaliteit (afhankelijk van de leefomstandigheden).

Hier is wel sprake van een zekere paradox. Het virus is neutraal en in die zin een gelijkmaker (zo schetst Camus het). Het maakt zelf geen onderscheid, en toch werkt het op ongelijke manier in op de diverse bevolkingsgroepen (leeftijd, sociale herkomst, kwetsbaarheid enzovoort). Er is verder sprake van een ongelijke draagkracht voor lockdowns (we kunnen verwijzen naar de 'geslotenheid' van de stad Oran), ongelijke economische gevolgen, alsook ongelijke sociale gevolgen, voor volwassenen en kinderen. Dat laatste hebben de hoofdpersonages in de roman ook goed begrepen en ze doen er alles aan om het leed draaglijker te maken, vooral de arts Rieux. Het heeft ook een effect op armoede en inkomensongelijkheid. Tijdens de coronapandemie is duidelijk geworden dat de noden zijn gestegen, bijvoorbeeld door het intensiever gebruik van voedselbanken, zeker van meer kwetsbare personen en gezinnen (Koning Boudewijnstichting, 2020). We komen daarop terug in het tweede deel van deze bijdrage.

Levens- en samenlevingslessen van Camus:

- *Ook al is het leven als dusdanig absurd, doe er iets mee en maak wat van je leven, dan wordt het de moeite waard.*
- *Koester als samenleving rechtvaardigheid, vrijheid en gelijkheid en heb ook oog voor de meest kwetsbare personen en gezinnen.*
- *De revolte en de redelijkheid zijn niet tegenstrijdig, integendeel.*

1.6 Solidariteit tussen mensen: relatieve utopie en mensenlevens redden als doelen

Commentator Bessalof (2013) stelt dat *La Peste* op bestendige wijze tegenstrijdige beoordelingen heeft opgeleverd. Maar het is net omdat het een verhaal is van verzoening dat het boek controversieel is.

Voor Camus is de mens de maat van alle dingen: hij vertrekt vanuit het mens-zijn van de mens. Wanneer hij vaststelt dat een van de andere hoofdpersonen, Tarrou, er slecht aan toe is, stelt Rieux dat wat hem interesseert is om mens te zijn, want hij is zelf de eenvoudige dokter en hij ervaart meer solidariteit met degenen die zijn overwonnen (in de figuurlijke betekenis; *les vaincus*) dan met de heiligen (*les saints*), zo stelt Camus in *La Peste*. Hier denken wij bijvoorbeeld aan het medisch en zorgpersoneel, dat ook waarschuwt om de coronamaatregelen correct na te leven, vanuit hun kennis en ervaring van wat ze meemaken in ziekenhuizen, vooral in intensivereafdelingen, en woonzorgcentra.

Een ander aspect dat de aandacht krijgt, is het idee van de scheiding: de stad Oran wordt in *La Peste* immers afgesloten, zodat contacten met geliefden buiten de stad onmogelijk worden. De stad is als een gevangenis, want ze wordt afgegrensd voor de buitenwereld, zodat men geen veiligheid kan bieden voor de eigen burgers (wel aan de buitenwereld natuurlijk), die zo worden overgeleverd aan het kwaad. Dit thema vindt men ook in andere werken van Camus terug, zoals *L'Etat de Siège*, verschenen in 1948, een toneelstuk dat ook over de pest gaat. De pest wordt hier gebruikt als metafoor voor de opkomst en de overwinning van de caudillo, Franco, en het daarbij horende fascisme in Spanje. Ook in het verhaal *Le Minotaure ou la Halte d'Oran* van 1939 is Oran geen ommuurde stad, maar een labyrint, de woonplaats van de Minotaurus, waar om iedere straathoek een onbestemd gevaar aanwezig is: het is een stad waar je stikt en geen veiligheid kunt vinden. Een centraal begrip in het oeuvre van Camus is de ballingschap (*l'exil*): een samenleving in lockdown heeft uiteraard iets van een ballingschap. Zowel het gebrek aan fysiek contact als de alternatieven (online, achter glas) volstaan niet, zo blijkt duidelijk.

Mensen zijn geen heiligen, daar gaat Camus van uit: ze hebben ook hun mindere kanten. Heldhaftigheid is niet aan hem besteed. In die zin verwerpt hij ook revoluties en de Geschiedenis (*l'Histoire*, met een hoofdletter) omdat die weinig of geen respect hebben voor het menselijke leven in naam van een toekomstig (religieus of politiek) project. Menselijke levens redden (*sauver les vies*) is een van zijn doelstellingen. De revolutionair is tegelijkertijd een opstandige: anders is hij geen revolutionair, maar een politiemann of een ambtenaar die zich tegen de opstand keert, zo schrijft hij in *L'Homme Révolté*. In de strijd om mensenlevens te redden, kunnen wij ook zijn hevig en principieel verzet vermelden tegen de doodstraf in Frankrijk en over de grenzen heen.

Op die manier gelooft hij ook in de zogenaamde 'relatieve utopie' en niet in de absolute utopie. Absolute utopieën gijzelen of doden namelijk mensen in naam van een toekomstig project, terwijl een relatieve of kleinschaligere utopie uitgaat van de menselijke persoon en de menselijke waardigheid. We denken daarbij meteen aan de terminologie van Hans Achterhuis (2018) in zijn boek over hoe hij *Utopia* van Thomas More leest. Hij maakt daarbij een onderscheid tussen de grote utopieën, met een vaak hoge menselijke prijs, en de kleine utopieën die menselijker en bescheidener zijn. Sommigen verklaren het succes van het boek door de tijdgeest van het einde van de jaren veertig van de vorige eeuw als "invloedrijk icoon voor een nieuwe generatie Franse mannen en vrouwen die naar ideeën en idolen snakken" (Judt, 2015, p. 239).

In de coronacrisis viel vooral in de beginperiode de collectieve solidariteit op: door de lengte van de crisis en barsten in het draagvlak over de maatregelen lijkt ons dat fel te zijn verzwakt.

Levens- en samenlevingslessen van Camus:

- *Geloof in de relatieve utopie, eerder dan in de totalitaire absolute utopie, gebaseerd op solidariteit, rechtvaardigheid en vrijheid.*
- *Stel geluk en rechtvaardigheid niet uit in naam van een religie of ideologie in een (onzekere) toekomst.*

1.7 Menselijke waardigheid: nood aan bescheidenheid en bedachtzaamheid

Camus is een mens in opstand tegen alles wat tegen de menselijke waardigheid ingaat. Of deze schending van de waardigheid uitgaat van een epidemie, dan wel vanuit een of ander obscurantisme doet er niet toe. De coronacrisis moet ons ook dwingen tot bescheidenheid. Als mens blijken we niet tot alles in staat. Dokter Rieux heeft dat door en vreest dat de mensen van Oran nog niet volledig hun les hebben geleerd. Dat voelt de lezer sterk aan naar het einde van *La Peste* toe, wanneer iedereen denkt opnieuw het normale leven te kunnen opnemen.

De slotparagraaf van het boek is zeer betekenisvol:

En inderdaad, luisterend naar de vrolijke kreten die uit de stad kwamen, realiseerde Rieux zich dat die vrolijkheid nog altijd in gevaar verkeerde. Want hij wist wat die blijde menigte niet wist en wat in de boeken te lezen staat: de pestbaciël sterft nooit uit en verdwijnt nooit definitief; hij kan tientallen jaren achtereen blijven sluimeren in de meubels en het linnengoed, hij wacht geduldig, in kamers, kelders, koffers, zakdoeken en paperassen, en misschien komt er een dag waarop, tot schade en lering van de mensheid, de pest zijn ratten wekt om ze te laten sterven in een gelukkige stad. (p. 319)

De pestbaciël kan dus zeer lang blijven sluimeren in alle menselijke objecten en relaties. Zullen we ooit via de wetenschap volledig greep krijgen op dit en andere virussen, is een terechte vraag. Beseffen we niet met zijn allen dat we een leven tegemoet gaan, waarin we steeds waakzaam moeten zijn?

Men ziet het boek daarom ook als een oproep om verantwoordelijkheid op te nemen, waarbij men opnieuw een morele dimensie van Camus ontwaart. Vaak wordt hij een 'moralist' genoemd, 'die niet moraliseert': hij neemt geen predikende of paternalistische houding aan, integendeel. Sommigen vinden dat het boek daar wel aan lijdt: ze vinden het boek politiek incorrect door de ambigue en ontvullende toon, omdat er geen expliciete verwijzing is naar de politieke betekenis van zijn vergelijking met de pest (zie bv. O'Brien, 1970). Camus durft soms te twijfelen aan dingen en dat te zeggen. Hij ziet telkens een voor- en een achterkant bij een probleem; maar men kan ook het concept twijfel vervangen door bedachtzaamheid, zo stelt Van Reybrouck (2020) voor.

Levens- en samenlevingslessen van Camus:

Koester de menselijke waardigheid van ieder mens en zet altijd de mens hier en in het heden op het voorplan.

1.8 Rechts-/bestuurlijke orde en goddelijke orde: (mede)menselijkheid gevraagd

Camus heeft een lage dunk van de rechts- en bestuurlijke orde, zo blijkt uit de aanpak van de pest in Oran, maar ook uit ander werk van Camus. "Al de plechtige bezweringen van bestuurders, juristen en andere bureaucraten zijn niet meer dan opportunismen, escapismen of gewoon onzin", zo stelt Kaptein (2020, p. 337-338). In het dorp van Camus zijn juristen niet zo hard nodig, want geschillen kunnen in onderling overleg worden bijgelegd. Redelijkheid en billijkheid zouden moeten worden hersteld in de rechtsorde en het positieve recht. Camus verzet zich tegen de 'geïstitutionaliseerde' justitie, want die kan leiden tot de dood, die door geen enkel idee kan worden gerechtvaardigd.

Ook de religieuze orde van de genade is geen oplossing voor de mens. Al kiest Camus altijd voor een menselijke justitie en rechtvaardigheid, toch lijkt de pest een 'goddelijke straf' te zijn. Dat is de uitdrukking van een superieure vorm van gerechtigheid of onrecht, een soort bestraffing voor de bevolking van de stad. Ook de priester Paneloux beschuldigt de mensen die 'zich hebben verenigd met het kwaad'.

Maar aanvaardt Camus hier de noodzaak van een zekere bestraffing en het feit dat er een goede kant aan verbonden is, met name de gelijkheid voor de dood, die kan leiden tot meer gelijkheid, een soort billijkheid onder de burgers? Of gaat het om een vorm van sociale rechtvaardigheid? Niemand kan zich er immers tegen wapenen, zelfs de gevangenen worden erdoor getroffen. Camus verwerpt het idee van de collectieve bestraffing en vindt de pest fundamenteel onrechtvaardig. De priester preekt twee keer en beweert in de tweede preek dat de christen onrecht moet aanvaarden, omdat God het heeft gewild, maar dat begrijpt niemand, vindt Camus. Camus legt eigenlijk uit dat de liefde voor God onverzoenbaar is met het menselijke lijden. Of ze nu schuldig of onschuldig zijn, de levende Oranezen worden veroordeeld tot een onbekende misdaad en een ondenkbare gevangenschap. Dat is het tragische karakter van het lot van het menselijk bestaan. Volgens Rieux is het dan ook te verkiezen te geloven dat God niet bestaat (Blondeau, 2006).

Terug naar de coronapandemie. Die veroorzaakt niet alleen een wereldwijd economisch en sociaal bloedbad, maar kan ertoe leiden dat mensen het vertrouwen in de democratie en de rechtsstaat verliezen, onder meer door fakenieuws of door het falen van de overheden om preventie én vaccinatie te organiseren, ook al is men daarbij afhankelijk van leveringen van vaccins door de private sector. We kunnen daarbij ook verwijzen naar de 'saga' over de pandemiewet in het federale parlement. Er wordt om gevraagd, maar de vraag rijst of het bereiken van consensus over dit juridisch kader werkelijk iets bijdraagt op het terrein. Integendeel, ingevolge uitspraken over het gebrek aan juridische grondslag voor de maatregelen, dreigt het draagvlak voor de coronamaatregelen bij de bevolking flinke deuken te krijgen.

Levens- en samenlevingsles van Camus:

Koester een bescheiden vorm van democratie, waarbij de politiek en het recht er zijn voor de mens, niet voor de politiek of de overheid zelf, en waarbij de overheid niet denkt alles te kunnen sturen.

1.9 Wat leren wij van Camus voor de strijd/revolte tegen het onrecht van armoede?

De centrale ideeën van Camus over sociale rechtvaardigheid zou men naar de huidige tijd als volgt kunnen samenvatten en vertalen.

1.9.1 Sociale rechtvaardigheid en de nood aan structurele oplossingen

Eén. De sociale rechtvaardigheid moet in staat zijn een structurele oplossing te vinden voor het structurele karakter van de armoede. Camus had het al door. Een citaat uit *Le Premier Homme*, de postume en onafgewerkte roman van Camus, luidt als volgt: *car la pauvreté ne se choisit pas, mais elle peut se garder* (“want men kiest niet voor de armoede, maar ze kan wel blijven”).

Vanuit een rechtvaardigheidsgevoel keert Camus zich tegen de armoede (in Algerije in het bijzonder, maar op wereldniveau in het algemeen), tegen de doodstraf, tegen de uitwassen van de repressie door de Franse overheid en justitie na de Tweede Wereldoorlog, tegen het stalinisme, tegen de uitwassen van het christendom en alle andere vormen van onrecht, zoals hij die ziet en/of ervaart.

De sociale rechtvaardigheid heeft een warme en een koude kant. Er is de intermenselijke solidariteit, maar die wordt het best gekoppeld aan een sterk sociaal beschermingsstelsel dat mee instaat voor het vermijden van extreme armoede en – indien mogelijk – een vorm van levenskwaliteit, met respect voor de menselijke waardigheid.

1.9.2 Positieve en collectieve revolte op basis van grond- en mensenrechten

Twee. De positieve en rechtvaardige revolte die Camus beschrijft, vertrekt als een individuele revolte tegen het absurde van het bestaan. Die verkrijgt echter een collectieve dimensie: ze wordt een (ethisch) handelingskader, gericht op een toekomstperspectief vanuit de overtuiging dat een redelijke, beredeneerde revolte vaak een nieuwe redelijkheid tot stand brengt. De strijd tegen onrecht in het algemeen en tegen de armoede in het bijzonder moet ook vanuit dit perspectief worden gezien.

Daarbij spelen de grond- en mensenrechten vaak een beslissende rol. In het licht van meer gelijkheid en de oplossing van armoedesituaties moet ook worden gewerkt aan een maximalistische invulling van de grondrechten: dat betekent een zo breed mogelijke invulling door het beleid, door de juridische wereld en door de praktijk van het sociaal beleid (zie hierover Hubeau, 1995). In het licht daarvan kan worden gepleit voor de (internationale en nationale) erkenning van een grondrecht tot bescherming tegen de armoede.

1.9.3 Solidariteit en menselijke waardigheid als grondwaarden en oplossingen voor armoedesituaties

Drie. De solidariteit is zowel een grondwaarde als een baken voor oplossingen in de strijd tegen het onrecht – en dus ook de armoede – in de samenleving. Daarbij zijn de concrete mens en zijn behoeften en verwachtingen van groot belang, alsook – wat in het denken van Camus constant aanwezig is – het hier en het nu. Vaak worden oplossingen, ook voor armoede en sociale

ongelijkheid, geprojecteerd naar de toekomst en op de langere baan geschoven: daaraan hebben de betrokken kwetsbare burgers geen boodschap in het hier en het nu. Bovendien heeft het idee van de toekomstige utopie in bepaalde landen en regimes geleid tot heel wat onrecht en gebrek aan respect voor het menselijk leven.

1.9.4 Bescheiden democratie en overheid op maat

Vier. Vertaald naar de politieke samenlevingsvorm is de bescheiden democratie, gericht op de erkenning van de menselijke waardigheid – en een overheid op maat voor de burger – essentieel. Bij Camus is de democratie als het ware een leerschool in bescheidenheid, een leermoment zowel voor de burger als voor de overheid. Zijn concrete ideeën daarover zijn gebaseerd op een gedecentraliseerde en pluralistische bestuursvorm en de participatie van de burger in het bestuur in het belang van iedereen. De politiek is er voor de mensen en niet voor zichzelf, moet steunen op redelijkheid en maat, met dialoog en samenwerking gericht op rechtvaardigheid en vrijheid, die elkaar in evenwicht houden.

1.9.5 Respect voor onze omgeving

Vijf. Ook ten opzichte van de natuur moeten we aanvaarden dat de mens eigenlijk de natuur niet kan en mag willen domineren. Een pandemie – en dus ook het coronavirus – confronteert de mens met zijn beperkingen. Dat respect voor de wereld en de omgeving rondom ons stond ook centraal in het werk van Camus, vooral vertrekkend vanuit een esthetische beleving, gekoppeld aan een vorm van rechtvaardigheid. We herinneren aan de laatste alinea's van *La Peste* dat we alert moeten blijven voor virussen en vermijden dat de menselijke vindingrijkheid en wetenschap enkel pyrrusoverwinningen boekt (Schoukens, 2020a).

1.9.6 Participatie als vorm van sociale rechtvaardigheid

Zes. Concreet betekent de participatie van de burger ook dat de arme – en de organisaties waar armen het woord nemen – specifieke aandacht moet krijgen. Uit diverse bijdragen die de periode van dertig jaar overschouwen (zie bv. die van het Vlaams Netwerk tegen Armoede), blijkt dat er van effectieve participatie nog te weinig of geen sprake is en dat de evoluties ter zake niet betekenisvol zijn geweest.

2. PANDEMIE IS GEEN GELIJKMAKER: DE RODE DRAAD IN DIT JAARBOEK

Deze editie van het *Jaarboek* bevat twee onderdelen. Naar aanleiding van de dertigste editie (en dus ook na dertig jaar) vroegen we aan een aantal auteurs om een stand van zaken op te maken en vanuit bepaalde perspectieven te kijken naar de ontwikkelingen in verband met de problematiek van armoede en sociale uitsluiting. Het gaat achtereenvolgens om de evolutie van de armoedecijfers, het woonbeleid, de toegankelijkheid van justitie, het onderwijsbeleid, het structurele perspectief op armoede en de rol die het recht kan spelen in situaties van ongelijkheid.

Het tweede deel heeft als probleemstelling: bestaat er een relatie tussen het gegeven van een pandemie en ongelijkheid, armoede en sociale uitsluiting en hoe ziet die eruit? Daarop volgt een

aantal algemene en specifieke aanbevelingen in het licht van de sociale rechtvaardigheid in het algemeen en van een pandemie-rechtvaardigheid in het bijzonder.

2.1 Evoluties in het armoededebat in dertig jaar en dertig edities

Op basis van de evoluties van de relevante cijfers om armoede en sociale uitsluiting in kaart te brengen, blijkt dat men het armoedefenomeen niet echt onder controle krijgt. Op dertig jaar tijd is er geen verbetering geweest van de inkomensarmoede, ook niet in economisch goede tijden. Omgekeerd geldt dat in economisch minder goede tijden de armoede niet gestegen is. Ons land kent een sterk systeem van sociale zekerheid dat ons behoedt voor grote tegenslagen, zoals opnieuw bewezen werd tijdens de coronacrisis. Wat de evolutie zal zijn na deze crisis blijft echter koffiedik kijken.

De aandacht gaat tevens naar het Vlaamse woonbeleid in een bijdrage van Sien Winters. De evoluties op het vlak van wonen worden geschetst aan de hand van de doelstellingen van het woonbeleid in het Woonbeleidsplan Vlaanderen: kwaliteit, betaalbaarheid, woonzekerheid, afstemming van vraag en aanbod en gelijke toegang. Bij de analyse van de realiteit van het woonbeleid aan de hand van de Vlaamse Woonmonitor wordt in het bijzonder gekeken naar de verschillen tussen de inkomensgroepen, zodat wij belanden bij de kwesties van ongelijkheid, armoede en sociale uitsluiting vanuit het perspectief van het wonen.

Een blik op dertig jaar evoluties in verband met de toegankelijkheid van justitie (Steven Gibens, Bernard Hubeau & Els Vandesande) vertrekt vanuit de vraag of er een degelijke rechtshulp bestaat, op maat van personen die in armoede leven. 'Hoe houd ik mij buiten justitie' is eerder de vraag dan 'Hoe vind ik toegang tot justitie?', zo stelde Recht-op in 2007. In het Algemeen Verslag over de Armoede werd al gesteld dat mensen in armoede moeilijk de weg naar de juridische hulpverlening vinden. De communicatiekloof, alsook het gebrek aan kennis en vaardigheden om rechten te kennen en te gebruiken, ligt aan de basis van de ontoegankelijkheid van justitie. Ook speelt het wantrouwen van mensen in armoede ten aanzien van justitie een rol. De vraag rijst in deze bijdrage of er na dertig jaar sprake is van een vooruitgang of niet en op welke wijze dat is gebeurd vanuit twee centrale vragen. De eerste luidt: is er (voldoende) rekening gehouden met de behoeften en verwachtingen van de mensen in armoede via participatie? De tweede vraag is of het Belgische rechtshulpstelsel, zoals het georganiseerd is op de eerste lijn en op de tweede lijn, met de belangrijke rol voor de advocatuur in het achterhoofd, voldoet.

Bij het onderwijsbeleid kan men kijken naar de reproductiemechanismen van armoede en ongelijkheid, ook al zijn er gedurende dertig jaar inspanningen gebeurd voor meer gelijke onderwijskansen. Er is echter tevens heel wat weerstand tegen deze inspanningen, stellen Ides Nicaise, Emilie Franck en Sebastiano Cincinato. Op basis van recent onderzoek wordt gekeken naar de effecten van die initiatieven.

In een bijdrage over het structurele perspectief op armoede is het uitgangspunt van Tuur Ghys en Jan Vranken dat structurele kenmerken de fundamentele kenmerken zijn van het systeem waarbinnen we handelen. Structuren kunnen wel worden gewijzigd, maar de structuur stelt sowieso ook grenzen. De relevante structurele elementen zijn economisch, sociaal, ruimtelijk en cultureel van aard. De auteurs zoeken naar een antwoord op de vraag of een structureel perspectief leidt tot merkbare veranderingen in de indicatoren over armoede. In het armoedebeleid is een samenspel

van drie dimensies werkzaam: structurele oorzaken, beleid en armoedebenadering. De bijdrage bevat ook enkele voorstellen van acties die kunnen bijdragen aan het terugdringen van armoede door in te grijpen op de 'productieprocessen van de armoede'.

Ook de bijdrage over de transformatieve gelijkheid door het recht van Wouter Vandenhole is een bron van informatie. Grote maatschappelijke uitdagingen, of het nu gaat om klimaatverandering of pandemie, bevestigen of versterken bestaande ongelijkheden, eerder dan ze te verminderen. Om ongelijkheid aan te pakken, is beleid nodig: ze verdwijnt niet vanzelf. Het recht is daar een van de instrumenten. Traditioneel bepleit men formele en materiële gelijkheid (gelijkheid in rechte en gelijkheid in de praktijk). Een recentere benadering is te streven naar zogenaamde transformatieve gelijkheid: dat wil zeggen dat men de onderliggende machtsverhoudingen aanpakt en dat men aanstuurt op structurele verandering. Of het recht daarin een rol kan spelen, wordt soms in twijfel getrokken.

2.2 De coronapandemie als ongelijkheidsvirus

2.2.1 De pandemie is geen gelijkmaker, integendeel

Uit heel wat bijdragen blijkt duidelijk dat de pandemie niet de grote gelijkmaker is die er in het begin van werd gemaakt. De vergelijking met de gevangenis wordt al eens gemaakt omdat lockdownmaatregelen eenzelfde effect hebben. Iedereen kan door de pandemie worden getroffen.

De impact van het virus zelf en van de maatregelen die zijn uitgevaardigd, is echter overduidelijk verschillend voor diverse groepen in de samenleving, zo blijkt onder meer uit de inleiding die Jill Coene samenstelde.

2.2.2 De impact van de coronamaatregelen

De lockdownmaatregelen zijn allesbehalve een sociale gelijkmaker. De analyse van de sociale gevolgen van de coronacijfers op basis van de periodieke monitoring door de Werkgroep Sociale impact COVID-19 Crisis (WG SIC) levert in dit verband interessante gegevens op (Jeroen Barrez, Tom Bevers, Ann Coenen, Valérie Gilbert, Günther Mattheussens, Rudi Van Dam & Koen Vleminckx).

Ingezoomd op het inkomen van gezinnen en individuen, stellen Johannes Derboven, Wouter Neelen, Jonas Vanderkelen, Gerlinde Verbist en Sarah Marchal vast dat de impact van de pandemie het grootst was tijdens de eerste golf. Veel arbeiders en zelfstandigen werden getroffen en de tijdelijke werkloosheid nam spectaculair toe. De compensatiemaatregelen van de overheid volstonden echter niet om, in combinatie met de overige aanpassingen aan de uitkeringen en belastingen, het inkomensverlies te compenseren. In de periode juni tot september verbeterde deze situatie als gevolg van de versoepelingen. De tweede golf had een minder grote impact op de uitkeringen en de arbeidsinkomsten. Bijkomende maatregelen leidden ertoe dat de impact van de COVID-19-shock op het beschikbare inkomen getemperd werd.

Mensen in armoede hebben een hoger risico op gezondheidsgevolgen. Ook worden ouderen en mensen met onderliggende gezondheidsproblemen sneller getroffen. Dirk Geldof beschrijft hoe het coronavirus bestaande etnische en sociaaleconomische ongelijkheidspatronen versterkt.

Uit onderzoek in binnen- en buitenland blijkt dat mensen met een migratieachtergrond hogere besmettings- en mortaliteitscijfers vertonen. Ook de woonomstandigheden spelen een rol (kleine woning, overbewoning, geen tuin, dichtbevolkte buurten enzovoort). Andere gezondheidsrisico's leiden tot ernstiger ziektepatronen. Tevens zijn campagnes vaak minder (te weinig) gericht op meertalige en superdiverse omgevingen. Ten slotte kunnen culturele en familiale patronen een rol spelen.

We kunnen deze vaststellingen ook specificeren naar bepaalde doelgroepen. Ook al wordt het leven van vluchtelingen en migranten in normale omstandigheden al gekenmerkt door verschillende stressoren, de pandemie maakt hen nog kwetsbaarder. De vraag rijst of de omstandigheden waarin vluchtelingen en migranten moeten leven, zoals toegang tot voedsel, onderdak of arbeid, zijn verslechterd sinds de uitbraak van de coronapandemie. Eva Spiritus-Beerden, An Verelst, Tosca Lasuy, Nina Langer-Primdahl, Morten Skovdal en Ilse Derluyn brengen niet alleen de impact van de pandemie op de dagelijkse leefsituatie van vluchtelingen en migranten in kaart, ze gaan ook na of er verschillen zijn tussen subgroepen.

Wat de maatregelen in verband met social distancing betreft, is duidelijk dat ze gevolgen hebben voor de hele samenleving, maar tevens voor het sociaal werk in het bijzonder. De maatregel legt immers een zware druk op de relationele klemtoon die het sociaal werk wil leggen. Dat gebeurt ook letterlijk omdat sociaal werkers de personen en gezinnen ontmoeten in kantoren, thuis of in een gemeenschapscontext. Dat wordt nu plots gezien als een potentiële dreiging en een bron van besmetting. Toch trachten sociale werkers hun praktijken aan te passen, bleek uit een enquête door Peter Raeymaeckers en Johan Boxstaens. Zo kan de nabijheid met hun cliënten en doelgroepen toch worden behouden, uiteraard met respect voor de opgelegde regels.

2.2.3 De historische en internationale dimensie van pandemieën

Uit historisch en internationaal onderzoek blijkt dat pandemieën niet iedereen gelijk treffen en dat er een duidelijk verband is tussen ziekte en ongelijkheid, zo stellen Tom De Herdt, Joachim De Weerd en Tim Soens. Historische voorbeelden zijn de middeleeuwse pest en de Spaanse griep. Verklaringen voor de ongelijke impact van een epidemie zijn te vinden in demografische en welvaartsverschillen, maar ook in beleid en connectiviteit of solidariteit. Zeker wanneer in Europa de inkomens- en vermogensongelijkheid vanaf 1500 begint toe te nemen, stelt men vast dat epidemische ziektes steeds duidelijker worden geassocieerd met armoede. Ook al worden rijke landen tot nu toe veel harder getroffen dan arme landen, toch moet men ook kijken naar de indirecte effecten van een epidemie, door te analyseren hoe de pandemie kan leiden tot een focus op andere prioriteiten voor de niet sterk uitgeruste gezondheidssector in lage-inkomenslanden. Ook de aan- of afwezigheid van publieke structuren en de daaraan gekoppelde bescherming kan leiden tot paniek over ziekte en vaccins. Daarbovenop komt nog de schok van de economische gevolgen. Toch kan een gedeeld gevoel van kwetsbaarheid een zeer krachtig instrument zijn in de zoektocht naar solidariteit tussen en binnen samenlevingen en dat kan een remedie zijn tegen het mogelijke 'vaccinationationalisme'.

2.2.4 Is er sprake van een kennis- en informatiekloof en gebrek aan inclusie?

Er is ook een verband tussen de pandemie en de voedselonrechtvaardigheid voor mensen in kwetsbare situaties; dat blijkt uit de bijdrage van Britt Dehertogh, Jusra Baki, Hilde Maelstaf, Billie

Vinck, Axelle Beuselinck en Eline Baete. De toegang tot duurzame en kwaliteitsvolle voeding is immers door de gevolgen van de crisiscontext beperkt. Dat kan zware gezondheidsgevolgen hebben. Zo is het beroep op voedselbons, voedselbanken en sociale kruideniers wegens stijgende prijzen gestegen. Ook is er sprake van een informatiekloof ten aanzien van betrouwbare informatie over voeding en speelt de digitale kloof een rol. Zelfbepaling over en toegang tot kwaliteitsvolle voeding kan in de pandemiecontext onvoldoende worden gewaarborgd, waardoor de voedsel-, gezondheids- en duurzaamheidskloven alleen maar groter worden.

Het vertrouwen in vaccinaties wordt door de coronacrisis zwaar op de proef gesteld, ook al kan een mooi palmares worden voorgelegd wat de uitroeiing van infectieziekten in het verleden betreft. Dat creëert verdeeldheid, maar ook ongelijkheid in de samenleving. Er treedt inderdaad ongelijkheid op in vaccinatie, stellen Laura Willen en Heidi Theeten vast. Dat gebeurt ofwel om financiële redenen (de eventuele niet-terugbetaling, wat voor de coronacrisis uiteraard niet problematisch is), ofwel om logistieke redenen (bereikbaarheid), ofwel om persoonlijke redenen (wantrouwen en sociale oriëntatie). Zo kunnen clusters ontstaan van minder of ongevacceerde kinderen die meer gevaar lopen. Voor deze pandemie zal later onderzoek moeten uitwijzen of er sprake was van vaccinatieongelijkheid. Verdere opvolging moet voorts leiden tot het ontwerpen van strategieën om de vaccinatiegraad in alle lagen van de bevolking te verhogen.

In de bijdrage van Kristien Hens en Katrien Schaubroeck wordt bekeken hoe de ongelijkheid tussen verschillende groepen in de samenleving zowel qua virus, als qua maatregelen vanuit de invalshoek van de wetenschapsfilosofie en epistemologie (hoe komt kennis tot stand) kan worden benaderd, met een klemtoon op de kennisverwerving over de risico's. Daar is sprake van een 'blinde vlek' omdat mensen in armoede vaak niet de luxe, noch de beslissingsvrijheid hebben om risicocontacten te vermijden. Daarom moet een inclusief beleid zo divers mogelijke belangen meenemen in de beslissingen, ook en vooral voor mensen in armoede. In de bijdrage wordt daarbij gesteund op de 'standpunttheorie': de bereidheid om solidair te zijn, zo blijkt, staat of valt met de perceptie dat de overheid solidair is met al haar burgers.

3. ENKELE CONCLUSIES: NAAR DE ERKENNING VAN EEN GRONDRECHT OP BESCHERMING TEGEN ARMOEDE?

Eén. Het is duidelijk dat er weinig perspectief is op een vermindering, laat staan op een opheffing van armoede en sociale uitsluiting, die het gevolg is van situaties van (ongewenste) ongelijkheid. Dat geldt zowel op nationaal als op internationaal vlak. De coronapandemie, die in een beginfase werd voorgesteld als een gelijkmaker, heeft de ongelijkheid eerder beklemtoond dan opgeheven, zo komt uit diverse bijdragen in deze bundel naar voren. Zo blijkt dat de lockdown een groot aandeel van de actieve bevolking, maar voornamelijk werknemers met lage inkomens heeft getroffen. Specifieke aandacht moet daarom gaan naar de uitbouw van de eerder geschetste 'pandemierechtvaardigheid'.

Twee. Om de problematiek van armoede, sociale uitsluiting en een te grote ongelijkheid aan te pakken, is duidelijk een structurele aanpak nodig. Ongelijkheid is een centraal issue. Mogelijk moet een plafond voor ongelijkheid worden overwogen in plaats van enkel een ondergrens: dat is pas structureel werken. Het aanvaarden van een grote mate van ongelijkheid tussen de burgers is een vorm van schending van de sociale rechtvaardigheid.

Een benadering om structureel beleid te voeren tegen armoede en ongelijkheid is te streven naar transformatieve gelijkheid, dat wil zeggen dat men de onderliggende machtsverhoudingen aanpakt en aanstuurt op structurele verandering. Wij menen dat het beroep op de grondrechten daarbij een rol kan spelen. Het recht kan immers het verschil maken, op voorwaarde dat het wordt gekoppeld aan concreet (sociaal) beleid en aandacht voor de complexe realiteit van mensen die in armoede leven.

Drie. Concreet zou daarom moeten worden nagedacht over de erkenning van een grondrecht op bescherming tegen armoede. Daarvoor zijn een aantal aanzetten in nationale en internationale rechtspraak. Dat zou ook een maximalistische invulling van de specifieke grondrechten kunnen schragen (zoals het recht op wonen, het recht op medische, sociale en juridische bijstand, en dergelijke meer).

Vier. Vanuit de invulling van de pandemierechtvaardigheid en de strijd tegen de armoede moet een inclusief beleid zo divers mogelijke belangen meenemen in de beslissingen, ook en vooral voor mensen in armoede. De bereidheid om solidair te zijn, staat of valt met de perceptie dat de overheid solidair is met al haar burgers. Er moet meer onderzoek worden gedaan naar ervaringen en opinies van bepaalde groepen, zoals mensen in armoede.

Uit diverse bijdragen blijkt dat er van werkelijke participatie van de doelgroep van personen en gezinnen die in armoede leven nog te weinig of geen sprake is en dat de evoluties niet betekenisvol zijn geweest. Een voorbeeld van een dergelijke conclusie geldt voor de verhouding tussen de arme en het rechts- en rechtshulpsysteem.

De vraag rijst bijvoorbeeld ook of men kan spreken van een vergeten groep in de beleidsrespons op het virus als het gaat om vluchtelingen en migranten. Daarom is oog voor diverse groepen via een inclusief beleid noodzakelijk.

Vijf. Pandemierechtvaardigheid houdt ook in dat er een gelijke toegang is tot vaccinatie. Voor deze pandemie zal later onderzoek moeten aanwijzen of er sprake is geweest van vaccinatieongelijkheid. Verdere opvolging moet leiden tot het ontwerp van strategieën om de vaccinatiegraad in alle lagen van de bevolking te verhogen.

Een gedeeld gevoel van kwetsbaarheid kan evenwel een zeer krachtig instrument zijn in de zoektocht naar solidariteit tussen en binnen samenlevingen. Dat kan dan een remedie zijn tegen de mogelijke vaccinatieongelijkheid op nationaal vlak en tegen het vaccinationalisme op internationaal gebied. Er kan niet voldoende gewezen worden op het belang van solidariteit, zowel ten aanzien van armoede en sociale uitsluiting in het algemeen, als in tijden van een pandemie. Dat kan de vorm krijgen van intermenselijke solidariteit (warme solidariteit), maar wordt het best gekoppeld aan een sterk sociaal stelsel en beleid, steunend op solidariteit (koude solidariteit).

Zes. Uit diverse bijdragen blijkt een duidelijke link tussen gezondheid en pandemie. Zelfbepaling over en toegang tot kwaliteitsvolle voeding kan in de pandemiecontext onvoldoende worden gewaarborgd, waardoor de voedsel-, gezondheids- en duurzaamheidskloven alleen maar groter worden. Zowel in het algemene armoedebeleid als ten tijde van pandemieën is het dus van groot belang de gezondheidskloof te analyseren, maar vooral aan te pakken.

4. TOT SLOT

Verenigingen die als doel hebben de armoede te bestrijden en te verminderen, stellen vaak dat het feit dat er armoede is een schending van diverse grondrechten inhoudt. Dat is ook zo. Grondrechten gebruiken we dan zowel in de ethische betekenis van een van de orderingsbeginselen van een samenleving, als in de juridische betekenis, erkend in regels en (grond)wetten. In het armoedebeleid moet aan beide benaderingen van de grondrechten verder worden vormgegeven.

We stellen vast dat er op de periode van dertig jaar, die door het *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting* wordt bestreken, wel heel wat gebeurd is, maar dat het maatschappelijke probleem van de armoede geenszins verdwenen of opgelost is. Daarom is een fundamenteel debat noodzakelijk, en dat moet op een structureel en principiële niveau worden gevoerd. Zowel het beleid, het middenveld, maar vooral de arme personen en gezinnen zelf moeten daaraan kunnen deelnemen en hun input aanleveren. Armoede is ook een internationaal probleem en moet daarom globaal worden bekeken.

Is het daarom niet vanzelfsprekend dat – zowel op nationaal als op internationaal vlak – een globaal grondrecht op bescherming tegen de armoede wordt uitgewerkt, voorzien van voldoende controle- en sanctiemechanismen voor de overheden, die voor de realisatie ervan moeten instaan?

Misschien is de coronapandemie een opportuniteit om niet meteen terug te keren naar *business as usual*, maar om een aantal premissen die onze samenleving en de wijze waarop ze is georganiseerd schragen, ter discussie te stellen en te herdenken vanuit het principe van de sociale rechtvaardigheid. De strijd tegen de armoede en het debat daarover zijn daarbij cruciaal.

REFERENTIES

Achterhuis, H. (2016). *Koning van Utopia. Nieuw licht op het utopisch denken*. Rotterdam: Lemniscaat.

Bespallof, R. (2013). Puissance de la volonté de tuer. In: S. Ortolí (ed.), *Albert Camus. La Pensée Révoltée* (pp.80-82). Paris: Philo Editions.

Blondeau, M.T. (2006). L'injustice comme justice suprême dans La Peste. In: A. Spiquel & A. Schaffner (ed.), *L'exigence morale* (pp. 187-203). Paris: Le Manuscrit.

Bouteligier, C. (2020). Het troebele water van het recht. In: C. Bouteligier & T. Slootweg (ed.), *Recht en existentie in filosofie en literatuur* (pp. 11-27). Oud-Turnhout/'s Hertogenbosch: Gompel&Svacina.

Camus, A. (1972). *Carnets II: Dagboek*. Amsterdam: De Bezige Bij.

Camus, A. (2004a). *Le Premier Homme: De eerste man*. Amsterdam: De Bezige Bij.

Camus, A. (2004b). *La Peste: De Pest*. Amsterdam: De Bezige Bij.

Geldof, D. (2020). *Als risico's viraal gaan. Welke wereld na corona?* Leuven/Den Haag: Acco.

Hubeau, B. (1995). De doorwerking van de sociale grondrechten in de Belgische Grondwet: over de maximalisten en de minimalisten. In: J. Vranken, D. Geldof & G. Van Menxel (ed.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1995* (pp.155-165). Leuven/Amersfoort: Acco.

Judt, T. (2015). *Wanneer de feiten veranderen. Beschouwingen 1995-2010*. Atlas: Amsterdam/Antwerpen.

Kaptein, H. (2020). Camus: De Pest en De mens in opstand. In: C. Bouteligier & T. Slootweg (ed.), *Recht en existentie in filosofie en literatuur*. Oud-Turnhout/'s Hertogenbosch: Gompel&Svacina.

Koning Boudewijnstichting (2020, 6 okt.). *Covid-19 versterkt armoede: wat armoedeorganisaties ons zeggen* [persbericht]. Brussel, geraadpleegd via <https://www.kbs-frb.be/nl/Newsroom/Press-releases/2020/20201016NDPovertyDay>

Louis, E. (2018). *Qui a tué mon père*. Paris: Seuil.

Maeijer, J.M.M. (1996). Albert Camus en de rechtvaardigheid. *Nederlands Juristenblad*, 27, 1055-1057.

Neiman, S. (2019). *Het kwaad in het moderne denken. Een andere geschiedenis van de filosofie*. Amersfoort: Lemniscaat.

O'Brien, C.C. (1970). *Camus*. Glasgow: Fontana/Collins.

Orme, M. (2007). *The Development of Albert Camus's Concern for Social and Political Justice, 'Justice pour un juste'*. Madison/Teaneck: Fairleigh Dickinson University Press.

Sartre, J.P. (1985/2020). *Qu'est-ce que la littérature?* Paris: Gallimard, reeks Folio.

Schoukens, H. (2020a, 21 maart). De mens is en blijft een nietig wezen. Het coronavirus noopt ons tot een les in nederigheid. *Knack-Opinie*, geraadpleegd via <https://www.knack.be/nieuws/belgie/de-mens-is-en-blijft-een-nietig-wezen-het-coronavirus-noopt-ons-tot-een-les-in-nederigheid/article-opinion-1579183.html>

Schoukens, H. (2020b, 25 maart). *Je me révolte, donc nous sommes*: revolutie in tijden van pandemie. *Apache*, geraadpleegd via <https://www.apache.be/gastbijdragen/2020/03/25/je-me-revolte-donc-nous-sommes-camus-visie-op-revolutie-in-tijden-van-pandemie>

UCSIA (2021). *U-Turn 2020. Naar een nieuw sociaal contract*. Antwerpen: Universitair Centrum Sint-Ignatius Antwerpen.

Van Der Poel, I. (2020, 3 juni). Dichters en denkers: de moed van een dorp. *De Groene Amsterdammer*, geraadpleegd via <https://www.groene.nl/artikel/de-moed-van-een-dorp>

Van Reybrouck, D. (2013). Een noodzakelijke kaalslag. In: A. Camus, *De Vreemdeling* (pp. 145-149). Amsterdam: De Bezige Bij.

NOTEN

- ¹ Voor degelijke biografieën over Albert Camus, zie: Lottman, H.R. (1997). *Albert Camus*. Londen: Axis; Todd, O. (1996). *Albert Camus. Une vie*. Paris: Gallimard; Verrips, G. (1997). *Een leven tegen de leugen*. Amsterdam: Balans.

DEEL 1

ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING

1.1

DETTIG JAAR ARMOEDECIJFERS

Jill Coene

In dit hoofdstuk analyseren we de trends in armoedecijfers van de voorbije dertig jaar in België. Hoe is de situatie gedurende dertig *Jaarboeken Armoede en Sociale Uitsluiting* geëvolueerd voor de gezinnen en personen waarover we schrijven? We starten met een introductie over de manieren waarop men armoede kan conceptualiseren en meten. Vervolgens bekijken we de conceptualisering en de meting in de Europese Unie, op basis van afspraken tussen de lidstaten. Na het toelichten van de gebruikte databronnen geven we een overzicht van de evolutie van armoede en sociale uitsluiting in België. Vervolgens presenteren we een overzicht van de evolutie van het aantal bijstandsgerechtigden. Het is niet onze bedoeling deze analyse te verbinden aan het gevoerde beleid van de voorbije drie decennia.

1. EEN DEFINITIE VAN ARMOEDE

Er bestaan zeer veel definities van armoede met elk hun eigen waarde (zie bv. Goedemé & Rottiers, 2011; Decancq, Goedemé, Van den Bosch e.a., 2013). In 1901 verscheen een invloedrijke studie over armoede in York van Seebohm Rowntree. Armoede werd daarin gezien als eerder absoluut, in relatie tot het louter fysiek overleven. Het ging om:

... families whose total earnings are insufficient to obtain the minimum necessities for the maintenance of merely physical efficiency as being in primary poverty.
(Townsend, 1954, p. 130)

Rowntree beschouwde de armoedegrens als het minimumbudget dat gezinnen nodig hadden voor hun overleven, gebaseerd op eten, kleding, energie en 'diversen' (zoals een krant en verplichte verzekeringspremies). Daarop kwam de kritiek, onder andere van Peter Townsend (1954), dat de lijst van uitgaven arbitrair was. Men kan zich bovendien afvragen of uitgaven zoals 'een krant' noodzakelijk zijn voor het louter fysiek overleven. Gaat het dan niet over een relatieve armoedegrens? Tegenover deze absolute definitie van armoede stelde Townsend (1979, p. 31) een relatieve definitie: individuen, gezinnen en bevolkingsgroepen leven in armoede ...

when they lack the resources to obtain the types of diet, participate in the activities and have the living conditions and amenities which are customary, or are at least widely encouraged or approved, in the societies to which they belong. Their resources are so seriously below those commanded by the average individual or family that they are, in effect, excluded from ordinary living patterns, customs and activities.

In juli 1975 keurde de Raad van de Europese Gemeenschappen (1975) het eerste Europese armoedeprogramma goed. Ook hier werd een relatieve definitie naar voren geschoven. 'Personen die in armoede verkeren' werden gedefinieerd als "personen of gezinnen wier middelen zo ontoereikend zijn dat zij uitgesloten zijn van de minimaal aanvaardbare leefpatronen in de Lidstaat waarin zij leven." 'Middelen' hadden betrekking op "goederen, inkomen in geld en diensten zowel van particuliere herkomst als van overheidswege." In 1984 werd deze definitie licht aangepast: "mensen, gezinnen of groepen mensen wier middelen (materieel, cultureel en sociaal) zo beperkt zijn dat zij uitgesloten zijn van de minimaal aanvaardbare levenspatronen in de Lidstaten waarin zij leven" (Raad van de Europese Gemeenschappen, 1984).

Ook op globaal niveau vond een relatieve definitie ingang. In 1995 maakten de United Nations (1996, p. 38) tijdens de World Summit for Social Development in Kopenhagen een onderscheid tussen absolute en *overall* armoede. De 'bredere' definitie wordt vandaag (in licht aangepaste vorm) nog steeds gebruikt.¹

Poverty has various manifestations, including lack of income and productive resources sufficient to ensure sustainable livelihoods; hunger and malnutrition; ill health; limited or lack of access to education and other basic services; increased morbidity and mortality from illness; homelessness and inadequate housing; unsafe environments; and social discrimination and exclusion. It is also characterized by a lack of participation in decision-making and in civil, social and cultural life.

Absolute poverty is a condition characterized by severe deprivation of basic human needs, including food, safe drinking water, sanitation facilities, health, shelter, education and information.

De multidimensionale visie op armoede werd onlangs bevestigd in een rapport van ATD Fourth World en University of Oxford (2019) over de verborgen dimensies van armoede. Een internationaal participatief proces met mensen in armoede leidde tot de conclusie dat armoede bestaat uit negen dimensies (drie kernervaringen: machteloosheid, lijden, strijd en verzet; drie domeinen van deprivatie: gebrek aan waardig werk, onvoldoende en onzeker inkomen, materiële en sociale deprivatie; en drie relationele dynamieken: institutioneel geweld, sociaal geweld en niet-gewaardeerde bijdragen) die worden beïnvloed door vijf factoren (culturele opvattingen, tijd en duur, plaats, identiteit, milieu en milieubeleid).

De referentie naar minimaal aanvaardbare leefpatronen komt terug in de definitie die sinds het begin in het *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting* werd gegeven en waarbij armoede, aansluitend bij de literatuur, ook werd gezien als een multidimensionaal gegeven. In wat volgt, gaan we kort in op hoe deze definitie in de loop van de jaren evolueerde.

In het eerste *Jaarboek* uit 1991 definieerden Vranken en Geldof (1992, p. 19) armoede als

... een netwerk van achterstellingen. Dit netwerk strekt zich uit over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan van de armen, maar wortelt hoofdzakelijk in een marginale positie ten aanzien van het productieproces [*sic*]. Het gevolg is dat de armen dermate van de rest van de samenleving gescheiden worden, dat ze uitgesloten geraken van de algemeen aanvaarde leefpatronen van die samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen.

De auteurs duiden dat naast inkomen en consumptie bij deze definitie dus alle mogelijke aspecten van burgerschap in rekening worden gebracht: gezondheid, huisvesting, onderwijs, cultuur, politiek.

In de loop van de jaren is de definitie in de *Jaarboeken* wat aangepast. Zo werd de zinsnede ‘maar’ wortelt hoofdzakelijk in een marginale positie ten aanzien van het productieproces’ weggelaten omdat een van de mogelijke verklaringen voor armoede eigenlijk niet thuishoorde in een definitie. Gedurende vele jaargangen vermeldde het *Jaarboek* de volgende definitie:

Armoede is een netwerk van sociale uitsluitingen. Het strekt zich uit over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan, dermate dat de armen gescheiden worden van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen.

(Vranken, Geldof, & Van Menxel, 1995, p. 30)

In 2017 werd de definitie aangepast in overleg met het Vlaams Netwerk tegen Armoede. Het begrip ‘menselijke waardigheid’ kwam centraal te staan, in navolging van de theorie van filosofe Martha Nussbaum (2012). Menswaardigheid gaat verder dan het louter overleven, het gaat over “iemand’s werkelijke mogelijkheden of substantiële vrijheden om het leven te leiden dat hij of zij met rede waardevol acht” (Raeymaeckers, Noël, Boost e.a., 2017, p. 25), over het zich volwaardig kunnen ontplooiën en participeren aan de samenleving. De definitie van armoede werd:

een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het verhindert mensen in armoede om een leven te leiden dat voldoet aan de menselijke waardigheid. Deze kloof die in de samenleving wordt geproduceerd, kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen.

(Raeymaeckers, Noël, Boost e.a., 2017, p. 25)

Door het centraal stellen van het menswaardig bestaan richtten we expliciet een appel naar de samenleving om dat voor elk individu te realiseren.

Een menswaardig bestaan zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit de rechten zoals opgenomen in het Europese Verdrag van Rechten van de Mens of in de sociale grondrechten zoals vastgelegd in artikels 23 en 24 van de Belgische Grondwet (Raeymaeckers, Coene, & Hubeau, 2018). Een opsomming van rechten vormt echter een startpunt en geen eindpunt voor het debat over wat een menswaardig bestaan betekent en hoe het gerealiseerd moet worden (Nussbaum, 2012; Sen, 1987; Dean, 2015).

**De samenleving moet
een menswaardig
bestaan voor elk individu
helpen realiseren.**

Nussbaum en Sen pleiten voor een focus op *capabilities* of mogelijkheden. Het is aan de samenleving om *capabilities* of mogelijkheden te creëren, zodat individuen die *capabilities* kunnen omzetten in *functionings* volgens hun

eigen vrije keuze. Een *functioning* verwijst daarbij naar de mate waarin een bepaalde mogelijkheid of *capability* wordt gerealiseerd. Het individu is daarbij vrij om dat in te vullen op een manier die volgens hem of haar de beste lijkt (Raeymaeckers e.a., 2018).

De manier van conceptualiseren van armoede bepaalt mee de manier waarop men armoede zal meten en welke beleidsmaatregelen men ertegenover plaatst. Als men armoede eerder bekijkt als een gebrek aan inkomen of een gebrek aan materiële goederen zal de prioriteit eerder liggen bij het verhogen van de inkomens. Als men armoede bekijkt als een multidimensionaal gegeven zullen ook op flankerende beleidsdomeinen zoals onderwijs, huisvesting en gezondheidszorg acties vereist zijn.

2. HET METEN VAN ARMOEDE

Welke definitie men ook verkiest, voor de operationalisering moeten eveneens keuzes gemaakt worden. De definitie die we in het *Jaarboek* hanteren, is moeilijk operationaliseerbaar, zij dient veeleer als een theoretisch raamwerk. In de academische literatuur bestaan zeer veel verschillende manieren om armoede te meten.

Vanuit een multidimensionale visie kan men armoede en sociale uitsluiting in kaart brengen via een dashboard van indicatoren, waarbij men een overzicht biedt van – onder meer – het aandeel mensen in inkomensarmoede, het aandeel mensen in slechte woonomstandigheden, het aandeel mensen dat niet participeert aan de arbeidsmarkt, het aandeel jongeren dat vroegtijdig het onderwijs verlaat ... Dat is de methode die de statistische bijlage van dit *Jaarboek* hanteert. Een ander voorbeeld is de Social Protection Performance Monitor (SPPM)² van het Social Protection Committee, een raadgevend comité voor de ministers in de Europese Raad Werkgelegenheid en Sociale Zaken.

Zo'n dashboard van indicatoren geeft echter niet weer hoe een bepaald individu scoort op verschillende domeinen tegelijkertijd (Decancq e.a., 2013). Om dat in kaart te brengen, kan men indicatoren combineren tot overkoepelende indices, zoals de Multidimensional Poverty Index (Alkire & Robles, 2016). Decancq (2020) stelde recent een maatstaf voor 'opgestapelde achterstand' voor, gebaseerd op de domeinen inkomen, wonen en gezondheid.

Meestal becijfert men de omvang van armoede op basis van een enkele indicator, zoals het inkomen of de uitgaven als indicatie van de levensstandaard. Naast inkomen brengt men idealiter ook het vermogen in kaart. Iemand met zowel een laag inkomen als weinig vermogen zit immers in een andere situatie dan iemand met een laag inkomen, maar een groot vermogen, zoals gepensioneerden met een eigen woning en spaargeld (Kuypers & Marx, 2019). Het in kaart brengen van het vermogen van gezinnen is echter niet zo vanzelfsprekend. Er bestaat wel onderzoek naar de impact van de waarde van de eigen woning in de vorm van 'geïmputeerde huur'. Eigenaars moeten immers geen huur betalen. Geïmputeerde huur is een fictief inkomen dat eigenaars krijgen toebedeeld, als schatting voor dit voordeel. Vooral bij oudere leeftijdsgroepen resulteert het optellen van geïmputeerde huur bij het gezinsinkomen tot een daling van de armoedecijfers (zie bv. Törmälehto & Sauli, 2017).

Wanneer men kiest voor het meten van armoede op basis van het inkomen moet men eerst een armoedegrens vastleggen waaronder iemand wordt beschouwd als arm (zie voor een bespreking bv. Deleecq & Van den Bosch, 1990; Decancq e.a., 2013). Kiest men voor een relatieve armoedegrens, waarbij men meet hoeveel mensen arm zijn ten opzichte van een bepaalde standaard in een land op een bepaald ogenblik in de tijd? Kiest men voor een absolute armoedegrens, zoals die

van de Wereldbank?³ Kiest men voor een budgetmethode, waarbij objectief wordt berekend hoeveel inkomen een gezin nodig heeft om minimaal rond te komen? Kiest men een subjectieve armoedegrens, waarbij mensen zelf aangeven hoeveel inkomen zij nodig achten om minimaal rond te komen? Of baseert men zich op de wettelijke minima in de sociale bijstand als een soort van politieke ondergrens, eventueel uitgebreid tot een 'lage-inkomsgrens' juist boven het bijstandsniveau (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2019)?

In vergelijkend armoedeonderzoek wordt meestal een relatieve armoedegrens gebruikt, al zit het onderzoek op basis van de budgetmethode de laatste jaren opnieuw in de lift (zie bv. Goedemé, Storms, Penne e.a., 2015; of het 'basisbehoeftebudget' en het 'niet-veel-maar-toereikend-budget' van het Sociaal en Cultureel Planbureau, 2019). Eerst moet men de armoedegrens vastleggen. Het evaluatierapport van het eerste Europese armoedeprogramma (Commissie van de Europese Gemeenschappen, 1981) gaf voor de eerste keer een schatting van de omvang van de armoede in Europa op basis van de toenmalige negen lidstaten. De manier en het tijdstip van dataverzameling verschilde van land tot land, dus de schatting voor Europa als geheel was slechts een indicatie. De armoedegrens werd toen bepaald op 50 % van het gemiddelde netto gezinsinkomen. Men gaf toen al aan dat de 50 %-grens arbitrair gekozen was, maar dat ze kon rekenen op steun van de meerderheid van de nationale experts die hadden meegewerkt aan het rapport. Later werd in een Europese consensus beslist de armoedegrens vast te leggen op 60 % van het nationale mediane equivalente beschikbare gezinsinkomen (zie verder). De 60 %-grens werd eerder al gebruikt door Eurostat, dat de grens niet langer berekende op het gemiddelde inkomen, maar op het mediaaninkomen, dat minder gevoelig is voor extremen (Marlier, 1999).

Ook de keuze voor de equivalentieschaal om het inkomen van huishoudens van verschillende grootte en samenstelling met elkaar te kunnen vergelijken is van belang. Een alleenstaande kan met een bedrag van 1.000 euro relatief gezien minder doen dan een koppel: waar een koppel kosten zoals huishuur, elektriciteit ... kan delen, staat de alleenstaande er alleen voor. Die schaalvoordelen moet men in rekening brengen door het inkomen om te rekenen naar een equivalent inkomen. De keuze voor een bepaalde equivalentieschaal heeft een impact op de omvang van de armoede en welke gezinstypes het meest bedreigd zijn. Sinds de jaren negentig gebruikt men doorgaans 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).

Een kritiek op de relatieve methode is dat de levensstandaard tussen verschillende landen sterk verschilt. Een armoedegrens van 60 % van het mediaaninkomen in België ligt veel hoger dan in pakweg Roemenië, waardoor de armoedecijfers niet vergelijkbaar zouden zijn in Europees vergelijkend onderzoek. Daarom zou het zinvol kunnen zijn om met een grens over alle lidstaten heen te werken (zie voor een discussie: Goedemé & Rottiers, 2011). Toch is dat geen voor de hand liggende keuze: is een armoedegrens gebaseerd op 60 % van het Europese mediaaninkomen zinvol voor rijkere lidstaten (Jenkins, 2020)?

De armoedegrens evolueert mee met de welvaart. Wanneer in tijden van een gunstige economische conjunctuur de welvaart van de bevolking stijgt en de inkomens van alle huishoudens in gelijke mate stijgen, stijgt ook de armoedegrens. Als de inkomens onder de mediaan trager of in dezelfde mate stijgen dan de mediaan, blijft het armoederisico stabiel. Wanneer in economisch mindere tijden het inkomen van de bevolking daalt, daalt ook de armoedegrens (Decancq e.a., 2013; Jenkins,

2020). Om armoede op te lossen, moeten de lage inkomens sterker stijgen dan de mediaan. Men kan de evolutie van de inkomensarmoede daarom ook meten op basis van een 'verankerde' armoedegrens (waarbij de armoedegrens wordt 'vastgeklit' op een bepaald moment in de tijd).

Men kan armoede ook meten aan de hand van de materiële bezittingen van een huishouden, meestal berekend in de vorm van een deprivatiescore (zie bv. de deprivatie-index van Townsend, 1979, of de Europese ernstige materiële deprivatie indicator, zie verder). Er zijn grote discrepanties tussen materiële deprivatie en inkomensarmoede, onder meer omdat de duur van inkomensarmoede van belang is om door te werken op iemands materiële levensomstandigheden (Dewilde, 2008). Beide indicatoren vullen elkaar dus aan.

3. ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING: EUROPESE POLITIEKE CONSENSUS

Op Europees niveau werd consensus bereikt over hoe armoede en sociale uitsluiting te meten om de inspanningen van de lidstaten inzake armoedebestrijding te kunnen opvolgen.

3.1 Van Lissabonstrategie naar EU2020-strategie ...

Tijdens de Europese Top van Lissabon in maart 2000 schoof de Europese Raad (2000) een strategie naar voren om "de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang". Wat de sociale dimensie betreft, werd daar in december 2000 tijdens de top van Nice de doelstelling aan gekoppeld om tegen 2010 de armoede uit te roeien. Een concrete becijferde doelstelling voor armoede ontbrak. De lidstaten moesten eigen prioriteiten en doelstellingen bepalen, elke twee jaar een nationaal actieplan voorleggen en indicatoren en follow-upmethoden bepalen waarmee kon worden geëvalueerd hoeveel vooruitgang er werd geboekt (Vos & Debusscher, 2009). Op de top van Laken in 2001 werd een lijst van achttien indicatoren goedgekeurd om de voortgang inzake sociale inclusie op te volgen (Atkinson, Marlier & Nolan e.a., 2004). Deze indicatoren, gebaseerd op het werk van Atkinson, Cantillon, Marlier e.a., 2002), besloegen meerdere domeinen om de multidimensionale aard van sociale uitsluiting te kunnen vatten: inkomen, werk, onderwijs en gezondheid. Inkomensarmoede zou worden gemeten met de armoederisico-indicator, het aandeel personen die leven in huishoudens met een inkomen onder de armoederisicogrens, die werd bepaald op 60 % van het nationale mediane equivalente inkomen. Het was de eerste keer dat deze grens van 60 % politiek werd erkend (Atkinson e.a., 2004). In 2005 werd de Lissabonstrategie geëvalueerd. De doelstelling om armoede uit te roeien was niet bereikt (Vos & Debusscher, 2009). De strategie werd herzien, de doelstelling om armoede uit te roeien werd losgelaten en in plaats daarvan kwam de focus meer te liggen op "sterkere en duurzame groei" en de creatie van "meer en betere banen". Want, zo redeneerde de Commissie van de Europese Gemeenschappen (2010): "Als we aan deze doelstelling op het gebied van groei en werkgelegenheid voldoen, zullen ook de middelen vrijkomen om onze bredere ambities op economisch, maatschappelijk en milieugebied waar te maken." België formuleerde pas in het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting 2006-2008 kwantificeerbare targets voor armoedebestrijding (Vanhercke, 2009). Het percentage kinderen jonger dan zestien jaar in armoede moest dalen van 17 % in 2003 tot 12 % tegen 2010 en het aandeel kinderen dat leeft in een gezin zonder betaald werk moest dalen tot 7 % (komende van 13,2 % in 2004) (FOD Sociale Zekerheid, 2006).

In 2010 liep de Lissabonstrategie af en keurde de Europese Raad (2010) een vervolg goed, de EU2020-strategie ‘voor slimme, duurzame en inclusieve groei.’ Die stelde vijf gekwantificeerde doelstellingen voorop op het vlak van tewerkstelling, energie en klimaat, onderzoek en ontwikkeling, onderwijs en armoedebestrijding. Voor armoede was de doelstelling om tegen 2020 “ten minste 20 miljoen mensen een uitweg uit het risico op armoede en uitsluiting te bieden” (in vergelijking met referentiejaar 2008). Armoede werd voortaan gedefinieerd als het aantal personen met een risico op armoede of sociale uitsluiting (*at risk of poverty or social exclusion*, AROPE) volgens ten minste een van de volgende drie indicatoren:

- het armoederisico (gemeten volgens de 60 %-grens, zie hoger) (*at risk of poverty*, AROP);
- ernstige materiële deprivatie (het aandeel personen dat zich om financiële redenen minstens vier van een lijst van negen items niet kan veroorloven, zie verder) (*severe material deprivation*, SMD);
- een zeer lage werkintensiteit (het aandeel personen dat leeft in een gezin waar bijna niemand werkt, zie verder) (*very low work intensity*, LWI).

De lidstaten moesten eigen nationale doelen voor de door hen gekozen indicator(en) bepalen. België formuleerde de doelstelling om tegen 2020 380.000 mensen uit armoede of sociale uitsluiting te halen. In 2020 liep de EU2020-strategie af. De armoededoelstelling werd andermaal niet gehaald, wat niet echt verwonderlijk is, aangezien de optelsom van de doelstellingen van de lidstaten de globale doelstelling nooit bereikte (European Union, 2020).

België wilde tegen 2020 380.000 mensen uit armoede of sociale uitsluiting halen.

3.2 ... tot een actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten

In 2017 hebben het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (2017) op de top van Göteborg de Europese pijler van sociale rechten (ESPR) geproclameerd. Die bevat twintig grondbeginselen en rechten, opgebouwd rond drie domeinen: (1) gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt (bv. het recht op onderwijs, opleiding en training, het recht op begeleiding naar werk); (2) billijke arbeidsvoorwaarden (bv. eerlijke lonen, het recht op een goede balans tussen werk en privéleven); en (3) sociale bescherming en inclusie (bv. het recht op adequate werkloosheidsuitkeringen, het recht op gezondheidszorg of sociale huisvesting). In maart 2021 keurde de Europese Commissie (2021) een actieplan goed dat de ESPR in de praktijk moet brengen. Met het oog op een sterk sociaal Europa moeten drie kerndoelen op het gebied van werkgelegenheid, vaardigheden en sociale bescherming tegen 2030 worden verwezenlijkt, in overeenstemming met de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties (VN). Merk op dat de ESPR-principes en de doelstellingen niet bindend zijn, noch individueel afdwingbaar (Hendrickx, 2020). 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 15 miljoen worden verminderd.

Wat deze laatste doelstelling betreft, geldt de aanvulling dat er per 15 miljoen mensen minstens 5 miljoen kinderen uit armoede getild moeten worden. Opnieuw moeten de lidstaten hun eigen

nationale doelstellingen definiëren als bijdrage aan dit gemeenschappelijke streven. Via een scorebord zal de Commissie de trends en prestaties van de lidstaten opvolgen. De armoedesituatie wordt opgevolgd aan de hand van de AROP, een nieuwe indicator voor 'materiële en sociale deprivatie'⁴ en een aangepaste indicator voor zeer lage werkintensiteit.⁵ In het kader van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen van de VN ging België het engagement aan om tegen 2030 de armoede te halveren, wat zou neerkomen op een risico op armoede of sociale uitsluiting van 10,6 % in 2030.

4. DATA

In België gebeurde al vroeg belangrijk armoedeonderzoek door het Centrum voor Sociaal Beleid (CSB) van de Universiteit Antwerpen. Het organiseerde regelmatig enquêtes bij een representatief staal van de bevolking, het Sociaal Economisch Panel (SEP). De eerste peiling in 1976 werd alleen afgenomen bij Vlaamse huishoudens, sinds de tweede enquête in 1985 werd ze uitgebreid naar België. Huishoudens die in 1985 werden geselecteerd, werden in de daaropvolgende edities van 1988, 1992 en 1997 opnieuw bevraagd (Cantillon, De Lathouwer, Marx e.a., 1999). In de SEP werd het inkomen op maandbasis bevraagd. Het inkomen had betrekking op hetzelfde jaar als de bevraging (SEP 1988 = inkomen 1988).

In 1994 startte het European Community Household Panel (ECHP) in veertien Europese landen. De enquête verzamelde informatie over inkomens, gezondheid, werk, huisvesting en sociale relaties van dezelfde huishoudens tijdens meerdere jaren en liep tot 2001 (acht 'golven'). Het inkomen werd gemeten op jaarbasis, op basis van het jaar voorafgaand aan de enquête. Daarom vermelden we in de rest van deze bijdrage de 'inkomensjaren' in plaats van de 'bevragingsjaren' (ECHP 2001 heeft betrekking op inkomensjaar 2000). Begin jaren negentig waren er dus twee datasets die de armoede in België in kaart brachten, de SEP en de ECHP. Beide bronnen vermeldden nochtans tegenstrijdige resultaten. Zo zou volgens de SEP de armoede tussen eind jaren tachtig en eind jaren negentig zijn gestegen (hoewel niet significant), terwijl volgens de ECHP de armoede tussen begin en eind jaren negentig significant gedaald zou zijn (Horemans, Pintelon & Vandenbroucke, 2011; Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2005). Dat was te wijten aan fouten in de eerste golven van de ECHP, die in latere edities gecorrigeerd werden. In navolging van Robben, Van den Heede & Van Lancker (2018) neemt figuur 1 daarom de SEP-golven 1985-1997 en de ECHP-golven 1999-2001 (inkomensjaren 1998-2000) mee. In 2001 werd de ECHP stopgezet om verschillende kwaliteitsproblemen, zoals het grote aantal huishoudens dat met het verstrijken van de jaren afhaakte (Decancq e.a., 2013).

Sinds 2003 is de *EU Statistics on Income and Living Conditions survey* (EU-SILC) de opvolger van de ECHP. In tegenstelling tot de ECHP maakt de SILC gebruik van een roterend panel: elk jaar wordt een kwart van de respondenten vervangen door een nieuwe steekproef. In 2003 ging het om een proefeditie in een beperkt aantal landen, waaronder België. Deze proefeditie is niet vergelijkbaar met latere golven. Ook de golven 2004-2005 blijken niet helemaal betrouwbaar, onder meer omdat de schattingen van de laagste inkomens aan grote schommelingen onderhevig waren (Robben e.a., 2018). Daarom worden golven 2003-2005 buiten beschouwing gelaten. Hoewel de SILC en de ECHP gebruikmaken van een ander inkomensconcept, zijn de verschillen beperkt (Horemans e.a., 2011). Ook de SILC bevraagt het inkomen op jaarbasis, de laatst beschikbare gegevens dateren van inkomensjaar 2019 (EU-SILC 2020). Robben e.a. (2018)

wijzen erop dat de weegprocedure om de steekproefdata te veralgemenen naar de populatie van Belgische huishoudens veranderde in de SILC 2012, waardoor de resultaten van voor en na de 2012-golf eigenlijk niet helemaal vergelijkbaar zijn. In 2020 werd met terugwerkende kracht een correctie doorgevoerd in de berekening van de gewichten voor de SILC 2016-2017-2018, maar die had geen impact op het armoederisico (Statbel, 2020a). In 2019 werden een aantal grondige wijzingen doorgevoerd (o.a. het gebruik van administratieve data voor de meerderheid van de inkomensvariabelen i.p.v. surveygegevens en een aanpassing van de gewichten) waardoor de resultaten tot en met SILC 2018 niet vergelijkbaar zijn met de resultaten vanaf 2019 (Statbel, 2020b). Ook de SILC 2020 is wegens het moeilijkere veldwerk door de coronacrisis niet helemaal vergelijkbaar met de editie van 2019.⁶

5. DE EVOLUTIE VAN ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING IN BELGIË

We beschouwen in deze sectie de evolutie van de armoede of sociale uitsluiting zoals gedefinieerd door de Europese Commissie. Eerst bekijken we de evolutie van de relatieve armoederisico-indicator (5.1). Vervolgens bespreken we de evolutie van de materiële deprivatie (5.2), de zeer lage werkintensiteit (5.3) en de samengestelde indicator armoede of sociale uitsluiting (5.4). Voor deze laatste drie indicatoren kunnen we echter niet ver teruggaan in de tijd.

5.1 Het relatieve armoederisico: 1988-2019

Om dertig jaar armoedecijfers in beeld te brengen, gaan we terug naar de situatie in 1988. Die vergelijken we met de recentste armoedecijfers van de SILC 2020 (inkomens van 2019).

We baseren ons op het relatieve armoederisico op basis van een armoedegrens van 60 % van het nationale mediane equivalente huishoudinkomen. We nemen voor de inkomensjaren 1988-2016 de cijfers uit Robben e.a. (2018) over en vullen de tijdreeks aan met de laatst beschikbare SILC-gegevens van Statbel. De beschikbare inkomenscomponenten kunnen verschillen per gegevensbron (SEP/ECHP/SILC). Robben e.a. (2018) maakten voor het gezinsinkomen gebruik van de inkomens uit arbeid, private inkomens uit andere bronnen (voor zover gemeten), inkomens uit onroerende goederen en overdrachten van de overheid (bijstandsuitkeringen, toelagen en socialezekerheidsuitkeringen). Daarvan werden de betaalde belastingen afgetrokken. Het inkomen van alle gezinsleden werd opgeteld en omgerekend naar een equivalent inkomen op basis van de aangepaste OESO-equivalentieschaal. Ter illustratie: de 60 %-armoededrempel voor 1988 (€ 446 in prijzen van 1988 ⁷) bedroeg, aangepast naar het prijsniveau van vandaag,⁸ € 826,5 per maand voor een alleenstaande. De armoederisicogrens voor een alleenstaande in inkomensjaar 2019 (SILC 2020) bedroeg € 1.284.

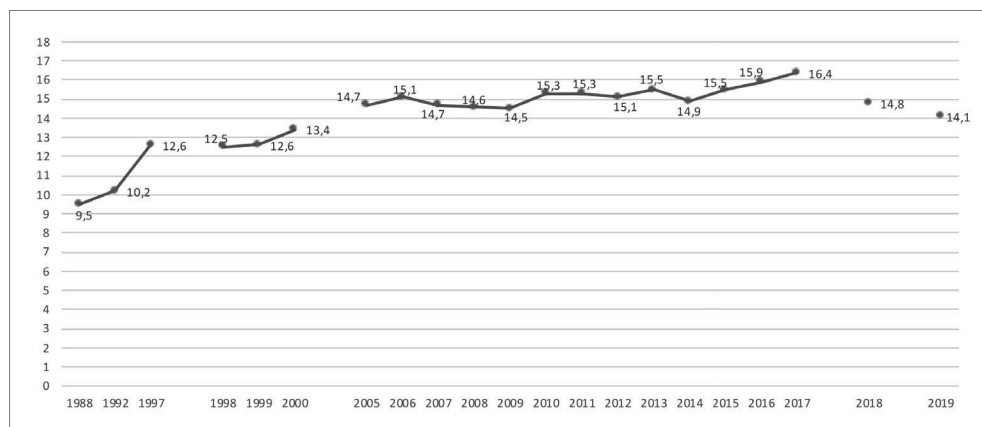
Men dient in het achterhoofd te houden dat figuur 1 slechts een partieel beeld biedt. De onderliggende datasets verschillen van elkaar waardoor er regelmatig sprake is van een breuk (weergegeven met een onderbreking van de lijn). Tussen 1988 en 1997 is er sprake van een stijging van het armoederisico, maar die is niet significant voor de hele bevolking (Horemans e.a., 2011). De toename heeft alleen plaatsgevonden bij gezinnen die van één sociale uitkering moesten rondkomen en is het resultaat van de stijging van de arbeidsinkomens in deze periode, terwijl de uitkeringen achterbleven (Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2005). De cijfers van de

latere jaren wijzen op een stabiele trend (Horemans e.a., 2011). Tussen inkomensjaren 2014 en 2017 lijkt er sprake van een lichte toename (FPS Social Security, 2021; De Vil, Fasquelle, Frère e.a., 2021). Het armoederisico in inkomensjaar 2018 ligt opnieuw lager, maar door de wijziging in de methodologie van de SILC is dit cijfer niet vergelijkbaar met de voorgaande jaren, idem voor inkomensjaar 2019. We kunnen dus niet concluderen dat de armoede gedaald is. Cantillon wees herhaaldelijk op deze teleurstellende trend: ook in economisch goede tijden bleef de armoede stabiel (zie bv. Cantillon, 2009; Cantillon, Van Mechelen, Frans e.a., 2014).

Het armoederisico bleef teleurstellend stabiel.

Op basis van een simulatie waarbij de SILC-cijfers voor inkomensjaren 2012-2017 werden herberekend om rekening te houden met de wijzigingen in de methodologie sinds 2019, blijft de conclusie van stabiliteit overeind (FPS Social Security, 2021). Het armoederisico zou volgens deze simulatie in inkomensjaar 2017 dan niet 16,4 % bedragen, maar 15,2 %, wat dicht aanleunt bij de 14,8 % voor inkomensjaar 2018. Men moet echter voorzichtig zijn bij het interpreteren van zulke simulaties.

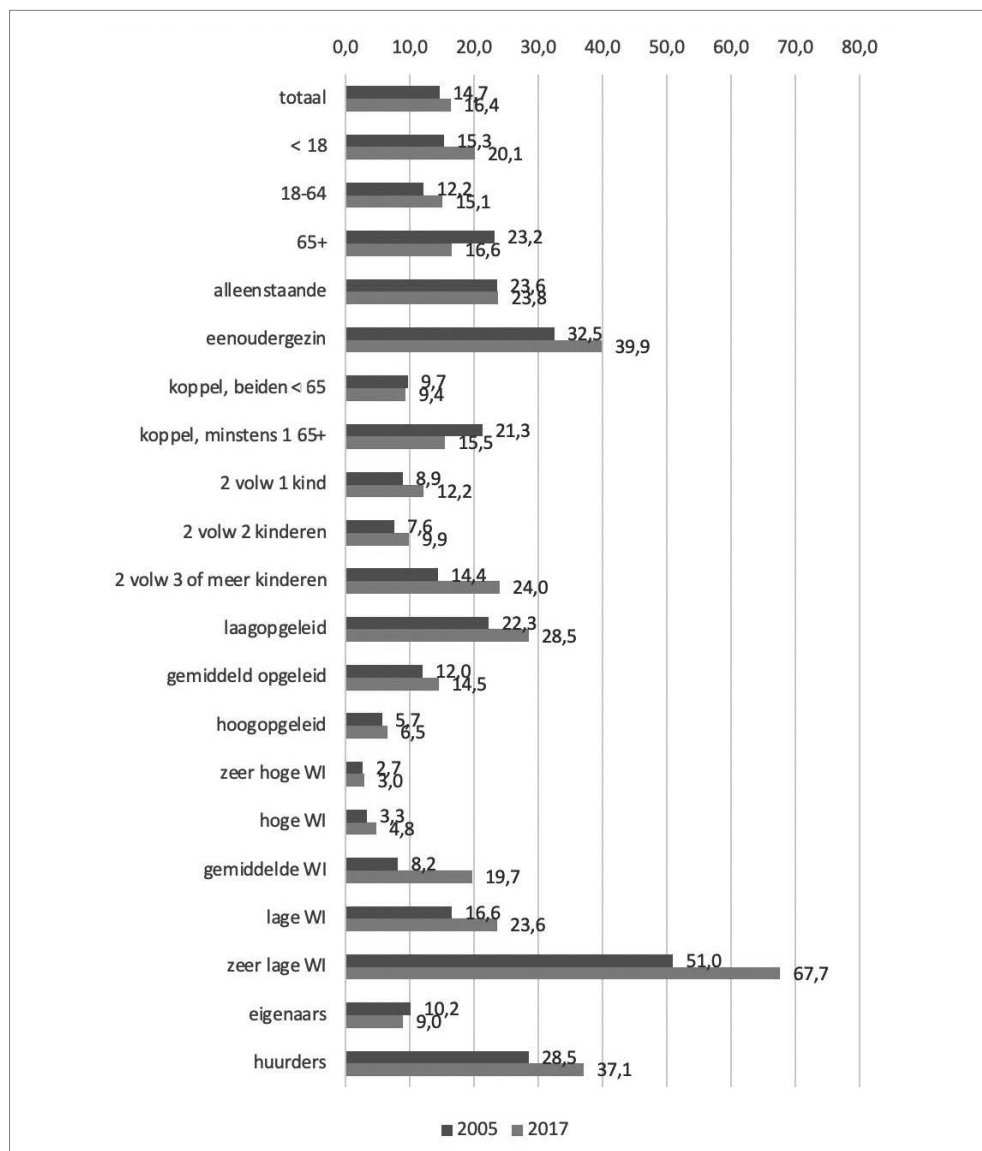
Figuur 1. Evolutie armoederisico, België, inkomensjaar 1988-2019.



Bron: inkomensjaar 1988-1997: SEP, o.b.v. Robben, Van den Heede & Van Lancker (2018), inkomensjaar 1998-2000: ECHP o.b.v. Robben e.a. (2018), inkomensjaar 2005-2016: SILC o.b.v. Robben e.a. (2018), inkomensjaar 2017-2019: SILC o.b.v. Statbel.

Wat niet in figuur 1 zichtbaar is, zijn de verschuivingen die hebben plaatsgevonden tussen verschillende subpopulaties. Figuur 2 toont de armoederisicopercentages van bepaalde subgroepen op basis van de SILC voor de inkomensjaren 2005-2017 (als gevolg van de breuk in de tijdreeks wordt niet vergeleken met de meest recente editie van de SILC). Zo is het armoederisico van ouderen in de loop van de jaren afgenomen (o.m. door de arbeidsparticipatie van vrouwen en verbeteringen van de pensioenuitkeringen), terwijl het armoederisico van kinderen en jongeren is toegenomen. Ook het armoederisico van de bevolking op actieve leeftijd (18-64 jaar) is toegenomen, net als het armoederisico van laaggeschoolden, huurders, alleenstaande ouders, alleenstaanden jonger dan 65 jaar, huishoudens met kinderlast en inactieven; terwijl deze groepen al een hoog risico hadden (Marx & Horemans, 2021; De Vil e.a., 2021; FPS Social Security, 2021).

Figuur 2. Evolutie armoederisico naar achtergrondkenmerken,¹ België, inkomensjaar 2005-2017.



Bron: Eurostat o.b.v. SILC 2006 en 2018

1. Opleidingsniveau: bevolking 18+; werkintensiteit: bevolking 18-59 jaar.

Noot: WI: werkintensiteit van het gezin

De stijging van het armoederisico bij de bevolking op actieve leeftijd heeft deels te maken met het toenemende aantal eenoudergezinnen die met één inkomen of uitkering de tweeverdieners niet

kunnen bijbenen (zie bv. Cantillon, 2009). Ook leidde de groei van de tewerkstelling onvoldoende tot een vermindering van het aantal gezinnen zonder werk (m.a.w. jobs gingen vooral naar gezinnen waar al iemand aan het werk was) en is de sociale bescherming voor gezinnen die niet konden profiteren van de tewerkstellingsgroei minder genereus geworden (Cantillon e.a., 2014). Een recente analyse van De Vil en collega's (2021, p. 66) bevestigt die vaststelling:

... na 2007 [is] de polarisatie onder huishoudens met twee potentieel werkende personen (vooral koppels op actieve leeftijd) gestegen: het aandeel huishoudens met twee werkenden nam toe, terwijl het aandeel huishoudens met één tewerkgestelde afnam, en dat van huishoudens zonder tewerkgestelden stabiliseerde.

Als we kijken naar de werkintensiteit⁹ op huishoudniveau, dan blijkt dat het armoederisico van personen tussen 18 en 59 jaar die leven in een werkarm gezin steeg van 51 % in inkomensjaar 2005 tot 67,7 % in 2017. De toegenomen polarisatie biedt echter maar een deel van de verklaring. De Vil e.a. (2021) stellen vast dat er vooral meer werkarme huishoudens zijn waarvan de werkloosheidsuitkering (en in mindere mate de invaliditeitsuitkering) rond het minimum te situeren is. Bovendien hebben gezinnen waar (bijna) niemand werkt een kwetsbaar profiel. Het gaat vooral om oudere koppels, migranten, alleenstaanden en alleenstaande ouders met gezondheidsproblemen (FPS Social Security, 2021).

Ook de langdurige armoede is toegenomen. Het gaat dan over het aandeel personen met een inkomen onder de armoederisicodrempel in jaar x en in minstens twee van de drie voorgaande jaren. In de totale bevolking steeg de langdurige armoede tussen inkomensjaren 2006 en 2017 van 7,8 % tot 10,2 % (inkomensjaren 2018/2019 laten we buiten beschouwing vanwege de gewijzigde SILC-methodologie). Bij kinderen (< 18 jaar) nam het toe van 6,8 % tot 14,2 % en bij de bevolking van 18 tot 64 jaar van 5,6 % tot 9,4 %. Bij de 65-plussers was er een daling van 17,0 % tot 8,9 %.

Zoals eerder besproken, is het armoederisico gevoelig voor de economische conjunctuur. Daarom presenteren we ook enkele bevindingen op basis van een armoededrempel die verankerd is in de tijd. Het basisjaar waarop de armoedegrens vastgezet wordt, moet wel regelmatig worden aangepast om de veranderingen in levensstandaard te reflecteren.

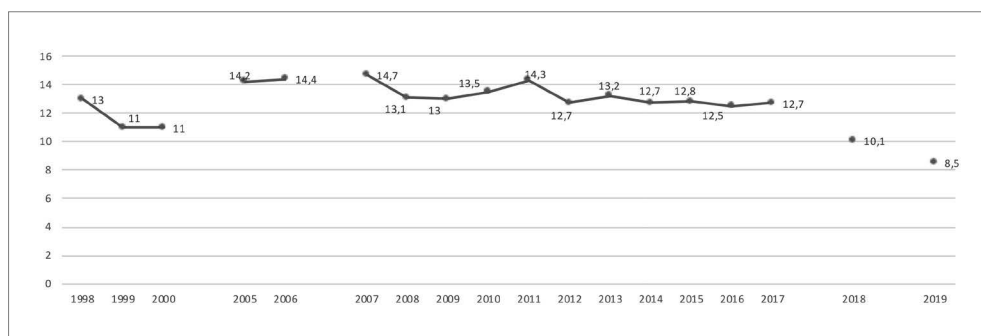
Voor de gegevens op basis van het SEP verwijzen we naar Cantillon e.a. (1999). Een belangrijke kanttekening is dat zij armoede destijds maten aan de hand van een andere armoedegrens, namelijk 50 % van het gemiddelde inkomen, de resultaten zijn dus niet vergelijkbaar met het armoederisico zoals we dat vandaag kennen. Deze 50 %-armoedegrens, berekend op de gegevens van 1992, corrigeerden ze voor prijsevoluties en pasten ze toe op de SEP-data van 1985, 1988 en 1997. Tot 1992 nam de reële welvaart van arme gezinnen sterk toe, daarna was dat niet langer het geval. Op basis van de verankerde armoedegrens stelden Cantillon e.a. (1999) een sterke daling van de armoede vast tussen 1985 en 1992, daarna stagneerde de daling.

Voor de gegevens op basis van de ECHP maken we gebruik van een vaste armoedegrens op basis van 60 % van het mediaaninkomen, vastgezet op het niveau van 1998. In inkomensjaar 1998 bedroeg de constante armoede in België 13 % om te dalen tot 11 % in inkomensjaar 2000 (zie figuur 3).

Voor de SILC-data maken we gebruik van twee referentiejaar om de armoedegrens op 'vast te klikken': 2005 en 2008. 2008 is immers het vergelijkingsjaar om de EU2020-strategie te evalueren en het was ook start van de economische crisis, waardoor Eurostat het basisjaar aanpaste. Op basis van de vaste armoedegrens van 2005 bedroeg het constante armoederisico 14,2 % in inkomensjaar 2005, en 14,4 % in 2006. Op basis van een vaste armoedegrens met basisjaar 2008 als referentiepunt bedroeg de armoede in inkomensjaar 2007 14,7 %. Het percentage bleef in de jaren daarna steeds schommelen rond 13 % (met een kleine uitschieter in inkomensjaar 2011). De cijfers voor inkomensjaren 2018 en 2019 zijn niet vergelijkbaar met de jaren voordien wegens de grote breuk in de tijdreeks en zijn ook niet helemaal onderling vergelijkbaar (zie eerder).

Alles bij elkaar genomen is de conclusie ook op basis van een constante armoedegrens dat de armoede in de loop van de jaren stabiel is gebleven (met uitzondering van de periode 1988-1992).

Figuur 3. Evolutie armoederisico individuen (vaste armoedegrens o.b.v. 1998, 2005 en 2008), België, inkomensjaar 1998-2019.



Bron: inkomensjaar 1998-2000: Eurostat, o.b.v. ECHP 1999-2001; inkomensjaar 2005-2019: Eurostat, o.b.v. SILC 2006-2020.

5.2 Materiële deprivatie: 1998-1992 en 2006-2020

Vervolgens presenteren we enkele cijfers met betrekking tot materiële deprivatie. Omdat we niet over vergelijkbare gegevens in de tijd beschikken, presenteren we een afzonderlijke vergelijking van de periode 1988-1992 (SEP) en 2006-2020 (SILC). In de SEP werden gezinnen bevroegd over hun bezit van bepaalde consumptiegoederen en de mate waarin het gezin zich die financieel niet kon veroorloven. We nemen enkel die items op waarvoor de evolutie tussen 1988 en 1992 in kaart gebracht kon worden. De deprivatie-indicatoren worden in beide enquêtes gemeten op basis van het enquêtejaar (in tegenstelling tot het inkomen dat betrekking heeft op het jaar voordien).

Door de algemene stijging van de welvaart daalde het percentage huishoudens dat bepaalde goederen niet bezit om financiële redenen tussen 1985 en 1992 (Cantillon, Marx, Proost e.a., 1993) (zie tabel 1).

Tabel 1. Het percentage van de Belgische bevolking dat bepaalde goederen niet bezit om financiële redenen, België, 1988-1992.

	1988	1992
wc in huis	1,3	1,1
verwarming van de woonkamer	1,1	1,3
een ijskast	1,0	0,6
een bad of douche	3,7	2,4
een wasmachine	3,2	2,5
regelmatig sparen	32,7	25,4
een telefoon	7,5	3,3
een auto	9,9	6,9
een week vakantie	23,3	14,0
een kleuren-tv	5,3	1,8
centrale verwarming	10,5	5,5
een stofzuiger	4,2	2,3
een videorecorder	24,4	8,3

Bron: Cantillon e.a. (1993) o.b.v. SEP.

In de SILC wordt materiële deprivatie gemeten aan de hand van negen items (zie tabel 2). De tabel toont het percentage niet-bezit om financiële redenen van de afzonderlijke items. Hoewel we geen vergelijking kunnen maken tussen de SEP en de SILC, kunnen we met enige zekerheid stellen dat duurzame consumptiegoederen inmiddels vrij veralgemeend voorkomen.

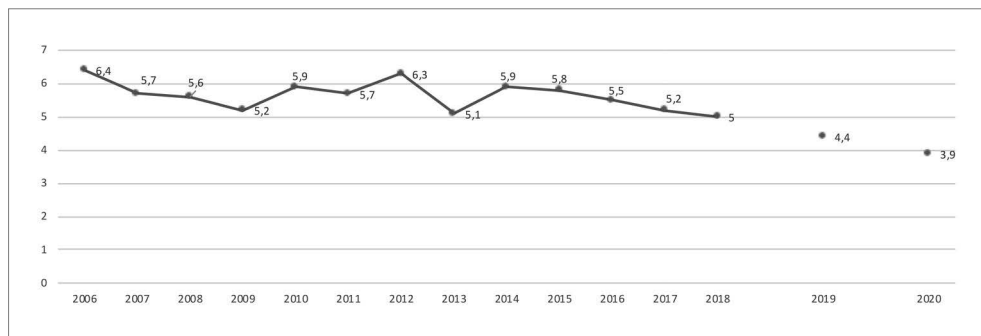
Tabel 2. Het percentage van de Belgische bevolking dat bepaalde goederen niet bezit om financiële redenen, België, 2020.

	2020
de huur, hypotheek of nutsrekeningen kunnen betalen	5,6
de woning voldoende kunnen verwarmen	4,1
een onverwachte uitgave kunnen maken	23,3
om de twee dagen een vlees-, kip- of vismaaltijd of vegetarisch alternatief kunnen eten	3,7
een week op vakantie kunnen gaan	21,5
een kleurentelevisie	0,6
een wasmachine	1,1
een auto	6,3
een telefoon	0,2

Bron: Eurostat o.b.v. EU-SILC 2020.

Figuur 4 toont de evolutie van de EU2020-indicator 'ernstige materiële deprivatie' tussen de SILC-golven 2006 en 2020. Van ernstige materiële deprivatie is sprake wanneer een gezin zich minstens vier van de vermelde negen items niet kan veroorloven. De grafiek toont een dalende tendens, met uitzondering van de periode 2010-2014 toen het cijfer meer fluctueerde. De onderbrekingen tussen 2018-2019 en 2019-2020 wijzen op de breuken in de tijdreeks (zie eerder).

Figuur 4. Evolutie ernstige materiële deprivatie, België, 2006-2020.



Bron: Eurostat o.b.v. SILC 2006-2020.

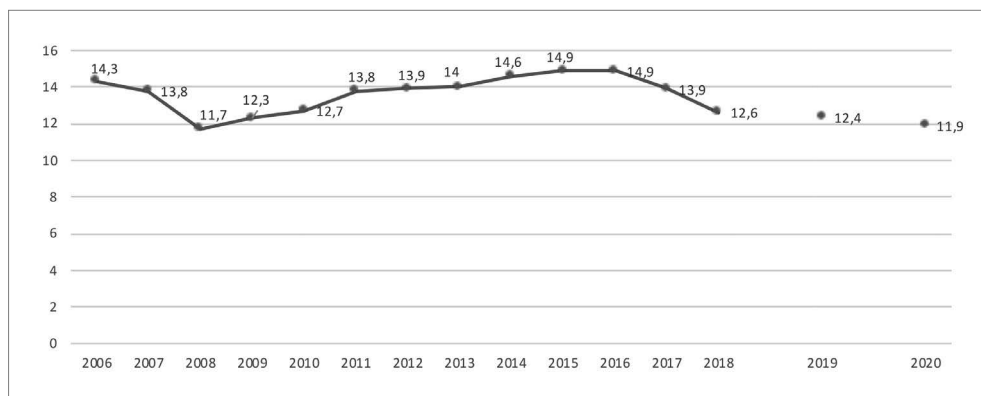
5.3 Zeer lage werkintensiteit: 2006-2020

In de EU2020-indicatorenset wordt de werkintensiteit van het huishouden berekend op basis van het totale aantal gewerkte maanden van alle leden van het huishouden tussen 18 en 59 jaar (met uitzondering van studenten) in het jaar voorafgaand aan de enquête. Het aantal gewerkte maanden wordt afgezet ten opzichte van het totale aantal maanden dat zij theoretisch hadden kunnen werken. Het gezin wordt beschouwd als een huishouden met zeer lage werkintensiteit als deze verhouding kleiner is dan 0,2 (of 20 %). Een werkintensiteit van 1 is bijvoorbeeld de situatie waarbij beide partners van een koppel fulltime werken, terwijl een werkintensiteit van 0 wijst op de situatie waarbij niemand in het gezin werkt.

Figuur 5 toont de evolutie van de zeer lage werkintensiteit tussen 2006 en 2020. De onderbrekingen wijzen opnieuw op breuken in de tijdreeks. Ook hier is, over de hele periode beschouwd, een daling zichtbaar (van 14,3 % in 2006 tot 12,6 % in 2018). Toch is dat geen reden tot al te veel optimisme, want België scoort voor deze indicator in een Europese context slecht (zie bv. FPS Social Security, 2021) en het armoederisico van personen in een gezin met zeer lage werkintensiteit is hoog (zie eerder).

Corluy en Vandenbroucke (2015) berekenden een vergelijkbare indicator, de 'huishoudwerkloosheid', op basis van de Labor Force Survey. Huishoudwerkloosheid is de situatie waarbij geen enkel lid van het gezin op actieve leeftijd (20-59 jaar, exclusief studenten) werkt. Hun conclusie luidde destijds dat de huishoudwerkloosheid over een periode van dertig jaar (1983-2012) stabiel is gebleven. Het aandeel volwassenen in gezinnen waar iedereen werkt, steeg daarentegen. Dat is een gevolg van de polarisatie van jobs (jobs zijn niet gelijk verdeeld over huishoudens), waarnaar we eerder al verwezen.

Figuur 5. Evolutie zeer lage werkintensiteit, België, 2006-2020.

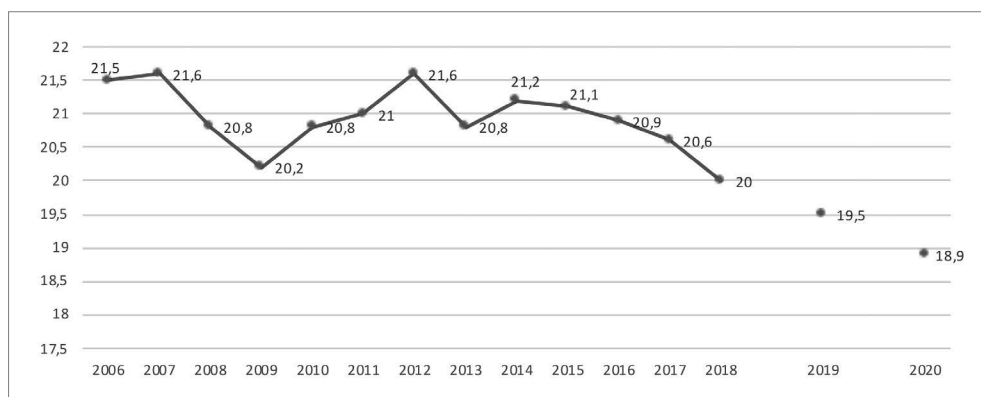


Bron: Eurostat o.b.v. SILC 2006-2020.

5.4 Armoede of sociale uitsluiting: 2006-2020

De AROPE-indicator (*at risk of poverty or social exclusion*) bekijkt het aandeel personen dat leeft in een gezin met een armoederisico, en/of ernstige materiële deprivatie en/of een zeer lage werkintensiteit. Na een daling tussen 2006 en 2008 nam dit aandeel toe tot in 2012, om daarna opnieuw te dalen (figuur 6). Over de hele periode beschouwd, is een dalende trend zichtbaar. Die wordt vooral aangedreven door de daling van de ernstige materiële deprivatie en zeer lage werkintensiteit (zie ook FPS Social Security, 2021).

Figuur 6. Evolutie risico op armoede of sociale uitsluiting, België, 2006-2020.



Bron: Eurostat o.b.v. SILC 2006-2020.

Wat het behalen van de Europa 2020-doelstelling betreft, moeten we ons beroepen op de absolute cijfers. België stelde voorop dat het aantal mensen in armoede of sociale uitsluiting moest dalen met 380.000. In 2008 leefden in België 2.194.000 mensen in armoede of sociale uitsluiting, tien jaar later liep dat op tot 2.247.000 (tabel 3), ver boven de vooropgestelde vermindering tot

1.814.000 personen. Ook als men geen rekening zou houden met de breuken in de tijdsreeks, zijn de cijfers van 2019 en 2020 nog ver van de voormalige doelstelling verwijderd.

Tabel 3. Aantal personen in armoede of sociale uitsluiting (x 1.000), België, 2008-2020.

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ^a	2020 ^a
2.194	2.145	2.235	2.271	2.356	2.286	2.339	2.336	2.330	2.300	2.247	2.197	2.152

Bron: Eurostat o.b.v. SILC 2008-2020.

a. Breuk in de tijdsreeks

6. SOCIALE BIJSTAND 1991-2020

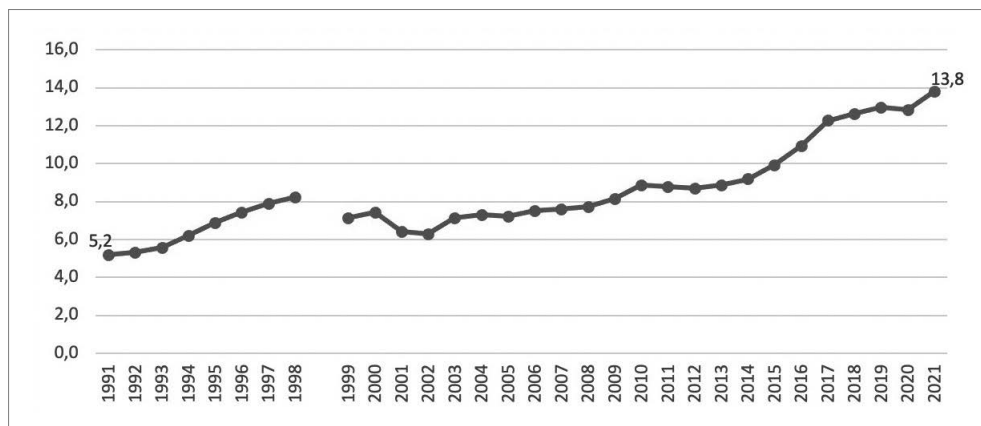
In deze sectie onderzoeken we de evolutie van het aantal gerechtigden op de sociale bijstand, in de vorm van het leefloon, de inkomensgarantie voor ouderen (het vroegere gewaarborgd inkomen voor bejaarden) en de inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap/integratietegemoetkoming. De sociale bijstand wordt slechts toegekend na een sociaal onderzoek waarin de bestaansmiddelen van het huishouden worden onderzocht. De evolutie is interessant omdat het ons meer vertelt over maatschappelijke kwetsbaarheid. Merk op dat deze cijfers geen indicator zijn om armoede te meten. Wie er recht op heeft, hangt af van politieke keuzes en veranderingen in wetgeving. Ook wetswijzigingen op andere beleidsdomeinen kunnen een impact hebben (zo kan een verstrenging in het werkloosheidsstelsel leiden tot meer bijstandsgerechtigden).

We zetten de bijstandsgerechtigden af tegenover het aantal inwoners van België. We gaan terug in de tijd tot 1991 (voor 1990 is er geen inwoneraantal beschikbaar). In 1991 vond een census (volkstelling) plaats, sinds 1992 houdt Statbel jaarlijkse bevolkingcijfers bij. De cijfers van het aantal gerechtigden zijn afkomstig van de administraties (FOD Sociale Zekerheid, POD Maatschappelijke Integratie).

6.1 Leefloongerechtigden

Het leefloon is een sociale bijstandsuitkering voor personen die onvoldoende bestaansmiddelen hebben en aan bepaalde voorwaarden voldoen (zoals verblijven in België en werkbereid zijn, tenzij om gezondheids- of billijkheidsredenen). Sinds oktober 2002 is het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI) van kracht, waarbij het vroegere bestaansminimum werd vervangen door het leefloon of een project voor maatschappelijke integratie. Figuur 7 toont dat het aandeel gerechtigden steeg van 5,2 per 1.000 inwoners in 1991 tot 13,8 in 2021. In absolute cijfers hadden in januari 2021 159.293 personen recht op een leefloon. Voor deze figuur baseerden we ons voor het aantal gerechtigden tussen 1991 en 1998 op de langlopende cijferreeksen van de FOD SZ: die bevatten alle begunstigden van een bestaansminimum, ook niet-uitkeringsgerechtigden. De cijfers vanaf 1999 zijn afkomstig van de POD MI en betreffen enkel uitkeringsgerechtigden. Om die reden is de tijdsreeks tussen 1998 en 1999 onderbroken.

Figuur 7. Aandeel gerechtigden op bestaansminimum/leefloon, 1991-2021, België, per 1.000 inwoners (totale bevolking).



Bron: bestaansminimum (BM) 1991-1998: FOD Sociale Zekerheid; BM+leefloon 1999-2021: POD MI; bevolkingcijfers: Statbel (1991: census, 1992 en verder: jaarlijkse bevolkingstelling).

Opmerking: gerechtigden per januari van jaar x.

In de jaren negentig kon die stijging verklaard worden door een aantal factoren (Vranken, Geldof, & Van Menxel, 1998; Van Mechelen, Zamora & Cantillon, 2016). De economische situatie aan het begin van de jaren negentig was er een van hoge werkloosheid, waarbij een groeiende groep (meestal laaggeschoolden) geen werk vond. Een tweede verklaring waren individualiseringsprocessen, waarbij jongeren sneller op eigen benen gingen staan en het aantal echtscheidingen toenam (waar vrouwen vaak in een ongunstige financiële situatie zaten). Ook beleidsingrepen lagen aan de basis, zoals de verlaging van de meerderjarigheid van 21 naar 18 jaar in 1990 en de versoepeling van de verblijfsvereiste (waardoor niet langer een minimale verblijfsduur op Belgisch grondgebied was vereist). Ook ingrepen in het werkloosheidsstelsel vormden een belangrijke verklaring, zoals het hoge aantal schorsingen van werkloosheidsuitkeringen. De bekendheid van het vangnet of gedragswijzigingen kunnen ook een rol gespeeld hebben.

Met de invoering van de RMI-wet in 2002 kregen studenten met voltijds leerplan recht op leefloon, wat de stijging in de jaren 2000 mee kan verklaren. Daarnaast werd de groep rechthebbenden verruimd tot alle vreemdelingen ingeschreven in het bevolkingsregister (i.p.v. voorheen enkel Belgen, erkende politieke vluchtelingen, staatlozen en EU-burgers in het kader van vrij verkeer van werknemers); al zijn er daarna opnieuw beperkingen ingevoerd voor deze groep (Van Mechelen e.a., 2016). Ook de financieel-economische crisis van 2008 was een duidelijke trigger. De POD Maatschappelijke Integratie (2020) wijst niet alleen op conjuncturele factoren maar ook op structurele oorzaken, waaronder de groeiende onzekerheid van risicogroepen (laaggeschoolden, deeltijdse werknemers, eenoudergezinnen ...) en de verschuiving eind 2016 van personen die subsidiaire bescherming genieten van het stelsel van maatschappelijke dienstverlening naar dat van maatschappelijke integratie. Opnieuw vormden wijzigingen in het werkloosheidsstelsel een belangrijke verklaringsgrond, zoals de beperking in de tijd van de beroepsinschakelingsuitkering, de verlenging van de duur van de beroepsinschakelingsduur 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 mogelijkheid om de rechthebbende van inschakelingsuitkeringen uit te sluiten in het kader van de activeringsprocedure van het zoekgedrag. Tot slot wijst de POD MI (2020) op de stijging van het aantal erkende vluchtelingen, vooral sinds 2015, als verklaring voor de toenemende leeflooncijfers.

Tijdens het jaar 2018 is de stijging van het aantal begunstigden vertraagd en bereikte ze een niveau dat nauw aansluit bij dat van voor de economische en financiële crisis van 2008 (POD MI, 2020). In 2019 zette die tendens zich voort. Coronajaar 2020 toont opnieuw een toename. Tussen januari 2020 en januari 2021 steeg het aantal gerechtigden met 7,8 %. Een deel van die stijging zou te wijten kunnen zijn aan voorschotten op bijvoorbeeld een werkloosheidsuitkering in de vorm van een leefloon (POD MI, 2021a).

Figuur 7 toont enkel de rechthebbenden op een leefloon. Wie niet aan de voorwaarden voor een leefloon voldoet, maar in een soortgelijke noodsituatie zit (verzoekers om internationale bescherming (asielzoekers) en vreemdelingen die niet zijn ingeschreven in het bevolkingsregister), kan een beroep doen op een equivalent leefloon. Hier daalde het maandelijks gemiddeld aantal rechthebbenden van 29.296 in 1999 tot 11.076 in 2020 (POD MI, 2021b). Deze daling kent verschillende oorzaken, waaronder wijzigingen in het asiel- en migratiebeleid en de transfer naar het RMI van de begunstigden van een equivalente maatschappelijke hulp naar aanleiding van hun inschrijving in het bevolkingsregister. We gaan hier in deze bijdrage niet verder op in.

6.2 Sociale bijstand voor ouderen

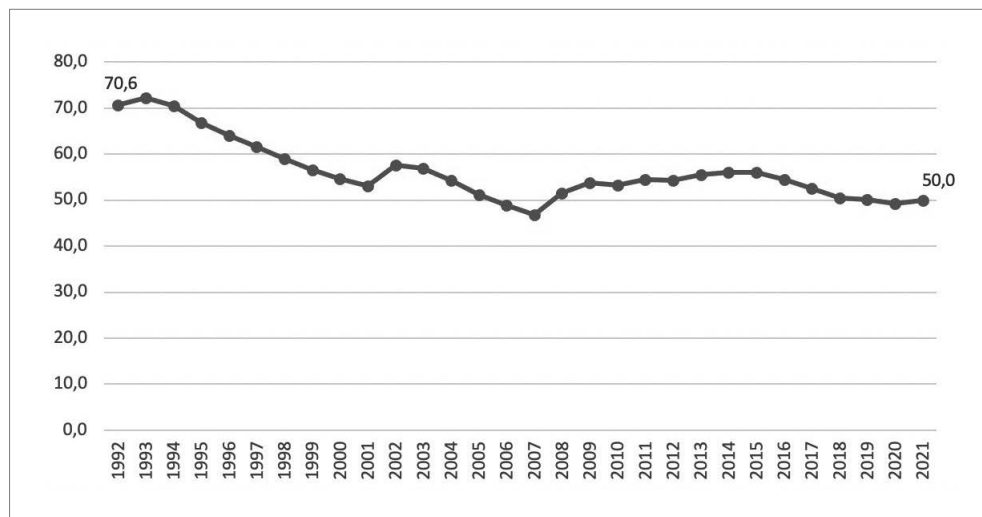
De inkomensgarantie voor ouderen (IGO)/het gewaarborgd inkomen voor bejaarden (GIB) is een socialebijstandsuitkering voor ouderen op pensioengerechtigde leeftijd die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken. Het GIB werd in 2002 vervangen door de IGO, maar voor wie het GIB voordeliger uitvalt, blijft dit recht behouden. Meestal gaat het om een toeslag bovenop het pensioen.

Figuur 8 geeft het aantal gerechtigden op een GIB/IGO in verhouding tot het aantal 65-plussers. De tijdreeks gaat terug tot 1992 omdat er voor 1991 geen cijfers beschikbaar zijn van het aantal 65-plussers. Het aandeel gerechtigden is teruggevallen van 70,6 op de 1.000 65-plussers in 1992 tot 50,0 in 2021. In absolute cijfers hadden in januari 2021 111.485 personen recht op een IGO of een GIB.

Het GIB werd in 1969 ingevoerd. Begin jaren negentig werd de groep rechthebbenden uitgebreid, onder andere tot de vroeggepensioneerden met een verminderd rustpensioen. In 1993 bereikte het stelsel een hoogtepunt met 111.978 gerechtigden. Sindsdien daalde dit aantal jaar na jaar om begin 1998 voor het eerst sinds 1989 onder de honderdduizend gerechtigden te zakken (Vranken e.a., 1998). De verklaring ligt volgens Vranken en collega's (1998) in het 'volwassen worden' van het pensioenstelsel, waarbij de generatie mannen en vrouwen die de pensioengerechtigde leeftijd bereikten een steeds vollediger loopbaan kenden en meer volledige pensioenrechten opbouwden. In 2002 werd het GIB vervangen door de IGO, waardoor opnieuw meer mensen een beroep konden doen op deze bijstandsuitkering (o.a. door een hogere algemene vrijstelling van bestaansmiddelen, een andere berekening van het vermogen en het individualiseren van de uitkering, waardoor samenwonenden elk apart een aanvraag konden indienen) (De Boyser, 2003).

Dat verklaart mee de toename in 2002-2003. Het aandeel daalde daarna tot in 2008, waarna het opnieuw licht toenam. De laatste vier jaren is het aandeel vrij stabiel gebleven.

Figuur 8. Aandeel gerechtigden GIB/IGO, 1992-2021, België, per 1.000 inwoners (bevolking 65+).



Bron: GIB/IGO: FOD Sociale Zekerheid en Federale Pensioendienst; bevolkingscijfers Statbel.

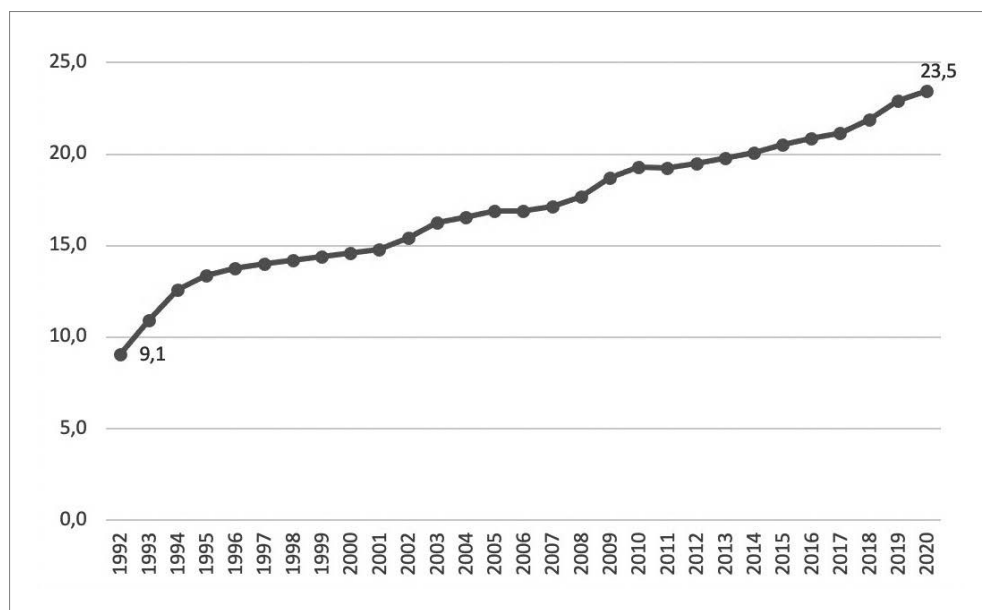
Opmerking: cijfers per januari van jaar x.

6.3 Sociale bijstand voor personen met een handicap

Ook voor personen met een handicap bestaan socialebijstandsuitkeringen. De inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT) is er voor personen (vanaf 21 jaar) die door hun handicap niet kunnen werken of van wie het verdienvermogen beperkt is tot een derde van wat een gezonde persoon zou verdienen. De integratietegemoetkoming (IT) is voor personen (vanaf 21 jaar)¹⁰ met een verminderde zelfredzaamheid bij het uitvoeren van dagelijkse activiteiten zoals zich verplaatsen, eten, zich verzorgen en aankleden ... De IVT en de IT kunnen gecombineerd worden. Wie 65 jaar of ouder is, een beperkt inkomen en een verminderde zelfredzaamheid heeft, heeft recht op het zorgbudget voor ouderen met zorgnood (voorheen de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden of THAB). Er bestaan nog een aantal andere tegemoetkomingen voor personen met een handicap, maar die zijn uitdovend en laten we hier buiten beschouwing.

In figuur 9 zien we dat het aandeel gerechtigden op een IVT en/of IT jaar na jaar is blijven stijgen, van 9,1 per 1.000 personen ouder dan 21 jaar in 1992 tot 23,5 in 2020. De sterke stijging in 1992-1993 is te wijten aan een inhaaloperatie.

Figuur 9. Aandeel gerechtigden inkomensvervangende tegemoetkoming en/of integratietegemoetkoming, 1992-2020, België, per 1.000 inwoners (bevolking 21+).



Bron: IVT/IT: FOD Sociale Zekerheid, bevolkingscijfers Statbel.

Opmerking: tot en met 2001 hebben de cijfers betrekking op de maand januari van jaar x; vanaf 2002 op de maand december van jaar x.

De IVT kende sinds de start in 1987 een snelle groei tot in 1993 (FOD Sociale Zekerheid, 2021). Vanaf 1994 begon het aantal rechthebbenden te dalen tot een dieptepunt in 2001. Een sterke stijging van het aantal rechthebbenden op enkel een IT compenseerde die daling, waardoor het totale aantal rechthebbenden niet daalde. Meerdere factoren kunnen de toename van het aantal rechthebbenden op een IVT verklaren, volgens de FOD SZ (2021): demografische effecten (toename van het aantal personen in de leeftijdscategorie die in aanmerking komt voor een IVT), wijzigingen in de wetgeving en de economische context (in periodes van economische crisis vinden personen met een handicap moeilijker een job op de reguliere arbeidsmarkt). Ook een betere informatieverstrekking of een verschuiving van rechthebbenden vanuit andere sectoren van de sociale zekerheid naar de IVT zouden een rol spelen. Er gebeurde nog geen gedetailleerd onderzoek naar de stijging van de IT. Vermoedelijk spelen soortgelijke factoren als bij de IVT een rol, alsook het feit dat de IT na verloop van tijd werd uitgebreid waardoor meer rechthebbenden in aanmerking kwamen.

7. CONCLUSIE

Armoede kan op diverse manieren geconceptualiseerd en gemeten worden, al bestaat er consensus dat het gaat om een multidimensionaal gegeven waarbij mensen worden uitgesloten van de minimaal aanvaardbare leefpatronen van de samenleving. De voorbije dertig jaar bleef de omvang van de armoede – ondanks grote vooruitgang op andere vlakken, zoals technologische vooruitgang en economische groei – hardnekkig stabiel. Het valt af te wachten wat de toekomst brengt, nu de coronapandemie om zich heen grijpt.

REFERENTIES

Alkire, S., & Robles, G. (2016). *Measuring multidimensional poverty: Dashboards, Union identification, and the Multidimensional Poverty Index (MPI)*, OPHI Research in Progress 46a. University of Oxford.

Alston, P. (2020, 2 juli). *Report on the parlous state of poverty eradication. Report of the Special Rapporteur for extreme poverty, Human Rights Council, Forty-fourth session, 15 June–3 July 2020*. Advance Unedited Version.

ATD Fourth World & University of Oxford (2019). *The hidden dimensions of poverty. International participatory research*, geraadpleegd via https://www.atd-fourthworld.org/wp-content/uploads/sites/5/2019/05/Dim_Pauvr_eng_FINAL.pdf

Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E., & Nolan, B. (2002). *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press.

Atkinson, A.B., Marlier, E., & Nolan, B. (2004). Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 42, 47-75. <https://doi.org/10.1111/j.0021-9886.2004.00476.x>

Cantillon, B. (2009, mei). De paradox van de investeringsstaat: Waarom is de armoede niet gedaald? *CSB-Berichten*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleecq.

Cantillon, B., De Lathouwer, L., Marx, I., Van Dam, R., & Van den Bosch, K. (1999, mei). Sociale indicatoren 1976-1997. *CSB-Berichten*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleecq.

Cantillon, B., Marx, I., Proost, D., & Van Dam, R. (1993, okt.). Sociale Indicatoren: 1985-1992. *CSB-Berichten*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleecq.

Cantillon, B., Van Mechelen, N., Frans, D., Schuerman, N. (2014, okt.). Het glazen plafond van de actieve welvaartsstaat: twee decennia ongelijkheid, armoede en beleid in België. *CSB-Berichten*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleecq.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2019). *Armoede en sociale uitsluiting 2019*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleecq (2005). Agora-project 'Databank Statistische Informatie inzake sociale Inclusie' (AG/04/085). Eindverslag, geraadpleegd via https://www.belspo.be/belspo/organisation/Publ/pub_ostc/agora/ragff085_nl.pdf

Commissie van de Europese Gemeenschappen (1981, 15 dec.). *Eindrapport van de Commissie aan de Raad betreffende het programma van model-projecten en studies ter strijd van de armoede*, COM(81)769 def. Brussel.

Corluy, V. & Vandenbroucke, F. (2015, 8 mei). *Polarisation of employment over households revisited: the Belgian case*. Center for Economic Studies, Discussion Paper Series DPS15.

Dean, H. (2015). *Social rights and human welfare*. Abingdon: Routledge.

De Boyser, K. (2003). Onderaan de ladder van inkomens en bestedingen. In: J. Vranken, K. De Boyser en D. Dierckx (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2003*. Leuven/Leusden: 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*. Leuven/Den Haag: 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 No. 13/01. Antwerp.

De Vil, G., Fasquelle, N., Frère, J.-M., & Van den Bosch, K. (2021). *De evolutie van het armoederisico in België bij de bevolking beneden 60 jaar*, Working Paper 6-21. Brussel: Federaal Planbureau.

Dewilde, C. (2008). Individual and Institutional Determinants of Multidimensional Poverty: A European Comparison. *Social Indicators Research*, 86(2), 233-56.

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* (pp.153-186). Luxemburg: Eurostat News Special Edition.

European Union (2020). *2020 SPC Annual Review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies Report on key social challenges and key messages*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

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. Brussel, geraadpleegd via https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b7c08d86-7cd5-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF

Europees Parlement, de Raad en de Commissie (2017). *Europese pijler van sociale rechten*, geraadpleegd via https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_nl.pdf

Europese Raad (2000, 23-24 maart). *Conclusies van het voorzitterschap*. Lissabon, geraadpleegd via https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/nl/ec/00100-r1.n10.htm

Europese Raad (2010, 17 juni). *Europese Raad 17 juni 2010: conclusies*. Brussel, geraadpleegd via https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/115355.pdf

FOD Sociale Zekerheid (2006). *Strategisch rapport voor de sociale bescherming en insluiting 2006-2008, België*, geraadpleegd via <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/nationaal-sociaal-rapport-2006-2008-nl.pdf>

FOD Sociale Zekerheid (2021). De evolutie van de inkomensvervangende tegemoetkoming. *Cijfers in de kijker*, 9, 3/2021.

FPS Social Security (2021). *The evolution of the social situation and social protection in Belgium 2020. Persistent Challenges*. Brussels: FPS Social Security.

Goedemé, T. & Rottiers, S. (2011). Poverty in the Enlarged European Union. A Discussion about Definitions and Reference Groups. *Sociology Compass*, 5, 77-91. <https://doi.org/10.1111/j.1751-9020.2010.00350.x>

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. The development of a methodology for comparable reference budgets in Europe – Final report of the pilot project*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Hendrickx, F. (2020, 17 nov.). *What if we make the European Pillar of Social Rights legally binding? Overcoming the paradoxes of European labour law, Regulation for globalization*, geraadpleegd via <http://regulatingforglobalization.com/2020/11/17/what-if-we-make-the-european-pillar-of-social-rights-legally-binding-overcoming-the-paradoxes-of-european-labour-law/>

Horemans, J., Pintelon, O., & Vandenbroucke, P. (2011, aug.). Inkomens en inkomensverdeling op basis van Belgische enquêtegegevens: 1985-2007. *CSB-Berichten*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.

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. (2019). The Truly Vulnerable: Integrating Wealth into the Measurement of Poverty and Social Policy Effectiveness. *Social Indicators Research*, 142, 131-147. <https://doi.org/10.1007/s11205-018-1911-6>

Marlier, E. (1999). Statistics in focus. *The EC Household Panel Newsletter*, 2. Luxembourg: Eurostat.

Marx & Horemans (2021, maart). Terug op de sporen. Krijtlijnen voor een sociaal-economische relatie. *CSB-Berichten*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.

Nussbaum, M. (2012). *Mogelijkheden scheppen: een nieuwe benadering van de menselijke ontwikkeling*. Amsterdam: Ambo/Anthos.

POD Maatschappelijke Integratie (POD MI) (2020, feb.). *Statistisch verslag, nummer 26*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.

POD Maatschappelijke Integratie (POD MI) (2021a). *Voorschotten op werkloosheidsuitkeringen door OCMW's*. Brussel: POD MI, geraadpleegd via <https://www.mi-is.be/nl/studies-publicaties-statistieken/uniproc-voorschotten-op-werkloosheidsuitkeringen-door-ocmw>

POD Maatschappelijke Integratie (POD MI) (2021b). *Overzicht van het aantal begunstigden van het equivalent leefloon*, geraadpleegd via <https://www.mi-is.be/nl/studies-publicaties-statistieken/overzicht-van-het-aantal-begunstigden-van-het-equivalent-leefloon>

Raad van de Europese Gemeenschappen (1975, 30 juli). Besluit van de Raad van 22 juli 1975 betreffende het programma voor modelprojecten en modelstudies ter bestrijding van de armoede. *Publicatieblad* Nr. L 199, 0034-0035, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1975/458/oj>

Raad van de Europese Gemeenschappen (1985, 3 jan.). Besluit van de Raad van 19 december 1984 betreffende een specifieke communautaire actie ter bestrijding van de armoede. *Publicatieblad* Nr. L 002, 0024-0025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A31985D0008>

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*. Leuven/Den Haag: Acco.

Raeymaeckers, P., Noël, C., Boost, D., Coene, J., & Van Dam, S. (2017). *Tijd voor sociaal beleid: armoedebestrijding op lokaal niveau*. Leuven/Den Haag: Acco.

Rowntree, B.S. (1901). *Poverty: A Study of Town Life*. London: Macmillan.

Sen, A. (1987). The standard of living. In: G. Hawthorn (ed.), *The standard of living: The Tanner lectures* (pp. 1-38). Cambridge: Cambridge University Press.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2019). *Armoede in kaart, 2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Statbel (2020a). *Technische nota – herziening SILC 2016 – SILC 2017 – SILC 2018*, geraadpleegd via https://statbel.fgov.be/sites/default/files/files/documents/Huishoudens/10.7%20Inkomen%20en%20levensomstandigheden/10.7.2%20Privation%20mat%C3%A9rielle/Technische%20nota%20-%20indicatoren_NL.pdf

Statbel (2020b). *Technische nota – hervorming SILC 2019*, geraadpleegd via https://statbel.fgov.be/sites/default/files/files/documents/Huishoudens/10.7%20Inkomen%20en%20levensomstandigheden/10.7.2%20Privation%20mat%C3%A9rielle/Technische%20nota%20-%20hervorming_NL.pdf

Törmälehto, V-M. & Sauli, H. (2017). The distributional impact of imputed rent in EUSILC 2007-2012. In: A. Atkinson, A-C Guio & E. Marlier (eds.), *Monitoring social inclusion in Europe 2017 edition*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Townsend, P. (1954). Measuring Poverty. *The British Journal of Sociology*, 5(2), 130-137, <https://doi.org/10.2307/587651>

Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*. London: Allen Lane and Penguin Books.

United Nations (1996; 6-12 maart). *Report of the World Summit for Social Development Copenhagen*. New York : United Nations.

Van Dam, R., & Van den Bosch, K. (1997, okt.). Hoeveel armen zijn er in België? Resultaten van diverse studies. *CSB-Berichten*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.

Vanhercke, B. (2009). Hoezo, ver van ons bed? Over de wisselwerking tussen het Belgische en Europese armoedebeleid. In: J. Vranken, G. Campaert, D. Dierckx en A. Van Haarlem (red.), *Arm Europa, over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*. Leuven/Den Haag: Acco.

Van Mechelen, N., Zamora, D., & Cantillon, B. (2016). De groei en diversificatie van de bijstandspopulatie. In: M. De Wilde, B. Cantillon, F. Vandenbroucke & M. De Bie (red.), *40 jaar OCMW en bijstand*. Leuven/Den Haag: Acco.

Vos, H. & Debusscher, P. (2009). Europa en armoedebestrijding: open coördinatie als methode. In: J. Vranken, G. Campaert, D. Dierckx en A. Van Haarlem (red.), *Arm Europa, over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*. Leuven/Den Haag: Acco.

Vranken, J. & Geldof, D. (1992). *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 1991*. Leuven/Amersfoort: Acco.

Vranken, J., Geldof, D., & Van Menxel, G. (1995). *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 1995*. Leuven/Amersfoort: Acco.

Vranken, J., Geldof, D., & Van Menxel, G. (1998). *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 1998*. Leuven/Amersfoort: Acco.

NOTEN

- ¹ Zie bv. <https://www.un.org/en/global-issues/ending-poverty>
- ² Zie <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8349&furtherPubs=yes>
- ³ De armoedegrens van de Wereldbank ligt op 1,9 dollar per dag in lage-inkomenslanden, op 3,2 dollar in lagere-middeninkomenslanden en 5,5 dollar in hogere-middeninkomenslanden. Op deze grens bestaat nogal wat kritiek, onder meer als gevolg van het zeer lage bedrag (Alston, 2020).
- ⁴ De nieuwe *severe material and social deprivation*-indicator meet deprivatie aan de hand van dertien items. Zeven daarvan zijn op het niveau van het huishouden (rekeningen op tijd kunnen betalen; een week vakantie per jaar buitenshuis kunnen nemen; minstens om de twee dagen vlees, kip, vis of een vegetarisch alternatief kunnen eten; een onverwachte uitgave kunnen doen; een eigen wagen kunnen veroorloven; het huis voldoende kunnen verwarmen; beschadigde of versleten meubels kunnen vervangen. Zes daarvan zijn op het niveau van het individu: versleten kledij kunnen vervangen door nieuwe kledij; twee paar schoenen in goede staat hebben; thuis toegang tot internet hebben; minstens éénmaal per maand met vrienden of familie kunnen afspreken om iets te eten of te drinken; regelmatig kunnen deelnemen aan vrijetijdsactiviteiten; wekelijks een bedrag kunnen uit geven voor persoonlijke behoeften.
- ⁵ In tegenstelling tot de EU2020-LWI focust de nieuwe LWI op een bredere leeftijdsgroep (personen van 0 tot 64 jaar die in huishoudens leven waar de volwassenen (18-64 jaar exclusief studenten van 18-24 jaar en personen die gepensioneerd zijn volgens hun zelfgedefinieerde huidige economische status, die een pensioen ontvangen (behalve overlevingspensioenen) of personen van 60 tot 64 jaar die inactief zijn en in een huishouden leven waar het hoofdkomen uit pensioenen bestaat) minder dan 20 % van hun arbeidstijdpotentieel tijdens de voorafgaande 12 maanden hebben gewerkt.
- ⁶ Zie <https://statbel.fgov.be/nl/methodologische-nota-eu-silc-covid-19>
- ⁷ Met dank aan Laure-lise Robben voor het aanleveren van deze armoededrempel.
- ⁸ Op basis van het indexcijfer voor consumptieprijzen.
- ⁹ De werkintensiteit van het huishouden wordt berekend op basis van het totale aantal gewerkte maanden van alle leden van het huishouden tussen 18 en 59 jaar (met uitzondering van studenten) in het jaar voorafgaand aan de enquête. Het aantal gewerkte maanden wordt afgezet ten opzichte van het totale aantal maanden dat zij theoretisch hadden kunnen werken. Het gezin wordt beschouwd als een huishouden met zeer lage werkintensiteit als deze verhouding kleiner is dan 0,2 (of 20 %).
- ¹⁰ Merk op dat de leeftijdsgrens om in aanmerking te komen voor een IVT of IT in 2021 werd verlaagd tot 18 jaar.

1.2

DETTIG JAAR VLAAMS WOONBELEID: WAT LEERT ONS DE VLAAMSE WOONMONITOR?

Sien Winters¹

Goed wonen is belangrijk, voor iedereen. Daarom is het recht op wonen opgenomen in de Belgische Grondwet. De verantwoordelijkheid voor het recht op wonen is in België doorgeschoven naar de gewesten. Zij moeten er samen met de gemeenten en tal van andere actoren voor zorgen dat iedereen goed en betaalbaar kan wonen. Om te kunnen opvolgen in welke mate dat het geval is, werd de Vlaamse Woonmonitor ontwikkeld, een meetsysteem dat beoogt via zorgvuldig gekozen indicatoren op een systematische manier gegevens te verzamelen over wonen en woonbeleid. De indicatoren zijn geselecteerd op basis van zowel inhoudelijke als technische criteria, rekening houdend met wat er aan data beschikbaar is of kan worden verzameld, en na raadpleging van stakeholders (Winters, Heylen, Vanderstraeten e.a., 2020).

Voor de inhoudelijke selectie van de indicatoren vormden de doelstellingen van het woonbeleid het vertrekpunt. Het Woonbeleidsplan Vlaanderen, op 23 maart 2018 goedgekeurd door de Vlaamse regering (p. 15), schetst het volgende toekomstbeeld:

In 2050 kan iedereen in Vlaanderen woonzeker en betaalbaar wonen in een aangepaste en kwaliteitsvolle woning en woonomgeving. De woningmarkt is inclusief. Er is gelijke toegang en een voldoende en flexibel aanbod.

Dit toekomstbeeld wordt vertaald in vijf strategische doelstellingen:

- SD1: in 2050 zijn alle woningen kwaliteitsvol;
- SD2: in 2050 is menswaardig wonen voor iedereen betaalbaar;
- SD3: in 2050 heeft iedereen de zekerheid te kunnen (blijven) wonen in een geschikte woning;
- SD4: in 2050 zijn vraag en aanbod op elkaar afgestemd;
- SD5: in 2050 heeft iedereen toegang tot een betaalbare woning.

Om niet te vervallen in een 'kokerzicht' voegden Winters e.a. (2020) daaraan als zesde strategische doelstelling de bijdrage van het woonbeleid (als beleidsveld) tot de beleidsdoelen van andere beleidsvelden en beleidsdomeinen toe. Drie van dergelijke transversale doelen werden opgenomen: duurzaam energiegebruik, duurzaam ruimtegebruik en armoedebestrijding.

In een recente publicatie (Winters, 2021) heeft het Steunpunt Wonen nu voor de eerste keer al deze indicatoren ingevuld met cijfers, zo ver mogelijk teruggaand in de tijd, en met waar mogelijk ook vergelijkingen tussen groepen en regio's. In deze bijdrage voor het *Jaarboek Armoede en*

Sociale Uitsluiting 2021 brengen we een selectie van informatie uit deze Vlaamse Woonmonitor. We volgen in onze bespreking de indeling volgens beleidsdoelen en ronden af met enkele reflecties over het beleid en de toekomst.

1. KWALITEIT

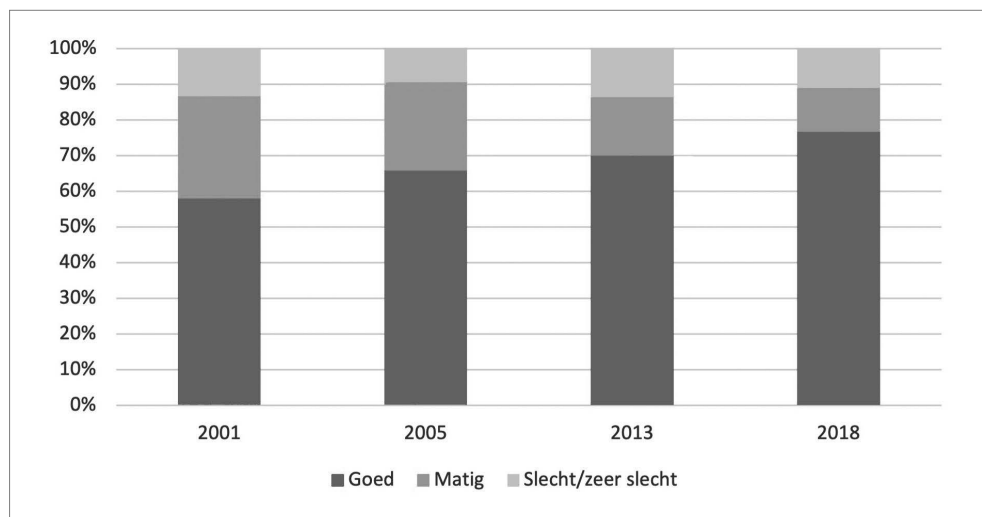
Het bevorderen van de woningkwaliteit is een van de voornaamste doelstellingen van het woonbeleid in binnen- en buitenland. Het doel dat de Vlaamse regering vooropstelt, is dat in 2050 alle woningen kwaliteitsvol zijn. Het Woonbeleidsplan Vlaanderen verduidelijkt dat daarvoor een tweesporenbeleid zal worden gevolgd, met voor elk spoor een andere finaliteit en een andere rol voor de overheid.

Het eerste spoor betreft de minimumnormen die moeten aangeven wat wel en niet aanvaardbaar is wat betreft de staat en uitrusting van de woningen. Dat wordt in de eerste plaats opgevolgd door de indicator 'ontoereikende kwaliteit', die nagaat welk deel van de woningen niet voldoet aan de normen van de Vlaamse overheid inzake minimale woningkwaliteit. Omdat het verzamelen van deze informatie daarover een inwendig woningonderzoek vraagt en zo een intensieve en dure operatie is, vond nog maar één meting plaats, in 2013 (Vanderstraeten & Ryckewaert, 2015a). Een tweede meting staat gepland in 2023. Omdat we daarmee dus geen evolutie kunnen schetsen, bespreken we deze indicator hier niet. We beperken ons tot drie indicatoren die gebaseerd zijn op surveyonderzoek: fysieke staat, vochtproblemen en comfort. Hoewel de vragen aan de bewoners zo specifiek mogelijk zijn verwoord, met verwijzing naar concrete gebreken, zal er altijd een zekere subjectiviteit in de antwoorden zitten.

Het tweede spoor van het kwaliteitsbeleid van de Vlaamse overheid geeft een ruimere invulling aan kwaliteit en spreekt niet van minimumnormen, maar van streefdoelen. We zitten hier op het terrein van de woonwensen, waarbij het vooral de bedoeling van de Vlaamse overheid is om burgers aan te zetten tot wonen in de kernen van steden en dorpen, tot compacter wonen en het delen van binnen- en buitenruimtes. Voor deze streefdoelen is in 2018 een nulmeting gehouden. We gaan ook daar niet nader op in.

1.1 Fysieke kwaliteit

Vanneste, Thomas en Laureyssen (2004) ontwikkelden een indicator om de fysieke staat van de woningen te beoordelen op basis van een beperkt aantal vragen aan de bewoners gesteld in de census. Deze indicator werd sindsdien opgevolgd en lag aan de basis van diverse analyses op basis van surveydata. Vanderstraeten en Ryckewaert (2017) wezen erop dat deze indicator aan herziening toe was en formuleerden een alternatief. De vernieuwde indicator 'fysieke staat van de woning' gebruikt de meest betrouwbare elementen uit de indicator van Vanneste e.a. (2004) in combinatie met vragen over vochtshade, en valt iets strenger uit dan de oude, wat volgens Vanderstraeten en Ryckewaert (2017) een correctere benadering is van de werkelijkheid. De vernieuwde indicator kon pas worden toegepast op data vanaf 2013.

Figuur 1. Evolutie fysieke staat van de woningen*, Vlaams Gewest, 2001-2018.

* 2001 en 2005 o.b.v. 'oude' index (Vanneste e.a., 2004); 2013 en 2018 o.b.v. index Vanderstraeten en Ryckewaert (2017).

Bron: Socio-Economische Enquête 2001, Woonsurvey 2005, GWO 2013 en Woonsurvey 2018.

Figuur 1 toont dat in 2018 volgens de vernieuwde indicator 77 % van de woningen (waar een domicilie gevestigd is) het oordeel 'goed' kreeg, tegenover 12 % woningen met als oordeel 'matig' en 11 % 'slecht of zeer slecht'. Ondanks de overgang naar een strengere definitie in 2013 stijgt het aandeel huishoudens dat in een woning in goede staat woont, over de jaren (van 58 % in 2001 naar 77 % in 2018), wat gepaard gaat met een afname van het aandeel woningen in matige staat (van 29 % in 2001 naar 13 % in 2018). Het aandeel huishoudens in woningen in slechte tot zeer slechte staat bleef schommelen rond de 10 %.

De toename van woningen in goede staat is zichtbaar in alle inkomenskwintielen. Anderzijds blijft er wel in elk kwintiel een hardnekkig aandeel van huishoudens in woningen in slechte tot zeer slechte staat wonen, gaande van één op de tien huishoudens in de rijkste groep (Q5²) tot zelfs één op de zes huishoudens in de armste groep (Q1).

Dat het aandeel woningen in goede staat toeneemt, komt vooreerst omdat elk jaar nieuwe woningen aan de woningvoorraad worden toegevoegd. Als dat is ter vervanging van oude en slechte woningen, is het effect daarvan op de kwaliteitsindicator groter dan wanneer het om zuiver bijkomende woningen gaat. Daarnaast kan kwaliteitsverbetering het gevolg zijn van renovaties van bestaande woningen. Het is bekend dat woningen vaak een grondige renovatie ondergaan nadat ze verkocht zijn. Dat er toch een relatief stabiel aandeel slechte woningen blijft, is vermoedelijk omdat er een vraag naar deze woningen blijft bestaan, bij huishoudens die zich de betere kwaliteit niet kunnen veroorloven of die om andere redenen (zoals selectie en discriminatie) geen toegang krijgen tot het betere segment. De slechte woningen blijven dus een toevluchtsoord bieden voor lagere-inkomensgezinnen, alleenstaande jongeren, allochtonen, vluchtelingen ... (Winters & De Decker, 2009). We zien dit fenomeen zowel op de huurmarkt als op de koopmarkt, waar sommige

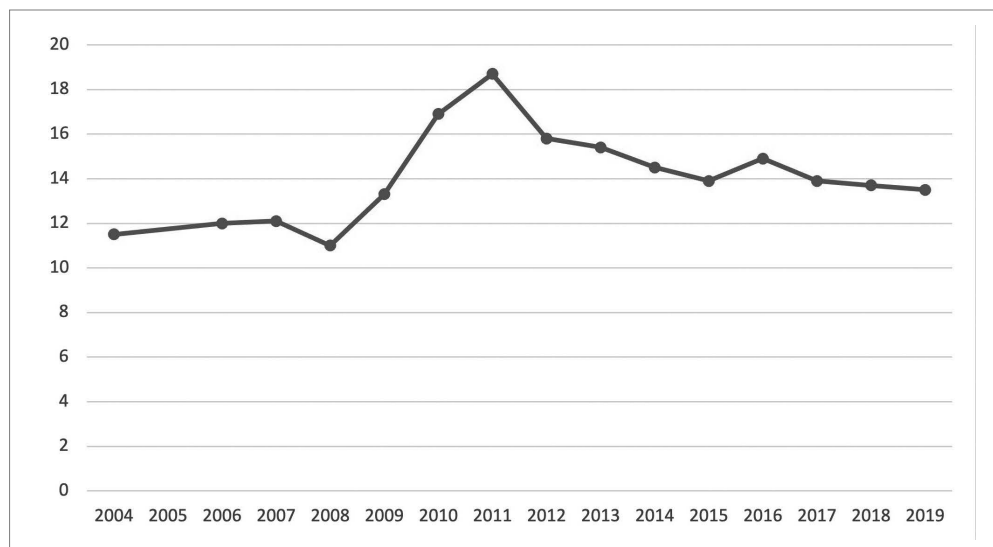
groepen een oplossing zoeken in 'noodkoop'. Daarnaast vinden we ook slechte woningen bij oudere bewoners die niet kunnen of niet meer willen investeren in hun woning.

1.2 Vochtproblemen

De aanwezigheid van vocht in de woning is erg bepalend voor de woningkwaliteit, in het bijzonder omdat die een schadelijke invloed kan hebben op de gezondheid van de bewoners. Vocht leidt tot schimmelvorming, wat gezien wordt als de voornaamste microbiologische verontreiniging in de woning en ook een gunstig klimaat vormt voor huisstofmijt en kakkerlakken. Huisstofmijt is daarbij een van de belangrijkste verwekkers van allergische reacties (Vlaamse Woonraad, 2018).

In figuur 2 kijken we naar het aandeel woningen waarvoor de bewoners (volgens de EU-SILC-survey) minstens een van drie mogelijke vochtproblemen meldt: een vochtige vloer of muur, een lekkend dak, rottend raamwerk.³ Opvallend is de sprong in de vochtproblematiek tussen 2008 en 2011. Een verklaring daarvoor kan niet worden gegeven. In 2008 werd de vraagstelling wel licht aangepast, maar in dat jaar zien we juist een daling. Vanaf 2011 wordt een geleidelijke afname zichtbaar, die sinds 2015 lijkt af te vlakken.

Figuur 2. Evolutie van het aandeel huishoudens in woningen met een vochtige vloer of muur, een lekkend dak of rottend raamwerk, Vlaams Gewest, 2004-2019.



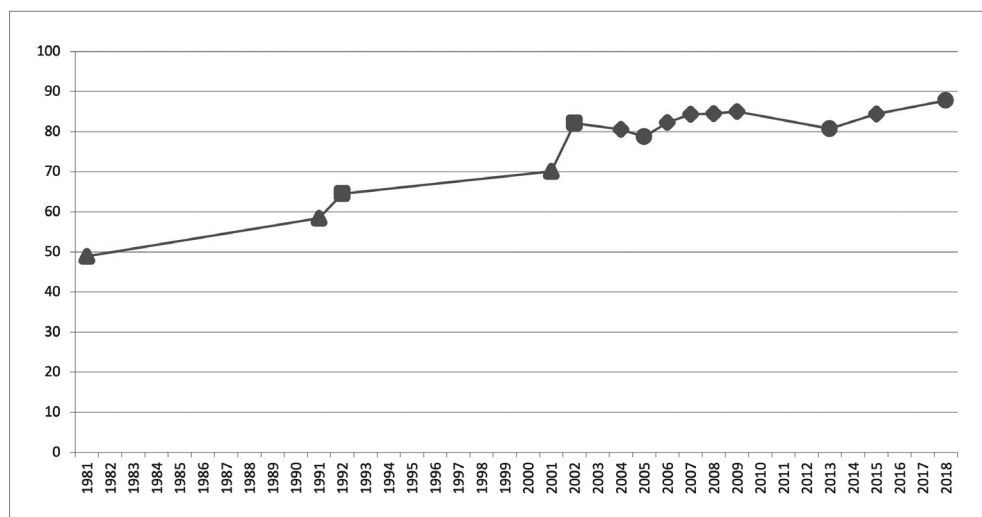
Bron: EU-SILC.

Winters (2021) stelt vast dat er de laatste vijf jaar een duidelijke afname is van vochtproblemen bij de laagste inkomens (Q1) en bij huurders in deze periode. Het is vooral bij de eigenaars dat er nauwelijks evolutie is.

1.3 Comfort

Van alle kwaliteitsdimensies is wooncomfort waarschijnlijk het meest aan evolutie onderhevig. In het verleden werd veelvuldig gebruikgemaakt van de opdeling in klein comfort, middelmatig comfort, en groot comfort (zie o.a. Goossens, Thomas, & Vanneste, 1997). De interessantste van de drie is 'middelmatig comfort', wat betekent dat de woning voorzien is van stromend water, van een wc met waterspoeling en een badkamer of douche en centrale verwarming.⁴

Figuur 3. Evolutie middelmatig comfort*, in %, Vlaams Gewest, 1981-2018.



* ▲: Volks- en Woningtellingen, ■: PSBH; ◆: EU-SILC; ●: woonsurveys en GWO

Bron: Volks- en Woningtellingen (1981, 1991, 2001), PSBH (1992, 2002), EU-SILC (2004, 2006, 2007, 2008, 2009, 2015), Woonsurvey 2005, GWO 203, Woonsurvey 2018.

Figuur 3 toont een geleidelijke toename van middelmatig comfort tijdens de jaren 1980 en 1990, om begin jaren 2000 boven de 80 % uit te komen. Vanaf dan gaat de stijging zeer geleidelijk verder, naar 88 % bij de laatste meting, in 2018. Eigenaars en private huurders maakten de sprong naar middelmatig comfort al in de jaren 1990. De sociale huurders waren in het begin van deze periode (1992) al koploper en zijn dat ook nog aan het einde van de periode. Over de volledige periode bedraagt de toename voor de sociale huur bijna 20 procentpunt, en daarmee ongeveer even veel als de toename bij de eigenaars. Voor private huurders was de vooruitgang met 35 procentpunt de grootste, maar anno 2018 blijft het aandeel middelmatig comfort in de private huur nog wel licht onder dat van eigenaars en sociale huurders.

Over de hele periode (2008-2018) beschikken lagere-inkomensgroepen minder over middelmatig comfort dan de hogere inkomens. Tegelijkertijd blijkt wel de meeste vooruitgang te zijn geboekt voor de lagere inkomens (Winters, 2021).

2. BETAALBAARHEID

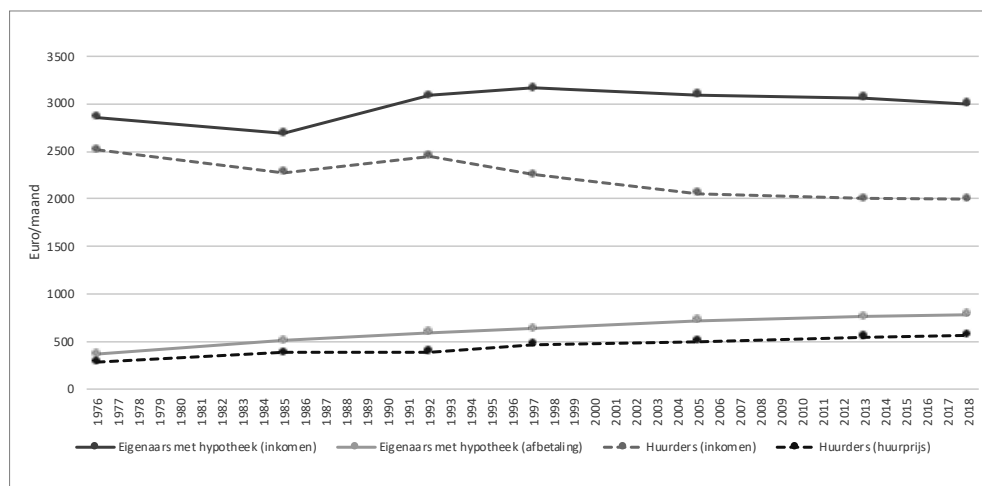
Er bestaat een uitgebreide literatuur over hoe betaalbaarheid kan worden gemeten (zie o.a. Heylen & Haffner, 2013 en Heylen, 2019a). Essentieel is dat steeds een relatie wordt gelegd tussen inkomen en woonuitgaven. De twee methoden die in Vlaanderen het meest worden gebruikt, leggen die relatie elk op een andere manier. De methode van de woonquote kijkt naar het aandeel van de uitgaven in het inkomen, terwijl de methode van het resterend inkomen nagaat wat overblijft van het inkomen na het betalen voor wonen. In beide gevallen wordt het resultaat vergeleken met een norm. Meer gedetailleerde definities volgen verder in de tekst, maar in figuur 4 kijken we vooraf al eens naar de evolutie van de twee voornaamste variabelen, naar eigendomstitel. De woonuitgaven betreffen hier enkel de uitgaven die huishoudens doen voor het afbetalen van de lening of het betalen van de huur, zonder rekening te houden met bijkomende woonlasten (verwarming, water, elektriciteit, onderhoud ...). Zowel voor huurders als voor eigenaars zien we duidelijk toenemende woonuitgaven.

**Zowel voor huurders
als voor eigenaars zien
we duidelijk toenemende
woonuitgaven.**

Eigenaars geven gemiddeld meer uit dan huurders en de woonuitgaven van eigenaars zijn meer gestegen dan de uitgaven van huurders. In dezelfde periode is echter het gemiddeld huishoudinkomen van de eigenaars licht

toegenomen, terwijl er bij de huurders sprake is van een daling. Op basis daarvan kunnen we alvast een toename van betaalbaarheidsrisico's vermoeden, in het bijzonder voor de huurders. We merken op dat de inkomensevolutie van huishoudens mee bepaald is door de demografie, in het bijzonder de wijzigende verhouding tussen koppels en alleenstaanden (zie verder).

Figuur 4. Evolutie van de gemiddelde bruto woonuitgaven en het gemiddelde besteedbare huishoudinkomen, in prijzen van 2018, naar eigendomsstatuut, Vlaams Gewest, 1976-2018.

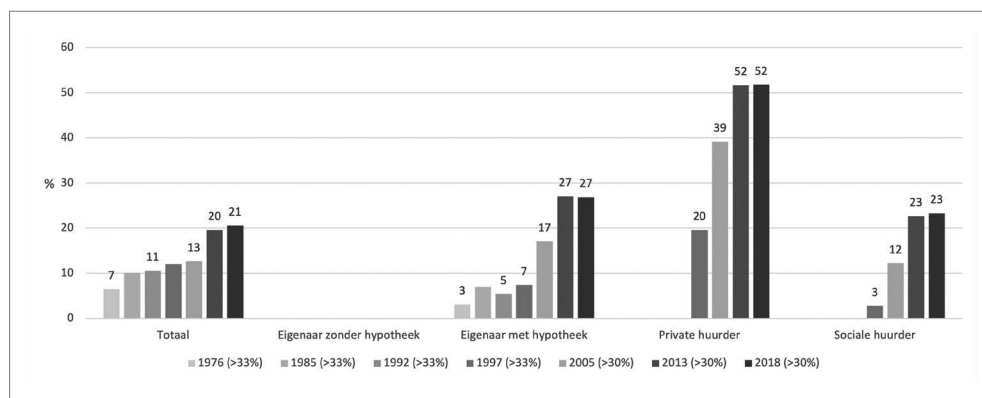


Bron: Socio-economisch Panel '76, '85, '92 en '97/'99, Woonsurvey 2005 en 2018, Grote Woononderzoek 2013.

2.1 Woonquote

De woonquote is het aandeel van de bruto woonuitgaven in het beschikbare huishoudinkomen. De indicator geeft het aandeel huishoudens dat boven een bepaalde norm uitkomt, waarvoor 30 % de meest gebruikelijke is. Vanaf 2005 wordt het betaalbaarheidsrisico op die manier gemeten. Voor de periode tot en met 1997 zijn er echter enkel gegevens met 33 % als norm.

Figuur 5. Aandeel huishoudens met woonquote > 30 % / 33 %, op basis van bruto woonuitgaven, naar eigendomsstatuut, in %, Vlaams Gewest, 1976-2018*.



*: cijfer voor sociale huur voor 1997 geldt voor 1999

Bron: Socio-economisch Panel '76, '85, '92 en '97/'99, Woonsurvey 2005 en 2018, Grote Woononderzoek 2013.

Volgens deze indicator zijn de risico's op betaalbaarheidsproblemen geleidelijk aan toegenomen sinds 1976, met uitzondering van de laatste periode (2013-2018), waarvoor geen significante wijzigingen te noteren zijn.⁵ De toename tussen 1997 en 2005 is zoals gezegd deels toe te schrijven aan de andere maatstaf.

Meulemans, Geurts en De Decker (1996) beschreven al de toenemende betaalbaarheidsproblemen tussen 1976 en 1992. Ze ontwaarden daarbij een sterk leeftijdsgebonden patroon, met hoge woonquota bij de jonge actieve bevolking en bij oudere huurders, en meer problemen bij eenverdieners dan bij tweeverdieners. Bij de daaropvolgende meting, voor 1997, stelden Van Dam en Geurts (2000) een verdere toename van de betaalbaarheidsproblemen vast. Ze zagen hier voor het eerst een ongelijke ontwikkeling voor huurders en eigenaars, waarbij huurders er sterker op achteruitgingen dan eigenaars. Bij die meting werd ook voor het eerst een onderscheid gemaakt tussen private en sociale huurders, waaruit duidelijk bleek dat de betaalbaarheidsproblematiek vooral op de private huurmarkt zat, hoewel ook niet afwezig bij sociale huurders. Heylen, Le Roy, Vanden Broucke e.a. (2007) bevestigden de groeiende kloof tussen huurders en eigenaars voor de gegevens van 2005 en ook in 2013 en 2018 zijn nog altijd grote verschillen te zien.

Tussen de twee laatste metingen bleken de betaalbaarheidsrisico's niet verder toegenomen, maar overschreed ongeveer de helft van de private huurders de grens van 30 %. Ook bij sociale huurders zien we bij de recente metingen, ondanks de gunstige huurprijzen die ze genieten, toch

nog een relatief grote groep met een betaalbaarheidsrisico. Bij de eigenaars die nog een lening afbetalen, zijn de risico's op betaalbaarheidsproblemen minder groot, maar hier geeft in 2018 toch ook ongeveer een kwart meer dan 30 % van het inkomen uit om de lening af te betalen. Een meer diepgaande analyse van de betaalbaarheidsrisico's van deze groep toont dat mogelijke betaalbaarheidsproblemen zich hier doorgaans situeren in de eerste jaren na het afsluiten van de lening. Omdat het inkomen gemiddeld gezien stijgt over de levensloop en de meeste leningen worden afgesloten met een vaste aflossing, neemt het aandeel van de afbetaling in het inkomen af met de jaren (Heylen, 2019b). Zodra de lening is afbetaald, valt het betaalbaarheidsrisico volgens deze indicator weg (er zijn geen woonuitgaven meer). Omdat de groep eigenaars die de lening hebben afbetaald een aanzienlijke groep is (de helft van de eigenaars in 2018), valt het betaalbaarheidsrisico voor alle huishoudens samen lager uit dan voor elk van de apart vermelde groepen.

Zoals men kan verwachten, zijn de betaalbaarheidsrisico's groter voor de lagere inkomens. Voor eigenaars die nog een lening afbetalen en een inkomen hebben in de eerste twee inkomenskwintielen, overschrijdt ongeveer de helft de 30 %-grens. Voor de private huurders gaat het zelfs over 83 % in het eerste kwintiel en 64 % in het tweede kwintiel. Voor de sociale huurders liggen deze aandelen een stuk lager, namelijk op 30 % in kwintiel 1 en 17 % in kwintiel 2 (Heylen & Vanderstraeten, 2019). Deze relatief gunstige uitkomst voor sociale huurders wijst op het effect dat de inkomensgerelateerde huurprijs in de sociale huur heeft op de betaalbaarheid van wonen. We merken op dat in deze berekening 'subsidies' voor private huurders en eigenaars niet mee zijn verrekend. De twee voornaamste subsidies voor deze groepen zijn respectievelijk de huursubsidie/huurpremie en de woonbonus. Winters (2021) stelt vast dat het verrekenen van de huursubsidie slechts tot een zeer lichte afname van de betaalbaarheidsrisico's voor de totale groep huurders leidt omdat maar een relatief klein aandeel huishoudens een huursubsidie/huurpremie ontvangt.⁶ Voor de eigenaars met een hypotheeklening maakt de aftrek van de subsidie (de woonbonus) wel een aanzienlijk verschil: door dat te verrekenen, daalt het betaalbaarheidsrisico (in 2018) van 27 % naar 15 %.

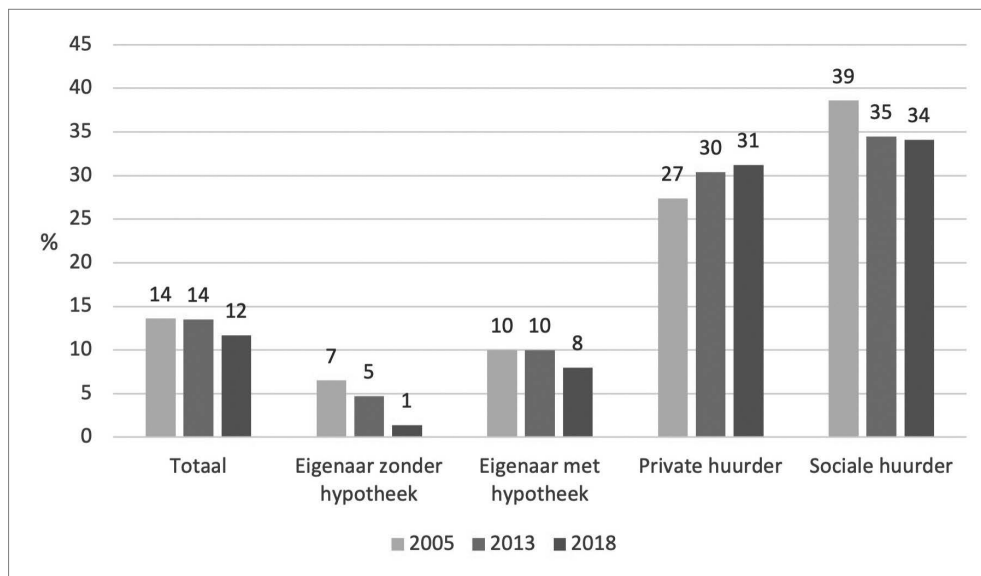
2.2 Resterend inkomen

Het resterende inkomen (RI) wordt berekend door de woonuitgaven (zonder bijkomende woonlasten) af te trekken van het besteedbare inkomen en dat RI vervolgens te vergelijken met het referentiebudget voor het betreffende gezinstype. Zo'n referentiebudget geeft normatief weer hoeveel een gezin minimaal nodig heeft om menswaardig te kunnen deelnemen aan de samenleving.⁷ We gebruiken het referentiebudget waaruit de woonuitgaven zijn verwijderd. Indien het resterende inkomen onder het referentiebudget ligt, is er sprake van een betaalbaarheidsrisico.

Anders dan in figuur 5 zien we hier geen toename van de betaalbaarheidsrisico's tussen 2005 en 2013. En waar we voor de totale groep volgens de methode van de woonquote een status quo zagen tussen 2013 en 2018, is er volgens de budgetmethode zelfs een lichte daling. Deze afname in betaalbaarheidsrisico's zien we vooral bij de eigenaars zonder een hypotheeklening en is het gevolg van het toegenomen inkomen van deze groep. Bij de eigenaars met hypotheek is er een lichte daling tussen 2013 en 2018. Deze groep doet het volgens deze indicator duidelijk beter dan volgens de woonquote. De verklaring daarvoor is dat bij de budgetmethode het inkomen een grotere rol speelt en dat het vooral de lagere inkomens zijn waar deze methode de meeste

betaalbaarheidsrisico's vaststelt, terwijl er bij de eigenaars met hypotheek relatief minder lage inkomens zijn.

Figuur 6. Aandeel huishoudens met resterend inkomen onder de RI-norm, op basis van bruto woonuitgaven, naar eigendomsstatuut, in %, Vlaams Gewest, 2005-2018.



Bron: Woonsurvey 2005 en 2018, Grote Woononderzoek 2013.

Dat het inkomen een grote rol speelt in deze betaalbaarheidsindicator, is het meest zichtbaar bij de eigenaars die de lening hebben afbetaald. De groep heeft geen woonuitgaven, maar een deel bevindt zich toch in de risicozone, namelijk als gevolg van het lage inkomen. We vinden hier hoofdzakelijk gepensioneerden. Dit resultaat wijst er ook op dat de budgetmethode in belangrijke mate een armoedeprobleem detecteert, in tegenstelling tot de woonquotemethode.

Het lage inkomen is ook de reden waarom er volgens deze methode een zo hoog aandeel betaalbaarheidsrisico's is bij de sociale huurders. Voor hen zijn de huurprijzen beduidend lager dan voor de private huurders (Heylen, 2020), maar zelfs die lage huurprijs duwt hun resterende inkomen nog onder het minimumbudget (of ze zouden er zelfs zonder woonuitgaven belanden). Net zoals bij de woonquote maakt het verrekenen van de huursubsidie voor de huurders nauwelijks een verschil (Winters, 2021).

3. WOONZEKERHEID

In het Woonbeleidsplan Vlaanderen wordt woonzekerheid als volgt omschreven:

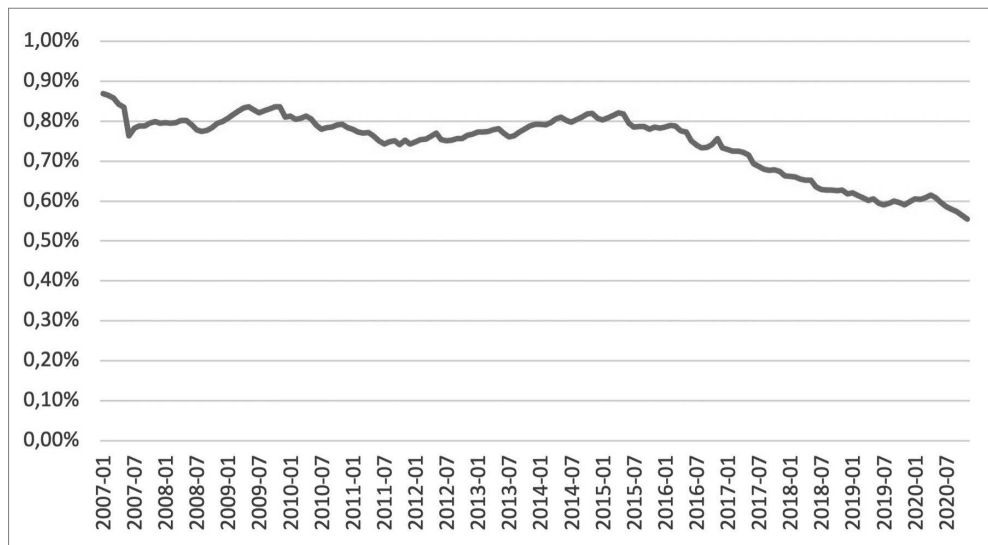
Woonzekerheid betreft de individuele mogelijkheid om in een woning te blijven wonen, zolang men het wenst, binnen de voorwaarden van de betaalbaarheid en kwaliteit en mits naleving van een aantal plichten.
(Vlaamse Regering, 2018, p. 17)

De definitie legt terecht de relatie met betaalbaarheid en kwaliteit. Omdat die beleidsdoelen eerder al besproken zijn, beperken we ons hier tot indicatoren die nagaan in welke situaties de woonzekerheid in gevaar is. Voor eigenaars is dat als ze hun hypothecaire lening niet meer kunnen afbetalen (3.1). Bij huurders gaat het vooral over risico's op gedwongen verhuis of uithuiszetting. Omdat die risico's verschillen voor private en sociale huurders, bespreken we ze afzonderlijk (in 3.2 en 3.3). Tot slot kijken we naar dak- en thuisloosheid (in 3.4), als een extreme vorm van gebrek aan woonzekerheid, maar waarover nauwelijks cijfers bestaan.

3.1 Achterstallige hypothecaire kredieten

Eigenaars van woningen genieten in Vlaanderen vergaande woonzekerheid. De voornaamste bedreiging voor die woonzekerheid is de kans op het niet kunnen terugbetalen van de hypothecaire lening. Dit risico wordt zorgvuldig opgevolgd door de Centrale voor Kredieten aan Particulieren (CKP) van de Nationale Bank van België. De Kredietcentrale registreert een wanbetaling als een verschuldigd bedrag niet of onvolledig is betaald binnen drie maanden na de vervaldag, of niet of onvolledig is betaald binnen één maand na de ingebrekestelling via aangetekend schrijven.

Figuur 7. Aandeel geregistreerde achterstallige betalingen van onroerende hypothecaire kredieten, in % van het totale aantal uitstaande onroerende hypothecaire kredieten, Vlaams Gewest, 2007-2020.



Bron: Centrale voor Kredieten aan Particulieren (CKP) van de Nationale Bank van België.

Figuur 7 toont dat het aandeel hypothecaire kredieten met achterstallige betalingen relatief laag is, met cijfers die tussen 2007 en 2016 schommelden rond 0,8 %. Sinds dan daalt dit aandeel, tot 0,56 % eind 2020. Voorlopig lijkt hier dus nog geen effect van de coronacrisis zichtbaar, wat mee te danken is aan crisismaatregelen zoals tijdelijke werkloosheid en het uitstel van betaling dat banken tijdelijk toekenden. Het is op dit ogenblik nog niet duidelijk wat op langere termijn de gevolgen zullen zijn. Als de structurele werkloosheid zou stijgen, kan het aandeel leningen met betalingsachterstand toenemen.

3.2 Gedwongen uithuiszettingen private huur

Gedwongen uithuiszettingen zijn bijzonder schrijnende situaties, zeker als er ook kinderen bij betrokken zijn. Een op de drie dak- en thuislozen is minderjarig. Dat heeft grote gevolgen. Kinderen veranderen verschillende keren van buurt, school en vrienden. Het legt een zware hypotheek op hun welzijn, gezondheid en ontwikkeling. Het ondermijnt hun toekomst (Lescauwaet, 2018).

Vaak gaat er voor huurders en verhuurders al een lange en moeilijke weg aan vooraf, van achterstallige betalingen, pogingen tot aanzuivering van schulden, eventueel afbetalingsplannen of schuldbemiddeling. Na de uithuiszetting is het voor het getroffen huishouden vaak ook moeilijk een andere woning te vinden. Hoewel dakloosheid het resultaat is van een samenspel van heel veel factoren in de persoonlijke situatie en de omgeving (Van Regenmortel, Demeyer, Vandenbempt e.a., 2006), vindt het vaak een directe aanleiding in een uithuiszetting. Het goed kunnen opvolgen van uithuiszettingen is daarom belangrijk, ook met het oog op het evalueren van het beleid gericht op bestrijding van dakloosheid en ter bevordering van de woonzekerheid.

Bij gebrek aan officieel geregistreerde cijfers organiseert de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG) al sinds 2008 een jaarlijkse rondvraag bij de OCMW's. Die zijn namelijk verplicht de dreiging tot uithuiszetting te registreren. De cijfers schommelen al tien jaar rond 12.000 dreigingen tot uithuiszetting per jaar. Deze cijfers zijn echter onvolledig. Niet alle OCMW's bezorgen de gegevens aan de VVSG. Bovendien zijn de cijfers gebaseerd op het aantal uithuiszettingen dat bij het OCMW gemeld wordt, terwijl het OCMW niet altijd op de hoogte is. Een dreiging tot uithuiszetting betekent ook niet noodzakelijk dat er ook een vordering tot uithuiszetting van komt of dat een effectieve uithuiszetting volgt. Voorzichtige schattingen spreken over minimaal één op de drie procedures die leiden tot daadwerkelijke uithuiszetting (Verstraete & De Decker, 2015).

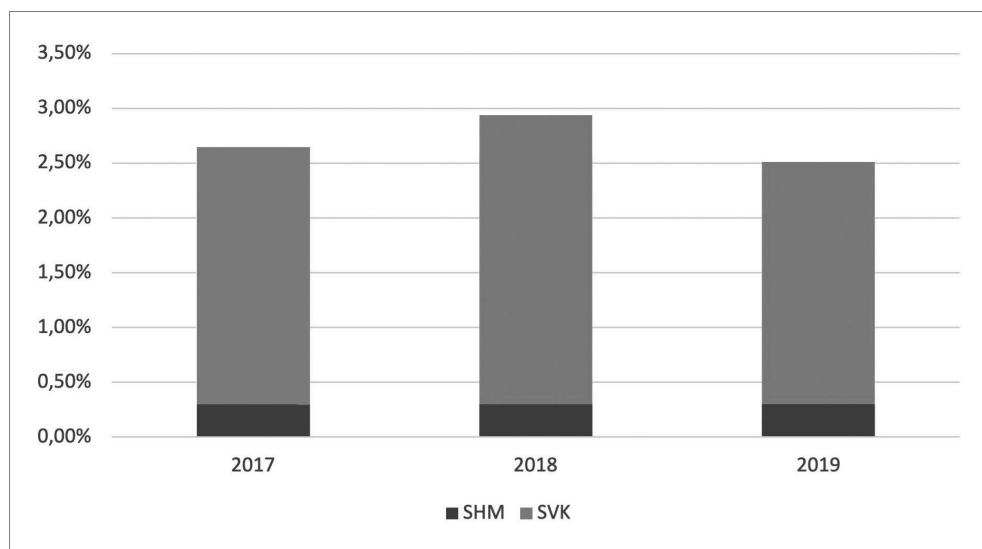
3.3 Gedwongen uithuiszettingen sociale huur

Sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's) en sociale verhuurkantoren (SVK's) hebben de wettelijke opdracht om huurachterstallen tijdig en nauwgezet op te volgen, om huurders met problemen te begeleiden of door te verwijzen naar ondersteunende diensten en zo te voorkomen dat ze de woning moeten verlaten als gevolg van te veel betalingsachterstand of omdat ze niet aan hun huurdersverplichtingen kunnen voldoen. Indien zich echter aanhoudend problemen voordoen, kunnen zij sociale huurders uit huis zetten.

De Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) vraagt bij de SHM's en SVK's jaarlijks cijfers op over het aantal opgestarte procedures tot uithuiszetting en het aantal werkelijke uithuiszettingen, samen met de oorzaak van de uithuiszetting. We beperken ons hier tot de uithuiszettingen die hun oorzaak vinden in ernstige of blijvende tekortkomingen van de huurdersverplichtingen. De

laatste drie jaar was dit aantal uithuiszettingen min of meer gelijk, lichtjes oplopend van 427 in 2017 tot 445 in 2019. Voor de SVK's lijkt er over de hele periode sprake van een toename. De laatste drie jaar schommelt het aantal rond 250 uithuiszettingen. Zowel voor SHM's als SVK's is huurachterstal de meest voorkomende reden voor uithuiszetting. Relatief ten opzichte van het aantal huurders bedraagt het aantal uithuiszettingen in de sociale huur ongeveer 2,5 % (zie figuur 8). Het grootste deel daarvan komt voor rekening van de SVK's, die relatief meer huurders uit huis zetten dan SHM's. Verklaringen voor het verschil kunnen te maken hebben zowel met de huurprijs en het eigen profiel van de SVK-huurders als met de wijze waarop huurachterstallen worden opgevolgd. De huurprijs ligt immers hoger dan voor SHM-woningen, zelfs als de huurders een huursubsidie ontvangen. Bovendien zijn er indicaties dat de SVK-huurders een lager inkomen hebben en dat het ook over een meer kwetsbare groep gaat (Van den Broeck & Winters, 2018).

Figuur 8. Aandeel uithuiszettingen door SHM's en SVK's, in % van hun aantal sociale huurwoningen, Vlaams Gewest, 2017-2019.



Bron: VMSW.

3.4 Dak- en thuisloosheid

Dankzij het werk van FEANTSA, de Europese koepel voor dak- en thuislozenorganisaties, is er een redelijk algemeen aanvaarde definitie van dak- en thuisloosheid. Deze 'ETHOS-definitie' onderscheidt vier categorieën van situaties die wijzen op het ontbreken van een thuis: dakloosheid, thuisloosheid, instabiele huisvesting en ontoereikende huisvesting. Deze conceptuele categorieën zijn verder verdeeld in dertien operationele categorieën. Voor Vlaanderen bestaat er nog geen meting van de totale omvang van de groep die aan deze definitie beantwoordt. Meys en Hermans (2014) organiseerden een eerste nulmeting voor enkele van deze deelgroepen op het niveau van Vlaanderen. Recent werden in Vlaanderen tellingen uitgevoerd voor de steden Gent, Luik, Leuven en de provincie Limburg.⁸

4. EVENWICHT TUSSEN VRAAG EN AANBOD

De vierde strategische doelstelling van het Woonbeleidsplan Vlaanderen is dat vraag en aanbod op elkaar zijn afgestemd. In de eerste plaats is daarmee bedoeld dat er een kwantitatief evenwicht is, in de zin dat er voldoende woningen (het aanbod) zijn voor alle huishoudens (de vraag). Daarnaast moet er ook een kwalitatief evenwicht zijn, wat wil zeggen dat het woningaanbod ook aangepast is aan de behoeften. Als gevolg van zowel vraag- als aanbodfactoren kan de huidige woonsituatie afwijken van de behoefte. We bespreken hierna drie indicatoren die beogen te meten hoe groot de afwijking is.⁹

4.1 Woonnood

Ongeveer 30 % van de huishoudens verkeert in woonnood.

We definiëren 'woonnood' als het aandeel van de huishoudens dat een betaalbaarheidsprobleem heeft (volgens de methode van de woonquote) of een woning betreft die in slechte of zeer slechte fysieke staat is. Deze indicator maakt duidelijk voor hoeveel huishoudens het recht op wonen is geschonden. De reden waarom deze indicator nodig is in aanvulling op de betaalbaarheidsindicatoren en kwaliteitsindicatoren, is dat

soms de vereiste kwaliteit maar wordt verkregen door meer uit te geven dan eigenlijk gewenst is of dat omwille van de betaalbaarheid gekozen wordt voor suboptimale kwaliteit. Deze indicator combineert beide problemen. Een berekening is enkel beschikbaar voor 2013 en 2018. Op beide momenten viel ongeveer 30 % van de huishoudens onder deze definitie van woonnood.

In lijn van de verwachting valt de sterke aanwezigheid van woonproblemen in de private huur op, waar ongeveer 60 % van de huishoudens onder de definitie van woonnood valt. Bij eigenaars gaat het over ongeveer 20 %. De cijfers verschillen nauwelijks tussen 2013 en 2018.

4.2 Theoretische doelgroep huurondersteuning

Deze indicator neemt dezelfde variabelen als de vorige indicator als vertrekpunt (betaalbaarheids- of kwaliteitsprobleem), maar beperkt de groep die onder de definitie valt tot de huurders die nog geen ondersteuning krijgen bij het betalen van de huur door middel van sociale huisvesting of een tegemoetkoming in de huurprijs en tot de 40 % laagste inkomens. De reden daarvoor is dat wie een hoger inkomen heeft, theoretisch in staat zou moeten zijn een woning te huren in redelijke staat. Op deze wijze geeft de indicator een inzicht in het aantal huishoudens die ondersteuning kunnen gebruiken bij het betalen van de huur, zij het in de vorm van sociale huur, zij het in de vorm van een huursubsidie. In 2018 viel 8 % van de huishoudens onder deze definitie van theoretische doelgroep. Voor de private huurders gaat het over 42 %. Net zoals voor woonnood is er nauwelijks een verschil ten opzichte van 2013.

4.3 Noodkopers

We definiëren noodkopers als de huishoudens uit de drie laagste inkomenskwintielen die de voorbije drie jaar eigenaar-bewoner zijn geworden, daarbij een betaalbaarheidsprobleem (methode woonquote) hebben en een woning betrekken die in slechte of zeer slechte fysieke staat is. De indicator geeft het aandeel van deze groep in het totale aantal huishoudens. De beperking tot de

drie laagste inkomenskwintielen komt voort uit de veronderstelling dat huishoudens met een hoger inkomen de nodige renovatiewerken kunnen bekostigen. De indicator bouwt voort op het werk van Kesteloot, Vandenbroecke, Martens e.a. (1998) die vaststelden dat migranten vaak woningen van slechte kwaliteit kopen om te ontsnappen aan te hoge huurprijzen of aan discriminatie op de huurmarkt, waarbij ze dan na aankoop onvoldoende middelen overhouden om de woning te renoveren (zie ook Vanderstraeten & Ryckewaert, 2015b). Voor 2018 valt 2,4 % van alle huishoudens onder deze definitie van noodkopers. Het verschil met 2013 blijft ook hier beperkt.

4.4 Overbezetting

Overbezetting (of overbewoning) kan een gevolg zijn van een tekort in het aanbod om aan de vraag van huishoudens te voldoen. In krappe woningmarkten of wanneer de inkomens van huishoudens te laag zijn om een degelijke woning te huren of te kopen, zullen meer situaties van inwonen worden vastgesteld. Meerdere definities van overbezetting zijn mogelijk, maar Winters e.a. (2020) kozen omwille van continuïteit met het verleden en vergelijkbaarheid met andere landen voor de definitie van Eurostat,¹⁰ die voor Vlaanderen uitkomt op 3,9 % in 2019, een lichte stijging ten opzichte van 2016 (2,3 %). Opnieuw zien we de meeste problemen bij de huurders en een opvallende concentratie van overbezetting bij lage inkomens, waarvoor er ook een duidelijke stijging zichtbaar is (Winters, 2021).

5. TOEGANG

De vijfde en laatste strategische doelstelling in het Woonbeleidsplan Vlaanderen luidt: 'in 2050 heeft iedereen toegang tot een woning'. De toelichting daarbij verwijst vooral naar manieren waarop de toegang tot een woning kan worden belemmerd, namelijk door onvolledige informatie en discriminatie. We beperken ons hier tot de meting van discriminatie.

Op de private huurmarkt blijkt discriminatie een praktijk die nog vaak voorkomt (zie bv. Loopmans, Esam Awuh, De Decker e.a., 2014; Verstraete, Vermeir, De Decker e.a., 2020; Verhaeghe, Verstraete, Vermeir e.a., 2020). Tot nog toe is er op het niveau van Vlaanderen slechts één meting, namelijk die van Loopmans e.a. (2014) in opdracht van het toenmalige Interfederaal Gelijkekansencentrum (nu Unia). Deze auteurs berekenden discriminatiegraden voor verschillende discriminatiegronden, onder andere afkomst en beperking. Dit onderzoek herhalen zodat de resultaten van de meting vergelijkbaar zijn in tijd en ruimte, blijkt echter niet vanzelfsprekend. Daarvoor moet aan diverse voorwaarden voldaan zijn. Voorlopig is ook nog geen nieuwe meting gepland. Sommige steden investeren wel in de meting van discriminatie op de huurmarkt op hun grondgebied.

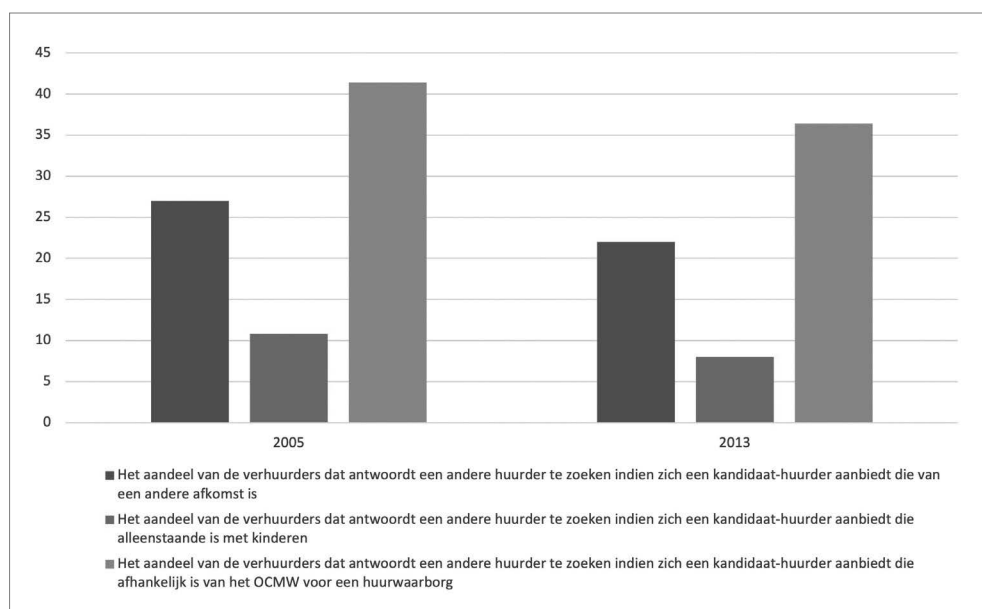
Een alternatief om een idee te krijgen van potentiële discriminatie is bij verhuurders te peilen naar de houding ten aanzien van kandidaat-huurders. Het gaat hier dus niet over het meten van het daadwerkelijk voorkomen van discriminatie, wel over attitudemeting. Daarbij kan sociale wenselijkheid spelen: wat een verhuurder rapporteert, stemt niet noodzakelijk overeen met zijn gedrag.

De Woonsurvey 2005 en het Grote Woononderzoek 2013 bevatten de volgende vraag die wordt voorgelegd aan verhuurders van private huurwoningen:

Stel dat mensen van een andere afkomst zich als kandidaat-huurder zouden aanbieden, zou u daar geen enkel bezwaar tegen hebben, zou u het aanvaarden maar het minder prettig vinden of zou u een andere huurder zoeken?

Dezelfde vraag werd ook gesteld voor kandidaat-huurders die alleenstaand zijn met kinderen en voor kandidaat-huurders die meedelen dat zij afhankelijk zijn van het OCMW voor een huurwaarborg. De indicator is het aandeel van de verhuurders dat antwoordt een andere huurder te zullen zoeken. Twee metingen werden zo uitgevoerd: in 2005 en 2013.

Figuur 9. Houding van verhuurders t.a.v. een kandidaat-huurder die van een andere afkomst is, die alleenstaande is met kinderen, die afhankelijk is van het OCMW voor een huurwaarborg, in %, Vlaams Gewest, 2005 en 2013.



Bron: Woonsurvey 2005, GWO 2013.

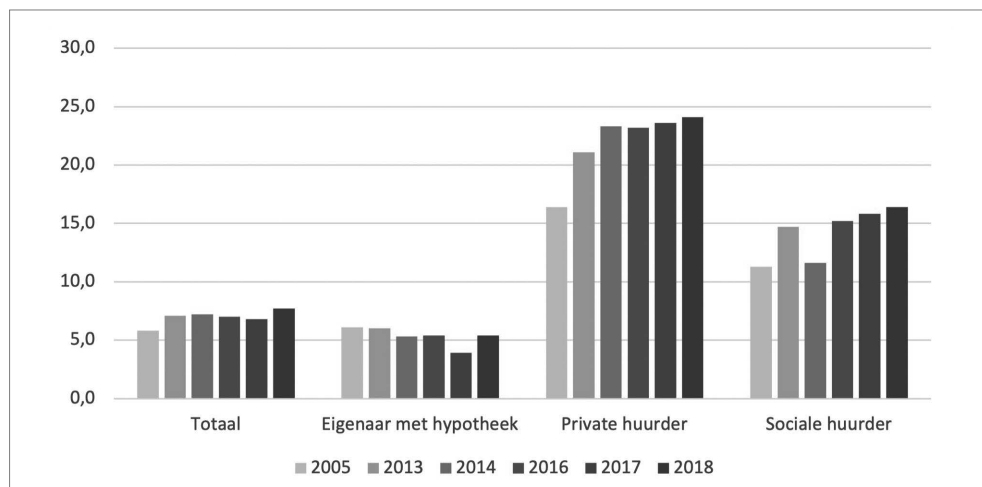
Van de drie voorgelegde situaties zien we de meeste weerstand tegenover een kandidaat die afhankelijk is van een huurwaarborg van het OCMW: 36 % van de verhuurders antwoordde in 2013 een andere huurder te zoeken (figuur 9). Bij een kandidaat-huurder van allochtone afkomst antwoordde in 2013 22 % een andere huurder te zoeken. In het geval van een alleenstaande moeder met kinderen ging het over 8 %. In vergelijking met 2005 lijkt de houding van de verhuurder minder weigerachtig.¹¹

6. ARMOEDE VERMINDEREN ALS TRANSVERSAAL DOEL VAN HET WOONBELEID

Omdat uitgaven voor wonen een groot aandeel van het inkomen uitmaken, in het bijzonder voor wie over een laag inkomen beschikt, is er een sterke relatie tussen woonuitgaven en armoede. Die relatie bleek ook al bij de bespreking van de betaalbaarheidsindicatoren. Vanuit het oogpunt van het armoedebeleid zou het daarom ook interessant zijn te weten hoeveel huishoudens terechtkomen in armoede als gevolg van woonuitgaven. Haffner, Dol en Heylen (2013) berekenen dat vertrekkend van de klassieke armoedemaatstaf, die de armoedegrens op 60 % van het mediane equivalente inkomen legt. De indicator gaat eerst na wat het aandeel huishoudens is dat volgens deze definitie in een situatie van armoederisico verkeert op basis van het beschikbare inkomen en vervolgens wat het aandeel huishoudens is dat een armoederisico heeft op basis van het resterende inkomen (het inkomen na betaling van de woonuitgaven). Om dit aandeel te berekenen, wordt opnieuw een armoedegrens berekend, dit keer gedefinieerd als 60 % van het mediane equivalente resterende inkomen. Het verschil tussen beide maten is het aandeel huishoudens dat als gevolg van 'te hoge' woonuitgaven met het armoederisico wordt geconfronteerd.

Het aandeel huishoudens dat als gevolg van de woonuitgaven in armoede terecht komt, bedraagt volgens deze indicator 6 à 8 % (zie figuur 10). De evolutie voor de totale groep blijft beperkt, al lijkt zich een lichte stijging voor te doen. Voor private huurders en sociale huurders liggen de aandelen duidelijk hoger en is er ook een stijging tussen 2005 en 2018.¹² Voor de eigenaars met hypotheek liggen de cijfers onder het gemiddelde en is er weinig evolutie. De groep die in de armoede terecht komt als gevolg van te hoge woonuitgaven is nagenoeg volledig te situeren in de eerste twee inkomenskwintielen. Het eerste kwintiel kent de sterkste toename (Winters, 2021).

Figuur 10. Aandeel huishoudens dat als gevolg van 'te hoge' woonuitgaven (zonder rekening te houden met bijkomende woonlasten) met het armoederisico wordt geconfronteerd, naar eigendomstitel, in %, Vlaams Gewest, 2005-2018.



Bron: Woonsurvey 2005 en 2018, Grote Woononderzoek 2013, EU-SILC 2015 (voor 2014), EU-SILC 2017 (voor 2016), EU-SILC 2018 (voor 2017).

7. BELEID

Het recht op wonen werd in 1993 ingeschreven in de Belgische Grondwet, in 1997 verankerd in de Vlaamse Wooncode en blijft ook volgens de Vlaamse Codex Wonen (januari 2021) nog steeds het centrale uitgangspunt van het woonbeleid. Sinds 2018 heeft Vlaanderen ook een Woonbeleidsplan met ambitieuze doelstellingen. Uit de cijfers die we in deze bijdrage presenteerden, blijkt dat de beoogde doelen nog verre van bereikt zijn, zeker niet voor de laagste inkomens, terwijl het woonbeleid expliciet de meest woonbehoeftigen aanduidt als prioritaire doelgroep.

Het Vlaamse woonbeleid zet een breed spectrum aan beleidsinstrumenten in om de vooropgestelde doelen te bereiken en vele van deze instrumenten zijn ook gericht op de lagere inkomens (Heylen, 2020). De investeringen in sociale woningen zijn de voorbije decennia toegenomen en het toepassingsgebied van de huursubsidie werd (in meerdere stappen) verruimd. Een beslissing die grote impact had op de verdeling van de subsidies was de vermindering van de woonbonus in 2015 en de afschaffing van de woonbonus voor nieuwe contracten in 2019. De woonbonus betekende immers een aanzienlijk subsidiebedrag voor eigenaars van woningen en kwam vooral terecht bij hogere inkomens.

Maar blijkbaar volstaat dat niet om voor iedereen betaalbaar en kwaliteitsvol wonen te verzekeren. Om dat te bereiken, zouden hogere overheidsuitgaven of belangrijke verschuivingen nodig zijn tussen begrotingsposten en over beleidsdomeinen heen. Daarnaast moet verder worden nagedacht over de optimale vorm van de beleidsinstrumenten (bv. door de inkomensgrenzen aan te passen), zodat met eenzelfde budget nog meer effecten kunnen worden verkregen. Dat geldt vooral voor de fiscale maatregelen, waarvoor er geen inkomensgrenzen zijn en die niet zijn vormgegeven vanuit de doelen van het woonbeleid. Vrijstellingen en kortingen allerhande in de onroerende voorheffing, verkooprechten en schenkingsrechten dienen kritisch beoordeeld te worden vanuit hun bijdrage tot het recht op wonen.

Behalve via subsidies stuurt het beleid de woningmarkt ook via regelgeving. Zo bepaalt de huurwetgeving mee de rol die de private huur kan opnemen in het aanbieden van goede woningen. Grote voorzichtigheid is echter nodig. Ingrepen die op het eerste gezicht ten voordele van (zwakkere) huurders zijn (zoals het verminderen van de huurwaarborg of het reguleren van prijzen), kunnen tot effect hebben dat woningen uit de huurmarkt verdwijnen. Verder beschikt de Vlaamse overheid over een uitgebreid instrumentarium om (samen met de gemeenten) de woningkwaliteit te handhaven, zijn er subsidies en andere vormen van ondersteuning van de woonactoren en nog meerdere andere maatregelen. Voor evaluaties daarvan verwijzen we naar studies van het Steunpunt Wonen.

8. TOT SLOT

Het beeld dat we hierboven hebben geschetst, is niet echt rooskleurig met de bril van armoede. De jaren die voor ons liggen, zal de COVID-19-crisis mee bepalen hoe de situatie zal evolueren. De grote meerderheid van de Vlaamse huishoudens woont vandaag goed en we verwachten voor een groot deel ervan nog verdere vooruitgang, onder meer omdat ze het voorbije anderhalf jaar veel tijd thuis hebben doorgebracht en de woning zo nog meer aandacht kreeg. Voor wie klein woonde, in een woning in slechte staat of zonder veel buitenruimte, was de crisis bijzonder zwaar. Dat waren

vooral huurders, die ook meer dan eigenaars een laag inkomen hebben en zich meer in onzekere tewerkstellingssituaties bevinden (Dreesen & Heylen, 2021). De vraag is of deze groepen mee zullen profiteren van de relance die zich nu aftekent. Als dat niet zo is, kunnen we voor de volgende jaren nog grotere verschillen verwachten binnen de Vlaamse bevolking. Verder zagen we de voorbije zomer ook hoe de klimaatverandering een risico betekent voor woonzekerheid. Een goed (woon)beleid zal daarmee nog meer nodig worden dan het al was.

REFERENTIES

Dreesen, S. & Heylen, K. (2021). *De impact van de COVID-19 crisis op de woonsituatie van Vlamingen. Een analyse van de Grote Coronastudie*. Leuven: Steunpunt Wonen.

Goossens, L., Thomas, I., & Vanneste, D. (1997). *Huisvesting in sociaaleconomisch en geografisch perspectief 1981-1991 Monografie nr. 10*. Brussel: NIS-DWTC.

Haffner, M., Dol, K., & Heylen, K. (2013). *Armoederisico na woonlasten. Verkenning van de mogelijkheden, met het oog op het bepalen van de positie van Vlaanderen in de Europese Unie*. Leuven: Steunpunt Wonen.

Heylen, K. (2015). *Grote Woononderzoek 2013. Deel 2. Deelmarkten, woonkosten en betaalbaarheid*. Leuven: Steunpunt Wonen, 60 p.

Heylen, K. (2019a). *Metten van betaalbaar wonen. Naar een nieuwe aanpak?* Leuven: Steunpunt Wonen, 34 p.

Heylen, K. (2019b). *Doelgroepen sociale huur en specifieke segmenten op de woningmarkt*. Leuven: Steunpunt Wonen.

Heylen, K. (2020). *Woonsubsidies in Vlaanderen. Verdelingsanalyse voor 2018 en evolutie sinds 2008*. Leuven: Steunpunt Wonen, 89 p.

Heylen, K. & Haffner, M. (2013). A ratio or budget benchmark for comparing affordability across countries? *Journal of Housing and the Built Environment*, 28(3), 547-565.

Heylen, K., Le Roy, M., Vanden Broucke, S., Vandekerckhove, B., & Winters, S. (2007). *Wonen in Vlaanderen; De resultaten van de woonsurvey 2005 en de Uitwendige Woningsschouwning 2005*. Brussel: Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, Woonbeleid, 481 p.

Heylen, K. & Vanderstraeten, L. (2019). *Wonen in Vlaanderen anno 2018*. Leuven: Steunpunt Wonen, 165 p.

Kesteloot, C., Vandenbroecke, H., Martens, A., & Sette, K. (1998). *Woonsituatie van etnische minderheden in Vlaanderen. Onderzoeksresultaten*. Brussel: Vlaams ministerie van Huisvesting, Binnenlandse Aangelegenheden en Stedelijk Beleid.

Lescrauwaet, D. (2018, 11 sept.). Vlaams actieplan uithuiszetting wacht op actie. Zonder woonbeleid dweilt sociaal werk met de kraan open. *Sociaal.net*.

Loopmans, M., Esam Awuh, H., De Decker, P., Heylen, K., Meeus, B., Minon, C ..., & Verstraete, J. (2014). Onderzoek van de private huisvestingsmarkt in België in het kader van de Diversiteitsbarometer. In: Interfederaal Gelijkekansencentrum (eds.), *Diversiteitsbarometer Huisvesting, Deel 4: Private huisvesting* (pp. 136-245). Brussel: Interfederaal Gelijkekansencentrum.

Meulemans, B., Geurts, V., & De Decker, P. (1996). *Wonen in Vlaanderen. Onderzoek naar de doelgroepen van het woonbeleid*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Meys, E. & Hermans, K. (2014). *Nulmeting dak- en thuisloosheid*. Leuven: Steunpunt Welzijn Volksgezondheid en Gezin.

Storms, B. & Van den Bosch, K. (red.) (2009). *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*. Leuven: Acco.

Van Dam, R. & Geurts, V. (2000, juni). De bewoners van gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde woningen in Vlaanderen: profiel, woningkwaliteit en betaalbaarheid. *CSB Berichten*.

Van den Broeck, K. & Winters, S. (2018). *Kosteneffectiviteit en efficiëntie van sociale huisvestingsmaatschappijen en sociale verhuurkantoren*. Leuven: Steunpunt Wonen.

Van Regenmortel, T., Demeyer, B., Vandenbempt, K., & Van Damme, B. (2006). *Zonder (t)huis. Sociale biografieën van thuislozen getoetst aan de institutionele en maatschappelijke realiteit*. Leuven: Lannoo Campus.

Vanderstraeten, L. & Ryckewaert, M. (2015a). *Grote Woononderzoek 2013. Deel 3. Technische woningkwaliteit*. Leuven: Steunpunt Wonen, 109 p.

Vanderstraeten, L. & Ryckewaert, M. (2015b). De kwaliteit van de Vlaamse woningen. Het verhaal van noodkoop en 'captive renters'. In: P. De Decker, B. Meeus, I. Pannecoucke, E. Schillebeeckx, J. Verstraete, & E. Volckaert (red.), *Woonnood in Vlaanderen. Feiten/Mythen/Voorstellen* (pp. 87-106). Apeldoorn-Antwerpen: Garant.

Vanderstraeten, L. & Ryckewaert, M. (2017). *Een nieuwe indicator voor de fysische staat van de woning*. Leuven: Steunpunt Wonen.

Vanneste, D., Thomas, I., & Laureyssen, I. (2004). Fysische staat van de woning. *Ruimte en Planning*, 24(4), 12-36.

Verhaeghe, P.P., Verstraete, J., Vermeir, D., & De Decker, P. (2020). *Discriminatie, toegankelijkheid en betaalbaarheid op de huurwoningmarkt in Mechelen*. Vakgroep Sociologie, Vrije Universiteit Brussel.

Verstraete, J. & De Decker, P. (2015). De gerechtelijke uithuiszetting nog steeds in het duister. In: P. De Decker, B. Meeus, I. Pannecoucke, E. Schillebeeckx, J. Verstraete, & E. Volckaert (red.), *Woonnood in Vlaanderen. Feiten/Mythen/Voorstellen* (pp. 247-262). Apeldoorn-Antwerpen: Garant.

Verstraete, J., Vermeir, D., De Decker, P., & Hubeau, B. (2020). *Discriminatie op de private huurmarkt. Focus op zelfregulering*. Oud-Turnhout/'s-Hertogenbosch: Gompels & Svacina.

Vlaamse Regering (2015). *Woonbeleidsplan Vlaanderen*, geraadpleegd via https://www.wonen.vlaanderen.be/sites/wvl/files/woonbeleidsplan_vlaanderen.pdf

Vlaamse Woonraad (2018). *Advies wonen en gezondheid. Advies 2018-27/18.12.2018*. Brussel: Vlaamse Woonraad.

Winters, S. & De Decker, P. (2009). Wonen in Vlaanderen: over kwaliteit, betaalbaarheid en woonzekerheid. In: L. Vanderleyden, M. Callens & J. Noppe (red.), *De sociale staat van Vlaanderen 2009* (pp. 199-234). Brussel: Studiedienst Vlaamse Regering.

Winters, S., Heylen, K., Vanderstraeten, L., & Vastmans, F. (2020). *Voorstel voor een Vlaamse woonmonitor. Versie mei 2020*. Leuven: Steunpunt Wonen, 102 p.

Winters, S. (2021). *Vlaamse Woonmonitor 2021*. Oud-Turnhout/'s-Hertogenbosch: Gompels & Svacina.

NOTEN

- ¹ De auteur dankt de collega's van het Steunpunt Wonen die hebben meegewerkt aan het rapport waarop deze bijdrage is gebaseerd (Winters e.a., 2021).
- ² Q staat voor kwintiel, hier betreft het telkens 20 % van de huishoudens (bv. de 20 % rijkste huishoudens).
- ³ In 2008 werd de vraagstelling licht gewijzigd.
- ⁴ 'Klein comfort' betekent dat de woning voorzien is van stromend water, van een wc met waterspoeling en een badkamer of douche. Bij 'groot comfort' beschikt de woning behalve over middelmatig comfort ook nog over een keuken van minstens 4 m², een telefoonaansluiting en tenminste één auto.
- ⁵ Tussen de SEP-cijfers is er niet getest op significantie.
- ⁶ Alle uitspraken betreffen de totale groep. Voor wie een huursubsidie ontvangt, maakt dat uiteraard wel een verschil.
- ⁷ Storms en Van den Bosch (2009) hebben voor Vlaanderen voor het eerst dergelijke 'minimumbudgetten' bepaald voor meerdere gezinstypes. Later zijn deze referentiebudgetten nog twee keer aangepast, een laatste keer in 2018.
- ⁸ Meer info: <https://www.kbs-frb.be/nl/Newsroom/Press-releases/2021/20210317AJHomeless2>.
- ⁹ De Vlaamse woonmonitor voegt daar ook nog aangepastheid van de woning aan fysieke noden toe, die we hier niet bespreken.
- ¹⁰ Eurostat definieert overbezetting als het aandeel van de huishoudens dat niet beschikt over een minimum aantal kamers, als volgt bepaald (keuken, badkamers, gangen, hallen, bergruimtes ... niet inbegrepen):
- een kamer voor het huishouden;
 - een kamer voor elk koppel;
 - een kamer voor elke alleenstaande persoon van 18 jaar of ouder;
 - een kamer voor twee alleenstaande personen van hetzelfde geslacht tussen 12 en 17 jaar;
 - een kamer voor elke alleenstaande persoon van verschillend geslacht tussen 12 en 17 jaar;
 - een kamer voor twee kinderen onder 12 jaar.
- ¹¹ De verschillen tussen 2005 en 2013 zijn enkel statistisch significant voor de kandidaat-huurder van allochtone afkomst (Heylen, 2015).
- ¹² De X²-verdeling geeft voor 2013 en 2018 een significant verschillend resultaat van 2005. Tussen 2013 en 2018 is er geen significant verschil.

1.3

ARMOEDE EN TOEGANG TOT JUSTITIE (NA) DERTIG JAAR: DE RECHTSHULP ALS ONMISBARE SCHAKEL

Steven Gibens, Bernard Hubeau en Els Vandensande

We starten deze bijdrage met enkele beschouwingen over recht en armoede in dertig jaar *Jaarboeken Armoede*. Welke aspecten van de relatie tussen recht en armoede zijn de afgelopen dertig jaar aan bod gekomen in het *Jaarboek*? Welke pijnpunten, punten van vooruitgang en tendensen hebben de verschillende auteurs daarbij vastgesteld?

Vervolgens gaan we dieper in op een van de aspecten die de afgelopen dertig jaar centraal staan in de beschouwingen over recht en armoede: de rechtshulp. Dat verbaast uiteraard niet: een efficiënte rechtshulp is een krachtige hefboom om de brug te slaan tussen mensen die in armoede leven en de wereld van het recht. De erkenning van rechten zonder goede en maatschappelijk verantwoorde rechtshulp is immers zinloos.

Het vertrekpunt is de vaststelling van het Algemeen Verslag over de Armoede (hierna: AVA) bijna dertig jaar geleden: door het gebrek aan dialoog tussen mensen die in armoede leven en de juridische wereld is de rechtshulp vooral opgebouwd vanuit het aanbod en niet vanuit de noden van mensen die in armoede leven (ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, Koning Boudewijnstichting, 1994). Vervolgens stellen we vast dat die aanpak vandaag niet fundamenteel is veranderd en dat de noden van mensen die in armoede leven nog steeds onvoldoende een rol spelen bij hervormingen van de rechtshulp. We duiden dat aan de hand van drie voorbeelden.

Toch kan het anders. In punt 4 van de tekst bieden we een alternatief voor de huidige aanpak van de hervormingen van de rechtshulp. We duiden hoe *participatory legal design* een nieuwe bril aanreikt om te kijken naar de rechtshulp waarbij de belangen en noden van de gebruikers centraal staan. Enkel een dergelijke, radicaal andere aanpak kan vermijden dat we over nog eens dertig jaar opnieuw moeten vaststellen dat de rechtshulp, eenzijdig ontwikkeld door juridische professionals, nog steeds geen antwoord biedt op de noden en vragen van mensen in armoede.

1. WAT LEREN WE UIT DERTIG JAAR JAARBOEKEN ARMOEDE OVER RECHT EN ARMOEDE?

In de achtereenvolgende *Jaarboeken* komen vooral een drietal aspecten aan bod, met name de rol van de sociale grondrechten, de zwakke rechtspositie van de mensen in armoede in de rechtsbedeling en de ongelijke toegang tot recht en rechtshulp.

Men kan wel stellen dat de *Jaarboeken Armoede en Sociale Uitsluiting* uit de vroegere periode meer systematisch een – zij het vaak kort – onderdeelje over de relatie tussen armoede en de rechtsbedeling bevatten. Later zijn de vindplaatsen van bijdragen over de relatie tussen recht en armoede zeldzamer en meer themagebonden (bv. kinderrechten en armoede, Reynaert, Formesyn, Roets e.a., 2018; Maes & Put, 2003).

1.1 Sociale grondrechten en armoede

Er is geregeld aandacht geweest voor de sociale grondrechten als dusdanig, zeker vanaf de opname ervan in de Grondwet, in het bijzonder voor de problemen in verband met afdwingbaarheid en de realisatie van de grondrechten in de praktijk, die dan vooral door de armere en kwetsbare groepen in de samenleving wordt ervaren.

Men kan wel stellen dat er veel hoop is gesteld in de opname van de sociale grondrechten in de Grondwet in 1994, maar dat de verwachtingen zeker niet volledig worden ingelost. Deels heeft die teleurstelling te maken met het feit dat het Algemeen Verslag over de Armoede heel sterk heeft ingezet op de rechtenbenadering, door de voorstellen tot versterking van de positie van armen op heel wat domeinen te formuleren als '(grond)recht op'.

Problematisch is dat er een groot verschil is tussen de proclamatie van de sociale grondrechten aan de ene kant en de betekenis ervan in de praktijk aan de andere, door de beperkte afdwingbaarheid (Vranken, Geldof, & Van Menxel, 1994). Op die betekenis en het onderscheid tussen de mogelijke minimalistische en de maximalistische invulling wordt een status quaestionis gebracht net na de invoering van deze grondrechten, steunend op het concept van de menselijke waardigheid.

De sociale grondrechten zijn beperkt afdwingbaar.

Daaronder valt ook het recht op juridische bijstand. Dat gebeurt op een moment dat nog af te wachten valt hoe die rechten zullen worden ingevuld (Hubeau, 1995). Er rijzen vragen naar de verantwoordelijkheid van de overheden, de directe of indirecte werking tussen particulieren en de effecten voor de rechtspraktijk.

Hoewel er een evolutie is naar een institutionalisering van het armoedebeleid via diverse concrete ingrepen en een aantal structuren – waardoor volgens sommige auteurs sprake is van een kansrijke relatie tussen armoede en recht (Hubeau, 1999) – zijn een aantal algemene rechtsontwikkelingen toch niet van dien aard om de werking van de grondrechten te kunnen beschouwen als een garantie tegen armoedesituaties (Hubeau, 1999). In een analyse na tien jaar erkenning van de sociale grondrechten en een toepassing in het bijzonder op het grondrecht op wonen (Hubeau, 2003) blijken talrijke implementatieproblemen overeind te blijven, waardoor de verwachtingen deels worden getemperd.

Men kan wat de grondrechten betreft besluitend stellen dat er geen (aanzet tot) volwaardig recht op bescherming tegen armoede wordt erkend. Via een eventuele maximalistische invulling van een aantal sociale grondrechten, zoals het recht op juridische of sociale bijstand, kunnen er aanzetten zijn om situaties van armoede te corrigeren of te beperken, maar dat blijft beperkt.

1.2 Rechtsbedeling en armoede

In de jaarboeken van de jaren negentig van de vorige eeuw is telkens plaats voor een aparte rubriek 'rechtsbedeling' (zie o.m. uitgebreid in Vranken & Geldof, 1991; en daarna Vranken & Geldof, 1993; Vranken e.a., 1994; Vranken, Geldof & Van Menxel, 1995; Vranken, Geldof & Van Menxel, 1997). De vraag rijst of een dergelijke systematische opvolging niet beter was volgehouden en opnieuw zou thuishoren in elk *jaarboek*, wanneer het over de 'domeinen' van achterstelling gaat.

De kloof tussen de mensen die in armoede leven en het recht is en blijft problematisch. Naast het aspect van de ongelijke toegang tot het recht, blijven de armen ook bij de effectuering van hun rechten hindernissen ondervinden en vertonen ze ten slotte een zwakke rechtspositie op tal van domeinen. De relatie met het gerechtelijk apparaat is op drie vlakken oorzaak van een toenemende uitsluiting. Ten eerste doen achtergestelde groepen minder dan de rest van de bevolking een beroep op hun toegekende rechten. Verder komen ze minder dan de doorsneeburger op voor hun rechten, onder meer door minder een beroep te doen op advocaten en rechtbanken als gevolg van diverse barrières. Ten derde komen ze vaker op een gedwongen manier in contact met een gerechtelijk optreden, wat leidt tot meer criminalisering van hun gedrag (zie ook Bouverne-De Bie, 1995).

1.3 Ongelijke toegang tot recht en rechtshulp

Er is ook sprake van de ongelijke toegang tot het recht, een problematiek die deels minder aandacht krijgt, net omdat andere sociale grondrechten meer op de voorgrond werden gebracht. Daarmee hangt een pleidooi samen voor een grotere toegankelijkheid van de procedures en het rechtssysteem onder meer door toen al een vorderingsrecht voor verenigingen te bepleiten (voor de huidige stand van zaken: zie Fierens, 2020).

De jaarboeken hebben ook aandacht voor de organisatie van de rechtshulp. Er wordt vastgesteld dat er een kloof is tussen vraag en aanbod, waardoor de meer kwetsbare burgers niet gemakkelijk hun weg vinden naar de voorzieningen, die een hoge drempel hebben. Daardoor krijgen ze een minder kwalitatieve ondersteuning.

Niet enkel het rechtshulpsysteem, maar de uitsluitingsmechanismen in diverse takken van de regelgeving moeten worden aangepakt, zo wordt gesteld. Die domeinen betreffen wonen, gezondheid, arbeid, schulden en dergelijke meer. Ook het OCMW-recht, dat verband houdt met de tussenkomsten van de sociale rechtsstaat voor mensen met onvoldoende middelen, krijgt ruime aandacht in de jaarboeken (zie bv. Bouverne-De Bie, 2005; Van Leuvenhaege, 2018; zie ook een bijdrage over burgerschap en armoede in Vranken e.a., 1997).

2. HET BELANG VAN RECHTSHULPVERLENING VOOR MENSEN DIE IN ARMOEDE LEVEN

Waar de arme personen aanwezig zouden moeten zijn (bvb. om hun rechten te doen gelden) zijn ze afwezig. En omgekeerd, waar ze aanwezig zijn (bvb. in de gevangenis, bij de jeugdrechter) zouden ze normaal gezien afwezig moeten zijn.
(Algemeen Verslag over de Armoede, 1995, p. 364)

2.1 Focus op rechtshulp

In deze bijdrage gaan we dieper in op die uitdagingen rond (de organisatie van) de rechtshulp. We laten het bredere debat over de organisatie van de rechtsbedeling links liggen. Al mag de lezer daaruit niet afleiden dat de organisatie van de rechtsbedeling van minder belang is voor mensen in armoede, integendeel. Er is over het algemeen veel te weinig aandacht voor de impact van verschillende recente hervormingen van de rechtsbedeling op de toegankelijkheid van het recht en het gerecht voor mensen in armoede. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het nieuwe artikel 806 van het Gerechtelijk Wetboek dat bepaalt dat bij afwezigheid van de ene partij (verstek) de rechter de vorderingen van de andere partij inwilligt tenzij die vordering strijdig is met de openbare orde. Die regel heeft een grote, negatieve invloed op die mensen die om welke reden dan ook moeilijker bereikbaar zijn voor de rechtbank (bv. omdat ze geen officieel adres hebben) of zelf moeilijker de rechtbank kunnen bereiken (bv. omdat ze geen auto hebben of zich moeilijker kunnen laten vertegenwoordigen). Dat is echter mogelijk voer voor een volgend jaarboek.

Centraal in de analyse staat voor één keer niet het bestaande aanbod aan rechtshulp in Vlaanderen, maar wel de vraag of de verwachtingen die mensen die in armoede leven hebben ten aanzien van die rechtshulp voldoende worden gehoord bij het ontwerp en de hervormingen van die rechtshulp. Beginnen doen we echter wel met een korte schets van die rechtshulp en het belang ervan voor mensen die in armoede leven.

2.2 Korte schets rechtshulpverlening in Vlaanderen

Van Dale definieert rechtshulp als advies of hulp in juridische zaken. Het Gerechtelijk Wetboek onderscheidt de juridische eerstelijnsbijstand en de juridische tweedelijnsbijstand.

De juridische eerstelijnsbijstand bestaat uit een praktische inlichting, juridische informatie, een eerste juridisch advies of doorverwijzing naar een gespecialiseerde instantie of organisatie. De juridische eerstelijnsbijstand is de bevoegdheid van de Commissie voor juridische bijstand (CJB). Deze commissie heeft een aparte rechtspersoonlijkheid en er zetelen naast advocaten ook vertegenwoordigers van OCMW's en erkende organisaties voor juridische bijstand. Zij heeft de taak om de juridische eerstelijnsbijstand door advocaten te organiseren, vaak in de rechtbanken, justitiehuisen, OCMW's en ook in de gevangenissen. De wet op de juridische bijstand van 1998 benadrukt wel de bijzondere aandacht voor sociaal kwetsbare groepen binnen de eerstelijnsbijstand. In de eerste plaats hebben de commissies de opdracht om deze doelgroep te informeren over het bestaan van de juridische eerstelijnsbijstand. Op de tweede plaats hebben de advocaten die deelnemen aan de juridische eerstelijnsbijstand de opdracht om hun voorkeurmateries te vermelden, die te staven of zich ertoe te verbinden om daarvoor een opleiding te volgen, zodat een meervoudig en kwalitatief aanbod kan worden verleend. De commissies voor juridische

bijstand hebben tot slot ook een beleidsfunctie die zij nauwelijks hebben opgenomen. Zo kunnen organisaties afspraken maken inzake samenwerking en doorverwijzing en kan de commissie adviezen verstrekken aan de minister van Justitie over zowel de juridische eerstelijnsbijstand als de juridische tweedelijnsbijstand.

Naar aanleiding van de overdracht van de juridische eerstelijnsbijstand naar de gemeenschappen (door de zesde staatshervorming in 2014) staan bij de voormalige minister van Welzijn, Gezondheid en Gezin twee grote lijnen voor een beleid inzake de juridische eerstelijnsbijstand centraal. Enerzijds een continuering van de dienstverlening, anderzijds meer samenwerking met het welzijnswerk en de afstemming met de juridische tweedelijnsbijstand. Daarnaast benadrukt de minister dat er duidelijke kwaliteitscriteria moeten komen. Tot slot stelt de minister voor om in te zetten op een duidelijk onthaal, gericht doorverwijzen en een multidisciplinaire samenwerking. Om deze samenwerking te realiseren, koppelt de minister de juridische eerstelijnsbijstand aan het geïntegreerd breed onthaal (GBO). Het GBO impliceert een samenwerking tussen de OCMW's, de CAW's (Centra voor Algemeen Welzijnswerk) en de diensten maatschappelijk werk van de ziekenfondsen zodat iedereen, en in het bijzonder de meest kwetsbaren, snel en binnen een aanvaardbare afstand de weg vindt naar hulp (Boost, Elloukmani, Raeymaeckers e.a., 2018). De minister erkent de preventieve functie die de juridische eerstelijnsbijstand heeft. Tijdig informeren en verwijzen naar alternatieve vormen van conflicthantering voorkomt escalatie. Er is ook nood aan monitoring om het bereik en de kwaliteit van juridische eerstelijnsbijstand te meten (Gibens & Hubeau, 2016-17).

Het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuzen en de juridische eerstelijnsbijstand verankert wettelijk deze uitgezette beleidslijnen. De uitvoeringsbesluiten bestaan al in ontwerp, maar zijn nog niet gepubliceerd. Het doel is het waarborgen van de toegang tot het recht voor elke burger, maar met specifieke aandacht voor de meest kwetsbare mensen. Concreet betekent het: geen drempels van sociale, culturele of financiële aard en het garanderen van informatie op een adequate, neutrale, kwaliteitsvolle en toegankelijke wijze. De juridische eerstelijnsbijstand wordt verbonden aan het geïntegreerd breed onthaal, zoals bepaald in het decreet lokaal sociaal beleid, maar valt er niet mee samen. De bijstand is dus te situeren in de nabijheid van en concretiseert zich via een samenwerking tussen een sociaal onthaal en een juridisch onthaal die bestaat uit wederzijds doorverwijzen, toeleiden en kennisdeling.

Deze samenwerking laat zich zien in de organisatiestructuur van de commissies die op gerechtelijk arrondissementeel niveau worden gesitueerd. Hun werkingsgebied wordt duidelijk afgebakend en hun dienstverlening moet in elke zorgregio worden verleend. Het decreet bepaalt dat elke commissie minstens in iedere kleinstedelijke zorgregio van haar werkgebied een kwaliteitsvol en laagdrempelig aanbod aan juridische eerstelijnsbijstand zal organiseren. De samenstelling is ook ruimer dan de huidige commissies: advocaten, de kernactoren uit het geïntegreerd breed onthaal, vertegenwoordigers van de organisaties die werken met kwetsbare groepen en vertegenwoordigers van organisaties die ook juridische bijstand verlenen. Net zoals in het decreet lokaal sociaal beleid worden in het nieuwe decreet het gebruikersperspectief en cliëntenparticipatie in de organisatie binnengebracht.

De juridische tweedelijnsbijstand is de juridische bijstand die wordt verleend door pro-Deoadvocaten aan een natuurlijke persoon in de vorm van een omstandig juridisch advies, bijstand al dan niet in het kader van een procedure of bijstand bij een geding met inbegrip van de vertegenwoordiging

voor de rechtbank. De juridische tweedelijnsbijstand wordt verleend door het Bureau voor juridische bijstand (BJB), een orgaan van de Orde van Advocaten. De toekenning van juridische tweedelijnsbijstand is voorwaardelijk, in tegenstelling tot de juridische eerstelijnsbijstand die voor iedereen gratis toegankelijk is. De voorwaarden hebben betrekking op de inkomenssituatie van de rechtzoekenden die met de jaren is verstrengd, en op de gegrondheid van het verzoek om juridische bijstand.

2.3 De rechtshulpverlening als hefboom in de strijd tegen armoede

De Belgische Grondwet erkent het recht op juridische bijstand als onderdeel van het recht op een menswaardig bestaan (artikel 23 van de Grondwet). De grondwetgever wil met de erkenning van dit recht vermijden dat burgers het genot van een recht of een mogelijkheid tot verweer zouden verliezen door een gebrek aan juridische kennis of maatschappelijke weerbaarheid. Net zoals de andere sociale grondrechten is sprake van een progressieve realisatie en van het standstill-beginsel: dat laatste houdt in dat er geen achteruitgang toegelaten is, wanneer concrete wetgeving vormgeeft aan de grondrechten.

Het recht op juridische bijstand moet in essentie dus het recht op de toegang tot het recht en het gerecht veiligstellen voor iedereen, ongeacht iemands financiële draagkracht of maatschappelijke slagkracht. Ook de Europese mensenrechtenverdragen erkennen dat van toegang tot de rechter in feite slechts sprake kan zijn als een burger in omstandigheden die daarom vragen een beroep kan doen op juridische bijstand. De plicht om de toegang tot de overheid veilig te stellen voor iedereen impliceert voor de overheid dus de plicht om een systeem van gratis of betaalbare juridische bijstand op poten te zetten voor minvermogenden (Schollen & Vangeebergen, 2000; Gibens, 2008; Gibens & Hubeau, 2016-17; Van Oevelen, Rozie & Rutten, 2016).

Die toegang tot de rechter is uiteraard cruciaal voor mensen die in armoede leven. Armoede is immers niet enkel een financieel tekort, maar een multidimensionale realiteit die leidt tot tekorten en uitsluiting op verschillende levensgebieden. Die uitsluiting kan op zichzelf vaak al worden gekwalificeerd als de schending van een sociaal grondrecht (recht op behoorlijke huisvesting, recht op onderwijs, recht op vrije tijd enzovoort), maar maakt mensen ook kwetsbaar voor schendingen van hun subjectieve rechten die wel rechtstreeks afdwingbaar zijn voor de rechter. Zo zal iemand die leeft in een armoedesituatie en wiens recht op wonen uiterst precair is ook vele malen sneller het slachtoffer worden van het misdrijf huisjesmelkerij. Leven in een situatie van armoede bemoeilijkt bovendien de toegang tot de rechter waar mensen bescherming kunnen zoeken voor de schending van hun rechten. De drempel om rechten af te dwingen, is voor mensen die in armoede leven vele malen groter dan voor mensen die niet in armoede leven (*cf. supra*).

De drempel om rechten af te dwingen, is veel groter voor mensen die in armoede leven.

Zo zullen bijvoorbeeld mensen die een woning huren met een inkomen onder de armoedegrens veel minder geneigd zijn om hun verhuurder te confronteren met de ernstige gebreken van de woning. Zij vinden vaak niet de tijd, de energie en de financiële middelen om de verhuurder desnoods ook voor de vrederechter ter verantwoording te roepen voor de kwaliteit van de woning.

Daarnaast is toegang tot het recht en de rechter uiteraard ook belangrijk in de oplossing van het probleem van de *non-take-up*. Veel mensen in armoede slagen er niet in een beroep te doen op de rechten die hen worden toegekend, bijvoorbeeld omdat de procedure om een bepaald recht aan te vragen niet is aangepast aan de mogelijkheden van mensen in armoede (zie daarover meer uitgebreid: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2017). Dat is recent nog pijnlijk duidelijk geworden toen de *take-up* van de COVID-19-toeslag bij het groeipakket in eerste instantie zo laag was dat de overheid vervolgens heeft beslist een soortgelijke premie automatisch toe te kennen.

3. DE DIAGNOSE: ONVOLDOENDE OOG VOOR DE NODEN VAN MENSEN IN ARMOEDE

3.1 Het AVA over rechtshulp: een oproep tot dialoog

De auteurs van het AVA kregen dertig jaar geleden de expliciete opdracht om met de mensen die in armoede leven zelf in dialoog te gaan en hen een prominente plaats te geven in het democratische debat rond armoede. De focus bij die gesprekken moest niet liggen op de individuele levenservaringen van mensen, maar wel op de lessen die daaruit kunnen worden getrokken voor het algemene beleid. Juist door die dialoog met de mensen die in armoede leven is het verslag op vele vlakken, hoewel niet perfect, nog steeds toonaangevend.

Met betrekking tot de rechtsbedeling concludeert het verslag dat dit thema steeds opnieuw terugkomt in de gesprekken met mensen in armoede. Binnen de werkzaamheden rond het verslag is er echter niet de tijd om een echte dialoog met mensen in armoede te voeren over recht en gerecht. Men beperkt zich in het kader van het verslag noodgedwongen tot een studiegroep.

Het verslag erkent die lacune en pleit ervoor om in de komende jaren alsnog werk te maken van een dialoog tussen mensen in armoede en de juridische wereld:

Hieruit afleiden dat dit thema van ondergeschikt belang is, zou een fundamentele vergissing zijn. Vooraf wordt hier dan ook nadrukkelijk gesteld dat een verdere uitdieping – een werk dat in het kader van de opvolging van het Verslag zal moeten gebeuren – allernoodzakelijkst is. Er zou een dialoog moeten op gang komen tussen de armste burgers en alle actoren die betrokken zijn bij het recht en de rechtsbedeling (...).
(ATD Vierde Wereld e.a., 1994, p.363)

De studiegroep Rechtsbedeling van het AVA zet ondanks het uitblijven van een echte dialoog wel het belang van rechtshulp in de verf: “In heel wat dialooggroepen daarentegen werd er herhaaldelijk door hulpverleners, OCMW's en andere “actoren” op gehamerd dat de armsten moeten leren op te komen voor hun rechten, dat ze moeten geholpen worden bij het afdwingen van hun rechten.”
(ATD Vierde Wereld e.a., 1994, p.364)

De studiegroep schetst in haar analyse de impact van het ontbreken van een daadwerkelijke dialoog met mensen in armoede over wat voor hen effectieve rechtshulp uitmaakt. Zij wijst op de vele initiatieven die in de jaren tachtig en negentig zijn opgezet om rechtshulp toegankelijker te maken voor mensen in armoede, maar stelt de kritische vraag “in welke mate de armste burgers

zélf van dit (groeïend) rechtshulpaanbod profiteren. De rechtshulpinitiatieven dienen daartoe getoetst te worden aan de zogenaamde 5 B's." (ATD Vierde Wereld e.a., 1994, p.369)

Iets verderop stelt ze: "Het creëren van nieuwe structuren of het vrijmaken van bijkomend financiële middelen waarborgt echter geenszins dat ook de arme burgers daarvan genieten. Er moet meer bepaald nauwgezet op toegezien worden dat de rechtshulpinitiatieven ook de armste personen bereiken." (ATD Vierde Wereld e.a., 1994, p.373)

De vijf B's staan symbool voor bereikbaarheid, bruikbaarheid, beschikbaarheid, betaalbaarheid en begrijpbaarheid (Hubeau & Parmentier, 1991).

Het verslag kleurt die diagnose verder in door te wijzen op een aantal fundamentele problemen met het systeem van rechtshulp: het feit dat bijkomende financiële middelen steeds gaan naar de aanbod- en niet naar de vraagzijde, dat er nauwelijks sprake is van samenwerking tussen de eerste en de tweede lijn, dat het systeem om een pro-Deoadvocaat aan te vragen loodzwaar is, dat de rechtshulp erg voorwaardelijk is, dat de hulp sterk is georganiseerd vanuit het aanbod en dus enkel beschikbaar is voor diegenen die aan de juiste voorwaarden voldoen en meewerken met de diensten waarop ze een beroep doen, dat er over de hele lijn meer preventief zou moeten worden gewerkt, dat burgers veel actiever moeten worden geïnformeerd over hun rechten in toegankelijke taal, dat er een grote nood is aan terugkoppeling vanuit justitie naar welzijn, enzovoort. De studiegroep pleit ook voor een betere vertegenwoordiging van mensen in armoede in de organen die instaan voor de organisatie van de tweedelijnsbijstand.

De studiegroep concludeert:

'Zolang in de rechtshulp niet drastisch een ander uitgangspunt genomen wordt, en actief gezocht wordt naar de vraag van de rechtshulp zoekende arme burgers en de oplossingen die zij zelf wenselijk achten, zal er weinig fundamenteel veranderen'.
(ATD Vierde Wereld e.a., 1994, p.373)

In de volgende alinea kijken we wat er in de afgelopen dertig jaar van die oproep van het AVA tot een paradigmashift terecht kwam.

3.2 De diagnose vandaag: wat leren we uit dertig jaar praktijk?

De analyse van het AVA is scherp: de rechtshulp als systeem is onvoldoende afgestemd op de noden en vragen van mensen in armoede. Om die reden slaagt de rechtshulp er ook niet in die krachtige hefboom te zijn die mensen in armoede tot bij het recht en de rechter brengt. Die analyse blijft tot vandaag overeind. We duiden dat hierna aan de hand van drie concrete voorbeelden: de statische indeling tussen eerste en tweede lijn, de eenzijdige focus op de financiële drempel bij de hervormingen van de juridische tweedelijnsbijstand en de vraag naar rechtshulpverleners die beter vertrouwd zijn met de leefwereld van mensen in armoede in het kader van de eerste en de nulde lijn in de rechtshulpverlening.

3.2.1 Kritische bedenkingen bij de verschillende lijnen in de rechtshulpverlening

De statische indeling in de juridische eerstelijnsbijstand en de juridische tweedelijnsbijstand is niet helemaal houdbaar. Er is eerder sprake van gradaties van schakels in probleemoplossingen tussen meer informele proceshandelingen (informatie, advies, informele bemiddeling) en meer formele proceshandelingen (formele bemiddeling, bijstand, vertegenwoordiging) die in elkaar overvloeien, met daartussenin tal van mogelijke serviceverleningen zoals brieven schrijven, telefoneren met de tegenpartij ...

Door de rigide en beperkte invulling van de juridische eerste lijn en de juridische tweede lijn is er te veel nadruk op de juridische tweedelijnsbijstand, zowel organisatorisch als financieel. Er is weinig of geen aandacht voor een preventiebeleid en doelgroepenbeleid. De juridische eerstelijnsbijstand is nog geen preventie in die zin dat een beleid is opgezet dat doelbewust en systematisch (dreigende) juridische problemen voorkomt.

De verhouding tussen juridische eerstelijnsbijstand en juridische tweedelijnsbijstand verwijst naar de rechtshulp van en door advocaten en staat tegenover de sociale rechtshulpverlening met een bredere dienstverlening, vaak gespecialiseerd en doelgroepgericht (Gibens, 2018). Enkele voorbeelden van sociale rechtshulpverleners zijn de juridische diensten van de ziekenfondsen, de vakbonden, de CAW's en de huurdersbonden.

Meer recent erkent men ook steeds vaker en uitdrukkelijker het bestaan van de nulde lijn. De nulde lijn is een term die niet duidelijk afgebakend is. De nulde lijn houdt enerzijds een protoprofessionalisering in (Hubeau & Parmentier, 1991), bijvoorbeeld als mensen online informatie vinden over juridische topics. Anderzijds is het een oriëntatiepunt gebaseerd op een *everyday life*-model, een rechtshulpmodel voor juridische problemen van elke dag. Het oriëntatiepunt zou dan gebruikmaken van sociaalwerkmethoedieken zoals outreach. Daarbij horen dan preventieve informatieverlening, alsook het zoeken naar oplossingen voor de *non-take-up* van rechten (Hubeau, 2011).

3.2.2 Juridische tweedelijnsbijstand: meer dan financiële drempels alleen

Non-take-up

Mensen in armoede vertellen vaak hoe zij op verschillende momenten in hun leven eigenlijk een beroep hadden moeten doen op een pro-Deoadvocaat, maar dat om verschillende redenen toch niet deden. Ze vertellen dan bijvoorbeeld hoe ze berooid uit een echtscheidingsprocedure komen omdat men geen beroep kan doen op een advocaat om zijn of haar belangen te verdedigen of hoe een in hun ogen onterecht opgelegde boete hen verder mee in een diepe put van de armoede duwt.

Een financiële drempel

De redenen waarom mensen in armoede geen beroep doen op een pro-Deoadvocaat zijn divers. Soms zijn die redenen inderdaad financieel. De maximumdrempel om aanspraak te maken op juridische tweedelijnsbijstand valt immers lager uit dan de armoededrempel. De meest recente hervorming van de tweedelijnsbijstand, goedgekeurd in de zomer van 2020, zal daar echter stap voor

stap een einde aan maken. Op vier jaar tijd zal het maximumniveau van de nettobestaansmiddelen van een alleenstaande om in aanmerking te komen voor een volledig kosteloze pro-Deoadvocaat stijgen van 1.026 euro voor september 2020 naar 1.526 euro na 1 september 2023. Na die hervorming zal dus een veel grotere groep mensen op basis van hun beperkte bestaansmiddelen recht hebben op een pro-Deoadvocaat.

Meer dan een financiële drempel alleen

Mensen in armoede geven echter aan dat de reden waarom ze geen beroep doen op een pro-Deoadvocaat niet enkel van financiële aard is, maar dat er ook vele andere drempels zijn die de toegang tot de rechtshulp bemoeilijken of verhinderen.

Zo vertelt een deelneemster aan de gesprekken 'Praat Advocaat' (A'kzie & Vandensande, 2019) hoe zij eerder gewoonweg niet wist van het bestaan van pro-Deoadvocaten. Andere deelnemers vertellen dan weer hoe zij dachten dat pro-Deowerk liefdadigheidswerk is waarvoor advocaten niet worden betaald en ze daar dan geen gebruik van willen maken. Nog andere deelnemers vertellen hoe zij geen beroep wilden doen op een pro-Deoadvocaat omdat ze die moeten aanvragen in het justitiepaleis, terwijl ze liever niet willen dat de rechtbank op de hoogte is van het feit dat ze een beroep moeten doen op een pro-Deoadvocaat uit angst dat die wetenschap toch zou leiden tot enige vooringenomenheid. Gebrek aan bekendheid en informatie is dus ook een belangrijke reden waarom mensen geen beroep doen op de tweedelijnsbijstand. Te vaak nog is het overheersende discours er een van overconsumptie en misbruik. Toch zijn er juist veel mensen in armoede die recht hebben op een pro-Deoadvocaat. Ze zouden er goed aan doen om een beroep te doen op een pro-Deoadvocaat, maar zijn simpelweg niet op de hoogte van deze mogelijkheid.

Ook de ingewikkelde en zware administratieve procedure om een pro-Deoadvocaat aan te vragen, is voor veel mensen een drempel. Mensen in armoede vertellen hoe ze aankloppen bij het Bureau voor juridische bijstand, maar vervolgens naar diverse instanties worden gestuurd voor het opvragen van een hele reeks recente documenten waarbij de moed hen al bij voorbaat in de schoenen zinkt (zie A'kzie & Vandensande, 2019; Platform recht voor iedereen, 2017; zie ook Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2015). Mensen in armoede stellen nog steeds de vraag waarom de overheid – net zoals in vele andere situaties – de relevante gegevens bijvoorbeeld niet rechtstreeks kan opvragen uit de Kruispuntdatabank. Blijkbaar is dat echter niet mogelijk in het kader van de tweedelijnsbijstand, waar men trouwens ook nog steeds van begunstigde en niet van rechthebbende spreekt. Op die manier wordt nog steeds de voorwaardelijkheid van het systeem in de kijker gezet, wat in tegenspraak is met artikel 23 van de Grondwet (Gibens & Hubeau, 2016-17).

Veel mensen in armoede geven ook aan geen beroep te doen op een pro-Deoadvocaat omdat die zich toch niet of onvoldoende kan inleven in hun leefwereld, onvoldoende laagdrempelig kan communiceren of omdat hun vertrouwen in de advocatuur eerder is geschaad. Veel advocaten zien het bijvoorbeeld nog steeds als een teken van 'gemakzucht' of 'onwil' wanneer mensen er niet in slagen op korte termijn alle nodige papieren bijeen te krijgen voor de opstart van hun pro-Deodossier en communiceren dat soms ook zo naar hun cliënten (Praat Advocaat, 2019).

Die scherpe analyse doet er uiteraard niets aan af dat er in de afgelopen dertig jaar wel degelijk met veel goede wil belangrijke initiatieven opgestart zijn om tot een dialoog te komen tussen

mensen in armoede en de juridische wereld. Zo is tijdens de opleiding voor magistraten een verplichte reflectiedag gewijd aan 'de kijk van magistraten op armoede', die ingevuld wordt in samenwerking met het interfederale steunpunt armoede, zijn er door verenigingen waar armen het woord nemen belangrijke adviezen afgeleverd, onder meer over de rechtshulp. Geen van die initiatieven kreeg echter een prominente rol of stem in de hervormingen van de rechtshulp. Het lijkt moeilijk om die dialoog die er vaak wel is duurzamer vorm te geven en ook te laten weerklinken wanneer beleidsbeslissingen genomen worden.

We zien een gemiste kans in de recente hervorming van de beroepsopleiding advocatuur waar – ondanks hun belangrijke rol in de tweedelijnsbijstand – geen aandacht is voor de communicatie met mensen in armoede, enkel voor communicatie in het algemeen. Andere soft skills zijn belangrijk, zoals divers-sensitieve competentie. Deze competentie vraagt om een open attitude, kennis over doelgroepen zoals mensen die in armoede leven, en uiteraard de juiste communicatieve vaardigheden.

Het is echter duidelijk dat de toegang tot de juridische tweedelijnsbijstand niet enkel een kwestie is van een tekort aan financiële middelen. Er zijn vele andere drempels die de toegang tot de juridische tweedelijnsbijstand beperken en leiden tot een belangrijke *non-take-up* van het recht op juridische tweedelijnsbijstand. Als we die *non-take-up* wensen aan te pakken, moeten we ook het wegwerken of verminderen van alle andere drempels nastreven. Dat is enkel mogelijk in dialoog met mensen die in armoede leven.

Weinig ruimte voor participatief denken bij de advocatuur

De ruimte voor een dergelijke dialoog over de juridische tweedelijnsbijstand met de advocatuur lijkt echter beperkt. De advocatuur beschouwt sinds decennia de juridische bijstand als haar exclusieve bevoegdheid. Zij ziet zich als de belangrijkste juridische professional die weet wat de belangen en de noden van de rechtzoekenden zijn en biedt vanuit haar professionaliteit daarop het antwoord. De wet maakt dat ook met zoveel woorden duidelijk.

Volgens het Gerechtelijk Wetboek is de beroepsgroep van advocaten bevoegd voor de juridische bijstand en neemt de advocaat initiatieven en maatregelen die nuttig zijn voor de behartiging van de belangen van de advocaat en van de rechtzoekenden. Wat de advocatuur als beroepsgroep beslist, doet zij in het belang van de rechtzoekenden en dat is eveneens zo in het raam van de juridische bijstand. Ook recente aanpassingen aan de regeling van de juridische tweedelijnsbijstand in 2016 gaan sterk uit vanuit het perspectief van de advocatuur. Van een onderbouwde visie en een gerichtheid naar de oplossing van de problemen inzake toegang tot het recht is niet echt sprake.

Die nodenbenadering is dan weer wel aanwezig in de sociale sector waar andere juridische en parajuridische dienstverleners op het terrein actief zijn. Om de meest kwetsbare mensen te bereiken, zijn partnerships tussen deze organisaties en de advocatuur cruciaal. Van daaruit kan het beleid rond juridische bijstand gestalte krijgen. De Franstalige Ordre des barreaux francophones et germanophone heeft een onderzoek laten uitvoeren door de Université Libre de Bruxelles over de juridische tweedelijnsbijstand (Dermine & Debouverie, 2019). Dat onderzoek bevestigt dat het huidige systeem ondoeltreffend is voor de meest kwetsbare personen. Het blijkt dat men er niet of slechts gedeeltelijk in slaagt om de problemen van deze mensen aan te pakken. Om zo'n hervorming tot een goed einde te brengen, moeten ook de oorzaken en de gevolgen van hun multifactoriële

problemen worden behandeld. De oplossing bestaat erin om de diensten te integreren voor een globale en multidisciplinaire aanpak. Deze aanpak houdt in dat er moet afgestapt worden van het systeem van één advocaat per zaak en het uitbetalingssysteem gebaseerd op de door de advocaat ingediende punten volgens de nomenclatuur (Dermine & Debouverie, 2019). Twee pilootprojecten zijn opgestart om deze multidisciplinaire samenwerking verder te onderzoeken. De vraag rijst wel of de mensen over wie het gaat ook verder in dit project worden betrokken en mee deze nieuwe aanpak mogen vormgeven.

3.2.3 Eerstelijnsbijstand: niet vertrouwd met leefwereld van mensen in armoede

Eerstelijnsbijstand bereikt mensen die in armoede leven onvoldoende

Ook in de eerstelijnsbijstand is er onvoldoende oog voor de noden van mensen in armoede.

Ook in de aanpak en de organisatie van de eerstelijnsbijstand is er tot vandaag onvoldoende oog voor de noden van mensen in armoede. Dat is niet onschuldig: door onvoldoende voeling met de leefwereld van mensen in armoede slaagt de eerstelijnsbijstand er nog steeds onvoldoende in mensen in armoede te bereiken. Recent onderzoek stelt vast dat het publiek van de eerstelijnsbijstand die advocaten verlenen voornamelijk uit de middenklasse afkomstig is. De consultaties zijn meestal vrij kort (om en bij de tien minuten). De advocaten geven er vooral praktische informatie, een eerste juridisch advies, soms gevolgd door een verwijzing. Advocaten hebben weinig tot zelfs geen kennis van de werking van de welzijnsorganisaties en van de sociale context, waarin de juridische vraag of het juridische probleem te situeren is. Bijgevolg verwijzen advocaten mensen niet door naar sociale organisaties of naar de sociale rechtshulp waaronder huurdersbonden, vakbonden en ziekenfondsen, maar meestal naar advocaten en notarissen (Gibens, 2019).

Het kan anders: de kracht van aanwezigheid bij elkaar

Dat het anders kan, is onder meer aangetoond in het kader van het proefproject rond vroegtijdige interventie, een samenwerking tussen de commissie van juridische bijstand Leuven en CAW Oost-Brabant (Gibens, 2018). In dit project verlenen advocaten die door de commissie zijn aangesteld juridische eerstelijnsbijstand in een inloopcentrum, een plaats voor laagdrempelige hulpverlening. De komst van de advocaten bestempelt de literatuur als *peripatetic outreach*, soms ook geduid als *inreach* (Van Doorn, Van Etten, & Gademan, 2008).

Het project verheldert dat niet iedere advocaat zich op zijn gemak voelt in deze laagdrempelige setting en vaak niet over de vereiste basishouding beschikt. Om te werken met kwetsbare mensen is het niet de eerste vereiste om een briljant jurist te zijn, maar vooral om in de eerste plaats een 'mens' te zijn. Advocaten kenmerken zich als enigszins afstandelijk, meestal probleemgericht. Ze handelen rationeel, op zoek naar de objectieve feiten en interpreteren deze feiten binnen een zuiver juridisch kader. Zij willen vooral onmiddellijk tussenbeide komen en zien zichzelf als pleitbezorgers namens de cliënten: het *advocacy*-model staat hier tegenover het *best interest*-model van het sociaal werk (Galowitz, 1999). Het sociaal werk benadrukt het informele contact dat zorgt voor minder afstand en meer nabijheid. De aanwezigheid van de advocaten leidt er ook toe dat de cliënten hen meer vertrouwen, wat zij belangrijker vinden dan een vertrouwelijk gesprek.

De vragen en problemen waarmee de mensen in het inloopcentrum te maken krijgen, zijn niet alleen juridische problemen. De context waarbinnen deze vragen of problemen rijzen, is evenzeer van belang, of die nu juridisch of sociaal is. Beide contexten zijn met elkaar verweven, waarbij zelfs een kleine juridische vraag potentieel verschillende juridische subproblemen bevat, waardoor de juridische complexiteit in een sociale context verborgen blijft of vice versa.

De cliënten van het inloopcentrum zijn meestal kwetsbare mensen, sommigen hebben psychosociale problemen, sommigen zijn ex-gedetineerden, anderen zijn dakloos, verkeren in armoede of hebben een zwak netwerk. De aanwezigheid van de advocaten, zeker wanneer zij op regelmatige basis terugkeren en zich betrokken tonen, doen mensen nadenken en praten over juridische kwesties in hun leven (familiekwesties, schuldenproblemen, huisvesting enzovoort). Hun rechtsbewustzijn neemt dan toe. Op die manier zullen zij de advocaten niet alleen beschouwen als professionals op afstand, maar als professionals van vlees en bloed, en zijn ze minder angstig voor hen.

De aanwezigheid van de advocaten verandert ook de houding van de maatschappelijk werkers tegenover het recht. Die komen vaak als eersten in contact met de juridische vragen en problemen

**Het samengaan van
sociaal werkers en
advocaten levert heel
wat pluspunten op.**

van de mensen, maar omschrijven ze niet als zodanig. Zij zien het eerder als een deel van hun sociaal werk. Sociaal werkers zijn vaak ook onzeker om het recht toe te passen omdat zij vrezen dat hun kennis niet up-to-date is en omdat zij vrezen niet het volledige spectrum van het recht en zijn domeinen te kunnen overzien. Bovendien zijn hun ervaringen met advocaten niet zo goed en hebben ook zij niet altijd evenveel vertrouwen in hen.

Het samengaan van sociaal werkers en advocaten levert heel wat pluspunten op. De maatschappelijk werkers zijn goed opgeleid in communicatieve vaardigheden, ze zijn vertrouwd met de dagelijkse levensproblemen van hun cliënten, ze zijn in staat de belevingswereld van hun cliënten te vertalen naar de advocaat, die functioneert in een rechtssysteem dat losstaat van die wereld. Op die manier slaan de maatschappelijk werkers een brug tussen deze leefwereld en de systeemwereld waartoe het recht behoort. Tijdens het bijwonen van de consultaties van de advocaten verwerven zij bovendien meer kennis over de actuele juridische kwesties, aangezien het hen vaak ontbreekt aan actuele juridische basisinformatie. De sociale professionals worden zich meer bewust van hoe ze juridische problemen kunnen detecteren. Ze zijn meer bewust van het feit dat ze de verschillende juridische problemen al in een heel vroeg stadium van het sociale contact met de cliënt kunnen opsporen.

Het project slaagt erin het recht binnen te brengen in het dagelijkse leven van kwetsbare mensen in een inloopcentrum. Twee professionele domeinen komen met elkaar in contact. Nochtans betekent dit contact nog niet onmiddellijk dat er sprake is van een sociaal-juridische praktijk die kan worden gekarakteriseerd als: professionele nabijheid (eerder dan afstand), verantwoordelijkheid (om adequaat te reageren op de sociale en juridische kwesties), communicatie (om agenten van transformatie te zijn), juridisch aanwezig zijn (in tijd en ruimte, en interveniëren indien nodig). Om dat te bereiken bij advocaten is er nood aan specifieke kennis over de doelgroep, communicatievaardigheden en kennis van de sociale kaart. En bij de sociaal werkers nog meer kennis van de juridische aspecten van de sociale problemen bij de cliënten.

Laagdrempelige hulpverlening in het gerechtshuis

Een ander voorbeeld is een recent onderzoek naar laagdrempelige hulpverlening in het Vlinderpaleis in Antwerpen (Gibens, Boxstaens, & Vereecke, 2021). Dit onderzoek leert dat het binnenbrengen van sociale hulpverlening via het geïntegreerd breed onthaal in een justitiële context niet eenvoudig is. Uit het onderzoek bemerken de onderzoekers een spanning tussen het sociale en het juridische onthaal die haar grond vindt in een verschillende manier van handelen. Deze verschillende wijze van handelen betreft enerzijds de zorgethiek en anderzijds de rechtenethiek. Iedere professional zet op zijn veld en domein zijn specifieke competenties en vaardigheden in. Op zichzelf is dat meer dan begrijpelijk, maar de afstemming tussen beide vormen van onthaal vraagt om meer inzicht in de proceslogica en rationaliteit van de onderscheiden professionals willen zij tot een (h)echte samenwerking komen. Een transversale samenwerking vraagt dat de onderscheiden competenties veelzijdig en accuraat worden gedeeld. Deze deling van kennis en vaardigheden is een lang proces dat uiteindelijk wel tot veranderingen zal leiden op voorwaarde dat dit proces geleid en gestuurd wordt door een broker. Een broker is een persoon die sociaal kapitaal ontwikkelt door zowel structurele gaten in organisaties en tussen organisaties te overbruggen als door een intern en extern netwerk uit te bouwen om deze overbrugging mogelijk te maken. Deze broker of bruggenbouwer kan de verbinding maken tussen de verschillende werelden. Hij kan ervoor zorgen dat de professionals elkaar leren kennen, elkaars sterktes en overlapping ontdekken en hij kan de brug maken met externe partners. In deze samenwerking hoeft geen enkele discipline zich te laten wegdrücken, maar ze wordt ingezet waar nodig in het belang van de cliënt, vooral de zeer kwetsbare mensen die moeilijk te bereiken zijn.

Het vraagt dus heel wat van de advocaten, maar ook van de bredere sector van justitie om in dialoog te kunnen treden met bepaalde doelgroepen en ook met andere professionals. Deze wisselwerking helpt om elkaars competenties te versterken. In die zin kan het nieuwe decreet van 26 april 2019 een belangrijke basis zijn om deze dialoog te realiseren. De opdrachten van de commissies voor juridische eerstelijnsbijstand zijn duidelijk en wijzen op de nood aan een verregaande professionalisering. Er moet een laagdrempelig en kwaliteitsvol aanbod aan juridische eerstelijnsbijstand komen. Voorts moet men de advocaten selecteren die geschikt zijn om op een kwaliteitsvolle wijze juridische eerstelijnsbijstand te verlenen in overeenstemming met de doelstellingen van dit decreet. Ten derde moeten ze het overleg en de coördinatie bevorderen tussen de actoren van het werkgebied en ten slotte is hun taak samenwerkingsafspraken te maken met het Bureau voor juridische bijstand om de toeleiding vlot te realiseren.

Conclusie

De evoluties en de stand van zaken in de juridische eerste- en tweedelijnsbijstand geven aan hoe hervormingen van de rechtshulp nog steeds hoofdzakelijk worden gestuurd vanuit het bestaande aanbod en onvoldoende door de vragen en actuele noden van mensen in armoede. Naast de drie genoemde voorbeelden zijn er nog vele andere vragen en noden van mensen in armoede waarop het huidige systeem van de rechtshulp onvoldoende een antwoord biedt. Denk daarbij bijvoorbeeld aan een vlotte doorverwijzing van de eerste naar de tweede lijn en de nood aan een outreachend en preventief aanbod.

Die diagnose is niet zonder gevolgen. Zonder afstemming op de noden van mensen die in armoede leven schieten hervormingen van de rechtshulp immers hun doel voorbij en zullen ze er niet in slagen om mensen die in armoede leven dichterbij hun rechten te brengen.

In het volgende en laatste deel van deze bijdrage tonen we hoe het anders kan, hoe de stem en de noden van mensen in armoede wel een plaats kunnen krijgen in de aanpak van een complex probleem zoals de toegang tot de rechter.

4. NAAR EEN PARTICIPATIEF ANTWOORD OP DE UITDAGINGEN IN DE RECHTSHULP

4.1 Belang van participatie van de doelgroep

De analyse hierboven is niet uniek voor de Vlaamse of Belgische situatie, maar is een bredere uitdaging voor juridische professionals die proberen een antwoord te bieden op het complexe probleem van de toegang tot het recht. Zo komt Margaret Hagan, directeur van het Legal Design Lab aan Stanford Law School, tot eenzelfde conclusie, wanneer ze terugkijkt op de vele pogingen in het afgelopen decennium om met behulp van technologische innovaties de rechtshulp toegankelijker te maken: "A decade into the push for innovation in access to justice, most efforts reflect the interests and concerns of courts and lawyers rather than the needs of the people the innovations are supposed to serve" (Hagan, 2019 p. 120). Dat mag niet verbazen aangezien de meeste pogingen om technologische innovatie naar de rechtshulp te brengen niet voortkomen vanuit de doelgroep, maar vanuit ideeën van advocaten, rechtshulporganisaties of beleidsmakers (Hagan, 2019).

Ze geeft zelf het voorbeeld hoe haar team mee nadenkt over een manier om bij uithuiszettingen in Arizona tot een betere rechtsbescherming te komen voor de vele betrokken huurders, die nu verstoken blijven van informatie en hun rechten niet uitoefenen. Het team ontwerpt en ontwikkelt in samenspraak met verschillende stakeholders een website met informatie voor huurders die uit hun huis gezet dreigen te worden. Mensen worden op die website geattendeerd via een brief, verstuurd samen met de oproeping voor de zitting tot uithuiszetting. Bij testen achteraf blijkt echter dat de groep huurders die attent is gemaakt op het bestaan van de website niet meer komt opdagen voor de zitting dan de groep die de brief niet heeft ontvangen. Zij hebben ook nauwelijks gebruikgemaakt van de website. Bernal en Hagan (2020) geven aan hoe het gebrek aan betrokkenheid van de kwetsbare doelgroep in het ontwerpproces waarschijnlijk maakt dat de ontwikkelde oplossing niet voldoet aan de noden van de doelgroep en dus ook niet door hen wordt gebruikt. Zo wijzen zij er bijvoorbeeld op hoe ze hun website weliswaar hebben uitgewerkt in samenwerking met huurders, maar niet met huurders die daadwerkelijk op dit moment met een uithuiszetting worden geconfronteerd.

4.2 Participatory legal design

De oplossing voor dit probleem ligt uiteraard voor de hand: de doelgroep zelf betrekken bij het bedenken van de oplossing. Hagan (2019) zelf spreekt van *participatory legal design*. De hoop dat een participatief ontwerpproces en de innovatieve aanpak veel meer zal resulteren in een aanbod of dienst dat de doelgroep werkelijk zal gebruiken.

Een dergelijk participatief of *legal design*-proces vertrekt vanuit drie krachtlijnen. Het is mensgericht. Het vertrekt vanuit de noden van de gebruikers en plaatst die noden ook centraal. Het is oplossingsgericht en streeft ernaar juridische diensten toegankelijker en efficiënter te maken. *Legal design* behelst ook een multidisciplinaire aanpak. Oplossingen en noden worden niet enkel verkend met een juridische bril, maar bijvoorbeeld ook met een communicatieve, sociologische en technologische bril. Tot slot, *legal design* is gericht op daadwerkelijke verandering en gaat ook voortdurend na of ze die verandering bereikt. In die zin is *legal design* ook een iteratief proces (Gibens & Debecker, 2020).

4.3 Concreet: vier fasen

Een *legal design*-proces verloopt grofweg in vier fasen: (1) een ontwerpfase waarbij het probleem wordt verkend met een breed participatief netwerk; (2) een omschrijvingsfase waarin het netwerk het probleem uiteenzet, kansen en bedreigingen inventariseert en mogelijke oplossingen verkent; (3) een ontwerpfase waarin ontwerpers aan de slag gaan en in voortdurende dialoog met het netwerk komen tot een eerste prototype; (4) een laatste opleverfase waarin het prototype wordt getest en geëvalueerd in een proefproject. Pas na die vierde fase en na een positieve evaluatie kan een product verder worden uitgerold. Het product moet wel blijvend worden geëvalueerd om te zien of het ook na verloop van tijd nog steeds beantwoordt aan de noden van de doelgroep (Gibens & Debecker, 2020).

Wij vermelden twee voorbeelden. Het zogenaamde 'bakfietsproject' brengt het recht naar de mensen die in armoede leven samen met de verenigingen waar armen het woord nemen. Een jurist komt naar de organisaties en is actief aanwezig in de bezoekeruimtes voor vragen die mensen hebben. De organische manier van werken maakt duidelijk welke behoeften en noden mensen die in armoede leven hebben in verband met het recht en de toegang ertoe. Naast individuele gesprekken zijn er groeps gesprekken waar thema's die bezoekers aanbrengen samen worden besproken aan de hand van de website Helder Recht, die gebruikmaakt van informatie ontwikkeld via *legal design* (Gibens, 2020; Steyaerts, 2019). Door vanuit de behoeften en noden te werken, kan een toegang op maat samen met de mensen ontworpen worden.

Een ander voorbeeld toont het samengaan van *legal design* en *legal tech*. In Frankrijk werken huishulpen, mensen die kwetsbaar zijn en *legal design*-ontwerpers (juristen, informatici en productontwikkelaars) samen aan een app die een diagnose stelt van de zelfredzaamheid van oudere mensen en die vertaalt naar de juridische mogelijkheden en ondersteuning.¹ Het is een voorbeeld van de nulde lijn.

4.4 Een nieuwe mindset voor juridische professionals

Met een designbril kijken naar de hervorming van rechtshulp vraagt van alle betrokken juridische professionals een nieuwe kijk op de bestaande systemen. Het is een bril waarin de gebruiker en zijn noden op radicale wijze centraal staan (Gibens & Debecker, 2020). De centrale vraag is dan niet de vraag die nu vaak voorligt: welke aanpassingen zijn nodig aan het huidige aanbod van juridische eerstelijns- of tweedelijnsbijstand om die toegankelijker te maken voor mensen die in armoede leven. De centrale vraag moet zijn wat mensen in armoede nodig hebben om hun rechten te realiseren.

Een dergelijk participatief ontwerpproces is niet gemakkelijk. Het is een proces van veel vallen en opstaan, veel leren en bijsturen, kennismaken met elkaars leefwereld en een open gesprek. Een *legal design*-proces wordt gedragen door open en evenwaardige communicatie tussen de gebruikers en de andere betrokken professionals (Gibens & Debecker 2020).

Het is echter wel de enige weg vooruit. Anders rest ons enkel over dertig jaar opnieuw vast te stellen dat de rechtshulp eenzijdig ontwikkeld door juridische professionals nog steeds geen antwoord biedt op de noden en vragen van mensen in armoede en dat de met veel inzet ontwikkelde antwoorden onvoldoende zijn om het complexe probleem van armoede en toegang tot het recht op te lossen.

5. CONCLUSIE

Dertig jaar (na) het Algemeen Verslag over de Armoede en (na) dertig jaar *Jaarboeken* rijst de vraag of de toegang tot het recht en het gerecht voor mensen die in armoede leven nu werkelijk verbeterd is. Een eerste conclusie is dat de *Jaarboeken* het thema van recht en armoede gedurende die dertig jaar onder de aandacht hebben gebracht, zij het eerder sporadisch. Een tweede conclusie is dat de toegang tot het recht en het gerecht ondanks de vele vaak goede bedoelingen en de verschillende wettelijke interventies, zoals de proclamatie van het sociale grondrecht op juridische bijstand, nog niet echt optimaal is. Meer nog, de vele beleidsvoorstellen en wetswijzigingen van de laatste decennia in de rechtshulpverlening vertrekken te veel vanuit het aanbod en de besognes van de juridische professionals, zoals de advocaten, zonder de mensen die in armoede leven in deze hervormingen te betrekken. Een derde conclusie is dat een nieuwe evolutie, die onder andere geïnspireerd is door de technologische wereld, met een meer mensgerichte benadering op het recht en de toegang ertoe mogelijk soelaas brengt. *Participatory legal design* vertrekt vanuit de noden en behoeften van de mensen en betreft hen in het ontwerpen van juridische informatie, van juridische producten, van rechtshulporganisaties en juridische systemen. Hier schuilt een heuse uitdaging, waarvan we hopen dat beleidsmakers, rechtshulporganisaties en juridische professionals ze mee willen opnemen en dat zij er samen met de mensen die in armoede leven zo toe komen om de toegang tot het recht en het gerecht op hun maat te (her)tekenen.

REFERENTIES

A'kzie & Vandensande, E. (2019). Praat Advocaat. Reflecties over juridische bijstand vanuit de ervaringskennis van mensen in armoede. *Panopticon*, 40(4), 323-337.

ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*. Brussel, Koning Boudewijnstichting, geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/publications/AVA95.pdf>

Bernal, B. & Hagan, M. (2020). Redesigning Justice Innovation: a Standardized Methodology. *Stanford Journal of Civil Rights & Civil Liberties*, 16, 335-384.

Boost, D., Elloukmani, S., Raeymaeckers, P., & Hermans, K. (2018). Het Geïntegreerd Breed Onthaal: krachtlijnen voor sociaal werk in de strijd tegen onderbescherming. In: J. Coene, P. Raeymaeckers, B. Hubeau, T. Goedemé, R. Remmen, & A. Van Haarlem (red.), *Jaarboek armoede en sociale uitsluiting 2018* (pp. 259-275). Leuven: Acco.

Bouverne-De Bie, M. (1995). Armoede en criminaliteit. Armoedebestrijding als instrument voor justitieel beleid?. In: J. Vranken, D. Geldof, & G. Van Menxel (red.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1995* (pp. 211-220). Leuven/Amersfoort: Acco.

Bouverne-De Bie, M. (2005). Het OCMW en het recht op maatschappelijke dienstverlening, in: J. Vranken, K. De Boyser, & D. Dierckx (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2005*. Leuven/Voorburg: Acco.

Dermine, E. & Debouverie, E. (2019). *Etude sociojuridique et de droit comparé relative à la mise en place d'un projet-pilote de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique*. Centre de droit public, ULB, 102 p.

Fierens, J. (2020). Loflied van het algemeen collectieve-vorderingsrecht. In: F. Daoût & M-F. Rigaux (reds.), *Recht tegenover armen / Le droit face aux pauvres* (pp. 47-69). Die Keure.

Galowitz, P. (1999). Collaboration between Lawyers and Social Workers: Re-examining the Nature and Potential of the Relationship. *Fordham Law Review*, 67(5), 2123-2154, geraadpleegd via <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol67/iss5/16>

Gibens, S. (2008). Juridische Bijstand in: *Algemene Praktische Rechtsverzameling*. Kluwer.

Gibens, S. & Hubeau, B. (2016-17). De juridische bijstand in transitie. Van staatshervorming tot modernisering: nieuwe wegen in de toegang tot het (ge)recht. *Rechtskundig Weekblad*, 42, 1642-1657.

Gibens, S. (2018). Access to Justice en een beleid rond de preventieve rechtshulp in Vlaanderen: naar een sociaal-juridische praktijk [onuitgegeven doctoraal proefschrift]. Universiteit Antwerpen.

Gibens, S. (2020). Helder en klaar het recht brengen tot bij de meest kwetsbare mensen: een uitdaging of realiteit?. In: F. Daoût & M-F. Rigaux (reds.), *Recht tegenover armen / Le droit face aux pauvres* (pp. 111-134). Die Keure.

Gibens, S. & Debecker, S. (2020). Legal Design: een innovatieve praktijk om de toegang tot het recht te verbeteren. *Panopticon*, 41(6), 563-570.

Gibens, S., Boxstaens, J., & Vereecke, P. (2021). Het Geïntegreerd Breed Onthaal (GBO) en samenwerkingsverbanden met justitiële diensten: naar een sociaal-juridische praktijk?, *Panopticon*, 42(5), 403-418.

Hagan, M. (2019). Participatory Design for Innovation in Access to Justice. *Dædalus, the Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, 148(1), 120-127.

Hubeau, B. (1995). De doorwerking van de sociale grondrechten in de Belgische Grondwet: over de maximalisten en de minimalisten. In: J. Vranken, D. Geldof, & G. Van Menxel (ed.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1995* (pp. 157-166). Leuven/Amersfoort: Acco.

Hubeau, B. (1999). De relatie tussen armoede en recht: arm recht? en Verzorgingsstaat en sociale rechtsstaat. In: J. Vranken, D. Geldof, & G. Van Menxel (ed.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1999* (pp. 166-169 en 223-229). Leuven/Amersfoort: Acco.

Hubeau, B. (2003). De sociale grondrechten na een decennium: hefboom of toekomstdroom in de uitsluiting van sociale uitsluiting?. In: J. Vranken, K. De Boyser, & D. Dierckx (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2003*. Leuven: Acco.

Hubeau, B. (2011). Sociale rechtshulp en sociaaljuridische dienstverlening zijn mensenwerk ...!. In: B. Hubeau, J. Goorden, & J. Mertens (Red.), *Recht op Recht. Sociale rechtshulp en sociaaljuridische dienstverlening in Vlaanderen* (pp. 5-27). Mechelen: Kluwer.

Hubeau, B., & Parmentier, S. (1991). *Preadvies rechtshulp. Aanbevelingen voor het armoedebestrijdingsbeleid 90-91*. Interdepartementale Commissie voor armoedebestrijding, Derde verslag (pp. 57-91). Brussel: Kabinet van de staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie.

Maes, E. & Put, J. (2003). Armoede en vrijheidsberoving: een vicieuze cirkel?. In: J. Vranken, K. De Boyser, & D. Dierckx (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2003*. Leuven: Acco.

Platform recht voor iedereen (2017). *Zwartboek. De hervorming van de juridische tweedelijnsbijstand – een schaakspel*, geraadpleegd via <https://pjpt-prvi.be/IMG/pdf/black-book-jpt-nl-def-web.pdf>

Reynaert, D., Formesyn, N., Roets, G., Roose, R., Hennion, W., & Nachtergaele, S. (2018). Een kinderrechtenbenadering van kinderarmoede: kansen en valkuilen. In: J. Coene, P. Raeymaeckers, B. Hubeau, T. Goedemé, R. Remmen, & A. Van Haarlem (red.), *Armoede En Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2018*. Leuven/Den Haag: Acco.

Schollen, P. & Vangeebergen, B. (2000). Juridische bijstand. *Jura Falconis*, 37(3), 373-405.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2015). *Publieke diensten en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*. Tweejaarlijks verslag 2014-2015, geraadpleegd via <http://www.armoedebestrijding.be/vliegend/publieke-diensten>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2017). *Armoede en ineffectiviteit van rechten. Non-take-up van rechten/Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-recours aux droits*. Brussel: Die Keure/La Chartre.

Steyaerts, C. (2019). *Helder Recht, iedereen toegang geven tot juiste juridische informatie. Een verkennend kwalitatief onderzoek, met het oog op een zorgeloze start en een goede evaluatie*. Masterthesis Fac. Sociale Wetenschappen Universiteit Antwerpen, Master Sociaal werk. 109 p.

Van Doorn, L., Van Etten, Y., & Gademan, M. (2008). *Outreaching werken. Handboek voor werkers in de eerste lijn*. Bussum: Uitgeverij Continho.

Van Leuvenhaege, M. (2018). De last van de bewijslast. Waarom het bewijs in OCMW-zaken moeilijkheden oplevert voor de burger in armoede. In: J. Coene, P. Raeymaeckers, B. Hubeau, T. Goedeme, R. Remmen, & A. Van Haarlem (red.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2018* (pp. 239-257). Leuven/Den Haag: Acco.

Van Oevelen A., Rozie J., & Rutten, S. (2016). *Recht op toegang tot de rechter*. Mortsel/Cambridge: Intersentia.

Vranken, J. & Geldof, D. (1992). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1991*. Leuven/Amersfoort: Acco, pp. 83-86.

Vranken, J. & Geldof, D. (1993). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1992-1993*. Leuven/Amersfoort: Acco, pp. 95-98.

Vranken, J, Geldof, D., & Van Menxel, G. (1994). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1994*. Leuven/Amersfoort: Acco.

Vranken, J, Geldof, D., & Van Menxel, G. (1995). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1995*. Leuven/Amersfoort: Acco.

Vranken, J, Geldof, D., & Van Menxel, G. (1997). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1997*. Leuven/Amersfoort: Acco, pp. 153-158.

Vranken, J, Geldof, D., & Van Menxel, G. (1998). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1998*. Leuven/Amersfoort: Acco, pp. 119-122.

NOTEN

- ¹ Zie <https://www.droitsquotidiens.tech/>

1.4

DETTIG JAAR SLEUTELN AAN GELIJKE ONDERWIJSKANSEN: EEN B-ATTEST?

Ides Nicaise, Emilie Franck en Sebastiano Cincinnato

Het is goed om eens enkele decennia achterom te kijken, al is het om te herontdekken wat we vergeten waren. Tot dertig jaar geleden was de onderwijssituatie van kansarme jongeren nog in een dichte mist gehuld. Slechts een paar algemeenheden over sociale ongelijkheid in het onderwijs waren bekend. Na de euforie over de democratisering van het secundair onderwijs in de jaren zestig stelden Vandekerckhove en Huyse (1976) vast dat arbeiderskinderen nog steeds 'in de buitenbaan' van het hoger onderwijs terechtkwamen. Verbrugge en Du Laing (1977) voegden eraan toe dat diezelfde arbeiderskinderen ook in het leerplichtonderwijs veel vaker een leerjaar moesten overdoen, zwaar ondervertegenwoordigd waren in het algemeen vormend onderwijs en vroeger afhaakten. In de eerste *Jaarboeken* uit deze reeks werden deze vaststellingen herhaald. Over de positie van de meest kansarme leerlingen in het onderwijs was nauwelijks iets bekend. Dankzij de Panelstudie van Belgische Huishoudens (zie Groenez, Van den Brande, & Nicaise, 2003) en het LOSO-onderzoek¹ uit de jaren negentig werd voor het eerst longitudinaal onderzoek op grote steekproeven mogelijk en konden de sociale selectiemechanismen in het onderwijs nauwkeuriger in kaart gebracht worden, ook voor de meest achtergestelde groepen. Vanaf 2000 nam Vlaanderen deel aan het driejaarlijkse PISA-onderzoek,² waardoor een meer gedetailleerde monitoring van een aantal onderwijsuitkomsten en -ongelijkheden mogelijk werd. Even later begon het Departement Onderwijs te investeren in een leerlingendatabank met een beperkt aantal indicatoren voor de totale schoolpopulatie. We kunnen bijgevolg jammer genoeg alleen voor de laatste twee decennia met enige precisie iets zeggen over trends in de kansen(on)gelijkheid.

In het vervolg van dit hoofdstuk vatten we eerst de belangrijkste mijlpalen in het gelijke-onderwijskansenbeleid samen. Vanzelfsprekend bekleedt het GOK-decreet van 2002 daarin een centrale plaats. We vervolgen met een overzicht van beschikbare evaluatiestudies. Op basis van een panelpeiling worden uit deze evaluatiestudies enkele aanbevelingen geformuleerd voor het toekomstige beleid.

1. VAN DEMOCRATISERING NAAR GELIJKE KANSEN

Ondanks het gebrek aan consistente tijdreeksen voor evaluaties kan niet gezegd worden dat het gelijkekansenbeleid in het onderwijs vóór 2000 stilstond. In de jaren tachtig had CVP-Minister Coens de verlenging van de leerplicht van veertien tot achttien jaar erdoor gedrukt, het beroepsonderwijs hervormd en het deeltijds beroepsonderwijs ingevoerd. Tot dan stonden maatregelen in het teken van de democratisering van het onderwijs; daarna verschoof de aandacht

naar specifieke doelgroepen zoals migranten, waarbij de filosofie van democratisering plaatsmaakte voor een 'gelijke kansen'-benadering. Met andere woorden, de emancipatie van kansengroepen werd losgekoppeld van het ongelijkheidsdiscours en belandde in een compensatiebeleid voor een groep achterblijvers.

Zo was ten tijde van het eerste *Jaarboek Armoede* (Vranken & Geldof, 1992) net het onderwijsvoorrangsbeleid (OVV) van start gegaan. Dat voorzag in bijkomende middelen voor scholen in gebieden met een grote concentratie van allochtone leerlingen. Even later, in 1993, volgde het zorgverbredingsbeleid (ZVB) dat zich richtte op 'autochtone kansarme' leerlingen, met een specifieke focus op de overstap van kleuter- naar lager onderwijs. Andere doelgroepen kregen ook wat extra, via het project 'scholen met bijzondere noden' (lees: scholen met een spijbelproblematiek), en speciale middelen voor kinderen van rondreizende beroepsgroepen. Budgettair hadden deze initiatieven weinig gewicht, maar intussen rijpten de geesten verder: leerkrachten leerden sneller leerachterstanden te identificeren en werden ook deskundiger in het gebruik van nieuwe didactische methoden voor taalonderwijs aan anderstaligen. Toch waren de evaluaties van het onderwijsvoorrangs- en het zorgverbredingsbeleid weinig hoopgevend: de leerachterstand van kansarme leerlingen bleef toenemen tijdens het lager onderwijs (Vanhoren, Van de Velde, & Ramakers, 1995; Schrijvers, Hillewaere, Van de Velde e.a., 2002; Van Heddegem, Douterlungne, & Van de Velde, 2003). Erger nog: het leek alsof het zorgverbredingsbeleid aanleiding gaf tot steeds meer doorverwijzingen van leerlingen uit sociaal achtergestelde milieus naar het buitengewoon onderwijs, ondanks de expliciete bedoeling deze trend om te buigen (Ruelens, Dehandschutter, Ghesquière e.a., 2001). Vermoedelijk moet de verklaring van de teleurstellende rode draad uit al deze studies gezocht worden in de beperkte financiering van deze voorrangstelsels.

2. HET GOK-BELEID: EEN TREIN MET VEEL WAGONS

Het GOK-decreet van 2002, geesteskind van VLD-minister Vanderpoorten, kan beschouwd worden als een mijlpaal in het sociale onderwijsbeleid van Vlaanderen. De ambitie was om meer structureel en preventief in gelijke onderwijskansen te investeren: structureel, omdat het lappendeken van initiatieven uit de jaren negentig geïntegreerd werd in één samenhangend kader, met een combinatie van wettelijke, institutionele en financiële maatregelen; en preventief, omdat de doelgroepen van het beleid vanaf hun instap in het kleuteronderwijs geïdentificeerd – en dus ook ondersteund – konden worden.

Het GOK-decreet van 2002 kan beschouwd worden als een mijlpaal in het sociale onderwijsbeleid van Vlaanderen.

Het GOK-beleid bestaat uit drie pijlers:

- Het 'recht op inschrijving': daarmee werd de grondwettelijke vrije schoolkeuze versterkt. Scholen zouden (theoretisch tenminste) niet langer hun leerlingen kunnen selecteren: ze werden verplicht om leerlingen toe te laten volgens de chronologische volgorde van aanmelding.
- De oprichting van lokale overlegplatforms (LOP's) waarin scholen, Centra voor Leerlingenbegeleiding (CLB's) en andere lokale actoren (ouderverenigingen, doelgroepverenigingen, gemeen-

telijke overheden, de sociale partners, welzijnsorganisaties ...) samen moeten werken aan meer gelijke onderwijskansen.

- *Last but not least*, het ondersteuningsbeleid, dat bijkomende lestijden en werkingsmiddelen toekent aan scholen in verhouding tot het aantal 'indicatorleerlingen'. De indicatoren op leerlingniveau waren zorgvuldig uitgekend en werden later herhaaldelijk bijgesteld. De drie voornaamste zijn het onderwijsniveau van de moeder (geen getuigschrift van hoger secundair onderwijs), de thuistaal (niet Nederlands) en een laag inkomen (recht op een schooltoelage).³

Het GOK-decreet van 2002 is weliswaar de hoeksteen, maar zeker niet de enige maatregel van het nieuwe gelijkheidsbeleid. Een jaar later werd het 'GOK II-decreet' goedgekeurd, dat het kader vormde voor het ruimere zorgbeleid in het basisonderwijs: namelijk de zorg voor leerlingen die, ongeacht hun sociale herkomst, individuele socio-emotionele of leerproblemen hadden (bv. gezinsbreuken of dyslexie). Het geplande 'GOK III-decreet' dat in inclusief onderwijs voor leerlingen met een functiebeperking moest voorzien, is er nooit gekomen door de weerstand van ouders en leerkrachten. Het recht op inclusief onderwijs werd uiteindelijk in 2014 gerealiseerd door het M-decreet, dat ondanks blijvende weerstand werd doorgedrukt. Intussen wordt het al deels teruggeschroefd in het aankomende Leersteundecreet (*cf. infra*).

De eerste pijler van het GOK-decreet, het inschrijvingsrecht, werd in 2012 versterkt door het Inschrijvingsdecreet, dat een voorzichtige poging inhield om van overheidswege 'sturend' op te treden in de schoolkeuzeprocessen om de sociale mix in scholen te bevorderen. Ook dat decreet botste op enorme weerstand en is intussen zo goed als afgeschaft. We komen daar verder op terug.

De tweede pijler van het GOK-decreet, die de lokale overlegplatforms in het leven riep, is weliswaar onder druk komen te staan, maar bleef tot nog toe overeind. Aan de derde pijler, het ondersteuningsbeleid, is echter ettelijke malen gesleuteld. Positief is zeker dat de financiële investering in dit onderdeel sterk is toegenomen. Met het Financieringsdecreet van 2008 werden de werkingsmiddelen van scholen verhoogd en steeg het gewicht van indicatorleerlingen aanzienlijk. Hetzelfde gebeurde met de lestijdenpakketten in het basisonderwijs in het kader van het Decreet basisonderwijs van 2012. Tegelijk werd ook de gewichtenregeling voor indicatorleerlingen structureel verankerd, wat zowel een versterking als een verzwakking teweegbracht (*cf. infra*). Voor het secundair onderwijs werd gewacht op de geplande hervorming. Die laatste wordt sinds 2019 uitgerold, maar aan de financiering is nog niets gewijzigd. De facto is het ondersteuningsbeleid op die manier weer een stuk ondoorzichtiger en minder coherent geworden.

Merk op dat de GOK-trein ook nog een aantal wagons trekt die in dezelfde periode hebben bijgedragen aan meer gelijke onderwijskansen: de uitbreiding van het onthaalonderwijs voor anderstalige nieuwkomers (OKAN) tot het basisonderwijs, de invoering van schooltoelagen vanaf het kleuteronderwijs, het Kleuterparticipatieplan, de maximumfactuur in het basisonderwijs, de (verwaterde) hervorming van het secundair onderwijs, het actieplan Samen tegen schooluitval, het M-decreet, de BaMa-hervorming en het Flexibiliseringsdecreet in het hoger onderwijs, en de initiatieven voor vluchtelingen.

Wat heeft dat alles betekend voor de onderwijspositie van kansengroepen? In wat volgt, vatten we een aantal bevindingen samen. We beperken de analyse weliswaar grotendeels tot de laatste

twintig (in plaats van dertig) jaar, bij gebrek aan consistente datareeksen. We volgen de logica van de drie pijlers van het GOK-decreet.

3. HET INSCHRIJVINGSRECHT: SCHUCHTERE POGINGEN TOT DESEGREGATIE

Kansarme leerlingen zijn doorgaans niet de gemakkelijkste leerlingen in een school: ze starten meestal met een achterstand als gevolg van het beperkter economisch, sociaal en cultureel kapitaal van hun thuismilieu; voor eenzelfde resultaat moeten leerkrachten daardoor grotere inspanningen leveren. In het geval van leerlingen met een migratieachtergrond komen daarbij vaak taal- en cultuurbarrières (zoals de hoofddoekenkwestie) die soms meer te maken hebben met xenofobie en assimilationisme van scholen dan met deficits bij de leerlingen zelf. Een en ander verklaart waarom de meeste scholen leerlingen uit deze kansengroepen niet met open armen ontvangen. Maar vooral kansrijke ouders spelen een belangrijke rol in de segregatieprocessen: zij zien hun kinderen liefst naar school gaan in witte middenklassescholen omdat ze daar de beste resultaten verwachten en ze hebben indien nodig ook de middelen om daarvoor grotere afstanden te overbruggen. Naarmate een school kleurrijker wordt, vluchten witte ouders met hun kinderen naar meer afgelegen witte scholen. In landen met een vrije schoolkeuze, zoals België, ontstaan quasi-marktmechanismen in het onderwijs, waarbij kansrijke scholen en kansrijke leerlingen elkaar aantrekken, terwijl minder kansrijke leerlingen achterblijven in zogenaamde concentratiescholen. Dat verklaart waarom – paradoxaal? – onderwijssystemen met vrije schoolkeuze gekenmerkt worden door meer sociale en etnisch-culturele segregatie.

Onderwijssystemen met vrije schoolkeuze worden gekenmerkt door meer sociale en etnisch-culturele segregatie.

Vlaanderen en Hongarije scoren op dat vlak het slechtst in Europa (Hirtt, Nicaise, & De Zutter, 2013). Het onderdeel 'inschrijvingsrecht' uit het GOK-decreet wilde deze uitwas tegengaan door de rechtspositie van kansarme en allochtone ouders te versterken: scholen zouden hen niet langer kunnen discrimineren en moeten (in principe) elke leerling in chronologische volgorde van aanmelding accepteren. Maar in de praktijk bleek dit recht om heel wat redenen ontoereikend: kansarme ouders zijn minder goed

geïnformeerd over hun rechten, over de inschrijvingsprocedures en over de kwaliteitsverschillen tussen scholen; ze zijn ook minder mobiel en minder assertief tegenover de subtiele discriminatiestrategieën van selectieve scholen. Bovendien werken de sociale filters niet alleen bij inschrijving, maar ook bij oriëntering en uitstroom. Het recht op inschrijving wijzigt niets aan mechanismen zoals discriminatie en segregatie op de huurmarkt, noch aan het watervalstelsel, taalbarrières of de witte vlucht. Havermans, Wouters, & Groenez (2018a, 2018b) stellen dan ook vast dat de segregatie in het onderwijs na 2002 is blijven toenemen – behalve in Brussel, waar ze al bij het begin extreem hoog was.

Met het inschrijvingsdecreet van 2012 werd een poging ondernomen om – met zachte hand – verder in te grijpen in het schoolkeuzeproces, ook bij kansrijke groepen (vandaar ook de grote weerstand tegen dit decreet). Scholen kunnen vóór de start van de inschrijvingen op vrijwillige basis streefcijfers vooropstellen voor de aantallen indicator- en niet-indicatorleerlingen (de 'dubbele contingering'). Kansrijke scholen kunnen op die manier voorrang geven aan kansarme

(indicator)leerlingen, terwijl omgekeerd kansarme concentratiescholen voorrang kunnen geven aan kansrijke leerlingen om tot een betere sociale mix te komen. Het blijken echter in de praktijk vaak 'papierene' contingenten te zijn en de wet legt geen resultaatsverplichtingen op. Alleen in gebieden met een tekort aan plaatsen heeft het Inschrijvingsdecreet het verhoopte effect gehad (Havermans e.a., 2018b). De N-VA drukte bij de regeringvorming van 2019 haar eis tot afschaffing van het Inschrijvingsdecreet in het Vlaamse Regeerakkoord door, net zoals het terugschroeven van het M-decreet.

4. LOKALE OVERLEGPLATFORMS: EEN MISKEND SUCCES

Het tweede onderdeel van het GOK-decreet leidde tot de oprichting van een zeventigtal lokale overlegplatforms (LOP's) met een totaal van circa vierduizend leden. Aanvankelijk kwamen de meeste schooldirecties met lood in de schoenen naar de LOP-vergaderingen: in een concurrentiële scholenmarkt is het inderdaad niet vanzelfsprekend om met je rivalen rondom de tafel te zitten. Bovendien kregen de lokale overlegplatforms de gevoelige opdracht om het Inschrijvingsdecreet te monitoren en te bemiddelen in conflicten rond het recht op inschrijving. De platforms zijn soms ook te groot, niet alleen in aantal deelnemers (meer dan honderd is geen uitzondering), maar ook qua omvang van het werkingsgebied, waardoor samenwerking niet altijd voor de hand ligt. In het kader van recente debatten over bestuurlijke hervorming werd dan ook druk gespeculeerd over de afschaffing van deze 'tussenstructuren'. Nochtans is er op één onderzoek na (Van Petegem, Godderis, & De Maeyer, 2007-2008) geen evaluatie van hun werking voorhanden.

Intussen lijkt die discussie verstomd – en terecht, want de lokale overlegplatforms hebben hun nut wel bewezen in allerlei gezamenlijke initiatieven waarvoor samenwerking onmisbaar is. Het gaat niet alleen om het opstellen van omgevingsanalyses en de coördinatie van de inschrijvingsprocedures, maar ook de uitvoering van het Kleuterparticipatieplan (stimuleren van 100 % participatie aan het kleuteronderwijs), spijbelpreventie en time-outprojecten, vorming rond gelijke onderwijskansen, het oplossen van capaciteitstekorten, desegregatie, bredeschoolprojecten, de aanpak van acute welzijnsproblemen bij leerlingen ... Zou het overdreven zijn te stellen dat de scherpe kanten van de concurrentie er na twintig jaar afgevlind zijn en dat er zelfs her en der succesrijke samenwerkingsverbanden gegroeid zijn, ten gunste van de meest kwetsbare leerlingen?

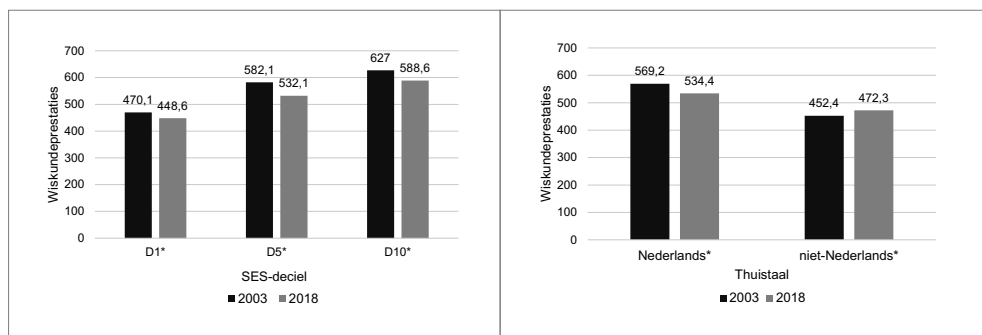
5. HET GOK-ONDERSTEUNINGSBELEID: POSITIEF MAAR NIET OVER DE HELE LIJN

Het gros van ons eigen onderzoek op dit vlak (voor een overzicht, zie Nicaise, Juchtmans, Franck e.a., 2021) gaat over de effectiviteit van het GOK-ondersteuningsbeleid. De hamvraag is niet of jongeren uit kansgroepen het nu verder schoppen in het onderwijs (want alle sociale groepen doen dat) – maar wel of de ongelijkheid in onderwijsuitkomsten tussen kansarme en kansrijke jongeren sinds de inwerkingtreding van het GOK-beleid is afgenomen. De termen 'kansarm' en 'kansrijk' zijn dan gedefinieerd op basis van indicatoren die zo veel mogelijk overeenkomen met GOK-kenmerken. Wat onderwijsuitkomsten betreft, onderzochten we een waaier van indicatoren: zowel cognitieve prestaties (de al geciteerde PISA-toetsen) als welbevinden en loopbaanindicatoren (zittenblijven, studieoriëntering in het secundair onderwijs, vroegtijdig schoolverlaten en doorstroming naar het hoger onderwijs). Voor elk van deze indicatoren vergeleken we de verschillen tussen GOK- en niet-

GOK-doelgroepen, eerst voor of bij de start van het GOK-beleid (2003) en dan in de recentste jaren (meestal 2018). De gehanteerde statistische techniek heet in het jargon *differences in differences estimation*. Noch het absolute niveau, noch de omvang van de verschillen in de uitkomsten vormen het uiteindelijke beoordelingscriterium, maar wel de wijziging in de verschillen in de loop van de tijd. Door het gebruik van multivariate analyse wordt bovendien gecontroleerd voor verschuivingen in andere determinanten van onderwijsuitkomsten, zoals samenstelling van de doelgroep. Voor de statistische analyses zelf verwijzen we naar Franck & Nicaise (2018a, 2018b) en Cincinnato, Ünver, & Nicaise (2020). Hier beperken we ons tot de 'ruwe' vergelijking van de indicatoren in de loop van de tijd; de waargenomen trends worden echter bevestigd door de multivariate analyses, en sterretjes geven weer waar de netto-effecten uit die analyses (na uitzuivering van andere invloeden) significant zijn.

Een eerste set uitkomsten werd al gerapporteerd in het *Jaarboek Armoede* van 2018 (Franck & Nicaise, 2018b), maar wordt in figuren 1 tot en met 4 geactualiseerd met de laatst beschikbare gegevens. Het betreft een vergelijking van indicatoren op basis van PISA 2003 en 2018 (voor Vlaanderen). Ter herinnering: PISA is een combinatie van toetsen met een survey over profielgegevens bij vijftienjarige leerlingen. De vijftienjarigen uit 2003 werden mogelijk wel begunstigd door het onderwijsvoorrangs- en het zorgverbredingsbeleid, maar zeker niet door het GOK-beleid. De vijftienjarigen uit 2018 daarentegen zijn normaliter in 2005-2006 in het kleuteronderwijs ingestapt en werden dus gedurende hun hele schoolloopbaan 'blootgesteld' aan het gelijke-onderwijskansenbeleid. We kunnen dan ook een oorzakelijk verband vermoeden tussen dat beleid en de verschuivingen in onderwijsuitkomsten bij deze twee cohorten.

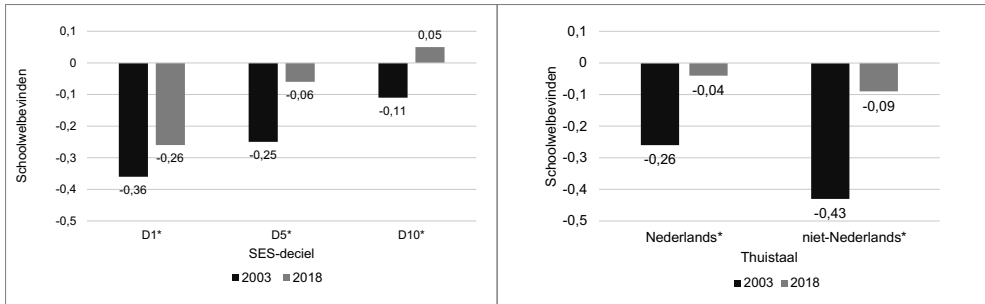
Figuur 1. Wijzigingen in toetsscores wiskunde naar socio-economische status (SES⁴) en thuistaal (PISA 2003-2018) (*).



*: statistisch significante verschuiving ($p < 0,05$)

Bron: eigen berekeningen.

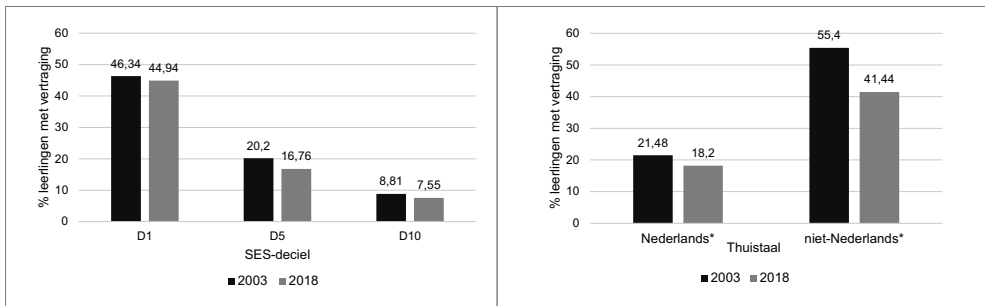
Figuur 2. Wijzigingen in schools welbevinden naar socio-economische status (SES) en thuistaal (PISA 2003-2018) (*).



*: statistisch significante verschuiving.

Bron: eigen berekeningen.

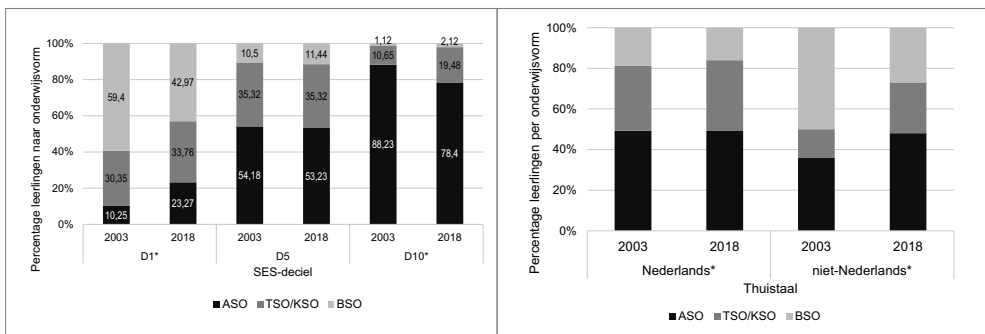
Figuur 3. Wijzigingen in risico op schoolse vertraging naar socio-economische status (SES) en thuistaal (PISA 2003-2018) (*).



*: statistisch significante verschuiving

Bron: eigen berekeningen.

Figuur 4. Wijzigingen in studieoriëntering naar socio-economische status (SES) en thuistaal (PISA 2003-2018).



*: statistisch significante verschuiving

Bron: eigen berekeningen.

Wat stellen we vast?

- De toetsresultaten voor wiskunde zijn gecentreerd rond het gemiddelde van alle OESO-landen die in 2003 deelnamen (= 500). Tussen 2003 en 2018 zijn de toetsresultaten wiskunde van de Vlaamse vijftienjarigen in het algemeen gedaald; maar de 10 % kansarmste jongeren zijn er relatief het minst op achteruitgegaan. Dat impliceert dat de prestatiekloof tussen kansarme en kansrijke leerlingen kleiner is geworden. Naar thuistaal zijn de anderstalige leerlingen er zelfs op vooruitgegaan. Precies hetzelfde patroon stellen we vast voor de toetsresultaten Nederlands (hier niet in de figuren opgenomen).
- Ook het welbevinden op school is gecentreerd rond het OESO-gemiddelde in 2003. De Vlaamse jongeren voelden zich toen duidelijk niet goed op school. In 2018 is er een sterke verbetering over de hele lijn – maar de toename is duidelijk beperkter bij het meest kansarme deciel leerlingen. Daarentegen is ze het meest uitgesproken bij anderstalige leerlingen.
- Op het vlak van schoolse vertraging merken we een lichte verbetering bij alle groepen, maar vooral bij de anderstaligen. De verschuivingen naar SES zijn niet statistisch significant; naar thuistaal echter wel, met een spectaculaire vermindering van de vertraging bij niet-Nederlandstalige leerlingen.
- Qua studieoriëntering moeten we vooreerst vaststellen dat de sociale segregatie verpletterend blijft. Bij de meest kansarmen zitten nog steeds vier op de vijf leerlingen in het tso of bso, terwijl omgekeerd vier vijfde van de meest kansrijke leerlingen in het aso zit. Toch valt een zekere convergentie op: bij het onderste SES-deciel is het aandeel leerlingen dat aso volgt iets meer dan verdubbeld; in het meest kansrijke deciel daarentegen is het aandeel aso-leerlingen gedaald van 88 tot 78 %. De grootste verrassing is echter de opmars van niet-Nederlandstaligen: ze zijn nog steeds oververtegenwoordigd in het bso, maar het aandeel aso-leerlingen in deze groep is bijna identiek met dat van de Nederlandstaligen.

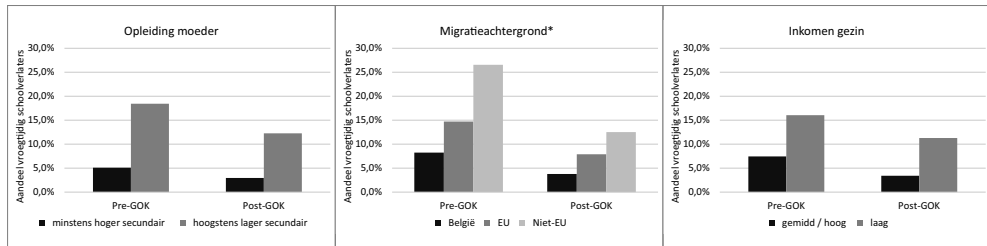
Tussen de figuren 1 tot en met 4 loopt alvast één opvallende rode draad, namelijk het contrast tussen de significante verbetering van de onderwijspositie van jongeren met een migratieachtergrond enerzijds, en de minder spectaculaire evolutie bij autochtone kansarme jongeren anderzijds. We komen daar later op terug.

Aan de hand van de Enquête van de Arbeidskrachten (EAK)⁵ onderzochten we soortgelijke effecten op langere termijn, met name studieloopbaan-effecten aan het einde van het secundair onderwijs (Cincinnati e.a., 2020). Ook hier gebruikten we een *difference in differences*-benadering, gebaseerd op logistische regressieanalyse, met soortgelijke uitgangsvragen. In de voorbije twintig jaar is bijvoorbeeld het vroegtijdig schoolverlaten⁶ vrij fors gedaald: de vraag is echter of het méér gedaald is bij kansengroepen dan bij de rest van de jongerenpopulatie. Of als de doorstroming naar het hoger onderwijs (HO) verder toegenomen is, geldt dat des te meer voor kansarme en migrantenjongeren? De analyses op deze arbeidskrachtenenquête verschillen van de PISA-analyses in die zin dat de doelgroepen gedefinieerd zijn op basis van de opleiding van de moeder, de migratiestatus en het inkomen⁷ in plaats van SES en thuistaal.⁸ Toch wijzen de bevindingen in figuren 5 en 6 sterk in dezelfde richting.

De daling van het vroegtijdig schoolverlaten (figuur 5) is sterker bij jongeren uit de GOK-doelgroep dan bij de meer kansrijke jongeren. Uitgesplitst per GOK-indicator/-subgroep, is het beeld het meest overtuigend bij jongeren met een niet-EU-achtergrond, waar het risico meer dan gehalveerd is (van 26 % naar 12,5 %). In de multivariate analyse is dat ook de enige trend die significant

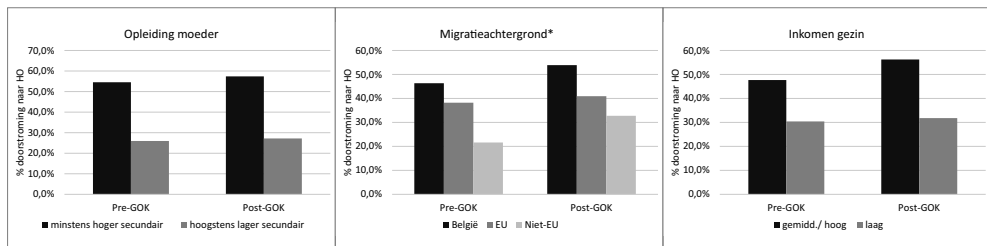
sterker is dan bij de niet-GOK-jongeren. Hetzelfde patroon vinden we terug in de doorstroming naar het hoger onderwijs⁹ (figuur 6): alleen bij jongeren van niet-EU-origine is die doorstroming significant sterker gestegen dan bij de referentiegroep.

Figuur 5. Wijzigingen in risico op vroegtijdig schoolverlaten tussen periode voor en na GOK-decreet, naar SES, migratieachtergrond en inkomen.



*: statistisch significante verschuiving

Figuur 6. Wijzigingen in de doorstromingskans naar hoger onderwijs tussen periode voor en na GOK-decreet, naar SES, migratieachtergrond en inkomen.



*: statistisch significante verschuiving

Uit het overzicht van indicatoren komt een consistent beeld naar voren met enkele rode draden. Eerst en vooral krijgt de hamvraag – of het GOK-beleid geleid heeft tot een convergentie tussen de uitkomsten van indicator- en niet-indicatorleerlingen – een positief antwoord. Dat is een hele geruststelling, na jarenlange twijfels over de effectiviteit van dit beleid (Ooghe, 2011; Bellens, Arkens, Van Damme e.a., 2013a, 2013b; De Witte, Smet, & Van Assche, 2017).

Toch blijft het effect al bij al beneden de verwachtingen: als dit het resultaat is van (minstens) twee decennia beleidsinspanningen, hoeveel tientallen jaren zullen dan nog nodig zijn om een volledige gelijkheid van kansen te bereiken? Nog steeds is de kloof in cognitieve uitkomsten tussen het kansrijkste en het kansarmste SES-deciël vijftienjarigen (140 punten) equivalent met gemiddeld 3,5 schooljaren. Nog steeds voelen die kansarmsten zich bar slecht op school, hebben zij zesmaal meer kans om op hun vijftiende al minstens een jaar overgezeten te hebben dan het topdeciël. Nog steeds blijft ons secundair onderwijs een sociale filter die kansrijken naar het aso stuwt en kansarmen naar het bso. Nog steeds is het risico op vroegtijdig schoolverlaten bij jongeren met een laaggeschoolde moeder vijfmaal zo hoog als bij de anderen en hebben zij niet eens half zoveel kans om de overstap te maken naar het hoger onderwijs.

Tegelijk is er hoop, vooral voor de jongeren met een migratieachtergrond. Op alle indicatoren boeken zij een spectaculaire vooruitgang. Men moet wel in het achterhoofd houden dat de samenstelling van deze groep in de beschouwde periode gewijzigd is, maar we mogen niet te snel besluiten dat ze (qua SES) kansrijker geworden is. Het aandeel (tweede- en derde-generatie-)niet-EU-migranten is binnen de GOK-doelgroep toegenomen, ten koste van het aandeel EU-migranten. De EAK-analyses laten zien dat het de niet-EU-migranten zijn die de grootste vooruitgang hebben geboekt. Verder onderzoek daarover is zeker aangewezen.

Jongeren met migratie-achtergrond boekten een spectaculaire vooruitgang, autochtone kansarme jongeren bleven achter.

De schaduwzijde van het GOK-succes voor migrantenjongeren is het achterblijven van de autochtone kansarme jongeren. Op sommige vlakken (cognitieve prestaties) gaan zij er in absolute termen nog licht op achteruit, terwijl hun vooruitgang op andere vlakken zwak tot matig te noemen is. Hun doorstromingskans naar het hoger onderwijs is zelfs nauwelijks toegenomen, waardoor de kloof met kansrijke jongeren groter is geworden. Deze vaststelling is verontrustend, maar niet geheel onverwacht,

aangezien kansarmoede bij de autochtone jongeren veel minder zichtbaar is. Zij komen daardoor minder gemakkelijk in het vizier van hun leerkrachten, behalve wanneer hun prestaties al ondermaats geworden zijn en de (bedoelde) preventieve aanpak al gefaald heeft. In elk geval zouden de inspanningen voor deze groep opgedreven moeten worden.

6. NAAR EEN VERSTERKING VAN HET GOK-BELEID: GELD ALLEEN IS NIET GENOEG

Men moet toegeven dat de wind voor dit beleid niet altijd van achteren kwam: van 2008 tot 2013 kregen ook Vlaamse gezinnen te kampen met een zware economische crisis die de ongelijkheid in de ruimere samenleving – en bij de jongeren in het bijzonder – deed toenemen. Sinds het begin van het millennium is ook de kinderarmoede in Vlaanderen stelselmatig toegenomen. En het aandeel van anderstalige jongeren in het onderwijs is meer dan verdubbeld, met een toenemende concentratie in de typische GOK-scholen, wat ongetwijfeld gewogen heeft op de draagkracht van deze scholen. Ook het aandeel leerlingen uit eenoudergezinnen is sterk toegenomen. Anderzijds is de gemiddelde welvaart in Vlaanderen toch ook gegroeid en zijn de ouders van nu duidelijk beter geschoold dan die van twintig jaar geleden (Franck & Nicaise, 2018b). De verschuivingen in de demografische en sociaaleconomische context kunnen dus niet als alibi gebruikt worden om de zwakke resultaten van het GOK-beleid te verantwoorden. De oorzaken daarvan liggen dieper.

In ons evaluatieonderzoek peilden we dan ook naar de structurele determinanten van onderwijsongelijkheid (Franck & Nicaise, 2019) en naar de aansturing van het GOK-beleid (Vandevoort, Bakelants, & Nicaise, 2020). We vergeleken het Vlaamse beleid met een aantal buitenlandse systemen. Dat leidde tot zes bundels van vaststellingen en aanbevelingen.¹⁰

(1) Formuleer de doelstellingen SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden).

Hoewel voor het GOK-ondersteuningsbeleid zorgvuldig uitgekiende indicatoren werden uitgewerkt, zijn er nog nooit concrete streefdoelen vooropgesteld die binnen een realistische termijn gehaald moeten worden. Zulke streefdoelen zijn uiteraard niet afdwingbaar, maar ze zouden tenminste een gezamenlijk engagement vertolken van beleidsmakers en scholen, en waar nodig leiden tot extra inspanningen. In Frankrijk heeft de overheid een algemeen streefdoel vooropgesteld; in Engeland moet elke school zelf haar doelstellingen online bekendmaken.

(2) Pas waar nodig de afbakening van de doelgroepen aan.

De totale doelgroep van het GOK-beleid in Vlaanderen is heel ruim omschreven: ongeveer de helft van alle leerlingen wordt erdoor gedekt;¹¹ in Nederland, Frankrijk en Engeland is dat respectievelijk 10 %, 19 % en 24 %, wat een sterkere concentratie van de ingezette middelen toelaat.

Een bijkomend argument voor een sterkere concentratie is de vaststelling dat eenzelfde kansarme leerling nog minder goed leert naarmate haar/zijn medeleerlingen ook kansarmer zijn. Concentratiescholen hebben het daarom veel moeilijker om de vaardigheden van kansarme leerlingen op te krikken dan sociaal en etnisch gemengde scholen: ze verdienen dan ook meer dan proportionele ondersteuning. Dat pleit voor het behoud van de zogenaamde concentratieweging in de GOK-financiering in het secundair onderwijs en de herinvoering ervan in het basisonderwijs.¹²

(3) Geef aan de scholen de nodige richtlijnen en instrumenten voor zelfevaluatie.

Om te beginnen weten de scholen, merkwaardig genoeg, zelf niet precies wie hun doelgroepleerlingen zijn. Het Ministerie verzamelt de informatie over het profiel van elke leerling deels via de scholen en deels rechtstreeks uit administratieve databanken, maar het geeft alleen globale aantallen door aan de scholen. Nochtans zijn indicaties van onderwijskansarmoede (zoals laaggeschooldheid van de moeder of een laag inkomen) niet meteen zichtbaar. Scholen werken dus deels 'op de tast' wanneer zij hun inspanningen preventief op die doelgroepen willen richten. Het gevolg is dat zij (a) enkel de meest zichtbare risicogroepen (zoals niet-EU-migranten) viseren¹³, (b) voor de anderen slechts remediërend optreden, wanneer ze al achterstand opgelopen hebben, en (c) niet over accurate informatie beschikken om te evalueren of hun beleid effect heeft voor de doelgroepleerlingen. Dat zou bijvoorbeeld mee kunnen verklaren waarom het GOK-beleid veel effectiever bleek voor migrantenjongeren dan voor autochtone kansarme jongeren. De migratieachtergrond is immers doorgaans gemakkelijk herkenbaar aan het uiterlijk en de taal van leerlingen. Het lijkt ons dan ook wenselijk dat het Ministerie per GOK-/SES-indicator namenlijsten van alle doelgroepleerlingen aan de scholen bezorgt, weliswaar met de kanttekening dat zorgvuldig met die informatie moet worden omgegaan en dat het slechts indicatieve lijsten zijn.

Een ander pijnpunt betreft de relatieve vrijblijvendheid van het ondersteuningsbeleid. Sinds de structurele verankering van de GOK-financiering in het basisonderwijs (2012) moeten scholen niet langer aanwendingsplannen opstellen en zelfevaluaties uitvoeren. Inspectieverslagen suggereren dat dit geleid heeft tot een minder strategische inzet van de middelen. Zonder te willen pleiten voor rigide voorschriften inzake aanwending van de middelen, lijken bepaalde voorwaarden inzake verdeskundiging, strategische beleidsvoering en zelfevaluatie ons wel verantwoord.

(4) Versterk het beleidsvoerende vermogen van scholen.

De grote autonomie die Vlaamse scholen genieten, contrasteert met hun relatief zwak beleidsvoerende vermogen, vooral in het basisonderwijs. Leerkrachten hanteren begrijpelijkerwijze een uitgesproken pedagogisch-didactisch perspectief op verschillen in leervorderingen. Ze gaan dan ook de ongelijke kansen te lijf met pedagogische wapens zoals differentiatie, remediëring en zorg. De aanpak op schoolniveau moet echter ruimer zijn: meer multidimensionaal en structureel. Het gaat bijvoorbeeld evenzeer om het beleid inzake schoolkosten, ouderparticipatie, bredeschoolwerking, attesteringsbeleid, taalbeleid, interculturele relaties, rekruterings- en retentiebeleid van leerlingen en leerkrachten en dus ook humanresourcesmanagement.

De versterking van het beleidsvoerende vermogen is duidelijk een gedeelde verantwoordelijkheid tussen het centrale en het lokale niveau. Op Vlaams niveau kan gedacht worden aan het financieren van gespecialiseerde kaderfuncties, maar ook aan het versterken van de lerarenopleiding, het nascholingsaanbod en de oprichting van schooloverstijgende expertisecentra. Op lokaal niveau kunnen gemeenten, lokale overlegplatforms en scholengemeenschappen een belangrijke rol spelen. Individuele scholen moeten hun autonomie leren aanwenden om de schoolse segregatie tegen te gaan en ongelijkheden op het vlak van zittenblijven, watervaleffecten en vroegtijdig schoolverlaten te minimaliseren. Dergelijke structurele mechanismen raken meer aan de kern van de ongelijkheid dan individuele zorg voor leerlingen.

(5) Versterk de monitoring en evaluatie van het GOK-beleid op centraal en lokaal niveau.

De verregaande lokale autonomie in het onderwijs kan slechts goede resultaten opleveren, ook inzake gelijke kansen, indien op alle niveaus de instrumenten en knowhow aanwezig zijn voor monitoring en evaluatie.

Het voornemen van de Vlaamse Regering om centrale toetsen in te voeren, kan hieraan een positieve bijdrage leveren. Internationaal onderzoek suggereert dat degelijke systemen van centrale toetsing onder bepaalde voorwaarden ten goede kunnen komen aan de meest kansarme scholen en leerlingen omdat ze druk uitoefenen op de kwaliteit van het onderwijs in elke school. De belangrijkste voorwaarde is natuurlijk dat deze toetsen geen aanleiding geven tot de publicatie van *league tables* waarmee kansrijke scholen hun concurrentiepositie versterken en de sociale segregatie verder in de hand werken. Er bestaan manieren om de 'toegevoegde waarde' van scholen op een rechtvaardige manier te meten, rekening houdend met de diversiteit van hun leerlingenpopulatie.

Ook op het lokale (school)niveau is er behoefte aan versterking van de capaciteit voor monitoring en evaluatie. In het kader van het Kwaliteitsdecreet worden grote vorderingen gemaakt met het gebruik van leerlingvolgsystemen. Om te vermijden dat die verworden tot 'planlast' is het belangrijk dat men ze ten volle leert benutten voor zelfevaluatie. Ook instrumenten zoals Dataloep (het online dataplatform met indicatoren op maat van elke school) worden nog onderbenut bij gebrek aan datageletterdheid van schooldirecties en -teams.

(6) Pak de systeemfouten aan die ongelijkheid in de hand werken.

Ons internationaal vergelijkend onderzoek (Franck & Nicaise, 2019) toont aan dat het Vlaamse onderwijssysteem behept is met enkele extreme vormen van 'academische segregatie' –

selectiemechanismen waardoor groepen leerlingen op basis van hun vaardigheden opgesplitst worden in meer homogene subgroepen, die elk een verschillende behandeling krijgen. De meest in het oog springende mechanismen zijn de niveauverschillen tussen scholen, het hoge aantal doorverwijzingen naar het buitengewoon onderwijs, het buitensporige aantal zittenblijvers en de waterval in het secundair onderwijs. Voor elk van die mechanismen behoort Vlaanderen tot de (trieste) wereldkampioenen (Hirtt, Nicaise & De Zutter, 2013).

Vlaanderen behoort tot de wereldkampioen wat betreft mechanismen van academische segregatie.

Heel wat onderzoek heeft ook aangetoond dat dit soort mechanismen de sociale ongelijkheid in onderwijsuitkomsten versterkt. De ongelijke uitkomsten in het onderwijs worden immers niet alleen bepaald door de sociale achtergrond van leerlingen, maar ook door wat die leerlingen op school aangeboden krijgen (de ongelijke leeransen). Met andere woorden: ons 'gelijke-onderwijskansenbeleid'

zoals dat in 2002 werd ingeluid, kan slechts renderen wanneer het geënt is op een onderwijssysteem dat wezenlijk democratisch is. Het Inschrijvingsdecreet van 2012, de modernisering van het secundair onderwijs en het M-decreet zijn voorzichtige stappen geweest in de richting van desegregatie. Het is belangrijk om deze beleidsinspanningen voort te zetten, wil men ook van het GOK-ondersteuningsbeleid meer positieve effecten verwachten.

7. BESLUIT: WAAROM EEN B-ATTEST?

Er is in de voorbije dertig jaar wel degelijk vooruitgang geboekt in onderwijsstrategieën om jongeren uit kansarme milieus meer kansen te bieden. De kennis op het vlak van ongelijke onderwijskansen is toegenomen, niet alleen bij wetenschappers, maar ook bij leerkrachten en andere actoren. Het beleid heeft ook niet stilgezeten: vooral tussen 2000 en 2012 zijn een aantal beloftevolle hervormingen doorgevoerd. Nu blijkt eindelijk, na jarenlange twijfel, dat deze inspanningen wel resultaten hebben opgeleverd. Maar ze blijven broos. Het is zelfs niet denkbeeldig dat de coronastorm in twee jaar tijd alle vooruitgang sinds 2003 van de kaart veegt – al zal die schade pas binnen enkele jaren precies meetbaar zijn. Niet alleen de coronacrisis is gevaarlijk: ook het beleid zelf dreigt de verkeerde richting uit te gaan. Vandaar het voorstel van een B-attest: in het onderwijsjargon betekent dat: 'geslaagd mits heroriëntering'.

Het is niet de bedoeling om stenen te werpen naar de architecten van het gelijke-onderwijskansenbeleid, ministers Vanderpoorten (1999-2004) en Vandenbroucke (2004-2009). Zij hebben het principe van gelijke kansen verankerd in wettelijke, institutionele en financiële instrumenten. Minister Vandenbroucke heeft de verankering van het GOK-beleid zelfs willen koppelen aan andere structurele democratiseringsoperaties, waaronder vooral de broodnodige hervorming van het secundair onderwijs. Dat laatste heeft hij niet kunnen afwerken. Na hem is de politieke wind gekeerd. Het gelijkheidsdiscours is vandaag zelfs onpopulair geworden: rechtse politici verwijten het expliciet dat het verantwoordelijk zou zijn voor de achteruitgang van de competenties van Vlaamse jongeren op de internationale ranglijsten. Het streven naar meer sociale gelijkheid in het onderwijs associëren zij automatisch met neerwaartse nivellering.

Het is geen toeval dat de laatste twee Vlaamse regeringen de hervorming van het secundair onderwijs het Inschrijvingsdecreet en het M-decreet terugschroefden. Dat waren precies belangrijke bouwstenen voor een democratischer en inclusiever onderwijs. De feitelijke blokkering van de hervorming van het secundair onderwijs betekent dat het watervaleffect in stand gehouden wordt: blijkbaar willen bevoorrechte sociale groepen op die manier hun privileges vrijwaren. Het Inschrijvingsdecreet van 2012 wordt afgevoerd, verpakt als het 'herstel van de vrije schoolkeuze': daarbij wordt gezwegen over het risico van de terugkeer naar meer schoolse segregatiemechanismen. En het aankomende Leersteundecreet – ter vervanging van het M-decreet – wil de rechten van ouders om hun kind met een beperking in het gewoon onderwijs in te schrijven, afzwakken.

Aan het GOK-beleid als dusdanig is tot hiertoe gelukkig niet gesleuteld. De vraag is echter of de effectiviteit ervan zal kunnen toenemen, aangezien het geënt is op een onderwijssysteem dat in wezen minder democratisch aan het worden is. De segregatie, die in Vlaanderen hoger is dan in de rest van Europa, en die een van de reproductiemechanismen bij uitstek is van ongelijke onderwijsuitkomsten, wordt in stand gehouden door een minderheid die meent er voordeel uit te halen. In werkelijkheid dreigt dat echter een groot verlies van talenten te veroorzaken (Nicaise, Spruyt, Van Houtte e.a., 2014) en een klimaat van wrok bij kansarme jongeren wier toekomst verder gefnuikt wordt. Dat is een van de voedingsbodems voor antipolitiek (Kavadias 2014). Schiet Vlaanderen daarmee niet in de eigen voet?

REFERENTIES

Bellens, K., Arkens, T., Van Damme, J., & Gielen, S. (2013a). *Sociale ongelijkheid en ongelijkheid op basis van thuistaal inzake wetenschapsprestaties in het Vlaamse onderwijs. Veranderingen tussen 2003 en 2011 op basis van TIMSS, vierde leerjaar*. Leuven: Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen.

Bellens, K., Arkens, T., Van Damme, J., & Gielen, S. (2013b). *Sociale ongelijkheid en ongelijkheid op basis van thuistaal inzake wiskundeprestaties in het Vlaamse onderwijs. Veranderingen tussen 2003 en 2011 op basis van TIMSS, vierde leerjaar*. Leuven: Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen.

Cincinnati, S., Ünver, Ö., & Nicaise, I. (2020). *Trends in onderwijsongelijkheden op lange termijn in Vlaanderen: vroegtijdig schoolverlaten, toegang tot het hoger onderwijs en arbeidsinkomen op 25 jaar*. Leuven/Gent: HIVA/Steunpunt Onderwijsonderzoek.

De Witte, K., Smet, M., & Van Assche, R. (2017). *The impact of additional funds for schools with disadvantaged students*. Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek.

Franck, E. & Nicaise, I. (2018a). *Ongelijkheden in het Vlaamse onderwijssysteem: verbetering in zicht? Een vergelijking tussen PISA 2003 en PISA 2015*. Gent/Leuven: SONO/HIVA, 55p.

Franck, E. & Nicaise, I. (2018b). Iets gelijker, maar helaas niet beter. Trends in het Vlaamse onderwijs. In: J. Coene, P. Raeymaeckers, B. Hubeau, T. Goedemé, R. Remmen, & A. Van Haarlem (red.), *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2018* (pp. 123-148). Leuven: Acco.

Franck, E. & Nicaise, I. (2019). *School- and system-level determinants of socioeconomic and language-based inequalities in cognitive outcomes. A comparative analysis based on PISA 2015*. Leuven/Hamburg/Gent: HIVA/IEA/Vakgroep Onderwijskunde.

Groenez, S., Van den Brande, I., & Nicaise, I. (2003). *Cijferboek sociale ongelijkheid in het Vlaamse onderwijs, LOA-rapport nr. 10*. Leuven: Steunpunt Loopbanen doorheen Onderwijs naar Arbeidsmarkt, 212p.

Havermans, N., Wouters, T., & Groenez, S. (2018a). *Schoolse segregatie in Vlaanderen: Evolutie van 2001-2002 tot 2015-2016, Research paper SONO/2017.OL3.2/2*. Leuven/Gent: HIVA/Steunpunt Onderwijsonderzoek.

Havermans, N., Wouters, T., & Groenez, S. (2018b). *Evaluatie van dubbele contingentering: Impact op schoolsamenstelling en schoolse segregatie bij instappers in het kleuteronderwijs, Research paper SONO/2018.OL3.2/1*, Leuven/Gent: HIVA/Steunpunt Onderwijsonderzoek.

Hirtt, N., Nicaise, I., & De Zutter, D. (2013). *De school van de ongelijkheid*. Berchem: EPO.

Kavadias, D. (2014). Segregatie op school, democratie in de samenleving?. In: I. Nicaise, B. Spruyt, M. Van Houtte, D. Kavadias (red.), *Het onderwijsdebat. Waarom de hervorming van het secundair broodnodig is* (pp. 119-138). Berchem: EPO.

Nicaise, I., Juchtmans, G., Franck, E., Vandevort, L., & Cincinnato, S. (2021). Naar een versterking van het gelijke-onderwijskansenbeleid in Vlaanderen?, *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en -Beleid*, 5, 441-449.

Nicaise, I., Spruyt, B., Van Houtte, M., & Kavadias, D. (2014). *Het onderwijsdebat. Waarom de hervorming van het secundair broodnodig is*. Berchem: EPO, 252p.

Ooghe, E. (2011). The impact of equal educational opportunity funds: a regression discontinuity design. *CES – Discussion Paper Series, DPS11.08*, (5667), 1-22.

Ruelens, L., Dehandschutter, R., Ghesquière, P., & Douterlungne, M. (2001). *Op de wip. De overgang van het gewoon naar het buitengewoon basisonderwijs: analyse van de verwijzingspraktijk in Centra voor Leerlingenbegeleiding*. Leuven: HIVA.

Schrijvers, E., Hillewaere, K., Van de Velde, V., & Verlot, M. (2002). *Evaluatieonderzoek van het onderwijsvoorrrangsbeleid*. Leuven: HIVA.

Vandekerckhove, L. & Huyse, L. (1976). *In de buitenbaan: arbeiderskinderen, universitair onderwijs en sociale ongelijkheid*. Antwerpen: Standaard.

Vandevort, L., Bakelants, H., & Nicaise, I. (2020). *Compensatiefinanciering in het gewoon basis- en secundair onderwijs. Case studies naar de implementatie van compensatiefinanciering in Vlaanderen, Nederland, Engeland en Frankrijk*. Leuven/Gent: HIVA/Steunpunt Onderwijsonderzoek.

Van Heddegem, I., Douterlungne, M., & Van de Velde, V. (2003). *Mag het iets méér zijn? Evolutie van het project zorgverbreding in het basisonderwijs*. Leuven: HIVA.

Vanhoren, I., Van de Velde, V., & Ramakers, J. (1995). *De evaluatie van het onderwijsbeleid voor migranten*. Leuven: HIVA.

Van Petegem, P., Godderis, M.-A., & De Maeyer, S. (2007). Evaluatie van het functioneren van Lokale Overlegplatforms als beleidsinstrument voor gelijke onderwijskansen. *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en -beleid*, 5-6, 472-490.

Verbrugge, B., & Du Laing, L. (1977). De democratisering van het onderwijs, het ontvullend ontwaken uit een al te mooie wensdroom. *De Gids Op Maatschappelijk Gebied*, 68, 491-514.

Vranken, J. & Geldof, D. (1992). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1991*. Leuven/Amersfoort: Acco.

NOTEN

- ¹ LOSO = loopbaanonderzoek in het secundair onderwijs, een cohortenonderzoek waarbij 6.000 Vlaamse leerlingen gevolgd werden van bij de start tot het einde van hun secundaire onderwijsloopbaan.
- ² PISA = Programme for International Student Assessment, een driejaarlijkse toetsing van de vaardigheden van vijftienjarigen in tientallen landen, gekoppeld aan een peiling omtrent hun sociale achtergrond en attitudes, alsook aan informatie over hun schoolomgeving.
- ³ In bijkomende orde wordt ook rekening gehouden met de gezinstoestand (het kind verblijft niet bij zijn biologische ouders) en de woonbuurt van leerlingen (buurten met veel schoolse vertraging).
- ⁴ De SES-indicator is een samengestelde index, gebaseerd op het onderwijs- en beroepsniveau van beide ouders en de aanwezigheid van een reeks (educatieve) comfortartikelen in het gezin. De leerlingen zijn gerangschikt naar SES en vervolgens onderverdeeld in decielen (groepen van 10 %). Deciel 1 staat dus voor de 10 % kansarmsten, deciel 10 voor de 10 % kansrijksten, en deciel 5 voor 'de middenmoot'.
- ⁵ De koppeling van de EAK-data met Demobel door Statbel liet ons toe om kenmerken m.b.t. SES en migratieachtergrond toe te voegen aan de loopbaangegevens van Vlaamse jongeren. We deden dat voor de achttien- tot twintigjarige jongeren van geboortejaren 1978 t.e.m. 2000 uit alle beschikbare EAK-golven. Als gevolg van de relatief kleine steekproefomvang (door selectie van de leeftijdsgroep 18-20) was het nodig om meerdere golven van de EAK te poolen. De 'pre-GOK'-groep bestaat daarom uit de geboortecohorten 1978 t.e.m. 1988; de 'post-GOK'-groep uit de geboortecohorten na 1996.
- ⁶ Vroegtijdig schoolverlaten wordt gewoonlijk gedefinieerd als het verlaten van de schoolbanken zonder getuigschrift van het hoger secundair onderwijs.
- ⁷ Het in de regelgeving gehanteerde inkomenscriterium is in 2008 veranderd t.o.v. voordien: waar aanvankelijk de afwezigheid van een inkomen uit arbeid als proxy voor laag inkomen gold, werd vanaf 2008 het recht op een schooltoelage gehanteerd. In onze EAK-analyses hanteerden wij proxy's voor beide indicatoren; in de figuren nemen we alleen de variabele 'behoren tot het laagste kwartiel qua equivalent inkomen' in aanmerking.
- ⁸ De variabele thuistaal is in de EAK niet voorhanden.
- ⁹ Er bestaan twee manieren om de doorstromingskans naar hoger onderwijs te meten: t.o.v. de populatie achttien- tot twintigjarigen of t.o.v. de subgroep met een diploma secundair onderwijs. Hier beperken we ons tot de eerste meetmethode.
- ¹⁰ Een meer uitgewerkte versie van deze aanbevelingen is te vinden in Nicaise e.a. (2021).
- ¹¹ Zo behoren anderstalige Belgen of Europeanen uit de meer begoede milieus ook tot de doelgroep van het GOK-beleid.
- ¹² Problemen met de drempels kunnen opgelost worden door meer glijdende schalen te gebruiken.
- ¹³ Dat zou kunnen verklaren waarom jongeren met een migratieachtergrond er door het GOK-beleid meer op vooruitgegaan zijn dan de (minder 'zichtbare') autochtone kansarme jongeren.

1.5

STRUCTUREEL ARMOEDEBELEID IS SLIM ARMOEDEBELEID (EN VICE VERSA)

Tuur Ghys en Jan Vranken

“Poverty, like beauty, lies in the eye of the beholder”

– Mollie Orshansky (1969: How poverty is measured)¹

In zijn beroemde essay ‘Wetenschap als beroep’ schreef Max Weber (1919/2012) dat het de uiteindelijke zin van de wetenschap is om helderheid te scheppen. Dertig jaar geleden was dat ook een van de doelstellingen van het *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting*. We gingen ervan uit dat ons inzicht in het bestaan en het voortbestaan van armoede zou verbeteren door structurele wegen te bewandelen; zeker in een samenleving die over de materiële en niet-materiële middelen beschikt om armoede doelmatig te bestrijden. Dat is maar gedeeltelijk gelukt.

De structurele invalshoek is een van de ‘zes perspectieven op armoede en sociale uitsluiting’, een van de conceptuele hoekstenen van de *Jaarboeken*. Na dertig jaar is de tijd aangebroken om helderheid te scheppen over dit perspectief, vooral omdat ‘structureel’ een passe-partout werd, zeker in het beleid.

We openen met een conceptuele afbakening van de structurele benadering. Vervolgens gaan we na hoe het die benadering tijdens de laatste decennia is vergaan, om de eindigen met een schets van hoe een dergelijk structureel perspectief er vandaag concreet kan uitzien. Daartoe grijpen we regelmatig terug naar inzichten die in de loop der jaren in de *Jaarboeken* werden gepubliceerd.

1. EEN STRUCTUREEL PERSPECTIEF OP ARMOEDE: EEN VAN DE ZES

Kunnen mens- en maatschappijbeelden² en de ermee verbonden specifieke perspectieven buiten haakjes worden geplaatst bij het armoedeonderzoek? Dat lijkt wel zo, maar dat is niet zo. Niet alleen ontstaat onze dagelijkse perceptie van de armoede en van mensen in armoede vanuit een van deze perspectieven. Bovendien spelen ze een rol in elke fase van het proces dat loopt van wetenschap naar beleid en vice versa. Er loopt een lijn van concepten en definities, over meting en verklaring, naar het voorstellen van oplossingen; bij sommige theoretische raamwerken is die

lijn al beter zichtbaar dan bij andere. Anderzijds kunnen het voorgenomen en gevoerde beleid en de achterliggende veronderstellingen mee de conceptualisering, de meting en de theorievorming beïnvloeden (Townsend, 1979).

Aan de hand van twee criteria identificeerden we zes grote benaderingen van armoede en andere vormen van sociale uitsluiting; dat gebeurde in twee fasen (Vranken, 1977, 1998; Vranken & De Boyser, 2003). Het eerste criterium betreft het niveau waarop de oorzaak van de armoede wordt gezocht: micro, meso of macro? Het tweede gaat over de vraag of de oorzaak intern is ('schuld') of extern ('ongeval'). De zes perspectieven die daaruit voortvloeien zijn het individuele schuldmodel en het individuele ongevalmodel, het institutionele ongevalmodel en het institutionele schuldmodel, het maatschappelijke ongevalmodel (of conjuncturele model) en het maatschappelijke schuldmodel (of structurele model). Voor een schema, zie tabel 1.

Tabel 1. Zes perspectieven op armoede.

Niveau van de oorzaak	Aard van de oorzaak	
	Intern	Extern
Micro: het individu, het gezin	Persoonlijke tekorten Individueel schuldmodel	Persoonlijke ongevallen Individueel ongevalmodel
Meso: groepen, gemeenschappen, instituten, organisaties	De structuur en/of het functioneren van groep, gemeenschap, institutie Institutioneel schuldmodel	Factoren en actoren uit de omgeving Institutioneel ongevalmodel
Macro: 'de' samenleving	De samenlevingsordering Maatschappelijk schuldmodel of structureel model	Veranderingen en conjuncturen Maatschappelijk ongevalmodel

Wij gaan in deze bijdrage nader in op het structurele perspectief.³ Een structureel perspectief op armoede impliceert dat de maatschappelijke ordening (inclusief wetgeving en beleid) grotendeels bepalend is voor de productie en reproductie en de aard van armoede en ook voor de wijze waarop wordt omgegaan met mensen, zoals die tot uitdrukking komt in wetgeving en beleid. Dat sluit niet uit dat de andere perspectieven – soms belangrijke – aanvullende inzichten kunnen en zullen aanleveren.

Alleen een analyse die vertrekt van de structurele oorzaken van armoede kan de voortdurende (re)productie ervan verklaren.

Maar er is een hiërarchie: alleen een analyse die vertrekt van de structurele oorzaken van armoede zal voldoende verklarende kracht hebben om de voortdurende productie en reproductie van de armoede te verklaren en tegelijk de verschillen tussen regio's en tijdperken. We zijn immers op zoek naar het 'waarom' van de armoede, naar de rationaliteit ervan in een welvarende westerse samenleving.

Wat is structuur? Ook hier moeten we tonen dat zich 'in der Beschränkung [...] sich erst der Meister' toont.⁴ Tijdens de bloeiperiode van het structuralisme in de late jaren zestig en de vroege jaren zeventig werden duizenden pagina's gepubliceerd over en rond dit concept. Daarvoor had het echter al een stevige plaats verworven in de sociologische begrippenkorf.

Sewell (1992) noemt het een van de belangrijkste, maar tevens minst grijpbare begrippen in de sociale wetenschappen. Eerder had Boudon in zijn klassieke werk met de veelzeggende titel *A quoi sert la notion de structure?* (Boudon, 1968, p. 21-22) al het polysemische karakter van dit ook voor hem cruciale concept als het centrale probleem aangekaart: de term 'structuur' wordt voor uiteenlopende realiteiten gehanteerd.^{5,6}

We houden het dus maar bij de verhelderende vraag die Bourdieu (1966, p. 201; eigen vertaling) stelde in verband met 'sociale structuur'.

We moeten ons echter afvragen of en in hoever de samenstellende delen van een gelaagde samenleving een structuur vormen, dat wil zeggen relaties onderhouden anders dan die van eenvoudige nevenschikking en bijgevolg eigenschappen vertonen die het gevolg zijn van hun behoren tot het geheel of, preciezer, van hun positie in het totale systeem van relaties dat de betekenis van elke specifieke relatie bepaalt.

We refereren hier aan de fundamentele kenmerken van de sociale systemen waarbinnen individuele of collectieve actoren handelen (vergelijk Vranken, 1977, p. 40). In ons geval gaat het over een op kapitalistische leest geschoeide verzorgingsstaat/welvaartsstaat (zie verder). Wanneer we verder inzoomen, neemt 'structuur' de vorm aan van instituties (arbeidsmarkt), cultuurpatronen (arbeidsethos), concrete regels (gedragsvoorschriften) en denkkaders zoals xenofobie of discriminatie (vergelijk Giddens, 1984). Binnen die structuur hebben individuen een zekere handelingsvrijheid, die negatief of positief wordt bepaald door factoren zoals opleiding, beroep, woonplaats, etnische herkomst en gender. Hun collectief en individueel handelen kan en zal impact hebben op de structurele dimensie, maar die stelt grenzen aan de waaier van uitkomsten (Giddens, 1984). Bovendien verhouden deze actoren zich op specifieke manieren tot elkaar, wat bijkomende beperkingen en opportuniteiten meebrengt: zien ze elkaar als concurrenten, wordt hun handelen gestuurd door (al dan niet welbegrepen) eigenbelang of gaan ze solidair met elkaar om?

We kunnen deze verhouding tussen structuur en handelen illustreren aan de hand van de (on)mogelijkheid van sociale mobiliteit in een samenleving. Vergelijken we de structuur van de samenleving met een appartementsgebouw; ook dat heeft een specifieke structuur die we desgevallend kunnen veranderen, gegeven de nodige kennis en materiaal. Zijn er in het gebouw van de samenleving al dan niet liften aanwezig? Hun belang hangt in belangrijke mate af van het aantal verdiepingen in dat gebouw; in de samenleving zijn dat het aantal sociale klassen. Is er wél een lift, dan rijst de vraag of iedereen in het gebouw toegang heeft tot die lift(en) en of er in die lift(en) voldoende plaats is voor iedereen. Als dat niet het geval is, dan rest er alleen de trap en de beperkingen of mogelijkheden van de individuen bepalen of ze de trap kunnen nemen. De structuur zelf zal dus de kansen van individuen in een bepaalde richting duwen. Collectief optreden kan ertoe leiden dat ook de hogere verdiepingen toegankelijk worden.

Zo ook met armoede: verschillende samenlevingen zullen verschillende niveaus en types van armoede produceren. Dat is duidelijk wanneer we ze vergelijken in de ruimte of in de tijd. Voor mensen die in armoede leven, neemt structuur de vorm aan van allerhande obstakels. Die hinderpalen zijn niet allemaal onoverkomelijk; naast de instroom is er immers een constante uitstroom uit de armoede (Dewilde, 2004a; Van Haarlem, Coene, & Thévenot, 2013). Maar dat

kost veel moeite en tijd; we hebben het later over deze drempels. Intussen blijven ze deel van het al decennialang constante volume aan armoede (zie hoofdstuk 1.1).

2. DE STRUCTURELE (RE)PRODUCTIE VAN ARMOEDE

Hoewel de meeste armoedeonderzoekers het erover eens zijn dat armoede (minstens gedeeltelijk) een structureel probleem is (Green & Hulme, 2005; Wilson, 2010), brengen relatief weinig auteurs het geheel van de structurele (re)productie van armoede in kaart. Zoals Green en Hulme (2005, p. 867) opmerkten, werden academische debatten voor en na de eeuwwisseling vooral gedomineerd door armoedemeting en is er meer nood aan “understandings of poverty that go beyond measurement-led conceptualizations to more adequately expose the causes of poverty”. De uitzonderingen zijn vaak ouder (Holman, 1978; Jordan, 1996; Roach, 1965; Roach & Roach, 1972), hoewel recenter ook Royce (2018) en Calnitsky (2018) er aandacht aan besteedden. De laatstgenoemde merkt treffend op dat “Individualistic explanations are seductive because they are simpler than structural theories, and worse, they are often reinforced by our everyday experiences” (Calnitsky, 2018, p. 1). Ook voor België zijn zulke theoretische syntheses schaars (ook in de *Jaarboeken*), al hebben beide auteurs zelf bijdragen aan dit debat geleverd.

Een helder begrip van wat een structurele armoedebenadering voorstelt, vergt de duiding van welke concrete structurele mechanismen armoede (re)produceren en ook hoe die zich verhouden tot de fundamentele kenmerken van de sociale systemen waarbinnen we handelen. Overkoepelend gaat het om de op kapitalistische leest geschoeide welvaartsstaat. Zijn relevante structurele componenten bevinden zich in zijn verschillende dimensies: het economische (economisch productieproces), het sociale (sociale bescherming en sociale netwerken), het culturele (normen, stigmatisering) en het ruimtelijke (buurten). Die dimensies treffen we niet enkel op het macroniveau aan, maar ook op het mesoniveau en in de repercussies op het microniveau. In het kader van deze bijdrage is daarbij enige selectie noodzakelijk. Daarom laten we de bijzonder relevante microstructuren en de structuren op sociaalruimtelijk vlak buiten beschouwing.

Cruciaal zijn de (primaire) ongelijke en private productie en verdeling van welvaart, status en macht; secundair tracht het beleid in te grijpen op de verdeling – dus niet op de productie – ervan via herverdelingsmechanismen (belastingen, arbeidswetgeving, sociale bescherming, publieke voorzieningen). Dat gaat gepaard met de individualisering van noden en middelen. Standaard moet het individu – als rationeel handelend wezen – of het huishouden – als eenheid voor behoeftebevrediging – in de eigen noden voorzien door deel te nemen aan het economische productieproces (Polanyi, 1944/1968; Robinson, 2004). Niet alleen komt het daarmee in een relatie van concurrentie met andere individuen; het leidt eveneens tot vormen van uitsluiting, zoals armoede.

De economische dimensie wordt al snel gereduceerd tot de rol van de arbeidsmarkt. Die is met betrekking tot het armoederisico belangrijk omdat arbeid de dominante en zelfs enige productiefactor is waarover groepen met een hoog armoederisico beschikken. Ze worden dan wel geconfronteerd met ondertewerkstelling, onregelmatige (“flexibele”) tewerkstelling of tijdelijke tewerkstelling zoals seizoensarbeid (zie ook Standing, 2011). Het fenomeen van ‘*in-work poverty*’ (zie bv. Andress & Lohmann, 2008; Marx, Vanhille, & Verbist, 2010) is vrij recent in de aandacht gekomen, onder meer omdat het ingaat tegen de ‘received wisdom’ dat werk de aangewezen

weg is uit de armoede. Die arbeidsmarkt maakt echter deel uit van een ruimer economisch productieproces. Deelname daaraan gebeurt immers via velerlei productiefactoren (kapitaal, arbeid, grond, kennis), die zowel op de formele als op de informele markt worden aangeboden. Wie niet of niet ten volle in het bezit is van zo'n productiefactor participeert dan ook niet of slechts marginaal aan dat economische productieproces en loopt een hoog risico op armoede in haar verschillende dimensies. Vooral kleine zelfstandigen bevinden zich in een toestand waarin de combinatie van te weinig of onaangepast kapitaal en onvoldoende scholing om het (kleinere) bedrijf te managen hun risico op armoede helpt verklaren. Ook de informele markten zijn van belang, want zij zorgen ervoor dat wie daarop actief is – al is het via zwartwerk – minstens aansluiting blijft houden bij de dominante arbeidsethos en werkhoudingen.⁷

Structurele werkloosheid is een cruciale factor, niet alleen voor wie in loondienst werkt. De verslechtering van de economische toestand van kleine en zelfs grotere zelfstandigen tijdens de huidige pandemie vormt daarvan een treffende illustratie: de twee productiefactoren die ze inzetten – arbeid, maar ook kapitaal – worden getroffen. Structurele werkloosheid wordt beter zichtbaar in periodes van laagconjunctuur, maar krijgt door terugkomende en langdurige crisissen een structureel karakter omdat de economische en sociale desinvestering die ermee gepaard gaat, blijft doorwerken. Ook in betere tijden worden constant crisissen gegenereerd, door frictiewerkloosheid of bedrijven die elkaar uit de markt dringen. Zogenaamde 'creatieve destructie' (zie Schumpeter, 1976) neemt dikwijls de vorm aan van disruptieve destructie, zeker voor wie beneden aan de ladder staat. Globalisering en digitalisering veranderden in de laatste dertig jaar ook de competenties die de arbeidsmarkt verlangt, waardoor laaggeschoolden en wie in traditionele sectoren werkte (textiel, metaal, mijnbouw) die grotendeels naar elders in de wereld delokaliseerden, kwetsbaar maakt (Elchardus & Pelleriaux, 2001; Royce, 2018). Verdere robotisering kan daar meer druk op zetten (Johanessen, 2018; Ghys, 2020). Wanneer de crisissen langdurig zijn of elkaar snel opvolgen, zullen ze ertoe leiden dat mensen in of op de rand van de armoede niet alleen hun 'stock' aan economisch kapitaal uitputten, maar ook hun psychologische en relationele kapitaal (depressies, verlies van status en netwerken), wat de kansen op langdurige armoede doet toenemen (Dewilde, 2004b).

Ook sociaal en cultureel kapitaal maken, naast economisch kapitaal, deel uit van de structurele dimensie. Auteurs zoals Oscar Lewis (1966) en Della Fave (1974) formuleerden al vroeg de hypothese dat het gedrag van wie in armoede leeft, geen direct gevolg is van hun eigen 'deviante' waarden en normen, maar veeleer een kwestie van *coping behaviour*, van overlevingsstrategieën. Het betreft pogingen om armoedige levensomstandigheden het hoofd te bieden omdat de organisatie en het functioneren van onze samenlevingen de gedragsalternatieven van de mensen in armoede beperken. Zo vermeldt Lewis als kenmerken van samenlevingen waarin een armoedecultuur gedijt: monetaire economie, loonarbeid, productie gericht op winst, voortdurende hoge (verdoken) werkloosheidsgraad, lage lonen, geen of onvoldoende sociale, politieke en economische ondersteuning voor de lage inkomens, dominante waarden die de nadruk leggen op rijkdom en bezit, spaarzaamheid en mogelijkheid tot opwaartse mobiliteit.

De stigmatisering van (het gedrag van) mensen in armoede (Taylor-Gooby, 2013) brengt het relationele – en dus structurele – karakter van armoede voor het voetlicht. Er bestaan verschillende redenen waarom 'de' samenleving mensen in armoede stigmatiseert, gaande van angst voor groepen in de marge van de samenleving (wegens gezondheids- en veiligheidsrisico's of hun – vermeende – revolutionaire potentieel) tot eigenbelang bij het bestaan van armoede.

Voorbeelden van het laatste zijn wat Herbert Gans (1972, 1995) enigszins ironisch de “positieve functies van armoede” noemde: het leveren van goedkope arbeid, de aanwezigheid van een parallel circuit van minderwaardige diensten en goederen of de nood aan een zondebok. Deze stigmatisering vormt meteen een structureel obstakel voor de politieke en sociale veranderingen die nodig zijn voor een doelmatige armoedebestrijding (Royce, 2018; Dierckx & Ghys, 2013; Ghys, 2014).

Er bestaan verschillende redenen waarom ‘de’ samenleving mensen in armoede stigmatiseert.

Vaak is uitsluiting een passief en automatisch proces waardoor mensen die vanuit een zwakke positie vertrekken (zoals generatiearmen of vluchtelingen) uitgesloten raken op cruciale levensdomeinen zoals wonen, rechtspraak of mobiliteit. Bij de confrontatie met structurele obstakels op deze domeinen voegen zich dan

vormen van actieve sociale uitsluiting. We denken aan uitsluiting op basis van etniciteit, zoals bij de doelbewuste discriminatie van mensen van niet-Europese herkomst, van vluchtelingen en recent zelfs van burgers uit de nieuwe EU-landen op de arbeids- of huurmarkt. Ook klasse en gender spelen daarbij een rol.

Bij structurele uitsluiting speelt een nog altijd voortschrijdende commodificatie (Polanyi, 1968; Robinson, 2004) van onze samenleving een niet te onderschatten rol. Door die commodificatie gebruiken steeds meer delen van de economie en de samenleving geld in plaats van (sociale) ruil om sociale interacties te organiseren, wat tekorten en uitsluiting op andere levensdomeinen veroorzaakt (Ghys, 2014). Of dat kan worden verholpen, hangt in hoge mate samen met de mogelijkheid die de overheid heeft om te decommodificeren, zoals dat het geval was bij de uitbouw van de welvaartsstaat en zoals in toenemende mate gebeurt bij het natuurbehoud.

De aard van de welvaartsstaat (of van het welvaartsregime, in termen van Esping-Andersen, 1990) is op verschillende vlakken bepalend voor de doorwerking van deze factoren (Garland, 2014). We wezen al op de rol van collectieve voorzieningen, maar de welvaartsstaat biedt vooral sociale bescherming, in de vorm van socialezekerheidssystemen en de daaronder liggende bijstandsnetten; ze heeft ook impact op de arbeidsmarkt via gesubsidieerde tewerkstelling. Toch zijn ‘perverse effecten’ haar niet vreemd. Meestal wordt dan op de ‘armoedeval’ gewezen – de stelling als zou een te gering verschil tussen het loon en de sociale uitkering mensen ervan weerhouden om zich op de arbeidsmarkt aan te bieden. Maar dat geldt ook voor het feit dat in België de ‘officiële’ armoedegrens (in de vorm van leefloon) structureel onder ‘reële’ armoedegrenzen ligt, zoals de Europese armoedegrens (een bij uitstek relationele grens) en een aantal empirisch onderbouwde referentiebudgetten (Storms, 2018). Verder valt een aanzienlijk deel van de rechthebbenden – cijfers spreken van 57 tot 76 % voor het leefloon (Bouckaert & Schokkaert, 2011) – door de mazen van het minimale beschermingsnet of kan er geen aanspraak op maken; de zogenaamde *non-take-up*. Het tekortschieten van deze vangnetten is ten dele een beleidskeuze, aangezien deze vangnetten vanaf hun ontstaan lager worden gehouden dan de armoedegrens; een constante conclusie van dertig jaar *Jaarboeken Armoede en Sociale Uitsluiting*. Ook psychologische drempels spelen een rol, zoals de vrees voor stigmatisering, maar omdat die in belangrijke mate van structurele aard zijn (zie de verschillende soorten drempels) komen we ook hier terecht bij het ‘structureel ongeval’-perspectief.

Als 'relaties' de essentie vormen van het concept structuur, dan vormen de ruimtelijke dimensie, de sociale stratificatie en de sociale netwerken een sprekende, bijna architecturale illustratie van de structurele onderbouw van de armoede. In het eerste geval gaat het over deel zijn van de stad of ervan uitgesloten zijn, over machtsrelaties en andere relaties van onderschikking en bovenschikking tussen groepen en plekken. Een dichotoom wereldbeeld in de vorm van een wij-zijperspectief beheerst steeds meer de verhouding tussen bevolkingsgroepen met verschillende belangen: tewerkgestelden en werklozen, belastingbetalers en uitkeringstrekkers. Dat de 'sluier van onwetendheid' (Rosanvallon, 1995), werd weggetrokken door op empirie gebaseerde inzichten in de verdeling van sociale risico's, verzwakt het oorspronkelijke solidariteitsidee en versterkt het zicht op het eigenbelang. Net zoals de welvaartsstaat en het middenveld kunnen ook sociale netwerken als bemiddelende en beschermende structuren functioneren. De sociale netwerken van mensen in armoede worden echter gekenmerkt door homogeniteit. Ze vertonen een gebrek aan 'zwakke banden', de indirecte relaties met personen in machtiger posities die hen toegang kunnen geven tot de belangrijke 'sociale goederen' (arbeid, inkomen, onderwijs, status). Hun sterke banden (meestal verwantschaps- en vriendschapsbanden) worden veeleer aangegaan met 'ons soort van mensen', wat weinig zoden aan de dijk brengt voor mensen die zelf in sociale uitsluiting leven. De "sterkte van zwakke banden" noemde Granovetter (1973) het. Bovendien krimpen de sociale netwerken van mensen in armoede ten gevolge van structurele sociale isolatie, een van de gevolgen van het ontbreken van potentiële interactie- en communicatiepatronen.

Samengevat: we leven in een samenleving die ongelijkheid, armoede en andere vormen van sociale uitsluiting produceert en reproduceert. Structurele armoedebestrijding moet logischerwijs ingrijpen op deze mechanismen om een duurzaam verschil te maken.

3. DE DWAALTOCHT VAN EEN STRUCTURELE ARMOEDEBESTRIJDING

Ondanks enige vooruitgang is niet alle armoedebeleid armoedebestrijding, laat staan structurele armoedebestrijding (Dierckx, 2007). Toch zijn er ontwikkelingen die, weliswaar meer in het wetenschappelijk denken en onderzoek over armoedebeleid dan in het beleid zelf, in de richting gaan van een structureel perspectief. Dierckx & Ghys (2013) werkten een onderscheid uit tussen drie lagen van armoedebeleid. De eerste is die van het armoedemanagement waarbij er geen verandering optreedt in de positie van mensen in armoede; voedselbedeling of andere vormen van liefdadigheid zijn voorbeelden daarvan. De tweede laag verbetert de positie van individuen zonder dat er aan de maatschappelijke ordening wordt geraakt. Deze armoedebestrijding is 'structureel' op microniveau; ze versnelt de uitstroom uit de armoede door obstakels weg te nemen of door kansen te scheppen voor wie al in armoede leeft, zoals door schuldhulpverlening. De derde laag, die van de structurele armoedebestrijding, betreft maatregelen die bijdragen tot de vermindering van het armoederisico voor de bredere bevolking door in te grijpen op de verscheidenheid aan maatschappelijke structuren en processen die leiden tot de productie en de reproductie van de armoede. Stelsels van sociale bescherming of de introductie van het gewaarborgd minimumloon zijn daarvan voorbeelden.

We stellen vast dat in de laatste dertig jaar – en in het bijzonder de tweede helft daarvan – niet veel vooruitgang is geboekt op het vlak van structurele armoedebestrijding. Enkel al het feit dat

de armoedecijfers min of meer constant blijven (zie hoofdstuk 1.1), wijst daarop. Dat komt door het samenspel van drie factoren: structurele oorzaken, beleid en armoedebenadering.

Voor een selectie van structurele oorzaken verwijzen we naar de voorgaande sectie over de (re)productie van de armoede. We noteren dat ook structuren veranderen en daarmee ook de structurele context voor armoedebestrijding. De *Jaarboeken* trachtten deze veranderingen te identificeren. Zo daagden eerst migratie (Dierckx, Vranken, Coene e.a., 2011) en recenter de digitalisering (Coene, Ghys, Hubeau e.a., 2020) de solidariteit en armoedebestrijdende werking van de welvaartsstaat uit. Ook de impact van schulden (Vranken & Geldof, 1992), energiearmoede (Vranken & Geldof, 1997; Vandenhole, 2009) en armoede bij kinderen (Hoelscher, 2006; De Boyser, 2009) werden vrij vroeg en voortdurend als uitdagingen gesignaleerd en geanalyseerd. Overigens mag de status van armoede als 'bewegend doelwit' geen excuus zijn voor het uitstellen van structurele armoedebestrijding. Er zijn wel degelijk structurele componenten van armoede en sociologische inzichten daarover (ongelijkheid, uitsluiting, stigmatisering, gaten in sociale netten) die relatief constant bleven over de laatste eeuw.

Daarnaast zijn er de evoluties in het beleid. Al in de eerste editie van het *Jaarboek*, bij het begin van de jaren negentig, werd een aantal hypothesen geformuleerd over verschuivingen in de maatschappelijke context die het sociale beleid – en daarmee ook het armoedebeleid – in een residuele richting dreigden te duwen (Vranken & Geldof, 1992):

- van het publieke naar het particuliere initiatief, inzake de verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke zorg;
- van collectiviteit naar de burgers en hun huishoudens, wat betreft de lasten van het samenleven;
- van individu naar gezin en samenwonenden, inzake de sociale eenheid op basis waarvan de sociale rechten worden verrekend en soms zelfs worden toegekend;
- van solidariteit naar concurrentie, als beginsel van beleid;
- van *citizen* naar homo economicus: van de burger met sociale rechten naar de economisch productieve arbeidskracht, van 'onproductieve' sociale uitkeringen naar 'productieve' renten, interesten, lonen en wedden. Kortom: van de zwakkere naar de sterkere.

In de *Jaarboeken* ontwikkelden we deze veronderstellingen binnen het raamwerk van twee modellen van sociaal beleid (residueel versus institutioneel) en van armoedebeleid (direct versus indirect).

Het institutionele model plaatst het sociale beleid op gelijke voet met meer gevestigde beleidsdomeinen, zoals het economische beleid of het arbeidsmarktbeleid, met andere woorden als cruciaal voor het ordelijk besturen van de samenleving. De aanhangers van het residuele beleidsmodel daarentegen vertrouwen op de werking van het marktmechanisme en trachten de negatieve gevolgen daarvan op de sociale dimensies te corrigeren via 'sociale correcties'. Sociaal beleid levert dan de krukken ingeval de markt faalt.

Inzake het armoedebeleid identificeerden we, parallel daarmee, een onderscheid tussen 'direct' en 'indirect' armoedebeleid. Onder direct armoedebeleid verstaan we het geheel van maatregelen die de beperkte (en soms perverse) impact van het algemene economische, financiële of sociale beleid op de toestand van mensen in armoede willen compenseren. Direct armoedebeleid richt zich dus naar toestanden van armoede en (vooral) naar mensen in armoede. De gevolgen op

mensen in armoede van algemene, naar de hele bevolking gerichte maatregelen noemen we indirect armoedebeleid.

Illustraties van de verschuiving van indirect naar direct armoedebeleid zijn legio. Omvangrijke bezuinigingen in de sociale zekerheid gingen in de late jaren 1980 gepaard met een verhoging en verbreding van wat toen nog het 'recht op een bestaansminimum' heette. De genoemde besparingen mochten immers niet ten koste gaan van de 'meest kwetsbaren' in de samenleving. Initiatieven zoals sociale economie (en meer bepaald sociale werkplaatsen en arbeidszorg), bijwerkklassen, gezondheidscampagnes, sociale restaurants en sociale kruideniers, voedselbanken – die in sommige gevallen tot parallelle circuits uitgroeiden – zijn vanuit dit perspectief 'pleisters op een houten been' (of 'sociale correcties' zoals ze in beleidstaal heten). Ze zijn nodig omdat de 'reguliere' en dominante instituties (bedrijven, arbeidsmarkt, woonmarkt, onderwijs, gezondheidszorg, voedingsindustrie) grote bevolkingsgroepen marginaliseren en zelfs uitsluiten en/of onvoldoende bijdragen tot hun integratie in het reguliere circuit. Frequenter dan wenselijk neemt dit directe armoedebeleid extreme vormen aan: cultuurcheques, ééneuomaaltijden.

Het mattheuseffect (Deleeck, 1983) illustreert treffend hoe de voordelen van algemene beleidsmaatregelen structureel meer ten goede komen aan de middenklasse dan aan mensen in armoede. De beleidsmakers houden de middenklasse als referentiegroep voor ogen; hun status, behoeftes en verwachtingen dienen als leidraad voor de maatregelen. Er wordt vergeten dat die niet of slechts gedeeltelijk beantwoorden aan wat mensen in armoede nodig hebben. Ook wordt uit het oog verloren dat ze meerdere structurele drempels moeten overwinnen om te kunnen genieten van het 'profijt' dat deze voorzieningen opleveren.

Ten slotte is er de armoedebenadering, waarmee we terug bij het begin van deze bijdrage belanden. Hoewel de structurele benadering binnen het onderzoek en het werkveld bekend was, is de doorwerking ervan beperkt en bleven niet-structurele benaderingen populair. Een van de redenen daarvoor is de erosie van het concept 'structurele armoedebestrijding' zelf, dat werd uitgerekt zodat dat etiket op andere maatregelen die allesbehalve structureel waren, kon worden geplakt.

De terugkeer van niet-structurele recepten zoals zelfhulp of liefdadigheid is een internationaal fenomeen.

Zo zag bijvoorbeeld minister Homans het ondersteunen van voedselbanken en ééneuomaaltijden als structurele ingrepen.⁸ Een discoursanalyse van Suijs (2012) laat zien hoe structurele armoedebestrijding steeds verder kwam te staan van sociaaleconomische structuur, bijvoorbeeld in de in Vlaanderen populaire psychologische perspectieven (zoals Bindkracht). Het structurele concept werd ondersteboven gekeerd tot: "het aanhoudende probleem van mensen die niet deelnemen aan het economisch proces omdat hun gekwetste binnenkant hen blokkeert

om die essentiële basisvaardigheden te verwerven die nodig zijn om zich te kunnen integreren in de 'structuren' van de samenleving" (Suijs, 2012, p. 224).

Deze eeuwige terugkeer van niet-structurele recepten zoals zelfhulp of liefdadigheid in nieuwe vormen is een internationaal fenomeen (Kohl-Arenas, 2015; De Smedt & Vranken, 2018). Wie het armoedevraagstuk door de tijd volgt, ziet dat zich om de zoveel jaar mooiklinkende concepten aandienen, die onder bepaalde omstandigheden kunnen bijdragen aan armoedebestrijding, maar ook vaak dienen om oude wijn in nieuwe zakken te verpakken. Voedselhulp, zelfhulp,

mantelzorg of liefdadigheid worden illustraties van sociale innovatie, empowerment, veerkracht, vermaatschappelijking of de participatiesamenleving (Sinclair & Baglioni, 2014; Vranken, 2014; Ghys, 2016). Alcock (2005) suggereerde dat we, door de steeds veranderende framing, er niet aan toekomen te erkennen dat deze concepten eigenlijk nooit werken omdat ze ofwel voorbijgaan aan de structurele oorzaken ofwel de oplossingen zoeken bij actoren en instituties die de middelen niet bezitten om er iets aan te doen.

In zekere zin is de dwaaltocht van structurele armoedebestrijding vergelijkbaar met het iconische gedrag van de man die 's nachts op straat enkel naar zijn verloren horloge zoekt in het licht van de straatlantaarn. Dit zoekgedrag lijkt op het academisch blijven uitspitten van problemen binnen het theoretische of disciplinaire raamwerk waarmee men vertrouwd is, wat leidt tot de verenging van een maatschappelijk probleem tot wat in dat licht analyseerbaar is. Projectaanvragen maken meer kans wanneer ze niet-structurele formules (zoals buddyprojecten, liefdadigheid) vanuit iets andere invalshoeken aankaarten, zoals individueel empowerment. Uiteindelijk bewandelen beleidmakers een soortgelijk pad. Hun inzetten op armoedemanagement vanuit individuele armoedebenaderingen erkent dat de hefboomen bij andere beleidsdomeinen liggen en dat de keuze voor structurele armoedebestrijding niet in het belang is van de gevestigde belangen. Wie werkelijk belang heeft bij een doelmatige armoedebestrijding heeft geen (of een vrijwel onhoorbare) stem (*voice*) in het kapittel en dat ondanks het bestaan van een Vlaams Netwerk Armoedebestrijding (zie o.m. Van Robaey, Dierckx, & Vranken, 2005).

4. DE VOLGENDE DERTIG JAAR: ZAL HET OOI LUKKEN? HANDVATTEN VOOR EEN STRUCTURELE ARMOEDEBESTRIJDING

Structurele armoedebestrijding is een harde beleidsmaterie, althans wanneer we het adjectief 'structureel' serieus nemen. Bij nader toezien heeft 'structurele armoedebestrijding' zelfs iets van een tautologie: bestrijding impliceert dat de oorzaken worden aangepakt. Maatregelen die louter gericht zijn op mensen in armoede, op het veranderen van hun gedrag, op het bijvijlen van de scherpe kantjes, zullen weinig impact hebben op armoede als maatschappelijke toestand. Het is daarom belangrijk de vraag te stellen onder welke voorwaarden structurele armoedebestrijding mogelijk is.

We zijn ons terdege bewust van de structurele grenzen die een op welvaartskapitalisme gegrondveste samenleving oplegt aan de reductie van armoede via gangbare politieke ingrepen. Het ongebreidelde winststreven van het bedrijfsleven, het domineren van economische productiviteitseisen op de arbeidsmarkt, het promoten van privébezit ten koste van collectieve goederen en *commons*, de focus op eigenbelang zijn maar enkele van de talrijke limieten die ons soort van samenleving oplegt aan hoever de (re)productie van armoede kan worden teruggedrongen.

Er is zowel een politiek als een maatschappelijk draagvlak nodig om de materiële en maatschappelijke middelen voor structurele armoedebestrijding te genereren. Wanneer we ons ontdoen van de illusie dat die middelen bij kwetsbare gemeenschappen zelf te vinden zijn, impliceert dat herverdeling (Somers & Block, 2005; Horton & Gregory, 2010; Dierckx & Ghys, 2013; Alston, 2020). Herverdeling, niet alleen van inkomen en vermogen, maar ook van macht en

van status. Daarom is voor structurele armoedebestrijding een strategische benadering nodig om zo het draagvlak te vergroten.

Het is nu ook niet zo dat ingrijpen op de structurele dimensies van armoede onmogelijk is. Ondanks de stagnatie in de laatste dertig jaar werden toch enkele stappen in de goede richting gezet. De structurele inzichten en maatregelen die bestaan (zoals de sociale zekerheid, sociale huisvesting, sociale economie), werken en hun versterking is zinvol.

In wat volgt, maken we een onderscheid tussen criteria die bijdragen tot het scheppen of versterken van een draagvlak voor een structureel beleid en concrete strijdpunten die de armoede zelf structureel aanpakken. Uitsluitend focussen op het eerste zonder aandacht te besteden aan het tweede, leidt tot een situatie waarin iedereen over armoedebestrijding nadenkt, maar niemand iets aan armoede doet; alleen het tweede doen zonder aan het eerste te denken, is naïef omdat je met losstaande maatregelen geen vat krijgt op een maatschappelijk probleem dat zo complex is als armoede. Met los zand bouw je geen muur.

4.1 Enkele criteria voor een doelmatig en zo structureel mogelijk armoedebeleid

We noteren vooraf dat deze voorstellen teruggaan op de voorgaande analyse, op interne argumentatie en op decennialange ervaring met beleid. Ook kan zulke selectie niet anders dan (gedeeltelijk) overlappen met andere pogingen die hetzelfde doel voor ogen hebben; het verschil zou erin moeten liggen dat deze voorstellen hier worden gepresenteerd binnen een structureel raamwerk.

1. Beleidsinterventies moeten op lange(re) termijn worden gepland in plaats van hoofdzakelijk te werken via specifieke ingrepen en tijdelijke projecten. Ze moeten leiden tot institutionele veranderingen in (het functioneren van) het onderwijssysteem, de arbeidsmarkt of de woonmarkt. Ook moeten ze de voedingsbodem leveren voor ingrijpende gedragsveranderingen bij actoren die relevant zijn voor het verbeteren van de opportuniteiten van mensen in armoede, zoals het bestrijden van marginaliserend en stigmatiserend handelen. Innoverende experimenten en projecten kunnen een meerwaarde leveren op voorwaarde dat ze op een stevige grondslag berusten en dat de verworven inzichten worden omgezet in beleid (Ghys, 2016). Bij beleidsinterventies (op kortere of langere termijn) moet rekening worden gehouden met mogelijke (misschien wel onvermijdelijke) 'perverse effecten', zoals het al genoemde mattheuseffect of stigmatisering bij maatregelen die zichtbaar op doelgroepen focussen (zie het 'institutionele schuldmodel').
2. Aandacht voor stigmatisering en maatschappelijk draagvlak. Het stigmatiseren van mensen in armoede voor politiek gewin verhindert de duurzame uitbouw van structurele maatregelen (Kluegel & Smith, 1986; Gans, 1995; Somers & Block, 2005; Royce, 2018; Vranken, 2014). Bij de beleidsvorming gaan actoren die wensen bij te dragen tot de bestrijding van armoede deze vorm van symbolisch geweld bewust uit te weg. Daarnaast moeten maatregelen zelf rekening houden met het publieke draagvlak en trachten te vermijden dat maatregelen als oneerlijk, excessief of makkelijk te misbruiken overkomen.

3. Een strategische benadering van belangenbepleiting. Of armoedebestrijding structureel is, moet duidelijk worden afgebakend gezien de eerder besproken neiging van het beleid om de begrippen 'structureel' en 'armoedebestrijding' uit te rekken zodat alles erin past en voor laaghangend fruit te kiezen. Een strategische benadering bestaat erin om binnen een brede coalitie te werken rond speerpunten (zoals dat gebeurt in de themadelen van de *Jaarboeken Armoede en Sociale Uitsluiting* of zoals de Decenniumdoelen dat doen). Zo'n coalitie vertrekt het best uit het middenveld, maar blijft relatief machteloos zolang de machthebbers aan de zijlijn blijven. De politisering rond specifieke punten biedt focus en een helderder evaluatie van voor- of achteruitgang.
4. De integratie van bottom-upparticipatie, via een geïnstitutionaliseerd overleg met mensen in armoede. Hoe kunnen mensen in armoede op een volwaardige manier bij de beleidsvorming worden betrokken? Mensen in armoede leven dikwijls geïsoleerd, door hun voortdurende strijd om te overleven zijn vertrouwen en solidariteit niet vanzelfsprekend, maar moeten die altijd opnieuw worden verworven. Alsnog helpt participatie aan het voorkomen (of minstens voorspellen) van ineffectieve beleidsinterventies of negatieve effecten. Het is nodig om wat er vandaag aan belangenverdediging bestaat, serieus te (blijven) nemen en te versterken. De aanbevelingen van overlegorganen zoals het horizontale en verticale armoedeoverleg (HPAO en VPAO), het interfederale steunpunt tot bestrijding van armoede, de netwerken tegen armoede worden té vaak niet ter harte genomen (zie ook hoofdstuk 3.1).
5. Het onderbouwen van maatregelen door een degelijke gegevensverzameling en probleemanalyse. Onderzoek als basis voor het beleid is nodig omdat armoede en sociale uitsluiting moeilijk te detecteren, complexe, onzichtbare en uitwaaiende gevolgen hebben. Een maatschappij die voortdurend in ontwikkeling is, doet bovendien nieuwe vormen van uitsluiting ontstaan. De wetenschap moet ook instrumenten beschikbaar stellen om het gevoerde beleid te beoordelen en bij te sturen (Vranken & De Keulenaer, 2001). Een armoede-effectenrapport is daarbij een bijzonder doelmatig hulpmiddel omdat het voorgenomen maatregelen vooraf toetst aan mogelijke negatieve gevolgen voor het leven in armoede. Op de website van de Vlaamse overheid, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, wordt de armoedetoets gedetailleerd toegelicht.⁹

4.2 Haalbare structurele ingrepen

In wat volgt, koppelen we enkele haalbare ingrepen aan de eerder geanalyseerde structurele oorzaken van armoede. Bij deze noodgedwongen onvolledige lijst beginnen we niet met een wit blad, maar kunnen we teruggrijpen op ideeën en beleidsmatige aanzetten uit de laatste dertig jaar. Daarnaast zijn er ook nieuwe inzichten, die voorwerp moeten worden van wetenschappelijk onderzoek. Vooraf identificeren we een beleidsdomein dat zeer weinig ter sprake komt wanneer het over armoedebestrijding gaat: het belang van fiscale maatregelen, als herverdelingsmechanisme en als bron voor de financiële middelen die nodig zijn voor de niet geringe opdracht van een structureel armoedeplan. Al in een van de vroege *Jaarboeken* schreef Koen Raes (1998) een bijdrage 'Ethische bouwstenen van armoedebestrijding. Van armoedebestrijding naar rijkdombestrijding en rijkdomverdeling?' Recent publiceerde Robeyns daarover een grondig filosofisch traktaat (Robeyns, 2019; zie ook Loobuyck, 2019 voor een uitvoerige beschouwing) en is deze thematiek zelfs doorgedrongen tot het hart van het economische denken: zie onder meer Atkinson (2015) en Piketty (2013, 2019).

1. Het koppelen van de positie van mensen in armoede aan maatschappelijke vooruitgang. We kunnen beginnen bij de inkomens. Daarvoor is meer nodig dan het verzekeren van de welvaartsvastheid van uitkeringen, die zelf al bovenop de algemene aanpassing aan de stijging van de consumptieprijzen via de gezondheidsindex komt. Daardoor blijft echter de kloof tussen het inkomen van uitkeringsgerechtigden en dat van de gemiddelde Vlaming onaangeroerd. We kunnen de structurele solidariteit versterken door bijvoorbeeld het absolute bedrag van de indexaanpassingen voor iedereen aan een 'gemiddelde' consumptiekorf te koppelen. Het achterliggende idee is dat de gestegen prijs voor de standaardkorf wordt gecompenseerd, niet meer, maar zeker niet minder. Daardoor zullen de middeninkomens hun gewone aanpassingen ontvangen en dus gelijke tred houden met de levensduurte, maar de lagere inkomens zouden méér krijgen dan vandaag en de hogere minder.
2. Het negatieve beeld dat over mensen in armoede bestaat bij velen in sleutelgroepen zoals maatschappelijke werkers, leerkrachten, politie ... moet systematisch worden bijgesteld. Ook dat behoort tot de structurele dimensie van armoede. In dit geval is aandacht nodig voor de mechanismen van sociale uitsluiting tijdens de opleiding en tijdens stages. Dat moet gepaard gaan met het openstellen van sociale netwerken, zowel op de leer- en werkplekken als in het verenigingsleven en met de nodige ondersteuning. Daartoe kunnen buddy-initiatieven een bijdrage leveren, op voorwaarde dat ze geïntegreerd zijn in een structureel model. Complementair daarmee moet de input van vertegenwoordigende lichamen van mensen in armoede meer worden meegenomen in de cruciale besluitvormingsplekken; we kaartten dat al aan in voorgaande paragrafen.
3. De uitstroom uit de sociale zekerheid richting de bijstand afremmen en het leefloon versterken. Verbeteringen aan het stelsel van het leefloon zijn meestal technisch van aard; het aanpassen van het bedrag aan de index van de consumptieprijzen en het welvaartsvast maken of het uitbreiden van het toepassingsgebied zijn daarvan voorbeelden (zie Van Mechelen, Zamora, & Cantillon, 2016). Alsnog beschermen deze vangnetten (deels bewust) niet voldoende tegen armoede. Een substantiële verhoging van het gewaarborgd minimuminkomen gaat in de richting van een structurele maatregel, op vier voorwaarden. Het bedrag moet op het niveau van de Europese armoedenorm wordt gebracht en de huidige kloof met die norm mag niet worden gedicht door de lokale bijpassingen (zoals voor energie, huisvesting of studiekosten) te verrekenen; het moet welvaartsvast worden gemaakt; de administratieve en andere drempels moeten worden geslecht; het bijstandskarakter moet worden verzwakt (of: het stelsel moet nauwer aansluiten bij de sociale zekerheid) via het verwijderen van stigmatiserende voorwaarden en het vermenschelijken van de controle.
4. Automatische rechtentoekenning. We gaven eerder aan dat het niet opnemen van rechten ook de doelmatigheid van de vangnetten vermindert. Een automatische rechtentoekenning kan dat verbeteren, maar impliceert proactief handelen vanwege de overheid (Eeman & Van Regenmortel, 2013). Dat zorgt ervoor dat iedereen die recht heeft, deze rechten ook realiseert. Dat kan via het (proactief of automatisch) informeren van potentiële gerechtigden; via het actief opsporen en benaderen van gerechtigden (ook wel 'outreaching werken' of 'vindplaatsgericht werken' genoemd) of via de automatische rechtentoekenning. In deze meest verstreckende vorm worden rechten automatisch geopend (en toegekend) op basis van gegevens waarover de overheid beschikt: de bevoegde administratie onderzoekt ambtshalve of de voorwaarden

om een recht te openen, vervuld zijn. Daartoe zijn al eerste stappen gezet, maar het proces lijkt te zijn stilgevallen.¹⁰ Drempels zijn vandaag, tenminste technologisch, niet onoverkomelijk.

5. Het uitbouwen van de sociale economie als volwaardige sector en de uitstroom uit de reguliere arbeidsmarkt afremmen. Uitsluiting van of een marginale positie op de arbeidsmarkt speelt een belangrijke rol in de structurele (re)productie van armoede. Sommige facetten daarvan hangen simpelweg samen met ons economisch systeem (frictiewerkloosheid, globalisering). De logica van maximale economische productiviteit sluit belangrijke delen van de actieve bevolking uit van de reguliere arbeidsmarkt. De bijdrage van de sociale economie wordt dikwijls gereduceerd tot het bevorderen en ondersteunen van de doorstroming van groepen met een grote afstand tot de reguliere arbeidsmarkt (terug) naar de reguliere economie. Het adagium luidt immers dat een job de beste verzekering is tegen armoede. Daarmee wordt de eigenheid van de sociale economie miskend; de versterking van de sociale economie kan structureel corrigeren op andere factoren. Ze organiseert economische insluiting (Frans, Seynaeve, & Vranken, 2002) of, in het geval van de coöperatieven, het overdragen van productiemiddelen naar de werknemers (Ranis, 2016). Zij zorgt voor een (nog niet helemaal volwaardig) loon en vervult een aantal andere functies zoals het verbeteren van de sociale status, het structureren van de tijd, het versterken van interactie en communicatie, het ontwikkelen van sociale netwerken (Jahoda, 1982/1996). Een structurele aanpak van de arbeidsmarkt (en bij uitbreiding van de economie) zou ertoe moeten leiden dat de logica van de sociale economie stelselmatig binnendringt in de 'reguliere' economie. Het idee van sociale inschakelingseconomie (maatwerkbedrijven, inschakelingsbedrijven, vennootschappen met een sociaal oogmerk, nabijheidsdiensten, lokale diensteneconomie) lijkt, mits het niet doordrongen raakt van de hiervoor genoemde dominante productiviteitslogica, een stap in de goede richting. Enkel zo kan de uitsluiting van economisch minder productieve arbeidskrachten worden afgeremd en misschien worden voorkomen. Het sterker, duurzamer en systematischer uitbouwen van de sociale economie helpt ook bij het opvangen van de gevolgen van nieuwe structurele ontwikkelingen, zoals robotisering en migratiegolven, voor (onder meer) de kortgeschoolden. Het effect kan nog worden versterkt door deze sector 'positief te discrimineren' bij de toewijzing van haalbare overheidsopdrachten omwille van haar sociale of andere duurzame doelstellingen. De terugverdieneffecten door de vermindering van de uitgaven voor ziekte- en werkloosheidsuitkeringen (Cantillon, Marchal, & Coene, 2019), naast de toegenomen bedrijfsactiviteit, helpen ook om het maatschappelijk draagvlak te versterken.
6. Het uitbreiden (en renoveren) van het (sociale) woonpatrimonium. Structurele armoedebestrijding moet ingrijpen op de commodificatie van noden (zie sectie 2), en woonkosten nemen doorgaans de grootste hap uit het budget van gezinnen in armoede (zie bv. de resultaten van de huishoudbudgetenquête¹¹). Daarnaast hebben de locatie en de kwaliteit van de woning invloed op veel andere domeinen (gezondheid, gezin, mobiliteit). Opvallend genoeg komt dat het best tot uitdrukking bij dak- en thuisloosheid. Oplossingen in de lijn van *Housing First* (Pannecoucke & De Decker, 2014) tonen aan dat eerst focussen op huisvesting en pas dan op de andere problemen doelmatiger is dan de traditionele logica (mensen voorbereiden op wonen). Waarom de logica van de woonladder niet omdraaien voor iedereen in de 'rafelrand' van de samenleving? Stabiel wonen biedt rust en de nodige ruimte om met de andere problemen aan de slag te gaan.

Eigendomsverwerving ligt buiten het bereik van de lage en vandaag ook van de gemiddelde inkomens. Dat is herhaaldelijk becijferd.¹² Noodkoop is geen wenselijke optie. Rest de opwaardering van de secundaire huurmarkt en de uitbreiding en verbetering van het bestand aan sociale woningen en van de sociale huur. Wat we al voorstelden bij de thema's sociale bescherming (sociale zekerheid/bijstand) en werk (regulier/sociale economie), geldt ook hier: dat de focus moet verschuiven naar een indirect armoedebeleid (in casu een woonbeleid) dat een armoedetoets kan doorstaan. De 'reguliere woonmarkt' moet meer plaats bieden aan mensen die nu op sociale woningen zijn aangewezen. Binnen die 'reguliere' woonmarkt moet de secundaire huurmarkt zo kort mogelijk aansluiten bij de kwaliteit en de regels van de primaire huurmarkt, zonder dat ze in de val van de 'gentrificatie' trapt. De huurpremie biedt enig soelaas, maar is absoluut onvoldoende (zie o.m. Van den Broeck, Haffner, Winters e.a., 2017). Sociale woningbouw is versnipperd en concentreert zich vaak in steden die al met een groter armoedeprobleem kampen. Rijkere gemeentes hebben minder sociale woningen. Een verhoogde en versnelde uitrol van nieuwe sociale woningbouw kan deze ruimtelijke ongelijkheid verhelpen. Dat heeft ook belangrijke voordelen qua draagvlak. Zodra sociale woningen een groter volume bereiken, kunnen ze ook dienen voor het ondersteunen van de lagere middenklasse, zoals in Nederland. Ook draagt dat bij tot het wegwerken van de bestaande spanningen rond schaarste in sociale woningen tussen gevestigde bevolkingsgroepen en nieuwkomers; een oud zeer. Ten slotte kan de renovatie van bestaande sociale woningen helpen bij de reductie van energiearmoede, en bij het bereiken van ecologische doelstellingen in het algemeen.

De genoemde maatregelen zijn voorbeelden van paden naar structurele armoedebestrijding omdat ze ingrijpen op de structurele oorzaken van armoede en daardoor effectief de armoede op het niveau van de samenleving kunnen reduceren. Uiteraard zijn er in de negentwintig voorgaande *Jaarboeken* veel meer op wetenschappelijke analyses gebaseerde voorstellen te vinden. We eindigen dan ook met de uitnodiging aan de lezer om na denken over armoedebestrijding vanuit dit conceptuele kader over wat er in de komende dertig jaar nog meer mogelijk is.

Het is de boodschap die ook Bourdieu meegeeft in het postscriptum van zijn monumentale, al te zeer verwaarloosde *La misère du monde*. Men kan dan wel sceptisch zijn over de sociale doelmatigheid van de sociologische boodschap, maar ze zorgt er wel voor dat wie onder de armoede lijdt, de mogelijkheid krijgt om de maatschappelijke oorzaken ervan te ontdekken. En, besluit hij, "ce que le monde social a fait, le monde social peut, armé de ce savoir, le défaire" (Bourdieu, 1993, p. 944).

REFERENTIES

- Alcock, P. (2005). Maximum Feasible Understanding – Lessons from Previous Wars on Poverty. *Social Policy and Society*, 4(3), 321-329.
- Alston, P. (2020). *The parlous state of poverty eradication. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*. Human Rights Council.
- Andress, H.-J. & Lohmann, H. (2008). *The Working Poor in Europe: Employment, Poverty and Globalization*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Atkinson, A. (2015). *Inequality: What can be done?* Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Blau, P.M. (1974). Parameters of Social Structure. *American Sociological Review*, (39)5, 615-635.
- Blau, P.M. (ed.) (1975). *Approaches to the Study of Social Structure*. New York: The Free Press.
- Bouckaert, N. & Schokkaert, E. (2011). *A First Computation of Non-Take-Up Behavior in the 'Leefloon'. Flemsi Discussion Paper 6*. Flemsi.
- Boudon, R. (1968). *A quoi sert la notion de 'structure'? Essai sur la signification de structure dans les sciences humaines*. (Les Essais CXXXVI). Paris: Gallimard.
- Bourdieu, P. (1966). Condition de classe et position de classe. *European Journal of Sociology/ Archives Européennes de Sociologie*, 7(2), 201-223.
- Bourdieu, P. (1993). *La Misère du Monde*. Paris, Ed. du Seuil.
- Calnitsky, D. (2018). Structural and individualistic theories of poverty. *Sociology Compass*, 12(12), e12640.
- Cantillon, B., Marchal, S., & Coene, J. (2019). Maatwerk als hefboom in de strijd tegen armoede?, *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 29(2), 115-123.
- Coene, J., Ghys, T., Hubeau, B., Marchal, S., Remmen, R., Vandenhole, W., & Van Haarlem, A. (2020). *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2020*. Leuven: Acco.
- Crothers, Ch. (1996/2013). *Social Structure*. New York: Routledge.
- De Boyser, K. (2009). Armoede en deprivatie tijdens de eerste levensjaren: ontbrekende schakel in het armoedeverhaal?. In: J. Vranken, G. Campaert, D. Dierckx, & A. Van Haarlem (red.), *Arm Europa, over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau* (pp. 253-262). Leuven: Acco.
- Deleeck, H., Huybrechts, J., & Cantillon, B. (1983). *Het Mattheüseffect. De ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België*. Antwerpen/Deurne: Kluwer.

Della Fave, L.R. (1974). The Culture of poverty revisited: a strategy for research. *Social Problems*, 21(5), 609-620.

De Smedt, H. & Vranken, J. (2018). Van armentafels en voedselbanken: nil novi sub sole? In: I. Opdebeek, D. Vermeir, S. Rutten, & E. Van Zimmeren (red.), *Voor recht, rechtvaardigheid en Camus*. Brugge: Die Keure.

Dewilde, C. (2004a). Armoededynamieken in België en Groot-Brittannië: de impact van demografische en arbeidsmarktgebeurtenissen. In: J. Vranken, K. De Boyser & D. Dierckx (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2004* (pp. 165-186). Leuven: Acco.

Dewilde, C. (2004b). *Vormen en trajecten van armoede in het Belgische en Britse welvaartsregime. Multidimensionele armoededynamieken bestudeerd vanuit de sociologie van de levensloop*. Doctoraatsverhandeling. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.

Dierckx, D. (2007). *Tussen armoedebeleid en beleidsarmoede*. Leuven: Acco.

Dierckx, D. & Ghys, T. (2013). Solidariteit en herverdeling in structurele armoedebestrijding. In: D. Dierckx, J. Coene, A. Van Haarlem & P. Raeymaeckers (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2013*. Leuven/Den Haag: Acco.

Dierckx, D., Vranken, J., Coene, J., & Van Haarlem, A. (2011). *Armoede en Sociale uitsluiting, Jaarboek 2011*. Leuven: Acco.

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*. Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt.

Elchardus, M. & Pelleriaux, K. (2001). *De nieuwe sociale kwestie: begripsverduidelijking en discussienota*. Onderzoeksgroep TOR, Vakgroep Sociologie, Vrije Universiteit Brussel, TOR 2001/1.

Esping-Andersen, C. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Frans, M., Seynaeve, K., & Vranken, J. (2002). *Balanceren op een slappe koord: spanningsvelden in de sociale economie*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.

Gans, H. (1995). *The war against the poor*. New York: BasicBooks.

Gans, H. (1972). The positive functions of poverty. *The American Journal of Sociology*, 78(2), 275-289.

Garland, D. (2014). The Welfare State: A Fundamental Dimension of Modern Government. *European Journal of Sociology*, 55(3), 327-364

- Ghys, T. (2014). Naar een structurele theorie van armoede in: G. Verschraegen, C. de Olde, S. Oosterlynck, F. Vandermoere, & D. Dierckx (red.). *Over gevestigden en buitenstaanders: Armoede, diversiteit en stedelijkheid*. Leuven: Acco.
- Ghys, T. (2016). *Sociale innovatie en structurele armoedebestrijding*. Doctoraat. Antwerpen, Universiteit Antwerpen.
- Ghys, T. (2020). Wie neemt robotisering serieus?. In: J. Coene, T. Ghys, B. Hubeau, S. Marchal, R. Remmen, W. Vandenhole, & A. Van Haarlem (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2020*. Leuven: Acco.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society. Outline of the theory of structuration*. Los Angeles: University of California Press.
- Granovetter, M.S. (19973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380.
- Green, M., & Hulme, D. (2005). From Correlates and Characteristics to Causes: Thinking About Poverty from a Chronic Poverty Perspective. *World Development*, 33(6), 867-879.
- Gurvitch, G. (1955). Le concept de structure sociale. *Cahiers internationaux de Sociologie*, 19(Juillet-Décembre), 3-44.
- Hoelscher, P. (2006). Kinderarmoede en kinderopvang in de Europese Unie. In: J. Vranken, K. De Boyser, D. Dierckx (red.). *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2006* (pp. 319-332). Leuven/Voorburg: Acco.
- Holman, R. (1978). *Poverty. Explanations of Social Deprivation*. London: Martin Robertson.
- Horton, T. & Gregory, J. (2010). Why solidarity matters: the political strategy of welfare design. *The Political Quarterly*, 81(2), 270-276.
- Jahoda, M. (1982/1996). *Employment and unemployment. A social-psychological analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johannessen, J.A. (2018). *Automation, innovation and economic crisis. Surviving the fourth industrial revolution*. New York: Routledge.
- Jordan, B. (1996). *A theory of poverty and social exclusion*. Cambridge: Polity Press.
- Kluegel, J.R. & Smith, E. (1986). *Beliefs about Inequality: Americans' Views of What Is and What Ought to Be*. New York: Aldine de Gruyter.
- Kohl-Arenas, E. (2015). *The Self-Help Myth. How Philanthropy Fails to Alleviate Poverty*. Oakland (Cal.): University of Chicago Press.

Lewis, O. (1966). *The Culture of Poverty*. Introduction to the author's book *La Vida: A Puerto Rican Family in the Culture of Poverty*. San Juan & New York: Random House, xi-iv.

Loobuyck, P. (2019). Rijkdom. *Samenleving en Politiek*, 26(7), 66-68.

Marx, I., Vanhille, J., & Verbist, G. (2010). Werkend en toch arm in de actieve welvaartsstaat. In: J. Vranken, S. De Blust, D. Dierckx, & A. Van Haarlem (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2010*. Leuven: Acco.

Orshansky, M. (1969). How poverty is measured. *Monthly Labor Review*, 92(2), 37-41.

Pannecoucke, I. & De Decker, P. (2014). *Rapport 'Housing First: een alternatief voor de woonladder?'*. Leuven: Steunpunt Wonen.

Piketty, T. (2013). *Le Capital au XXI^e siècle*. Paris: Seuil.

Piketty, T. (2019). *Capital et Idéologie*. Paris: Seuil.

Polanyi, K. (1944/1968). *The Great Transformation. The political and economic origins of our time*. Boston: Beacon Press.

Raes, K. (1999). Ethische bouwstenen van armoedebestrijding. Van armoedebestrijding naar rijkdombestrijding en rijkdomverdeling?. In: J. Vranken, D. Geldof, & G. Van Menxel (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 1999* (pp. 337-349). Leuven/Amersfoort: Acco.

Ranis, P. (2016). *Cooperatives Confront Capitalism. Challenging the neo-liberal economy*. London: Zed Books.

Roach, J.L. (1965). Sociological analysis and poverty. *American Journal of Sociology*, 71(1), 68-77.

Roach, J.L. & Roach, J.K. (1972). *Poverty*. Harmondsworth: Penguin Books.

Robeyns, I. (2019). *Rijkdom. Hoeveel ongelijkheid is nog verantwoord?* Amsterdam: Prometheus.

Rosanvallon, P. (1995). *La nouvelle question sociale. Repenser L'Etat-providence*. Paris: Seuil.

Robinson, W. (2004). *A theory of global capitalism*. London: The Johns Hopkins University Press

Royce, E. (2018). *Poverty and power. The problem of structural inequality*. Lanham: Rowman & Littlefield.

Schumpeter, J. (1976). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London/New York: Routledge.

Sewell, W.H. (1992). A Theory of Structure. *American Journal of Sociology*, 98(1), 1-29

Sinclair, S. & Baglioni, S. (2014). Social Innovation and Social Policy. Promises and Risks. *Social Policy & Society*, 13(3), 469-476.

Somers, M.R. & Block, F. (2005). From Poverty to Perversity: Ideas, Markets, and Institutions Over 200 Years of Welfare Debate. *American Sociological Review*, 70(2), 260-287.

Standing, G. (2011). *The precariat: The new dangerous class*. London: Bloomsbury.

Storms, B. (2018). *Over de ondoeltreffendheid van de bijstandsinkomens en hoe OCMW's referentiebudgetten kunnen gebruiken als maatstaf om individuele leefsituaties te beoordelen in functie van de menselijke waardigheid*. CEBUD-Working Paper 1801.

Suijs, S. (2012). *Ervaring aan de grens. Hedendaagse armoedebestrijding in Vlaanderen*. Proefschrift. Leuven: K.U. Leuven.

Taylor-Gooby, P. (2013). Why do people stigmatise the poor at a time of rapidly increasing inequality, and what can be done about it? *Political Quarterly*, 84(1), 31-42.

Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living*. Harmondsworth: Penguin Books.

Van den Broeck, K., Haffner, M., Winters, S., & Heylen, K. (2017). *Naar een nieuw stelsel van huursubsidies*. Leuven: Steunpunt Wonen.

Vandenhoele, W. (2009). Energiearmoede in Vlaanderen: naar een grondrecht op energie?. In: J. Vranken, G. Campaert, D. Dierckx, & A. Van Haarlem (red.), *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2009* (pp. 235-247). Leuven: Acco.

Van Haarlem, A., Coene, J., & Thévenot, C. (2013). Armoede vanuit een dynamisch perspectief. In: D. Dierckx, J. Coene, A. Van Haarlem, & P. Raeymaeckers (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2013* (pp. 67-84). Leuven/Den Haag: Acco.

Van Mechelen, Zamora, D., & Cantillon, B. (2016). De groei en diversificatie van de bijstandspopulatie. In: B. Cantillon, M. De Bie, & F. Vandenbroucke (red.), *40 jaar OCMW en bijstand*. Acco: Leuven.

Van Robaeys, B., Dierckx, D., & Vranken J. (2005). *(G)een blad voor de mond : spanningsvelden bij de participatie van armoedeverenigingen aan het armoedebeleid*. Gent: Academia Press.

Viet, J. (1965). *Les méthodes structuralistes dans les sciences sociales*. Paris/Den Haag: Mouton.

Vranken, J. (1977). *Armoede in de welvaartsstaat: een poging tot historische en structurele plaatsing* (2 delen). Doctoraatsverhandeling. Antwerpen: Universitaire Instelling Antwerpen.

Vranken, J. (1998). *Social Exclusion: one player in a quartet*. World Congress of Sociology, Montreal.

Vranken, J. (2004). *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2004*, Leuven: Acco

Vranken, J. (2014). *Thatcher aan de Schelde*. Antwerpen: EPO.

Vranken, J. & Geldof, D. (1992). *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 1991*. Leuven, Acco.

Vranken, J. & Geldof, D. (1997). *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 1997*. Leuven: Acco.

Vranken, J. & De Boyser, K. (2003). Inleiding – Armoede tussen wereld en leefwereld. In: J. Vranken, K. De Boyser, & D. Dierckx (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2003*. Leuven/Leusden: Acco.

Vranken, J., De Keulenaer, F. Estivill, J., & Engels, D. (2001). *Non-Monetary Indicators of Social Exclusion and Social Inclusion: What Does Exist and What Do We Need? Report for the European Commission*. Antwerpen: OASeS (Ufsia).

Weber, M. (1919/2012). *Wetenschap als beroep. (Wissenschaft als Beruf)*. (Vertaald door H. Driessen). Meppel: Boom.

Wilson, W.J. (2010). Why both social structure and culture matter in a holistic analysis of inner-city poverty. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 629(1), 200-219.

NOTEN

- ¹ Mollie Orshansky (1915-2006) was een Amerikaanse econoom en statisticus die in 1963-1965 de armoedegrenzen ontwikkelde, die in de Verenigde Staten nog altijd worden gebruikt.
- ² We hebben het hier over 'mens- en maatschappijbeelden' en over perspectieven; niet over theorieën. Die kunnen meestal wel gesitueerd worden binnen die mens- en maatschappijbeelden.
- ³ In het bestek van deze bijdrage is er geen plaats om in te gaan op de vijf andere perspectieven; het model werd ondertussen gemeengoed. Voor de eerste publicatie van het model met zes perspectieven, zie Vranken (2004), p. 40-43.
- ⁴ Citaat van Goethe: 'in de beperking toont zich de meester.' Vranken (1977) gaat uitvoerig in op het begrip 'structuur' en op het belang van een structurele analyse van de armoede.
- ⁵ In de woorden van Boudon (1968, p. 21-22), dat de term een verzameling homoniemen is die bij een verzameling synonymische associaties horen.
- ⁶ Enkele klassieke publicaties over het gebruik van het concept in de sociale wetenschappen: Gurvitch (1955), Blau (1974, 1975), Viet (1965). Zie ook Crothers (1996/2013).
- ⁷ Participeren aan informele markten betekent overigens niet dat de betrokkenen veroordeeld zijn tot armoede; we treffen hen ook aan in de hogere inkomenssegmenten – denk aan informele 'dienstverlening' door *white collars* – waar ze een hogere impact hebben op het inkomen en de levensstandaard van de betrokkenen.
- ⁸ Zie bv. *De Standaard* (8/5/2015). 'Liesbeth Homans wil 1-euro maaltijden voor alle Vlaamse steden', geraadpleegd via https://www.standaard.be/cnt/DMF20150507_01670031
- ⁹ Zie <https://armoede.vlaanderen.be/armoedetoets>
- ¹⁰ Zie <https://takeprojectnl.wordpress.com/publicaties/>
- ¹¹ Te raadplegen op: <https://statbel.fgov.be/nl/themas/huishoudens/huishoudbudget>
- ¹² Zie bv. <https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/eigendomsstatuut>

1.6

TRANSFORMATIEVE GELIJKHEID IN HET RECHT ALS ANTWOORD OP ARMOEDE EN SOCIALE ONGELIJKHEID?¹

Wouter Vandenhole

“la majestueuse égalité des lois, qui interdit au riche comme au pauvre de coucher sous les ponts, de mendier dans les rues et de voler du pain”

– Anatole France (1984: *Le lys rouge*)

Sociaaleconomische ongelijkheden verdwijnen niet spontaan. Ze hangen samen met machtsrelaties en vereisen daarom beleid gericht op structurele verandering. Het recht, waaronder ook het recht van de mensenrechten, kan een belangrijke hefboom van beleid zijn. In het recht van de mensenrechten staat het gelijkheidsbeginsel centraal. Toch betekent dat zeker niet automatisch dat het gelijkheidsbeginsel een reële bijdrage levert tot het verminderen van sociaaleconomische ongelijkheid. Het gelijkheidsbeginsel kan immers op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. Formele gelijkheid gaat over gelijkheid in en voor het recht. Deze interpretatie heeft bij Anatole France, Nobelprijswinnaar voor literatuur in 1921, de sarcastische kritiek ontlokt dat de juridische gelijkheid arm en rijk verbiedt onder een brug te slapen, op straat te bedelen of een brood te stelen. Geleidelijk aan is er in het recht van de mensenrechten naast formele gelijkheid ook aandacht gegroeid voor materiële gelijkheid, dat is gelijkheid in resultaat. Recent is een nieuwe discussie over het gelijkheidsbeginsel opgelaaid. Sommigen bepleiten een derde dimensie van het gelijkheidsbeginsel: naast formele en materiële gelijkheid zou er ook aandacht moeten zijn voor transformatieve gelijkheid. Transformatieve gelijkheid beoogt onderliggende machtsverhoudingen aan te pakken door aan te sturen op structurele verandering. Anderen geloven niet dat het recht daartoe een bijdrage kan leveren: structurele verandering vereist een plafond op ongelijkheid, niet enkel een ondergrens tegen armoede. Zo'n plafond op ongelijkheid ligt volgens deze tweede strekking voorbij het recht (van de mensenrechten).

Deze bijdrage gaat na of en wat transformatieve gelijkheid op juridische leest zou kunnen betekenen voor de strijd tegen armoede en sociale ongelijkheid. De vraag is of en hoe het gelijkheidsbeginsel opgewassen is om de structurele oorzaken van ongelijkheid mee aan te pakken en mee 'verdeling aan de voorkant' (*predistribution*) vorm te geven.

In wat volgt, licht ik eerst kort toe hoe (on)gelijkheid opnieuw een centrale plaats inneemt op de sociale en ecologische agenda (1). Vervolgens verduidelijk ik de huidige mensenrechtelijke gelijkheidsnorm (2). Ik illustreer de juridische betekenis ervan aan de hand van het voorbeeld van een bedelverbod. Ten derde belicht ik de kritieken op het huidige juridische gelijkheidsbeginsel (3). Die kritieken leiden tot een pleidooi voor een herijking van het juridisch gelijkheidsbeginsel (4), waarin het concept van transformatieve gelijkheid een centrale plaats inneemt (5).

1. GELIJKHEID OP DE SOCIALE EN ECOLOGISCHE AGENDA

Gelijkheid is opnieuw prominenter op de mensenrechtenagenda geplaatst door de discussies in de economische literatuur en bij economische actoren over extreme ongelijkheid. Extreme ongelijkheid wordt steeds meer geproblematiseerd in het (zelfs orthodoxe) economische denken. Dat blijkt ook in de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen. Doelstelling tien verwijst naar het aanpakken van ongelijkheid en inclusieve groei. Extreme ongelijkheid is economisch inefficiënt en sociaal schadelijk (Albertyn, 2018; Piketty, 2013; Doyle & Stiglitz, 2014; Kinley, 2018).

Een tweede reden waarom de gelijkheidsdimensie opnieuw aan belang heeft gewonnen op de mensenrechtenagenda is de discussie over planetaire grenzen en de nood aan een alternatieve motor voor welvaart. Planetaire grenzen zoals klimaatverandering zetten het gangbare economische model onder druk. De ecologische economie bepleit een verschuiving van groei naar verdeling als de grondslag van welvaart.

Duurzame ontwikkeling heeft drie dimensies: een economische (*profit*), een ecologische (*planet*) en een sociale (*people*). Hoe die zich tot elkaar verhouden, is betwist. Veelal gaat men op zoek naar een evenwicht tussen de drie. Die zoektocht naar evenwicht tussen de drie dimensies van duurzame ontwikkeling kenmerkt zwakke definities van het begrip. In sterke definities van duurzame ontwikkeling laat men *planet* overwegen op *profit* (Bosselmann, 2011). Concreet betekent dit dat men economische groei in het Noorden, bij wijze van transitie naar een duurzame economie, ter discussie stelt. Niet om ideologische redenen, maar vanwege de grenzen aan de draagkracht van de planeet, zoals in kaart gebracht door het Stockholm Resilience Centre (Rockström, Steffen, Noone e.a., 2009; Steffen, Richardson, Rockström e.a., 2015). Klimaatverandering is een van de negen parameters van die draagkracht.

De ecologische-economieliteratuur stelt onze groeiverslaving aan de kaak. Ze stelt vragen bij economische groei als een onbetwist positief fenomeen: met name respecteert ze de grenzen aan de draagkracht van de planeet onvoldoende. Die vragen bij de groei betreffen vooral het transitieproces dat het globale Noorden moet doorlopen naar een echt duurzaam ontwikkelingsmodel. Een zeer toegankelijke versie daarvan is te vinden in Kate Raworths *Doughnut Economics* (2017). Zij bepleit een inclusieve en duurzame economische ontwikkeling: de veilige en eerlijke ruimte voor de mensheid bevindt zich op een sociale sokkel (twaalf internationaal afgesproken minimumnormen) en onder een ecologisch plafond (negentien planetaire grenzen).

Onvermijdelijk lijkt bij groeiagnosticisme² niet alleen de economische, maar ook de sociale dimensie van duurzame ontwikkeling onder druk te komen. Voor de ecologische economen is het duidelijk dat welvarend ontgroeien (*prosperous degrowth*; Kallis, Kerschner, & Martinez-Alier, 2012) met andere woorden een combinatie van groeiagnosticisme en sociale duurzaamheid, enkel

kan door verdeling een veel prominentere rol te geven. Verdeling slaat zowel op 'verdelen aan de voorkant' als op hervreiden (*pre- and redistribution*). Dat kan door een meer gelijke verdeling van inkomen en van investeringen in openbare diensten. Een belangrijk aspect van die meer gelijke verdeling van inkomen is het basisinkomen (Kallis e.a., 2012).

**Het juridische
gelijkheidsbeginsel kan
een hefboom zijn om
sociaaleconomische
verdeling een prominentere
rol te geven.**

Het juridische gelijkheidsbeginsel kan een hefboom zijn om sociaaleconomische verdeling die prominentere rol te geven. Dat vereist wel een herijking van dat beginsel, zodat het meer aandacht krijgt voor onderliggende machtsrelaties en structurele verandering. In het volgende onderdeel licht ik kort toe hoe het gelijkheidsbeginsel tot dusver is begrepen.

2. DE HUIDIGE BENADERING VAN (ON)GELIJKHEID IN HET RECHT VAN DE MENSENRECHTEN

Het discriminatieverbod en het recht op gelijkheid bekleden een prominente plaats in de kernmensenrechtenverdragen op globaal niveau, maar evengoed in regionale mensenrechtenverdragen en in nationale grondwetten. Bijna alle globale kernverdragen inzake mensenrechten bevatten een of meer non-discriminatiebepalingen of zijn in hun geheel gewijd aan non-discriminatie en gelijkheid voor een bepaalde groep. Dat is niet anders in de Belgische grondwet: ook daarin staan het gelijkheids- en het non-discriminatiebeginsel centraal.

Gelijkheid is naast een recht op zichzelf ook een mensenrechtelijk beginsel dat de basis legt voor andere mensenrechten en hun betekenis mee invult (Haugen, 2011; Vandenhole, 2005). Het is een van de kernprincipes van het recht van de mensenrechten. Van gelijkheid wordt gezegd dat het "the most important principle imbuing and inspiring the concept of human rights, along with liberty" (Nowak, 1993, p. 458), is, de "dominant and recurring theme of international human rights law" (Bayefski, 1990, p. 2), 'one of the most frequently declared norms of international human rights law' (Bayefski, 1990, p. 1) en 'one of the major themes of most UN core human rights treaties' (Ramcharan, 1981, p. 246).

De oorspronkelijke focus van het recht van de mensenrechten lag op formele gelijkheid (gelijkheid voor en in het recht) en op negatieve verplichtingen voor de staat om zich te onthouden van discriminatie. Artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten van 1966 waarborgt tekstueel bijvoorbeeld enkel het formele gelijkheidsbeginsel of juridische gelijkheid (Frostell, 1999), namelijk gelijkheid voor de wet en gelijke bescherming door de wet. In een tweede beweging is er aandacht gekomen voor materiële gelijkheid (gelijkheid in de feiten) en voor positieve verplichtingen om gelijkheid te realiseren (Fredman, 2016; Albertyn, 2018). Materiële gelijkheid laat toe – en verplicht zelfs tot – afwijkingen van formele gelijkheid om de rechten te garanderen van zij die zich niet in een gelijke positie bevinden, en om de situatie van achtergestelde groepen in de samenleving te verbeteren (Fredman, 2016). Materiële gelijkheid als juridisch beginsel beperkt zich niet tot gelijke kansen, maar heeft evenzeer betrekking op gelijkheid naar resultaat.

Het huidige juridische non-discriminatie- en gelijkheidsbeginsel dwingt de staat zowel om zich te onthouden van discriminatie (negatieve verplichting), als om gelijkheid te bevorderen (positieve verplichting). De staat komt het dichtst bij het bevorderen van materiële gelijkheid door affirmatieve actie (waarnaar soms terminologisch verwarrend wordt verwezen als 'positieve discriminatie'). Affirmatieve actie³ beoogt versneld feitelijke gelijkheid te realiseren door de achterstelling aan te pakken van groepen die historisch in de samenleving gediscrimineerd worden (Joseph, Schultz, & Castan, 2004). Dat houdt doorgaans in dat bepaalde personen of groepen voor een bepaalde periode verschillend behandeld worden, bijvoorbeeld door quota in te voeren.

De vraag rijst of deze invulling van het juridische gelijkheidsbeginsel voldoende toekomstbestendig is, met name om verdeling (zowel aan de voorkant als herverdeling) de prominente plaats te geven die de sociale en ecologische uitdagingen vereisen (zie sectie 1). Het voorbeeld van hoe een bedelverbod door de bril van het juridische gelijkheidsbeginsel wordt beoordeeld in mensenrechtenrechtspraak is instructief over de mogelijkheden en beperkingen van het huidige juridische gelijkheidsbeginsel. Het illustreert in de eerste plaats hoe het juridische gelijkheidsbeginsel in zijn huidige lezing al dan niet een rol kan spelen in het aanpakken van sociaaleconomische ongelijkheid. In de tweede plaats is het ook treffend dat sociaaleconomische ongelijkheid onder het juridische gelijkheidsbeginsel gethematiseerd is via de toelaatbaarheid van een bedelverbod eerder dan via de manier waarop een socialezekerheidsstelsel is opgezet (of niet) bijvoorbeeld.

Een bedelverbod is aan bod gekomen in de rechtspraak van de drie regionale mensenrechtensystemen. Formele gelijkheid waarborgt gelijkheid voor en in het recht: met andere woorden, een bedelverbod moet voor iedereen of voor niemand gelden, en rechters moeten wetgeving op gelijke wijze op iedereen toepassen. Volgens dit formele begrip van gelijkheid kan Anatole France geparafraseerd worden om te stellen dat niemand het recht heeft op straat te bedelen, rijk noch arm. Daarmee gaat het gelijkheidsbeginsel echter voorbij aan de realiteit dat rijken geen behoefte hebben aan bedelen om te overleven, (sommige) armen mogelijk wel. Materiële gelijkheid kijkt naar het resultaat in de praktijk. Dat is ook de invalshoek die de Inter-Amerikaanse Commissie voor de Rechten van de Mens en de Afrikaanse Commissie voor de Rechten van de Mens en de Volkeren hebben gekozen. De Inter-Amerikaanse Commissie heeft geoordeeld dat een bedelverbod de uitsluiting en discriminatie verhoogt en eerder voorzichtig geoordeeld dat een bedelverbod het gelijkheidsbeginsel daarom kan schenden (Inter-American Commission On Human Rights, 2017). De Afrikaanse Commissie is verder gegaan: ze heeft een bedelverbod strijdig geacht met het gelijkheidsbeginsel omdat het de armen viseert of een disproportionele impact op hen heeft (African Commission On Human And Peoples' Rights, 2017). Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg heeft zich het meest terughoudend opgesteld. De klaagster, de jonge Romavrouw Lăcătuș, voerde aan dat haar strafrechtelijke veroordeling wegens schending van het bedelverbod zowel een schending van het recht op eerbiediging van het privéleven als van het verbod op discriminatie/recht op gelijkheid inhield. Het Hof koos ervoor om de klacht te onderzoeken in het licht van het recht op eerbiediging van het privéleven. Het had de klacht evengoed kunnen benaderen vanuit het verbod op discriminatie/recht op gelijkheid. Het juridische analyseschema is onder beide rechten soortgelijk: is er een legitiem doel en bestaat er een proportionele verhouding tussen de maatregelen en het nagestreefde doel. Het EHRM aanvaardt dat een bedelverbod legitieme doelstellingen kan dienen, onder meer het beschermen van de openbare orde en van de rechten van anderen. Wat de proportionaliteit betreft, onderzoekt het Hof de gevolgen in de realiteit van de veroordeling die

mevrouw Lăcătuș opliep ten gevolge van het bedelverbod in Genève: het wijst op het belang om aandacht te hebben voor diegene die bedelt, haar kwetsbaarheid, de aard van het bedelen of de agressieve of terughoudende wijze waarop gebedeld wordt; de plaats waar gebedeld wordt en of dat al dan niet in het kader van een crimineel netwerk gebeurt.⁴ Het Hof oordeelt dat mevrouw Lăcătuș zich in een manifest kwetsbare situatie bevond: ze behoorde tot een extreem arm gezin, was analfabeet, had geen werk en ontving geen uitkering. Op basis van de menselijke waardigheid erkent het Hof dat ze het recht had om haar noden tot uiting te kunnen brengen en ze pogen te lenigen door te bedelen.⁵ Het Hof beperkt zich niet tot het formele aspect, maar heeft oog voor de gevolgen in de praktijk voor mensen die zich in een manifest kwetsbare situatie bevinden. Had het de klacht onder het gelijkheidsbeginsel behandeld, dan zou het dat duidelijk vanuit het perspectief van materiële gelijkheid hebben gedaan.

Niettemin illustreren deze zaken over een bedelverbod ook treffend de beperkingen van de huidige juridische lezing van het gelijkheidsbeginsel. Sociaaleconomische ongelijkheid komt

De huidige juridische invulling van materiële gelijkheid volstaat niet om de oorzaken van sociaaleconomische ongelijkheid aan te pakken.

zelden aan bod als een schending van het gelijkheidsbeginsel. Veelal wordt eerder de schending van een bepaald (sociaaleconomisch) mensenrecht vastgesteld, zoals het recht op eerbiediging van het privéleven, het recht op eigendom, het recht op huisvesting of het recht op sociale zekerheid. Bovendien komt het recht van de mensenrechten onder het gelijkheidsbeginsel niet verder dan de erkenning van een gekwalificeerd recht op bedelen. Het gaat niet zover dat het de onderliggende structurele oorzaken van de noodzaak tot bedelen onderzoekt: waarom kwam mevrouw Lăcătuș niet in aanmerking voor een sociale uitkering? Waarom kon ze voor haar levensonderhoud niet instaan met een passende job? De

huidige juridische invulling van materiële gelijkheid volstaat niet om de grondoorzaken van extreme sociaaleconomische ongelijkheid aan te pakken. Vandaar het pleidooi om een derde dimensie in het gelijkheidsbeginsel te lezen, die van de transformatieve gelijkheid.

3. KRITIEKEN OP HET HUIDIGE JURIDISCHE GELIJKHEIDSBEGRIJF

Op het huidige juridische gelijkheidsbeginsel is een tweevoudige kritiek geformuleerd. Ten eerste is vastgesteld dat in materiële gelijkheid sociaaleconomische 'verdeling aan de voorkant' geen centrale plaats inneemt. Verticale of sociaaleconomische ongelijkheid blijft in de juridische mensenrechtenliteratuur en -rechtspraak over gelijkheid zwaar onderbelicht. Ten eerste heeft materiële gelijkheid eerder oog voor horizontale (on)gelijkheid dan voor verticale (on)gelijkheid. Horizontale ongelijkheid komt voor tussen cultureel gedefinieerde of sociaal geconstrueerde groepen, zoals gender, ras, etniciteit, religie en seksualiteit (erkenning) (Balakrishnan, Heintz, & Elson, 2016).⁶ Verticale ongelijkheid komt voor tussen individuen of huishoudens, zoals de spreiding van inkomen of rijkdom van een economie (verdeling) (Balakrishnan & Heintz, 2015). Na initiële aandacht voor sociaaleconomische herverdeling is de aandacht in de mensenrechten heel sterk gegaan naar erkenning, en dus naar horizontale gelijkheid (waarnaar ook soms wordt verwezen als 'gelijkheid in status'; Oppenheimer, Foster, Han e.a., 2020). Deze kritiek verwerpt uiteraard niet het belang van de erkenningsdimensie en evenmin stelt ze de intersectionaliteit

van sociaaleconomische status met ras, gender, beperking enzovoort ter discussie. Wel gaat ze op zoek naar manieren om het gelijkheidsbeginsel tot een sterkere hefboom voor structurele sociaaleconomische verandering te maken.

Een deel(tje) van de mensenrechtengemeenschap toont in toenemende mate aandacht voor extreme sociale ongelijkheid. De speciale rapporteur voor extreme armoede en mensenrechten van 2014 tot 2020, mensenrechtenicoon Philip Alston, heeft van sociaaleconomische ongelijkheid een speerpunt gemaakt in zijn rapporten. Volgens Alston is extreme ongelijkheid de tegenvoeter van mensenrechten. Hij pleit voor een revitalisering van het gelijkheidsbeginsel en voor de opname van de thema's van beschikbare middelen en herverdeling in het mensenrechtendenken (Alston, 2015a, 2015b). De vraag is of het huidige gelijkheidsbeginsel voldoende toegerust is voor een dergelijke revitalisering.

Een tweede kritiek is dat het juridische gelijkheidsbeginsel in zijn huidige lezing veel meer gericht is op een minimale beschermingsvloer dan op een ongelijkheidsplafond (*ceiling on inequality*; Moyn, 2015). Het recht van de mensenrechten poogt vooral te identificeren wie arm is, om hen vervolgens een minimumdrempel van rechten te laten genieten. De bedoeling is hen boven de armoededrempel te tillen, maar met weinig aandacht voor de onderliggende sociaaleconomische ongelijkheid die blijft bestaan (MacNaughton, 2013). Dat heeft sommige meer radicale juristen doen besluiten dat het recht van de mensenrechten ironisch gezien – net door zijn vermeende succes in het waarborgen van een minimumbescherming – bijdraagt tot verpaupering (*immiseration*; Linarelli, Salomon, & Sornarajah, 2018). Anderen betwijfelen fundamenteel of het recht van de mensenrechten kan bijdragen tot sociaaleconomische verdeling. Dat recht zou enkel in staat zijn om een minimumniveau van bescherming tegen armoede te bieden, maar geen plafond voor ongelijkheid tussen arm en rijk kunnen vastleggen (Moyn, 2015). Deze kritiek op de minimalistische benadering van het recht van de mensenrechten in het algemeen en van het huidige gelijkheidsbeginsel in het bijzonder doet fundamentele vragen rijzen over de (ir)relevantie ervan om sociaaleconomische ongelijkheid echt aan te pakken.

4. NAAR EEN HERIJKING VAN HET JURIDISCHE GELIJKHEIDSBEGINSEL

De gelijkheidsnorm in het recht van de mensenrechten is toe aan een herwaardering, zodat sociaaleconomische verdelingsvraagstukken een plek kunnen krijgen in het recht van de mensenrechten (Alston, 2015a, 2015b). Die herwaardering kan alleen als het juridische gelijkheidsbeginsel herijkt wordt, met andere woorden, als een verdere verfijning van het begrip plaatsvindt. Daarover is inspirerend onderzoek gevoerd in de Zuid-Afrikaanse context. Albertyn (2018) stelt dat mensenrechtelijke procesvoering in termen van materiële gelijkheid in Zuid-Afrika tot tastbare resultaten heeft geleid inzake inclusie (minimumbescherming tegen armoede), maar veel minder tot structurele verandering om de grondoorzaken van extreme sociaaleconomische ongelijkheid aan te pakken. Zelfs de theorie over intersectionaliteit, die beoogt te duiden hoe de complexe interactie tussen aspecten van iemands identiteit zoals gender, ras, beperking of klasse resulteert in discriminatie en privilege, is zelden toegepast op sociaaleconomische ongelijkheid, ondanks haar mogelijke veralgemeenbaarheid als theorie over macht en marginalisering (Carbado, Crenshaw, Mays e.a., 2014; Cho, Crenshaw, & McCall, 2013).

Twee aandachtspunten uit de niet-juridische literatuur zijn belangrijk voor deze herijking van het gelijkheidsbeginsel. Ten eerste moet er oog zijn voor de twee dimensies van verdeling: een 'eerlijke verdeling van de welvaart aan de voorkant'⁷ (*predistribution*) en herverdeling (*redistribution*). 'Verdeling aan de voorkant' gaat over regelgeving, systemen en instellingen die ongelijkheid ex ante voorkomen, zoals loonbeleid of financiële regulering. Het bestaan en de hoogte van een minimumloon bepalen mee de mate van sociaaleconomische ongelijkheid. De mate waarin werknemers mee kunnen delen in de winsten in sectoren die het goed doen (tijdens de coronapandemie bv. ICT, koeriersbedrijven, farmaceutische industrie) kan mee bepalen in welke mate de ongelijkheid aanscherpt tijdens een pandemie. Herverdeling (ex post) beoogt ongelijkheid te verzachten, bijvoorbeeld door sociale transfers (zoals werkloosheidsvergoeding) en belastingen (Center for Economic and Social Rights, 2016; Linarelli e.a., 2018). Het recht van de mensenrechten moet op beide sporen inzetten om de grondoorzaken van extreme sociaaleconomische ongelijkheid aan te pakken, al zal dat niet altijd noodzakelijk via het gelijkheidsbeginsel gebeuren. Openbare dienstverlening zoals onderwijs en gezondheidszorg kunnen 'cruciale gelijkmakers' zijn (*crucial equalizers*; Donald, 2017). Terecht heeft het EHRM beklemtoond hoe onderwijs een bijzonder type van openbare dienst is omdat het zowel belangrijk is voor een succesvolle persoonlijke ontwikkeling, maar ook voor de sociale en professionele integratie van mensen in de samenleving.⁸

Ten tweede is het belangrijk voor ogen te houden dat ongelijkheid geen louter of voornamelijk economisch, maar een politiek gegeven is: ongelijkheid wordt gecreëerd door de structurele oorzaken van onrechtvaardigheid in machtsrelaties. Machtsrelaties zijn de basisbepalende van radicale theorieën over sociale rechtvaardigheid (Hickey, 2014).

De herijking van het juridische gelijkheidsbeginsel kan verschillende vormen aannemen. Macnaughton bepleit een nieuw recht op sociale gelijkheid (*a right to social equality*). Volgens hem houdt het inroepen van een recht op sociale gelijkheid in dat:

de top van de economische en sociale hiërarchie wordt onderzocht naast de bodem ervan, dat de mensenrechteneffecten van de concentratie van rijkdom in de handen van enkelen worden bevraagd ... Kortom, aandacht voor gelijkheid in plaats van voor armoede verheldert situaties waarin de rijkdom en privileges van sommigen het volle genot van de mensenrechten door anderen verhindert.

(MacNaughton, 2013, p.289, eigen vertaling)

Daarmee speelt hij in op de belangrijkste aandachtspunten die hiervoor naar boven zijn gekomen: verdeling aan de voorkant en de structurele oorzaken van onrechtvaardigheid die te situeren zijn in machtsrelaties. Niettemin is de optie van een nieuw mensenrecht politiek gezien weinig haalbaar wegens de toenemende weerstand tegen de erkenning van nieuwe mensenrechten (het proliferatieargument).

Albertyn heeft het concept van transformatieve gelijkheid naar voren geschoven, als een verdere verdieping van het juridische gelijkheidsbeginsel. Ik sluit me aan bij deze tweede strekking: eerder dan een nieuw recht op sociale gelijkheid acht ik een herijking van het bestaande juridische gelijkheidsbeginsel meer aangewezen. In een dergelijke herijking wordt naast formele en materiële gelijkheid, ook transformatieve gelijkheid (*transformative equality*) gevat in juridische termen. In wat volgt, introduceer ik de notie van transformatieve gelijkheid.

5. TRANSFORMATIEVE GELIJKHEID

Albertyn stelde vast dat de progressieve Zuid-Afrikaanse grondwet en de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof goed scoorde op sociale inclusie, maar niet op systemische rechtvaardigheid (*systemic justice*). Ze slaagden er beter in om ongelijkheden in erkenning aan te pakken dan ongelijkheden in verdeling. Door affirmatieve actie in de openbare sector en sociale uitkeringen werd de ondergrens van armoede aangepakt, maar een meer fundamentele herverdeling heeft niet plaatsgevonden (Albertyn, 2018). Daarom ging ze op zoek naar een nieuwe interpretatie van het gelijkheidsbeginsel vanuit een transformatieve benadering. De kernelementen van die benadering zijn:

- a. een complex en intersectioneel begrip van verschil dat de dominante structuren, normen en processen zichtbaar maakt en ontmantelt; dat onderscheidt zich van de vaak binaire benadering van ongelijkheid in termen van man-vrouw, wit-zwart enzovoort;
- b. een contextuele lezing van ongelijkheid met oog voor de complexe, structurele en systemische sociale en economische omstandigheden waarin een individu of groep zich bevindt;
- c. een onderliggende waarde van gelijkheid van omstandigheden (*equality of condition*) in plaats van gelijke bekommernis en respect, met aandacht voor achterstelling eerder dan waardigheid (Albertyn, 2018, p. 463-468).

Een dergelijke herijking van het mensenrechtelijke gelijkheidsbeginsel is niet vanzelfsprekend. Binnen de mensenrechtengemeenschap blijft de aandacht voor sociaaleconomische ongelijkheid beperkt. Bovendien leent het huidige juridische begrippenapparaat inzake gelijkheid en non-discriminatie zich niet zo goed tot een herijking richting transformatieve gelijkheid. Toch zijn er al heel wat bouwstenen voor die herijking beschikbaar, zoals blijkt uit Albertyns begrip van transformatieve gelijkheid. In wat volgt, expliciteer ik er vier in het bijzonder: intersectionaliteitstheorie; Fredmans vierdimensionale begrip van materiële gelijkheid; Frasers driedimensionale begrip van sociale rechtvaardigheid; en radicale theorieën van sociale rechtvaardigheid.

De intersectionaliteitstheorie wijst op de beperkingen van analysekaders die gebaseerd zijn op één welbepaalde non-discriminatiegrond zoals ras of gender. Deze theorie ziet zichzelf potentieel als veralgemeenbare theorie over macht en marginalisering (kernbemannissen van transformatieve gelijkheid), maar werd tot dusver bijna uitsluitend toegepast op aspecten van horizontale ongelijkheid zoals gender, etniciteit, beperking en seksuele oriëntatie (Carbado e.a., 2014).⁹ De intersectionaliteitstheorie is dus een goede inspiratiebron, maar kan niet zomaar vertaald worden naar juridische transformatieve gelijkheid.

Fredmans vierdimensionale en geïntegreerde concept van materiële gelijkheid komt aardig in de buurt van proactieve structurele verandering. Het concept (Fredman, 2016) heeft vier complementaire en onderling verbonden doelstellingen: achterstelling verhelpen (de herverdelende dimensie); stigma, vooroordelen en geweld aanpakken (de erkenningsdimensie); participatie vergemakkelijken (de participatieve dimensie) en tegemoetkomen aan verschillen, ook door structurele verandering (de transformatieve dimensie). Niettemin zijn er ook enkele kanttekeningen bij te maken: het kan dus niet onverkort geïntegreerd worden in de juridische herijking van het gelijkheidsbeginsel. De herverdelende dimensie besteedt inderdaad aandacht

aan sociaaleconomische achterstelling, maar enkel vanuit een herstellende benadering, eerder dan vanuit een perspectief van 'verdeling aan de voorkant'. De transformatieve dimensie wil tegemoetkomen aan diversiteit (binnen horizontale ongelijkheid), eerder dan extreme sociaaleconomische ongelijkheid (verticale ongelijkheid) aan te pakken.

De rijke literatuur over sociaaleconomische ongelijkheid en sociale rechtvaardigheid heeft vooral gewezen op tekortkomingen inzake structurele oorzaken en machtsaspecten. In haar driedimensionale begrip van sociale rechtvaardigheid heeft Fraser het belang beklemtoond van een sociaal beleid dat inzet op gelijkheid en verdeling. De economische dimensie van verdeling reageert tegen onrechtvaardigheid in de verdeling of de slechte verdeling van welvaart. De culturele dimensie van erkenning wil statusongelijkheid wegwerken. Als die onrechtvaardigheden aangepakt worden, kunnen mensen als gelijken deelnemen aan het sociale leven (de politieke dimensie van vertegenwoordiging). De drie dimensies zijn nauw met elkaar verweven, maar Fraser (2007) acht de economische dimensie van verdeling van cruciaal belang. Net die dimensie is in het mensenrechtelijke gelijkheidsbeginsel ondergethematiseerd.

Radicale theorieën van sociale rechtvaardigheid zijn fundamenteel gericht op machtsverhoudingen. Zij definiëren transformatieve rechtvaardigheid niet enkel als een toename van kansen, maar als een duurzame verandering in de macht en keuzes die mensen hebben over en in hun eigen leven (Cornwall & Rivas, 2015). Transformatieve rechtvaardigheid besteedt aandacht aan de onderliggende structurele verbanden en de machtsrelaties die in ongelijkheid en discriminatie resulteren. Het beoogt de diepe structuren van ongelijkheid aan te pakken (Cornwall & Rivas, 2015). De corresponderende transformatieve gelijkheid richt zich op de structurele oorzaken van onrechtvaardigheid. Transformatie houdt een totale hertekening van de machtsrelaties in een samenleving in, waarbij menselijke ontwikkeling centraal staat en materiële onevenwichten aangepakt worden (Albertyn & Goldblatt, 1998). Structurele ongelijkheden en machtsrelaties vereisen doorgaans een proactieve aanpak, vandaar de nadruk op verdeling aan de voorkant.

Concreet toegepast op het bedelverbod hebben we eerder geconcludeerd dat een bedelverbod het formele gelijkheidsbeginsel niet noodzakelijk schendt. Vanuit het perspectief van de materiële gelijkheid wordt een bedelverbod in de mensenrechtenrechtspraak problematisch geacht als het mensen in extreme kwetsbaarheid verhindert om enig inkomen te vergaren. Maar materiële gelijkheid kijkt daarbij naar een ondergrens van overleven en pakt de structurele oorzaken van armoede die dwingen tot bedelen niet aan. De analyse van het Straatsburgse Hof weerspiegelt in zekere mate een intersectioneel begrip van verschil in de benadering van de situatie van mevrouw Lăcătuș: het Hof heeft oog voor de manier waarop haar sociaaleconomische situatie, etnische achtergrond en gender in elkaar haken. Het heeft ook oog voor de complexe situatie waarin mevrouw Lăcătuș zich bevond gezien de systemische achterstelling van de Roma. Inzake Albertyns derde criterium van transformatieve gelijkheid is er wel een duidelijk verschil: het Europees Hof gaat eerder uit van minimale waardigheid dan van de mate van achterstelling. Transformatieve gelijkheid richt zich op de structurele oorzaken en zou dus nagaan hoe een jonge Romavrouw analfabeet kan zijn (en vermoedelijk dus weinig toegang tot kwaliteitsvol onderwijs heeft gehad) en elke uitkering ontzegd kan worden. Transformatieve gelijkheid beoogt door 'verdeling aan de voorkant' te voorkomen dat mensen moeten gaan bedelen om in hun levensonderhoud te voorzien, onder meer door in te zetten op gelijke toegang tot onderwijs en de arbeidsmarkt.

6. BESLUIT

Extreme sociaaleconomische ongelijkheid en toenemend bewustzijn van planetaire grenzen hebben de aandacht voor verdeling opnieuw aangescherpt. Het recht van de mensenrechten, en in het bijzonder het gelijkheidsbeginsel, botst op zijn eigen grenzen om een betekenisvolle rol te kunnen spelen in het aanpakken van die ongelijkheid. De huidige lezing van het juridische gelijkheidsbeginsel kent meerdere beperkingen:

- a. het heeft enkel oog voor ongelijkheid in en voor het recht (formele gelijkheid) en in zekere mate voor ongelijkheid in de praktijk (materiële gelijkheid);
- b. het besteedt onvoldoende aandacht aan een intersectionele en contextuele analyse van de ongelijkheid;
- c. het stelt zich tevreden met een minimumbescherming tegen behoeftigheid en gaat daarbij voorbij aan de structurele oorzaken van ongelijkheid in de analyse, met name onderliggende machtsrelaties.

Transformatieve gelijkheid beoogt de structurele oorzaken van ongelijkheid aan te pakken.

Daarom is het onwaarschijnlijk dat het juridische gelijkheidsbeginsel in zijn huidige lezing een fundamentele hefboom voor meer verdeling en voor een structurele aanpak van de oorzaken van die ongelijkheid kan zijn.

Transformatieve gelijkheid verzet de bakens van de toetsing aan het gelijkheidsbeginsel door oog te hebben voor intersectionaliteit en de context van ongelijkheid. Het beoogt de structurele oorzaken van ongelijkheid aan te pakken: die zijn veelal gelegen in maatschappelijke machtsverhoudingen, de organisatie van de arbeidsmarkt en ongelijke toegang tot sociale diensten. Transformatieve gelijkheid heeft ook een grotere ambitie om in te grijpen op ongelijkheid; het beoogt niet enkel een minimumbescherming te bieden, maar een plafond op extreme ongelijkheid te bewerkstelligen.

Dit pleidooi voor een herijking en verdieping van het juridische gelijkheidsbeginsel in de richting van transformatieve gelijkheid richt zich tot diegenen die het recht van de mensenrechten willen mobiliseren voor grotere sociaaleconomische gelijkheid. Voor juristen stelt het op scherp welke conceptuele ontwikkeling er nodig is om het gelijkheidsbeginsel ten volle te kunnen benutten. Zonder herijking komt het juridische gelijkheidsbeginsel er niet toe om de structurele oorzaken van extreme sociaaleconomische ongelijkheid mee te betrekken in de analyse en remediëring en meer 'verdeling aan de voorkant' te bewerkstelligen. Voor niet-juristen is de boodschap dat niet veel van het huidige juridische gelijkheidsbeginsel verwacht kan worden in de strijd tegen extreme ongelijkheid.

REFERENTIES

African Commission On Human And Peoples' Rights (ACHPR) (2017). *Principles on the decriminalisation of petty offences in Africa*, § 6, geraadpleegd via https://www.achpr.org/public/Document/file/Any/principles_on_the_decriminalisation_of_petty_offences_efpa.pdf

Albertyn, C. (2018). Contested Substantive Equality in the South African Constitution: Beyond Social Inclusion towards Systemic Justice. *South African Journal on Human Rights*, 34, 441-468.

Albertyn, C. & Goldblatt, B. (1998). Facing the Challenge of Transformation: Difficulties in the Development of an Indigenous Jurisprudence of Equality. *South African Journal on Human Rights*, 14(2), 248-276.

Alston, P. (2015a). *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*. VN Doc. A/HTC/29/31.

Alston (2015b, 27 okt.). Extreme inequality as the antithesis of human rights. *Opendemocracy.net*.

Balakrishnan, R. & Heintz, J. (2015, 29 okt.). How inequality threatens all human rights. *Opendemocracy.net*.

Balakrishnan, R., Heintz, J., & Elson, D. (2016). *Rethinking Economic Policy for Social Justice: The radical potential of human rights*. London & New York: Routledge.

Bayefski, A. (1990). The Principle of Equality or Non-Discrimination in International Law. *Human Rights Law Journal*, 1-2, 11.

Bosselmann, K. (2011). A vulnerable environment: contextualising law with sustainability. *Journal of Human Rights and the Environment*, 1, 45-63.

Bossuyt, M. (2002). *The Concept and Practice of Affirmative Action*. Final Report by the Special Rapporteur, In Accordance with Sub-Commission Resolution 1998/5. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2002/21.

Carbado, D.W., Crenshaw, K.W., Mays, V.M., & Tomlinson, B. (2014). Intersectionality: Mapping the Movements of a Theory. *Du Bois Review: Social Science Research on Race*, 10(2), 303-312.

Center for Economic and Social Rights (2016). *From Disparity to Dignity: Tackling economic inequality through the Sustainable Development Goals*. New York.

Cho, S., Crenshaw, K.W., & McCall, L. (2013). Toward a Field of Intersectionality Studies: Theory, Applications, and Praxis. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 38(4), 785-810.

Cornwall, A. & Rivas, A.-M. (2015). From 'gender equality and 'women's empowerment' to global justice: reclaiming a transformative agenda for gender and development. *Third World Quarterly*, 36(2), 396-415.

Donald, K. (2017, 2 maart). Tackling inequality: the potential of the Sustainable Development Goals. *OpenGlobalRights*.

Doyle, M.W. & Stiglitz, J.E. (2014). Eliminating Extreme Inequality: A Sustainable Development Goal, 2015-2030. *Ethics & International Affairs*, 28(1), 5-13.

Fraser, N. (2007). Re-framing justice in a globalizing world. In: T. Lovell (Ed.), *(Mis)recognition, Social Inequality and Social Justice: Nancy Fraser and Pierre Bourdieu* (pp. 17-35). Abingdon: Routledge.

Fredman, S. (2016). Emerging from the Shadows: Substantive Equality and Article 14 of the European Convention on Human Rights. *Human Rights Law Review*, 16, 273-301.

Frostell, K. (1999). Gender Difference and the Non-Discrimination Principle in the CCPR and the CEDAW. In: L. Hannikainen & E. Nykänen (ed.), *New Trends in Discrimination Law – International Perspectives*. Turku, Turku Law School.

Haugen, H.M. (2011). Human Rights Principles: Can they be Applied to Improve the Realization of Social Human Rights? *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 15, 419-444.

Hickey, S. (2014). Relocating Social Protection within a Radical Project of Social Justice. *The European Journal of Development Research*, 26, 322-337.

Inter-American Commission On Human Rights (IACHR) (2017, 7 sept.). *Report on Poverty and Human Rights in the Americas*. OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147, §§ 177-178.

Joseph, S., Schultz, J., & Castan, M. (2004). *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials, and Commentary*. Oxford: Oxford University Press.

Kallis, G., Kerschner, C., & Martinez-Alier, J. (2012). The economics of degrowth, *Ecological Economics*, 84, 1-270.

Kinley, D. (2018). *Necessary Evil. How to Fix Finance by Saving Human Rights*. New York: Oxford University Press.

Linarelli, J., Salomon, M.E., & Sornarajah, M. (2018). *The Misery of International Law: Confrontations with Injustice in the Global Economy*. Oxford: Oxford University Press.

MacNaughton, G. (2013). Beyond a Minimum Threshold: The Right to Social Equality. In: L. Minkler (Ed.), *The State of Economic and Social Human Rights: a Global Overview* (pp. 271-305). New York: Cambridge University Press.

Moyn, S. (2015, 27 okt.). Human rights and the age of inequality. *Opendemocracy.net*.

Nowak, M. (1993). *U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*. Kehl: Engel.

Oppenheimer, D.B., Foster, S.R., Han, S.Y., & Ford, R.T. (2020). *Comparative Equality and Discrimination Law*. Cheltenham: Elgar.

Piketty, T. (2013). *Le capital au 21e siècle*. Paris: Ed. Du Seuil.

Ramcharan, B.G. (1981). Equality and Nondiscrimination. In: L. Henkin (ed.), *The International Bill of Rights. The Covenant on Civil and Political Rights*. New York: Columbia University Press

Raworth, K. (2017). *Doughnut Economics. Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist*. New York: Random House Business Books.

Robinson, T. (2013). The properties of citizens: A Caribbean grammar of conjugal categories. *Du Bois Review: Social Science Research on Race*, 10(2), 425-446.

Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin, F.S. III, Lambin, E., Lenton, T.M., Scheffer, M. ..., & Foley, J. (2009). Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. *Ecology and Society*, 14(2), 32.

Steffen, W., Richardson, K., Rockström, J., Cornell, S.E., Fetzer, I., Bennett, E.M., Biggs, R., Carpenter, S.R. ..., & Sörlin, S. (2015). Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*, 6223, 1259855.

Vandenhoe, W. (2005). *Non-Discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies*. Antwerp/Oxford: Intersentia.

Vandenhoe, W. (2019). Groeiagnosticisme: naar een herijking van het gelijkheidsbeginsel. *Tijdschrift voor Mensenrechten*, 3, 9-12.

Vandenhoe, W. (2021). Planet and People. Making Human Rights Distributive by Design. In: S. Egan & A. Chadwick (eds.), *Poverty and Human Rights. Multidisciplinary Perspectives* (pp. 105-121). Cheltenham: Elgar.

NOTEN

- ¹ Deze bijdrage bouwt verder op eerder werk, in het bijzonder Vandenhole (2021, 2019).
- ² Ik gebruik 'groeiaagnosticisme' als werkterm voor het hele spectrum van ontgroeien tot groeiaagnosticisme in enge zin.
- ³ Synoniemen zijn: tijdelijke bijzondere maatregelen, positieve discriminatie, omgekeerde discriminatie of voorkeursbehandeling. Affirmatieve actie wordt hier gebruikt omdat dit de minste verwarring kan scheppen over wat er eigenlijk mee bedoeld wordt. Zie bv. over affirmatieve actie: Bossuyt (2002).
- ⁴ EHRM 19 januari 2021, Lăcătuș t. Zwitserland, § 102.
- ⁵ EHRM 19 januari 2021, Lăcătuș t. Zwitserland, § 107.
- ⁶ Zie ook Fraser (2007) die een onderscheid maakt tussen herverdeling en erkenning.
- ⁷ Deze omschrijving voor *predistribution* is ontleend aan Van Dale.
- ⁸ EHRM 21 juni 2011, Anatoliy Ponomaryov & Vitaliy Ponomaryov t. Bulgarije, § 57.
- ⁹ Een uitzondering is Robinson (2013).

DEEL 2

PANDEMIE EN ONGELIJKHEID

2.1

PANDEMIE, ARMOEDE EN ONGELIJKHEID: EEN INLEIDING OP HET THEMADEEL

Jill Coene

In het voorjaar van 2020 bereikte het SARS-CoV-2-virus¹ vanuit China onze contreien en de rest van de wereld. Een nooit geziene maatregel werd vanaf maart 2020 ingevoerd: een algemene lockdown. Horeca, cultuur- en sportinfrastructuur, niet-essentiële winkels gingen dicht, lessen werden vervangen door afstandsonderwijs, even gingen ook de grenzen op slot. In de zomer hervatte het dagelijks leven min of meer, maar daarna stegen de besmettingen weer en in oktober verscherpten de maatregelen opnieuw. Pas na meer dan een jaar, toen de vaccinatiecampagne op kruissnelheid kwam, lonkte het 'rijk der vrijheid'. Behalve tot een gezondheidscrisis leidde de pandemie tot een economische crisis en vrat ze aan het (mentale) welzijn van burgers. Daarbij viel duidelijk op dat niet iedereen in gelijke mate werd getroffen en dat bestaande ongelijkheden werden versterkt. Het gaat immers over een 'pandemie van ongelijkheid' (Pickersgill, 2020, p. 349):

Who is asked to work, and who stays at home? Who is safe in their residence, and who is trapped there? Who even has a home? Who is cared about and who cares for? Who reaps financial reward, and who is impoverished? Who lives and who dies?

Ondanks het verzachtende effect van de vele extra beleidsmaatregelen hadden de kwetsbaarste groepen zwaar te lijden (European Commission, 2021). In maart 2021 presenteerde het Vlaams Netwerk tegen Armoede (2021a) een signalenbundel naar aanleiding van één jaar corona. Daaruit bleken de gevolgen op alle levensdomeinen van mensen in armoede, onder meer op het vlak van inkomen, onderwijs, zorg en gezondheid, wonen en vrije tijd. In deze inleiding op het themadeel van dit boek schetsen we enkele algemene tendensen (zie daarvoor ook de bijdrage van De Vaal & Stroobants). Zo zien we dat het besmettings- en sterfterisico niet gelijk verdeeld zijn over de bevolking (1). Naast gezondheidsongelijkheden spelen andere ongelijkheden. Zo zijn er ongelijke economische gevolgen (2). Wat zal dat betekenen voor de armoedecijfers (3)? Zelfs al leed een gezin geen inkomensverlies, lage-inkomensgezinnen kampten ook met andere moeilijkheden (ongelijke sociale gevolgen, 4). Welke ongelijkheden spelen in de rest van de wereld (5)? Tot slot lichten we een tipje van de sluier van het debat over de postcoronasamenleving (6).

1. ONGELIJK BESMETTINGS-, MORBIDITEITS- EN MORTALITEITSRISICO

Er bestaat een uitgebreide literatuur over gezondheidsongelijkheid en de 'sociale gradiënt'. Mensen met een lage sociaaleconomische status (SES) zijn globaal genomen minder gezond, leven minder lang en in minder goede gezondheid dan mensen met een hoge SES (Van der Heyden, Charafeddine, Demarest e.a., 2019; Van Oyen, Deboosere, Lorant e.a., 2011). We spreken van een sociale gradiënt omdat elke trap hoger op de maatschappelijke ladder het beter doet dan de voorgaande, het gaat dus niet louter om een kloof tussen rijk en arm of tussen laag- en hoogopgeleiden. Ook epidemieën en pandemieën² gaan gepaard met gezondheidsongelijkheden. Sommige epidemieën treffen de bevolking in gelijke mate: de pest en het pokkenvirus maakten bijvoorbeeld geen onderscheid naar sociale klasse. Andere treffen armen zwaarder, zoals cholera (Snowden, 2020, zie ook hoofdstuk 2.7 in dit boek). Ook onderzoek naar overdraagbare ziekten (tbc, hiv/aids ...) en niet-overdraagbare ziekten (kanker, hart- en vaatziekten ...) leert dat personen met een lage SES doorgaans kwetsbaarder zijn (zie bv. Nguipdop-Djomo, Rodrigues, Abubakar e.a., 2020 voor tbc; Ataguba, Akazili, & McIntyre, 2011 voor tbc en hiv; Rosskamp, Verbeeck, Sass e.a., 2021 voor kankeroverlevingskansen, en Streel, Donneau, Hoge e.a., 2015 voor cardiovasculaire risicofactoren). Bovendien verschilt de sociaaleconomische impact naargelang de ziekteverwekker: in Congo heeft COVID-19 bijvoorbeeld een grotere impact op de inkomens van gezinnen, hun toegang tot voedsel en hun gedrag dan de ebola-uitbraak, hoewel ebola veel dodelijker is (Stoop, Desbureaux, Kaota e.a., 2020). Dat is deels te verklaren doordat COVID-19 besmettelijker is en leidde tot meer jobverlies (o.a. door lockdowns) en een globale economische impact heeft die doorwerkt in Congo.

Tijdens deze pandemie toont gezondheidsongelijkheid zich heel duidelijk. De kans om besmet te raken met SARS-CoV-2 hangt samen met de leefomstandigheden. Hoewel de bevolkingsdichtheid een rol kan spelen (Kumar, Singh, Kumari e.a., 2021), is het vooral de mate van connectiviteit (de mate van uitwisseling tussen verschillende buurten, pendel) waardoor het risico op besmetting stijgt (Hamidi, Sabouri, & Ewing, 2020). Ook binnen een stad zijn er verschillen. In arme buurten is er vaak een hogere corona-incidentie dan in rijke buurten (zie bv. Baena-Díez, Barroso, Cordeiro-Coelho e.a., 2020 voor Barcelona). Een deel van de verklaring zijn de werkomstandigheden: lager geschoolden kunnen minder vaak thuiswerken, maken meer gebruik van het openbaar vervoer voor hun woon-werkverkeer, voeren vaak essentiële beroepen uit met veel contact – zoals kassamedewerkers, gezins- en bejaardenhelpers, pakjesbezorgers, buschauffeurs – of lopen op de werkvloer meer risico op onderliggende aandoeningen die het risico op corona versterken, zoals hart- en vaatziekten (zie o.a. Patel, Nielsen, Badiani e.a., 2020; Khalatbari-Soltani, Cumming, Delpierre e.a., 2020). Veel studies vinden een link met etniciteit: migranten zijn vaker laagopgeleid, voeren beroepen uit in de frontlinie of in minder gunstige arbeidsomstandigheden, wonen vaker in arme buurten ... waardoor hun risico op besmetting toeneemt (zie o.a. Sze, Pan, Nevill e.a., 2020, Khalatbari-Soltani e.a., 2020 en hoofdstuk 2.4 in dit *Jaarboek*). Ook de toegang tot essentiële goederen en diensten, zoals water en sanitaire voorzieningen, adequate huisvesting, gezondheidszorg, speelt een rol (zie o.a. Khalatbari-Soltani e.a., 2020). Het gezin is een belangrijke besmettingshaard, maar voor wie met velen op een kleine oppervlakte moet wonen, is het moeilijk om binnenshuis een besmette persoon te isoleren. Zo speelt naast huisvestingskwaliteit en pendeltijd tot het werk vooral de mate van overbezetting van de woning een belangrijke rol (Hu, Roberts, Azevedo e.a., 2021).

Ook de kans om ernstig ziek te worden door COVID-19 (en dus in het ziekenhuis te worden opgenomen) is niet gelijk. Deze kans hangt ten eerste samen met leeftijd: ouderen lopen een groter risico dan jongeren (zie bv. Matsushita, Ding, Kou e.a., 2020). Ook geslacht speelt een rol. Hoewel vrouwen vaker in de frontlinie werken (zorgberoepen, dienstenchequesector ...) en dus potentieel een groter risico lopen op besmetting (al wordt dat niet bevestigd door de cijfers), lijken mannen een hoger risico te hebben op een ernstig verloop of sterfte (Rozenberg, Vandromme, & Martin, 2020). Daarnaast lopen mensen met onderliggende aandoeningen zoals hoge bloeddruk, hart- en vaataandoeningen, diabetes, chronische long- of nieraandoeningen, obesitas ... meer risico (Sciensano, 2021a). Sommige van deze aandoeningen, zoals obesitas en hart- en vaataandoeningen, hangen samen met een lager opleidingsniveau (Lebacqz, 2015; Van der Heyden & Charafeddine, 2019). Bovendien stellen lager opgeleiden en lage-inkomensgezinnen vaker medische zorg uit om financiële redenen (Demarest, Charafeddine, Drieskens e.a., 2020). Daardoor kan hun gezondheidstoestand op voorhand al zwakker zijn of stellen ze bij coronasymptomen medische zorg uit (Shadmi, Chen, Dourado e.a., 2020).

Het doormaken van COVID-19 kan gepaard gaan met langetermijneffecten, zoals vermoeidheid, hoofdpijn, benauwdheid (zie bv. Lopez-Leon, Wegman-Ostrosky, Perelman e.a., 2021). Meer onderzoek is vereist om te achterhalen of er een samenhang is met factoren zoals geslacht, etniciteit of onderliggende aandoeningen. We kunnen de vraag stellen wat dit betekent voor de toekomst van mensen die besmet zijn geraakt, niet alleen op gezondheidsvlak, maar ook wat betreft hun economische en sociale participatie. De coronacrisis leidde er ook toe dat heel wat andere medische behandelingen werden uitgesteld. Los van de impact op de (lichamelijke en mentale) gezondheid, heeft dat mogelijk gevolgen gehad op het inkomen van gezinnen, bijvoorbeeld omdat men langduriger een beroep moest doen op een ziekte-uitkering.

Het sterfterisico hangt samen met sociaaleconomische status (zie bv. Van Oyen, e.a., 2011), maar ook de coronasterfte blijkt sociaal ongelijk verdeeld. Zo lag het coronasterftcijfer in de meest gedepriveerde regio's in Engeland bijvoorbeeld meer dan dubbel zo hoog als in de minst gedepriveerde regio's (Office for National Statistics, 2020). Er is ook een verband met etniciteit: niet-blanken hebben een hoger sterfterisico door COVID-19 (Khalatbari-Soltani e.a., 2020). In eigen land stelden Decoster, Minten en Spinnewijn (2020) vast dat er in de maanden maart, april en mei 2020 geen sprake was van oversterfte bij de bevolking jonger dan 65 jaar in vergelijking met dezelfde periode in de jaren 2015-2019. Dat bleek wel het geval bij de bewoners van de woonzorgcentra en bij de 65-plussers. Binnen de groep van 65-plussers was de oversterfte hoger bij de laagste inkomens. Bij mannen ouder dan 65 waren er in absolute cijfers 326 op de 100.000 sterftes in de 10 % laagste inkomensgroep, tegenover 131 op de 100.000 in de 10 % rijkste inkomensgroep (bij de vrouwen ging het resp. over 269 versus 96 op de 100.000). Dit effect stelden ze niet vast bij de bewoners van de woonzorgcentra.

Voor de vaccinatiecampagne vereisen sociale ongelijkheden dat men kwetsbare groepen bereikt om de *non-take-up* van het vaccinatieaanbod tegen te gaan (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2021).

2. ONGELIJKE ECONOMISCHE GEVOLGEN

2.1 Economie en arbeidsmarkt

De wereldwijde economische situatie is niet meer zo slecht geweest sinds de Tweede Wereldoorlog. In België daalde het bruto binnenlands product (bbp) in 2020 met 6,2 %. Wel zou het herstel sneller hernemen dan na de financieel-economische crisis van 2008 omdat de economie zal heropleven wanneer de pandemie achter de rug is (Nationale Bank van België, 2021). In 2021 zou de Belgische economie alweer groeien met 5,5 %, zo raamt het Federaal Planbureau (2021a). Ook in de rest van Europa zou tegen eind 2022 opnieuw de economische situatie van voor de crisis worden bereikt (European Commission, 2021).

Bepaalde sectoren zijn veel zwaarder getroffen dan andere: het banenverlies was het grootst in de horecasector, de sector van kunst, amusement en recreatie en de niet-voedingsdetailhandel (Nationale Bank van België, 2021). In deze sectoren werken relatief meer mensen met een kwetsbaar sociaaleconomisch profiel, zoals jongeren, kortgeschoolden, alleenstaanden en eenoudergezinnen, huurders, deeltijdse werknemers (vaak met tijdelijke contracten) en zelfstandigen. De lonen liggen er lager en de werknemers leven doorgaans in gezinnen met een hoger armoederisico, met minder financiële reserves om een periode van inkomensdaling te overbruggen (Decoster, Van Lancker, Vanderkelen e.a., 2020; European Commission, 2021). Ook uitzendarbeiders, sekswerkers en personen die werken in de informele economie waren erg kwetsbaar (Barrez & Van Dam, 2020). Veel studentenjobs en flexi-jobs gingen verloren (Nationale Bank van België, 2021). In schril contrast daarmee staan de jobs waarbij telewerken mogelijk was, die vaker gepaard gaan met een hoger loon (Jacobs, 2020).

Verskillende adviesorganen moesten de overheden bij het nemen van maatregelen tijdens en na de crisis adviseren, zoals de federale Economic Risk Management Group en de Vlaamse economische en maatschappelijke relancecomités. Om de stem van mensen in armoede te vertegenwoordigen, werden de federale taskforce Kwetsbare groepen COVID-19 en de Vlaamse taskforce Kwetsbare gezinnen opgericht (voor een overzicht van maatregelen relevant voor armoedebestrijding, zie Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting³ en hun bijdrage in dit boek). Dat was niet vanzelfsprekend in veel andere landen (Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, 2020). Hoofdstuk 2.10 bekijkt welke kennis wordt meegenomen door het beleid en welke machtsverschillen daarbij spelen.

Door de beschermingsmaatregelen voor bedrijven, zoals het moratorium op faillissementen, werden in ons land in 2020 'maar' 7.203 bedrijven failliet verklaard, een daling van 32 % ten opzichte van 2019 en het laagste aantal faillissementen sinds 2005 (Statbel, 2021a). Eind januari 2021 liep dit moratorium af, maar op het ogenblik van schrijven lopen nog verschillende andere beschermingsmaatregelen waardoor het aantal faillissementen voorlopig beperkt blijft. Ondanks het systeem van tijdelijke werkloosheid, gingen een aantal bedrijven toch over tot ontslagen of namen ze minder personeel in dienst. Voor het eerst sinds 2012-2013 stroomden meer mensen uit dan in een onderneming. De tewerkstelling vertoonde een netto krimp van 32.000 jobs, met als gevolg dat werkzoekenden langer werkloos blijven (Struyven, Vandekerkhove, & Goesaert, 2021). In 2021 zouden meer banen verloren kunnen gaan, onder meer omdat de procedures van bedrijven die collectieve ontslagen of stopzetting aankondigden, vertraging opliepen (Nationale

Bank van België, 2021). De bijdragen van Barrez en anderen (hoofdstuk 2.2) en Derboven en collega's (hoofdstuk 2.3) tonen de impact op de arbeidsmarkt meer in detail.

2.2 Inkomens

Voor de inkomsten uit arbeid daalden, terwijl andere inkomensbronnen, zoals inkomsten uit verhuur, sociale uitkeringen en pensioenen, onveranderd bleven of toenamen (bv. als gevolg van inkomensondersteunende maatregelen; SERV, 2020). Zowel de bestaande systemen van belastingen en uitkeringen (de zogenaamde 'automatische stabilisatoren') als de bijkomende maatregelen die verschillende lidstaten namen, hebben de impact van de crisis in de Europese Unie verzacht, vooral voor de laagste inkomens (Christl, De Poli, Figari e.a., 2021). Zo werd 79,4 % van het bruto-inkomensverlies van de getroffen loon- en weddetrekkenden (die gemiddeld 15,1 % van hun bruto-jaarinkomen in 2020 verloren) gecompenseerd door de tijdelijke werkloosheidsuitkering en automatische stabilisatoren (Capéau, Decoster, Vanderkelen e.a., 2021). In april 2020 ontvingen meer dan een miljoen werknemers een uitkering voor tijdelijke werkloosheid, bijna 40 % van de loontrekkenden van de private sector, en deden 400.000 zelfstandigen een beroep op het overbruggingsrecht, 50 % van hun totale aantal (Nationale Bank, 2021). Laaggeschoolde werknemers waren oververtegenwoordigd omdat ze meestal werk uitvoeren dat zich niet leent tot telewerk (Jacobs, 2020). In de eerste maanden van de crisis werd de uitkering voor tijdelijk werklozen opgetrokken tot 70 % van het begrensd gemiddeld loon (tot maximaal € 2.754,76 per maand) en er werd ook in bijkomende premies voorzien. De vervangingsratio van de tijdelijke werkloosheidsuitkering (d.w.z. de verhouding van de uitkering tegenover het laatst verdiende loon) was het hoogst voor de laagste lonen; zij gingen er relatief gezien minder sterk op achteruit dan gemiddelde en hogere lonen (Bevens, Burnel, Coenen e.a., 2020, zie ook hoofdstuk 2.2).

Toch kan zelfs een relatief kleine inkomenssterugval problematisch zijn, zeker voor alleenstaanden, eenoudergezinnen of wanneer beide partners tijdelijk werkloos werden of een van beiden voor de crisis al een uitkering had (Barrez & Van Dam, 2020). De uitbetalingsinstanties kampten bovendien met wachttijden, waardoor sommige gezinnen meerdere maanden moesten wachten vooraleer ze hun uitkering kregen uitbetaald (Netwerk tegen Armoede, 2021a).⁴ Hoe langer het inkomensverlies aansleept, hoe problematischer. Werknemers die langer dan 156 dagen tijdelijk werkloos waren, leden gemiddeld een verlies van 11,4 % van hun beschikbare inkomen, ondanks de bijkomende premie voor langdurig tijdelijk werklozen (Capéau e.a., 2021). 4,4 % van de personen die tijdelijk werkloos zijn geweest als gevolg van de coronacrisis zijn daarna in de volledige werkloosheid terechtgekomen (een aandeel dat overigens gelijk is aan dat van voor de crisis). In de meeste gevallen betekende stopzetting van de tijdelijke werkloosheid dus een herneming van de job (RVA, 2021).

Niet iedereen is gedekt door een (tijdelijke) werkloosheidsuitkering, zoals freelancers of mensen die onvoldoende rechten hebben opgebouwd. Zij worden 'nieuwe armen' als ze onvoldoende spaarkapitaal hebben opgebouwd. Flexi-jobbers⁵ zagen hun inkomensverlies doorgaans niet gecompenseerd (Capéau e.a., 2021; Horemans, Kuypers, Marchal e.a., 2020). Ook zelfstandigen waren zwaar getroffen. Het is moeilijk de exacte impact voor deze groep te berekenen (Barrez & Van Dam, 2020). Hoofdstukken 2.2 en 2.3 zoomen meer in detail in op de gevolgen voor de inkomens van gezinnen.

De vraag rijst wat er zal gebeuren wanneer de crisismaatregelen worden afgebouwd. Zal het economische herstel voldoende aantrekken? Zullen alle bevolkingslagen profiteren van dat herstel? Zullen mensen langdurig werkloos worden of doorstromen naar inactiviteit of het leefloon? Werkzoekende jongeren, kortgeschoolden en personen geboren buiten de EU kwamen in het tweede kwartaal van 2020 vaker dan voorgaande jaren in de inactiviteit terecht omdat ze stopten met actief zoeken naar werk, of ze verloren in sterkere mate permanent of tijdelijk hun werk. Een verklaring is dat ze voor de start van de pandemie oververtegenwoordigd waren in tijdelijke contracten, deeltijds werk en in jobs met minder anciënniteit. Ook werkten ze vaker in sectoren die zwaar getroffen waren (Lens, Marx, & Mussche, 2020; European Commission, 2021). Zeker jongeren vormen een kwetsbare groep. Zij zijn de eersten die worden ontslagen in economisch moeilijke tijden en hebben ook een lagere kans op het vinden van een nieuwe job (Nationale Bank van België, 2021; Vandekerkhove, Struyven, Goesaert e.a., 2020). Toetreden tot de arbeidsmarkt tijdens een recessie kan de hele loopbaan lang een invloed uitoefenen op de loon- en werkgelegenheidsvooruitzichten (Cockx & Ghirelli, 2016). Omgekeerd blijkt dat sommige jongeren in economisch moeilijke tijden hun arbeidsmarktdeelname uitstellen door langer verder te studeren (Struyven, e.a., 2021), wat positief kan zijn voor hun latere inkomen (Sironi, 2018).

2.3 Inkomensongelijkheid

Tijdens pandemieën lijkt de inkomensongelijkheid af te nemen. Althans dat was wat er gebeurde ten gevolge van de Zwarte Dood in de middeleeuwen, de Spaanse Griep in de jaren 1918-1920, de Aziatische griep (1957-1958), de Hongkonggriep (1968-1969) en H1N1 (de Mexicaanse griep of varkensgriep in 2009) (Sayed & Peng, 2021; zie ook Scheidel, 2018). Een van de verklaringen was de hoge dodentol, waardoor het arbeidsaanbod afnam. Minder beschikbare werknemers leidde tot hogere lonen waardoor de kloof tussen arm en rijk verkleinde. Toch kan er ook een toename van de inkomensongelijkheid plaatsvinden, zoals gebeurde met meer recente epidemieën: SARS (2003), H1N1 (2009, pandemie), MERS (2012), ebola (2014) en zika (2016). Met uitzondering van de H1N1-pandemie, gingen deze epidemische events gepaard met een kleinere dodentol. Op basis van een analyse voor 175 landen leidden deze epidemische events vijf jaar na uitbraak tot een toename van de Ginicoëfficiënt⁶ op basis van het netto-inkomen met 1,25 % (Furceri, Loungani, Ostry e.a., 2020). De tien procent rijkste inkomensgroep zag vijf jaar na een epidemisch event hun inkomen toenemen, terwijl de tien procent armste groep hun inkomen zag dalen. Werknemers met een hoog of gemiddeld opleidingsniveau voelden amper een impact, terwijl de laagst opgeleide werknemers zwaarder werden getroffen. COVID-19 heeft dankzij de bestaande automatische stabilisatoren en vele compenserende beleidsmaatregelen tot nu toe weinig impact gehad op de inkomensongelijkheid (European Commission, 2021). Christl e.a. (2021) schatten dat de Ginicoëfficiënt op basis van het marktinkomen in Europa door de coronacrisis toenam (van 0,499 tot 0,505). Rekening houdend met het systeem van belastingen en uitkeringen werd die ongelijkheid uitgevlakt: de Ginicoëfficiënt van het beschikbare inkomen daalde (van 0,289 tot 0,287). Eenzelfde trend werd vastgesteld voor België. De reële impact (i.t.t. simulaties) zal pas duidelijk worden binnen enkele jaren en afhangen van de mate waarin het herstel gelijk is verdeeld. Voor een uitgebreidere analyse over dit thema, zie hoofdstuk 2.7.

2.4 Consumptie, sparen en schulden

De eerste lockdown leidde tot hamstergedrag. De prijzen van persoonlijk beschermingsmateriaal, zoals mondmaskers en handgels, swingden de eerste weken de pan uit. Ook de prijzen in de

supermarkt stegen: de goedkoopste producten verdwenen al snel uit de rekken en er was een tijdelijk verbod op promoties om hamstergedrag tegen te gaan. Toch is de inflatie van de prijs voor levensmiddelen (+2,6 % in 2020) niet te wijten aan de coronacrisis, maar aan andere factoren, zoals de varkenspest en het klimaat (Jonckheere & Zimmer, 2020; Instituut voor de nationale rekeningen, 2021). Sinds begin 2021 dalen de prijzen voor voeding en niet-alcoholische dranken (Statbel, 2021c). In sommige landen kwam door de crisis de voedselbevoorrading onder druk, met gevolgen voor de armste bewoners (zie bv. Shadmi e.a., 2020). Hoofdstuk 2.8 bespreekt de gevolgen van voedselonrechtvaardigheid. In contrast met de prijzen voor voeding staat de prijs voor energieproducten (gas, elektriciteit), die in 2020 met gemiddeld 11 % op jaarbasis daalden (Instituut voor de nationale rekeningen, 2021), maar die inmiddels wel weer sterk stijgen.

In 2020 spaarden de gezinnen gemiddeld 21 % van hun beschikbare inkomen, zo'n 23 miljard euro extra (in 2019 was dat nog 13 %) (Nationale Bank van België, 2021). Gezinnen uit de (hogere) middenklasse en de hoogste inkomensklassen konden vaak sparen omdat uitgaven zoals restaurantbezoek en reizen niet mogelijk waren. Dat zijn uitgaven die mensen in armoede doorgaans niet kunnen doen en waarop zij dus ook niet konden besparen. Een groot deel van hun inkomen gaat immers op aan essentiële niet-uitstelbare uitgaven, zoals woonkosten en voeding (Cantillon, Marchal, Peeters e.a., 2020). Hoewel rijke gezinnen de gevolgen van de schommelingen op de beurzen voelden, zijn gezinnen met weinig financiële middelen het grootste slachtoffer. Al voor de crisis (cijfers 2017) konden werklozen, eenoudergezinnen, alleenstaanden jonger dan 65 jaar en gezinnen met schulden amper sparen. Ook gezinnen waarvan (een van) de leden in de zwaarst getroffen bedrijfstakken werken, beschikken over minder vermogen (Nationale Bank van België, 2021; Horemans e.a., 2020). In juni 2020 rapporteerde 21 % van de Belgische consumenten een inkomensverlies door de crisis van meer dan 10 %. Van deze groep beschikte 42 % over een spaarbuffer van minder dan drie maanden om te voorzien in hun behoeften; 12 % kon zelfs amper een maand overbruggen (Economic Risk Management Group, 2020). Een jaar later (juni 2021) ervaart nog steeds 13 % een inkomensverlies van meer dan 10 %, van wie 43 % geen voldoende spaarbuffer heeft (Economic Risk Management Group, 2021).

Een situatie van inkomensverlies en weinig spaarbuffer leidt ertoe dat gezinnen moeite hebben om hun facturen te betalen. Hoewel de Centrale voor Kredieten aan Particulieren (2021) vaststelt dat zowel het aantal achterstallige kredieten als het aantal achterstallige kredietnemers daalde (dankzij de mogelijkheid om betalingsuitstel te krijgen), kloppen sinds juli 2020 meer gezinnen aan bij de OCMW's voor schuldbemiddeling (zie hoofdstuk 2.2). Uit de gegevens van de Grote Coronastudie (data mei 2020) bleek dat 8,6 % van de Vlaamse huurders moeilijkheden had om de huur tijdig te betalen als gevolg van de crisis. Zij hadden een grotere kans om te werken in zwaar getroffen sectoren, werden doorgaans vaker (technisch) werkloos en hadden meer kans op inkomensverlies. Bij eigenaars ervoer 'slechts' 3,2 % problemen met het tijdig betalen van de aflossing van de lening (Dreesen & Heylen, 2021). Eigenaars konden een beroep doen op uitstel van betaling van het hypotheecair krediet, wanneer het huishoudinkomen was gedaald of weggefallen. Voor huurders bestond geen soortgelijk systeem, zij moesten zelf een regeling treffen met de verhuurder. Voor 1,3 % van de huurders werd in mei 2020 de huur (deels of volledig) kwijtgescholden of uitgesteld.

3. IMPACT OP ARMOEDE

3.1 Een stabiel armoederisico?

De officiële armoedecijfers lopen steeds achter op de realiteit: de EU-SILC-cijfers van 2020, verschenen in juni 2021, hebben betrekking op inkomensjaar 2019. We weten dus nog niet wat de impact op het armoederisico⁷ in België zal zijn. Daar zal pas op zijn vroegst zicht op zijn met de SILC-cijfers van 2021 (o.b.v. de inkomensgegevens van 2020, maar toen was de economische impact nog niet volledig uitgekristalliseerd) en 2022 (inkomensgegevens van het jaar 2021). Op basis van de SILC 2020 leefde 14,1 % van de Belgen in een gezin met een inkomen onder de armoedegrens.

Er zijn aanwijzingen dat het armoederisico zou kunnen stijgen. Zo vielen veel gezinnen terug op vervangingsinkomens (werkloosheid, tijdelijke werkloosheid, ziekte), terwijl die niet volstaan om een menswaardig leven te leiden wanneer meerdere gezinsleden van één uitkering afhankelijk (alleenstaande ouders of eenverdienersgezinnen). De vervangingsinkomens waren ook niet voldoende met de extra ondersteuningsmaatregelen, zoals de eenmalige energiepemie voor tijdelijk werklozen in Vlaanderen en de verlaging van de bedrijfsvoorheffing op de uitkering tijdelijke werkloosheid (Marchal, Penne, & Storms, 2020).

Uit de ervaringen na de financieel-economische crisis van 2008 weten we dat het armoederisico in verschillende Europese lidstaten steeg, gemeten met een 'verankerde' armoedegrens (een armoedegrens vastgelegd op een bepaald jaar, aangepast aan de inflatie, zie hoofdstuk 1.1). Zo steeg het armoederisico tussen 2007 en 2011 voor zowel deeltijds als voltijds werkenden in een aantal Zuid- en Oost-Europese lidstaten (Horemans, Marx, & Nolan, 2016). Verschillende lidstaten voerden destijds zware besparingsmaatregelen door met gevolgen voor de meest kwetsbare bevolking (zie bv. Rogge, 2017). In België bleef het armoederisico op basis van een verankerde armoedegrens ten tijde van de financieel-economische crisis stabiel.

Toch zijn er ook aanwijzingen dat de impact van de coronacrisis op het armoederisico beperkt zal zijn. De context is nu anders dan ten tijde van de financieel-economische crisis. Overheden namen bijkomende maatregelen om de impact te temperen. Voorlopig moeten we ons beroepen op simulaties. Eurostat (2021) simuleerde, rekening houdend met de impact op de arbeidsmarktinkomens en met de beschermingsmaatregelen, dat de armoede op EU-niveau stabiel zal blijven. Ze zou wel toenemen in sommige lidstaten (Spanje, Kroatië, Italië, Slovenië, Griekenland), maar dalen in andere (Estland, Litouwen, Roemenië, Duitsland en Finland). In België zou het mediaan beschikbare inkomen dalen, maar wordt er geen significante impact op het globale armoederisico verwacht. De armoede zou in ons land wel stijgen onder kinderen en 65-plussers. Christl e.a. (2021) simuleerden de impact op armoede aan de hand van twee armoedegrenzen. Op basis van een verankerde armoedegrens (op precrisisniveau) zou het armoederisico in de EU toenemen met 0,3 procentpunten (van 16,3 % naar 16,6 %). Op basis van een 'gewone' armoedegrens (waarbij die mee wijzigt/daalt onder invloed van de gewijzigde/gedaalde inkomens door de crisis) zou de armoede dalen met 0,4 procentpunten (van 16,3 % naar 15,9 %). Beide scenario's resulteren dus in een klein en wellicht niet significant effect. Ook in België zou de armoede onder beide scenario's stabiel blijven (resp. een stijging/daling met 0,2 procentpunten). Hoofdstuk 2.3 leert dat het 'maandelijkse' armoederisico van de Belgische bevolking in april en mei toenam (en voor getroffen werkenden zelfs verdubbelde). Bij de totale bevolking lag het

maandelijkse armoederisico in juli echter alweer op het 'normale' niveau. Het armoederisico van de getroffen werkenden bleef in heel 2020 wel ongeveer een procentpunt hoger liggen dan in een scenario waarbij van COVID-19 geen sprake zou zijn geweest.

De vraag stelt zich wat er zal gebeuren wanneer de extra steunmaatregelen aflopen en de rekening van de crisis zal volgen.

3.2 Toch meer armoede?

De voorgaande sectie toont dat er op het vlak van de armoederisicocijfers nog veel onduidelijkheden zijn. Maar er zijn ook andere indicatoren om mensen met financiële noden in kaart te brengen, zoals het aantal cliënten dat aanklopt bij OCMW's, hulporganisaties en voedselbanken.

De OCMW's verwerkten meer aanvragen voor leeflonen en noteerden meer vragen naar voorschotten op uitkeringen, voedselhulp en ondersteuning bij eenzaamheid (De Wilde, Hermans, & Cantillon, 2020). Het gemiddelde maandelijks aantal leefloongerechtigden in 2020 steeg met 4 % tegenover 2019 en bereikte zo een recordhoogte van meer dan 153.000 gerechtigden (zie Deel 4, de statistische bijlage in dit *Jaarboek*).⁸ Ook hier valt af te wachten of de afbouw van de steunmaatregelen dat aantal nog verder de hoogte in zal jagen.

Al van bij het begin van de pandemie zagen de voedselbanken meer cliënten. De aangesloten verenigingen bij de Belgische Federatie van Voedselbanken (2021) rapporteerden gemiddeld 175.402 personen per maand in 2020, een stijging met 6 % tegenover 2019. Ook de niet aangesloten verenigingen zagen een forse toename. Het ging vooral over personen die door de crisis (tijdelijk) werkloos werden, eenoudergezinnen en alleenstaanden, maar ook koppels met kinderen en vrouwen (De Wilde e.a., 2020).

Volgens de Koning Boudewijnstichting (2020) noteerde 80 % van de door hen bevroegde armoedeorganisaties een toename van hun doelpubliek. Ook 71,4 % van de aangesloten verenigingen bij het Vlaams Netwerk tegen Armoede (2021b) kreeg meer hulpvragen dan in 2019. De hulpvragen kwamen voornamelijk van mensen die door de crisis in de problemen zijn gekomen en voorheen niet bekend waren, alleenstaande ouders, jongvolwassenen en mensen met migratieachtergrond. De mensen die aanklopten bij de verenigingen maakten zich vooral zorgen over eenzaamheid, de bereikbaarheid van (online) dienstverlening, hun inkomenssituatie, hun mentale gezondheid en het ontbreken van een sociaal netwerk (Netwerk tegen Armoede (2021b)).

Tot slot, wordt, in het kader van Europese indicatoren, armoede ook gemeten aan de hand van een zeer lage werkintensiteit en ernstige materiële deprivatie. Van een zeer lage werkintensiteit is sprake wanneer de leden van een gezin tussen 18 en 59 jaar (exclusief studenten) minder werken dan 20 % van het theoretische potentieel dat ze gewerkt zouden kunnen hebben. Als de impact op de arbeidsmarkt van dien aard zal zijn dat kwetsbare groepen ten tijde van het economische herstel minder snel weer werk vinden en langdurig werkloos worden, zal, afhankelijk van hun gezinssamenstelling, het aandeel gezinnen met een zeer lage werkintensiteit kunnen toenemen (European Commission, 2021). Ernstige materiële deprivatie gaat over het aandeel gezinnen dat zich minstens vier van een lijst van negen items (zoals een week vakantie, een wasmachine ...) niet kan veroorloven om financiële redenen.⁹ Deze indicator zou kunnen toenemen als de financiële

reserves van meer gezinnen uitgeput raken, waardoor zij hun levensstandaard niet meer op peil kunnen houden. Voor beide indicatoren zal de toekomst uitwijzen wat COVID-19 betekende.

4. ONGELIJKE SOCIALE GEVOLGEN

4.1. Ongelijke draagkracht

De coronamaatregelen zijn moeilijker om te dragen voor de ene dan voor de andere, wat zeer duidelijk werd in de lente en de zomer van 2020. Voor gezinnen die opgesloten zaten in een appartement zonder eigen tuin (vaak in de centrum- of grootsteden) is een lockdown moeilijker verteerbaar dan voor gezinnen met een (vrijstaande) woning met tuin (vaak op het platteland) (Van Puyenbroeck, Timmers, & Emmery, 2020; Statistiek Vlaanderen, 2021). Gezinnen die hun inkomen als onvoldoende beschouwen, zeiden vaker dat de sfeer in het gezin gespannen was omdat ze niet naar buiten konden (Van Puyenbroeck e.a., 2020). Thuiswerk en thuisonderwijs zijn moeilijk in een kleine woning waar niet iedereen een eigen plek heeft om zich af te zonderen. Nog moeilijker wordt het wanneer die woning van slechte kwaliteit is of vochtproblemen en schimmel herbergt, problemen die vaker voorkomen bij gezinnen in armoede.¹⁰ Volgens Dreesen en Heylen (2021) ervoer 7 % van de respondenten van de Grote Coronastudie in mei 2020 problemen met de grootte van de woning. Bij eigenaars was dat 5 % tegenover 20 % bij huurders. Jonge gezinnen, grote gezinnen, thuiswerkers, werklozen, personen in een financieel kwetsbare situatie en bewoners van een appartement rapporteerden meer problemen met de grootte van hun woning. Wie in een stad woont en zijn heil moet zoeken in de weinige openbare ontspanningsruimte, kan moeilijker afstand houden. Toeristische plaatsen, zoals de kust en openbare recreatiedomeinen, kampten met meer drukte. Plots leek een dag naar zee gaan voor jongeren uit de stad bijna een misdaad.

Voor al uiterst kwetsbare groepen, zoals daklozen en mensen zonder papieren, is het moeilijk om de coronamaatregelen op te volgen. In welk 'kot' moeten zij blijven? Hoe kan men de handen regelmatig wassen als openbare toiletten de deuren sluiten? Wat met daklozen die geen vaste huisarts hebben? Wat met migranten die de taal en daardoor de maatregelen niet begrijpen (Shadmi e.a., 2020; European Commission, 2021)? Omdat vreemdelingen met verblijfsrecht vaak gebonden zijn door de voorwaarde geen onredelijke belasting te vormen voor het bijstandssysteem van het land van verblijf, zouden diegenen die hun werk verloren niet altijd een beroep durven te doen op het OCMW, uit vrees hun verblijfsrecht te verliezen (Barrez & Van Dam, 2020). In gevangenissen¹¹ en opvanginstanties voor asielzoekers¹² werden mensen (tijdelijk) vrijgelaten zodat men binnen de muren meer afstand kon bewaren. De coronaregels verzwaarden de omstandigheden binnen de muren (Wanzelee & Severs, 2020; Hostens, 2020). Meer over de impact op vluchtelingen is te lezen in hoofdstuk 2.5. Ook voor jongeren die verbleven in een jeugdinstelling waren het moeilijke tijden. Sommigen konden hun ouders een tijdlang niet zien en activiteiten vielen stil, wat een nefaste impact had op hun mentaal welzijn.¹³ Wereldwijd zitten grote aantallen mensen in vluchtelingenkampen, potentiële broeihaarden voor COVID-19, die slecht uitgerust zijn inzake gezondheidszorg (United Nations, 2020a).

4.2 Mentale gezondheid en hulpverlening

Al voor de coronacrisis was het slecht gesteld met de mentale gezondheid van de Belgen. Volgens het Federaal Planbureau (2021b) zijn "situaties van psychologische ontredde¹⁴ en depressies de voorbije jaren toegenomen. Vooral vrouwen en personen met een laag inkomen worden ermee geconfronteerd. De coronacrisis heeft dat verergerd. Na de eerste lockdown was er een zeer sterke toename van het aantal volwassenen met angst- (23 %) en depressieve stoornissen (20 %) (in 2018 was dat resp. 11 % en 9,5 %) (Sciensano, 2021b). In december 2020 en april 2021 lagen deze percentages na een aanvankelijke daling opnieuw even hoog als bij aanvang van de pandemie. Vrouwen, jongeren, alleenstaanden, laagopgeleiden, werkzoekenden en inactieven scoorden slechter. Ook de levenstevredenheid nam af. Verder is de ontevredenheid over de sociale contacten veel hoger dan in normale tijden: in april 2021 was 63 % van de volwassen bevolking ontevreden over zijn sociale contacten (tegenover 9 % in 2018). 37 % voelde zich zwak ondersteund door zijn omgeving. Deze indicator verschilt naargelang opleidingsniveau (hoger aandeel bij laaggeschoolden), gezinstype (hoger aandeel bij alleenwonenden) en arbeidsstatus (hoger aandeel bij werklozen en invaliden). Van Puyenbroeck e.a. (2020) bevestigen dat gezinnen die minder goed rondkomen minder sociale steun konden zoeken (zie ook hoofdstuk 2.2).

Psychologen kaartten aan dat steeds meer mensen aankloppen voor ondersteuning; sommigen moesten noodgedwongen hun wachtlijst stopzetten.¹⁵ De terugbetaling van geestelijke gezondheidszorg is echter nog steeds ondermaats. De Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg hebben al lang enorme wachtlijsten, terwijl een consult bij een privépsycholoog gemiddeld 55 euro kost.¹⁶ Het zijn bedragen die mensen in een financieel kwetsbare situatie zich amper of niet kunnen veroorloven.

Tijdens de lockdown was de toegang tot hulp- en dienstverlening beperkt. Loketten sloten de deuren, hulpverlening moest noodgedwongen digitaal gebeuren. In het vorige *Jaarboek* (Coene, Ghys, Hubeau e.a., 2020) gaven we aan dat digitale dienstverlening niet voor iedereen vanzelfsprekend is. Toch ontstonden er ook veel initiatieven in het sociaal werk en waren veel vrijwilligers bereid de gaten in het systeem op te vangen (zie bv. Plovie, Debruyne, Schrooten e.a., 2020). Hoofdstuk 2.6 beschrijft hoe sociaal werkers toch de nabijheid bleven opzoeken met kwetsbare doelgroepen.

4.3 Onderwijs en welzijn van kinderen en jongeren

De COVID-19-crisis heeft een grote impact op kinderen en jongeren. Uit een enquête door het Kinderrechtencommissariaat, de Kinderrechtencoalitie en het Kenniscentrum Kinderrechten (2020) kwamen gevoelens naar boven zoals verveling, eenzaamheid, verdriet, boosheid, vermoeidheid en stress. Kinderen die zeiden dat hun gezin het financieel moeilijker heeft sinds corona, voelden zich nog eenzamer, verdrietiger, bozer, hadden meer stress en waren angstiger dan andere kinderen. Het gemis van vrienden, familie en vrije tijd was groot. Sommige kinderen en jongeren ervoeren meer huiselijk geweld (zie ook vzw Uit de Marge, 2020).

In het onderwijs waren de noden snel zichtbaar. Kinderen en jongeren in armoede beschikten niet altijd over een (geschikte) laptop om deel te nemen aan het afstandsonderwijs of moesten een toestel delen met meerdere gezinsleden. Soms ontbraken de vaardigheden om online onderwijs te kunnen volgen en niet alle ouders konden die lacune opvangen. Het beschikken

over een geschikte plek in de woning om rustig les te volgen en huiswerk te maken, ouders hebben die kunnen helpen bij schooltaken ... het is niet voor alle kinderen gegarandeerd. Zo leert een speciale module van de EU-SILC-enquête uit 2014 dat 11,1 % van de kinderen (1-15 jaar) thuis geen geschikte plaats had om te studeren of huiswerk te maken. Bij kinderen in armoede liep dat op tot 31,8 % (tegenover 6,6 % bij de niet-arme kinderen) (Statbel, 2021b). Gezinnen die hun inkomen als onvoldoende beschouwen, gaven tijdens de eerste lockdown vaker aan dat ze minder aandacht konden hebben voor de schooltaken van hun kinderen en dat hun kinderen meer stress ervaarden (Van Puyenbroeck e.a., 2020). Dat bevestigen ook de kinderen en jongeren zelf (Kinderrechtencommissariaat, de Kinderrechtencoalitie en het Kenniscentrum Kinderrechten, 2020). Leerkrachten ondernamen veel inspanningen om kwetsbare kinderen te bereiken, bijvoorbeeld door papieren oefenbundels langs te brengen, maar met sommige jongeren raakte het contact verbroken.¹⁷

In het zesde leerjaar leidde de eerste lockdown tot leerverliezen gelijk aan een half jaar scholing, maar niet iedereen heeft evenveel schoolse vertraging opgelopen. De leerverliezen bleken groter in scholen met meer kwetsbare leerlingen (De Witte & Maldonado, 2020). Een harde vaststelling, zeker omdat wordt geschat dat een leerverlies gelijk aan een derde van een schooljaar al kan leiden tot een daling van het inkomen in het volwassen leven met 3 % (Hanushek & Woessmann, 2020). De zomerscholen die werden georganiseerd om de leerachterstand in te halen, waren evenwel een succes en slaagden erin om ook kwetsbare kinderen te bereiken (Verachtert, Bellens, Sneyers e.a., 2020). Ze zullen de komende vier jaar worden voortgezet (Vlaams Parlement, 2021).

Ook in het hoger onderwijs ervoeren studenten problemen, zoals toegenomen stress en werklast, eenzaamheid en depressieve klachten (Van de Velde, Buffel, Wouters e.a., 2020). Meer studenten kampten met financiële problemen, bijvoorbeeld omdat studentenjobs wegvielen. Waar voor de pandemie 3,4 % meldde niet akkoord te gaan met de stelling dat ze over voldoende financiële middelen beschikten om hun maandelijks kosten te dekken, steeg dat naar 14 %. De meest uitgesproken toename was er bij studenten met migratieachtergrond, studenten met kortgeschoolde ouders, studenten die zelf hun studies bekostigden en studenten met een beperkte toegang tot sociaal en economisch kapitaal.

4.4 Gendergelijkheid?

Terwijl de financieel-economische crisis van 2008 vooral mannen en banen in het midden van de loonverdeling trof, zijn nu veeleer vrouwen in laagbetaalde sectoren het grootste slachtoffer (Eurofound, 2021). Vrouwen werken enerzijds vaak in de zwaar getroffen sectoren (zoals horeca, persoonlijke dienstverlening zoals gezins- en bejaardenhulp, kappers ...). Anderzijds werken ze vaak in de gezondheidszorg en het onderwijs, sectoren waar de werkdruk is gestegen. Vooral in de zorg leden vrouwen onder meer psychologische problemen, zoals stress en angst.

Eenoudergezinnen, meestal met een vrouwelijk gezinshoofd, ervoeren veel moeilijkheden om gezin en werk te combineren, zeker toen de scholen sloten (European Commission, 2021). Hetzelfde geldt voor andere gezinnen die hun inkomen als onvoldoende beschouwen (Van Puyenbroeck e.a., 2020).

Vaccins en behandelingen worden pas met vertraging getest op vrouwen (zeker in het geval van zwangere vrouwen). Tijdens pandemieën vergroot het risico op partnergeweld, waarvan vrouwen vaker slachtoffer zijn (Connor, Madhavan, Mokashi e.a., 2020).

5. GLOBALE ONGELIJKHEDEN

De ongelijke impact van pandemieën speelt niet alleen in België en Europa, maar globaal. In een ver verleden (na de 'ontdekking' van Amerika door Columbus in 1492) betekende de import van Europese ziektes zoals het pokkenvirus dat de oorspronkelijke inwoners van Hispanolia (het oude Haïti en Dominicaanse Republiek) op amper enkele tientallen jaren tijd decimeerden omdat zij er nog geen resistentie tegen hadden opgebouwd. De Europese kolonisator die het land wilde ontginnen, zag zich geconfronteerd met een schaarste van het arbeidsaanbod. Er bleken onvoldoende slaven over om het werk op de plantages te bolwerken. Volgens Snowden (2020) vormden deze gebeurtenissen mee de start van de import van slaven vanuit Afrika.

Ook vandaag dreigen de voormalige kolonies en andere ontwikkelingslanden meer getroffen te worden. Nog voordat er sprake was van SARS-CoV-2 lag de levensverwachting in arme landen al lager dan in rijke landen.¹⁸ Er is daar een tekort aan basisvoorzieningen zoals schoon (drink)water, waardoor het moeilijk is voor de bevolking om sanitaire maatregelen op te volgen (Shadmi e.a., 2020; Khalatbari-Soltani e.a., 2020). De gezondheidszorgvoorzieningen zijn minder uitgebreid: zo is er een tekort aan medisch beschermingsmateriaal en beademingstoestellen. De helft van de wereldbevolking heeft geen toegang tot gezondheidszorg (International Labour Organization of ILO, 2020). Reden te meer om eindelijk werk te maken van universele gezondheidszorg (United Nations, 2020a). Net zoals in eigen land werd medische zorg voor andere ziektes dan COVID-19 in veel landen tijdelijk stilgelegd of ingeperkt. In Afrikaanse landen betekende dit dat ziektes zoals malaria of tbc, waaraan vooral de armste bevolkingsgroepen sterven, onbehandeld bleven (Shadmi e.a., 2020).

Verder in dit *Jaarboek* (hoofdstuk 2.7) zal blijken dat, hoewel de verspreiding van corona in bepaalde landen bij het begin van de pandemie relatief beperkt bleef, vooral de indirecte gevolgen op de economie een enorme impact hadden. Alleen al het stilvallen van het toerisme heeft een grote invloed op de tewerkstelling in landen waar het een belangrijke inkomstenbron is. In een aantal Afrikaanse landen werden de coronamaatregelen al snel weer versoepeld omdat ze mogelijk tot meer indirecte doden (door hongersnood bv.) zouden leiden dan het virus zelf (Shadmi e.a., 2020). Internationale handelsketens stonden onder druk: leveranciers hadden moeite met de import van goederen, de export slabakte. Om slechts een voorbeeld te noemen: in Vietnam zagen boeren zich genoodzaakt hun watermeloenenooft enkel in het binnenland te verkopen, aan prijzen die achtmaal lager lagen dan de normale prijs (Tran, Hensing, Wingfield e.a., 2020). Deze onevenwichten speelden zich af in een context waar veel ontwikkelingslanden al een hoge schuldgraad hadden. Sommige landen kregen uitstel van (een deel van hun) schulden, maar dat geld moet later met intrest worden terugbetaald (Amnesty International, 2021). Hoewel donorlanden de internationale financiële instellingen de opdracht gaven om de crisis in de lage- en middeninkomenslanden te financieren, gebeurt die financiering hoofdzakelijk in de vorm van leningen. Daardoor loopt hun schuldenlast nog verder op en bestaat het risico dat ze besparingsmaatregelen zullen doorvoeren (Oxfam International, 2021). Behalve schade aan de economie had de coronapandemie ook

consequenties voor de mensenrechten, zoals repressief optreden tijdens lockdowns (Amnesty International, 2021).

Zoals gezegd, zijn de sociale zekerheid en de bijkomende maatregelen die overheden nemen zeer belangrijk om de gevolgen van de crisis te verzachten. Toch hebben ongeveer 4 miljard mensen wereldwijd (55 % van de wereldbevolking) geen toegang tot sociale zekerheid of bijstand (ILO, 2020). Ongeveer 61 % van de globale beroepsbevolking werkt in de informele economie of in onzekere arbeidsstatuten, waar men geen sociale rechten opbouwt. In sommige landen bestaat er geen betaald ziekteverlof vanaf de eerste dag ziekte, is de vervangingsgraad van de uitkering te laag of zijn niet alle werknemers gedekt. Het gevolg is dat werknemers moeten kiezen tussen onbetaald thuisblijven of ziek gaan werken, een keuze met gevolgen voor de besmettingscijfers (Heymann, Raub, Waisath e.a., 2020). Slechts 20 % van de werklozen wereldwijd heeft recht op een werkloosheidsuitkering (ILO, 2020). Een aantal landen hebben sociale beschermingsmaatregelen genomen voor informele werkers, al bleven die vaak onvoldoende om armoede te voorkomen (United Nations Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, 2020). In sommige landen zou de overheidssteun vooral naar de economische elite zijn gevloeid (Shadmi e.a., 2020).

De Wereldbank schatte in juni van dit jaar dat het aantal mensen dat leeft in extreme armoede (een inkomen van minder dan 1,9 dollar) wereldwijd zal toenemen met 97 miljoen in 2020 (Mahler, Yonzan, Lakner e.a., 2021). Het betreft de eerste toename sinds 1998 en die doet meteen de vele inspanningen van de voorbije jaren teniet. Voor 2021 wordt een daling met 21 miljoen personen tegenover 2020 verwacht, maar deze schatting gaat gepaard met veel onzekerheden. Bovendien zou in Sub-Saharaans Afrika en de lage-inkomenslanden de armoede blijven stijgen. Volgens Oxfam International (2021) is het vermogen van de 1.000 rijkste miljonairs van de wereld op negen maanden tijd alweer hersteld naar het precrisisniveau, terwijl het herstel voor de armen meer dan een decennium kan aanslepen. Gecombineerd met de uitdagingen van de klimaatverandering zijn de gevolgen op globale schaal dan ook desastreus (World Bank, 2020).

Een andere grote bron van globale ongelijkheid is de verdeling van vaccins. Terwijl westerse landen veel meer vaccins aankochten dan nodig, konden arme landen met moeite vaccins bemachtigen (Usher, 2021a). Dit vaccinationalisme toont dat een globale aanpak nodig is. Ervoor zorgen dat iedereen, waar ook ter wereld, toegang heeft tot het vaccin, is niet alleen een kwestie van morele rechtvaardigheid, maar ook van eigenbelang. Zolang opstoten van COVID-19 in arme landen blijven voorkomen, worden internationale handelsketens bedreigd en kunnen nieuwe virusvarianten ook in onze contreien weer opduiken. De United Nations (2020a) wijzen op het belang van globale solidariteit, internationale samenwerking en collectieve actie, waarbij de rijke landen de arme zullen moeten bijstaan. In april 2020 werd Covax opgericht, een partnerschap tussen de Global Vaccine Alliance (Gavi), de Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI), UNICEF en de Wereldgezondheidsorganisatie. De bedoeling van Covax is om vaccins wereldwijd eerlijk te verdelen zodat minstens 20 % van de bevolking gevaccineerd wordt. Via een financieringsmechanisme moeten rijke en middeninkomenslanden bijdragen terwijl een aantal arme landen de vaccins gratis krijgen. Covax heeft echter nog niet de verhoopte resultaten opgeleverd (Usher, 2021b).¹⁹ Aan een oproep om de patenten op COVID-19-vaccins tijdelijk op te heffen (zodat bv. producenten in arme landen ze zelf kunnen ontwikkelen om zo de snelheid van vaccinatie wereldwijd te boosten), werd tot nu toe geen gehoor gegeven.²⁰

6. SLOTREFLECTIE: SAMENLEVEN NA CORONA

Dat nieuwe pandemieën erg waarschijnlijk zijn, is een idee dat vele wetenschappers delen (zie bv. Johnson, Hitchens, Pandit e.a., 2020; Heymann, Chen, Takemi e.a., 2015). Zoönoses, ziektes die overgaan van dieren op mensen en die daarna overdraagbaar zijn tussen mensen (zoals COVID-19), zullen frequenter worden door onze manier van landgebruik, waarbij we steeds dieper binnendringen in het leefgebied van dieren. Ook ontbossing, handel in wilde diersoorten, verstedelijking, intensieve landbouw, de globale economie met frequent contact tussen landen en continenten dragen daartoe bij (Epstein & Anthony, 2017). Ondanks de uitbraak van eerdere epidemische events zoals ebola, SARS en MERS, de lessen die daaruit werden getrokken en de wetenschap dat toekomstige pandemieën onvermijdelijk zijn, lijkt daarna slechts weinig te veranderen en keert men snel terug naar *business as usual* (Snowden, 2020).

De in deze inleiding genoemde ongelijkheden moeten aangepakt worden om te vermijden dat we bij toekomstige pandemieën met dezelfde onrechtvaardigheden worden geconfronteerd. Verschillende armoedeorganisaties pleitten voor maatregelen om de sociale ongelijkheid na corona aan te pakken.²¹ Maar het kan ook radicaal anders. Al tijdens de eerste lockdown realiseerden sommigen zich dat een andere levensstijl baat bracht. Een leven met minder druk, stress, consumeren, meer tijd voor qualitytime en het gezinsleven. Ons huidige samenlevingsmodel werd ter discussie gesteld. Waar sommigen hoopten op een snelle terugkeer naar het normaal, geloofden anderen in een betere 'postcoronamaatschappij'. Verschillende media en denktanks lanceerden #beternacorona, een oproep aan academici, middenveldorganisaties, partijen, denktanks, organisaties en burgers om in debat te gaan en voorstellen te doen over de manier waarop de wereld beter (socialer en ecologischer) zou kunnen worden na corona. Meer dan 100 wetenschappers en 182 ecologische transitieondernemers van de Resilience Management Group (2020) stelden het Plan Sophia voor, een transitieplan voor België voor een duurzaam herstel post-COVID-19.

Ook internationaal vragen instellingen, organisaties en pressiegroepen naar een andere wereldorde. Veel van deze bewegingen vragen meer aandacht voor een groene transitie, voor meer ecologisch bewustzijn. De United Nations (2020b) wijzen bijvoorbeeld opnieuw op de nood *to build back better*. Die slogan gebruikte de UN voor het eerst in 2015 in het kader van herstel en heropbouw na (natuur)rampen,²² maar is in de context van corona relevanter dan ooit. Het gaat om het transformeren van bestaande economische paradigma's, met het oog op een meer gelijke en duurzame samenleving. Het Europese NextGenerationEU²³ is alvast een tijdelijk herstelinstrument van € 750 miljard dat moet helpen om de onmiddellijke economische en sociale schade in de EU te herstellen. Het is tegelijk gericht op het duurzamer maken van de Unie. Oxfam International (2020, 2021) schreef een reeks aanbevelingen opdat COVID-19 de katalysator wordt om de macht van het bedrijfsleven in te perken zodat 'een economie voor iedereen' ontstaat. Hoewel sommige bedrijven veel winst konden maken tijdens de crisis, kwam daarvan slechts zeer weinig terecht bij de overheid in de vorm van belastingen. Voor Oxfam (2020) is dat een signaal om een 'COVID-19-winstbelasting' (COVID-19 Pandemic Profits Tax) in te voeren. De Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights (2020) pleit ervoor om meer te investeren in publieke diensten, temeer omdat sinds de crisis van 2008 de privatiseringstendens toenam. Voorts kan er volgens hem gedacht worden aan een Globaal Fonds voor Sociale Bescherming wat aansluit bij het pleidooi voor een mondiaal fonds voor sociale zekerheid, waarbij alle landen 1 % van hun bruto

binnenlands inkomen zouden afstaan ter financiering van grote noden zoals gezondheid, onderwijs en sociale zekerheid (Ooms, 2021).

De United Nations (2020b) vragen dat rijke landen meer zouden investeren in ontwikkelingshulp, ook al zullen zij zelf met een recessie af te rekenen hebben. De vraag is of dat daadwerkelijk zal gebeuren. Zelfs in economisch betere tijden komen vele landen hun verbintenissen niet na. Zo belooft België al jaren dat het 0,7 % van zijn bruto nationaal inkomen aan officiële ontwikkelingshulp zal spenderen, zoals een internationale norm vooropstelt, maar de laatste jaren schommelde dat percentage tussen 0,4 % en 0,5 %.²⁴ Ook bestaat de kans dat er na rampen en crisissen beleid gevoerd wordt dat net meer ongelijkheid in de hand werkt (Geldof, 2020). Wanneer de wereldwijde ongelijkheid groeit, is het risico op conflicten reëel, zo stellen de United Nations (2020a, p. 8):

Before this crisis, street protests against inequalities and falling living standards were common. People were frustrated and angry. Against this backdrop, the pandemic is creating further hardship that, if not mitigated, will raise tension and could provoke civil unrest.

Willen we na deze pandemie eindelijk een meer inclusieve, gelijke samenleving, dan zal er zowel in eigen land als mondiaal nog heel wat werk verzet moeten worden.

REFERENTIES

Amnesty International (2021). *Amnesty International Report 2020/2021: The state of the world's human rights*. London: Amnesty International.

Ataguba, J E., Akazili, J., & McIntyre, D. (2011). Socioeconomic-related health inequality in South Africa: evidence from General Household Surveys. *International journal for equity in health*, 10(48). <https://doi.org/10.1186/1475-9276-10-48>

Baena-Díez, J.M., Barroso, M., Cordeiro-Coelho, S.I., Díaz, J.L., & Grau, M. (2020). Impact of COVID-19 outbreak by income: hitting hardest the most deprived. *Journal of public health*, 42(4), 698-703. <https://doi.org/10.1093/pubmed/fdaa136>

Belgische Federatie van Voedselbanken (2021, 17 feb.). In 2020 deden tot 195 000 mensen maandelijks een beroep op de Voedselbanken. Nieuwsbericht, geraadpleegd via <https://www.foodbanks.be/nl/news#133>

Bevers, T., Burnel, V., Coenen, A., Gilbert, V., & Jacobs, A. (2020). The end of the world as we know it? De impact van de COVID-19 uitbraak op de Belgische arbeidsmarkt. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1, 41-65.

Cantillon, B., Marchal, S., Peeters, N., Penne, T., & Storms, B. (2020). *Huishoudbudgetten en sociale minima in lockdown, COVIVAT Beleidsnota 2*. Leuven/Antwerpen: COVIVAT (Corona Onderzoeksconsortium voor Inkomensverdeling en Sociale Effecten).

Capéau, B., Decoster, A., Vanderkelen, J., & Van Houtven, S. (2021). *De impact van de COVID-19 schok voor loon- en weddetrekkenden in 2020, COVIVAT Beleidsnota 9*. Leuven: COVIVAT (Corona Onderzoeksconsortium voor Inkomensverdeling en Sociale Effecten).

Centrale voor Kredieten aan Particulieren (2021). *Statistieken Centrale voor Kredieten aan Particulieren 2020*. Brussel: Nationale Bank van België.

Cockx, B., & Ghirelli, C. (2016). Scars of recessions in a rigid labor market. *Labour Economics*, 41, 162-176.

Coene, J., Ghys, T., Hubeau, B., Marchal, S., Remmen, R., Vandenhole, W., & Van Haarlem, A. (2020). *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2020*. Leuven/Den Haag: Acco.

Connor, J., Madhavan, S., Mokashi, M., Amanuel, H., Johnson, N.R., Pace, L.E., & Bartz, D. (2020). Health risks and outcomes that disproportionately affect women during the Covid-19 pandemic: A review. *Social science & medicine*, 266, 113364, <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2020.113364>

Christl, M., De Poli, S., Figari, F., Hufkens, T., Leventi, C., Papini, A., & Tumino, A. (2021). *The cushioning effect of fiscal policy in the EU during the COVID-19 pandemic*, JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms No 02/2021, Seville: European Commission, Joint Research Centre.

Decenniumdoelen (2020). *Hoog tijd om de kansen te keren. Lessen uit de coronacrisis*. Brussel: Decenniumdoelen.

Decoster, A., Minten, T., & Spinnewijn, J. (2020, sept.). *The Income Gradient in Mortality during the Covid-19 Crisis: Evidence from Belgium*. Discussion Paper Series, Department of Economics KU Leuven, DPS20.18.

Decoster, A., Van Lancker, W., Vanderkelen, J., & Vanheukelom, T. (2020). *Sociaaleconomische kenmerken van werknemers en zelfstandigen in sectoren getroffen door de lockdown, COVIVAT Beleidsnota 3*. Leuven/Antwerpen: COVIVAT (Corona Onderzoeksconsortium voor Inkomensverdeling en Sociale Effecten).

Demarest, S., Charafeddine, R., Drieskens, S., & Berete, F. (2020). *Gezondheidsenquête 2018: Financiële toegankelijkheid van gezondheidszorgen*. Brussel: Sciensano.

De Wilde, M., Hermans, K., & Cantillon, B. (2020). *Meer vragen om hulp bij OCMW's en voedselbanken: eerste resultaten van een grootschalige bevraging, COVIVAT Beleidsnota 1*. Leuven/Antwerpen: COVIVAT (Corona Onderzoeksconsortium voor Inkomensverdeling en Sociale Effecten).

De Witte, K., & Maldonado, J.E. (2020). De effecten van de COVID-19 crisis en het sluiten van scholen op leerlingprestaties en onderwijsongelijkheid. *Leuvense Economische Standpunten*, 2020/181, Leuven: KU Leuven.

Dreesen, S., & Heylen, K. (2021). *De impact van de COVID-19 crisis op de woonsituatie van Vlamingen. Een analyse van de Grote Coronastudie*. Leuven: Steunpunt Wonen.

Economic Risk Management Group (2020, 7 okt.). COVID-19 Dashboard of Economic Indicators, geraadpleegd via <https://www.nbb.be/doc/ts/other/ermg/20201007-dashboard.pdf>

Economic Risk Management Group (2021, 7 juli). COVID-19 Dashboard of Economic Indicators, geraadpleegd via <https://www.nbb.be/doc/ts/other/ermg/20210707-dashboard.pdf>

Epstein, J.H. & Anthony, S.J. (2017). Viral discovery as a tool for pandemic preparedness. *Revue scientifique et technique-Office International des Epizooties (OIE)*. doi:10.20506/rst.36.2.2669

Eurofound (2021). *COVID-19: Implications for employment and working life, COVID-19 series*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Eurostat (2021). *Early estimates of income inequalities during the 2020 pandemic*, geraadpleegd via https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Early_estimates_of_income_inequalities_during_the_2020_pandemic

European Commission (Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion) (2021). *Employment and Social Developments in Europe 2021*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Federaal Planbureau (2021a, 24 juni). Een sterk herstel van de Belgische economie, al vertraagt de groei op middellange termijn; de arbeidsmarkt houdt beter stand dan verwacht, maar de overheidsfinanciën blijven in het rood. Persbericht, geraadpleegd via https://www.plan.be/press/communique-2131-nl-eeen_sterk_herstel_van_de_belgische_economie_al_vertraagt_de_groei_op_middellange_termijn_de_arbeidsmarkt_houdt_beter_stand

Federaal Planbureau (2021b). *Aanvullende indicatoren naast het bbp*. Brussel: Federaal Planbureau, geraadpleegd via https://www.plan.be/uploaded/documents/202102031246230.REP_ICPIB2021_12336_N.pdf

Furceri, D., Loungani, P., Ostry, J.D., & Pizzuto, P. (2020). Will Covid-19 affect inequality? Evidence from past pandemics. *Covid Economics*, 12, 138-157.

Geldof, D. (2020). *Als risico's viraal gaan. Welke wereld na corona?* Leuven/Den Haag, Acco.

Hamidi, S., Sabouri, S., & Ewing, R. (2020). Does Density Aggravate the COVID-19 Pandemic? *Journal of the American Planning Association*, 86(4), 495-509, DOI: 10.1080/01944363.2020.1777891

Hanushek, E.A., & Woessmann, L. (2020). *The Economic Impacts of Learning Losses*. Paris: OECD.

Heymann, D.L., Chen, L., Takemi, K., Fidler, D.P., Tappero, J.W., Thomas, M.J., Kenyon, T.A., Frieden, T.R. ..., & Rannan-Eliya, R.P. (2015). Global health security: the wider lessons from the west African Ebola virus disease epidemic. *The Lancet*, 385(9980), 1884-1901, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(15\)60858-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(15)60858-3)

Heymann, J., Raub, A., Waisath, W., McCormack, M., Weistroffer, R., Moreno, G., Wong, E., & Earle, A. (2020). Protecting health during COVID-19 and beyond: A global examination of paid sick leave design in 193 countries. *Global Public Health*, 15(7), 925-934, DOI: 10.1080/17441692.2020.1764076

Horemans, J., Kuypers, S., Marchal, S., & Marx, I. (2020). *De kwetsbare werkende. Een profielschets van armoede en financiële bestaanszekerheid bij werkende Belgen. COVIVAT Beleidsnota 4*. Leuven/Antwerpen: COVIVAT (Corona Onderzoekconsortium voor Inkomensverdeling en Sociale Effecten).

Horemans, J., Marx, I., & Nolan, B. (2016). Hanging in, but only just: part-time employment and in-work poverty throughout the crisis. *IZA Journal of European Labor Studies*, 5(5) <https://doi.org/10.1186/s40174-016-0053-6>

Hostens, F. (2020). Corona treft ook leven in asielcentra: 'Niet bang, wel bezorgd'. *Sociaal.net*, 20/4/2020, geraadpleegd via <https://sociaal.net/verhaal/corona-treft-ook-leven-in-asielcentra/>

Hu, M., Roberts, J.D., Azevedo, G.P., & Milner, D. (2021). The role of built and social environmental factors in Covid-19 transmission: A look at America's capital city. *Sustainable Cities and Society*, 65, 102580, <https://doi.org/10.1016/j.scs.2020.102580>.

Instituut voor de nationale rekeningen (2021). *Analyse van de prijzen Jaarverslag 2020 van het instituut voor de nationale rekeningen – Prijzenobservatorium*. Brussel: FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie

International Labour Organization (ILO) (2020, mei). Social protection spotlight. Social protection responses to the COVID-19 pandemic in developing countries: strengthening resilience by building universal social protection. *ILO Brief*.

Jacobs, A. (2020). Macro-economische impact van de uitbraak van het coronavirus: recessie, herstel en blijvende schade. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1, 21-38

Jonckheere, J., & Zimmer, H. (2020). *De consumptieprijzen in het licht van de COVID-19-crisis*, geraadpleegd via <https://www.nbb.be/nl/artikels/de-consumptieprijzen-het-licht-van-de-covid-19-0>

Johnson, C.K., Hitchens, P.L., Pandit, P.S., Rushmore J., Evans, T.S., Young, CCW, & Doyle, M.M. (2020). Global shifts in mammalian population trends reveal key predictors of virus spillover risk. *Proceedings of the Royal Society B*, 287(1924), <http://doi.org/10.1098/rspb.2019.2736>

Khalatbari-Soltani, S., Cumming, R.C., Delpierre, C., & Kelly-Irving, M. (2020). Importance of collecting data on socioeconomic determinants from the early stage of the COVID-19 outbreak onwards. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 74, 620-623.

Kinderrechtencommissariaat, Kinderrechtencoalitie en Kenniscentrum Kinderrechten (2020). *Coronacrisis treft alle kinderen en jongeren. Resultaten online-enquête #jongerenovercorona*, geraadpleegd via https://www.keki.be/sites/default/files/20200525_Rapport_corona_versie_finalKEKI.pdf

Koning Boudewijnstichting (2020, 6 okt.). Covid-19 versterkt armoede: wat armoedeorganisaties ons zeggen. Persbericht, geraadpleegd via <https://www.kbs-frb.be/nl/Newsroom/Press-releases/2020/20201016NDPovertyDay>

Kumar, S., Singh, R., Kumari, N., Karmakar, S., Behera, M., Siddiqui, A.J., Rajput, V.D., Minkina, T. Baudhdh, K., & Kumar, N. (2021). Current understanding of the influence of environmental factors on SARS-CoV-2 transmission, persistence, and infectivity. *Environmental Science and Pollution Research*, 28, 6267-6288, <https://doi.org/10.1007/s11356-020-12165-1>

Lebacqz, T. (2015). Antropometrie (BMI, buikomtrek en buikomtrek/lengte verhouding) in Lebacqz T. & Teppers E.(ed.). *Voedselconsumptiepeiling 2014-2015*. Rapport 1. Brussel: WIV-ISP.

Lens, D., Marx, I., & Mussche, N. (2020). *De initiële effecten van de COVID-19 pandemie op de Belgische arbeidsmarkt – opkomende ongelijkheden*. COVIVAT Beleidsnota 6. Leuven/Antwerpen: COVIVAT (Corona Onderzoeksconsortium voor Inkomensverdeling en Sociale Effecten).

Lopez-Leon, S., Wegman-Ostrosky, T., Perelman, C., Sepulveda, R., Rebolledo, P. A., Cuapio, A., & Villapol, S. (2021). More than 50 Long-term effects of COVID-19: a systematic review and meta-analysis. *Scientific Reports*, 11, 16144, <https://doi.org/10.1038/s41598-021-95565-8>

Mahler, D.G., Yonzan, N., Lakner, C., Castaneda Aguilar, R.A., & Wu, H. (2021). *Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Turning the corner on the pandemic in 2021?*, geraadpleegd via <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-turning-corner-pandemic-2021>

Marchal, S., Penne, T., & Storms, B. (2020). *De doeltreffendheid van ons sociaal vangnet in corona tijden, COVIVAT Beleidsnota 5*. Leuven/Antwerpen: COVIVAT (Corona Onderzoeksconsortium voor Inkomensverdeling en Sociale Effecten).

Matsushita, K., Ding, N., Kou, M., Hu, X., Chen, M., Gao, Y. ..., & Appel, L.J. (2020). The Relationship of COVID-19 Severity with Cardiovascular Disease and Its Traditional Risk Factors: A Systematic Review and Meta-Analysis. *Global Heart*, 15(1), 64. doi: <http://doi.org/10.5334/gh.814>

Nationale Bank van België (2021). *Verslag 2020*. Brussel: Nationale Bank van België

Netwerk tegen Armoede (2021a). *Signalenbundel 2.0. Corona één jaar later: mensen in armoede maken samen de balans op na één jaar corona*. Brussel: Netwerk tegen Armoede.

Netwerk tegen Armoede (2021b, 13 jan.). Armoedeverenigingen kregen veel meer hulpvragen in 2020. Nieuwsbericht, geraadpleegd via <https://www.netwerktegenarmoede.be/nl/nieuws/2021/armoedeverenigingen-kregen-veel-meer-hulpvragen-in-2020>

Nguipdop-Djomo, P., Rodrigues, L.C., Abubakar, I., & Mangtani, P. (2020). Small-area level socio-economic deprivation and tuberculosis rates in England: An ecological analysis of tuberculosis notifications between 2008 and 2012. *PLoS one*, 15(10), e0240879. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0240879>

Office for National Statistics (2020). *Deaths involving COVID-19 by local area and socio-economic deprivation: deaths occurring between 1 March and 31 July 2020*, geraadpleegd via <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/birthsdeathsandmarriages/deaths/bulletins/deathsinvolvingcovid19bylocalareasanddeprivation/deathsoccurringbetween1marchand31july2020>

Ooms, G. (2021). 'Bouw een mondiaal fonds voor sociale zekerheid', 10 ideeën voor een nieuwe sociale zekerheid. *Samenleving & Politiek*, 28(3), 33-35.

Orbie, J. & De Ville, F. (2020). *Zal covid-19 het einde van de neoliberale globalisering inluiden?* Minerva Paper 2020/06. Brussel: Denktank Minerva

Ortiz, I. & Cummins, M. (2021). The Austerity Decade 2010-20. *Social policy and society*, 20(1), 142-157.

Oxfam International (2020). *Power, Profits and the Pandemic. From corporate extraction for the few to an economy that works for all*. Oxford: Oxfam GB.

Oxfam International (2021). *The Inequality Virus. Bringing together a world torn apart by coronavirus through a fair, just and sustainable economy*. Oxford: Oxfam GB.

Patel, J.A., Nielsen, F., Badiani, A.A., Assi, S., Unadkat, V.A., Patel, B., Ravindrane, R., & Wardle, H. (2020). Poverty, inequality and COVID-19: the forgotten vulnerable. *Public health*, 183, 110-111. <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2020.05.006>

Pickersgill M. (2020). Pandemic Sociology. *Engaging science, technology, and society*, 6, 347-350. <https://doi.org/10.17351/ests2020.523>

Plovie, E., Debruyne, P., Schrooten, M., & Thys, R. (2020). 'Solidariteit: wie ze het meest nodig heeft, krijgt ze het minst'. *Sociaal.net* (26 maart 2020), geraadpleegd via <https://sociaal.net/opinie/wie-solidariteit-meest-nodig-heeft-krijgt-het-minst/>

Resilience Management Group (2020). *Het plan 'Sophia'. Een transitieplan voor België voor een duurzaam herstel post-covid-19.*

Rogge, N. (2017). Measuring the impact of the economic crisis on the level of change in EU social inclusion: period 2005-2012. *Journal of Productivity Analysis*, 47, 103-116, <https://doi.org/10.1007/s11123-017-0493-7>

Roskamp, M., Verbeeck, J., Sass, V., Gadeyne, S., Verdoodt, F., & De Schutter, H. (2021). Social Inequalities in Cancer Survival in Belgium: A Population-Based Cohort Study. *Cancer epidemiology, biomarkers & prevention*, 30(1), 45-52. <https://doi.org/10.1158/1055-9965.EPI-20-0721>

Rozenberg, S., Vandromme, J., & Martin, C. (2020). Are we equal in adversity? Does Covid-19 affect women and men differently? *Maturitas*, 138, 62–68, <https://doi.org/10.1016/j.maturitas.2020.05.009>

RVA (2021). *Spotlight: De impact van de COVID-19-pandemie op de volledige werkloosheid – de eerste lockdown en daaropvolgende versoepelingsperiode*, geraadpleegd via https://www.rva.be/sites/default/files/assets/publications/Etudes/2021/28-06-2021_Spotlight_VW_NL.pdf

Sayed, A., & Peng, B. (2021). Pandemics and income inequality: a historical review. *SN Business & Economics*, 1(54), <https://doi.org/10.1007/s43546-021-00059-4>

Scheidel, W. (2017). *The great leveler: Violence and the history of inequality from the Stone Age to the twenty-first century*. New Jersey: Princeton University Press

Sciensano (2021a, 9 feb.). *Fact Sheet COVID-19 disease (SARS-CoV-2 virus)*, version 8, geraadpleegd via https://covid-19.sciensano.be/sites/default/files/Covid19/COVID-19_fact_sheet_ENG.pdf

Sciensano (2021b). *Zesde COVID-19-gezondheidsenquête. Eerste resultaten*. Brussel: Sciensano, geraadpleegd via <https://doi.org/10.25608/r4f5-1365>

SERV (Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen) (2020). *Cijferrapport corona-impact op het sociaaleconomisch weefsel. Voorlopige analyse: rode draden, scheuren, knopen en leerstof*. Brussel: SERV, geraadpleegd via <https://www.serv.be/serv/publicatie/cijferrapport-corona-impact-sociaal-economisch-weefsel>

Shadmi, E., Chen, Y., Dourado, I., Faran-Perach, I., Furler, J., Hangoma, P., Hanvoravongchai, P. ..., & Willems, S. (2020). Health equity and COVID-19: global perspectives. *International Journal for Equity in Health*, 19(104), <https://doi.org/10.1186/s12939-020-01218-z>

Sironi, M. (2018). Economic Conditions of Young Adults Before and After the Great Recession. *Journal of Family and Economic Issues*, 39, 103-116, <https://doi.org/10.1007/s10834-017-9554-3>

Snowden, F. (2020). *Epidemics and society. From the Black Death to the present*. New Haven & London: Yale University Press.

Statbel (2021a). *7.203 faillissementen hebben in 2020 tot verlies van 17.882 banen geleid*, geraadpleegd via <https://statbel.fgov.be/nl/nieuws/7203-faillissementen-hebben-2020-tot-verlies-van-17882-banen-geleid>

Statbel (2021b). *EU-SILC module materiële deprivatie 2014*, geraadpleegd via <https://statbel.fgov.be/nl/themas/huishoudens/armoede-en-levensomstandigheden/materiele-en-sociale-deprivatie#figures>

Statbel (2021c). *Consumptieprijsindex*, geraadpleegd via <https://statbel.fgov.be/nl/themas/consumptieprijsindex/consumptieprijsindex#panel-14>

Statistiek Vlaanderen (2021). *Resultaten COVID-19-bevraging: wonen, mobiliteit, kinderwens, onderwijs, digitalisering en aanpak van de crisis*, Rapport 2021/6. Brussel: Statistiek Vlaanderen.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021, 3 feb.). Vaccinatie tegen COVID-19: naar een strategie die niemand achterlaat. Persbericht, geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2021/02/210202-vaccinatiestrategie-PB-DEF.pdf>

Stoop, N., Desbureaux, S., Kaota, A., Lunanga, E., & Verpoorten, M. (2020). Covid-19 vs. Ebola: Impact on households and small businesses in North Kivu, Democratic Republic of Congo. *World Development*, 140(2021), <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105352>

Streel, S., Donneau, A. F., Hoge, A., Majerus, S., Kolh, P., Chapelle, J. P., Albert, A., & Guillaume, M. (2015). Socioeconomic Impact on the Prevalence of Cardiovascular Risk Factors in Wallonia, Belgium: A Population-Based Study. *BioMed research international*, 580849. <https://doi.org/10.1155/2015/580849>

Struyven, L., Vandekerkhove, T., & Goesaert, T. (2021, 7 april). Onder de waterspiegel van werk en werkloosheid. *Dynam Corona Flash* 8, geraadpleegd via <https://www.dynamstat.be/nl/publicaties/corona-flash-onder-de-waterspiegel-van-werk-en-werkloosheid>

Sze, S., Pan, D., Nevill, C.R., Gray, L. J., Martin, C. A., Nazareth, J., Minhas, J.S., Divall, P., Khunti, K., Abrams, K.R., Nellums, L.B., & Pareek, M. (2020). Ethnicity and clinical outcomes in COVID-19: A systematic review and meta-analysis. *EClinicalMedicine*, 29, 100630. <https://doi.org/10.1016/j.eclinm.2020.100630>

Tran, P.B., Hensing, G., Wingfield, T., Atkins, S., Annerstedt, K.S., Kazibwe, J., Tomeny, E., Biermann, O. et al. (2020). Income security during public health emergencies: the COVID-19 poverty trap in Vietnam. *BMJ Global Health*, 5, e002504, doi:10.1136/bmjgh-2020-002504

Uit de Marge vzw (2020). *De impact van de COVID-19- maatregelen op kinderen en jongeren in maatschappelijk kwetsbare situaties Hoe overleven kinderen en jongeren in kwetsbare posities de lockdown?*, geraadpleegd via <https://www.uitdemarge.be/wp-content/uploads/2020/05/DOSSIER-De-impact-van-COVID-19-op-kinderen-en-jongeren-in-kwetsbare-situaties-3.pdf>

United Nations (2020a, april). *COVID-19 and Human Rights. We are all in this together*, geraadpleegd via https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_policy_brief_on_human_rights_and_covid_23_april_2020.pdf

United Nations (2020b). *COVID-19, Inequalities and Building Back Better – Policy Brief by the HLCP Inequalities Task Team*, geraadpleegd via <https://unsceb.org/covid-19-inequalities-and-building-back-better-policy-brief-hlcp-inequalities-task-team>

United Nations Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights (2020, sept.). *Looking back to look ahead: A rights-based approach to social protection in the post-COVID-19 economic recovery*.

Usher, A.D. (2021a). Uncertainties over EU COVID-19 vaccine sharing scheme. *The Lancet*, 397(10280), 1171, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)00721-2](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)00721-2)

Usher, A.D. (2021b). A beautiful idea: how COVAX has fallen short. *The Lancet*, 397(10292), 2322-2325, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)01367-2](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)01367-2).

Vandekerkhove, T., Struyven, L., Goesaert, T., & Vets, P. (2020). *Hotspots van tijdelijke werkloosheid, hotspots van arbeidsmarktdynamiek? Sectorale impact, omvang en profiel van tijdelijke werkloosheid in de eerste maanden van de coronacrisis*. Leuven: HIVA – KU Leuven.

Van der Heyden, J., & Charafeddine, R. (2019). *Gezondheidsenquête 2018: Chronische ziekten en aandoeningen*. Brussel: Sciensano.

Van der Heyden, J., & Charafeddine, R., Demarest, S., Drieskens, S., Nguyen, D., Tafforeau, J., Gisle, L., Braekman, E., & Berete, F. (2019). *Gezondheidsenquête 2018: gezondheid en kwaliteit van leven. Samenvatting van de resultaten*. Brussel: Sciensano.

Van de Velde, S., Buffel, V., Wouters, E., Van Hal, G., Bracke, P., & Colman, L. (2020). *COVID-19 International Student Well-being Study. Eerste resultaten Belgische cijfers*. Antwerpen/Gent: UAntwerpen/UGent, geraadpleegd via <https://zenodo.org/record/3873558#.YFyO5a9KhPY>

Van Oyen, H., Deboosere, P., Lorant, V., & Charafeddine, R. (2011). *Sociale ongelijkheden in gezondheid in België*. Gent: Academia Press.

Van Puyenbroeck, J., Timmers, M., & Emmery, K. (2020). *Over leuke en minder leuke bubbels. Sociale kwetsbaarheid in gezinnen tijdens de coronacrisis*, geraadpleegd via https://www.kcgezinswetenschappen.be/sites/default/files/publicaties/kwetsbare_gezinnen_0.pdf

Verachtert, P., Bellens, K., Sneyers, E., Surma, T., & Muijs, D. (2020). *Zomerscholen in Vlaanderen 2020: evalueren en inspireren*. Onderzoeksrapport. Antwerpen: Thomas More-hogeschool.

Vlaams Parlement (2021, 11 feb.). Commissievergadering Commissie voor Onderwijs, geraadpleegd via <https://www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/1474974/verslag/1479197>

Wanzeele, W. & Severs, K. (2020, 5 mei). Coronavirus legt problemen in gevangenissen bloot. *Sociaal.net*, geraadpleegd via <https://sociaal.net/opinie/coronavirus-legt-problemen-in-gevangenissen-bloot/>

World Bank (2020). *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of fortune*. Washington: The World Bank, geraadpleegd via <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>

NOTEN

- ¹ De pandemie wordt veroorzaakt door het virus SARS-CoV-2, een bepaalde variant van coronavirussen. De resulterende ziekte heet COVID-19. In deze inleiding gebruiken we de begrippen corona en COVID-19 door elkaar, waarbij 'corona' telkens slaat op de SARS-CoV-2-variant.
- ² Het verschil tussen een epidemie en een pandemie berust grotendeels op de geografische verspreiding: een epidemie blijft beperkt tot bepaalde regio's/landen, terwijl een pandemie meerdere continenten of de hele wereld beslaat.
- ³ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Interfederaal overzicht van COVID-19-maatregelen, ter ondersteuning in situaties van armoede en bestaansonzekerheid, via <https://www.armoedebestrijding.be/themas/covid-19/>
- ⁴ Zie bv. *De Morgen* (30/12/2020). "Zeker 6.000 werkzoekenden wachten nog op uitkering."
- ⁵ Werknemers die minstens vier vijfde werken en daarnaast bijverdienen in bijvoorbeeld de horeca zonder daarop sociale bijdragen of belasting te moeten betalen.
- ⁶ De Ginicoëfficiënt is een maatstaf voor ongelijkheid. Bij een totale ongelijkheid (één persoon heeft alle inkomen in handen) bedraagt de Ginicoëfficiënt 100, bij een totale gelijkheid (iedereen heeft evenveel inkomen) krijgt deze de waarde 0. Dus, hoe groter de Ginicoëfficiënt, hoe groter de ongelijkheid.
- ⁷ Het armoederisico wordt berekend op basis van de armoederisicogrens, die is vastgelegd op 60 % van het mediaan beschikbaar equivalent inkomen van een land.
- ⁸ Afhankelijk van de maand waarmee men vergelijkt, resulteert dat in andere groeipercentages, zie bv. hoofdstuk 2.2).
- ⁹ Zie het hoofdstuk over dertig jaar armoedecijfers voor meer informatie.
- ¹⁰ Zie bv. het aandeel personen in een woning met een lekkend dak, vochtige muren, vloeren of funderingen, of rottende raamkozijnen of vloer naargelang inkomen: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdho01/default/table?lang=en
- ¹¹ *De Standaard* (30/12/2020). "Gevangenis dreigen weer overvol te raken na coronacrisis."
- ¹² VRT NWS (20/3/2020). "Vreemdelingenzaken laat 300-tal mensen zonder papieren uit gesloten centra vrij, burgemeesters boos."
- ¹³ *De Standaard* (2/4/2020). "Corona doorkruist traject jongeren in instelling. Boos op de jeugdrechter, de begeleiding, de Chinezen."
- ¹⁴ Bij psychologische ontreddeering ervaart men minstens vier symptomen uit een reeks vragen, zoals slaaptkort door zorgen, geen plezier ervaren in dagelijkse activiteiten, onder druk staan, laag zelfvertrouwen.
- ¹⁵ VRT NWS (22/02/2021). "Psychologen trekken het niet meer: Wachtlijsten worden zelfs afgesloten door overvloed aan aanvragen", geraadpleegd via <https://vrtnws.be/p.kQM6XJ8R7>
- ¹⁶ De terugbetaling varieert naargelang het ziekenfonds waarbij iemand is aangesloten, enkel voor bepaalde raadplegingen na doorverwijzing bestaat er sinds april 2019 een wettelijke terugbetaling met een persoonlijk aandeel van € 11 of € 4 voor mensen met verhoogde tegemoetkoming. Zie ook <https://www.vind-een-psycholoog.be/info/terugbetaling-psychotherapie.html>
- ¹⁷ *De Standaard* (4/4/2020). "Dit wordt de coronageneratie. Meer jongeren zullen eindigen zonder diploma."
- ¹⁸ Zie bv. <https://ourworldindata.org/grapher/life-expectancy?tab=map>
- ¹⁹ Zie ook: Nature Editorial (13/1/2021): "Why a pioneering plan to distribute COVID vaccines equitably must succeed", *Nature*, 589, 170.
- ²⁰ Nature Editorial (25/5/2021): "A patent waiver on COVID vaccines is right and fair", *Nature*, 593, 478.
- ²¹ Zie bv. het *Het Kan*-manifest van Decenniumdoelen (2020) met "20 kansen om het tij te keren en iedereen mee te nemen"; de bijdrage van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting verderop in dit boek, of de aanbevelingen van het Vlaams Netwerk tegen Armoede op <https://www.netwerktegenarmoede.be/nl/thema-s/corona?categorie=efo6duky>
- ²² Zie "Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030", <https://www.undrr.org/implementing-sendai-framework/what-sendai-framework>
- ²³ Zie https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_nl
- ²⁴ Zie https://indicators.be/nl/i/G17_ODA/Offici%C3%ABLE_ontwikkelingshulp

2.2

DE WERKGELEGENHEIDS- EN SOCIALE IMPACT VAN DE COVID-19-CRISIS

Jeroen Barrez, Tom Bevers, Ann Coenen, Valérie Gilbert, Günther Matheussens, Rudi Van Dam en Koen Vleminckx¹

In het kader van de Federale crisiscel ECOSOC werd in maart-april 2020 de Werkgroep Social Impact Covid-19 (WG SIC) opgericht, een samenwerking tussen een reeks federale overheidsdiensten, openbare instellingen van de sociale zekerheid, het Federaal Planbureau, de Nationale Bank (NBB), Statbel en Sigedis. Deze werkgroep moest zeer snel en in groot detail de crisis monitoren om te weten welke groepen de grootste risico's liepen en het sterkst getroffen werden. Deze tekst brengt in een notendop die informatie in kaart.²

Het stilleggen van alle niet-essentiële activiteiten op 18 maart 2020 had grote gevolgen voor de arbeidsorganisatie en de economische activiteit in België. Uit de monitoring door de WG SIC blijkt dat het systeem van sociale bescherming en de crisismaatregelen globaal genomen de gevolgen van de crisis tot nu toe sterk binnen de perken hebben gehouden, daarbij ook geholpen door aanpassingen die in het kader van de financiële crisis van 2008-2009 aan onder meer de tijdelijke werkloosheid waren aangebracht. Die vaststelling geldt zowel voor de globale arbeidsmarktindicatoren als voor de inkomens van de gezinnen. In het bestek van dit artikel gaan we vooral in op de heterogeniteit van de impact op de arbeidsmarkt. We bespreken ook de, meer beperkte, beschikbare gegevens over de impact van de crisis op de inkomens, het leefloon en de maatschappelijke integratie, de armoede en de ruimere sociale cohesie.

1. MACRO-ECONOMISCHE CONTEXT

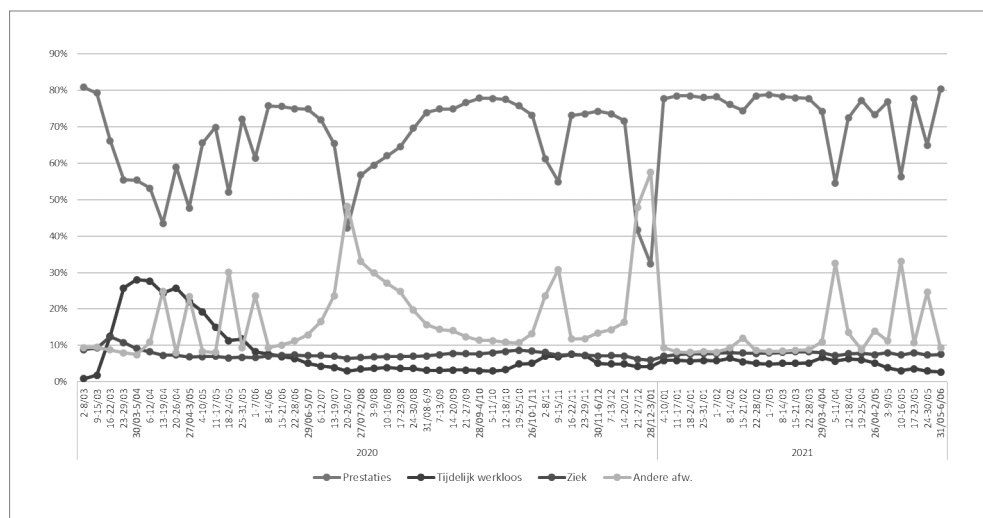
De wereldwijde macro-economische impact van de COVID-19-pandemie was tot dusver erg groot. Het seizoengezuiverde, reële bbp in de eurozone nam al in het eerste kwartaal van 2020 een duik van 3,7 % ten opzichte van het laatste kwartaal van 2019 (Eurostat, 2021a). Dat is de sterkste daling op kwartaalbasis sinds het begin van de tijdreeksen in 1995. Het Europese bbp daalde nog veel scherper in het tweede kwartaal, toen de gezondheidsmaatregelen het economische leven omvangrijke beperkingen oplegden (met -11,7 % t.o.v. Q1³ in de eurozone). In België bedroegen de bbp-afnames in de eerste twee kwartalen van 2020 respectievelijk -3,4 % en -11,8 % (Federaal Planbureau, 2020), gevolgd door een korte groeiboost van 11,6 % in Q3 en een nieuwe krimp van -0,15 % in Q4. In het eerste kwartaal van 2021 laat België een kleine bbp-stijging van 0,6 % optekenen.

Ondertussen zijn de vooruitzichten opnieuw rooskleuriger. In haar *2021 Summer forecast* verwacht de Europese Commissie een stijging van het bbp met 4,8 % in 2021 en 4,5 % in 2022 (European Commission, 2021a). Ook voor de Belgische economie zijn het Federaal Planbureau en de NBB in juni 2021 vrij optimistisch: na een afname van het bbp met -6,3 % in 2020 voorspellen ze een (t.o.v. eerdere ramingen) sterker herstel, met een positieve groei van 5,5 % in 2021, en van 2,9 % in 2022. De opleving wordt verwacht vanaf het tweede kwartaal, wanneer de beperkingen geleidelijk worden opgeheven, en zou daarna moeten versnellen. De economie zou tegen het jaareinde 2021 al opnieuw haar precrisisniveau bereiken, waarna het groeitempo geleidelijk normaliseert (en dus weliswaar niet de curve inhaalt die werd voorspeld voor de pandemie toesloeg). Alle prognoses blijven echter onderhevig aan een hoge mate van onzekerheid. De economische ontwikkeling zal in de eerste plaats worden bepaald door de evolutie van de pandemie, maar ook van de beleidsmaatregelen.

2. ONGEZIENE ARBEIDSMARKEFFECTEN

De ongeziene impact die de beschermingsmaatregelen op de arbeidsmarktactiviteit hadden, werd in kaart gebracht dankzij data die maandelijks beschikbaar werden gesteld door drie sociale secretariaten.⁴ De reële activiteit in de Belgische economie viel in belangrijke mate terug in de loop van de maand maart (figuur 1).⁵ Het volume gepresteerde arbeidsuren zakte in de privésector tot beneden de helft, om in de paasvakantie verder te dalen tot 43,5 %. Daarna herstelde het arbeidsvolume echter gestaag, met gebruikelijke terugvallen in de schoolvakanties.

Figuur 1. Weekoverzicht aan- en afwezigheden werknemers.



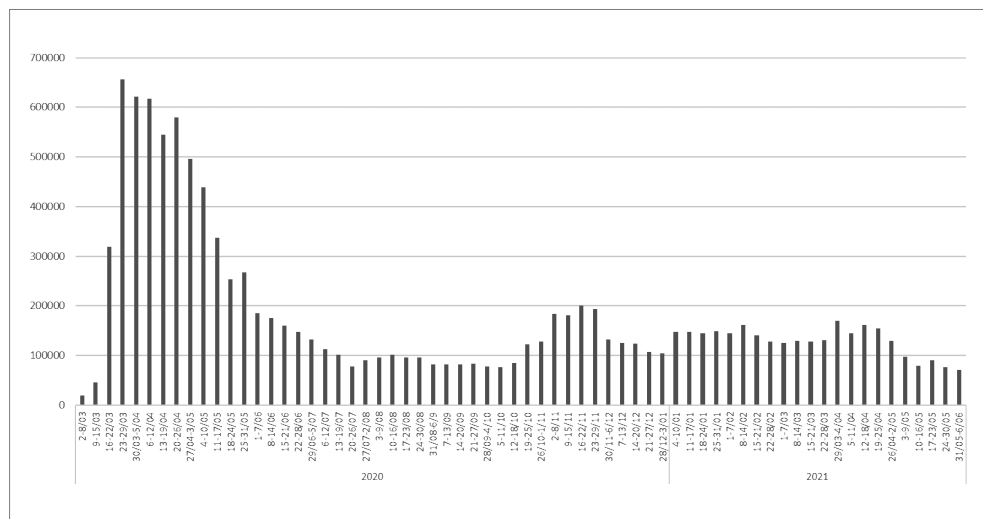
Bron: Acerta, SD Worx en Secorex, RSZ; bewerkingen: FOD WASO.

De Enquête naar de Arbeidskrachten (EAK) (Statbel)⁶ bevestigt dat beeld. 23,7 % van de werkenden gaf aan dat ze in maart 2020 minder uren dan gewoonlijk hadden gepresteerd. In april ging het zelfs om 44,2 %. In juli en augustus stelde nog steeds 33,2 % en 31,2 % van de

werkenden dat ze geen of minder uren dan gewoonlijk hadden gepresteerd (in belangrijke mate wegens verlof). In de tweede en derde golf zagen we opnieuw afnames van de activiteit, die telkens gepaard gingen met een toename van de meest besproken maatregel, de tijdelijke werkloosheid.

Vanaf medio maart 2020 kende de tijdelijke werkloosheid een ongeziene toename (zie ook hoofdstuk 2.3). Op het hoogtepunt in april bedroeg het aantal werknemers die voor minstens één dag tijdelijke werkloosheid werden vergoed 1.164.354, bijna 30 % van de loontrekkenden. Om deze cijfers in voltijdsequivalenten (VTE) om te zetten, voerden we schattingen uit op basis van de gegevens van de sociale secretariaten en de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ). In de laatste twee weken van maart ging het om circa 348.000 VTE. In april steeg dat cijfer vermoedelijk tot bijna 700.000 VTE (figuur 2). Vanaf mei zette zich een daling in, maar ook in de zomermaanden bleef de tijdelijke werkloosheid substantieel, met tussen 80.000 en 100.000 voltijdsequivalenten. In de loop van oktober begon de tijdelijke werkloosheid opnieuw toe te nemen. Vanaf de derde week van oktober oversteeg het aantal tijdelijk werklozen opnieuw 100.000 VTE, om omstreeks medio november een nieuwe piek van ongeveer 170.000 VTE te bereiken. In januari-maart 2021 fluctueerden de cijfers op een hoog niveau van zo'n 140.000 VTE, met een piekje in de paasvakantie (ongeveer 160.000 VTE). Vooral bij arbeiders bleef het aandeel tijdelijk werklozen hoog, zelfs wat hoger dan in november 2020. Pas tussen half april en half mei 2021 zakte het niveau van de tijdelijke werkloosheid tot naar schatting 78.000 VTE of zo'n 3 % van de hypothetische werktijd.

Figuur 2. Schatting aantal voltijdsequivalenten tijdelijke werkloosheid.



Bron: Acerta, SD Worx en Securex, RSZ; bewerkingen: FOD WASO.

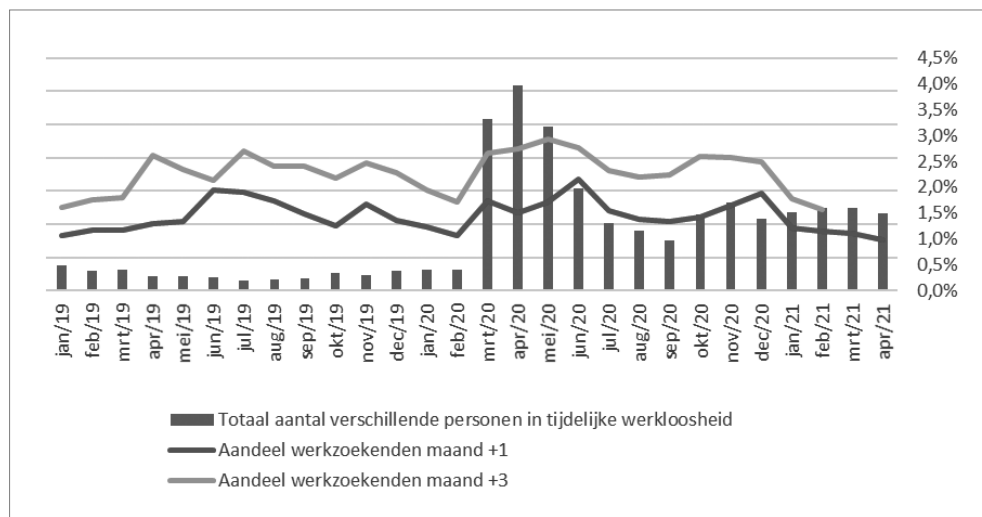
Die enorme impact op de activiteit werd – en wordt – echter niet weerspiegeld door de aanvankelijk gevreesde klap voor de globale arbeidsmarktindicatoren. De EAK geeft aan dat de werkzaamheidsgraad (20- tot 64-jarigen) daalde, maar beperkter dan internationale prognoses hadden voorspeld (van 70,5 in 2019 naar 70 % in 2020) (Statbel, 2021a). De terugval van de (reële) werkgelegenheid gaf ook slechts aanleiding tot een zeer beperkte stijging van de werkloosheid.

Met een toename van 5,4 % in 2019 naar 5,6 % in 2020 bleef de werkloosheidsgraad⁷ onder die van 2017 en 2018.

Wel blijkt uit de EAK-jaarcijfers dat vooral de deeltijdse en tijdelijke jobs, jobs in de horeca en laaggekwalificeerde jobs in de elementaire beroepen (zoals schoonmakers in kantoren, huishoudelijke hulpen bij particulieren en laders en lossers) werden getroffen. De horeca is de meest getroffen sector (-13,7 % werkenden). Ook blijkt uit de EAK-data dat de intensiteit van de activiteit afnam. De zogenaamde *labour market slack* bij 20- tot 64-jarigen⁸ nam toe van 10,9 % in het eerste kwartaal van 2020 naar 11,6 % in het tweede, 12,4 % in het derde en 11,8 % in het vierde. Tegelijk nam in het derde kwartaal van 2020 ook de vacaturegraad toe, na een afname in het eerste en het tweede kwartaal (Statbel, 2021b). In het vierde kwartaal daalde het aantal vacatures weer gevoelig, om sterk te herstellen (stijging van meer dan 20 %) in het eerste trimester van 2021.

Wanneer we naar absolute waarden kijken, is de uitstroom uit tijdelijke werkloosheid naar volledige werkloosheid (figuur 3) vanaf maart 2020 geëxplodeerd, maar verhoudingsgewijs is ze beperkt gebleven. 1,7 % van de tijdelijk werklozen in maart 2020 was één maand later werkzoekend, en 2,7 % was dat drie maanden later. Tot juni 2020 bleven de aandelen van personen die één maand en drie maanden later werkzoekend waren hoger dan in 2019. Vanaf juli 2020 nemen de aandelen af en zijn ze lager dan in 2019. De gegevens tot april 2021 lijken deze neerwaartse trend te bevestigen. Van maart tot september 2020 lijken de gegevens er daarnaast op te wijzen dat, in vergelijking met dezelfde periodes in 2018 en 2019, een groter deel van degenen die een maand na tijdelijk werkloos te zijn geweest werkzoekend waren, binnen drie maanden weer aan het werk ging (29,2 % voor maart 2020 in vergelijking met 11,8 % in maart 2019 en 10,7 % in maart 2018). Voor mensen die drie maanden na tijdelijk werkloos te zijn geweest werkzoekend zijn, is de van maart tot mei 2020 waargenomen dynamiek van de terugkeer naar werk zeer vergelijkbaar met die in 2018 en 2019.

Figuur 3. Tijdelijk werklozen en overgang naar volledige werkloosheid één maand en drie maanden later (januari 2019 – april 2021).



Bron: RVA; Bewerkingen: FOD WASO.

De Europese Commissie gaat ook in de komende jaren uit van een relatief beperkte stijging van de Belgische werkloosheidsgraad, tot 6,7 % in 2021 en 6,5 % in 2022. De administratieve werkloosheid zou in 2022 (9,0 %) amper hoger liggen dan in 2019 (8,9 %). Het blijft weliswaar niet uitgesloten dat bedrijven alsnog de boeken zullen moeten neerleggen, wat tot nieuwe ontslagen zou leiden. Nieuwe aanwervingen kunnen dan weer uitgesteld worden aangezien er nog rek zit op de gewerkte uren. Het Federaal Planbureau (2021) verwacht dat de werkgelegenheidsgroei fors aantrekt in 2023, maar enigszins aan kracht verliest in de jaren 2024-2026. Hoewel de gevolgen van de huidige crisis niet volledig worden uitgewist, neemt de werkgelegenheid in de periode 2021-2026 toe met 194.000 personen.

3. HETEROGENE ARBEIDSMARKTEFFECTEN

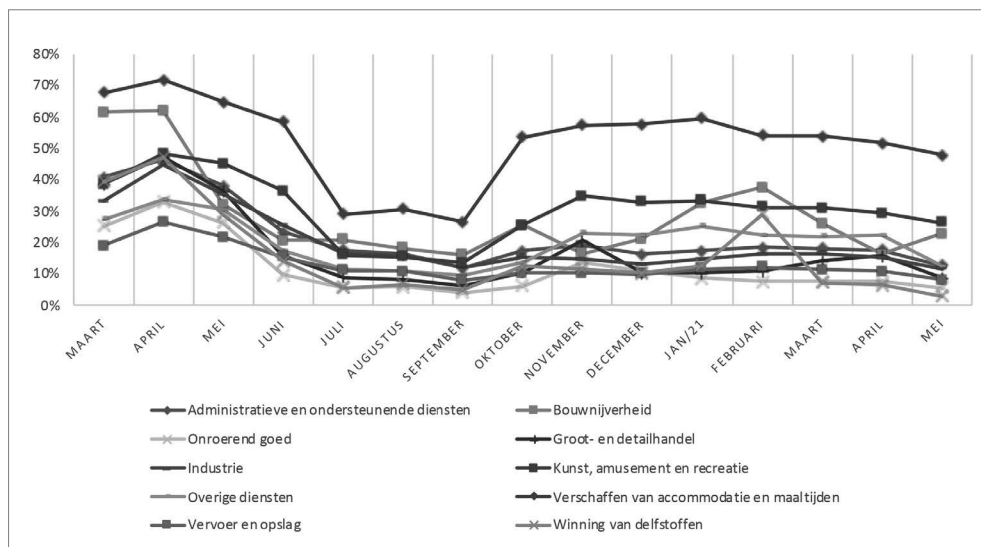
De al bij al vrij gunstige arbeidsmarktindicatoren verbergen echter grote onderliggende ongelijkheden. Ten eerste zijn niet alle sectoren even sterk getroffen (zie hoofdstuk 2.3). Het percentage werknemers voor wie een betaling tijdelijke werkloosheid werd geregistreerd, was in maart en april 2020 het hoogst in de horeca, bij 'kunst, amusement en recreatie', en in de bouw (in april ging het om resp. 71,9 %, 48,3 %, en 62,0 %) (figuur 4). In de horeca werd zo 20 % van de loonmassa 'aangevuld' met tijdelijke werkloosheidsuitkeringen, in de bouw 14,2 %. Voor de gehele privésector ging het om 4,6 %. Alle cijfers daalden in de zomermaanden van 2020. De sectoren met verhoudingsgewijs de meeste tijdelijke werkloosheid bleven horeca, gevolgd door de amusementsector, administratieve en ondersteunende diensten (waaronder reisbureaus, verhuurdiensten, schoonmaak) en de industrie, dus niet enkel de voor de hand liggende sectoren. De cijfers stegen weer in het najaar en bleven stabiel hoog in de eerste helft van 2021. In mei 2021 blijven de sectoren met de hoogste aandelen tijdelijke werkloosheid de horeca (voorlopige aanvragen voor 51,6 % van de werknemers) en de kunst- en amusementsector (28,4 % aanvragen).

Daarnaast zien we in de profielkenmerken van de tijdelijke werklozen dat bepaalde groepen tijdens de hele beschikbare periode een grotere kans hadden om tijdelijk werkloos te zijn. In april 2020 waren 57,3 % van de tijdelijk werklozen mannen, tegenover 51,2 % van de totale werknemers. In mei was de oververtegenwoordiging van mannen in de aanvragen beperkter (logisch gezien het hernemen van de activiteit in sectoren waar mannen sterk vertegenwoordigd zijn, zoals de bouw en de industrie), maar in de beschikbare gegevens voor recentere maanden is hun oververtegenwoordiging opnieuw groter. Ook data van Sigedis bevestigen dat vrouwen iets minder tijdelijk werkloos werden, maar wel even vaak werkzoekend werden (figuur 5).

Bij aanvang van de crisis waren ook jongeren oververtegenwoordigd in de tijdelijke werkloosheid, maar vanaf de zomer 2020 is de leeftijdsverdeling in evenwicht.

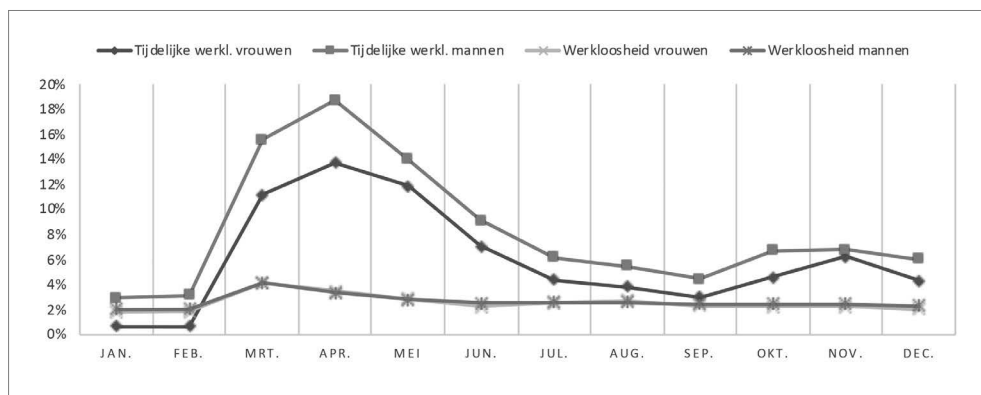
De oververtegenwoordiging van kortgeschoolden in de tijdelijke werkloosheid is het opvallendst – in april was hun aandeel 19,5 procentpunten hoger dan verwacht op basis van de verhouding in de totale populatie van loontrekkenden. Dat aandeel schommelt licht over de maanden, maar het verschil blijft continu enorm. Het aandeel van kortgeschoolden in de betalingen voor tijdelijke werkloosheid was in de periode september 2020 tot mei 2021 steeds meer dan 20 procentpunten hoger dan hun aandeel bij de werknemers.

Figuur 4. Aandelen personen voor wie een betaling tijdelijke werkloosheid werd geregistreerd op het totale aantal werknemers per sector, voor de tien sectoren met de hoogste aandelen (maart 2020 – april 2021).



Bron: RVA; bewerkingen: FOD WASO.

Figuur 5. Aandeel werkenden in Q4 2019 dat in een van de maanden van 2020 tijdelijk of volledig werkloos is, naar geslacht.

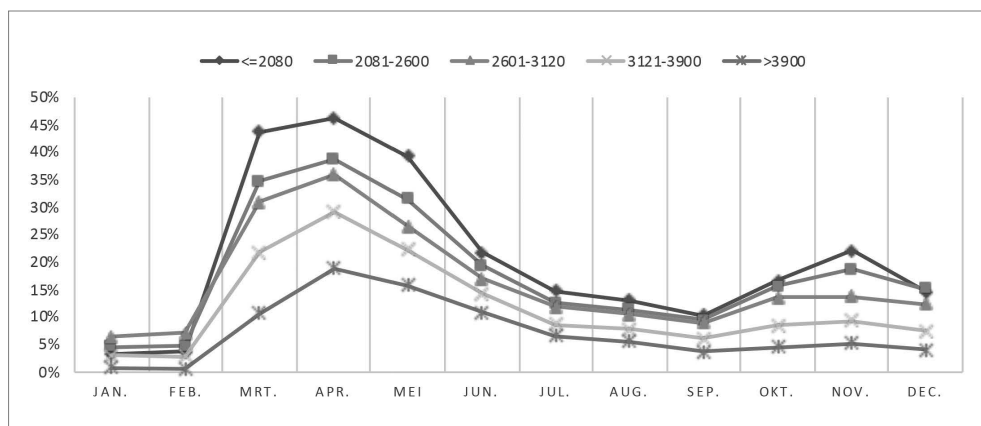


Bron: Sigedis; bewerkingen: FOD WASO.

Daarnaast zijn ook personen met een buitenlandse nationaliteit in alle maanden oververtegenwoordigd in de tijdelijke werkloosheid ten opzichte van hun aandeel bij de werkenden (met verschillen van rond de 8 procentpunten), net als personen met lagere lonen. Het aandeel van die laatsten daalt enigszins in april en mei, maar tijdelijke werkloosheid blijft in overgrote meerderheid voorkomen in jobs met laaggemiddelde en lage lonen (figuur 6). De Sigedis-gegevens bevestigen dat, en tonen bovendien dat, vooral in april, de lage loonklassen meer dagen in tijdelijke werkloosheid zaten dan de wat hogere loonklassen. Dat is niet onlogisch aangezien de zwaarst getroffen sectoren, in het bijzonder de horeca, gemiddeld lagere lonen hebben. Samengevat zijn het dus net de groepen met een kwetsbaarder profiel, die vaker en langer tijdelijk werkloos waren in 2020.

Groepen met een kwetsbaarder profiel waren vaker en langer tijdelijk werkloos in 2020.

Figuur 6. Aandeel werkenden in Q4 2019 dat in een van de maanden van 2020 tijdelijk werkloos is, naar salarisklasse (brutomaandloon, in VTE).



Bron: Sigedis; bewerkingen: FOD WASO.

Uit dynamische data van Statbel (2021a) blijkt bovendien dat werkzoekenden geboren buiten de EU in 2020 vaker uitstroombden naar inactiviteit dan werkzoekenden geboren in België. Uit de data van Sigedis blijkt dat kwetsbare werknemers (jongeren, lage loonklassen) vaker werkloos werden. Loontrekkenden uit lagere loonklassen waren daarnaast vaker afwezig wegens ziekte tijdens 2020. Naast het feit dat een deel van de jobs met lagere lonen meer gezondheidsrisico's met zich brengen (fysiek belastend werk, meer contactberoepen) kon men in deze jobs waarschijnlijk ook minder vaak gebruikmaken van telewerk. Zowel op vlak van inactiviteit als op dat van werkloosheid namen bestaande ongelijkheden dus toe in 2020.

Tot nu toe bekeken we vooral loontrekkenden in klassieke contracten, die in hoge mate toegang hadden tot onder meer tijdelijke werkloosheid, telewerk of corona-ouderschapsverlof. Wanneer ze werkloos werden, hadden ze toegang tot een werkloosheidsuitkering waarvan de degressiviteit tijdelijk bevroren werd. Er zijn daarnaast echter ook tewerkstellingstypes die mogelijk geen toegang gaven tot tijdelijke werkloosheid of een klassieke werkloosheidsuitkering.

Ten eerste had de lockdown een directe impact op de inzet van uitzendkrachten (scherpe daling van 25 % tot 30 % in maart), al blijft het onduidelijk in welke mate uitzendkrachten die op tijdelijke werkloosheid zijn geplaatst, opgenomen zijn in de RSZ-cijfers. Vanaf begin mei was er week na week een lichte herneming merkbaar, maar de hernieuwde sluiting van niet-essentiële activiteiten leidt tot een tweede dip in november en december, en ook begin 2021 ligt het aantal uitzendkrachten 5 à 10 % lager dan in dezelfde periode in 2019. Vanaf medio mei 2021 wordt opnieuw het peil van voor de crisis bereikt, met nog een lichte toename van de aantallen in juni. Uit data van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ) blijkt dat uitzendwerkers vaker werkloos werden in 2020, maar we weten nog niet of ze ook sneller weer aan het werk gingen in 2021.

Ook de inzet van 'extra's' en 'flexi-jobs'⁹ in de horeca viel volledig stil. Na een lichte herneming tijdens de zomer bleven deze aantallen de gehele tweede lockdown op een laag niveau hangen. De versoepelingen van mei en juni 2021 brengen het aantal gelegenhedswerknemers weer op een precoronaniveau. Het wegvallen van een flexi-job heeft uiteraard effect op het inkomen. Werknemers die tijdelijk werkloos werden én een flexi-job zagen wegvallen, verliezen gemiddeld 24,4 % in brutotermen. Het beschikbare inkomen daalt met 7,8 % (Capéau, Decoster, Vanderkelen e.a., 2021).

De studentenarbeid daalde eveneens met zo'n 35 % in de eerste maanden van de crisis. Zelfs de typische zomerpiek in de studentenarbeid bleef iets lager dan in 2019. Bovendien zien we een terugval in de tewerkstelling van leerlingen voor wie een werkervaring deel uitmaakt van hun opleiding (duaal leren). De RSZ stelt vast dat hun werkgelegenheid in VTE in het eerste kwartaal van 2020 een kwart lager ligt dan in het eerste kwartaal van 2019. Ook de eerste maanden van 2021 ligt het aantal studentenjobs nog heel wat lager dan normaal. Inmiddels zien we positieve evoluties in de meest flexibele statuten (interim, flexi-jobs, studentenwerk). Deze jobs reageren het snelst op de verhoogde activiteit in sectoren die mogen versoepelen, zoals de horeca.

Naast de reguliere arbeidsmarkt kent België ook een irreguliere arbeidsmarkt. We moeten ervan uitgaan dat tijdens de lockdown een groot deel van het zwartwerk stilviel. De omvang van

Groepen die het voor de crisis al moeilijk hadden, werden onevenredig zwaar getroffen.

zwartwerk kan niet eenvoudig worden ingeschat. Op basis van gegevens van de NBB en de RVA, ervan uitgaand dat in elke sector zwartwerkers een even grote kans hebben om tijdelijk zonder werk te zitten als de wel aangegeven werknemers, schatten we dat 14.400 zwartwerkers die daarnaast geen andere baan hebben als gevolg van corona tijdens de eerste lockdown geen werk meer hadden. In geval van

verschuivende verhoudingen tussen de reguliere en de zwarte economie door toedoen van de pandemie kan dit cijfer uiteraard sterk afwijken. Ze waren vooral te situeren in de bouw, de kleinhandel en de horeca. Voor zover zij hun werk niet al met een uitkering combineren, is dat mogelijk een problematische groep, aangezien zij potentieel weinig tot geen sociale rechten opbouwen.

Samengevat daalde het aantal werkenden in 2020 vooral bij kwetsbaardere groepen op de arbeidsmarkt, zoals jongeren, kortgeschoolden en personen met een niet-EU-nationaliteit. Groepen die het voor de crisis al moeilijker hadden (personen met tijdelijke contracten, vrouwen, migranten) werden wereldwijd, en ook in België, onevenredig zwaar getroffen (Furceri, Loungani, & Ostry, 2020).

4. BEPERKT ZICHT OP DE SITUATIE VAN ZELFSTANDIGEN

COVID-19 en de lockdown hadden ook een ongeziene impact op een groot deel van de zelfstandigen. Een aantal categorieën moest verplicht de zelfstandige activiteit stoppen, anderen werden indirect getroffen, bijvoorbeeld omdat zij voor hun zelfstandige activiteit sterk afhankelijk zijn van sectoren waarvoor een verplichte sluiting gold. Er werden snel maatregelen genomen om de gevolgen op te vangen, onder andere via een tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht. Aangezien statistische gegevens over zelfstandig werk beperkter zijn dan voor werknemers, vormt het beroep op deze steunmaatregelen en het profiel van de begunstigen momenteel de belangrijkste bron van informatie over de sociaaleconomische impact van COVID-19 voor zelfstandigen.

Net zoals dat het geval was voor de tijdelijke werkloosheid onder werknemers, werd snel massaal een beroep gedaan op het crisioverbruggingsrecht voor zelfstandigen.¹⁰ In maart 2020 ontvingen 396.162 zelfstandigen een volledig of partieel crisioverbruggingsrecht. Dat steeg nog iets in april waar 413.915 dossiers werden uitbetaald en ook in mei lag dat nog in dezelfde grootteorde, namelijk 379.465. Voor de periode maart-mei ontving rond 45 % tot ruim 50 % van de zelfstandigen in hoofdberoep een crisioverbruggingsrecht. Vanaf juni daalde dat aanzienlijk als gevolg van de afbouw van de lockdownmaatregelen en de invoering van het relance-overbruggingsrecht. In juni bedroeg het aantal betalingen nog 162.373¹¹, wat neerkomt op 14 % van het aantal zelfstandigen in hoofdberoep. Dit aantal daalde verder tot september (84.735). Ten gevolge van de nieuwe lockdownmaatregelen steeg het aantal zelfstandigen met overbruggingsrecht opnieuw vanaf oktober (116.452) en november (163.483). Van december 2020 (132.931) tot april 2021 (119.136) daalde het aantal overbruggingsrechten licht, maar het bleef boven 100.000. In mei 2021, samen met het opnieuw openen van sectoren, daalde het aantal zelfstandigen met een overbruggingsrecht voor het eerst onder dit niveau (89.718). De cijfers voor juni wijzen op een verdere substantiële daling (75.458).

In 2020 kwam de grootste groep zelfstandigen met overbruggingsrecht uit de sector 'handel' (34,1 %), gevolgd door 'vrije beroepen' (29 %). In 2021 is het aandeel van de sector handel tot dusver aanzienlijk groter (50 %), met soortgelijke aandelen van de sectoren 'nijverheid' (13,6 %), vrije beroepen (14,8 %) en 'diensten' (18,6 %). Het gebruik van het crisioverbruggingsrecht was in 2020 vrij gelijk gespreid over de verschillende inkomensgroepen onder de zelfstandigen in hoofdberoep.

5. MAATREGELEN BEPERKEN IMPACT OP INKOMENS

De ingevoerde crisismaatregelen op het vlak van werk waren niet enkel bedoeld om de invoering van de sanitaire beschermingsmaatregelen mogelijk te maken, maar ook om de inkomens te beschermen (zie hoofdstuk 2.3). Wat het onmiddellijk effect op het maandinkomen van de

tijdelijke werkloosheidsuitkering betreft (berekening FOD WASO, zie tabel 1), bedraagt de netto vervangingsratio rond 45 % voor hoge en rond 65 % voor gemiddelde lonen, voor een alleenstaande die voltijds werkt (de verhouding is iets lager voor een koppel met twee kinderen ten laste). Voor lage en zeer lage lonen bedraagt de vervangingsratio tot rond 75 %. Wanneer rekening wordt gehouden met de daling van de bedrijfsvoorheffing tot 15 % vanaf mei stijgen deze vervangingsratio's met ongeveer 10 procentpunten voor de lagere tot gemiddelde lonen, en 5 procentpunten voor de hogere lonen. Wanneer ook rekening wordt gehouden met de bijkomende premies die in sommige sectoren worden toegekend (of met premies vanuit het bedrijf zelf), dan stijgt de vervangingsratio in een aantal gevallen tot boven 100 %. Dat geldt zeker voor wie deeltijds aan de slag blijft; in sommige sectoren kan de vervangingsratio dan tot boven 115 % oplopen.

Voor voltijdse werknemers vangt de sociale zekerheid, en dan met name de tijdelijke werkloosheid, globaal dus de belangrijkste onmiddellijke gevolgen op. Toch moeten hier belangrijke kanttekeningen bij worden gemaakt. Ten eerste kan, voor de lagere lonen, de onmiddellijke daling van het maandelijks inkomen, ook al wordt die later via de fiscaliteit uitgevlakt, toch een significante negatieve impact hebben op de mate waarin deze huishoudens kunnen rondkomen in de betreffende maanden, zeker bij gebrek aan een financiële buffer (Cantillon, Marchal, Peeters e.a., 2020). Ten tweede tonen de berekeningen ook het belang aan van de duurtijd van de tijdelijke werkloosheid. Tot slot vangt de tijdelijke werkloosheid ook voor deeltijds werkenden een belangrijk deel van het inkomensverlies op, maar uiteraard vertrekken zij van een lager inkomen. De vervangingsratio voor een halftijdse werknemer aan het minimumloon bedraagt op maandbasis (met een bedrijfsvoorheffing van 26,75 % en zonder extra vergoedingen) 70 %, maar valt voor wie een brutoloon van ongeveer 2.000 EUR heeft terug tot 50 % – de terugval verloopt met andere woorden sneller voor een deeltijdse baan dan voor een voltijdse met hetzelfde uurloon. Dat kan problematisch zijn wanneer dit inkomen uit deeltijdse arbeid het enige gezinsinkomen is.

Diverse indicaties wijzen erop dat ook de impact op de inkomens van huishoudens en de armoedegradaudanks de economische en tewerkstellingsimpact globaal beperkt is gebleven. Volgens ramingen van de Nationale Bank (2021a) en het Federaal Planbureau (2021) zou het (macro-economisch) reëel beschikbare inkomen van huishoudens in 2020 licht gedaald tot zeer licht gestegen zijn. Volgens de laatste ramingen zou het dit jaar en de volgende jaren opnieuw verder stijgen. Ook studies van het COVIVAT-onderzoeksconsortium en Eurostat wijzen, op basis van simulaties op microdata, op globaal eerder beperkte impacts op de inkomens van werknemers en huishoudens. Volgens de COVIVAT-studie wordt over alle werknemers genomen een gemiddeld verlies aan bruto-inkomen bereikt van € 2.004 (of 4,9 %) wat na compenserende maatregelen en in termen van beschikbaar inkomen wordt gereduceerd tot € 281 of een verlies van 1 %. Berekend over de getroffen werknemers (36 % van alle werknemers), ligt dit verlies uiteraard hoger. In brutotermen loopt voor deze groep het verlies op tot € 5.630 of 15,1 %, wat in nettotermen en na de compenserende maatregelen wordt beperkt tot € 858 of 3,1 % (Capéau e.a., 2021). De Eurostat-simulaties (2021b) wijzen op een verlies in de range van 0-4 % in 2020 ten opzichte van 2019. Over de impact op de inkomens van zelfstandigen zijn tot dusver geen gegevens beschikbaar.

Tabel 1. Vervangingsratio van de uitkering voor tijdelijke werkloosheid corona.

Vervangingsratio's voor alleenstaanden naargelang arbeidsituatie, brutomaandloon (in EUR) en hoogte van de bedrijfsvoorheffing												
Volgtijde bediende (40h/week), 50% op tijdelijke werkloosheid, 50% aan het werk	1625,72 EUR (Gewaarbord gemiddeld minimum maandinkomen)		2541,31 EUR (67% van het gemiddelde brutomaandloon)		3793 EUR (Gemiddeld brutomaandloon)		6334,31 EUR (167% van gemiddelde brutomaandloon)		3793 EUR (Gemiddeld brutomaandloon)		6334,31 EUR (167% van gemiddelde brutomaandloon)	
	Bedrijfsvoorheffing van 26,75%	Bedrijfsvoorheffing van 15%	Bedrijfsvoorheffing van 26,75%	Bedrijfsvoorheffing van 15%	Bedrijfsvoorheffing van 26,75%	Bedrijfsvoorheffing van 15%	Bedrijfsvoorheffing van 26,75%	Bedrijfsvoorheffing van 15%	Bedrijfsvoorheffing van 26,75%	Bedrijfsvoorheffing van 15%	Bedrijfsvoorheffing van 26,75%	Bedrijfsvoorheffing van 15%
	88,4%	94,2%	99,2%	105,2%	95,3%	100,3%	83,0%	86,5%				
Volgtijde bediende (40h/week), volledig op tijdelijke werkloosheid	1625,72 EUR (Gewaarbord gemiddeld minimum maandinkomen)		2541,31 EUR (67% van het gemiddelde brutomaandloon)		3793 EUR (Gemiddeld brutomaandloon)		6334,31 EUR (167% van gemiddelde brutomaandloon)		3793 EUR (Gemiddeld brutomaandloon)		6334,31 EUR (167% van gemiddelde brutomaandloon)	
	Bedrijfsvoorheffing van 26,75%	Bedrijfsvoorheffing van 15%	Bedrijfsvoorheffing van 26,75%	Bedrijfsvoorheffing van 15%	Bedrijfsvoorheffing van 26,75%	Bedrijfsvoorheffing van 15%	Bedrijfsvoorheffing van 26,75%	Bedrijfsvoorheffing van 15%	Bedrijfsvoorheffing van 26,75%	Bedrijfsvoorheffing van 15%	Bedrijfsvoorheffing van 26,75%	Bedrijfsvoorheffing van 15%
	72,3%	83,9%	75,1%	87,2%	62,5%	72,5%	43,4%	50,4%				
Halfzijdse bediende (20h/week), volledig op tijdelijke werkloosheid	1625,72 EUR (Gewaarbord gemiddeld minimum maandinkomen)		2541,31 EUR (67% van het gemiddelde brutomaandloon)		3793 EUR (Gemiddeld brutomaandloon)		6334,31 EUR (167% van gemiddelde brutomaandloon)		3793 EUR (Gemiddeld brutomaandloon)		6334,31 EUR (167% van gemiddelde brutomaandloon)	
	Bedrijfsvoorheffing van 26,75%	Bedrijfsvoorheffing van 15%	Bedrijfsvoorheffing van 26,75%	Bedrijfsvoorheffing van 15%	Bedrijfsvoorheffing van 26,75%	Bedrijfsvoorheffing van 15%	Bedrijfsvoorheffing van 26,75%	Bedrijfsvoorheffing van 15%	Bedrijfsvoorheffing van 26,75%	Bedrijfsvoorheffing van 15%	Bedrijfsvoorheffing van 26,75%	Bedrijfsvoorheffing van 15%
	69,2%	80,4%	61,0%	70,8%	48,8%	56,8%	35,4%	41,1%				
4/5e bediende (32h/week), volledig op tijdelijke werkloosheid	1625,72 EUR (Gewaarbord gemiddeld minimum maandinkomen)		2541,31 EUR (67% van het gemiddelde brutomaandloon)		3793 EUR (Gemiddeld brutomaandloon)		6334,31 EUR (167% van gemiddelde brutomaandloon)		3793 EUR (Gemiddeld brutomaandloon)		6334,31 EUR (167% van gemiddelde brutomaandloon)	
	Bedrijfsvoorheffing van 26,75%	Bedrijfsvoorheffing van 15%	Bedrijfsvoorheffing van 26,75%	Bedrijfsvoorheffing van 15%	Bedrijfsvoorheffing van 26,75%	Bedrijfsvoorheffing van 15%	Bedrijfsvoorheffing van 26,75%	Bedrijfsvoorheffing van 15%	Bedrijfsvoorheffing van 26,75%	Bedrijfsvoorheffing van 15%	Bedrijfsvoorheffing van 26,75%	Bedrijfsvoorheffing van 15%
	65,8%	76,3%	65,5%	76,0%	55,4%	64,2%	38,7%	44,9%				

Bij berekening van de vervangingsratio's werd rekening gehouden met twee verschillende niveaus van bedrijfsvoorheffing. Normaliter wordt op de uitkeringen 26,75% bedrijfsvoorheffing ingehouden. Voor de uitkeringen voor de maanden mei 2020 tot en met december 2020 werd deze inhouding verlaagd tot 15%. De eenmalige water- en energieprijzen in Vlaanderen werd buiten beschouwing gelaten bij de berekeningen.

Bron: FOD WASO.

Tabel 2. Vervangingsratio van de uitkering voor tijdelijke werkloosheid corona.

Vervangingsratio's voor gehuwde met twee kinderen ten laste naargelang arbeidssituatie, brutomaandloon (in EUR) en hoogte van de bedrijfsvoorheffing				
Volijdsse bediende (40h/week), 50% op tijdelijke werkloosheid, 50% aan het werk	1625,72 EUR (Gewaarbord gemiddeld minimum maandinkomen)	2541,31 EUR (67% van het gemiddelde brutomaandloon)	3793 EUR (Gemiddeld brutomaandloon)	6334,31 EUR (167% van gemiddelde brutomaandloon)
	Bedrijfsvoorheffing van 26,75%	Bedrijfsvoorheffing van 15%	Bedrijfsvoorheffing van 15%	Bedrijfsvoorheffing van 15%
	85,1%	90,7%	99,9%	86,6%
Volijdsse bediende (40h/week), volledig op tijdelijke werkloosheid	1625,72 EUR (Gewaarbord gemiddeld minimum maandinkomen)	2541,31 EUR (67% van het gemiddelde brutomaandloon)	3793 EUR (Gemiddeld brutomaandloon)	6334,31 EUR (167% van gemiddelde brutomaandloon)
	Bedrijfsvoorheffing van 26,75%	Bedrijfsvoorheffing van 15%	Bedrijfsvoorheffing van 15%	Bedrijfsvoorheffing van 15%
	69,7%	80,8%	70,1%	49,1%
Halftijdsse bediende (20h/week), volledig op tijdelijke werkloosheid	1625,72 EUR (Gewaarbord gemiddeld minimum maandinkomen)	2541,31 EUR (67% van het gemiddelde brutomaandloon)	3793 EUR (Gemiddeld brutomaandloon)	6334,31 EUR (167% van gemiddelde brutomaandloon)
	Bedrijfsvoorheffing van 26,75%	Bedrijfsvoorheffing van 15%	Bedrijfsvoorheffing van 15%	Bedrijfsvoorheffing van 15%
	69,3%	80,4%	54,0%	39,6%
4/5e bediende (32h/week), volledig op tijdelijke werkloosheid	1625,72 EUR (Gewaarbord gemiddeld minimum maandinkomen)	2541,31 EUR (67% van het gemiddelde brutomaandloon)	3793 EUR (Gemiddeld brutomaandloon)	6334,31 EUR (167% van gemiddelde brutomaandloon)
	Bedrijfsvoorheffing van 26,75%	Bedrijfsvoorheffing van 15%	Bedrijfsvoorheffing van 15%	Bedrijfsvoorheffing van 15%
	66,3%	76,9%	61,8%	43,7%

Bij berekening van de vervangingsratio's werd rekening gehouden met twee verschillende niveaus van bedrijfsvoorheffing. Normaliter wordt op de uitkeringen 26,75% bedrijfsvoorheffing ingehouden. Voor de uitkeringen voor de maanden mei 2020 tot en met december 2020 werd deze inhouding verlaagd tot 15%. De eenmalige water- en energiepremie in Vlaanderen werd buiten beschouwing gelaten bij de berekeningen.

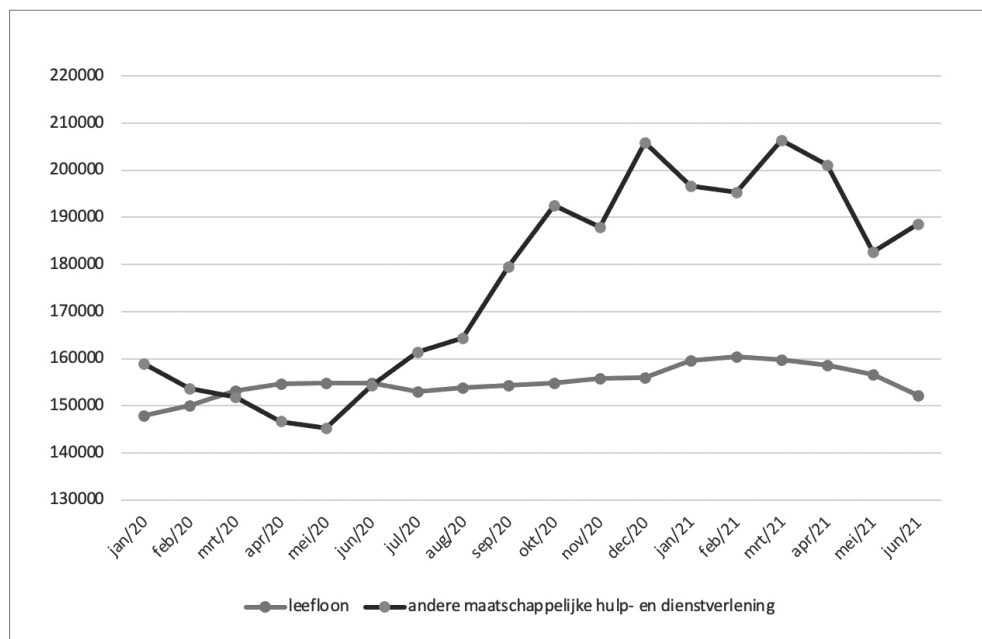
Bron: FOD WASO.

6. GEMATIGDE STIJGING VAN LEEFLOON, STERKE STIJGING MAATSCHAPPELIJKE HULP

Bij de aanvang van de coronacrisis in het voorjaar van 2020 zette de POD Maatschappelijke Integratie een enquête en bijbehorende monitoring op om de impact van de pandemie op armoede, minimuminkomen in de vorm van een leefloon en aanvullende steunaanvragen te kunnen opvangen.

Voor het uitbreken van de coronacrisis (2019) bedroeg het aantal rechthebbenden op maatschappelijke integratie ongeveer 160.000 op maandbasis, van wie bij benadering 147.000 een leefloon ontvingen. In het begin van de coronacrisis zien we een sterke stijging (maart en april 2020) van het aantal personen met een leefloon, gevolgd door een terugval tot een hoger niveau dan voor de crisis in juli (zie figuur 7). Vervolgens stellen we vanaf augustus 2020 een toename vast van het aantal personen met een leefloon, tot 160.000 personen in februari 2021. Daarna merken we een geleidelijke terugval. In mei 2021 doen iets minder dan 157.000 personen een beroep op een leefloon en ook in juni zet deze daling zich voort.¹² Tijdens het jaar 2020 (januari 2020 – januari 2021) bedroeg de groei van aantal leefloonrechthebbenden 7,8 %, terwijl de groei het afgelopen decennium gemiddeld 3,4 % was.¹³ Deze vaststellingen moeten natuurlijk gezien worden in het licht van andere nog lopende coronamaatregelen, bijvoorbeeld op het vlak van tijdelijke werkloosheid en overbruggingsrecht.

Figuur 7. Leefloon en andere maatschappelijke hulp- en dienstverlening.



Bron: Maatschappelijke Integratie, enquête OCMW's.

Tegelijkertijd zien we gedurende de nu al anderhalf jaar durende coronacrisis een sterke verhoging van de andere maatschappelijke hulp- en dienstverlening.¹⁴

In het begin van de coronacrisis stellen we wel eerst een daling vast, maar vanaf juni 2020 is er een onmiskenbare toename (figuur 7). De stijging zet zich vervolgens sterker door vanaf september en bereikt in de periode van december 2020 tot april 2021 het hoogste niveau met ongeveer 200.000 steunaanvragen op maandbasis. Vanaf mei is er een terugval, maar de belangrijkste

vaststelling blijft dat de andere maatschappelijke hulp- en dienstverlening zich op een veel hoger niveau bevindt dan voor de crisis.

Er is een sterke toename van de maatschappelijke hulp- en dienstverlening door het OCMW.

Meer gedetailleerde gegevens laten evenwel belangrijke onderliggende trends zien betreffende de verschillende vormen van andere maatschappelijke hulp- en dienstverlening (figuur 8). Na een geleidelijke daling sinds het begin van de coronacrisis zien we een sterke

toename van de niet-dringende medische hulp in augustus en september 2020. Daarna volgt een beperkte daling, maar vanaf januari 2021 zien we opnieuw een stijging tot meer dan 60.000 steunaanvragen op maandbasis. Een mogelijke verklaring is dat de niet-COVID-19-gerelateerde medische zorg werd uitgesteld tijdens de hoogtepunten van de coronagolven en daarna werd gecompenseerd. De financiële hulp kent een sterke stijging de laatste maanden van 2020, maar daalt daarna en bereikt vanaf mei het precrisisniveau van ruim 40.000 steunaanvragen op maandbasis. De hulp voor schuldbemiddeling, die vanaf juli 2020 globaal genomen een stijgende trend vertoont, bereikt een (voorlopig) hoogtepunt in juni 2021. De meest plausibele verklaring is dat de financiële reserves van personen uitgeput raken (door een daling van het inkomen en/of toegenomen uitgaven), wat resulteert in (oplopende) schulden. Na verloop van tijd kloppen deze personen dan aan bij het OCMW voor schuldhulpverlening. De voedselhulp stijgt sterk vanaf september 2020 en bereikt een hoogtepunt in maart 2021. Toch blijft de voedselhulp tot in juni op een hoog niveau van meer dan 50.000 aanvragen op maandbasis.

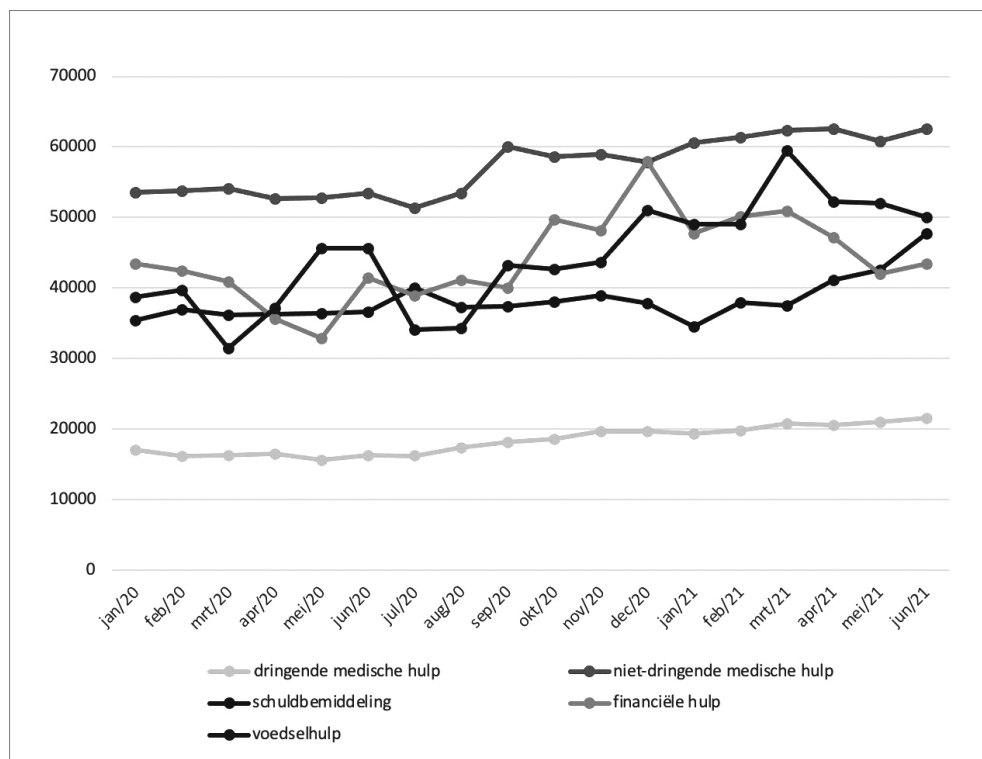
De recente daling (sinds mei 2021) van het aantal personen met een leefloon en het totale aantal steunaanvragen is een eerste voorzichtig teken dat het zwaartepunt van de crisis op het vlak van sociale impact achter ons ligt. Niettemin moet het nodige voorbehoud gemaakt worden aangezien in de eerste plaats de meeste crisismaatregelen nog liepen tot eind september 2021. Bovendien blijven de steunaanvragen wijzen op hoge sociale noden, zowel bij personen met als zonder een leefloon.

De administratieve gegevens die tot nu toe beschikbaar zijn, bevestigen de trends die we aan de hand van de enquête hebben waargenomen. Daarnaast kunnen we op basis hiervan nog enkele andere vaststellingen doen. Zo zien we een sterke afname van het aantal rechthebbenden met een vrijgesteld (-49,9 %) of niet-vrijgesteld beroepsinkomen (-44,2 %) van februari tot april 2020.¹⁵ Dat wordt deels gecompenseerd door een verhoging met 101,2 % van het aantal personen met een werkloosheidsuitkering die een aanvullend leefloon ontvangen. Een deel van de rechthebbenden die hun beroepsinkomen zijn verloren, gaan over van een gedeeltelijk naar een volledig leefloon. Dat verklaart evenwel niet volledig de toename van het aantal personen met een leefloon. Er zijn namelijk ook personen die hun inkomen zagen dalen en voor het eerst een beroep doen op het OCMW voor een (aanvullend) leefloon.

De klassieke vaststelling, dat bij elke maatschappelijke schok, het aantal personen dat afhankelijk is van bijstand (al dan niet aanvullend) sterk toeneemt, maar dat dit na afloop van deze

maatschappelijke schok niet in dezelfde mate daalt, blijkt dus opnieuw bewaarheid te worden. Aangezien de financiële crisis van 2008, zeker op het vlak van de bijstand, nog niet verteerd is, blijft waakzaamheid geboden. Het is dan ook cruciaal dat uitgestelde hulpvragen alsnog worden opgevangen en dat de toegang tot rechten niet wordt geïmpacteerd.

Figuur 8. Andere maatschappelijke hulp- en dienstverlening.



Bron: POD Maatschappelijke Integratie, enquête OCMW's.

7. GLOBAAL BEPERKTE IMPACT OP ARMOEDENIVEAU, GROTERE IMPACT ONDER GETROFFEN WERKNEMERS

Hoewel het aantal personen in een huishouden zonder betaald werk sinds 2016 is gedaald en ook het aantal personen in een situatie van ernstige materiële deprivatie licht daalde, is het armoederisico de laatste jaren niet gedaald. Onder de bevolking op actieve leeftijd en kinderen is het armoederisico de laatste jaren eerder toegenomen. Groepen met een armoederisico blijven in grote mate uitkeringstrekkers, in het bijzonder wanneer de uitkering het enige inkomen is. In de meeste gevallen zullen deze uitkeringen, op maandbasis, rond of onder de armoedegrens te situeren zijn (FOD Sociale Zekerheid, 2019). Armoede is natuurlijk multidimensionaal, het verhelpen idem. Specifieke groepen met een hoog pre-COVID-19-armoederisico zijn onder andere

personen met een niet-EU-migratieachtergrond, personen met een handicap, personen met een laag opleidingsniveau en eenoudergezinnen.

De resultaten van de COVIVAT- en Eurostat-simulaties wijzen erop dat, net als voor de inkomens, de impact op het armoederisico globaal eerder beperkt is gebleven in 2020. Voor de maand april 2020, op het hoogtepunt van de lockdownmaatregelen, stellen de COVIVAT-simulaties (Marchal, Vanderkelen, Cantillon e.a., 2021) vast dat het aantal personen dat onder de armoedegrens terechtkomt, slechts in beperkte mate stijgt: van 12,5 % naar 13,7 % (zie ook hoofdstuk 2.3). De impact is groter wanneer gefocust wordt op de werknemers die getroffen werden. Onder deze groep stijgt het aantal werknemers onder de armoedegrens van 2,6 % naar 6,8 %. De Eurostat-simulaties geven voor België globaal geen significante verandering aan van 2020 ten opzichte van 2019 (Eurostat, 2021b). Voor kinderen tonen de schattingen echter wel een beperkte toename van het armoederisico, terwijl voor ouderen een daling wordt vastgesteld.

Net als het armoederisico bleef ook het niveau van materiële en sociale deprivatie eerder stabiel. In 2020 werd 10,9 % van de Belgische bevolking geconfronteerd met materiële en sociale deprivatie (Statbel, 2021c). De resultaten liggen globaal, en voor diverse subgroepen, op hetzelfde niveau als in 2019.

De automatische stabilisatoren en specifieke inkomensondersteunende maatregelen spelen een cruciale rol in de al bij al relatief beperkte sociale impact van de COVID-19-crisis. Zoals eerder aangestipt, kan een terugval in het inkomen op korte termijn wel financiële moeilijkheden veroorzaken.

Het COVIVAT-onderzoek (Cantillon e.a., 2020) wijst erop dat de minimumlonen en de minimumuitkeringen in geval van tijdelijke werkloosheid net voldoende zijn voor de uitgaven die mogelijk zijn tijdens de lockdownperiode (noodzakelijke uitgaven en uitgaven die eventueel enkele weken uitgesteld kunnen worden). Alleenstaande ouders in tijdelijke werkloosheid hebben echter in veel gevallen geen marge om later noodzakelijke maar 'lockdowngevoelige uitgaven' (uitgaven die niet mogelijk zijn tijdens de lockdown, zoals bv. herstellingen in huis) in te halen, voor zover ze niet kunnen terugvallen op vermogens. De laagste werkloosheidsuitkeringen en de leeflonen voor eenoudergezinnen volstaan enkel om de 'niet uit te stellen uitgaven' te dekken. Voor alleenstaanden is het leefloon zelfs ontoereikend voor 'niet uit te stellen uitgaven' voor voeding, wonen en persoonlijke verzorging.

Om een moeilijke periode te overbruggen, kunnen dus niet altijd financiële reserves worden aangesproken. In de consumentenenquête van april van de NBB (2021b) geeft 13 % van de Belgische huishoudens te kennen over een spaarbuffer te beschikken voor een tot drie maanden, 10 % beschikt over een spaarbuffer van een maand om 'in het levensonderhoud te voorzien'. In de EU-SILC-enquête 2020 stelt 23,3 % van de huishoudens niet in staat te zijn een onverwachte uitgave te doen van rond 1.100 euro.

Daarnaast zijn er de zeer kwetsbare groepen die buiten de traditionele metingen vallen: dak- en thuislozen, mensen zonder wettelijk verblijf ... Hoewel gegevens in dit kader ontbreken, kan verondersteld worden dat vooral de eerste periode van de crisis, tijdens de lockdown, voor deze groepen zeer moeilijk was.

8. IMPACT OP SOCIALE COHESIE: ONZICHTBAAR MAAR STRUCTUREEL?

Ongetwijfeld heeft de coronacrisis ook een impact op de ruimere sociale samenhang. Zeker tijdens de lockdown, maar ook daarbuiten, beperken de maatregelen inzake social distancing, aantal contacten, beperkingen inzake evenementen ... de mogelijkheden om anderen te ontmoeten. Spontane en toevallige contacten zijn gereduceerd. Er bestaan weinig of geen gegevens over het effect van deze situatie op fenomenen zoals eenzaamheid en de mate waarin burgers zich verbonden blijven voelen met hun omgeving en de ruimere maatschappij en de psychische gevolgen daarvan. Men kan evenwel redelijkerwijs verwachten dat op vele van deze vlakken de fall-out zich pas zal manifesteren in de komende maanden, zelfs jaren.

In Nederland wijst het Sociaal-Cultureel Planbureau (2020) op mogelijk grotere problemen van emotionele eenzaamheid onder alleenstaanden en ouderen (vooral 75+). Ook de impact op dit vlak voor personen met een zwakkere gezondheid wordt aangestipt. Zij wijzen er eveneens op dat de impact van de maatregelen anders is voor jongeren, gelet op hun ontwikkelingsfase waarin contacten centraal staan in de evolutie van hun identiteit. De recente peiling van Statistiek Vlaanderen (2021) onder de Vlaamse bevolking van 18 jaar en ouder bevestigt deze vaststellingen. Uit deze survey komt naar voren dat 46 % van de populatie zich, begin 2021, minder gelukkig voelt dan voor de crisis:

39 % voelt zich vaker neerslachtig. Die aandelen liggen hoger bij vrouwen en personen in de steden en de stedelijke rand. Maar het zijn de jongste groepen die op dit vlak de hoogste aandelen laten noteren: 60 % van de jongeren tussen 18 en 24 jaar is minder vaak gelukkig dan voor de crisis, 57 % is vaker neerslachtig.
(Statistiek Vlaanderen, 2021, p. 3)

De impact van COVID-19 en de maatregelen op het onderwijs kunnen potentieel de grootste structurele gevolgen hebben, op het vlak van arbeidsmarkt, armoede en sociale cohesie. Een grondige analyse en opvolging is in dit verband aangewezen. Het blijft een pijnpunt dat cijfermateriaal, hoewel soms reglementair opgelegd, achterwege blijft, een aandachtspunt dat het best verholpen zou worden.

9. CONCLUSIE

De COVID-19-pandemie veroorzaakte de grootste economische schok sinds de Tweede Wereldoorlog. Het maatschappelijk leven kwam in belangrijke mate tot stilstand. De monitoring van de sociale impact van de crisis toont een enorme impact op het volume arbeid dat werd gepresteerd. Vooral werknemers met een zwakker profiel moesten hun arbeidstijd verminderen. Klassieke arbeidsmarktindicatoren zoals de werkzaamheidsgraad en de werkloosheidsgraad bleven echter verrassend stabiel. Het systeem van tijdelijke werkloosheid zorgde ervoor dat de band met de arbeidsmarkt behouden bleef. Samen met de andere ondersteuningsmaatregelen, zoals het overbruggingsrecht voor zelfstandigen, konden ook de inkomens ondersteund worden. Zowel door de specifieke crisismaatregelen als door automatische stabilisatiefactoren in het sociaal-fiscale systeem tonen de tot dusver beschikbare gegevens slechts een beperkte impact op de inkomens en op het armoedeniveau.¹⁶

Dat alles betekent niet dat er geen sociale impact van COVID-19 is geweest. Een aantal sectoren (horeca, recreatie en overige diensten) en specifieke kwetsbare groepen (kortgeschoolden, personen uit lagere loonklassen, personen met flexibele contracten) droegen immers vrijwel continu de grootste impact. Voor sommige sociaal zwakkere groepen kan een terugval in het inkomen zeker financiële moeilijkheden veroorzaakt hebben. Dat zal ook het geval zijn voor bepaalde groepen die, al dan niet gecumuleerd over diverse periodes, voor langere tijd een beroep hebben moeten doen op de tijdelijke werkloosheid of het overbruggingsrecht. Ook de toename van het aantal leefloongerechtigden en de maatschappelijke hulp wijzen op toegenomen sociale noden. Er zijn weinig gegevens over de situatie van zeer kwetsbare groepen, maar die zal, zeker tijdens de lockdownperiodes, zeer moeilijk geweest zijn.

Globaal geven de beschikbare data aanleiding tot voorzichtig optimisme, maar tegelijk is gebleken dat structurele problemen, zoals de moeilijke situatie van kortgeschoolden, door de pandemie uitvergroot dreig(d)en te worden. Bij het schrijven van deze bijdrage is het echter te vroeg om een globale balans op te maken van de sociale impact van de coronacrisis. Samen met het versoepelen van de maatregelen vanaf mei 2021 is de arbeidsmarkt (sterk) beginnen aan te trekken en zijn de economische vooruitzichten eerder positief. Tegelijkertijd zijn de ondersteunende maatregelen nog steeds van kracht en bestaat er nog onzekerheid over het vervolg van de gezondheidssituatie. Gelet op het feit dat vooral zwakkere werknemers getroffen werden door tijdelijke werkloosheid, zal opgevolgd moeten worden of er geen blijvende uitval optreedt, zeker wanneer de ondersteunende maatregelen worden opgeheven. Ook de ruimere impact op het vlak van onderwijs, (mentale) gezondheid, toegang tot ICT en diensten ... zullen van dichtbij gevolgd moeten blijven worden. Een les van de financiële crisis van 2008 was immers dat een aantal impacts zich pas na enkele jaren manifesteren, met name op het vlak van gezondheidszorg, sociale bijstand en sociale cohesie. Het relancebeleid dient dan ook samen te gaan met een strategie tegen ongelijkheden en toenemende kwetsbaarheden op de arbeidsmarkt en de hele samenleving.

REFERENTIES

Cantillon, B., Marchal, S., Peeters, N., Penne, T., & Storms, B. (2020). *Huishoudbudgetten en sociale minima in lockdown*. COVIVAT Beleidsnota 2, Leuven/Antwerpen: COVIVAT (Corona Onderzoeksconsortium voor Inkomensverdeling en Sociale Effecten).

Capéau, B., Decoster, A., Vanderkelen, J., & Van Houtven, S. (2021). *De impact van de COVID-19 schok voor loon- en weddetrekkenden in 2020*. COVIVAT Beleidsnota 9, Leuven: COVIVAT (Corona Onderzoeksconsortium voor Inkomensverdeling en Sociale Effecten).

European Commission (2021a). *Spring 2021 Economic Forecast: Rolling up sleeves*, geraadpleegd via https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2021-economic-forecast-rolling-sleeves_en

European Commission (2021b, July). *Summer 2021 Economic Forecast: Reopening fuels Recovery*. Institutional paper 156.

Eurostat (2021a, Feb.). *Preliminary flash estimate for the fourth quarter of 2020*, geraadpleegd via https://ec.europa.eu/eurostat/documents/portlet_file_entry/2995521/2-02022021-AP-EN.pdf/0e84de9c-0462-6868-df3e-dbacad9f49f

Eurostat (2021b, June). *Statistics explained, Early estimates of income inequalities during the 2020 pandemic*, geraadpleegd via https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Early_estimates_of_income_inequalities_during_the_2020_pandemic

Federaal Planbureau (2020, 10 sept.). De Belgische economie zou in 2020 krimpen met 7,4 % en zich in 2021 gedeeltelijk herstellen met een groei van 6,5 %. Persbericht, geraadpleegd via https://www.plan.be/press/communique-2034-nl-de_belgische_economie_zou_in_2020_krimpen_met_7_4_en_zich_in_2021_gedeeltelijk_herstellen_met_een_groei_van_6_5_

Federaal Planbureau (2021, 24 juni). Een sterk herstel van de Belgische economie, al vertraagt de groei op middellange termijn; de arbeidsmarkt houdt beter stand dan verwacht, maar de overheidsfinanciën blijven in het rood. Persbericht, geraadpleegd via https://www.plan.be/press/communique-2131-nl-een_sterk_herstel_van_de_belgische_economie_al_vertraagt_de_groei_op_middellange_termijn_de_arbeidsmarkt_houdt_beter_stand

FOD Sociale Zekerheid (2019). *The evolution of the social situation and social protection in Belgium 2019. 'Slowly falling behind'*, geraadpleegd via <https://socialesecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/en/publications/silc/silc-analysis-social-situation-and-protection-belgium-2019-en.pdf>

Furceri, D., Loungani, P., & Ostry, J.D. (2020). How pandemics leave the poor even further behind. IMFBlog, geraadpleegd via <https://blogs.imf.org/2020/05/11/how-pandemics-leave-the-poor-even-farther-behind/>

Statbel (2021a). *Werkgelegenheid en werkloosheid*, geraadpleegd via <https://statbel.fgov.be/nl/themas/werk-opleiding/arbeidsmarkt/werkgelegenheid-en-werkloosheid>

Statbel (2021b). *Vacatures op de arbeidsmarkt*, geraadpleegd via <https://statbel.fgov.be/nl/themas/werk-opleiding/arbeidsmarkt/vacatures-op-de-arbeidsmarkt>

Statbel (2021c). *Materiële en sociale deprivatie in 2020*, geraadpleegd via <https://statbelpr.belgium.be/nl/nieuws/materiele-en-sociale-deprivatie-2020>

Statbel (2021d). *ICT-gebruik in huishoudens*, geraadpleegd via <https://statbel.fgov.be/nl/themas/huishoudens/ict-gebruik-huishoudens#news>

Marchal, S., Vanderkelen, J., Cantillon, B., Decancq, K., Decoster, A., Kuypers, S., Marx, I., Spinnewijn, J. e.a., (2021). *De gevolgen van Corona voor de inkomensverdeling: impact van de lockdown en beleid in april 2020*. COVIVAT Beleidsnota 7. Leuven/Antwerpen: COVIVAT (Corona Onderzoekconsortium voor Inkomensverdeling en Sociale Effecten).

Nationale Bank van België (2021a). *Economische Projecties voor België – Voorjaar 2021*, geraadpleegd via <https://www.nbb.be/nl/artikels/economische-projecties-voor-belgie-voorjaar-2021>

Nationale Bank van België (2021b, april). *Maandelijks consumentenenquête*, geraadpleegd via <https://www.nbb.be/doc/dq/n/dq3/histo/pne2104.pdf>

Sociaal-Cultureel Planbureau (2020, sept.). *Eerste bevindingen op basis van een bevolkingsenquête uit juli 2020. Welbevinden ten tijden van Corona*.

Statistiek Vlaanderen (2021, april). *SV-rapport 'Resultaten COVID-19-bevraging: Gezondheid, welzijn en sociale contacten'*.

Wergroep Social Impact COVID-19 (2020-2021). *Monitoring van de gevolgen van COVID-19 op de werkgelegenheid en de sociale bescherming in België*.

NOTEN

- ¹ Het werk van de WG SIC steunt op de inbreng van data uit de betrokken instellingen en hun feedback op de analyse. De volgende personen zijn daar actief bij betrokken Jocelyne Landries (Fedris), Saskia Weemaes, Guy Van Camp (Federaal Planbureau), Philippe Delhez (NBB), Dries Verbiest (HZIV), Chris Brijs (KSZ), Frank Seynaeve (RIZIV), Miguel Demeter (RJV), Marina Geeraert, Veerle De Maesschalck (RSVZ), Tim Neyens (RSZ), Michiel Segaeert (RVA), Bart Van Tieghem (Sigedis), Anja Termote, Geneviève Geenens, Patrick Lusyne (Statbel).
- ² Meer details, en de recentste data, zijn te vinden op <https://socialsecurity.belgium.be/nl/sociaal-beleid-mee-vorm-geven/sociale-impact-covid-19>.
- ³ Q staat voor 'quarter', kwartaal.
- ⁴ Met dank aan Luc De Pauw (Securex), Jozef Spillebeen (Acerta) en Piet Vandenbussche (SD Worx) voor het verstrekken van de data.
- ⁵ De gegevens van de drie secretariaten worden hiertoe ongewogen opgeteld en de verkregen resultaten toegepast op het geheel van de privésector. Er is dus geen rekening gehouden met de representativiteit van de secretariaten binnen de privésector.
- ⁶ Het gaat om maandelijkse gegevens die met het oog op de coronacrisis worden berekend; ze dienen met voorzichtigheid te worden gehanteerd.
- ⁷ De werkloosheidscijfers volgens de definitie van het Internationaal Arbeidsbureau, op basis van de EAK-enquête, staan los van een eventuele inschrijving bij VDAB, Actiris, FOREM of ADG, evenals van het ontvangen van een uitkering van de RVA, en zijn dus niet vergelijkbaar met de administratieve werkloosheidscijfers.
- ⁸ *Labour market slack* is het arbeidspotentieel dat (meer) zou kunnen werken, en wordt uitgedrukt als het percentage werklozen, deeltijds werkenden die meer zouden willen werken en binnen twee weken meer uren zouden kunnen presteren, inactieven die beschikbaar zijn maar geen werk aan het zoeken zijn en inactieven die werk zoeken maar niet beschikbaar zijn, in de uitgebreide beroepsbevolking (werkenden, werklozen en een deel van de inactieven – beschikbaar maar niet aan het zoeken; zoekend, maar niet beschikbaar).
- ⁹ Met de zogenaamde flexi-jobs doelen we op het statuut dat op 1 december 2015 werd gecreëerd en aan werknemers en gepensioneerden een voordelige manier biedt om bij te verdienen.
- ¹⁰ Merk op dat de volgende cijfers nog sterk kunnen fluctueren: zij moeten als voorlopig beschouwd worden. De globale grootteordes en evoluties kunnen wellicht wel als betrouwbaar worden beschouwd, de exacte niveaus daarentegen nog niet.
- ¹¹ Vanaf juni: inclusief relance-overbruggingsrecht.
- ¹² Hier speelt wellicht ook een seizoenseffect. In andere jaren stellen we ook in deze periode (vanaf mei tot september) een vertraging van de groei of een daling vast.
- ¹³ Groeipercentages zijn berekend op basis van administratieve gegevens.
- ¹⁴ Onder 'andere maatschappelijke hulp- en dienstverlening' verstaan we: niet-dringende medische hulp, hulp voor schuldbemiddeling, financiële hulp, voedselhulp, administratieve hulp, psychologische hulp en hulp betreffende kinderarmoede.
- ¹⁵ Bij de berekening van de bestaansmiddelen en het leefloonbedrag kunnen inkomens uit werk of beroepsopleiding in kader van de sociaalprofessionele integratievrijstelling (SPI) tot een bepaald niveau worden vrijgesteld. Dat heeft als doel om personen met een leefloon te activeren en de overgang naar (deeltijds) werk financieel aantrekkelijk te maken. Voor meer info, zie onder 'socio-professionele vrijstelling': https://primabook.mi-is.be/nl/recht-op-maatschappelijke-integratie/berekening-van-de-bestaansmiddelen#0_h2_16
- ¹⁶ Daarbij moet worden aangestipt dat de inschatting van de inkomenseffecten in belangrijke mate gebaseerd is op simulatieresultaten. Het aantal geobserveerde gegevens is vooralsnog zeer beperkt.

2.3

MAANDINKOMENS IN COVID-19-JAAR 2020

**Johannes Derboven, Wouter Neelen, Jonas Vanderkelen,
Gerlinde Verbist en Sarah Marchal**

2020 was een 'ander' jaar. Opeenvolgende golven van het COVID-19-virus leidden tot een afwisseling van strikte en minder strikte socialdistancingmaatregelen. Die hadden telkens weer ingrijpende economische en sociale gevolgen. Om de ergste impact op het inkomen van de gezinnen op te vangen, voorzagen de overheden in diverse steunmaatregelen.

In deze bijdrage gaan we na in welke mate de COVID-19-schok en de compensatiemaatregelen een impact hadden op de maandelijks beschikbare inkomens in 2020. Deze analyse kan niet los gezien worden van de analyse in Capéau, Decoster, Vanderkelen e.a. (2021), die de impact van de schok op de jaarinkomens van werknemers toont. Deze analyse biedt daarop een aanvullend perspectief, door te kijken naar de impact op de maandinkomens van de werkenden (werknemers en zelfstandigen). In het bijzonder hebben we hierbij ook de impact van de regionale maatregelen tijdens het jaar in rekening gebracht.

In wat volgt, geven we eerst een kort overzicht van ander, soortgelijk onderzoek. Vervolgens beschrijven we de maatregelen die in België genomen werden, zowel op federaal als op regionaal niveau. Daarna bespreken we meer uitgebreid de gebruikte methode en presenteren we onze resultaten. We sluiten af met een discussie van wat deze resultaten ons kunnen leren voor de toekomst.

1. EERDER ONDERZOEK NAAR DE IMPACT VAN COVID-19

De socialdistancingmaatregelen die wereldwijd werden geïntroduceerd, hadden zeer duidelijk een directe impact op de economie, de tewerkstelling en de inkomens van huishoudens. Onderzoekers hebben zich het voorbije jaar massaal toegelegd op het zo snel mogelijk in kaart brengen van de impact van deze socialdistancingmaatregelen. Dat gebeurde aan de hand van een veelheid aan bronnen, zoals digitale transacties, internetpeilingen en administratieve gegevens.

In de internationale literatuur maakten wetenschappers veelvuldig gebruik van *nowcasting*-technieken, waarbij data (die vaak pas met enkele jaren vertraging beschikbaar zijn) worden aangepast om de effecten van een dergelijke schok te kunnen weergeven. Figari en Fiorio (2020) keken bijvoorbeeld naar de impact van de socialdistancing- en steunmaatregelen op de inkomensverdeling in Italië in maart 2020. Zij maakten gebruik van informatie over de wettelijk stilgelegde bedrijfstakken om het percentage werkenden per sector die hun activiteiten niet meer mochten uitoefenen te berekenen. Vervolgens selecteerden zij willekeurig personen in

een representatieve dataset die betrekking had op de pre-COVID-19-periode, van wie ze de arbeidsstatus naar werkloosheid aanpasten, tot het werkloosheidspercentage per sector met het percentage getroffen en overeenstemde. Daarna berekenden ze voor elke geselecteerde werknemer het verlies in arbeidsinkomen en de steunmaatregelen die van toepassing waren en verkregen zo een 'genowcaste' dataset. Die gebruikten ze vervolgens om te berekenen hoe zwaar de Italiaanse burgers getroffen werden door de lockdown en in welke mate dat gecompenseerd werd door steunmaatregelen.

Naarmate er meer macrogegevens en administratieve data beschikbaar kwamen, werd het mogelijk om deze willekeurige toewijzing verder te verfijnen. Zo konden Gallo en Raitano (2020) de identificatie van personen die waarschijnlijk getroffen waren door de lockdown al uitvoeren op een fijnmazigere identificatie van de sectoren van tewerkstelling. In hun paper trachtten deze onderzoekers uitspraken te doen over de impact van COVID-19 op het hele jaar, in plaats van enkel in de eerste maand van de lockdown. Aangezien de fijnmazigere gegevens nog niet voor het volledige jaar 2020 beschikbaar waren op het moment dat zij hun paper schreven, berekenden ze de impact op de jaarinkomens (onder verschillende assumpties) tijdens de tweede golf.

Parolin, Curran, Matsudaira e.a. (2020) becijferden de impact van de socialdistancingmaatregelen en het omvangrijke steunpakket voor de Verenigde Staten. Anders dan in de andere papers keken zij niet naar de impact op jaarinkomens, of in slechts één enkele maand, maar trachtten zij de impact op maandelijkse armoedecijfers in kaart te brengen. Bovendien gingen ze na in welke mate het omvangrijke steunpakket van de federale overheid deze maandelijkse armoedecijfers beïnvloedde. Zij vonden dat het steunpakket van fundamenteel belang was in het terugdringen van armoede, maar niet volstond om 'diepe' armoede (gedefinieerd als een inkomen onder de helft van de maandelijkse armoedelijn) te vermijden. Ze toonden bovendien aan dat tijdelijke onderbrekingen of wijzigingen aan het steunpakket onmiddellijk resulteerden in hogere maandelijkse armoedecijfers.

O'Donoghue, Sologon, Kyzyma e.a. (2021) brachten de impact van de crisis over de verschillende maanden en golven heen in kaart voor Ierland. Zij gebruikten daarvoor een uitgebreid parametrisch model dat veranderingen in arbeidsmarktstatus op basis van de Labour Force Survey vertaalde in veranderingen in inkomen, op tweewekelijkse basis. Ze toonden aan dat beleidsmaatregelen, gekoppeld aan een progressief belastingstelsel, een stijging in inkomensongelijkheid voorkwamen. Tegelijk vonden ze dat de generositeit van uitkeringen afnam naarmate de crisis langer duurde en dat deze uitkeringen tegelijk ook meer gericht werden op lagere inkomens.

In België leverde de Working Group Social Impact COVID-19 (WG SIC) een belangrijke bijdrage door informatie uit verschillende administratieve bronnen te combineren. Zo werd al heel snel gestart met het opvolgen van de stijging van de tijdelijk werklozen en hun kenmerken, gecombineerd met andere indicatoren die een beeld gaven van de impact van de crisis op de economie en de individuele inkomens. Dat gebeurde bijvoorbeeld door de impact op tijdelijke werkloosheid te combineren met informatie over veranderingen in het aantal studenten ingeschreven voor studentenarbeid, het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, de begunstigden van het coronaparentalverlof naar inkomen en het aantal zelfstandigen met een overbruggingsrecht. De combinatie van deze statistieken geeft een gedetailleerd en waardevol beeld van de maandelijkse impact van social distancing op de veranderingen in arbeidsstatus en op wie gebruikmaakte van de verschillende steunmaatregelen (zie ook hoofdstuk 2.2). De impact op huishoudinkomens is minder gemakkelijk af te leiden uit deze data. De WG SIC (2020) verwijst daarvoor onder meer naar

een enquête bij de Belgische OCMW's, die duidelijk aangeven meer steunvragen te ontvangen en te hebben uitbetaald. Dat vormt inderdaad een belangrijke aanwijzing dat huishoudinkomens in die mate daalden dat gezinnen een beroep moesten doen op het laatste vangnet.

Daarnaast verschenen ook een aantal publicaties die gebruikmaakten van *nowcasting*-technieken om de impact van de COVID-19-schok zo goed mogelijk in kaart te brengen. Daarbij wordt dan vertrokken van bestaande microgegevens, waarin vervolgens de veranderingen door toedoen van de schok in arbeidsstatus en inkomens worden aangebracht. Thuy, Van Camp en Vandelannoote (2020) berekenden voor het planbureau de impact van de lockdown en de steunmaatregelen in maart, april en mei 2020, onder de assumptie dat de situatie zich daarna weer zou herstellen.

Marchal, Vanderkelen, Cantillon e.a. (2021) gebruikten een internetpeiling van een niet-representatieve steekproef van de bevolking voor hun *nowcasting*. De informatie uit deze enquête gebruikten ze om een model te schatten dat op basis van kenmerken zoals leeftijd, geslacht, sector en opleidingsniveau de kans berekent dat iemand getroffen werd door tijdelijke werkloosheid. Dit model werd vervolgens toegepast op representatieve surveydata, om zo te identificeren wie waarschijnlijk getroffen was. Deze kansen werden verder gekalibreerd aan de hand van het aantal personen dat een tijdelijke werkloosheidsuitkering of een overbruggingsrecht ontving naar leeftijd, sector en geslacht. Rekening houdend met de daling in arbeidsinkomen en de impact van de compenserende maatregelen (de tijdelijke werkloosheid en het overbruggingsrecht) en de automatische reactie van de bedrijfsvoorheffing en de socialezekerheidsbijdragen, vonden zij een belangrijk dempend effect van de welvaartsstaat op de inkomensverliezen in de eerste volledige maand van de lockdown. Dit dempende effect was het sterkste voor de lage (maar niet de laagste) en gemiddelde lonen. Op het niveau van de volledige populatie was de impact vrij beperkt, met dank aan de compenserende maatregelen, maar ook door de buffer van extra inkomens op huishoudniveau in verschillende gezinnen (bv. het inkomen van gezinsleden die konden blijven werken zonder inkomensverlies).

Naarmate meer geaggregeerde administratieve statistieken beschikbaar kwamen, opteerden Capéau e.a. (2021) voor de *nowcasting* van hun jaaranalyse voor een willekeurige allocatie van de veranderingen in arbeidsstatus op basis van leeftijdsgroepen, geslacht, sector en voormalig dagloon. Bovendien hielden zij daarbij ook rekening met cijfers over de stijging van het aantal volledig werklozen en namen ze ook het inkomensverlies uit flexi-jobs mee. Zij vonden eveneens dat de welvaartsstaat in belangrijke mate de verliezen van de COVID-19-schok compenseerde. Dat was echter veel minder het geval voor werknemers in het flexi-statuuut. Bovendien blijkt dat de opeenstapeling van verloren arbeidsinkomen over verschillende maanden een sterke negatieve impact had op het beschikbare jaarinkomen van werknemers.

In deze bijdrage bouwen we verder op de eerdere studies van Marchal e.a. (2021) en Capéau e.a. (2021). We hanteren wel een ander perspectief. Eerder dan de totale impact van COVID-19 op de jaarinkomens in kaart te brengen, of de impact in april 2020, gekoppeld aan de effectiviteit van de federale maatregelen, kijken we in deze bijdrage naar de maandelijkse verschillen in beschikbaar inkomen. De socialdistancingmaatregelen lieten in sommige maanden immers meer economische activiteit toe dan in andere. De situatie in april toonde wat dat betreft een worstcasescenario op maandbasis. Het is interessant om na te gaan hoe de economische impact van de pandemie van maand tot maand verschilde en evolueerde. Tegelijk dienen we er rekening mee te houden dat een opeenstapeling van niet-volledig gecompenseerd inkomensverlies, met name bij werknemers

die al bij aanvang vrij weinig financiële reserves hadden (Capéau e.a., 2021; Horemans, Kuypers, Marchal e.a., 2020; Lens, Marx, & Mussche, 2020), de situatie sterk verergerde. Parolin e.a. (2020) toonden voor de Verenigde Staten dat de timing van steunmaatregelen in belangrijke mate een impact had op de armoedegraad, terwijl O'Donoghue e.a. (2021) voor Ierland aantoonde dat de aard van de steunmaatregelen veranderde naarmate de crisis langer duurde. In België hadden we een vrij snelle uitbreiding van de werkloosheidsstelsels en het overbruggingsrecht. Ook al zijn er aanwijzingen dat de uitbetalingen in individuele gevallen vrij lang op zich lieten wachten, toch kan in het algemeen gesteld worden dat de vakbonden daarvan een tijdige uitvoering realiseerden, ook al was de stijging van uitkeringsgerechtigden enorm. De extra regionale maatregelen werden vaak slechts voor bepaalde maanden of met enige vertraging geïmplementeerd. Bij onze analyse van de variatie in maandinkomens tijdens de pandemie hebben we daar dan ook rekening mee gehouden.

2. BLUSSEN WANNEER HET BRANDT: DE BELGISCHE MAATREGELEN

Vanaf midden maart kondigde de Belgische regering verregaande socialdistancingmaatregelen af. Die hadden een onmiddellijke impact op het sociale en economische leven. In de loop van 2020 werden deze maatregelen achtereenvolgens in verschillende mate versoepeld en weer ingevoerd. Om de disruptieve impact op de inkomens van de getroffen huishoudens te verzachten, voerden de verschillende overheden van ons land steunmaatregelen in. Die evolueerden mee met de intensiteit van de pandemie en de daarbij horende socialdistancingmaatregelen. Tabel 1 geeft weer welke maatregelen in welke maand waarschijnlijk voor het eerst ontvangen konden worden, rekening houdend met toewijzingscriteria en overheidscommunicatie rond de uitrol van maatregelen.¹

De tijdelijke werkloosheidsuitkering werd versoepeld voor werknemers die als gevolg van COVID-19 hun job niet meer konden uitoefenen. De uitkering bedraagt 70 % van het (begrensde) loon met een extra supplement van € 5,63 per dag, afkomstig van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA). Daarnaast is wegens de aanhoudende aanwezigheid van COVID-19 beslist om in december een extra premie toe te kennen aan langdurige tijdelijk werklozen. Wie in de maanden maart tot oktober 53 tot 67 tijdelijke werkloosheidsuitkeringen heeft ontvangen, krijgt een premie van € 150 bruto. Per dag extra bovenop deze 67 uitkeringen, wordt nog een extra premie van € 10 per dag toegekend.

Het overbruggingsrecht werd eveneens minder streng en staat ter beschikking voor zelfstandigen die wegens het coronavirus hun activiteiten volledig of gedeeltelijk moesten onderbreken. Dat laatste, samen met de gezins- en beroepssituatie, bepaalt de hoogte van de uitkering. Voor de periode van oktober 2020 tot december 2020 werd eveneens een dubbel overbruggingsrecht in het leven geroepen; dat was voor zelfstandigen die verplicht waren hun activiteiten stop te zetten naar aanleiding van overheidsbeslissingen.² Dit bedrag was het dubbele van het 'normale' overbruggingsrecht.

Tabel 1. Overzicht van de inkomensondersteunende COVID-19-maatregelen in 2020, naar de maand dat ze voor het eerst ontvangen konden worden.

	Maart	April	Mei	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dec.
Federaal										
Tijdelijke werkloosheid	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Overbruggingsrecht	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Dubbel overbruggingsrecht								x	x	x
Stopzetting degressiviteit werkloosheidsuitkering		x	x	x	x	x	x	x	x	x
Bonus voor ontvangers sociale bijstand					x	x	x	x	x	x
Premie voor langdurig tijdelijke werklozen										x
Vlaanderen										
Energiepremie			x	x	x	x	x			
Coronatoeslag kinderbijslag kwetsbare gezinnen										x
Wallonië										
Waterpremie voor tijdelijk werklozen			x	x	x	x	x	x		
Energiepremie budgetmeters				x	x	x	x	x		
Brussel										
Huurpremie kwetsbare huishoudens					x	x	x	x	x	x
Coronatoeslag kinderbijslag kwetsbare gezinnen							x			

Bron: eigen samenstelling van de auteurs.

Er waren niet alleen tegemoetkomingen voor werkende personen die hun job moesten stilleggen, ook voor werklozen en bijstandsgerechtigden werden maatregelen genomen. Voor zowel bestaande als nieuwe werklozen werd vanaf april de degressiviteit van de uitkeringen stopgezet. Bijstandsgerechtigden (d.w.z. ontvangers van een leefloon, inkomensgarantie voor ouderen, integratietegemoetkoming of een inkomensvervangende tegemoetkoming) zagen vanaf de maand juli hun maandelijkse uitkering verhoogd met € 50.

Naast de federale maatregelen werden ook regionale premies ingevoerd. Zo werd in Vlaanderen een water- en energiepremie van € 202,68 toegekend aan individuen die in de periode van 20 maart tot 17 juli minstens één dag tijdelijk werkloos zijn geweest.

Wallonië maakte een onderscheid tussen een waterpremie enerzijds en een gas- en elektriciteitspremie anderzijds. De waterpremie voor Waalse huishoudens hield een vermindering van de waterfactuur in van € 40. Gezinnen waar minstens een lid minstens een dag tijdelijk werkloos was in de periode van april tot oktober, kwamen in aanmerking en moesten dat zelf aanvragen bij hun watermaatschappij. De gas- en elektriciteitspremie was gericht aan huishoudens

met een gas- en/of elektriciteitsbudgetmeter; deze premie werd toegekend bij de eerstvolgende oplaadbeurt van de kaart. Er werd € 75 geplaatst op de oplaadkaarten van de gasbudgetmeters en € 100 op die van de elektriciteitsbudgetmeters. Deze betalingen waren mogelijk van juni tot oktober (Energie info Wallonie, 2020).

In Brussel daarentegen werd geen energiepemie opgesteld, maar wel een eenmalige huurpremie van € 214,68 voor huurders op de private markt. De voorwaarden waren dat minstens een lid van het huishouden ofwel een overbruggingsrecht had ontvangen, ofwel minstens vijftien dagen tijdelijk werkloos was geweest in de periode van juni tot december.

Ook was er zowel in Brussel als in Vlaanderen een eenmalige toeslag voor kwetsbare gezinnen binnen de kinderbijslag. In Brussel bedroeg deze premie € 100 per gerechtigd kind, in Vlaanderen € 35 per gerechtigd kind.

3. DATA EN METHODE

3.1 Nowcasting

Idealiter meten we de impact van de schok op huishoudinkomens aan de hand van administratieve gegevens of aan de hand van surveygegevens, voor een representatieve steekproef van de bevolking. Dit soort informatie is helaas nog niet beschikbaar voor 2020. Daarom baseren we ons voor deze berekeningen op de EU Statistics on Income and Living Conditions Survey (EU-SILC 2018). Deze dataset omvat de antwoorden van een representatieve steekproef van de Belgische bevolking op vragen rond hun inkomen en levensomstandigheden. Ze wordt standaard gebruikt om de inkomensverdeling van de Belgische bevolking in kaart te brengen.

Uiteraard ontbreekt in deze dataset – die de situatie in 2017/2018 reflecteert – belangrijke informatie over de veranderingen in arbeidsmarktsituatie en inkomens naar aanleiding van de lockdown. Daarom passen we *nowcasting*-technieken toe op deze dataset, om zo goed mogelijk de situatie veroorzaakt door de lockdown te benaderen.

We gebruiken daarvoor administratieve gegevens over het aantal (tijdelijke) werklozen en zelfstandigen met een overbruggingsrecht in de maanden maart tot december. Voor de (tijdelijk) werklozen kregen we gedetailleerde statistieken van verdelingen van eerder dagloon, sector, leeftijd en geslacht.³ Bovendien ontvingen we voor de werknemers de maand-op-maandtransities tussen de statussen werkend, werkloos en tijdelijk werkloos. Voor tijdelijke werklozen was deze informatie verder opgesplitst naar het aantal dagen tijdelijke werkloosheid. Capéau e.a. (2021) gebruikten deze informatie om transities toe te wijzen aan de werknemers in de EU-SILC. In dit hoofdstuk bouwen we verder op deze data. Voor meer gedetailleerde methodologische informatie over deze toewijzing verwijzen we naar Capéau e.a. (2021).

Voor de zelfstandigen is de toewijzing ruwer. Statistieken voor zelfstandigen zijn alleen beschikbaar naar geslacht, leeftijd en sector, terwijl transities enkel globaal (voor alle zelfstandigen met een overbruggingsrecht) beschikbaar zijn.⁴ Voor de zelfstandigen hanteren we daarom een willekeurige toewijzing gebaseerd op de gemiddelde kans per subgroep gevormd door geslacht, vier leeftijdscategorieën⁵ en twaalf sectoren, waarbij we de allocatie voor elke maand apart

toepassen. Wanneer de sector niet bekend is in onze onderliggende SILC-data, kennen we de gemiddelde kans voor de (grotere) subgroep naar leeftijdscategorie en geslacht toe.

Voor onze maandelijkse inschatting van de impact van de COVID-19-schok en de beleidsmaatregelen op het netto beschikbare inkomen baseren we ons op maandelijkse inkomens. Daarvoor is het noodzakelijk om de jaarlijkse inkomens die aanwezig zijn in de EU-SILC om te zetten naar maandbasis. Daarbij houden we rekening met de arbeidsmarktstatus die voor elke maand in de EU-SILC gerapporteerd wordt en met het aantal maanden dat die arbeidsmarktstatus gerapporteerd wordt.

3.2 Beleidsscenario's

We simuleerden verschillende scenario's met behulp van EUROMOD, een microsimulatiemodel op basis van gedetailleerde gegevens op het niveau van individuen en huishoudens, dat op jaarbasis de belastingen en uitkeringen berekent ('simuleert') voor een representatieve steekproef (de EU-SILC). Na de aanpassing van deze dataset (zie de beschrijving van *nowcasting* hiervoor) hebben we dit model zo aangepast dat het mogelijk is om naar de maandelijkse situatie te kijken. Daarnaast hebben ook de COVID-19-gerelateerde uitkeringen aan dit model toegevoegd.

In een *baseline scenario* berekenen we de maandelijkse beschikbare inkomens zoals ze vermoedelijk geweest zouden zijn in 2020 indien er geen COVID-19-schok was geweest. Dit scenario is gebaseerd op de situatie zoals gereflecteerd in de surveygegevens in 2018, waarbij de inkomenscomponenten aangepast werden naar de evolutie van de relevante inflatie-indicatoren en de wijzigingen in beleid. We doen geen aanpassingen voor vermoedelijke veranderingen in arbeidsmarktstatus tussen 2018 en 2020.

Vervolgens berekenen we alle inkomens, uitkeringen of belastingen op een 'normale' basis: dat wil zeggen zonder COVID-19-gerelateerde veranderingen in het socialezekerheidsstelsel. Zoals vermeld, kijken we hier naar de maandelijkse situatie. Om de maandelijkse beschikbare inkomens zo goed mogelijk in kaart te brengen, houden we rekening met de bedrijfsvoorheffing. Die reageert immers meteen op veranderingen in maandelijkse inkomens. Voor andere, kleinere, uitkeringen en belastingen die elk jaar voorspelbaar opnieuw worden uitgekeerd of geïnd, denk bijvoorbeeld aan de premie binnen de Vlaamse zorgverzekering of het vakantiegeld, berekenen we deze bedragen voor elke maand als het totale bedrag op jaarbasis gedeeld door 12.

In een COVID-19-scenario berekenen we de maandelijkse beschikbare inkomens rekening houdend met de waarschijnlijke veranderingen in arbeidsmarktstatus ten gevolge van COVID-19-lockdowns en socialdistancingmaatregelen, en rekening houdend met de steunmaatregelen zoals tijdelijke werkloosheid, werkloosheid, overbruggingsrecht en aanvullende regionale steunmaatregelen. Wat betreft het moment van de toekenning van de COVID-19-gerelateerde steunmaatregelen, hebben we steeds het eerst mogelijke moment dat iemand toegang daartoe had als uitgangspunt genomen. We verwijzen daarvoor naar tabel 1. Indien andere inkomensgerelateerde uitkeringen, zoals de studietoelage en het kindergeld, in de regel niet onmiddellijk reageren op een daling in inkomen, proberen we de realiteit zo goed mogelijk te benaderen door deze uitkeringen te berekenen op basis van het onveranderde jaarinkomen. Het leefloon, dat – indien het tijdig wordt aangevraagd – wel snel reageert op een daling in inkomen, laten we wel fluctueren met dalingen in inkomen.⁶

De tijdelijke werkloosheidsuitkering werd, in lijn met de regelgeving, steeds berekend als percentage van het loon dat een getroffen respondent in die maand in een 'normaal 2020' zou hebben gehad, of, indien dit om methodologische redenen niet beschikbaar was, het meest recent verdiende loon.

Dat loon werd ook gebruikt om het resterende arbeidsinkomen van getroffen respondenten te berekenen. We verlaagden de maandelijkse arbeidsinkomens van de getroffen werknemers pro rata met het aantal dagen dat zij tijdelijk werkloos werden. Voor diegenen die de status volledig werkloos toegewezen kregen, verlaagden we het maandinkomen tot 0. Hetzelfde deden we voor de zelfstandigen die een overbruggingsrecht toegekend kregen. In onze simulaties gaan we enkel uit van het persoonlijke inkomen van zelfstandigen en van het overbruggingsrecht als vervangingsinkomen voor dit persoonlijke inkomen. We laten bijgevolg de grootte van de daling in omzet en de doorlopende kosten gerelateerd aan de activiteit van de zelfstandige buiten beschouwing. Deze dalingen worden gedeeltelijk gedekt door gewestelijke compensatiemaatregelen voor bedrijven, die buiten de scope van deze oefening vallen. Voor elke zelfstandige die een beroep moet doen op het overbruggingsrecht veronderstellen we dat het persoonlijke inkomen volledig wegvalt. We houden dus geen rekening met zelfstandigen die nog een deel van hun activiteit konden behouden, noch met negatieve inkomens. Deze assumpties, gekoppeld aan de kwaliteit van de onderliggende data, laten niet toe om een precieze inschatting te maken over de impact van de schok op de inkomens van de zelfstandigen.

Vervolgens pasten we de inkomens in de aangepaste maandelijkse EU-SILC 2018 aan naar de prijzen en het beleid van 2020, om de situatie vlak voor en tijdens de lockdown zo goed mogelijk te benaderen. Op basis van deze aangepaste dataset tonen we hier onze schattingen over de impact van de lockdown op de getroffen werknemers en zelfstandigen.

3.3 Beperkingen

Op basis van deze aangepaste dataset presenteren we in deze bijdrage onze inschatting van de impact van de lockdown en het beleid op de maandinkomens van de werknemers. Het is belangrijk om te benadrukken dat we niet in staat zijn de impact van de lockdown en het gevoerde beleid in te schatten voor de totale bevolking. Ons model is gebouwd op de statistieken van de tijdelijke werkloosheid, de werkloosheid en het overbruggingsrecht voor zelfstandigen. De economische impact van COVID-19 zal zich ook laten voelen bij groepen in onze samenleving die we niet terugvinden in deze statistieken. Denk aan mensen die hun overuren, interimjob, studentenjob of aanvullende tewerkstelling zagen wegvallen of werknemers in meer precaire statuten zonder toegang tot deze beschermingsstelsels. Ook maken we geen inschatting van de gevolgen voor mensen die door de mazen van het socialezekerheidsnet vallen.⁷ Voor deze groepen – die zich vaak aan de onderkant van de loonverdeling bevinden – modelleren we de impact van de schok niet, en onderschatten we bijgevolg de impact van de lockdown op hun beschikbare inkomen. Bovendien moesten we sterke veronderstellingen maken rond de terugval in het inkomen en de werktijd bij de werkenden voor wie we wel gegevens hadden. Dat wil niet zeggen dat onze schattingen niet goed of bruikbaar zijn, wel dat ze slechts een deel van de werkelijkheid vatten.

Een verdere grote beperking bij een oefening als deze is dat we niet weten hoe de wereld er had uitgezien als de steunmaatregelen niet hadden bestaan. Het is niet zeker dat bedrijven even massaal van tijdelijke werkloosheid zouden hebben gebruikgemaakt. Mogelijk hadden ze reserves

om hun werknemers nog een tijdlang door te betalen. Bovendien heeft de overheid vanaf het begin van de coronacrisis via diverse maatregelen massaal de bedrijven gesteund, met name hun liquiditeitspositie. Deze oefening laat dat buiten beschouwing.

Voor bepaalde uitkeringen waren we genoodzaakt om een aantal assumpties aan te nemen. Vooreerst hebben we de regionale uitkeringen toegekend op het eerste moment dat ze waarschijnlijk verkregen konden worden. Wellicht werden uitkeringen in realiteit (veel) later ontvangen dan we hier veronderstellen. Ten tweede was het niet mogelijk om voor de Waalse energiepremie voor huishoudens met een budgetmeter te bepalen welke groep daarvoor exact in aanmerking kwam. Aangezien budgetmeters voornamelijk voorkomen bij huishoudens in financiële moeilijkheden, hebben we geopteerd om die willekeurig toe te kennen aan de groep van huishoudens waarbinnen iemand een socialebijstandsuitkering ontving. Ten derde was er voor de Brusselse huurpremie een extra voorwaarde die stelde dat huurders die tegelijk eigenaar of vruchtgebruiker zijn van een onroerend goed, deze premie niet konden ontvangen. Omdat we niet beschikten over deze informatie, hebben we dat benaderd door te stellen dat deze huurders zelf geen huurinkomsten gerapporteerd mochten hebben.

4. RESULTATEN

Vooraleer we kijken naar de impact van de COVID-19-shock en de steunmaatregelen op de inkomens van werknemers en zelfstandigen kijken we eerst voor elk van de maanden van maart tot december, naar het aandeel getroffen (voor werknemers betekent dat: (tijdelijk) werkloos geworden; voor zelfstandigen: overbruggingsrecht genieten) ten opzichte van de actieve bevolking (de volledige groep werknemers en zelfstandigen) per maand (zie tabel 2). Daarbij zien we dat het aandeel getroffen het hoogste was in de maanden maart tot mei, met april als de maand met het hoogste aandeel (28 %). Het laagste percentage getroffen is te situeren in september (8 %).

Tabel 2. Getroffen werknemers/zelfstandigen ten opzichte van de totale groep werknemers/zelfstandigen (totale actieve bevolking), per maand.

	maart	apr.	mei	juni	juli	aug.	sep.	okt.	nov.	dec.
Getroffen werknemers/ zelfstandigen	24 %	28 %	23 %	14 %	11 %	10 %	8 %	11 %	12 %	11 %

Bron: eigen berekening.

Het aantal getroffen werknemers in de verschillende maanden ten opzichte van het totale aantal getroffen werknemers over de volledige periode van maart tot december (tabel 3), vertoont een gelijkend patroon: de hoogste ratio bevond zich in april, waarna we een daling zien tot september, gevolgd door een stijging vanaf oktober. Wanneer we echter kijken naar de ratio van het aantal dagen tijdelijke werkloosheid ten opzichte van het aantal werkdagen in de verschillende maanden (tabel 3), zien we dat naast april en mei, ook maart tot de sterkst getroffen maanden voor de werknemers behoort.⁸ Vervolgens zien we opnieuw hetzelfde patroon optreden.

Om zicht te krijgen op de duurtijd waarop werknemers tijdelijk werkloos zijn geworden in 2020, hebben we de dagen tijdelijke werkloosheid omgezet naar equivalenten maanden (het aantal dagen

tijdelijke werkloosheid gedeeld door het aantal theoretisch mogelijke werkdagen,⁹ zie tabel 3). 43,6 % van de tijdelijke werklozen was dat gedurende één 'maand', 25,5 % gedurende twee 'maanden', 16 % gedurende drie 'maanden'; het aandeel dat meer dan drie 'maanden' tijdelijk werkloos was, is vervolgens veel lager. Niemand was gedurende de volledige periode (9,5 'maanden') tijdelijk werkloos; slechts 0,8 % gedurende een periode van negen 'maanden'.

Tabel 3. De getroffen werknemers in de verschillende maanden, ten opzichte van het totale aantal getroffen werknemers in de periode van maart tot december, het aantal dagen tijdelijke werkloosheid (TW) ten opzichte van het aantal werkdagen (per maand) en het aantal equivalente maanden tijdelijke werkloosheid.¹⁰

	maart	apr.	mei	juni	juli	aug.	sep.	okt.	nov.	dec.
Getroffen werknemers	56 %	68 %	56 %	37 %	27 %	25 %	22 %	28 %	30 %	30%
Dagen TW/werkdagen	74 %	69 %	50 %	42 %	36 %	34 %	34 %	41 %	44 %	42%
	Aantal equivalente maanden									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Tijdelijke werkloosheid	43,6 %	25,5 %	16,0 %	6,9 %	3,2 %	1,8 %	1,3 %	0,9 %	0,8 %	

Bron: eigen berekening.

Vervolgens kijken we naar de hoogte van de verschillende compensatiemaatregelen in de loop van de maanden. Tabel 4 geeft de gemiddelde bedragen weer voor de tijdelijke werkloosheid, de werkloosheidsuitkering voor nieuwe werklozen, het overbruggingsrecht en de andere federale en regionale COVID-19-uitkeringen, voor zowel huishoudens als individuen. Voor de tijdelijke/nieuwe werkloosheid en het overbruggingsrecht focussen we respectievelijk op de groep werknemers en zelfstandigen die getroffen zijn geweest in een specifieke maand. Voor de andere COVID-19-uitkeringen nemen we de maandelijks getroffen werknemers en zelfstandigen samen.

De gemiddelde ontvangen tijdelijke werkloosheidsuitkering was het hoogst in april en mei, om daarna te dalen en vrij stabiel te blijven tot oktober, waarna we opnieuw een stijging zien. Het gemiddelde bedrag van de werkloosheidsuitkering voor de nieuwe (volledige) werklozen blijft stabiel over alle maanden,¹¹ wat in lijn is met de stopzetting van de degressiviteit van de werkloosheidsuitkering. Het overbruggingsrecht blijft ook vrij stabiel tot september. Het overbruggingsrecht is immers – anders dan de (tijdelijke) werkloosheidsuitkering – een vast bedrag voor elke getroffen zelfstandige. Bovendien onderschatten we het aantal zelfstandigen met een gedeeltelijk overbruggingsrecht.¹² Vanaf oktober zien we dat door toedoen van de toekenning van het dubbele overbruggingsrecht het gemiddelde bedrag van het overbruggingsrecht aanzienlijk toeneemt.

Onder de andere COVID-19-uitkeringen rekenen we ieder voordeel mee uit tabel 1, met uitzondering van de (tijdelijke) werkloosheidsuitkeringen en het (dubbele) overbruggingsrecht. Vervolgens delen we die op tussen de federale en die van de verschillende regio's. De federale uitkeringen betreffen de premie van € 50 voor bijstandsontvangers en de premie voor langdurig tijdelijke werkloosheid; de uitkeringen van de regio's bevatten vanzelfsprekend enkel de desbetreffende regionale uitkeringen. Voor deze regionale uitkeringen berekenen we het gemiddelde over het aantal getroffen werkenden in de relevante regio.

Tabel 4. Gemiddelde uitkeringen per maand (in €): tijdelijke werkloosheid (tijdelijke werklozen), nieuwe werkloosheid (nieuwe werklozen), overbruggingsrecht (getroffen zelfstandigen) en andere COVID-19-uitkeringen (alle getroffen).

	maart	apr.	mei	juni	juli	aug.	sep.	okt.	nov.	dec.
Individueel										
Tijdelijke werkloosheid	776,0	1.313,2	976,3	872,7	795,0	794,0	819,3	776,5	937,7	928,7
Nieuwe werkloosheid	1.112,0	0,0	1.108,0	1.104,5	1.107,9	1.101,1	1.116,1	1.118,9	1.119,3	1.116,3
Overbruggingsrecht	1.418,2	1.426,6	1.422,9	1.414,5	1.409,5	1.409,8	1.408,2	1.924,0	2.264,1	1.971,4
<i>Andere COVID-19-uitkeringen:</i>										
Federaal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,4	0,5	0,6	0,5	155,7
Brussel	0,0	0,0	0,0	0,0	66,5	1,2	31,3	1,8	2,5	4,6
Vlaanderen	0,0	0,0	121,6	22,7	5,8	3,7	5,3	0,0	0,0	2,5
Wallonië	0,0	0,0	4,8	0,8	0,4	0,2	0,4	0,6	0,0	0,0
Huishouden										
Tijdelijke werkloosheid	380,8	658,2	484,4	415,2	370,8	365,6	377,3	363,1	443,7	435,8
Nieuwe werkloosheid	523,2	0,0	470,9	443,7	476,5	442,4	503,5	492,8	495,6	489,6
Overbruggingsrecht	586,9	585,9	586,8	588,6	577,7	573,6	574,0	808,2	964,4	838,5
<i>Andere COVID-19-uitkeringen:</i>										
Federaal	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8	2,9	3,0	3,1	2,7	187,3
Brussel	0,0	0,0	0,0	0,0	79,1	1,2	41,5	2,2	2,8	5,6
Vlaanderen	0,0	0,0	145,3	33,5	7,1	5,1	6,2	0,0	0,0	3,3
Wallonië	0,0	0,0	8,2	1,4	0,5	0,3	0,6	0,8	0,0	0,0

Bron: eigen berekening.

Op federaal niveau valt duidelijk op te merken dat de uitkeringen in december het hoogst zijn, als gevolg van de uitbetaling van de premie voor langdurige tijdelijke werkloosheid in deze maand. Voor Vlaanderen liggen de uitkeringen in mei het hoogst, wat verklaard kan worden doordat in deze maand het aantal ontvangers van de Vlaamse energiepremie aanzienlijk hoger lag dan in de andere maanden waarvoor die verkregen kon worden. Met enige vertraging ontvingen in deze maand immers alle getroffen uit maart en april een energiepremie. In Brussel zien we de hoogste waarden in juli en september. Juli was de eerste maand waarin de huurpremie ontvangen kon worden, terwijl in september de Brusselse kinderopvang werd uitbetaald. In Wallonië valt duidelijk vast te stellen dat de gemiddelde premies over de hele periode beperkt zijn in omvang. Wallonië voorzorg immers in lagere uitkeringen. Bovendien was de doelgroep vaak kleiner: zo werd getarget op huishoudens in plaats van op individuen.¹³ Daarnaast moest de waterpremie ook expliciet worden aangevraagd. Uit voorlopige administratieve gegevens blijkt dat dit niet steeds gebeurde. Daarom passen we een *non-take-up*-correctie toe in onze simulatie.¹⁴

Om na te gaan in welke mate deze compensatiemaatregelen de inkomensverliezen door toedoen van COVID-19 in de loop van 2020 compenseren, kijken we vervolgens naar de arbeids- en beschikbare inkomens en de ontvangen uitkeringen en betaalde belastingen. We kijken daarvoor

zowel naar de *baseline*, als naar het COVID-19-scenario. Figuur 1 geeft de gemiddelde inkomens, uitkeringen en belastingen weer voor alle getroffen huishoudens (onderste grafiek) en voor alle getroffen personen (bovenste grafiek). 'Alle getroffen personen/huishoudens' betekent hier dat we kijken naar de groep die in minstens één maand (van de periode maart tot december) getroffen werd; dat wil zeggen getroffen door ofwel tijdelijke werkloosheid, 'normale' werkloosheid, of stopzetting van activiteiten voor de zelfstandigen. Voor de huishoudens betekent dit dat een huishouden getroffen is, als minstens één lid van het huishouden getroffen werd ergens in de gehele periode.

Wanneer we kijken naar maand-op-maandveranderingen voor de getroffen personen (bovenste grafiek), valt meteen op dat de gemiddelde bruto inkomens lager liggen in het COVID-19-scenario dan in de *baseline*. Het grootste verschil doet zich voor in april, toen de coronamaatregelen het strengst waren. In de overgang van april naar mei stijgen de gemiddelde bruto inkomens opnieuw gestaag, om vanaf juli op een min of meer stabiel niveau te stagneren tot oktober, waarna we weer een klein dipje zien. Het gemiddelde bruto inkomen blijft consistent lager in vergelijking met het scenario zonder COVID-19. Het gemiddelde beschikbare inkomen volgt een soortgelijk patroon, hoewel het verschil tussen beide scenario's minder uitgesproken is voor de maanden juni tot december. Het is opvallend dat het gemiddelde beschikbare inkomen vanaf juni in het COVID-19-scenario niet meer veel lager ligt dan dat in de *baseline*. In december ligt het zelfs boven dat van de *baseline*: de grootste verklarende factor daarvoor is de uitkering van de premie voor langdurige tijdelijk werklozen, die in december werd uitbetaald.

Dat de daling van de bruto inkomsten niet resulteert in dezelfde daling van het beschikbare inkomen, is voornamelijk te danken aan de compensatiemaatregelen. We zien dat de gemiddelde uitkeringen in de hardst getroffen maanden – april en mei – ook het sterkst toenemen, hoewel niet voldoende om het gemiddelde inkomensverlies te compenseren.

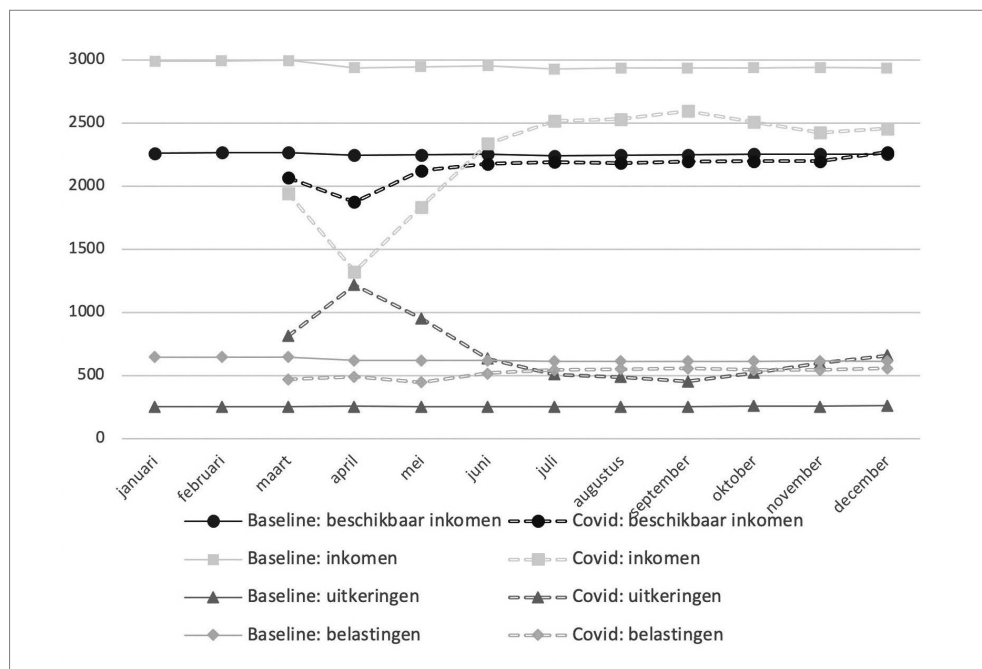
In mei valt eveneens een kleine daling in de belastingen op te merken, omdat sindsdien de bedrijfsvoorheffing op de tijdelijke werkloosheidsuitkeringen werd teruggeschroefd naar 15 %. Opvallend is ook dat de gemiddelde uitkeringen in stijgende lijn zijn sinds oktober. Dat komt doordat in oktober de zogenaamde tweede golf in België startte, waardoor de overheid genoodzaakt was de socialdistancingmaatregelen te verstrengen, gekoppeld aan een versterking van sommige steunmaatregelen. Voor deze drie maanden heeft de overheid voor de zelfstandigen een dubbel overbruggingskrediet uitgekeerd, wat uiteindelijk deze stijgingen verklaart. De stijging in december wordt, opnieuw, mee verklaard doordat in deze maand de premie voor langdurige werkloosheid werd uitbetaald. Wanneer we kijken naar de getroffen huishoudens (onderste grafiek) zien we dezelfde patronen optreden.

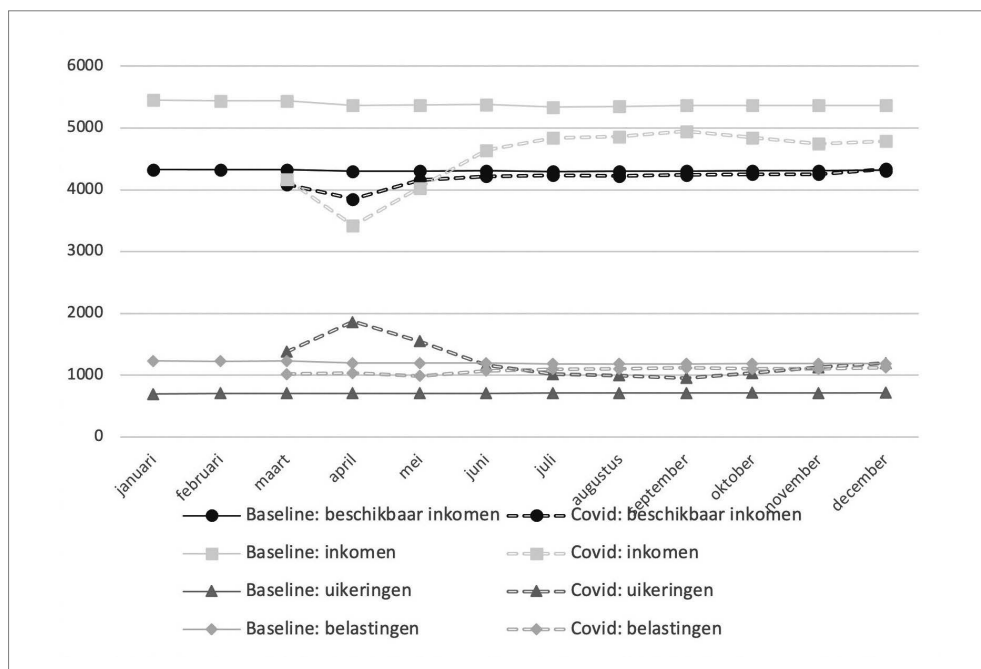
Dat de daling van de bruto inkomsten niet resulteert in dezelfde daling van het beschikbare inkomen, is voornamelijk te danken aan de compensatiemaatregelen.

Om na te gaan wat de verdelingseffecten zijn van de inkomensverliezen en de uitkeringen (die de compensatiemaatregelen bevatten), kijken we naar de verdeling ervan over kwintielen in figuur 2 (inkomens) en figuur 3 (uitkeringen), opnieuw voor zowel het *baseline* als het COVID-19-scenario, voor individuen (linkse grafieken) en huishoudens (rechtse grafieken). Om het overzichtelijk te

houden, hebben we tevens de periode van maart tot december opgedeeld in drie subperiodes: golf 1 (maart-mei), een tussenperiode (juni-september) en golf 2 (oktober-december). De getroffen personen zijn hier de personen/huishoudens die minstens in één maand van de desbetreffende periode getroffen waren. De keuze voor de opdeling in deze drie periodes is enerzijds gebaseerd op de ernst van de pandemie tijdens die maanden en de in die perioden geldende maatregelen (golf 1; golf 2), en anderzijds op tabel 2, waar de maanden juni tot september aanzienlijk minder getroffen dan in golf 1 tonen. In de figuren zien we ook duidelijk dat de inkomens in de tussenperiodes hoger liggen dan in golf 1, alsook dat de uitkeringen er lager liggen dan in golf 1, wat opnieuw bevestigt dat COVID-19 in deze periode minder speelde.

Figuur 1. Gemiddelde uitkeringen, belastingen en arbeids- en beschikbaar inkomens, voor alle geïmpacteerde huishoudens (onder) en voor alle geïmpacteerde personen (boven).





Bron: eigen berekening (op basis van EUROMOD).

Zowel op individueel als op huishoudniveau zijn de inkomens in figuur 2 voor alle kwintielen aanmerkelijk lager in het COVID-19-scenario dan in de *baseline*. We kunnen eveneens vaststellen dat de zwaarste verliezen aanwezig waren in de eerste golf, gevolgd door de tweede en de tussenperiode. Dat viel te verwachten, aangezien de strengste maatregelen van kracht waren tijdens de periode van maart tot mei en deels, zij het in een lichtere vorm, opnieuw in de periode van oktober tot december werden ingevoerd.

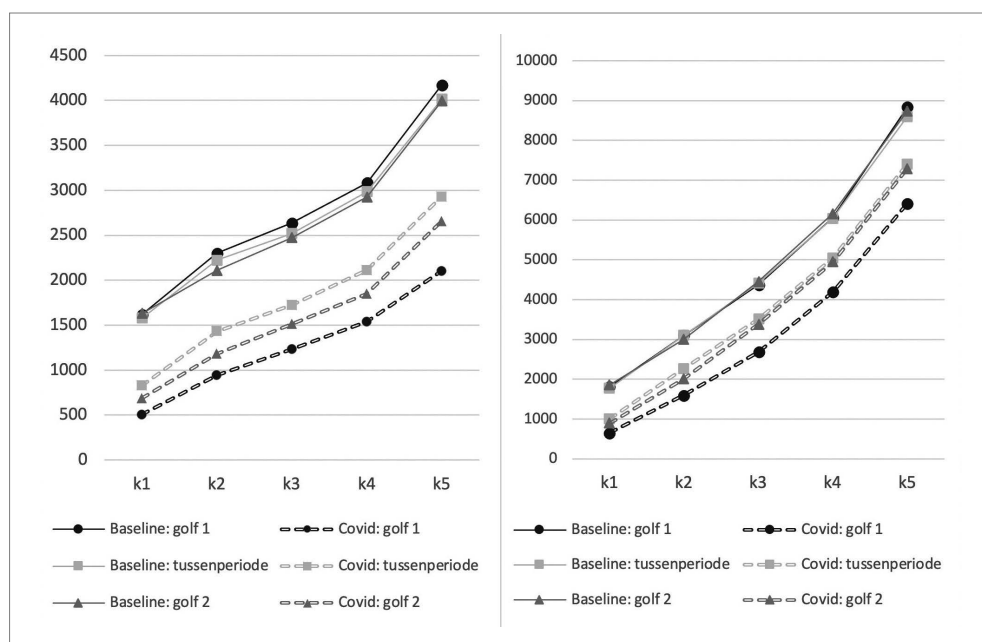
Het aandeel onder de 60 %-lijn is zowel in een scenario zonder als met COVID-19 hoger dan dat van de actieve bevolking.

De stijging van de uitkeringen in het COVID-19-scenario ten opzichte van de *baseline* (figuur 3) toont een minder gelijke verdeling over de kwintielen (zowel op individueel als op huishoudniveau). Wat het verschil tussen de drie periodes betreft, zien we dat de ontvangen uitkeringen het hoogst waren in golf 1, gevolgd door golf 2 en de tussenperiode. Het patroon van de uitkeringen op huishoudniveau verschilt van het individuele patroon. Bij de huishouduitkeringen zien we dat in golf 1 huishoudens in

het eerste kwintiel een lager gemiddeld uitkeringsbedrag ontvangen ten opzichte van het tweede tot het vierde kwintiel (enkel het bedrag voor huishoudens in het vijfde kwintiel is vervolgens lager dan voor huishoudens in het laagste); in golf 2 is er een grotendeels gelijkend patroon; in de tussenperiode merken we een daling van het gemiddelde uitkeringsbedrag bij toenemend inkomen. Op individueel niveau zien we daarentegen dat het gemiddelde bedrag bij het laagste kwintiel hoger is dan bij al de andere. Het verschil in patroon (en met name dat tussen de laagste kwintielen in golf 1 en golf 2) kan verklaard worden door twee zaken. Vooreerst zijn er relatief

minder getroffen huishoudens in het eerste kwintiel (omdat ze in eerste instantie al geen job hadden). Ten tweede is bij de getroffen huishoudens die een uitkering ontvangen in het eerste kwintiel, het gemiddelde aantal personen lager dan in de overige kwintielen. Dat leidt ertoe dat in de kwintielen 2 tot 4 meer huishoudens voorkomen waarin meerdere personen een uitkering ontvangen, wat vanzelfsprekend het gemiddelde uitkeringsbedrag voor deze huishoudens omhoogduwt. Ten slotte zijn er in het eerste kwintiel ook relatief minder getroffen huishoudens en ligt het gemiddelde aantal personen dat een uitkering ontvangt lager in vergelijking met het vijfde kwintiel. De gemiddelde uitkeringsbedragen voor het vijfde kwintiel zijn echter zodanig laag, dat deze bedragen zich onder die van het eerste kwintiel bevinden.

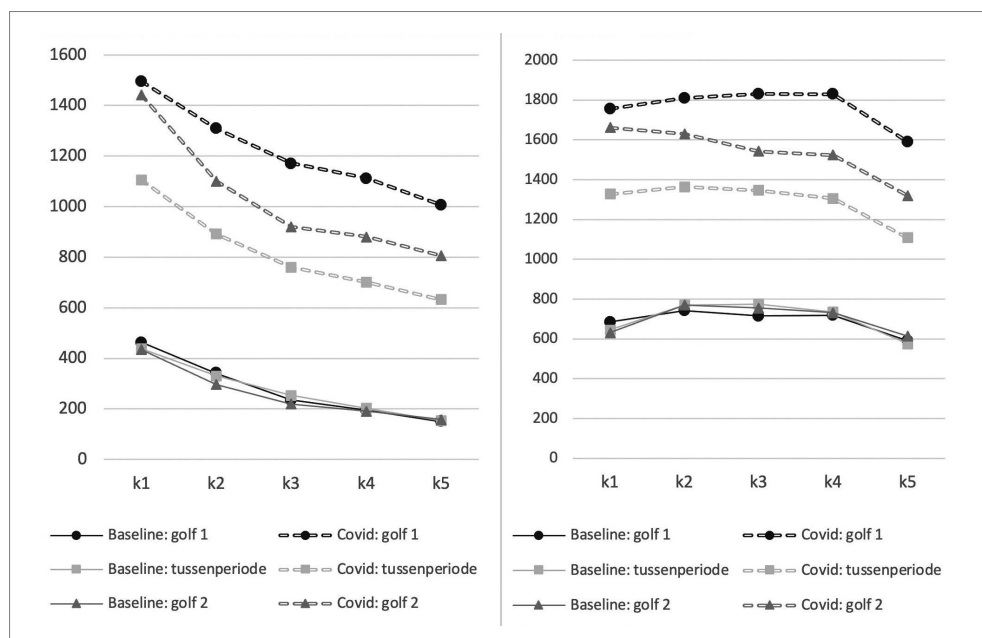
Figuur 2. Arbeidsinkomen in COVID-19- en *baseline*-scenario voor alle getroffenen naar kwintielen; individueel (links) en huishoudinkomen (rechts).



Bron: eigen berekening (op basis van EUROMOD).

Noot: kwintielen zijn berekend op basis van de distributie van het equivalente beschikbare huishoudinkomen voor de totale bevolking.

Figuur 3. Uitkeringen in COVID-19- en *baseline*-scenario voor alle getroffen en naar kwintielen; individueel (links) en huishoudinkomen (rechts).



Bron: eigen berekening (op basis van EUROMOD).

Noot: kwintielen zijn berekend op basis van de distributie van het equivalent beschikbaar huishoudinkomen voor de totale bevolking.

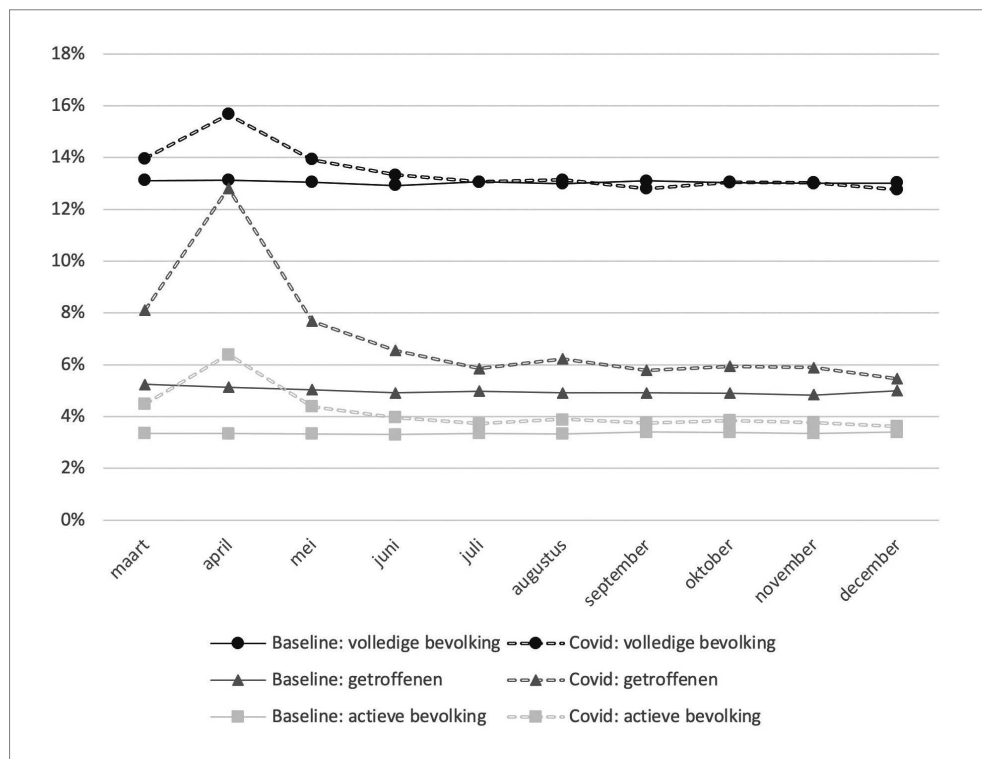
Figuur 4 toont voor de bevolking, de actieve bevolking en de getroffen werkenden het aandeel mensen dat in de maandinkomensverdeling terugglijdt onder 60 % van de mediaan van het jaarlijks equivalente beschikbare huishoudinkomen gedeeld door 12 (verder in de tekst afgekort als: 'aandeel onder de 60 %-lijn').¹⁵

Voor alle groepen vindt de grootste stijging van het aandeel onder de 60 %-lijn plaats in april en enigszins in mei. Voor de actieve bevolking keert dat sinds juni ongeveer terug naar het *baseline*-niveau en voor de volledige bevolking zien we dat er vanaf juli zo goed als geen verschil is tussen het *baseline*- en het COVID-19-scenario.

Voor de groep getroffen werkenden ligt het aandeel onder de 60 %-lijn vanaf juli rond 1 procentpunt boven dat van de *baseline* (met uitzondering van december waar we slechts een verschil van 0,5 procentpunt zien).

Belangrijk om op te merken is dat in april het aandeel onder de 60 %-lijn voor deze groep meer dan verdubbelde. Daarnaast zien we ook dat het aandeel onder de 60 %-lijn van de groep getroffen en zowel in het *baseline*- als in het COVID-19-scenario boven het aandeel onder de 60 %-lijn van de actieve bevolking ligt, wat erop wijst dat het vooral de meest kwetsbaren onder de werkenden zijn die getroffen waren.

Figuur 4. Aandeel personen met een inkomen onder 60 % van het mediaan equivalent huishoudinkomen in COVID-19- en *baseline*-scenario's voor de volledige bevolking, de actieve bevolking en de getroffen werknemers en zelfstandigen (de getroffenen).



Bron: eigen berekening (op basis van EUROMOD).

5. DISCUSSIE EN CONCLUSIE

De coronashock was het ergst in de eerste golf – van maart tot mei – waarbij april duidelijk het worstcasescenario was. Dat toont zich zowel in het aantal getroffen arbeiders en zelfstandigen, in het aantal dagen tijdelijke werkloosheid, als in de gemiddelde bedragen van deze tijdelijke werkloosheid. Voor deze periode volstonden de compensatiemaatregelen ook niet om, in combinatie met de overige aanpassingen aan de uitkeringen en belastingen, het inkomensverlies te compenseren. Voor deze maanden zien we dat het beschikbare inkomen lager ligt dan in de situatie waarin COVID-19 niet zou hebben toegeslagen (het *baseline*-scenario). Gedurende deze golf zien we dan ook een sterke toename van het aandeel van de getroffen en onder de 60 %-lijn (de arbeiders die (tijdelijk) werkloos waren en de zelfstandigen die het overbruggingsrecht genoten). In april merken we zelfs een toename met 8 procentpunten bij deze groep. Vanaf juni zien we dat voor het beschikbare inkomen het verschil tussen het *baseline*- en het COVID-19-scenario vrijwel verdwijnt.

De daaropvolgende ‘tussenperiode’ van juni tot september wordt gekenmerkt door een gestage daling in het aantal getroffen en, van de dagen tijdelijke werkloosheid en bijgevolg ook van de gemiddelde tijdelijke werkloosheidsuitkering. Tijdens deze periode werd er weer meer gewerkt, wat zich uit in een stijging van de arbeidsinkomsten en een daling van de uitkeringen.

De tweede golf die plaatsvond vanaf oktober veroorzaakt opnieuw een stijging in de tijdelijke werkloosheid: dat zien we zowel in het gemiddelde aantal dagen als in de uitkeringsbedragen (voornamelijk in november en december wat betreft de uitkeringen). Deze tweede golf heeft echter minder impact op zowel de uitkeringen als de arbeidsinkomsten; die stijgen en dalen opnieuw, maar op een lager niveau in vergelijking met de eerste golf.

Op basis daarvan kunnen we besluiten dat de grootste inkomensverliezen zich voordeden tijdens de eerste golf en met name in april. Als gevolg van de compensatiemaatregelen in de vorm van de tijdelijke werkloosheidsuitkering en het overbruggingsrecht, slaagde de overheid er vrij goed in om het inkomensverlies te compenseren, ook al was er in deze periode nog steeds een daling van het beschikbare inkomen en een stijging van het aandeel van de getroffen onder de 60 %-lijn. Zoals figuur 1 toont, is voor elke maand de daling van het gemiddelde arbeidsinkomen van de getroffen groter dan die van hun gemiddelde beschikbare inkomen. Meer specifiek zien we dat vanaf juni hun beschikbare inkomen terugkeert naar het *baseline*-niveau en dat het in december zelfs hoger ligt dan het *baseline*-niveau, terwijl hun gemiddelde arbeidsinkomen nog steeds onder het *baseline*-niveau ligt. Daaruit kunnen we concluderen dat de compensatiemaatregelen van de Belgische overheid een belangrijke rol hebben gespeeld in het herstellen van het beschikbare inkomen.

In de laatste maanden van 2020 hebben het dubbele overbruggingsrecht en de premie voor langdurig tijdelijke werklozen een aanzienlijke impact gehad op het temperen van de impact van de COVID-19-shock op het beschikbare inkomen en het aandeel van de getroffen onder de 60 %-lijn. De impact van de regionale uitkeringen daarop is voor de meeste maanden eerder beperkt. In bepaalde maanden hadden enkele van deze regionale maatregelen wel een aanzienlijke omvang: de Vlaamse energiepremie die voornamelijk in mei werd ontvangen, de Brusselse huurpremie (in juli) en de Brusselse kinderpremie voor kwetsbare gezinnen (in september). De vraag of de regionale maatregelen voldoende efficiënt en doelgericht waren, alsook of die tijdig werden uitbetaald, viel buiten de scope van dit onderzoek. Een analyse van de specifieke impact daarvan is daarom onderwerp voor verder onderzoek.

Dankzij de extra federale maatregelen – het dubbele overbruggingsrecht en de premie voor langdurig tijdelijke werklozen – was de totale omvang van de steunmaatregelen eind 2020 groot genoeg om de impact van de COVID-19-schok op het gemiddelde beschikbare inkomen te compenseren. Daaruit blijkt dus dat wanneer steunmaatregelen groot genoeg zijn, ze het gewenste effect echt kunnen teweegbrengen.

REFERENTIES

Capéau, B., Decoster, A., Vanderkelen, J., & Van Houtven, S. (2021). *De impact van de COVID-19 schok voor loon- en weddetrekkenden in 2020. COVIVAT beleidsnota 9*. Leuven: COVIVAT.

Energie info Wallonie (2020). Mesures COVID 19: Vous avez un compteur à budget actif? Tout ce qu'il faut savoir pour éviter la coupure et bénéficier des aides. Geraadpleegd via <https://www.energieinfowallonie.be/fr/actualites/mesures-covid-19-vous-avez-un-compteur-budget-actif-tout-ce-qu'il-faut-savoir-pour-eviter>

Figari, F. & Fiorio, C.V. (2020). *Welfare Resilience in the Immediate Aftermath of the COVID-19 Outbreak in Italy. EUROMOD Working Paper 06/20*. Essex: Institute for Social and Economic Research, University of Essex.

Gallo, G. & Raitano, M. (2020). *SOS incomes: simulated effects of COVID-19 and emergency benefits on individual and household income distribution in Italy*. ECINEQ, 566

Horemans, J., Kuypers, S., Marchal, S., & Marx, I. (2020, juni). De kwetsbare werkende. Een profielschets van armoede en financiële bestaanszekerheid bij werkende Belgen. *CSB Berichten*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Hermand Deleeck.

Lens, D., Marx, I., & Mussche, N. (2020). *De initiële effecten van de COVID-19 pandemie op de Belgische arbeidsmarkt – opkomende ongelijkheden. COVIVAT beleidsnota 6*. Leuven/Antwerpen: COVIVAT.

Marchal, S., Vanderkelen, J., Cantillon, B., Decancq, K., Decoster, A., Kuypers, S. ..., & Verbist, G. (2021). *The Distributional Impact of the COVID-19 Shock on Household Incomes in Belgium. COVIVAT working paper 2*. Leuven/Antwerpen: COVIVAT.

O'Donoghue, C., Sologon, D. M., Kyzyma, I., & McHale, J. (2021, maart). A Microsimulation Analysis of the Distributional Impact over the Three Waves of the COVID-19 Crisis in Ireland. *CeMPA WP 01/21*.

Parolin, Z., Curran, M., Matsudaira, J., Waldfogel, J., & Wimer, C. (2020). Monthly poverty rates in the United States during the COVID-19 pandemic. *Poverty and Social Policy Discussion Paper*. New York, NY: Center on Poverty and Social Policy.

Thuy, Y., Van Camp, G., & Vandelannoote, D. (2020). *Covid-19 crisis: simulatie impact van het loonverlies bij tijdelijke werkloosheid in geval van overmacht en het inkomensverlies in geval van een overbruggingsrecht*. Paper presented at the Webinar Federal Planning Bureau.

Working Group Social Impact COVID-19 (2020). *Monitoring van de gevolgen van COVID19 op de werkgelegenheid en de sociale bescherming in België*. Geraadpleegd via <https://socialesecurity.belgium.be/nl/sociaal-beleid-mee-vorm-geven/sociale-impact-covid-19>

NOTEN

- ¹ Deze timing verschilt enigszins van het moment waarop maatregelen werden aangekondigd of wanneer deze voordelen voor het eerst konden worden aangevraagd. Er zijn voorlopig nog geen cijfers beschikbaar die tonen wanneer uitkeringen daadwerkelijk werden ontvangen. Zeker wanneer mensen zelf nog actie moesten ondernemen of wanneer administraties in de beginfase van de crisis overrompeld werden, kan dat verschillen van de theoretisch vroegst mogelijke maand. In dit onderzoek hebben we ervoor gekozen om de premies te simuleren op basis van de eerst mogelijke maand van ontvangst.
- ² Dit dubbele overbruggingsrecht bleef daarna ook van kracht. Aangezien dit onderzoek focust op 2020, laten we dat buiten beschouwing.
- ³ Onze dank gaat uit naar Michiel Segaert voor het ter beschikking stellen van deze geaggregeerde statistieken.
- ⁴ We willen uitdrukkelijk Marina Geeraert bedanken voor haar hulp.
- ⁵ We hanteren de volgende leeftijdsgroepen: < 35, 35-45, 45-55, > 55. Elk van deze groepen vertegenwoordigt ruwweg 20-30 % van de zelfstandigen.
- ⁶ Uiteraard enkel indien aan de middelentoets voldaan is. Bovendien corrigeren we de leeflooncijfers voor de vrij grote *non-take-up* van deze uitkering.
- ⁷ Deze groepen werden wel mee opgenomen in de analyses gerapporteerd in Lens e.a. (2020).
- ⁸ In maart kon men slechts voor veertien dagequivalente werkdagen (volgens de berekeningsmethode van de RVA) tijdelijk werkloos zijn wegens COVID-19. Dit maximumaantal werkdagen hebben we gehanteerd om het percentage te berekenen voor maart.
- ⁹ Daarbij gebruiken we het maximum van 26 dagequivalente werkdagen, dat gebruikt wordt in de berekeningsmethode van de RVA.
- ¹⁰ We tonen hier enkel de groep werknemers. Gegeven de data waarover we beschikten over de werknemers, was het alleen mogelijk om voor hen maand-op-maandtransities te simuleren (waarbij we de werknemers volgen in de loop van elke maand, alsook de groep getroffen werknemers voor de gehele periode van maart tot december afbakenen). De beschikbare data over de zelfstandigen maakte het niet mogelijk om voor hen hetzelfde te doen.
- ¹¹ Dat er in april geen nieuwe werklozen zijn die een werkloosheidsuitkering ontvangen, komt door onze manier van allocatie. Bovendien kende april 2020 volgens de administratieve cijfers een (zeer lichte) daling van het totale aantal werklozen.
- ¹² Op basis van de RSVZ-data weten we dat maandelijks 3,74 % (september) tot 16,64 % (april) van de getroffen zelfstandigen een gedeeltelijk overbruggingsrecht kreeg (in de periode van maart tot december). Wegens beperkte informatie over de zelfstandigen in onze data, was het moeilijk om het gedeeltelijke overbruggingsrecht te simuleren. Daardoor is het aantal zelfstandigen die een gedeeltelijk overbruggingsrecht krijgen in onze simulaties nooit meer dan 2 %. Bovendien was het ook niet mogelijk om het overbruggingsrecht bij quarantaine of gesloten klas, school of kinderopvang, mee in rekening te brengen. Voor deze situaties werd in realiteit het overbruggingsrecht per week in plaats van per maand uitbetaald.
- ¹³ Hier speelt ook een effect van hoe wij de getroffen definiëren in de tabel. Er kan een discrepantie zijn tussen de getroffen (individuele) unit, en de ontvanger van de steunmaatregel op individueel niveau.
- ¹⁴ 84.132 Waalse huishoudens hebben een waterpremie ontvangen (informatie afkomstig van La Société Publique de Gestion de l'Eau (SPGE)). In de EU-SILC-data zijn er 339.332 Waalse huishoudens aanwezig waarvan minstens één lid minstens één dag tijdelijk werkloos was. Door het aantal van de SPGE te delen door het aantal afkomstig uit de EU-SILC, kwamen we tot een *take-up*-correctie van 24,79 % die we gebruikten om het aantal ontvangers in de realiteit te benaderen.
- ¹⁵ De aandachtige lezer merkt de overeenkomst met de armoederisicograad, die het aandeel mensen toont dat leeft in een huishouden met een jaarinkomen lager dan 60 % van het mediane equivalente beschikbare huishoudinkomen. Omdat we hier enkel kijken naar maandinkomens, vatten we niet het langdurigere tekort in inkomen dat bijdraagt aan een risico op armoede. Om dit onderscheid te maken, spreken we dan ook over het aandeel onder de 60 %-lijn.

2.4

CORONA ALS EEN ETNISCH ONGELIJKHEIDSVIRUS

Dirk Geldof

Het coronavirus werd in het begin van de pandemie als de grote gelijkmaker voorgesteld: iedereen kon getroffen worden. Ondertussen weten we dat het gezondheidsrisico erg ongelijk verdeeld is. Ouderen en mensen met onderliggende gezondheidsproblemen zijn kwetsbaarder voor het virus. Ongelijkheden naar socio-economische positie, woonsituatie of werk hebben ook een impact op gezondheid. Dat was met deze pandemie niet anders. Ook het lockdownbeleid was allesbehalve een sociale gelijkmaker: de negatieve sociaaleconomische effecten van lockdownmaatregelen wogen zwaarder aan de onderkant van de inkomensladder.

Corona is ook de eerste pandemie in een eeuw van superdiversiteit. In die context was het coronavirus ook een etnisch ongelijkheidsvirus, al bleef dat in België lange tijd onderbelicht. In de inleidende alinea's van dit hoofdstuk schets ik eerst waarom de coronacrisis meer dan een gezondheidscrisis was (1), hoe het ook als een ongelijkheidsvirus doorwerkte door de aanpak van de pandemie (2) en hoe de coronacrisis als de eerste crisis van deze aard was in contexten van superdiversiteit (3). Tegen deze achtergrond analyseer ik op basis van een literatuurstudie in welke mate het coronavirus ook als een etnisch ongelijkheidsvirus werkte. De centrale vraag is wat onderzoek in Groot-Brittannië, de Verenigde Staten, Frankrijk en Nederland ons leert over hogere besmettingscijfers en sterftcijfers van mensen met migratieachtergrond, en wat recente studies nu ook voor België leren (4). In het slotdeel (5) sta ik stil bij de vraag hoe het coronavirus bestaande etnische en sociaaleconomische ongelijkheidspatronen op gezondheidsvlak dreigt te versterken en wat dat betekent voor het (post)coronabeleid.

1. CORONA: MEER DAN EEN GEZONDHEIDSCRISIS

De coronacrisis vormde de zwaarste verstoring van onze manier van leven sinds de Tweede Wereldoorlog. Het confronteerde ons met de overgang van wat Ulrich Beck onze mondiale risicomaatschappij noemde (Beck, 1986, 2007; Geldof, 2020, 2021a, 2021b). Corona verstoorde de samenleving en het samenleven en greep in alle domeinen van het leven in.

De coronacrisis was daarbij niet enkel een gezondheidscrisis. De impact van de besmettingen en overlijdens, maar vooral van de lockdownmaatregelen om de verspreiding van het virus tegen te gaan, hadden een grote impact op de gehele samenleving. De impact van de coronacrisis kan nu al worden gezien als een van de symbolische ankerpunten van de naoorlogse geschiedenis. Net zoals de oliecrisis van 1973, de val van de Muur in 1989, de terreuraanslagen van 11 september 2001

of de bankencrisis van 2008 een wereldwijde impact hadden op de samenleving, zo zal ook de coronacrisis van 2020-2021 het samenleven in dit decennium blijven bepalen. Het zijn symbolische, maar ook iconische kantelmomenten van de risicomaatschappij van de eenentwintigste eeuw (Geldof, 2021a, 2021b).

‘Rijkdom is hiërarchisch, smog democratisch’, luidde de omstreden boutade van Beck over de risicomaatschappij (Beck, 1986; Geldof 2021a, 2021b). Hij wilde daarmee benadrukken dat een aantal nieuwe ecologische risico's zoals smog of radioactieve straling iedereen in gelijke mate treffen, ongeacht rang, stand of klasse. We weten ondertussen dat de impact van milieurisico's op mensen ongelijk is en dat zowel blootstelling aan vervuiling als de impact op de gezondheid ongelijk verdeeld zijn, vaak volgens de klassieke sociaaleconomische ongelijkheden (zie ook Coene, Raeymaeckers, Hubeau e.a., 2019).

2. CORONA WERKTE OOK ALS ONGELIJKHEIDSVIRUS

Bij de coronacrisis wordt ondertussen steeds duidelijker dat de impact ervan op vele manieren verschilt. Aan de ene kant zijn er sterke verschillen op het vlak van de besmettings- en sterfterisico's. Het coronavirus werkte ook als een ongelijkheidsvirus.

Het coronavirus werkte ook als een ongelijkheidsvirus.

Daarbij spelen demografische factoren en de algemene gezondheidssituatie. Ouderen en mensen met onderliggende gezondheidsproblemen bleken kwetsbaarder wanneer ze besmet raakten. Daarbij speelt ook een verwevenheid met sociaaleconomische factoren. We weten dat gezondheid en levensverwachting mee beïnvloed worden door de sociaaleconomische positie waarin mensen leven. Deze ongelijkheden werken door in de coronacrisis. Zo bedroeg de oversterfte bij 65-plussers tijdens de eerste coronagolf in het laagste inkomensdecil meer dan het dubbele van die in het hoogste inkomensdecil (Decoster, Minten & Spinnewijn, 2020).

Aan de andere kant hebben ook de lockdownmaatregelen een ongelijke impact op verschillende bevolkingsgroepen. Net zoals de gezondheidseffecten zijn ook de sociaaleconomische effecten van de coronacrisis bijzonder ongelijk verdeeld.

De lockdownmaatregelen verkleinden de kans op besmetting, maar vergrootten het risico op armoede. Aan de ene kant zagen vele mensen hun inkomen dalen of wegvallen. Vele bedrijven, handelszaken, horecazaken of cultuurhuizen moesten voor korte of lange tijd de deuren sluiten. De vraag naar interimarbeid en studentenarbeid nam sterk af. Tegelijk stegen in vele gezinnen de uitgaven voor verwarming, verlichting en wifi-abonnementen: er moest meer thuisgebleven worden, en thuiswerk en afstandsonderwijs hebben ook financiële implicaties.

De overheid heeft gepoogd om de sociale impact van de lockdownmaatregelen in belangrijke mate te compenseren. Vooral de sociale zekerheid, met het stelsel van de tijdelijke werkloosheid wegens overmacht, vormde voor vele gezinnen een belangrijke buffer (Barrez & Van Dam, 2020; Marchal, Vanderkelen, Cantillon e.a., 2021, zie ook hoofdstukken 2.2 en 2.3 in dit *Jaarboek*).

Daarnaast namen de verschillende regeringen in België maatregelen om de sociale impact van de coronacrisis te beperken, van betalingsmodaliteiten voor sociale bijdragen voor zelfstandigen en een hinderpremie voor zelfstandigen, tot tegemoetkoming in de water- en energiefactuur voor tijdelijk werklozen, betalingsuitstel voor hypothecair krediet, een tijdelijk verbod op uithuiszettingen, extra middelen voor opvang van dak- en thuislozen, tot steun aan voedselbanken en Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's). Toch leek dat voor heel wat gezinnen onvoldoende om te verhinderen dat ze tijdens en/of door de lockdown in armoede belandden.

Dat zien we nog niet in de Europese armoedecijfers. Die blijven voorlopig stabiel, omdat hier een vertragingseffect speelt. Ten vroegste in 2022 of in 2023 zullen we de impact op de inkomens in 2020 en 2021 in de SILC-enquêtes terugvinden (zie ook de inleiding op het themadeel van dit boek). De sociale zekerheid met de tijdelijke werkloosheid vormde een zeer belangrijke buffer tijdens de eerste coronagolf en speelde haar rol ten volle. Barrez en Van Dam (2020) waarschuwen echter terecht dat de duurtijd van deze uitkeringsafhankelijkheid belangrijk zal zijn voor de impact op armoede. Op dat moment was nog niet voorspelbaar dat de effecten tot ver in 2021 zouden doorwerken.

De voorbije maanden klonken de noodsignalen uit het werkveld steeds luider. Ondanks de maatregelen groeiden bij velen huur-, energie- en andere schulden. OCMW's signaleerden een instroom van nieuwe hulpvragers, vaak ook voor financiële voorschotten, schulden of materiële hulp (De Wilde, Hermans & Cantillon, 2020; Barrez & Van Dam, 2020). Zodra de voedselbanken weer openden, groeiden de wachtrijen tot ongekennde lengte: bijna 200.000 landgenoten moeten nu een beroep doen op voedselhulp. Ook de armoedeorganisaties vertolkten de groeiende druk die ze op hun werkingen ervaarden (Koning Boudewijnstichting, 2020; Netwerk tegen armoede, 2021; Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2021).

De coronacrisis en het lockdownbeleid vergrootten ook de onderwijsongelijkheid. Het sluiten van de scholen door de COVID-19-crisis leidde tot een sterke verstoring van het onderwijsaanbod. De vrees dat dit zou leiden tot een afname van leerprestaties en toename van schoolse ongelijkheid, is ondertussen ook in eerste onderzoeken bevestigd. Op basis van de gevalideerde toetsen van Katholiek Onderwijs Vlaanderen (interdiocesane proeven, IDP) aan het einde van het zesde leerjaar brachten Maldonado en De Witte (2020) de verandering in leerwinst en ongelijkheid door de COVID-19-crisis in kaart. Door de sluiting van de scholen en het afstandsonderwijs kenden de geanalyseerde groep van leerlingen in 2020 significante leerverliezen. Die bedroegen op het moment van de meting een afname die het equivalent is aan een half jaar scholing. Tijdens de COVID-19-crisis steeg de ongelijkheid in testcores binnen scholen met 17 % voor wiskunde en 20 % voor Nederlands. Tussen scholen nam de ongelijkheid toe met 7 % voor wiskunde en 18 % voor Nederlands. De leerverliezen en de toename van de ongelijkheid zijn groter in scholen met meer kwetsbare leerlingen (Maldonado & De Witte, 2020). Een belangrijk deel van deze kwetsbare leerlingen zijn jongeren met een migratieachtergrond (Agirdag, 2020).

3. DE EERSTE PANDEMIE IN SUPERDIVERSE STEDEN

Corona is de eerste pandemie van die omvang in een context van superdiversiteit in heel wat West-Europese landen. België en Nederland kennen steeds meer *majority-minority cities*: steden waar de meerderheid van de inwoners wortels heeft in migratie. Brussel, Antwerpen, Genk en

Vilvoorde zijn zulke meerderheids-minderheidssteden, net zoals Amsterdam, Rotterdam en Den Haag, of Malmö, Frankfurt en Birmingham. Het zijn ook steden met een groeiende diversiteit in de diversiteit: met stadsbewoners uit haast ieder land van de wereld, met groeiende verschillen tussen en binnen gemeenschappen, naar opleiding, sociaaleconomische positie, levensbeschouwing of leeftijd. Steeds meer mensen maken er deel uit van wereldfamilies en leven er transnationaal (Vertovec, 2007; Geldof, 2019). Superdiverse steden zijn meertalige en complexe steden, zeker ook voor gezondheidszorg (Phillimore, 2015).

Zowel voor informatie over het besmettingsrisico, de voorzorgsmaatregelen, de teststrategie als de lopende vaccinatiecampagne was meertalige communicatie er cruciaal, net als aangepaste communicatiekanalen en inzet van sleutelfiguren uit gemeenschappen. Superdiverse steden herbergen ook mensen zonder papieren, een van de kwetsbaarste bevolkingsgroepen. Ondanks het recht op dringende medische hulp is hun toegang tot gezondheidszorg vaak problematisch.

In deze context van superdiversiteit is het belangrijk om oog te hebben voor mogelijke ongelijkheden in besmettingsrisico's, sterfterisico's en sociaaleconomische risico's tijdens de coronacrisis.

4. CORONA ALS EEN ETNISCH ONGELIJKHEIDSVIRUS

Buitenlandse studies confronteren ons met het gegeven dat het coronavirus ook werkte als een etnisch ongelijkheidsvirus: mensen met een migratieachtergrond raken vaker besmet en vertonen zwaardere symptomen. Dat aspect werd in België en Nederland lange tijd onderschat. Pas heel laat, en gealarmeerd door buitenlandse studies, zien we ook voor België en Nederland empirische evidentie voor deze ongelijkheid. We bekijken eerst de gezondheidsverschillen in buitenlandse studies en brengen dan de schaarse informatie in ons land samen.

4.1 Groot-Brittannië als eerste verontrust

In het Verenigd Koninkrijk trok de Londense burgemeester Sadiq Khan in maart 2020 als eerste aan de alarmbel in een opiniestuk in *The Guardian*.¹ Bij het begin van de eerste coronagolf behoorde ruim een derde van de COVID-19-patiënten op intensieve zorg in het Verenigd Koninkrijk tijdens de eerste uitbraak tot Aziatische of andere etnische minderheidsgroepen, waar zij slechts 14 % van de hele Britse bevolking vertegenwoordigen. Volgens Kahn werkten mensen met een etnische achtergrond vaker in frontlinieberoepen als verpleegkundige, verzorger of buschauffeur en liepen ze dus meer risico op besmetting. Daarnaast speelden ook de slechtere leefomstandigheden een rol: etnische minderheden leven vaker in te volle woningen of in huishoudens met meerdere generaties onder een dak. Kahn bepleitte om dit wetenschappelijk te onderzoeken en te monitoren.

Begin mei 2020 bevestigden de eerste Britse studies dat het sterfterisico van zwarten in het Verenigd Koninkrijk bij de eerste coronagolf tot viermaal hoger lag dan dat van blanke patiënten. Ook bij mensen van Aziatische origine en bij andere etnische minderheidsgroepen lag het sterftecijfer significant hoger (Razaq, Harrison, Karunanithi e.a., 2020). Onderzoek van Public Health England (2020) bevestigde dat tijdens de eerste coronagolf het aantal geregistreerde besmettingen bij zwarte etnische groepen dubbel zo hoog lag bij vrouwen en zelfs driemaal zo hoog bij mannen, in vergelijking met witte etnische groepen in Engeland.

Niet alleen het besmettingsrisico, maar ook het overlijdensrisico is ongelijk verdeeld naar etnische origine.

Niet alleen het besmettingsrisico, maar ook het overlijdensrisico was zeer ongelijk verdeeld naar etnische origine. Gecorrigeerd naar geslacht, leeftijd, socio-economische positie en regio bedroeg het overlijdensrisico van Bangladeshi het dubbele van dat van witte Britten. Personen van Chinese, Indische, Pakistaanse, Caraïbische en zwarte origine hadden 10 tot 50 procent meer kans om te overlijden aan COVID-19 dan witte Britten (Public Health England, 2020). Het was

dan ook geen toeval dat superdiverse steden als Londen en Birmingham zogenaamde hotspots waren voor de COVID-19-pandemie in Engeland. Beide steden hebben de hoogste zogenaamde BAME-populatie (*Black, Asian and Minority Ethnic people*). Londen huisvest tot 60 % van de zwarte bevolking in Engeland en Wales en de helft van de Bangladeshi (Public Health England, 2020).

Op basis van een literatuurstudie en een brede reeks stakeholderbevragingen brengt het rapport het complex aan oorzaken in kaart. Inkomensongelijkheid en etniciteit hebben (ook onafhankelijk van elkaar) een belangrijke impact op COVID-19-mortaliteit. Mensen uit de BAME-groepen werken vaker in beroepen waarin ze aan besmettingen kunnen worden blootgesteld. Ze gebruiken vaker het openbaar vervoer. Ze doen ook minder vaak een beroep op gezondheidszorg, als gevolg van financiële beperkingen, eerdere minder goede ervaringen of ervaringen met racisme en discriminatie (Public Health England, 2020). Eenzelfde complex van verklaringsgronden vinden we terug in een systematische internationale literatuurstudie tot 15 mei 2020, van Pan, Sze, Minhas e.a. (2020), inclusief mogelijke culturele patronen inzake gezondheid en gezondheidsgedrag.

Volgens de bevroegde stakeholders in het onderzoek van Public Health England (2020) is COVID-19 niet de oorzaak van deze ongelijkheden. De pandemie maakt wél de al veel langer bestaande ongelijkheden van BAME-groepen inzake gezondheid in alle scherpere zichtbaar. De vraag hoe die aan te pakken, is dan ook niet beperkt tot deze coronacrisis, maar is ten gronde een vraag naar de organisatie van gezondheidszorg in een superdiverse samenleving.

4.2 Verenigde Staten: mensen van kleur en latino's harder getroffen

Ook in de Verenigde Staten tonen studies dat COVID-19 zwarte Amerikanen harder trof tijdens de eerste coronagolf. Het Amerikaanse Centre for Disease Control and Prevention (CDC) brengt de hogere risico's op besmetting en overlijden van etnische minderheden in de Verenigde Staten duidelijk in kaart. Daaruit blijkt onder meer dat het sterftcijfer door COVID-19 in alle leeftijdscategorieën veel hoger ligt bij zwarten en latino's dan bij witte Amerikanen.²

Steeds meer studies bevestigen ondertussen deze ongelijkheden. Zo rapporteren Price-Haygood, Burton, Fort e.a. (2020) een sterke oververtegenwoordiging van zwarten bij ziekenhuisopnames in Louisiana: zwarten vormden 76,9 % van alle in het ziekenhuis opgenomen patiënten in Louisiana, waar ze slechts 31 % van de bevolking uitmaken. Millet, Jones, Benkeser e.a. (2020) vergeleken op basis van gegevens tot 13 april 2020 de COVID-19-doden in alle Amerikaanse staten. Staten met een grotere zwarte bevolking hadden significant meer COVID-19-diagnoses en overlijdens. De verschillen zijn volgens hen verklaarbaar door de uiteenlopende sociale condities waarin de diverse bevolkingsgroepen leven, maar ook door structureel racisme (Millet e.a., 2020). Een

van de oorzaken van de hogere sterftcijfers in de Verenigde Staten is de ongelijke toegang tot gezondheidszorg, waarbij minderheden ook in COVID-19-tijden extra drempels ondervinden (Hill, Xiomara Rodriguez, & McDaniel, 2021). In de Verenigde Staten spelen, meer dan in Europese landen, niet alleen de ongelijke toegang tot de gezondheidszorg en levensomstandigheden een rol, maar ook een hogere prevalentie van onderliggende ziektes zoals obesitas, astma en diabetes die deze groepen kwetsbaarder maken.

4.3 Hogere sterftcijfers in Frankrijk bij wie elders is geboren

In de zomer van 2020 verschenen opmerkelijke onderzoeksresultaten naar de etnische impact van het COVID-19-virus in Frankrijk. De resultaten waren vooral opmerkelijk omdat men in het Franse migratieonderzoek zeer terughoudend is om analyses te maken naar etnische afkomst. Vanuit een republikeins ideaal wil men op een kleurenblinde manier alle Fransen gelijk behandelen. Toch vergeleken onderzoekers ditmaal expliciet de cijfers van mensen op basis van hun geboorteplaats en niet enkel op basis van de huidige nationaliteit.

Uit een rapport van het Franse Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE, 2020) bleek dat in maart en april 2020 het coronavirus Fransen met een migratieachtergrond dubbel zo hard getroffen heeft als andere inwoners. Het ging om een stijging van de sterfte tegenover dezelfde periode in 2019 met 48 % bij Fransen die buiten Frankrijk zijn geboren, tegenover een stijging met 22 % bij Fransen die in Frankrijk zijn geboren. In de regio rond Parijs (Île-de-France) waren de verschillen nog groter: daar lag de oversterfte algemeen hoger, maar bij mensen die niet in Frankrijk geboren zijn liefst drie keer zo hoog als bij wie in Frankrijk geboren is. Daarbij zijn er sterke verschillen tussen de groepen van niet-Franse origine. Sterftcijfers van mensen uit andere EU-lidstaten waren aanzienlijk lager in vergelijking met de oversterfte bij niet-Europese inwoners. De toename in sterfte was daarentegen veel groter bij mensen die geboren waren in Maghreblanden (+ 54 %), in andere Afrikaanse landen (+ 114 %) en in Azië (+ 91 %) (Papon & Robert-Bobée, 2020).

De stijging van de sterftcijfers was in de eerste coronagolf het sterkst in de meest dichtbevolkte gebieden, zowel bij mensen die in Frankrijk zijn geboren als bij anderen. Gascard, Kauffmann en Labosse (2020) wijzen op een duidelijk verband tussen bevolkingsdichtheid en hogere sterftcijfers. Belangrijk daarbij is dat Fransen die in Afrika zijn geboren, dubbel zo vaak in dergelijke dichtbevolkte wijken wonen. Waar een op de drie Fransen die in Frankrijk zijn geboren in zulke dichtbevolkte gemeenten en buurten wonen (35 %), gaat het om twee op de drie (65 %) Fransen die in Maghreblanden zijn geboren en meer dan 70 % van de Fransen geboren in andere Afrikaanse landen of in Azië (Papon & Robert-Bobée, 2020).

Het Franse onderzoek bevestigt ook dat Fransen die buiten Frankrijk geboren zijn vaker *travailleurs clés* zijn, dat wil zeggen tewerkgesteld in beroepen met veel contact, waar thuiswerken niet mogelijk is en waar het risico op blootstelling en besmetting bijgevolg hoger ligt. Ze zijn ook vaker aangewezen op het openbaar vervoer. Ze zijn eveneens vaker kleiner behuist en leven vaker in overbewoonde panden (Papon & Robert-Bobée, 2020).

Hoewel deze Franse onderzoeken enkel naar de verschillen in sterftcijfers kijken, lopen ze in belangrijke mate gelijk met de onderzoeken uit het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. We zien significant hogere sterftcijfers van mensen met een migratieachtergrond, die vaker

wonen in dichtbevolkte en superdiverse wijken, vaker in kleinere en overbewoonde panden wonen, vaker werken in contactberoepen, vaker tot lagere inkomensgroepen behoren en vaker in contactberoepen werken. Dezelfde structurele ongelijksfactoren komen telkens terug. Mogelijk spelen daarbovenop ook culturele elementen mee, waarbij sociale netwerken binnen en tussen families, gemeenschappen of religies groter zijn en contacten mogelijk intenser. In de eerste golf spelen eveneens verschillen mee wat betreft informatie vanwege taalverschillen, maar daarover is op dit moment nog geen onderzoeksmateriaal beschikbaar.

4.4 Nederland: hoger sterfterisico bij belangrijke groepen met migratieachtergrond

In tegenstelling tot de studies in het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en in Frankrijk ontbraken in Nederland en België uitsplitsingen in de coronacijfers naar herkomst of nationaliteit. Men koos voor een 'kleurenblinde' aanpak en ging daarbij de gevoelige discussie over ongelijke risico's uit de weg. Pas in 2021 kwam er ook voor Nederland en België evidentie boven tafel.

Het Nederlandse Centraal Bureau voor de Statistiek bevestigde in maart 2021 ook voor Nederland dat de relatieve risico's op COVID-19-sterfte onder mensen met een migratieachtergrond iets hoger waren dan voor mensen met een Nederlandse achtergrond. Het onderzoek was gebaseerd op een analyse van de oversterfte tussen 1 maart en 30 juni 2020, dus tijdens de eerste coronagolf. Naast geslacht, leeftijd en type zorg (geen zorg, thuiszorg of institutionele zorg), werden ook huishoudensinkomen (in kwintielen) en migratieachtergrond (Nederlandse achtergrond, westerse migratieachtergrond en niet-westerse migratieachtergrond) als socio-demografische kenmerken opgenomen (De Visser, Kunst, Stoeldraijer e.a., 2021).

De studie toont een duidelijke impact van inkomen op het sterfterisico: hoe lager het inkomen, des te hoger het risico om aan COVID-19 te overlijden. Het gaat daarbij om de totale bevolking, ongeacht of mensen zorg ontvangen. Op dit punt loopt het COVID-19-sterfterisico gelijk met het sterfterisico voor andere doodsoorzaken en bevestigt het bekende socio-economische verschillen voor de dood.

Ook in het Nederlandse onderzoek vinden we verschillen in sterfterisico naar etnische origine. De Visser e.a. (2021) concluderen dat hoewel het absolute aantal COVID-19-sterfgevallen het hoogst was onder inwoners met een Nederlandse achtergrond, Nederlanders met een migratieachtergrond in relatieve zin een hoger risico hadden om te overlijden aan COVID-19. Dat was het meest uitgesproken bij mensen met een niet-westerse migratieachtergrond.

Eigen aan superdiverse contexten zijn de toenemende onderlinge verschillen binnen en tussen gemeenschappen. De COVID-19-sterfterisico's verschillen ook sterk binnen de groep met een niet-westerse migratieachtergrond. Van de klassieke immigratielanden was vooral voor inwoners met een Turkse en Surinaamse migratieachtergrond het relatieve risico groter in vergelijking met inwoners met een Nederlandse achtergrond. Voor inwoners met een Marokkaanse of Antilliaanse achtergrond was het relatieve risico ongeveer gelijk of zelfs lager. Omdat de analyse beperkt is tot de eerste golf, is voorzichtigheid bij de interpretatie belangrijk als gevolg van de nog korte analyseperiode.

De verschillen naar sterftekans zijn ook in Nederland het meest uitgesproken in de superdiverse stedelijke omgevingen. In de drie grote en superdiverse stedelijke regio's in Nederland (Amsterdam, Haaglanden en Rotterdam-Rijnmond) was het risico om aan COVID-19 te overlijden ongeveer anderhalve keer zo hoog voor inwoners met een niet-westerse migratieachtergrond als voor degenen met een Nederlandse achtergrond. Buiten de stedelijke regio's, zoals in de regio Zuidoost (gekenmerkt door primaire en secundaire infectiehaarden), werden nauwelijks verschillen in de COVID-19-sterfte naar migratieachtergrond gevonden. Ook in de rest van Nederland waren de verschillen klein (De Visser e.a., 2021).

In een eerste verkenning van de oorzaken verwijst het Nederlandse rapport naar eerder onderzoek over de relatie tussen sterftekansen (buiten COVID-19) en sociaaleconomische status, waarbij het effect van een laag inkomen op sterfte voor een belangrijk deel verklaard kan worden door leefstijl, zoals roken, voeding en overgewicht. Ook zij formuleren als hypothese dat krappere behuizing en minder flexibele arbeidsomstandigheden een aanvullende rol kunnen spelen in de verspreiding van het nieuwe coronavirus. Zij wijzen er eveneens op dat mensen met een laag inkomen vaker werkzaam zijn in sectoren waar het niet goed mogelijk is om thuis te werken of op het werk de corona-adviezen goed na te leven. Het hogere sterfterisico voor COVID-19 van mensen onder de zeventig jaar uit de lagere inkomensgroepen is daar een mogelijke indicator voor.

In de lijn van de onderzoeken in de Verenigde Staten wijzen zij ook op onderliggende gezondheidsproblemen, waarbij mensen uit sommige herkomstgroepen een hogere prevalentie van aandoeningen hebben als obesitas, diabetes en hart- en vaatziekten: aandoeningen waarbij een COVID-19-besmetting vaker ernstig afloopt.

De Visser e.a. (2021) hanteren een impliciete superdiversiteitslens in hun rapport. Zij beklemtonen dat het bij migrantengroepen allesbehalve om één homogene groep gaat: er bestaat een grote diversiteit onder inwoners met een migratieachtergrond, waarbij bepaalde groepen een significant hoger sterfterisico op COVID-19 hadden, maar andere niet of zelfs lager. Op basis daarvan concluderen zij voorzichtig dat op grond van de analyse van de eerste coronagolf nog geen eenduidige conclusies kunnen worden geformuleerd over de sterfterisico's ten gevolge van COVID-19 naar migratieachtergrond. Zij bepleiten dan ook een vervolgstudie om te onderzoeken of dezelfde sterfteverschillen worden waargenomen voor de tweede golf als voor de eerste golf.

Dat bevolkingsgroepen met migratieachtergrond ook zwaarder getroffen werden door COVID-19 tijdens de tweede golf in Nederland, wordt inmiddels bevestigd in de eerste resultaten van het Onderzoeksconsortium Covid-19 en etniciteit van Amsterdam UMC, de GGD Amsterdam en Pharos (Stronks, Prins, & Agyemang, 2021). Zij brachten besmettingen in kaart aan de hand van antistoffen in het bloed. Per herkomstgroep vinden zij ook verschillen tussen de eerste en de tweede golf. Het risico om in het ziekenhuis te belanden met COVID-19 was voor Amsterdammers met een migratieachtergrond tijdens de tweede golf meer dan viermaal hoger vergeleken met Amsterdammers van Nederlandse herkomst (273 opnames per 100.000 inwoners tegenover 61 per 100.000).

4.5 Etnische ongelijkheid in sterfterisico in België

Ondanks de groeiende evidentie in het buitenland en de hypothese dat COVID-19 ook hier als een etnisch ongelijkheidsvirus zou kunnen werken (Geldof, 2020), waren er voor België lange tijd

geen data beschikbaar en kwam onderzoek ernaar maar langzaam op gang. De vraag of ook bij ons risico's hoger lagen binnen superdiverse buurten en migrantengemeenschappen was geen prioriteit.

Een eerste aanzet kwam in augustus 2020 van de krant *De Tijd*, waar journalisten in de lijn van het onderzoek in Frankrijk de link legden tussen het coronavirus en het sociaaleconomische profiel van mensen.³ Zij analyseerden de data over het aantal geregistreerde besmettingen op het niveau van statistische sectoren, de kleinste analyse-eenheid die het midden houdt tussen enkele straten en een wijk. Hun analyse leerde dat de besmettingen met het coronavirus tot dan het hoogste waren in de allerarmste wijken in ons land.³ Die wijken zijn meestal ook superdiverse wijken, zeker in de steden.

Wijken met minstens een derde inwoners met niet-Europese roots (een van beide grootouders is buiten de EU geboren) bleken duidelijk gevoeliger voor coronabesmettingen. Daarbij bleek er weinig verschil tussen wijken naar afkomst, behalve voor de 10 % wijken met het hoogste aandeel mensen met niet-Europese roots. Die superdiverse wijken telden dubbel zoveel besmettingen als de 'witste' wijken. De statistische analyse toonde een grote associatie tussen origine, bevolkingsdichtheid en grootte van de gezinnen: hoe hoger het aandeel mensen met een niet-Europese achtergrond, hoe groter de gezinsgrootte en ook hoe hoger de bevolkingsdichtheid. De analyse was vooral beschrijvend en toonde hoe het aantal geregistreerde besmettingen hoger lag in de armste, superdiverse en meest dichtbevolkte buurten. Toch bleef het na deze verkennende studie opnieuw maandenlang stil.

Ook in België zijn er belangrijke verschillen tussen diverse groepen met een migratieachtergrond.

De ongelijke socio-economische en ruimtelijke impact werd begin 2021 bevestigd door Willaert en Vrancken (2021) in hun studie voor het ziekenfonds Solidaris naar de sterftecijfers tot juni 2020. De bewoners in de armste 10 % van de buurten hadden tijdens de eerste coronagolf 2,6 keer meer kans om met COVID-19 te worden besmet dan bewoners in de rijkste 10 % van de buurten. Ook het verhoogde sterftecijfer door COVID-19 trof mensen met lagere inkomens harder, vooral mensen met een verhoogde tegemoetkoming. Hun relatieve oversterfte bedraagt 70 %, tegenover 45 % voor mensen zonder verhoogde tegemoetkoming. Een link naar de superdiversiteit in de armste buurten werd echter niet gelegd.

Pas in april 2021 verscheen een eerste Belgische studie die een significant hogere mortaliteit van inwoners met een migratieachtergrond tijdens de eerste COVID-19-golf aantoonde. Vanthomme, Gadeyne, Lusyne e.a. (2021) vergeleken de mortaliteit in België bij mensen ouder dan veertig jaar in de periode van 9 maart tot 17 mei 2020 met de mortaliteit in dezelfde periode in 2019. Daarbij werd rekening gehouden met verschillen naar leeftijd en geslacht, maar ook met demografische factoren zoals gezinssamenstelling en bevolkingsdichtheid, met sociaaleconomische positie (opleidingsniveau en inkomen) en met een onderliggende gezondheidsproblemen.

De studie toont een hogere oversterfte door COVID-19 voor alle bevolkingsgroepen, maar het sterkste bij mensen met een migratieachtergrond en vooral bij mannen van sub-Saharaanse origine.

Ook in België zijn er belangrijke verschillen tussen diverse groepen met een migratieachtergrond, zowel naar leeftijd, geslacht als herkomst.

In het onderzoek van Vanthomme en collega's blijkt de huishoudsamenstelling een belangrijke impact te hebben. Dat sluit aan bij eerder onderzoek dat leerde dat bij een aantal klassieke migrantengroepen (van Marokkaanse en Turkse origine) iets vaker grotere gezinnen voorkomen die ook vaker samenleven met meerdere generaties onder één dak (Geldof, 2015). Het onderzoek toont vooral hoe het complexe samenspel van demografische, sociaaleconomische, geografische en culturele factoren aan de basis liggen van de verschillen. Terecht besluiten de auteurs dat een *one size fits all*-aanpak van de coronacrisis onvoldoende inspeelt op de noden van specifieke groepen of op de complexiteit van superdiverse wijken (Vanthomme e.a., 2021). De risico's verschillen immers niet enkel naar etnische origine, maar evenzeer binnen gemeenschappen en volgens sociaaleconomische positie. Expats liepen andere risico's dan mensen in contactberoepen, niet alleen op de werkvloer, maar evenzeer inzake woonomstandigheden.

Net zoals in het buitenland wijzen dus ook in België de eerste empirische studies op hogere besmettingsrisico's en een hogere sterftetekans voor inwoners met een migratieachtergrond. Ook bij ons werkte de coronapandemie op gezondheidsvlak als een etnisch ongelijkheidsvirus: mensen met een migratieachtergrond kennen gemiddeld een hogere kwetsbaarheid, zij het met sterke verschillen tussen groepen.

5. LESSEN VOOR DE TOEKOMST

In contexten van superdiversiteit werkt het zogenaamde coronavirus ook als een etnisch ongelijkheidsvirus. Naarmate de coronacrisis vordert, toont onderzoek in steeds meer westerse landen aan dat belangrijke groepen van mensen met een migratieachtergrond (al zeker tijdens de eerste golf van de coronacrisis) een hoger besmettingsrisico liepen, vaker in het ziekenhuis werden opgenomen en een hogere sterftetekans hadden.

Deze ongelijkheden zijn niet veroorzaakt door het coronavirus: de pandemie zette bestaande en (deels) bekende ongelijkheden in de gezondheidszorg op scherp of versterkte ze. In de studies in binnen- en buitenland zien we een complex aan verklaringen: het risico op besmetting, ernstigere ziektepatronen en hogere sterftetekans kent een combinatie van oorzaken. Inkomensverschillen hebben een impact op onderliggende gezondheid en op toegang tot gezondheidszorg. Mensen met een migratieachtergrond werken vaker in contactberoepen, wonen vaker in dichtbevolkte stedelijke wijken, vaker met meer mensen of met meerdere generaties onder één dak en vaker in overbewoonde panden: woonomstandigheden die minder toelaten om social distancing in de praktijk te brengen. Klassieke informatiecampagnes in meertalige, superdiverse omgevingen bereiken niet iedereen. Ten slotte kunnen ook culturele en religieuze patronen een rol hebben gespeeld, waarbij mensen intensere sociale contacten onderhielden of ander gezondheidsgedrag vertoonden.

Naast de ongelijkheid op gezondheidsvlak zijn er ook ernstige indicaties dat de lockdownmaatregelen een zwaardere sociale impact hebben gehad bij belangrijke groepen met een migratieachtergrond. Zo zouden ze kwetsbaarder zijn geweest voor inkomensverlies omdat thuiswerk met behoud van loon in vele manuele jobs niet mogelijk was en omdat onregelmatige

arbeidscontracten via interimarbeid minder sociale bescherming kregen tijdens de coronacrisis. Ook het afstandsonderwijs had een zwaardere impact op kinderen in kwetsbare gezinssituaties of in anderstalige gezinnen.

Eigen aan de groeiende superdiversiteit is dat deze impact sterk kan verschillen tussen gemeenschappen. Etniciteit is bij dat alles niet de enige, en misschien zelfs niet de belangrijkste verklarende factor. Maar gegeven de sterke verschillen in sterftcijfers is het wel een factor die men in een superdiverse samenleving niet kan negeren en nauwgezet moet monitoren.

Welke lessen kunnen we hier nu uit trekken voor de huidige fase van de coronapandemie, voor de lopende vaccinatiecampagne en voor het gezondheidsbeleid in het postcoronatijdperk?

5.1 Breng de (etnische) ongelijkheden beter in kaart

In de eerste plaats is er nood aan verder onderzoek. De meeste onderzoeken die tot vandaag verschenen, zijn gebaseerd op besmettingen en overlijdens tijdens de eerste coronagolf. De tweede coronagolf in het najaar van 2020 en de derde golf in het voorjaar van 2021 verliepen deels anders. In eigen land werden bijvoorbeeld de rust- en verzorgingshuizen minder zwaar getroffen, ook omdat er ondertussen beschermingsmateriaal was ingezet. Informatie over preventie- en lockdownmaatregelen was eveneens al veel breder verspreid, ook in meerdere talen. De volgende maanden zal duidelijk moeten worden in welke mate de etnische ongelijkheden tijdens de eerste coronagolf zich hebben doorgezet in deze periodes. Structurele factoren zoals hogere blootstelling via werk of dichtbevolkte wijken, onderliggende gezondheidsverschillen, verschillen in socio-economische positie of overbewoning blijven in elk geval een impact hebben.

In kaart brengen van etnische ongelijkheden is ook cruciaal voor de vaccinatiecampagne. Ondertussen is duidelijk dat ook de vaccinatie in België naar bereik een stuk moeilijker verloopt in grote steden en superdiverse wijken. Mesuere (2021) laat de samenhang zien tussen de vaccinatiegraad per gemeente en het gemiddeld inkomen: in armere (en zeker grootstedelijke) gemeenten lag de vaccinatiegraad lager in de zomer van 2021. Dat zijn vaak ook de meest superdiverse gemeenten.

De ongelijke impact van de coronacrisis kan niet los worden gezien van de bestaande ongelijkheden in de gezondheid(szorg).

Naast de nood aan gerichte dataverzameling bepleit Public Health England (2020) ook gericht onderzoek binnen gemeenschappen met een migratieachtergrond, waarbij onderzoekers en stakeholders uit de gemeenschappen als partners samen de sociale, economische, structurele, religieuze en culturele determinanten van deze verschillen in beeld brengen, om ze samen aan te pakken.

5.2 Verklein de ongelijkheid in de gezondheidszorg

De ongelijke impact van de coronacrisis kan echter niet los worden gezien van de bestaande ongelijkheden inzake gezondheid en gezondheidszorg.

De scherpste en meest onrechtvaardige vorm van ongelijkheid waarmee de coronacrisis ons opnieuw confronteerde, is de ongelijkheid voor ziekte en dood. We weten al decennia dat mensen in armoede of in kwetsbare situaties een lagere levensverwachting hebben en minder jaren in goede gezondheid kunnen doorbrengen. Mensen met een migratieachtergrond zijn oververtegenwoordigd bij de lagere-inkomensgroepen. De combinatie van socio-economische positie, positie op de arbeidsmarkt, woonsituatie en woonomgeving, toegang tot gezondheidszorg en gezondheidscultuur veroorzaakte een dodelijke cocktail, die leidde tot een hoger sterfterisico.

De coronacrisis toont dat we de bestaande ongelijkheden in de gezondheidszorg dringend moeten aanpakken. In een samenleving die superdivers is geworden, moet toegang tot gezondheidszorg voor iedereen gegarandeerd zijn en moet ook het wegwerken van gezondheidsrisico's bij groepen met verhoogde risico's prioriteit zijn.

Onderzoek in het Verenigd Koninkrijk laat zien hoe gezondheidszorg in contexten van superdiversiteit vaak nog onvoldoende is aangepast aan deze grotere complexiteit en meertaligheid. Jenny Phillimore wijst erop hoe gezondheidszorg nog onvoldoende inspeelt op *newness, novelty & diversity* in contexten van superdiversiteit (Phillimore, 2015; Phillimore, Bradby, & Brand 2019; Pemberton, Phillimore, Bradby e.a., 2019). Het onvoldoende aangepast zijn van welzijns- en gezondheidsvoorzieningen aan de superdiversiteit van de bevolking dwingt mensen met een migratieachtergrond tot vormen van *welfare bricolage*, waarbij ook heel wat (informatie) bronnen buiten het reguliere welzijns- en gezondheidsaanbod het (gezondheids)gedrag mee bepalen (Phillimore, Bradby, Brand e.a., 2021). Zowel in het zoeken naar informatie over het virus of inzake vaccineren als in het omgaan met lockdownmaatregelen is er de voorbije maanden ook in ons land veel 'gebricoleerd' in superdiverse wijken. Ook de overheid en gezondheidsactoren moesten vaak improviseren en 'knutselen' om in de coronacampagne ook etnische en religieuze gemeenschappen op een adequate manier aan te spreken.

Het structureel verkleinen van de ongelijkheden inzake gezondheid hangt samen met het verkleinen van socio-economische ongelijkheden en het verbeteren van de woonomstandigheden van kwetsbare groepen. Maar het vereist ook een verdere interculturalisering van het gezondheidsbeleid en van de gezondheidszorg.

Public Health England (PHE) formuleert een reeks aanbevelingen om lessen te trekken uit de werking van het coronavirus als een etnisch ongelijkheidsvirus. Deze aanbevelingen zijn in België of Nederland evenzeer relevant. Ze bepleiten een betere toegang tot gezondheidszorg voor mensen met een migratieachtergrond. Naast het wegwerken van financiële drempels bepleit de PHE ook de ontwikkeling van divers-sensitieve instrumenten voor risicoanalyse op de werkvloer en in andere settings. Ook is er nood aan divers-sensitieve en meertalige informatiecampagnes en preventiecampagnes, die alle inwoners in superdiverse contexten bereiken. De achterlopende vaccinatiecijfers in grote steden en superdiverse wijken tonen de noodzaak daarvan sterk aan.

Daarom is het belangrijk dat een deel van de relancemaatregelen en middelen voor het postcoronatijdperk ook worden ingezet voor maatregelen die de ongelijkheden in de bevolking op het vlak van gezondheid in de toekomst doen afnemen. In een samenleving waar de superdiversiteit toeneemt, is dat onontbeerlijk.

REFERENTIES

- Agirdag, O. (2020). *Onderwijs in een gekleurde samenleving*. Berchem: Epo.
- Barrez, J. & Van Dam, R. (2020). Armoede en kwetsbare groepen tijdens de coronacrisis, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1/2020, 193-225, geraadpleegd via <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/publicaties/btsz/2020/btsz-2020-1-armoede-en-kwetsbare-groepen-tijdens-de-coronacrisis.pdf>
- Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Beck, U. (2007). *Weltrisikogesellschaft: auf der Suche nach verlorenen Sicherheit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Coene, J., Raeymaeckers, P., Hubeau, B., Marchal, S., Remmen, R., & Van Haarlem, A. (2019). *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2019*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Decoster, A., Minten, T., & Spinnewijn, J. (2020, sept.). *The Income Gradient in Mortality during the Covid-19 Crisis: Evidence from Belgium*, Discussion Paper Series. Department of Economics KU Leuven, DPS20.18.
- de Visser, M., Kunst, A., Stoeldraijer, L. & Harmsen, C. (2021). *Sociaal-demografische verschillen in COVID-19-sterfte tijdens de eerste golf van de corona-epidemie*. Centraal Bureau voor de Statistiek, geraadpleegd via Sociaal-demografische verschillen in COVID-19-sterfte tijdens de eerste golf van de corona-epidemie (cbs.nl)
- De Wilde, M., Hermans, K., & Cantillon, B. (2020). *Meer vragen om hulp bij OCMW's en voedselbanken: eerste resultaten van een grootschalige bevraging, COVIVAT Beleidsnota 1*. Leuven/Antwerpen: COVIVAT (Corona Onderzoeksconsortium voor Inkomensverdeling en Sociale Effecten).
- Gascard N., Kauffmann B., & Labosse A. (2020, mai). 26 % de décès supplémentaires entre début mars et mi-avril 2020: les communes denses sont les plus touchées, *Insee Focus*, 191, geraadpleegd via <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4488433>
- Geldof, D. (2015). Veranderende woonbehoeften in een context van superdiversiteit. In: D. Luyten, K. Emmery, I. Pasteels, & D. Geldof (red.), *De sleutel pas niet meer op elke deur. Dynamische gezinnen en flexibel wonen* (pp. 77-95). Antwerpen: Garant.
- Geldof, D. (2019). *Superdiversiteit. Hoe migratie onze samenleving verandert*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Geldof, D. (2020). *Als risico's viraal gaan. Welke wereld na corona?* Leuven/Den Haag: Acco.
- Geldof, D. (2021a). *Onzekerheid. Over leven in de risicomaatschappij*. Leuven/Den Haag: Acco.

Geldof, D. (2021b). Ulrich Beck: de mondiale risicomaatschappij als kader. in: P. Raeymaeckers, J. Gradener, S. Van Dam, S. Botman, K. Driessens, J. Boxstaens, & M. Tirions (red.), *Denken over Sociaal Werk. Samenleving, rechtvaardigheid en praktijk* (pp. 79-91). Leuven/Den Haag, Acco.

Hill, J., Xiomara Rodriguez, D., & McDaniel, P. (2021). Immigration Status as a Health Care Barrier in the USA during COVID-19. *Journal of Migration and Health*, 4, 100036
<https://doi.org/10.1016/j.jmh.2021.100036>

Koning Boudewijnstichting (2020). *Covid-19 versterkt armoede: wat armoedeorganisaties ons zeggen*, geraadpleegd via
<https://www.kbs-frb.be/nl/Newsroom/Press-releases/2020/20201016NDPovertyDay>

Maldonado, J.E. & De Witte, K. (2020). *The effect of School Closures on Standardised Student Test Outcomes*. Working paper Department of Economics KU Leuven.

Marchal, S., Vanderkelen, J., Cantillon, B., Decancq, K., Decoster, A., Kuypers, S., Marx, I., Spinnewijn, J. e.a. (2021). *The distributional impact of the COVID-19 shock on household incomes in Belgium*. COVIVAT Working Paper 2. Leuven/Antwerpen: COVIVAT

Mesuere, B. (2021). *Vaccinatiebereidheid Belgische gemeenten*, geraadpleegd via <https://observablehq.com/@bmesuere/vaccinatiebereidheid-belgische-gemeenten>

Millet, G., Jones, A.T., Benkeser, D., Baral, S., Mercer, L., Beyrer, C., Honermann, B., Lankiewicz, E. e.a. (2020). Assessing Differential Impacts of COVID-19 on Black Communities. *Annals of Epidemiology*, 47, 37-44. <https://doi.org/10.1016/j.annepidem.2020.05.003>

Netwerk tegen armoede (2021). *Signalenbundel 2.0. De mensen in armoede maken samen de balans op na 1 jaar corona*, geraadpleegd via
<https://netwerktegenarmoede.be/nl/nieuws/2021/signalenbundel>

Pan, D., Sze, S., Minhas, J.S., Bangash, M.N., Pareek, N., Divall, P., Williams, C.M.L., Oggioni, M.R., e.a. (2020). The impact of ethnicity on clinical outcomes in COVID-19: a systematic review. *EClinicalMedicine*, 23, 100404, <https://doi.org/10.1016/j.eclinm.2020.100404>

Papon, S. & Robert-Bobée, I. (2020). *Une hausse des décès deux fois plus forte pour les personnes nées à l'étranger que pour celles nées en France en mars-avril 2020*. Insee, division Enquêtes et études démographiques, geraadpleegd via <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4627049>

Pemberton, S., Phillimore, J., Bradby, H., Padilla, B., Lopes, J., Samerski, S., & Humphris, R. (2019). Access to healthcare in superdiverse neighbourhoods. *Health & Place*, 55, 128-135.
<https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2018.12.003>

Phillimore, J. (2015). Delivering maternity services in an era of superdiversity: the challenges of novelty and newness. *Ethnic and Racial Studies*, 38(4), 568-582, doi: 10.1080/01419870.2015.980288

Phillimore, J., Bradby, H., & Brand, T. (2019) Superdiversity, population health and healthcare: opportunities and challenges in a changing world. *Public health*, 172, 93-98.
DOI:10.1016/j.puhe.2019.01.007

Phillimore, J., Bradby, H., Brand, T., Padilla, B., & Pemberton, S. (2021). *Exploring welfare bricolage in Europe's superdiverse neighbourhoods*. Oxon/New York: Routledge.

Price-Haygood, E., Burton, J, Fort, D., & Seoane, L. (2020). Hospitalization and Mortality among Black Patients and White Patients with Covid-19. *The New England Journal of Medicine*, 382, 2534-2543, doi: 10.1056/NEJMsa2011686

Public Health England (2020). *Beyond the data: Understanding the impact of COVID-19 on BAME groups*. London: PHE, geraadpleegd via <https://www.gov.uk/government/publications/covid-19-understanding-the-impact-on-bame-communities>

Razaq, A., Harrison, D., Karunanithi, S., Barr, B., Asaria, M., & Khunti, K. (2020). *BAME COVID-19 deaths – What do we know? Rapid Data & Evidence Review. Hidden in plain sight*, geraadpleegd via <https://www.cebm.net/wp-content/uploads/2020/05/BAME-COVID-Rapid-Data-Evidence-Review-Final-Hidden-in-Plain-Sight-compressed.pdf>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). *Interfederale nota over de impact van de Covid-19-crisis in situaties van armoede en bestaansonzekerheid*. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2021/04/Interfederale-nota-impact-COVID-19-april-2021-NL.pdf>

Stronks, K., Prins, M., & Agyemang, C. (2021). *Bevolkingsgroepen met migratieachtergrond zwaarder getroffen door covid-19*. Amsterdam: Onderzoeksconsortium Covid-19 en etniciteit, geraadpleegd via https://www.zonmw.nl/fileadmin/zonmw/documenten/Corona/Policy_brief_Etniciteit_en_COVID-19_mei_2021.pdf

Vanthomme, K. Gadeyne, S., Lusyne, P., & Vandenheede, H. (2021). A population-based study on mortality among Belgian immigrants during the first COVID-19 wave in Belgium. Can demographic and socioeconomic indicators explain differential mortality? *SSM – Population Health*, 14, 100797. <https://doi.org/10.1016/j.ssmph.2021.100797>

Willaert, D. & Vrancken, J. (2021). *Inégalités de mortalité face à l'épidémie de coronavirus en Belgique*. Solidaritas Mutualité, Onderzoek & Ontwikkeling/Direction Etudes UNMS, geraadpleegd via https://inegalites.be/IMG/pdf/rapport_surmortalite_covid_1410.pdf

NOTEN

- ¹ Kahn, S. (2020, 19 april). More BAME people are dying from coronavirus. We have to know why, *The Guardian*, geraadpleegd via <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/apr/19/bame-dying-coronavirus-sadiq-khan>
- ² Zie Centre for Disease Control and Prevention (CDC); <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/community/health-equity/racial-ethnic-disparities/increased-risk-exposure.html>; <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/community/health-equity/racial-ethnic-disparities/increased-risk-illness.html>; en <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/community/health-equity/racial-ethnic-disparities/disparities-deaths.html>
- ³ Bervoet, D. & Roelens, T. (2020, 7 aug.). Van Gent en Antwerpen tot Beringen: corona sluipt door armste wijken. *De Tijd*, geraadpleegd via <https://www.tijd.be/dossiers/coronavirus/van-gent-en-antwerpen-tot-beringen-coronasluipt-door-armste-wijken/10243799.html>

2.5

DE IMPACT VAN DE COVID-19-PANDEMIE OP HET (OVER)LEVEN VAN VLUCHTELINGEN EN MIGRANTEN IN BELGIË¹

Eva Spiritus-Beerden, An Verelst, Tosca Lasuy,
Nina Langer-Primdahl, Morten Skovdal en Ilse Derluyn²

1. INLEIDING

Sinds begin 2020 domineert COVID-19 de wereld met een ernstige impact op het leven van velen. In een poging om een verdere verspreiding van het virus tegen te gaan, hebben regeringen over de hele wereld beperkende maatregelen genomen, zoals het dragen van mondklappers, het sluiten van restaurants en scholen en het beperken van de sociale contacten tussen mensen. Deze maatregelen hadden uiteraard ernstige gevolgen. Zo is er een duidelijke impact op de woonsituatie van Vlaamse huishoudens gerapporteerd, waaruit bleek dat vooral kwetsbare huurders hard getroffen zijn en in sommige gevallen zelfs risico lopen op dakloosheid en algemene woononzekerheid (Dreesen & Heylen, 2020). Daarnaast is ook een sterke stijging van de werkloosheid een gevolg van de COVID-19-pandemie (Kawohl & Nordt, 2020). En ondanks een sterk ontwikkelde gezondheidszorg in de meeste Europese landen leidde COVID-19 ertoe dat zorgverleners, zorginstellingen en sociale ondersteuningsinstanties in toenemende mate onder druk stonden en staan (Buheji, da Costa Cunha, Beka e.a., 2020; Carter, Anderson, & Mossialos, 2020; Khanna, Cicinelli, Gilbert e.a., 2020). Ten slotte toont een onderzoek uit de Verenigde Staten aan dat de COVID-19-pandemie al in de eerste maanden onzekerheid veroorzaakte wat betreft het beschikken over voldoende voedsel bij heel wat burgers (Bauer, 2020).

Net als andere burgers zijn ook vluchtelingen en migranten getroffen door de wereldwijde COVID-19-pandemie. In heel wat eerder onderzoek werd aangetoond dat deze groepen vaak al in hun dagelijks leven geconfronteerd worden met tal van stressfactoren, zoals slechte huisvesting, een beperkt of een onregelmatig inkomen, slechte werkomstandigheden of veelvuldige ervaringen van discriminatie en racisme (Miller & Rasmussen, 2010).

De negatieve gevolgen die al aan het licht gekomen zijn tijdens de eerste maanden van de coronacrisis roepen dan ook de bezorgdheid op dat de dagelijkse stressfactoren waarmee deze groepen te maken krijgen nog eens verergerd worden door de huidige pandemie. Bovendien zijn vluchtelingen en migranten vaak afhankelijk van sociale diensten of niet-gouvernementele organisaties (ngo's), die als gevolg van de COVID-19-pandemie gedwongen werden hun diensten

te beperken of stop te zetten, wat mogelijk leidde tot hogere drempels voor deze groepen om toegang te krijgen tot deze ondersteunende organisaties (Banks, Cai, de Jonge e.a., 2020).

Er is bezorgdheid dat de dagelijkse stressfactoren van vluchtelingen en migranten verergerd worden door de pandemie.

Onderzoek rond de impact van COVID-19 op specifieke groepen toont verder aan dat een reeks mensenrechten op het spel staan. Zo is het voor kwetsbare bevolkingsgroepen moeilijker om toegang te krijgen tot geschikte gezondheidszorg en komen hun basisbehoeften nog meer dan tevoren in het gedrang (Forman & Kohler, 2020; Shadmi, Chen, Dourado e.a., 2020).

Hoewel de impact van de pandemie op de algemene bevolking al snel en uitgebreid werd gedocumenteerd, is er weinig bekend over de specifieke impact ervan op migranten- en vluchtelingengroepen. De ApartTogether-enquête wil daarom de impact van de COVID-19-pandemie op de dagelijkse leefsituatie van vluchtelingen en migranten blootleggen. Daarbij kijken we ook of er verschillen zijn tussen groepen volgens bepaalde sociaal-demografische kenmerken, zoals de verblijfsstatus, het geslacht en de huisvestingssituatie van de participerende migranten en vluchtelingen.

We starten met een beschrijving van de methode van de ApartTogether-enquête. Vervolgens lichten we de belangrijkste resultaten toe. We beschrijven verschillen tussen de subgroepen en bekijken of de situatie van vluchtelingen en migranten in België anders is dan elders in Europa. We eindigen met een besluit.

2. METHODE

De ApartTogether-studie lanceerde een online enquête in maart 2020, opgesteld in de schoot van een groot Europees consortium van academici en, sinds juni 2020, ook mee ondersteund door de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). De online enquête liep van maart 2020 tot november 2020 en was beschikbaar in 37 talen. De survey bereikte in totaal 170 landen over de wereld en 46 landen in Europa. Dit hoofdstuk focust specifiek op de data verzameld in België.

In de enquête werd informatie opgevraagd over diverse thema's.

- *Socio-demografische kenmerken van de deelnemers*: geslacht, leeftijd, onderwijs, land van verblijf, land van oorsprong, duur woonachtig in het huidige land van verblijf, verblijfsstatus (nationaliteit van het huidige land van verblijf, definitieve verblijfsvergunning, tijdelijke documenten, geen documenten), huisvestingssituatie (asielcentrum, huis/appartement, vluchtelingenkamp, op straat/onzekere verblijfsaccommodatie), gezinssamenstelling, en werksituatie.
- *COVID-19*: gezondheidsstatus gerelateerd aan COVID-19, begrijpen van de maatregelen (bv. social distancing, handen wassen, dragen van mondmaskers) en de mogelijkheid om preventieve maatregelen te volgen.
- *Moeilijke levensomstandigheden*: impact van COVID-19 en de daarbij horende preventieve maatregelen in het dagelijks leven, met name de impact op hun huisvesting, arbeidsmogelijkheden, gevoel van veiligheid, voedsel, kleding, financiële middelen, steun van ngo's en andere organisaties, toegang tot medische zorg, algemene gezondheidssituatie, relatie met partner en relatie met

- kinderen. Participanten hadden de keuze tussen de volgende antwoordmogelijkheden: (1) slechter dan voorheen, (2) hetzelfde als voorheen, (3) beter dan voorheen, en (4) niet van toepassing.
- *Psychisch welbevinden*: symptomen van angst, toenemende zorgen, depressieve gevoelens, gevoelens van eenzaamheid, kwaadheid en woede, herinneringen aan vroegere slechte ervaringen, fysieke stressreacties, irritatie, hopeloosheid en middelengebruik.
 - *Sociaal welzijn*: gevoel van verbondenheid met mensen met wie men nu samenleeft, met mensen in het land van herkomst en met mensen in de samenleving waarin ze leven, stress gerelateerd aan het gezin/huiselijk geweld, ervaringen van discriminatie, gevoel van verbondenheid/solidariteit, en ondersteuningsbronnen en copingmechanismen.

Deelnemers uit België werden voornamelijk gerekruteerd via netwerken van de onderzoekers, via organisaties die met de doelgroep werken en via netwerken van de doelgroepen zelf. Daarnaast werd ook een uitgebreide socialemediacampagne uitgerold via Facebook, Twitter en WhatsApp.

Ter ondersteuning en verdieping van de kwantitatieve data werd ook een aantal interviews met Belgische vluchtelingen en migranten afgenomen. We focusten daarbij op mensen zonder papieren en vluchtelingen met een nog lopend verzoek tot internationale bescherming ('asielaanvragers'). Dezelfde thema's als in de survey werden bevestigd, maar dan diepgaander en met bijvragen. De interviews werden waar nodig afgenomen in het bijzijn van een tolk. De kwalitatieve data werden geanalyseerd aan de hand van thematische analyse (Braun & Clarke, 2006). Deze kwalitatieve data zullen in dit hoofdstuk gebruikt worden om de kwantitatieve data te verrijken. De focus in dit deel ligt dus voornamelijk op de kwantitatieve resultaten uit de online enquête.

De deelname aan zowel de survey als de kwalitatieve interviews was geheel vrijwillig en een *informed consent* met de beschrijving van de doelstellingen en voorwaarden van het onderzoek werd in het begin van de survey of het interview door de participant goedgekeurd. Aan het einde van de online enquête kregen mensen de contactgegevens van het onderzoeksteam, evenals een link naar de WHO-website voor meer informatie over COVID-19. Belangrijk om te vermelden, is dat de deelnemers aan de online vragenlijst niet noodzakelijk alle items van de survey hebben ingevuld, aangezien ze de enquête op elk moment konden beëindigen.

Tabel 1. Top 10 van de landen van herkomst.

	N	Percentage
België	154	8,3
Syrië	115	6,2
Afghanistan	87	4,7
Palestina	54	2,9
Marokko	47	2,5
Iran	46	2,5
Turkije	43	2,3
Irak	36	1,9
Colombia	24	1,3
India	24	1,3

Bron: ApartTogether-studie, België

1.901 deelnemers die momenteel in België wonen hebben de enquête ingevuld. Ze zijn afkomstig uit 119 verschillende landen over de hele wereld. Tabel 1 toont de top 10 van landen waar de meerderheid van de deelnemers geboren zijn.

De kwantitatieve data werden geanalyseerd met behulp van het statistische programma SPSS IBM Statistics.

In tabel 2 is het profiel te vinden van de migranten en vluchtelingen die de enquête hebben ingevuld. Belangrijk is wel dat daarbij vermeld wordt dat de doelgroep van deze studie migranten en vluchtelingen in de brede zin omschrijft. Meer bepaald houdt dit in dat we ook spreken van tweedegeneratiemigranten, *internally displaced persons* en personen die in het verleden gevlucht of gemigreerd zijn. Dat heeft als gevolg dat een deel van de Belgische surveypopulatie in België geboren is. De leeftijd van de deelnemers varieerde tussen 16 en 100 jaar, met een gemiddelde leeftijd van 34 jaar. De respondenten bestonden uit 52 % vrouwen en 48 % mannen. Deze verhouding is niet enorm verschillend met de verhouding bij de gehele migrantenpopulatie in België. Daar zien we de laatste jaren een ongeveer gelijke verdeling tussen mannen en vrouwen (iets meer mannen dan vrouwen), zowel wanneer we spreken over de migrantenpopulatie, als over mensen die als vluchteling naar ons land komen (Myria, 2021).

Op het moment van deelname werkte de meerderheid van de respondenten nog steeds normaal of van thuis uit via telewerk en woonde de meerderheid in een huis of appartement. Met betrekking tot de verblijfsstatus gaf de meerderheid van de respondenten aan te beschikken over tijdelijke verblijfsdocumenten. Meer dan 9 % van de deelnemers had geen papieren op het moment dat ze de enquête invulden.

Tabel 2. Socio-demografische karakteristieken van de deelnemers.

		N	Percentage
Geslacht	Man	701	47,7
	Vrouw	767	52,1
	Non-binair	3	0,2
	Totaal	1.471	100
Woonsituatie	Huis/appartement	1.145	90,9
	Asielcentrum	72	5,7
	Vluchtelingenkamp	28	2,2
	Op straat/onzekere huisvesting	15	1,2
	Totaal	1.260	100
Verblijfsdocumenten	Nationaliteit land van verblijf	291	23,6
	Permanente verblijfsvergunning	337	27,3
	Tijdelijke verblijfsvergunning	481	39,0
	Geen documenten	124	10,1
	Totaal	1.233	100

Werk	Normaal of telewerk	415	36,1
	Student of met verlof	302	26,2
	Werkloosheidsuitkering	127	11,0
	Naar huis gestuurd zonder loon of job verloren	68	5,9
	Essentieel beroep (gezondheidszorg ...)	36	3,1
	Reeds werkloos of onregelmatig werk	203	17,6
	Totaal	1.151	100

Bron: ApartTogether-studie, België

3. DE IMPACT VAN COVID-19 OP HET DAGELIJKS LEVEN VAN MIGRANTEN EN VLUCHTELINGEN IN BELGIË

Allereerst werd de respondenten gevraagd om op een schaal van 0 (helemaal niet) tot 10 (extreem) aan te duiden hoezeer de COVID-19-preventiemaatregelen die opgelegd werden door de overheid hun leven hebben beïnvloed. Vluchtelingen en migranten in België rapporteerden een gemiddelde van 7,5 op deze schaal, wat wijst op een toch wel grote impact van de COVID-19-maatregelen op het leven van de deelnemende vluchtelingen en migranten.

A. is al 20 jaar in België, zonder wettig verblijf. Voor de lockdown werkte hij in een restaurant, maar sindsdien is zijn inkomen volledig weggefallen. Al 20 jaar leeft hij onrustig, van dag tot dag, maar nu is het nog veel erger. Hij voelt zich niet gehoord door de overheid en geeft aan dat dit alleen maar erger is in deze moeilijke periode.
(Fragment uit de ApartTogether-interviews, 2020)

Een overzicht van de percentages respondenten dat aangaf een verslechtering te ervaren van de verschillende levensomstandigheden is te vinden in figuur 1. Wat betreft de gerapporteerde ervaringen met betrekking tot specifieke aspecten van hun dagelijks leven, vallen twee items

58 % ervaaarde een verslechtering van de arbeidsmogelijkheden.

erg op, namelijk arbeidsmogelijkheden en een gevoel van veiligheid. Die werden door respectievelijk 58,0 % en 56,8 % van de respondenten als 'slechter dan voorheen' gerapporteerd.

Dat corona meteen zwaar woog op de arbeidsomstandigheden en financiële toestand van mensen was al snel duidelijk, ook bij de algemene bevolking (Knipprath & Bogaerts, 2021), maar de exacte redenen waarom onder de vluchtelingen en migranten het gevoel van veiligheid een dergelijke dreun kreeg, moet verder onderzocht worden. Uit interviews leerden we wel dat mensen soms meer angst hadden om ziek te worden omdat ze hun eigen veiligheid niet altijd in de hand hebben. Bijvoorbeeld doordat ze samenwonen met veel andere mensen of doordat ze in contact moeten komen met mensen die zich niet zo aan de maatregelen houden als zichzelf. Ook zijn veel mensen bezorgd over de veiligheid van hun oudere familieleden.

Een participant woont samen met vijf andere mensen op één kamer, uit noodzaak, omdat hij nergens anders onderdak vindt en niet op straat wil slapen in tijden van corona. Hij geeft aan op een punt gekomen te zijn waar hij naar het politiebureau wil stappen om hem een kamer in de gevangenis te geven, zodat hij tenminste een dak boven zijn hoofd heeft en zichzelf kan beschermen.

(Observatie uit de ApartTogether-interviews, 2020)

Verder meldde ook 35,4 % van de Belgische vluchtelingen en migranten in deze enquête een verslechtering van hun financiële middelen en 32,5 % meer moeilijkheden in de toegang tot medische zorg.

Nu kan ik inderdaad geen steun meer bieden [aan mijn gezin], voor corona was het veel beter. Ik moet nu al redelijk veel dingen opgeven om nog ietwat deftig te leven met het inkomen dat ik heb. Je moet weten, ik werkte soms aan 3,50 euro per uur, dat is echt niet veel.

(Fragment uit de ApartTogether-interviews, 2020)

Ongeveer een op de vier van de respondenten meldde een verslechtering in de huisvestingssituatie, de mogelijkheden om kledij aan te kopen en de steun die ze kregen van ngo's en andere organisaties sinds de COVID-19-pandemie.

Ik heb uiteraard geprobeerd om met organisaties een afspraak te maken en ik heb de laatste zeven of acht keer dat ook geprobeerd. Het probleem is dat ze hebben gezegd dat ze enkel per mail bereikbaar zijn, je kan geen afspraak maken om daar naartoe te gaan en over financiële zaken te praten. Dus wij voelen ons meer en meer geïsoleerd en eigenlijk ook aan ons lot overgelaten.

(Fragment uit de ApartTogether-interviews, 2020)

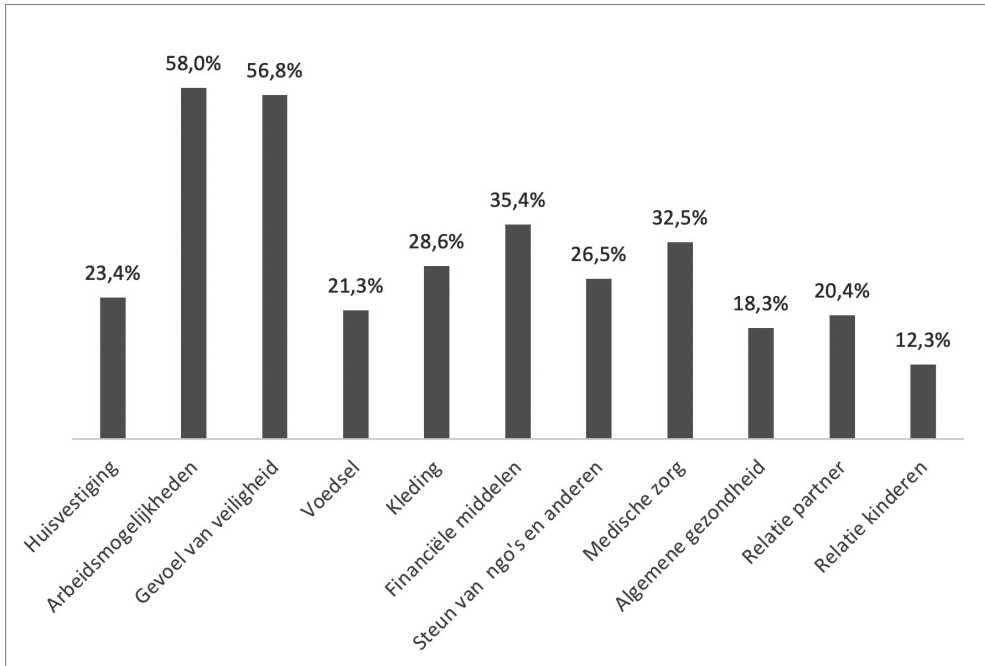
Hoe de eigen gezondheidssituatie ervaren werd, was relatief stabiel, waarbij de meerderheid van de respondenten (75 %) meldde dat die hetzelfde was als voor de pandemie.

Ten slotte werd de respondenten gevraagd naar de mate waarin ze medische zorg zouden opzoeken in geval van COVID-19-gerelateerde symptomen. De meerderheid van de respondenten (96 %) gaf aan medische hulp in te roepen in geval van symptomen. Aan de overige 4 % werd gevraagd waarom ze geen medische zorg zouden zoeken indien ze vermoedden dat ze ziek waren. De meest voorkomende redenen daarvoor waren dat ze niet weten waar ze terecht kunnen voor medische zorg (17,6 %), gebrek aan beschikbaarheid van medische zorg (14,7 %), geen recht op gezondheidszorg (14,7 %) en angst voor deportatie (11,8 %).

Pff, ik moet momenteel niet naar het ziekenhuis, maar als ik moet gaan, ben ik bang. Ik weet niet wat mensen van mij zullen denken. Kijk naar de media, daar zeggen sommigen dat het ook onze schuld is dat corona over heel de wereld is ... uhm ... ja, ik ben bang dat mensen in het ziekenhuis raar zullen kijken.

(Fragment uit de ApartTogether-interviews, 2020)

Figuur 1. Percentage respondentent die een verslechtering van dagelijkse levensomstandigheden aangeven.



Bron: ApartTogether-studie, België

Voor mensen met een migratieachtergrond blijven er drempels bestaan in de toegang tot gezondheidszorg, onder meer door taalbarrières die de communicatie met hulpverleners bemoeilijken of door onbekendheid met het aanbod. De drempels voor mensen zonder wettige verblijfsdocumenten, die weliswaar recht hebben op dringende medische hulpverlening, zijn uiteraard nog hoger. Hier speelt uiteraard angst mee verbonden met het ontbreken van een wettig verblijfsstatuut, alsook een aantal drempels in het effectueren van dit recht op dringende medische hulpverlening, zoals de procedures die bij het OCMW doorlopen moeten worden (Robertfroid, Dauvrin, Keygnaert e.a., 2015). Het recht op gezondheidszorg in België is in de praktijk niet altijd even eenvoudig te realiseren (Verstichele, 2018, 2019).

De zwangere vrouw vertelt zeer angstig te zijn voor besmetting met het coronavirus; ze voelt zich kwetsbaarder omdat ze op straat slaapt. Zij en haar ongebooren kind krijgen niet de zorg die nodig is. Zij is op de hoogte van haar recht op medische hulp en diende ook een aanvraag in via de procedure dringende medische hulp bij het OCMW, maar vertelt daar tot nu toe nog niets over gehoord te hebben.

(Fragment uit de ApartTogether-interviews, 2020)

Uit de interviews bleek dat twee participanten weet hebben van hun recht op dringende medische hulp, maar er geen gebruik van maken of het zo lang mogelijk uitstellen. Vier participanten vertelden niet te weten hoe ze hulp moeten aanvragen en welke stappen ze daarvoor moeten ondernemen.

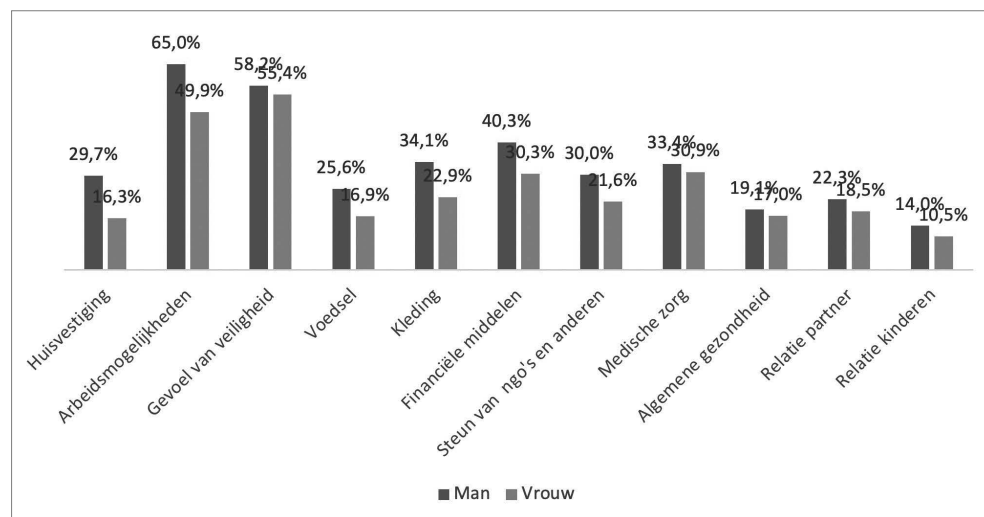
4. VERSCHILLEN TUSSEN SUBGROEPEN

We analyseerden de data meer in de diepte om te kijken naar eventuele verschillen tussen specifieke groepen in deze totale groep van vluchtelingen en migranten inzake de impact van de coronacrisis op hun dagelijks leven.

4.1 Verschillen tussen mannen en vrouwen

Hoewel de verschillen niet erg uitgesproken waren, rapporteerden mannen voor alle levensdomeinen vaker een iets grotere verslechtering van hun dagelijks levensomstandigheden in vergelijking met vrouwen (figuur 2). Dit verschil was echter enkel statistisch significant voor het item 'toegang tot huisvesting'. Vroegtijdige analyses toonden aan dat meisjes en vrouwen de impact van COVID-19 en de daaraan gelinkte maatregelen op een andere en ingrijpendere manier dan jongens en mannen ervaren (Burki, 2020). Bijkomend kwalitatief onderzoek dat verdere verklaringen kan bieden voor de op het eerste gezicht grotere impact van COVID-19 op de toegang tot huisvesting voor mannelijke migranten is aangewezen.

Figuur 2. Verschillen tussen mannen en vrouwen m.b.t. verslechtering van dagelijkse levensomstandigheden.



Bron: ApartTogether-studie, België

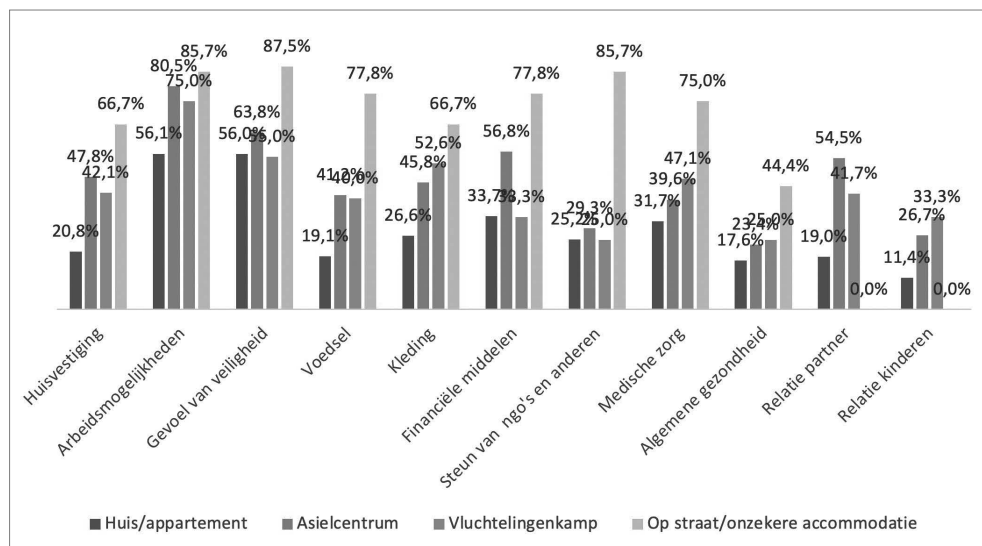
4.2 Verschillen tussen leeftijdsgroepen

Er zijn vrijwel geen verschillen gevonden in de mate waarin COVID-19 het dagelijks leven van de verschillende leeftijdsgroepen van vluchtelingen en migranten heeft beïnvloed. Enkel de toegang tot arbeid en tot kledij bleek minder naarmate respondenten jonger waren.

4.3 Verschillen naargelang de huisvesting

Wat betreft de woonsituatie zijn er duidelijke verschillen tussen de verschillende categorieën. Hoe onzekerder de woonsituatie, hoe groter de impact en dus de verslechtering van de dagelijkse levensomstandigheden van de respondenten (zie figuur 3).

Figuur 3. Verschillen naargelang de huisvestingssituaties m.b.t. verslechtering van dagelijkse levensomstandigheden.



Bron: ApartTogether-studie, België

Dat wil zeggen dat vooral de respondenten die leven op straat of in onzekere huisvesting een erg negatieve impact ervaren van de pandemie, boven op de al precare levensomstandigheden die zij normaal ervaren.

Ja, voor corona konden wij eten, drinken, wasmiddel en zo halen bij de voedselbank. Dat is goed voor mensen met weinig geld en die niet kunnen werken. Nu als we daar naartoe gaan, is er soms niks meer over, doordat mensen in de gewone winkels te veel kopen.
(Fragment uit de ApartTogether-interviews, 2020)

Vluchtelingen en migranten die in een huis of appartement wonen, ondervonden duidelijk veel minder problemen in verschillende aspecten van hun woonsituatie vanwege de COVID-19-maatregelen in vergelijking met respondenten die in andere woonsituaties leefden. Vooral wat betreft de toegang tot voeding was er een grote discrepantie te merken tussen de vluchtelingen en migranten die op straat leven of in instabiele huisvesting en de andere woonsituaties, met bijna 80 % van de respondenten uit de meest kwetsbare groep die een verslechtering rapporteerde sinds het begin van de coronacrisis.

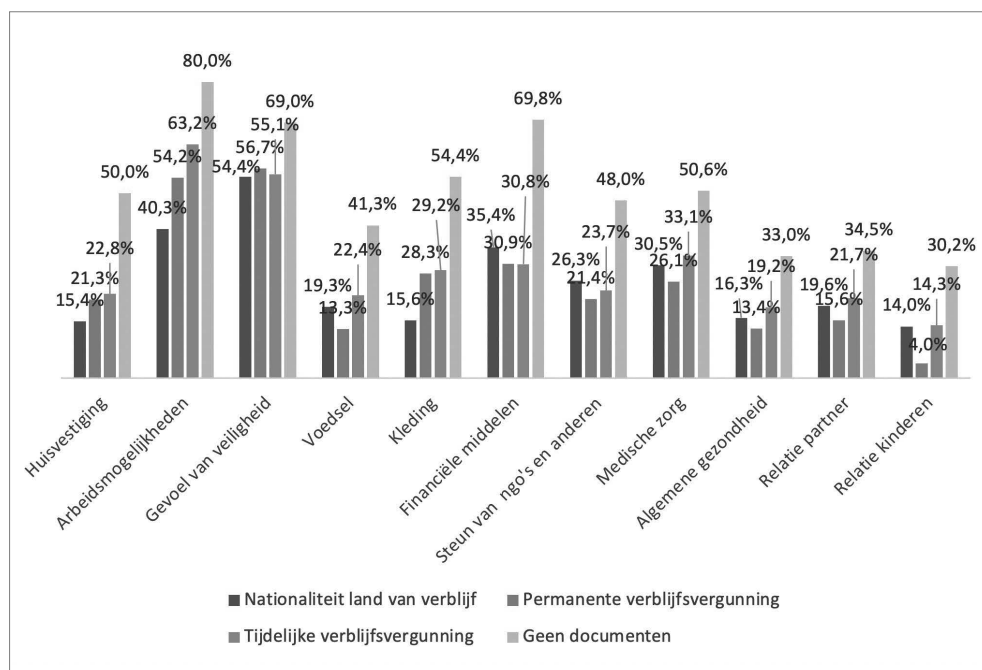
It was a really sad moment for us, because before the crisis and the lockdown, we didn't even have a place to stay and we were terrified we had to sleep on the streets. After the lockdown started, it was very rough for us, because no one really came to supply food or clothes and the medical services were also unavailable during this time. So there was no such help, until we found a family that's hosting us now.

(Fragment uit de ApartTogether-interviews, 2020)

4.4 Verschillen naargelang de verblijfsstatus

Opnieuw is duidelijk dat vooral respondenten in de categorie van de minst beschermde verblijfsstatus (d.w.z. vluchtelingen en migranten zonder papieren) een verslechtering van hun dagelijkse leefomgeving rapporteerden (figuur 4).

Figuur 4. Verschillen naargelang verblijfsdocumenten m.b.t. verslechtering van dagelijkse levensomstandigheden.



Bron: ApartTogether-studie, België

De discrepantie tussen vluchtelingen en migranten zonder papieren en de andere categorieën is het grootst wat betreft de ervaringen van een verslechtering in de toegang tot arbeidsmogelijkheden, het gevoel van veiligheid en de toegang tot financiële middelen. Verder geeft ook één op de twee respondenten zonder verblijfsdocumenten een verslechtering van hun toegang tot huisvesting, hun toegang tot medische zorg en hun beschikbaarheid van kleding aan, alsook minder steun van ngo's en andere organisaties te krijgen.

K. is een migrant zonder papieren, ze is zwanger en leeft op straat in België. Dat ze hier is zonder verblijfsdocumenten maakt het voor K. moeilijk om de medische zorg te vinden die ze nodig heeft voor haar gezondheid en de gezondheid van haar ongeboren kind. Ze maakt zich zorgen over de gevolgen van het krijgen van haar baby in België.

(Fragment uit de ApartTogether-interviews, 2020)

5. IS DE SITUATIE VAN VLUCHTELINGEN EN MIGRANTEN IN BELGIË ANDERS DAN ELDERS IN EUROPA?

In de ApartTogether-studie vulden in totaal 8.297 migranten en vluchtelingen de survey in ergens in Europa. Over het algemeen zijn de resultaten van deze Europese dataset en de Belgische dataset vergelijkbaar. Zo blijkt ook uit de Europese data dat de meest kwetsbare groepen, namelijk zij die op straat leven of in onzekere huisvesting en migranten en vluchtelingen zonder geldige verblijfsdocumenten disproportioneel negatief beïnvloed worden door de coronacrisis.

Wat wel opvalt, is dat respondenten uit de Europese dataset een grotere impact rapporteerden op hun financiële middelen. In de Belgische dataset gaf de meerderheid (60,9 %) nog aan dat deze situatie tussen maart 2020 en november 2020 dezelfde is gebleven als voor de pandemie. Voor Europese respondenten was dat anders: daar gaf bijna één op de twee aan een verslechtering van de toegang tot financiële middelen te ervaren. Om dit verschil te kunnen verklaren, is verder onderzoek nodig dat de maatregelen die getroffen zijn door de verschillende landen met betrekking tot de financiële steun in de eerste maanden van de pandemie mee in rekening neemt. In België zien we dat de overheid in een aantal hulpmiddelen heeft voorzien om mensen te ondersteunen tijdens de coronacrisis (Federale Overheid, 2021), wat een mogelijke verklaring zou kunnen zijn.

Tot slot is er ook een interessant verschil wat betreft de redenen om geen medische hulp te zoeken indien men COVID-19-gerelateerde symptomen vertoont. Uit de Europese dataset bleek dat een van de belangrijkste redenen het gebrek aan financiële middelen is. Dat is niet het geval voor de Belgische respondenten. Voor de Belgische vluchtelingen en migranten die geen medische hulp zouden zoeken indien ze symptomen vertonen, is de belangrijkste reden dat ze niet goed weten waar ze daarvoor terecht kunnen.

6. CONCLUSIE

De huidige studie geeft een diepgaand overzicht van de impact van de COVID-19-pandemie op het dagelijks leven van vluchtelingen en migranten die in België wonen. Over de hele groep heen is de impact op hun dagelijks leven vooral merkbaar wat betreft de toegang tot arbeidsmogelijkheden en hun gevoel van veiligheid.

Mannen en vrouwen ervaren de verslechtingen in hun levensomstandigheden op een soortgelijke manier. Mannen rapporteren wel vaker dan vrouwen dat ze moeilijkere toegang hebben tot huisvesting. Er werden vrijwel geen verschillen gevonden tussen jongere en oudere vluchtelingen en migranten. Alleen wat de toegang tot arbeidsmogelijkheden en kleding betreft, geven jonge vluchtelingen en migranten een grotere verslechting aan in vergelijking met ouderen sinds het begin van de COVID-19-pandemie.

Een belangrijk resultaat uit deze studie, vergelijkbaar met eerdere onderzoeken (Forman & Kohler, 2020; Shadmi e.a., 2020), is dat de meer kwetsbare groepen in deze totale groep van vluchtelingen en migranten, zoals mensen die op straat leven of migranten en vluchtelingen zonder papieren, extra getroffen worden tijdens een pandemie.

**De kwetsbaarste groepen
werden het hardst
getroffen.**

Dat is zorgwekkend omdat deze groepen zich algemeen al in een kwetsbaardere positie bevinden. Ze rapporteren een veel grotere impact van de coronamaatregelen op hun dagelijks leven dan migranten en vluchtelingen die zich in minder precare levenssituaties bevinden.

Wat kunnen we uit deze bevindingen leren?

Dit onderzoek toont aan dat specifieke maatregelen belangrijk zijn voor deze (extra) kwetsbare groepen. Een van de cruciale aanbevelingen in het kader van een dergelijke pandemie is het versterken van het recht op gezondheid en de toegang tot gezondheidszorg voor alle migranten, ongeacht hun verblijfsstatuut (WHO, 2020). Een aantal Europese landen, zoals Ierland en Portugal, heeft in die zin specifieke acties ondernomen ten aanzien van mensen zonder wettige verblijfsdocumenten. De toegang tot andere hulpverleningsinstanties dient – ook voor deze groepen – ten tijde van een dergelijke grootschalige en wereldwijde crisissituatie altijd gegarandeerd te blijven. Dat bleek nu niet altijd het geval te zijn. Gegeven de psychosociale impact van deze pandemie op migranten dient additionele aandacht te gaan naar toegang van psychologische ondersteuning en instanties.

Ten tweede is het erg belangrijk om ervoor te zorgen dat iedereen voldoende informatie heeft, door bijvoorbeeld outreachend te werken en informatie in meerdere talen publiek toegankelijk te maken.

Ten derde moet specifiek ingezet worden op het verbeteren van de leefomstandigheden van de kwetsbare groepen van vluchtelingen en migranten. Het verbeteren van hun huisvestingssituatie, hun toegang tot inkomen of hun begrip van de pandemie en de daaraan verbonden preventiemaatregelen zijn maar enkele aspecten waarop overheden actief zouden moeten inzetten. In België hadden migranten zonder verblijfsdocumenten officieel toegang tot COVID-19-specifieke gezondheidszorg, voedselbedeling en onderdak (PICUM, 2021). Toch blijkt uit deze studie dat migranten, met en zonder verblijfsdocumenten, een significante impact ervoeren van COVID-19 op een reeks levensomstandigheden, vooral de meest kwetsbare groepen. Het belang om beleid en praktijk voor deze kwetsbare groepen nog meer aan te passen aan hun specifieke noden komt duidelijk uit deze studie naar voren.

REFERENTIES

- Banks, S., Cai, T., de Jonge, E., Shears, J., Shum, M., Sobolan, A.M. ..., & Weinberg, M. (2020). Practising ethically during COVID-19: Social work challenges and responses. *International Social Work*, 63(5), 569-583.
- Bauer, L. (2020). The COVID-19 crisis has already left too many children hungry in America. Geraadpleegd via: <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2020/05/06/the-covid-19-crisis-has-already-left-too-many-children-hungry-in-america/>
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.
- Buheji, M., da Costa Cunha, K., Beka, G., Mavric, B., De Souza, Y. L., da Costa Silva, S. S. ..., & Yein, T. C. (2020). The extent of covid-19 pandemic socio-economic impact on global poverty. a global integrative multidisciplinary review. *American Journal of Economics*, 10(4), 213-224.
- Burki, T. (2020). The indirect impact of COVID-19 on women. *The Lancet Infectious Diseases*, 20(8), 904-905.
- Carter, P., Anderson, M., & Mossialos, E. (2020). Health system, public health, and economic implications of managing COVID-19 from a cardiovascular perspective. *European Heart Journal*, 41(27), 2516-2518.
- Dreesen, S. & Heylen, K. (2021). *De impact van de COVID-19 crisis op de woonsituatie van Vlamingen. Een analyse van de Grote Coronastudie*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Federale Overheid (2021). *Ik zoek ondersteuning. Coronavirus COVID-19*. Geraadpleegd via <https://www.info-coronavirus.be/nl/ik-zoek-ondersteuning/>
- Forman, L. & Kohler, J. C. (2020). Global health and human rights in the time of COVID-19: Response, restrictions, and legitimacy. *Journal of Human Rights*, 19(5), 547-556.
- Kawohl, W. & Nordt, C. (2020). COVID-19, unemployment, and suicide. *The Lancet Psychiatry*, 7(5), 389-390.
- Khanna, R., Cicinelli, M., Gilbert, S., Honavar, S., & Murthy, G.V. (2020). COVID-19 pandemic: Lessons learned and future directions. *Indian Journal of Ophthalmology*, 68(5), 703-710.
- Knipprath, H. & Bogaerts, Y. (2021). *Tijdelijke werkloosheid tijdens de COVID-19-pandemie. Noden en verwachtingen van (intensief) tijdelijk werklozen ten aanzien van VDAB*. Brussel: VDAB.
- Myria (2021). *Migratie in België*. Geraadpleegd via <https://www.myria.be/nl/cijfers/migratie-in-belgie>

Miller, K.E. & Rasmussen, A. (2010). War exposure, daily stressors, and mental health in conflict and post-conflict settings: bridging the divide between trauma-focused and psychosocial frameworks. *Social Science & Medicine*, *70*(1), 7-16.

PICUM (2021). *What's happening to undocumented people during the COVID-19-pandemic?* Geraadpleegd via <https://picum.org/whats-happening-to-undocumented-people-during-the-covid-19-pandemic/>

Poole, D.N., Escudero, D.J., Gostin, L.O., Leblang, D., & Talbot, E.A. (2020). Responding to the COVID-19 pandemic in complex humanitarian crises. *International Journal for Equity in Health*, *19*(1), 1-2.

Roberfroid D., Dauvrin M., Keygnaert I., Desomer A., Kerstens B., Camberlin C., Gysen J., Lorant V., & Derluyn I. (2015). What health care for undocumented migrants in Belgium? *KCE Reports* 257, Health Services Research (HSR). Brussels: Belgian Health Care Knowledge Centre (KCE).

Shadmi, E., Chen, Y., Dourado, I., Faran-Perach, I., Furler, J., Hangoma, P. ..., & Willems, S. (2020). Health equity and COVID-19: global perspectives. *International Journal for Equity in Health*, *19*(1). Geraadpleegd via <https://doi.org/10.1186/s12939-020-01218-z>

Verstichele, E. (2018). *Zonder papieren maar niet zonder stem! Op welke manier kan Dokters van de Wereld (Antwerpen), op basis van ervaringen van mensen zonder wettelijk verblijf, de toegang tot gezondheidszorg verlagen en beter inspelen op de noden en wensen van de patiënten?* Bachelorproef tot het behalen van het diploma Bachelor Sociaal Werk, Academiejaar 2017-2018. Antwerpen, Karel de Grote-hogeschool.

Verstichele, E. (2019, 5 sept.). *Mensen zonder papieren krijgen moeilijk toegang tot gezondheidszorg*. Sociaal.net. Geraadpleegd via <https://sociaal.net/opinie/mensen-zonder-papieren-krijgen-moeilijk-toegang-tot-gezondheidszorg/>

Walther, L., Fuchs, L.M., Schupp, J., & von Scheve, C. (2020). Living conditions and the mental health and well-being of refugees: evidence from a large-scale German survey. *Journal of Immigrant and Minority Health*, *22*(5), 903-913.

WHO (2020). *ApartTogether survey: preliminary overview of refugees and migrants self-reported impact of COVID-19*. Geneva: WHO.

NOTEN

- ¹ Dit project ontving financiering van het Horizon 2020-onderzoeks- en innovatieprogramma van de Europese Unie onder subsidieovereenkomst nr. 101016233 en de Wereldgezondheidsorganisatie.
- ² De auteurs willen het ApartTogether-consortium bedanken, en in het bijzonder: Saskia De Jonghe, Stéphanie De Maesschalck, Sara Willems, Robin Vandevoordt, Marina Rota, Signe Hviid Hansen, Linnea Waade Biermann, Rasmus Luca Lyager Brønholt, Rebecca Murphy, Beatriz Padilla, Amer Shehadeh, Anna Sarkadi, Natalie Durbeej, Fatumo Osman, Charles Watters, Margarida Gaspar de Matos, Gina Tomé, Maria Emilia, Tania Gaspar, Catia Branquinho, Susana Gaspar, Fabio Guedes, Ana Cerqueira, Adriano de Almeida, Sandra Estevão, Rachid Oulahal, Gésine Sturm, Frédéric Rodriguez, Yagmur Gökduman, Filipe Soto Galindo, Julia de Freitas Girardi, Rodela Anjum Khan, Rocío Garrido, Virginia Paloma, Elisabeth Ioannidi, Katerina Vasilikou, Antonio Chiarenza, Maria van den Muijsenbergh en Kenneth E. die hielpen bij het bereiken van deze studie. Onze dank gaat ook uit naar alle vertalers en degenen die hebben bijgedragen aan de verspreiding van de studie. Verder willen we het Global Program on Health and Migration van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) bedanken om de enquête wereldwijd te ondersteunen en te verspreiden. Ten slotte willen we ook de respondenten hartelijk bedanken voor hun deelname aan de enquête.

2.6

OP ZOEK NAAR NABIJHEID: SOCIAALWERKPRAKTIJK IN TIJDEN VAN COVID-19

Peter Raeymaeckers en Johan Boxstaens

In dit hoofdstuk bekijken we op welke manier sociaal werkers tijdens de eerste lockdown – toen fysieke nabijheid zeer strikt werd ingeperkt – in diverse publieke en non-profitorganisaties nabijheid bleven opzoeken met kwetsbare doelgroepen. Als gevolg van de wereldwijde verspreiding van COVID-19 voerden de meeste landen over de hele wereld fysieke-afstandsmaatregelen in om de overdracht van deze zeer besmettelijke virale infectie te beperken. Deze maatregelen hebben een enorme impact op de maatschappij in het algemeen en op sociaalwerkpraktijken in het bijzonder. De strikte lockdownregels zetten de relationele kern van het beroep van sociaal werk onder druk. Dat kan letterlijk worden genomen: sociaal werkers komen in nauw contact met hun cliënten wanneer zij hen ontmoeten in kantoorruimten, bij cliënten thuis of in de gemeenschap. Door de COVID-19-pandemie is dit fysieke contact plots een potentiële bedreiging geworden, een bron van infectie. Dit hoofdstuk verkent en beschrijft praktijken van sociaal werkers in hun pogingen om de nabijheid met hun cliënten te realiseren, terwijl ze zich strikt houden aan fysieke-afstandsmaatregelen. We hanteren een relationele benadering op nabijheid. Deze benadering laat ons toe om ook praktijken te beschrijven die nabijheid willen realiseren zonder fysiek contact. Een relatie tussen sociaal werker en cliënten kan immers ook gelegd worden met respect voor de nodige afstandsmaatregelen en op basis van online werkvormen.

Aangezien bestaande literatuur over crisismangement zich voornamelijk richt op hoe non-profit- en publieke organisaties veerkracht tonen wanneer ze geconfronteerd worden met natuurlijke en technologische rampen zoals overstromingen, aardbevingen, chemische lekken en tornado's (Rao & Greve, 2018), is wetenschappelijk bewijs over hoe sociaal werkers hun praktijken aanpassen in de context van een wereldwijde pandemie relatief schaars. Dat is belangrijk omdat een uitbraak van een epidemie zeer specifieke uitdagingen met zich brengt, vooral voor sociaal werkers die directe diensten en ondersteuning verlenen aan kwetsbare doelgroepen. Eerder onderzoek toont immers aan dat epidemieën zoals de Spaanse griep na de Eerste Wereldoorlog (Rao & Greve, 2018) vaak resulteren in overheidsregulering en maatregelen om fysieke afstand tussen burgers af te dwingen en intensieve media-aandacht over de gevaren van fysiek contact (Knowles, Jessup, & Olatunj, 2014). Daardoor ontstaan angstgevoelens bij het contact met doelgroepen die als 'onhygiënisch' of als 'de ander' worden bestempeld (Knowles e.a., 2014; Rao & Greve, 2018). Dat resulteert in een groot risico op uitsluiting van kwetsbare doelgroepen van levensnoodzakelijke hulpbronnen. Het is daarom een belangrijke uitdaging voor sociaal werkers om tijdens een

pandemie de nabijheid met kwetsbare bevolkingsgroepen te behouden. Dat is vooral cruciaal wanneer fysiek contact beperkt wordt door lockdownbeleid en fysieke-afstandsregels.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de resultaten van een bevraging die in de eerste weken van de pandemie werd uitgevoerd bij Antwerpse publieke en non-profit-sociaalwerkorganisaties. Eerst gaan we dieper in op het belang van de relatie tussen cliënt en sociaal werker om nabijheid tot stand te brengen. We gaan er immers van uit dat de relatie een essentiële component is van nabijheid. Dat is zeker het geval in situaties waarbij fysieke nabijheid moeilijk wordt en dus gezocht moet worden naar manieren om de relatie te blijven behouden met respect voor afstands- en lockdownmaatregelen. Vervolgens focussen we op de specifieke werkprincipes die sociaal werkers hanteren in tijden van crisis om nabijheid te behouden en tegelijkertijd te voldoen aan fysieke-afstandsmaatregelen. We laten meer specifiek zien dat sociaal werkers principes als outreachend werken, proactiviteit en informaliteit hanteren om nabijheid te behouden tijdens strikte lockdown- en fysieke-afstandsmaatregelen.

1. DE ROL VAN PUBLIEKE EN NON-PROFITORGANISATIES IN TIJDEN VAN COVID-19

Een veelheid aan studies benadrukt het belang van non-profit- en publieke organisaties in tijden van een pandemie. Meer specifiek spelen non-profitorganisaties een belangrijke rol in het verzachten van de ernstige gevolgen van de verspreiding van besmettelijke ziekten. Studies tonen bijvoorbeeld aan dat non-profitorganisaties in San Francisco een sleutelrol speelden bij het verstrekken van ondersteuning en informatie aan diegenen die getroffen waren door het immunodeficiëntiesyndroom (aids) (Arno, 1986; Snyder & Omoto, 1992).

Non-profitorganisaties spelen een belangrijke rol in het verzachten van de gevolgen van de verspreiding van besmettelijke ziekten.

Zo beweren studies uit de jaren tachtig zoals Arno (1986) dat deze non-profitorganisaties ervoor hebben gezorgd dat de economische gevolgen van de epidemie beperkt bleven door het verminderen van de kosten die gepaard gaan met een ziekenhuisopname van aidspatiënten. Daarnaast benadrukken studies het belang van non-profitorganisaties tijdens de ebolacrisis in Afrika. In ontwikkelingslanden speelden internationale niet-gouvernementele organisaties (ngo's) een cruciale rol bij het reageren op epidemische crisissen door het bouwen van gezondheidszorginfrastructuur, het leveren van medische benodigdheden, het opleiden van lokale bewoners en het trainen van medewerkers (Tully, Dalrymple, & Young, 2018). Verder onderzoek toont aan dat non-profitorganisaties een essentiële rol speelden bij het vergroten van het publieke bewustzijn en het creëren van een gevoel van urgentie met betrekking tot de ebola-epidemie, wat resulteerde in de mobilisatie van verschillende machtige donoren om de nodige financiering te verstrekken (Tully e.a., 2018).

Een bijzondere uitdaging van non-profitorganisaties geconfronteerd met een pandemie is dat de verspreiding van een besmettelijke ziekte vaak de samenwerking en het organiserend vermogen van deze organisaties verzwakt. Rao en Greve (2018) laten zien dat dergelijke crisissen vaak het wantrouwen tegenover fysiek contact vergroten en resulteren in een langdurige vermindering

van de veerkracht van organisaties. Een belangrijke oorzaak daarvoor is dat nabijheid met elkaar en met de doelgroep moeilijk of bijna onmogelijk wordt, zeker als deze organisaties worden geconfronteerd met strenge maatregelen die elke vorm van fysieke nabijheid vermijden. Nabijheid met kwetsbare doelgroepen is immers een belangrijk principe in de praktijken van organisaties die werken met kwetsbare groepen. In het volgende punt gaan we daar verder op in.

2. DE PROFESSIONELE RELATIE EN NABIJHEID IN SOCIAAL WERK

De relationele essentie van sociaal werk wordt al erkend sinds het ontstaan van het beroep aan het eind van de negentiende eeuw. Mary Ellen Richmond (1899) verwijst naar de manier waarop vrijwillige liefdadigheidswerkers in contact kunnen komen met arme gezinnen en hoe de vriendschappelijke relatie tussen beide de noodzakelijke context kan creëren om succesvol te zijn in het verzamelen van 'sociaal bewijs' of informatie over de sociale situatie van cliënten. Ze richtte zich vooral op de manier waarop vriendelijke bezoekers zich gedragen tijdens eerste ontmoetingen en pleitte voor het tot stand brengen van een goede werkrelatie tussen werker en dienstgebruiker, waarbij ze adviseerde hoe werkers die zouden moeten bereiken, bijvoorbeeld door ruim de tijd te nemen om naar de cliënt te luisteren. Sinds Richmonds baanbrekende werk is de professionele relatie voortdurend beschreven als de kern van de sociaalwerkpraktijk. Puttend uit voornamelijk psychodynamische en psychosociale theorieën (bv. Rogers, 1961), hebben veel hedendaagse wetenschappers het belang van de relatie tussen werker en cliënt benadrukt (Perlinski, Blom, & Morén, 2012) in de zin dat ze de fundamentele voorwaarden kan verschaffen waarin processen van menselijke verandering primair plaatsvinden (Blom, 2009). Meer in het bijzonder stelt de relatie tussen werker en cliënt de professional in staat om dicht bij de dagelijkse ervaringen, verwachtingen en behoeften van mensen te komen. Vandekinderen, Roose, Raeymaeckers e.a. (2019) tonen bijvoorbeeld aan dat nabijheid tussen werker en cliënt noodzakelijk is om toegankelijke diensten en dienstverlening te garanderen. Dat betekent het wegnemen van zo veel mogelijk fysieke, organisatorische, sociale, culturele, emotionele, psychologische en financiële drempels.

3. OP ZOEK NAAR PRAKTIJEN VAN NABIJHEID IN TIJDEN VAN COVID-19

Op donderdag 12 maart 2020 kondigde de Belgische regering zeer strenge maatregelen aan om de verspreiding van de COVID-19-besmetting een halt toe te roepen. Burgers werden verplicht om alle onnodige bewegingen buitenshuis te vermijden en te allen tijde fysieke afstand te bewaren. Om informatie in te winnen over hoe sociaalwerkorganisaties zich aanpasten aan de lockdownregelgeving, hebben we in nauwe samenwerking met een Antwerpse coalitie een online vragenlijst opgesteld en verspreid. De peiling gebeurde in nauwe samenwerking tussen de Master Sociaal Werk van de Universiteit Antwerpen en het Antwerps Platform Sociale Middenveldorganisaties (APSMO) om te analyseren hoe sociaalwerkorganisaties zich aanpassen aan de lockdown en de regelgeving.

Antwerpen is een stad met een zeer actieve en diverse welzijnssector. De sector omvat grote en zeer kleinschalige publieke en non-profitorganisaties die actief zijn in dienstverlening en

belangenbehartiging. Het doel van de COVID-19-enquête van de Antwerpse coalitie was in kaart te brengen hoe maatschappelijk werkers nabijheid handhaven in tijden van fysieke afstand. De vertegenwoordigers van de organisaties werd gevraagd om informatie te verstrekken over hoe de dienstverlening en de ondersteuning is aangepast, welke nieuwe en creatieve manieren zijn ontwikkeld, welke uitdagingen organisaties tegenkomen en welke behoeften worden ervaren door hun doelgroep. De enquête werd in de periode van 16 tot 20 maart ingevuld door 27 Antwerpse organisaties behorende tot de stuurgroep van APSMO in verschillende domeinen: welzijn, buurtwerk, sociale boodschappen, opvang voor daklozen.

In dit hoofdstuk rapporteren we over de praktijken die werden opgezet om in tijden van fysieke afstand een vorm van nabijheid te blijven garanderen. Dit hoofdstuk is er dus enkel op gericht om praktijken te beschrijven van deze 27 organisaties. De caseselectie is daardoor eerder doelgericht. De enquête werd opgezet tijdens de eerste lockdown in maart 2020, het was dus onmogelijk om een brede peiling mogelijk te maken. We streven dan ook geen representativiteit na. We beschrijven praktijken en *lessons learned* van organisaties die tijdens de COVID-19-crisis hun praktijken hebben aangepast aan de fysieke afstandsmaatregelen.

3.1 Vragenlijst

De vragenlijst bestond uit diverse open vragen om informatie te verkrijgen over de problemen die organisaties zien ontstaan, de uitdagingen die de lockdown met zich brengt en hoe ze omgaan met deze uitdagingen. Concreet analyseerden we voor dit hoofdstuk het antwoord op de volgende open vragen.

1. Welke diensten, hulp- en dienstverlening en/of begeleiding en/of activiteiten zijn de organisaties genoodzaakt om te sluiten?
2. Welke diensten, hulp- en dienstverlening en/of begeleiding kan de organisatie nog steeds aanbieden? Waarom?
3. Hoe blijft de organisatie de toegankelijkheid van het aanbod dat nog steeds gerealiseerd kan worden voor kwetsbare groepen garanderen?
4. Welke uitdagingen ervaart de organisatie bij het garanderen van toegankelijkheid (tekort aan personeel, fysieke afstand maakt het moeilijk, de gebouwen sluiten ...)?
5. In welke mate ontwikkelt de organisatie acties om mensen individueel of in groep te bereiken en tot hun rechten te brengen? Beschrijf één actie.
6. In welke mate gebruikt de organisatie sociale media (Facebook, WhatsApp, Twitter) of andere kanalen?

3.2 Data-analyse

Het antwoord op deze vragen werd geanalyseerd op basis van een thematische inhoudsanalyse (Hsieh & Shannon, 2005). Deze analyse werd gebruikt om de kwalitatieve ruwe data te reduceren door het identificeren van consistenties en betekenissen (Patton, 2002) in de antwoorden van

de respondenten. Op basis van deze analyse gingen we na 1) welke de uitdagingen zijn van de bevroegde organisaties in tijden van COVID-19 en 2) de manier waarop organisaties met deze uitdagingen omgaan door in een aanbod van activiteiten/hulp- en dienstverlening en/of activiteiten te blijven voorzien. We documenteerden de principes en gebruikten feedbackloops door tijdens de analyse heen en weer te bewegen tussen de inhoud van de verslagen, bevindingen uit sociaalwerkliteratuur en gesprekken met de leden van APSMO. Dat wil concreet zeggen dat we uit de antwoorden van de respondenten de principes capteerden en onderbouwden op basis van wetenschappelijke literatuur. De resultaten werden ook teruggekoppeld naar de kerngroep van APSMO.

4. RESULTATEN

In deze sectie bespreken we kort de belangrijkste resultaten van onze peiling. We hebben het achtereenvolgens over de snelheid waarmee sociaalwerkpraktijken zich probeerden aan te passen, over het opzetten van outreachende initiatieven en over pogingen om vooral proactief te werken.

4.1 Snelle reorganisatie van dagelijkse routines en nieuwe praktijken

De respondenten verklaarden unaniem dat alle diensten en praktijken waar sociaal werkers rechtstreeks in contact komen met mensen of groepen werden gereorganiseerd volgens de maatregelen die werden opgelegd om fysieke afstand te realiseren. De belangrijkste redenen die daarvoor werden aangegeven zijn de opgelegde gezondheidsvoorschriften, maar men gaf ook te kennen dat de aanpassing gebeurde omwille van de zorg voor de veiligheid van het personeel en de veiligheid van de doelgroep.

We stellen vast dat de sociaalwerkpraktijken van onze enquête zich bliksemsnel aanpasten aan de nieuwe situatie. Na de aankondiging van de lockdown realiseerden sommige praktijken in amper een weekend tijd een (nieuw) aanbod dat zo veel mogelijk probeerde in te spelen op de (nieuwe) behoeften die waren ontstaan door de lockdown en de regels rond fysieke afstand.

Sociaalwerkpraktijken pasten zich bliksemsnel aan de nieuwe situatie aan.

Bijna alle organisaties in onze peiling experimenteerden met alternatieve manieren om in contact te blijven met de doelgroep. Het merendeel van de respondenten gaf aan gebruik te maken van e-mail en verschillende soorten online tools om contact te leggen, zoals WhatsApp of Facebook. De respondenten waren het er echter ook over eens dat zij meer moesten doen dan

alleen online contact leggen. Zij vreesden dat deze online forums het niet mogelijk maakten om nabijheid op te zoeken met de meest kwetsbaren in hun doelgroep. Sommigen van hun klanten hadden geen toegang tot internet. Andere respondenten benadrukten dat ze vreesden dat zelfs wanneer er internettoegang was, hun cliënten niet over de nodige vaardigheden beschikten om via online platforms te communiceren.

In wat volgt, analyseren we hoe maatschappelijk werkers tijdens de COVID-19-crisis naar manieren zochten om dicht bij de meest kwetsbare en geïsoleerde cliënten te komen.

4.2 Outreach

Outreach verwijst naar de inspanningen van sociaal werkers als zij contact zoeken met moeilijk bereikbare personen. Outreachende sociaal werkers zoeken nabijheid door aanwezig te zijn in de leefomgeving van mensen in kwetsbare situaties: dat kan de thuissituatie zijn, maar ook de buurt, de school en dienstencentra (Vandekinderen e.a., 2019). Het ontmoeten van burgers op plekken waar zij zich veilig voelen, zorgt ervoor dat drempels worden overwonnen die samenhangen met het niet-gebruik van en het gebrek aan toegankelijkheid van hulp- en dienstverlening, cruciale hulpbronnen en rechten (Boost, Raeymaeckers, Hermans e.a., 2020).

De resultaten van onze survey tonen aan dat tijdens de eerste weken van de lockdown outreachende praktijken werden opgezet door opbouwwerkers toen ze burgers informeerden over de gezondheidsvoorschriften om de COVID-19-besmetting te vermijden. Een prangende vraag die door veel respondenten werd geuit, was hoe elke Antwerpenaar op een snelle, toegankelijke en meertalige manier kon worden geïnformeerd over de regelgeving en maatregelen met betrekking tot het gezondheidsrisico van het coronavirus. Zij merkten immers dat sommige doelgroepen verkeerd geïnformeerd waren of geen informatie hadden over de actualiteit. Een van de opbouwwerkers zei dat ze zelfs na de eerste week van de lockdown nog mensen ontmoette die 'niets over het coronavirus wisten'. Andere redenen waren jongeren die weigerden zich aan de regels te houden en in groepen in openbare ruimten rondhingen. Om een antwoord op deze problemen te bieden, motiveerden de opbouwwerkers lokale sociale-media-influencers om jongeren aan te moedigen niet in groepen samen te komen. Daarnaast verstrekten opbouwwerkers informatie op straat en aan huisdeuren in verschillende talen en op verschillende manieren. Ze werkten niet alleen met flyers en posters, maar ook met geluidsopnames om de mensen met weinig leesvaardigheid te bereiken.

4.3 Proactiviteit

Proactiviteit wordt vaak gedefinieerd als het tegenovergestelde van 'reactief zijn' (Banks, 1999). Reactief zijn verwijst naar reageren of inspelen op gebeurtenissen of omstandigheden. Proactief zijn betekent initiatief nemen om problemen voor te zijn. In de literatuur worden proactieve praktijken vaak beschreven als maatschappelijk werkers die telefonisch, schriftelijk of persoonlijk contact opnemen met mensen om informatie te verstrekken of hen te wijzen op de steun waarop ze recht hebben (Daigneault, Jacob, & Tereraho, 2012; Boost e.a., 2020). Dat heeft bewezen het gebruik van rechten en de toegankelijkheid van diensten te verhogen (Boost e.a., 2020). Interessant is dat uit ons onderzoek blijkt dat veel praktijken van jongerenwerkers het principe van proactiviteit omarmen. Mensen werden proactief gebeld of gemaild om een praatje te maken, om te verzekeren dat alles in orde was en om informatie te verstrekken over afsluitregelingen. Dit 'inchecken' werd als zeer belangrijk gezien, vooral tijdens de eerste weken van de crisis. Veel mensen moesten even wennen aan de eerste schok en waren bang. Respondenten gaven ook aan dat veel cliënten weinig informatie hadden over hoe ze in contact konden komen met hun sociaal werkers. Daarom benadrukten veel respondenten dat het belangrijk is om proactief contact op te nemen via telefoon, e-mail, een online forum of zelfs aan de deur van het huis van een cliënt. Op die manier werd de noodzakelijke fysieke afstand overbrugd, werden behoeften verkend en werden mensen gerustgesteld.

In veel voorbeelden combineerden sociaal werkers outreachende activiteiten met proactiviteit. Om bijvoorbeeld ouders met jonge kinderen te helpen om te gaan met strikte coronamaatregelen

**Sociaal werkers
combineerden vaak
outreachende activiteiten
met proactiviteit.**

die verbieden om buiten of op speelplaatsen te spelen, stelden jeugdwerkorganisaties knutselpakketten voor kinderen samen en deelden die uit bij gezinnen en jongeren thuis. Zo konden jongerenwerkers een praatje maken met gezinnen en informatie inwinnen over hoe mensen omgingen met de situatie en de behoeften die ze ervoeren.

4.4 Informaliteit door virtueel contact

Om de moeilijkheden en uitdagingen te overwinnen bij het onderhouden van nabijheid met kwetsbare en geïsoleerde doelgroepen benadrukken verschillende auteurs het belang van toegankelijke ruimtes die een gevoel van samenhang en veiligheid creëren. Sennet (2013) schuift bijvoorbeeld het concept van praktijken van informaliteit naar voren. Hij stelt op basis van het werk van Saul Alinsky (1909-1972) dat het gebruik van informaliteit een essentieel kenmerk is van het werken met zeer kwetsbare en geïsoleerde mensen in armoede. Een informele praktijk verwijst naar een plaats waar mensen samenkomen, waar mensen de keuze hebben om al dan niet met anderen om te gaan en een plaats waar mensen niet onder druk staan.

Tijdens de COVID-19-crisis hebben sommige organisaties geëxperimenteerd met het creëren van een informele veilige ruimte op een virtueel socialemediaplatform zoals Facebook om de eenzaamheid en het isolement te doorbreken die door bepaalde groepen of individuen, zoals jongeren, werden ervaren. Een organisatie voor jongerenwerk ontwikkelde bijvoorbeeld een Facebookgroep om jongeren bij elkaar te brengen en verschillende vormen van entertainment aan te bieden om contact te houden. Jongeren postten video's en organiseerden regelmatig een quiz. De respondenten van de enquête waren het erover eens dat deze manier van werken een zeer waardevolle virtuele praktijk was om contact te blijven houden en hun specifieke vragen en behoeften te leren kennen.

5. CONCLUSIE

De praktijk van het sociaal werk is voortdurend in beweging en past zich aan nieuwe uitdagingen aan die het gevolg zijn van bredere maatschappelijke evoluties (Lorenz, 2007). Terwijl de pandemie blijft woeden, worden de sociaalwerkorganisaties gedwongen zich aan te passen aan deze complexe omstandigheden. In dit artikel verkenden we enkele van de werkprincipes die maatschappelijk werkers hanteerden in de nieuwe context van lockdownregelgeving die het voor sociaal werkers moeilijk maakte om nabijheid op te zoeken met kwetsbare doelgroepen. De resultaten van ons onderzoek tonen aan dat sociaal werkers principes hanteren zoals outreachend en proactief werken en virtuele fora van informaliteit creëren om dicht bij hun doelgroep te blijven. Onze analyse is echter louter beschrijvend en biedt geen evaluatief perspectief van deze praktijken. Een bijzondere bevinding die verder moet worden geanalyseerd, is dat in alle ondervraagde organisaties sociaal werkers online en virtuele contacten legden met hun cliënten en doelgroepen. We hebben meer kritische kennis nodig om beleid en praktijk te informeren over de vele uitdagingen van de virtuele wending van het sociaal werk.

Zo laat onderzoek zien dat online interventies in de geestelijke gezondheidszorg veel voordelen hebben, zoals anonimiteit, gemak en toegankelijkheid (van de Luitgaarden & van der Tier, 2018). Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt echter ook dat online sociaal werk kan leiden tot uitsluiting van kwetsbare doelgroepen wanneer toegang tot internet niet gegarandeerd is (zie bv. Gibens & Beelen, 2020). We kunnen wel stellen dat de praktijken van ons hoofdstuk die gebruikmaakten van online toepassingen die zo goed mogelijk aanpasten aan hun doelgroep. Zo bleken sociale media zoals Facebook een geschikt medium te zijn om nabijheid te blijven houden met jongeren.

Uit onderzoek blijkt echter dat ondanks de stijgende toename van toegang tot het internet over de hele wereld, sommige kwetsbare groepen zoals mensen in armoede, daklozen en ouderen nog steeds een beperkte toegang hebben. Bovendien moeten maatschappelijk werkers zich ervan bewust zijn dat toegang realiseren tot internet meer is dan het louter beschikbaar maken van infrastructuur zoals computers en internet. Onderzoek maakt bijvoorbeeld een onderscheid tussen verschillende soorten internettoegang, zoals gedragsmatige toegang, vaardigheidstoegang en fysieke toegang (Kim & Joshanloo, 2020). Op het meest basale niveau is fysieke toegang de basis voor het ontwikkelen van operationele internetvaardigheden en dus voor het daadwerkelijke gebruik van internet (Kim & Joshanloo, 2020). Er moet echter ook rekening worden gehouden met de attitudes van een persoon. Een negatieve houding ten opzichte van technologie zoals computers of internet kan bijvoorbeeld de mate waarin een individu gebruikmaakt van het internet beperken. Ten slotte is het duidelijk dat, wanneer de toegang tot het internet eenmaal een feit is, het online contact de fysieke nabijheid niet kan vervangen. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat maatschappelijk werkers in een online omgeving vooral gericht zijn op het proces van het aanpakken van de problemen van hun cliënten. Als gevolg daarvan werd aangetoond dat weinig aandacht besteed werd aan empowerment en generalistisch werken (van de Luitgaarden & van der Tier, 2018). Wij benadrukken daarom dat sociaal werkers ook contact moeten onderhouden buiten de online wereld, ook wanneer zij geconfronteerd worden met lockdownmaatregelen. Dit hoofdstuk laat zien dat maatschappelijk werkers in staat zijn om nabijheid te behouden door werkprincipes als outreachend en proactief werken te hanteren en tegelijkertijd te voldoen aan lockdownmaatregelen.

REFERENTIES

- Arno, P.S. (1986). The nonprofit sector's response to the AIDS epidemic: community-based services in San Francisco. *American Journal of Public Health*, 76(11), 1325-1330.
- Banks, S. (1999). The social professions and social policy: Proactive or reactive? *European Journal of Social Work*, 2(3), 327-339.
- Blom, B. (2009). Knowing or Un-knowing? In the era of Evidence-Based Social Work Practice. *Journal of Social Work*, 9(2), 158-177.
- Boost, D., Raeymaeckers, P., Hermans, K., & Elloukmani, S. (2020). Shifting the responsibility to overcome the non-take-up of rights: a realist evaluation of Integrated-Rights Practices. *Journal of Social Work (accepted)*.
- Daigneault, P.M., Jacob, S., & Tereraho, M. (2012). Understanding and improving the take-up of public programs: Lessons learned from the Canadian and international experience in human services. *International Journal of Business and Social Science*, 3, 39-50.
- Gibens, S. & Beelen, S. (2020). Sociaal werk en digitalisering: het domein van e-social work, in: J. Coene, T. Ghys, B. Hubeau, S. Marchal, R. Remmen, W. Vandenhole, & A. Van Haarlem (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2020*. Leuven: Acco.
- Hsieh, H-F. & Shannon, S.E. (2005). Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277-1288. doi:10.1177/1049732305276687
- Kim, H. & Joshanloo, M. (2020). Internet Access and Voicing Opinions: The Moderating Roles of Age and the National Economy. *Social Indicators Research*, 150, 121-141.
- Knowles, K.A., Jessup, S.C., & Olatunji, B.O. (2018). Disgust in Anxiety and Obsessive-Compulsive Disorders: Recent Findings and Future Directions. *Current Psychiatry Reports*, 20(68). <https://doi.org/10.1007/s11920-018-0936-5>
- Lorenz, W. (2007). Practising History. Memory and contemporary professional practice. *International Social Work*, 50(5), 597-612.
- Patton, M.Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods*. California: Sage Publications, Thousand Oaks.
- Perlinski, M., Blom, B., & Morén, S. (2012). Getting a sense of the client: Working methods in the personal social services in Sweden. *Journal of Social Work*, 13(5), 508-532.
- Rao, H. & Greve, H. (2018). Disasters and community resilience: Spanish flue and the formation of retail cooperatives in Norway. *Academy of Management Journal*, 61(1), 5-25.
- Richmond, M. (1899). *Friendly visiting amongst the poor. A handbook for charity workers*. London: MacMillan and Co., Ltd.

Rogers, C. (1961). *On becoming a person. A therapist's view of psychotherapy*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Sennett, R. (2013). *Together: The Rituals, Pleasures and Politics of Cooperation*. Yale University Press.

Snyder, M., Omoto, A.M. (1992). Volunteerism and Society's Response to the HIV Epidemic, *Current Directions in Psychological Science*, 1(4), 113-116. doi:10.1111/1467-8721.ep10769014

Tully, M. Dalrymple, K.E., & Young, R. (2019). Contextualizing Nonprofits' Use of Links on Twitter During the West African Ebola Virus Epidemic. *Communication Studies*, 70(3), 313-331.

Van de Luitgaarden, G. & van der Tier, M. (2018). Establishing working relationships in online social work. *Journal of Social Work*, 18(3), 307-325.

Vandekinderen, C., Roose, R., Raeymaeckers, P., & Hermans, K. (2019). The DNA of social work as a human rights practice from a frontline social workers' perspective in Flanders. *European Journal of Social Work*, 23(5), 876-888.

2.7

COVID-19: DE GROTE GELIJKMAKER? EEN GLOBAAL EN HISTORISCH PERSPECTIEF

Tom De Herdt, Joachim De Weerd en Tim Soens

Voornamelijk in het begin van de COVID-19-pandemie werd het idee geopperd dat een pandemie werkt als een grote gelijkmaker. Dat was ongetwijfeld ingegeven door het besef dat iedereen kwetsbaar bleek voor het virus, dat zeer snel om zich heen greep, internationale grenzen negeerde, zich vliegensvlug zowel noord- als zuidwaarts wist te verspreiden en vervolgens rijk noch arm ontzag.¹ Er was ook de referentie naar Thomas Malthus (Roser, 2020) en naar auteurs zoals Walter Scheidel (2017) of Branko Milanovic (2016), die pandemieën en oorlog in de loop van de geschiedenis als destructieve gelijkmakers kwalificeerden.

Ondertussen werd de stelling dat alvast COVID-19 een gelijkmaker zou zijn op verschillende manieren weerlegd. 'We zitten allemaal in dezelfde storm, maar in verschillende boten' (Chawla, Gaillard, & Mukhtiyar, 2020) lijkt nu de gangbare consensus. In termen van deze metafoor is de vraag dus: welke boten krijgen daardoor precies voordeel, welke boten krijgen het net moeilijk?

Daarop willen we hier een tentatief antwoord formuleren – een antwoord dat voorlopig moet blijven omdat we nog midden in de 'storm' van COVID-19 zitten, we weten nog niet hoe het zal aflopen, en het verzamelde materiaal is ook veelal nog gefragmenteerd. In dat opzicht is het erg boeiend om de focus op de internationale (on)gelijkheidseffecten van de huidige pandemie te spiegelen in een terugblik op epidemieën in het verleden: ook daarover is het materiaal weliswaar gefragmenteerd, maar we weten tenminste al iets meer over de maatschappelijke impact die ze hadden, dikwijls jaren nadat ze zich voordeden.

In de formulering van ons antwoord maken we een onderscheid tussen de rechtstreekse slachtoffers van het virus en de onrechtstreekse slachtoffers ervan. Als we COVID-19 vergelijken met een steen die in het water wordt gegooid, wordt de eerste rimpel gevormd door de rechtstreekse slachtoffers van het virus. Maar er zijn ook de onrechtstreekse slachtoffers en voor een heel stuk gaat het maatschappelijke debat rond COVID-19 precies over de mate waarin we de 'onrechtstreekse' slachtoffers van COVID-19 moeten opofferen om de rechtstreekse slachtoffers zo veel mogelijk tot een minimum te beperken. De centrale vraag van het lockdownbeleid was inderdaad hoe we ervoor konden zorgen dat het gezondheidssysteem niet overbelast zou worden door COVID-19. De mogelijke nevenwerkingen van een lockdown werden zeker in de eerste maanden tussen haakjes gezet in vele landen, waaronder ook heel wat lage-inkomenslanden. Omdat het aantal rechtstreekse slachtoffers van COVID-19 lange tijd relatief laag bleef, rees met name voor die lage-inkomenslanden al snel de vraag of de indirecte effecten van de lockdown wel opwegen tegen de directe effecten.

Dit hoofdstuk start met een beschrijving van de 'eerste rimpel', de doden (en zieken) die het virus heeft gemaakt. Bij een vergelijking tussen landen lijkt het relatieve aantal COVID-19-doden voorsnóg toe te nemen met het gemiddelde inkomen.² Als dat daadwerkelijk het geval is, lijkt COVID-19 in vergelijking met epidemieën uit het verleden een atypisch verloop te kennen: zeker wanneer in Europa de inkomens- en vermogensongelijkheid begint toe te nemen na 1500, zien we dat epidemische ziektes steeds duidelijker geassocieerd werden met armoede, niet met rijkdom. In wat volgt, staan we stil bij de redenen waarom dat zo is.

Vervolgens besteden we aandacht aan de volgende rimpels in het water, de onrechtstreekse slachtoffers van COVID-19: slachtoffers elders in de samenleving of de economie. Hoewel de lage-inkomenslanden voorlopig althans relatief gespaard bleven van hoge mortaliteit of de ontwrichting van hun gezondheidssysteem, mogen we de (verwachte) indirecte effecten ervan allerminst onderschatten. Het goede nieuws is echter dat de grootte en de impact van deze effecten ook afhangen van de manier waarop wij ons erop organiseren. Dat is in elk geval ook een belangrijke bevinding die we kunnen leren uit historisch onderzoek naar pandemieën uit het verleden.

1. INTERNATIONALE INKOMENSVERSCHILLEN EN COVID-19

Inkomen en gezondheid gaan doorgaans hand in hand, zowel binnen landen als tussen landen. Net daarom is het zo verbazingwekkend dat de armste landen het minst getroffen werden. Tabel 1 toont dat de rijkste landen, volgens officiële rapportage van COVID-19-doden, gemiddeld 705 per miljoen inwoners te betreuren hadden in 2020, tegenover 15 voor de armste landen.

Tabel 1. Inkomen en COVID-19 mortaliteit in 2020.

Type land	Bevolking (miljoen inwoners)	Bruto nationaal inkomen (2017 PPP \$)	Levensverwachting (jaar)	Gerapporteerde COVID-19-doden in 2020 (WHO)	Gerapporteerde COVID-19-doden in 2020 (per miljoen inwoners)
Laag inkomen	668 (8,7 %)	1.913	63	10.183 (0,6 %)	15
Lager midden inkomen	2.913 (38,1 %)	6.470	68	249.887 (13,6 %)	85
Hoger midden inkomen	2.856 (37,4 %)	16.341	75	719.728 (39,3 %)	249
Hoog inkomen	1.204 (15,8 %)	49.695	81	851.114 (46,5 %)	705
Totaal	7.641 (100 %)			1.830.000 (100 %)	

Bron: De Weerd & Van Damme (2021).

Het is onwaarschijnlijk dat deze enorm uiteenlopende mortaliteitscijfers louter toe te schrijven zijn aan grote aantallen niet-gedetecteerde COVID-19-doden. Er was in vele lage-inkomenslanden namelijk nauwelijks sprake van grootschalige gezondheids crisissen.

De voorspelde volle ziekenhuizen, lijken op straat en massaal ziekteverzuim bleven er goeddeels uit.³ Dramatische sterfte, als ze er was, zou niet onopgemerkt geweest zijn. Onderregistratie lijkt een veel grotere rol te spelen bij de midden-inkomenslanden: data over oversterfte die nu beschikbaar

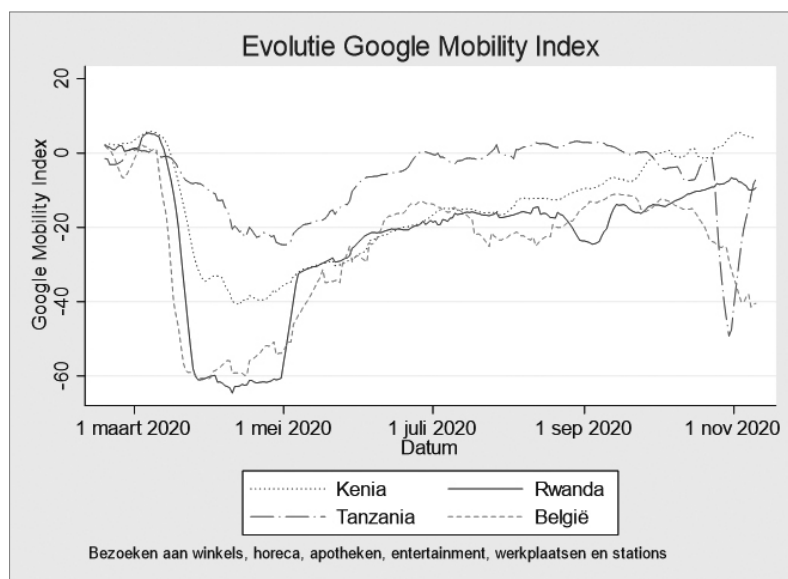
De armste landen telden gemiddeld minder COVID-19 doden in 2020.

komen, tonen dat midden-inkomenslanden zoals Peru, Ecuador, Bolivia en Mexico tot nog toe het zwaarst getroffen zijn door COVID-19, met een oversterfte van 50 % of meer, terwijl dat bij de ergst getroffen hoge-inkomenslanden 'slechts' 22 % bedraagt (Karlinsky & Kobak, 2021). Veelzeggend over de relatie tussen inkomen en COVID-19-mortaliteit is dat in sub-

Sahara-Afrika, waar veel arme landen zijn, twee derde van de COVID-19-doden in 2020 in Zuid-Afrika vielen, een veel rijker hoger-middeninkomensland in deze regio.

Zou het dan kunnen dat het beleid van arme landen zo goed was dat het virus geen kans kreeg? Er was inderdaad een sterke beleidsrespons van vele armere landen om de verspreiding van COVID-19 tegen te gaan. RwandAir schortte bijvoorbeeld alle vluchten van en naar China op 31 januari 2020 op, lang voor de eerste COVID-19-besmetting werd gesignaleerd in het land. Rwanda ging vrijwel direct nadat de eerste gevallen binnen de grenzen bekend raakten in lockdown. De besluitvaardige en snelle reactie van Rwanda blijkt duidelijk uit de Google mobility index (figuur 1) die veranderingen in het aantal verplaatsingen naar winkels, werkplekken, opstapplaatsen voor openbaar vervoer enzovoort bijhoudt. Als we die index gebruiken, zien we in Rwanda een daling van mobiliteit die bijna gelijktijdig gebeurt met die in België (dus in verhouding vroeger in de epidemiologische curve), maar die forser is en langer aangehouden wordt. Niet alle Afrikaanse landen volgen hetzelfde beleid en figuur 1 toont ook dat, bijvoorbeeld, mobiliteit veel minder beperkt werd in een land als Tanzania – en er ook snel alweer op het oude peil kwam. Kenia presteerde ergens tussen deze twee extremen in.

Figuur 1. Evolutie van aantal verplaatsingen in vier landen.



Bron: eigen verwerking op basis van Google mobility index, gedownload op 18 november 2020 van <https://www.google.com/covid19/mobility/>.

1.1 De verbanden tussen internationale inkomensverschillen, morbiditeit en COVID-19

Drie kaders kunnen nuttig zijn om het verband tussen welvaart en kwetsbaarheid voor COVID-19 duidelijk te maken (De Weerd & Van Damme, 2021).

Een eerste kader is dat van de demografische transitie (Roser, Ritchie & Ortiz-Ospina, 2013). Wanneer landen rijker worden, verbetert de volksgezondheid en daalt het aantal sterftegevallen per duizend inwoners. Ook het aantal geboortes per duizend inwoners gaat naar beneden. Dat laatste effect is te wijten aan een vermindering van het economisch belang van kinderen, aan toenemende zeggenschap van de vrouw en aan dalende kindersterfte. Cruciaal aan het model is dat eerst de sterftegraad naar beneden gaat en dan pas de geboortegraad. Dat eenvoudige, maar krachtige basismodel uit de demografie legt een belangrijke link tussen welvaart en COVID-19-mortaliteit dat werkt via de bevolkingsstructuur: rijke landen hebben een veel groter aandeel oudere mensen en zijn daarom kwetsbaarder voor COVID-19. In hoge-inkomenslanden is 18 % van de bevolking ouder dan 65 jaar, terwijl dat in lage-inkomenslanden maar 3 % is.

Een tweede kader is dat van de epidemiologische transitie. Die is gelinkt aan de demografische transitie. In de initiële fases van ontwikkeling sterven mensen vooral aan infectieziektes en is er veel kindersterfte. Op dit moment bestaan de technologie en de kennis om veel van deze ziektes te vermijden of te behandelen. Naarmate gezondheidssystemen verbeteren, zijn dat dan ook de eerste ziektes die verdwijnen. In rijke landen is kindersterfte daarom teruggedrongen tot 5 per 1.000, terwijl dat cijfer veel hoger ligt in arme landen – 13 keer hoger om precies te zijn. Oudere mensen in rijke landen sterven eerder aan niet-overdraagbare ziektes, zoals hart- en vaatziekte, diabetes, kanker enzovoort. De onderliggende aandoeningen die de gevolgen van COVID-19 veel ernstiger maken, zijn dus veel meer aanwezig in deze landen. Ook obesitas valt in die categorie en is veel hoger in rijke landen. Angus Deaton (2013, p. 31), die in 2015 de Nobelprijs voor economie kreeg, beschrijft in zijn boek *The Great Escape* de epidemiologische transitie als: “diseases move out of the bowels and chests of children into the arteries of the older people”.

Een derde kader is de hygiënehypothese (Cepon-Robins & Gildner, 2020; Hadley, 2004). COVID-19 slaat vooral hard toe wanneer het immuunsysteem overreageert, wat tot orgaanfalen kan leiden. Verschillende andere ziektes hebben ook te maken met problematische immuunrespons: allerhande allergieën, type 1-diabetes, multiple sclerose en chronische darmaandoeningen bijvoorbeeld. De hygiënehypothese vertrekt vanuit de vaststelling dat de toename in dit soort ziektes samenliep met veranderingen in onze leefomgeving. Meer bepaald zijn op korte tijd een aantal organismen waarmee de mens co-evolueerde – lactobacilli, saprofytische mycobacteriën en parasitaire wormen worden vaak genoemd – plots verdwenen uit onze huizen, ons drinkwater en onze leefomgeving. De hypothese stelt dat enkele van onze ‘oude vrienden’ belangrijk waren om het immuunsysteem te leren modereren, zodat het niet alleen reageert wanneer dat nodig is, maar ook niet of gematigd reageert wanneer het niet nodig is. Een immuunsysteem dat vanaf de geboorte en permanent tijdens het leven geprikkeld wordt, is beter ontwikkeld. Net omdat COVID-19 doodt via een overreactie van het immuunsysteem, vormt de sterielere leefomgeving in rijke landen een mogelijke link tussen welvaart en kwetsbaarheid voor COVID-19.

Deze drie kaders zijn consistent met een heel aantal seroprevalentiestudies uit Afrika die keer op keer aantonen dat het virus er wel degelijk circuleerde, maar asymptomatisch bleef. Al deze

studies geven blijk van seroprevalentie: 2 tot 4 % (Mozambique), 5,2 % (Kenia), 8,8 % (Ethiopië), 10,6 % (Zambia), 12,3 % (Malawi), 25,4 % (Nigeria) en 44,6 % (Zuid-Afrika) (Mulenga, Hines, Fwoloshi e.a., 2021). De landen vermeld tussen de haakjes achter deze cijfers tonen aan waar de studie plaatsvond, maar het is niet zo dat deze cijfers representatief zijn voor de landen in kwestie. De studies blijven allemaal klein en niet-representatief, maar ze tonen wel systematisch dat het virus wel degelijk circuleerde. De studie uit Kenia concludeert dat SARS-CoV-2 in mei ongeveer even breed verspreid was als in Spanje op datzelfde moment. Maar Spanje telde toen 27.000 COVID-19-doden en Kenia 100 (Uyoga, Adetifa, Karanja e.a., 2021).

1.2 Inkomensverschillen en epidemische mortaliteit in het verleden

Indien armere landen door hun jonger demografisch profiel, grotere immuniteit en grotere vertrouwdheid met epidemische ziektes minder kwetsbaar zouden zijn voor COVID-19 stelt zich automatisch de vraag of we dat patroon in het verleden dan ook vaststellen. Voor 1900 was armoede immers de basisconditie van een groot deel van de wereldbevolking. Van veel landen, waaronder België, weten we nog maar weinig over de impact van sociaal-economische status (SES) op epidemische mortaliteit. Het EPIBEL-project – Epidemics and Inequality in the History of Belgium from the Plague to COVID-19⁴ – hoopt daar de komende jaren verandering in te brengen. Globaal genomen kun je voor 1900 niet stellen dat rijkere en beter georganiseerde regio's per definitie beter gewapend waren tegen pandemieën. Besmettelijke ziekten doen het 'beter' op plaatsen waar veel mensen samenkomen en waar veel contacten zijn met andere regio's. Handelscentra en zeker havensteden waren dan ook vaak epicentra van pandemieën – de laatste grote pestepidemie in Europa brak niet toevallig in de grote havenstad Marseille uit, in 1720. Meer geïsoleerde en minder verstedelijkte regio's daarentegen konden soms ontsnappen aan een pandemie. Al trad ook het omgekeerde effect op: plattelanders die naar de stad migreerden, bleken soms extra kwetsbaar voor een epidemische uitbraak, net omdat ze vorige golven niet hadden meegemaakt (Curtis, 2016). Op wereldvlak gaf de snellere 'microbiologische' eenmaking van het Euraziatische continent de Europeanen een voordeel toen ze in 1492 de Nieuwe Wereld betraden. Euraziatische pokken- en andere pandemieën doodden in geen tijd tot 90 % van de precolumbiaanse bevolking. De grotere weerbaarheid van de Europeanen was trouwens relatief: honderd jaar later bleken Europese immigranten in het Caraïbische gebied veel kwetsbaarder voor gele koorts dan de autochtone mestiezenbevolking. In India waren de epidemieën niet bepaald in het voordeel van de Europeanen (McNeill, 2010). Ook in eenzelfde regio boden rijkdom en macht geen absolute bescherming tegen epidemische ziektes. Het is duidelijk dat niemand zich echt veilig kon wanen te midden van een middeleeuwse pestuitbraak die op enkele maanden tijd een vijfde van de inwoners van een dorp of stad doodde. De *danse macabre* – waarbij de Dood paus, koning, boer en burgerman samen naar het graf leidt – werd al gauw een populair motief in de kunst. En daadwerkelijk: er zijn koningen, edelen en hoge prelaten gestorven aan de pest.

Toch is het historisch gezien zo dat armoede en kwetsbaarheid voor epidemische ziektes wel degelijk hand in hand gaan. De geschiedenis van epidemieën en armoede voor 1800 overschouwend, besluit Alfani (*forthcoming*) dan ook dat epidemische ziektes teerden op armoede, die armoede ook versterkten en slechts in zeer uitzonderlijke gevallen tot een tijdelijke reductie van armoede leidde – met name wanneer er zoveel mensen stierven dat de arbeidsvraag het aanbod oversteeg.

Net omdat epidemieën zo ongelijk toeslaan, werd het terugdringen van epidemische ziektes lange tijd als cruciaal gezien om grote sociaaleconomische ongelijkheden inzake levensverwachting

tegen te gaan (Antonovsky, 1967). Op dat laatste aspect komen we later uitgebreid terug, maar waarom waren pandemieën in het verleden dan toch zo nadrukkelijk met armoede verbonden?

**Historisch gezien
gaan armoede en
kwetsbaarheid voor
epidemische ziektes
hand in hand.**

Allereerst spelen andere comorbiditeiten een rol. Terwijl bij COVID-19 comorbiditeit met welvaartsziekten een rol speelde – en dus een ‘moderne’ pandemie bij uitstek is – vertonen heel wat epidemische ziektes in het verleden een link met ondervoeding en ontbering. Het is een duidelijk patroon in de geschiedenis van pandemieën: ontbering en ongezonde leefomstandigheden vergrootten de vatbaarheid voor epidemische ziektes. Naarmate een samenleving ongelijker werd, zoals in Europa tussen de zestiende en de late negentiende eeuw, nam vaak ook de ruimtelijke segregatie toe, waarbij mensen met lage inkomens in ongezonde leefomstandigheden dicht bij elkaar woonden. In 1892 beschrijft de provinciale medische commissie de woonomstandigheden in de Luikse arbeiderswijken als volgt:

des habitations occupées de la manière suivante: la maison a une superficie d'environ 30 mètres carrés. La population est dense au point de compter 33 personnes pour 6 chambres plus ou moins habitables. Huit personnes logent dans une cave infecte, humide, entourée de tous côtés d'une eau puante (geciteerd door Eggerickx & Dubuisson, 1990, p. 29).

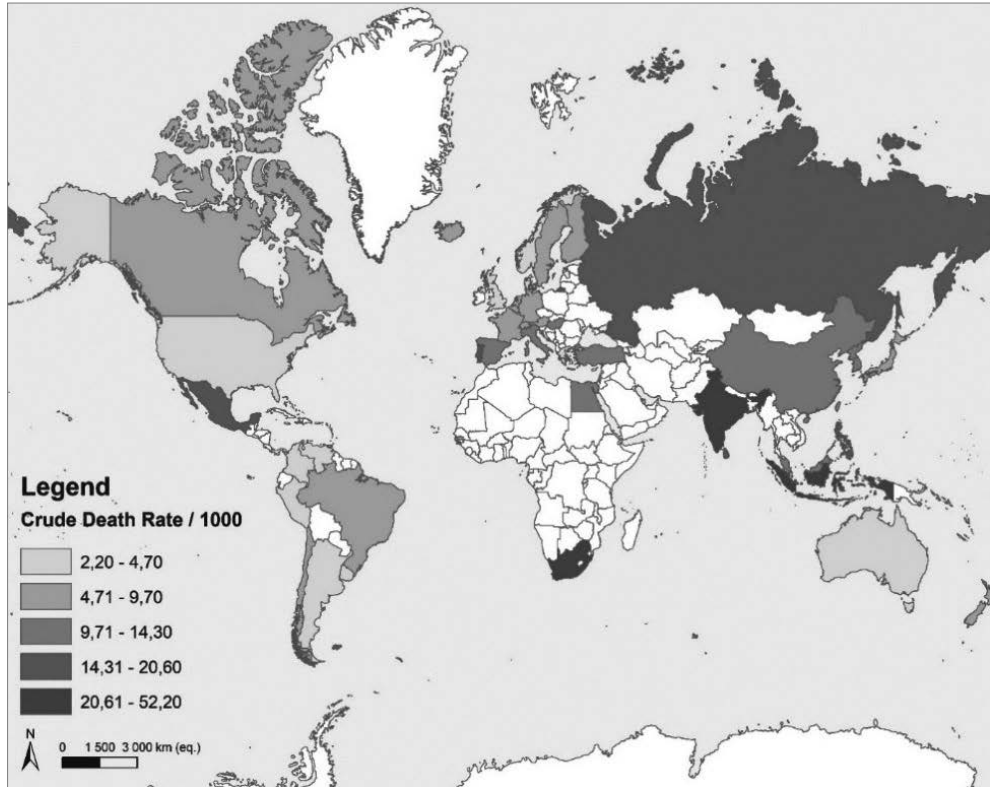
Zeer veel mensen die op kleine oppervlaktes bij elkaar woonden, vormden een gemakkelijke prooi voor epidemische ziektes. Bij cholera, de epidemische ziekte bij uitstek van de negentiende-eeuwse industrialiserende stad, is de sociale bias in de sterfte duidelijk. Cholera is een bacteriële ziekte die via met organisch afval vervuild drinkwater werd overgedragen, en de kwaliteit van de waterputten in arbeiderswijken was ondermaats. Geen wonder dus dat de meeste choleraslachtoffers in een stad als Antwerpen in de parochie Sint-Andries vielen – de Parochie van Misericordie, zoals dit gebied al eeuwenlang bekend was. In een dichtbevolkte negentiende-eeuwse stad zijn de sociale scheidingslijnen echter nooit absoluut en kon iedereen in aanraking komen met besmet voedsel of water, al dan niet via de uitwerpselen van besmette personen.

Oorlog vergrootte vaak de ontbering en de kwetsbaarheid voor epidemische uitbraken. Ziekte waarde rond in het kielzog van legers. De Noord-Italiaanse stadsstaten waren er in de zestiende eeuw behoorlijk goed in geslaagd om pestepidemieën onder controle te houden, tot in de zeventiende eeuw verwoestende burgeroorlogen dramatische nieuwe pestgolven teweegbrachten, terend op honger en ellende (Alfani & Percoco, 2019). Ook bij de Spaanse griep speelt oorlogsgelateerde ontbering een grote rol. Wanneer we alle cijfers samenleggen (figuur 2), zien we dat de meeste slachtoffers uiteindelijk vielen in landen zoals Mexico, Zuid-Afrika en de Britse Raj (koloniaal Brits-Indië). De hoge dodentol in het laatste gebied werd al door tijdgenoten gelinkt aan het samenvallen van de griepandemie, met ernstige misoogsten in 1918 én de opeisingen van voedsel om de Britse oorlogseconomie te voeden. Zoals Amiya Kumar Bagchi (2014, p. 22) stelt:

The very high mortality caused by the influenza epidemic was a result of the joint impact of the infiltration of the influenza virus, the exhaustion of stocks of food grains, and especially wheat, because of the short crops of 1917-18 and 1918-19, and the ruthless export of the short crop by the government-appointed cartel, and the refusal of the authorities to officially declare a famine in many districts in which even officially designated famine conditions existed and

the even greater reluctance to spend on famine relief, when the imperial government was financially strained.

Figuur 2. Geschatte bruto sterftecoëfficiënt van de Spaanse griep.



Bron: Eigen verwerking op basis van Barro, Ursúa, & Weng (2020).

Ten derde is er de rol van beleid. Het is een misverstand te denken dat de coronamaatregelen vandaag fundamenteel nieuw zijn. De beschikbaarheid van een werkend vaccin tijdens een pandemie is echt nieuw, maar verder is het opmerkelijk om te zien hoe overheden over heel de wereld plots een beroep moeten doen op een hele reeks 'niet-farmaceutische' maatregelen waarvan ze het bestaan al vergeten waren: isolatie, quarantaine, het stilleggen van het openbare leven en scholen, mondklappers en 'gezondheidspaspoorten' ... stuk voor stuk beproefde recepten die eeuwenlang tot het 'standaardrepertoire' van epidemiebestrijding behoorden. De lockdown die een stad als Firenze in 1630 invoerde, waarbij vrijwel alle huishoudens drie maanden lang thuis moesten blijven – en ook aan huis van basisvoeding voorzien werden – is zonder meer radicaal te noemen (Henderson, 2019). Ook al was de overheid voor 1900 klein en beperkt, en was de sociale kostprijs van de maatregelen – bij gebrek aan sociale zekerheid – enorm, ze werkten wel degelijk. In de Verenigde Staten kan men bijvoorbeeld heel duidelijk de verschillen in mortaliteit door de Spaanse griep zien tussen steden die snel en lang genoeg ingrepen en steden die dat niet deden (Markel, Lipman, Navarro e.a., 2007).

Om te begrijpen waarom heel wat pandemieën in de loop van de geschiedenis zo nauw verbonden zijn met armoede, is beleid cruciaal. Beleid verklaart waarom epidemische ziektes zoals dysenterie, pokken of cholera zelden sociaal 'blind' waren. Bij de middeleeuwse pest bijvoorbeeld lijken de

eerste uitbraken in de veertiende eeuw nog vrij 'inclusief', in de zin dat ze arm en rijk troffen. Maar al vanaf de vijftiende eeuw zien we een steeds duidelijkere sociale bias in de pestmortaliteit.

Ook beleid verklaart waarom epidemische ziektes zelden sociaal blind waren.

Terwijl veertiende-eeuwse kroniekschrijvers vaak benadrukten dat de pest arm en rijk trof, is dat na 1400 niet langer het geval. Een gedetailleerde

reconstructie voor het Bourgondische Dijon in 1400 toont aan dat de peststerfte toen al vooral arme huishoudens trof die recent vanuit het platteland naar de stad gemigreerd waren en weinig bestaansmiddelen hadden, maar misschien ook nog slechts geringe immuniteit (Galanaud, Galanaud, Giraudoux e.a., 2020). Stap voor stap werd de pest gereduceerd tot een typisch probleem van arme mensen en arme buurten. Dat resulteerde, zeker in Italië, in de overtuiging dat men de pest als dodelijke ziekte overwonnen had, en wel door steeds fijnmazigere gezondheidsmaatregelen die bij elke uitbraak uitgerold werden en de verspreiding van de epidemie aan banden legden (Cohn, 2010). Andere delen van Europa volgden later: in Londen zien we bijvoorbeeld dat de pest van 1563 nog vrij gelijk rijke en arme buurten van de stad trof. Honderd jaar later daarentegen spaarde de *Great Plague of London* (1665-1666) het rijke stadscentrum enigszins, terwijl de arme noordelijke wijken buiten de muren gedecimeerd werden door de epidemie. Daarbij moeten we er rekening mee houden dat 'minder' en 'meer' getroffen relatief zijn: de oversterfte bedroeg in de Londense buitenwijken in 1665 ongeveer 600 %, tegenover 'slechts' 100 % in het rijke stadscentrum (Cummins, Morgan, & Ó Gráda, 2016). Ter vergelijking: de oversterfte in België in 2020 bedroeg 16,6 % (Sciensano, 2021).

Ten vierde vinden we de samenhang tussen armoede en mortaliteit niet zo zeer tijdens grote catastrofale uitbraken van (nieuwe) epidemische ziektes terug, maar wel in de 'normale' verschillen inzake levensverwachting. De ongelijke impact van een epidemische ziekte als cholera bouwde eigenlijk vooral verder op onderliggende structurele ongelijkheden inzake levensverwachting en mortaliteit.⁵ In een textielstad als Gent kenden arbeiders van 20 jaar nog een gemiddelde levensverwachting van 28 jaar in 1846, terwijl de elite van industriëlen, handelaars en hoogopgeleiden nog 36 jaar te leven had (Backs, 2001). Epidemische ziekten speelden daar een rol in: micro-onderzoek naar mortaliteit in het Ardense Sart, bij Verviers, in de negentiende eeuw wees uit dat rijkdom in elke fase van het leven de sterftetekansen aanzienlijk verlaagde (Alter, Oris, & Broström, 2001). Wie opgroeide in een arm gezin had meer kans om te sterven aan een besmettelijke ziekte. Maar wie uit een gezin kwam waar minstens één familielid op jonge leeftijd gestorven was, had wel meer kans om bijvoorbeeld de grote pokkenepidemie van 1871 te overleven, waardoor in 1871 in de oudere leeftijdscohorten relatief gezien meer bemiddelde huishoudens getroffen werden.

Ook bij de Spaanse griep van 1918-'20 speelt dit onderscheid in normale levensverwachting sterk, al is de analyse van de mortaliteit behoorlijk complex. In de Verenigde Staten werd al kort na de pandemie een uitgebreide survey van besmettingen en sterfte uitgevoerd. Verschillen in sterfte leken bepaald door een combinatie van inkomen, raciale achtergrond, beroep (en dus aantal professionele contacten) en woonomgeving (aantal mensen per wooneenheid). Ook

demografie speelde een rol: de sociale variabelen leken ook bepalender voor het oudere deel van de slachtoffers, in vergelijking met de eveneens zwaar getroffen categorie van 20-35 jaar (Mamelund, 2018). Daarbij dienen we opnieuw rekening te houden met de onderliggende structurele verschillen inzake levensverwachting. In de Verenigde Staten was de levensverwachting voor zwarte Amerikanen nog steeds substantieel lager dan voor hun witte landgenoten (circa 45 versus 55 jaar rond 1920) (Shrestha, 2006). Dat de witte bevolking even hard getroffen werd door de Spaanse griep moet dus gerelativeerd worden: hoewel de kans voor zwarte Amerikanen om oud te worden, veel beperkter was – en dus in principe enkel de gezondere individuen een hoge leeftijd bereikten, stierven zij in verhouding evenveel aan de Spaanse griep. Anders dan demografen aanvankelijk veronderstelden, verminderde die sociale kloof in levensverwachting tussen arm of rijk niet of nauwelijks voor de Eerste Wereldoorlog, ondanks dalende epidemiologische kwetsbaarheid en een sterke gemiddelde stijging van de levensverwachting (o.m. dankzij dalende kindersterfte) (Sen, 2001). Na een periode van afnemende sociale verschillen tussen de Tweede Wereldoorlog en 1990 groeit inmiddels de ongelijkheid inzake levensverwachting in hoge-inkomenslanden opnieuw aan – in België bedroeg het verschil in levensverwachting tussen het minst en het meest geprivilegieerde deel van de bevolking in 2011-2015 al 9,1 jaar voor mannen en 6,6 jaar voor vrouwen (Eggerickx, Sanderson, & Vandeschrick, 2020).

Dat pandemieën historisch gezien vooral armoede viseerden, kunnen we dus verklaren door de samenhang met ontbering, slechte levensomstandigheden en oorlog, in combinatie met beleid dat vaak ook gericht was op het beschermen van de middenklasse en de elite van de samenleving ten koste van de minder geprivilegieerden. Bovenal teerden de verschillen op grote structurele ongelijkheden inzake levensverwachting – ongelijkheden die vandaag actueler zijn dan ooit.

2. INDIRECTE IMPACT VAN DE PANDEMIE: FOCUS OP DE LAGE-INKOMENSLANDEN

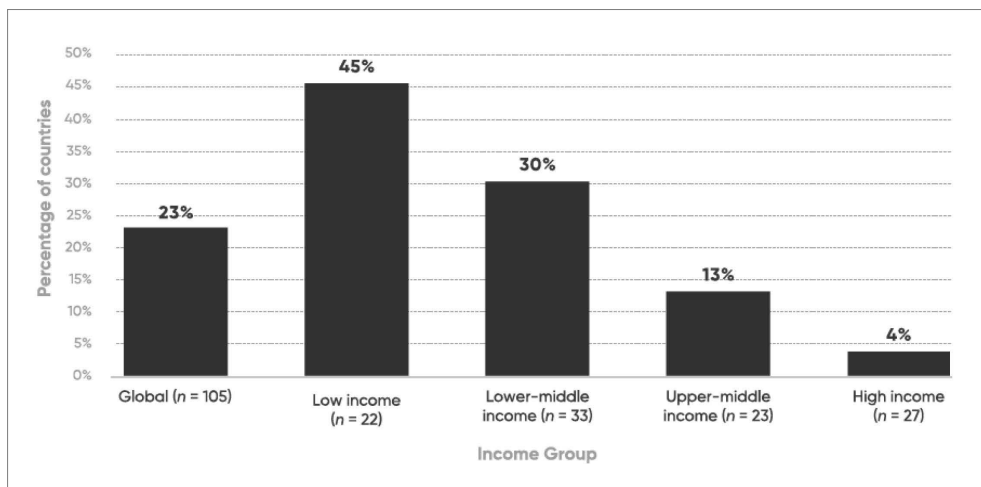
Laten we nu kijken naar de onrechtstreekse impact van COVID-19. Er zijn ten eerste de slachtoffers van uitgestelde zorg of van moeilijkere toegang tot medische hulp. Ten tweede zijn er de slachtoffers die wegens angst voor besmetting zelf geen hulp meer kunnen of willen zoeken. Ten slotte bespreken we de slachtoffers van de sociaaleconomische impact van de pandemie. Onze bespreking moet zich noodzakelijkerwijze beperken tot een ruwe schets, we focussen op het bredere verhaal op basis van de weinige nu al beschikbare gegevens of van informatie uit heel soortgelijke epidemieën zoals ebola. We proberen daarbij ook over de (eerste) alarmistische literatuur heen te stappen – die dikwijls ook werd verzameld met als eerste doel de internationale gemeenschap te mobiliseren voor actie en internationale steun.

2.1 COVID-19 en onrechtstreekse slachtoffers in het gezondheidssysteem

Voor informatie over slachtoffers van uitgestelde zorg (ook preventieve zorg) beschikken we over een brede rondvraag van de Wereldgezondheidsorganisatie van 31 augustus 2020, waarin voor 105 landen bij sleutelinformanten telefonisch werd gevraagd naar de mate waarin verschillende essentiële gezondheidsdiensten niet, gedeeltelijk (minder dan 50 % van de patiënten) of zwaar (meer dan 50 % van de patiënten) gehinderd werden door de pandemie. Figuur 3 geeft goed aan dat de nevenschade van de lockdown op andere gebruikers van gezondheidsdiensten systematisch toeneemt naarmate het nationale inkomen van een land afneemt. Bijna de helft

van de lage-inkomenslanden rapporteren ten minste een gedeeltelijke disruptie van hun gewone activiteiten voor drie vierde van hun diensten, terwijl dat percentage in de hoge-inkomenslanden daalt tot een verwaarloosbare 4 %.

Figuur 3. Percentage landen dat minstens een gedeeltelijke onderbreking in 75 % van hun diensten rapporteert (n = 105).



Bron: World Health Organization (2020).

Zeker in het licht van het relatief beperkte aantal directe slachtoffers is deze bron van nevenschade dus potentieel erg belangrijk. We kunnen dat concreter illustreren met enkele sterftegegevens voor een land als Congo: COVID-19 was er slechts de 25e doodsoorzaak (Schellekens & Sourrouille, 2020)⁶ met circa 600 doden in de loop van 2020, een verwaarloosbaar aantal in vergelijking met een aantal recente andere epidemieën (ebola, de mazelen of cholera) of met malaria, dat op zich al jaarlijks meer dan 15.000 slachtoffers eist, alleen al bij kinderen jonger dan vijf jaar.

De rondvraag door de Wereldgezondheidsorganisatie leert echter ook dat de grootste oorzaak van de disruptie van de gewone gezondheidszorg te zoeken is aan de vraagkant. Inderdaad, drie vierde van de diensten melden dat patiënten niet meer opdagen als gevolg van COVID-19. Dat kan uiteraard nog om verschillende redenen gaan, en één mogelijk belangrijke reden daarvoor is afwezigheid van vertrouwen. Over COVID-19 bestaat daarvoor nog geen onderzoek, maar we kunnen wel verwijzen naar recent onderzoek over de impact van een heel soortgelijk virus, ebola. Op de vraag 'Waar kan ebola opgedaan worden?' kwamen 'gezondheidscentra' en 'bij gezondheidspersoneel' als meest populaire antwoorden naar voren. Respectievelijk 62 % en 30 % van de respondenten noemde deze plaatsen in een enquête uitgevoerd door CASS in Beni (RDC – Ministère de la Santé, 2019). Volgens dezelfde enquête stelde 23 tot 47 % van de respondenten daarom ook hun bezoek aan gezondheidscentra uit tijdens de ebola-epidemie.

In het geval van ebola werd de angst voor het virus gevoed door verschillende samenzwerings-theorieën. Zo vertelden verschillende respondenten dat het vaccin van buurland Rwanda zou komen, om Congolezen te doden. Andere theorieën zoeken een verklaring van het virus in de

observatie dat het virus de gezondheidssector geen windeieren legt. Inderdaad, het virus trok heel wat internationale financiering aan en een beschuldiging van misbruik van internationale hulp in ruil voor het gebruik van Congolese proefpersonen om een nieuw ebolavaccin te testen, leidden ook tot het ontslag van de toenmalige minister van Gezondheid.⁷

Ook in het geval van COVID-19 duiken dergelijke verhalen weer op, ze worden algemeen gelabeld als 'coronabusiness'.⁸ De aankondiging van dr. Muyembe, het hoofd van het Congolese COVID-19-responsteam, dat Congo zich kandidaat had gesteld om vaccins te testen, resulteerde op die manier in precies het omgekeerde: niemand kwam nog naar een gezondheidscentrum in de dagen na deze aankondiging. Het nieuws over deze testvaccins werd ook gekoppeld aan een eerder uitgezonden documentaire waarin Bill Gates zijn bezorgdheid uitdrukt over de overbevolking in Afrika (geherinterpreteerd als: het vaccin zal dodelijk zijn).

Deze lokale reacties op het virus en op de impact die het onrechtstreeks heeft op de vraag naar medische hulp zijn erg belangrijk om mee te nemen,⁹ ook met het oog op de initiële vraag die we in deze tekst stellen. Een van de manieren waarop een pandemie zou kunnen werken als 'grote gelijkmaker' is dat mensen in tijden van crisis meer bescherming zoeken en vinden in publieke autoriteiten, en die publieke autoriteit op dat moment, maar ook daarna, meer slagkracht geven om de gezondheidszorg te versterken en/of om welvaart te herverdelen. Amartya Sen (1998) verklaarde alvast op die manier de geboorte van de Europese welvaartsstaten uit de ervaring van de crisis van twee wereldoorlogen. Kan een crisis staatsvormend zijn? In elk geval lijkt dit mechanisme niet gewerkt te hebben in het geval van ebola en COVID-19, wel integendeel: het virus was een moment waarop de mensen zich meer leken af te keren van publieke gezondheidscentra.

Een en ander zal uiteraard ook een belangrijke factor van succes of falen worden in de vaccinatiestrategie ten aanzien van COVID-19. Ondertussen weten we dat het probleem van vaccintwijfel zich absoluut niet beperkt tot Afrikaanse landen. Overigens zijn de verschillen in vaccintwijfel tussen continenten veel kleiner dan verschillen binnen continenten, ook in Afrika. Precies die heterogeniteit leert dat er mogelijk beleidsruimte is om gezondheidspercepties en -praktijken mee onderdeel te maken van de puzzel van een geslaagde vaccinatiecampagne.

2.2 Onrechtstreekse slachtoffers elders in de samenleving en economie

Of, en hoeveel onrechtstreekse slachtoffers er kunnen zijn in de bredere samenleving en economie van Afrikaanse landen hangt ook nauw samen met de manier waarop landen zich hebben gewapend door een of andere variant van lockdownbeleid. We vertelden al dat dat beleid heel verschillend was, ook binnen Afrika, dus op dit moment is het onmogelijk om algemene schattingen te wagen van het aantal slachtoffers. Wel willen we enkele aspecten aankaarten die specifiek zijn voor de relatie tussen COVID-19 en ongelijkheid in Afrika.

Een eerste aspect nemen we mee uit de vraag wat de impact van het sluiten van scholen kan zijn op ongelijkheid. Voor heel wat lage-inkomenslanden was het sluiten van de economie absoluut geen, of slechts een heel kortstondige optie omdat de overheid er te klein is en absoluut geen financiële buffer heeft om de bevolking een zinvol vervangingsinkomen aan te bieden.¹⁰ Heel wat landen kozen er dan ook voor om scholen soms voor langere tijd te sluiten: dat was misschien de minder effectieve, maar in deze situatie ook de minst onmogelijke maatregel.

De gevolgen van een dergelijke sluiting moeten begrepen worden in hun context. In een gemiddeld Afrikaans land heeft minder dan de helft van de bevolking tussen 15 en 24 jaar de lagere school voleindigd (in Congo-Kinshasa is dat iets meer) en iets minder dan twee derde is in staat om foutloos een volledige zin te lezen aan het einde van het zesde leerjaar (in Congo-Kinshasa is dat iets minder dan de helft) (De Herdt & Titeca, 2016). De bedroevend lage onderwijskwaliteit heeft er ook mee te maken dat 'naar school gaan' voor heel wat kinderen een onregelmatige bezigheid is: het begint meestal al met uitstel, de modale leeftijd in het eerste schooljaar is negen jaar. Doordat in zowel private als publieke scholen schoolgeld betaald moet worden en heel wat ouders onregelmatige inkomsten hebben, worden kinderen ook regelmatig terug naar huis gestuurd. In Congo zijn klassen of scholen ook dikwijls gesloten als gevolg van stakingen van het onderwijzend personeel. Het sluiten van de scholen vanwege COVID-19 is dus in zekere zin een banalere maatregel dan in een Europese context, maar de cijfers over onderwijskwaliteit geven ook aan hoe belangrijk de gevolgen kunnen zijn. Daar komt uiteraard nog bij dat van *online teaching* geen sprake kan zijn, behalve in een handvol internationale elitescholen.

Dat alles betekent in zekere zin dat COVID-19 in Afrikaanse landen een rol als gelijkmaker heeft gespeeld, maar dan in de vorm van een *nivellement vers le bas*. In internationaal perspectief betekent een en ander uiteraard dat de internationale onderwijsongelijkheid door de COVID-19-pandemie groter geworden is.

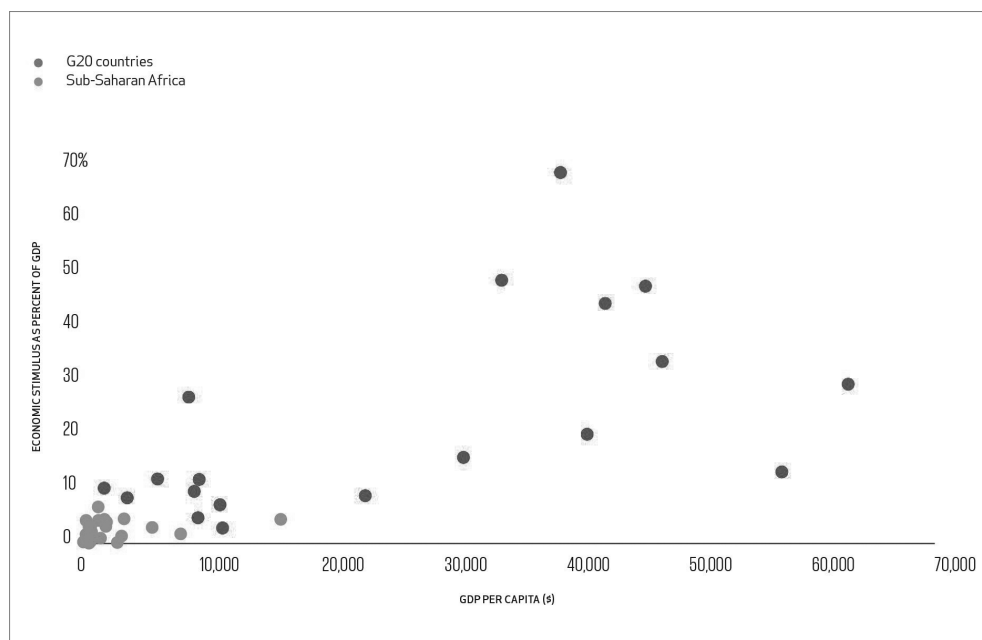
Dat brengt ons ten slotte bij de mogelijke economische impact van de pandemie. Die impact is er wel degelijk, zelfs zonder effectieve lockdown van de economie zoals we die in de meeste Europese

**De internationale
onderwijsongelijkheid
is door de COVID-
19-pandemie groter
geworden.**

landen een tijdlang kenden. Net zoals heel wat Afrikaanse economieën de financiële crisis van 2008 te verwerken kregen zonder dat ze daar enige verantwoordelijkheid voor droegen (Essers, 2013), dreigen ze ook dit keer een economische crisis te importeren. Alleen wordt verwacht dat die economische crisis nu ongeveer drie keer zo groot zal worden als in 2008 (Das & Wingender, 2021).

Wegens de verschillende systemen van vervangingsinkomens in de hoge-inkomenslanden en in het vooruitzicht van omvangrijke relancepakketten aangekondigd door de Verenigde Staten en in Europa, schat men de gemiddelde jaarlijkse krimp van het bruto nationaal product (bnp) van de hoge-inkomenslanden over de periode 2020-24 op 'slechts' $-2,3\%$. De lage-inkomenslanden dreigen daarentegen nog een tijd langer te lijden onder het virus en zijn varianten, want zij hebben slechts zeer weinig reserves of mogelijkheden om te investeren in een economische doorstart (figuur 4). De gemiddelde jaarlijkse terugval over diezelfde periode wordt er geschat op $-5,7\%$ (Gopinath, 2021). Opgeteld leiden deze twee observaties tot de verwachting dat COVID-19 zal resulteren in een stijgende internationale ongelijkheid.¹¹

Figuur 4. Reserves voor economische stimulus (in % van nationaal inkomen) in Sub-Saharaans Afrika en de G20-landen.



Bron: Bill & Melinda Gates Foundation (2020).

2.3 Kunnen pandemieën tot meer gelijkheid leiden? Een historische blik

Al bij de start van de coronapandemie werd de vraag gesteld of pandemieën naast veel ellende soms ook iets positiefs konden teweegbrengen. Leidden ze soms niet tot een verbetering van de levensomstandigheden voor de overlevenden? In de jaren voor 2020 waren een aantal ophefmakende historische werken verschenen, die aanvoerden dat grote 'schokken' in het verleden soms een egaliserend effect op de samenleving konden hebben. Daarbij werd in de eerste plaats oorlog bedoeld, aangezien oorlog ook op grote schaal kapitaal kan vernietigen of de condities kan creëren waarbij kapitaal sterk belast of zelfs opgeëist werd, wat de facto leidde tot herverdeling. In *The Great Leveller* voert Walter Scheidel (2017) aan dat grote pandemieën ook soms een gelijkmakend effect konden hebben omdat ze arbeid schaars maakten en land en voedsel goedkoop, met als resultaat betere levensomstandigheden voor de overlevenden. De 'gouden tijd van de arbeid' na de veertiende-eeuwse Zwarte Dood is het bekendste, maar tegelijk een van de schaarse historische voorbeelden. Daarbij moeten we er rekening mee houden dat een dergelijk effect alleen mogelijk was door een sterfte op ongeziene schaal en niet één keer, maar drie of vier keer op vijftig jaar tijd (figuur 5). Zelfs bij de Zwarte Dood waren de effecten erg verschillend, al naargelang de regionale vraag naar en aanbod van arbeid. De hogere inkomens zetten zich vooral door in contexten waarin een goed georganiseerd corporatief middenveld – gilden en ambachten – voldoende politiek gewicht in de schaal kon gooien of minstens kon verhinderen dat stedelijke of feodale elites de loonsverhogingen tegenhielden (Geens, 2018).

Naarmate een epidemie meer gereduceerd werd tot een armoedeprobleem, verminderde ook het effect van de sterfte op het inkomen van de overlevenden. In een pre-industriële context was volledige tewerkstelling zeldzaam en werden eventuele arbeidstekorten aan de onderkant van de samenleving doorgaans vrij snel opgevuld.

Eventuele sociale verschuivingen treden natuurlijk niet enkel op door de directe mortaliteit van de pandemie, maar ook door de economische gevolgen van zowel de mortaliteit als de maatregelen die genomen worden om de pandemie in te dijken. Wat dat laatste betreft, waren overheden vroeger beperkt in hun mogelijkheden of bereidheid om maatregelen te nemen die de economie zouden schaden. Het stilleggen van productie of handel zou mensen zonder inkomen zetten en werkloosheidsvergoedingen waren onbestaande – al zien we de Italiaanse steden in de zeventiende eeuw experimenteren met relatief verre gaande steunmaatregelen. In de Lage Landen is het dan weer opvallend hoezeer steden en staten de economie draaiende probeerden te houden, in weerwil van pandemieën. Van 1349 tot de zeventiende eeuw deden Vlaamse, Brabantse en Hollandse steden er alles aan om handelaars te overtuigen dat er in hun stad géén pestgevaar was (Kerkhoff, 2020). Daardoor nam de dodentol wellicht toe, maar bleef de economische impact beperkt (of dat hoopte men tenminste).

De economische impact van een pandemie echt becijferen, is niet vanzelfsprekend voor het verleden. Hoe kun je het economisch effect van de Spaanse griep isoleren van de globale economische disruptie veroorzaakt door de Eerste Wereldoorlog? Pogingen om de economische prestaties van landen na 1918 af te wegen ten opzichte van het aantal gesneuvelde militairen en griepslachtoffers, suggereren een gemiddeld economisch effect van 6 tot 8 % van het bruto binnenlands product (bbp), maar ook dat de gemiddelde economische impact groter was in armere landen (tot 10 % krimp), waardoor de internationale ongelijkheid toenam (Barro e.a., 2020; De Santis & Van der Veken, 2020).

**Preventieve, structurele
maatregelen lijken
het best in staat
de ongelijkheid in
epidemische mortaliteit
tegen te gaan.**

Het belangrijkste herverdelende effect van pandemieën dat in de historische literatuur overeind blijft, is de impact van hygiënemaatregelen die in de negentiende eeuw de gezondheid en levensstandaard van arbeiders in de door cholera (en tbc, pokken, tyfus enzovoort) geteisterde steden verbeterd zouden hebben. Terwijl sommige economische historici in de traditie van Robert Fogel – en achterliggend Thomas Malthus – vooral verbeteringen in de voedselvoorziening als cruciaal zien, toont recent onderzoek aan dat stedelijke saneringen wel degelijk de

hoofdverantwoordelijke waren voor de spectaculaire daling van het belang van infectieziekten in de sterfte na 1860. In Engeland en Wales daalde dat aantal van 44,7 % in 1850 naar 35,8 % in 1900 en 14,5 % in 1939 (Alfani, *forthcoming*; Chapman, 2019). Ook deze veranderingen kwamen er niet automatisch: in de woorden van Peter Baldwin (2009) moest de burgerij eerst beseffen dat de kostprijs van de slechte levensomstandigheden van de arbeiders geleidelijk hoger kwam te liggen dan de kostprijs van een grootschalige stadssanering.

Bovendien tonen de cijfers voor Engeland en Wales ook aan dat de grote sprong voorwaarts er toch maar na 1900 kwam, op een ogenblik dat de arbeidersbeweging beter georganiseerd was en voor het eerst ook zelf gezondere leefomstandigheden kon afdwingen. Van alle mogelijke

overheidsinterventies lijken dergelijke preventieve, structurele, maatregelen nog het best in staat de ongelijkheid in epidemische mortaliteit tegen te gaan. Onrechtstreeks zou je dat de gelijkmakende kracht van een epidemie kunnen noemen, maar het is dan wel slechts onrechtstreeks. Of een epidemie een gelijkmaker is, hangt eigenlijk helemaal af van de manier waarop de mens – sociale structuren, beleid – erop reageert, met mitigerende of preventieve maatregelen. Of niet.

3. CONCLUSIE

Tijd om terug te keren naar onze openingsvraag: als COVID-19 een storm is waar we allen in zitten, welke boten krijgen dan een voordeel en welke boten krijgen het extra moeilijk?

Historici leren ons dat de impact van een epidemie heel verschillend kan zijn. Pandemieën zijn asymmetrische schokken, waarbij eenzelfde epidemie een heel uiteenlopend effect kan hebben in verschillende regio's, en die effecten zijn niet vooraf te voorspellen (Alfani, 2020). Het demografische profiel van de betrokken regio, bewoningsdichtheid, welvaart en armoede spelen daarbij allemaal een rol, maar ook het beleid dat zowel de directe als de indirecte impact van de pandemie kanaliseert in de richting van bepaalde groepen. Pandemieën zelf deden doorgaans niets met de samenleving. Grote sterfte vormde soms wel de aanleiding om de ergste wantoestanden in zowel woonomgeving (cholera) als arbeidsvoorwaarden en loon (de Zwarte Dood) weg te werken. Meer welvarende regio's, regio's met een goed georganiseerde overheid en/of voldoende inspraak uit alle lagen van de samenleving hadden daarbij een duidelijk competitief voordeel.

Als we kijken naar de directe slachtoffers van COVID-19 dan komen de armste landen er tot aan het voorjaar van 2021 verbazingwekkend goed uit. Alles lijkt erop te wijzen dat het virus er wel degelijk circuleerde, maar veel minder directe slachtoffers maakte. Hun jongere bevolking, lagere prevalentie van ziektes die ernstige COVID-19 in de hand werken en aangescherpte natuurlijke immuniteit hebben hen weerbaarder gemaakt. Een vergelijking tussen vroeger en nu leert ook dat het patroon van comorbiditeit anders lijkt te liggen bij COVID-19 dan bij de meeste historische pandemieën: heel wat historische pandemieën troffen disproportioneel de armere delen van de bevolking, bijvoorbeeld omdat ondervoeding een belangrijke factor van differentiële kwetsbaarheid was. COVID-19 is, internationaal bekeken, een welvaartsziekte.

Dat de armste landen weerbaarder zijn tegen de directe effecten van COVID-19 op de volksgezondheid is goed nieuws, maar verdient ook drie kanttekeningen. Ten eerste is de relatieve afwezigheid van niet-overdraagbare ziektes voor een deel te wijten aan een zwak gezondheidssysteem waarin mensen met dit soort ziektes weinig kans op overleven hebben. Bijvoorbeeld een kind in ruraal Mozambique waarbij Type 1-diabetes wordt vastgesteld, heeft een grote kans om binnen enkele maanden te sterven (International Insulin Foundation, s.d.). Als de slachtoffers van COVID-19 er niet zijn omdat ze ervoor al stierven, is dat minder reden tot applaus.

Een tweede kanttekening is dat onze gegevens reiken tot eind april 2021. Het is niet zeker of door een of andere mutatie, een omslag in beleid, of een combinatie van beide, de pandemie alsnog zou uitgroeien tot een majeure ramp, ook in lage-inkomenslanden.¹² Ten derde zal het onder andere daarom erg belangrijk zijn om ook arme landen bij vaccinatiecampagnes te betrekken. Nergens is dat duidelijker dan in Afrika waar John Nkengasong, directeur van de Africa Centres for Disease Control and Prevention, duidelijke taal spreekt:¹³ Afrika kan zich niet veroorloven

het COVID-19-continent te worden. Dat zou het huidige dodental onnodig verder opdrijven en economisch schadelijk zijn, als dat bijvoorbeeld (bijkomende) reisrestricties tot gevolg heeft. Een nieuwe Afrikaanse endemische ziekte zou ook vaccinatiecampagnes in andere landen op de helling kunnen zetten als het virus de kans krijgt er te muteren.

Anderzijds zal het verre van vanzelfsprekend zijn om de gezondheidssystemen in lage-inkomenslanden te mobiliseren en mensen te overtuigen voor een vaccinatiecampagne tegen een virus dat, alle verhoudingen in acht genomen, geen prioritair gezondheidsprobleem vormt. Voorlopig moeten we daarvoor dus rekenen op een gevoel van wereldburgerschap en solidariteit met de rijkere regio's van de wereld, terwijl de solidariteit van die rijkere regio's het tot nog toe alvast moest afleggen van het vaccinnationalisme.

Uit de gegevens die we op dit moment ter beschikking hebben, kunnen we intussen afleiden dat het aantal onrechtstreekse slachtoffers van COVID-19 omgekeerd evenredig zal zijn met de internationale inkomensverdeling: het virus kan verwacht worden meer niet-COVID-19-ziekten te treffen in armere landen, de onderwijsachterstand te vergroten en de internationale inkomensongelijkheid nog verder aan te scherpen. Niet zozeer omdat deze landen disproportioneel getroffen werden door COVID-19 zélf – het tegendeel is waar. COVID-19 is historisch uniek omdat ook in landen waar de pandemie zelf nauwelijks dodelijke slachtoffers maakt, de impact op welvaart, welzijn en gezondheid nu al aanzienlijk is. In een globale economie kan echter ook het beleid gevoerd door anderen ontwrichtend werken. De prioritaire keuze voor nationale – of Europese – veiligheid is politiek begrijpelijk, maar heeft de wereldeconomie verder ontwricht (Çakmaklı e.a., 2021). Lage-inkomenslanden hebben relatief minder mogelijkheden om met die ontwrichting om te gaan. De kans dat COVID-19 als grote gelijkmaker de geschiedenis zal ingaan, is dan ook bijzonder klein.

REFERENTIES

Alfani, G. (*forthcoming*). Epidemics, Inequality, and Poverty in Preindustrial and Early Industrial Time. *Journal of Economic Literature*.

Alfani, G. (2020). Pandemics and Asymmetric Shocks: Evidence from the History of Plague in Europe and the Mediterranean. *Journal for the History of Environment and Society*, 5, 197-209. Geraadpleegd via <https://doi.org/10.1484/J.JHES.5.122475>

Alfani, G. & Percoco, M. (2019). Plague and long-term development: the lasting effects of the 1629-30 epidemic on the Italian cities. *The Economic History Review*, 72(4), 1175-1201.

Alter, G., Oris, M., & Broström, G. (2001). The Family and Mortality: a case study from rural Belgium. *Annales de Démographie Historique*, 101(1), 11-31.

Antonovsky, A. (1967). Social Class, Life Expectancy and Overall Mortality. *The Milbank Memorial Fund Quarterly*, 45(2, Part 1), 31-73.

Backs, J. (2001). Mortality in Ghent, 1850-1950. A social analysis of death. *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, XXXI, 3-4, 529-556.

Bagchi, A.K. (2014). Indian Economy and Society during World War I. *Social Scientist*, 42(7/8), 22.

Baldwin, P. (2009). *Contagion and the State in Europe, 1830-1930*. Cambridge: Cambridge University Press, 128-129.

Barro, R., Ursúa, J., & Weng, J. (2020). *The Coronavirus and the Great Influenza Pandemic: Lessons from the 'Spanish Flu' for the Coronavirus's Potential Effects on Mortality and Economic Activity*. NBER Working Paper 26866.

Bill & Melinda Gates Foundation (2020). 2020 Goalkeepers Report. Covid-19: A Global Perspective. Geraadpleegd via <https://www.gatesfoundation.org/goalkeepers/report/2020-report/#GlobalPerspective>

Çakmaklı, C., Demiralp, S., Kalemli-Özcan, Ş., Yeşiltaş, S., & Yıldırım, M. (2021). *The economic case for global vaccinations: An epidemiological model with international production networks* (No. w28395). National Bureau of Economic Research.

Cepon-Robins, T.J. & Gildner, T.E. (2020). Old friends meet a new foe: A potential role for immune-priming parasites in mitigating COVID-19 morbidity and mortality. *Evolution, Medicine, and Public Health*, (1), 234-248. doi: 10.1093/emph/eoaa037

Chapman, J. (2019). The contribution of infrastructure investment to Britain's urban mortality decline, 1861-1900. *Economic History Review*, 72(1), 233-259.

- Chawla, R. Gaillard, K., & Mukhtiyar, M. (2020). Same storm – different boats: the impact of Covid-19 on Europe's shadow economy. Geraadpleegd via <https://www.friendsofeurope.org/insights/same-storm-different-boats/>
- Cohn, S. (2010). Changing pathology of plague. In: S. Cavaciocchi (ed.), *Le interazioni fra economia e ambiente biologico nell'Europa preindustriale* (pp. 33-56). Florence: Florence University Press.
- Cummins, N., Morgan, K., & Ó Gráda, C. (2016). Living Standards and Plague in London, 1560-1665. *Economic History Review*, 69(1), 3-34.
- Curtis, D.R. (2016). Was Plague an Exclusively Urban Phenomenon? Plague Mortality in the Seventeenth-Century Low Countries. *Journal of Interdisciplinary History*, XLVII:2, 139-170.
- Das, S. & Wingender, P. (2021, 31 maart). Slow-Healing Scars: The Pandemic's Legacy. *IMF Blog*. Geraadpleegd via <https://blogs.imf.org/2021/03/31/slow-healing-scars-the-pandemics-legacy/>
- Deaton, A. (2013). *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*. New Jersey: Princeton University Press.
- Deaton, A. (2021). *Covid-19 and global income inequality*. NBER Working Paper 28392.
- De Herdt, T. & Titeca, K. (2016). Governance with empty pockets; the education sector in the Democratic Republic of the Congo. *Development and Change*, 47(3), 472-94.
- De Santis, R.A. & Van der Veken, W. (2020). *Macroeconomic Risks Across the Globe due to the Spanish Flu*. ECB Working Paper No. 2466. Geraadpleegd via <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3724287>
- De Weerd, J. & Van Damme, W. (2021). *Health, Wealth and the Double Paradox of COVID-19 mortality in Low-Income Countries*. SSRN. Geraadpleegd via <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3793427>
- Eggerickx, T. & Dubuisson, M. (1990). La surmortalité urbaine: le cas de la Wallonie et de Bruxelles à la fin du XIXe siècle (1889-1892). *Annales de Démographie Historique*, 23-41.
- Eggerickx, T., Sanderson, J-P., & Vandeschrick, C. (2020). Mortality in Belgium from the Nineteenth Century to Today. Variations according to age, sex, social and spatial contexts. *Revue Quetelet/ Journal*, 8, 7-59. Geraadpleegd via <http://hdl.handle.net/2078.1/226851/>
- Essers, D. (2013). Developing country vulnerability in light of the global financial crisis: Shock therapy? *Review of Development Finance*, 3(2), 61-83.
- Galanaud, P., Galanaud, A., Giraudoux, P., & Labesse, H. (2020). Mortality and demographic recovery in early post-black death epidemics: Role of recent emigrants in medieval Dijon. *PLoS ONE*, 15(1), e0226420.

Geens, S. (2018). Social mobility in the medieval Low Countries (1100-1600). In: S. Carocci (ed.), *Social mobility in medieval Italy* (pp. 77-100). Rome: Viella.

Gopinath, G. (2021, 6 april). Managing Divergent Recoveries. *IMF Blog*.
Geraadpleegd via <https://blogs.imf.org/2021/04/06/managing-divergent-recoveries/>

Hadley, C. (2004). Should auld acquaintance be forgot. *EMBO Reports*, 5(12), 1122-1124.
doi: 10.1038/sj.embor.7400308

Henderson, J. (2019). *Florence Under Siege. Surviving Plague in an Early Modern City*. New Haven: Yale University Press.

International Insulin Foundation (s.d.). *Fact Sheet on diabetes in sub-Saharan Africa*. Geraadpleegd via <http://www.access2insulin.org/uploads/4/9/1/0/4910107/factsheet.pdf>

Karlinsky, A. & Kobak, D. (2021, 29 jan.). The World Mortality Dataset: Tracking excess mortality across countries during the COVID-19 pandemic. *medRxiv. Preprint* [revised 2021 Apr 11].
10.1101/2021.01.27.21250604

Kerckhoff, A.H.M. (2020). *Per imperatief plakkaat. Overheid en pestbestrijding in de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden*. Hilversum: Verloren.

Larson, H. (2020). *Stuck: how vaccine rumors start and why they don't go away*. Oxford USA: Oxford University Press.

Mamelund, S.-E. (2018). 1918 pandemic morbidity: the first wave hits the poor, the second wave hits the rich. *Influenza Other Respiratory Viruses*, 12, 307-313.

Markel, H., Lipman, H.B., Navarro, J.A., Sloan, A., Michalsen, J.R., Stern, A.M., & Cetron, M.S. (2007). Nonpharmaceutical Interventions Implemented by US Cities During the 1918-1919 Influenza Pandemic. *JAMA*, 298(6), 644-654. doi:10.1001/jama.298.6.644

McNeill, J.R. (2010). *Mosquito Empires. Ecology and War in the Greater Caribbean, 1620-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.

Milanovic, B. (2016). Income inequality is cyclical. *Nature*, 537, 479-482.

Mulenga, L.B., Hines, J.Z., Fwoloshi, S., Chirwa, L., Siwinguwa, M., Yingst, S., Wolkon, A., Barradas, D.T. ..., & Malama, K. (2021). Prevalence of SARS-CoV-2 in six districts in Zambia in July, 2020: a cross-sectional cluster sample survey. *The Lancet Global Health*.
doi:10.1016/S2214-109X(21)00053-X

RDC – Ministère de la Santé (2019, 15-21 juli). *Situation épidémiologique; épidémie de maladie à virus Ebola, Nord-Kivu & Ituri*. Presentatie op Semaine épidémiologique.

Roser, M. (2020). *Breaking out of the Malthusian trap: how pandemics allow us to understand why our ancestors were stuck in poverty*. Geraadpleegd via <https://ourworldindata.org/breaking-the-malthusian-trap>

Roser, M., Ritchie, H., & Ortiz-Ospina, E. (2013). *World Population Growth*. Geraadpleegd via <https://ourworldindata.org/world-population-growth>

Schellekens, P. & Sourrouille, D. (2020). *Covid-19 mortality in rich and poor countries; a tale of two pandemics?* World Bank Policy Research Working Paper 9260.

Scheidel, W. (2017). *The Great Leveler: Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the Twenty-First Century*. New Jersey: Princeton University Press.

Sciensano (2021). *Analyse van de oversterfte gelinkt aan COVID-19 in 2020*. Geraadpleegd via <https://www.sciensano.be/nl/pershoek/analyse-van-de-oversterfte-gelinkt-aan-covid-19-2020>

Sen, A. (1998). Mortality as an indicator of economic success and failure. *The economic journal*, 108(446), 1-25.

Sen, A. (2001). *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.

Seydou, A. (2021, 7 april). Corruption mistrust, and praise? Assessing governments' management of the Covid-19 pandemic in West Africa. *Afrobarometer Dispatch*, 439.

Shrestha, L.B. (2006). *Life Expectancy in the United States*. CRS Report. Geraadpleegd via <https://www.everycrsreport.com/reports/RL32792.html>

Uyoga, S., Adetifa, I., Karanja, H.K., Nyagwange, J., Tuju, J., Wanjiku, P., Aman, R., Mwangangi, M. ..., & Warimwe, G.M. (2021). Seroprevalence of anti-SARS-CoV-2 IgG antibodies in Kenyan blood donors. *Science*, 371(6524), 79-82, doi: 10.1126/science.abe1916

World Health Organization (2020, 27 aug.). *Pulse Survey on continuity of essential health services during the COVID-19 pandemic*. Interim Report. Geraadpleegd via https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-EHS_continuity-survey-2020.1

NOTEN

- ¹ Een boodschap die o.m. verspreid werd door Madonna vanuit een badkuip:
<https://www.youtube.com/watch?v=5UYU4SIh34I>
- ² Omdat landen met grotere sterfte grotere dalingen van hun inkomen kenden, ligt voor Deaton (2021) hier ook de verklaring van de dalende internationale inkomensgelijkheid die hij observeert tussen eind 2019 en eind 2020.
- ³ Dat was ook het geval in lage-inkomenslanden zoals Nicaragua of Tanzania, waar het bestaan van het virus min of meer ontkend werd.
- ⁴ Zie www.epibel.be
- ⁵ Voor een overzicht van de mortaliteitsevolutie in België tijdens de negentiende en de twintigste eeuw zie: Eggerickx, Sanderson, & Vandeschrick (2020).
- ⁶ Zie ook en de update van gegevens op datanalytics.worldbank.org.
- ⁷ *BBC News* (25/7/2019). Les congolais 'seront des cobayes pour Ebola'. Geraadpleegd via <https://www.bbc.com/afrique/region-49110608>
- ⁸ *Le Monde* (5/11/2020). L'Afrique malade du 'coronabusiness'. Geraadpleegd via https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/11/05/1-afrique-malade-du-coronabusiness_6058557_3232.html
- ⁹ Zie in dit verband ook Larson (2020).
- ¹⁰ Senegal lijkt een uitzondering op deze regel te vormen. Zie ook Seydou (2021).
- ¹¹ Op basis van de eerste gegevens (tot oktober 2020) zou je nochtans het tegendeel kunnen denken, cf. Deaton (2021).
- ¹² *The Guardian* (2/5/2021). Poor countries need billions in aid to avert Covid catastrophe, experts warn. Geraadpleegd via https://www.theguardian.com/world/2021/may/01/two-pandemics-as-we-ease-up-virus-sweeps-the-worlds-poor?CMP=Share_iOSApp_Other
- ¹³ *The Continent* (27/2/2021). Adeoye A. & Allison S. Interview: We can't accept 100,000 deaths as normal, says Africa CDC head.

2.8

DE SMAAK VAN ARMOEDE IN TIJDEN VAN COVID-19

Britt Dehertogh, Jusra Baki, Hilde Maelstaf, Billie Vinck, Axelle Beuselinck en Eline Baete

Deze bijdrage staat stil bij de gevolgen van COVID-19 en van de sanitaire maatregelen op de toegang tot voeding voor mensen in armoede. De crisis vormt in dit land een van de meest ingrijpende gebeurtenissen sinds de Tweede Wereldoorlog. Naast medische 'COVID-19-specifieke' gevolgen, zien we ook belangrijke verschuivingen op maatschappelijk vlak. Kenmerkend daarbij is dat bestaande vormen van ongelijkheid worden uitvergroot. Dat lijkt niet anders te verlopen voor de toegang tot voeding. Dit artikel brengt via een combinatie van literatuurstudie en een *community-based survey* in de omgeving van Antwerpen in kaart hoe de toegang tot voeding wijzigde. We benaderen de problematiek vanuit het concept voedsel(on)rechtvaardigheid en benadrukken zo de noodzaak om te focussen op de toegang tot gezonde en kwaliteitsvolle voeding. Daarbij staan we stil bij de wijze waarop sociale initiatieven de gevolgen van de crisiscontext trachten in te perken.

In het eerste deel kaderen we de basisbegrippen voedselzekerheid en voedselrechtvaardigheid. De centrale vraag van het artikel is: Op welke manier heeft de crisis een invloed gehad op de toegang tot voeding voor mensen in armoede? Deelvragen zijn: Heeft de crisis geleid tot een gebrek aan toegang tot voeding voor mensen in armoede? Hoe is het gesteld met de toegang tot kwaliteitsvolle voeding? Hoe hebben voedingsinitiatieven daarop gereageerd/kunnen reageren? Om het meervoudige karakter van voeding te duiden, verbinden we in het daaropvolgende deel inzichten uit twee disciplines, voedings- en dieetkunde en sociaal werk. Voeding is een complexe aangelegenheid, die is gelinkt aan micro-, meso- en macrofactoren. We belichten ze vanuit literatuur en staan stil bij de symbolische betekenis van voeding. Na de contextualisering zoomen we in op de invloed die de COVID-19-context had op de toegang tot voeding. Dat doen we door eerst literatuur te bundelen en die aan te vullen met gegevens over de toegang tot kwaliteitsvolle voeding en met een inventarisatie van initiatieven en acties. De bijdrage wordt afgerond met enkele suggesties ter bevordering van de toegang tot kwaliteitsvolle voeding, voor voedingsinitiatieven om verder rekening mee te kunnen houden en naar beleid in termen van het garanderen van een breed aanbod in een pandemiecontext.

1. VAN VOEDSELZEKERHEID NAAR VOEDSELRECHTVAARDIGHEID

Door de lange wachtrijen aan de voedselbedeling het afgelopen jaar werd plots heel zichtbaar hoe moeilijk mensen het hebben om voeding uit eigen budget aan te schaffen. Steeds meer mensen werden genoodzaakt om een beroep te doen op voedselbonnen, voedselbanken, herverdelers en sociale kruideniers. Beperkingen in mobiliteit beïnvloedden de beschikbare retail. De handhaving van bestaande voedselprogramma's in institutionele contexten (zoals schoolmaaltijden) bleek onmogelijk. De vraag rijst of de crisis heeft gezorgd voor een gebrek aan toegang tot voeding voor mensen in armoede. Deze vaak gestelde vraag vullen we aan met twee nieuwe vragen: Heeft de crisis geleid tot een gebrek aan kwaliteitsvolle voeding voor mensen in armoede? Hoe hebben voedingsinitiatieven daarop gereageerd/kunnen reageren?

De verbreding in vraagstelling is gebaseerd op het onderscheid tussen de begrippen voedselzekerheid en voedselrechtvaardigheid. Beide begrippen zijn van belang om de toegang tot voeding beter te duiden. Het begrip voedselzekerheid, waarover in de nasleep van de lockdownmaatregelen heel geregeld naar wordt verwezen, geeft aan of mensen op alle tijden, in alle contexten voldoende voeding hebben. Het is een begrip dat in landbouwonderzoek en intussen ook door de Wereldbank en de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (Food and Agriculture Organization, FAO) wordt gehanteerd om te wijzen op de aanwezigheid van voldoende voedsel, bij voorkeur (maar niet noodzakelijk) gezond, opdat er geen honger ontstaat. De FAO (1996) omschrijft voedselzekerheid als 'het te allen tijde beschikken over een fysieke, economische en sociale toegang tot voldoende, veilig en voedzaam voedsel om aan de energiebehoefte en voorkeuren te kunnen voldoen voor een gezond en actief leven' (eigen vertaling). De vraag of de crisis geleid heeft tot een gebrek aan voeding voor mensen in armoede, peilt naar die voedselzekerheid.

Wanneer voedselzekerheid voor bepaalde groepen op het vlak van gezonde (en ecologisch verantwoorde) voeding niet kan worden gegarandeerd, spreekt men over voedsel(on) rechtvaardigheid of *food (in)justice*. Voedselrechtvaardigheid wordt op systeemniveau omschreven als "the disproportionate burdens of environmental barriers to healthy food experienced by low-income communities and communities of color" (Hayes & Carbone, 2015, p. 1). Het begrip is gelinkt aan rechtvaardigheid en ongelijkheid en neemt de aard van voeding mee op in de definitie. Sommige auteurs verscherpen ze nog naar ecologisch verantwoorde voeding. Vlaams Instituut Gezond Leven (2021) omschrijft het als "het gegeven dat mensen in een maatschappelijk kwetsbare positie moeilijker toegang hebben tot voldoende gezonde voeding". Voedselrechtvaardigheid is ontstaan in de schoot van de mondiale beweging rond *environmental justice*. Deze beweging stelt de groeiende ongelijkheid van ecologische factoren op het leven ter discussie.

Voedselrechtvaardigheid is daarom een begrip dat rechtstreeks aansluit bij de context van armoede. Voedselzekerheid en voedselrechtvaardigheid worden jammer genoeg soms door elkaar gebruikt, maar moeten volgens ons scherp van elkaar worden onderscheiden bij het bestuderen van voeding en armoede. We hoeven hierbij slechts te verwijzen naar het eerder aangehaalde voorbeeld van de toename in bedeling in COVID-19-tijden. Een voedselbedeling zal ongetwijfeld voor meer voedselzekerheid zorgen, maar draagt daarom niet automatisch bij aan voedselrechtvaardigheid. Het is niet altijd mogelijk om de voedselpakketten gezond samen te

stellen en er is geen garantie dat iedereen die het nodig heeft, wordt bereikt. Evenmin biedt het een structurele oplossing voor armoede (Ghys & Dierckx, 2013; Cantillon, 2020) of speelt het in op de veelheid aan contextfactoren die voedingskeuzes bepalen.

Door voedselrechtvaardigheid als kernbegrip te hanteren, worden belangrijke voedingsvragen opengetrokken naar de kwaliteit van voeding en naar een meer structurele en contextgerichte kijk. Anders dan bij *environmental justice*, wordt de literatuur over voedselrechtvaardigheid niet altijd gerelateerd aan keuzevrijheid. Het is duidelijk dat mensen in armoede weinig stem krijgen in het voedingsverhaal (Lambie-Mumford & O'Connell, 2015; Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2019; Netwerk tegen armoede, 2021). Er zijn amper grondig uitgevoerde studies naar hoe mensen in armoede de voedingscontext ervaren. Er wordt zelden ingegaan op wat de doelgroep zelf aangeeft als mogelijke oplossing om een gezonder en ecologisch voedingspatroon te hanteren. Mensen in armoede worden vaak gezien als 'ontvangers van voeding'. We hernemen een veelzeggend citaat dat dit punt onversneden weergeeft: "Mensen in armoede worden beschouwd als 'compost', waar we onze voedseloverschotten aan kwijt kunnen" (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2019, p. 44).

De stem van mensen in armoede behoort volgens ons mee tot de kern van het begrip voedselrechtvaardigheid. Voedselrechtvaardigheid hanteren we in dit artikel daarom als het recht om op alle momenten en in alle contexten te beschikken over toegang tot gezonde (en ecologisch verantwoorde) voeding, rekening houdend met keuzevrijheid, om zo aan energiebehoeften te voldoen voor een gezond en actief leven.

2. INVLOEDEN OP VOEDINGSPATRONEN VAN MENSEN IN ARMOEDE

2.1 Voeding is geen 'vrije' keuze

Vooraleer we tot een bespreking van de COVID-19-context op de toegang tot voeding komen, staan we in deze paragraaf stil bij de complexe relatie tussen armoede en voeding.¹ Talrijke empirische studies belichten de sterke ongelijkheid op het vlak van voeding en gezondheid (Marmot, 2004). Gezondheid en voedingspatronen kennen een sociale gradiënt, nog voor er enige sprake was van COVID-19 (Ohri-Vachaspati, DeWeese, Acciai e.a., 2019; Rao, Afshin, Singh e.a., 2013). Zowel de Belgische voedselconsumptiepeiling van 2014 als de Gezondheidsenquête van 2018 bevestigen dit beeld. Daaruit blijkt opnieuw dat mensen met een hoge sociaaleconomische status (SES) er gezondere voedingsgewoonten op na houden dan mensen met een lage SES. Bovendien is er een sterk verband met chronische aandoeningen, waaronder obesitas (Van der Heyden & Charafeddine, 2018).

De keuze voor voeding is geen vrije keuze.

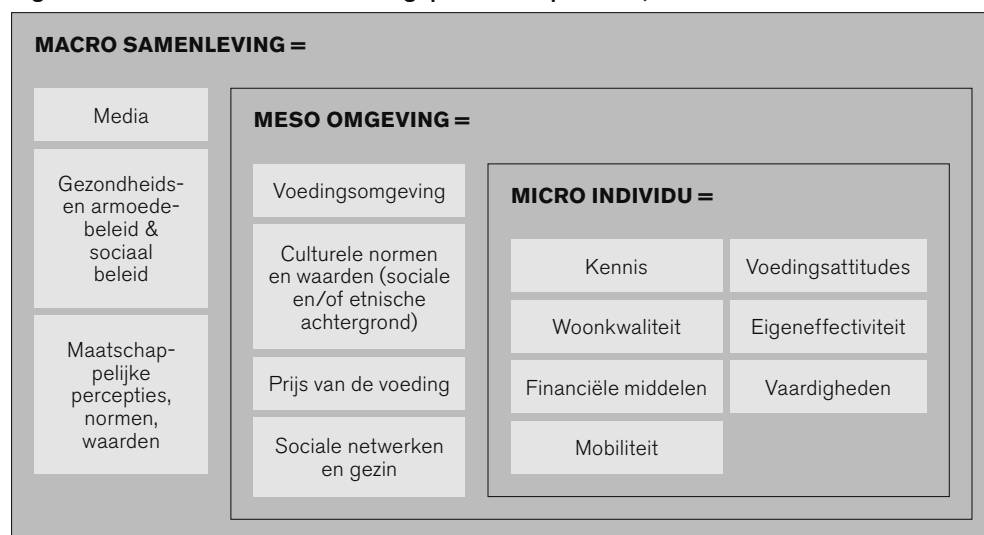
De keuze voor voeding is geen vrije keuze. Het is geen individuele daad waarbij mensen over alle mogelijkheden beschikken. De aankoop en consumptie van voeding wordt sterk beïnvloed door een veelheid aan factoren zoals media en reclame, gewoontes, culturele patronen, de voedselomgeving,² voedselkennis en financiële drempels. Voor mensen in armoede is voeding dus evenmin een 'rationele' en 'individuele' kwestie

van bewuste keuzes maken. Patronen worden bepaald door individuele kenmerken, sociale en culturele normen, alsook door economische, ecologische en politieke factoren (Delormier, Frohlich, & Potvin, 2009; Poulin, 2017).

2.2 Hoe worden voedingspatronen beïnvloed?

De wijze waarop mensen voeding kiezen, bereiden en nuttigen, vormt samen een specifiek voedingspatroon. Voedingspatronen zijn onderhevig aan invloeden die te situeren zijn op het niveau van het individu, maar ook op macromaatschappelijk niveau, alsook op het zogenaamde mesoniveau van de directe omgeving en de buurt. We geven een overzicht van factoren op de drie niveaus in figuur 1. In dit deel maken we nog geen connectie met de COVID-19-context. Het overzicht aan factoren geeft echter aan dat de pandemie op veel meer manieren dan via bijvoorbeeld prijsstijgingen de toegang tot voeding kan hebben beïnvloed.

Figuur 1. Determinanten van voedingspatronen op micro-, meso- en macroniveau.



De factoren op microniveau verwijzen in hoofdzaak naar de kennis, de attitude, de sociale relaties en de eigeneffectiviteit. Er is een grote waarschijnlijkheid dat lage-SES-groepen een gebrek hebben aan voedingskennis (Darmon & Drewnowski, 2008; De Vriendt, Matthys, Verbeke e.a., 2009). Voedingskennis blijkt een belangrijke invloed te hebben op de voedingsinname (De Vriendt e.a., 2009; Spronk, Kullen, Burdon e.a., 2014). Een hogere eigeneffectiviteit (geloof in eigen kunnen en controle) leidt tot een hogere inname van groenten en fruit; deze eigeneffectiviteit is hoger bij personen met een hoger inkomen en hoger opleidingsniveau (de Menezes, Roux, & Lopes, 2018). De smaakvoorkeur en gezondheidsoverwegingen, een onderdeel van de attitude, blijken zowel bij lage- als hoge-SES-groepen een belangrijke promotor van de groente- en fruitinname te zijn. Een gebrek aan tijd wordt dan weer aangegeven als een barrière voor de inname van deze producten. Daarnaast wordt (gezonde) voeding als onbetaalbaar gepercipieerd door lage-SES-groepen. De sociale invloed, zoals het ervaren van sociale steun van belangrijke anderen, blijkt bij deze groepen ook een sterke stimulans te zijn van de groente- en fruitinname (Dammann & Smith,

2009; Kamphuis, van Lenthe, Giskes e.a., 2007). Uit onderzoek blijkt daarenboven dat moeders hun eigen voedingskwaliteit en -kwantiteit verlagen om er zo voor te zorgen dat hun kinderen voldoende eten hebben (Dammann & Smith, 2009). Als laatste zijn ook enkele vaardigheden belangrijk om gezonde voeding te kunnen kopen, bereiden en bewaren. Deze vaardigheden, zoals kookvaardigheden, zijn vaak afwezig bij lage-SES-groepen (Darmon & Drewnowski, 2008). Het gebrek aan kookvaardigheden of het koken zelf kan ook te wijten zijn aan het gebrek aan kookmateriaal en een fatsoenlijke keuken (Laraia, Leak, Tester e.a., 2017).

Naast deze factoren die eerder verwijzen naar 'competenties' van individuen wijst onderzoek ook op de rol van onzekerheid op het vlak van werkgelegenheid, voedselvoorzieningen, huisvesting en woonomstandigheden (Laraia e.a., 2017). Onzekerheid over huisvesting verhoogt het stress- en angstniveau, waardoor de voorkeur wordt gegeven aan energiedens³ voedsel. Bovendien houdt deze onzekerheid verband met een hogere prevalentie en slecht beheer van voedingsgerelateerde chronische aandoeningen zoals diabetes en hart- en vaatziekten (Laraia e.a., 2017). Door onzekerheid, psychisch lijden en andere negatieve ervaringen met armoede zijn mensen meer gericht op de korte termijn en ze zullen dus minder stilstaan bij langeretermijngevolgen van ongezonde voeding (Platinga, Zeelenberg, & Breugelmans 2018; Platinga, 2019).

Factoren op mesoniveau gaan in op de voedingsomgeving (waaronder een sociaal aanbod), de prijs, maar ook de gehanteerde culturele normen en het familiaal netwerk van mensen in armoede. De plaats waar mensen wonen zou een invloed hebben op voedings- en aankoopgewoonten. Het aanbod heeft bijvoorbeeld, onder meer door de beperkte beschikbaarheid en toegankelijkheid van voedingsinitiatieven en -winkels een invloed op de voedingsgewoonten. Lage-inkomensbuurten worden soms beschreven als 'voedselwoestijnen' (*food deserts*) (Baker, Schootman, Barnidge e.a., 2006; Ball, Timperio, & Crawford, 2009; Darmon & Drewnowski, 2008). Zo toont een studie naar voedingsretail in Antwerpen aan dat sociale woon- en tuinwijken *urban deserts* (ruimtes met zeer weinig voedingsretail) dreigen te worden (Cant, 2019).

Niet alleen de aanwezigheid van winkels, maar ook het aanbod in de winkel heeft een invloed. De review van Caspi, Sorensen, Subramanian e.a. (2012) wijst op de associatie tussen buurten met lagere regionale voedselprijzen en een gezond eetpatroon. Een grotere variatie in het fruit- en groenteaanbod wordt geassocieerd met een hogere consumptie van deze producten (Kamphuis, Giskes, de Bruijn e.a., 2006). Naast de buurt heeft ook de woonkwaliteit een invloed op de voedingsgewoonten. Een lage woonkwaliteit, zoals problemen met elektriciteit, verwarming, vocht, of gebrek aan een goede keuken, brengt moeilijkheden in het bewaren en bereiden van voedsel teweeg (Laraia e.a., 2017). De prijszetting van voeding heeft ongetwijfeld een invloed op het voedingspatroon. Hoewel hogere inkomenscategorieën meer uitgeven aan voeding, besteden de lagere inkomenscategorieën een grotere proportie van het totale gezinsbudget aan voeding (Witdouck, 2020). Vaak wordt het over het hoofd gezien dat gezonde voeding niet enkel duurder is, maar dat de bereiding vaak meer tijd en hogere kosten met zich brengt dan het bereiden van ongezonde voeding (Darmon & Drewnowski, 2008; Rao e.a., 2013). De hogere kosten van nutriëntdense voeding⁴ is voor lagere-inkomensgroepen een barrière om dit type voeding aan te kopen.

Op macroniveau wordt in de eerste plaats gewezen op de invloed van het gezondheids- en armoedebeleid, maar ook breder op de impact van sociaal beleid op de (on)gezonde voedingspatronen (Marmot, 2004). De impact van preventiebeleid op de laagste-inkomensgroepen

blijkt echter bescheiden (Zorg en gezondheid, 2020). Er worden tot nog toe weinig maatregelen getroffen om gezonde voeding op grote schaal aantrekkelijker te maken door bijvoorbeeld een btw-verlaging op groenten, fruit en ecologisch verantwoorde voeding (of andersom, het invoeren van een gezondheidstaks). Ook is de stap naar voedings- en dieetkundigen voor mensen met lage inkomsten te groot als gevolg van de beperkte terugbetaling. Enkel in een aantal zeer specifieke settings zoals wijkgezondheidscentra zijn voedings- en dieetkundigen toegankelijk voor mensen in armoede.

Verder spelen waarden, normen en maatschappelijke verwachtingen een belangrijke rol. Eten is een sociale praktijk die door verschillende groepen in de samenleving op een andere manier wordt ervaren en ingevuld (De Backer, 2020). Het etnografisch onderzoek van Fielding-Singh (2017) wijst bijvoorbeeld op de symbolische betekenis van voeding in opvoedingsprocessen. Uit observaties en interviews met 160 ouders en hun kinderen concludeert ze dat er sterke verschillen zijn in betekenissen en praktijken tussen sociale klassen. Vooral kortgeschoolde moeders blijken vanuit een sterke drang tot zorg voor hun kinderen in een context van armoede minder gezonde keuzes te maken. Het kunnen aanbieden van voeding die de kinderen lekker vinden, is een symbool van goede ouderlijke zorg. Voor deze ouders primeert de drang om hun kinderen gelukkig te zien. Dat deze voeding minder gezond is, verdwijnt op de achtergrond. Wat doorweegt, is het gelukkig kunnen maken van de kinderen op vlakken waar het soms nog mogelijk is, gezien de beperkingen op andere zaken zoals vrije tijd, wonen en speelgoed. Van mensen in armoede wordt minder verwacht dat ze een ecologisch en gezond voedingspatroon hebben. Langgeschoolde vrouwen zullen dat bijvoorbeeld gebruiken in hun sociale profilering (Fielding-Singh, 2017).

Voedingsgewoonten variëren tevens naargelang etnische achtergrond (Leung & Stanner, 2011). Hoewel er weinig onderzoek naar is in Vlaanderen of België, blijken de voedingspatronen ongezonder en onregelmatiger (Dekker, Snijder, Beukers e.a., 2011; Ebenegger, Marques-Vidal, Nydegger e.a., 2011; Nicolaou, Nierkens, & Middelkoop, 2013). Bepaalde groepen veranderen hun oorspronkelijk gezonder dieet (bestaande uit fruit, groenten, noten en granen) in een ongezonder voedingspatroon (Gilbert & Khokar, 2008). Ze verliezen kennis over traditionele bereidingsmethoden. Daarnaast ondervinden interventies ter bevordering van gezonde eetgewoonten problemen met het rekruteren en behouden van mensen van andere etnische origine (El Fakiri, Hoes, Uitewaal e.a., 2008).

3. IMPACT VAN DE PANDEMIE

De crisis leidde tot onvoorziene schommelingen in de voedselprijzen en inkomens, die mensen in armoede en kwetsbaarheid hard hebben getroffen (Swinnen & McDermott, 2020). Hoewel voedingssystemen doorgaans weinig rechtvaardig zijn (FAO, 2020), vergrootte de COVID-19-crisis de voedselonrechtvaardigheid nog verder over de hele wereld (Bellamy, Furness, Nicol e.a. 2021; Swinnen & McDermott, 2020; The World Bank, 2021).

Voedingsrijke middelen worden in tijden van crisis bovendien het hardst getroffen (Rozelle, Rahimi, Wang e.a., 2020). Voor vele mensen betekende dat een verschuiving van voedzame en kwaliteitsvolle voeding (o.a. fruit en groenten) naar goedkopere en minder voedzame producten (Laborde, Martin, Swinnen e.a., 2020).

Uit onderzoek van de Nationale Bank van België naar het effect van COVID-19 op Belgische huishoudinkomens blijkt dat voor veel Belgen de voedselprijsstijgingen ertoe leidden dat ze een groter aandeel van hun huishoudbudget spendeerden aan voedselaankopen (Nationale Bank van België, 2020; Jonckheere & Zimmer, 2020). De prijsstijging van verse producten zoals fruit, groenten, vis, vlees en zuivel springen daarbij het meest in het oog (Statbel, 2021). Dat is deels te wijten aan de sanitaire crisis, maar ook aan de lagere oogstbrengraten en weersomstandigheden

(Velt, 2020). Het begin van de coronacrisis leidde tot hamstergedrag (Kuyper, 2020). Om dat te temperen, werden speciale aanbiedingen tijdelijk verboden, maar na de opheffing van dit verbod bleven veel prijzen hoger dan het jaar voordien. Uit de cijfers van Statbel (2021) van november 2020 bleek een prijsstijging voor diverse producten zoals vers fruit met 8,8% en verse groenten met 8,3%. Terwijl gebalanceerde en gevarieerde voeding belangrijk is voor de gezondheid en

De COVID-19-crisis vergrootte de voedsel- onrechtvaardigheid.

de versterking van de immuniteit in die periode, werd net dit soort voeding minder toegankelijk (Gezond Leven, 2020). Tijdens de eerste lockdown waren ook goedkopere producten in de supermarkt sneller uitverkocht, waardoor het huishoudbudget voor voeding onvoldoende bleek voor de laagste-SES-groepen (Jonckheere & Zimmer, 2020; Kuyper, 2020).

Een recent onderzoek van Sciensano (Van de Vijvere, De Ridder, Drieskens e.a., 2021) probeerde een beter beeld te krijgen van de verschillende niveaus van voedselonzekeerheid tijdens de COVID-19-pandemie en de daaraan verbonden maatregelen. Er werd gepolst naar de angst voor een toekomstig voedingstekort als gevolg van een potentiële inkomensdaling, naar het reële tekort aan voeding en de mate waarin de maaltijden gebalanceerd zijn en de essentiële nutriënten bevatten. De auteurs kwamen tot de conclusie dat een belangrijk deel van de bevolking kampt met vormen van voedselonzekeerheid. Inkomen en financiële ongelijkheid werden niet in het onderzoek opgenomen. Gezinssamenstelling en hoogst behaalde diploma werden gehanteerd als indicatoren van potentiële ongelijkheid. Ongeveer 10,3 % van de Belgische volwassenen bleek niet in staat dagelijks gezonde en gebalanceerde voeding te nuttigen gedurende de maand voorafgaand aan het onderzoek. Het onderwijsniveau leidde verder tot een significant verschil. De niet-aanwezigheid van een gebalanceerde maaltijd is met andere woorden aanzienlijk hoger bij respondenten die kort- dan langgeschoold zijn. Alleenstaande ouders zijn de grootste risicogroep voor een reëel voedseltekort.

Ook in andere hoge-inkomenslanden is intussen duidelijk dat de toegang tot voedingsmiddelen voor een grote groep mensen werd ingeperkt. Een studie naar de effecten van COVID-19 op voedselrechtvaardigheid in het Verenigd Koninkrijk (Bellamy e.a., 2021) toont aan dat de meest kwetsbare groepen, waaronder bijvoorbeeld alleenstaande ouders in armoede, tot vier keer zo hard getroffen werden dan anderen op het vlak van voeding ten gevolge van het verlies aan inkomen, de lege winkelrekken, sociale isolatie en het tijdelijk sluiten van voedselprogramma's (Loopstra, 2020). Daarnaast bleek vanwege de situatie het aanbod van gezonde voeding binnen institutionele contexten, zoals in scholen, te worden geschrapt. De invloed van geschrapte schoolmaaltijden is een bijkomende last voor de armere gezinnen qua uitgaven, maar heeft wellicht ook een impact gehad op de kwaliteit van het aanbod voor de getroffen kinderen (Van Lancker & Parolin, 2020).

Gebundelde signalen over de invloed van COVID-19 op mensen in armoede in Vlaanderen bevestigen deze kwantitatieve resultaten:

Ook de goedkopere huismerken zijn duurder geworden waardoor er een groter deel van het gezinsbudget naar eten gaat. Daarbij komt nog dat kinderen geen goedkope maaltijden meer krijgen op school. Sommigen aten ook meer uit verveling door het vele thuiszitten. Bepaalde producten in de winkel zijn permanent verhoogd in prijs en dus niet teruggezaakt na de eerste lockdown. Mensen die leven van een weekbudget/dagbudget, moeten alles dus herbekijken. Daarnaast durven veel mensen het openbaar vervoer niet meer nemen. De goedkopere winkelketens zijn vaak niet de dichtstbijzijnde winkels. Omdat mensen hun verplaatsingen willen beperken, gaan ze noodgedwongen naar de duurdere winkels in de buurt. (Netwerk tegen armoede, 2021, p. 36-37)

4. RESULTATEN VAN EEN COMMUNITY-BASED SURVEY

4.1 Methode en respons

Om de situatie lokaal in kaart te brengen, voerden we een onderzoek uit in de regio Antwerpen. De peiling focuste op hoe actoren op het terrein van sociaal werk, sociaal georiënteerde (burger) initiatieven en voedings- en dieetkunde de toegang tot voeding voor hun doelgroep hebben ervaren, alsook hoe ze erop hebben gereageerd sinds de pandemie. In april 2021 werd een *community-based* werkveldenquête gelanceerd aan de hand van een online survey. 39 diëtisten en 49 sociaalwerkorganisaties vulden de enquête in. Die ging in op het werken met voeding, drempels voor de doelgroep en voor de organisatie, aandacht voor de aard van voeding (ecologisch en/of gezond) en de impact van de pandemie. De gegevensverzameling vond in hoofdzaak plaats in Antwerpen vanwege *community-based* relaties tussen de onderzoeksinstelling en de actoren. De aangesproken populatie bestond uit een selectie van de sociale kaart, stagecontacten van de betrokken professionele bacheloropleidingen en een aantal relevante lokale netwerken (o.m. de lokale voedselstrategie in Antwerpen).

De respons van voedings- en dieetkundigen wordt weergegeven in tabel 1 en die van de sociaal werkers in tabel 2.

Tabel 1. Respons voedings- en dieetkundigen (N = 39).

	N	%
Werkomgeving voedings- en dieetkundigen		
Diëtist in de eerstelijnszorg (zelfstandige praktijk)	16	55,2
Diëtist in de preventieve sector (Logo, ziekenfonds ...)	1	3,5
Diëtist in de productie	2	6,9
Diëtist in een woonzorgcentrum	2	6,9
Diëtist in een ziekenhuis	4	13,8
Overige	4	13,8
Totaal	39	100,0

Bron: community-based survey Antwerpen

Het merendeel van de bevroagden werkt in of rondom Antwerpen als zelfstandige. Van de bevroagde voedings- en dieetkundigen geeft een kwart aan dat ze met mensen in kwetsbaarheid werken, van wie slechts enkelen met mensen met een laag inkomen.

De respons van de sociaalwerkorganisaties of sociaal georiënteerde initiatieven wordt ingedeeld naargelang de hulp- of dienstverlening waarin ze in hoofdzaak actief zijn.

Tabel 2. Respons sociaalwerkorganisaties & sociaal georiënteerde initiatieven (N = 49).

	N	%
Type hulp- of dienstverlening		
(Geestelijke) gezondheidszorg	1	2,0
Algemene hulp- en welzijnsorganisatie	4	8,2
Armoede en sociale uitsluiting	18	36,7
Buurtwerk-samenleven	5	10,2
(Sociaal-)cultureel werk	3	6,1
Gezin en opvoeding	3	6,1
Jeugd(welzijns)werk	3	6,1
Werkingen gericht op arbeid	4	8,2
Overige	8	16,3
Totaal	49	100,0

Bron: community-based survey Antwerpen

Ongeveer een derde van de bevroagden is te situeren in de categorie 'armoede en sociale uitsluiting'. Het overgrote deel bevindt zich in en rondom Antwerpen. 30 van de 49 respondenten werken voor een organisatie of initiatief met als werkingsgebied Antwerpen en omgeving. De anderen werken landelijk of in een andere regio. Bij 'overige' zagen we een organisatie die zich inzet voor gezondheidspreventie, lokale besturen, land- en tuinbouwers en een vereniging voor ecologische voeding.

4.2 Overzicht van voedingsinitiatieven

Om een inventarisatie te kunnen maken van het aanbod en de wijzigingen erin als gevolg van COVID-19, peilden we via een open vraag naar kennis over bestaande voedingsinitiatieven. Tevens legden we op basis van werkveldcontacten een lijst aan van initiatieven die werken aan de toegang tot voeding. De verzamelde voedingsinitiatieven beschrijven we, onder normale omstandigheden, op basis van een aantal kenmerken die hen zouden kunnen onderscheiden in het creëren van toegang en hun gerichtheid op mensen in armoede. We hanteren vier kenmerken: (1) Zijn ze gericht op mensen in armoede? (2) Hebben ze aandacht voor zelfbeschikking (m.a.w. kunnen mensen zelf keuzes maken)? (3) Is er aandacht voor gezondheid? (4) Is er aandacht voor een ecologisch aanbod?

Tabel 3. Overzicht van types voedselinitiatieven en hun kenmerken (onder normale omstandigheden).

Aard initiatief	Gericht op mensen in armoede	Aandacht voor zelfbeschikking	Aandacht voor gezondheid	Aandacht voor ecologisch verantwoord karakter	Voorbeelden
Voedselbedeling & voedselafhaalpunten	toegankelijk voor iedereen die er nood aan heeft	weinig	afhankelijk van beschikbaar aanbod, geen garantie	weinig op het vlak van productie, hervreiding gaat verspilling tegen	bedeling vanuit voorraden van de voedselbanken voedselbedelingen via (caritatieve) organisaties Food Act 13
Voedselbonnen	sterk (doorgaans gericht verdeeld via OCMW e.d.)	groot	autonomie van cliënten	autonomie van cliënten	voedselbonactie in Stad Antwerpen mei 2020 sommige lokale OCMW's verdelen bonnen
Sociale kruidenier	toegankelijk voor iedereen die er nood aan heeft	redelijk, zelf te kiezen uit wat wordt aangeboden	afhankelijk van het beleid & keuzes klant	afhankelijk van het beleid & keuzes klant	meerdere voorbeelden o.m. Filet Divers
Sociale restaurants - buurtrestaurants	afhankelijk van het beleid, eerder bereik van autochtoon ouder publiek (Ghys, 2016)	redelijk (zelf te kiezen uit aangeboden maaltijden)	afhankelijk van het beleid van het sociale restaurant	afhankelijk van het beleid van het sociale restaurant	meerdere voorbeelden o.m. de 7 Schaken
Coöperatieve supermarkt / solidaire buurtwinkels	toegankelijk voor iedereen die er nood aan heeft, die coöperant wil worden	groot	groot	groot	Bees Coop
Schoolmaaltijden en schoolprogramma's	toegankelijk voor elk kind (en dus ook voor elk kind in armoede)	beperkt	afhankelijk van programma of aanbod	afhankelijk van programma of aanbod	Bende van Boef Goodfood@school

Herverdelingsinitiatieven en antivoedselverspillingsinitiatieven	afhankelijk van het initiatief	afhankelijk van het initiatief	afhankelijk van het beleid & keuzes klant	afhankelijk van het beleid & keuzes klant	Too good to go Food savers Robin Food
Informering, educatie & vorming	deels gericht op professionals, deels op doelgroep zelf	afhankelijk van het specifieke aanbod	afhankelijk van het specifieke aanbod	afhankelijk van het specifieke aanbod	workshops van Logo Gezond leven Velt vzw https://goedkoopgezondevoeding.nl/ http://www.budgetkoken.be/ https://depijler.nl/de-smaak-van-armoede/
Kookprojecten in verenigingen met kwetsbaar doelpubliek	groot	afhankelijk van het specifieke aanbod	afhankelijk van het specifieke aanbod	afhankelijk van het specifieke aanbod	http://www.filetdivers.be/nl/wat-doen-we/116/kookproject
Productie (tuin- en landbouw)	beperkt (afhankelijk van concept)	groot	groot	groot	volkstuinen samentuinprojecten CSA (restpluk voor mensen in kwetsbaarheid)
Projectwerk rond voeding waarbij de stem van mensen in armoede centraal staat	groot	groot	afhankelijk van het project	afhankelijk van het project	Het Eetschap (NI) Niet meer lege brooddozen (Filet Divers)
Begeleidings- en netwerkpogramma's	afhankelijk van het programma	afhankelijk van het programma	groot	groot	Rikolto Smart Food cities JOGG Lokale voedselstrategie
Acties reguliere retail	toegankelijk voor iedereen	moelijk vast te stellen (zijn brede acties voor iedereen)	afhankelijk van de actie	afhankelijk van de actie	Colruyt '1-2-3 maaltijden' Aldi-inzamelactie rond brood tegen kinderarmoede Delhataz geeft meer punten bij gezonde voeding ikbenmeerdanmijnkassaticket.be

Tabel 3 laat zien dat het aanbod breed is. Uiteindelijk konden we het aanbod opdelen in veertien groepen of types voedselinitiatieven die iets ondernemen om de toegang te verhogen onder normale omstandigheden. Daarbij vallen zowel initiatieven op uit de sociale sector (actoren die zich richten op de moeilijkst bereikbare groepen), alsook uit de profitsector. Voor deze initiatieven gingen we na of en hoe ze open konden blijven tijdens de lockdownperiodes.

In COVID-19-context bleek hoe acuut de voedselbedeling heeft kunnen en moeten reageren om de nood aan voeding op te vangen. De Belgische voedselbanken hebben een absoluut recordjaar achter de rug. In 2020 bedeeden ze een kwart meer voeding dan het jaar ervoor (Belgische Federatie van Voedselbanken, 2021). Op meerdere plekken werden voedselbonnen aanvullend of als alternatief aangeboden en kregen de sociale kruideniers meer mensen over de vloer. De voedselbanken waren bijvoorbeeld niet allemaal in staat te voldoen aan de exploderende vraag (Belgische Federatie van Voedselbanken, 2021). In de beginperiode was de aanvoer van producten belemmerd en was er een tekort aan vrijwilligers. Dat heeft zich echter redelijk snel kunnen herstellen (Kuyper, 2020). Hoewel de gegevens van de werkveldenquête en de literatuur aantonen dat de impact op de toegang tot voeding aanzienlijk is, zagen we het afgelopen jaar ook een toegenomen solidariteit. Dat was zeker het geval in de steden (Kuyper, 2020). Verdelingen en herverdelingen (voedselbedelingen, voedselbonnen en herverdelings- of antivoedselverspillingsinitiatieven) hebben de situatie in het heetst van de crisis gestabiliseerd.

De meeste programma's en initiatieven specifiek voor mensen in armoede of gericht op educatie, informering, productie en dergelijke werden echter tijdelijk opgeschort. Daardoor wordt duidelijk dat het aanbod dat inwerkt op de brede betekenis van voeding (micro-, meso- en macroniveau) toch deels is stilgevallen. We zien een sterke nadruk op het garanderen van voedselzekerheid tijdens de pandemie en weinig op voedselrechtvaardigheid.

4.3 Handelingen in beeld

In de *community-based survey* vroegen we welke handelingen of acties rond voeding ze wijzigden onder COVID-19-maatregelen (een vraag die niet is gesteld aan de voedings- en dieetkundigen) (zie tabel 4). De teller geeft weer of een organisatie dat aanduidde (in absolute frequentie). Financiële ondersteuning, voedselbedeling, logistieke ondersteuning en doorverwijzingen zijn stabiel gebleven onder de COVID-19-maatregelen, terwijl het aantal andere activiteiten in het aanbod zijn gedaald. Dat ligt in de lijn van de eerdere resultaten over de initiatieven. Toch merken we dat niet alles is stilgevallen en dat meerdere respondenten acties hebben trachten voort te zetten. Deze voortzetting was vooral na de lockdown mogelijk, toen versoepelingen toegelaten waren. Door de enorme hoeveelheid aan complexe en tegenstrijdige informatie wordt de pandemie ook wel de 'COVID-19 infodemie' (Paakkari & Okan, 2020; Zarocostas, 2020) genoemd. Een gebrekkige toegang tot betrouwbare informatie over voeding en de digitale kloof belemmeren voedselvaardigheden en dat werd minder opgevangen door bestaande acties.

Tabel 4. Wijzigingen in werken rond voeding met de doelgroep onder COVID-19-maatregelen (in absolute frequenties) (N = 49).

	Onder normale omstandigheden	Onder COVID-19-maatregelen
We leren mensen zelf te telen en/of oogsten	6	3
We bieden gratis of tegen een laag tarief klaargemaakte voeding aan als ze bij ons langskomen of verblijven	6	4
We bieden financiële ondersteuning (bv. via voedselbonnen, giften, leefloon)	6	6
We bieden logistieke ondersteuning (bv. brengen van voeding)	6	6
Ze kunnen bij ons ingrediënten verkrijgen tegen laag tarief	8	6
We recupereren voedseloverschotten	11	11
We bieden een educatief programma of pakket aan	11	7
We signaleren/maken mee beleid	11	9
We hebben korte kookcursussen of workshops	12	2
We bedelen gratis voeding	12	11
We sensibiliseren	15	11
We versterken netwerken tussen mensen via voeding	16	11
We verwijzen door naar andere organisaties die kunnen ondersteunen	20	20

Bron: community-based survey Antwerpen

4.4 Inperking van de toegang tot kwaliteitsvolle voeding

Bevraagde sociale organisaties en diëtisten geven aan hoe hun doelgroepen moeilijkheden ervaren met de toegang tot voeding (tabel 5). Ongeveer een derde van de sociale organisaties stelt vast dat de doelgroep het vooral moeilijk heeft met kwaliteitsvolle voeding, wat we hebben omschreven als gezonde en ecologisch verantwoorde voeding. Tellen we dat op bij de sociale organisaties die hebben aangegeven dat hun cliënten moeilijkheden ervaren met de toegang tot voeding in het algemeen (wat wijst op een gebrek aan voedselzekerheid) dan komen we op ongeveer 75 %. Ondanks de lage aantallen van de diëtisten die in contact komen met mensen in armoede (N = 10) zien we daar hetzelfde patroon in versterkte vorm: ze hebben vooral moeilijke toegang tot kwaliteitsvolle voeding. Dit resultaat heeft met de rol van diëtisten te maken, wie bij hen terecht komt heeft doorgaans een probleem met een gezond voedingspatroon of met voedingsgerelateerde aandoeningen.

Tabel 5. Hoe ervaart uw doelgroep, volgens u, in het algemeen de toegang tot (kwaliteitsvolle) voeding? Gelieve geen rekening te houden met eventuele invloed van COVID-19 (sociaal werkers: N = 41 & voedings- en dieetkundigen: N = 10).

	Sociaal werk & sociale initiatieven		Voedings- en dieetkunde	
	N	%	N	%
Ik weet dat niet	5	12,2	1	10,0
Ze ervaren weinig tot geen moeilijkheden met voeding in het algemeen	5	12,2	1	10,0
Ze ervaren moeilijkheden in de toegang tot voeding in het algemeen	16	39,0	1	10,0
Ze ervaren vooral moeilijkheden in de toegang tot kwaliteitsvolle voeding	15	36,6	7	70,0
Totaal	41	100,0	10	100,0

Bron: community-based survey Antwerpen

Volgens de inschatting van de sociaal werkers (de diëtisten konden deze vraag minder gemakkelijk beantwoorden) heeft COVID-19 geen bijkomende impact gehad voor ongeveer een kwart van de doelgroep (tabel 6). Volgens een kleine 20 % van de sociale organisaties is de voedselonzekeerheid verslechterd en voor de grootste groep is vooral de toegang tot kwaliteitsvolle voeding belemmerd (44 %).

Tabel 6. Heeft uw doelgroep sinds de start van de COVID-19-context bijkomende moeilijkheden ondervonden met de toegang tot (kwaliteitsvolle) voeding? (sociaal werkers: N = 41).

	Sociaal werk & sociale initiatieven	
	N	%
Ik weet dat niet	5	12,2
Ja, ze hadden in het algemeen een moeilijkere toegang tot voeding	8	19,5
Ja, ze hadden vooral een moeilijkere toegang tot kwaliteitsvolle voeding	18	43,9
Neen, dat is ongeveer hetzelfde gebleven	11	26,8
Totaal	41	100,0

Bron: community-based survey Antwerpen

5. AANBEVELINGEN VOOR DE TOEKOMST

Werken aan de toegang tot gezonde en kwaliteitsvolle voeding is complex. Het Vlaams Instituut Gezond Leven, de Logo's⁵ en vele organisaties en besturen in Vlaanderen zetten zich in om gezonde voeding toegankelijker te maken en om de nood aan bijkomende maatregelen aan te kaarten (Netwerk tegen armoede, 2021; Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2019). Toegankelijkheid verhogen is geen eenvoudige kwestie aangezien voeding geen zuivere individuele biologische of fysieke aangelegenheid is (Gezond Leven, 2020). Gezondheidspreventie die inspeelt op de rationele argumenten lijkt voedingspatronen niet zo gemakkelijk te beïnvloeden. Als we de toegang tot voeding willen verhogen, dienen we de individualistische kijk (microniveau) op voedingspatronen te overstijgen. Het meso- en macroniveau moeten ook betrokken worden.

Budgetten en voedselpakketten verhogen – in tijden van crisis – is waardevol om de zekerheid te garanderen. Er is evenwel nood aan het blijvend inzetten op andere factoren, zoals informatie en aandacht voor de kwaliteit van voeding. Het moet een kwestie zijn van gezonde en ecologische voeding mogelijk te maken, alsook het element van keuze door de betrokkene zelf mee in perspectief te nemen. In de wetenschappelijke literatuur wordt daarom gewezen op het belang van een multidisciplinaire benadering: “While different disciplines tend to define it through their own respective lenses, food justice is a concept that informs multiple areas of thought, action and study [...]” (Hayes & Carbone, 2015).

Om de toegang tot voeding te garanderen is een multidisciplinaire benadering nodig.

De aandacht groeit voor een zogenaamde *triple win* of drievoudige-winstbenadering. Die koppelt een betere gezondheid aan minder ongelijkheid, maar ook aan ecologische duurzaamheid (Staatsen, Van der Vliet, Kruijze e.a., 2017). Lokale initiatieven die inzetten op de drie dimensies zijn belangrijk om een omwenteling te creëren op het vlak van duurzaamheid en ongelijkheid (INHERIT, 2020). Rikolto vzw (het vroegere Vredeseilanden) neemt

bijvoorbeeld een trekkersrol op bij het ondersteunen van lokale voedselstrategieën en het opzetten van projecten rond gezonde en duurzame schoolmaaltijden.⁶ Het project Kans en Klaar (K²) van De Winning werkt dan weer via een aantal cumulatieve sporen aan het verbeteren van de toegang.⁷ Robin Food⁸ is ontstaan in de COVID-19-context en verwerkt voedseloverschotten van groenten en fruit tot gezonde maaltijden om zo de toegang te verhogen voor mensen die het moeilijker hebben (ze verdelen o.a. via sociale kruideniers). Ook het initiatief Feed the Culture dat voedselpakketten verdeelt aan cultuurwerkers is ontstaan door de impact van de COVID-19-maatregelen. Men beoogt de pakketten kwaliteitsvol samen te stellen met onverkochte voedingswaren. Geen van de bovenstaande initiatieven omvat de complexiteit van de aangehaalde micro-, meso- en macrofactoren. Ze zijn wel al breder in hun opzet dan pakweg een voedselbedeling. Walters, Garden en Chamberlain (2021) benadrukken echter in hun studie naar alternatieve niet-commerciële voedingssystemen in Nieuw-Zeeland dat ze een impact kunnen hebben, zeker onder pandemieomstandigheden, maar dat ze ook kampen met organisatorische en logistieke onzekerheden zoals aanvoer, opschaling en verankering. *Triple win*-initiatieven zijn dus voorlopig moeilijker om op grote schaal in te zetten. Dat neemt niet weg dat ze aangemoedigd kunnen worden, opdat een terugval op voedselbedeling minder drastisch kan zijn in de toekomst.

6. CONCLUSIE

Door COVID-19 ontbreekt niet alleen de nodige financiële ruimte voor voeding, de pandemie legt de vinger ook op een andere wonde: het gebrek aan zelfbepaling en de ongelijke toegang tot gezonde en ecologisch verantwoorde voeding worden uitvergroot.

Voedselbedeling en -herverdeling en voedselbonnen zijn als oplossing gehanteerd om aan de grootste nood te voldoen tijdens de pandemie. Ondanks de solidariteitsgolf die de verdeling en de herverdeling tot ongeziene hoogtes heeft gebracht, lijkt de toegang tot kwaliteitsvolle voeding voor mensen in armoede nog moeizamer dan voorheen te verlopen. Dat heeft te maken met een waaier aan factoren, die zowel op micro-, meso- als macroniveau zijn te situeren. In de eerste plaats was de toegang ingeperkt door elementen zoals inkomensverlies, beperkte mobiliteit, sociale isolatie, een gebrek aan informatie en stijgende voedingsprijzen voor gezonde voeding. Het betreft een probleem in toegang tot voeding in het algemeen, maar vooral de toegang tot kwaliteitsvolle voeding stond erg onder druk. Daarnaast merken we dat projecten die de toegang tot gezonde voeding en het eigenaarschap konden bevorderen (tijdelijk) werden stilgelegd. De situatie is nog steeds niet gestabiliseerd.

De pandemie heeft in Vlaanderen niet onmiddellijk geleid tot ondervoeding ten gevolge van een gebrekkig aanbod. De aanvoer heeft zich relatief snel kunnen herstellen en ondanks de stijgende prijzen van gezonde voeding hebben vele midden- en hoge-inkomenshuishoudens er relatief weinig hinder van ondervonden. De lagere-inkomensgroepen, waaronder mensen in armoede, leden het meest onder de toegenomen voedselonrechtvaardigheid. De toegang tot kwaliteitsvolle voeding was ingeperkt, terwijl deze groep ook de hoogste risico's van COVID-19-infecties ervoer. Meerdere gezondheidsuitkomsten van de pandemie, zowel op het vlak van sterftcijfers als op dat van nieuw ontwikkelde aandoeningen, blijken gerelateerd aan voeding. De kans is dus zeer groot dat COVID-19 zowel rechtstreekse als onrechtstreekse effecten had op de gezondheid van mensen in armoede via hun voedingspatronen.

Geregeld wordt verwezen naar de noodzaak om voedselzekerheid te garanderen. In dit artikel gingen we in op voedselrechtvaardigheid in plaats van voedselzekerheid als maatstaf voor lopende of toekomstige maatregelen. Voeding beschikbaar stellen is zeer belangrijk geweest, maar het is onvoldoende om de enorme impact van de pandemie op mensen die het moeilijk hadden te begrenzen en wellicht ook om langeretermijngezondheidsgevolgen in te perken. Vragen die gesteld moeten worden, zijn: Hoe kan de negatieve impact van opgeschorte programma's en initiatieven gebufferd worden opdat mensen in armoede toegang kunnen behouden of verkrijgen tot kwaliteitsvolle voeding? Welke (nieuwe) initiatieven kunnen de kloof echt overbruggen? Op welke manier kan de stem van mensen in armoede systematischer in beeld worden gebracht, om de gelaagde en gecompliceerde relatie tussen gezondheid, voedingspatronen en armoede beter te begrijpen? Hoe kan het eigenaarschap over voedingspatronen verhoogd worden? Op welke manier kan multidisciplinaire kennis gecombineerd worden tot een sterkere gezondheidspreventie en verhoogde toegang? Welke aanpak levert de meeste maatschappelijke en persoonlijke winst op, op het vlak van rechtvaardigheid, ecologie en gezondheid? Deze vragen zijn complex en hebben nood aan veel meer aandacht dan we ze hier kunnen geven. We hopen dat er, als er al een positief gevolg van de impact kan worden beschreven, een stijgende aandacht voor *triple win*-initiatieven én voor de stem van mensen in armoede komt om de toegang tot kwaliteitsvolle voeding op een permanente wijze te garanderen.

REFERENTIES

- Baker, E., Schootman, M., Barnidge, E., & Kelly, C. (2006). The role of race and poverty in access to foods that enable individuals to adhere to dietary guidelines. *Preventing chronic disease*, 3(3), A76.
- Ball, K., Timperio, A., & Crawford, D. (2009). Neighbourhood socioeconomic inequalities in food access and affordability. *Health & place*, 15(2), 578-585.
- Belgische Federatie van Voedselbanken (2021). *Cijfers Voedselbanken*, geraadpleegd via <https://www.foodbanks.be/nl/pers-documentatie>
- Cant, J. (2019). *Food inaccessibility in Flanders: identifying spatial mismatches between retail and residential patterns*. Dissertation degree of doctor of applied economics. Antwerpen: UA.
- 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. Voedselbanken als wapen voor sociale grondrechten*. Antwerpen: UCSIA
- Caspi, C., Sorenson, G., Subramanian, S., & Kawachi, I. (2012). The local food environment and diet: a systematic review. *Health & place*, 18(5), 1172-1187.
- Dammann, K.W. & Smith, C. (2009). Factors affecting low-income women's food choices and the perceived impact of dietary intake and socioeconomic status on their health and weight. *Journal of nutrition education and behavior*, 41(4), 242-253.
- Darmon, N. & Drewnowski, A. (2008). Does social class predict diet quality? *The American journal of clinical nutrition*, 87(5), 1107-1117.
- De Backer, C. (2020). *Niet iedereen kan een bizon schieten*. Antwerpen: Standaard Uitgeverij.
- de Menezes, M., Roux, A., & Lopes, A. (2018). Fruit and vegetable intake: Influence of perceived food environment and self-efficacy. *Appetite*, 127, 249-256.
- De Vriendt, T., Matthys, C., Verbeke, W., Pynaert, I., & De Henauw, S. (2009). Determinants of nutrition knowledge in young and middle-aged Belgian women and the association with their dietary behaviour. *Appetite*, 52(3), 788-792.
- Dekker, L.H., Snijder, M.B., Beukers, M.H., de Vries, J.H., Brants, H.A., de Boer, E.J., & Nicolaou, M. (2011). A prospective cohort study of dietary patterns of non-western migrants in the Netherlands in relation to risk factors for cardiovascular diseases: HELIUS-Dietary Patterns. *BMC Public Health*, 11(1), 1-9.
- Delormier, T., Frohlich, K., & Potvin, L. (2009). Food and eating as social practice – Understanding eating patterns as social phenomena and implications for public health. *Sociology of health & illness*, 31(2), 215-228

Ebenegger, V., Marques-Vidal, P.M., Nydegger, A., Laimbacher, J., Niederer, I., Bürgi, F., & Puder, J.J. (2011). Independent contribution of parental migrant status and educational level to adiposity and eating habits in preschool children. *European journal of clinical nutrition*, 65(2), 210-218.

El Fakiri, F., Hoes, A. W., Uitewaal, P.J., Frenken, R.A., & Bruijnzeels, M.A. (2008). Process evaluation of an intensified preventive intervention to reduce cardiovascular risk in general practices in deprived neighbourhoods. *European Journal of Cardiovascular Nursing*, 7(4), 296-302.

FAO (1996). *Rome Declaration on World Food Security*, geraadpleegd via <http://www.fao.org/3/w3613e/w3613e00.htm>

FAO (2020). *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Food Security and Nutrition*, geraadpleegd via https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_covid_impact_on_food_security.pdf

Fielding-Singh, P. (2017). A Taste of Inequality: Food's Symbolic Value across the Socioeconomic Spectrum. *Sociological Science*, 4, 424-448.

Gezond Leven (2020). *Hoe preventieve gezondheidszorg levens redt tijdens een pandemie*, geraadpleegd via <https://www.gezondleven.be/nieuws/ho-preventieve-gezondheidszorg-levens-redt-tijdens-een-pandemie>

Gezond Leven (2021). *Voedselomgelijkheid*, geraadpleegd via <https://www.gezondleven.be/themas/voeding/voedselomgelijkheid>

Ghys, T. & Dierckx, D. (2013). *Armoedebestrijding via voedsel: Oplossing of Symptoom*. Antwerpen: VLAS-Kennisplatform.

Ghys, T. (28 april 2016). *Sociale restaurants als armoedebestrijding*, geraadpleegd via <https://sociaal.net/achtergrond/sociale-restaurants-als-armoedebestrijding/>

Gilbert, P.A. & Khokar, S. (2008). Changing dietary habits of ethnic groups in Europe and implications for health. *Nutrition reviews*, 66(4), 203-215.

Hayes, C. & Carbone, E. (2015). Food Justice: What is it? Where has it been? Where is it going? *Journal of Nutritional Disorders*, 5(4), 1-5.

INHERIT (2020). *Het identificeren van manieren van leven, bewegen en consumeren die het milieu beschermen en gezondheid en gezondheidsgelijkheid bevorderen*, geraadpleegd via <https://inherit.eu/>

Jonckheere, J. & Zimmer, H. (2020). Consumer prices in light of the COVID-19 crisis. *Economic Review*, (iv), 1-18.

Kamphuis, C., Giskes, K., de Bruijn, G., Wendel-Vos, W., Brug, J., & Van Lenthe, F. (2006). Environmental determinants of fruit and vegetable consumption among adults: a systematic review. *British journal of nutrition*, 96(4), 620-635.

Kamphuis, C., van Lenthe, F., Giskes, K., Brug, J., & Mackenback, J. (2007). Perceived environmental determinants of physical activity and fruit and vegetable consumption among high and low socioeconomic groups in the Netherlands. *Health & place*, 13(2), 493-503.

Kuyper, T. (2020). *Een virus op ons bord. Een pandemie als opportuniteit voor korte keten en lokaal voedselbeleid*, geraadpleegd via <https://www.sampol.be/2020/09/een-virus-op-ons-bord>

Laborde, D., Martin, W., Swinnen, J., & Vos, R. (2020). COVID-19 risks to global food security. *Science*, 369(6503), 500-502.

Lambie-Mumford, H. & O'Connel, R. (2015). *Food, poverty and policy: evidence base and knowledge gaps*. Sheffield: Speri Sheffield political economy research institute.

Laraia, B.A., Leak, T.M., Tester, J.M., & Leung, C.W. (2017). Biobehavioral Factors That Shape Nutrition in Low-Income Populations: A Narrative Review. *American Journal of Preventive Medicine*, 2(2), 118-126.

Leung, G. & Stanner, S. (2011). Diets of minority ethnic groups in the UK: influence on chronic disease risk and implications for prevention. *Nutrition Bulletin*, 36(2), 161-198.

Loopstra, R. (2020). *Vulnerability to food insecurity since the COVID-19 lockdown*. London: The Food Foundation.

Marmot, M. (2004). *The status Syndrome. How social standing effects our health and longetivity?* London: Bloomsbury.

Nationale Bank van België (2020). *De coronacrisis heeft een aanzienlijke negatieve impact op de inkomens van bepaalde gezinnen met grotere verliezen voor die met het laagste inkomen*, geraadpleegd via <https://www.nbb.be/nl/artikels/de-coronacrisis-heeft-een-aanzienlijke-negatieve-impact-op-de-inkomens-van-bepaalde>

Netwerk tegen armoede (2021). *Signalenbundel 2.0: mensen in armoede maken samen de balans op na 1 jaar Corona*, geraadpleegd via https://www.recht-op.be/images/pdf/NTA_Signalenbundel_Corona_1_jaar_later.pdf

Nicolaou, M., Nierkens, V., & Middelkoop, J.C. (2013). Culturele diversiteit in voeding en overgewicht. *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde (NTvG)*, 157, 1-6.

Ohri-Vachaspati, P., DeWeese, R.S., Acciai, F., DeLia, D., Tulloch, D., Tong, D., Lorts, C., & Yedidia, M. (2019). Healthy Food Access in Low-Income High-Minority Communities: A Longitudinal Assessment-2009-2017. *International journal of environmental research and public health*, 16(13), 2354.

Paakkari, L. & Okan, O. (2020). COVID-19: health literacy is an underestimated problem, *The Lancet Public Health*, 5(5), e249-e250.

Platinga, A., Zeelenberg, M., & Breugelmans, S.M. (2018). *De effecten van armoede op voelen, denken en doen*, geraadpleegd via: <https://www.arnoudplantinga.nl/pdf>

Platinga, A. (2019). *Poor psychology: Poverty, shame, and decision making*. Tilburg: Tilburg University.

Poulin, J-P. (2017). *The sociology of food. Eating and the place of food in society*. Bloomsbury Academic.

Rao, M., Afshin, A., Singh, G., & Mozaffarian, D. (2013). Do healthier foods and diet patterns cost more than less healthy options? A systematic review and meta-analysis. *BMJ open*, *3*(12), e004277.

Rozelle, S., Rahimi, H., Wang, H., & Dill, E. (2020). *Lockdowns are protecting China's rural families from COVID-19, but the economic burden is heavy*. IFPRI: International Food Policy Research Institute.

Spronk, I., Kullen, C., Burdon, C., & O'Connor, H. (2014). Relationship between nutrition knowledge and dietary intake. *British journal of nutrition*, *111*(10), 1713-1726.

Staatsen, B., Van der Vliet, N., Kruize, H., Hall, L., Morris, G., Bell, R., & Stegeman, I. (2017). *INHERIT: Exploring triple-win solutions for living, moving and consuming that encourage behavioural change, protect the environment, promote health and health equity*. Brussel: EuroHealthNet.

Statbel (2021). *Inflation increases and amounts to 1.23%*, geraadpleegd via <https://statbel.fgov.be/en/themes/consumer-prices/consumer-price-index#news>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (2019). *Duurzaamheid en armoede: een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2019/12/Duurzaamheid-en-Armoede-Tweejaarlijks-Verslag.pdf>

Swinnen, J. & McDermott, J. (2020). Covid-19 and Global Food Security. *EuroChoices*, *19*, 26-33.

The World Bank (2021). *Food Security and COVID-19*, geraadpleegd via <https://www.worldbank.org/en/topic/agriculture/brief/food-security-and-covid-19>

Van der Heyden, J., & Charafeddine, R. (2018). *Gezondheidsenquête 2018: Chronische ziekten en aandoeningen*. Brussel: Sciensano.

Van de Vijvere, S., De Ridder, K., Drieskens, S., Charafedinne, R., Berete, F., & Demarest, S. (2021). Food insecurity and its association with changes in nutritional habits among adults during the COVID-19 confinement measures in Belgium. *Public Health Nutrition*, *25*(5), 950-956.

Van Lancker, W. & Parolin, Z. (2020). COVID-19, school closures, and child poverty: a social crisis in the making. *Lancet Public Health*, *5*(5), e243-e244.

Vanoutrive, T. & Cant, J. (2020). *Naar gezonde en duurzame voedselomgevingen*. Studie in opdracht van de Vlaamse overheid. Brussel: Departement Omgeving.

Velt (2020). *Ecologisch leven in je keuken*, geraadpleegd via <https://www.velt.be/ecologisch-leven-je-keuken>

Walters, V.M., Garden, E., & Chamberlain, K. (2021). Beyond markets: food poverty and the noncommercial food system. *Food, Culture & Society*, 24(5), 694-711.

Witdouck, M. (2020). *12,5% van Vlaams gezinsbudget gaat naar voeding*, geraadpleegd via <https://www.foodindustry.be/125-van-vlaams-gezinsbudget-gaat-naar-voeding/>

Zarocostas, J. (2020). How to fight an infodemic. *The lancet*, 395(10225), 676.

Zorg en gezondheid. (2020). *Beleid over preventieve gezondheidszorg*, geraadpleegd via <https://zorg-en-gezondheid.be/beleid/preventieve-gezondheidszorg>

NOTEN

- ¹ In vele studies wordt gewerkt met sociaaleconomische status of laag inkomen als indicator en is er geen afzonderlijke focus op armoede.
- ² Dat is de beschikbaarheid van voeding in de omgeving. Vanoutrive & Cant (2020) beschrijven kenmerken van voedselomgevingen en hoe die voedingsgedrag beïnvloeden.
- ³ Energiedense voeding is voeding waarbij veel energie in een klein volume wordt aangeboden. Indien er veel van wordt gegeten, is er kans op een overmatige inname van calorieën. Een bekend voorbeeld is snoeprepen.
- ⁴ Dat is voeding die veel essentiële voedingsstoffen bevat, in verhouding tot de energie die ze heeft. Denk aan noten of volkorenbrood.
- ⁵ Logo staat voor lokaal gezondheidsoverleg. Er zijn vijftien Logo's in Vlaanderen. Ze werken actief aan gezondheidspreventie op lokaal vlak. Meer informatie op <https://www.vlaamse-logos.be/node/75>
- ⁶ Zie <https://www.rikolto.be/nl/project/goodfoodschool>
- ⁷ Zie <https://www.dewinning.be/projecten/kans-en-klaar-k>
- ⁸ Zie <http://www.robinfood.be/>

2.9

IS ER ONGELIJKHEID IN VACCINATIE BIJ KINDEREN IN VLAANDEREN?

Laura Willen en Heidi Theeten

“Of all the forms of inequality, injustice in health care is the most shocking and inhumane”

– Martin Luther King Jr.

Het hoeft geen betoog dat de huidige COVID-19-pandemie haar sporen nalaat en dat het SARS-CoV-2-virus op een fanatieke manier de pilaren van onze samenleving heeft doen wankelen. Thuiswerk, mondkapjes en handontsmetting zijn lange tijd de norm geweest en het bereiken van een voldoende hoge vaccinatiegraad werd dé strategie om de pandemie te bedwingen. Belangrijk in dit proces was erop toe te zien dat de toediening van basisvaccinaties niet verwaarloosd werd. In de loop van de pandemie werden daarom verschillende acties opgezet en inspanningen geleverd zodat de al bereikte hoge vaccinatiegraad voor de basisvaccinaties niet werd tenietgedaan. De uitrol van de COVID-19-vaccinatiecampagne begin 2021 was vervolgens dé gelegenheid om het algemene vertrouwen in vaccinaties een boost te geven. Dit vertrouwen speelt, samen met financiële en logistieke ondersteuning, een belangrijke rol in de optimalisatie van een vaccinatiebeleid. Een gebrek aan een van deze factoren kan leiden tot een ongelijke verdeling van vaccinaties in de samenleving.

In België is preventie een regionale bevoegdheid met in Vlaanderen het Agentschap Zorg en Gezondheid dat verantwoordelijk is voor de implementatie en de evaluatie van het vaccinatieprogramma. Verscheidene vaccinatiegraadstudies in opdracht van het Agentschap legden, al vóór de huidige pandemie, vaccinatieongelijkheid bloot. Zulke studies gaan sociale oriëntatie en houding ten aanzien van vaccinaties na bij de hele bevolking om zo het vaccinatiebeleid bij te schaven waar nodig.

In dit hoofdstuk bespreken we hoe ongelijkheid in de toediening van vaccinaties kan sluipen en welke pijlers belangrijk zijn om een hoge vaccinatiegraad te bereiken. Vervolgens schetsen we de opzet van vaccinatiegraadstudies en de conclusies die we eruit kunnen trekken. Ook nemen we de impact van de huidige pandemie op de vaccinatiegraad in Vlaanderen onder de loep.

1. DE BELANGRIJKSTE PIJLERS VOOR EEN HOGE VACCINATIEGRAAD: LAAGDREMPELIGHEID, INSCHIKKELIJKHEID EN VERTROUWEN

'Laat je vaccineren!', een kreet die begin 2021 door menig politicus en expert werd gebruikt om de bevolking aan te sporen de eerste coronaprik te laten zetten. De huidige pandemie is nog zo vers dat we bijna de vele infectieziekten die in de loop der jaren de revue zijn gepasseerd zouden vergeten. Infectieziekten waarvan we hoogstwaarschijnlijk wel het (mogelijk ernstige) ziekteverloop kennen, maar het ons moeilijk voor de geest kunnen halen: een privilege dat we te danken hebben aan vaccinaties. Het is een privilege, maar ook een illusie. Het doet ons namelijk geloven dat we ons niet meer hoeven te vaccineren omdat deze ziektes 'toch niet meer voorkomen'. Het moment dat we toegeven aan deze illusie, is het moment waarop we gevaar lopen.

Vaccinaties zijn een zeer kosteneffectieve interventie om ziektes te bestrijden en hebben in het verleden zelfs geleid tot complete uitroeiing van de pokken (*Variola*), een zeer besmettelijke en dodelijke infectieziekte. Polio, een andere besmettelijke infectieziekte die kinderverlamming veroorzaakt, staat dankzij vaccinaties op het randje van uitroeiing. Maar ook mazelensterfte is tussen 2000 en 2018 wereldwijd met 73 % afgenomen, met dank aan een vaccin (Unicef, 2020). Helaas heeft de komst van COVID-19 deze succesverhalen op de proef gesteld. De lockdowns opgelegd in verschillende landen als antwoord op de snelle verspreiding van het SARS-CoV-2-virus hebben het toedienen van basisvaccinaties aanzienlijk verhinderd in minstens 68 landen. Met als gevolg dat wereldwijd een geschatte 80 miljoen kinderen jonger dan één jaar een hoger risico lopen op het doormaken van een voorkombare infectieziekte (Unicef, 2020).

Het vaccinatieprogramma in Vlaanderen volgt de basisvaccinatiekalender voorgesteld door de Hoge Gezondheidsraad (HGR), een federaal wetenschappelijk adviesorgaan, bestaande uit een netwerk van experts en interne medewerkers, dat de Belgische overheden ondersteunt en adviseert op het gebied van volksgezondheid. Het basisvaccinatieschema voor jonge kinderen en adolescenten bevat de aanbevolen vaccinaties die zij moeten krijgen om optimaal beschermd te zijn tegen een tiental infectieziekten, met name: poliomyelitis, difterie, tetanus, kinkhoest, *Haemophilus influenzae* type b, hepatitis B, pneumokokken, mazelen, bof, rubella, meningokokken serogroep C en het humaan papillomavirus (HPV). De toediening van de aanbevolen vaccinaties start al bij baby's. Zij krijgen hun eerste vaccinatie op de leeftijd van acht weken, twaalf weken en zestien weken. Dit vaccin beschermt tegen zes verschillende ziektes en wordt bijgevolg een hexavalent combinatievaccin genoemd. Samen met dit hexavalente vaccin wordt op acht en zestien weken ook een vaccinatie tegen pneumokokken gegeven en op acht, twaalf en zestien weken een vaccinatie tegen het rotavirus. Op eenjarige leeftijd krijgen ze dan hun eerste mazelen, bof en rubella (MBR)-vaccinatie samen met een herhalingsinenting tegen pneumokokken. De basisreeks van vaccinaties wordt vervolgens afgerond op vijftien maanden met een laatste toediening van het hexavalente vaccin en een vaccinatie tegen meningokokken van serogroep C. Een aantal bijkomende vaccinatiemomenten vindt plaats op latere leeftijd wanneer de kinderen naar school gaan. Op zesjarige leeftijd krijgen ze een herhalingsinenting met een tetravalent vaccin en op tienjarige leeftijd met het MBR-vaccin. Verder krijgen ze twee dosissen tegen HPV op twaalfjarige leeftijd en een laatste herhalingsinenting met een trivalent vaccin op veertienjarige leeftijd. Al deze vaccinaties, behalve die tegen het rotavirus (een heel besmettelijke maag-darminfectie die zich uit in plotse diarree, koorts en braken en die bij jonge kinderen vaak leidt tot uitdroging), worden gratis aangeboden.

Ook zwangere vrouwen kunnen beschermd worden tijdens hun zwangerschap om zo ernstige complicaties of ziekte van het pasgeboren kind te voorkomen. Indien de vrouw bijvoorbeeld een griepinfectie krijgt tijdens haar zwangerschap kan dat in het ernstigste scenario leiden tot ziekenhuisopname van de vrouw, een vroegtijdige bevalling, een lager geboortegewicht van het kind of zelfs tot doodgeboorte (McNeil, Dodds, Fell e.a., 2011; Pierce, Kurinczuk, Spark e.a., 2011). Om zulke complicaties te voorkomen, wordt een griepvaccinatie aanbevolen vanaf het tweede trimester van de zwangerschap (Hoge Gezondheidsraad, 2020). Een andere infectie waartegen we pasgeborenen moeten beschermen is kinkhoest, een infectie die bij baby's ernstige ziekte of zelfs sterfte kan veroorzaken. In België stegen kinkhoestgevallen sinds 2000, vooral bij pasgeborenen (Mahieu, de Schrijver, van den Branden e.a., 2014). Doordat het immuunsysteem van pasgeborenen zichzelf nog niet kan beschermen tegen een kinkhoestinfectie krijgen zwangere vrouwen de aanbeveling om zich ook tegen kinkhoest te laten inenten tussen 24 en 32 weken van de zwangerschap (Hoge Gezondheidsraad, 2013). Door zich te laten inenten, helpt de moeder haar pasgeborene om zich passief tegen kinkhoest te beschermen tot het kind gevaccineerd wordt en voorkomt ze ernstige ziekte van haar kind.

Veel van deze basisvaccins hebben al een hoge vaccinatiegraad in Vlaanderen (Vandermeulen, Braeckman, Roelants e.a., 2017). Maar niemand is veilig totdat iedereen veilig is. Ondanks de geboekte vooruitgang en de hoge vaccinatiegraad in België, hebben we zo nu en dan nog steeds te maken met uitbraken van vaccineerbare infectieziekten, zoals mazelen (Grammens, Maes, Hutse e.a., 2016; Cornelissen, Grammens, Leenen e.a., 2020; Grammens, Schirvel, Leenen e.a., 2017). Een blijvende vatbaarheid van een deel van de populatie door een onvoldoende hoge of een ongelijk verdeelde vaccinatiegraad ligt meestal aan de basis van zulke uitbraken. Daarom blijft een continue aandacht voor deze basisvaccinaties noodzakelijk. Niet alleen is het behalen van een hoge vaccinatiegraad van belang, ook het tijdig toedienen van deze vaccinaties is cruciaal. Uitstel van vaccinatie leidt immers tot uitstel van immuniteit.

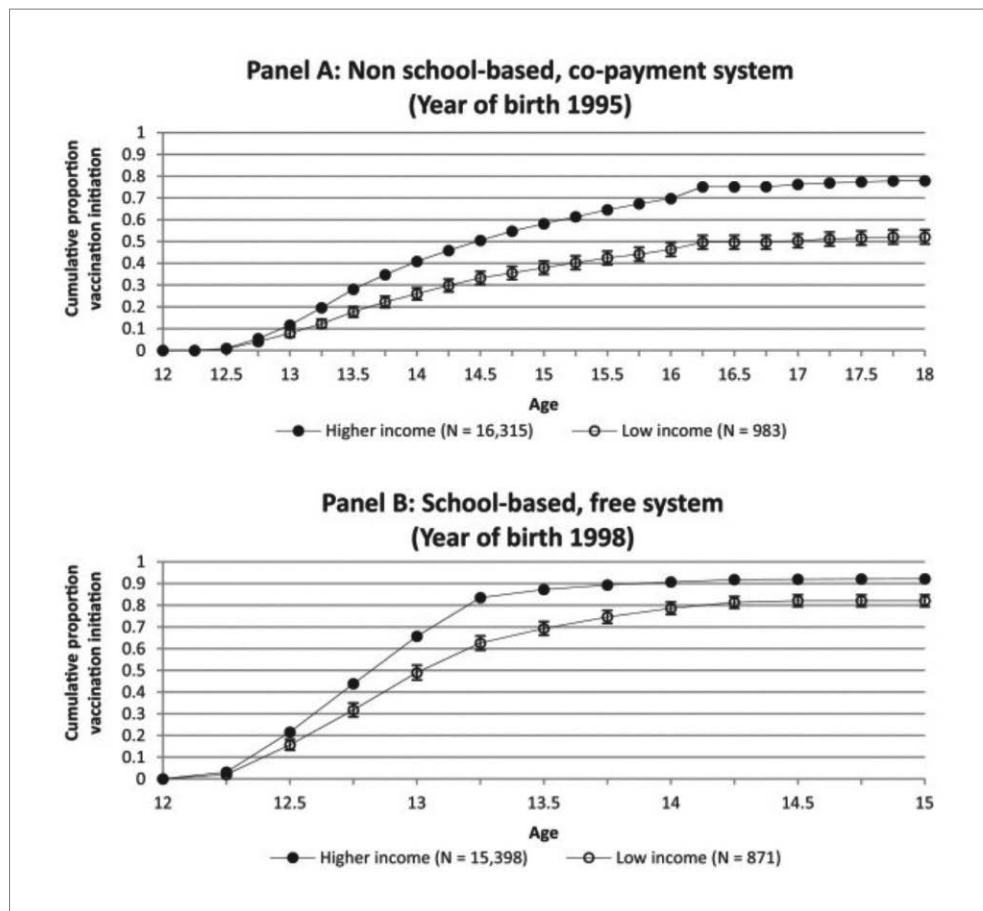
Continue aandacht voor de basisvaccinaties blijft noodzakelijk.

Een uitbraak van een vaccineerbare infectieziekte is iets wat we, zeker nu, liever niet zien gebeuren. Daarom hebben de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO) en het Agentschap Zorg en Gezondheid van de Vlaamse overheid opgeroepen om zeker tijdens de huidige pandemie de basisvaccinaties niet te verwaarlozen (Agentschap Zorg en Gezondheid, 2020).

Het behalen en vooral het behouden van een hoge vaccinatiegraad is gebaseerd op drie pijlers. De eerste pijler is laagdrempeligheid. Dit betekent dat het vaccinatieproces eenvoudig en vooral niet te omslachtig moet zijn. Hoge financiële drempels staan een gelijke verdeling van vaccinaties in de samenleving in de weg. De meeste vaccinaties aanbevolen door de Hoge Gezondheidsraad in Vlaanderen zijn gratis; alleen het rotavirusvaccin wordt slechts gedeeltelijk terugbetaald. Financiële tegemoetkomingen tijdens een (niet-schoolgebaseerd) HPV-vaccinatieprogramma verhoogden de kans dat meisjes zich lieten vaccineren (Lefevère, Hens, de Smet e.a., 2016). Ook het systeem waarin kinderen gevaccineerd worden, kan een ongelijke verdeling in de hand werken. Wanneer jongeren gratis gevaccineerd werden tegen HPV via het Centrum voor Leerlingenbegeleiding (CLB) werd een hogere vaccinatiegraad verkregen, vergeleken met het eerdere niet-schoolgebaseerde systeem, zelfs wanneer het vaccin werd terugbetaald (Lefevère,

Theeten, Hens e.a., 2015). Meer nog, bij de meisjes die werden gevaccineerd onder het niet-schoolgebaseerde systeem waren de socio-economische verschillen groter (zie figuur 1).

Figuur 1. Socio-economische ongelijkheden in HPV-vaccinatie in een betalend niet-schoolgebaseerd en een gratis schoolgebaseerd vaccinatiesysteem.



Bron: Lefevre e.a. (2015).

Figuur 1 illustreert de proportie HPV-gevaccineerde meisjes per leeftijd in het betalende niet-schoolgebaseerde systeem (paneel A) en in het gratis schoolgebaseerde systeem (paneel B). Meisjes die komen uit gezinnen met een lager inkomen waren minder goed gevaccineerd in het betalende niet-schoolgebaseerde systeem dan meisjes uit gezinnen met een hoger inkomen en dit verschil werd groter naarmate de meisjes ouder waren. Voor meisjes die in het schoolgebaseerde systeem gevaccineerd werden, namen deze verschillen af.

Vervolgens zijn er ook nog logistieke drempels die het toedienen van vaccinaties kunnen verhinderen. Dat is het geval als het bijvoorbeeld moeilijk is om opvang te regelen voor de broers

of zussen van het te vaccineren kind of als het gezin geen vaste woonplaats of school heeft. Met al deze factoren moet rekening worden gehouden om het vaccinatieprogramma zo eenvoudig en toegankelijk mogelijk te maken en om ongelijkheid in vaccinaties te vermijden.

De volgende twee pijlers voor een hoge vaccinatiegraad, inschikkelijkheid en vertrouwen, hebben beide betrekking op het gevoel van de bevolking ten aanzien van vaccinaties. Een gevoel dat er uiteindelijk toe kan leiden dat de bevolking zich niet laat vaccineren. Een vermindering van inschikkelijkheid, in het Engels *complacency*, duidt de toestand aan die zich ontwikkelt wanneer een bepaalde ziekte niet meer schijnt voor te komen en je een vaccinatie tegen deze ziekte dus niet meer zinvol vindt. In de laatste vaccinatiegraadstudie in Vlaanderen uitgevoerd in 2016 gaf 20 tot 25 % van de ouders aan dat je niet verder hoeft te vaccineren indien een ziekte niet meer voorkomt (Vandermeulen, Hoppenbrouwers, Roelants e.a., 2017). Zo'n vals gevoel van veiligheid is heel gevaarlijk en zal, indien niet aangepakt, leiden tot een lagere vaccinatiegraad en een hogere kans op uitbraken van voorkombare infectieziekten. Een scenario dat zich ook kan voordoen indien er een gebrek is aan vertrouwen in vaccinaties, de derde en laatste pijler voor een hoge vaccinatiegraad. In de laatste vaccinatiegraadstudie in Vlaanderen was de houding van ouders tegenover vaccinatie over het algemeen zeer positief in alle bestudeerde doelgroepen. Meer dan 90 % van de ouders gaf aan dat vaccins belangrijk en doeltreffend zijn en meer dan 95 % had veel vertrouwen in de vaccinatoren en volgde het advies van de experts (Vandermeulen, Hoppenbrouwers e.a., 2017). Maar een studie in 2018 over vaccinatievertrouwen in de EU toonde aan dat België, vergeleken met andere EU-landen, het laagste percentage had van mensen dat gelooft in de veiligheid en het belang van het MBR-vaccin (Larson, de Figueiredo, Karafillakis e.a., 2018). Vaccinsceptici zijn zij die twijfelen aan of niet geloven in de kracht van vaccinaties. Hun scepticisme kan onder andere voortvloeien uit een gebrek aan vertrouwen in de wetenschap, het beleid of farmaceutische bedrijven. Voor hen wegen de voordelen van vaccinaties niet op tegen de risico's. Anderen geloven dan weer wel in vaccinatie, maar vinden niet dat zij zelf gevaccineerd moeten worden – want, zolang voldoende andere mensen zich laten vaccineren, is er toch geen probleem? Er zijn ook mensen die op basis van irrationele gedachten gekant zijn tegen vaccinaties. Zo lijken voor hen de risico's die gepaard gaan met vaccinaties even groot als de risico's van het doormaken van de ziekte. Ze verkiezen daarom eerder om geen actie te ondernemen. Niet alleen hebben zij een vervormd beeld over de risico's van vaccinaties tegenover die van ziekte, ze hebben ook moeite om de voordelen van vaccinaties te vatten. Deze voordelen zijn vaak pas op langere termijn zichtbaar, terwijl mogelijke bijwerkingen van vaccinaties veel sneller plaatsvinden. En dan zijn er nog de tegenstanders die zich uit religieuze of filosofische overtuigingen niet laten vaccineren. Het in kaart brengen van al deze vaccinsceptici en bestuderen wat zij met elkaar gemeen hebben, is essentieel om doelgericht deze problematiek aan te pakken. Een studie die wereldwijd het vertrouwen in vaccinatie naging, stelde vast dat inwoners van landen met een hogere scholingsgraad vaker minder positief stonden tegenover vaccinaties. Dat duidt op een mogelijk verband tussen vaccinatievertrouwen en de socio-economische status van de bevolking (Larson, de Figueiredo, Xiahong e.a., 2016). Andere studies brachten inderdaad ook al aan het licht dat vaccinatieweigering vaker voorkomt bij hoger opgeleide en rijkere personen (Gust, Darling, Kennedy e.a., 2008; Hak, Schönbeck, de Melker e.a., 2005). Wat is de sociale oriëntatie van deze sceptici? Hoe kijken zij naar de wereld en naar hun medemens? Zien ze anderen eerder als gelijken of accepteren ze een zekere graad van ongelijkheid?

Stellen ze de groep voorop of zijn ze meer op zichzelf gefocust? Vaccinatie en solidariteit zijn twee begrippen die vaak hand in hand gaan. Het is dan ook gemakkelijk te denken dat personen

**Hoe meer men anderen
als gelijken ziet, hoe
positiever men staat ten
aanzien van vaccinaties.**

die meer individualistisch zijn ingesteld, sceptischer zijn ten aanzien van vaccinaties. Dat blijkt echter onwaar: sceptici zijn niet meer of niet minder individualistisch dan non-sceptici, ze zijn wel minder geneigd om anderen als gelijken te zien. Hoe meer men anderen als gelijken ziet, hoe positiever men staat ten aanzien van vaccinaties. Nog opvallender was dat hun sociale ingesteldheid zwaarder doorwoog dan bijvoorbeeld hun opleidingsniveau of werksituatie (Luyten, Desmet, Dorgali e.a., 2014). Vaccinatiecampagnes zouden daarom specifiek geoptimaliseerd moeten worden op maat van de sociale oriëntatie van vaccinceptici en vergezeld van een structurele aanpak die gelijkwaardigheid in de samenleving stimuleert.

Wanneer kan er dan ongelijkheid in vaccinaties sluipen? Dat kan wanneer een van de volgende factoren wordt genegeerd: (1) een eerlijke verdeling van vaccinaties, (2) geen discriminatie, (3) geen stigmatisatie en (4) een bescherming van de privacy. Is het namelijk wel ethisch verantwoord om het beleid uitsluitend te richten op bepaalde groepen in de samenleving, ook al betekent dat een doeltreffend gebruik van de voorhanden middelen? Zo'n strategie kan de socio-economische kloof in de samenleving ook vergroten. Een voorbeeld van zo'n groepsgerichte vaccinatiestrategie is de hepatitis A-vaccinatie die in België is overwogen voor kinderen met Marokkaanse of Turkse afkomst (KCE, 2008). Een vaccinatiebeleid (en voor hepatitis A in dit geval enkel een advies) dat zich ook op reizigers naar risicolanden richt en niet alleen op deze minderheden, is bijvoorbeeld minder discriminerend. Een ander voorbeeld is het HPV-vaccinatiebeleid. Vrouwen met een lagere socio-economische achtergrond hebben in Vlaanderen een hoger risico op cervicale kanker en gaan ook minder vaak op controle (Newmann & Garner, 2005). Het is bekend dat het HPV-vaccin effectiever is wanneer het gegeven wordt vóór kinderen seksueel actief zijn (Castle & Schmeler, 2014). Omdat kinderen met een lagere socio-economische achtergrond vaker vroeger seksueel actief zijn, is het dus aangewezen om daar – zonder te stigmatiseren weliswaar – rekening mee te houden bij het opstellen van een vaccinatiebeleid (Currie, Zanotti, Morgan e.a., 2012). Hetzelfde geldt wanneer een strategie wordt uitgewerkt om twijfelaars te overtuigen. Die moet weloverwogen en ethisch aanvaardbaar zijn en informatiecampagnes moeten alle doelgroepen kunnen bereiken. Maar zijn informatiecampagnes wel voldoende? Wantrouwen in vaccinaties kan namelijk ook verder gevoed worden door sociale media. En hoe ongelijk is digitale geletterdheid eigenlijk? Uit vorige studies weten we dat vaccinatieongelijkheid in Vlaanderen een blijvend probleem is dat niet van vandaag op morgen is opgelost. Het in kaart brengen van risicofactoren voor vaccinatieongelijkheid is een eerste stap in de goede richting. Optimalisering van het vaccinatiebeleid, zonder discriminatie en stigmatisering, en een continue stroom aan betrouwbare, begrijpelijke en gepersonaliseerde informatie naar alle lagen van de bevolking is uiterst noodzakelijk.

2. VACCINATIEGRAADSTUDIES IN VLAANDEREN: OPZET EN RESULTATEN

In België wordt de vaccinatiegraad op gemeenschapsniveau opgevolgd aan de hand van vaccinatiegraadstudies. Deze studies worden georganiseerd en gefinancierd door de gemeenschappen en vinden elke drie tot vier jaar plaats. In de eerste plaats zijn zulke studies bedoeld om de vaccinatiegraad bij de bevolking op te volgen en het bereik van de vaccinatieprogramma's en -campagnes te evalueren en eventueel bij te sturen. Deze studies

werden al uitgevoerd in Vlaanderen in 2005, 2008, 2012 en 2016. Omdat de laatste afgeronde studie dateerde van vier jaar geleden, is begin 2021 een nieuwe studie van start gegaan. In al deze studies wordt een *two-stage cluster sampling*-methode gebruikt om een steekproef te nemen van jonge kinderen (18 tot 24 maanden), adolescenten (14 tot 16 jaar) en pas bevallen vrouwen uit het Vlaamse personenregister. Concreet betekent dit dat eerst een aantal clusters worden getrokken gespreid over de 111 Vlaamse gemeenten, gevolgd door een willekeurige selectie per cluster van een vooropgesteld aantal deelnemers uit elke doelgroep. De deelnemende gezinnen worden vervolgens aan huis bevestigd over onder andere de vaccinatoren van het geselecteerde kind of de pas bevallen vrouw, de reden van onvolledige vaccinatie en de socio-economische gegevens van het gezin. Ook worden de vaccinatiedocumenten die thuis beschikbaar zijn, overgenomen en aangevuld aan de hand van gegevens uit Vaccinnet of van de vaccinerende arts. Belangrijk, de vaccinatiegraad wordt enkel bepaald op basis van de gedocumenteerde dosissen. Aan de hand van deze peiling wordt vervolgens nagegaan of het aanbevolen vaccinatieschema bij deze doelgroepen werd gevolgd. Omdat de antivaxbeweging nu nog meer dan ooit in opmars is, is het belangrijk de houding en de bezorgdheden van ouders tegenover vaccinatie in kaart te brengen (Larson e.a., 2018). Tijdens de studie in 2016 werd daarom bijkomend gepeild naar de houding van de ouders tegenover vaccinatie. In de lopende vaccinatiegraadstudie (2020-2021) worden alle doelgroepen ook bevestigd over hun bereidheid tot vaccinatie van zichzelf of van hun kind tegen COVID-19, indien het vaccin hun wordt aanbevolen. Deze studie loopt echter nog, de resultaten ervan zullen pas eind 2021 beschikbaar zijn.

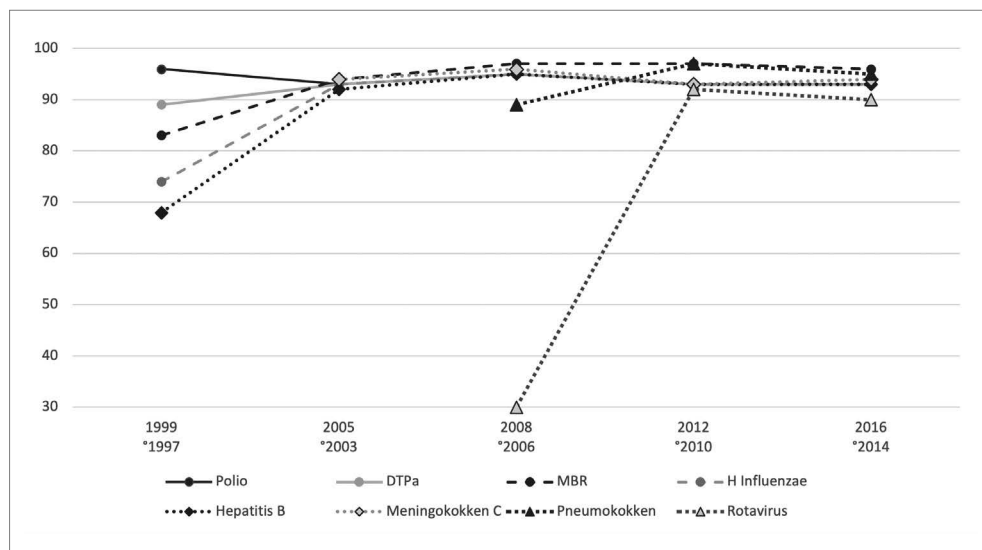
Zoals al aangehaald, is de opzet van deze vaccinatiegraadstudies in de eerste plaats het nagaan en rapporteren van de graad of de mate waarin kinderen in Vlaanderen gevaccineerd zijn. Een vergelijking van alle reeds uitgevoerde vaccinatiegraadstudies laat vervolgens toe om trends in de vaccinatiegraad van de verschillende vaccins op te volgen en de implementatie van nieuwe vaccinatieaanbevelingen van de Hoge Gezondheidsraad te evalueren. Op basis van de verkregen socio-economische gegevens en aan de hand van statistische analyse kunnen vervolgens verbanden gelegd worden tussen de vaccinatiestatus en bijvoorbeeld gezinsinkomen of opleiding en herkomst van de respectievelijke ouder. Aangezien deze studies zijn opgesteld om algemene risicofactoren voor onvolledige of niet-vaccinatie in kaart te brengen, en niet specifiek om de invloed van (kans)armoede te meten, kunnen de verkregen resultaten alleen geïnterpreteerd worden als een indicatie voor een grotere onderliggende problematiek. Meer gerichte studies zijn nodig om de precieze verbanden en de redenen voor vaccinatieongelijkheid dieper te doorgronden.

Aangezien de resultaten van de meest recente studie (uitgevoerd in 2021) nog niet bekend zijn bij het finaliseren van dit hoofdstuk, bespreken we hierna de resultaten van de vaccinatiegraad bereikt tijdens de laatste afgeronde studie (uitgevoerd in 2016) en vergelijken we die met voorgaande studies. In het volgende onderdeel exploreren we dan de risicofactoren die gepaard gaan met een onvolledige, niet-tijdige of niet-vaccinatie van kinderen in Vlaanderen.

Jonge kinderen tussen 18 en 24 maanden oud behaalden in 2016 de drempel van 90 % vaccinatiegraad voor alle in de leeftijdsperiode aanbevolen dosissen van de gratis beschikbare vaccins in Vlaanderen. De vaccinatiegraad per aanbevolen vaccin in deze leeftijdsgroep bleef over het algemeen stabiel sinds 2012 (zie figuur 2). In 2016 hadden enkel kinderen in Oost-Vlaanderen (93,3 %) en Limburg (93,5 %) een hogere vaccinatiegraad voor het rotavirusvaccin ten opzichte van de provincie Antwerpen (84,4 %). Van de ouders van onvolledig gevaccineerde kinderen was een ruime meerderheid (68,4 %) zich niet bewust van het feit dat hun kind onvolledig

gevaccineerd is. Ouders zouden daarom beter geïnformeerd moeten worden over de mogelijkheid om de vaccinatiegegevens van hun kinderen te raadplegen op de website mijngezondheid.belgie.be. De tijdigheid van het toedienen van de vaccinaties was verbeterd ten opzichte van de studie in 2012, maar was nog steeds niet optimaal; na de start van het vaccinatieschema liepen namelijk nog heel wat schema's vertraging op. De derde dosis hexavalent vaccin en de tweede dosis pneumokokkenvaccin werden bij ongeveer een derde van de kinderen pas vier weken of meer na de aanbevolen leeftijd toegediend. Hetzelfde geldt voor het MBR-vaccin, dat bij 16,7 % van de kinderen na de aanbevolen leeftijd werd toegediend. Deze percentages representeren de proportie jonge kinderen die langer dan nodig vatbaar blijven voor vaccineerbare infecties door het niet tijdig toedienen van vaccindosissen. Deze suboptimale *follow-up* van leeftijdsaanbevelingen houdt vooral risico's in op infectie met kinkhoest, die nog steeds circuleert, en hepatitis B in het eerste levensjaar. Ook de laatijdige toediening van de eerste dosis MBR-vaccin houdt een risico in, zeker in het licht van de recente mazelenuitbraken in België (Grammens e.a., 2016, 2017; Cornelissen e.a., 2020).

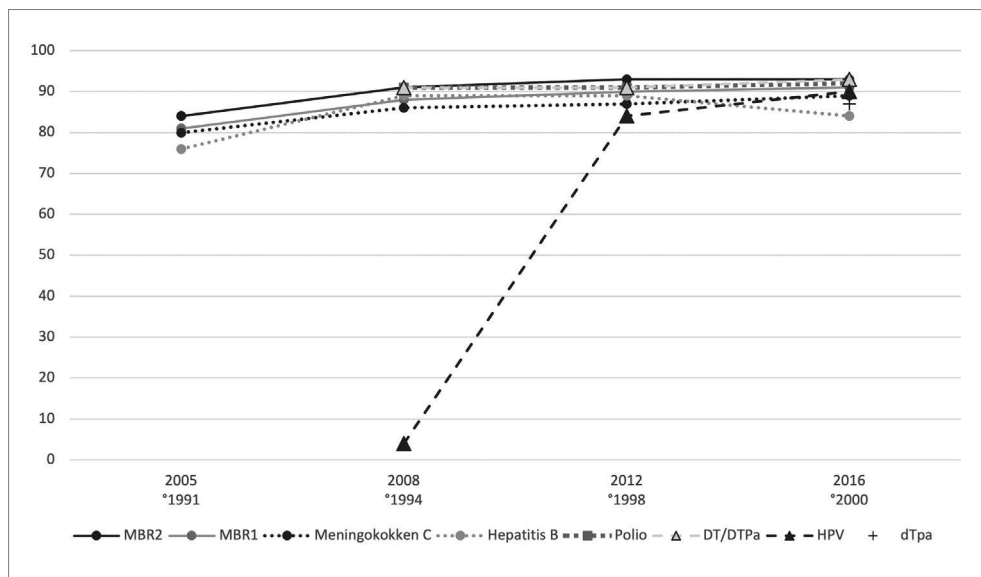
Figuur 2. Trend in de vaccinatiegraad van jonge kinderen (18-24 maanden oud), op basis van vijf metingen.



Bron: Theeten H. (2017).

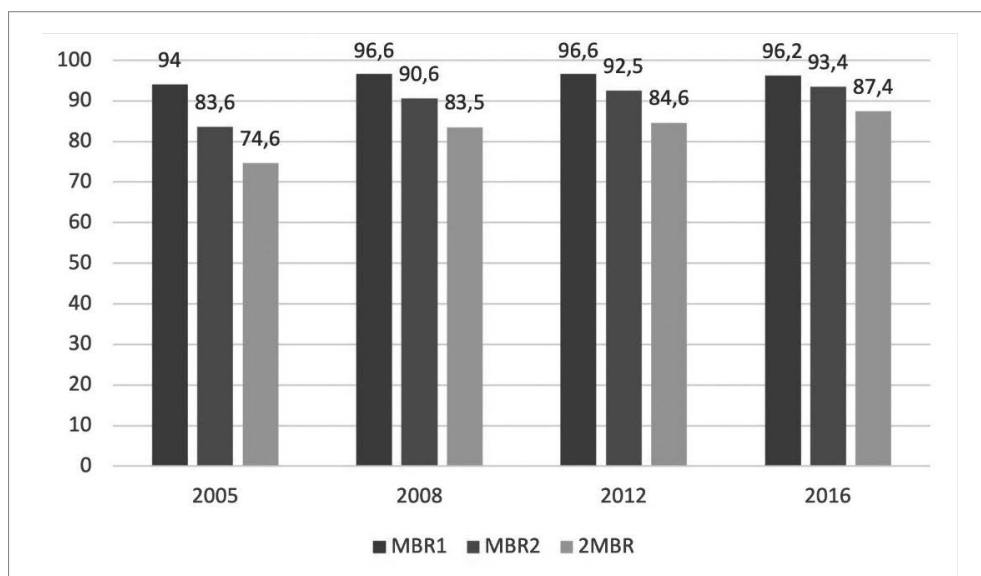
Bij de jongeren tussen veertien en zestien jaar had 91 % een volledig schema van HPV-vaccinatie doorlopen en had 87,7 % twee gedocumenteerde dosissen van MBR; dat was een verbetering ten opzichte van de vorige studie (zie figuur 3). Het schoolgebaseerde vaccinatieprogramma en de inspanning van het CLB om de HPV-vaccinatiegraad verder te verhogen, hebben geleid tot dit succes. Maar de vaccinatiegraad voor het MBR-vaccin, van beide dosissen apart of samen, ligt nog steeds onder het door de Wereldgezondheidsorganisatie vooropgestelde streefdoel van 95 %. Het is daarom enorm belangrijk om blijvende inspanningen te leveren om een vaccinatiegraad van MBR van meer dan 95 % te bereiken, willen we nieuwe mazelenuitbraken vermijden (figuur 4). Verder bleek ook hier dat, vergelijkbaar met de jonge kinderen, het merendeel van de ouders

Figuur 3. Trend in de vaccinatiegraad vanadolescenten (14 tot 16 jaar oud), op basis van vijf metingen.



Bron: Theeten H. (2017).

Figuur 4. Vaccinatiegraad voor de eerste dosis MBR (bij jonge kinderen), de tweede dosis MBR (bij adolescenten) en twee dosissen MBR (bij adolescenten) in Vlaanderen in 2005, 2008, 2012 en 2016.



Bron: Vandermeulen, Braeckman e.a., 2017.

van onvolledig gevaccineerde jongeren (81,9 %) ervan overtuigd was dat wel alle dosissen werden toegediend, maar dat enkel de documentatie ervan ontbrak.

De laatste studiegroep omvat die van pas bevallen moeders. Van hen was bijna 70 % tijdens de zwangerschap gevaccineerd tegen kinkhoest, tegenover slechts 47,2 % tegen griep. Dat laatste is zorgwekkend omdat toch alle moeders tijdens het griepseizoen zwanger waren en dus in aanmerking kwamen voor een griepvaccinatie. Aan partners van recent bevallen vrouwen wordt aanbevolen om in het kader van cocoonvaccinatie zich ook tegen kinkhoest te laten vaccineren. Cocoonvaccinatie is het vaccineren van personen die nauw met zuigelingen in contact komen om zo de overdracht van kinkhoest naar de baby te vermijden. Van de partners kreeg slechts 61,7 % een kinkhoestbevattend vaccin tijdens de laatste tien jaar.

3. RISICOFACTOREN VOOR EEN ONGELIJKE VACCINATIEGRAAD

De socio-demografische gegevens verzameld tijdens de studies die we beschreven, laten toe om de voorspellers voor een (on)gelijke verdeling van deze vaccinatiegraad in de samenleving te evalueren. De studie in 2016 onderzocht zo of de volgende factoren een invloed hadden op de vaccinatiegraad van de jonge kinderen (18 tot 24 maanden): (1) provincie, (2) geslacht van het kind, (3) veranderd zijn van vaccineerder, (4) hoofdvaccineerder van het kind, (5) aantal ziekte-episodes dat het kind al doormaakte, (6) gezinsstructuur, (7) aantal kinderen in het gezin, (8) gezinsinkomen, (9) gebruik van kinderopvang in het eerste levensjaar, (10) verstedelijkingsgraad, (11) kenmerken van de moeder en de vader (leeftijd, opleiding, werksituatie, herkomst). Voor jongeren werd bijkomend gekeken naar de invloed van het leerjaar waarin het kind naar school gaat op het moment van de peiling (meer bepaald vertraging in de schoolloopbaan) en de rangorde van het kind in het gezin.

Bij jongere kinderen bleek toediening van vaccins door Kind en Gezin in elke studie en ook in 2016 een belangrijke positieve voorspeller voor het doorlopen van een volledig vaccinatieschema (Theeten, Hens, Vandermeulen e.a., 2007; Theeten, Vandermeulen, Roelants e.a., 2009; Vandermeulen, Roelants, Theeten, Van Damme e.a., 2008). Kind en Gezin is ook over de studies heen steeds de belangrijkste vaccinator in deze leeftijdsgroep en vaccineerde 85,4 % van hen in 2016. Andere vaccinatoren waren de kinderarts (9,5 %), de huisarts (4,4 %) en nog andere instanties (0,7 %). Bij hen was de kans voor het doorlopen van een volledig schema lager, maar dat kan ook te maken hebben met specifieke kenmerken van deze kinderen. Verder werd voor alle vaccins een lagere vaccinatiegraad waargenomen bij kinderen die veranderd waren van vaccineerder. Dat pleit ervoor om de follow-up van vaccinaties door één arts of instelling (bv. het CLB dat een overkoepelend dossiersysteem heeft voor heel Vlaanderen) te laten verlopen. Ook bleek dat kinderen met een niet- of deeltijds werkende moeder, met een alleenstaande ouder of wonend in een nieuw samengesteld gezin met meer dan twee broers en/of zussen vaker niet volledig gevaccineerd waren met de gratis aanbevolen vaccins. Voor het rotavirusvaccin werden andere voorspellers gevonden dan voor de gratis aangeboden vaccins. Daarbij waren het eerder kinderen die in een grootstad wonen, kinderen die niet naar de kinderopvang gaan, kinderen uit een gezin met een laag maandelijks netto inkomen (< € 2.000) en kinderen met een deeltijds werkende moeder, die minder vaak volledig gevaccineerd waren. Het feit dat inkomen alleen een belangrijke risicofactor is voor het rotavirusvaccin kan te maken hebben met de slechts

gedeeltelijke terugbetaling van dit vaccin, dat ook door de ouders zelf moet worden aangekocht bij de apotheek.

Voor adolescenten kwamen schoolachterstand, en herkomst en werksituatie van de moeder systematisch terug als risicofactoren voor onvolledige vaccinatie. Maar wanneer elke risicofactor apart werd geanalyseerd, bleek dat ook adolescenten die opgroeien in een niet-oorspronkelijk tweeoudergezin, met een laag gezinsinkomen, of adolescenten die in een grootstedelijk gebied wonen een lagere vaccinatiegraad hebben voor de meerderheid van de vaccindosissen. Het is belangrijk te vermelden dat het al dan niet terugvinden van een gedocumenteerd vaccinatiebewijs, zowel bij de jongere thuis als bij andere vaccinatoren, grotendeels door dezelfde socio-economische factoren werd bepaald. Het is dus mogelijk dat intrinsieke factoren daaraan bijdragen en dat deze gezinnen andere prioriteiten hebben dan het krijgen van alle vaccinaties. Het is ook mogelijk dat een vaccinatiebewijs in deze gezinnen gemakkelijker verloren gaat. Het is daarom cruciaal dat er meer en blijvende aandacht gaat naar deze groep jongeren, met name zij met een schoolachterstand, zij die leven in kansarmoede of zij die ouders hebben van buitenlandse origine. Vooral omdat net deze jongeren (financieel) het kwetsbaarste zijn wanneer ze ernstige complicaties ondervinden van vaccineerbare infectieziekten. Ook bijvoorbeeld een nieuwe gezinssituatie, zoals een scheiding of nieuw samengestelde gezinnen, kunnen het risico op verlies van vaccinatiedocumenten vergroten waardoor ouders ook geen zicht meer hebben op eventueel ontbrekende dosissen. Centrale registratie van alle toegediende vaccins in Vaccinnet moet daarom verder aangemoedigd worden en ouders moeten ondersteund worden bij het raadplegen van deze informatie op de website mijngezondheid.belgie.be.

Ook vorige studies wezen al uit dat jonge kinderen van wie (1) de ouders een lager opleidingsniveau, (2) een laag gezinsinkomen hebben, (3) de moeder niet voltijds werkt, of (4) het gezin in een verstedelijkt gebied woont, vaker niet of onvolledig gevaccineerd zijn (Theeten e.a., 2007, 2009; Vandermeulen, Roelants, Theeten, Van Damme e.a., 2008; Braeckman, Theeten, Lernout e.a., 2014; Braeckman, Theeten, Roelants e.a., 2018). In een van deze studies bleek ook dat een niet-Europese afkomst sterk gecorreleerd was met het hebben van een lagere opleiding, een lager gezinsinkomen en de verstedelijkingsgraad van de woonomgeving – wat indirect in verband kan staan met de vaccinatiegraad van deze jonge kinderen (Theeten e.a., 2009). Verder waren ook kinderen die opgroeien in grotere gezinnen of kinderen bij wie de huisarts als hoofdvaccineerder werd aangeduid vaker onvolledig gevaccineerd (Theeten e.a., 2007, 2009). Hetzelfde geldt voor jongeren, waar eerder ook al schoolachterstand, de herkomst van de moeder (niet-Europees) of een laag gezinsinkomen werden aangegeven als risicofactoren voor een lage vaccinatiegraad (Theeten e.a., 2009; Vandermeulen, Roelants, Theeten, Van Damme, e.a., 2008; Vandermeulen, Roelants, Theeten, Depoorter e.a., 2008). Wanneer gekeken werd naar het niet tijdig toedienen van vaccinaties kwamen ook bij eerdere studies dezelfde risicofactoren terug als in 2016: (1) niet door Kind en Gezin gevaccineerd zijn; (2) een moeder van niet-Europese afkomst; en voor sommige dosissen ook (3) de rangorde van het kind in het gezin, indien er drie of meer kinderen waren; of (4) een lager gezinsinkomen hebben (Lernout, Theeten, Hens e.a., 2014).

Het is duidelijk dat deze risicofactoren dé stabiele factor zijn door de jaren heen en dat vaccinatiecampagnes nog lang niet alle lagen van de bevolking in dezelfde mate bereiken. Het tijdig toedienen van vaccindosissen is in het bijzonder belangrijk omdat het een betere interpretatie toelaat van de mate waarin kinderen beschermd zijn. Wetende dat ook hier soortgelijke socio-

economische factoren een rol spelen, is het cruciaal dat de onderliggende factoren die eraan bijdragen onderzocht en aangepakt worden.

Vaccinatiecampagnes bereiken nog lang niet alle lagen van de bevolking in dezelfde mate.

Recent bevallen moeders met twee of meer kinderen of zij die bevallen in een ziekenhuis met 800 of meer bevallingen per jaar waren vaker niet volledig gevaccineerd tijdens de zwangerschap tegen zowel kinkhoest als griep (Maertens, Braeckman, Blaizot e.a., 2018). Voor kinkhoest was een bijkomend risico het netto gezinsinkomen indien dat lager lag dan € 3.000 per maand (in 2016). Voor griep daarentegen bleken moeders

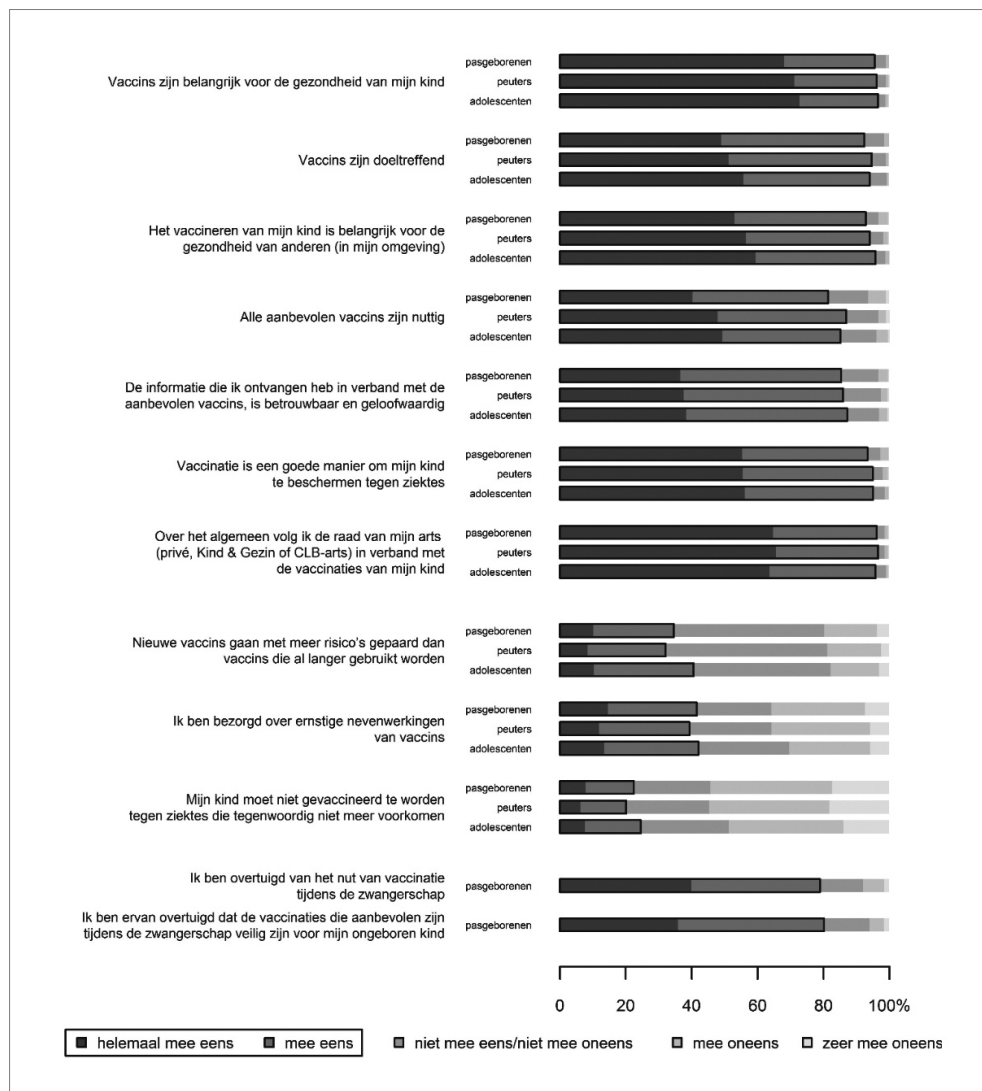
minder goed gevaccineerd indien ze uit een niet-EU-land kwamen, een lager opleidingsniveau hadden dan een secundair diploma of wanneer de zwangerschap niet door een gynaecoloog werd opgevolgd. Deze studie raadde daarom aan om acties om de vaccinatiegraad te verhogen vooral te richten op vrouwen die sociaal zwakker zijn, vrouwen die al kinderen hebben en vrouwen die bevallen in een ziekenhuis waar veel bevallingen plaatsvinden. Ook moeten ze zich meer richten naar andere zwangerschapsbegeleiders dan gynaecologen en hen aansporen ook griepvaccinatie te promoten. Het is belangrijk dat ouders worden ingelicht over de complicaties van het doorlopen van deze ziektes tijdens de zwangerschap en het belang van de vaccinaties en de veiligheid van de vaccins. Dat verhoogt, samen met de kennis dat deze vaccins gratis beschikbaar zijn of gedeeltelijk terugbetaald worden, de kans om gevaccineerd te worden. Een gebrek aan kennis kan bijvoorbeeld ook de oorzaak zijn waarom vrouwen met meerdere kinderen minder vaak gevaccineerd zijn, en zich niet bewust zijn van de voordelen van herhalingsinenting tijdens iedere zwangerschap.

Ook voor de cocoonvaccinatie tegen kinkhoest waren herkomst uit een niet-EU-land of een bevalling in een ziekenhuis met 800 of meer bevallingen per jaar, samen met mensen die in een centrumstad of in de provincie Antwerpen wonen, risicofactoren voor een onvolledige vaccinatie.

Een lager opleidingsniveau of een buitenlandse herkomst zijn factoren die ook tijdens andere studies in Vlaanderen in verband werden gebracht met een lagere vaccinatiegraad tijdens de zwangerschap (Laenen, Roelants, Devlieger e.a., 2015; Maertens, Braeckman, Top e.a., 2016). Vermoedelijk is de lagere vaccinatiegraad bij mensen met een niet-Europese afkomst te wijten aan het slecht begrijpen van de lokale taal en het vervolgens moeilijk begrijpen van informatie over vaccinaties gegeven door de zorgverleners. Deze studies toonden aan hoe belangrijk het is om duidelijk en consistent te informeren over het belang van griep- en kinkhoestvaccinatie tijdens de zwangerschap. Vrouwen die informatie hadden gekregen, waren vaker gevaccineerd dan vrouwen die niet geïnformeerd waren, met de hoogste vaccinatiegraad bij vrouwen die informatie van hun huisarts hadden verkregen (Laenen e.a., 2015). Aangezien huisartsen de meest vertrouwde bron van informatie zijn en hun aanbeveling de hoogste impact heeft, moeten zij vaccinaties tijdens de zwangerschap blijven aanmoedigen. Extra aandacht moet gaan naar de meest kwetsbare groepen, zoals zwangere vrouwen met een lager opleidingsniveau en van vreemde afkomst. Ook blijkt het noodzakelijk om vooral verloskundigen meer bewust te maken over de veiligheid van de vaccins, ook tijdens de zwangerschap, omdat angst voor nevenwerkingen een belangrijke oorzaak is van twijfel ten aanzien van vaccinaties (Maertens e.a., 2016).

Om een idee te krijgen van het vertrouwen van ouders in vaccinaties en hoe vaak antivaccinsentiment voorkomt, werden de ouders van de deelnemende kinderen in 2016 ook bevraagd over hun houding

Figuur 5. Houding van ouders van pasgeborenen, peuters en adolescenten tegenover vaccinatie.



Bron: Vandermeulen, Hoppenbrouwers e.a., 2017.

tegenover vaccinatie. Ook al is dat niet het voornaamste doel van deze studies, de verkregen resultaten kunnen toch al een eerste beeld scheppen van wat er leeft in de samenleving. Zo werd aangetoond dat de algemeen hoge vaccinatiegraad bij jonge kinderen en jongeren in lijn is met de positieve houding en het vertrouwen van de bevroegde ouders ten aanzien van vaccinaties: meer dan 90 % van de ouders vond vaccins belangrijk en doeltreffend en meer dan 95 % volgde het advies van experts. Wel was 32 tot 42 % van de ouders bezorgd over de mogelijke ernstige nevenwerkingen van een vaccin en was 20 tot 25 % ervan overtuigd dat vaccinatie niet meer nodig is als een ziekte niet meer voorkomt (zie figuur 5). Dat ouders nadenken over mogelijke nevenwerkingen van vaccinaties zonder het vertrouwen in de waarde van vaccinatie te verliezen, is positief. Het wil zeggen dat mogelijke nevenwerkingen na vaccinatie goed moeten worden opgevolgd en dat er vooral goed en eerlijk over gecommuniceerd moet worden. In het midden van de COVID-19-pandemie, waarbij deze bezorgdheden wellicht nog meer zijn aangewakkerd, is het daarom meer dan ooit belangrijk om die open communicatie te behouden en de veiligheid van de basisvaccinaties te belichten.

4. IMPACT VAN DE SARS-COV-2-PANDEMIE

De impact van de huidige pandemie op het toedienen van basisvaccinaties in Vlaanderen is nog niet bekend. Wel weet men dat zelfs de kortste onderbreking van de basisgezondheidszorg tijdens een epidemie een sneeuwbaaleffect teweegbrengt, met drastische gevolgen. Zo kan bijvoorbeeld uitstel of het volledig staken van het toedienen van basisvaccinaties een nieuwe mazelenuitbraak veroorzaken, wat vervolgens de economische schade toegebracht door de epidemie nog meer in de hand werkt en het ziekte- en sterftcijfer verhoogt. Landen wereldwijd hebben al gerapporteerd over de afname in basisvaccinaties als gevolg van de huidige pandemie (WHO, 2020). In Vlaanderen heeft het Agentschap Zorg en Gezondheid (2020) opgeroepen om zeker tijdens de huidige pandemie de basisvaccinaties niet te verwaarlozen. Deze oproep was belangrijk opdat elk kind correct en op tijd beschermd blijft, om groepsimmuniteit tegen voorkombare infectieziekten niet teniet te doen en in het bijzonder om de kloof tussen de verschillende lagen van de bevolking niet te vergroten. Uit ervaring is namelijk bekend dat de meest kwetsbaren in de samenleving altijd het hardst getroffen worden. De eerste resultaten over een mogelijke impact van de lockdown op het toedienen van basisvaccinaties komen van het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid (gepresenteerd op ESPID 2021: Top, Paeps, Huyck e.a., 2021). Op basis van het aantal geregistreerde HPV-vaccinaties rapporteerden zij een vertraging in uitvoering, maar een goed bewaarde vaccinatiegraad: van 44 % volledige vaccinatie in juli 2020 tot 94 % eind 2020. Voorts toonden ze aan dat het aantal toegediende eerste dosissen in het schooljaar van 2020-2021 niet veel verschilde van het schooljaar ervoor. Beide observaties wijzen erop dat de vele inspanningen geleverd door het CLB om de uitgestelde vaccinaties (als gevolg van de lockdown en het sluiten van de scholen in 2019-2020) in te halen, vruchten hebben afgeworpen. Aangezien Kind en Gezin soortgelijke inhaalcampagnes heeft georganiseerd, kunnen we verwachten dat in Vlaanderen de impact van de pandemie op het toedienen van basisvaccinaties minimaal is gebleven. Toch moet vermeld worden dat een aantal consultatiebureaus een toegenomen gebruik van Immovax – het vaccin tegen polio en het enige verplichte vaccin in België – rapporteren vergeleken met het gebruik van het hexavalente vaccin waarin polio al vervat zit. Dat zou kunnen wijzen op een toenemende twijfel ten aanzien van vaccinaties, wat verder gestimuleerd is door de huidige pandemie. Maar de voorlopige gegevens in de lopende vaccinatiegraadstudie tonen momenteel geen opvallende trends voor weigering tot deelname op basis van negatieve

opvattingen ten aanzien van vaccinaties of COVID-19. Wel toonde de Grote Coronastudie aan dat bereidheid tot COVID-19-vaccinatie in Vlaanderen afhankelijk is van de financiële situatie van de deelnemers. Een moeilijke financiële situatie ging vaker gepaard met een mindere bereidheid tot vaccinatie (ingediend, nog niet gepubliceerd). Los van de vaccinatiegraadstudie lopen er ook nog een aantal masterproeven van de Ma-na-Ma Jeugdgezondheidszorg die het pas geïmplementeerde HPV-vaccinatiebeleid bij jongens onderzoeken. Deze masterproeven richten zich onder andere op de onderliggende attitude van de ouders van jongens vergeleken met die van meisjes, en waarom HPV-vaccinatie bij jongens in bepaalde gebieden beter werkt dan in andere. Omdat deze onderzoeken aan het begin van de pandemie gestart zijn, zouden ze interessante trends als gevolg van de pandemie kunnen waarnemen. Hoe dan ook zullen we de resultaten van al deze studies moeten afwachten vooraleer we een duidelijk beeld kunnen scheppen van de uiteindelijke impact van de pandemie op de vaccinatiegraad, het vertrouwen in vaccins en de (al aanwezige) vaccinatieongelijkheid.

5. CONCLUSIE

Over de jaren heen is gebleken dat een gratis aanbod van vaccins via preventieve gezondheidszorg de beste garantie is voor een hoge vaccinatiegraad. Ondanks de hoge vaccinatiegraad is er toch vaccinatieongelijkheid in Vlaanderen. Vaccinatiegraadstudies uitgevoerd in 2005 tot en met die in 2016 hebben een duidelijke trend in risicofactoren voor ondervaccinatie aangekaart. Terugkomende risicogroepen zijn jonge kinderen die opgroeien in grote gezinnen of in gezinnen met een lage socio-economische status, zij die niet door Kind en Gezin worden gevaccineerd of kinderen bij wie vaak gewisseld wordt van vaccineerder. Deze jonge kinderen lopen door de jaren heen consistent meer kans om minder goed gevaccineerd te worden. Bij schoolkinderen lopen voornamelijk kinderen met een achterstand in hun schoolcarrière of van wie de ouders van niet-Belgische afkomst zijn meer risico op ondervaccinatie. Als we weten dat het vaccinatiebeleid wordt afgestemd op de resultaten van deze studies, rijst de vraag waarom elke studie nog steeds dezelfde risicofactoren blootlegt. Een verklaring daarvoor is onder andere dat deze studies enkel verbanden leggen met bepaalde socio-demografische kenmerken, maar niet met de onderliggende redenen voor onder- of niet-vaccinatie. Meer diepgaande studies zijn nodig om bijvoorbeeld de vaccinatiegraad bij chronisch zieke kinderen of bij anderstalige nieuwkomers na te gaan samen met onderliggende factoren voor ondervaccinatie. Ook weten we niet wat de vaccinatiegraad en de risicofactoren zijn bij kinderen van wie de ouders niet wilden meewerken, of dat er bepaalde risicozones, zoals een wijk of bepaalde scholen, zijn met een lage vaccinatiegraad. Dat verder in kaart brengen, is noodzakelijk willen we vaccinatieongelijkheid in Vlaanderen verder terugdringen. Ook vaccinatietwijfel of weigering moet dieper onderzocht worden, vooral in het licht van de huidige pandemie. Het is belangrijk om op te volgen of de pandemie werkelijk een invloed heeft op twijfel over basisvaccinaties of dat de hoge twijfel voornamelijk van toepassing is op de COVID-19-vaccins. Hoewel Belgen weinig sceptisch zijn ten aanzien van het belang of de doeltreffendheid van vaccins is niettemin gebleken dat in Vlaanderen twijfel bestaat over de veiligheid van vaccins, zelfs bij zorgverleners. Bijkomend onderzoek is nodig om gericht na te gaan wat de bepalende factoren zijn die vaccinatievertrouwen stimuleren of net afremmen en of die anders zijn in kwetsbare groepen. Om de terugkomende onderliggende factoren en de vaccinatietwijfel in de praktijk aan te pakken, is in elk geval een continu pleidooi voor het nut van vaccinaties op alle terreinen nodig, met vooral een transparante communicatie op maat van elke ouder.

REFERENTIES

Agentschap Zorg en Gezondheid (2020). *Vaccinatieweek (20-26 april 2020): Stel vaccinaties niet uit omwille van het coronavirus 2020*. Geraadpleegd via <https://www.laatjevaccineren.be/vaccinatieweek-20-26-april-2020-stel-vaccinaties-niet-uit-omwille-van-het-coronavirus>

Braeckman, T., Theeten, H., Lernout, T., Hens, N., Roelants, M., Hoppenbrouwers, K., & Van Damme, P. (2014). Rotavirus vaccination coverage and adherence to recommended age among infants in Flanders (Belgium) in 2012. *Eurosurveillance*, *19*(20). <https://doi.org/10.2807/1560-7917.ES2014.19.20.20806>

Braeckman, T., Theeten, H., Roelants, M., Blaizot, S., Hoppenbrouwers, K., Maertens, K., Van Damme, P. & Vandermeulen, C. (2018). Can Flanders resist the measles outbreak? Assessing vaccination coverage in different age groups among Flemish residents. *Epidemiology and Infection*, *146*(8), 1043-1047. <https://doi.org/10.1017/S0950268818000985>

Castle, P.E. & Schmeler, K.M. (2014). HPV vaccination: for women of all ages? *The Lancet*, *384*(9961), 2178-2180. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(14\)61230-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(14)61230-7)

Cornelissen, L., Grammens, T., Leenen, S., Schirvel, C., Hutse, V., Demeester, R., Swennen, B., Asikainen, T., & Wyndham-Thomas, C. (2020). High number of hospitalisations and non-classical presentations: lessons learned from a measles outbreak in 2017, Belgium. *Epidemiology and Infection*, *148*, 1-10. <https://doi.org/10.1017/S0950268820000278>

Currie, C., Zanotti, C., Morgan, A., Currie, D., de Looze, M., Roberts, C., Samdal, O., Smith, O.R.F., & Barnekow, V. (2012). *Social determinants of health and well-being among young people. Health behaviour in School-aged Children (HBSC) study: international report from the 2009-2010 survey*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.

Grammens, T., Maes, V., Hutse, V., Laisnez, V., Schirvel, C., Trémérie, J.M., & Sabbe, M. (2016). Different measles outbreaks in Belgium, January to June 2016 – a challenge for public health. *Eurosurveillance*, *21*(32), 1-5. <https://doi.org/10.2807/1560-7917.ES.2016.21.32.30313>

Grammens, T., Schirvel, C., Leenen, S., Shodu, N., Hutse, V., da Costa, E.M., & Sabbe, M. (2017). Ongoing measles outbreak in Wallonia, Belgium, December 2016 to March 2017: Characteristics and challenges. *Eurosurveillance*, *22*(17), 1-5. <https://doi.org/10.2807/1560-7917.ES.2017.22.17.30524>

Gust, D.A., Darling, N., Kennedy, A., & Schwartz, B. (2008) Parents with doubts about vaccines: Which vaccines and reasons why. *Pediatrics*, *122*(4), 718-725. <https://doi.org/10.1542/peds.2007-0538>

Hak, E., Schönbeck, Y., de Melker, H., van Essen, G.A., & Sanders, E.A.M. (2005). Negative attitude of highly educated parents and health care workers towards future vaccinations in the Dutch childhood vaccination program. *Vaccine*, *23*(24), 3103-3107. <https://doi.org/10.1016/j.vaccine.2005.01.074>

Hoge gezondheidsraad (2013). *Vaccinatie van volwassenen: vaccinatie tegen kinkhoest – herziening 13*. Brussel: Hoge Gezondheidsraad.

Hoge Gezondheidsraad (2020). *Vaccinatie tegen seizoensgebonden griep – Winterseizoen 2020-2021. Advies nr. 9581*. Brussel: Hoge Gezondheidsraad.

KCE (Federaal Kenniscentrum voor de gezondheidszorg) (2008). *Evaluatie van universele en doelgroep hepatitis A vaccinatie opties in België. vol. 98A*. Brussel: KCE.

Laenen, J., Roelants, M., Devlieger, R., & Vandermeulen, C. (2015). Influenza and pertussis vaccination coverage in pregnant women. *Vaccine, 33(18)*, 2125-2131.
<https://doi.org/10.1016/j.vaccine.2015.03.020>

Larson, H., de Figueiredo, A., Karafillakis, E., & Rawal, M. (2018). *State of vaccine confidence in the EU 2018*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2875/241099>

Larson, H., de Figueiredo, A., Xiahong, Z., Schulz, W.S., Verger, P., Johnston, I.G., Cook, A.R., & Jones, N.S. (2016). The State of Vaccine Confidence 2016: Global Insights Through a 67-Country Survey. *EBioMedicine, 12*, 295-301. <https://doi.org/10.1016/j.ebiom.2016.08.042>

Lefevere, E., Hens, N., de Smet, F., & Beutels, P. (2016). The impact of non-financial and financial encouragements on participation in non school-based human papillomavirus vaccination: a retrospective cohort study. *European Journal of Health Economics, 17*, 305-315.
<https://doi.org/10.1007/s10198-015-0680-2>

Lefevere, E., Theeten, H., Hens, N., de Smet, F., Top, G., & Van Damme, P. (2015). From non school-based, co-payment to school-based, free Human Papillomavirus vaccination in Flanders (Belgium): A retrospective cohort study describing vaccination coverage, age-specific coverage and socio-economic inequalities. *Vaccine, 33(39)*, 5188-5195.
<https://doi.org/10.1016/j.vaccine.2015.07.088>

Lernout, T., Theeten, H., Hens, N., Braeckman, T., Roelants, M., Hoppenbrouwers, K., & Van Damme, P. (2014). Timeliness of infant vaccination and factors related with delay in Flanders, Belgium. *Vaccine, 32(2)*, 284-289. <https://doi.org/10.1016/j.vaccine.2013.10.084>

Luyten, J., Desmet, P., Dorgali, V., Hens, N., & Beutels, P. (2014). Kicking against the pricks: Vaccine sceptics have a different social orientation. *European Journal of Public Health, 24(2)*, 310-314.
<https://doi.org/10.1093/eurpub/ckt080>

Maertens, K., Braeckman, T., Blaizot, S., Theeten, H., Roelants, M., Hoppenbrouwers, K., Leuridan, E., Van Damme, P. & Vandermeulen, C. (2018). Coverage of recommended vaccines during pregnancy in Flanders, Belgium. Fairly good but can we do better? *Vaccine, 36(19)*, 2687-2693.
<https://doi.org/10.1016/j.vaccine.2018.03.033>

Maertens, K., Braeckman, T., Top, G., Van Damme, P., & Leuridan, E. (2016). Maternal pertussis and influenza immunization coverage and attitude of health care workers towards these recommendations in Flanders, Belgium. *Vaccine*, 34(47), 5785-91. <https://doi.org/10.1016/j.vaccine.2016.09.055>

Mahieu, L., de Schrijver, K., van den Branden, D., Boeckx, H., Mahieu, H., & Wojciechowski, M. (2014). Epidemiology of pertussis in children of Flanders Belgium: Can healthcare professionals be involved in the infection? *Acta Clinica Belgica*, 69(2), 104-110. <https://doi.org/10.1179/0001551214Z.000000000032>

McNeil, S.A., Dodds, L.A., Fell, D.B., Allen, V.M., Halperin, B.A., Steinhoff, M.C., & MacDonald, N.E. (2011). Effect of respiratory hospitalization during pregnancy on infant outcomes. *American Journal of Obstetrics and Gynecology*, 204(6), S54-7. <https://doi.org/10.1016/j.ajog.2011.04.031>

Newmann, S.J. & Garner, E.O. (2005). Social inequities along the cervical cancer continuum: a structured review. *Cancer Causes and Control*, 16, 63-70. <https://doi.org/10.1007/s10552-004-1290-y>

Pierce, M., Kurinczuk, J.J., Spark, P., Brocklehurst, P., & Knight, M. (2011). Perinatal outcomes after maternal 2009/H1N1 infection: national cohort study. *BMJ*, 342, 1-8. <https://doi.org/10.1136/bmj.d3214>

Theeten, H., Hens, N., Vandermeulen, C., Depoorter, A.M., Roelants, M., Aerts, M., Hoppenbrouwers, K., & Van Damme, P. (2007). Infant vaccination coverage in 2005 and predictive factors for complete or valid vaccination in Flanders, Belgium: an EPI-survey. *Vaccine*, 25(26), 4940-4948. <https://doi.org/10.1016/j.vaccine.2007.03.032>

Theeten, H. (2017). *Vaccinatiegraad in Vlaanderen, vanwaar komen we?*, presentatie op Valentijn Vaccinatiesymposium, Universiteit Antwerpen, geraadpleegd via <https://www.uantwerpen.be/nl/congressen/valentijn-vaccinatie-symposium/vorige-edities/lezingen/>.

Theeten, H., Vandermeulen, C., Roelants, M., Hoppenbrouwers, K., Depoorter, A.M., & Van Damme, P. (2009). Coverage of recommended vaccines in children at 7-8 years of age in Flanders, Belgium. *Acta Paediatrica*, 98(8), 1307-1312. <https://doi.org/10.1111/j.1651-2227.2009.01331.x>

Top, G., Paeps, A., Huyck, H., Theeten, H., Wildemeersch, D., & De Schutter, I. (2021, 24-29 mei). *Genderneutral HPV-vaccination in Flanders 2019-2020 – impact of the COVID-19 lock-down on the vaccination programme*. ESPID 2021 online meeting.

Vandermeulen, C., Braeckman, T., Roelants, M., Blaizot, S., Maertens, K., Van Damme, P., Theeten, H., & Hoppenbrouwers, K. (2017). Vaccinatiegraad in Vlaanderen in 2016. *Vlaams Infectieziektenbulletin*, 2017(2), 6-17.

Vandermeulen, C., Hoppenbrouwers, K., Roelants, M., Theeten, H., Braeckman, T., Maertens, K., Blaizot, S., & Van Damme, P. (2017). *Studie van de vaccinatiegraad in Vlaanderen 2016*. Leuven/Antwerpen: KU Leuven/UAntwerpen.

Vandermeulen, C., Roelants, M., Theeten, H., Depoorter, A.M., Van Damme, P., & Hoppenbrouwers, K. (2008). Vaccination coverage in 14-year-old adolescents: Documentation, timeliness, and sociodemographic determinants. *Pediatrics*, *121*(3), e428.
<https://doi.org/10.1542/peds.2007-1415>

Vandermeulen, C., Roelants, M., Theeten, H., Van Damme, P., & Hoppenbrouwers, K. (2008). Vaccination coverage and sociodemographic determinants of measles-mumps-rubella vaccination in three different age groups. *European Journal of Pediatrics*, *167*, 1161-1168.
<https://doi.org/10.1007/s00431-007-0652-3>

Unicef (2020). *Immunization coverage: Are we losing ground?* Geraadpleegd via
<https://data.unicef.org/resources/immunization-coverage-are-we-losing-ground/>

WHO (2020). *At least 80 million children under one at risk of diseases such as diphtheria, measles and polio as COVID-19 disrupts routine vaccination efforts, warn Gavi, WHO and UNICEF 2020.* Geraadpleegd via <https://www.who.int/news/item/22-05-2020-at-least-80-million-children-under-one-at-risk-of-diseases-such-as-diphtheria-measles-and-polio-as-covid-19-disrupts-routine-vaccination-efforts-warn-gavi-who-and-unicef>

2.10

SOLIDAIR RISICO LOPEN. INZICHTEN UIT DE STANDPUNTTHEORIE VOOR EEN INCLUSIEF BELEID EN INCLUSIEVE WETENSCHAP

Kristien Hens en Katrien Schaubroeck

Bij elke persmededeling van regeringsleiders over de coronamaatregelen viel wel het woord 'solidariteit'. Aangezien het virus even besmettelijk is voor zowel rijk als arm, moest iedereen een steentje bijdragen om de verspreiding tegen te gaan. Een virus, zo werd aan het begin van de epidemie gezegd, maakt immers geen onderscheid. En als een virus in principe iedereen kan treffen, kan men ook verwachten dat iedereen zijn best doet om elkaar te beschermen. Maar in de maatschappelijke coronadiscussies stond die verwachte solidariteit vaak ter discussie. Enerzijds werd er geklaagd over het gebrek aan solidariteit tussen ouderen en jongeren, of tussen mensen met en mensen zonder onderliggende gezondheidsproblemen die een besmetting met het COVID-19-virus gevaarlijker maken. Anderzijds werd in het midden van de lockdown geregeld de vraag gesteld in hoeverre het eerlijk is dat jonge mensen hun sociale leven moesten stopzetten terwijl ze zelf een relatief klein risico liepen.

Intussen is het overduidelijk dat COVID-19 niet de grote gelijkmaker is geweest. De impact van zowel het virus als de maatregelen is verschillend voor verschillende groepen in de samenleving. Het is bijvoorbeeld aangetoond dat mensen in armoede een hoger risico op ernstige gezondheidsimplicaties hebben (Patel, Nielsen, Badiani e.a., 2020). Ook dragen mensen met tijdelijke arbeidscontracten zwaardere gevolgen van lockdownmaatregelen dan zij met een vast contract. De impact van de lockdown zal misschien iets minder geweest zijn op jongeren en kinderen die nog met vrienden konden afspreken in de tuin dan voor kinderen in woonblokken. Een gebrek aan inzicht in de grote verschillen in impact van maatregelen en de complexe vragen rond soorten van risico's die mensen lopen, bemoeilijkt volgens ons het opbrengen van, maar ook het vragen om solidariteit.

In dit artikel willen wij deze ongelijkheid onderzoeken vanuit de invalshoeken van wetenschapsfilosofie en epistemologie. Epistemologie is de filosofische discipline die onderzoekt hoe kennis tot stand komt. In het bijzonder willen we focussen op hoe we kennis verwerven over risico's. Wij argumenteren dat er een blinde vlek is in hoe die kennis meestal tot stand komt: men beseft niet voldoende dat risico's bepalen nooit neutraal is of men beseft niet wat de problematische gevolgen zijn van die onmogelijkheid. Een situatie die voor mensen met een zwakkere gezondheid risicovol is, is het voor jonge kinderen niet. Naast dergelijke objectieve verschillen zijn er ook subjectieve

verschillen die bepalen hoe relevant risico's zijn. Het risico op ziek worden is in sommige contexten ondergeschikt aan andere risico's. Wie in armoede leeft, heeft soms de 'luxe' niet om risicocontacten te vermijden. Men heeft bijvoorbeeld niet de keuze om de auto te nemen in plaats van het openbaar vervoer, of om online te bestellen in plaats van bij de Action langs te gaan. Het risico op ontslag of een tekort aan producten in de voorraadkast wordt dan begrijpelijkerwijs groter ingeschat dan het risico op besmetting. Hoe groot een risico op besmetting is, is dus moeilijk vanuit een onthecht en neutraal standpunt te bepalen. Wanneer de maatregelen een bezoek aan de IKEA toelaten, maar religieuze bijeenkomsten met meer dan vijftien personen in een ruime kerk of moskee niet, dan wordt duidelijk dat er afwegingen gemaakt worden die meer factoren in rekening brengen dan het risico op besmetting. Het probleem is niet dat een overheid die afweging tussen risico's maakt. Want die is onvermijdelijk. Het probleem is dat politieke argumenten voor strenge maatregelen die verwijzen naar 'het risico is te groot' eigenlijk verhullen dat het gaat om de bereidheid om bepaalde risico's te nemen en andere niet. Deze onderhuidse evaluatieve afweging van risico's is er niet enkel in beleidsbeslissingen (een punt dat wel al vaker is gemaakt), maar zoals wij willen aantonen ook in het stadium van wetenschappelijke advisering die eraan voorafgaat.

Een inclusief beleid moet zo divers mogelijke belangen meenemen in zijn beslissingen.

Een inclusief beleid moet zo divers mogelijke belangen meenemen in zijn beslissingen. In een democratie zouden immers de belangen van elke burger even veel moeten wegen, niet enkel die van kapitaalkrachtige burgers. Voor mensen die leven in armoede betekent het heropenen van grote meubelketens niet zo veel. Het gesloten houden van kringwinkels en andere initiatieven die met vrijwilligers werken, tast hun levenskwaliteit echter wel aan. Niet alleen politiek beleid, ook wetenschap wordt beter, namelijk meer waarheidsgetrouw, door inclusiviteit, dat wil zeggen door het incorporeren van zo veel mogelijk perspectieven. Dat is beargumenteerd door de standpunttheorie, een feministische epistemologie uit de jaren zeventig die volgens ons nog steeds niet voldoende mainstreamerkenning krijgt. Dat er ook moreel wat op het spel staat in het beoefenen van de standpunttheorie, blijkt scherp in de coronacrisis: de bereidheid om solidair te zijn, staat of valt met de perceptie dat de overheid solidair is met al haar burgers. En of de overheid die solidariteit aan de dag kan leggen, wordt sterk bepaald door het wetenschappelijke advies dat ze krijgt.

In dit artikel willen we het domein van de *risk studies* (zie bv. Ulrich Becks *Risk Society*) verbinden met het domein van de *standpoint epistemology* (zie bv. het werk van Quill Kukla en Sandra Harding) (Beck, Lash, & Wynne, 1992; Biddle & Kukla, 2017; Harding, 1991). De kern van ons argument is dat wetenschappelijke kennis van de pandemie accurater wordt en politieke oproepen tot solidariteit effectiever en rechtvaardiger naarmate beide zich laten leiden door de overtuiging dat kennis steeds standpuntrelatief is. Na een sectie over het concept 'risico' en een sectie over de standpunttheorie gaan we in een besluit na wat dat alles met solidariteit te maken heeft. Ons artikel is ook bedoeld als een oproep tot meer onderzoek naar ervaringen en opinies van mensen over groepen die traditioneel minder gehoord worden, bijvoorbeeld omdat ze minder verenigd zijn in belangengroepen of mediagenieke initiatieven, zoals mensen die in armoede leven.

1. WAT BETEKENT HET OM RISICO TE LOPEN?

De coronapandemie heeft duidelijk gemaakt dat het erg moeilijk is om te definiëren wat we eigenlijk bedoelen met risico en hoe verschillende risico's zich tot elkaar verhouden. Zelfs als we ons beperken tot strikt medische risico's is het niet altijd duidelijk welke risico's we proberen te vermijden. Op het eerste gezicht is dat het aantal besmettingen. De gevoerde discussie over het al dan niet sluiten van de scholen suggereert dat sommigen echter waarschijnlijk wel een aantal besmettingen wilden toelaten bij groepen die er doorgaans geen zware gevolgen van dragen, zoals jongeren. Dan is het nauwkeuriger om te zeggen dat het ons gaat om het vermijden van risico's op zware complicaties ten gevolge van een besmetting. Het Belgische coronabeleid werd in eerste instantie bepaald door het aantal beschikbare bedden op de *intensive care* (IC). De Belgische overheid wilde dus het risico vermijden dat ziekenhuizen de toevloed van patiënten met zware complicaties niet meer aankonden en andere zorg moesten uitstellen. Dat is een andere doelstelling dan alle besmettingen vermijden of dan alle gezondheidscomplicaties vermijden: zelfs mensen met mildere vormen van COVID-19 kunnen daar langere tijd arbeidsonbekwaam door zijn. Hoe we zulke risico's moeten meenemen in de analyse en hoe we ze tegen elkaar afwegen, is onduidelijk.

Pandemische risico's zijn niet enkel medische risico's. De coronapandemie noemt men terecht de grootste crisis die ons land sinds de Tweede Wereldoorlog meemaakt. De impact op de economie is erg groot: mensen verliezen hun job en kleine ondernemers zoals kappers en de horeca lijden zware verliezen door de maatregelen. Het mentale welzijn van de bevolking lijdt onder de onzekerheid en de lockdown. Het zou echter onjuist zijn om niet-medische en medische risico's simpelweg tegen elkaar af te wegen. Het zijn immers geen communicerende vaten: als we

**Risicoafweging is
nooit louter een
neutrale beweging.**

gemiddeld minder aandacht zouden schenken aan medische risico's, bijvoorbeeld door een zachtere lockdown, dan houdt dat niet automatisch in dat het gemiddelde mentale welzijn van de bevolking zal stijgen. De waarheid is dat we het gewoon niet weten, en dat we, in tegenstelling tot objectief meetbare gegevens zoals besmettingsrisico en reproductiegraad, ook geen goede manier hebben om de verschillende risico's af te wegen. Doordat deze risico's dan ook nog eens verschillende

bevolkingsgroepen treffen, is risicoafweging nooit louter een neutrale beweging: de overheid maakt keuzes op basis van wat ze belangrijk acht, en wat ze belangrijk acht wordt onvermijdelijk beïnvloed door waarmee ze vertrouwd is. Willen beleidsmakers de juiste keuzes maken, dan is het dus belangrijk dat er kennis voorhanden is over de leefwereld van alle relevante belanghebbenden en de nuances van risico's die zij lopen te begrijpen.

Laat ons echter eerst bekijken wat de filosofische literatuur ons kan leren over risico's. Filosofen hebben verschillende technische definities van risico gegeven (voor een overzicht, zie Hansson, 2018). In het algemeen verwijst risico naar een toestand waarin een ongewenste gebeurtenis zich zou kunnen voordoen. Twee aspecten zijn belangrijk: 1) we kunnen niet met zekerheid voorspellen dat iets zich zal voordoen; 2) we hebben liever niet dat het zich voordoet. Als men iets een risico noemt, dan houdt dat dus altijd een waardeoordeel in: men vindt het slecht dat het zou gebeuren. Het ligt dus voor de hand dat mensen onderling van mening kunnen verschillen over wat een risico is en over welke waarde of welk belang ze hechten aan een bepaald risico. Wat voor de ene een

risico is, is dat voor de andere niet. De pandemie en de discussie over de maatregelen hebben dat overduidelijk gemaakt. We komen daar later nog op terug.

Wetenschappers maken vaak een onderscheid tussen objectieve risico's en subjectieve risico's. Objectieve risico's zijn dan de risico's, of probabiliteiten, die we kunnen berekenen, bijvoorbeeld transmissierisico's. Subjectieve risico's verwijzen dan naar hoe we die objectieve risico's inschatten. Bijvoorbeeld, tijdens de pandemie konden mensen denken dat het erg risicovol is om een vliegtuig te nemen, maar dat het best wel oké is om op de kleinkinderen te passen. Ze passen hun oordeel dan aan hun specifieke omstandigheden aan: het oordeel over wat het grootste risico is, is niet per se gebaseerd op harde cijfers en komt niet per se overeen met wat statistieken over transmissierisico's zeggen (Sjöberg, 2000). In een pandemie is het erg moeilijk om niet terug te vallen op subjectieve oordelen, aangezien veel objectieve cijfers er gewoon nog niet zijn. We weten bijvoorbeeld niet hoe goed vaccins zullen beschermen tegen (toekomstige) varianten, aangezien deze varianten er gewoon nog niet (lang genoeg) zijn.

Omdat er altijd een normatief aspect is aan risico's, maar het evaluatieve oordeel dat voorafgaat aan de risicobepaling niet altijd expliciet gemaakt wordt, én omdat we over heel veel aspecten nog geen zekerheid hebben, of misschien ook nooit zullen hebben, grijpen beleidsmakers graag terug naar wat een objectieve, technologische en wetenschappelijke benadering lijkt: cijfers gebaseerd op besmettelijkheid en mortaliteit. Het is logisch dat een beleid, dat wenst het grootste mogelijke goed te bereiken voor zo veel mogelijk mensen, probeert gebruik te maken van kosten-batenanalyses gebaseerd op cijfers, in de hoop dat onzekerheden geobjectiveerd worden. Zeker in situaties waar snel gehandeld moet worden, is die strategische keuze begrijpelijk en verdedigbaar. Maar zelfs beleidsmakers nemen beslissingen vanuit hun eigen context en houden misschien niet altijd rekening met specifieke omstandigheden van mensen wier leefwereld zij niet delen. Keuzes houden altijd in dat we bepaalde belangen boven andere belangen plaatsen, bijvoorbeeld economische belangen boven gezondheid of fysieke gezondheid boven mentale gezondheid. Het is dus waarschijnlijk onmogelijk om risico's helemaal neutraal vast te leggen of te berekenen, zeker als het gaat om globale risico's. Zo leert ons ook een van de belangrijkste sociologische denkers over risico, Ulrich Beck.

In zijn werk *Risk Society* gebruikte Beck het voorbeeld van vervuiling om aan te tonen dat geglobaliseerde risico's niet meer berekenbaar zijn. Probabiliteitsberekeningen helpen ons niet meer. Bovendien genereren de keuzes die we maken om risico's te verhelpen ook andere risico's (Beck e.a., 1992). Dat is natuurlijk erg toepasbaar op de huidige pandemie. De maatregelen die genomen worden om de pandemie in te perken, en dus om het risico op besmetting te vermijden, genereren op zich weer andere risico's, zoals het risico op partnergeweld, op psychische problemen zoals verslaving en depressie. Deze risico's hangen weer af van bepaalde contexten waarin mensen zich bevinden. Hoeveel en welk risico een individu loopt, is afhankelijk van de specifieke context en geschiedenis van dat individu, én van de eigen inschatting van het risico. Een scheiding tussen objectief en subjectief risico is daarom niet meer zo behulpzaam of relevant.

Bovendien worden in het discours vaak bevolkingsgroepen tegenover elkaar geplaatst: de ouderen die de grootste risico's lopen als het gaat om fysieke gezondheid, versus de jongeren, die risico lopen op mentale gezondheidsproblemen versus de zelfstandigen die het risico lopen op faillissement. De vraag stelt zich dan welk risico het belangrijkste of het ergste is, en welke groep dan solidair moet zijn, en een deel van het risico dat zij loopt accepteert, om risico's bij andere

groepen te verminderen. Ook hier weer spelen normatieve aspecten mee: heeft de samenleving een plicht om ouderen te beschermen omdat zij over het algemeen minder levensjaren voor de boeg hebben of zijn zij net minder beschermenswaardig omdat zij al een heel leven achter zich hebben?

Hoewel wij akkoord gaan met de stelling dat risico's anders verdeeld zijn over de verschillende groepen, denken we, in lijn met Beck, dat deze segregatie van risico's niet helemaal een correcte voorstelling is van de werkelijkheid. Het gaat hier immers niet enkel over economische versus psychosociale versus medische risico's. Al deze risico's zijn met elkaar verweven. De sluiting van scholen zal een andere impact hebben op kinderen zonder toegang tot internet en zonder tuin. Kinderen die niet meer kunnen spelen op de speelplaats lopen weliswaar minder risico om besmet te worden. Maar als zij lange tijd geen andere uitlaatklep hebben, kan dat gebrek aan beweging weer andere medische risico's inhouden, risico's die misschien pas op latere leeftijd tot uiting komen. Omdat psychosociale en medische factoren invloed uitoefenen op elkaar en in de praktijk verweven zijn met elkaar, is een lange, maar milde lockdown niet voor iedereen een haalbare of gezonde maatregel. Ook het onderscheid tussen economische en medische effecten is artificieel, want puur theoretisch. In de praktijk zijn gezondheid en economie intrinsiek met elkaar verbonden. De impact van een COVID-19-besmetting hangt bijvoorbeeld af van je algehele gezondheidstoestand, die dan weer afhangt van je economische toestand (toegang tot gezond eten enzovoort). Daarom noemt Horton (2020) de coronapandemie in een lezenswaardig artikel in *The Lancet* een 'syndemie'. Hij stelt dat de infectie met SARS-CoV-2 interageert met een heel aantal andere, niet-besmettelijke ziektes. Deze ziektes treft men vaker aan bij sociaal kwetsbare groepen en getuigen van een diepgewortelde systemische ongelijkheid. Een syndemie, zo stelt Horton, wordt gekarakteriseerd door biologische en sociale interacties tussen aandoeningen en toestanden, interacties die je vatbaarheid voor ziektes verergeren. Horton stelt dan ook dat een grondige en duurzame aanpak van een syndemie in eerste instantie ook de aanpak van sociale ongelijkheid inhoudt.

Zulke systemische dynamieken, samen met het normatieve karakter van risico's, maken risico-inschatting extreem complex, zo niet bijna onmogelijk. Maar het is net omdat het complex is dat we moeten blijven bevragen vanuit welke standpunten bepaalde beleidsbeslissingen genomen worden. We moeten ervoor zorgen dat we de standpunten van mensen die traditioneel niet mee het beleid bepalen, actief onderzoeken en meenemen.

2. STANDPUNTTHEORIE EN KENNISVERWERVING OVER EEN VIRALE PANDEMIE

Het belang van inzicht in de belevingen en waarden van anderen, zowel voor de wetenschap als voor het beleid, wordt duidelijk als we kijken naar hoe in het verleden werd omgegaan met epidemieën. Zo hebben feministische reporters duidelijk gemaakt dat de uitbraken van zika en ebola vrouwen en mannen anders beïnvloeden. De huidige secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Antonio Guterres, heeft dat ook toegegeven. Zowel in wetenschappelijk onderzoek als in beleidsvoering is er echter nog niet veel aandacht geschonken aan deze genderverschillen. Bijvoorbeeld, het gegeven dat volledige lockdowns het risico op partnergeweld en kindermishandeling verhogen, is niet in rekening gebracht bij de eerste lockdown. Toen feministische activisten zoals Natacha Waldmann in België¹ en Caroline Criado Perez (2019) in het Verenigd Koninkrijk ijverden voor een

betere genderbalans in adviesorganen werden ze door sommigen niet ernstig genomen. Hun eis wordt echter ondersteund door inzichten van de standpunttheorie.

In wat volgt, zullen we deze standpunttheorie en de relevantie ervan voor de discussie over corona en kansengroepen verder uitwerken. De standpunttheorie heeft zowel normatieve dimensies (hoe moet kennis verzameld worden), descriptieve dimensies (hoe wordt kennis zoals bijvoorbeeld uitgedrukt in wetenschappelijke theorieën de facto ontwikkeld?) als methodologische aanbevelingen voor om het even welk disciplinair onderzoek. Ondanks deze rijkdom aan invullingen beginnen epistemologische, sociologische en wetenschapsfilosofische verdedigingen van de standpunttheorie met de simpele premisse dat alle kennis gesitueerd is. Elke vorm van kennis wordt verkregen en gecommuniceerd door iemand met een specifiek lichaam, een specifieke cognitieve stijl, persoonlijke interesses en waarden enzovoort. Feministische epistemologen hebben ertoe bijgedragen dat het idee van het neutrale standpunt van de wetenschap werd ontmanteld. Wetenschap wordt bedreven door wetenschappers en geen enkel menselijk wezen is zo immaterieel als het neutrale standpunt lijkt te suggereren. Het subject dat achter wetenschappelijke uitspraken zit, werd in de geschiedenis van de moderne wetenschap voorgesteld als neutraal, abstract, zelfs goddelijk in zijn vermogen om te spreken over zowat alles in de werkelijkheid zonder dat het een bepaald standpunt in die werkelijkheid innam. Haraway (1988) noemt dit elimineren van elk particulier perspectief *the god-trick*, en doorprijkt het als een illusie van de moderne wetenschap. Dat wil niet zeggen dat we wetenschap moeten wantrouwen, noch dat wetenschap een volledig subjectieve aangelegenheid is. Integendeel, we bewijzen de wetenschap net een dienst door zo veel mogelijk perspectieven in te sluiten in de wetenschappelijke praktijk. Met betrekking tot kennisverwerving over de pandemie denken we dat het van belang is dat we ons bewust zijn van de verschillende sociale situaties waarin mensen zich bevinden, sociale situaties die kunnen leiden tot verschillende ervaringen en daarom ook verschillende epistemische perspectieven. Bepaalde sociale groepen hebben immers net door hun specifieke ervaringen toegang tot waarheden die we dreigen niet te zien als we enkel vanuit ons eigen perspectief kijken.

Als we de specifieke ervaringen en situaties van bepaalde groepen, die door de huidige situatie hard getroffen worden, niet serieus nemen en niet meenemen in onze overwegingen, doen we mensen een specifiek soort onrecht aan, namelijk een epistemisch onrecht. Epistemische onrechtvaardigheid is die vorm van onrechtvaardigheid die mensen wordt aangedaan als zij niet gerespecteerd worden als mensen die kennis bezitten (Fricker, 2009). Sommige groepen die te lijden hadden onder de lockdowns kregen relatief veel media-aandacht, zoals de studenten, de kappers en de horeca-uitbaters. Andere stemmen, zoals die van werkloze mensen in appartementsblokken zonder groene ruimte, hoorden we niet. Hun 'lockdown' leek niet economisch interessant en ze werden nauwelijks gerepresenteerd door belangengroepen, dus het leek logisch dat de media hun getuigenissen niet oppikte. Wanneer ook wetenschap en politiek hun perspectief over het hoofd zien, komt een vorm van onrecht tot stand. In een inclusieve democratie is het van belang dat we alle getuigenissen meenemen: mensen die leven in armoede zijn immers net zo goed burgers, en ze lijden onder de beslissing om speelpleintjes en skateparken te sluiten, om religieuze diensten te verbieden en om voedselbanken en andere initiatieven die draaien op vrijwilligerswerk niet te ondersteunen. Het is niet alleen de politiek die we inclusiever kunnen maken door de standpunttheorie meer serieus te nemen. Ook de wetenschap zelf zou verbeteren als wetenschappers zich meer bewust zouden worden van hun eigen sociale positie en hoe die hun epistemische keuzes beïnvloedt en beperkt.

**Ook de wetenschap
zou verbeteren als
wetenschappers zich
meer bewust zouden
worden van hun eigen
sociale positie.**

Dat is waar de literatuur over epistemisch onrecht en de literatuur over de standpunttheorie elkaar raken. Over dit raakvlak tussen politiek-morele onrechtvaardigheid en wetenschappelijke kennisvorming is veel controverse: mogen politieke bekommernissen wel een rol spelen bij het bepalen van wat wetenschappelijke waarheid is? Het is echter maar de vraag of de zogenaamd neutrale status quo wel zo apolitek is. Slaagt wetenschap er als menselijke praktijk ooit in om politieke machtsverhoudingen buiten het wetenschapsbedrijf te houden? We zijn het eens met Harding (1992) wanneer

zij zegt dat de standpunttheorie geen afbreuk doet aan de hoge wetenschappelijke standaarden van objectiviteit. De standpunttheorie laat daarentegen zien dat die standaarden doorgaans niet gehaald worden: zogenaamd objectief onderzoek blijkt soms seksistisch, racistisch of in een ander opzicht kortzichtig en partijdig (en dus hoegenaamd niet objectief) te zijn. De standpuntepistemologie vraagt om een strengere handhaving van objectieve standaarden die discriminerende vooronderstellingen en partijdige framing van onderzoeksprojecten detecteren. Zelfkritiek en reflectie door onderzoekers op hun eigen rol in kennisproductie en kennisverspreiding is daarbij essentieel. We gebruiken het werk van Biddle & Kukla (2017) en Pielke (2007) om dat verder te beargumenteren.

Biddle en Kukla beschrijven hoe wetenschappers epistemische risico's lopen als ze hun onderzoek ontwerpen en uitvoeren. Dat is bekend en ook onvermijdelijk, gegeven de complexiteit van hun onderzoek. Een bekende vorm van zulk epistemisch risico is inductief risico: het risico dat men de verkeerde empirische conclusie trekt van statistisch bewijs. Maar er zijn andere risico's, zoals het risico dat men de data zelf foutief karakteriseert. Bijvoorbeeld, de interpretatie van aangetaste longen op een foto (is het een tumor of niet?) is risicovol, niet omdat een verkeerde conclusie zou kunnen worden getrokken, maar omdat de interpretatie van de data hachelijk is. Of zoals Biddle en Kukla (2017, p. 226) in dit verband zeggen: "the question is not how much evidence do we need in order to accept or reject a hypothesis, but rather: What is the evidence in the first place?" Een andere vorm van epistemisch risico volgens Biddle en Kukla zijn de phronetische risico's. Die worden gedefinieerd als "epistemic risks that arise during the course of activities that are preconditions for or parts of empirical (inductive or abductive) reasoning, insofar as these are risks that need to be managed and balanced in light of values and interests" (Biddle & Kukla, 2017, p. 220). Bijvoorbeeld hoe wetenschappers ziekteconcepten operationaliseren, is geassocieerd met phronetisch risico. Het is waar dat het vastleggen van criteria om een bepaald fenomeen onder te brengen in een categorie die we zullen gebruiken in empirisch onderzoek, een mogelijksvoorwaarde is voor zulk onderzoek en dus onvermijdelijk is. Maar zoals bijvoorbeeld wetenschapsfilosoof Hacking (2004) al heeft beargumenteerd, gaat er altijd een graad van onzekerheid gepaard met het benoemen van een bepaald fenomeen als ziekte. Biddle en Kukla (2017) geven de voorbeelden van erectiestoornis, depressie en onvruchtbaarheid. Zoals we nog zullen uitleggen, denken we dat long-COVID-19 een actueel voorbeeld zou kunnen zijn. De onzekerheid waar Hacking op wijst, heeft niets te maken met de moeilijkheden van statistische besluitvorming. We moeten het eerder zien als een ander soort risico, leggen Biddle en Kukla uit, waarvan het risicovolle karakter duidelijk wordt tegen een achtergrond van waarden en interesses. Er kunnen problemen ontstaan als de phronetische natuur van zulke risico's niet erkend wordt. Biddle en Kukla willen daarmee aantonen dat er verschillende en ingrijpende epistemische risico's verbonden zijn aan de wetenschapspraktijk. Die beter begrijpen laat ons toe om de rol van

waarden en interesses in onderzoek beter te begrijpen. Ze stellen daarom, in navolging van Michel Foucault: "The social organization of epistemic activity shapes what knowledge is produced, how it is produced, and what is ignored" (Biddle & Kukla, 2017, p. 235). Dat wil echter niet zeggen dat er hier een centraal, boosaardig brein aan het werk is. Veeleer wordt wetenschap gestuurd, zegt ook Foucault, door onpersoonlijke mechanismes van subtiele druk en invloed die moeilijk bij één actor te lokaliseren zijn. Als voorbeeld van dergelijke *micropressures* noemen Biddle en Kukla (2017, p. 234): "from pharmaceutical company strategies to drug approval committees to grant opportunities reflecting current cultural obsessions to professional races and competitions."

Ook wetenschappelijk onderzoek naar COVID-19 is geassocieerd met verschillende epistemische risico's. Sommige risico's zijn conceptueel en hebben te maken met het categoriseren en nemen de vorm aan van phronetische risico's. We kunnen bijvoorbeeld denken aan het fenomeen van long-COVID-19. Het eerste onderzoek naar COVID-19 had als doel de ziekte te bestuderen. Symptomen zoals vermoeidheid, pijn op de borst, depressie, hoesten en verlies van de reukzin die meer dan zes maanden konden aanhouden, werden niet beschouwd als deel uitmakend van de COVID-19-pathologie. Ze bleven lange tijd onder de radar van klinici of wetenschappers. 'Long-COVID-19' werd de onofficiële benaming om de effecten van COVID-19 die weken of maanden na de initiële infectie aansleepten te benoemen. In december 2020 schreef *The Lancet* (2020): "the WHO is planning to update its guidance and resources for clinical management of COVID-19 to include long COVID". Dat het zolang duurde voordat de Wereldgezondheidsorganisatie de gezondheidsproblemen waarmee long-COVID-19 ons confronteert te begrijpen, kan te maken hebben met normatieve beslissingen aan het begin van de pandemie. Tijdens de eerste uitbraak van COVID-19 in de lente van 2020 focusten risicomodellen op de mortaliteitsgraad en op de kans dat intensivere eenheden zouden vollopen. Andere risico's werden buiten beschouwing gelaten en werden 'milde COVID-19' genoemd. Het was pas toen deze 'milde' symptomen een invloed begonnen te hebben op de economie dat long-COVID-19 een onderwerp van onderzoek en klinische richtlijnen werd. Het lijkt inderdaad erg redelijk om eerst te focussen op mortaliteitsrisico's en pas later op het risico op langdurige vermoeidheid. Toch is het belangrijk om in te zien dat de conceptuele keuze om langdurige effecten niet mee te nemen in de overwegingen rond COVID-19-beleid, en dus ook niet mee te nemen in onderzoeksprogramma's en trials voor therapieën, reële consequenties hebben voor veel mensen. Langdurige arbeidsongeschiktheid duwt vele mensen in de armoede.

Biddle en Kukla stellen dat zulke conceptuele keuzes gedreven worden door de belangen van vele belanghebbenden en dat zijn niet altijd de belangen van de meest kwetsbaren, namelijk de (potentiële) patiënten. Met het idee van phronetisch risico willen Biddle en Kukla de invloed van interesses en waarden op wetenschappelijk onderzoek benadrukken. Als we dat combineren met de lessen die we kunnen trekken uit de standpuntepistemologie, kunnen we besluiten dat hun werk over epistemisch risico aantoont dat we moeten streven naar een representatie van een veelheid aan belangen en waarden in de wetenschap. Een goede manier om dat te doen, is door zowel de mensen die wetenschappelijke keuzes maken als de mensen die beslissen welke wetenschappelijke data verzameld moeten worden, te diversifiëren.

Niet alleen tijdens het beoefenen van wetenschap nemen we epistemische risico's. Ook tijdens het communiceren over wetenschap aan beleidsmakers maken wetenschappers keuzes. Gezien de huidige status van wetenschappelijke kennis en de grote hoop die we stellen op wetenschappelijke vooruitgang, is het niet verbazingwekkend dat beleidsmakers op wetenschappers vertrouwen. Dat

plaatst wetenschappers echter voor een uitdaging, zoals Pielke (2007) beschrijft in zijn boek *The Honest Broker. Making Sense of Science in Policy and Politics*. Als wetenschappers gevraagd wordt naar beleidsadvies kunnen ze op verschillende manieren antwoorden, stelt Pielke. Deze manieren kunnen we onderscheiden op basis van twee parameters: of er consensus is over de waarden in kwestie en of er wetenschappelijke onzekerheid is. Als er een brede consensus is over waarden, bijvoorbeeld als we een naderende tornado proberen te ontvluchten, dan leidt het inroepen van wetenschappelijk advies (en dus het reduceren van wetenschappelijke onzekerheid) rechtstreeks tot een legitieme politieke beslissing. Pielke gelooft dan ook dat in dit scenario wetenschappers beleidsmakers rechtstreeks advies kunnen geven over wat zij zouden moeten doen. Maar niet elke situatie leent zich tot zulke tornadopolitiek. Of de wetgever abortus moet toestaan op achttien weken is een vraag waarbij het gebrek aan consensus over waarden niet opgelost kan worden door de wetenschappelijke onzekerheden te reduceren. Het zou naïef zijn in het beste geval – of misleidend in het slechtste – om te denken dat wetenschap de juiste politieke beslissing zou kunnen voorschrijven. Als aan wetenschappers gevraagd wordt om advies te geven over abortus, dan worden ze geconfronteerd met de vraag of men moet proberen het bereik van de beleidsopties in kwestie te verbreden of te verengen. COVID-19-beleid is soortgelijk aan beleid rond abortus, zowel wat betreft het gebrek aan consensus, als wat betreft het niveau van wetenschappelijke onzekerheid. Er zijn wetenschappers die het bereik van de opties voor het coronabeleid proberen te verminderen door zich te verbinden met de belangen of waarden van een specifieke politieke groep. Zo zijn er bepaalde wetenschappers die de regering onder druk zetten om universiteitscampussen te heropenen, zich baserend op psychologische data over het welzijn van de studenten. Wetenschappers kunnen met een gerust geweten zulke keuzes maken. Er is niks mis mee om als wetenschapper zo'n *one issue advocate* te zijn, zegt Pielke, zolang deze wetenschappers niet pretenderen dat hun beleidskeuzes directe conclusies zijn van de wetenschappelijke data, los van normatieve oordelen. Psychologische data (in ons voorbeeld) zijn immers maar één set van data en het zou niet goed zijn om de relevantie van andere data te verwaarlozen, bijvoorbeeld over de toegankelijkheid van online lessen of de impact van het gebruik van het openbaar vervoer op het besmettingsrisico. Een alternatief voor de *one issue advocate* is dat van *the honest broker*. Daarmee verwijst Pielke naar wetenschappers die het bereik van de beleidsopties willen vergroten door nog meer opties op tafel te leggen, zoals een eerlijke, niet-manipulatieve makelaar zou doen. Eerlijke-makelaarwetenschappers identificeren alle belanghebbenden en hun bekommernissen en proberen die te verbinden met de beschikbare wetenschappelijke kennis. Zo trachten ze aan de politici (en aan het publiek) duidelijk te maken welke optie welke belanghebbende zou bevoordelen en maken ze duidelijke welke afwegingen er gemaakt moeten worden. Pielke stelt dat *honest brokers* meestal de vorm aannemen van interdisciplinaire advieslichamen eerder dan individuele experts, omdat zulke advieslichamen meer perspectieven hebben van waaruit vertrokken kan worden. Zonder het expliciet te vermelden, breekt Pielke dus een lans voor de integratie van de standpuntepistemologie in wetenschappelijke adviespraktijken.

3. BESLUIT: DRIE REDENEN VOOR HET BELANG VAN DE STANDPUNTEPISTEMOLOGIE

De eerste reden waarom we de standpuntepistemologie belangrijk achten, is een morele reden. Het heeft te maken met rechtvaardigheid. Het is fundamenteel onrechtvaardig dat in een maatschappij die egalitair beweert te zijn bepaalde groepen die complexe risico's lopen in een pandemie geen

stem krijgen in het debat. In de strijd om erkenning voor de eigen situatie lijkt het of sociaal kwetsbare groepen pas als laatste aan het woord komen, dat zij geen eigen stem krijgen. We denken dat het een morele plicht is, als academici en beleidsmakers, om inzicht te krijgen in deze vergeten groep en als ambassadeur te functioneren zodat er ook kritisch bewustzijn en een emancipatie binnen deze groep kan ontstaan.

Naast rechtvaardigheid geloven we dat er ook wetenschappelijke redenen zijn om de inzichten van de standpuntepistemologie mee te nemen. We hebben geargumenteed dat er niet zoiets is als een volledig neutraal risico. Iets een risico noemen, is altijd al zeggen dat het ongewenst is. Pandemische risico's zijn verschillend naargelang tot welke sociale groep je behoort, en dan gaat het niet enkel over de mate van het risico, maar ook over het soort risico dat je loopt. Bovendien zijn risico's ook verschillend van individu tot individu en hangen ze van allerlei factoren af. Het is dan ook aanlokkelijk om pandemische risico's zo neutraal mogelijk te benaderen: als berekenbare besmettingsrisico's. Maar ook besmettingsrisico's zijn contextafhankelijk. Bovendien is de keuze voor besmettingsrisico's op zich ook niet waarde vrij, zoals we hebben proberen aan te tonen. We denken dat een inzicht in verschillende standpunten, contexten, levensomstandigheden en persoonlijke waarden kan leiden tot een beter begrip van risico's. Een echt wetenschappelijke benadering van het fenomeen van pandemische risico's is dus niet louter een technocratische of statistische benadering, maar probeert het fenomeen in al zijn aspecten te begrijpen. Dat houdt in dat we niet alleen uitzoomen naar algemene tendensen, maar ook durven in te zoomen op verhalen en ervaringen van groepen en individuen die we misschien anders over het hoofd zouden zien. Alleen op deze manier kunnen we een fenomeen ten gronde begrijpen en ervoor zorgen dat beleidsbeslissingen zo wetenschappelijk en inclusief mogelijk zijn.

In een crisis zoals een pandemie staan alle bogen, wetenschappelijke en politieke, gespannen om zo snel mogelijk een oplossing te vinden. Bij een besmettelijke ziekte komt het er dan op neer om adequate maatregelen te nemen, maatregelen die de vrijheid van de burger inperken. Er wordt dan ook een appel gedaan op onze solidariteit om een beetje van onze vrijheid op te geven om anderen te beschermen. Zoals de discussies in de tweede helft van de pandemie hebben aangetoond, is solidariteit moeilijk op te brengen als er lange tijd veel gevraagd wordt van mensen. Het wordt steeds moeilijker om aangehouden inspanningen te leveren, zeker als men zelf niet zoveel risico loopt of als het risico dat men loopt door de maatregelen gepercipieerd wordt als erger dan het besmettingsrisico. Bio-ethici en politieke wetenschappers Prainsack en Buyx (2011) hebben in een rapport uit 2011 (geschreven voor het belangrijke Nuffield Council on Bioethics) al geargumenteed dat een pandemie een slecht moment is om te rekenen op solidariteit bij burgers. In een nabeschuiving uit 2020 laat Prainsack zien dat hun voorspelling bewaarheid werd. Als solidariteit, in onderscheid met altruïsme, wordt gedefinieerd als "a practice that expresses the willingness to support others with whom we recognize similarity in a relevant respect" (Prainsack, 2020, p. 125), dan is tijd de grootste vijand van solidariteit in een periode van pandemie. Zoals Prainsack en Buyx (2020, p. 128) argumenteren: "The timespan [of a pandemic] is not sufficiently long for people to move through different stages of capabilities and need, which would facilitate the recognition of similarities with different groups of people." Een algemene oproep van de overheid om via belastingen bij te dragen aan de zorg voor ouderen en zieken en werklozen kan gerechtvaardigd worden met een beroep op solidariteit omdat iedereen weet dat hij of zij ook oud, ziek of werkloos zou kunnen worden. De toekomst op lange termijn is voor iedereen onzeker. Maar, zoals Prainsack en Buyx terecht onderstrepen, die onzekerheid speelt veel minder in de korte tijdsspanne die een pandemie in beslag neemt: niet iedereen voelt zich even kwetsbaar.

En met reden: niet iedereen blijkt even kwetsbaar. Prainsack en Buyx zeggen daarom dat vrijheidsbeperkende overheidsmaatregelen in een pandemie verdedigd moeten worden in het licht van de plicht van de overheid om de zwakken te beschermen. Toch denken wij dat de pandemie wel degelijk een moment is om solidariteit – zij het in een bredere zin en gericht op langere termijn – aan te wakkeren.

De pandemie is een moment om solidariteit aan te wakkeren.

De pandemie houdt ons immers een spiegel voor: hoe komt het dat kwetsbaarheid zo ongelijk verdeeld is in onze samenleving? Gegeven dat bepaalde groepen, die al sociaal kwetsbaar waren, zoals ouderen en armen, extra getroffen werden door zowel COVID-19 als de COVID-19-maatregelen, moeten we ons de vraag stellen hoe dat komt.

De pandemie is geen natuurfenomeen dat ons zomaar overkomt, dat is al meermaals beargumenteerd (Horton, 2020; Schinkel, 2021). De pandemie is een syndemie, en dat er zoveel doden in West-Europese landen als België gevallen zijn, gaat terug op bepaalde politieke keuzes uit het verleden (zoals het afbouwen van gezondheidsinfrastructuur door een efficiëntielogica) en het heden (sturen op intensiverecapaciteit in plaats van inzetten op het indammen van het virus, wat betekent dat men enkele doden voor lief neemt). Die politieke keuzes zouden om een solidaire reflex moeten vragen. De pandemie als spiegel roept op tot solidariteit op lange termijn, in brede zin: het besef dat wij allen burgers zijn van dezelfde samenleving en mogelijk slachtoffer van uitsluitende mechanismes. Door te luisteren naar de standpunten die momenteel de onze niet zijn, kunnen we herinnerd worden aan een gedeelde kwetsbaarheid. Het luisteren naar verhalen van mensen die niet over een snelle internetverbinding, Netflix of een grote tuin beschikken, kan ons inzicht verschaffen in specifieke risico's die we misschien niet zelf lopen in de tijd dat een pandemie duurt. Maar de concreetheid van de verhalen en de echtheid van de mensen achter de verhalen kunnen de gedeelde menselijkheid en de nodige solidariteit op lange termijn doen realiseren.

Om af te sluiten, willen we verwijzen naar het boek *Contingency, Irony en Solidarity* van Richard Rorty (1989, p. xvi) waarin hij beschrijft hoe literatuur ons meer solidair kan maken:

In my utopia, human solidarity would be seen not as a fact to be recognized by clearing away 'prejudice' or burrowing down to previously hidden depths but, rather, as a goal to be achieved. It is to be achieved not by inquiry but by imagination, the imaginative ability to see strange people as fellow sufferers. Solidarity is not discovered by reflection but created. It is created by increasing our sensitivity to the particular details of the pain and humiliation of other, unfamiliar sorts of people. Such increased sensitivity makes it more difficult to marginalize people different from ourselves by thinking, 'They do not feel it as we would,' or 'There must always be suffering, so why not let them suffer'.

We zijn ervan overtuigd dat de inzichten van de standpunttheorie kunnen bijdragen om tot zulke verbeeldende inleving te komen.

REFERENTIES

- Beck, U., Lash, S., & Wynne, B. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Biddle, J.B. & Kukla, R. (2017). *The Geography of Epistemic Risk, Exploring Inductive Risk: Case Studies of Values in Science*, 215-235.
- Fricker, M. (2009). *Epistemic Injustice: Power and the Ethics of Knowing*. Oxford: Oxford University Press.
- Hacking, I. (2004). *Historical Ontology*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Hansson, S.O. (2018). *Risk*, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Metaphysics Research Lab, Stanford University. 2018, geraadpleegd via <https://plato.stanford.edu/archives/fall2018/entries/risk/>
- Haraway, D. (1988). Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective. *Feminist Studies*, 14(3), 575-99.
- Harding, S. (1991). *Whose Science? Whose Knowledge?: Thinking from Women's Lives*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Harding, S. (1992). Rethinking Standpoint Epistemology: Wat Is 'Strong Objectivity?'. *The Centennial Review*, 36(3), 437-70.
- Horton, R. (2020). Offline: COVID-19 Is Not a Pandemic. *The Lancet*, 396(10255), 874.
- Patel, J.A., Nielsen, F., Badiani, A.A., Assi, S., Unadkat, V.A., Patel, B., Ravindrane, R., & Wardle, H. (2020). Poverty, inequality and COVID-19: the forgotten vulnerable. *Public health*, 183, 110-111.
- Perez, C.C. (2019). *Invisible Women: Exposing Data Bias in a World Designed for Men*. London: Penguin Random House.
- Pielke, R.A. Jr. (2007). *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Prainsack, B. (2020). Solidarity in Times of Pandemics. *Democratic Theory*, 7(2), 124-33.
- Prainsack, B. & Buyx, A. (2011). *Solidarity: Reflections on an Emerging Concept in Bioethics*. Nuffield Council on Bioethics.
- Rorty, R. (1989). *Contingency, Irony, and Solidarity*. New York: Cambridge University Press.
- Schinkel, W. (2021). *Pandemocratie*. Amsterdam: Leesmagazijn.
- Sjöberg, L. (2000). The Methodology of Risk Perception Research. *Quality and Quantity*, 34(4), 407-418.

The Lancet (2020). Facing up to Long COVID. *The Lancet*, 396(10266), 1861.

NOTEN

- ¹ Waldmann, Natacha (2020, 25 maart). 'Blijkbaar hebben alleen mannen iets zinnigs te vertellen over het coronavirus', *De Morgen*, geraadpleegd via <https://www.demorgen.be/nieuws/blijkbaar-hebben-alleen-mannen-iets-zinnigs-te-vertellen-over-het-coronavirus~b77f3f53/>

DEEL 3

PERSPECTIEVEN UIT HET VELD

3.1

30 JAAR BELEIDSPARTICIPATIE VANUIT ARMOEDE-ERVARING: HEBBEN WE ER GENOEG VAN?

Heidi Degerickx, Els Dhooge, Katty Creyten, Nele Schroyen, Gert Van Tittelboom en Han Verleyen

Het *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting* bestaat dertig jaar, net als beleidsparticipatie van mensen in armoede. Vanuit de visie dat mensen in armoede het best zelf spreken over die beleidsparticipatie, ging het Vlaams Netwerk tegen Armoede in gesprek met negen ervaringsdeskundigen. Ze hebben allen lange tijd armoede en sociale uitsluiting ervaren, deze ervaringen verwerkt en gedeeld met andere mensen. Ze hebben allen al heel wat jaren op de teller als het gaat over beleidsparticipatie en dialoog. Ze werken verspreid over Vlaanderen in en vanuit onze verenigingen, volgden al dan niet de opleiding tot ervaringsdeskundige in de armoede en sociale uitsluiting bij De Link vzw en zijn allen ervaren genoeg door hun jarenlange engagement om terug te blikken op de voorbije dertig jaar. Sommigen werkten steeds mee vanuit een vrijwillig engagement, anderen maakten er hun beroep van. We vroegen hen waarom zij zich actief engageren in de strijd tegen armoede, naar hun visie op participatie, wat de meerwaarde is van het delen van ervaringskennis, het spreken vanuit ervaringskennis en naar evoluties in de armoedebestrijding. Hun reflecties vormen de ruggengraat van deze bijdrage.

1. DE DOORBRAAK VAN BELEIDSPARTICIPATIE DOOR HET ALGEMEEN VERSLAG OVER DE ARMOEDE

Als wij ons leven vertellen, moeten wij er zelf de besluiten uit trekken, en moeten wij kunnen deelnemen aan de maatschappelijke debatten die nu zonder ons worden gevoerd. (AVA, 1994, p. 18)

Het Algemeen Verslag over Armoede (AVA) werd gelanceerd op de allereerste Werelddag tegen Extreme Armoede en Sociale Uitsluiting, op 17 oktober 1994. België was op dat moment voorzitter van de Europese Unie en onze beleidsmakers wilden het koste wat het kost uitpakken met het resultaat (ook al was het rapport niet klaar). De 'representatieve verenigingen van de armsten zelf' (Onkelinx, 1992), met name ATD Vierde Wereld, BMLIK,¹ Centrum Kauwenberg, De Cirkel en Lutte Solidarité et Travail, hadden net geëist dat de betrokken mensen in armoede de kans kregen om de hoofdstukken na te lezen van het Algemeen Verslag over Armoede. Het was dan ook een immense onderneming, die gestart was in maart 1992. Zesentwintig werkgroepen verspreid over

België kwamen meermaals bijeen en behandelden dertien verschillende levensdomeinen in zowel het Frans als het Nederlands.

Het Algemeen Verslag over Armoede als proces was een ongeziene uitdaging die bol stond van de spanning. Enerzijds werd het idee van participatie gepromoot, vanuit en door mensen in armoede zelf, maar anderzijds stuitte het proces ook voortdurend op wantrouwen, vooroordelen en praktische bezwaren. Wat dus werkelijk onder 'participatie' verstaan werd, was het resultaat van een felbevochten retoriek en wisselende machtsverhoudingen tussen de betrokken partners. Tijdens het proces werd participatie ingevuld als 'mobilisatie' van de samenleving, als 'consultatie' van mensen in armoede, als 'confrontatie' tussen verschillende vormen van kennis en ten slotte – en dat werd de dominante invulling tot vandaag – als 'inclusie', zijnde de sociale insluiting van mensen als antwoord op armoede als sociale uitsluiting (Degerickx, Van Gorp, De Wilde e.a., 2020). Sindsdien – en tot vandaag – herhalen beleidsmakers systematisch dat het cruciaal is om mensen met ervaringskennis te betrekken bij de opmaak en de uitrol van beleidsplannen in de strijd tegen armoede.

Het is cruciaal om mensen met ervaringskennis te betrekken bij de opmaak en uitrol van beleidsplannen.

De lancering van het Algemeen Verslag over Armoede op 17 oktober verliep tumultueus. Enkele mensen in armoede verstoorden de speech van de minister door op te springen en te roepen dat 'dit niet de dialoog was die zij verwachtten' (Degerickx, Van Beveren, Debaene e.a., 2021). De duizend aanwezigen, onder wie koningin Fabiola, keken verbaasd om.

De nationale media (tv, kranten, radio) pikten het massaal op en de journalisten onderstreepten dat beleidsmakers méér moesten luisteren naar mensen in armoede. Dat ondersteunde mee de doorbraak van de Verenigingen Waar Armen het Woord Nemen (VWAWN) die de rechtstreekse dialoog met mensen in armoede en het kruisen van kennis met ervaringskennis in hun DNA dragen.

Participatie werd een beleidsretoriek die zijn weerslag vond in structuren om die dialoog en inspraak te formaliseren. In 1998 tekenden alle gewest-, gemeenschaps- en federale regering(en) het samenwerkingsakkoord tot de oprichting van het Steunpunt tot Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting. Sinds het Armoededecreet van 2003 in Vlaanderen worden Verenigingen Waar Armen het Woord Nemen formeel erkend als dialoogpartner voor het beleid (Decreet van 21 maart 2003). Ze zijn verenigd in een samenwerkingsverband, het Vlaams Netwerk tegen Armoede, dat in het leven werd geroepen door het Armoededecreet.

De pioniers van het Algemeen Verslag over Armoede noemden zich bij de lancering van dit rapport in 1994 'Verenigingen Waar Armen het Woord Nemen' omdat ze een term zochten die hen bond, ook al hadden ze soms een zeer diverse insteek naar activiteiten en oorsprong. Een term die vandaag in Vlaanderen ingeburgerd is door het Armoededecreet en ook geconcretiseerd wordt door middel van zes criteria: armen verenigen zich, armen het woord geven, werken aan maatschappelijke emancipatie, werken aan maatschappelijke structuren, dialoog en vorming en armen blijven zoeken (Decreet van 21 maart 2003). Vandaag zijn er 57 Verenigingen Waar Armen het Woord Nemen en een overkoepelende structuur: het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar Armen het Woord Nemen, of kortweg: Vlaams Netwerk tegen Armoede.

Het Armoededecreet erkent niet alleen de structuren, maar geeft het Vlaams Netwerk tegen Armoede en zijn verenigingen toegang tot rechtstreeks overleg met de Vlaamse overheid, het Verticaal permanent armoedeoverleg (VPAO) per beleidsdomein en het Horizontaal permanent armoedeoverleg (HPAO) over de beleidsdomeinen heen. Er zijn intussen aandachtsambtenaren armoede en met het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding (VAPA) doet de Vlaamse Regering pogingen om tot een gecoördineerd armoede(bestrijdings)beleid te komen. Cruciaal blijft het voor het Vlaams Netwerk tegen Armoede en zijn verenigingen om niet vóór mensen in armoede te spreken, maar mét hen en in de samenleving openingen te creëren voor mensen in armoede om zélf te spreken en gehoord te worden. Daartoe gaan ze bondgenootschappen aan tussen mensen met en zonder armoede-ervaring vanuit de motivatie om de stem van ervaringsdeskundigheid te versterken.

2. ERVARINGSDESKUNDIGEN OVER HUN JARENLANGE ENGAGEMENT IN PARTICIPATIE

In wat volgt, presenteren we de bevindingen vanuit de gesprekken die we voerden met de negen ervaringsdeskundigen over beleidsparticipatie.

2.1 Waarom engageren mensen zich in een vereniging waar armen het woord nemen?

Mensen in armoede ontdekken meestal de vereniging in het diepst van hun miserie. Ze leren vaak één persoon, een gezicht (personeel of vrijwilliger) van de vereniging kennen die oprechte interesse heeft in hun leven, in hun kennis. Het zijn sleutelfiguren die luisteren en respect tonen. Die basishouding en de tijd die ze vrijmaken, zijn voor veel mensen in armoede een welkome afwisseling met de vaak stigmatiserende, adviserende, kortstondige of veroordelende interacties met de buitenwereld.

Op een gegeven moment ging de bel. Er stond iemand van Recht-Op aan de deur. Zij was heel open en luisterde als ik iets vertelde, want op een gegeven moment begin je toch te praten. Ze luisterde en onderbrak mij niet en veroordeelde ook niet ... Ze bleven ook langskomen, ook als ik een slechte dag had gehad en had zitten schelden over dingen waar die mensen niks aan konden doen ... Maar het heeft nog meer dan een jaar geduurd voor ik echt naar de vereniging ben gegaan.

Ik was toen 19 jaar en sliep toen al een jaar onder een brug. Dan zag iemand me juist onder de brug vandaan kruipen en sprak me aan. Het was iemand van Buurthuis 't Lampeke die zei dat zij gesprekken deed met mensen in armoede. Ik heb dat eerst afgeslagen. Ik had in niemand vertrouwen, zelfs niet in mezelf. Maar zo ben ik dus in 't Lampeke terechtgekomen. Ik heb daar heel veel gesprekken gehad. Het heeft toch wel een half jaar tot negen maanden geduurd, vooraleer ik die stap gezet heb. 't Lampeke probeerde het toen al laagdrempelig te houden voor mensen in armoede, maar voor bepaalde mensen in een bepaalde positie is de drempel nog heel hoog.

Uit de gesprekken blijkt hoe het deelnemen aan de activiteiten in een vereniging waar armen het woord nemen een belangrijke randvoorwaarde is om te kunnen groeien als ervaringsdeskundige.

De vereniging is een dynamiserende, maar tegelijk veilige omgeving om te vertoeven. Samen stappen vooruitzetten wordt als enorm ondersteunend ervaren:

Niet meer bang zijn, ervoor uitkomen, meegaan ... Als je niet durft, heb je mijn arm en zal ik voor jou spreken en jij gaat dan wel terug het volgende woord doen.

Naarmate mensen in armoede actiever deelnemen en 'thuiskomen' in een VWAWN nemen ze meer diverse rollen op zich, gaande van onthaal over ontmoeting tot helpen bij dienstverlenende activiteiten. Dat leidt ook tot 'ontschuldiging' omdat mensen elkaars verhalen horen en het duidelijk wordt dat ook anderen dezelfde miserie ervaren. Structurele knelpunten en de mazen van het (socialezekerheids)net komen bovendien.

Het is niet vanzelfsprekend voor mensen in overlevingsmodus om zich te engageren in participatieprocessen met beleidsmakers met het oog op structurele armoedebestrijding. Hun vaak noodgedwongen focus op basisbehoeften op korte termijn staat haaks op een engagement waarbij de resultaten hoogstens op lange termijn zichtbaar worden en ook niet gegarandeerd zijn. Bovendien moeten ze ook geloven in beleidsdialog en vertrouwen hebben in beleidsmakers. Mensen in armoede hebben disproportioneel veel meer negatieve ervaringen met zowel overheidsinstanties als middenveldorganisaties die instaan voor hulpverlening. We vroegen waar ze dan toch nog de wil en de motivatie halen om zich te engageren in beleidsparticipatie en dialoog.

Omdat ik zag hoeveel onrecht er mij aangedaan was. Daarvoor had ik vooral het gevoel dat ik zelf de schuldige was, dat ik er altijd in slaagde om de verkeerde keuzes te maken, dat het me niet lukte. Hoe hard ik ook probeerde, ik slaagde er maar niet in om mee te tellen in de samenleving. Op de een of andere manier viel ik er altijd uit.

Door in de vereniging terecht te komen, heb ik gemerkt dat er nog mensen hetzelfde ervaren. Dan begon ik te merken dat niet alles altijd mijn eigen schuld was, maar dat me heel veel onrecht aangedaan was. Als ik dan rondom mij keek naar al die mensen die ook zoveel onrecht aangedaan zijn, dacht ik: dat kan niet zijn!

Door hier een plek te krijgen en te zien dat ik het hier kon doen, ben ik me mee gaan engageren in de strijd tegen armoede en dat onrecht. Dat is een proces geweest. Het is niet dat ik vandaag beseftte dat mij onrecht is aangedaan en dat ik er de volgende dag tegenaan ging. Dat zijn allemaal stapjes die je moet zetten.

Mensen met armoede-ervaring vinden in de schoot van de verenigingen hun stem terug, ontwikkelen zelfvertrouwen om niet alleen stappen te zetten in hun eigen leven, maar evenzeer te geloven in hun plaats in en hun bijdrage aan de samenleving. Zodra ze die stem teruggevonden hebben, zijn ze niet meer te stoppen. Ze hebben immers een manier gevonden om negatieve en zwaarbeladen ervaringskennis in armoede op een positieve en constructieve manier in te zetten voor de samenleving, voor andere mensen in armoede, in een duurzame strijd tegen armoede en voor grondrechten.

Als ik voor iemand zit in armoede, draai ik de rollen om. Dan zijn zij de ervaringsdeskundige. De mensen die nu armoede beleven, hebben hun tactiek om een bepaald probleem aan te pakken. Die tactiek is misschien niet dezelfde die ik toen gebruikt heb voor hetzelfde probleem. Ik moet dus interesse tonen voor hun verhaal en de persoon zelf. Soms heb je in een

verhaal een herkenningspunt, waardoor je eigen rugzak weer opentrekt. Je denkt aan wat je toen gedaan hebt en je gaat dat bevragen.

Dat was toen de mentaliteit van mensen van de vereniging: 'Als je het wil proberen, voor ons niet gelaten. Doe maar en als je dan valt, zullen wij je oprapen!' Dat waardeerde ik heel hard. Daarom heb ik mij er op een gegeven moment willen voor inzetten. Tijdens een uiteenzetting over ervaringsdeskundigheid in de vereniging zat ik er al in een denkproces over. Ik dacht dat ik het ook zou kunnen en dat mensen het van mij makkelijker zouden aanvaarden omdat ik zelf zo'n dingen heb meegemaakt.

Als ik de vereniging niet had, zou ik het waarschijnlijk al hebben opgegeven om ervoor te strijden. Maar het onrecht is zo groot dat we niet anders kunnen dan op de nagel te blijven kloppen en mensen rondom ons te blijven overtuigen dat het de enige manier is. We hebben in het verleden al gemerkt dat er hier en daar iets uitkomt, voor alle mensen, echt op structureel vlak. En daar moeten we voor blijven gaan.

Eigenlijk willen wij gewoon de groep verruimen die mee de strijd aangaat tegen armoede. Mensen die vooroordelen doorbreken en anderen mee in gang zetten en laten zien dat armoede echt een onrecht is. Dat is iets waar we nu dag in, dag uit, mee bezig zijn. Het is een moeilijke zaak omdat we nog vaak te beschuldigend bekeken worden.

Bij de verenigingen is er heel veel positiviteit en humor en blijven mensen niet steken in geklaag. Mensen die hun ervaringskennis inzetten in dialoog met anderen leveren niet alleen een bijdrage aan een collectief doel. Het werkt ook emancipatorisch om als individu een waardige plek in de samenleving te (her)vinden.

De sterkte van onze vereniging is dat je frustraties deelt, de last verdeelt. In de vereniging is er altijd ook wel iemand niet gefrustreerd als een ander dat wel is. Zo kan je elkaars schouder zijn om op te steunen. Ieder mag zijn bijdrage leveren op zijn eigen manier. Ieder kan vanuit zijn eigen kracht aan een gemeenschappelijke doelstelling werken, mensen tot steun zijn omdat je het zelf hebt meegemaakt, en zo naast iemand gaan staan die het nodig heeft.

2.2 De meerwaarde van beleidsparticipatie vanuit ervaringskennis

Wat voor mij belangrijk was toen ik nog in armoede leefde, was medezeggenschap.

Het is heel belangrijk dat mensen hun stem kunnen laten horen op allerlei beleidsniveaus en dat er oprecht naar geluisterd wordt. Mensen in armoede weten het best wat er kan helpen of werken. Ik vind wel dat je altijd kan leren van elkaar.

Participatie betekent dat mensen mee worden betrokken van bij het begin, dat je mening wordt gevraagd en dat er geluisterd wordt. Er moet ook effectief iets mee gebeuren. Het mag niet bij één moment blijven. Mensen moeten van begin tot einde betrokken worden om samen na te denken.

De visie van het Vlaams Netwerk tegen Armoede en zijn 57 verenigingen is dat participatie van mensen in armoede in beleidsprocessen cruciaal is. Structurele armoedebestrijding en een gecoördineerde aanpak gestoeld op een mensenrechtensvisie is maar mogelijk als er geluisterd wordt naar wat mensen in armoede zelf te vertellen hebben. Het is cruciaal de ervaringskennis en het leefwereldperspectief van mensen in armoede mee in overweging te nemen om tot maatregelen en veranderingen te komen die voor hen ook werken en voor hen haalbaar zijn. Participatie mag en kan dus geen 'afvinkcultuur' zijn in de vorm van een afgebakende stap in het

proces (participatie als consultatie). Het vraagt een basishouding, visie en organisatorische aanpak waarbij alle betrokkenen respectvol behandeld worden en hun inbreng serieus wordt genomen.

Met als gemeenschappelijk doel structurele veranderingen teweegbrengen die iedereen ten goede komen en iedereen minimaal het recht garanderen op een menswaardig leven.

Deelnemen aan beleidsoverleg doet deugd. Zeker als je via dat overleg iets kunt bereiken. Daar put je zoveel plezier uit. Daarom moeten we blijven doorgaan!

Ik vind dat je alleen door samen te werken met mensen in armoede tot goede oplossingen kan komen. Dat wil ook niet zeggen dat je de aanpak alleen op de schouders van mensen in armoede mag leggen. Mensen in armoede alleen weten het ook niet. Het is enkel door samen te werken met arm en niet arm. Zo kun je elkaars leefwerelden verstaan, kan je zoeken wat bij mensen in armoede of bij het beleid zit. Als je daar op een evenwaardige manier naar elkaar

kan luisteren en elkaar kan verstaan, is het pas mogelijk om een middenweg te zoeken om een oplossing te vinden. De meerwaarde van ervaringsdeskundigen daarin is, is dat ze heel goed de pijnpunten kunnen aangeven.

Participatie vraagt een basishouding waarbij de inbreng van alle betrokkenen serieus wordt genomen.

Mensen in armoede winnen persoonlijk enorm aan zelfwaarde door te kunnen deelnemen aan participatieve processen. Het gaat over de ervaring van volwaardig burgerschap in plaats van een tweederangsburger te zijn. Als er bovendien bij het vormgeven van (armoede)beleid 'echt'

naar mensen geluisterd wordt, met de nodige openheid en ruimte en via een gemeenschappelijke taal, kan beleidsparticipatie uitmonden in effectieve maatregelen die het verschil maken. Deze maatregelen moeten toegang tot grondrechten garanderen en nieuwe kansen creëren voor mensen in armoede om aansluiting te vinden bij de samenleving.

Volwaardig participeren is voor mij erbij horen en niet meer als een aparte groep beschouwd worden. Erbij horen in gelijk wat, niet een apart geval zijn.

Niet enkel mensen in armoede ondergaan een emancipatieproces in het deelnemen aan de beleidsdialoog. Het vraagt een inspanning aan beide kanten van de gesprekstafel. Ook bestuurders, beleidsmensen en sociale professionals leggen hun weg af in het ontdekken van de meerwaarde van directe participatie en hoe die vormgegeven kan worden. Samen zoeken is eigen aan beleidsparticipatie vanuit ervaringskennis, want er zijn wel wat drempels te overwinnen.

Voor de vereniging is het een proces geweest waarbij diensten en bestuur overtuigd moesten worden van het belang van luisteren naar mensen in armoede zelf, zonder de werker of coördinator van de vereniging als tussenpersoon. Aanvankelijk waren beleidsmakers enkel bereid om met de professional te praten, die moest dan terugkoppelen naar de mensen in armoede en vice versa [...]. Dat was een heel omslachtig proces van participatie. En zo is er gestreden om ervaringsdeskundigen gewoon onmiddellijk mee aan de tafel te krijgen. Tegelijkertijd moeten mensen in armoede overtuigd worden dat ze ook nodig zijn in het proces. Je kan niet zeggen: 'het lukt allemaal niet, ze luisteren niet' als je jezelf niet inzet om deel te nemen. Je moet gewoon je stoute schoenen aantrekken en in groep naar het overleg trekken en zeggen: 'zo zien wij het', 'dat is onze ervaring' ... en je bent vertrokken.

Organisaties en diensten zijn gaan beseffen dat ze ook kritisch naar zichzelf moeten durven kijken door vormingen van de vereniging, door regelmatig in dialoog te gaan, door pijnpunten te durven benoemen en de drempels te bespreken. Dan zijn ze stilaan beginnen inzien wat moeilijk loopt en wat de drempels zijn. Maar ook dat is weer een traject. Je moet uit je comfortzone komen en keuzes durven maken om dingen te veranderen. Mensen zijn daar vaak nog bang voor.

De samenwerking tussen lokale Verenigingen Waar Armen het Woord Nemen en het Vlaams Netwerk tegen Armoede wordt gezien als een facilitator van processen van beleidsparticipatie. Mensen met armoede-ervaring zien het samenbrengen van en de uitwisseling tussen de expertises van verschillende partners als een grote meerwaarde.

De netwerken armoedebestrijding (zoals het Vlaams Netwerk tegen Armoede, het Brussels Platform Armoede, het Belgisch Netwerk Armoedebestrijding) zijn een motor voor ons om te praten met het beleid. De kennis van de stafleden samen met de ervaringskennis van mensen in armoede maakt hen tot de ideale gesprekspartner.

De manier waarop er in onze stad samengewerkt wordt met de verenigingen, de participatie en erkenning van armoedekennis en hoe het wordt aangepakt is heel positief. We zijn samen sociaal geëngageerd, er is een goede coördinatie. Iedereen (stad, diensten, mensen in armoede, Vereniging waar Armen het Woord Nemen) moet zijn steentje bijdragen om initiatieven te doen slagen.

Alle bevraagde ervaringsdeskundigen zijn het erover eens: participatie is essentieel om aan armoedebestrijding te doen. Enkel via de uitwisseling kan inzicht in de leefwereld van mensen in armoede ontstaan. Enkel zo kunnen verschillende deelnemers rond de gesprekstafel voor elkaar begrip opbrengen.

Mensen met en zonder armoede-ervaring samenbrengen is heel belangrijk ook om stereotypen en vooroordelen te doorprikken. En die zijn wederzijds. Als mensen zonder armoede-ervaring over de vloer komen, zien ze dat zo'n vereniging meer is dan wat 'armen bijeenbrengen'. Uitwisseling is belangrijk, om te leren van elkaar.

Omdat die confrontatie van leefwerelden zo cruciaal is om beleidsparticipatie te doen slagen en structurele armoedebestrijding mogelijk te maken, werken heel wat verenigingen ook met tandems van iemand met en iemand zonder armoede-ervaring in de vereniging. De geïnterviewden omschrijven tandemwerking als een belangrijke randvoorwaarde voor participatie vanuit gelijkwaardigheid.

Diepgang in het omgaan met armoede ga je alleen leren van mensen met armoede-ervaring, niet in cursussen en theoretische modellen. Als tandempartners zijn we meestal goed op elkaar ingespeeld, vullen we elkaar goed aan en we hebben een gelijkwaardige positie. Het maakt duidelijk dat we allemaal mensen van vlees en bloed zijn, maar met een verschillende achtergrond en kennis.

Tandemwerk vraagt een langdurig en persoonlijk engagement van beide partners. Door de samenwerking groeit het vertrouwen om zich te engageren in vormingen en als vertegenwoordiger op te treden in dialoogprocessen met organisaties, diensten en overheden. De vereniging fungeert

als een veilige plek en stimuleert mensen in armoede om zelf het woord te kunnen en te durven nemen. Medestanders zonder armoede-ervaring leren hun dominante positie af te staan, worden zich bewust van onderliggende vooroordelen of vooropgezette referentiekaders. Door in tandem te werken, leren beide partners wat het kruisen van kennis betekent en wat de meerwaarde daarvan is.

2.3 De grenzen of valkuilen van beleidsparticipatie vanuit ervaringskennis

Mensen in armoede die tien of vijftien jaar meedraaien in een Vereniging Waar Armen het Woord Nemen en het Vlaams Netwerk tegen Armoede lopen uiteraard ook al eens tegen de grenzen aan van deze processen en ervaren schijnparticipatie.

Er wordt een project uitgedacht of er wordt lokaal iets bedacht voor mensen in armoede en op het einde – als alles in kannen en kruiken is – komen ze even aftoetsen of alles oké is. Dan geef je nog feedback, maar vaak wordt daar niks meer mee gedaan omdat het al rond is. Dat vind ik dan een valse manier van participeren.

Ervaringsdeskundigen waarderen vooral goede communicatie van de overheden rond de concrete vervolgstappen die ze nemen, na een consultatieronde bijvoorbeeld.

We willen op de hoogte gehouden worden over wat er zal gebeuren en wat niet. Het is niet altijd duidelijk of het werk van de mensen en de vereniging wel degelijk loont.

Ze geven ook aan dat verenigingen soms slachtoffer worden van hun eigen succes. Door vaak en constructief samen te werken met (lokale) diensten of overheden, worden verenigingen steeds meer gevraagd, overbevraagd zelfs, terwijl de middelen en de draagkracht van de verenigingen beperkt zijn. Het is dan essentieel dat ze keuzes maken en bewaken dat ze zich engageren voor de projecten of vragen, die écht vruchtbaar zijn en de kiem in zich hebben om bij te dragen tot structurele oplossingen.

Intussen zijn we in de vereniging overbevraagd. Voor alles wat met armoede te maken heeft, zijn ze bijna verplicht om een vereniging te betrekken. Dus moeten we keuzes maken. Maar o wee als ze ons ergens vermelden waar we niet bij betrokken waren. Daar kunnen we niet mee lachen!

Laagdrempelige ontmoetingsplaatsen moeten blijven voortbestaan.

De noodzaak van het voortbestaan van laagdrempelige ontmoetingsplaatsen werd expliciet benoemd. Het zijn plaatsen waar mensen alle tijd en ruimte krijgen om zichzelf te zijn en te groeien, te vallen en weer op te staan, een netwerk uit te bouwen ... Dat wordt vaak de basiswerking of groepswerking genoemd van Verenigingen Waar Armen het Woord Nemen. De voorbije jaren komen die aspecten

onder druk te staan. Beleidsmakers beseffen te weinig hoe cruciaal die zijn om ook te kunnen deelnemen aan beleidsparticipatie.

Mensen in armoede kunnen niet mee. Het 'samen'-verhaal moet terugkomen. We moeten meer warmte, meer plaatsen creëren waar dat mogelijk is, zoals een vereniging. Waar we

tijd hebben om echt met mensen te werken, samen met hen zaken aan te pakken. Dat moet kunnen blijven bestaan en moet kleinschalig blijven. Dat moet kunnen zonder ons in te schakelen in grotere systemen, want dan krijg je weer openingsuren, verantwoordingen, een hogere drempel ... Onze droom is dat het nog makkelijker wordt en vooral dat dit soort initiatieven kan blijven bestaan.

De armoedestrijd ben ik hier begonnen, in deze wijk. Ik zag dat dit een zorgwijk was. En ik wist dat ik mijn eigen wereld eerst moest veranderen om dan stapje voor stapje de wereld van andere mensen te veranderen.

Nu is er wel het voordeel dat er verenigingen bestaan die de mensen meetrekken, hé. Dat bestond vroeger in mijn tijd niet.

Beleidsparticipatie heeft alleen maar kans op slagen als in het proces vooroordelen en stereotypen doorgeprikt worden. In het algemeen ervaren de geïnterviewden nog steeds veel stigmatisering en onbegrip, zowel in hun omgeving als in de beleidsmaatregelen.

Media spelen een belangrijke rol in het in beeld brengen van armoede, los van het individuele verhaal van mensen. Het moet duidelijk zijn dat iedereen in armoede kan komen. Alleen zo kan je inzien wat het betekent in armoede te leven.

Ik zie nog altijd heel veel vooroordelen in de maatschappij tegenover mensen in armoede, tegenover zogenaamde 'profiteurs'. Mensen leggen te veel de schuld bij het individu en hebben weinig oog voor de situatie waarin mensen terechtgekomen zijn door omstandigheden en externe oorzaken.

Om armoede structureel aan te pakken, is inzicht krijgen belangrijk. Armoede draait in eerste instantie om een tekort aan financiële middelen, maar situeert zich op verschillende levensdomeinen, zoals onderwijs, wonen, werk, kansen krijgen ...

De samenleving erkent nog te weinig het diepe engagement en de vrijwillige inzet van mensen met armoede-ervaring in de strijd tegen armoede. Dat engagement is nochtans niet min. Hun ervaringskennis over armoede is vaak erg traumatisch. Het vraagt bovendien veel van een ervaringsdeskundige om steeds opnieuw uit die ervaringen te putten en zich te tonen in het publieke debat als iemand met armoede-ervaring. Ze zien zich vaak genoodzaakt hun inspanningen ook jaren vol te houden om de eerste kleine resultaten te zien op het vlak van structurele armoedebestrijding.

Het beleid kan meer doen om dat engagement te honoreren: omkaderende maatregelen voor duurzame professionalisering via contractuele tewerkstelling, loopbaanbegeleiding en/of trajectbegeleiding op maat, het actief waarderen van vrijwillig engagement zowel in lokale als in bovenlokale beleidsparticipatie.

Laat de hogescholen mensen aanwerven die ervaringsdeskundig zijn. Maar betaal hen wel op een deftige manier, zorg dat ze in hun waarde gezet worden.

Ik volgde de opleiding tot ervaringsdeskundige voor de erkenning. Omdat ik weet dat ik dingen doe waarmee ik mensen help. De opleiding heeft dat bevestigd en nu word ik ervoor betaald. Zo kon ik mijn eigen kracht versterken en kan ik iets betekenen als tussenpersoon tussen diensten en mensen in armoede.

2.4 Evaluatie van dertig jaar beleidsparticipatie door mensen met armoede-ervaring

Mensen in armoede missen een aanpak die de structuren onderuithaalt die armoede veroorzaken of in stand houden.

Mensen in armoede missen vooral een aanpak die de structuren onderuithaalt die armoede veroorzaken of in stand houden. Zo goed als alle geïnterviewden komen uit een situatie van generatiearmoede en kijken over de generaties heen. Een waardig inkomen en een dak boven je hoofd voor iedereen worden heel vaak genoemd als mechanismen tot structurele verbetering van een armoedesituatie.

Het beleid zet stappen, maar is nu vooral bezig met kleine trajecten te subsidiëren. Het zijn eigenlijk allemaal pleisters op een open wonde. Die kleine projecten en ‘bijpassingen’ kosten het beleid en de maatschappij ook heel veel geld, maar structureel verandert dat niets. Als ik het zo bekijk, zouden ze beter de fundamenten aanpakken zodat er structureel iets verandert.

De laatste jaren wordt armoede in Vlaanderen steeds meer gezien als een uitdaging op lokaal vlak met voornamelijk aandacht voor flankerende maatregelen. Dat roept vragen op en laat zich vandaag al negatief voelen in het leven van mensen in armoede. Het heeft het garanderen van grondrechten op de helling gezet.

Die rechten moeten vanuit een Vlaams of federaal niveau komen en dat moet voor iedereen gelden, voor iedereen hetzelfde. Als ik in Antwerpen woon of in Leuven of Gent of Hasselt of in een boerengat en ik heb problemen, dan moet ik dezelfde rechten hebben als in al die andere steden. Voor fundamentele rechten zouden alle mensen hetzelfde moeten krijgen.

Om armoede te verhelpen, is het belangrijk dat iedereen menswaardig kan leven, al dan niet via automatische rechtentoekenning.

Er zijn zoveel mensen die geen woning vinden, maar er zijn ook gewoon veel te weinig huurwoningen. Dus wat hebben al die trajecten voor zin als er geen aanbod is? Het is de bedoeling mensen te helpen, maar het knelpunt zit bij het feit dat er gewoon niet genoeg betaalbare huizen zijn. Ze zeggen weleens dat er wachtlijsten zijn en dat ze moeten bouwen, maar er is altijd een ‘maar’. En aan de ‘maar’ wordt niet gewerkt. Dat vraagt een investering. Zorg dat het basisinkomen menswaardig is en dan zullen mensen ruimte krijgen in hun hoofd en om te groeien. Ze zullen trajecten kunnen volgen naar werk, naar eender wat. Het zal veel meer kansen geven. Uiteindelijk lijkt het een grote investering, maar het gaat minder vragen dan waar ze nu mee bezig zijn. Het vraagt enkel durven kiezen.

Uit de interviews blijkt dat mensen in armoede het gevoel hebben dat er op veel vlakken een status quo is, vooral als het gaat over het dominante perspectief op armoede. Zij voelen nog altijd de priemende blik van het individuele schuldmodel op hun rug branden in de vorm van voorwaardelijkheid van de steun waarop ze recht hebben.

Er zijn nog altijd zoveel mensen die het moeilijk hebben en die in de miserie zitten. En er zijn in de maatschappij ook nog altijd mensen die beoordelen en veroordelen. Die zeggen: ‘Eigen schuld, dikke bult!’ De idee van armoede is dat het een onrecht is, een maatschappelijk probleem. Het is dus geen louter individueel probleem, maar een schending van mensenrechten.

Dat was in 1991 de uitdaging om dat over te brengen en dat blijft helaas wel ook de uitdaging vandaag.

Dat blijft, die cirkel bij mensen in armoede, dat wij daar niet uit geraken. Is het beeld veranderd? 'Eigen schuld, ge krijgt tien euro en een voedselpakket?' Neen, er is niks veranderd op dat vlak. Wat ik wel zie, in deze tijden, is dat mensen in armoede meer in hun kracht staan om hun rechten ook te bekomen.

2.5 Beleidsparticipatie vanuit ervaringskennis: hebben we er genoeg van?

We zijn toch wel al dertig jaar aan het zeggen wat er misgaat. Je begint je toch af te vragen of het wel zin heeft wat we zeggen als je na dertig jaar nog punten tegenkomt waar nu nog niks mee gebeurd is.

De hamvraag na dertig jaar beleidsparticipatie vanuit de Verenigingen Waar Armen het Woord Nemen is dus: 'Hebben we er genoeg van?' Hebben mensen met armoede-ervaring er genoeg van om hun hebben en houden, hun diepste, meest vernederende uitsluitingservaringen te delen met beleidsmakers en hulpverleners? Om duidelijk te maken wat het met hen doet om een voedselpakket te krijgen in plaats van een menswaardige uitkering? Wat een ongezonde en te kleine woning doet voor de ontwikkelings- en leerkansen van opgroeiende kinderen? Hoe moeilijk het is om een duurzame job te vinden onderaan de ladder van de arbeidsmarkt?

Armoede maakt wanhopig en in wanhoop nemen mensen niet steeds de beste beslissingen. Als ze daar dan weer op afgerekend worden, versterkt dat de cirkel van stigmatisering en uitsluiting in plaats van te komen tot verbinding en insluiting.

Misschien hebben ook onze beleidsmakers er ondertussen genoeg van? Beleidsparticipatie opzetten vraagt ook veel van hen: trage processen, het zoeken naar een gemeenschappelijke taal, leefwerelden en perspectieven beluisteren, van pijnpunten komen tot effectieve verandervoorstellen. Het is geen simpele opdracht en al helemaal niet in een complex land zoals België met bevoegdheden op diverse beleidsniveaus. Aan het einde van de rit weten beleidsmakers dat de weg naar dalende armoedecijfers complex en lang is en ook zij hebben niet alle sleutels in handen. Zij weten al bij voorbaat dat ze nooit genoeg zullen kunnen doen. Daar is namelijk een gecoördineerd en langetermijnbeleid voor nodig dat verder reikt dan hun eigen bevoegdheden en de volgende verkiezingen. Meer dan eens zagen we de voorbije jaren dat beleidsmakers dan maar het zijspoor van flankerende maatregelen nemen. Daardoor blijven een aantal bekende structurele knopen onaangeroerd of worden ze gewoonweg te traag ontward (bv. bouwen en/of renoveren van extra sociale woningen, uitkeringen boven de armoedegrens ...).

Laten we daarnaast kritisch de vraag aan onszelf stellen: hebben wij, het Vlaams Netwerk tegen Armoede en zijn verenigingen, er misschien ook genoeg van?

Zijn we onszelf niet te veel beginnen toe te leggen op dienstverlenende activiteiten, bij gebrek aan resultaten van dialoogprocessen en beleidsparticipatie en onder druk van maatschappelijke veranderingen, andere verwachtingen van subsidiërende overheden? Zijn we overbevraagd onder druk van de stijgende noden bij de steeds grotere groep mensen in armoede die we bereiken en zijn we daardoor bijna gedwongen om steeds meer directe dienstverlenende activiteiten te ontplooiën? Naast onthaal, huisbezoeken en open ontmoetingsmomenten ontwikkelden al onze verenigingen

ook noodzakelijke nuldelijns- of eerstelijnsactiviteiten met dienstverlening: een sociale kruidenier voor noodhulp, een speel-o-theek voor de ontwikkelingskansen van kinderen, een inclusieve kinderopvang met aanvullende opvoedingsondersteuning voor ouders, een UiTPAS voor cultuur-, sport- en jeugdactiviteiten, een Rap op Stap-kantoor voor vrijetijds- en vakantieparticipatie, buddy- en andere outreachende projecten om isolement te doorbreken, empowerende trajecten naar opleiding of werk ... De lijst is lang. Komen we dan nog wel toe aan die beleidsparticipatie en maatschappelijke veranderingen?

Uit onze gesprekken blijkt dat het inderdaad een uitdaging is. Ervaringsdeskundigen met een lange staat van dienst stellen nu herhaaldelijk vast dat er soms amper gevolg is gegeven aan hun inbreng, na jaar na jaar aan zoveel vergadertafels te hebben deelgenomen, zo vaak vol goede moed en met veel inzet aan dossiers te hebben meegewerkt. In de stem van deze mensen klinkt soms moeheid door. Bij sommigen hoor je ook kwaadheid rond momenten waarop zij door beleidsverantwoordelijken niet werden geloofd of serieus genomen.

2.6 Een duidelijke oproep voor meer rechtvaardigheid en gelijkheid

Tegelijkertijd lanceren zij een heel duidelijke oproep om de strijd tegen armoede te verbreden naar een strijd voor rechtvaardigheid en gelijkheid.

Pas op, wij geven de strijd voor rechtvaardigheid en gelijkheid niet op, hé. Wij blijven op die nagel kloppen. Maar het is dus belangrijk dat iedereen armoede en de mensen die in armoede leven eens serieus gaat nemen.

We moeten echt de samenleving en het beleid overtuigen om te investeren in de fundamentele zaken, zoals inkomen en wonen. Ze moeten langetermijnkeuzes durven te maken, de partijpolitiek overstijgen en out of the box durven denken over hulpverlening. Ook als je kijkt naar de integrale trajecten met gezinnen om uit de armoede te komen. Nu zien we dat alles altijd binnen het kadertje blijft, maar zonder hulp op maat lukt het niet. Er zou een grotere marge en meer tijd moeten ingezet worden, omdat we zien dat dat ervoor zorgt dat mensen wel op hun plooiën kunnen komen en stappen vooruit kunnen zetten dan.

We moeten zoveel mogelijk naar buiten komen en zorgen dat we medestanders hebben. 'Armoede' is een te smal begrip, dat zeg ik al jaren. Het is goed bedoeld, maar te eng.

Wat goed is voor mensen in armoede, is vaak goed voor iedereen, denk maar aan administratieve vereenvoudiging, automatische rechtentoekenning ...

Als we meer gelijk kunnen zijn, dan zou er een grotere basis voor de strijd tegen armoede zijn.

3. CONCLUSIE: WE HEBBEN ER NIET GENOEG VAN

Opgeven zit gelukkig niet in ons DNA en we roepen iedereen op om bondgenoot te worden. We durven te stellen dat we 'er niet genoeg van hebben', in de zin dat we niet genoeg participatieprocessen hebben opgezet. We stellen ons bijgevolg tot doel om nog meer in te zetten op dialoogprocessen met de brede samenleving. Want de uitdagingen zijn groot en talrijk. De laagste uitkeringen moeten worden opgetrokken tot boven de Europese armoedegrens. Er is nood aan inkomensversterkende maatregelen zoals investeringen in betaalbaar wonen, in sterkere sociale toeslagen in het Groeipakket, in het wegwerken van financiële en digitale drempels en de sluipende stijging van de schoolkosten. Er is nood aan stevige maatregelen om kwaliteitsvol werk met een waardig loon te

garanderen. Een arbeidsmarkt waar jongeren, kortgeschoolden, alleenstaande ouders echt hun boterham kunnen verdienen zonder 'werkende armen' te blijven. Er is nood aan toegankelijke en betaalbare gezondheidszorg met veralgemeende derdebetalersregeling bij de huisarts ...

Als er iets is waar dertig jaar participatie toe moet leiden dan is het wel partnerschap. Want alleen vanuit dat partnerschap kunnen we rechtvaardigheid en gelijkheid realiseren voor iedereen. Deze uitnodiging moet ons doen nadenken over hoe we het armoededebat in de toekomst verder willen voeren. Durven we uit onze eigen kokers te treden en te verbinden met andere groepen in de samenleving in een gemeenschappelijke strijd voor rechtvaardigheid ten bate van iedereen? Wij reiken alvast de hand.

REFERENTIES

ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). Algemeen Verslag over de Armoede. Brussel, Koning Boudewijnstichting, geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/publications/AVA95.pdf>

Decreet betreffende de armoedebestrijding van 21 maart 2003, *Belgisch Staatsblad*, 11 juni 2003.

Degerickx, H., Van Beveren, L., Debaene, R., Van Gorp, A., Roose, R., & Roets, G. (2021). Theorizing notions of the participation of people in poverty in social policymaking: Policing, politics and subjectification. *Social Policy & Administration*, 2021(1), 1-14, via <https://doi.org/10.1111/spol.12741>.

Degerickx, H., Van Gorp, A., De Wilde, L., & Roets, G. (2020). Giving voice to people in poverty in Belgian social policy-making since the 1990s: A window of opportunity for a political demarche? *Journal of Belgian History*, 3-4, 74–94.

NOTEN

- ¹ Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen.

3.2

DE STRIJD TEGEN ARMOEDE BLIJFT EEN KWESTIE VAN PARTICIPATIE, MENSENRECHTEN EN SAMENWERKING

Henk Van Hootehem, Griet Roets en Ides Nicaise

In dit artikel bekijken we hoe een aantal belangrijke principes voor de strijd tegen armoede die in de jaren negentig werden vastgelegd – participatie van mensen in armoede en dialoog, de rechtenbenadering van armoede, en samenwerking tussen overheidsniveaus – zich verder ontwikkelden (1). Ook het armoedeonderzoek kende uiteraard een aantal ontwikkelingen op het vlak van aandachtspunten, indicatoren en instrumenten (2). De vaststelling dat de armoedecijfers nauwelijks dalen (3), herinnert ons aan de bestaande ongelijkheden in onze samenleving en vraagt naar structurele ingrepen, duurzame oplossingen en een herbevestiging van de handvatten zoals geformuleerd in het Algemeen Verslag over de Armoede en het Samenwerkingsakkoord ter bestemming van het armoedebeleid (4).

1. ARMOEDEBELEID IN ONTWIKKELING

1.1 'Tekens van exclusieve regeringsaanpak voor de armoede' in de jaren negentig

Op basis van de context van dit artikel – dertig jaar *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting* – starten we begin jaren negentig. Voor een vollediger overzicht met betrekking tot de wordingsgeschiedenis van het armoedebeleid in Vlaanderen en België verwijzen we naar de opeenvolgende *Jaarboeken* op initiatief van de Universiteit Antwerpen die een rijkdom aan materiaal bevatten. In dit artikel halen we een aantal elementen en evoluties aan, zonder exhaustief te willen zijn of alle tijdsperiodes te behandelen.

Voorafgaand aan de voorbije drie decennia was er wel degelijk aandacht voor armoede. Opvallend zijn de verschillende termen die gebruikt worden en die elk op zich een andere invalshoek, context en klemtoon verraden:

Voor de late jaren zestig kunnen we over een 'herontdekking' van de armoede spreken; dat gebeurde in termen van 'moderne' armoede. 'Herontdekking' verwijst ernaar dat een probleem al lang sluimerde en in een bepaalde conjunctuur opnieuw publieke aandacht krijgt. In de

jaren tachtig en in de vroege jaren negentig gebeurde telkens een herdefiniëring, eerst als 'nieuwe' armoede en daarna als 'kansarmoede' en 'sociale uitsluiting'. (Vranken, Geldof, & Van Menxel, 1999, p. 194-195)

Dat leidde achtereenvolgens tot de wetgeving op het bestaansminimum en op het OCMW en de uitbouw van de private welzijnssector en samenlevingsopbouw (jaren zeventig), de oprichting van armoedefondsen (jaren tachtig) en het streven naar meer coördinatie en 'kansarmoedegerichtheid' (begin jaren negentig) (Vranken e.a., 1999).

De context van begin jaren negentig kreeg er in Vlaanderen met 'Zwarte Zondag', met de verkiezingsoverwinning van extreemrechts bij de federale parlementsverkiezingen van 24 november 1991 nog een extra politieke dimensie bij. Het federale regeerakkoord van 9 maart 1992 van Dehaene I draagt er de sporen van, in de vorm van politieke aandacht voor armoede (bestrijding). Dat vormde op zijn beurt de aanzet voor het Algemeen Verslag over de Armoede (zie verder) en een expliciete politieke opvolging, wat Vranken en collega's (1999, p. 195) aanduiden als "tekens van exclusieve regeringsaandacht voor de armoede".

1.2 Participatie van mensen in armoede en dialoog

Het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA) was een mijlpaal in het Belgische armoedebeleid. Het rapport werd opgesteld op basis van een dialoogproces waarbij mensen in armoede en hun verenigingen zich – op expliciete vraag van de federale regering – voor de eerste keer konden uitspreken over armoedebeleid, in dialoog met beroepskrachten en vrijwilligers van OCMW's, diensten bijzondere jeugdzorg en andere actoren (ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn) en Koning Boudewijnstichting, 1994).

Het Algemeen Verslag over de Armoede was een mijlpaal in het Belgische armoedebeleid.

Het AVA werd – onder grote persaandacht – in december 1994 overhandigd aan premier Dehaene. Naast de aandacht voor participatie van mensen in armoede en dialoog, moeten we in het bijzonder de mensenrechteninvalshoek vermelden: armoede wordt omschreven als een schending van mensenrechten. Het AVA bevat honderden voorstellen, waaronder ook de vraag naar een permanente dialoogplek en een gecoördineerd armoedebeleid. Vijf jaar later werd deze intentie politiek geconcretiseerd en verankerd in een samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten, waarbij het interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting werd opgericht. Dat heeft als opdracht om de effectiviteit van de uitoefening van mensenrechten in armoedesituaties te evalueren.¹ Het Steunpunt doet dat onder andere via de organisatie van overlegprocessen – op basis van de dialoogmethode die aan de grondslag lag van het AVA – met mensen in armoede en hun verenigingen, diverse organisaties, administraties van de verschillende bevoegdheidsniveaus, academici enzovoort. De resultaten van deze overlegprocessen komen terecht in de twejaarlijkse Verslagen van het Steunpunt. Het laatste Verslag behandelde het duurzaamheidsthema en het komende Verslag 2020-2021 zal ingaan op het thema van solidariteit. De verenigingen die meewerkten aan het AVA – aangevuld met andere verenigingen – organiseerden zich in een

Collectief van Verenigingen-Partners van het AVA² en deden van daaruit een input in een aantal initiatieven of publicaties van het Steunpunt en bij beleidsverantwoordelijken.

De participatie van mensen in armoede aan het armoedebeleid krijgt nog meer vorm door de verdere ontwikkeling en ondersteuning van verenigingen waarin mensen in armoede samenkomen en zich herkennen. Deze ondersteuning gebeurt in Vlaanderen via het Armoededecreet (Decreet betreffende de armoedebestrijding van 21 maart 2003, BS 11 juni 2003) en de specifieke erkenning van 'Verenigingen Waar Armen het Woord Nemen' (zie hierover meer in hoofdstuk 3.1). In de Franse Gemeenschap worden dergelijke organisaties vooral gefinancierd en ondersteund via het decreet inzake *éducation permanente* (Décret relatif au développement de l'action d'éducation permanente dans le champ de la vie associative du 17 juillet 2003, BS 26 augustus 2003). Ook de netwerken van de Verenigingen Waar Armen het Woord Nemen ontwikkelen zich verder, zowel op lokaal (zie bv. samenwerkingsverbanden in Gent en Antwerpen), regionaal (Vlaams Netwerk tegen Armoede, Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté, le Forum – Bruxelles contre les inégalités, Brussels Platform Armoede), Belgisch (Belgisch Netwerk Armoedebestrijding – BAPN) als Europees niveau (European Anti-Poverty Network – EAPN).

Een andere vorm van participatie – naast de collectieve vorm via deelname aan verenigingen – betreft de ontwikkeling van de functie van ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting. De Link vzw zorgt sinds 1999 in Vlaanderen voor een specifieke opleiding en voor de methodische ontwikkeling van de functie. De functie krijgt een federaal verlengstuk door de inzet van de ervaringsdeskundigen – via het project van de POD Maatschappelijke Integratie³ – in verschillende federale instellingen en administraties. Op het terrein worden mensen met armoede-ervaring ingeschakeld bij verschillende diensten, zowel in Vlaanderen (bijvoorbeeld bij Kind en Gezin) als in Wallonië en Brussel (respectievelijk onder de naam '*témoins du vécu*' bij het Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté en '*expert de vécu*' bij Le Forum – Bruxelles contre les inégalités). Recent werd in Vlaanderen – verrassend en vreemd tegelijk – de omkadering van de opleiding door De Link door de bevoegde minister op de helling gezet.

1.3 Rechtenbenadering en *non-take-up* van rechten

Overwegende dat bestaansonzekerheid, armoede en sociale, economische en culturele uitsluiting, zelfs voor één enkele persoon, op een ernstige manier afbreuk doen aan de waardigheid en aan de gelijke en onvervreembare rechten voor alle personen ...

(Preambule van het Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid).

Zoals vermeld, kreeg het mensenrechtenkader hoe langer hoe meer een prominente plaats in de benadering van armoede. Het AVA omschreef armoede in termen van schending van mensenrechten, wat een vervolg kreeg in het Samenwerkingsakkoord ter bestendiging van het armoedebeleid. Daarmee werd het ook een centrale invalshoek voor de werkzaamheden van het Steunpunt (in tweejaarlijkse Verslagen, het project rechtspraak, parallelle rapporten in de opvolgingsprocedures van internationale mensenrechtenverdragen, werkzaamheden binnen het European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI) ...). Op deze manier is het armoedethema ook meer aanwezig geworden in het werk van mensenrechteninstellingen, zowel in België (in het platform met de verschillende Belgische mensenrechteninstellingen) als in Europa (in ENNHRI, zie ENNHRI, 2019; De Schutter, 2018).

In het verlengde daarvan kwam er ook meer aandacht voor de problematiek van *non-take-up* van rechten, het feit dat heel wat mensen in precare situaties geen beroep (kunnen) doen op rechten. Internationaal bestaat de aandacht voor deze problematiek al langer en is er bijzondere expertise opgebouwd door bijvoorbeeld het Franse Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE).⁴

Er kwam meer aandacht voor de problematiek van *non-take-up* van rechten.

In België werd de thematiek via het onderzoekswerk van Van Oorschot (2002) geïntroduceerd. In 2013 besloot het Steunpunt tot bestrijding van armoede (2013) in zijn nota rond de automatische toepassing van rechten dat we het eigenlijk – voorafgaand aan het debat en het onderzoek rond de mogelijkheden voor een automatische toepassing – moeten hebben over de redenen waarom

mensen geen gebruik maken van rechten of er geen beroep op kunnen doen. Vervolgens werd tijdens een colloquium in de Senaat in 2014, dat samen met de Koning Boudewijnstichting werd georganiseerd, een stand van zaken opgemaakt rond het onderzoek in België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Er werd uitgewisseld over de omvang, de oorzaken en mogelijke oplossingen van *non-take-up* (Steunpunt, 2017). Daarop volgde een belangrijke publicatie van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (2017), dat zijn jaarrapport aan de thematiek wijdde.

Deze versterkte aandacht voor *non-take-up* vertaalde zich ook in verschillende onderzoeksprojecten die werden opgestart, met onder andere het TAKE-onderzoek naar de *non-take-up* van Belgische overheidsvoorzieningen (Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Federaal Planbureau, FOD Sociale Zekerheid en Université de Liège, 2016-2022)⁵, het onderzoek naar de rol van het sociaal werk in de *non-take-up* van sociale rechten met een retrospectieve analyse van de trajecten van mensen in armoede (UGent, KU Leuven, 2019-2023)⁶ en het TRAHOME-onderzoek naar *non-take-up* van sociale rechten bij dak- en thuislozen (KU Leuven, UGent, UCLouvain, 2020-2024).⁷

Ook beleidsmatig is het thema de laatste jaren opgepikt. Interessante initiatieven zijn een plan uitgewerkt door de POD Maatschappelijke Integratie en de FOD Sociale zekerheid (2021) met voorstellen van federale acties in de strijd tegen *non-take-up* van rechten en een parlementaire uitwisseling over het thema in het Parlement van de Franstalige Brusselaars (Commission des Affaires sociales, de la Famille et de la Santé du Parlement francophone bruxellois, 2021), in opvolging van een themavoormiddag eind 2019 in het Parlement.⁸

De redenen voor *non-take-up* zijn divers: gebrek aan informatie, complexe procedures, vrees voor stigmatisering en perverse effecten van de hulpvraag of zelfs zich helemaal geen drager van rechten voelen ... (Van Hoetegem & De Boe, 2017). De oplossingssporen zijn dat evenzeer. Een automatische rechtentoekenning is een van deze pistes, waarop sinds een tiental jaar steeds meer wordt verder gewerkt. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede (2013) maakte in 2013 voor het eerst een stand van zaken voor de federale bevoegdheden, een aantal jaren later geactualiseerd in samenwerking met de POD Maatschappelijke Integratie (2020). De vaststelling daarbij is dat de meest zuivere vorm van automatische rechtentoekenning – waar de overheid ambtshalve en zonder voorafgaand verzoek onderzoekt of de burger al dan niet een specifiek recht kan genieten en dat toekent als aan de voorwaarden is voldaan – nog erg weinig wordt toegepast. De voorwaarde is immers dat een identificatie van de rechthebbenden mogelijk is

in de beschikbare databanken. De gegevens die op basis van statuten voorhanden zijn, maken identificatie van bepaalde doelgroepen mogelijk. Maar voor een toepasbaar inkomensconcept is nog verder onderzoek nodig. Het BELMOD-onderzoek (FOD Sociale Zekerheid, Universiteit Antwerpen, Federaal Planbureau, University of Essex, Steunpunt tot bestrijding van armoede)⁹ werkt momenteel op de mogelijkheden rond een concept van actueel inkomen met het oog op automatische toepassing. Naast de volledig automatische toekenning kunnen nog drie andere gradaties van automatisering onderscheiden worden, die even belangrijk zijn als mogelijke pistes voor initiatieven: een automatische identificatie van mogelijk rechthebbenden met een vraag om nog bijkomende informatie te bezorgen, een automatische actualisering van een situatie, en administratieve vereenvoudiging. Beleidsmakers, overheidsdiensten en uitvoerende organisaties moeten zich bewust zijn van de mogelijke meerwaarde van initiatieven op het vlak van alle vier gradaties van automatisering met het oog op een betere *take-up* van rechten. Daarnaast willen we – samen met Dumont (2020) – wijzen op de principes en mogelijkheden van het Handvest van de sociaal verzekerde, die een proactieve rol van de overheidsdiensten inzake informatie en toekenning van rechten vooropstellen, maar nog veel te weinig in de praktijk worden toegepast.

1.4 Verschillende bevoegdheidsniveaus met eigen beleidsstructuren en beleidsinstrumenten

België heeft – ten gevolge van de verschillende staatsvormingen – verschillende overheidsniveaus met elk eigen bevoegdheden. De voorbije decennia werden op elk van die niveaus binnen de administraties specifieke cellen of diensten voor armoedebestrijding opgericht. Er werd ook ingezet op een meer planmatige aanpak, met plannen voor armoedebestrijding. In Vlaanderen kennen we al sinds 2001 het Vlaams ActiePlan Armoedebestrijding (VAPA), in januari 2021 is bijvoorbeeld ook door de Federatie Wallonië-Brussel een eerste plan voorgesteld.¹⁰ Daarnaast kwamen er specifieke functies als aandachtsambtenaar armoede en overlegstructuren. In Vlaanderen gaat het om het Horizontaal Permanent ArmoedeOverleg (HPOA, een uitwisselingsplatform met het oog op de voorbereiding van de verschillende acties, het VAPA en tussentijdse en eindevaluaties, met de aandachtsambtenaren, het Vlaams Netwerk tegen armoede, en enkele andere actoren) en het Verticaal Permanent Armoedeoverleg (VPAO, thematisch overleg tussen het Vlaams Netwerk tegen armoede, het kabinet en de administratie van de bevoegde minister over een concreet beleidsdossier, en eventueel andere actoren). Op federaal niveau heeft dat navolging gekregen met federale aandachtsambtenaren en het netwerk van deze ambtenaren waarin rond armoede wordt uitgewisseld en de federale armoedeplannen worden voorbereid. Het interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede maakt deel uit van deze overlegstructuren met het oog op de input van bijvoorbeeld analyses en aanbevelingen uit zijn tweejaarlijkse Verslagen.

De roep naar voldoende coördinatie en afstemming in het armoedebeleid van verschillende entiteiten klinkt uiteraard nog steeds sterk. Belangrijk om te vermelden is dat de wil tot coördinatie en afstemming al lang geleden formeel werd vastgelegd: via de ondertekening van het Samenwerkingsakkoord in 1999 engageerden de federale en regionale overheden zich tot een gecoördineerd beleid in de strijd tegen armoede. Het interfederaal Steunpunt heeft de uitdrukkelijke opdracht om over de verschillende bevoegdheidsniveaus heen rond armoede te werken, door onder andere zijn tweejaarlijkse Verslagen over te maken aan de verschillende regeringen, parlementen en adviesorganen met het oog op politiek debat en actie. Positieve voorbeelden in de opvolging van de tweejaarlijkse Verslagen zijn de bespreking ervan in de parlementen – hoewel dat niet systematisch gebeurt, nochtans opgenomen in het Samenwerkingsakkoord – en

de adviezen van de Nationale Arbeidsraad en de drie regionale sociaaleconomische raden.¹¹ Een debat over en feedback op de analyses en aanbevelingen vanuit het overleg met de verschillende actoren maakt immers deel uit van de erkenning van de input van deze actoren.

De roep naar voldoende coördinatie en afstemming in het armoedebeleid klinkt nog steeds sterk.

Het is slecht gesteld met het andere instrument waarin is voorzien in het Samenwerkingsakkoord van 1999, namelijk de Interministeriële conferentie (IMC). In dit orgaan komen de bevoegde ministers vanuit de verschillende regeringen samen rond een specifiek onderwerp (zoals armoede). Sinds 2013 kwam het overlegorgaan rond armoede echter geen enkele keer samen, ondanks het voornemen van een halfjaarlijkse samenkomst, vastgelegd in het Samenwerkingsakkoord. De COVID-19-crisis leidde het voorbije anderhalf jaar tot verschillende bijeenkomsten van de IMC Volksgezondheid, waarmee nogmaals expliciet het belang en de meerwaarde van een interfederale samenwerking in de aanpak van samenlevingsproblematieken aangetoond werd. Hopelijk vormt dat een extra stimulans voor een IMC rond armoede in de komende maanden.

Het Europese niveau krijgt geleidelijk – met ups en downs – een sterkere invloed. Niet alleen door een geharmoniseerd beleid rond armoede-indicatoren, maar ook door bijvoorbeeld de verplichting om beleidsplannen rond sociaal beleid in te dienen. Zo waren de lidstaten een tijdlang verplicht om een Nationaal Actieplan Sociale Insluiting (NAPIncl) in te dienen, maar in 2005 werden die afgeschaft. Er is ook duidelijk invloed op de beleidslijnen van de lidstaten. Zo had de aandacht binnen de Europese Commissie voor activering in het tewerkstellingsbeleid en voor kinderarmoede een belangrijke impact op het beleid op de verschillende overheidsniveaus in België. Tegelijk moet gezegd worden dat het een strijdpunt blijft om het sociale onderdeel binnen dit Europese beleid aanwezig en versterkt te krijgen, inclusief de aandacht voor armoede(bestrijding), zowel op het vlak van beleidslijnen, budgettering, als wat rapportering betreft.

2. ARMOEDEONDERZOEK IN ONTWIKKELING

Ook in het armoedeonderzoek zagen we de voorbije drie decennia belangrijke ontwikkelingen. Analoog aan discussies in internationaal en Europees onderzoek (zie Lister, 2004; Dean, 2015) debatteerden onderzoekers over de relevantie van armoededefinities die het onderzoek aansturen. Diverse standpunten worden hierbij ingenomen, waarbij sommige onderzoekers meer belang hechten aan de psychologische dimensies van het armoedeprobleem (cf. de 'psychologie van machteloosheid' en bijbehorende strategieën van empowerment), anderen het aspect van sociale uitsluiting cruciaal achten (cf. 'netwerken van sociale uitsluiting' die leiden tot een kloof tussen mensen in armoede en niet-armen in onze samenleving) en ten slotte ook een opvatting van armoede en armoedebestrijding op basis van de sociale ongelijkheid tussen arm en rijk (cf. het gebrek aan inkomen bij armen vanwege het gebrek aan structurele herverdeling van middelen en macht in onze samenleving).

Op het elan van die laatste traditie in onderzoek kennen we de enquêtes die huishoudens bevragen naar hun inkomen en levensomstandigheden. Sinds het ontstaan van een gezamenlijk Europees armoedebeleid en een gezamenlijke indicatorenset, vormen de voormalige ECHP-

survey (European Community Household Panel), vervangen door de huidige EU-SILC-survey (EU Statistics on Income and Living Conditions), de belangrijkste basis voor een aantal armoede-indicatoren. Jaarlijks worden in België een 6.000-tal huishoudens bevestigd over hun inkomen en levensomstandigheden, met soortgelijke peilingen in de andere Europese landen. De bekende armoede-indicatoren worden berekend op basis van deze surveygegevens omdat onze bestaande administratieve databanken (binnen de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid) een dergelijke berekening nog niet helemaal mogelijk maken. We maken van de gelegenheid gebruik om ook te verwijzen naar de sleutelrol van het Centrum voor Sociaal Beleid als pionier van armoedemetingen in België sinds 1976 (zie hoofdstuk 1.1).

Het voordeel van een dergelijke survey is de mogelijke diepgang bij de vragen, waarbij men dus niet gebonden is aan de beschikbare informatie in administratieve databanken. Anderzijds stellen zich problemen rond representativiteit en is er het risico op ondervertegenwoordiging van bepaalde precare groepen. In het kader van het SILC-CUT-onderzoek – uitgevoerd op vraag van het Steunpunt tot bestrijding van armoede en gefinancierd door federaal Wetenschapsbeleid – werd de SILC-enquête aangepast met het oog op een peiling bij dergelijke groepen. Via een bijkomende enquête werden zo 275 dak- en thuislozen en 170 mensen zonder wettig verblijf bevestigd naar hun inkomen en levensomstandigheden. De onderzoekers van HIVA-KU Leuven kwamen toen, in 2011, tot de conclusie dat 70 % van de dak- en thuislozen en 95 % van de mensen zonder wettig verblijf een inkomen onder de armoederisicogrens had (respectievelijk 60 % en 90 % had zelfs minder dan de helft van de armoederisicogrens) (Schockaert, Morissens, Cincinnato e.a., 2012). Deze schrijnende cijfers zijn niet verrassend, maar ze zijn in elk geval niet zichtbaar in onze traditionele armoedestatistieken. Dit SILC-CUT-onderzoek werd tot nu toe niet herhaald, maar maakt wel deel uit van de bouwstenen van een interfederale strategie voor het meten van dak- en thuisloosheid (zie verder).

Laat ons ook voldoende oog hebben voor de mogelijkheden van het gebruik van administratieve databanken: ze vormen immers een belangrijke aanvulling op surveys. Ze zijn bovendien een noodzakelijke basis voor bijvoorbeeld het automatisch kunnen toekennen van rechten. Bijzonder interessant is de koppeling van surveygegevens en administratieve data, die steeds meer in onderzoek wordt toegepast, bijvoorbeeld door koppeling tussen EU-SILC-gegevens en gegevens uit het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid.

Sinds 2010 wordt ook ingezet op onderzoek op basis van referentiebudgetten (Van Thielen, Deflandre, Baldewijns e.a., 2010), onder stimulans van oorspronkelijk het Centrum voor Sociaal Beleid, en daarna door de CEBUD-onderzoeksploeg, waarbij een 'absolute' armoedegrens wordt berekend op basis van een bepaalde korf aan nodige levensmiddelen en diensten voor verschillende huishoudtypes. De Europese armoederisico-indicator is daarentegen een relatieve maat: wie zich beneden 60 % van het mediaanequivalent inkomen bevindt, wordt beschouwd een risico te hebben op armoede (zie hoofdstuk 1.1). Zowel een relatieve als een absolute maat hebben hun voor- en nadelen. Er moet dan ook ingezet worden op de complementariteit van de verschillende indicatoren om zowel ongelijkheid als ontoereikende budgetten in kaart te kunnen brengen.

Ook in onderzoek ging de afgelopen decennia aanzienlijke aandacht naar de participatie van mensen in armoede aan beleids- en praktijkontwikkeling. Participatie blijkt als uitgangspunt

veelbelovend te zijn, maar leidt tegelijk tot complexiteit. Zo wordt de vraag gesteld of het individuele en collectieve participatieproces van mensen in armoede en ervaringsdeskundigen ook daadwerkelijk leidt tot sociale verandering en een rechtvaardiger samenleving.

Leidt het participatieproces van mensen in armoede daadwerkelijk tot sociale verandering?

Onderzoek toont aan dat veel participatieprocessen evengoed als 'dekmantel' gebruikt kunnen worden om bestaande machtsverhoudingen te reproduceren, en dat een blijvende alertheid van mensen in armoede en de beroepskrachten en vrijwilligers die hen ondersteunen noodzakelijk is. Dergelijk onderzoek werd onder meer uitgevoerd door de onderzoeksgroep Sociaal Werk en Sociale Pedagogiek van Universiteit Gent met betrekking tot de totstandkoming van het AVA en van publicaties van Verenigingen Waar Armen

het Woord Nemen (zie Degerickx, 2020), in de Verenigingen Waar Armen het Woord Nemen in Vlaanderen (zie Boone, 2018) en in de ondersteuning van ervaringsdeskundigen als ze eenmaal in de federale overheidsdiensten tewerkgesteld zijn (zie Roets, Roose, Bouverne-De Bie e.a., 2012; De Corte, Roose, Bradt e.a., 2018; Van Steenberghe, Reynaert, Roets e.a., 2020, zie ook hoofdstuk 3.1).

Daarnaast kwam participatief armoedeonderzoek meer in beeld. In België leidde deze aandacht trouwens al aan het einde van de jaren tachtig tot de oprichting van de Interuniversitaire Groep Onderzoek en Armoede (IGOA), waarin onderzoekers met interesse voor armoedeonderzoek samenkwamen en uitwisselen.¹² In 2002 namen het Collectief van Verenigingen-partners van het Algemeen Verslag over de Armoede en het Steunpunt tot bestrijding van armoede het initiatief tot een project 'onderzoek – actie – vorming'. De kennis van mensen die zelf in armoede leven (afgevaardigd door Verenigingen Waar Armen het Woord Nemen) was in dit project de vertrekbasis voor een dialoog rond armoede-indicatoren met afgevaardigden van overheidsdiensten en instellingen en met wetenschappers. In het eindrapport werd onder andere gepleit voor meer aandacht in armoedeonderzoek en indicatoren voor de schuldenproblematiek en beschikbaar inkomen, levenstrajecten, graad van stabiele tewerkstelling en menselijke gevoelens (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2004). Participatief onderzoek blijft voor alle duidelijkheid – ondanks de aandacht in bijvoorbeeld de opleidingen sociaal werk – nog al te vaak het kleine broertje van het kwantitatieve onderzoek.

Belangrijke aanvullingen op de armoedecijfers zullen we kunnen verkrijgen door het verder valoriseren en verbeteren van bepaalde administratieve databanken en de inzet van aangepaste meetinstrumenten. In het bijzonder met betrekking tot dak- en thuisloosheid denken we daarbij aan een specifieke registratie en analyse bij de OCMW's, een aangepaste registratie van bijvoorbeeld referentieadressen voor dak- en thuislozen, de telling van dak- en thuislozen in bepaalde steden, en specifieke enquêtes (cf. het SILC-CUT-onderzoek). Binnen het Steunpunt is momenteel een interfederale werkgroep actief – op basis van het Mehobel-onderzoek naar een strategie in het meten van dak- en thuisloosheid (Demaerschalk, Italiano, Mondelaers e.a., 2018) – om het mandaat van het Steunpunt in het Samenwerkingsakkoord dak- en thuisloosheid als algemeen verzamelpunt voor dergelijke gegevens te concretiseren. De telling van dak- en thuislozen die al enkele keren in Brussel is uitgevoerd en de recente tellingen in Leuven, Gent, Aarlen, Luik en de provincie Limburg – op initiatief van de Koning Boudewijnstichting – vormen alvast een stevige basis om ook op dit vlak vooruit te raken.¹³

3. DE HARDNEKKIGHEID VAN ARMOEDE

3.1 Geen verbetering in de armoedecijfers

De voorbije decennia waren er geen grote veranderingen in de monetaire armoede-indicatoren. Voor de concrete cijfers en een bredere beschrijving verwijzen we naar hoofdstuk 1.1 in het eerste deel van dit *Jaarboek*. Als we kijken naar de recentere jaren, was er – wat de inkomens van 2017 betreft – een stijging van het armoederisicocijfer naar 16,4 % (EU-SILC 2018), het hoogste niveau dat sinds het begin van de EU-SILC-enquête werd opgetekend. Een vergelijking met de volgende twee jaren is een heikele zaak als gevolg van methodologische veranderingen (EU-SILC 2019) en moeilijkheden bij de dataverzameling door de COVID-19-omstandigheden (EU-SILC 2020). Het armoederisicopercentage bedraagt op basis van deze twee laatste SILC-jaargangen respectievelijk 14,8 % en 14,1 %. Een simulatie van het armoedeniveau van 2018 volgens de nieuwe methodologie verlaagt het armoederisico van 16,4 % naar 15,2 % (Federal Public Service Social Security, 2021).

Analyse toont hoe bepaalde bevolkingsgroepen het moeilijk hebben en een bijzonder hoog armoederisico hebben (werklozen: 50 %; eenoudergezinnen: 29,3 %; huurders: 31 %; laagopgeleiden: 26,8 %; personen geboren buiten België: 29,6 %; op basis van EU-SILC 2020).¹⁴ Laagopgeleiden en quasiwerkloze huishoudens kregen het de voorbije jaren ook duidelijk steeds moeilijker (Federal Public Service Social Security, 2021).

De opeenvolgende regeringen hadden, in opvolging van de Europa 2020-doelstelling, vooropgesteld om tegen 2020 het aantal personen in een situatie van armoede of sociale uitsluiting in België met 380.000 te verminderen in vergelijking met 2008. De cijferreeks tot 2018 toont dat deze groep eerder is gestegen in vergelijking met de start van de Europa 2020-strategie: 2.247.000 in 2018 tegenover 2.194.000 in 2008. Op basis van EU-SILC 2020 gaat het om 2.152.000 mensen, wat wel lager is, maar absoluut nog steeds de doelstelling niet haalt (en met voorbehoud met betrekking tot de vergelijkbaarheid).

Al voor de COVID-19-crisis was de situatie dus allesbehalve rooskleurig. De algemene verwachting is dat de armoedecijfers zullen stijgen. De gegevens van de SILC-enquête – met inkomenscijfers van ruim een jaar geleden en met moeilijk veldwerk tijdens de COVID-19-crisis – moeten aangevuld worden met data uit administratieve databanken en cijfers over het gebruik van bepaalde diensten. Denk aan indicaties op basis van de cijfers van de Belgische Federatie van Voedselbanken (2021): in 2020 deden, afhankelijk van de maand, tussen 175.000 en 195.000 mensen een beroep op de Voedselbanken; in totaal werd 20.967 ton voedsel verdeeld, 24 % meer dan in 2019. Of denk aan een opvolging van betalingsmoeilijkheden van energiefacturen, school- en ziekenhuisrekeningen ... (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2021).

3.2 Ongelijkheden in onze samenleving

Als redenen voor de hardnekkigheid van armoede moeten we verwijzen naar de ongelijkheden die in onze samenleving in de verschillende levensdomeinen aanwezig zijn. Het bestaan van deze ongelijkheden werd bijzonder duidelijk naar aanleiding van twee gebeurtenissen die onze wereld ingrijpend veranderen, telkens met een grote impact op onze gezondheid.

Een eerste betreft de klimaatverandering, al jaren een issue, met belangrijke effecten op onze gezondheid en die van onze planeet. In het recente overlegproces binnen het Steunpunt over duurzaamheid en armoede wezen de deelnemers onmiddellijk op bestaande en nieuwe ongelijkheden in onze samenleving. Uitwisseling en debat over de milieu- en klimaatkwestie legt immers bloot hoe economische en sociale ongelijkheden ook milieuongelijkheden creëren en versterken, en vice versa. Ongelijkheden die ons vaak welbekend zijn, maar in dagelijks beleid en praktijk nog te weinig aangepakt worden, zijn de woonsituatie, de mogelijkheden tot energie- en waterbesparing, de toegang tot natuur en groene ruimte, de deelname aan deelinitiatieven, de toegang tot duurzame voeding, de toegang tot gepaste zorg, het aanbod van kwalitatieve en duurzame jobs, het gebruik van innovatieve vervoersmiddelen ... (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2019a). De overstromingen die in de zomer van 2021 in vele Waalse gemeenten een enorme menselijke en materiële impact hadden, illustreren nog maar eens hoe mensen met een laag inkomen meer en harder slachtoffer zijn van dergelijke effecten van klimaatverandering. Hun moeilijke toegang tot degelijke huisvesting leidt hen vaak naar woningen in armere buurten of op permanente campings, gelegen naast rivieren.

Ook tijdens de COVID-19-crisis werd de impact van de ongelijkheden in onze samenleving nog maar eens bijzonder duidelijk in verschillende maatschappelijke domeinen. In lockdown zitten in ongezonde en krappe woongelegenheden, het verliezen van een precare job, geen of moeilijke toegang tot digitale hulp- en dienstverlening, leerachterstand door gebrek aan ICT-materiaal of toegang tot internet ... zijn daar slechts enkele voorbeelden van (zie ook hoofdstuk 3.3 en de inleiding op het themadeel van dit *Jaarboek*).

Het principe *to leave no one behind*, het leidinggevende motto bij de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties (United Nations, 2015) en tevens centraal in het tweejaarlijkse Verslag *Duurzaamheid en armoede* van het Steunpunt (2019), werd ook ten aanzien van het COVID-19-beleid en de overstromingen van 2021 bijzonder actueel en pertinent. Elke beleidsverantwoordelijke – bij de overheid en bij de verschillende organisaties en instellingen – kan en moet nagaan hoe een negatieve impact van de COVID-19-maatregelen voor mensen in een precare situatie kan worden vermeden en hoe deze mensen extra kunnen worden ondersteund, om zo niemand achter te laten.

4. HANDVATTEN VOOR HET KOMENDE ARMOEDEBELEID

Voor handvatten moeten we blijven teruggrijpen naar het al genoemde Algemeen Verslag over de Armoede en de drie principes die erin naar voren komen. In het evenement ‘25/20 jaar Strijd tegen armoede’ dat de Koning Boudewijnstichting en het Steunpunt tot bestrijding van armoede in december 2019 organiseerden naar aanleiding van 25 jaar AVA en 20 jaar Samenwerkingsakkoord ter bestending van het armoedebeleid, werd dat nogmaals benadrukt:

Vooreerst is armoede een kwestie van mensenrechten – meer bepaald de economische, sociale en culturele rechten (recht op gezinsleven, arbeid, onderwijs, sociale bescherming enzovoort). Ten tweede is een globaal beleid nodig, gecoördineerd over alle bevoegdheidsdomeinen en -niveaus heen. En ten derde heeft zo'n beleid maar kans op slagen als het, van start tot finish, berust op een duurzaam partnership met alle betrokkenen, beginnend met de armen zelf.

(Nicaise, 2019)

In de strijd tegen armoede moeten de mensenrechten centraal staan. Deze mensenrechten zijn universeel en hun uitoefening moet gegarandeerd worden in situaties van armoede. Ze garanderen dat hulp- en dienstverlening niet in een caritatieve context gebeuren en dat de relatie tussen beleidsverantwoordelijken, beroepskrachten en personen in een armoedesituatie evenwichtig en rechtvaardig tot stand komt. In hoofdstuk 1.6 wordt een pleidooi gehouden voor een vernieuwde lezing van de mensenrechtelijke gelijkheidsnorm voor een betere aanpak van ongelijkheid.

Het is vanzelfsprekend, het werd gevraagd in het AVA, het werd opgenomen in het Samenwerkingsakkoord en de actuele context (met de klimaatcrisis, de overstromingen in zomer, de COVID-19-crisis) bevestigt het: samenwerking en coördinatie tussen de verschillende beleidsdomeinen en bevoegdheidsniveaus is noodzakelijk. De instrumenten die daarvoor voorzien zijn – zoals de Interministeriële Conferentie rond armoedebestrijding – dienen dan ook ten volle aangewend te worden.

Ten derde moet dit beleid gebeuren in dialoog en met permanente betrokkenheid van mensen in armoede en andere stakeholders. Zij kunnen aangeven waar knelpunten zitten, waar zich mogelijkheden aandienen, maar ook welke – negatieve en positieve – impact maatregelen hebben. Wat dit laatste betreft, willen we een lans breken voor de nodige beleidsevaluatie, met de betrokken actoren, zowel bij de uitwerking van maatregelen (*ex ante*) als na de implementatie ervan (*ex post*).

Structurele oorzaken vragen om structurele oplossingen.

Het gaat ook over durven te investeren in welzijn om de cirkel van armoede te doorbreken. In het Re-InVEST.be-onderzoek (KU Leuven, UCL en het Steunpunt tot bestrijding van armoede)¹⁵ wordt momenteel bekeken hoe investeringen een positieve impact kunnen hebben in de levenstrajecten van personen in armoede, voor de domeinen van sociale bescherming, wonen en gezondheid. Hoofdstuk 1.5 bekijkt enkele andere pistes voor een structureel armoedebeleid.

Zowel bij de klimaatverandering als bij de actuele COVID-19-crisis is het – opnieuw – vooral bij de lage-inkomensgroepen dat de klappen vallen. We zullen waakzaam moeten zijn dat het niet zij zijn die ook nog eens de rekening zullen betalen via komende besparingen. De ongelijkheden waren er al, werden nog duidelijker en scherper, en moeten systematisch en doordacht aangepakt worden. Structurele oorzaken vragen om structurele oplossingen. Beide crisissen geven in elk geval bijzonder veel argumenten en motivatie om het te doen.

REFERENTIES

ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*. Brussel: Koning Boudewijnstichting, geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/publications/AVA95.pdf>.

Belgische Federatie van Voedselbanken (2021). *Jaarverslag 2020*, geraadpleegd via https://www.foodbanks.be/images/cont/2021-05-04-jaarverslag-2020_file.pdf

Boone, K. (2018). *Social work, poverty, and parity of participation: a search for social justice*. PhD Dissertation Ghent University, Supervisor Rudi Roose, cosupervisor Griet Roets.

Commission des Affaires sociales, de la Famille et de la Santé du Parlement francophone bruxellois (2021). *Session ordinaire 2020-2021. Auditions relatives à « La lutte contre la pauvreté sous l'angle du non-recours aux droits »*, februari 2021, geraadpleegd via <https://www.parlementfrancophone.brussels/documents/rapport-auditions-relatives-a-la-lutte-contre-la-pauvrete-sous-l2019angle-du-non-recours-aux-droits/document>

Degerickx, H. (2020). *Participation of people in poverty in social policy making : a historical study of the rhetoric of self-advocacy organisations*. PhD dissertation Ghent University, Supervisor Griet Roets, cosupervisor Angelo Van Gorp.

Demaerschalk, E., Italiano, P., Mondelaers, N., Steenssens, K., Schepers, W., Nicaise, I., Van Regenmortel, T., & Hermans, K., (2018). *Measuring Homelessness in Belgium – Final Report*. Brussels: Belgian Science Policy, geraadpleegd via http://www.belspo.be/belspo/brain-be/projects/FinalReports/MEHOBEL_Final%20report_FIN.pdf.

De Corte, J., Roose, R., Bradt, L., Roets, G. (2018). Service users with experience in poverty as institutional entrepreneurs in public services in Belgium: An institutional theory perspective on policy implementation. *Social Policy & Administration*, 52(1), 197-215.

De Schutter, O. (2018). *Human rights in the service of the fights against poverty: a rights-based approach to addressing poverty in the national action plans to implement the sustainable development goals*. A study prepared at the request of the European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI), geraadpleegd via https://ennhri.org/wp-content/uploads/2019/10/human_rights_in_the_service_of_the_fight_against_poverty_2018_.pdf

Dumont, D. (2020). Le phénomène du non-recours aux prestations un défi pour l'effectivité (et la légitimité) du droit à la sécurité sociale. Un état de l'art et un agenda pour la recherche juridique. *Tijdschrift voor Sociaal Recht/Revue de Droit Social*, 3, 385.

ENNHRI (2019). *Applying a Human Rights Based Approach to Poverty Reduction and Measurement. A Guide for National Human Rights Institutions*, geraadpleegd via <http://ennhri.org/wp-content/uploads/2019/11/Applying-a-Human-Rights-Based-Approach-to-Poverty-Reduction-and-Measurement-A-Guide-for-NHRIs.pdf>

Federal Public Service Social Security (2021). *The evolution of the social situation and social protection in Belgium 2020*. Brussel: FPS Social Security/ DG BeSoc, geraadpleegd via [silc-analysis-social-situation-and-protection-belgium-2020-en.pdf](#)

Nicaise, I. (2017). Gaten in de sociale bescherming. Onderzoek over de niet-effectiviteit van sociaal-economische rechten in België. In: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanonzekerheid en sociale uitsluiting (red.) / Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (red.) (2017). *Armoede en ineffectiviteit van rechten, non-take-up van rechten / Pauvreté et ineffectivité des droits, non-recours aux droits* (pp. 53-65), Brugge: Die Keure / La Charte, geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/publicatie-armoede-en-ineffectiviteit-van-rechten-non-take-up-van-rechten/>

Nicaise I., (2019). *Welkomstwoord op het evenement '25/20 jaar Strijd tegen armoede' van 11 december 2019*, georganiseerd door de Koning Boudewijnstichting en het Steunpunt, geraadpleegd via https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2020/01/25jaar_Nicaise_Welkom.pdf

Observatoire Des Non Recours aux Droits et Services – ODENORE (2012). *L'envers de la « fraude sociale ». Le scandale du non-recours aux droits sociaux*. Paris: La Découverte, coll. « Cahiers libres », p. 180.

Observatorium voor gezondheid en welzijn Brussel (2017). *Inzichten in non take-up van de sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest. Brussels Armoederapport 2016*. Brussel: Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, geraadpleegd via https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/thematisch_rapport_nl_2016.pdf.

POD Maatschappelijke Integratie & Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanonzekerheid en sociale uitsluiting (2020). *Automatisering van de rechten*, geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2020/01/AUTOMATISERING.pdf>

POD Maatschappelijke Integratie & FOD Sociale zekerheid (2021). *Voorstel van transversale acties voor een plan ter bestrijding van de non take-up van sociale rechten. Voor een betere toegang tot sociale uitkeringen en afgeleide rechten, maart 2021*, geraadpleegd via <https://www.mi-is.be/nl/agenda/webinar-vechten-tegen-het-niet-gebruik-van-sociale-rechten-voorstel-voor-een-actieplan-en>

Roets, G., Roose, R., Bouverne-De Bie, M., Claes, L., Van Hove, G. (2012). Pawns or Pioneers? The logic of user participation in anti-poverty policy making in public policy units in Belgium. *Social Policy & Administration*, 46(7), 807-822.

Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de besteding van het armoedebeleid, BS 16.12.1998 en 10.07.1999, geraadpleegd via <http://www.armoedebestrijding.be/vliegend/samenwerkingsakkoord-tussen-de-federale-staat-de-gemeenschappen-en-de-gewesten-betreffende-de-besteding-van-het-armoedebeleid/>

Schockaert I., Morissens A., Cincinnato S. & Nicaise I. (2012). *Armoede tussen de plooiën. Aanvullingen en correcties op EU-SILC voor verborgen groepen armen*. Leuven: HIVA-KULeuven, geraadpleegd via: <https://www.armoedebestrijding.be/publicaties/onderzoek-2/>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2004). *Een andere benadering van armoede-indicatoren: onderzoek-actie-vorming*. Brussel: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/publicaties/publicaties-steunpunt/onderzoek/indicatoren/>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013). *Automatisering van rechten met betrekking tot de bevoegdheden van de federale Staat*, Nota op vraag van de Begeleidingscommissie, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, geraadpleegd via <http://www.armoedebestrijding.be/publications/automatiseringrechten.pdf>.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). *Overzicht van de armoedeplannen en -rapporten*. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/publicaties/overzicht-van-de-armoedeplannen-en-rapporten/>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (red.) / Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (red.) (2017). *Armoede en ineffectiviteit van rechten, non-take-up van rechten / Pauvreté et ineffectivité des droits, non-recours aux droits*. Brugge: Die Keure / La Charte, geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/publicatie-armoede-en-ineffectiviteit-van-rechten-non-take-up-van-rechten/>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2019). *Duurzaamheid en armoede: een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/duurzaamheid-en-armoede-een-bijdrage-aan-politiek-debat-en-politieke-actie/>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). *Feiten en cijfers: Laatste aanpassing: 20 juli 2021*. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, geraadpleegd via https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2021/08/210720_aantalarmen.pdf

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021a). Interfederale nota over de impact van de Covid-19-crisis in situaties van armoede en bestaansonzekerheid, 29 april 2021. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2021/04/Interfederale-nota-impact-COVID-19-april-2021-NL.pdf>

United Nations (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, A/RES/70/1, geraadpleegd via <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>

Van Hootegem, H., & De Boe, F. (2017, dec.). Waarom mensen in armoede hun rechten niet kunnen realiseren. *Samenleving en politiek*, 10, 55-62, geraadpleegd via https://www.armoedebestrijding.be/publications/Sampol_201712.pdf

Van Thielen, L., Deflandre, D., Baldewijns, K., Boeckx, H., Leysens, G., Casman M.-T., Storms, B. & Van den Bosch, K. (2010). *Minibudget. Wat hebben gezinnen nodig om menswaardig te leven in België?* Onderzoek gefinancierd door Federaal Wetenschapsbeleid in opdracht van de POD MI. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid.

Van Oorschot, W. (2002). *Targeting welfare: on the functions and dysfunctions of means-testing in social policy*, *World poverty: new policies to defeat an old enemy* (dir. P. Townsend et D. Gordon). Bristol, Policy Press, p. 181-186.

Van Steenberghe, T., Reynaert, D., Roets, G., & De Maeyer, J. (2020). *Ervaring werkt?! Ervaringskennis co-creatief inbedden in je organisatie*. Leuven: Acco.

Vranken, J., Geldof, D., & Van Menxel G. (1999). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1999*. Acco: Leuven.

NOTEN

- ¹ Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid, BS 16 december 1998 en 10 juli 1999, <http://www.armoedebestrijding.be/vliegend/samenwerkingsakkoord-tussen-de-federale-staat-de-gemeenschappen-en-de-gewesten-betreffende-de-bestendiging-van-het-armoedebeleid/>. Meer informatie over de verschillende werkzaamheden van het Steunpunt is te vinden op de website www.armoedebestrijding.be.
- ² Voor meer informatie, zie: <https://www.armoedebestrijding.be/vliegend/collectief/>
- ³ Zie <https://www.mi-is.be/nl/themas/ervaringsdeskundigen/methodologie>
- ⁴ Zie bv. Observatoire Des Non Recours aux Droits et Services – ODENORE (2012).
- ⁵ Zie <https://takeprojectnl.wordpress.com/>
- ⁶ Zie <https://www.ugent.be/pp/swsp/nl/onderzoek/lopend-onderzoek/doctoraatsonderzoek/lore-dewanckel>
- ⁷ Zie https://www.kuleuven.be/lucas/nl/Onderzoek/zorg-en-welzijn-voor-specifieke-doelgroepen/copy2_of_fiche-nieuw-onderzoek
- ⁸ In het kader van de cyclus 'Jeudis de l'Hémicycle', organiseerden het Parlement van de Franstalige Brusselaars (Raad van de Franse Gemeenschapscommissie), het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad op 24 oktober 2019 een themavoormiddag getiteld 'La lutte contre la pauvreté: le non-recours aux droits', meer info op: <https://www.armoedebestrijding.be/themas/non-take-up-van-rechten/>
- ⁹ Zie <https://socialsecurity.belgium.be/nl/sociaal-beleid-mee-vorm-geven/belmod-project>. Voor het stakeholdersoverleg - dat het Steunpunt tot bestrijding van armoede organiseert in samenwerking met de FOD Sociale zekerheid en BAPN – rond dit onderzoek, zie: <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2021/07/210705-stakeholdersoverleg-BELMOD-nota-Steunpunt-tot-bestrijding-van-armoede-NL.pdf>
- ¹⁰ Voor een overzicht van deze verschillende armoedeplannen en -rapporten, zie <https://www.armoedebestrijding.be/publicaties/overzicht-van-de-armoedeplannen-en-rapporten/>
- ¹¹ Er is telkens een overzicht van de opvolging van een tweejaarlijks Verslag op de website van het Steunpunt, zoals ook voor het recentste rond 'Duurzaamheid en armoede': <https://www.armoedebestrijding.be/opvolging-van-het-tiende-tweejaarlijkse-verslag/>
- ¹² Zie <https://www.armoedebestrijding.be/vliegend/igoa/>
- ¹³ Zie: <http://www.dakenthuisloosheid.be/>
- ¹⁴ Zie rubriek 'feiten en cijfers' op die website van het Steunpunt: https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2021/08/210720_aantalarmen.pdf
- ¹⁵ Zie <https://hiva.kuleuven.be/sites/reinvestbe>

3.3

TO LEAVE NO ONE BEHIND? DE IMPACT VAN DE COVID-19-CRISIS OP MENSEN IN SITUATIES VAN ARMOEDE EN BESTAANSONZEKERHEID

David de Vaal en Veerle Stroobants

Twee jaar geleden, naar aanleiding van de publicatie van zijn tiende tweejaarlijkse *Verlag over duurzaamheid en armoede*, pleitte het interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2019) (hierna: het Steunpunt) ervoor *to leave no one behind* (niemand achter te laten) in de strijd voor het klimaat en tegen armoede. Niemand die toen kon vermoeden dat een nieuwe, nooit geziene crisis de juistheid en noodzakelijkheid van dit duurzaamheidsmotto van de Verenigde Naties (United Nations, 2015) zou bevestigen. De wereldwijde COVID-19-crisis trof de samenleving op alle vlakken en had ingrijpende gevolgen voor mensen in armoede en bestaansonzekerheid. Bestaande sociale, economische en gezondheidsongelijkheden werden versterkt en hun toegang tot de grondrechten dreigde (nog meer) in het gedrang te komen. In het eerste deel van dit artikel volgen we het verloop van de COVID-19-pandemie en de beschermingsmaatregelen die werden genomen. We verwijzen daarbij telkens naar de reactie van de armoedesector om niemand aan de kant te laten staan. In het tweede deel beschrijven we hoe de COVID-19-crisis en de genomen beschermingsmaatregelen mensen in een precaire situatie op verschillende levensdomeinen hebben getroffen. Ten slotte formuleren we in het derde deel enkele aanbevelingen voor een duurzaam en rechtvaardig herstelbeleid.

1. EEN CHRONOLOGIE VAN DE PANDEMIE

Tussen 10 en 18 maart 2020 werden op korte tijd ongeziene en bijzonder ingrijpende maatregelen genomen om de bedreiging van COVID-19 onder controle te krijgen. Weinigen vermoedden toen dat het de start was van een lange periode van onverwachte evoluties, steeds wisselende maatregelen, onduidelijkheid en onzekerheid.

1.1 Het begin van de crisis en de eerste lockdown

Begin maart 2020 werd duidelijk dat COVID-19 een ernstig gevaar betekende voor de volksgezondheid en dat ingrepen nodig waren om de gezondheidsrisico's te beperken. Vanaf dan ging het snel: op 10 maart werden de afstandsregels gelanceerd, op 12 maart sloot de horeca en werden lessen opgeschort en op 18 maart was met de sluiting van niet-essentiële winkels en

de beperking van de bewegingsvrijheid tot essentiële verplaatsingen de eerste lockdown een feit. Samen met Unia en Myria wees het Steunpunt (2020a) erop dat deze maatregelen erg pertinent waren voor de bescherming van het recht op gezondheid, maar een negatieve impact hadden op andere grondrechten. Omdat bepaalde groepen in de samenleving bovendien hard getroffen werden door deze maatregelen die de bestaande ongelijkheden nog verder dreigden uit te diepen, pleitte het Steunpunt (2020b) ervoor om expliciet stil te staan bij de impact van de COVID-19-maatregelen in situaties van armoede en bestaansonzekerheid binnen alle maatschappelijke domeinen.

Heel wat armoede- en terreinorganisaties deden soortgelijke oproepen en daar werd ook gehoor aan gegeven. Op regionaal en federaal niveau werden taskforces in het leven geroepen om een gecoördineerd COVID-19-beleid te voeren ten aanzien van kwetsbare personen. Op 19 maart lanceerde de Waalse Regering een *task force d'urgence sociale*. Dat gebeurde later ook in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In april werd de federale taskforce Kwetsbare groepen opgericht. Binnen de Consultatiegroep – gecoördineerd door de POD Maatschappelijke Integratie (POD MI) – werden signalen en voorstellen vanop het terrein verzameld. In juli 2020 publiceerde de POD MI (2020a) een eerste samenvatting van de voorstellen die door onder meer Unia, Myria, het Belgisch Netwerk Armoedebestrijding, de Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap en het Steunpunt (2020c) werden ingediend.

Eind april installeerde de Vlaamse regering de taskforce Kwetsbare gezinnen, bestaande uit een overleg met stakeholders en een werkgroep met de beleidsvertegenwoordigers. Binnen het stakeholdersoverleg konden middenveld- en belangenorganisaties voorstellen indienen (Steunpunt, 2020d) die door de werkgroep met politiek verantwoordelijken in overweging werden genomen.

Inmiddels namen verschillende overheden maatregelen om de gevolgen van de gezondheids crisis sociaal en economisch op te vangen. Het Steunpunt (2020e) actualiseerde vanaf begin april 2020 een interfederaal overzicht van de maatregelen van de verschillende overheden en administraties die een steun kunnen zijn in situaties van armoede en bestaansonzekerheid.

Ondertussen pasten terrein- en armoedeorganisaties hun werking aan, om ook in moeilijke omstandigheden mensen in armoede te blijven bereiken. Zo hielden ze de vinger aan de pols en konden signalen die werden opgevangen aan het beleid worden overgemaakt, aangevuld met aanbevelingen en adviezen.¹

1.2 Versoepelingen en relance

Begin mei 2020 waren de coronacijfers gunstig genoeg geëvolueerd om geleidelijk aan versoepelingen door te voeren. Tussen 4 en 11 mei werd de 'sociale bubbel' vergroot en konden niet-essentiële winkels heropenen, op 18 mei heropenden de scholen gedeeltelijk en op 8 juni de horeca. Op de verschillende bevoegdheidsniveaus werd nagedacht over een herstelbeleid om de postcoronaperiode vorm te geven. De Vlaamse Regering installeerde een economisch en maatschappelijk relancecomité waarin experts een herstelbeleid voorstelden en in Wallonië werd met *Get Up Wallonia* een brede consultatie georganiseerd over het herstelbeleid. Op federaal niveau consulteerden de premier, de leden van de Kern en de bevoegde ministers onder meer

armoedeorganisaties in het kader van "de relance, het herstel van de sociale bescherming en de duurzame wederopbouw van onze economie" (Steunpunt, 2020h).

Een opmerkelijke actie van de federale overheid was de toekenning van de Hello Belgium Railpass met twaalf gratis treinritten. Omdat aan zo'n aanbod risico's van *non-take-up* door mensen in een precare situatie verbonden zijn, bracht het Steunpunt (2020g) een advies uit met voorstellen om de railpass voor iedereen toegankelijk te maken; de NMBS nam een aantal extra maatregelen. Het Steunpunt zal in het najaar van 2021 een analyse van de (*non-*)*take-up* van de pass publiceren.

1.3 Een tweede lockdown, graduele versoepelingen, soms weer verstrengingen

Het najaar van 2020 stond echter niet in het teken van relance, maar van een tweede golf. Nadat al in de zomermaanden sommige maatregelen lokaal weer waren verstrengd, gebeurde hetzelfde vanaf oktober op nationaal niveau: sociale bubbels werden verkleind, telewerk werd opnieuw de norm, op 19 oktober sloot de horeca en op 30 oktober gingen niet-essentiële winkels opnieuw dicht. Het was de start van een periode waarin versoepeld werd wanneer kon, maar

weer verstrengd wanneer nodig. Eind november mochten de niet-essentiële winkels dan wel weer openen, kleine sociale bubbels en de nachtklok waren maatregelen die ook tijdens de eerste maanden van 2021 gehandhaafd bleven. Uiteindelijk zou het tot eind april 2021 duren voor de contactberoepen opnieuw volledig konden opstarten en tot begin mei voor de terrassen opnieuw open konden.

Gedurende de hele crisis hebben sociale en armoedeorganisaties het contact met mensen in armoede trachten te behouden.

Bij de start van de tweede golf werden de taskforces gereactiveerd en namen terreinorganisaties en het Steunpunt hun eerdere signaal- en adviesfunctie opnieuw

op. Vanuit de stakeholdersgroep van de Vlaamse taskforce Kwetsbare gezinnen werd een nota opgemaakt met aandachtspunten naar aanleiding van de aanhoudende COVID-19-crisis (Steunpunt, 2020i). Gedurende de hele crisis zijn sociale en armoedeorganisaties, hun koepels en netwerken druk bezig geweest om het contact met mensen in armoede en bestaansonzekerheid te behouden, door nieuwe werkvormen te ontwikkelen, sterker in te zetten op outreachende methodes en in de mate van het mogelijke deelname aan digitale contactvormen te ondersteunen om niemand uit het oog te verliezen (zie ook hoofdstuk 2.6 in dit boek).

1.4 Vaccinaties

Eind 2020 werd de vaccinatiestrategie uitgetekend, met als aanvankelijke doelstelling minimaal 70 % van de bevolking te vaccineren, te starten bij de prioritaire groepen. De vaccinatie wordt gratis aangeboden en gebeurt op vrijwillige basis. In januari en februari 2021 werden bewoners en personeel van de woonzorgcentra gevaccineerd, vervolgens kwamen zorgmedewerkers aan de beurt, om dan 65-plussers en mensen met een onderliggende aandoening, zwangere vrouwen en mensen met essentiële beroepen (in de praktijk alleen politieagenten die interventies doen) te vaccineren. Ten slotte kwam de rest van de bevolking aan de beurt en vanaf 19 juli werden ook de 12- tot 15-jarigen gevaccineerd tegen COVID-19. De start van de vaccinatiecampagne werd geplaagd door leveringsproblemen met de vaccins, maar op 3 september 2021 was 70,71 %

van de totale bevolking, 83,47 % van de Belgische meerderjarige bevolking en 91,67 % van de 65-plussers volledig gevaccineerd.²

Armoedeorganisaties uitten in de verschillende overlegorganen hun bezorgdheid over het risico dat een vaccinatieprogramma voor COVID-19 een aantal precare groepen minder goed zou bereiken als gevolg van de bestaande gezondheidsongelijkheden en de ongelijke toegang tot ziektepreventie, waaronder vaccinaties (Steunpunt 2020j, 2021b). Binnen de Cel communicatie van de interfederale taskforce Vaccinatie brachten terrein- en armoedeorganisaties adviezen rond deze problematiek in, net als in het overleg van de populatiemanagers van de Vlaamse vaccinatiecentra. Op basis van deze signalen organiseerden Vivel, SAM vzw, de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten en het Steunpunt een webinar om sociaal werkers te informeren over mogelijkheden om met de vaccinatiecentra samen te werken met het oog op het verhogen van het bereik van mensen in een precare situatie.³

2. DE IMPACT VAN COVID-19 IN SITUATIES VAN ARMOEDE EN BESTAANSONZEKERHEID

Dat mensen in een situatie van armoede en bestaansonzekerheid hard getroffen zouden worden door de gezondheidscrisis werd onmiddellijk na het ingaan van de eerste lockdown al duidelijk. Terreinorganisaties ontvingen meteen signalen van mensen die vanaf de eerste dag in de problemen kwamen door het – soms weliswaar tijdelijke – wegvallen van precare jobs, dienstverlening, materiële ondersteuning (zoals de voedselbanken bieden) of andere hulpbronnen. Naarmate de crisis aanhield, werd ook duidelijk dat de impact ervan in situaties van armoede of bestaansonzekerheid niet onmiddellijk in zijn totaliteit in kaart gebracht kon worden, maar pas op langere termijn volledig duidelijk zou zijn.

In april 2021 publiceerde het Steunpunt (2021c) een eerste interfederaal overzicht van de impact van de COVID-19-crisis in situaties van armoede en bestaansonzekerheid. Voor de opmaak van de nota is een diversiteit aan bronnen gebruikt. Het gaat om materiaal van verschillende taskforces, Verenigingen Waar Armen het Woord Nemen en hun netwerken, onderzoeksinstellingen, en van het Steunpunt zelf.

Door een veelheid aan types bronnen samen te brengen, werd geprobeerd om een zo breed mogelijk beeld te schetsen van de impact van de crisis. Niet alle gevolgen voor mensen in armoede zijn immers (al) zichtbaar in de cijfers waarop beleidsmatige of wetenschappelijke analyses gebaseerd zijn, maar komen pas aan het licht dankzij de stem en de ervaringen van mensen in een precare situatie zelf die door Verenigingen Waar Armen het Woord Nemen, de netwerken armoedebestrijding en andere terreinorganisaties werden verzameld. Daarnaast is er ook nood aan globale vaststellingen en conclusies.

De COVID-19-crisis heeft zich binnen alle levensdomeinen van mensen in armoede doen voelen. Het zou dan ook te ver leiden hier een volledig overzicht te bieden. We gaan in op twee algemene vaststellingen: hoe de gezondheidscrisis bestaande ongelijkheden heeft vergroot en wat de gevolgen zijn voor de financiën van huishoudens.

2.1 Bestaande ongelijkheden worden vergroot

Al bij het begin van de COVID-19-crisis waarschuwde het Steunpunt voor de ongelijke gevolgen ervan voor mensen in armoede, zowel op het vlak van hun gezondheid als van hun grondrechten. Het maatschappelijk Relancecomité, dat door de Vlaamse regering werd opgericht en in juli 2020 haar advies uitbracht, vatte de gevolgen van de COVID-19-crisis voor kwetsbare groepen⁴ als volgt samen:

... bepaalde groepen zwaarder getroffen worden door de negatieve impact van de crisis, en tegelijk het minst voordeel halen uit de positieve trends die zich voordoen. Dit maakt dat bestaande kwetsbaarheden zich verdiepen en de groep die het moeilijk krijgt verbreedt. (Maatschappelijk Relancecomité, 2020, p. 28-29)

2.1.1 Gezondheid

Bestaande gezondheidsongelijkheden zetten zich door in de coronacijfers. Zo blijkt uit een studie van het ziekenfonds Solidaris naar de sterftcijfers tot juni 2020 dat de bewoners in de armste 10 % van de buurten 2,6 keer meer kans hadden om met COVID-19 te worden besmet dan bewoners in de rijkste 10 % van de buurten. Het verhoogde sterftcijfer als gevolg van COVID-19 heeft mensen met lagere inkomens (geoperationaliseerd via de indicator van verhoogde tegemoetkoming) harder getroffen: de relatieve oversterfte was bij hen 70 %, vergeleken met 45 % voor mensen zonder verhoogde tegemoetkoming (Willaert & Vrancken, 2021). Een andere studie stelt vast dat sterfte door COVID-19 groter is bij mensen met een laag inkomen, maar niet proportioneel sterker dan voor andere doodsoorzaken (Decoster, Minten, Spinnewijn e.a., 2020). Dat ook de oversterfte van mensen met migratieroots hoger was dan bij mensen zonder migratieroots, wordt door de onderzoeksgroep Interface Demography vooral verklaard door socio-economische factoren (Vanthomme, Gadeyne, Lusyne e.a., 2021, zie ook hoofdstuk 2.4). De netwerken tegen armoede stellen bovendien verminderd gebruik en uitstel van zorg vast, (soms grote) angst voor het coronavirus, toegenomen eenzaamheid en versterkte sociale marginalisering met negatieve gezondheidseffecten (Ligue des familles, 2020).⁵

Ook voor de vaccinatiecampagne, die op moment van schrijven voor de overgrote meerderheid van de volwassen bevolking achter de rug is, dreigden deze factoren het risico op *non-take-up* van vaccinatie door mensen in armoede en bestaanonzekerheid te vergroten. Er duiken indicaties op dat socio-economische factoren een rol spelen in de mate dat wordt ingegaan op het aanbod om zich te laten vaccineren tegen COVID-19. Zo geeft de Grote Coronastudie van Universiteit Antwerpen, UHasselt en KU Leuven indicaties voor vaccinatiebereidheid. Precaire groepen worden weliswaar in deze enquête minder bereikt, maar de beschikbare gegevens tonen een lagere vaccinatiebereidheid naargelang de financiële situatie moeilijker is: van de respondenten in een betere financiële situatie is 92,6 % bereid tot vaccinatie, van de respondenten in een moeilijke financiële situatie is dat 69,9 %, zie ook hoofdstuk 2.9.⁶ Eind april verschenen de resultaten voor de COVID-19-vaccinatiegraad bij 65-plussers voor de Brusselse gemeenten. Daaruit blijken grote verschillen naargelang sociaaleconomische status van de gemeente: in Sint-Joost-ten-Node (laagste mediaan inkomen) was amper de helft gevaccineerd, in Sint-Pieters-Woluwe (hoogste mediaan inkomen) meer dan 80 %.⁷

2.1.2 Huisvesting

Het spreekt voor zich dat een lockdown moeilijker te dragen is voor wie niet over voldoende ruime en kwalitatieve huisvesting beschikt. De COVID-19-crisis heeft dan ook duidelijk gemaakt dat de huisvestingssituatie van veel gezinnen die het sociale minimum krijgen, menswaardig wonen moeilijk maakt, in het bijzonder voor eenoudergezinnen en alleenstaanden (Cantillon, Marchal, Peeters e.a., 2020). Het Steunpunt Wonen komt ook tot de conclusie dat de gezondheids crisis de bestaande ongelijkheden op het vlak van huisvesting heeft vergroot en dat huurders meer betalingsproblemen ondervinden dan eigenaars, waarbij de laatsten konden rekenen op de mogelijkheid om hypothecaire afbetalingen op te schorten. Hoewel slechts een minderheid van de huurders en eigenaars onzeker was over de huidige woonsituatie en het risico liep om dakloos te worden, werden huurders aanzienlijk meer met dit risico geconfronteerd dan eigenaars (Dreesen & Heylen, 2021). Er werd een tijdlang een moratorium op uithuiszettingen ingesteld, maar dat werd door de drie gewesten op verschillende momenten opgeheven, ondanks de vraag van terreinorganisaties om het in stand te houden.

Bovenop hun precare woonsituatie hebben mensen in armoede ook minder toegang tot kwaliteitsvolle vrijetijds-, openbare en groene ruimte.⁸ Door de beschermingsmaatregelen werd dit probleem nog zichtbaarder én waren de gevolgen zwaarder om te dragen. Tijdens de eerste lockdown bood toegang tot openbare en groene ruimte de enige ontspanningsmogelijkheid die ook cruciaal was voor het onderhouden van sociale contacten. Een mogelijkheid die voor mensen in armoede veel minder bestond.

2.1.3 Welbevinden

Mede door een precare huisvestingssituatie zetten de lockdownperiodes grote druk op het familieleven van kwetsbare gezinnen. Deze periodes werden beleefd als zeer stresserend en zelfs traumatisch (Schmits & Glowacz, 2020). Angst en basiswantrouwen, zowel om ziek te worden als voor de toekomst, waren sterk aanwezig, ook door een beperkt bereik van communicatiecampagnes en de circulatie van fakenieuws.⁹ Hulplijnen voor psychologische ondersteuning, zelfmoordpreventie, ondersteuning bij verslavingsproblematiek of voor het melden van geweld kregen in 2020 aanzienlijk meer oproepen (Federatie van de teleonthalddiensten, 2021; Télé-Accueil Bruxelles, 2020). Niet alleen het psychische welbevinden leed onder de gezondheids crisis, ook het sociale welbevinden daalde: terreinorganisaties meldden een versterking van het minderwaardigheidsgevoel van mensen in armoede door gebrek aan beleidsaandacht (Netwerk tegen Armoede, 2020).

Het minderwaardigheidsgevoel van mensen in armoede nam toe door gebrek aan beleidsaandacht.

De communicatie rond COVID-19 en de maatregelen waren vaak te sterk gericht op hoger opgeleiden en werden niet altijd door iedereen begrepen. Naarmate de pandemie aanhield, veroorzaakten de steeds wijzigende maatregelen verwarring en onduidelijkheid. Handhaving van de maatregelen werd als bijzonder streng ervaren: tijdens latere fases van de COVID-19-crisis werden minder waarschuwingen gegeven en werd veel sneller beboet. Inwoners van bepaalde steden en gemeenten hadden de indruk dat in bepaalde buurten, bijvoorbeeld waar meer kwetsbare mensen wonen, meer werd gecontroleerd dan in andere buurten (Netwerk tegen Armoede, 2021).

2.1.4 Onderwijs

De sluiting van de scholen en de overschakeling naar afstandsonderwijs (dat voor grote groepen leerlingen in latere fases van de gezondheidscrisis gedeeltelijk in stand werd gehouden), dreigt de sociale ongelijkheidskloof in het onderwijs verder te verdiepen. Heel wat kwetsbare leerlingen hebben immers een gebrek aan toegang tot digitaal onderwijs in al zijn vormen, gebrek aan geschikte studieruimte en -omstandigheden. Ze konden ook minder rekenen op ondersteuning omdat naschoolse begeleiding werd afgebouwd. Scholen gaven tijdens de eerste lockdownperiode aan sommige leerlingen helemaal niet meer te kunnen bereiken.¹⁰ Verder waren er grote verschillen in de aanpak van scholen. Waar sommige ouders minder contact hadden met de school en de leerkrachten, ervaarden andere ouders net meer begrip wanneer ze problemen meldden en een toegenomen inzicht in de problemen waarmee mensen met een laag inkomen geconfronteerd worden. Heel wat ouders hebben nu meer waardering voor leerkrachten dan vóór de COVID-19-crisis (Netwerk tegen Armoede, 2021).

2.1.5 Toegang tot dienstverlening

In alle fases van de COVID-19-crisis werden signalen opgetekend dat het voor veel mensen die in armoede leven moeilijk was om een vlotte toegang tot sociale diensten te krijgen (Deprez, Noël, & Solis Ramirez, 2020).¹¹ Zowel federale en regionale overheidsdiensten als vakbonden, ziekenfondsen en sociale diensten zoals OCMW's, Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW's), Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg (CGG's) waren moeilijker bereikbaar en niet altijd toegankelijk. Diensten die wel bereikbaar waren, dreigden overspoeld te worden door mensen die nergens anders terecht konden. Dit fenomeen deed zich voor tijdens elke verstrenging van de maatregelen (Netwerk tegen Armoede, 2021). De vele verschillende praktijken tussen verschillende organisaties (alleen op afspraak, alleen digitaal of telefonisch, gewoon open ...) en soms zelfs binnen dezelfde organisatie, bemoeilijkten de toegang. Door de gezondheidsmaatregelen ontstonden ook extra drempels voor toegang tot rechten. Bewijsstukken konden moeilijker verzameld worden, men had niet altijd toegang tot het eigen dossier, er was minder ondersteuning beschikbaar en de wachttijden liepen op (Netwerk tegen Armoede, 2021).

2.1.6 Digitalisering

Ten slotte heeft de digitale versnelling als gevolg van de gezondheidsmaatregelen de al bestaande digitale kloof verdiept. In België was in 2019, net vóór de COVID-19-crisis, het percentage huishoudens met een inkomen van minder dan € 1.200 dat geen internetverbinding had 29 %, tegenover 1 % voor huishoudens met een inkomen van meer dan € 3.000. Internet gebruiken om formulieren naar de administratie te sturen, was een probleem voor 56 % van de eerstgenoemden, tegenover 30 % voor de laatstgenoemden (Brotcorne & Mariën, 2020). Door thuiswerk, afstandsonderwijs, terugvallen op een digitaal aanbod in zorg- en dienstverlening, voorkeur voor elektronische betalingen (en in sommige gevallen een de facto verbod op cashbetalingen)¹² raakte de digitalisering in een stroomversnelling. In combinatie met het sluiten van publieke plaatsen met internettoegang leidde dat tot uitsluiting van mensen met beperkte of geen toegang tot internet en een versterking van de bestaande ongelijkheden op zowat alle levensdomeinen die hier werden aangehaald.

2.2 Gevolgen voor de financiële situatie van huishoudens

2.2.1 Inkomen uit arbeid

De gezondheids crisis heeft geleid tot een vertraging en inkringing van de economie, waardoor onder meer veel huishoudens met inkomensverlies werden geconfronteerd. Daarnaast is de financiële kwetsbaarheid van mensen die al vóór de crisis in bestaansonzekerheid of armoede leefden scherper gesteld.

Voor de loon- en weddetrekkenden was de inkomensschok ten gevolge van de gezondheidsmaatregelen erg ongelijk verdeeld: 64,4 % van de loon- en weddetrekkenden leed in 2020 geen bruto-inkomensverlies. Het volledige inkomensverlies werd dus gedragen door 35,6 % van de loon- en weddetrekkenden. Het gemiddelde verlies aan bruto-inkomen bedroeg 15,1 %, maar door de verhoogde uitkeringen daalde het beschikbare inkomen maar met gemiddeld 3,1 %. Dit gemiddelde verhuut echter grote verschillen. Wie langdurig terugviel op tijdelijke werkloosheid leed grotere inkomensverliezen. De bijkomende premie waarin eind 2020 voorzien werd voor langdurige tijdelijke werkloosheid compenseerde dit verlies in beperkte mate. Inkomens uit flexi-jobs¹³ werden op enkele uitzonderingen na niet gecompenseerd door maatregelen. Door dit gebrek aan sociale bescherming van inkomen, kon het verlies aan beschikbaar inkomen oplopen tot 30 % voor werknemers die tijdelijk werkloos werden en een flexi-job verloren (Capéau, Decoster, Vanderkelen e.a., 2021). Op basis van de consumentenenquête vult de Nationale Bank aan dat zelfstandigen hard getroffen werden: in mei 2020 gaf 50 % aan inkomensverlies te lijden, wat bij 25 % van de zelfstandigen opliep tot meer dan 50 %. In maart 2021 was dat nog respectievelijk 19 % en 11 %, eind april 2021 9 % en 4 %. Ten slotte blijken gezinnen met een laag inkomen meer te hebben geleden onder de crisis, zelfs als het inkomensverlies beperkt was (Nationale Bank van België, 2021).

Waar de sociale zekerheid en de bijkomende steunmaatregelen in het algemeen het inkomensverlies voor loon- en weddetrekkenden beperkt hielden, waren de gevolgen voor mensen in meer precare arbeidsstatuten groter. Sommige sectoren werden bovendien meer getroffen dan andere, vooral horeca en kunst, amusement en recreatie. Dat zijn ook sectoren waarin werknemers disproportioneel vaak te weinig liquide middelen hebben om een maand loonverlies te overbruggen, in vergelijking met andere sectoren (Horemans, Kuypers, Marchal e.a., 2020).

2.2.2 Inkomen van uitkeringen

De gezondheidsmaatregelen brachten extra uitgaven met zich mee.

Ook uitkeringsgerechtigden werden financieel getroffen door de COVID-19-crisis. Gezinnen met een werkloosheids- of bijstandsuitkering kampten met een structureel inkomensstekort en hadden geen marge om later noodzakelijke maar lockdowngevoelige uitgaven (bv. onderhoud van de woning) in te halen (Decoster, Van Lancker, Vanderkelen e.a., 2020). De federale overheid voorzag wel in bijkomende maandelijkse sociale hulp van € 50, aanvankelijk gedurende zes maanden (Steunpunt, 2020e). Deze maatregel werd

wegens het aanhouden van de gezondheids crisis verlengd tot achtereenvolgens 31 maart 2021, 30 juni 2021 en 30 september 2021. Ondanks deze steun beschikten heel wat gezinnen niet over voldoende budget. De gezondheidsmaatregelen brachten immers extra uitgaven met zich mee.

Hogere energie-, water- en telecomfacturen, meer uitgaven voor gezondheidsartikelen, voor school of vrijetijdsbesteding voor thuisblijvende kinderen, en minder mogelijkheden om kosten te besparen door de beperktere bewegingsvrijheid, veroorzaakten langdurige druk op het budget van mensen met een laag inkomen (Netwerk tegen Armoede, 2021). Bovendien vielen ook een aantal goedkope alternatieven, zoals maaltijden in sociale restaurants en in schoolkantines, minstens een tijdlang weg. Sinds eind 2019 tot begin 2021 werd in België bovendien een inflatie van de prijzen van voedingsmiddelen en huishoudelijke producten vastgesteld. Deze prijsstijging werd voornamelijk veroorzaakt door factoren naast de gezondheidscrisis, maar was ook deels te wijten aan verstoringen in de bevoorradingketen en het verbod op speciale aanbiedingen in supermarkten tussen 18 maart en 4 mei 2020 om hamsteren tegen te gaan (Jonckheere & Zimmer, 2020). Bij het aanhouden van de gezondheidscrisis merkten mensen in armoede dat levensmiddelen blijvend duurder waren geworden en een grotere hap uit het gezinsbudget namen dan vóór de crisis.

2.2.3 Spaargeld

Een aanzienlijke groep mensen kon nauwelijks of helemaal geen spaarbuffer aanspreken en dreigde snel in een kwetsbare financiële positie te raken. In januari 2021 gaf bijna een kwart van de Belgische huishoudens aan dat ze een relatief kleine spaarbuffer hadden (van minder dan drie maanden). Bovendien steeg tussen juni 2020 en januari 2021 het percentage huishoudens dat aangaf over minder dan een maand spaarbuffer te beschikken om hun noodzakelijke uitgaven te dekken en in hun levensonderhoud te voorzien, van 9 % tot 12 % (Observatorium krediet en schuldenlast, 2021). Daarnaast is er een vrij grote groep huishoudens waarvan het spaargeld is toegenomen als gevolg van het verminderen van de consumptiemogelijkheden. In België is het spaargeld namelijk gestegen van 13 % van het beschikbare inkomen van gezinnen in 2019 naar 21 % in 2020. We kunnen dus ook hier spreken van een toegenomen ongelijkheid door COVID-19 (Nationale Bank van België, 2021).

2.2.4 Sociale bijstand

Kortom, ondanks de belangrijke rol van de sociale zekerheid en de bijkomende ondersteuningsmaatregelen om de impact van de COVID-19-crisis op het inkomen te beperken, lijken gezinnen die al met een (te) laag inkomen moesten rondkomen of weinig financiële reserve hadden, verder in financiële problemen te zijn terechtgekomen. Dat wordt bevestigd door een aantal andere vaststellingen. Zo was er een sterke groei van het aantal begunstigden van een leefloon. Tussen februari en april 2020 steeg dit aantal met 3,6 %, terwijl de gemiddelde groei over deze periode gewoonlijk 0,6 % bedraagt (POD Maatschappelijke Integratie, 2020b). Ter vergelijking: in absolute cijfers waren er in België in maart 2019 149.498 begunstigden van een leefloon, wat opliep tot 151.871 in maart 2020 en 158.541 in maart 2021.¹⁴

Verder werd in toenemende mate een beroep gedaan op voedselhulp. Alleen al voor wie via het OCMW voedselhulp krijgt, was het aantal tussen januari en april 2020, op het ogenblik van de eerste lockdown, gestegen van 39.311 tot 59.972 (+52,6 %) (POD Maatschappelijke Integratie, 2020c). De jaarcijfers van de Belgische Federatie van Voedselbanken bevestigen deze tendens. Gemiddeld werden per maand 6 % personen meer geholpen dan in 2019, met tijdens de zomermaanden in 2020 uitschieters tot +15 %. In totaal werden 42 miljoen maaltijden verstrekt, 24 % meer dan in 2019 (Belgische Federatie van Voedselbanken, 2021).

3. AANBEVELINGEN VOOR EEN HERSTELBELEID DAT NIEMAND ACHTERLAAT

Uit de voorgaande, partiële, schets blijkt duidelijk hoe de gevolgen van de COVID-19-crisis in situaties van armoede en bestaansonzekerheid fors en verstrekkend zijn en zich op verschillende domeinen afspelen. Bovendien bestaat de kans dat de sociaaleconomische impact nog duidelijker zal worden op (middel)lange termijn met uitgestelde hulpvragen, dreigende faillissementen ... De uitdaging voor het herstelbeleid is de structurele bestrijding van armoede en de aanpak van de ongelijkheden die tijdens de gezondheids crisis nog versterkt zijn.

De uitdaging voor het herstelbeleid is de structurele bestrijding van armoede en de aanpak van ongelijkheden.

Omdat de COVID-19-crisis een digitale evolutie op gang heeft gebracht die zich verder zal doorzetten op verschillende levensdomeinen (onderwijs, gezondheid, toegang tot diensten enzovoort), is het nodig de strijd tegen de digitale kloof, die ongelijkheden in de toegang tot rechten en publieke diensten veroorzaakt, op te voeren. Zo riep het stakeholdersoverleg van de Vlaamse taskforce Kwetsbare gezinnen op om een e-inclusief digitaliseringsbeleid te ontwikkelen, waarbij digitalisering niet als een doel, maar als een middel wordt gezien. Om de dienstverlening voor alle burgers te verzekeren,

is niet alleen aandacht nodig voor digitale toegang en voor de ontwikkeling en versterking van digitale vaardigheden, maar ook een mix aan kanalen volgens het *click-call-face-home*-principe (Steunpunt 2020d). Dit principe moet dankzij een slimme mix aan kanalen alle burgers toegang geven tot dienstverlening. Die dienstverlening kan digitaal toegankelijk zijn (*click*), maar is ook telefonisch (*call*) of via fysieke loketten (*face*) bereikbaar. Voor sommige groepen wordt ook in huisbezoeken (*home*) voorzien om de dienstverlening te verzekeren. Bij de niet-digitale opties wordt daarbij aandacht besteed aan het verhogen van digitale vaardigheden van de burgers.

Aangezien *non-take-up* van rechten groter is bij mensen die in armoede leven, is het nodig om dit probleem structureel te bestrijden, met bijzondere aandacht voor de nieuwe uitdagingen die de COVID-19-crisis met zich brengt. De versnelde en toegenomen digitalisering van de toegang tot diensten, de mogelijkheid dat bepaalde 'nieuwe' groepen in armoede terecht komen, het toegenomen isolement, het feit dat bepaalde diensten minder toegankelijk zijn geworden ... zijn factoren die bijdragen aan het niet opnemen van rechten.

Om de COVID-19-crisis te boven te komen, is het belangrijk om ervoor te zorgen dat alle categorieën van de bevolking een waardig inkomen hebben en in staat zijn tot het leveren van een bijdrage aan de samenleving door middel van vrij gekozen en kwaliteitsvolle jobs. Het scheppen van duurzame en kwaliteitsvolle jobs moet een essentieel onderdeel van het herstelbeleid vormen.

In een context die zowel bepaalde inkomensongelijkheden heeft versterkt (door verlies van werk, door verschillende mogelijkheden om te sparen) als uitgaven heeft verhoogd voor bepaalde huishoudens is het nodig om de sociale uitkeringen structureel te verhogen opdat de betrokken huishoudens een waardig leven kunnen leiden. Een dergelijke verhoging kan een hefboom zijn in een economisch herstelplan dat van de huishoudens vraagt dat zij goederen en diensten (her)consumeren.

Als gevolg van de ongelijkheid in de toegang tot kwaliteitsvolle huisvesting en het toenemende probleem van huurachterstallen – die voor velen problematische schulden of op zijn minst een onzekere situatie kunnen opleveren – is het noodzakelijk in betaalbare en kwalitatieve huisvesting te voorzien en steunmaatregelen voor huurders op de particuliere huurmarkt verder te ontwikkelen.

De betalingsachterstallen en de talrijke verzoeken om bijstand van de OCMW's voor deze uitgaven tonen aan dat de COVID-19-crisis de moeilijkheden die vele huishoudens ondervinden om hun energie- en waterrekeningen te betalen, nog verergerd heeft, met een mogelijke impact op de toegang tot energie en water. Het is noodzakelijk om de al genomen maatregelen uit te breiden, te verruimen en te versterken opdat alle bevolkingsgroepen in staat zijn voldoende en betaalbare toegang te krijgen tot energie en water, zaken die essentieel zijn om een menswaardig leven te leiden.

Bij nieuwe maatregelen is het belangrijk de impact op situaties van armoede *ex ante* te evalueren, met betrokkenheid van mensen in armoede en de diverse stakeholders. Daarnaast kan ook systematisch voorzien worden in een evaluatie van maatregelen na een zekere periode van implementatie.

Het zal nog lange tijd duren voor de impact van de COVID-19-crisis volledig duidelijk wordt. Een laatste aanbeveling is dan ook dat de gevolgen ervan op lange termijn gemonitord blijven worden, bij voorkeur aan de hand van een ruime reeks indicatoren, zoals:

- de evolutie van betalingsachterstallen (zowel m.b.t. bepaalde facturen – energie, water, school, huur, gezondheid – als m.b.t. leningen) en schuldensituaties;
- de evolutie van het aantal aanvragen voor een leefloon of aanvullende steun;
- de evolutie van de werkloosheid, volgens verschillende sociaal-demografische criteria;
- het percentage van de sociale uitkeringen ten aanzien van de armoederisicogrens;
- de evolutie van andere hulpvragen bij het OCMW: voorschotten, dakloosheid, verslaving, psychische problemen, eenzaamheid, opvoedingsvragen, intrafamiliaal geweld, voedselpakketten, schulden, betalingsproblemen; hulpvragen bij voedselbanken en sociale kruideniers;
- het aantal en het type hulpvragen bij hulplijnen en het begeleidingsaanbod (awel, 1813 ...);
- het aantal werkende armen in bepaalde sectoren en de evoluties in die sectoren;
- de evolutie van mensen in precare arbeidscontracten;
- de evolutie van uithuiszettingen en dak- en thuisloosheid.

Deze monitoring is ook van belang voor de evaluatie van de armoedebestrijdende aspecten van het socio-economische herstelbeleid, waarvoor idealiter een aantal duidelijke en meetbare doelstellingen worden geformuleerd. Eind 2019 hebben we jammer genoeg moeten vaststellen dat België de EU2020-doelstelling om het aantal mensen in armoede of sociale uitsluiting met 380.000 te verminderen, niet heeft gehaald. Vandaag, met de sociale impact van COVID-19, is de uitdaging nog groter. Er zal dus sterk op armoedebestrijding ingezet moeten worden. Het is belangrijk om in dit herstelbeleid iedereen mee te hebben – *to leave no one behind*.

REFERENTIES

Belgische Federatie van Voedselbanken (2021). *In 2020 deden tot 195 000 mensen maandelijks een beroep op de Voedselbanken*, geraadpleegd via https://www.foodbanks.be/images/cont/2021-02-17_voedselbanken_pr_jaarcijfers_2020_nl_file.pdf

Brotcorne, P. & Mariën, I. (2020). *Barometer Digitale Inclusie 2020*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.

Cantillon, B., Marchal, S., Peeters, N., Penne, T., & Storms, B. (2020). *Huishoudbudgetten en sociale minima in lockdown, COVIVAT Beleidsnota 2*. Leuven/Antwerpen: COVIVAT (Corona Onderzoekconsortium voor Inkomensverdeling en Sociale Effecten).

Capéau, B., Decoster, A., Vanderkelen, J., & Van Houtven, S. (2021). *De impact van de COVID-19 schok voor loon- en weddetrekkenden in 2020, COVIVAT Beleidsnota 9*. Leuven: COVIVAT (Corona Onderzoekconsortium voor Inkomensverdeling en Sociale Effecten).

Decoster, A., Minten, T., Spinnewijn, J., & Van Houtven, S. (2020). De inkomensongelijkheid in sterfte tijdens de covid-19 crisis in België. *Leuvense Economische Standpunten*, 184, geraadpleegd via <https://feb.kuleuven.be/research/les/pdf/LES%202020%20-%20184%20inkomensongelijkheid.pdf>

Decoster, A., Van Lancker, W., Vanderkelen, J., & Vanheukelom, T. (2020). *Sociaaleconomische kenmerken van werknemers en zelfstandigen in sectoren getroffen door de lockdown, COVIVAT Beleidsnota 3*. Leuven/Antwerpen: COVIVAT (Corona Onderzoekconsortium voor Inkomensverdeling en Sociale Effecten).

Deprez, A., Noël, L., & Solis Ramirez, F. (2020). *Analyse des impacts de la première vague de la crise de la Covid-19 sur les personnes précarisées et les services sociaux de première ligne en Région bruxelloise et en Wallonie*. Fédération Wallonie-Bruxelles, Iweps et Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, geraadpleegd via https://www.iweps.be/wp-content/uploads/2020/12/L-Impact_sociaux_Covid_-_Rapport_phase_exploratoire__09.12.2020_.pdf

Dreesen, S., & Heylen, K. (2021). *De impact van de COVID-19 crisis op de woonsituatie van Vlamingen. Een analyse van de Grote Coronastudie*. Leuven: Steunpunt Wonen, geraadpleegd via https://steunpuntwonen.be/Documenten_2016-2020/Studiedagen/Webinar_Wonen_na_corona_25_februari_2021/paper-dreesen-heylen-de-impact-van-de-covid-19.pdf

Federatie van de teleonthaaldiensten (2021). *Jaarcijfers 2020*, geraadpleegd via <https://www.tele-onthaal.be/assets/documents/downloads/2020---jaarcijfers-federatie-van-tele-onthaaldiensten.pdf>

Horemans, J., Kuypers, S., Marchal, S., & Marx, I. (2020). *De kwetsbare werkende. Een profielschets van armoede en financiële bestaanszekerheid bij werkende Belgen. COVIVAT Beleidsnota 4*. Leuven/Antwerpen: COVIVAT (Corona Onderzoekconsortium voor Inkomensverdeling en Sociale Effecten).

Jonckheere, J. & Zimmer, H. (2020, dec.). Les prix à la consommation dans le contexte de la crise du COVID-19, *BNB Revue Economique*, geraadpleegd via <https://www.nbb.be/fr/articles/les-prix-la-consommation-dans-le-contexte-de-la-crise-du-covid-19-0>

Ligue des familles (2020). *Le baromètre des parents 2020*, geraadpleegd via <https://www.laligue.be/Files/media/520000/520621/fre/20201207-barometre-2020.pdf>

Maatschappelijk Relancecomité (2020). *Vlaanderen herleeft. Aanbevelingen voor maatschappelijke relance naar aanleiding van COVID-19*. Brussel, geraadpleegd via <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/37581>

Nationale Bank van België (2021). *Impact van de COVID-19-crisis op het inkomen en het spaargeld van de gezinnen: jaaroverzicht op basis van de consumentenenquête*, geraadpleegd via https://www.nbb.be/doc/dq/n_method/m_cov19_nl.pdf

Netwerk tegen Armoede (2020). *Signalenbundel*. Brussel: Netwerk tegen Armoede, geraadpleegd via <https://netwerktegenarmoede.be/media/pages/nieuws/2020/signalenbundel-met-ervaringen-rond-corona-crisis/3942055506-1587719656/signalenbundel-coronacrisis-nta-1.pdf>

Netwerk tegen Armoede (2021). *Signalenbundel 2.0. Mensen in armoede maken samen de balans op na 1 jaar corona*. Brussel: Netwerk tegen Armoede, geraadpleegd via <https://netwerktegenarmoede.be/media/pages/nieuws/2021/signalenbundel/3233693155-1616496485/signalenbundel-2.0-corona-een-jaar-later-def.pdf>

Observatorium krediet en schuldenlast (2021). *Krediet en schuldenlast: een terugblik op het jaar 2020*, geraadpleegd via <https://observatoire-credit.be/storage/1242/Retour-sur-l%27ann%C3%A9e-2020-nl.pdf>

POD Maatschappelijke Integratie (2020a). *Synthese van de werkzaamheden van de TaskForce Kwetsbare groepen*, geraadpleegd via <https://www.mi-is.be/nl/tools-ocmw/synthese-van-de-werkzaamheden-van-de-taskforce-kwetsbare-groepen>

POD Maatschappelijke Integratie (2020b). *Monitoring van de OCMW's – derde rapport sociale impact COVID-19*, geraadpleegd via <https://www.mi-is.be/nl/studies-publicaties-statistieken/monitoring-van-de-ocmws-derde-rapport-sociale-impact-covid-19>

POD Maatschappelijke Integratie (2020c). *Monitoring van de OCMW's: eerste tendensen*, geraadpleegd via <https://www.mi-is.be/nl/pers-multimedia/monitoring-van-de-ocmws-eerste-tendensen>.

Schmits, E. & Glowacz, F. (2020). Psychological distress during the COVID-19 lockdown: The young adults most at risk. *Psychiatry research*, 293, geraadpleegd via <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7518205/>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2019). *Duurzaamheid en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks*

verslag 2018-2019. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, p. 22-26.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2020a). COVID-19: Beschermingsmaatregelen mét respect voor de grondrechten, Persbericht. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2020/03/200320-PB-Covid19-NL.pdf>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2020b). To leave no one behind: aandacht en ondersteuning voor mensen in armoede en bestaansonzekerheid in het COVID-19-beleid, Persbericht. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2020/03/200323-communicatie-COVID-19-.pdf>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2020c). *Input in de consultatiegroep van de taskforce Kwetsbare groepen*. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2020/11/200701-Fiches-Steunpunt-voor-TF-kwetsbare-groepen-NL.pdf>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2020d, 6 juli). *Input van het stakeholdersoverleg i.f.v. de Vlaamse Taskforce Kwetsbare gezinnen, op vraag van de Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding*. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2020/07/200706-Nota-Input-Stakeholdersoverleg-TF-Kwetsbare-gezinnen-06-juli-2020-publicatie.pdf>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2020e). *Overzicht van COVID-19-maatregelen, ter ondersteuning in situaties van armoede en bestaansonzekerheid*. Nota. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/themas/covid-19/>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2020f). *Input in de consultatiegroep van de taskforce Kwetsbare groepen*. Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2020/11/200701-Fiches-Steunpunt-voor-TF-kwetsbare-groepen-NL.pdf>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2020g). *Advies van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting over de gratis 'Rail Pass' maatregel in het kader van de herwaardering van de koopkracht van de consumenten tijdens de Covid-19-periode*. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2020/06/200623-gratis-Pass-Steunpunt-tot-bestrijding-van-armoede-NL.pdf>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2020h). *Bijdrage van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting in het kader van het herstelbeleid, in functie van de ontmoeting met de Premier, de leden van de Kern en de bevoegde ministers op 20 juli 2020*. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2021/02/200720-Bijdrage-Steunpunt-tot-bestrijding-van-armoede-tav-de-Premier-de-Kern-en-de-bevoegde-ministers-NL.pdf>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2020i). *Nota met aandachtspunten naar aanleiding van de aanhoudende COVID-19-crisis*, geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2021/02/201209-Nota-stakeholders-overleg-TF-Kwetsbare-Gezinnen-aanhoudende-COVID-19-crisis.pdf>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2020j). *Advies van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting over vaccinatie tegen COVID-19 tijdens de acute fase van de pandemie*. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2020/12/201201-Advies-vaccin-COVID-19-Steunpunt-tot-bestrijding-van-armoede-NL.pdf>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021a, 29 april). *Interfederale nota over de impact van de Covid-19-crisis in situaties van armoede en bestaansonzekerheid*. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2021/04/Interfederale-nota-impact-COVID-19-april-2021-NL.pdf>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021b). *Advies van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting over de uitvoering van de vaccinatiestrategie tegen COVID-19*. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2021/02/210202-Advies-uitvoering-vaccinatiestrategie.pdf>

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021c, 29 april). *Interfederale nota over de impact van de Covid-19-crisis in situaties van armoede en bestaansonzekerheid*. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2021/04/Interfederale-nota-impact-COVID-19-april-2021-NL.pdf>

Télé-Accueil Bruxelles (2020). Les conséquences de la crise sur les appels à Télé-Accueil Bruxelles, geraadpleegd via <https://tele-accueil.be/bruxelles/category/observatoire-de-tele-accueil/#:~:text=De%20mani%C3%A8re%20g%C3%A9n%C3%A9rale%20le%20mois,2835%20appels%20r%C3%A9pondus%20en%20juin>

Unia & Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2020). *Aanbeveling: eerlijke evaluaties*. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede,

bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, geraadpleegd via https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2021/02/20200609_Eerlijke-Evaluaties.pdf

Unia & Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2020b). *Aanbevelingen betreffende de betalingsuitstel van hypothecair krediet na de coronacrisis*. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, geraadpleegd via <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2021/02/report-credit-corona-NL.pdf>

United Nations (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, A/RES/70/1, geraadpleegd via <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>

Vanthomme, K., Gadeyne, S., Lusyne, P., & Vandenheede, H. (2021). A population-based study on mortality among Belgian immigrants during the first COVID-19 wave in Belgium. Can demographic and socioeconomic indicators explain differential mortality?, *SSM – Population Health*, 14, geraadpleegd via <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352827321000720>

Willaert, D. & Vrancken, J. (2021). *Inégalités de mortalité face à l'épidémie de coronavirus en Belgique*. Etude réalisée pour la Mutualité Solidaris, geraadpleegd via <https://inegalites.be/Inegalites-de-mortalite-face-a-l?lang=fr>

NOTEN

- ¹ Voor een overzicht van adviezen waar het Steunpunt bij betrokken was, zie <https://www.armoedebestrijding.be/themas/covid-19/>
- ² Voor de meest recente gegevens, zie: Scienscano (2021). *COVID-19 – Epidemiologisch bulletin – meest recente update*, Brussel: Scienscano, via <https://covid-19.scienscano.be/sites/default/files/Covid19/Meest%20recente%20update.pdf>
- ³ Interessante informatie en instrumenten om personen in situaties van armoede en bestaansonzekerheid te informeren en te bereiken in het kader van de COVID-19-vaccinatiecampagne werden verzameld op een aparte webpagina, zie: <https://www.armoedebestrijding.be/themas/covid-19/communicatie-covid-19-vaccinatie/>
- ⁴ 'Kwetsbare groepen' wordt door de het Maatschappelijk relancecomité breed gedefinieerd. Aangezien het ook over socio-economische kwetsbaarheid gaat, is dit citaat ook van toepassing op mensen in een situatie van armoede en bestaansonzekerheid.
- ⁵ Zie ook BAPN. *Fiche 86: Familles: accès à la santé*, via https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/20200605_86_fiche_familles_-_acces_a_sante_bapn.pdf
- ⁶ *De Morgen* (3/5/2021). "Ook bij vaccins is er kloof tussen arm en rijk."
- ⁷ *De Standaard* (27/4/2021). "Vaccinatiegraad in Brussel hangt samen met mediaan inkomen."
- ⁸ Voor een meer algemene bijdrage tot dit debat: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2019).
- ⁹ BAPN. *Fiche 60: Déconfinement et santé mentale*, via https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/20200520_60_fiche_deconfinement_-_sante_mentale_bapn.pdf
- ¹⁰ Région wallonne et Fédération Wallonie-Bruxelles. *Fiche 75: Jeunes en décrochage scolaire*, via https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/20200605_75_fiche_jeunes_en_decrochage_scolaire_fedewb.pdf
- ¹¹ Zie ook BAPN. *Fiche 12: Aide sociale CPAS: accès aux aides et droits*, via https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/20200423_12_fiche_aide_sociale_cpas_3_lacces_aux_aides_et_droits_bapn.pdf
- ¹² Myria. *Fiche 42: Droit aux services bancaires pour étrangers*, via https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/20200506_42_fiche_droit_services_de_banque_pour_etrangers_myria.pdf
- ¹³ Gepensioneerden en werknemers die 4/5 werken of recent gewerkt hebben, kunnen in een flexi-job bijverdienen. De werknemer betaalt op deze inkomsten geen bedrijfsvoorheffing, geen persoonlijke socialezekerheidsbijdragen en geen inkomstenbelastingen. De werkgever kan de werknemer flexibel inzetten en betaalt een verminderde werkgeversbijdrage van 25 %. De flexi-jobregeling geldt alleen voor de horeca en de detailhandel.
- ¹⁴ Zie POD Maatschappelijke Integratie, *Overzicht van het aantal begunstigden van het leefloon*, via <https://www.mi-is.be/nl/studies-publicaties-statistieken/overzicht-van-het-aantal-begunstigden-van-het-leefloon>

DEEL 4

STATISTIEKEN

ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING ONTCIJFERD

Jill Coene

1. ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING IN BELGIË EN DE EUROPESE UNIE

In het kader van de Europa 2020-strategie voor 'slimme, duurzame en inclusieve groei' (Europese Commissie, 2010) moesten de Europese lidstaten tegen 2020 vijf ambitieuze doelstellingen realiseren op het vlak van werkgelegenheid, innovatie, onderwijs, sociale samenhang en klimaat/energie. De doelstelling voor sociale samenhang was om tegen 2020 het aantal personen dat wordt getroffen door armoede of sociale uitsluiting te doen dalen met minstens 20 miljoen ten opzichte van het referentiejaar 2008. Iedere EU-lidstaat moest eigen doelstellingen formuleren die bijdroegen tot de realisatie van deze ambitie. Het 'risico op armoede of sociale uitsluiting' werd gemeten aan de hand van drie indicatoren: het 'relatieve armoederisico', 'ernstige materiële deprivatie' en een 'zeer lage werkintensiteit'. In 2020 bleek dat de Europa 2020-strategie niet werd behaald. Inmiddels heeft de Europese Commissie (2021) een nieuwe armoededoelstelling vastgelegd. Het aantal mensen dat met armoede of sociale uitsluiting wordt bedreigd, moet tegen 2030 met ten minste 15 miljoen worden verminderd, van wie minstens 5 miljoen 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 verzamelen 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 het gecoördineerd door Eurostat. De enquête wordt afgenomen bij een steekproef van de bevolking (in België gaat het om ongeveer 7.000 huishoudens in 2020). Enkel privéhuishoudens uit het Rijksregister worden bevestigd. Personen die leven in collectieve instellingen (zoals kloostergemeenschappen en gevangenissen) worden dus niet bevestigd. Ook personen zonder wettige verblijfsvergunning en dak- en thuislozen zijn niet opgenomen. Men koos voor een roterend panel, waarbij huishoudens gedurende vier jaar jaarlijks ondervraagd worden en elk jaar een kwart van alle huishoudens wordt vervangen door een nieuwe steekproef. In 2019 werden een aantal grondige wijzigingen doorgevoerd in de Belgische SILC (o.a. het gebruik van administratieve data voor de meerderheid van de inkomensvariabelen i.p.v. surveygegevens en een aanpassing van de gewichten) waardoor de resultaten tot en met 2018 niet vergelijkbaar zijn met de resultaten vanaf 2019 (Statbel, 2020). De BE-SILC maakt voortaan 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 zal jaarlijks een zesde van de steekproef vernieuwd worden. Merk op dat de BE-SILC 2020 ook niet helemaal vergelijkbaar is met de editie van 2019 omdat de COVID-19-pandemie het veldwerk bemoeilijkte (zo vonden sommige

interviews telefonisch plaats waardoor niet iedereen bereikt kon worden) (Statbel, 2021). Deze bemerkingen moet men steeds in het achterhoofd houden bij het interpreteren van de resultaten hierna.

Aangezien de bevraging bij een steekproef van de bevolking plaatsvindt, moet men deze cijfers met de nodige omzichtigheid benaderen, vooral als er naar subcategorieën (bv. leeftijd, huishoudtype) wordt onderverdeeld. Steekproefdata gaan steeds gepaard met een zekere foutenmarge. Gegevens geven dus vooral trends weer, die in een tijdreeks over de jaren duidelijk worden. De inkomensgegevens hebben steeds betrekking op het jaar voorafgaand aan de enquête, terwijl de overige data (bv. over tewerkstelling en materiële deprivatie) betrekking hebben op het enquêtejaar. Op dit ogenblik beschikken we over de resultaten van de EU-SILC 2020 (inkomens 2019); in die editie zijn de effecten van de coronacrisis dus nog niet zichtbaar.

1.1 Het relatieve armoederisico

Inkomensarmoede wordt gemeten aan de hand van het 'relatieve armoederisico'. Deze indicator meet het aandeel van de bevolking dat leeft in een gezin met een huishoudinkomen onder een bepaalde inkomensgrens. In Europees vergelijkend onderzoek wordt deze grens vastgelegd op 60 % van het nationale mediane beschikbare equivalente huishoudinkomen. Het mediane inkomen is het inkomen dat, na rangschikking van alle inkomens van laag naar hoog, precies in het midden ligt. Het beschikbare huishoudinkomen 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. Dit mediaan beschikbare inkomen wordt omgerekend naar een 'equivalent' beschikbaar inkomen, via toepassing van de gemodificeerde OESO-equivalentieschaal. Op die manier wordt het inkomen vergelijkbaar tussen gezinnen met een verschillende grootte en gezinssamenstelling. De gemodificeerde OESO-equivalentieschaal kent een gewicht van 1 toe aan de eerste volwassene in een gezin; iedere bijkomende volwassene krijgt een gewicht van 0,5 en ieder kind jonger dan 14 jaar krijgt een gewicht van 0,3. De volgende alinea zal dat verduidelijken.

Het mediaan beschikbare huishoudinkomen in België bedroeg € 25.672 op jaarbasis in 2019 (SILC 2020). 60 % daarvan is € 15.403 per jaar of afgerond € 1.284 per maand. Dat is de armoederisicogrens voor een alleenstaande. Wie als alleenstaande een inkomen heeft onder deze 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 € 2.696 per maand. Dit bedrag wordt verkregen door de grens voor alleenstaanden te vermenigvuldigen met een factor 2,1 ($(€ 15.403 \cdot 2,1) / 12 = € 2.696$ per maand). Deze factor 2,1 is de optelsom van 1 (de eerste volwassene) + 0,5 (de tweede volwassene) + 0,3 (het eerste kind) + 0,3 (het tweede kind).

Volgens deze berekeningswijze leeft 14,1 % van de Belgische bevolking in een gezin met een inkomen onder de armoederisicogrens in 2020 (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 13,2 % en 15,0 %. Dat komt neer op ongeveer 1.602.000 Belgen. In het Vlaamse Gewest leefde 9,3 % van de bevolking (circa 610.000 personen) met een verhoogd risico op inkomensarmoede, waarbij we met 95 % zekerheid kunnen

stellen dat dit cijfer ligt tussen 8,2 % en 10,4 % (Statbel, 2021). In het Waalse Gewest ging het om 18,2 % van de bevolking (95 %-betrouwbaarheidsinterval tussen 16,4 % en 20,0 %) en in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest om 27,8 % (95 %-betrouwbaarheidsinterval tussen 25,1 % en 30,5 %). De tabellen hierna geven enkel de puntschattingen weer, de werkelijke waarden bevinden zich dus steeds tussen bepaalde betrouwbaarheidsmarges.

Tabel A 1. Relatieve armoederisico, percentages, België, gewesten en provincies, SILC 2020 (inkomens 2019).

België	14,1
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	27,8
Vlaams Gewest	9,3
Waals Gewest	18,2
Provincie Antwerpen	12,2
Provincie Limburg	9,4
Provincie Oost-Vlaanderen	8,3
Provincie Vlaams-Brabant	7,3
Provincie West-Vlaanderen	8,2
Provincie Henegouwen	20,7
Provincie Luik	18,9
Provincie Luxemburg	17,6
Provincie Namen	15,8
Provincie Waals-Brabant	11,3

Bron: Statbel o.b.v. SILC 2020.

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. Tewelkstelling vormt een belangrijke bescherming tegen armoede, maar toch leeft 4,2 % van de werkenden in België in armoede. Bij de werklozen loopt dat op tot een op de twee. 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.

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 2019 (SILC 2020) als in minstens twee van de drie voorgaande jaren een inkomen onder de armoedegrens had. 8,8 % van de kinderen jonger dan 18 jaar leefde in persistente armoede, bij de 65-plussers was dat 11,0 %.

Zonder het socialezekerheidssysteem (inclusief pensioenen) zou 42,3 % van de Belgische bevolking onder de armoedegrens leven. Ook al liggen veel minimumuitkeringen onder de armoederisicogrens (zie verder), een aanzienlijk deel van de bevolking wordt door onze sociale zekerheid wel uit de armoede gehouden.

Tabel A 2. Relatieve armoederisico, percentages naar geslacht, leeftijd, huishoudtype, activiteitsstatus (bevolking 16+), opleidingsniveau (bevolking 18+), woningbezit en geboorteland (bevolking 18+), België, SILC 2020 (inkomens 2019).

	België
Totaal	14,1
Geslacht	
Man	13,8
Vrouw	14,4
Leeftijd	
0-17 jaar	15,6
18-24 jaar	15,0
25-49 jaar	11,0
50-64 jaar	13,0
65+	18,7
Huishoudtype	
Alleenstaande	23,2
Twee volwassenen (beiden < 65 jaar)	5,7
Twee volwassenen (minstens 1 > 65)	16,9
Eenoudergezin	29,3
2 volwassenen, 1 kind	12,3
2 volwassenen, 2 kinderen	6,6
2 volwassenen, 3 of meer kinderen	19,0
Activiteitsstatus	
Werkend	4,2
Werkloos	50,0
Gepensioneerd	16,2
Ander inactief	28,3
Opleidingsniveau¹	
Laaggeschoold	26,8
Middelgeschoold	13,2
Hooggeschoold	5,9
Woningbezit²	
Eigenaar	7,7
Huurder	31,0
Geboorteland	
Geboren in België	10,4
Geboren in EU	19,6
Geboren buiten EU	36,8

1. Opleidingsniveau: Laaggeschoold = geen diploma, diploma lager onderwijs of lager secundair onderwijs. Middelgeschoold = 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 2020.

De Europese armoederisicogrens ligt op 60 % van het nationale mediane equivalente beschikbare huishoudinkomen. Naargelang de hoogte van het inkomen kan een gezin dus als 'niet-arm' worden geteld, ook al heeft het een inkomen dat maar enkele euro's boven deze grens ligt. Om deze tekortkoming te ondervangen, kunnen we de grens verruimen tot 70 % van het nationale mediane equivalente beschikbare huishoudinkomen. Dan zou 23,8 % van de bevolking in België als 'arm' worden geclassificeerd. Omgekeerd kunnen we de armoedegrens ook strenger maken: 3,0 % van de bevolking moet rondkomen met een inkomen dat maar 40 % van het nationale mediane equivalente beschikbare huishoudinkomen bedraagt.

Ook de relatieve mediane armoederisicokloof leert ons iets over de diepte van de armoede. Deze indicator geeft het verschil tussen het mediane equivalente beschikbare inkomen van personen onder de armoedegrens en de armoedegrens zelf, uitgedrukt als een percentage van die armoedegrens. In België bedraagt deze kloof 16,2 %. Concreet betekent dit dat de helft van de mensen onder de armoedegrens een inkomen heeft van niet meer dan € 1.076 (in het geval van een alleenstaande).

1.2 Ernstige materiële deprivatie

Een huishouden leeft in ernstige materiële deprivatie als het volgens de referentiepersoon minstens vier van de volgende negen items moet missen om financiële redenen: een week vakantie buitenshuis per jaar, een maaltijd met vis, vlees, kip of vegetarisch alternatief om de twee dagen, een wasmachine, een kleuren-tv, een telefoon/gsm, een auto, de rekeningen voor huur, hypotheek, nutsvoorzieningen of andere aankopen kunnen betalen, het huis degelijk kunnen verwarmen, een beperkte onverwachte financiële uitgave kunnen doen (waarvan het bedrag gelijk is aan de armoederisicodrempel in jaar $n-2$). In 2020 leefde 3,9 % van de personen in België in een gezin dat ernstig materieel gedepriveerd is (zie tabel A 3). In het Vlaamse Gewest was dat 1,5 %.

1.3 Zeer lage werkintensiteit

De werkintensiteit van een gezin is gebaseerd op de verhouding tussen het aantal effectief gewerkte maanden door gezinsleden op actieve leeftijd (18-59 jaar en niet studerend) tijdens het jaar voorafgaand aan het enquêtejaar en het totale aantal maanden dat zij theoretisch gewerkt zouden kunnen hebben. Van een zeer lage werkintensiteit is sprake wanneer die verhouding kleiner is dan 0,2 (of 20 %) (in het kader van de nieuwe Europa 2030-strategie werd de definitie van zeer lage werkintensiteit aangepast; deze aanpassing nemen we nog niet mee in dit statistisch overzicht). Een gezin waar niemand werkt, heeft bijvoorbeeld een werkintensiteit van 0, een koppel waar beide partners voltijds werken, heeft een werkintensiteit van 1 (of 100 %). Deze indicator wordt berekend voor de bevolking van 0 tot 59 jaar. In 2020 leefde 11,9 % van de Belgen (0-59 jaar) in een gezin met een zeer lage werkintensiteit (ook 'werkarm gezin' genoemd) (zie tabel A 3). In Vlaanderen was dat 7,6 %.

1.4 Armoede of sociale uitsluiting

Tabel A 3 presenteert de evolutie van de drie bovengenoemde indicatoren: het relatieve armoederisico of *at risk of poverty* (AROP), de ernstige materiële deprivatie of *severe material deprivation* (SMD) en de zeer lage werkintensiteit of *low work intensity* (LWI). Let op: de cijfers zijn

enkel vergelijkbaar tot en met SILC 2018. De cijfers van SILC 2019 mogen niet worden vergeleken met de vorige jaren en de cijfers van 2020 zijn dan weer niet vergelijkbaar met die van 2019 (zie eerder). Tabel A 3 bevat ook de gecombineerde indicator 'risico op armoede of sociale uitsluiting' (*at risk of poverty or social exclusion* of AROPE): het gaat om personen die leven in een gezin met een inkomen onder de armoederisicogrens, en/of dat ernstig materieel gedepriveerd is, en/of dat een zeer lage werkintensiteit heeft. In België woonde 18,9 % van de bevolking in 2020 in zo'n gezin, in Vlaanderen ging het om 13,0%.

Tabel A 3. Relatieve armoederisico (AROP), ernstige materiële deprivatie (SMD), zeer lage werkintensiteit (LWI, bevolking 0-59 jaar) en risico op armoede of sociale uitsluiting (AROE) (in %), België en Vlaams Gewest, 2010-2020.

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ^a	2020 ^a
AROP	België	14,6	15,3	15,3	15,1	15,5	14,9	15,5	15,9	16,4	14,8	14,1
	Vlaams G	10,4	9,8	11	10,8	11,1	10,3	10,5	9,8	10,4	9,8	9,3
SMD	België	5,9	5,7	6,3	5,1	5,9	5,8	5,5	5,2	5,0	4,4	3,9
	Vlaams G	1,6	2,9	3,4	2,7	2,5	3,1	2,8	2,0	2,1	1,9	1,5
LWI	België	12,7	13,8	13,9	14,0	14,6	14,9	14,9	13,9	12,6	12,4	11,9
	Vlaams G	7,7	8,6	8,8	8,9	9,7	9,7	9,8	8,9	7,3	7,4	7,6
AROE	België	20,8	21,0	21,6	20,8	21,2	21,1	20,9	20,6	20,0	19,5	18,9
	Vlaams G	14,7	15	16	15,4	15,3	15	14,7	13,8	13,0	13,2	13,0

Bron: Eurostat en Statistiek Vlaanderen o.b.v. SILC 2010-2020.

a. Breuk in de tijdreeks.

Tabel A 4 biedt een overzicht van deze EU2020-indicatoren voor België en de EU27 (na de Brexit). De eerste drie kolommen presenteren de afzonderlijke indicatoren; de laatste kolom toont de gecombineerde indicator. Het gaat om gegevens van de EU-SILC 2019, bij het samenstellen van deze statistieken waren de SILC 2020-gegevens nog niet voor alle lidstaten beschikbaar. Het armoederisico slaat dus op inkomensjaar 2018, de overige twee indicatoren hebben betrekking op het jaar van de enquête (2019). De tabel rangschikt de lidstaten van laag naar hoog wat betreft de gecombineerde indicator. Voorafgaand moeten we opmerken dat elke lidstaat een eigen armoedegrens heeft op basis van nationale inkomens. De levensstandaard in de lidstaten loopt uiteraard sterk uiteen. Zo bedroeg de armoederisicogrens anno 2019 in Roemenië € 2.310 op jaarbasis, tegenover € 14.765 in België en € 21.812 in Luxemburg.

België behaalde een dertiende plaats met een risico op armoede of sociale uitsluiting van 19,5 %. Dat had te maken met het relatief grote aandeel personen (0-59 jaar) in gezinnen met een zeer lage werkintensiteit (12,4 %): enkel Griekenland en Ierland presteerden nog slechter. Voor het armoederisico (14,8 %) stond België op de twaalfde plaats. Voor de indicator ernstige materiële deprivatie presteerde België opnieuw middelmatig met een dertiende plaats (4,4 %). In vergelijking met de EU27 lagen alle indicatoren in ons land lager, met uitzondering van de zeer lage werkintensiteit. Het Vlaamse Gewest scoorde over de hele lijn beter dan België als geheel. Voor het armoederisico scoorde Vlaanderen het beste van de EU27, voor het risico op armoede of sociale uitsluiting behaalde ons gewest de tweede en voor ernstige materiële deprivatie de derde plaats. Op het vlak van de zeer lage werkintensiteit behaalden we slechts een tiende plaats.

Tabel A 4. EU2020-indicatoren (in %), 2019.

	Armoederisico	Ernstige materiële deprivatie	Zeer lage werkintensiteit	Armoede of sociale uitsluiting
Tsjechië	10,1	2,7	4,2	12,5
Vlaams Gewest	9,8	1,9	7,4	13,2
Slovenië	12,0	2,6	5,2	14,4
Finland	11,6	2,4	9,7	15,6
Denemarken	12,5	2,6	9,3	16,3
Slowakije	11,9	7,9	6,2	16,4
Nederland	13,2	2,5	9,2	16,5
Oostenrijk	13,3	2,6	7,8	16,9
Duitsland	14,8	2,6	7,6	17,4
Frankrijk	13,6	4,7	7,9	17,9
Polen	15,4	3,6	4,7	18,2
Zweden	17,1	1,8	8,6	18,8
Hongarije	12,3	8,7	5,0	18,9
België	14,8	4,4	12,4	19,5
Malta	17,1	3,6	4,9	20,1
Ierland	13,1	5,4	13,6	20,6
Luxemburg	17,5	1,3	7,5	20,6
EU27 (2020) ^a	16,5	5,5	8,3	20,9
Portugal	17,2	5,6	6,2	21,6
Cyprus	14,7	9,1	6,8	22,3
Kroatië	18,3	7,2	9,2	23,3
Estland	21,7	3,3	5,4	24,3
Spanje	20,7	4,7	10,8	25,3
Italië	20,1	7,4	10,0	25,6
Litouwen	20,6	9,4	7,5	26,3
Letland	22,9	7,8	7,6	27,3
Griekenland	17,9	16,2	13,8	30,0
Roemenië	23,8	14,5	6,0	31,2
Bulgarije	22,6	20,9	9,3	32,8

a. Cijfer voor de Europese Unie met 27 lidstaten vanaf 2020, exclusief Verenigd Koninkrijk (voorlopig cijfer).
Bron: Eurostat o.b.v. EU-SILC 2019.

1.5 Kinderarmoede

In deze sectie bekijken we kinderarmoede op basis van de kansarmoede-index van Kind en Gezin, dat in 2019 samenging met het Agentschap Jongerenwelzijn en een deel van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap in het Agentschap Opgroeien. Tijdens hun contacten met gezinnen (bv. via huisbezoeken) gaan de verpleegkundigen en gezinsondersteuners van Kind en Gezin na of er signalen zijn van kansarmoede. Dat doen ze aan de hand van zes criteria: het maandinkomen van het gezin, de opleiding van de ouders, het stimulatie-niveau 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 deze zes criteria zich op of onder die ondergrens bevinden, wordt het gezin beschouwd als kansarm. De inschatting gebeurt voor alle borelingen waarmee Kind en Gezin minstens één contact gehad heeft (dat is 97,6 % van de populatie in het Vlaamse Gewest). De registratie gebeurt eenmalig (meestal in de eerste maanden na de geboorte) en steunt dus op een momentopname.

Van deze zes criteria spelen vooral het inkomen (87,1 %), het opleidingsniveau (82,1 %) en de werksituatie (77,9 %) van de ouders een grote rol (Agentschap Opgroeien, 2021a). Bij 58,5 % van de kinderen werden (minstens) deze drie socio-economische criteria als onvoldoende beoordeeld. 56,5 % van de kinderen in kansarmoede heeft een gebrekkige huisvestingssituatie. Gezondheidsproblemen (32,5 %) en een laag stimulatie-niveau (29,9 %) komen voor bij ongeveer een derde van de kinderen in kansarmoede.

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. Door deze 'rollende' berekening van de index werken kansarmoedecijfers uit een bepaald geboortjaar drie jaar door op de index. In 2020 bedroeg de kansarmoede-index 13,7 %, 0,4 procentpunt lager ten opzichte van 2019. In vergelijking met 2010 is er sprake van een toename met 5,1 procentpunten (tabel A 5). Deze toename is deels beïnvloed door de (sterkere) stijging van de kansarmoede-index bij kinderen met een moeder van niet-Belgische origine (de daling van de index in 2020 deed zich echter zowel voor bij kinderen met een moeder van Belgische als van niet-Belgische origine, en bedroeg respectievelijk 5,7 % en 32,4 %). Bovendien is het aandeel kinderen met een moeder van niet-Belgische origine de laatste jaren gestegen, wat ook deels een verklaring biedt (Agentschap Opgroeien, 2021a). In de provincie Antwerpen is de kansarmoede-index het hoogst, terwijl die in Vlaams-Brabant het laagst is.

Tabel A 5. Kansarmoede-index (in %), Vlaams Gewest en provincies, 2010-2020.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Antwerpen	11,4	12,5	13,4	14,1	14,3	15,3	16,2	17,6	18,0	18,0	17,5
Limburg	10,1	10,8	11	11,2	11,8	12,6	13,8	14,2	14,4	14,3	14,1
Oost-Vlaanderen	7,4	8,8	9,8	11,2	11,6	11,9	12,1	13,0	13,5	13,6	12,9
Vlaams-Brabant	5,5	5,9	5,7	6,1	6,5	7,2	8	8,3	8,3	8,5	8,2
West-Vlaanderen	7,2	9	10,3	10,8	10,3	10,5	11,7	12,9	13,2	12,9	12,9
Vlaams Gewest	8,6	9,7	10,4	11,2	11,4	12,0	12,8	13,8	14,1	14,1	13,7

Bron: Agentschap Opgroeien.

48,5 % van de kinderen in kansarmoede leefde in de twee grootsteden en de elf andere centrumsteden, 7,7 % leefde op het platteland (Agentschap Opgroeien, 2021a). Als we de Vlaamse gemeenten rangschikken op basis van de kansarmoede-index, zien we dat die het laagst was in Sint-Martens-Latem en Maarkedal (beide Oost-Vlaanderen) en het hoogst in Boom en Antwerpen (beide Antwerpen) (tabel A 6). Deze rangschikking ligt in de lijn der verwachtingen. Agentschap Opgroeien (2021a) stelt immers vast dat de index veel hoger was in de groot- en centrumsteden dan in de rand- of plattelandsgemeenten (o.b.v. een indeling van de steden naar de VRIND-classificatie, zie Statistiek Vlaanderen, 2021a voor meer info). De kansarmoede-index is echter 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 beleidsinspanningen nodig zijn om deze groep kinderen uit kansarmoede te halen (Agentschap Opgroeien, 2021a).

Tabel A 6. Kansarmoede-index (in %) in de tien steden en gemeenten met hoogste en laagste kansarmoede-index, Vlaams Gewest, 2020.

Top 10 hoogste kansarmoede-index		Top 10 laagste kansarmoede-index	
Boom	34,0	Sint-Martens-Latem	0,6
Antwerpen	29,6	Maarkedal	0,7
Oostende	28,9	Holsbeek	0,8
Blankenberge	27,8	Glabbeek	0,8
Knokke-Heist	27,7	Sint-Genesius-Rode	0,9
De Panne	27,1	Zwalm	1,0
Turnhout	26,0	Wortegem-Petegem	1,1
Eeklo	25,2	Linkebeek	1,6
Maasmechelen	24,9	Herne	1,7
Zelzate	23,7	Sint-Lievens-Houtem	1,7

Bron: Agentschap Opgroeien.

Voor meer informatie

Agentschap Opgroeien (Kind en Gezin), Hallepoortlaan 27, 1060 Brussel, telefoon: 078 150 100, website: <https://www.kindengezin.be/>

Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium, 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:
<http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>

Statistiek Vlaanderen, Havenlaan 88 bus 20, 1000 Brussel, telefoon: 02 553 52 07, website: <http://www.statistiekvlaanderen.be>

2. INKOMENSVERDELING EN VERMOGEN

2.1 Inkomensverdeling

Voorts is het relevant om te weten hoe de inkomens zijn verdeeld over de bevolking. Een vaak gehanteerde maatstaf voor het meten van inkomensongelijkheid is de Ginicoëfficiënt. Bij een totaal gelijke inkomensverdeling krijgt die de waarde 0, dan beschikt iedereen over een gelijk inkomen. Omgekeerd krijgt de Ginicoëfficiënt de waarde 100 bij een totaal ongelijke inkomensverdeling – waar het gehele inkomen in handen is van één persoon. De cijfers in tabel IK 1 en tabel IK 2 zijn afkomstig uit de EU-SILC, editie 2019 (de cijfers 2020 waren nog niet voor alle landen beschikbaar).

In vergelijking met de buurlanden heeft België de meest gelijke inkomensverdeling. De inkomensongelijkheid in ons land bleef de voorbije jaren stabiel (merk op dat het cijfer van 2019 voor België niet vergelijkbaar is met de voorgaande jaren).

Tabel IK 1. De Ginicoëfficiënt (op basis van het equivalente beschikbare inkomen), EU-SILC, België en buurlanden, 2010-2019.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
België	26,6	26,3	26,5	25,9	25,9	26,2	26,3	26,1	25,7	25,1 ^a
Duitsland	29,3	29,0	28,3	29,7	30,7	30,1	29,5	29,1	31,1	29,7
Frankrijk	29,8	30,8	30,5	30,1	29,2	29,2	29,3	28,8	28,5	29,2
Luxemburg	27,9	27,2	28,0	30,4	28,7	28,5	29,6 ^a	29,2	31,3	32,3
Nederland	25,5	25,8	25,4	25,1	26,2	26,7	26,9 ^a	27,1	27,4	26,8
EU27	30,5	30,4	30,6	30,6	30,9	30,8	30,6	30,3	30,4	30,2

a. Breuk in tijdreeks.

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 hebben de 20 % rijksten in 2019 3,6 keer zoveel inkomen als de 20 % armsten (tabel IK 2). Het cijfer voor België van 2019 is niet vergelijkbaar met de voorgaande jaren.

Tabel IK 2. De inkomenskwintielverhouding (op basis van het equivalente beschikbare inkomen), EU-SILC, België en buurlanden, 2010-2019.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
België	3,9	3,9	4,0	3,8	3,8	3,8	3,9	3,8	3,8	3,6 ^a
Duitsland	4,5	4,5	4,3	4,6	5,1	4,8	4,6	4,5	5,1	4,9
Frankrijk	4,4	4,6	4,5	4,5	4,3	4,3	4,3	4,3	4,2	4,3
Luxemburg	4,1	4,0	4,1	4,6	4,4	4,3	4,6 ^a	4,6	5,2	5,3
Nederland	3,7	3,8	3,6	3,6	3,8	3,8	3,9 ^a	4,0	4,1	3,9
EU27	4,9	5,0	5,0	5,0	5,2	5,2	5,2	5,0	5,1	5,0

a. Breuk in tijdreeks.

Bron: Eurostat, EU-SILC.

2.2 Vermogensverdeling

Om een beeld te krijgen van de verdeling van vermogens kan men gebruikmaken van de Household Finance and Consumption Survey (HFCS). Die biedt wellicht eerder een onderschatting van de werkelijke situatie, onder meer omdat de rijkste gezinnen niet participeren. In 2017 werd deze survey voor de derde keer georganiseerd; 22 Europese landen namen deel. In België werden 2.329 gezinnen bevestigd. De HFCS maakt een onderscheid tussen enerzijds het reële vermogen, zoals de eigen woning, ander vastgoed, voertuigen, waardevolle voorwerpen, en anderzijds het financiële vermogen, waaronder zicht- en spaarrekeningen, aandelen en obligaties. Om het nettovermogen te berekenen, worden van het totale brutovermogen de schulden (bv. hypotheekleningen, kredietlijnen en leningen) afgetrokken.

In 2017 bedroeg het totale nettovermogen van de Belgen 1.789 miljard euro. Het gemiddelde bedroeg € 366.200 en de mediaan € 212.500 (Kuypers & Marx, 2020). De 10 % minst vermogenden hadden minder dan € 2.000 euro aan nettovermogen, de 10 % rijksten hadden meer dan € 762.000. De 50 % minst vermogende gezinnen bezaten ongeveer 9 % van het nettovermogen, de volgende 25 % zo'n 21 % en de top 10 % meest vermogende gezinnen ongeveer 47 % of bijna evenveel als de rest van de bevolking samen (Kuypers & Marx, 2020). 3,5 % van de gezinnen had een negatief vermogen: hun schulden waren groter dan de waarde van hun activa. Een negatief vermogen komt vaker voor bij werklozen, gezinnen die hun woning niet bezitten, jonge gezinnen, grote gezinnen en gezinnen in de onderste 40 % van de inkomensverdeling (de Sola Perea, 2020).

De ongelijke verdeling van het nettovermogen volgt klassieke patronen: vrouwen hebben gemiddeld een iets lager vermogen dan mannen. Naar gezinstype hebben alleenstaande ouders de laagste nettovermogens en hebben gezinnen met kinderen lagere vermogens dan gezinnen zonder kinderen. Naar opleidingsniveau en beroepsstatus hebben laaggeschoolden en werklozen

de laagste vermogens. Huurders/gratis gebruikers hebben meestal weinig of geen vermogen. Gezinnen waarvan het gezinshoofd geboren is in een land buiten de Europese Unie bezitten minder vermogen dan EU-burgers, die dan weer iets minder vermogen bezitten dan Belgen (Kuypers & Marx, 2020).

In 2017 had 69 % van de Belgische gezinnen een eigen woning, met een mediaanwaarde van € 270.000. Voor de meeste gezinnen is dat de belangrijkste bron van hun vermogen. Eigenaarschap is niet gelijk verdeeld over de bevolking: slechts 3 % van de armste gezinnen had een eigen woning (bovendien is de waarde ervan lager), terwijl de helft van de rijkste gezinnen daarnaast nog ander vastgoed bezat. Wat het financiële vermogen betreft, zijn zicht- en spaarrekeningen het wijdst verspreid. De mediaanwaarde van de zichtrekeningen was € 1.600 en die van de spaarrekeningen € 15.000. De helft van de Belgische gezinnen rapporteerde een vorm van schuld. Hypotheekleningen zijn de belangrijkste categorie (37 %) en die komen proportioneel meer voor bij de rijkere inkomensgroepen. Een vierde rapporteerde een andere vorm van schuld (bv. krediet); die komen vaker voor bij lagere-inkomensgezinnen.

Inkomen en vermogen zijn gecorreleerd, hoewel niet perfect. 54 % van de gezinnen in de onderste helft van de vermogensverdeling zit ook in de onderste helft van de inkomensverdeling, terwijl 40 % van de gezinnen met de hoogste vermogens ook tot de hoogste inkomens behoort (de Sola Perea, 2020). Leeftijd speelt een belangrijke rol: jonge mensen hebben vaak hoge inkomens, maar lage nettovermogens, terwijl ouderen vaak lage inkomens hebben, maar aanzienlijke vermogens (Kuypers & Marx, 2020).

Tussen 2014 (de vorige survey) en 2017 daalde het nettovermogen in reële termen (gecorrigeerd voor inflatie), met 6,8 % (de Sola Perea, 2020). Het nettovermogen daalde vooral voor huishoudens waar de referentiepersoon werkloos was (-53 % of meer dan een halvering) of zelfstandig (-21,9 %), een laag opleidingsniveau had (-40,7 %), jonger was dan 45 jaar (-38,7 % voor de 16- tot 34-jarigen en -32,7 % voor de 35- tot 44-jarigen) en voor gezinnen die geen eigen woning hadden (-31,8 %). De 20 % gezinnen met de laagste inkomens zagen hun nettovermogen het sterkst dalen, met 59,5 %. Het valt nog af te wachten wat de impact van de coronacrisis op de vermogens en de vermogensverdeling zal zijn. Gezinnen die hun inkomen zagen terugvallen en weinig financiële reserve hadden, werden zwaar getroffen. De beurzen leden zware verliezen in maart en april 2020, maar herstelden zich al snel en sommige sectoren (bv. techbedrijven) presteerden zelfs zeer goed.

Voor meer informatie

Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium, North Gate – Koning Albert II-laan 16, 1000 Brussel, telefoon: 0800 120 33, mail: statbel@economie.fgov.be, website: <http://statbel.fgov.be>

Eurostat EU-SILC:

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/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 globaal uit drie stelsels: een stelsel voor werknemers, een stelsel voor zelfstandigen en een stelsel voor ambtenaren. We behandelen enkel de eerste twee systemen.

Het stelsel voor werknemers kent zeven takken: (1) de rust- en overlevingspensioenen, (2) de werkloosheid, (3) de arbeidsongevallenverzekering, (4) de beroepsziekteverzekering, (5) de gezinsbijslag, (6) de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, (7) de jaarlijkse vakantie. De Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) int en beheert de werknemers- en werkgeversbijdragen waarmee de verschillende takken worden gefinancierd. Naast deze bijdragen wordt de sociale zekerheid ook 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 naar 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 hebben recht op gezinsbijslag, geneeskundige verzorging, een uitkering bij arbeidsongeschiktheid of invaliditeit, een moederschapsuitkering, een vaderschaps- en geboorteuitkering, pensioen en een verzekering in geval van faillissement of gedwongen onderbreking/stopzetting (overbruggingsrecht). Zij sluiten zich aan bij en betalen sociale bijdragen aan een socialeverzekeringsfonds voor zelfstandigen of bij de Nationale Hulpkas voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen, beheerd door het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ). Daarnaast hebben zelfstandigen recht op een mantelzorguitkering wanneer ze hun werk tijdelijk stopzetten om de zorg voor een naaste op te nemen en hebben vrouwelijke zelfstandigen na de bevalling recht op dienstencheques voor moederschapschulp.

De sociale zekerheid is gebaseerd op het begrip van 'solidariteit' (bv. tussen werkenden en werklozen; gezonden en zieken; gezinnen met kinderen en gezinnen zonder kinderen; jongeren en ouderen). Die solidariteit is gewaarborgd doordat werkende mensen bijdragen moeten betalen in verhouding tot hun loon, 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 socialezekerheidsnet vallen. Concreet bevat de sociale bijstand het leefloon, de Inkomensgarantie voor Ouderen en de tegemoetkomingen aan personen met een handicap. De bedragen van deze sociaalebijstandsuitkeringen kunnen we beschouwen als een 'wettelijke armoedegrens'. Onder deze grens wordt het volgens de wetgever moeilijk om een bestaanszeker leven op te bouwen of zich maatschappelijk te integreren. De evolutie van deze wettelijke armoedegrens 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). We houden daarbij

geen rekening met de coronasteunmaatregelen (zoals de maandelijkse premie van 50 euro voor gerechtigden op een leefloon, IGO of IVT).

3.1 Gewaarborgd minimumpensioen en overlevingspensioen

De Federale Pensioendienst (FPD) staat in voor de toekenning, de berekening, het beheer en de uitbetaling van de werknemers- en ambtenarenpensioenen, de Inkomensgarantie voor Ouderen en de zelfstandigenpensioenen.

Een te laag werknemerspensioen kan in sommige gevallen verhoogd worden tot het gewaarborgde minimumpensioen (zie tabel SZ 1). Elk gewaarborgd minimumpensioen heeft specifieke voorwaarden met betrekking tot de duur van de loopbaan en het aantal dagen tewerkstelling per kalenderjaar. Als de loopbaan niet volledig is, zal het gewaarborgde minimumpensioen lager liggen. Sinds 1 augustus 2016 zijn de minimumpensioenen voor zelfstandigen en loontrekkenden gelijkgeschakeld.

In geval van overlijden heeft de langstlevende echtgenoot onder bepaalde voorwaarden recht op een overlevingspensioen. Dat wordt gebaseerd op de loopbaan van de overleden echtgenoot. In 2015 werd het recht op een overlevingspensioen aangepast. De langstlevende echtgenoot die jonger is dan 48 jaar op het moment dat zijn echtgenoot overlijdt (in 2021), krijgt geen overlevingspensioen, maar een uitkering die beperkt is in de tijd (de overgangsuitkering). Die wordt toegekend gedurende 12 (zonder kinderlast) of 24 maanden (met kinderlast). Wie al een overlevingspensioen ontving volgens de oude wetgeving blijft dat recht behouden.

Tabel SZ 1. Bruto maandbedragen gewaarborgd minimumpensioen en overlevingspensioen¹, bedragen vanaf 01/09/2021.

	Alleenstaande	Gezinsbedrag	Overlevingspensioen
Werknemer/Zelfstandige met volledige loopbaan	€ 1.379,52	€ 1.723,86	€ 1.361,08

1. Bedragen vanaf 01/09/2021 aan spilindex 150,26.

Bron: Federale Pensioendienst.

3.2 De minimumwerkloosheidsuitkering en inschakelingsuitkering

De werkloosheidsuitkering bij volledige werkloosheid is afhankelijk van de gezinstoestand, het laatst verdiende loon (berekend op basis van een loongrens 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. Bij alleenwonenden en samenwonenden met gezinslast blijft het minimumbedrag gedurende de hele periode van werkloosheid gelijk. Enkel de maximumbedragen voor deze categorieën dalen naargelang men langer werkloos is (niet in tabel). Bij samenwonenden zonder gezinslast is er ook sprake van een degressief minimumbedrag, maar onder bepaalde voorwaarden kan men het bedrag van deze fase onbeperkt behouden.

Tabel SZ 2. Minimale bruto werkloosheidsbedragen per categorie, maandbedragen vanaf 01/09/2021.

	Bedrag
Alleenwonenden	
- 1 ^e tot 3 ^e maand van de werkloosheid	1.138,54
- minimum vanaf de 3 ^{de} maand werkloosheid	1.161,42
Samenwonenden met gezinslast	
- minimum gedurende elke periode	1.432,86
Samenwonenden	
- 1 ^e tot 3 ^e maand van de werkloosheid	1.117,74
- 4 ^e tot 6 ^e maand van de werkloosheid	1.031,68
- 7 ^e tot 12 ^e maand van de werkloosheid	1.031,68
- 13 ^e tot 14 ^e maand van de werkloosheid	855,14
- 15 ^e tot 24 ^e maand van de werkloosheid ¹	855,14
- 25 ^e tot 30 ^e maand van de werkloosheid ^{1,3}	804,70
- 31 ^e tot 36 ^e maand van de werkloosheid ^{1,3}	754,26
- 37 ^e tot 42 ^e maand van de werkloosheid ^{1,3}	703,56
- 43 ^e tot 48 ^e maand van de werkloosheid ^{1,3}	653,12
- vanaf de 49 ^e maand van de werkloosheid ^{2,3}	602,12

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 werkloze en zijn partner uitsluitend werkloosheidsuitkeringen ontvangen en het dagbedrag van de uitkering van de partner een bepaald bedrag niet overschrijdt.

Bron: Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.

Jongeren die niet meer zijn onderworpen aan de leerplicht en die jonger zijn dan 25 jaar, krijgen, na het doorlopen van een beroepsinschakelingstijd 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 tot maximaal 36 maanden. Deze periode kan door bepaalde gebeurtenissen (bv. een periode van voltijdse tewerkstelling) verlengd worden en in sommige gevallen kan de uitkering ook na die 36 maanden behouden blijven. 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 01/09/2021.

	Bedrag
Alleenstaanden	
- < 18 jaar	385,58
- 18-20 jaar	606,06
- \geq 21 jaar	1.024,66
Samenwonenden	
Gewoon bedrag	
- < 18 jaar	319,28
- vanaf 18 jaar	509,08
Bevoorrecht bedrag ¹	
- < 18 jaar	355,94
- vanaf 18 jaar	572,00
Samenwonenden met gezinslast	1.396,20

1. Wanneer de werkloze en zijn partner uitsluitend vervangingsinkomens ontvangen.

Bron: Rijksdienst voor Arbeidsvoorzieningen.

3.3 De ziekte- en invaliditeitsuitkering

Wie ongeschikt is om te werken ten gevolge van een ziekte, een ongeval of een ziekenhuisopname krijgt een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Gedurende de eerste twaalf maanden spreekt men van 'primaire arbeidsongeschiktheid'. Vanaf het tweede jaar arbeidsongeschiktheid spreekt men van 'invaliditeit'.

Voor werknemers stemt de uitkering die men ontvangt tijdens de eerste zes maanden van primaire arbeidsongeschiktheid overeen met 60% van het (begrensde) brutoloon per dag. Op 1 januari 2021 wijzigde de wetgeving. Vanaf dan wordt een minimumuitkering gewaarborgd vanaf de vijfde maand arbeidsongeschiktheid (voordien was dat pas vanaf de zevende maand). Dat wordt geleidelijk aangepast zodat vanaf 2024 de minimumuitkering gegarandeerd is vanaf de eerste maand arbeidsongeschiktheid. In 2021 is de situatie betreffende de minima als volgt. Vanaf de eerste dag van de vijfde maand tot en met de laatste dag van de zesde maand zijn er drie minimumbedragen naargelang de gezinssituatie (wel of geen gezinslast) en, in het geval van gezinslast, naargelang men regelmatig of onregelmatig werknemer was (dit statuut hangt o.a. af van het aantal gewerkte dagen). Voor 1 januari 2021 tot en met 30 juni 2021 was één minimumbedrag van toepassing (niet in tabel). 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. De exacte bedragen zijn afhankelijk van de datum waarop iemand arbeidsongeschikt of invalide is geworden, tabel SZ 4 geeft bij wijze van voorbeeld de bedragen voor werknemers die arbeidsongeschikt of invalide werden na 1 januari 2020.

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 het feit of de zelfstandige de onderneming stopzet of niet.

Werknemers die op 31 december van het voorbije jaar minstens één jaar arbeidsongeschikt waren en nog arbeidsongeschikt zijn in mei van het lopende jaar, krijgen een jaarlijkse inhaalpremie uitbetaald. Die bedroeg in mei 2021 € 404,27 voor wie één jaar ongeschikt is en geen gezinslast heeft en € 515,47 voor wie één jaar ongeschikt is en wel gezinslast heeft. Voor wie minstens twee jaar ongeschikt is en geen gezinslast heeft, was dat € 673,43 en € 810,48 voor wie wel gezinslast heeft. Voor zelfstandigen bedroeg deze inhaalpremie onafhankelijk van de gezinssituatie € 281,13.

Tabel SZ 4. Brutobedragen¹ van de uitkering primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit, bedragen vanaf 01/09/2021.

Werknemers	Bedrag
Primaire arbeidsongeschiktheid	
Maximum	2.338,70
Niet gelimiteerd minimum vanaf de 1^e dag van de 5^e maand	
Regelmatig werknemer met gezinslast	1.687,66
Niet-regelmatig werknemer met gezinslast	1.384,50
Alleenstaanden en samenwonenden	1.292,25
Vanaf de 1^e dag van de 7^e maand	
Regelmatig werknemer	
- met gezinslast	1.687,66
- alleenstaande	1.343,94
- samenwonende	1.152,32
Niet-regelmatig werknemer	
- met gezinslast	1.384,50
- zonder gezinslast	1.024,40
Invaliditeit	
Maximum	
- met gezinslast	2.533,70
- alleenstaande	2.143,96
- samenwonende	1.559,22
Invaliditeit	
Minimum	
Regelmatig werknemer	
- met gezinslast	1.687,66
- alleenstaande	1.343,94
- samenwonende	1.152,32
Niet-regelmatig werknemer	
- met gezinslast	1.384,50
- zonder gezinslast	1.024,40

Zelfstandigen	
Primaire ongeschiktheid	
- met gezinslast	1.687,66
- alleenstaande	1.343,94
- samenwonende	1.030,64
Invaliditeit	
Zonder stopzetting bedrijf	
- met gezinslast	1.687,66
- alleenstaande	1.343,94
- samenwonende	1.030,64
Met stopzetting bedrijf	
- met gezinslast	1.687,66
- alleenstaande	1.343,94
- samenwonende	1.152,32

1. Om dagbedragen om te rekenen naar maandbedragen werd uitgegaan van: dag x 26.

Bron: Rijksinstituut voor Ziekte- en invaliditeitsverzekering.

3.4 De sociale bijstand

3.4.1 Leefloon en Inkomensgarantie voor Ouderen

Naast de klassieke takken van de sociale zekerheid bestaat er een vangnet voor wie buiten de boot valt. De sociale bijstand voorziet in maatregelen voor personen met weinig of geen bestaansmiddelen. Er gebeurt dan ook steeds een bestaansmiddelenonderzoek door het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW). De sociale bijstand omvat het leefloon; de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) en de tegemoetkomingen aan personen met een handicap. Merk op dat de gewaarborgde gezinsbijslag niet langer bestaat: met de invoering van het Groeipakket in 2019 heeft elk kind dat woont in Vlaanderen recht op dit pakket. Tabel SZ 5 toont de bedragen van het leefloon en de IGO.

Wie voldoet aan bepaalde voorwaarden en over onvoldoende bestaansmiddelen beschikt, kan een leefloon aanvragen. In het geval dat iemands inkomen lager is dan het leefloon, kan het verschil worden bijgepast. Het bedrag is afhankelijk van de gezinssituatie:

- Categorie 1: leeft samen met een of meer personen waarmee men het huishouden gemeenschappelijk regelt = bedrag samenwonende persoon;
- Categorie 2: leeft alleen = bedrag alleenstaande persoon;
- Categorie 3: heeft een gezin ten laste met minstens één minderjarig ongehuwd kind. Als men in dit geval samenwoont met een partner, geldt dit 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. verblijfstatuut), maar die 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. Maandbedragen van het leefloon en de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO), vanaf 01/09/2021.

Leefloon alleenstaande	1.024,49
Leefloon persoon met gezinslast	1.384,54
Leefloon samenwonende persoon	682,99
IGO alleenstaande	1.232,07
IGO koppel	821,38

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en Federale Pensioendienst.

3.4.2 Tegemoetkomingen voor personen met een handicap

Voor personen met een handicap bestaan drie soorten tegemoetkomingen die onder bepaalde voorwaarden kunnen worden toegekend. De Inkomensvervangende Tegemoetkoming (IVT) is bedoeld voor personen (18-65 jaar) die door hun handicap niet kunnen werken of die wel werken, maar van wie het verdienvermogen beperkt is tot een derde van wat een gezonde persoon op de arbeidsmarkt zou verdienen. De leeftijdsgrens om in aanmerking te komen werd in 2021 verlaagd tot 18 jaar (i.p.v. 21 jaar). Het bedrag voor 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 zich verplaatsen, eten, zich verzorgen en aankleden, de woning onderhouden ... Ook de leeftijdsgrens om in aanmerking te komen voor een IT werd in 2021 verlaagd tot 18 jaar. Daarnaast wordt vanaf 1 januari 2021 geen rekening meer gehouden met de inkomsten van de partner om personen niet te ontmoedigen samen te gaan wonen. Er bestonden al vrijstellingen op de inkomsten van de partner, maar deze 'prijs van de liefde' is nu dus afgeschaft (niet voor de IVT). Het bedrag voor de IT is afhankelijk van de graad van zelfredzaamheid, de gezinssamenstelling en het belastbare gezinsinkomen. De IVT en de IT kunnen gecombineerd worden.

Voor personen van 65 jaar of ouder met een verminderde zelfredzaamheid en waarvan 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 (sinds 2021 wordt de THAB ook door Wallonië en Brussel beheerd). Het bedrag is afhankelijk van de graad van zorgwaarte en het gezinsinkomen. Wie voor zijn of haar vijfenzestigste verjaardag een IVT of IT ontving, kan een aanvraag doen voor een zorgbudget, maar kan ook zijn/haar recht op het IVT of IT behouden, als dat voordeliger is. Het Vlaamse zorgbudget voor ouderen met een zorgnood kan worden gecombineerd met de andere Vlaamse zorgbudgetten.

De drie tegemoetkomingen betreffen steeds maximumbedragen, 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 01/09/2021.

IVT ¹		IT ²		THAB ²	
Categorie A	683,21	Categorie I	110,27	Categorie I	90,32
Categorie B	1.024,82	Categorie II	364,73	Categorie II	344,77
Categorie C	1.384,97	Categorie III	580,06	Categorie III	419,18
		Categorie IV	842,98	Categorie IV	493,58
		Categorie V	955,70	Categorie V	606,29

1. Categorie A: woont samen met familieleden (1^e, 2^e, 3^e 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 met wie hij/zij niet verwant is in 1^e, 2^e of 3^e graad, of heeft een kind (< 25 jaar) ten laste waarvoor hij/zij kinderbijslag ontvangt, onderhoudsgeld ontvangt of onderhoudsgeld betaalt, of heeft co-ouderschap voor een kind of woont in een aangepaste voorziening of instelling maar behoudt domicilie bij de partner.

2. Categorieën I tot V hangen samen met de graad van zelfredzaamheid.

Bron: DG Personen met een handicap.

3.5 Minimale uitkeringen naast de armoederisicodrempel

De minimumuitkeringen in de sociale zekerheid en de bijstand voor gezinnen die, naast kinderbijslag, afhangen van één loon of uitkering, volstaan meestal niet om boven de armoederisicodrempel uit te komen (tabel SZ 7). Enkel de invaliditeitsuitkering en het minimumpensioen voor alleenstaanden liggen boven de armoederisicogrens. Voor koppels en eenoudergezinnen of koppels met twee kinderen zijn alle genoemde uitkeringen ontoereikend, net als het minimumloon.

Tabel SZ 7. Sociale uitkeringen als percentage van de armoederisicogrens¹, januari 2021 (raming).

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	BHG
Inkomensgarantie-uitkering voor ouderen			
alleenstaande	95	95	95
koppel	84	84	84
Inkomensvervangende tegemoetkoming			
alleenstaande	79	79	79
koppel met twee kinderen	71	71	71

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	BHG
Leefloon			
alleenstaande	79	79	79
koppel	70	70	70
koppel met twee kinderen	70	69	70
eenoudergezin met twee kinderen	91	90	92
Gewaarborgd minimumpensioen volledige werknemersloopbaan (incl. vakantiegeld)			
alleenstaande			
rustpensioen	112	112	112
overlevingspensioen	110	110	110
koppel	93	93	93
Minimum werkloosheidsuitkering (alle periodes)			
alleenstaande	88	88	88
koppel	72	72	72
koppel met twee kinderen	70	69	71
eenoudergezin met twee kinderen	88	87	89
Minimum invaliditeitsuitkering (incl. inhaalpremie)			
alleenstaande	106	106	106
koppel met twee kinderen	84	83	82
Minimumloon²			
alleenstaande	127	127	127
koppel met twee kinderen	87	86	87

1. Basis voor de berekeningen is het netto beschikbare gezinsinkomen van uitkeringsgerechtigden, inclusief kinderbijlagen en sociale toeslagen en na verrekening van personenbelasting. De resultaten voor 2021 gaan uit van de uitkeringsbedragen die gelden op 1 januari 2021 (exclusief tijdelijke maandelijkse coronapremie van € 50). De armoedelijk is berekend als 60% van het mediane gestandaardiseerde inkomen volgens de EU-SILC. Voor 2021 wordt de armoedelijk geraamd op basis van EU-SILC 2019 (inkomsten 2018) en de HCPI zoals gepubliceerd door Eurostat (gemiddelde van de beschikbare maandelijkse indexen). De leeftijd van de kinderen is 2 en 6 jaar. In het Vlaamse en het Waalse Gewest gaat men voor dit kind uit van de oude kinderbijslageregelingen. Voor het Brusselse Gewest werd voor elk gezin uitgegaan van het voordeligste systeem. Het gaat telkens om gezinnen die, behalve van de kinderbijslag, afhangen van één loon of uitkering.

2. Het minimumloon is gebaseerd op het gemiddeld maandelijks minimuminkomen (GMMI) van een persoon van 22 jaar met 12 maanden anciënniteit, inclusief dubbel vakantiegeld en dertiende maand.

Bron: FOD Sociale Zekerheid (2021).

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 Overheidsdienst (FOD) Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Ernest Blerotstraat 1, 1070 Brussel, telefoon: 02 233 41 11, mail: fod@werk.belgie.be, website: <http://www.werk.belgie.be>

Federale Pensioendienst (FPD), Zuidertoren, Europa-esplanade 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 41 11, website: <http://www.rva.be>

Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ), Willebroekkaai 35, 1000 Brussel, telefoon: 02 546 42 11, mail: info@rsvz-inasti.fgov.be, website: <http://www.rsvz.be>

Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV), 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 van elke gemeente heeft de opdracht om het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI) te waarborgen aan iedereen die over onvoldoende bestaansmiddelen beschikt en die aan bepaalde voorwaarden voldoet (o.a. met betrekking tot verblijfplaats, nationaliteit, leeftijd, behoeftigheid en werkbereidheid). Het OCMW kan het RMI toekennen in de vorm van een tewerkstelling en/of een leefloon, al dan niet samen met een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie. De tewerkstellingsmaatregelen werden intussen 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. We geven eerst een algemeen overzicht van het totale aantal begunstigen van het RMI en zoomen dan verder in op het leefloon en studenten binnen het leefloon. We beperken ons tot de stabiele data voor de periode 2003-2020.

Het gemiddelde maandelijks aantal RMI-ontvangers steeg sinds 2003 onafgebroken in Wallonië en Brussel (tabel RMI 1). In Vlaanderen daalde het cijfer tussen 2010 en 2012, om sinds 2013 opnieuw te stijgen. Het aantal RMI-ontvangers per 1.000 inwoners in België nam toe van 7,8 in 2003 tot 14,4 in 2020. Het grootste aandeel (47,4 %) van het totale aantal ontvangers van het leefloon woont in het Waalse Gewest; in het Vlaamse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is dat respectievelijk 25,8 % en 26,8 %. 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, maar in 2020 nam het opnieuw toe als gevolg van de coronapandemie (zie verder).

Tabel RMI 1. Gemiddeld maandelijks aantal ontvangers van het RMI, absolute cijfers (AC), percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2003-2020.

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		België		
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	Per 1.000 inwoners	Evolutie (%)
2003	25.876	31,8	37.002	45,4	18.565	22,8	81.443	7,8	-
2004	25.537	30,4	37.795	45,0	20.605	24,5	83.936	8,0	+3,1
2005	25.198	29,5	38.297	44,9	21.893	25,6	85.387	8,1	+1,7
2006	25.675	29,1	39.582	44,8	23.085	26,1	88.342	8,3	+3,5
2007	25.324	28,1	40.364	44,8	24.315	27,0	90.002	8,4	+1,9
2008	25.626	27,7	41.386	44,8	25.380	27,5	92.392	8,6	+2,7
2009	28.350	28,1	44.974	44,6	27.430	27,2	100.753	9,3	+9,0
2010	29.611	28,0	47.164	44,6	28.902	27,3	105.678	9,6	+4,9
2011	27.829	26,6	47.765	45,6	29.181	27,9	104.774	9,5	-0,9
2012	26.923	25,5	48.948	46,4	29.712	28,1	105.583	9,5	+0,8
2013	27.739	25,4	50.333	46,1	31.154	28,5	109.226	9,8	+3,5
2014	28.804	25,4	52.088	45,9	32.525	28,7	113.418	10,1	+3,8
2015	31.483	24,6	60.941	47,6	35.504	27,8	127.927	11,4	+12,8
2016	35.661	25,4	66.317	47,2	38.509	27,4	140.487	12,4	+9,8
2017	41.791	27,0	71.788	46,3	41.312	26,7	154.891	13,6	+10,3

	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		België		
2018	42.644	26,8	74.512	46,8	42.156	26,5	159.312	13,9	+2,9
2019	41.894	26,0	76.877	47,6	42.666	26,4	161.437	14,0	+1,3
2020	42.673	25,8	78.556	47,4	44.460	26,8	165.690	14,4	+2,6

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen. Bevolkingscijfers Statbel.

Wanneer we binnen het RMI enkel het maandelijks gemiddelde aantal leefloongerechtigden bekijken, dan zien we dat dit cijfer in 2014 de kaap van 100.000 bereikte (tabel RMI 2). Sindsdien is het verder blijven stijgen, tot 153.120 personen in België in 2020 (13,3 op de 1.000 inwoners). In het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is dit aantal steeds blijven stijgen, terwijl het aantal leefloongerechtigden in Vlaanderen een minder lineair patroon volgde. Toch is er ook in Vlaanderen tussen 2016 en 2018 sprake geweest van een sterke stijging. Na een lichte daling in 2019 was er opnieuw een toename, ten gevolge van de coronacrisis. Terwijl in België de jaar-op-jaartoe name in de meeste jaren schommelde tussen 2 en 4 procent (met een uitschieter in 2009), toonden de laatste jaren sterkere toenames: in 2015 met 13 %, in 2016 met 9,5 % en in 2017 met 10,3 %. De toename in de jaren 2009 en 2010 hing deels samen met de financieel-economische crisis. De toename sinds 2014 kan volgens de POD MI (2020) onder andere verklaard worden door conjuncturele factoren, de groeiende onzekerheid van risicogroepen (laaggeschoolden, deeltijdse werknemers, eenoudergezinnen, allochtonen ...); nieuwe begunstigen van OCMW-steun, die daarnaast ook andere bestaansmiddelen hebben; de transfer naar het RMI van de begunstigen 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 inschakelingsstraject, de verstrenging van de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen en de invoering van de mogelijkheid om rechthebbenden van inschakelingsuitkeringen uit te sluiten in het kader van de activeringsprocedure van het zoekgedrag); en de transfer van personen die subsidiaire bescherming genieten vanuit equivalente hulp naar het RMI sinds 1 december 2016. Ook de stijging van het aantal erkende vluchtelingen, vooral sinds 2015, speelde een rol. In 2018 en 2019 vertraagde het groeiritme om in 2020 tijdens de coronacrisis weer te stijgen. Een deel van die groei is te verklaren door het uitbetalen van voorschotten op werkloosheidsuitkeringen in de vorm van een leefloon (POD MI, 2021).

Tabel RMI 2. Gemiddeld maandelijks aantal ontvangers van het leefloon, absolute cijfers (AC), percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2003-2020.

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		België		
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	Per 1.000 inwoners	Evolutie (%)
2003	23.159	31,3	33.468	45,2	17.471	23,6	74.098	7,1	-
2004	22.487	29,8	33.862	44,8	19.235	25,4	75.584	7,2	+2,0
2005	21.889	28,7	34.171	44,8	20.269	26,6	76.329	7,3	+1,0

	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		België		
2006	22.232	28,2	35.397	44,9	21.150	26,8	78.799	7,4	+3,2
2007	21.867	27,2	36.349	45,2	22.269	27,7	80.485	7,5	+2,1
2008	22.356	26,9	37.426	45,1	23.291	28,0	83.073	7,7	+3,2
2009	24.943	27,3	40.916	44,9	25.351	27,8	91.211	8,4	+9,8
2010	25.868	27,0	43.020	45,0	26.752	28,0	95.639	8,7	+4,9
2011	24.208	25,5	43.751	46,0	27.051	28,5	95.010	8,6	-0,7
2012	23.281	24,3	44.811	46,8	27.710	28,9	95.802	8,6	+0,8
2013	23.940	24,2	46.071	46,5	29.103	29,4	99.114	8,9	+3,5
2014	24.830	24,2	47.658	46,4	30.276	29,5	102.763	9,2	+3,7
2015	27.194	23,4	55.970	48,2	33.009	28,4	116.172	10,3	+13,0
2016	31.034	24,4	60.496	47,6	35.634	28,0	127.163	11,2	+9,5
2017	36.651	26,1	65.552	46,7	38.047	27,1	140.250	12,3	+10,3
2018	37.480	25,9	68.169	47,2	38.839	26,9	144.488	12,6	+3,0
2019	36.797	25,1	70.640	48,1	39.370	26,8	146.807	12,8	+1,6
2020	38.397	25,1	72.998	47,7	41.726	27,3	153.120	13,3	+4,3

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 (het gaat niet noodzakelijk over de steden met de meeste inwoners). Tabel RMI 3 geeft het gemiddelde maandelijkse aantal leefloongerechtigden in de provincies en in de dertien Vlaamse centrumsteden weer. Tussen 2019 en 2020 steeg het maandelijkse gemiddelde aantal leefloonontvangers in Vlaanderen met 4,3%. De stijging was het grootst in Brugge (+16%). Enkel Leuven (-10%) en Roeselare (-0,8%) noteerden een daling. Het aantal leefloonontvangers per 1.000 inwoners was in 2020 het hoogst in de steden Gent, Oostende en Turnhout.

Tabel RMI 3. Gemiddeld maandelijks aantal ontvangers van het leefloon, Vlaamse provincies en centrumsteden, absolute cijfers, percentages en per 1.000 inwoners, 2019-2020.

Gemeente/stad per provincie	Aantal leefloonontvangers		Percentage t.o.v. het totale aantal leefloonontvangers in de provincie		Aantal leefloonontvangers per 1.000 inwoners	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Vlaams Gewest	36.797	38.397	nvt	nvt	3,2	5,8
Provincie Antwerpen	12.119	12.509	100,0	100,0	6,5	6,7
Antwerpen	5.885	6.024	48,6	48,2	11,1	11,4
Mechelen	1.162	1.247	9,6	10,0	13,4	14,3
Turnhout	687	690	5,7	5,5	15,2	15,0

Gemeente/stad per provincie	Aantal leefloonontvangers		Percentage t.o.v. het totale aantal leefloonontvangers in de provincie		Aantal leefloonontvangers per 1.000 inwoners	
Provincie Vlaams- Brabant	5.486	5.566	100,0	100,0	4,7	4,8
Leuven	1.649	1.484	30,1	26,7	16,1	14,7
Provincie Limburg	3.264	3.529	100,0	100,0	3,7	4,0
Genk	390	427	11,9	12,1	5,9	6,4
Hasselt	580	634	17,8	18,0	7,4	8,0
Provincie Oost- Vlaanderen	10.114	10.647	100,0	100,0	6,6	7,0
Aalst	626	653	6,2	6,1	7,2	7,4
Gent	4.738	4.901	46,8	46,0	18,0	18,6
Sint-Niklaas	883	927	8,7	8,7	11,2	11,7
Provincie West- Vlaanderen	5.815	6.147	100,0	100,0	4,8	5,1
Brugge	580	673	10,0	10,9	4,9	5,7
Kortrijk	739	789	12,7	12,8	9,6	10,2
Oostende	1.154	1.176	19,8	19,1	16,1	16,4
Roeselare	625	620	10,7	10,1	9,8	9,7

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 2020 38,9 % alleenstaande leefloongerechtigden (zie tabel RMI 4). Meer dan een vierde (28,1 %) was alleenstaand met minstens één minderjarig ongehuwd kind ten laste.

Iets meer dan de helft van de Belgische leefloongerechtigden waren vrouwen. Meer dan een derde (33,2 %) was jonger dan 25 jaar. De grootste groep was tussen 25 en 44 jaar oud. Leefloongerechtigden van 65 jaar en ouder zijn hoofdzakelijk personen die geen aanspraak maken op de toekenningsvoorwaarden van een IGO.

69 % van de leefloongerechtigden in België had de Belgische nationaliteit. Europeanen (niet-Belgen) vertegenwoordigden 8,4 % van de leefloonpopulatie; de resterende 23,0 % van de ontvangers zijn niet-Europese vreemdelingen, die met de invoering van het Recht op Maatschappelijke Integratie ook in aanmerking kwamen voor het leefloon.

Tabel RMI 4. Profiel van de ontvangers van het leefloon (in %), België & gewesten, 2020.

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Gewest	België
Leefloon naar categorie				
Samenwonende persoon	29,8	33,3	36,0	33,0
Alleenstaande persoon	41,0	38,3	37,7	38,9
Persoon die uitsluitend leeft met een gezin te zijnen laste	29,3	28,4	26,3	28,1
	100	100	100	100
Leefloon naar geslacht				
Man	50,6	46,6	46,6	47,7
Vrouw	49,4	53,4	53,4	52,3
	100	100	100	100
Leefloon naar leeftijd				
Jonger dan 25 jaar	30,8	34,9	33,0	33,2
25-44 jaar	46,5	42,9	42,6	43,8
45-64 jaar	20,1	20,9	21,1	20,8
65 jaar en ouder	2,6	1,3	3,3	2,2
	100	100	100	100
Leefloon naar nationaliteit				
Belgen	57,9	79,9	60,8	69,0
Niet-Belgen – EU	8,1	6,4	12,5	8,4
Niet-Belgen – niet-EU	34,5	14,1	27,3	23,0
	100	100	100	100

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

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.

Sinds de invoering van de RMI-wet kunnen ook studenten die onvoldoende bestaansmiddelen hebben, gebruikmaken van een leefloon. Tabel RMI 5 toont dat het aandeel studenten met een leefloon in de totale leeflooonpopulatie de voorbije jaren constant groeide. Hun aandeel was het grootst in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (17,0 %). In Wallonië was dat 16,0 % en in Vlaanderen 12,5 %.

Tabel RMI 5. Gemiddeld maandelijks aantal studenten-leefloners absolute cijfers (AC) en aandeel in de leefloonpopulatie (%), België & gewesten, 2003-2020.

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		België	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
2003	994	4,3	2.653	7,9	734	4,2	4.381	5,9
2004	1.162	5,2	3.239	9,6	1.071	5,6	5.472	7,2
2005	1.442	6,6	3.761	11,0	1.416	7,0	6.619	8,7
2006	1.813	8,2	4.241	12,0	1.762	8,3	7.816	9,9
2007	1.943	8,9	4.701	12,9	2.020	9,1	8.664	10,8
2008	2.038	9,1	4.957	13,2	2.253	9,7	9.247	11,1
2009	2.278	9,1	5.218	12,8	2.435	9,6	9.931	10,9
2010	2.449	9,5	5.583	13,0	2.764	10,3	10.796	11,3
2011	2.383	9,8	5.660	12,9	2.963	11,0	11.005	11,6
2012	2.311	9,9	5.918	13,2	3.182	11,5	11.412	11,9
2013	2.366	9,9	6.278	13,6	3.667	12,6	12.311	12,4
2014	2.494	10,0	6.603	13,9	4.120	13,6	13.217	12,9
2015	2.562	9,4	7.258	13,0	4.569	13,8	14.389	12,4
2016	2.865	9,2	8.347	13,8	5.470	15,4	16.682	13,1
2017	3.715	10,1	9.906	15,1	6.429	16,9	20.049	14,3
2018	4.078	10,9	10.766	15,8	6.933	17,6	21.777	15,1
2019	4.361	11,9	11.267	15,9	7.271	17,4	22.899	15,6
2020	4.800	12,5	11.698	16,0	7.113	17,0	23.611	15,4

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 en/of een tussenkomst in (dringende) medische hulpverlening. Buitenlandse onderdanen met een verblijfstitel die niet ingeschreven zijn in het bevolkingsregister kunnen equivalente maatschappelijke dienstverlening ontvangen of een tewerkstellingsmaatregel genieten. Asielzoekers kunnen materiële steun of equivalente maatschappelijke hulp krijgen. Medische hulp kan worden toegekend aan buitenlandse onderdanen met tijdelijk verblijfsrecht die niet aangesloten zijn bij een ziekenfonds en aan personen die illegaal verblijven en niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken. Deze laatste groep kan enkel aanspraak maken op 'dringende medische hulp'. We geven in dit onderdeel enkel de cijfers voor het equivalente leefloon. De tewerkstellingsmaatregelen werden overgedragen naar de regio's en de cijfers voor medische hulp kan men terugvinden op de website van de POD MI (zie: <https://www.mi-is.be/nl/studies-publicaties-statistieken>).

In 2020 ontvingen maandelijks gemiddeld 11.094 personen een equivalent leefloon, van wie 37,6 % in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en telkens ongeveer een derde in de andere twee gewesten. Het aantal equivalente leefloners is sterk gedaald tussen 2003 en 2008. Volgens de POD MI (2020) is deze daling mee een gevolg van de afschaffing van het equivalente leefloon toegekend aan nieuwe asielzoekers ten voordele van materiële hulp verstrekt door de opvangstructuren, en de inwerkingtreding van de wet op het leefloon in oktober 2002, die het RMI uitbreidt tot vreemdelingen ingeschreven in het bevolkingsregister. De stijging in 2010 en 2011 is volgens POD MI (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, versterking van de voorwaarden inzake gezinshereniging, vermindering van de inkomende stromen, bevordering van het terugkeerbeleid). In 2017 speelde vooral de overdracht van personen die subsidiaire bescherming genieten naar het RMI een rol. In 2018 en 2019 is die daling gestabiliseerd om in 2020 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, 2003-2020.

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		België	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	Per 1.000 inwoners
2003	20.666	52,3	11.618	29,4	7.217	18,3	39.501	3,8
2004	18.809	50,5	11.565	31,1	6.837	18,4	37.211	3,6
2005	16.517	47,9	11.323	32,8	6.655	19,3	34.495	3,3
2006	13.955	45,8	9.587	31,4	6.941	22,8	30.484	2,9
2007	11.411	44,0	7.808	30,1	6.724	25,9	25.943	2,4
2008	7.708	39,3	5.700	29,1	6.211	31,7	19.618	1,8
2009	7.481	37,9	5.314	27,0	6.923	35,1	19.717	1,8
2010	9.405	38,2	6.529	26,5	8.664	35,2	24.598	2,2
2011	9.974	35,2	7.672	27,0	10.719	37,8	28.364	2,6
2012	8.916	33,3	7.556	28,2	10.304	38,5	26.776	2,4
2013	7.102	32,9	5.948	27,6	8.514	39,5	21.564	1,9
2014	6.002	32,8	4.905	26,8	7.402	40,4	18.309	1,6
2015	5.577	33,2	4.478	26,6	6.759	40,2	16.814	1,5
2016	5.401	33,5	4.325	26,8	6.396	39,7	16.122	1,4
2017	3.186	27,4	3.465	29,8	4.961	42,7	11.613	1,0
2018	3.240	28,9	3.414	30,5	4.547	40,6	11.200	1,0
2019	3.252	29,7	3.396	31,0	4.293	39,2	10.942	0,9
2020	3.471	31,3	3.447	31,1	4.176	37,6	11.094	1,0

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen. Bevolkingscijfers Statbel.

Van de ontvangers van financiële steun is, op basis van de jaarcijfers in België, 39,4 % samenwonend en 33,0 % alleenstaand. In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zijn de ontvangers vaker alleenstaand, terwijl het in de andere gewesten eerder gaat om samenwoners. Meer vrouwen dan mannen ontvangen financiële steun. Het merendeel (34,4 %) van de steuntrekkers is te situeren in de leeftijdscategorie van 25 tot 44 jaar en jonger dan 25 jaar (33,9 %). Ongeveer negen op de tien rechthebbenden op een equivalent leefloon zijn vreemdelingen die niet zijn ingeschreven in het bevolkingsregister; de rest zijn asielzoekers of een andere categorie (POD MI, 2020).

Tabel RMH 2. Profiel van de ontvangers van financiële steun (in %) (RMH), België & gewesten, 2020.

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels HG	België
Financiële steun naar categorie				
Samenwonende persoon	40,3	41,2	37,0	39,4
Alleenstaande persoon	30,3	30,7	37,2	33,0
Persoon die uitsluitend leeft met een gezin te zijnen laste	29,3	28,1	25,8	27,6
	100	100	100	100
Financiële steun naar geslacht				
Man	44,5	48,9	45,8	46,3
Vrouw	55,5	51,1	54,2	53,7
	100	100	100	100
Financiële steun naar leeftijd				
Jonger dan 25 jaar	37,7	35,3	29,5	33,9
25-44 jaar	32,4	35,5	35,2	34,4
45-64 jaar	24,0	24,1	28,2	25,6
65 jaar en ouder	6,0	5,1	7,1	6,1
	100	100	100	100

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

4.3 De Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) en het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB)

De Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) biedt financiële hulp aan 65-plussers die niet over voldoende middelen beschikken. Sinds 2001 wordt deze uitkering toegekend aan (een groot deel van) de voormalige gerechtigden op een Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB), wanneer de regeling van de IGO gunstiger is voor de betrokkene. De anderen blijven het GIB ontvangen. De tijdsreeksen van de IGO moeten daarom samen met de tabellen van het GIB worden bekeken.

Tabel GIB/IGO 1a toont het uitdoven van het GIB-statuut: elk jaar daalt het aantal ontvangers en het aandeel in het totale aantal pensioengerechtigden. Op 1 januari 2020 waren er in totaal

106.163 ontvangers van de IGO en kregen nog 2.495 ouderen het GIB. In totaal waren er 108.658 ontvangers in de oude en nieuwe regeling samen. Van de GIB-ontvangers is bijna 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 (2.030 binnen het GIB en 86.853 binnen de IGO) dit recht met een pensioen in de regeling voor werknemers, zelfstandigen of ambtenaren. Voor 21.900 respectievelijk 560 personen is het IGO of het GIB dus 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, 2003-2020 (absolute cijfers en percentages per 01/01).

Jaar	Totaal aantal pensioenontvangers	Aantal ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden					
		Mannen		Vrouwen		Totaal	
		AC	%	AC	%	AC	% in het totale pensioenontvangers
2003	1.732.724	6.325	23,4	20.759	76,6	27.084	1,6
2004	1.727.273	5.602	22,9	18.864	77,1	24.466	1,4
2005	1.736.238	4.862	22,3	16.956	77,7	21.818	1,3
2006	1.747.111	3.780	21,1	14.166	78,9	17.946	1,0
2007	1.819.927	3.326	20,5	12.899	79,5	16.225	0,9
2008	1.833.378	2.800	19,8	11.312	80,2	14.112	0,9
2009	1.856.017	3.302	18,2	9.910	91,1	12.212	0,7
2010	1.860.493	1.986	18,2	8.935	81,8	10.921	0,6
2011	1.884.221	1.671	17,5	7.882	82,5	9.554	0,5
2012	1.922.163	1.417	16,9	6.966	83,1	8.383	0,4
2013	1.963.308	1.198	16,4	6.118	83,6	7.316	0,4
2014	1.999.356	974	15,6	5.274	84,4	6.248	0,3
2015	2.036.795	795	14,8	4.577	85,2	5.372	0,3
2016	2.069.508	595	13,2	3.917	86,8	4.512	0,2
2017	2.092.821	482	12,2	3.465	87,8	3.947	0,2
2018	2.147.471	399	11,7	3.001	88,3	3.400	0,2
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

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, 2003-2020 (absolute cijfers en percentages per 01/01).

Jaar	Totaal aantal pensioenontvangers	Aantal ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen					
		Mannen		Vrouwen		Totaal	
		AC	%	AC	%	AC	% in het totale pensioenontvangers
2003	1.732.724	21.454	29,3	51.681	70,7	73.135	4,2
2004	1.727.273	21.790	30,2	50.326	69,8	72.116	4,2
2005	1.736.238	22.015	31,3	48.277	68,7	70.292	4,0
2006	1.747.111	22.516	32,0	47.949	68,0	70.465	4,0
2007	1.819.927	23.561	32,5	48.844	67,5	72.405	4,1
2008	1.833.378	25.200	32,8	51.541	67,2	76.741	4,2
2009	1.856.017	28.410	33,0	57.789	67,0	86.199	4,6
2010	1.860.493	29.857	33,8	58.368	66,2	88.225	4,7
2011	1.884.221	31.748	34,1	61.251	65,9	92.999	4,9
2012	1.922.163	32.872	34,2	63.377	65,8	96.249	5,0
2013	1.963.308	34.743	34,3	66.670	65,7	101.413	5,2
2014	1.999.356	36.112	34,2	69.402	65,8	105.514	5,3
2015	2.036.795	37.013	34,2	71.277	65,8	108.290	5,3
2016	2.069.508	37.047	34,3	70.809	65,7	107.856	5,2
2017	2.092.821	35.966	33,9	70.256	66,1	106.222	5,1
2018	2.147.471	36.158	34,7	68.107	65,3	104.265	4,9
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

Bron: Federale Pensioendienst en eigen berekeningen.

In de regeling rond het GIB vormen alleenstaande niet-gehuwde vrouwen het merendeel van de vrouwelijke ontvangers (91,9 % in 2020) (tabel GIB/IGO 2). Bij de mannelijke ontvangers van het GIB was dat 75,3 %.

Tabel GIB/IGO 2. Ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB) naar categorie en geslacht, België, 2020 (absolute cijfers en percentages per 01/01).

	AC	%
1. Mannen		
a. Gehuwd, rustpensioen 'gezin'	57	21,3
b. Gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'	7	2,6
c. Niet-gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'	201	75,3
d. Rust- en overlevingspensioen (gedeelte rust)	2	0,8
2. Vrouwen		
a. Gehuwd, rustpensioen 'gezin'	2	0,1
b. Gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'	23	1,0
c. Niet-gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'	2.043	91,9
d. Rust- en overlevingspensioen (gedeelte rust)	155	7,0
Totaal	2.490	

Bron: Federale Pensioendienst en eigen berekeningen.

Iets meer dan de helft van de mannelijke IGO-ontvangers komt in aanmerking voor het verhoogde basisbedrag. Bij de vrouwen is dat meer dan 80 % (tabel GIB/IGO 3).

Tabel GIB/IGO 3. Ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) naar categorie en geslacht, België, 2020 (absolute cijfers en percentages per 01/01).

	AC	%
1. Mannen		
a. Zij die in aanmerking komen voor de toekenning van het basisbedrag	17.713	48,6
b. Zij die in aanmerking komen voor de toekenning van het verhoogde basisbedrag	18.609	51,0
c. Niet verdeelde gevallen	158	0,4
2. Vrouwen		
a. Zij die in aanmerking komen voor de toekenning van het basisbedrag	12.563	18,0
b. Zij die in aanmerking komen voor de toekenning van het verhoogde basisbedrag	56.892	81,6
c. Niet verdeelde gevallen	228	0,3
Totaal	106.163	

Bron: Federale Pensioendienst en eigen berekeningen.

Begin 2020 is 82 % van de mannelijke GIB-ontvangers ouder dan 85 jaar; bij de vrouwelijke ontvangers is dat 66 %. In totaal gaat het voor de GIB-ontvangers over 67,7 %. Bij de IGO-ontvangers ligt dit percentage lager: 13,9 % 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, 2020 (per 01/01).

Leeftijd	Mannen		Vrouwen		Totaal	
	GIB	IGO	GIB	IGO	GIB	IGO
65-69	0,0	31,2	0,0	26,3	0,0	28
70-74	0,0	24,8	0,0	25	0,0	24,9
75-79	0,0	17,2	0,0	18,9	0,0	18,3
80-84	18,0	14,3	33,9	15,2	32,2	14,9
85+	82,0	12,5	66,0	14,6	67,7	13,9
Totaal	100	100	100	100	100	100

Bron: Federale Pensioendienst en eigen berekeningen.

4.4 Tegemoetkomingen aan personen met een handicap

Tabel PH 1 toont het aantal ontvangers van een tegemoetkoming aan personen met een handicap. 206.259 Belgen ontvingen eind 2020 van de Directie-generaal (DG) Personen met een handicap een Inkomensvervangende of Integratietegemoetkoming (IVT of IT); 193 personen ontvingen een uitkering uit een uitdovend stelsel. Sinds de zesde staatsvorming is de vroegere tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden (THAB) een bevoegdheid van de regio's. Tot eind 2016 werd die toegekend door de DG handicap, daarna volgde een overgangperiode. In Vlaanderen werd de THAB omgevormd tot het zorgbudget voor ouderen met zorgnood. In Wallonië en Brussel werd de THAB de *Allocation d'aide aux personnes âgées* (APA). Sinds januari 2021 zijn alle regio's volledig bevoegd. In België hadden 137.583 personen recht op een zorgbudget voor ouderen met zorgnood of een APA. In totaal hadden zo 344.035 mensen in 2020 recht op een tegemoetkoming voor personen met een handicap.

Tabel PH 1. Evolutie van het aantal ontvangers van een tegemoetkoming aan personen met een handicap, België, 2003-2018 (absolute cijfers en percentage van het totale aantal rechthebbenden, per 31/12).

Jaar	Inkomensvervangende of Integratietegemoetkoming		Tegemoetkoming Hulp aan Bejaarden		Andere ¹		Totaal aantal rechthebbenden	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	Evolutie (%)
2003	127.174	54,9	90.939	39,3	13.557	5,9	231.670	-
2004	130.320	51,9	109.594	43,6	11.317	4,5	251.231	+8,4
2005	133.672	51,8	114.994	44,5	9.612	3,7	258.278	+2,8
2006	134.635	50,9	121.749	46,0	8.210	3,1	264.594	+2,4
2007	137.242	50,4	128.026	47,0	7.090	2,6	272.358	+2,9
2008	143.037	51,2	130.455	46,7	6.136	2,2	279.628	+2,7
2009	152.694	51,5	138.626	46,8	5.179	1,7	296.499	+6,0

Jaar	Inkomensvervangende of Integratietegemoetkoming		Tegemoetkoming Hulp aan Bejaarden		Andere ¹		Totaal aantal rechthebbenden	
2010	158.662	51,3	145.945	47,2	4.409	1,4	309.016	+4,2
2011	160.071	50,9	150.846	47,9	3.784	1,2	314.701	+1,8
2012	163.336	51,3	152.159	47,7	3.184	1,0	318.679	+1,3
2013	166.903	51,7	153.361	47,5	1.066	0,3	322.928	+1,3
2014	170.687	52,3	154.482	47,4	903	0,3	326.072	+1,0
2015	175.416	53,2	153.647	46,6	745	0,2	329.808	+1,1
2016	179.452	54,1	151.819	45,7	619	0,2	331.890	+0,6
2017	182.895	54,8	150.206 ²	45,0	499	0,1	333.600	+0,5
2018	190.141	nb	VL: 104.714 Wal: 36.473 Br: nb	nb	393	nb	nb	nb
2019	200.326	57,7	VL: 101.893 Wal: 37.676 Br: 7.267	42,3	296	0,1	347.458	nb
2020	206.259	60,0	VL: 94.662 Wal: 35.992 Br: 6.929	40,0	193	0,1	344.035	-1,0

1. De categorie 'andere' betreft stelsels in uitdoving, zowel diegenen die worden uitbetaald via DG Personen met een handicap (GT/BT69), als diegenen die worden betaald door de Rijksdienst voor Pensioenen (de aanvullende tegemoetkoming (AT), de tegemoetkoming ter aanvulling van het gewaarborgd inkomen (TAGI) en de tegemoetkoming voor hulp van derde (THVD)). Sinds 2013 worden geen gegevens meer gepubliceerd over de AT, TAGI en THVD. Daarom is er een sterke daling in aantal ontvangers van de categorie 'andere' tussen 2012 en 2013.

2. Tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden (THAB) 2017: inclusief zorgbudget voor ouderen met een zorgnood.

Bron: FOD Sociale Zekerheid, DG Personen met een handicap; zorgbudget voor ouderen met zorgnood: Agentschap Zorg en Gezondheid, afdeling Vlaamse Sociale Bescherming; APA Wallonië: AVIQ – Agence pour une Vie de Qualité; Brussel: Iriscare.

Voor meer informatie

Directie-generaal voor Personen met een handicap, Kruidtuinlaan 50, bus 150, 1000 Brussel, telefoon: 0800 987 99, website: <http://handicap.belgium.be>

Federale Pensioendienst (FPD), Zuidertoren, Europa-esplanade 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>

5. CONSUMPTIE EN SCHULDEN

5.1 Consumptie

De European Union Household Budget Survey (EU-HBS) is een enquête over inkomsten en uitgaven. Deze enquête peilt naar de consumptiegewoonten van de bevolking. In België wordt deze huishoudbudgetenquête tweejaarlijks afgenomen door Statbel (FOD Economie). Huishoudens houden hun uitgaven gedurende vijftien dagen bij via een dagboek. Vanaf 2018 bestaat de steekproef uit drie delen: een steekproef als onderdeel van de arbeidskrachtenenquête (EAK), waar huishoudens die enkel zijn samengesteld uit personen ouder dan 76 jaar niet worden bevraagd; een panelcomponent, waarin huishoudens van de vorige golf van HBS bevraagd worden; en een bijkomende steekproef vanuit het Rijksregister, waarmee ook oudere huishoudens (76-plussers) bevraagd worden. De enquête wordt ook gebruikt voor de berekening van de consumptieprijsindex.

De laatst beschikbare editie van de huishoudbudgetenquête dateert van 2020, waarbij 6.105 gezinnen werden bevraagd. De gemiddelde uitgaven van huishoudens in België bedroegen € 35.209 (in Vlaanderen was dat gemiddeld € 36.447, in Wallonië € 34.096 en in Brussel € 32.057). Belgische gezinnen spendeerden 31,8 % van hun uitgaven aan de woning (inclusief water, elektriciteit, gas en andere brandstoffen); daarnaast ging 6,7 % naar de aankoop van meubelen, huishoudtoestellen en onderhoudsproducten. 15,9 % werd gespenseerd aan voeding en niet alcoholische dranken. Ook persoonlijke verzorging en diensten (10,7 %) en transport (9,7 %) waren belangrijke uitgavenposten. Daarna volgden cultuur en vrije tijd (6,3 %), gezondheid (5,1 %), restaurant en horeca (4,4 %), kleding en schoenen (3,4 %), communicatie (3,3 %) en alcohol en tabak (2,2%). 0,6 % vloeide tot slot naar opleiding.

Als we kijken naar de uitgavenbronnen per inkomenskwartiel (tabel CS 1), dan zien we dat in het eerste kwartiel (de 25 % laagste-inkomensgezinnen) het grootste deel gaat naar huisvesting (38,6 %), naar voeding en niet alcoholische dranken (15,5 %) en naar persoonlijke verzorging en diensten (11 %). Hoe hoger op de inkomensladder, hoe kleiner het deel van de huishouduitgaven dat gaat naar huisvesting (27,1 % in het vierde kwartiel). Toch blijft het ook de grootste uitgavenpost voor de hogere inkomens. In de hogere kwartielen geeft men naar verhouding meer uit aan transport, cultuur en vrije tijd, kleding en schoenen, meubels en andere woonbenodigdheden, opleiding, restaurant en horeca.

Tabel CS 1. Aandeel van de verschillende uitgavenbronnen in de totale uitgave per inkomenskwartiel^a (in %), België, 2020.

	Totaal	Q1	Q2	Q3	Q4
Totale consumptie (in euro)	35.209	22.790	29.558	38.196	50.270
Voeding en niet-alcoholische dranken	15,9	15,5	15,3	16,1	16,2
Alcoholische dranken, tabak, drugs	2,2	2,4	2,4	2,3	1,8
Kleding en schoenen	3,4	2,1	2,7	3,5	4,4
Woning, water, elektriciteit, gas en andere brandstoffen	31,8	38,6	35,5	31,2	27,1

	Totaal	Q1	Q2	Q3	Q4
Meubelen, huishoudtoestellen en onderhoudsproducten	6,7	4,6	5,8	6,0	8,6
Gezondheid	5,1	6,0	6,0	5,0	4,3
Transport	9,7	8,0	8,4	10,9	10,3
Communicatie	3,3	4,1	3,7	3,3	2,7
Cultuur en vrije tijd	6,3	4,7	5,2	6,0	7,8
Opleiding	0,6 ^b	0,5 ^a	0,1	0,6	0,8
Restaurant en horeca	4,4	2,6	4,0	4,1	5,8
Persoonlijke verzorging en diensten	10,7	11,0	10,8	11,0	10,1

a. Inkomenskwartielen verdelen de bevolking in vier gelijke groepen, naargelang hun inkomen. De 25 % huishoudens met het laagste inkomen (Q1) hebben in de HBS 2020 een inkomen van maximaal € 21.000, gezinnen in kwartiel 2 (Q2) hebben een inkomen tussen € 21.000 en € 32.325, gezinnen in kwartiel 3 (Q3) hebben een inkomen tussen € 32.325 en € 50.640, en de groep 25% rijkste huishoudens (Q4) heeft een inkomen van minstens € 50.640.

b. Dit is een minder betrouwbaar cijfer gezien de kleine steekproef.

Bron: Statbel, Huishoudbudgetenquête 2020 en eigen berekeningen.

5.2 Schulden

De schuldenproblematiek is een bijzonder uitgebreid thema. Het gaat niet alleen om achterstallige betalingen voor bijvoorbeeld nutsvoorzieningen, schoolfacturen, fiscale schulden, schulden voor hypotheek of consumentenkredieten, maar evenzeer over het aanbod van hulpverlening of de praktijken van incassokantoren en gerechtsdeurwaarders. In dit deel lichten we slechts een tipje van de sluier. De EU-SILC-bevraging leert bijvoorbeeld dat 5,6 % van de Belgische huishoudens in 2020 minstens een achterstallige betaling had tijdens het afgelopen jaar inzake hypotheek/huur, nutsvoorzieningen (gas, elektriciteit, water) of leningen (aankopen op afbetaling of andere leningen). Gezinnen met een inkomen onder de armoederisicogrens rapporteren een veel hoger percentage (15,3 %) dan gezinnen met een inkomen boven deze grens (4,0 %). Deze cijfers zijn gebaseerd op een bevraging via een enquête; het is dus relevant om data te bekijken op populatieniveau. We rapporteren enkele cijfers van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren, de Vlaamse Regulator voor de Elektriciteits- en Gasmarkt en de Vlaamse Milieumaatschappij. Ook gegevens over de hulpverlening via de erkende diensten voor schuldbemiddeling komen aan bod.

5.2.1 Kredietenschulden

De Centrale voor Kredieten aan Particulieren (CKP) van de Nationale Bank van België (2021) registreert wanbetaling op het vlak van consumentenkredieten (leningen op afbetaling, verkopen op afbetaling en kredietopeningen) en hypotheecaire kredieten. 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 die een invloed uitoefent op het aantal kredietopeningen en bijgevolg op het aantal achterstallige betalingen. Dat biedt deels een verklaring voor de stijgende cijfers sinds 2010. 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 2019 de minimumdrempel voor de eerste registratie van een wanbetaling verhoogd van € 25 naar € 50. De daling van het aantal achterstallige kredietovereenkomsten is mee daaraan te wijten (maar zelfs wanneer deze wijziging niet in rekening zou worden genomen, ziet de CKP nog steeds een daling van de achterstallige contracten). 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.

Op 31 december 2020 noteerde de CKP in totaal 315.165 kredietnemers met een openstaande betalingsachterstand voor een consumenten- en/of hypothecair krediet, 3,2 % van de meerderjarige bevolking. Het aantal achterstallige kredietovereenkomsten nam voor het vierde opeenvolgende jaar af. Ook het aantal achterstallige contracten daalde, tot 452.890 (waarvan 26.844 voor een hypothecair krediet). Het totale achterstallige bedrag daalde tot € 2,4 miljard, een daling van 8,8 % tegenover eind 2019. Het gemiddelde achterstallige bedrag per contract bedroeg € 5.407. Het valt af te wachten welke impact de coronacrisis zal hebben op de toekomstige cijfers, wanneer beschermingsmaatregelen, zoals betalingsuitstel, aflopen.

Tabel CS 2. Aantal achterstallige geregistreerde personen en contracten bij de Centrale voor Kredieten aan Particulieren, België, 2007-2020.

Jaar	Geregistreerde personen	Aantal contracten		Achterstallig of eisbaar bedrag (in duizenden euro's)	
		Consumenten-krediet	Hypothecair krediet	Consumenten-krediet	Hypothecair krediet
2007	279.429	387.050	24.364	1.238.594	538.371
2008	285.595	390.783	25.107	1.303.531	552.056
2009	300.296	407.697	26.633	1.471.894	682.977
2010	308.803	421.047	27.678	1.593.477	825.553
2011 ¹	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 ²	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

1. Sinds 2011 moet de geoorloofde debetstand op een rekening (de uitdrukkelijke kredietopening waarbij een kredietgever een consument de mogelijkheid biedt bedragen op te nemen die het beschikbare tegoed

op zijn rekening te boven gaan) in de CKP worden geregistreerd (dat was voordien niet het geval indien het bedrag van de kredietlijn lager was dan € 1.250 en terugbetaalbaar binnen drie maanden). 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.

2. 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 (2021).

5.2.2 Energie en drinkwaterschulden

De Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt, kortweg VREG, is verantwoordelijk voor het verzamelen van statistieken met betrekking tot de sociale openbaardienstverplichtingen in de elektriciteits- en aardgasmarkt. Voor een goed begrip van de procedure bij wanbetaling verwijzen we naar het rapport van de VREG (2021). In het kort komt die hierop neer: wie een factuur voor gas of elektriciteit niet tijdig betaalt aan de leverancier, krijgt eerst een herinneringsbrief, daarna volgt een aangetekende ingebrekestelling. Als de klant niet reageert of hij komt een intussen opgemaakt afbetalingsplan niet na, dan mag de leverancier het contract opzeggen. Wanneer de klant geen nieuwe leverancier vindt, neemt de distributienetbeheerder de levering van gas of elektriciteit over. Daar betaalt de klant een ontradend tarief zodat hij de stap naar de vrije markt sneller zou zetten, behalve als het om een beschermde klant gaat. In dat geval betaalt de klant bij de netbeheerder een sociale maximumprijs.

De categorieën waartoe men moet behoren om erkend te worden als beschermde klant zijn voornamelijk gebaseerd op het ontvangen van uitkeringen of tegemoetkomingen, zoals het leefloon. Ook bij de netbeheerder volgen eerst herinneringsbrieven en een aangetekende ingebrekestelling bij wanbetaling. Als de klant ook daarop niet reageert of zijn afbetaalplan niet naleeft, wordt een budgetmeter geïnstalleerd. Merk op dat sinds de uitrol van de digitale meter vanaf 1 juli 2019 geen aparte budgetmeter meer wordt geïnstalleerd, maar een digitale meter waarbij de budgetmeterfunctie vanop afstand door de netbeheerder kan worden ingeschakeld. Als de netbeheerder geen toegang krijgt tot de woning, kan hij de procedure tot het afsluiten van de energietoevoer opstarten. Met een budgetmeter kan de klant energie verbruiken met een budgetmeterkaart waarop hij budget kan opladen (via een digitale meter kan zo'n oplading digitaal). Als het opgeladen bedrag opgebruikt is, treedt een noodd krediet (50 euro voor elektriciteit en 60 euro voor aardgas) in werking. Wanneer ook dit noodd krediet is opgebruikt, kan de klant de stroombegrenzer in de budgetmeter inschakelen en zo verder elektriciteit verbruiken met een beperkt vermogen van 10 ampère. Bij sommige budgetmeters wordt deze stroombegrenzer uitgeschakeld ('naakte budgetmeter'): de klant kan dan enkel elektriciteit verbruiken wanneer hij de kaart oplaadt. Deze maatregel kan worden genomen om volledige afsluiting te vermijden of om te voorkomen dat schulden oplopen doordat de klant via de stroombegrenzer blijft verbruiken.

Zo'n naakte budgetmeter houdt het risico in op zelfafsluiting. Wanneer er technisch geen budgetmeter voor elektriciteit geplaatst kan worden, worden klassieke stroombegrenzers geplaatst, waarmee de klant slechts 10 ampère kan verbruiken. Als het hulpkrediet voor aardgas is opgebruikt, bestaat er geen technische oplossing die een beperkt aardgasverbruik toelaat (zoals bij een stroombegrenzer). In de winter kan men sinds 2011 wel een aanvraag bij het OCMW indienen

voor een minimumlevering aardgas. De klant kan dan een beperkt bedrag van het OCMW krijgen om de aardgasbudgetmeterkaart weer op te laden. Elk OCMW beslist zelf of het deze maatregel toepast. In specifieke gevallen kan de netbeheerder de elektriciteit- of gastoevoer afsluiten zonder voorgaand advies van een lokale adviescommissie (LAC) (bv. bij onveiligheid, fraude of leegstand). Bij wanbetaling moet eerst de LAC geraadpleegd worden om te kunnen overgaan tot afsluiting. Tussen 1 december en 1 maart mogen huishoudelijke afnemers ook na een positief advies van de LAC niet afgesloten worden. In 2020 werd deze winterperiode als gevolg van de coronacrisis verlengd. Er gebeurden geen afsluitingen tussen 1 januari 2020 en 17 juli 2020 en tussen 1 november 2020 en eind 2020. Er gold ook een verbod op het activeren van de budgetmeter naar *prepayment* tussen 16 maart en 17 juli en tussen 1 november en eind 2020. Ondertussen werd door het Vlaams Parlement beslist dat het verbod op activeren naar *prepayment* enkel leidt tot het oplopen van de uitstaande schuld. Sinds begin 2021 mocht Fluvius het *prepayment* opnieuw activeren. De VREG (2021) wijst erop dat door deze maatregelen sommige dalende trends in de sociale statistieken kritisch bekeken moeten worden.

Tabel CS 3 presenteert de belangrijkste cijfers van de sociale statistieken in Vlaanderen. Op 31 december 2020 had 7,86 % van de afnemers voor elektriciteit en 7,72 % van de afnemers voor aardgas het statuut van beschermde klant (absolute cijfers zie tabel CS 3). Zij betalen een sociale maximumprijs voor elektriciteit en aardgas en energieleveranciers mogen hen geen kosten aanrekenen voor herinneringsbrieven en ingebrekestellingen. In de statistieken voor 2021 zal het aantal beschermde afnemers waarschijnlijk toenemen omdat de categorieën voor de rechthebbenden voor de sociale maximumprijs tijdelijk uitgebreid werden met personen die recht hebben op een verhoogde tegemoetkoming.

Bij de commerciële leveranciers voor elektriciteit en aardgas was er sprake van een sterke stijging van het aantal opgestarte afbetalingsplannen tussen 2015 en 2017. In 2018 zette die stijging zich voort om in 2019 een uitzonderlijk hoog niveau te bereiken. Een deel van de verklaring lag toen bij Luminus, dat sinds 2018 een betalingsuitstel ook als betalingsplan registreert, en bij Essent, waar door een verandering in het IT-systeem een vertraging zat op het uitsturen van ingebrekestellingen (VREG, 2020). In 2020 bleef dit aantal stabiel (VREG, 2021). De gemiddelde schuld waarbij een afbetalingsplan afgesloten wordt, daalde ten opzichte van 2019, waarschijnlijk deels door de prijsdaling in de commerciële markt. In ongeveer 27 % van de afbetalingsplannen werd minstens één afbetaling niet of te laat betaald.

Bekijken we vervolgens de cijfers van de distributienetbeheerders elektriciteit. Op 31 december 2020 waren 75.992 gezinnen klant bij de netbeheerder (2,65 % van alle huishoudelijke aansluitingen elektriciteit). Dat cijfer daalde voor het eerst in 2019 door een verbetering van de economische conjunctuur en een daling van de prijzen. In 2020 zette de daling zich ondanks de coronacrisis voort. De VREG (2021) heeft geen eenduidige verklaring voor deze onverwachte daling in economisch moeilijkere tijden. Op 31 december 2020 waren er 35.635 actieve budgetmeters voor elektriciteit, het laagste niveau sinds 2008. Dit lage niveau is volgens de VREG (2021) te wijten aan de lage portefeuille van de distributienetbeheerder als sociale leverancier, maar ook aan de lockdownperiodes in 2020 waarbij geen budgetmeters mochten worden geactiveerd. Sommige gezinnen hebben meer dan één budgetmeter voor elektriciteit (bv. omdat ze een aparte meter voor verwarming op elektriciteit hebben). Het aantal gezinnen dat elektriciteit afneemt via een budgetmeter is daarom lager dan het aantal actieve budgetmeters: het gaat om 33.686 huishoudelijke afnemers (1,3 % van alle huishoudelijke aansluitingen) (VREG, 2021).

Op 31 december 2020 waren er 6.488 'naakte' budgetmeters, een sterke daling van 21,6 % ten opzichte van 2019. In uitzonderlijke gevallen (bv. plaatsgebrek of technische redenen) is het soms niet mogelijk of onverantwoordelijk duur om een budgetmeter te plaatsen. Dan wordt een klassieke stroombegrenzer geplaatst met een vermogen van 10 ampère. Eind 2020 waren er 545 actieve stroombegrenzers. De sterke daling tegenover voorgaande jaren is te wijten aan een wijziging in de registratiemethodiek. Bovendien kon gedurende een periode in 2020 geen nieuwe stroombegrenzers geplaatst worden vanwege de coronamaatregelen.

In de loop van 2020 werden 213 huishoudelijke afnemers afgesloten van elektriciteit na LAC-advies (-76 % t.o.v. 2019). Een belangrijke verklaring voor de forse daling is het feit dat er tussen januari en 17 juli en tussen november en eind december geen afsluitingen uitgevoerd mochten worden als gevolg van de winterstop en de verschillende lockdownperiodes (VREG, 2021).

Wat de cijfers van de distributienetbeheerders aardgas betreft, werden op 31 december 2020 56.428 gezinnen wegens wanbetaling belevd (2,86 % van de huishoudelijke toegangspunten voor aardgas). Het aantal aardgasbudgetmeters op die dag bedroeg 24.465, een daling van 7 % tegenover een jaar eerder. Het aantal toegekende aanvragen voor de minimumlevering van aardgas bereikte in 2017 een record. Die stijging zette zich door in 2018 en 2019. In 2020 werden 5.315 aanvragen toegekend, een daling als gevolg van een milde winter. Een gemiddeld gezin kreeg in de winter van 2019-2020 in het kader van deze regeling € 304 toegekend, wat overeenkomt met ongeveer een derde van de factuur. 141 toegangspunten voor aardgas werden in 2020 afgesloten (een daling van 82 % tegenover 2019). Ook hier vormen de coronabeschermingsmaatregelen deels de verklaring voor de forse daling.

Tabel CS 3. Sociale statistieken elektriciteit en aardgas, Vlaanderen, 2020.

1. Energieleveranciers elektriciteit en aardgas	
Aantal beschermde afnemers	
Elektriciteit	217.264
Aardgas	146.323
Opgestarte afbetalingsplannen in jaar X	105.676
Gemiddelde uitstaande schuld opgestarte afbetalingsplannen	€ 624,52
Totaal aantal lopende afbetalingsplannen	149.930
2.1 Distributienetbeheerders elektriciteit	
Levering door de netbeheerder	
Aantal ingestroomde afnemers in jaar X	23.536
Aantal huishoudelijke elektriciteitsafnemers belevd door de netbeheerders op 31/12 wegens wanbetaling	77.127
Aantal huishoudelijke afnemers dat op 31/12 door de netbeheerder werd belevd en dat recht heeft op de sociale maximumprijs	14.229
Budgetmeter	
Totaal aantal geplaatste ingeschakelde budgetmeters op 31/12	35.635
Aantal 'naakte' budgetmeters op 31/12	6.488

Tien ampère	
Totaal aantal ingeschakelde klassieke stroombegrenzers op 31/12	545
Afsluiting	
Aantal toegangspunten dat in de loop van jaar X werd afgesloten, na advies LAC	213
2.2 Distributienetbeheerders aardgas	
Levering door de netbeheerder	
Aantal ingestroomde afnemers in jaar X	17.283
Aantal huishoudelijke gasafnemers beleverd door de netbeheerders op 31/12 wegens wanbetaling	56.428
Aantal huishoudelijke afnemers dat op 31/12 door de netbeheerder werd beleverd en dat recht heeft op de sociale maximumprijs	10.576
Budgetmeter	
Totaal aantal geplaatste ingeschakelde budgetmeters op 31/12	24.465
Minimale levering	
Aantal gezinnen dat tussenkomst OCMW kreeg	5.315
Afsluiting	
Aantal toegangspunten dat in de loop van jaar X werd afgesloten, na advies LAC	141

Bron: VREG (2021).

De Vlaamse Milieumaatschappij (VMM, 2020) rapporteert sociale statistieken inzake drinkwater en wanbetaling. We rapporteren de cijfers voor 2019. De statistieken voor 2020 waren nog niet beschikbaar bij het ter perse gaan van dit Jaarboek. Van de 2.673.327 huishoudelijke afnemers in Vlaanderen op 1 januari 2019 (+0,71 % in vergelijking met 2018) waren er 163.644 beschermde klanten die recht hadden op het sociaal tarief, de zogenaamde beschermde rechthebbende klanten. Het betreft 6,1 % van alle drinkwaterklanten. Daarnaast waren er 26.109 beschermde klanten die geen recht hadden op het sociaal tarief (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 maandelijkse 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 op voorhand wel betalingsuitstel aanvragen). Als de klant geen gevolg geeft aan de brief, volgt een aangetekende ingebrekestelling. De klant kan een afbetalingsplan afsluiten met de exploitant, via het OCMW of met een erkende instelling voor schuldbemiddeling. In 2019 hebben de exploitanten 61.924 aanvragen voor een afbetalingsplan ontvangen (een daling van 1,2 % tegenover 2018); 99,2 % daarvan werd toegestaan. 48.153 klanten kregen minstens één afbetalingsplan. 26,9 % van deze klanten leefde het betalingsplan niet correct na. Daarnaast legden de Lokale Adviescommissies (LAC) aan 10.634 klanten minstens één afbetalingsplan op, 54,6 % van hen volgde dat niet correct op (een afbetalingsplan door de LAC wordt opgelegd als voorwaarde om niet te worden afgesloten van de watertoevoer). De gemiddelde uitstaande schuld bij afbetalingsplannen opgelegd door de LAC bedraagt € 858, aanzienlijk hoger dan de gemiddelde

uitstaande schuld van € 618 bij afbetalingsplannen die met de exploitant worden afgesproken (VMM, 2020).

Wanneer de klant niet ingaat op de ingebrekestelling of het afbetalingsplan via de exploitant niet correct betaalt, heeft de exploitant twee mogelijkheden: de schuld invorderen door het opstarten van een procedure via de rechtbank (eventueel voorafgegaan door een minnelijke invordering) of een aanvraag tot afsluiting indienen bij de LAC. In 2019 werden 5.640 klanten voor de rechtbank gedagvaard. 26.639 dossiers werden naar de LAC doorgestuurd, waarvan er 25.232 werden behandeld (een aantal dossiers komt niet op de LAC-zitting, bv. omdat de klant inmiddels de opstaande schuld heeft vereffend of een afbetalingsregeling is gestart).

De LAC beslist na een sociaal vooronderzoek of de klant afgesloten mag worden. Bekijken we enkel de dossiers wegens wanbetaling (26.639 behandelde dossiers), dan gaven de LAC's 391 (1,5 % van de gevallen) positieve adviezen (toelating om af te sluiten). Dat is een stijging van 4,0 % ten opzichte van 2018. Bij 15.246 dossiers (60,4 % van de gevallen) gaf de LAC een voorwaardelijk advies, wat betekent dat er alsnog zal worden afgesloten als de klant de opgelegde voorwaarden niet vervult (+0,2 % tegenover 2018).

In 2019 werden 1.260 klanten afgesloten van het openbare waterdistributienetwerk, een stijging van 37 % tegenover 2018. Dat aantal omvat zowel klanten die afgesloten werden na een LAC-beslissing (1.042) als klanten die afgesloten werden zonder dat een LAC-beslissing nodig was (218). De grote stijging is echter een vertekend beeld. In 2018 lag het aantal afsluitingen veel lager door een tijdelijke stopzetting van de afsluitprocedure door de Watergroep. Over een langere termijn beschouwd, vertoont het aantal afsluitingen een dalende trend. De gemiddelde schuld bij afsluiting van klanten na LAC-advies bedroeg € 1.678; bij afsluiting van klanten zonder LAC-advies was dat € 1.364. Van de 218 afsluitingen zonder LAC-advies, zijn er 195 met als reden wanbetaling; het gaat hier over woningen zonder domiciliëring, meestal tweede verblijven.

De VMM (2020) concludeert dat het gevoerde beleid ten aanzien van sociaal zwakkeren, met name ten aanzien van klanten die recht hebben op een sociaal tarief, leidt tot een beheersing van de betalingsproblemen bij deze groep. Tegelijkertijd blijven vooral de beschermde, niet-rechthebbende klanten kwetsbaar voor betalingsproblemen.

Tabel CS 4. Wanbetaling voor de waterfactuur, klanten zonder ondernemingsnummer, Vlaanderen, 2019.

	Aantal	Aantal klanten	% van aantal klanten (N = 2.673.327)
Aantal beschermde klanten		184.523	
Met recht op sociaal tarief		163.644	7,1
Zonder recht op sociaal tarief		26.109	
Wanbetalingsprocedure			
Aantal klanten met minstens 1 ingebrekestelling		228.052	8,5

	Aantal	Aantal klanten	% van aantal klanten (N = 2.673.327)
Afbetalingsplan via exploitant			
Toegestaan	61.452	48.153	1,8
Niet nageleefd	15.593	12.950	
Afbetalingsplan door LAC opgelegd	12.508	10.634	0,4
Niet nageleefd	6.759	5.808	
Rechtbank		5.640	0,2
Afsluiting			
Door de LAC behandelde dossiers	25.277	22.907	0,9
Waarvan wanbetaling	25.232		
- Positief advies (afsluiten)	391		
- Negatief advies (niet afsluiten)	9.595		
- Voorwaardelijk advies	15.246		
Afsluitingen	1.260		0,05
Na LAC-advies	1.042		
- Wegens wanbetaling	1.036		
- Wegens weigering toegang tot watermeter	1		
- Wegens weigering naleving procedures voor tegen- sprekelijke overname of voor vernieuwde indienst- stelling	5		
Zonder LAC-advies	218		
- Wegens wanbetaling	195		
- Wegens onbewoond goed	23		
- Via toezichthoudend ambtenaar	0		

Bron: Vlaamse Milieumaatschappij (2020).

5.2.3 Budget- en schuldhulpverlening

Gezinnen met betalingsmoeilijkheden kunnen zich wenden tot een erkende dienst voor schuldbemiddeling. Eind 2019 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. Steunpunt Mens en Samenleving vzw (SAM) staat in voor de verzameling en de analyse van de gegevens, die steeds betrekking hebben op het voorgaande kalenderjaar. De recentste gegevens hebben betrekking op het jaar 2019.

De diensten bieden in eerste instantie budgethulpverlening aan cliënten die betalingsproblemen hebben, en/of moeilijk met geld kunnen omgaan of schulden hebben. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen budgetbegeleiding (gezinnen krijgen advies over het beheren van hun budget) en budgetbeheer (waarbij de erkende dienst voor schuldbemiddeling het budget van de cliënt geheel of gedeeltelijk beheert).

Gezinnen met schulden kunnen bij de erkende diensten voor schuldbemiddeling ook terecht voor schuldhulpverlening. Een vorm daarvan is de schuldbemiddeling. De dienst kan dan als schuldbemiddelaar inlichtingen inwinnen bij de verschillende schuldeisers; de gegrondheid 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. Een andere 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 door de wet vastgelegde voorwaarden vervuld zijn, kan de aanvraag toelaatbaar geacht worden door de rechter en zal ze geregistreerd worden door de Centrale voor Kredieten aan Particulieren. 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. Wanneer dat niet lukt, kan de rechter een gerechtelijke aanzuiveringsregeling of een totale kwijtschelding van schulden opleggen. In dat geval worden alle voor beslag vatbare goederen (zoals de woning, een auto, een tv ...) verkocht en wordt het inkomen van de cliënt beheerd door de schuldbemiddelaar. De cliënt krijgt enkel een leefgeld om in zijn dagelijkse behoeften te voorzien. De schuldbemiddelaar kan een erkende dienst voor schuldbemiddeling zijn, maar ook een externe schuldbemiddelaar (meestal advocaten). Budgetbegeleiding, budgetbeheer, schuldbemiddeling en collectieve schuldenregeling kunnen met elkaar worden gecombineerd (ook verspreid in de tijd).

In 2019 werd in totaal aan 56.175 gezinnen budgethulpverlening en/of schuldhulpverlening aangeboden (tabel CS 5), een daling van 5,5 % tegenover 2016 (SAM vzw, 2020). Het bovenste gedeelte van de tabel toont gezinnen waar geen procedure collectieve schuldenregeling liep. Het totale aantal daalde lichtjes in 2019 tegenover een jaar eerder. De grootste groep (ongeveer 30 %) is terug te vinden in de rubriek 'schuldbemiddeling en budgetbeheer'. Bij 9.899 gezinnen liep een procedure collectieve schuldenregeling; ook daar is sprake van een daling tegenover 2018. Volgens SAM vzw (2020) volstaat in 51,34 % van het aantal hulpverleningen één hulpverleningsmodule. In ongeveer de helft van het aantal geregistreerde gezinnen is één enkele hulpverleningsmodule onvoldoende.

Tabel CS 5. Aantal gezinnen in budgethulpverlening, schuldbemiddeling of collectieve schuldenregeling bij de erkende diensten voor schuldbemiddeling, Vlaanderen, 2016-2019.

	2016	2017	2018	2019
Gezinnen waarvoor geen procedure collectieve schuldenregeling liep				
Budgetbegeleiding (uitsluitend)	5.420	5.630	5.288	4.768
Budgetbeheer (uitsluitend)	12.846	13.569	12.656	13.069
Budgetbegeleiding- en beheer	1.334	1.185	887	887
Schuldbemiddeling (uitsluitend)	9.753	10.042	9.779	10.345
Schuldbemiddeling en budgetbegeleiding	3.443	3.520	3.014	2.923
Schuldbemiddeling en budgetbeheer	14.328	14.062	13.871	13.078
Schuldbemiddeling, budgetbegeleiding en budgetbeheer	1.538	1.263	1.096	1.206
Subtotaal	48.662	49.271	46.591	46.276

	2016	2017	2018	2019
Gezinnen waarvoor een procedure collectieve schuldenregeling liep				
Erkende dienst als bemiddelaar	3.771	3.635	3.517	3.443
Externe dienst als bemiddelaar	7.000	7.059	6.760	6.456
Subtotaal collectieve schuldenregeling	10.771	10.694	10.277	9.899
Algemeen totaal	59.433	59.965	56.868	56.175

Bron: VZW SAM-team schulden.

SAM vzw rapporteert regelmatig over het profiel van de cliënten in de erkende diensten voor schuldbemiddeling, de laatste keer gebeurde dat in 2018 (SAM vzw, 2019). Daarna zal dat minstens vijfjaarlijks gebeuren. Voor deze uitgebreide registratie wordt gewerkt met een gestandaardiseerde vragenlijst bij een steekproef van respondenten.

In 2018 was bijna de helft van het aantal respondenten (48 %) alleenwonend. 25 % woonde samen met een partner en 20 % was een eenoudergezin. 60 % van de aanvragers was tussen 19 en 49 jaar. De meerderheid van aanvragers (59 %) heeft 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 (58 % van de dossiers) bij 'aanpassingsschulden', waar een verandering in de levensomstandigheden leidt tot een daling van het inkomen of een stijging van de uitgaven (bv. ziekte of jobverlies). Daarnaast volgen psychosociale problemen (bijna 41 %). Ook overlevingsschulden komen vaak voor (38 %): het gaat dan om situaties waarbij het inkomen niet toereikend is om de noodzakelijke uitgaven te kunnen bekostigen.

Tabel CS 5 toonde het aantal gezinnen dat tijdens de procedure collectieve schuldenregeling geregistreerd was bij of hulpverlening kreeg aangeboden door een erkende instelling voor schuldbemiddeling in Vlaanderen. Nochtans ligt de totale omvang van de collectieve schuldenregeling hoger als men de cijfers van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren ernaast legt (tabel CS 6). De data zijn niet vergelijkbaar met die van SAM vzw: behalve dat we hier Belgische cijfers rapporteren, gaat het om de toestand op 31 december van het kalenderjaar, terwijl de data van SAM vzw gaan om het totale aantal gezinnen in collectieve schuldenregeling over een volledig kalenderjaar. Bovendien registreert de CKP het aantal natuurlijke personen, terwijl SAM vzw het aantal gezinnen meet (één gezin kan meerdere natuurlijke personen omvatten).

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 2020 werden volgens de CKP (Nationale Bank van België, 2021) 9.584 nieuwe aanvragen voor de procedure collectieve schuldenregeling door de rechtbanken toelaatbaar verklaard, een daling van 22,7 % in vergelijking met 2019. Eind 2020 stonden 74.765 lopende procedures geregistreerd (-10,3 %

tegenover eind 2019) (tabel CS 6). Deze daling kan deels worden verklaard door de impact van de eerste coronalockdown op de werking van de rechtbanken. Voor 58,7 % 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 bereikte aanzuiveringsregeling niet 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 toch vermeld blijft, zelfs indien 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, 2021).

De CKP wijst op een duidelijk verband tussen het aantal achterstallige kredieten en de mate waarin een beroep wordt gedaan op de collectieve schuldenregeling: 9,5 % van de personen met één betalingsachterstand heeft een collectieve schuldenregeling, versus 37,7 % van de kredietnemers met vijf of meer betalingsachterstanden. Ruim 60 % van deze kredietnemers doet dus (nog) geen beroep op de procedure van collectieve schuldenregeling, zelfs al hebben ze grote moeilijkheden om hun kredieten terug te betalen. Verder stelt de CKP vast dat 35,8 % van de personen die een beroep deed op de collectieve schuldenregeling, geen achterstallige kredietovereenkomst heeft omdat consumenten vaak ook met andere betalingsmoeilijkheden kampen, zoals schulden met betrekking tot gezondheidszorg, energiefacturen, telefoon, huur of fiscale schulden (zie hoger).

Tabel CS 6. Uitstaande berichten van collectieve schuldenregelingen, aantal personen, België, 2014-2020 (toestand 31/12).

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Minnelijke aanzuiveringsregeling	34.836	37.384	42.999	44.998	45.190	44.612	41.642
Gerechtelijke aanzuiveringsregeling	3.402	3.461	3.383	3.106	2.824	2.508	2.274
Geen aanzuiveringsregeling	58.827	56.791	49.187	45.461	41.020	36.254	30.849
Totaal	97.065	97.636	95.569	93.565	89.034	83.374	74.765

Bron: Nationale Bank van België (2021).

Voor meer informatie

Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium, North Gate – Koning Albert II-laan 16,
1000 Brussel, telefoon: 0800 120 33, mail: statbel@economie.fgov.be,
website: <https://statbel.fgov.be/nl>

Nationale Bank van België – Centrale voor Kredieten aan Particulieren, de Berlaimontlaan 14,
1000 Brussel, telefoon: 02 221 30 06,
website: <https://www.nbb.be/nl/kredietcentrales/centrale-voor-kredieten-aan-particulieren>

Steunpunt Mens en Samenleving (SAM vzw), 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 werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen op basis van cijfers van de RVA. Hier gaat het om federale administratieve cijfers gebaseerd op uitbetalingen in het kader van de werkloosheidsverzekering. Vervolgens kijken we specifiek voor Vlaanderen naar het aantal niet werkende werkzoekenden (NWWZ) 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 kort in op de omvang van de sociale economie. We verwijzen naar sectie 1.3 waar de evolutie van de 'zeer lage werkintensiteit' (een indicator in het kader van Europa 2020) aan bod kwam.

6.1 Werkloosheidsgraad

De werkloosheidsgraad wordt bepaald aan de hand van data van de Labour Force Survey (LFS), 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, de Algemene Directie Statistiek (FOD Economie). In 2017 werd de EAK grondig hervormd. Zo wordt vanaf 2017 met een roterend panel gewerkt, worden verschillende dataverzamelingsmodi gebruikt en werd de weegmethode herzien. Dat leidt tot een breuk in de resultaten, waardoor de cijfers volgens de oude methode niet meer vergelijkbaar zijn met die volgens de nieuwe methode. Dat heeft een invloed op alle tabellen waar we cijfers van de EAK vermelden en zal daarom overal worden 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 over de som van de ILO-werklozen + de ILO-werkenden. 'ILO-werkenden' zijn personen die in de referentieweek minstens één uur betaalde arbeid hebben verricht of die in deze referentieweek niet aan het werk waren, maar een baan of bedrijf hadden waar zij tijdelijk niet aanwezig waren.

Met een werkloosheidsgraad van 5,6 % in 2020 scoort België beter dan het Europese gemiddelde en dan buurlanden Frankrijk en Luxemburg, in Duitsland en Nederland ligt de werkloosheidsgraad lager (tabel W 1). In België is de werkloosheidsgraad in Vlaanderen het laagst en in het Brusselsse

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 coronapandemie heeft gevolgen gehad voor de arbeidsmarkt, maar dankzij het systeem van tijdelijke werkloosheid is de werkloosheidsgraad in 2020 niet sterk gewijzigd. Volgens de RVA (2021) ontvingen bijna 1,4 miljoen werknemers in de loop van 2020 minstens één uitkering voor tijdelijke werkloosheid, per maand tien keer meer dan in 2019 en meer dan drie keer zoveel dan tijdens de financieel-economische crisis van 2009.

Tabel W 1. Werkloosheidsgraad (15-64 jaar), België & gewesten, buurlanden en EU28, 2012-2020.

	2012	2013	2014	2015	2016 ¹	2017	2018	2019	2020
Vlaams Gewest	4,6	5,1	5,1	5,2	4,9	4,4	3,5	3,3	3,5
Waals Gewest	10,1	11,4	12,0	12,0	10,6	9,8	8,5	7,2	7,4
Brussels HG	17,5	19,3	18,5	17,5	16,9	15,0	13,4	12,7	12,4
België	7,6	8,5	8,6	8,6	7,9	7,1	6,0	5,4	5,6
Duitsland	5,5	5,3	5,1	4,7	4,2	3,8	3,5	3,2	3,9
Frankrijk	9,5	10,0	10,3	10,4	10,1	9,5	9,1	8,5	8,1
Luxemburg	5,2	5,9	5,9	6,7	6,3	5,5	5,6	5,6	6,8
Nederland	5,9	7,3	7,5	6,9	6,1	4,9	3,8	3,4	3,9
EU27 (2020)	11,0	11,5	11,0	10,2	9,3	8,3	7,4	6,8	7,2

1. Er is een breuk in de tijdreeks voor België vanaf 2017 wegens de nieuwe methodologie van de EAK-enquête.

Bron: Steunpunt Werk o.b.v. EAK-LFS.

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). De Vlaamse cijfers zijn opnieuw opmerkelijk beter dan die van het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Tabel W 2. Werkloosheidsgraad (15-64 jaar), naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau (25-64 jaar), nationaliteit en geboorteland, België & gewesten, 2020.

	België	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels HG
Totaal	5,6	3,5	7,4	12,4
Mannen	5,8	3,5	8,2	12,1
Vrouwen	5,4	3,6	6,5	12,8
15-24 jaar	15,3	10,8	21,7	29,1
25-49 jaar	5,2	3,1	6,9	11,5
50-64 jaar	4,0	2,5	5,0	11,6

	België	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels HG
Laaggeschoold ¹	10,7	4,8	14,2	24,1
Middelgeschoold ¹	4,9	2,9	7,2	13,2
Hooggeschoold ¹	3,2	2,4	3,2	6,6
Belgische nationaliteit	5,0	3,1	7,1	12,2
EU27-nationaliteit	7,2	5,9	7,2	8,7
Niet-EU27-nationaliteit	19,7	13,6	25,6	25,2
Geboren in België	4,5	2,9	6,5	10,7
Geboren in EU27	6,5	5,3	8,0	7,0
Geboren buiten EU27	14,2	9,4	16,0	19,8

1. Laaggeschoolden zijn personen zonder eindexamen van het secundair onderwijs (ISCED 2011: 0-2); middelgeschoolden zijn personen met een diploma van het secundair onderwijs van de 3^e graad en personen met een diploma postsecundair niet-hoger onderwijs (ISCED 2011: 3-4); hooggeschoolden zijn personen met een diploma hoger onderwijs (inclusief voortgezette universitaire opleiding en een doctoraat met proefschrift) (ISCED 2011: 5-8).

Bron: Steunpunt Werk o.b.v. EAK-LFS.

6.2 Uitkeringsrechtige volledig werklozen (RVA)

De volgende cijfers zijn afkomstig van de RVA, meer bepaald op basis van de betalingen uitgevoerd door de uitbetalingsinstellingen (de vakbonden en de Hulpkas voor werkloosheidsuitkeringen) of door de RVA. Het gaat om cijfers voor verificatie (betalingen uitgevoerd door de uitbetalingsinstellingen moeten nog door de RVA gecontroleerd worden). De betaalstatistieken zijn gebaseerd op de indieningsmaand (de maand waarin de uitbetalingsinstellingen de betalingen indienen bij de RVA). 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 vergoede werklozen na voltijdse arbeidsprestaties of na studies, de werkzoekende vrijwillig deeltijdse werknemers, de werkzoekende werklozen met bedrijfstoelag, en sinds oktober 2020 ook de niet-toeleidbare werkzoekenden met beschermingsuitkering. Dat is een uitkering die de RVA toekent voor 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 2020 vertegenwoordigen deze niet-toeleidbare uitkeringsgerechtigde werkzoekenden met een beschermingsuitkering 0,2 % van de UVW-WZ (RVA, 2021).

In 2020 telde de RVA maandelijks gemiddeld 339.267 werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, 3,0 % meer dan in 2019 (tabel WL 1). Daarmee kwam er een eind aan de dalende tendens sinds 2015 die het gevolg was van een verbeterde conjunctuur, de demografische evolutie, de tewerkstellingsmaatregelen en de hervormingen van de werkloosheidsuitkeringen (beperking van het recht op inschakelingsuitkeringen). Toch bleef de toename in deze economisch turbulente tijd vrij beperkt, vooral dankzij het systeem van tijdelijke werkloosheid. Daarnaast waren er nog een aantal steunmaatregelen, zoals de tijdelijke bevrozing van de degressiviteit van de werkloosheidsuitkering en de verlenging van de inschakelingsuitkeringen met de duurtijd van de coronacrisis (RVA, 2021). Het aantal UVW-WZ steeg sneller bij de mannen (+3,5 %) dan bij de vrouwen (+2,4 %) (tabel WL 2).

Tabel WL 1. Aantal werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, absolute cijfers en procentueel verschil t.o.v. vorige jaar, België en gewesten, 2010-2020..

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

1. Cijfers Waals Gewest inclusief Duitstalige Gemeenschap.

Bron: RVA Directie Statistieken en eigen berekeningen.

Tabel WL 2. Verdeling van de werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, naar geslacht, absolute aantallen en in percentages, België, 2010-2020.

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

Jaar	Mannen		Vrouwen		Totaal
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

Bron: RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

De meerderheid van de UVW-WZ is tussen 25 en 39 jaar oud (tabel WL 3). De 50-plussers vormen de op een na grootste groep. De jongeren (< 25 jaar) vertegenwoordigen 7,5 % van de werkzoekenden. De RVA (2021) stelt alleen een daling vast bij de werkzoekenden tussen 50 en 59 jaar (-4,4 %). De leeftijdsklasse van 60-plussers steeg het sterkst (+13,0 %), door het uitdoven van de vrijstelling tot inschrijving als werkzoekende op basis van leeftijd (alleen beroepsverleden kan nog worden ingeroepen als criterium voor vrijstelling). Bij de min 25-jarigen en de 25- tot 49-jarigen noteerde de RVA (2021) een stijging van respectievelijk 2,8 % en 3,9 %.

Tabel WL 3. Verdeling van de werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen naar leeftijd, België, 2010-2020 (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

Bron: RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

63,4 % was in 2020 langer dan een jaar werkzoekend in België (tabel WL 4). In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest lag dat cijfer het hoogst (74,1 %), in het Vlaamse Gewest het laagst (56,7 %). De werkloosheid van korte duur (< 1 jaar) nam tussen 2019 en 2020 voor het eerst sinds 2013 toe (met 3,9 %). Bij de werklozen van middellange duur (1 tot 2 jaar), was er een stijging met 9,6 %. De langdurige werkloosheid reageert met een zekere vertraging op economische schokken en bleef stabiel (+0,1 %). Volgens de RVA (2021) betekent deze stabilisering het einde van een periode van vijf jaar constante daling van de langdurige werkloosheid.

Tabel WL 4. Verdeling van de UVW-WZ volgens werkloosheidsduur, België & gewesten, 2013-2020.

Duur	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2019/2020 (in %)
VLAAMS GEWEST									
< 1 j	81.035	80.165	72.886	67.954	63.284	59.113	55.565	59.069	+6,3
1 tot < 2 j	31.561	34.751	32.396	29.865	27.793	23.507	21.940	23.412	+6,7
> 2 j	60.990	64.575	66.418	64.989	63.818	59.326	54.214	53.811	-0,7
Totaal AC	173.586	179.491	171.700	162.808	154.894	141.946	131.718	136.293	+3,5
Totaal AC > 1 j	92.551	99.326	98.814	94.853	91.610	82.833	76.153	77.223	+1,4
Totaal % > 1 j	53,3	55,3	57,6	58,3	59,1	58,4	57,8	56,7	
WAALS GEWEST ¹									
< 1 j	69.585	67.207	57.881	55.541	50.185	48.854	47.374	48.131	+1,6
1 tot < 2 j	36.084	36.662	31.962	29.815	27.466	23.605	22.508	25.327	+12,5
> 2 j	96.979	95.005	84.216	80.292	75.576	69.453	64.228	63.628	-0,9
Totaal AC	202.648	198.874	174.059	165.648	153.228	141.911	134.109	137.086	+2,2
Totaal AC > 1 j	133.064	131.667	116.178	110.107	103.043	93.057	86.736	88.955	+2,6
Totaal % > 1 j	65,7	66,2	66,7	66,5	67,2	65,6	64,7	64,9	
BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST									
< 1 j	22.682	22.237	19.117	17.960	17.365	17.068	16.689	17.041	+2,1
1 tot < 2 j	14.435	14.185	12.391	11.054	10.773	9.858	9.592	10.513	+9,6
> 2 j	44.433	43.855	40.165	37.743	37.440	37.438	37.251	38.335	+2,9
Totaal AC	81.551	80.277	71.672	66.757	65.579	64.364	63.533	65.888	+3,7
Totaal AC > 1 j	58.868	58.040	52.556	48.797	48.213	47.296	46.844	48.847	+4,3
Totaal % > 1 j	72,2	72,3	73,3	73,1	73,5	73,5	73,7	74,1	
BELGIË									
< 1 j	173.302	169.609	149.884	141.455	130.835	125.035	119.628	124.242	+3,9
1 tot < 2 j	82.080	85.598	76.748	70.734	66.032	56.969	54.040	59.252	+9,6
> 2 j	202.403	203.435	190.799	183.024	176.834	166.217	155.693	155.773	+0,1
Totaal AC	457.785	458.642	417.432	395.213	373.701	348.221	329.360	339.267	+3,0
Totaal AC > 1 j	284.483	289.033	267.547	253.757	242.866	223.186	209.733	215.026	+2,5
Totaal % > 1 j	62,1	63	64,1	64,2	65	64,1	63,7	63,4	

1. Cijfers Waals Gewest inclusief Duitstalige Gemeenschap.

Bron: RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

In 2020 was 47,8 % van alle UVW-WZ in België laaggeschoold. 33,5 % was middelgeschoold en 18,1 % 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 62,6 % al langer dan een jaar werkloos (tabel WL 5). In het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest liep dat op tot respectievelijk 70,6 % en 79,3 %. Als we

deze cijfers vergelijken met de werkzoekenden met een hogeronderwijsdiploma, dan zien we dat in deze groep het aandeel langdurig werklozen kleiner is. Toch is in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 66,9 % van de werkzoekenden met een hoger diploma langer dan een jaar werkzoekend.

Tabel WL 5. Verdeling van de UVW-WZ naar studieniveau¹ (percentages), België & gewesten, 2020.

	Vlaams Gewest			Waals Gewest			Brussels HG			België		
	< 1 jaar	>= 1 jaar	Totaal	< 1 jaar	>= 1 jaar	Totaal	< 1 jaar	>= 1 jaar	Totaal	< 1 jaar	>= 1 jaar	Totaal
Laaggeschoold	37,4	62,6	100	29,4	70,6	100	20,7	79,3	100	30,5	69,5	100
Middelgeschoold	48,4	51,6	100	40,1	59,9	100	30,2	69,8	100	42,3	57,7	100
Hooggeschoold	50,4	49,6	100	41,0	59,0	100	33,1	66,9	100	42,9	57,1	100
Onbekend	14,5	85,5	100	27,6	72,4	100	46,4	53,6	100	16,4	83,6	100
Totaal	43,3	56,7	100	35,1	64,9	100	25,9	74,1	100	36,6	63,4	100

1. Laaggeschoold: ten hoogste 2^e graad van het secundair onderwijs; Middelgeschoold: 3^e graad secundair onderwijs, 4^e graad secundair onderwijs, 7^e specialisatiejaar, middenstandsopleiding of leercontract; Hooggeschoold: diploma hoger onderwijs; Onbekend: diploma onbekend of diploma secundair onderwijs, onbepaalde cyclus.

Bron: RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

Zoals gezegd, is er nog een tweede groep vergoede werklozen. Tabel WL 6 geeft een overzicht van deze niet-werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-NWZ). Deze groep omvat vergoede werklozen met vrijstelling voor mantelzorg, sociale of familiale moeilijkheden, vrijstelling op basis van leeftijd en/of beroepsverleden (oudere werklozen), de niet-werkzoekende vrijwillig deeltijdse werknemers en de niet werkzoekende werklozen met bedrijfstoelag.

In 2020 waren er 38.881 UVW-NWZ in België, van wie de meerderheid in het Vlaamse Gewest. Het aantal UVW-NWZ is de voorbije jaren afgenomen, van -10,6 % in 2016 naar -37,0 % in 2020, vooral door de verstrengde voorwaarden voor de toekenning van de vrijstelling van inschrijving als werkzoekende (enkel een beroepsverleden van minstens 44 jaar kan nog worden ingeroepen als criterium) (RVA, 2021).

Tabel WL 6. Evolutie van het aantal niet-werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, absolute cijfers en percentages, België en gewesten, 2010-2020.

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

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		België	
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

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 sommige sancties immers geregionaliseerd (meer bepaald sancties die verband houden met actieve en passieve beschikbaarheid). De gewesten dienen de RVA via elektronische fluxen op de hoogte te brengen van hun beslissingen zodat de RVA de informatie kan verwerken. De gegevens met betrekking tot de geregionaliseerde sancties betreffen dus sancties die door de RVA werden behandeld op het vlak van de gevolgen ervan op de betaling van de werkloosheidsuitkeringen. Bij de federale sancties wordt 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, ontslag om dringende redenen). Tabel WL 7 vermeldt ook sancties ten gevolge van langdurige werkloosheid, maar deze sanctie zat in een uitdoofscenario, wat duidelijk zichtbaar is in de cijfers (0 sinds 2016). De gewestelijke sancties worden ingedeeld in sancties inzake passieve beschikbaarheid (bv. werkweigerings, niet aanmelden bij of stopzetten van een beroepsopleiding, of weigering van *outplacement*) en actieve beschikbaarheid (in het kader van de controle op het zoekgedrag). Er zijn ook uitsluitingen. Het gaat dan om de niet-toekenning van uitkeringen als gevolg van onbeschikbaarheid voor de arbeidsmarkt tot herinschrijving als werkzoekende. Cijfers van de sancties van de maand X zijn gebaseerd op het aantal beslissingen tot sanctionering die (1) in de loop van de maand X door de RVA werden genomen, (2) in de loop van de maand X door de RVA werden ingevoerd in uitvoering van beslissingen genomen door de vier gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling. Men moet duidelijk voor ogen houden dat het gaat over het aantal sancties, dus niet het aantal gesanctioneerden. Het aantal waarschuwingen 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.

Tussen 2019 en 2020 is er sprake van een daling van alle sancties. De RVA (2021) wijt dit deels aan de coronacrisis, waardoor de eisen voor het zoeken naar werk moesten worden aangepast aan de moeilijke context van de arbeidsmarkt. Daarnaast spelen ook andere factoren een rol, zoals de evolutie van het aantal werklozen, de tijd die de gewesten nodig hebben om de nieuwe materie over te nemen, het feit dat het federale normatieve kader betreffende de controle van de actieve beschikbaarheid niet in sancties voorziet (maar wel waarschuwingen) bij de eerste negatieve evaluaties, en de autonomie die gewesten hebben met het nieuwe federale normatieve kader.

Tabel WL 7. Bij de RVA geregistreerde sancties voor werklozen, naar reden, absolute cijfers en percentages, België, 2012-2020.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2019-2020 (%)
Vrijwillige werkloosheid (federaal)	16.458	17.205	15.727	14.345	13.497	13.980	15.780	17.865	16.694	-6,6
Administratieve sancties (federaal)	16.824	20.103	21.555	18.508	13.635	12.648	11.744	11.008	8.426	-23,5
Langdurige werkloosheid (federaal)	96	56	38	25	0	0	0	0	0	-
Passieve beschikbaarheid (gewesten)	25.621	26.692	22.152	16.206	13.891	11.726	12.308	13.687	8.065	-41,1
Actieve beschikbaarheid (gewesten)	15.527	19.909	25.627	17.138	7.669	7.394	6.793	5.918	1.886	-68,1
Uitsluitingen (federaal en gewesten)	7.286	7.655	7.201	4.422	2.736	3.105	2.536	3.703	1.294	-65,1

Bron: RVA, Directie Statistieken en Studies.

6.3 Niet-werkende werkzoekenden (VDAB) en schoolverlaters

De maandelijkse cijfers van VDAB (enkel voor het Vlaamse Gewest) zijn gebaseerd op de inschrijving van werkzoekenden, die (in tegenstelling tot de cijfers in sectie 6.2) al of niet uitkeringsgerechtigd kunnen zijn. Het betreft een administratieve telling van de officieel ingeschreven populatie niet-werkende werkzoekenden (NWWZ). De NWWZ omvatten:

- werkzoekenden met een werkloosheidsuitkeringsaanvraag (WZUA). Dat zijn werklozen die voldoen aan de toelaatbaarheids- en toekenningsvoorwaarden met betrekking tot volledige werkloosheidsuitkeringen, op basis van vroegere arbeidsprestaties of met betrekking tot inschakelings- of werkloosheidsuitkeringen op basis van studies;
- jongeren tijdens beroepsinschakelingstijd (BIT). Dat zijn jongeren die hun studies beëindigd hebben en een wachttijd doorlopen vooraleer ze recht hebben op een inschakelingsuitkering (jongeren < 21 jaar die inschakelingsuitkeringen aanvragen en geen diploma hoger secundair onderwijs of een alternerende opleiding bezitten, blijven in de BIT-categorie tot ze 21 jaar zijn);
- vrij ingeschreven niet-werkende werkzoekenden. Dat zijn werkzoekenden die geen recht op uitkeringen hebben, maar zich als werkzoekende laten inschrijven, bijvoorbeeld werklozen die op basis van langdurige werkloosheid van het recht op werkloosheidsuitkeringen werden uitgesloten, maar zich op vrijwillige basis als werkzoekende laten inschrijven;
- andere verplicht ingeschreven niet-werkende werkzoekenden. Hier gaat het om werkzoekenden ten laste van het OCMW, werkzoekenden die door de FOD Sociale Zekerheid erkend zijn als persoon met een handicap, werkzoekenden in deeltijds onderwijs en werkzoekenden die zijn uitgesloten van het recht op uitkeringen.

In 2020 waren er in Vlaanderen gemiddeld 195.591 personen ingeschreven als niet-werkende werkzoekende (NWWZ) bij VDAB (tabel WL 8). Sinds 2015 daalde het gemiddelde aantal NWWZ, onder andere door een economische heropbloei. In 2020 was er voor het eerst opnieuw een stijging (+5,8 % op jaarbasis). Als we inzoomen op de verschillende subgroepen, stijgen de cijfers voor alle subgroepen, met uitzondering van de jongeren in beroepsinschakelingstijd en vrij ingeschreven werkzoekenden. Deze stijging lijkt voorlopig tijdelijk, want er was al snel sprake van economisch herstel. Toch baart de toename van het aantal langdurig werklozen binnen de totale groep NWWZ zorgen en is het afwachten wat de afbouw van de steunmaatregelen zal betekenen (De Smet, Penders, & Vansteenkiste, 2021).

Tabel WL 8. NWWZ op jaarbasis¹ naar geslacht, leeftijd, studieniveau, werkloosheidsduur en nationaliteit, absolute cijfers en percentages, Vlaams Gewest, 2012-2020.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2019-2020 (%)
Totaal	204.437	221.901	233.349	232.927	224.779	212.677	195.989	184.851	195.591	+5,8
Categorie										
WZUA	151.488	164.208	173.320	169.759	157.232	144.946	130.955	120.851	131.335	+8,7
BIT	16.921	18.343	18.720	16.188	16.322	15.034	13.454	11.669	11.438	-2,0
Vrij ingeschreven	20.312	23.184	25.006	29.116	30.855	29.510	27.341	27.340	26.978	-1,3
Andere	15.716	16.166	16.304	17.864	20.370	23.187	24.239	24.991	25.840	+3,4
Geslacht										
Mannen	107.735	119.246	125.173	125.318	120.406	113.785	105.041	100.442	107.171	+6,7
Vrouwen	96.702	102.655	108.176	107.609	104.373	98.892	90.949	84.409	88.420	+4,8
Leeftijd										
< 25 jaar	44.940	49.140	48.284	46.004	45.351	42.256	38.309	36.163	37.815	+4,6
25 t/m 39 jaar	69.854	78.152	82.919	80.760	77.611	73.662	66.040	61.249	66.383	+8,4
40 t/m 54 jaar	62.252	65.571	67.127	65.233	60.896	56.331	50.314	45.830	48.469	+5,8
>= 55 jaar	27.392	29.038	35.019	40.931	40.922	40.428	41.326	41.610	42.924	+3,2
Studieniveau²										
Laaggeschoold	100.098	104.483	106.587	106.269	104.604	99.016	91.252	86.039	88.934	+3,4
Middelgeschoold	69.619	77.730	83.281	83.196	78.792	73.544	67.393	62.752	67.301	+7,2
Hooggeschoold	34.720	39.687	43.481	43.463	41.383	40.117	37.344	36.060	39.357	+9,1
Werkloosheidsduur										
< 1 jaar	118.230	129.283	130.708	125.122	116.935	110.275	100.253	95.354	100.487	+5,4
1 tot 2 jaar	33.566	38.421	42.118	41.057	39.738	36.809	33.444	30.261	33.522	+10,8
>= 2 jaar	52.641	54.198	60.522	66.748	68.106	65.593	62.292	59.236	61.582	+4,0
Nationaliteit										
EU	183.039	199.317	209.760	208.818	199.301	186.023	170.768	160.084	169.179	+5,7
Niet-EU	21.398	22.584	23.589	24.109	25.478	26.653	25.221	24.767	26.412	+6,6
Arbeids-gehandicapten	26.623	29.220	31.411	32.068	32.673	33.180	33.226	31.474	33.080	+5,1

1. Alle jaargemiddelden in de tabel worden berekend als het gemiddelde van de 12 maanden van het gekozen jaar. Daardoor komen de rij- en kolomtotalen soms niet overeen met de sommatie van de aantallen in de respectievelijke rijen of kolommen.

2. Laaggeschoold: lager onderwijs of 1^e graad van het secundair onderwijs, leertijd, deeltijds beroepssecundair onderwijs of 2^e graad secundair onderwijs; Middelgeschoold: 3^e of 4^e graad secundair onderwijs; Hooggeschoold: graduaat HBO5, professionele bachelor, academische bachelor of master.

Bron: VDAB, Arvastat.

De VDAB presenteert jaarlijks een schoolverlatersrapport. Een schoolverlater in jaar X is een jongere (< 30 jaar, niet leerplichtig en gedomicilieerd in Vlaanderen) die in jaar X is ingeschreven in een erkende Vlaamse onderwijsinstelling en in het jaar X+1 niet langer is ingeschreven. In tabel WL 9 gaat het over jongeren die de school verlieten in 2019. Schoolverlaters uit het hoger beroepsonderwijs (met uitzondering van de HBO5-opleiding Verpleegkunde), 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. De tabel toont welk percentage schoolverlaters één jaar na het schoolverlaten (dus in 2020) nog als werkzoekend was ingeschreven bij de VDAB. Het betreft een momentopname: VDAB gaat na hoeveel jongeren die in 2019 de school verlieten, op 30 juni 2020 als werkzoekend stonden ingeschreven.

Van de 65.311 schoolverlaters in 2019 in Vlaanderen was 10,1 % (of 6.600 jongeren) een jaar later (nog) werkzoekend. Terwijl het werkzoekendenpercentage tussen 2013 en 2018 daalde (van 13,0 % naar 8,9 %) en in 2019 stabiliseerde, steeg het in 2020 met 1,2 procentpunten. Hoe hoger het opleidingsniveau, hoe kleiner de kans om een jaar later werkzoekend te zijn. VDAB (2021) beschrijft in het rapport de impact van de coronacrisis. Hoewel het aantal ontslagen en faillissementen beperkt bleef dankzij de tijdelijke werkloosheid en het overbruggingsrecht, hebben bedrijven werknemers ontslagen, tijdelijke contracten niet verlengd of aanwervingen uitgesteld of afgesteld. Jongeren werden daar harder door getroffen omdat ze vaak een lage anciënniteit hebben of werken met contracten van bepaalde duur of uitzendopdrachten. Het aantal vacatures lag laag waardoor er veel concurrentie speelde. De stijging van het werkzoekendenpercentage met 1,2 procentpunten lijkt beperkt, maar volgens VDAB (2021) kwamen werkzoekende jongeren vaker dan voorgaande jaren in de inactiviteit terecht, waardoor ze niet als werkzoekend worden geregistreerd. In realiteit zal het aandeel schoolverlaters zonder werk dan ook hoger liggen dan uit de cijfers blijkt. Vermoedelijk gaat het vooral over ongekwalficeerde of laaggeschoolde schoolverlaters, al beslissen zij in crisistijd misschien ook om opnieuw te gaan studeren. Ook schoolverlaters met een arbeidsbeperking hadden het tijdens de crisis zeer moeilijk.

Tabel WL 9. Aantal schoolverlaters 2019 en nog werkzoekende schoolverlaters na 1 jaar (30/06/2020) (aantal en percentage ten opzichte van totaal), per onderwijsniveau¹, Vlaanderen.

	Aantal schoolverlaters	Nog werkzoekend na 1 jaar	% nog werkzoekend na 1 jaar t.o.v. alle schoolverlaters	
			Schoolverlaters 2019	Schoolverlaters 2018
Ongekwalificeerd	6.085	1.729	28,4	30,5
Van wie max. SO1	1.681	680	40,5	41,0
Buitengewoon secundair onderwijs	1.155	443	38,4	29,5
Leren en Werken ²	1.450	356	24,6	19,4
Secundair onderwijs	22.869	2.553	11,2	9,7
- Van wie ASO3	3.801	325	8,6	11,1
- Van wie TSO3	8.727	957	11,0	8,8
- Van wie BSO3	9.683	1.187	12,3	9,7
- Van wie KSO3	658	84	12,8	14,9
Hooggeschoold	33.752	1.519	4,5	3,1
- Van wie professionele bachelor	17.360	817	4,7	3,1
- Van wie academische bachelor	795	70	8,8	7,2
- Van wie master	14.393	623	4,3	3,1
Totaal	65.311	6.600	10,1	8,9

1. Ongekwalificeerd = max. SO1 (maximaal secundair onderwijs 1^e graad) + algemeen secundair onderwijs 2^e graad + beroepssecundair onderwijs 2^e graad + technisch secundair onderwijs 2^e graad + kunstsecundair onderwijs 2^e graad. Buitengewoon secundair onderwijs = buso OV3. Leren en Werken = deeltijds beroepssecundair onderwijs + leertijd. Secundair onderwijs = algemeen secundair onderwijs 3^e graad + beroepssecundair onderwijs 3^e graad + technisch secundair onderwijs 3^e graad + kunstsecundair onderwijs 3^e graad. Hoger onderwijs = hoger beroepsonderwijs HBO5 (enkel de opleiding Verpleegkunde) + professionele of academische bachelor + master.

2. Voor opvolgjaar 2020 zijn de schoolverlatersdata van de leertijd niet beschikbaar, het gaat dus enkel over deeltijds bso.

Bron: VDAB (2021).

6.4 Sociale economie

De sociale economie probeert mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt met gepaste ondersteuning aan de slag te helpen. De hier gepresenteerde cijfers verschillen van die van eerdere edities van het *Jaarboek*. Waar het voordien ging om het aantal doelgroepwerknemers in het vierde kwartaal van het jaar, worden nu cijfers vermeld voor alle gesubsidieerde werknemers in heel het jaar. Daardoor liggen de cijfers structureel iets hoger (zie Departement Werk en Sociale Economie, 2020). De cijfers voor 2020 waren bij het ter perse gaan van dit boek nog niet beschikbaar.

In 2019 waren er 28.741 doelgroepwerknemers in de sociale economie in Vlaanderen (tabel SE 1). Zij waren tewerkgesteld in 156 maatwerkbedrijven en 178 bedrijven in de lokale diensteneconomie. 80 maatwerkbedrijven en partners hebben prestaties arbeidszorg ingediend voor het jaar 2019. Sommige bedrijven bieden meer dan een tewerkstellingsvorm aan.

De voormalige beschutte en sociale werkplaatsen zijn in 2019 opgegaan in de regelgeving rond collectief maatwerk. Het collectief maatwerk richt zich naar personen met een arbeidsbeperking of een grote afstand tot de arbeidsmarkt (werkzoekenden die door persoonsgebonden factoren moeilijk toegang hebben tot de arbeidsmarkt, zoals mensen met een psychosociale problematiek of langdurig werkzoekenden). De collectieve maatwerkbedrijven vertegenwoordigden in 2019 81,6 % van de werknemers. 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 er een competentieversterkend traject aangeboden. Na maximaal vijf jaar tewerkstelling moeten zij de stap zetten naar een job in de reguliere sector. Deze maatregel vertegenwoordigt 9,2 % van de tewerkstelling in de sociale economie in 2019. Arbeidszorg (8,4 %) is een vangnet voor mensen die om medische, mentale, psychische, psychologische of sociale redenen nog niet terechtkunnen in het reguliere of het beschermde tewerkstellingscircuit. Arbeidszorgmedewerkers voeren begeleide activiteiten uit op een werkvloer in de sociale economie. Ze maken er kennis met gestructureerde arbeid in een realistische werkomgeving, zonder de druk van een betaalde baan en een arbeidscontract. De cijfers bevatten naast de cijfers voor structurele arbeidszorg ook die voor experimentele arbeidszorg en activerende arbeidszorg.

Tabel SE 1. Doelgroepwerknemers in de sociale economie, absolute aantallen (AC) en aandeel (%), Vlaams Gewest, 2018 en 2019.

	2018		2019		2018-2019
	AC	%	AC	%	
Maatwerk	22.580	82,4	23.447	81,6	+3,8
Lokale diensteneconomie	2.522	9,2	2.635	9,2	+4,5
Arbeidszorg (AZ)	2.316	8,4	2.659	9,2	+14,8
Totaal	27.418	100	28.741	100	+4,8

Bron: Departement Werk en Sociale Economie (2020a; 2020b).

Voor meer informatie

Algemene Directie Statistiek-Statistics Belgium, Enquête naar de arbeidskrachten:
<https://statbel.fgov.be/nl/themas/werk-opleiding/arbeidsmarkt/werkgelegenheid-en-werkloosheid>

Departement Werk en Sociale Economie, Koning Albert II-laan 35, bus 20, 1030 Brussel,
 telefoon: 02 553 42 56, mail: departement@wse.vlaanderen.be,
 website: <https://www.vlaanderen.be/departement-werk-sociale-economie>

VDAB, Keizerslaan 11, 1000 Brussel, telefoon: 02 506 15 11, mail: info@vdab.be, website: www.vdab.be

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), Keizerslaan 7, 1000 Brussel, telefoon: 02 515 41 11, website: http://www.rva.be

Steunpunt Werk, Vlamingenstraat 83, bus 3552, 3000 Leuven, telefoon: 016 32 32 39, mail: steunpuntwerk@kuleuven.be, website: http://www.steunpuntwerk.be/

7. ONDERWIJS

7.1 Financiële toegankelijkheid van het onderwijs

Het Steunpunt Onderwijs Onderzoek 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, De Norre, & Groenez, 2019). In het kleuteronderwijs bedroeg de mediaanuitgave aan studiekosten voor een schooljaar € 170 zonder vervoerskosten. Met vervoerskosten inbegrepen liep dat op tot € 287,80. In het lager onderwijs bedroeg de mediaanuitgave voor een 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 schooldirecteuren werd geconfronteerd met onbetaalde schoolfacturen. 77 % van de scholen voorzag 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 Leebeeck, De Norre, & Groenez, 2019a). Inclusief kosten verbonden aan een functiebeperking (bv. gespecialiseerde ondersteuning) bedroeg 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, Havermans, & Groenez, 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 Leebeeck, De Norre, Groenez e.a., 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 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 % voorzag 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 Leebeeck, De Norre, & Groenez, 2019b). Wanneer rekening wordt gehouden 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 als aan de component werkplekleren als de vervoerskosten (De Norre, & Groenez, 2019).

Tot slot werden eind 2020 de resultaten van de studiekostenmonitor in het hoger onderwijs gepubliceerd (De Norre, De Leebeeck, & Havermans, 2020). Tijdens het academiejaar 2018-2019 bedroegen de mediane studiekosten voor een academiejaar € 1.529 voor een hogeschoolopleiding en € 1.496 voor een universiteitopleiding. 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 %).

Tabel 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
1 ^e graad secundair onderwijs	€ 945,5
2 ^e graad secundair onderwijs	€ 1.134,29
3 ^e 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. 2^e en 3^e graad SO en deeltijds bso.

Bron: Steunpunt Onderwijs Onderzoek.

De vroegere schooltoelage (toen een bevoegdheid van departement Onderwijs en Vorming) werd in schooljaar 2019-2020 omgevormd naar een schooltoeslag als onderdeel van het Groeipakket. De schooltoeslag is er voor kinderen vanaf drie jaar in het kleuter-, lager of secundair onderwijs of voor studenten HBO5 Verpleegkunde, die Nederlandstalig onderwijs volgen in Vlaanderen of Brussel, die voldoende aanwezig zijn op school en van wie het gezinsinkomen onder een bepaalde grens ligt. De inkanteling in het Groeipakket ging gepaard met belangrijke wijzigingen: de toekenning gebeurt nu 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 45 % hoger dan in het schooljaar 2018-2019 (tabel ON 2) (Statistiek Vlaanderen, 2021b). Voor studenten hoger onderwijs bestaat er, afhankelijk van de gezinssituatie en het gezinsinkomen, een studietoelage. Die blijft de bevoegdheid van 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 opvallende stijging van het aantal studietoelagen in 2019-2020 verklaart.

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 het gezinsinkomen. Tabel ON 3 geeft het gemiddelde ontvangen bedrag alsook het totaalbedrag weer.

Tabel ON 2. Aantal toegekende schooltoeslagen en studietoelagen, Vlaanderen, schooljaar 2015-2016 – 2020-2021.

	Schooltoeslagen	Studietoelagen
2015-2016	309.773	49.748
2016-2017	308.982	49.229
2017-2018	321.525	51.525
2018-2019	334.796	53.817
2019-2020	491.382 ^a	59.099 ^c
2020-2021 ^b	496.140	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 voor het schooljaar 2020-2021 betreft voorlopige cijfers (toestand op 19/04/2021). Er dient nog een laatste controle op de pedagogische voorwaarde inzake inschrijving, aanwezigheden op school en type onderwijs te gebeuren. Die kan nog aanleiding geven tot bijbetalingen of terugvorderingen.

c. Toestand zoals bekend op 02/10/2020. 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 02/10/2020 waren er nog 2.583 dossiers in beraad of onvolledige dossiers.

Bron: Schooltoeslagen: Agentschap Opgroeien (2021); Studietoelagen: Onderwijs en Vorming.

Tabel ON 3. Gemiddeld en totaalbedrag schooltoeslag (schooljaar 2020-2021) en studietoelage (schooljaar 2019-2020), Vlaanderen.

	Aantal toegekend	Gemiddeld bedrag (€)	Totaalbedrag (€)
Kleuteronderwijs	103.326	105,98	10.952.503
Lager onderwijs	190.170	160,17	30.458.800
Secundair onderwijs	199.969	737,36	147.448.565
HBO Verpleegkunde	2.675	1.647,5	4.407.057
Totaal schooltoeslagen¹	496.140	389,54	193.266.925
Hogescholen	20.265	1.998,46	40.498.815,02
Universiteiten	38.654	1.831,43	70.792.037,79
Niet gekend	180	2.659,61	478.730,08
Totaal studietoelagen	59.099	1.891,23	111.769.582,89

1. De schooltoeslagen betreffen voorlopige cijfers (toestand op 19/04/2021). Er dient nog een laatste controle op de pedagogische voorwaarde inzake inschrijving, aanwezigheden op school en type onderwijs te gebeuren. Die kan nog aanleiding geven tot bijbetalingen of terugvorderingen.

Bron: Schooltoeslagen: Agentschap Opgroeien (2021); Studietoelagen: Onderwijs en Vorming.

7.2 Gelijke onderwijskansen

Versillende 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 geletterdheid en wetenschappelijke geletterdheid. Daarnaast wordt bij elke bevraging een specifiek domein onderzocht. In 2015 was dat bijvoorbeeld 'samenwerkend probleemoplossen'. PISA wordt elke drie jaar herhaald, de recentste cijfers dateren van 2018. De Vlaamse steekproef telde 4.882 leerlingen (geboren in 2002) uit 172 scholen en is representatief voor het Vlaamse secundair onderwijs (Universiteit Gent, Vakgroep Onderwijskunde, s.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 is dat 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. Maar in Vlaanderen haalt 19,3 % van de vijftienjarigen niet het referentiepunt voor leesvaardigheid. Voor wiskundige geletterdheid gaat het om 17,3 % van de Vlaamse leerlingen 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 zowel voor 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, s.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)

Niveau	Vlaanderen	OESO-gemiddelde
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 $\pm 1,96$ * 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 (s.d.). Leesvaardigheid van 15-jarigen, Vlaams rapport PISA 2018. Gent: Universiteit Gent.

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 $\pm 1,96$ * 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 (s.d.). Leesvaardigheid van 15-jarigen, Vlaams rapport PISA 2018. Gent: Universiteit Gent.

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 $\pm 1,96$ * 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 (s.d.). Leesvaardigheid van 15-jarigen, Vlaams rapport PISA 2018. Gent: Universiteit Gent.

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 verklaart het thuismilieu van leerlingen in Vlaanderen 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 (s.d.)).

Om tegemoet te komen aan de problematiek van ongelijkheid in het onderwijs, krijgen scholen extra omkaderings- en werkingsmiddelen op basis van het aantal leerlingen die beantwoorden aan sociaaleconomische indicatoren. 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. Leerlingenkenmerken in het buitengewone kleuter-, lager en secundair onderwijs zijn niet opgenomen. Met 'aantikken' wordt bedoeld dat deze leerlingen op basis van een specifiek leerlingenkenmerk in aanmerking komen voor extra financiering. De leerlingenkenmerken zijn de volgende: de thuistaal is niet Nederlands; een laag opleidingsniveau van de moeder (maximaal lager secundair onderwijs); een schooltoeslag ontvangen; een buurt met hoge mate van schoolse vertraging. Voor deze laatste indicator wordt op basis van de woonplaats aan elke leerling een percentage vijftienjarigen in de buurt waar de leerling woont met minstens twee jaar schoolse vertraging gelinkt. Voor kinderen van de trekkende of thuisloze bevolking wordt dat percentage gelijkgesteld aan 100. Voor leerlingen die niet wonen in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel Hoofdstad wordt het percentage schoolse vertraging gelijkgesteld aan 0. Na rangschikking van alle leerlingen uit het basis- en het secundair onderwijs op basis van dit kenmerk, worden enkel die leerlingen in het hoogste kwartiel beschouwd als leerlingen die in een buurt met hoge mate van schoolse vertraging wonen. Dat betekent dat 25 % van alle leerlingen zal scoren op dit kenmerk. De bepaling gebeurt apart voor basis- en secundair onderwijs.

De tabel toont dat het percentage leerlingen dat thuis geen Nederlands spreekt de voorbije jaren is toegenomen, 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 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 2015-2016 tot 2019-2020.

	2015-2016		2016-2017		2017-2018		2018-2019		2019-2020	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
Kleuteronderwijs: Aantal leerlingen	267.756		266.379		263.789		262.435		261.192	
Thuistaal niet Nederlands	57.523	21,5	59.868	22,5	61.952	23,5	63.965	24,4	66.318	25,4

	2015-2016		2016-2017		2017-2018		2018-2019		2019-2020	
Laag opleidings-niveau moeder	55.791	20,8	55.686	20,9	54.893	20,8	54.047	20,6	53.733	20,6
Schooltoelage	54.016	20,2	52.248	19,6	55.956	21,2	58.254	22,2	99.872	38,2
Buurt	71.150	26,6	71.259	26,8	70.404	26,7	70.131	26,7	69.348	26,6
Lager onderwijs: Aantal leerlingen	422.911		432.291		438.779		442.275		442.961	
Thuistaal niet Nederlands	79.038	18,7	84.036	19,4	88.929	20,3	93.664	21,2	97.882	22,1
Laag opleidingsniveau moeder	87.419	20,7	89.072	20,6	90.708	20,7	91.299	20,6	91.421	20,6
Schooltoelage	103.640	24,5	104.164	24,1	111.998	25,5	118.977	26,9	172.102	38,9
Buurt	101.736	24,1	104.711	24,2	105.651	24,1	107.395	24,3	106.913	24,1
Secundair onderwijs: Aantal leerlingen	426.982		428.071		430.955		436.310		443.410	
Thuistaal niet Nederlands	62.360	14,6	67.030	15,7	72.026	16,7	77.337	17,7	82.850	18,7
Laag opleidings-niveau moeder	101.608	23,8	101.052	23,6	100.739	23,4	100.955	23,1	101.472	22,9
Schooltoelage	117.938	27,6	117.460	27,4	124.976	29,0	131.311	30,1	176.035	39,7
Buurt	107.294	25,1	107.526	25,1	108.216	25,1	109.530	25,1	111.232	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 of achterstand 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 schooljaar 2019-2020 waren over alle schooljaren heen 442.961 leerlingen (inclusief methodeonderwijs), van wie 11,7 % met schoolse vertraging kampte (10,81 % met één jaar, 0,84 % met twee jaar en 0,06 % met meer dan twee jaar vertraging). Dit aandeel daalt jaar na jaar. Jongens hebben iets meer achterstand dan meisjes, zowel bij leerlingen van vreemde nationaliteit als bij Belgische leerlingen. Het aandeel meisjes van vreemde nationaliteit met schoolse vertraging nam voor het eerst licht toe. 33,8 % van de leerlingen met vreemde nationaliteit kampte in het schooljaar 2019-2020 in het lager onderwijs 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 2019-2020.

A. Percentage kinderen van Belgische nationaliteit met achterstand									
Schooljaar	1 jaar achterstand			2 jaar achterstand			meer dan 2 jaar achterstand		
	Jongen	Meisje	Totaal	Jongen	Meisje	Totaal	Jongen	Meisje	Totaal
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

B. Percentage kinderen van vreemde nationaliteit met achterstand									
Schooljaar	1 jaar achterstand			2 jaar achterstand			meer dan 2 jaar achterstand		
	Jongen	Meisje	Totaal	Jongen	Meisje	Totaal	Jongen	Meisje	Totaal
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

C. Percentage alle kinderen met achterstand									
Schooljaar	1 jaar achterstand			2 jaar achterstand			meer dan 2 jaar achterstand		
	Jongen	Meisje	Totaal	Jongen	Meisje	Totaal	Jongen	Meisje	Totaal
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

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.

In het laatste jaar van het gewoon secundair onderwijs (tabel ON 9) heeft 31,2 % van de leerlingen minimaal een jaar leerachterstand, ten opzichte van 16,6 % in het eerste jaar van het secundair onderwijs. Gedurende deze zes jaar neemt het aantal leerlingen met leerachterstand dus verder toe. Ook in het secundair onderwijs blijven de verschillen tussen leerlingen met Belgische nationaliteit en leerlingen met vreemde nationaliteit groot. Zo heeft over alle schooljaren heen 22,2 % van de leerlingen met Belgische nationaliteit schoolse vertraging opgelopen, tegenover 58,6 % 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 2019-2020.

Schooljaar	Totaal aantal leerlingen	% leerlingen met leerachterstand		
		Alle lj.	1 ^e lj.	6 ^e 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

1. Anderstalige nieuwkomers, modulair onderwijs, derde leerjaar van de derde graad, secundair-na-secundair en vierde graad 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 andere factoren die die kans vergroten, zowel op leerlingniveau en schoolniveau als sociaaleconomische factoren. Tabel ON 10 geeft de evolutie van het aandeel vroegtijdige schoolverlaters, jongeren (18 tot 24 jaar) die ten hoogste een diploma lager secundair onderwijs hebben behaald en niet deelnamen aan een opleiding tijdens een referentieperiode van vier weken. De cijfers zijn afkomstig van de EAK-enquête (zie sectie 6.1) en betreffen dus een raming op basis van een steekproef. Door de hervorming van de EAK-enquête in 2017 is er sprake van een breuk waardoor de cijfers volgens de oude methode niet meer vergelijkbaar zijn met die volgens de nieuwe methode. In 2020 stroomde 6,7 % van de Vlaamse jongeren ongekwalificeerd uit, tegenover 9,7 % van de jongeren in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en 9,8 % van de Waalse jongeren. Zoals we eerder konden vaststellen (in 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, 2011-2020.

	2011	2012	2013 ¹	2014	2015	2016	2017 ²	2018	2019	2020
Vlaams Gewest	9,6	8,7	7,5	7,0	7,2	6,8	7,2	7,3	6,2	6,7
Waals Gewest	14,7	14,8	14,7	12,9	13,1	10,3	10,5	9,9	10,9	9,8
Brussels HG	18,9	20,1	17,7	14,4	15,8	14,8	12,9	10,7	11,8	9,7
België	12,3	12,0	11,0	9,8	10,1	8,8	8,9	8,6	8,4	8,1

1. 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.

2. Ook vanaf 2017 is er een breuk in de tijdreeks wegens de nieuwe methodologie van de EAK-enquête.

Bron: Steunpunt Werk o.b.v. EAK.

Ook NEET-jongeren (*not in education, employment or training*) zijn een kwetsbare groep. Het gaat om jongeren tussen 15 en 24 jaar die in de referentieperiode van vier weken (voorafgaand aan de EAK-enquête) geen regulier onderwijs volgden, noch een opleiding buiten het reguliere onderwijs volgden of aan het werk waren. In 2020 telde Vlaanderen 7,3 % NEET-jongeren, dat is minder dan in het Waalse of het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (tabel ON 11). Ook hier is door de breuk in de tijdreeks in 2017 de vergelijking met vorige jaren niet mogelijk. Tussen 2017 en 2020 bleef het aandeel veeleer stabiel.

Tabel ON 11. Aandeel NEET-jongeren (15-24 jaar), België & gewesten, 2011-2019.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ¹	2018	2019	2020
Vlaams Gewest	8,5	9,2	10,5	9,8	9,5	7,5	7,2	7,8	7,5	7,3
Waals Gewest	15,2	15,4	14,5	14,7	15,0	12,2	11,6	10,0	11,0	11,7
Brussels HG	18,8	19,2	18,7	15,8	17,5	15,2	13,3	13,3	12,9	11,3
België	11,8	12,3	12,7	12,0	12,2	9,9	9,3	9,2	9,3	9,2

1. Er is een breuk in de tijdreeks vanaf 2017 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 oprispen en versterken. De sector Basiseducatie bestaat uit dertien pluralistische Centra voor Basiseducatie in Vlaanderen en Brussel, gegroepeerd onder een nieuwe naam, Ligo. Het opleidingsaanbod is gericht op het aanleren en verhogen van (gelettertheids) competenties, op het vlak van taal, wiskunde, informatie- en communicatietechnologie en maatschappijoriëntatie. Binnen elk leerdomein zijn er cursussen op verschillende niveaus. Alle cursussen zijn op het niveau van de lagere school en de eerste graad secundair onderwijs. De meeste cursisten betalen geen inschrijvingsgeld, maar wel voor lesmateriaal. Tabel ON 12 geeft het aantal cursisten basiseducatie per schooljaar. In schooljaar 2019-2020 daalde het aantal cursisten tot 33.569.

Tabel ON 12. Aantal cursisten in basiseducatie, schooljaar 2013-2014 tot 2019-2020, Vlaanderen.

Schooljaar	AC
2013-2014	35.501
2014-2015	38.249
2015-2016	41.207
2016-2017	41.732
2017-2018	40.809
2018-2019	39.749
2019-2020	33.569

Bron: Stafdiensten Onderwijs en Vorming, dataloop.

7,4 % van de volwassenen (25-64 jaar) in België nam in 2020 deel aan levenslang leren via een opleiding in of buiten het regulier onderwijs (in de referentieperiode van vier weken voor de LFS-enquête) (tabel ON 13). Door de nieuwe EAK-methodologie (zie sectie 6.1) zijn cijfers van 2017-2020 niet vergelijkbaar met die van de jaren daarvoor. 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). Hooggeschoolden nemen veel vaker deel aan levenslang leren dan laaggeschoolden. De deelname aan levenslang leren is het hoogst in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (10,3 %) (niet in tabel). In het Vlaamse Gewest was dat 7,7 % en in het Waalse Gewest 5,6 %.

Tabel ON 13. Deelname aan levenslang leren, naar opleidingsniveau¹, België, 2010-2019.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ²	2018	2019	2020
Totaal	7,4	7,4	6,9	6,9	7,4	6,9	7,0	8,5	8,5	8,2	7,4
Laaggeschoold	3,2	3,2	2,9	3,0	3,1	3,0	2,8	3,2	3,2	3,4	2,4
Middelgeschoold	6,1	5,9	5,5	5,2	5,7	5,5	5,3	6,0	6,1	5,4	4,8
Hooggeschoold	12,3	12,5	11,6	11,7	12,2	11,2	11,5	13,7	13,7	13,4	11,9

1. Laaggeschoold: ISCED 0-2: ten hoogste secundair onderwijs; Middelgeschoold: ISCED 3-4: hoger secundair en postsecundair, niet-tertiair onderwijs; Hooggeschoold: ISCED 5-8: minstens tertiair onderwijs.

2. Er is een breuk in de tijdreeks vanaf 2017 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, Stafdiensten Onderwijs en Vorming, Koning Albert II-laan 15, 1210 Brussel, telefoon: 02 553 95 46, mail: stafdiensten.onderwijs@vlaanderen.be, website: <http://onderwijs.vlaanderen.be/nl/onderwijsstatistieken>

Steunpunt Onderwijs Onderzoek, Vakgroep Onderwijskunde, H. Dunantlaan 2, 9000 Gent, telefoon: 09 264 86 30, website: <http://steunpuntsono.be/>

Steunpunt Werk, Vlamingenstraat 83, bus 3552, 3000 Leuven, telefoon: 016 32 32 39, mail: steunpuntwerk@kuleuven.be, website: <http://www.steunpuntwerk.be/>

Universiteit Gent, Vakgroep Onderwijskunde, H. Dunantlaan 2, 9000 Gent, telefoon: 09 264 62 51, website: <https://www.pisa.ugent.be/nl/index.html>

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 Woon survey 2018, ter opvolging van het Grote Woononderzoek 2013 en de Woon survey 2005. Ongeveer 3.000 huishoudens in Vlaanderen werden tussen 22 februari en 16 september 2018 bevestigd. Op basis van deze 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 brutowoonuitgaven 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 brutowoonuitgaven (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
Brutowoonuitgaven eigenaars met hypotheek (zonder woonbonus) ¹	€ 718	€ 764	€ 782
Gemiddelde huurprijs private markt ¹	€ 556	€ 600	€ 637
Gemiddelde huurprijs sociale markt ¹	€ 332	€ 386	€ 386
Huishoudens met woonquote > 30 %	Totaal: 13 % Eigenaar met hyp.: 17 % Private huurders: 39 % Soc. huurders: 12 %	Totaal: 20 % Eigenaar met hyp.: 27 % Private huurders: 52 % Soc. huurders: 23 %	Totaal: 21 % Eigenaar met hyp.: 27 % Private huurders: 52 % Soc. huurders: 23 %
Huishoudens met resterend inkomen < budgetnorm	Totaal: 14 % Eigenaar met hyp.: 10 % Private huurders: 27 % Soc. huurders: 39 %	Totaal: 14 % Eigenaar met hyp.: 10 % Private huurders: 30 % Soc. huurders: 35 %	Totaal: 12 % Eigenaar met hyp.: 8 % Private huurders: 31 % Soc. huurders: 34 %

1. In prijzen van 2018.

Bron: Heylen & Vanderstraeten (2019).

De Woonsurvey vindt niet elk jaar plaats. De EU-SILC laat wel toe om jaarlijks een aantal cijfers in verband met de betaalbaarheid van wonen en woningkwaliteit op te volgen. Zo bevat de SILC-enquête gegevens over het aandeel van de bevolking dat leeft in een huishouden dat meer dan 40 % van het beschikbare huishoudinkomen besteedt aan de totale woonkosten (huur of aflossing van de lening, inclusief verzekering, taksen, onderhoud en nutsvoorzieningen). In België was dat in 2020 het geval voor 7,8 % 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 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 tabel HV 3).

Tabel HV 2. Bevolking in een huishouden waar de totale woonkosten meer dan 40 % bedragen van het beschikbare huishoudinkomen, naar woningbezit, België, 2010-2020.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ^a	2020 ^a
België	8,9	10,6	11,0	9,6	10,4	9,4	9,8	9,4	8,9	8,4	7,8
Eigenaar met hypotheek	3,1	3,3	3,6	3,8	3,1	2,4	2,5	2,8	1,2	0,9	1,1
Eigenaar zonder hypotheek	3,1	2,4	4,1	1,6	1,8	1,8	1,3	2,0	1,6	1,9	1,9
Huurder private markt	28,7	38,1	37,2	34,0	38,1	33,7	36,0	34,9	34,8	30,5	29,4
Sociale huurder of gratis bewoner	12,3	14,9	15,3	12,8	13,3	14,2	12,2	12,1	14,4	14,9	11,0

a. Breuk in tijdreeks.

Bron: Eurostat, o.b.v. EU-SILC.

Wat de woningkwaliteit betreft, bevat de EU-SILC gegevens over personen in woningen van slechte kwaliteit: het gaat dan om woningen met een lekkend dak, vochtige muren, vloeren of funderingen, of rot in het raamwerk of in de vloeren. In 2020 woonde 15,7 % van de Belgische bevolking in een dergelijke woning. We zien een sterke samenhang met het armoederisico (tabel HV 3).

Tabel HV 3. Bevolking in een woning van slechte kwaliteit, naar armoederisico, België, 2010-2020.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ^a	2020 ^a
Totaal	19,0	21,2	18,7	18,1	17,5	18,2	19,2	18,4	17,9	16,7	15,7
Bevolking met inkomen onder armoedegrens	30,2	30,9	27,2	27,1	26,9	30,9	30,5	27,7	25,5	23,8	21,1
Bevolking met inkomen boven armoedegrens	17,0	19,5	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.

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. Tegen 2023 moeten de SHM's en de SVK's fusioneren tot 'woonmaatschappijen', een proces dat in 2020 op gang werd getrokken. Daarnaast verhuren Vlabinvest en het Vlaams Woningfonds sociale woningen (daar gaat deze sectie verder niet op in).

Eind 2020 waren er 159.217 woningen in het patrimonium van de sociale huisvestingsmaatschappijen, een aantal dat de voorbije jaren gestaag toenam. Toch blijven de wachtlijsten en wachttijden lang. Eind 2020 stonden 169.096 unieke kandidaat-huurders op de wachtlijst, een stijging met 76,2 % in vergelijking met 2010 (tabel HV 4). Opgemerkt dient dat de jaar-op-jaarschommelingen deels te wijten zijn aan actualisering van het bestand die in de oneven jaren worden uitgevoerd. Hierdoor worden sommige kandidaat-huurders geschrapt en gegevens bijgewerkt (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, 2021). 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 2020 1.358 dagen.

Tabel HV 4. Het sociale huurpatrimonium en kandidaat-huurders van de sociale huisvestingsmaatschappijen, Vlaams Gewest, 2010-2020 (gegevens per 31/12).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Woningen	142.873	143.876	146.536	147.146	148.250	149.945	152.697	153.908	156.390	157.285	159.217
Kandidaat-huurders	95.953	91.926	107.090	104.976	120.504	117.681	137.177	135.500	153.910	153.510	169.096

Bron: Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen.

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 meest kwetsbare gezinnen en personen. Daarom hanteren ze een toewijzingssysteem waarbij onder andere rekening wordt gehouden met het gezinsinkomen en de woonnod. De woningen moet voldoen aan de normen van de Vlaamse Wooncode op het vlak van veiligheid, gezondheid en woningkwaliteit. Het SVK moet voldoen aan de huurdersverplichtingen (zoals het tijdig betalen van de huur, het onderhoud van de woning) en voorziet in begeleiding van de onderhuurders (bv. via ondersteuning van hun rechten en plichten). Eind 2020 waren er in Vlaanderen 48 sociale verhuurkantoren. Samen verhuurden ze 12.412 woningen (tabel HV 5). Nog 72.645 kandidaten stonden op een wachtlijst.

Tabel HV 5. Aantal erkende sociale verhuurkantoren (SVK) en woongelegenheden, Vlaanderen, 2013-2020 (absolute cijfers per 31/12).

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Woningaantal	7.025	7.772	8.349	9.140	10.008	10.990	11.707	12.412
Kandidaat-huurders	25.310	34.684	32.813	45.060	46.448	60.136	57.230	72.645
SVK-aantal	50	48	47	48	48	48	48	48

Bron: Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen.

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 doordat 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 2014 vond een nulmeting plaats in de bestaande diensten en voorzieningen in Vlaanderen. Meys en Hermans (2014) telden voor dit onderzoek tussen 15 en 31 januari 2014 711 personen ouder dan zestien jaar en 53 kinderen in de winteropvangcentra van Vlaanderen. Daarnaast telden ze tussen 15 januari en 15 februari 2014 3.019 volwassenen en 1.675 kinderen in de thuislozenzorg van CAW's en in de doorgangswoningen van OCMW's.

In Brussel wordt regelmatig een telling 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). De laatste telling dateert van 9 november 2020 en steunt zowel op een fysieke telling op straat (tussen 23u en 00u 's nachts) als op gegevensverzameling over de bezetting van de opvangvoorzieningen,

kraakpanden, ziekenhuizen ... tijdens diezelfde nacht (Horvat & Striano, 2021). De telling gebeurde in volle coronaperiode, die een impact had op de opvangcapaciteit. Zo lieten sommige onthaalhuizen tijdelijk geen nieuwe opnames toe (of enkel onder voorwaarden) en beperkten de meeste noodopvangcentra het aantal cliënten. Tegelijkertijd werden crisisopvangmaatregelen ingevoerd, zoals verblijf in hotels, en voorkwam het moratorium op huisuitzettingen dat kwetsbare personen op straat terechtkwamen. In totaal werden 5.313 mensen geteld: 2.647 (49,8 %) waren dakloos (de nacht doorbrengen in openbare ruimte, gebruikmaken van nood- en crisisopvang of van oplossingen vanuit het Burgerplatform), 1.140 (21,5 %) waren thuisloos (mensen in onthaalhuizen en transitwoningen) en 1.495 (28,1 %) verbleven in ontoereikende huisvesting (bv. niet-erkende opvangstructuren, onderhandelde bezettingen en kraakpanden). 31 mensen (0,6 %) waren opgenomen op de spoedafdeling van een ziekenhuis. 17,6 % was minderjarig en 82,4 % was ouder dan achttien jaar. In vergelijking met de vorige telling werden 1.153 dak- en thuislozen meer geteld (+27,7 %). Op twaalf jaar tijd is hun aantal iets meer dan verdrievoudigd, van 1.724 in 2008 tot 5.313 in 2020.

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. Die zal later worden herhaald in andere steden/regio's in Wallonië en Vlaanderen.

Tabel HV 6 biedt een beperkte kijk op de situatie in Vlaanderen. Het betreft een overzicht van de cliënten in woonbegeleiding met verblijf bij de CAW's in Vlaanderen, dus cliënten die tijdelijk geen woonst hebben en die worden opgevangen en begeleid door een CAW. In werkjaar 2020 ging het in totaal om 2.015 cliënten. De meerderheid van deze cliënten zijn mannen, 25- tot 59-jarigen en Belgen.

Tabel HV 6. Profiel van cliënten in woonbegeleiding met verblijf bij de CAW's, Vlaanderen, 2020.

	Aantal	%	% zonder cat. 'onbekend'
Geslacht			
man	1.317	65,4	
vrouw	696	34,5	
onbekend	2	0,1	
Leeftijd			
0-11 jaar	214	10,6	
12-17 jaar	82	4,1	
18-24 jaar	361	17,9	
25-59 jaar	1.226	60,8	
60+	119	5,9	
Onbekend	13	0,6	
Origine			
Belg	549	27	57

	Aantal	%	% zonder cat. 'onbekend'
vreemde origine	414	21	43
niet ingevuld/onbekend	1.052	52	
Totaal	2.015	100	

Bron: Sector CAW.

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, een loon lager dan het leefloon vermeerderd met 10 %). Het bedrag van de installatiepremie is gelijk aan het maandbedrag van het leefloon voor de categorie 'persoon met gezinslast' en is bedoeld om tegemoet te komen in de kosten die gepaard gaan met de installatie in de woning. Ook voor asielzoekers bestaat een tegemoetkoming in de installatiekosten, maar die laten we hier buiten beschouwing. Het aantal toegekende installatiepremies steeg jaar na jaar en bereikte in 2016 een record (tabel HV 7). Sinds 2017 daalde dit aantal, tot 7.457 in 2020.

Tabel HV 7. Jaarlijks aantal thuislozen aan wie een installatiepremie¹ werd toegekend, absolute cijfers en percentages, België & gewesten, 2015-2020.

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
Vlaams Gewest	4.187	41,7	5.718	45,7	4.144	40,7	4.172	41,2	3.302	39,0	2.894	38,8
Waals Gewest	4.022	40,1	4.941	39,5	4.401	43,3	4.411	43,7	3.848	45,5	3.332	44,7
Brussels HG	1.822	18,2	1.853	14,8	1.626	16,0	1.521	15,1	1.307	15,5	1.231	16,5
België	10.031	100	12.512	100	10.171	100	10.104	100	8.457	100	7.457	100

1. Het gaat hier over de optelsom van de installatiepremie in het kader van de RMI-wet (26/05/2002) en de installatiepremie krachtens de organieke OCMW-wet (wet van 23/08/2004). De tegemoetkoming in de installatiekosten voor de huisvesting van asielzoekers is niet inbegrepen in deze cijfers.

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/>

Steunpunt Mens en Samenleving (SAM vzw), Turnhoutsebaan 139A, 2140 Borgerhout, telefoon: 0488 77 88 99, mail: info@samvzw.be, website: <https://www.samvzw.be/>

Steunpunt Wonen, p/a HIVA-KU Leuven, Parkstraat 47, bus 5300, 3000 Leuven, 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>

Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW), Havenlaan 88, bus 94, 1000 Brussel, telefoon: 02 505 45 45, mail: info@vmsw.be, website: <http://www.vmsw.be/>

9. GEZONDHEID

Mensen met een lager socio-economisch profiel hebben gemiddeld genomen een zwakkere gezondheid dan mensen met een hoger socio-economisch profiel (Bouckaert, Maertens De Noordhout, & Van De Voorde, 2020). De bekendste studies naar ongelijke gezondheid (zorg) 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. In 2018 liep de recentste enquête bij een steekproef van 10.700 Belgen. 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 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 zodat ze beslissingen 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, Drieskens, Charafeddine, e.a. (2019); Van der Heyden & Charafeddine (2019); Drieskens, Charafeddine, & Van der Heyden (2019); Charafeddine, Demarest, & Berete (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 e.a., 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 die aangeven 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, Charafeddine, Drieskens, & Berete (2019).

De verplichte ziekteverzekering (verzekering voor geneeskundige verzorging) komt tegemoet in de kosten van veel zorgverstrekkingen (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 verstrekkingen is geen remgeld verschuldigd. Enkel geneeskundige verstrekkingen die voorkomen op de nomenclatuur (lijst met geneeskundige verstrekkingen die de ziekteverzekering geheel of gedeeltelijk vergoedt) worden vergoed. Geneesmiddelen zonder voorschrift bijvoorbeeld vallen daarbuiten en zijn ten laste van de patiënt, net als supplementen. Wie een globaal medisch dossier (GMD) heeft bij een huisarts, krijgt een hogere terugbetaling voor een raadpleging van deze arts. De eigen betalingen vertegenwoordigden ongeveer 19 % van de totale uitgaven voor gezondheidszorg in 2018 (Bouckaert e.a., 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 e.a., 2020).

Er bestaan heel wat maatregelen om de financiële toegankelijkheid van gezondheidszorg te bewaken. Bij opname in een ziekenhuis en in de meeste gevallen bij de apotheker geldt de 'derdebetalersregeling'. Patiënten moeten dan enkel het bedrag van het persoonlijk aandeel betalen (en eventueel een supplement als de zorgverlener niet geconventioneerd is). Het ziekenfonds betaalt de tegemoetkoming van de ziekteverzekering rechtstreeks aan de zorgverlener. De patiënt moet die dus niet eerst voorschieten. Bij de huisarts hebben bepaalde categorieën van verzekerden recht op de sociale derdebetalersregeling. Voor personen met verhoogde tegemoetkoming (zie verder) moet de huisarts verplicht de derdebetalersregeling toepassen (behalve bij huisbezoeken). De maximumfactuurregeling biedt de garantie dat gezinnen jaarlijks niet meer voor geneeskundige verzorging hoeven uit te geven dan een maximumbedrag. Personen met verhoogde tegemoetkoming hebben recht op de sociale maximumfactuur, zij betalen in 2020 maximaal € 487,08. Volgens Bouckaert e.a. (2020) zijn deze beschermingsmaatregelen 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. Uit gegevens van het Intermutualistisch Agentschap (De Wolf, Di Zinno, Dolphens, Landtmeters e.a., 2021) was 44 % van het totale bedrag van € 1,38 miljard dat in 2019 aan patiënten in rekening werd gebracht te wijten aan ereloonsupplementen. Bovendien was hun groei tussen 2018 en 2019 hoger dan in vroegere jaren en hoger dan de stijging van de officiële honoraria en de remgelden.

De verhoogde tegemoetkoming geeft bepaalde patiënten recht op verhoogde terugbetaling van hun medische kosten. Sommige groepen krijgen het recht automatisch toegekend (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 niet tot een van deze situaties behoort en een laag inkomen heeft, kan een aanvraag indienen bij het ziekenfonds, mits hij/zij voldoet aan bepaalde inkomensvoorwaarden. Tabel G 3 geeft een overzicht van het aantal rechthebbenden op een verhoogde tegemoetkoming in het Vlaamse Gewest en het aandeel tegenover het totale aantal personen dat bij een ziekenfonds aangesloten is. Eind 2020 had 15,1 % van de Vlamingen die lid zijn bij een ziekenfonds 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 e.a., 2020). In 2020 was er voor het eerst sprake van een lichte daling. Navraag bij het RIZIV leert dat deze daling zich voordeed bij de rechthebbenden na inkomensonderzoek. Het aantal rechthebbenden met automatisch recht bleef stabiel in 2020. Waarschijnlijk is deze daling te wijten aan de lockdown en de sluiting van de ziekenfondskantoren.

Tabel G 3. Aantal personen met recht op een verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering en aandeel tegenover het totale aantal leden aangesloten bij een ziekenfonds, toestand op 31/12, Vlaams Gewest, 2014-2020.

Jaar	N	%
2014	900.721	14,2
2015	922.464	14,5
2016	969.856	15,2
2017	984.782	15,3
2018	997.697	15,4
2019	10.053.338	15,4
2020	984.637	15,1

Bron: RIZIV – Dienst voor administratieve controle.

Voor meer informatie

Intermutualistisch Agentschap (IMA), Tervurenlaan 188A, 1150 Brussel, telefoon: 02 891 72 11, 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), Galilleelaan 5/01, 1210 Brussel, telefoon: 02 524 97 97, website: <http://www.riziv.fgov.be>

Statistiek Vlaanderen, Havenlaan 88, bus 20, 1000 Brussel, telefoon: 02 553 52 07, website: <http://www.statistiekvlaanderen.be>

10. MAATSCHAPPELIJKE PARTICIPATIE

De SILC-enquête werkt met jaarlijks wisselende thematische modules. De laatste bevraging rond het thema sociale en culturele participatie dateert van 2015. In het Vlaamse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest werd tot 2018 jaarlijks de SCV-survey (Sociaal-culturele verschuivingen in Vlaanderen) georganiseerd. Via een persoonlijk interview werd gepeild naar opvattingen, overtuigingen en gedragingen met betrekking tot maatschappelijke en beleidsrelevante thema's. Ook hier moet men in het achterhoofd houden dat de percentages een schatting zijn van de overeenkomstige populatieparameter binnen een interval. De hier weergegeven percentages zijn gewogen om de onder- of oververtegenwoordiging van bepaalde categorieën te compenseren. De SCV-survey werd afgenomen bij 1.500 respondenten ouder dan achttien jaar. De editie van 2018 was de laatste van haar soort. Statistiek Vlaanderen werkt bij het ter perse gaan van dit boek aan een nieuwe enquête volgens een andere methode.

Tabel M 1 geeft weer hoeveel procent van de bevolking (18-85 jaar) niet deelnam aan cultuur (personen die aangeven niet minstens één keer in het afgelopen jaar een van volgende cultuuractiviteiten te hebben ondernomen: het bijwonen van een opera of klassiek concert, een pop- of rockconcert, een jazz- of bluesconcert, een folkoptreden of traditioneel concert, een dans- of balletvoorstelling, een theatervoorstelling of een bezoek aan een museum, aan een bibliotheek of aan een bioscoop). In 2018 was dat 13,7 %. Dit aandeel daalde sinds 2014. De niet-deelname aan sport (personen die aangeven niet aan sport te doen (inclusief wandelen of fietsen)) daalde de voorbije jaren, maar nam in 2018 voor het eerst weer toe tot 35,1 %. Het aandeel niet-participanten aan verenigingen (personen die aangeven van geen enkele vereniging actief lid te zijn) is veel hoger (46,9 %) en blijft vrij stabiel sinds 2012 (met uitzondering van 2015).

Tabel M 1. Participatie-indicatoren gebaseerd op de SCV-survey, bevolking 18-85 jaar, Vlaamse Gemeenschap, 2010-2018.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Niet-participatie aan cultuur	19,9	22,9	21,7	22,7	21,9	19,1	16,5	16,4	13,7
Niet-participatie aan verenigingen	46,1	53,6	47,7	48,8	48,8	44,8	48,7	46,6	46,9
Niet-participatie aan sport	47,3	50,0	44,9	43,1	44,4	37,8	34,5	32,2	35,1

Bron: Statistiek Vlaanderen o.b.v. SCV.

Als wordt vergeleken naar achtergrondkenmerken (tabel M 2), blijkt duidelijk dat 65- tot 85-jarigen, alleenstaanden, huurders, gepensioneerden en andere niet-actieven, laagopgeleiden, mensen met een laag inkomen en mensen met een niet-EU-herkomst minder vaak deelnemen aan cultuur, sport en het verenigingsleven.

Tabel M 2. Participatie-indicatoren gebaseerd op de SCV-survey, naar geslacht, leeftijd, huishoudtype, eigendomsstatuut, activiteitsstatus, opleidingsniveau, inkomenscategorie (opgedeeld in kwintielen) en herkomst, bevolking 18-85 jaar, Vlaamse Gemeenschap, 2018.

	Niet-participatie aan cultuur	Niet-participatie aan verenigingen	Niet-participatie aan sport
Totaal	14	47	35
Mannen	14	40	33
Vrouwen	14	54	38
18-24 j.	2	37	22
25-49 j.	8	46	33
50-64 j.	17	47	35
65-85 j.	24	52	44
Inwonend bij ouders	5	36	27
Alleenstaanden	21	53	49
Alleenstaande ouder	17	45	44
Met partner zonder kinderen	17	50	33
Met partner en kinderen	9	46	32
Eigenaars	13	44	33
Huurders	17	57	42
Werkenden	8	44	31
Werklozen	10	57	32
Gepensioneerden	23	49	40
Andere niet-actieven	17	50	43
Opleidingsniveau: laag	30	57	51
Opleidingsniveau: gemiddeld	11	53	35
Opleidingsniveau: hoog	3	32	22
Lid van gezin in Q1 ¹	25	58	50
Lid van gezin in Q2	20	58	43
Lid van gezin in Q3	11	43	31
Lid van gezin in Q4	7	45	30
Lid van gezin in Q5	3	36	22
EU-herkomst (inclusief België) ²	13	46	35
Niet-EU-herkomst ²	17	54	37

1. De inkomens worden van laag naar hoog gerangschikt en verdeeld in vijf gelijke groepen (kwintielen). Q1 = de 20 % laagste inkomens, Q5 = de 20 % hoogste inkomens.

2. EU-herkomst: de persoon heeft een huidige EU-nationaliteit, is geboren met een EU-nationaliteit en zijn/haar ouders zijn allebei geboren met een EU-nationaliteit. Niet-EU-herkomst: de persoon heeft een huidige niet-EU-nationaliteit, is geboren met een niet-EU-nationaliteit of een van beide ouders is geboren met een niet-EU-nationaliteit.

Bron: Studiedienst van de Vlaamse Regering (2017) o.b.v. SCV.

Voor meer informatie

Statistiek Vlaanderen, Havenlaan 88, bus 20, 1000 Brussel, telefoon: 02 553 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 (631 in 2020). In 2020 werden maandelijks gemiddeld 175.402 personen geholpen via deze aangesloten verenigingen (+5,7 % t.o.v. 2019). Zij worden bijvoorbeeld door de OCMW's doorgestuurd. Volgens de BFVB (2021) heeft de coronacrisis een groot effect gehad. Vooral in de zomerperiode werden heel wat niet aangesloten organisaties bevoorrad. Geschat wordt dat toen zo'n 195.000 personen per maand geholpen werden, onder wie ook nieuwe profielen van begunstigen, zoals laaggeschoolden met een precair arbeidsstatuut en jobstudenten. In totaal maakt zo'n 1,5 % van de Belgische bevolking gebruik van het aanbod van de voedselbanken. Ook de hoeveelheid verdeeld voedsel bereikte opnieuw een recordhoogte (22.013 ton). Deze toename is te verklaren door de grotere hoeveelheden producten ontvangen via het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD), de aankoop van voedsel en een toename van goederen geschonken door de voedingsindustrie (BFVB, 2021).

De BFVB (2021) wijst op een aantal uitdagingen voor 2021. Door de hervorming van het FEAD dreigt er minder budget voor de aankoop van voedsel. De beschikbare voorraden daalden in de laatste maanden van 2020 en de vraag was hoger dan het aanbod. Daardoor zullen de Voedselbanken opnieuw verplicht worden om voedsel aan te kopen, mits ze over de nodige financiële middelen beschikken.

Tabel V 1. Voedselhulp in België, 2005, 2010-2020.

Jaar	Ingezamelde hoeveelheid (in ton)	Aantal aangesloten verenigingen	Aantal begunstigde hulp-behoevenden	Jaarlijkse groei begunstigen (%)	% 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

Jaar	Ingezamelde hoeveelheid (in ton)	Aantal aangesloten verenigingen	Aantal begunstigde hulp-behoevenden	Jaarlijkse groei begunstigten (%)	% in bevolking
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	165.883	+4,3	1,5
2020	22.013	631	175.402	+5,7	1,5

Bron: Belgische Federatie van Voedselbanken.

Voor meer gegevens

Belgische Federatie van Voedselbanken vzw, Zelliksesteenweg, 12, 1082 Brussel, telefoon: 02 559 11 10, mail: info@foodbanks.be, website: <https://www.foodbanks.be>

REFERENTIES

- Agentschap Opgroeien (2021). *Jaarverslag Groeipakket 2020*, geraadpleegd via <https://www.groeipakket.be/documenten/jaarverslagen/jaarverslag-groeipakket-2020>
- Agentschap Opgroeien (2021). *Het Kind in Vlaanderen, 2020*, geraadpleegd via https://www.opgroeien.be/sites/default/files/documents/kind_in_vlaanderen_2020_0.pdf
- Belgische Federatie van Voedselbanken (2021). *Jaarverslag 2020*. Brussel: 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 334As*. Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE).
- Charafeddine, R., Demarest, S., & Berete, F. (2019). *Gezondheidsenquête 2018: Gezondheidsvaardigheden*. Brussel: Sciensano, www.gezondheidsenquete.be
- De Leebeek, K., De Norre, J., & Groenez, S. (2019a). *Studiekosten in het buitengewoon lager onderwijs*. Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek.
- De Leebeek, K., De Norre, J., & Groenez, S. (2019b). *Studiekosten in het buitengewoon secundair onderwijs*. Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek.
- De Leebeek, K., De Norre, J., Groenez, S., & Havermans, N. (2020). *Studiekosten in de tweede en derde graad van het secundair onderwijs*. Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek.
- Demarest, S., Charafeddine, R., Drieskens, S., Berete, F. (2019). *Gezondheidsenquête 2018: Financiële toegankelijkheid van gezondheidszorgen*. Brussel: Sciensano, www.gezondheidsenquete.be
- De Norre, J., De Leebeek, K., & Havermans, N. (2020). *Studiekosten in het hoger onderwijs*. Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek.
- De Norre, J., & Groenez, S. (2019). *Omvang en samenstelling van de studiekosten in het deeltijds beroepssecundair onderwijs*. Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek.
- De Norre, J., Havermans, N., & Groenez, S. (2019). *Studiekosten in eerste graad van het secundair onderwijs*. Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek.
- De Smet, R., Penders, I., & Vansteenkiste, S. (2021). De Vlaamse arbeidsmarkt tijdens het eerste jaar van de COVID-19-pandemie. *Over.Werk, Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 31(1), 6-28.
- Departement Werk en Sociale Economie (2020a). *Jaarrapport sociale economie 2018*, <https://www.vlaanderen.be/publicaties/de-vlaamse-sociale-economie-jaarrapport>
- Departement Werk en Sociale Economie (2020b). *Jaarrapport sociale economie 2019*, <https://www.vlaanderen.be/publicaties/de-vlaamse-sociale-economie-jaarrapport>

De Sola Perea, M. (2020, juni). First results of the third wave of Belgium's Household Finance and Consumption Survey. *NBB Economic Review*,
https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2020/ecorevi2020_h3.pdf

Devos, C., Cordon, A., Lefèvre, M., Obyn, C., Renard, F., Bouckaert, N., Gerkens, S., Maertens de Noordhout, C., Devleeschauwer, B., Haelterman, M., Léonard, C., Meeus, P. (2019). *De performantie van het Belgische gezondheidssysteem – rapport 2019, KCE Reports 313A*. Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE).

Drieskens, S., Charafeddine, R., & Van der Heyden, J. (2019). *Gezondheidsenquête 2018: Lichamelijke pijn*. Brussel: Sciensano, www.gezondheidsenquête.be

Europese Commissie (2010). *Europa 2020. Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei*. Mededeling van de Commissie (Vol. COM(2010)2020 definitief). Brussel.

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, Brussel, 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 (2021). *De doelmatigheid van de sociale minima*, geraadpleegd via <https://socialesecurity.belgium.be/nl/cijfers-van-sociale-bescherming/de-doelmatigheid-van-de-sociale-minima>

Havermans, N., De Norre, J., & Groenez, S. (2019). *Studiekosten in het basisonderwijs*. Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek.

Hermans, K. & Italiano, P. (2021). *Telling dak- en thuisloosheid: Globaal Rapport*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.

Heylen, K. & Vanderstraeten, L. (2019). *Wonen in Vlaanderen anno 2018*. Leuven: Steunpunt Wonen.

Horvat, N., & Striano, M. (2021). *Dak- en thuislozentelling in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*. Brussel: Bruss'Help.

De Wolf, F., Di Zinno, T., Dolphens, M., Landtmeters, B., & Lona, M. (2021). *Inventaris van aan patiënten aangerekende ziekenhuiskosten, Gegevens 2019*. Brussel: Intermutualistisch Agentschap.

Kuypers, S. & Marx, I. (2020, mei). De verdeling van de vermogens en schulden in België. Een actualisering op basis van de derde golf van het HFCS. *CSB-Berichten*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.

Meys, E., & Hermans, K. (2014). *Nulmeting dak- en thuisloosheid*. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

Nationale Bank van België (2021). *Centrale voor Kredieten aan Particulieren, Statistieken 2020*.

POD Maatschappelijke Integratie (2020, feb.). *Statistisch verslag*, 26. Brussel: POD MI.

POD Maatschappelijke Integratie (2021). *Voorschotten op werkloosheidsuitkeringen door OCMW's*, geraadpleegd via <https://www.mi-is.be/nl/studies-publicaties-statistieken/uniproc-voorschotten-op-werkloosheidsuitkeringen-door-ocmws>

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA). (2021). *De RVA in 2020. Volume 2: indicatoren van de arbeidsmarkt en evolutie van de uitkeringen*. Brussel: RVA.

SAM vzw (2019). *Cijfers- en profielgegevens van de Vlaamse huishoudens in budget- en/of schuldhulpverlening anno 2018*. Onderzoeksrapport. Brussel: SAM – Steunpunt Mens en Samenleving.

SAM vzw (2020). *Vlaamse gezinnen in budget- en/of schuldhulpverlening. Cijfergegevens 2016 – 2019*. Borgerhout: 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%20levensomstandigheden/10.7.2%20Privation%20mat%C3%A9rielle/Technische%20nota%20-%20hervorming_NL.pdf

Statbel (2021). *Quality Report Belgian SILC 2020*, geraadpleegd via https://statbel.fgov.be/sites/default/files/files/documents/Huishoudens/10.7%20Inkomen%20en%20levensomstandigheden/10.7.1%20Armoederisico/Plus/BE_QualityReport_2020.pdf

Statistiek Vlaanderen. (2021a). *Vrind-classificatie*. <https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/gebiedsindelingen-vrind>

Statistiek Vlaanderen (2021b). *Schooltoeslag*, geraadpleegd via <https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/schooltoeslag#sources>

Tafforeau, J., Drieskens, S., Charafeddine, R., & Van der Heyden, J. (2019). *Gezondheidsenquête 2018: Subjectieve gezondheid*. Brussel: Sciensano, www.gezondheidsenquête.be

Universiteit Gent, Vakgroep Onderwijskunde (s.d.). *Leesvaardigheid van 15-jarigen, Vlaams rapport PISA 2018*. Gent: Universiteit Gent. https://www.pisa.ugent.be/uploads/assets/157/1582105796291-RAPPORT_2018_ZonderFoto.pdf

Van der Heyden, J. & Charafeddine, R. (2019). *Gezondheidsenquête 2018: Chronische ziekten en aandoeningen*. Brussel: Sciensano, www.gezondheidsenquête.be

Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) (2021). *Schoolverlatersrapport – editie 2021*. Brussel: VDAB, geraadpleegd via <https://www.vdab.be/sites/web/files/doc/schoolverlaters/schoolverlatersrapport2021.pdf>

Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) (2021). *Kandidaat-huurders: Statistisch bulletin 2020 versie 1.0*, geraadpleegd via https://www.vmsw.be/Portals/0/Uploads/objects/Footer/Statistieken/2020_KHs/20210630_BulletinKH_v01.pdf?ver=2021-06-29-093045-850

Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) (2020). *Statistieken. Toepassing algemeen waterverkoopreglement, jaar 2019*. Aalst: Vlaamse Milieumaatschappij.

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.

De Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) (2020). *Sociaal rapport met betrekking tot de statistieken over huishoudelijke afnemers in het kader van de sociale openbaardienstverplichtingen 2019*. Brussel: VREG.

De Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) (2021). *Sociaal rapport met betrekking tot de statistieken over huishoudelijke afnemers in het kader van de sociale openbaardienstverplichtingen 2020*. Brussel: VREG, geraadpleegd via <https://www.vreg.be/sites/default/files/document/rapp-2021-09.pdf>

PERSONALIA

ELINE BAETE is verbonden aan de opleiding voedings- en dieetkunde aan de AP Hogeschool. Ze werkte als diëtiste in Deurne waarbij zij in contact kwam met kwetsbare doelgroepen, ze is lesgever bij LOGO (Antwerpen) voor Kleurrijk gezond en onderzocht onder andere de voedingsgewoontes van 60-plussers.

JUSRA BAKI is master sociaal werk en behaalde ook een educatieve master in maatschappijwetenschappen met bijkomende vakdidactiek in burgerschapsvorming. Ze werkt als onderzoeker bij iSOS (AP Hogeschool) aan onder andere het Food Care-project. Ze heeft een bijzondere interesse voor en engagement in burgerinitiatieven en projecten rond voeding.

JEROEN BARREZ is medewerker bij de studiedienst van de POD Maatschappelijke Integratie.

AXELLE BEUSELINCK is onderzoeker en praktijklector binnen de richting Voedings- en dieetkunde aan de AP Hogeschool en werkt mee aan het multidisciplinaire project Food Care. Ze is ook werkzaam als zelfstandige diëtiste.

TOM BEVERS is adviseur-generaal en afdelingshoofd Internationale relaties en socio-economische studies bij de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (WASO).

JOHAN BOXSTAENS is doctor in de sociale wetenschappen en als docent en senior onderzoeker verbonden aan het Expertisecentrum Krachtgericht Sociaal Werk van de KdG Hogeschool, de Masteropleiding Sociaal Werk van de Universiteit Antwerpen en Emmaüs vzw.

SEBASTIANO CINCINNATO is onderzoekscoördinator bij het Brussels Studies Institute.

JILL COENE is sociologe en wetenschappelijk medewerker bij USAB, de Universitaire Stichting voor Armoedebestrijding (USAB). Zij is ook verbonden aan het Centre for Research on Environmental and Social Change (CRESC) van Universiteit Antwerpen.

ANN COENEN is arbeidsmarktanalist bij de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (WASO).

KATTY CREYTENS is beleidsmedewerker lokaal beleid bij het Vlaams Netwerk tegen Armoede.

HEIDI DEGERICKX is algemeen coördinator van het Vlaams Netwerk tegen Armoede.

TOM DE HERDT is gewoon hoogleraar aan het Instituut voor Ontwikkelingsbeleid (UAntwerpen), waar hij ook deel uitmaakt van het interdisciplinaire onderzoeksexcellentiecentrum over ongelijkheid. Hij studeerde politieke en sociale wetenschappen, en economie. Hij focust in zijn onderwijs en onderzoek op armoede en ongelijkheid, op toegang tot publieke diensten en op de werking van de overheid, met name in de Democratische Republiek Congo.

BRITT DEHERTOGH is directeur GO! CLB Antwerpen, maar was tot voor kort onderzoeksleider van iSOS, een interdisciplinair kenniscentrum aan de AP Hogeschool. Ze was tot september 2021 promotor van het project Food Care, dat de toegang tot kwaliteitsvolle voeding wil bevorderen voor mensen in kwetsbaarheid.

JOHANNES DERBOVEN is onderzoeker aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB, UAntwerpen). Zijn onderzoek richt zich voornamelijk op het simuleren van de budgettaire en herverdelende effecten van (hervormingen aan) verschillende types van belastingen en uitkeringen.

ILSE DERLUYN is als hoogleraar verbonden aan de vakgroep Sociaal Werk en Sociale Pedagogiek (UGent), waar ze lesgeeft in migratie- en vluchtelingenstudies. Haar belangrijkste onderzoeksthema's zijn het psychosociale welzijn van niet-begeleide minderjarige vluchtelingen, migranten- en vluchtelingenkinderen, oorlogsgetroffen kinderen, slachtoffers van mensenhandel en kindsoldaten.

DAVID DE VAAL studeerde sociale en culturele antropologie en was daarna professioneel actief bij organisaties binnen het integratiewerk en de armoedebestrijding. Sinds 2020 werkt hij als stafmedewerker bij het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

JOACHIM DE WEERDT, hoofddocent ontwikkelingseconomie aan de Universiteit Antwerpen, werkt momenteel in Lilongwe als hoofd van het Malawi-programma van het International Food Policy Research Institute (IFPRI), waar hij wetenschappelijk onderbouwde beleidsvorming ondersteunt en lokale capaciteit opbouwt. Zijn academische werk is gestoeld op meer dan twee decennia ervaringen in Afrika, onder andere in Tanzania als medeoprichter van het onderzoeksbedrijf Economic Development Initiatives (EDI), waar hij 12 jaar lang onderzoeksdirecteur was.

ELS DHOOGHE is netwerkondersteuner voor Antwerpen, Limburg, Kempen en Mechelen bij het Vlaams Netwerk tegen Armoede.

EMILIE FRANCK is Marie Curie-bursaal bij de International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) en vrijwillig medewerker bij het Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (HIVA, KU Leuven).

DIRK GELDOLF is deeltijds hoogleraar aan de Faculteit Ontwerpwetenschappen van de Universiteit Antwerpen en senior onderzoeker aan het Kenniscentrum Gezinswetenschappen (Odisee). Hij publiceerde eerder *Superdiversiteit. Hoe migratie onze samenleving verandert, Onzekerheid. Over leven in de risicomaatschappij en Als risico's viraal gaan. Welke wereld na corona?*

TUUR GHYS is professor aan de faculteit van politieke wetenschappen en internationale relaties aan de Universidad Autónoma de Nuevo León in Mexico. Hij doet onderzoek naar armoede en gerelateerde sociale problemen.

STEVEN GIBENS studeerde rechten en criminologie en is lector in de opleiding sociaal werk, onderzoeker bij het Expertisecentrum Krachtgericht Sociaal Werk (Karel de Grote-Hogeschool) en praktijkassistent aan de Universiteit Antwerpen (Faculteit Rechten). Hij is medeoprichter

van Helder Recht vzw, een sociale organisatie die dagelijks werkt aan de verstaanbaarheid en toegankelijkheid van het recht.

VALÉRIE GILBERT is adviseur economie en coördinator van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (WASO).

KRISTIEN HENS is onderzoeksprofessor wijsbegeerte aan de Universiteit Antwerpen. Ze doet onderzoek in de bio-ethiek, de filosofie van de biologie en de psychiatrie en het interdisciplinaire veld van *health humanities*.

BERNARD HUBEAU is emeritus gewoon hoogleraar bij de Faculteit Rechten en de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen en docent bij de Faculteit Recht en Criminologie van de Vrije Universiteit Brussel.

TOSCA LASUY is studente Sociaal Werk aan de Universiteit van Gent. Zij schreef een masterproef over de impact van de COVID-19-pandemie op jongvolwassen vluchtelingen en migranten in precair verblijf.

HILDE MAELSTAF is als gastlector verbonden aan de opleiding sociaal werk aan de AP Hogeschool. Ze heeft een bijzondere interesse in ecologie en sociaal werk. Tot 2019 was ze actief verbonden aan iSOS (AP Hogeschool).

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. Zij doet onderzoek naar de adequaatheid en toegankelijkheid van sociale uitkeringen en andere welvaartsstaatsinstituten.

GÜNTHER MATTHEUSSENS is voormalig regeringscommissaris en ondervoorzitter van het beheerscomité van de POD Maatschappelijke Integratie.

WOUTER NEELEN is onderzoeker aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB, UAntwerpen). Zijn onderzoek focust op beleidsevaluatie op basis van microsimulatiemodellen.

IDES NICAISE is hoogleraar en werkzaam bij het Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (HIVA) van de KU Leuven. Zijn onderzoeksdomeinen betreffen vooral onderwijs en sociale inclusie. Hij is tevens voorzitter van het beheerscomité van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

NINA LANGER-PRIMDAHL is onderzoeksassistent aan de vakgroep Volksgezondheid van de Universiteit van Kopenhagen. Haar onderzoek richt zich op de gezondheid van vluchtelingen en migranten, de geestelijke gezondheid van adolescenten en kansengelijkheid in de gezondheidszorg.

PETER RAEYMAECKERS is professor aan de master sociaal werk van Universiteit Antwerpen. Hij promoot onderzoek over netwerken, netwerk-governance, generalistisch sociaal werk en evaluatie.

ROY REMMEN is huisarts, hoogleraar huisartsgeneeskunde (UAntwerpen) en gastprofessor aan de Universiteit Hasselt. Zijn passie is de eerstelijnsgezondheidszorg sterk te maken.

GRIET ROETS is orthopedagoog en hoofddocent Sociaal Werk. Ze is verbonden aan IDC Stadsacademie. Haar onderzoeksinteresses liggen momenteel op het vlak van sociaal werk in relatie tot intersecties van sociale ongelijkheid (armoede, gender, handicap, leeftijd en migratie), theoretische concepten en praktijken van burgerschap en sociale rechten, sociaal-ruimtelijke benaderingen in het sociaal werk, en kwalitatieve en interpretatieve onderzoeksmethodologie. Ze coördineert al meer dan tien jaar de permanente vorming Armoede en Participatie.

KATRIEN SCHAUBROECK is hoofddocent wijsbegeerte aan de Universiteit Antwerpen. Ze doet onderzoek in de morele psychologie, de feministische filosofie en het interdisciplinaire veld van *health humanities*.

NELE SCHROYEN is beleidsmedewerker onderwijs bij het Vlaams Netwerk tegen Armoede.

MORTEN SKOVDAL is hoofddocent aan de vakgroep Volksgezondheid van de Universiteit van Kopenhagen. Zijn onderzoek richt zich op de contextuele factoren en relationele processen die de betrokkenheid bij gezondheidsdiensten vormgeven en psychosociaal welzijn en zorg in de gemeenschap bevorderen.

TIM SOENS is hoogleraar ecologische en middeleeuwse geschiedenis verbonden aan het Centrum voor Stadsgeschiedenis (UAntwerpen) en het onderzoeksexcellentiecentrum AIPRIL dat onderzoek doet naar ongelijkheid. Zijn onderzoek richt zich op de langetermijnevolutie van de interactie tussen mens en natuur tussen de late middeleeuwen en de negentiende eeuw. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar de geschiedenis van rampen en calamiteiten. Hij is onder meer woordvoerder van het BRAIN-EPIBEL-project dat onderzoek doet naar epidemieën en ongelijkheid in de loop van de geschiedenis van België (www.epibel.be).

EVA SPIRITUS-BEERDEN is doctoraatsstudente aan de vakgroep Sociaal Werk en Sociale Pedagogiek van de Universiteit Gent. Haar onderzoek richt zich voornamelijk op het identificeren van zowel risico- als beschermende factoren in het psychosociaal welzijn van vluchtelingen en migranten over de hele wereld, specifiek tijdens de COVID-19-pandemie. Eva heeft een achtergrond in psychologie en educatie.

VEERLE STROOBANTS is sociaal pedagoge. Na haar studies deed ze onderzoek aan de KU Leuven en aan de Thomas More Hogeschool. Later ging ze aan de slag bij Samenlevingsopbouw. Sinds 2008 is ze stafmedewerkster bij het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

HEIDI THEETEN, MD, behaalde manama's als huisarts en jeugdarts en is stafmedewerker van het Centrum voor de Evaluatie van Vaccinaties (CEV, UAntwerpen) sinds 2001. Sinds zij verbonden is aan het CEV omvatten haar onderzoeksactiviteiten klinische vaccinstudies en studies ter evaluatie van het vaccinatieprogramma zoals vaccinatiegraadonderzoek, serosurveillancestudies en dragerschapsonderzoek in verband met vaccineerbare infecties.

RUDI VAN DAM is adviseur sociale indicatoren bij de FOD Sociale Zekerheid.

WOUTER VANDENHOLE is gewoon hoogleraar mensenrechten aan de Universiteit Antwerpen en lid van de onderzoeksgroep recht en ontwikkeling. Hij is vicedecaan onderzoek aan de

Faculteit Rechten, voorzitter van de academische werkgroep van de Universitaire Stichting voor Armoedebestrijding (USAB) en voorzitter van Broederlijk Delen.

ELS VANDENSANDE is onderzoeker bij de Vlaamse Ombudsdienst en vrijwillig wetenschappelijk medewerker aan het Leuven Centre for Public Law. Zij studeerde rechten aan de KU Leuven en Yale Law School. In 2018 promoveerde zij op een proefschrift met als titel *The inherent powers of courts*.

JONAS VANDERKELEN is onderzoeker publieke economie aan de KU Leuven. Hij richt zich voornamelijk op microsimulatiemodellen voor beleidsevaluatie.

HENK VAN HOOTEGEM is sociaal agoog. Hij was professioneel actief bij organisaties in het jeugdwelzijnswerk, het schoolopbouwwerk en het integratiewerk. Sinds 2001 werkt hij voor het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, sinds mei 2019 als coördinator van deze interfederaal instelling.

GERT VAN TITTELBOOM is communicatieverantwoordelijke bij het Vlaams Netwerk tegen Armoede.

GERLINDE VERBIST is senior onderzoeker aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB, UAntwerpen). Haar onderzoek is te situeren op het gebied van sociaal beleid, microsimulatiemodelling, inkomensongelijkheid en -herverdeling en, meer recent, de sociale dimensie van het beleid inzake klimaatverandering.

AN VERELST is als onderzoeker verbonden aan de Vakgroep Sociaal Werk en Sociale Pedagogiek van de Universiteit Gent. Haar onderzoek richt zich op de psychosociale impact van seksueel geweld, terrorisme, gewapend conflict, COVID-19 en de implicaties voor beleid en zorg.

HAN VERLEYEN is beleidscoördinator bij het Vlaams Netwerk tegen Armoede.

BILLIE VINCK is onderzoeker en lector binnen de richting Voedings- en dieetkunde aan de AP Hogeschool en werkt mee aan het multidisciplinaire project Food Care. Daarnaast werkt ze ook als zelfstandige.

KOEN VLEMINCKX is adviseur-generaal beleidsondersteuning bij de FOD Sociale Zekerheid.

JAN VRANKEN is emeritus gewoon hoogleraar aan de Universiteit Antwerpen, waar hij zijn hele academische loopbaan (1968 tot 2009) doorbracht. Hij promoveerde in de politieke en sociale wetenschappen (1977) met een doctoraat over *Armoede in de welvaartsstaat. Een poging tot historische en structurele plaatsing*. Hij doceerde over algemene sociologie, sociologie van ongelijkheden, sociale problemen, stadssociologie en armoede en sociale uitsluiting. Op internationaal niveau coördineerde hij vele projecten over armoede en stedelijke aangelegenheden. In het verlengde van zijn academische interesses werkt hij nog altijd als onafhankelijk onderzoeker en is hij maatschappelijk actief.

LAURA WILLEN behaalde een master in tropische infectieziekten aan de Universiteit Antwerpen en promoveerde in parasitologie aan de Kareluniversiteit (Praag). Ze onderzocht interacties tussen

zandvliegen en Leishmania en deed postdoctoraal onderzoek in Ghana naar kriebelmuggen en Onchocerca. Ze is sinds november 2020 verbonden aan het Centrum voor de Evaluatie van Vaccinaties (CEV, UAntwerpen) waar ze vaccinatiegraadonderzoek en dragerschapsonderzoek in verband met vaccineerbare infecties uitvoert.

SIEN WINTERS, sociaal pedagoog 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.

