

Arm en uitgesloten in Vlaanderen

Jan Vranken

werd geboren in Vucht (Maasmechelen) in 1944. Studeerde politieke en sociale wetenschappen aan de K.U. Leuven. Is gewoon hoogleraar aan de Universiteit Antwerpen (UFSIA). Publiceerde o.a. 'Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1999' (samen met D. Geldof en G. van Menxel).

*Adres: Quinten Matsijslei 5,
B-2018 Antwerpen*

Ook in Vlaanderen is het mode geworden om het niet enkel over armoede maar ook over sociale uitsluiting te hebben. Wijst dit erop dat sociale uitsluiting ondertussen inderdaad hét paradigma wordt van waaruit onze samenleving over zichzelf en haar disfuncties nadenkt, zoals de Franse socioloog Paugam beweert? Het lijkt er inderdaad op dat de term 'armoede' niet langer toereikend is om de verscheidenheid en complexiteit van de zogenaamde 'nieuwe' sociale kwestie te omvatten. Thuisloosheid, analfabetisme, langdurige werkloosheid, verslaafdheid en vele andere specifieke vormen van uitsluiting verdringen zich om de aandacht van beleidsmakers en onderzoekers.

Er bestaat heel wat verwarring over wat sociale uitsluiting nu precies van armoede onderscheidt. Sommigen vinden dat sociale uitsluiting een proces is en armoede de toestand, dat aan sociale uitsluiting heel wat meer aspecten zitten dan aan armoede, dat sociale uitsluiting verwijst naar sociale grondrechten en armoede enkel naar deprivatie; dat armoede van voorbije tijden is en sociale uitsluiting van vandaag.

Voor ons verwijst sociale uitsluiting naar alle maatschappelijke toestanden, waarbij we niet alleen ongelijkheid aantreffen maar ook een diepe breuklijn. Als we sociale ongelijkheid zien als een ladder met sporten op regelmatige afstanden, dan ontstaat sociale uitsluiting wanneer een of meer van die sporten ontbreken. Zo wordt het ook mogelijk om armoede te definiëren als een specifieke vorm van sociale uitsluiting, naast discriminatie, opsluiting en velerlei verwante fenomenen. Armoede is een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen. Deze definitie wijst impliciet op de belangrijkste soorten van breuklijnen: relationele breuklijnen (op het microni-

veau), ruimtelijke breuklijnen (op het mesoniveau) en maatschappelijke breuklijnen (op het macroniveau).

Het eerste referentiepunt verwijst naar sociale uitsluiting die het gevolg is van uitsluiting uit sociale ruilrelaties en bij uitbreiding uit netwerken. Het soort van netwerken waartoe de armen behoren, biedt weinig of geen toegang tot het economisch, sociaal en cultureel kapitaal dat in (bepaalde plaatsen in) de samenleving voorhanden is.

Een tweede referentiepunt wordt gevormd door sociale klassen, gemeenschappen, buurten. Sociale uitsluiting verschijnt hier als sociale afsluiting, het monopoliseren van economisch, sociaal en cultureel kapitaal dat ook door anderen wordt begeerd. Het resultaat van deze strijd is tweeledig: het ontstaan van een ongelijke verdeling van deze levenskansen én van gesloten sociale verhoudingen en gemeenschappen. Deze fenomenen worden zichtbaar in de toenemende sociale én ruimtelijke concentratie van de meest uitgesloten individuen en groepen in bepaalde stadsdelen en van de ‘ingesloten’ groepen in andere wijken. Via processen van verdringing eigent de laatste groep zich de meer aantrekkelijke binnenstedelijke buurten toe. Er wordt een onzichtbare sociale muur opgetrokken rond beide soorten van buurten, waardoor ontsnapping of toegang vrijwel onmogelijk wordt. Het verschil is dat in de rijke buurten de sleutel aan de binnenkant zit en in de arme buurten aan de buitenkant.

Het derde referentiepunt betreft de maatschappelijke structuren en processen. Ook in de hedendaagse verzorgingsstaat worden die rond het economisch productieproces geordend. De centrale vraag bij maatschappelijke breuklijnen is of de samenleving zich in haar geheel of op belangrijke terreinen tot deelsamenlevingen ontwikkelt. Voor ons is hier de breuklijn belangrijk tussen degenen die over een of andere productiefactor (kapitaal, arbeid) beschikken en degenen die wat dit betreft bezitloos zijn. Voor de hand ligt het onderscheid tussen diegenen die werk hebben en de ‘arbeidslozen’, degenen die niet (meer) bij de economische productie worden betrokken. Andere breuklijnen vinden we op de arbeidsmarkt (duale arbeidsmarkt), wat betreft inkomensverwerving (‘verdiende’ versus ‘uitgekeerde’ inkomens), of qua politieke rechten.

Wat hebben we met betrekking tot deze breuklijnen over Vlaanderen te vertellen? We besteden eerst aandacht aan ‘de harde kern’ van de armoede, de mensen die van het bestaansminimum (BM) moeten leven, en vatten vervolgens een aantal andere belangrijke ontwikkelingen samen die op breuklijnen wijzen. Ook het armoedebeleid komt kort ter sprake. De gegevens zijn afkomstig uit de achtste en meest recente editie van het jaarboek *Armoede en Sociale Uitsluiting* (Vranken, Geldof & Van Menxel, 1999).

De breuklijn van het bestaansminimum

Armoedegrenzen verwijzen naar het minimaal inkomen dat mensen nodig heb-

ben om rond te komen. In België gebruiken we twee grenzen en daaruit resulteren twee armoedegetallen. Op grond van de periodieke onderzoeken van het *Centrum voor Sociaal Beleid* (CSB) en van de statistieken van *Eurostat*, is het een algemeen aanvaard gegeven dat België ongeveer 6% armen telt volgens de zogenaamde lage armoedegrens (de EU-norm, een arbitraire armoedegrens die overeenstemt met de helft van het mediaan inkomen van een alleenstaande). De absolute bodemgrens wordt gevormd door de wettelijke norm (het bestaansminimum en het gewaarborgd inkomen voor bejaarden (GIB)); het aantal gerechtigden en hun personen ten laste dat daarvan moet leven, bedraagt in 1999 ongeveer 2,4% van de Belgische bevolking ofwel 239.129 personen. Onderstaande tabel vat de uitkomsten op deze armoedegrenzen samen en geeft de ontwikkeling ervan sinds 1985.

Tabel 1 - Het percentage armen volgens verschillende armoedegrenzen, 1985-1999.

Armoedegrens en territorium	1985	1988	1992	1997	1998	1999
<i>VLAANDEREN</i>						
EU-norm:						
- individuen	4,4	4,3	4,8	5,4	-	-
- huishoudens	6,0	5,4	6,7	6,9	-	-
EG-norm:						
- individuen	5,0	4,8	4,5	5,9	-	-
- huishoudens	5,1	4,4	4,6	5,6	-	-
CSB-norm:						
- individuen	17,3	16,5	11,9	-	-	-
- huishoudens	21,0	21,1	16,5	-	-	-
Wettelijke norm (BM) ¹	-	0,6	0,6	0,8	0,8	0,8

1 In de tabel worden de ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden niet opgesplitst over het Waalse en Vlaamse Gewest omdat niet voor elk jaar een gewestelijk cijfer beschikbaar is. De 'wettelijke norm' voor Vlaanderen en Wallonië heeft bijgevolg enkel betrekking op de bestaansminimumtrekkers en wordt verhouden tot de bevolking tussen 18 en 65 jaar. Voor België geven we wel de 'wettelijke norm' voor beide categorieën, GIB en BM, die dan verhouden wordt tot de bevolking boven 18 jaar.

WALLONIË

EG-norm:

-	9,0	10,0	10,2	-	-	-
individuen						

-	7,6	8,4	8,4	-	-	-
huishoudens						

CSB-norm:

-	20,5	22,0	19,6	-	-	-
individuen						

-	22,6	26,1	21,8	-	-	-
huishoudens						

Wettelijke norm (BM) ¹	-	1,1	1,1	1,9	2,0	2,0
-----------------------------------	---	-----	-----	-----	-----	-----

BELGIË

EU-norm:

-	4,6	5,0	5,7	6,4	-	-
individuen						

-	6,0	5,9	7,2	7,7	-	-
huishoudens						

EG-norm:

-	6,5	6,1	6,7	8,0	-	-
individuen						

-	5,9	5,4	6,0	7,1	-	-
huishoudens						

CSB-norm:

-	18,4	17,7	13,9	-	-	-
individuen						

-	21,5	22,2	17,9	-	-	-
huishoudens						

Wettelijke norm (BM) ¹	-	0,8	0,9	1,3	1,3	1,3
-----------------------------------	---	-----	-----	-----	-----	-----

1 In de tabel worden de ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden niet opgesplitst over het Waalse en Vlaamse Gewest omdat niet voor elk jaar een gewestelijk cijfer beschikbaar is. De 'wettelijke norm' voor Vlaanderen en Wallonië heeft bijgevolg enkel betrekking op de bestaansminimumtrekkers en wordt verhouden tot de bevolking tussen 18 en 65 jaar. Voor België geven we wel de 'wettelijke norm' voor beide categorieën, GIB en BM, die dan verhouden wordt tot de bevolking boven 18 jaar.

1 In de tabel worden de ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden niet opgesplitst over het Waalse en Vlaamse Gewest omdat niet voor elk jaar een gewestelijk cijfer beschikbaar is. De 'wettelijke norm' voor Vlaanderen en Wallonië heeft bijgevolg enkel betrekking op de bestaansminimumtrekkers en wordt verhouden tot de bevolking tussen

Wettelijke - norm (BM + GIB) ¹	1,9	2,1	2,3	2,3	2,2
---	-----	-----	-----	-----	-----

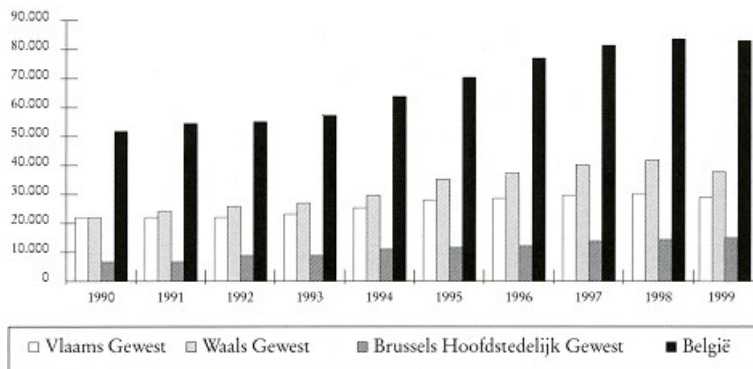
Bron: Cantillon e.a., 1993 en 1999; Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, Dienst Bestaansminimum; Rijksdienst voor Pensioenen, *Jaarlijkse statistiek van de pensioengerechtigden*; NIS, Bevolkingsstatistiek en eigen berekeningen.

18 en 65 jaar. Voor België geven we wel de ‘wettelijke norm’ voor beide categorieën, GIB en BM, die dan verhouden vordt tot de bevolking boven 18 jaar.

- 1 In de tabel worden de ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden niet opgesplitst over het Waalse en Vlaamse Gewest omdat niet voor elk jaar een gewestelijk cijfer beschikbaar is. De ‘wettelijke norm’ voor Vlaanderen en Wallonië heeft bijgevolg enkel betrekking op de bestaansminimumtrekkers en wordt verhouden tot de bevolking tussen 18 en 65 jaar. Voor België geven we wel de ‘wettelijke norm’ voor beide categorieën, GIB en BM, die dan verhouden vordt tot de bevolking boven 18 jaar.

Het bedrag van het bestaansminimum (wet van 7 augustus 1974) vormt dus de wettelijke armoedegrens. De hoogte van deze bijstandsminka wordt vastgelegd door de overheid en is de concrete invulling van wat de politieke overheden in ons land noodzakelijk achten om een leven te leiden in overeenstemming met de menselijke waardigheid; het wordt aan iedereen gegarandeerd, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. Het waarborgt een minimuminkomen aan personen die niet voldoende inkomen kunnen verwerven via hun eigen arbeid, via roerende of onroerende goederen of via sociale zekerheidsregelingen. Wie anno 1999 een bestaansminimum ontvangt, krijgt als alleenstaande 21.331 BEF (\pm f 1130,-) uitbetaald. Samenwonende echtgenoten en alleenstaanden met inwonende kinderen moeten rondkomen van 28.445 BEF (\pm f 1500,-) per maand, samenwonenden ontvangen daarvan (ieder) de helft: 14.223 BEF (\pm f 750,-).

Op 1 januari 1999 telde België 82.711 bestaansminimumtrekkers; een lichte daling tegenover januari 1998. Daarmee wordt een onafgebroken stijging onderbroken: over de hele jaren negentig gaat het voor België om een toename met 67,2%. Gemiddeld en voor het hele land ontvangen 8,1 per duizend inwoners een bestaansminimum.



Figuur 1 - Evolutie van het aantal bestaansminimumtrekkers in België, 1990-1999 (absolute cijfers).

Optimisten verwachten dat de daling tussen 1998 en 1999 het begin kan zijn van een landurige trend.

Pessimisten - of zijn het realisten - wijzen erop dat deze daling wel erg gering is (1.030 personen). Ook zij hebben gelijk: behoudens in 1998 moesten nog nooit sinds de invoering van het bestaansminimum in 1974 zoveel mensen een beroep doen op deze minimale, middenengetoetste uitkering. Bovendien wijzen zij erop dat de taalgrens zich steeds meer tot een sociale grens ont wikkelt: de polarisering tussen Vlaanderen aan de ene kant, en Brussel en Wallonië aan de andere, wordt steeds scherper.

In het profiel van de bestaansminimumtrekkers tekenen zich nog andere verschuivingen af. Vrouwen blijven nog altijd in de (kleine) meerderheid (55%). Naar uitkeringscategorie valt op dat drie bestaansminimumtrekkers op vier er alleen voor staan: 56,2% is 'alleenstaand', nog eens 19,0% zit in de categorie 'alleenstaande met kinderen'. Het aandeel samenwonenden daalt voort tot 18,0% in 1999; 6,8% behoort tot de categorie samenwonende echtgenoten. Het aandeel van de niet-Belgische bestaansminimumtrekkers stijgt verder tot 13,3%.

De groep mensen die van een bestaansminimum leeft, is heel wat groter dan het aantal mensen dat de uitkering ontvangt. Van de bestaansminima wordt 6,8% uitgekeerd aan mensen in categorie 1 (samenwonende echtgenoten die een gezinsbedrag ontvangen), wat het totaal aantal volwassenen dat van het bestaansminimum leeft op 88.335 brengt. Tellen we alle personen ten laste mee (partners en ongeveer 41.734 kinderen), dan leven minstens 129.877 mensen in huishoudens die afhankelijk zijn van het bestaansminimum. Het gaat om 1,5% van de bevolking jonger dan 65 jaar. Hierbij kunnen nog de 96.037 ontvangers van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden - een bedrag gelijk aan het bestaansminimum, bedoeld voor mensen op pensioenleeftijd - worden gevoegd met hun 13.215 partners. Zo komen we dan tot het hoger vermelde totaal van 239.129 personen dat moet leven op de wettelijke armoedegrens; 2,4% van de totale Belgische bevolking.

Hoe valt de sterke, onafgebroken stijging van het aantal bestaansminimumtrekkers in de jaren negentig te verklaren? Het gaat om een samenspel van factoren en de impact van iedere verandering afzonderlijk is niet te achterhalen. De factoren die meestal worden aangehaald, zijn de economische toestand, sociaal-demografische veranderingen, individualiseringsprocessen en wettelijke wijzigingen of beleidsingrepen in de uitkeringsstelsels.

De economische situatie bij het begin van de jaren negentig leidde tot toenemende uitsluiting op de arbeidsmarkt en hogere werkloosheidscijfers. Een groeiende groep (meestal laaggeschoolden) kon de vereisten van de hedendaagse arbeidsmarkt niet meer aan en werd tijdelijk of definitief naar de marge van de maatschappij verdrongen.

De individualiseringsprocessen verwijzen naar het fenomeen dat jongeren vroeger op eigen benen willen of moeten staan, onder meer wegens het toenemend aantal 'gezinsontbindingen', een situatie die sommigen niet aankunnen door gebrek aan werk.

Een derde verklaring voor de stijging van het aantal bestaansminimumtrekkers ligt bij beleidsgebonden ingrepen. De verlaging van de meerderjarige leeftijd van 21 naar 18 jaar (wet van 19 januari 1990) zorgde voor een uitbreiding van het toepassingsgebied van het bestaansminimum; het resultaat was een verjonging van de bestaansminimumpopulatie in het begin van de jaren

negentig. De aanhoudende stijging daarna bij de populatie van jonger dan 25 jaar relativeert de impact van deze beleidsingreep; uiteindelijk blijkt dit een langetermijntrend te zijn. Het meest omstreden blijft het effect van ingrepen in het werkloosheidsstelsel. Zo bedreigen de verlenging van de wachttijd voor schoolverlaters sinds 1994 en de relatieve verlaging van hun wachtgelduitkering de financiële status van jongeren.

De discussie gaat evenwel vooral over de schorsingen in de werkloosheidsverzekering. Hoeveel onder hen worden zo naar het bestaansminimum verwezen en hoe zwaar weegt dit bij de stijging van het aantal bestaansminimumtrekkers? Het blijkt dat in heel België bijna een derde (31,9%) van alle nieuwe aanvragen bij de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's) samenhang met de werkloosheidsverzekering; 8,7% van alle nieuwe aanvragen blijkt het gevolg van schorsingen in de werkloosheidsverzekering. Een extrapolatie naar de hele populatie van BM-trekkers leert dat in 1996 ruim 4.800 nieuwe steunaanvragers geschorste werklozen waren. Daarnaast moesten nog eens zo'n 6.800 werklozen een beroep doen op het OCMW voor een aanvulling op hun uitkering en zo'n 6.000 voor een voorschot op hun uitkering. Wets, De Witte e.a. (1998) besluiten daaruit dat de problematiek van de geschorsten er vooral een is van administratieve sancties en van sancties met betrekking tot werkweigering en werkverlating. Schorsingen in verband met langdurige werkloosheid vormen voor het OCMW niet het hoofdprobleem. Zij komen verhoudingsgewijs vrijwel niet in de bijstand terecht. Het blijft verrassend dat dit wel het geval is voor enkele honderden per jaar, ondanks het feit dat er een toetsing zou moeten zijn of het gezinsinkomen hoog genoeg is.

We kunnen dan ook tot op zekere hoogte spreken van een afwenteling van de federale Rijksdienst voor Arbeidsbemiddeling (RVA) naar de lokale OCMW's. Deze afwenteling heeft drie oorzaken: sommige werkloosheidsuitkeringen liggen onder het niveau van het bestaansminimum (bijvoorbeeld wachtgelduitkeringen voor jongeren), er blijven problemen met achterstallige werkloosheidsuitkeringen en tenslotte leiden (vooral administratieve) schorsingen tot een aanzienlijke instroom in het OCMW. Zelfs wanneer uit eerdere studies bleek dat hun beroep op de bijstand voor velen maar een tijdelijke zaak is, blijft dit een zware belasting van de OCMW's. In ieder geval illustreert deze ontwikkeling de tendens om een algemene sociale bescherming via de werkloosheidsverzekering toenemend te vervangen door een middelengetoetste (bijstands) uitkering.

De kloof tussen de bestaansminimumtrekkers en andere inkomenstrekkers lijkt groter te worden. In verhouding tot het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking verliest het bestaansminimum sinds 1992 onafgebroken terrein. Het bestaansminimum van een alleenstaande zakte van 38,9% van het nationaal inkomen per hoofd in 1992 naar 35,7% in 1997. Samenwonenden zagen hun positie verslechteren van 51,9% van het nationaal inkomen per hoofd in 1992 tot

47,6% in 1997. Het nationaal inkomen per hoofd stijgt sterker dan de inflatie, onder meer doordat loontrekkenden via collectieve arbeidsovereenkomsten (c.a.o.) hun inkomenspositie verbeteren, maar ook doordat inkomens uit kapitaal toenemen. Het bestaansminimum werd de voorbije jaren evenwel enkel maar geïndexeerd, waardoor de bestaansminimumtrekkers hun inkomenspositie zien verzwakken en de kloof ten aanzien van de andere inkomens toeneemt.

Gegeven onze definitie van armoede vormt het aantal bestaansminimumtrekkers een onvolledige indicator. Toch blijft de evolutie van het aantal bestaansminimumtrekkers een van de belangrijkste aanwijzingen van de ontwikkeling van de armoede, die echter moet worden aangevuld met andere - even onvolkomen - indicatoren.

Verontrustende ontwikkelingen

Stijgt of daalt de armoede nu?

Dé vraag die telkens weer wordt gesteld, is of de armoede nu toeneemt of afneemt, en die vraag valt moeilijk te beantwoorden. Veel hangt af van wát en hóe men meet. Gegevens over toename of afname van armoede beperken zich vaak (noodgedwongen) tot de evolutie van de financiële armoede, wat slechts één aspect is. Ook dan blijft de vraag welke armoedegrenzen men gebruikt. De verschillende armoedegrenzen tonen dat het niet alléén om een wetenschappelijke conclusie gaat, maar evenzeer om een visie op mens en maatschappij. Hogere armoedegrenzen betekenen dat men vindt dat mensen over de nodige middelen moeten beschikken om volwaardig deel te nemen aan het maatschappelijk leven. Lage grenzen geven aan dat de opstellers vinden dat louter overleven voldoende is in deze welvaartsstaat.

De staat van armoede en sociale uitsluiting vertoont weinig wit/zwart beelden; veeleer gaat het om variaties op grijs. Het aantal bestaansminimumtrekkers steeg, maar de werkloosheidscijfers kenteren en niet meer alleen door vrijstellingen en schorsingen. Het aantal uitkeringsgerechtigde volledig werlozen (UVW) en ook het aantal niet-werkende werkzoekenden daalde: het laatste cijfer ligt beneden het half miljoen. Het werkloosheidsdiscours verandert sneller dan de werkloosheidscijfers: een wat overtrokken vertoog over knelpuntenberoepen of over een tekort aan arbeidskrachten verbergt de blijvende realiteit van een grote groep laaggeschoolde en langdurig werklozen die structureel is uitgesloten van de arbeidsmarkt.

Ook andere indicatoren wijzen op blijvende problemen. De inkomens uit vermogens groeien sterker dan die uit arbeid en binnen deze vermogens stellen we een toenemende concentratie vast bij het hoogste deciel. Het gaat altijd om een kwartmiljoen mensen. Het aantal mensen dat met afbetalingsproblemen wordt geconfronteerd, neemt verder toe, al tekent zich ook hier een afname van

de toename af. Betaalbare en kwalitatief goede huisvesting ligt nog steeds niet binnen ieders bereik. Meer mensen doen een beroep op pro-deo-advocaten, wat daarom nog niet betekent dat de drempels om een beroep te doen op het gerecht zijn afgenomen.

Tegen het decor van deze algemene constatering springen twee ontwikkelingen in het oog. De eerste is de groeiende klooftussen Noorden Zuid in eigen land. De sociale polarisering tussen het Vlaams Gewest aan de ene kant en Brussel en Wallonië aan de andere kant neemt langzamerhand verontrustende vormen aan. In Vlaanderen hebben we 4,9 bestaansminimumtrekkers per duizend inwoners. In Wallonië is dat meer dan het dubbele (11,9 per duizend), in Brussel bijna het driedubbele (14,6 per duizend). In de Vlaamse steden met de hoogste concentraties (Oostende, Gent en Antwerpen) gaat het om ongeveer 15 bestaansminimumtrekkers per duizend inwoners, in sommige Waalse steden (Luik, Hoei, Verviers) schommelt dit tussen de 25 en 30%. In het Brusselse zijn de verschillen tussen de rijke en de arme gemeenten enorm: van 33,7% bestaansminimumtrekkers in Sint-Gillis naar 3,8% in Sint-Pieters-Woluwe. Werkloosheidscijfers vertonen eenzelfde beeld: Vlaanderen heeft 9,5% UVWs, Wallonië 18,4% en Brussel 19,5%.

De verschillen tussen Vlaanderen, Wallonië en Brussel zijn zo groot geworden, dat het al lang niet meer alleen over statistische verschillen gaat. Vele Vlamingen kunnen het zich onvoldoende voorstellen, maar een bezoek aan een aantal Waalse steden met hoge armoede- en werkloosheidscijfers toont de sociale verschillen in alle scherpste. De taalgrens evolueert van een culturele naar een sociale kloof. Waar men in Duitsland na de afbraak van de muur probeert de kloof tussen beide delen te dichten, lijkt hier veeleer een muur op te rijzen tussen de gewesten.

Een tweede verontrustende ontwikkeling heeft te maken met de mislukte democratisering van het onderwijs. Bij de talrijke hervormingen van het onderwijs in Vlaanderen stonden besparingen en bestuurlijke efficiëntie voorop; democratisering werd in het beste geval zijdelings vermeld. Het onderwijs weerspiegelt vandaag dan ook nog altijd de ongelijkheid van vorige generaties. De algemene toename van het onderwijspeil ging niet gepaard met een vermindering van de ongelijkheden, misschien wel integendeel.

De hernieuwde aandacht voor de ongelijke onderwijskansen komt niet uit onderwijskringen, maar uit onderzoek over arbeidsmarkt en werkloosheid. Vooral het Centrum voor Sociaal Beleid beklemtoont hoe een laag onderwijsniveau niet alleen tot geringere kansen op de arbeidsmarkt leidt, maar ook samengaat met geringere algehele participatie. Vooral deze combinatie zorgt voor een sterk verhoogd armoederisico. Onderwijs wordt opnieuw belangrijk en de behoefte aan een nieuwe democratiseringsgolf is ontegensprekelijk groot.

Onmacht van het beleid?

Een aantal krachtlijnen van de bijna voorbijge legislaatur wordt al zichtbaar. Duidelijk blijkt dat er zeker in Vlaanderen een grotere beleidsaandacht voor armoede en sociale uitsluiting groeide. De middelen van het Sociaal Impulsfonds namen opmerkelijk toe, een stimulans voor een lokaal armoedebeleid. Daarnaast zijn er de nieuwe wooncode, de gegarandeerde minimum levering van energie, een decreet op de sociale werkplaatsen en het decreet op de schuldbemiddeling. Federaal richtte het beleid zich vooral naar de opvolging van het Algemeen Verslag. Daarbij ervaren de doelgroepen een ‘ondraaglijke traagheid van het beleid’. De lange weg die een voorstel moet afleggen voordat er een politiek akkoord ontstaat op een Interministeriële Conferentie wordt gevolgd door een soms lange lijdensweg naar een voorstel van wet of decreet, dat al dan niet aan de Raad van State moet worden voorgelegd en eventueel door het Parlement moet worden goedgekeurd, uitvoeringsbesluiten moet krijgen, om pas dan aan de échte uitvoering toe te komen. De tijd en de energie nodig om zelfs maar kleine veranderingen te realiseren, doen vragen rijzen naar de adequaatheid van ons bestuurlijk apparaat om in dit complex gefederaliseerde land aan belangrijke maatschappelijke uitdagingen het hoofd te bieden.

De toegenomen beleidsaandacht betekent echter niet dat de toestand van de armen aanzienlijk verbeterde of dat armoede en sociale uitsluiting afnamen. Het streven naar een grotere sociale cohesie in de westerse maatschappijen wordt immers voortdurend doorkruist en ten dele overheerst door sociaal-economische globalisering. Tegen deze achtergrond dringt de marktlogica door op steeds meer maatschappelijke terreinen. Competitiviteit groeit uit tot een nieuwe maatschappelijk credo, de sociale gevolgen ervan blijven buiten het blikveld. De sociale lasten worden door de economische wereld doorgeschoven naar de overheid of naar de hele samenleving, via ‘reorganisaties’ of ‘herstructurerings’ - eufemismen voor een reductie van het personeelsbestand, een beperking van de arbeidskost en een verhoging van de productiviteit-, via outsourcing naar landen of sectoren met een zwakkere sociale bescherming, via de veel snellere ontwikkeling van de internationale geldmarkten waarop internationale democratische controle of sociale correctie achterblijft. Tegen deze achtergrond van internationale ontwikkelingen moeten Vlaamse en Belgische maatregelen om armoede te bestrijden, oproeien. De beperkte reikwijdte en de technische gecompliceerdheid van sommige maatregelen, die zich te zeer richten op het directe en curatieve armoedebeleid en onvoldoende preventief ingrijpen, versterken deze onmacht nog.

Inderdaad, we mogen armoede niet louter vanuit een achterstandsdenken bestrijden. Het gaat er niet alleen om de armen bij de rest van de maatschappij te betrekken in een nooit eindigende in haalbeweging. Het steeds aanwakken van nieuwe behoeften en het creëren van nieuwe ongelijkheden heeft sociale gevol-

gen. Een armoedebeleid blijft onmachtig, wanneer het niet samengaat met een herverdelingsbeleid dat alle lagen van de bevolking betreft. Belangrijk is dat daarbij ook de stem van de armen wordt gehoord. Enkel wanneer organisaties uit het zogenaamde maatschappelijke middenveld de verwachtingen en vragen van de armen onderstrepen, wordt met de nodige aandacht naar hun verhalen geluisterd.

Het zijn noodzakelijke voorwaarden om de onzekerheid van het sociale niet te laten omslaan in de zekerheid van het onsociale.