ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING

JAARBOEK 2013

OASeS: Centrum Ongelijkheid, Armoede,
Sociale Uitsluiting en de Stad

Departement Sociologie
Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen
Universiteit Antwerpen (Stadscampus)
'De Meerminne'
Sint-Jacobstraat 2, B-2000 Antwerpen
danielle.dierckx@uantwerpen.be
jill.coene@uantwerpen.be
an.vanhaarlem@uantwerpen.be
peter.raeymaeckers@uantwerpen.be

Met steun van de
Vlaamse overheid

Armoede en Sociale Uitsluiting

JAARBOEK 2013

Danielle Dierckx, Jill Coene,
An Van Haarlem & Peter Raeymaeckers (red.)

Acco Leuven / Den Haag

Sociale InZichten nr. 25

Sociale InZichten is een wetenschappelijke boekenreeks. Het initiatief voor deze reeks ligt bij OASeS, Centrum Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (www.oases.be). Danielle Dierckx doet de coördinatie.

Redactieraad: Jos Berghman, Jack Burgers, Caroline Dewilde, Danielle Dierckx, Bernard Hubeau, Jan Vranken

GPRC
Guaranteed
Peer Reviewed
Content
boekenvak.be/gprc

Eerste druk: 2013

Gepubliceerd door
Uitgeverij Acco, Blijde Inkomststraat 22, 3000 Leuven, België
E-mail: uitgeverij@acco.be – Website: www.uitgeverijacco.be

Voor Nederland:
Acco Nederland, Westvlietweg 67 F, 2495 AA Den Haag, Nederland
E-mail: info@uitgeverijacco.nl – Website: www.uitgeverijacco.nl

Omslagontwerp: www.frisco-ontwerpbureau.be

© 2013 by Acco (Academische Coöperatieve Vennootschap cvba), Leuven (België)
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.
No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means without permission in writing from the publisher.

D/2013/0543/204 NUR 756 ISBN 978-90-334-9362-1

Inhoud

Lijst van figuren en tabellen 15

Afkortingen 25

Woord vooraf 29

Dankwoord 31

Solidariteit en herverdeling in duet of in duel 33
Danielle Dierckx en Jill Coene

1. De nood aan herverdeling is acuut 33
2. De mythe van het wankele draagvlak 34
3. Structurele acties op een dienblad 35
4. Herverdeling als sleutel tot structurele armoedebestrijding 36
5. De schommelingen van de indicatoren anno 2013 41

DEEL 1
ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING IN 2013 45

HOOFDSTUK 1 – Over inkomen en rondkomen 47
Jill Coene

1. Inleiding 47
2. Leven in armoede: trends en evoluties in België en Vlaanderen 47
3. Inflatie en koopkracht 49
4. De impact van de crisis op armoede en sociale uitsluiting 51
   4.1 België en de Europa 2020-strategie 51
   4.2 Armoede en sociale uitsluiting in Europa sinds de crisis 53
5. Inkomensverdeling en ongelijkheid 56
6. Betalingsproblemen en schulden 59
   6.1 Betalingsproblemen 59

6.2 Budgethulpverlening en schuldhulpverlening 60
6.3 Energie- en waterarmoede 61
6.3.1 Energie 62
6.3.2 Water 63
7. Conclusie 63
Noten 64

HOOFDSTUK 2 – Armoede vanuit een dynamisch perspectief 67
An Van Haarlem, Jill Coene en Céline Thévenot

1. Inleiding 67
2. Armoede in een dynamisch perspectief: bevindingen uit de literatuur 69
2.1 De meting van de dynamiek van armoede 69
2.2 Factoren die de armoededynamiek beïnvloeden 72
2.3 Conclusie 74
3. De dynamiek van inkomensarmoede in België 75
3.1 Methodologie 75
3.2 Resultaten 76
3.2.1 De prevalentie van armoede 76
3.2.2 De duur van armoede 77
3.2.3 Instroomkansen in en uitstroomkansen uit armoede 80
4. Besluit 83
Noten 84

HOOFDSTUK 3 – Multidimensionele armoede in Europa 85
An Van Haarlem en Peter Raeymaeckers

1. Inleiding 85
2. Data en indicatoren 87
3. De Alkire-Foster-methode 89
4. Multidimensionele armoede in Europa 91
4.1 De structuur van multidimensionele armoede 94
4.2 Mo en de structuur van armoede volgens opleidingsniveau 97
4.3 Mo en de structuur van armoede volgens tewerkstelling 99
5. Besluit 100
6. Afkortingen 102
Noot 102

HOOFDSTUK 4 – Is er ruimte voor kansengroepen op de arbeidsmarkt? 103
Jill Coene

1. Inleiding 103
2. Conjunctuur en arbeidsmarkt kleuren opnieuw rood 103

2.1 Algemene schets van de economie en de arbeidsmarkt 103
2.2 Werkzaamheid en werkloosheid: België en Vlaanderen in Europa 104
3. De precaire positie van kansengroepen in Vlaanderen 107
3.1 Een lage werkzaamheidsgraad, een hoge werkloosheidsgraad 108
3.2 Niet-werkende werkzoekenden en de impact van de crisis 109
3.3 De dynamiek van kansengroepen op de Vlaamse arbeidsmarkt 110
4. Het arbeidsmarktbeleid 111
4.1 Een nadruk op sterkere activering 111
4.2 Inzetten op tewerkstelling 112
4.3 Aandacht voor mensen in armoede 113
4.4 Focus op de zesde staatshervorming 115
4.4.1 Doelgroepmaatregelen 115
4.4.2 Arbeidsbemiddeling 117
5. Besluit 118
Noten 119

HOOFDSTUK 5 – Armoede bij personen met een handicap onderschat 121
Bram Vermeulen en Koen Hermans

1. Inleiding 121
2. VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap als katalysator 122
3. Op het snijpunt van onderzoek naar handicap en armoede 123
3.1 Van inkomen… 123
3.2 …naar uitkomsten met de Standard of Living-benadering 124
4. Afbakenen van personen met en zonder handicap 126
4.1 Inkomensvervangende en integratietegemoetkomingen 127
4.2 Op basis van zelfrapportering 129
5. Gehanteerde surveygegevens 129
5.1 Beschrijving van de steekproef van personen met een IVT/IT-tegemoetkoming 131
5.2 Operationalisering van de Standard of Living-benadering 132
6. Resultaten 133
6.1 Minimumbescherming 133
6.2 Extra kosten om evenwaardige levensstandaard te behalen 136
7. Besluit 137
Noten 138

HOOFDSTUK 6 – 'Thouiza' voorbij. Over hulpvraagtrajecten van personen van buitenlandse herkomst in armoede 139
Danielle Dierckx en Sylvie Van Dam

1. Inleiding 139

2. In de context van het lokaal welvaartssysteem 139
3. Armoederisico's naar herkomst 140
4. Methodologie 143
5. Oplossingsstrategieën uit armoede 143
5.1 Wat zijn oplossingsstrategieën? 145
5.2 Traditionele oplossingsstrategieën en solidariteit bij mensen van buitenlandse herkomst 145
5.3 Oplossingsstrategieën van personen van buitenlandse herkomst 146
5.3.1 Type 1 – Nieuwkomers 146
5.3.2 Type 1a – Nieuwkomers via huwelijksmigratie 147
5.3.3 Type 1b – Nieuwkomers via interne EU-migratie 147
5.3.4 Type 2a – Eerste generatie van arbeidsmigranten 148
5.3.5 Type 2b – Tweede, derde en tussengeneratie 149
6. Druk op het lokale welvaartssysteem 150
6.1 Diversiteit 150
6.2 Het taboe voorbij 151
6.3 Taal als toegang tot sociale rechten 151
6.4 Gebiedsgerichte aanpak 151
6.5 De rol van middenveldorganisaties 152
7. Besluit 152
Noot 153

HOOFDSTUK 7 – De januskop van de Europese armoedebestrijding: sociaal beleid in tijden van crisis 155
Bart Vanhercke en Gert Verschraegen

1. Inleiding 155
2. De sociale impact van de crisis in de EU 157
3. Het Europese sociaal beleid in tijden van crisis 159
4. Wat met de sociale dimensie van de Europa 2020-strategie? 160
4.1 Een stille revolutie: een geïntensifieerd toezicht op macro-economie en begroting 161
4.2 Thematische coördinatie en het Europees semester 163
4.3 De evolutie van de sociale dimensie in Europa 2020 163
4.3.1 De gewijzigde positie van de actoren op het sociale domein 164
4.3.2 Naar een volwassen sociale besluitvorming? 165
4.3.3 Naar krachtigere sociale beleidsinstrumenten 166
5. Conclusie en vooruitblik 167

DEEL 2
HERVERDELING EN SOLIDARITEIT IN DUET **171**

HOOFDSTUK 1 – Solidariteit en herverdeling in structurele armoedebestrijding 173
Danielle Dierckx en Tuur Ghys

1. Inleiding 173
2. De welvaartsstaat in het nauw 173
3. De context: structurele armoedebestrijding revisited 175
   3.1 Structurele armoedebestrijding 175
   3.2 Nood aan draagvlak 177
4. Naar herverdeling en solidariteit 179
5. Tot slot: spanningsvelden en uitdagingen 182

HOOFDSTUK 2 – De legitimiteit van de welvaartsstaat op een hellend vlak? Kritische bedenkingen bij het draagvlakdenken 187
Bart Meuleman en Wim van Oorschot

1. Inleiding 187
2. Draagvlak: een conceptuele verkenning 188
3. De staat van het draagvlak voor de welvaartsstaat in Vlaanderen 191
4. Het gevoerde sociaal beleid en draagvlak: een complexe relatie 198
5. Conclusie 200

Noten 201

HOOFDSTUK 3 – Het eigenbelang van de middenklasse als basis voor solidaire herverdeling 203
Wim van Oorschot

1. Inleiding 203
2. Solidariteit: de bereidheid om bij te dragen 204
3. Welbegrepen eigenbelang als basis voor solidariteit 207
4. Rechtvaardigheid: voorkeuren voor verdelen 209
5. Conclusies en discussie 212

Noten 214

HOOFDSTUK 4 – Armoedebestrijding en sociale zekerheid: barsten in een beleidsparadigma 215
Bea Cantillon en Natascha Van Mechelen

1. Inleiding 215
2. Armoede en sociale zekerheid: een kwestie van herverdelen en preventie 216
3. Het armoedereducerende vermogen van de sociale zekerheid onder aanhoudende druk 219

4. Terug naar het beleidsparadigma 221
4.1 Preventie en herstel hebben het aandeel werkarme gezinnen niet kunnen terugdringen 222
4.2 De groeiende ontoereikendheid van de minimumbescherming voor werkarme gezinnen 223
4.3 ...die aankijkt tegen een glazen plafond 227
5. Conclusie 228
Noten 231

HOOFDSTUK 5 – (On)controleerbare migratie: beleidsnarratieven en de zoektocht naar de grenzen van de welvaartsstaat 233
Nicolas Van Puymbroeck en Robin Vandevoordt

1. Inleiding 233
2. Analytisch kader 234
2.1 Beleidsnarratieven: een samenspel van belangen, normen en feitelijke claims 234
2.2 Invloedrijke actoren: verticaal en horizontaal verspreid, maar ook verbonden 236
2.3 Migratiebeleid: van migratiekanalen naar verschillende vormen van interventie 237
3. Zoeken naar de grenzen van de welvaartsstaat: drie gevalstudies uitgelicht 238
3.1 Het recht op gezinshereniging 239
3.2 'Dringende Medische Hulp' aan irreguliere migranten 242
3.3 De ruimtelijke spreiding van asielzoekers 245
4. Conclusie en discussie 248
Noten 249

HOOFDSTUK 6 – Bestaansonzekerheid bij kinderen: vaststellingen en uitdagingen 251
Frank Vandenbroucke en Julie Vinck

1. Inleiding 251
2. Verschuivende sociale risico's 251
3. De verdeling van werkgelegenheid over huishoudens en armoederisico's 255
4. België en de Belgische regio's in Europees perspectief: een decompositie 260
5. Sociale uitgaven en het dilemma van de tweeverdienerssamenleving 263
6. Oorzaken van toenemende armoede bij kinderen 265
7. Van analyse naar beleid en politiek 266
Noten 270

HOOFDSTUK 7 – De impact van de kinderbijslag voor gezinnen in armoede 273

Wim Van Lancker en Jill Coene

1. Inleiding 273
2. De Belgische kinderbijslag in een notendop 274
3. Een quasi-universeel stelsel met selectieve elementen 277
4. Hoe de kinderbijslag inboette aan welvaart 280
5. De impact van de kinderbijslag op armoede 281
6. Strategieën voor een doelmatigere kinderbijslag 283
   6.1 De bedragen welvaartsvast maken 284
   6.2 De kinderbijslagen selectiever maken 284
7. Denksporen voor de toekomst: de zesde staatshervorming 287
8. Besluit 288

Noten 289

HOOFDSTUK 8 – Tussen huursubsidies en woonbonus: een verdelingsanalyse voor Vlaanderen 291

Gerlinde Verbist en Josefine Vanhille

1. Inleiding 291
2. Huisvestingsbeleid in België en Vlaanderen 292
3. Data en methodologie 294
4. Resultaten 296
   4.1 De verdelingsimpact van de bestaande maatregelen 296
   4.2 Het effect van de introductie van een huursubsidie 298
5. Mogelijke effecten op de woningmarkt 301
6. Conclusie 303

Noten 304

HOOFDSTUK 9 – De overgang van basis- naar secundair onderwijs: een bron van bijkomende onderwijsongelijkheden? 307

Simon Boone en Mieke Van Houtte

1. Inleiding 307
2. Theoretische en empirische achtergrond 309
3. Data en methodologie 310
   3.1 Afhankelijke variabelen 311
   3.2 Onafhankelijke variabelen 311
   3.3 Tussenliggende variabelen 313
4. Resultaten 314
   4.1 Studiekeuze 314
   4.2 Studieadvies 317
5. Conclusie 319

Noten 322

HOOFDSTUK 10 – Is het Belgisch gezondheidssysteem rechtvaardig? 323
Erik Schokkaert en Carine Van de Voorde

1. Inleiding 323
2. De performantie van het Belgisch gezondheidssysteem: enkele gegevens 324
3. Billijkheid op gezondheidsvlak in een ruimer perspectief 327
4. Gezondheid en welzijn: een eerste illustratie 331
5. Betalingen voor zorggebruik: remgeld en supplementen 332
   5.1 Het remgeld en het systeem van de maximumfactuur 332
   5.2 Supplementen 333
6. Conclusie 335

Noten 336

HOOFDSTUK 11 – Basisinkomen, sociale rechtvaardigheid en armoede 339
Yannick Vanderborght

1. Inleiding 339
2. Ambitieuzer dan een minimuminkomen, onderscheiden van een minimumloon 341
3. Recht op werk of recht op inkomen? 342
4. Welke invloed heeft het basisinkomen op armoede en ongelijkheid? 343
5. Een liberaal-egalitaire hervorming 345
6. Deelname garanderen? 346
7. Enkele uitdagingen: opleiding, individualisering, migratie 347
8. Conclusie: naar een eurodividend? 350

Noten 351

DEEL III
ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING ONTCIJFERD 353

HOOFDSTUK 1 – Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd 355
An Van Haarlem en Jill Coene

1. Armoedemeting: een overzicht 355
2. Inkomen en armoede 357
   2.1 Relatieve armoedegrenzen op basis van inkomen 357
      2.1.1 EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) in België 358
      2.1.2 Hoe situeert België zich in Europa? 361
   2.2 De wettelijke armoedegrens 361
      2.2.1 Het Recht op Maatschappelijke Integratie 361
      2.2.2 Het Recht op Maatschappelijke Hulp 368

2.2.3 De Gewaarborgde Gezinsbijslag (GGB) 370
2.2.4 Het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB) – Inkomensgarantie voor ouderen (IGO) 371
2.2.5 Tegemoetkomingen aan Personen met een Handicap (PH) 375
2.3 Inkomensverdeling en -ongelijkheid 375
2.3.1 Inkomensverdeling 375
2.3.2 Inkomensongelijkheid 376
2.3.3 Bestedingen 377
2.4 Schulden 378
3. Armoededomeinen 381
3.1 Werkloosheid 381
3.2 Onderwijs 388
3.3 Huisvesting 395
3.4 Gezondheid 398
3.5 Voedselbedeling 401
4. Sociale Zekerheid 402
5. Kinderen in armoede 405
6. Gekleurde armoede 406

Adressen voor meer informatie 411

Bibliografie 417

Personalia 441

Lijst van figuren en tabellen

DEEL 1 – Armoede en sociale uitsluiting in 2013 **45**

HOOFDSTUK 1 – *Over inkomen en rondkomen*

Figuur 1 – Armoederisico en subjectieve armoede in %, evolutie 2004-2011, België en gewesten. 49

Tabel 1 – Armoede en sociale uitsluiting in België, 2011, puntschattingen en 95%-betrouwbaarheidsintervallen (tussen haakjes). 52

Figuur 2 – Risico op armoede of sociale uitsluiting, armoederisico, ernstige materiële deprivatie en zeer lage werkintensiteit, in %, België, 2004-2011. 52

Figuur 3 – Armoederisico en risico op armoede of sociale uitsluiting, in %, EU28 en Vlaams Gewest, 2011. 54

Figuur 4 – Samenstelling van de overkoepelende indicator 'armoede of sociale uitsluiting', EU28 en Vlaams Gewest, 2011. 54

Figuur 5 – Evolutie (in procentpunten) van het armoederisico en het risico op armoede of sociale uitsluiting, EU28 en Vlaams Gewest, 2008-2011. 55

HOOFDSTUK 2 – *Armoede vanuit een dynamisch perspectief*

Figuur 1 – Types armoedetrajecten. 70

Figuur 2 – Aantal jaren in armoede, België, EU-SILC 2007-2010. 78

Figuur 3 – Persistente armoede en cross-sectioneel armoederisico als percentage van het gemiddelde, België, 2010. 78

Figuur 4 – Instroom in en uitstroom uit armoede tussen SILC 2009 en SILC 2010, België. 81

Figuur 5 – Kwetsbaarheid voor armoede volgens opleidingsniveau en activiteitsstatus. 82

HOOFDSTUK 3 – *Multidimensionele armoede in Europa*

Tabel 1 – Indicatoren van armoede/deprivatie, EU-SILC (2011). 88

Tabel 2 – Multidimensionele armoede per land (%), 2011. 92

Figuur 1 – Multidimensionele armoede per land: H en Mo (%), 2011. 94

Figuur 2 – Bijdrage van de verschillende indicatoren aan multidimensionele armoede (%), 2011. 96

Figuur 3 – Mo naar opleidingsniveau (%), 2011. 96

Figuur 4 – Bijdrage van de verschillende indicatoren aan multidimensionele armoede naar opleidingsniveau (%), 2011. 98

Figuur 5 – Mo naar tewerkstelling (%), 2011. 98

Figuur 6 – Bijdrage van de verschillende indicatoren aan multidimensionele armoede naar tewerkstelling (%), 2011. 99

HOOFDSTUK 4 – *Is er ruimte voor kansengroepen op de arbeidsmarkt?*

Figuur 1 – Werkzaamheidsgraad (15-64 jaar), België en Vlaams Gewest, 2000-2012. 105

Figuur 2 – Werkzaamheids- en werkloosheidsgraad (15-64 jaar), EU-28, België en Vlaams Gewest, 2012. 106

Figuur 3 – Werkzaamheidsgraad (15-64 jaar) en werkloosheidsgraad (15-64 jaar), totale bevolking en enkele kansengroepen, Vlaams Gewest, 2012. 108

HOOFDSTUK 5 – *Armoede bij personen met een handicap onderschat*

Figuur 1 – Visuele voorstelling van de Standard of Living-benadering. 124

Figuur 2 – Evolutie van het aantal IVT/IT-uitkeringsgerechtigden tussen 21 en 65 jaar (2002-2011). 128

Figuur 3 – Evolutie van de IVT/IT-uitgaven in constante prijzen, waarde 2011 (2002-2011). 128

Tabel 1 – Vergelijking van de steekproeven van HANDILAB en EU-SILC. 130

Tabel 2 – Overzicht van de sociodemografische kenmerken van IVT/IT-uitkeringsgerechtigden. 130

Tabel 3 – Overzicht van de gezondheidskenmerken van IVT/IT-uitkeringsgerechtigden. 131

Tabel 4 – Indicatoren van levensstandaard in huishoudens zonder en met een persoon met een beperking en huishoudens met een IVT/IT-gerechtigde (in %). 132

Figuur 4 – Objectief en subjectief armoederisicopercentage in huishoudens zonder en met een persoon met beperking of IVT/IT-uitkeringsgerechtigde. 134

Figuur 5 – Combinatie van objectief armoederisico en ernstige materiële deprivatie naar samenlevingsvorm van de IVT/IT-uitkeringsgerechtigden (in %). 134

Tabel 5 – Equivalentiefactoren om het beschikbare huishoudinkomen te standaardiseren voor de aanwezigheid van een persoon met een beperking en een IVT/IT. 136

Figuur 6 – Armoederisicograad van huishoudens met een IVT/IT-uitkeringsgerechtigde, rekening houdend met extra kosten (in %). 136

HOOFDSTUK 6 – *'Thouiza' voorbij. Over hulpvraagtrajecten van personen van buitenlandse herkomst in armoede*

Tabel 1 – Algemene kenmerken respondenten. 144

Tabel 2 – Persoonlijke kenmerken respondenten. 144

DEEL 2 – Herverdeling en solidariteit in duet 171

HOOFDSTUK 2 – *De legitimiteit van de welvaartsstaat op een hellend vlak? Kritische bedenkingen bij het draagvlakdenken*

Tabel 1 – Antwoordverdelingen voor de ISPO-items met betrekking tot opvattingen over de welvaartsstaat (rijpercentages). 193

Figuur 1 – Gemiddelde schaalscore voor gelijkheidsstreven (0-10) voor Vlaamse kiezers, 1991-2010. 194

Tabel 2 – Structurele en ideologische determinanten van gelijkheidsstreven en welvaartsstaatkritiek. 196

HOOFDSTUK 3 – *Het eigenbelang van de middenklasse als basis voor solidaire herverdeling*

Tabel 1 – Motieven om een premie te betalen, percentage van de respondenten dat het (helemaal) eens is met de gepresenteerde stelling, 1995, 2001 en 2006. 206

Tabel 2 – Gebruik van de sociale zekerheid, in %, exclusief bevolking van 65+, 1995/2006. 208

Tabel 3 – Hypothetische scores van groepen op 'deservingness'-criteria en de verwachte rangorde in 'deservingness'. 210

Figuur 1 – 'Deservingness'-scores (1 = laag, 5 = hoog) voor verschillende groepen, naar land. 211

Figuur 2 – 'Deservingness'-scores naar sociale categorie, alle landen samen. 212

HOOFDSTUK 4 – *Armoedebestrijding en sociale zekerheid: barsten in een beleidsparadigma*

Tabel 1 – De evolutie van armoederisico's (post- en pretransfer) en de armoedereducerende capaciteit van sociale uitkeringen naar werkintensiteit van gezinnen (WI), inclusief niveaus 2007, populatie 20-59 jaar, België, 1994-2000 en 2004-2007. 220

Figuur 1 – Evolutie van individuele werkzaamheidsgraden en van het aandeel werkarme en werkrijke(re) huishoudens, België, 1994-2010. 223

Tabel 2 – Evolutie van het netto nationale inkomen (NNI) per capita, de brutoloonmassa in voltijdse equivalenten, de brutominimumlonen en de sociale minima voor gezinshoofden, 1975-2012. 224

Tabel 3 – Het netto-inkomen van een aantal risicogezinstypes in percentage van de armoedelijn (60% van het mediaan gestandaardiseerd inkomen), 1995-2007. 227

Tabel 4 – Het glazen plafond van de minima, België, 2001 en 2012. 228

HOOFDSTUK 5 – *(On)controleerbare migratie: beleidsnarratieven en de zoektocht naar de grenzen van de welvaartsstaat*

Figuur 1 – Analytisch kader van de sociodiscursieve constructie van migratiebeleid. 238

Tabel 1 – Vergelijking van de sociodiscursieve constructie van begrensde solidariteit bij de drie belangrijkste migratiekanalen (gezinshereniging, irreguliere migratie, en asiel). 248

HOOFDSTUK 6 – *Bestaansonzekerheid bij kinderen: vaststellingen en uitdagingen*

Figuur 1 – Belgische armoederisico's voor kinderen, ouderen en de totale bevolking. 252

Tabel 1 – Armoederisico bij kinderen en ouderen. 254

Figuur 2 – Armoederisico bij kinderen naar werkintensiteit van het huishouden voor België en de Belgische regio's (naar Belgische en regionale armoedegrenzen), vergelijkend met de EU-14 (EU-SILC, 2011). 256

Figuur 3 – Werkgelegenheid op huishoudniveau: kinderen in werkarme en in zeer werkarme gezinnen (EU-SILC, 2011). 258

Figuur 4 – Armoederisico van kinderen naar de werkintensiteit van het huishouden, voor alle huishoudens met kinderen, alleenstaande ouders en huishoudens met twee of meer volwassenen, België en EU-14 (EU-SILC, 2011). 259

Figuur 5 – Decompositie van het verschil in armoederisico bij kinderen tussen België en de EU-15-lidstaten (en de Belgische regio's) (EU-SILC, 2011). 261

Figuur 6 – Sociale uitgaven op basis van SILC 2011. 263

HOOFDSTUK 7 – *De impact van de kinderbijslag voor gezinnen in armoede*

Tabel 1 – Het kinderbijslagsysteem in België, kinderen en uitgaven volgens stelsel. 275

Tabel 2 – Opbouw van de kinderbijslag in het werknemersstelsel. 276

Tabel 3 – Verdeling van de globale bedragen voor kinderbijslagen en fiscale voordelen, verdeling van uitgaven voor gewone kinderbijslag en sociale toeslagen en gemiddeld maandelijks bedrag van de kinderbijslag/fiscaal voordeel per kind, naar gestandaardiseerde inkomensdecielen, België, 2010. 279

Tabel 4 – Armoedevermindering door kinderbijslagen en fiscale voordelen voor kinderen ten laste voor kinderen en gezinnen met kinderen, België, 2010. 282

Tabel 5 – Impact van hervormingen in de kinderbijslag op het armoederisico van (gezinnen met) kinderen (in %), Vlaanderen, 2012. 286

HOOFDSTUK 8 – *Tussen huursubsidies en woonbonus: een verdelingsanalyse voor Vlaanderen*

Figuur 1 – Woonstatus van huishoudens en individuen in België en gewesten, 2009. 293

Tabel 1 – Huisvestingsmaatregelen: bestaande voordelen % begunstigden en voordeel als % van het beschikbare huishoudinkomen (BHI), armoederisico en -kloof, Vlaanderen 2009. 296

Figuur 2 – Fiscale voordelen voor eigenaars en voordeel van sociale huur: aandeel begunstigden per kwintiel, en voordeel als % van het beschikbare huishoudinkomen (BHI, rechtse as). 297

Tabel 2 – Simulatie van een huursubsidiescenario (gefinancierd door een vermindering van de fiscale voordelen van eigenaars), aandeel winnaars en verliezers en voordeel als % van het beschikbare huishoudinkomen (BHI), Vlaanderen 2009. 299

Figuur 3 – Introductie huursubsidie gefinancierd door een vermindering van de fiscale voordelen van het eigenaarschap: aandeel winnaars en verliezers per kwintiel, en winst/verlies als % van het beschikbare huishoudinkomen (BHI) (rechtse as), Vlaanderen 2009. 300

HOOFDSTUK 9 – *De overgang van basis- naar secundair onderwijs: een bron van bijkomende onderwijsongelijkheden?*

Tabel 1 – Beschrijvende statistieken voor de afhankelijke en onafhankelijke variabelen: frequenties, gemiddelden, minimum- en maximumwaarden, standaardafwijkingen. 312

Tabel 2 – Odds ratio's van de logistische regressie met als afhankelijke variabele keuze voor de theoretische opties in het eerste jaar A versus keuze voor de niet-theoretische opties in het eerste jaar A, N = 887 (standaardfouten tussen haakjes). 316

Tabel 3 – Odds ratio's van de logistische regressie met als afhankelijke variabele advies dat oriënteert naar de theoretische opties in het eerste jaar A versus advies dat oriënteert naar de eerder praktijkgerichte opties, N = 544 (standaardfouten tussen haken). 318

Tabel 4 – Aantal leerkrachten die aangaven dat de volgende eigenschappen belangrijk of zelfs doorslaggevend zijn bij het formuleren van een advies. 318

HOOFDSTUK 10 – Is het Belgisch gezondheidssysteem rechtvaardig?

Tabel 1 – Een greep uit de indicatoren voor de performantie van het Belgisch gezondheidssysteem. 325

Tabel 2 – Publieke en private financiering van de gezondheidszorg. 326

Figuur 1 – Onvervulde behoefte aan medisch onderzoek, geselecteerde redenen per inkomenskwintiel, Europese landen, 2009. 327

Tabel 3 – Ongelijkheid op vlak van inkomen en welzijn (equivalent inkomen). 332

Tabel 4 – Gemiddelde waarden voor remgeld en supplementen per ziekenhuisopname (in €), per kamertype (2004-2011; prijzen uit 2011). 334

DEEL III – Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd 353

HOOFDSTUK 1 – *Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd*

ASU 1 – Kerncijfers armoedemeting. 356

AG 1 – Armoederisico naar geslacht, leeftijd, huishoudtype, activiteitsstatus, opleidingsniveau en woningbezit (60% nationaal mediaan beschikbaar inkomen), België, EU-27, 2011. 358

AG 2 – EU 2020-indicatoren, 2011, in %. 360

RMI 1 – Gemiddeld maandelijks aantal ontvangers van het RMI, absolute cijfers (AC), percentages en per 1.000 inwoners, België en gewesten, 2003-2012. 362

RMI 2 – Gemiddeld maandelijks aantal RMI-ontvangers in de voormalige SIF-plus-gemeenten in verhouding tot het totaal aantal RMI-ontvangers in de provincie en per 1.000 inwoners, Vlaams Gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2011-2012 (absolute cijfers en percentages). 363

RMI 3 – Gemiddeld maandelijks aantal RMI-ontvangers in een aantal grote steden in verhouding tot het totaal aantal RMI-ontvangers in de provincie en per 1.000 inwoners, Waals Gewest, 2011-2012 (absolute cijfers en percentages). 364

RMI 4 – Gemiddeld maandelijks aantal ontvangers van het leefloon, absolute cijfers (AC), percentages en per 1.000 inwoners, België en gewesten, 2003-2012. 365

RMI 5 – Profiel van de ontvangers van het leefloon per gewest, 2012 (percentages). 366

RMI 6 – Evolutie van de maandbedragen (in €) van het leefloon per categorie van rechthebbenden, België, 2005-2013. 366

RMI 7 – Evolutie van het gemiddeld aantal begunstigden tewerkstellingsmaatregelen binnen RMI én RMH, België per gewest, 2003-2012 (jaargemiddelde). 367

RMI 8 – Gemiddeld maandelijks aantal daklozen aan wie een installatiepremie werd toegekend, België en gewesten, 2010-2012 (absolute cijfers en percentages). 368

RMH 1 – Gemiddeld aantal begunstigden van het RMH, absolute cijfers, percentages en per 1.000 inwoners, België en gewesten, 2003-2012. 368

RMH 2 – Gemiddeld aantal ontvangers van financiële steun (RMH), absolute cijfers, percentages en per 1.000 inwoners, België en gewesten, 2003-2012. 369

RMH 3 – Profiel van de ontvangers van financiële steun (RMH) per gewest, 2012 (percentages). 369

GGB 1 – Aantal gezinnen dat Gewaarborgde Kinderbijslag ontvangt, België, 1990-2012 (absolute cijfers en percentages per 31 december). 370

GGB 2 – Aantal gezinnen van buitenlandse nationaliteit dat Gewaarborgde Kinderbijslag ontvangt in het werknemersstelsel, België, 2011. 371

GIB/IGO 1a – Evolutie van het aantal ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en van het totaal aantal pensioenontvangers, België, 2002-2013 (absolute cijfers en percentages per 1 januari). 372

GIB/IGO 1b – Evolutie van het aantal ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen en van het totaal aantal pensioenontvangers, België, 2002-2013 (absolute cijfers en percentages per 1 januari). 372

GIB/IGO 2 – Ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en de Inkomensgarantie voor Ouderen volgens de omvang van het maandbedrag, België, 2002-2013 (percentages per 1 januari). 373

GIB/IGO 3a – Ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden naar categorie en geslacht, België, 2011-2013 (absolute cijfers en percentages per 1 januari). 373

GIB/IGO 3b – Ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen naar categorie en geslacht, België, 2011-2013 (absolute cijfers en percentages per 1 januari). 374

GIB/IGO 4 – Percentage ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en de Inkomensgarantie voor Ouderen naar leeftijd en geslacht, België, 2013 (per 1 januari). 374

PH 1 – Evolutie van het aantal ontvangers van een Tegemoetkoming aan Personen met een Handicap, België, 2003-2012 (absolute cijfers per 31 december). 375

IK 1 – Decielenverdeling van het totaal belastbaar netto-inkomen, de overeenstemmende totale belasting en analyse van de componenten van het gezamenlijk belastbaar inkomen, gegevens betreffende de inkomens van het jaar 2010, België. 376

IK 2 – Evolutie van de inkomensongelijkheid volgens de Ginicoëfficiënt op basis van het equivalent beschikbaar inkomen berekend op basis van EU-SILC, België en buurlanden, 2006-2011. 377

IK 3 – Aandeel van de verschillende uitgavenbronnen in de totale uitgave per inkomenskwartiel (%), België, 2010. 377

IK 4 – Aandeel van de verschillende inkomenskwartielen in de totale uitgaven per uitgavenbron (%), België, 2010. 378

S 1 – Aantal geregistreerde personen en contracten bij de Centrale voor Kredieten aan Particulieren, België, 2007-2012. 378

S 2 – Uitstaande berichten van collectieve schuldenregelingen, België, 2008-2012. 379

S 3 – Betalingsproblemen en schorsingen bij de levering van gas en elektriciteit, Vlaanderen, 2012. 380

WL 1 – Aantal niet-werkende werkzoekenden naar geslacht1, België, 2006-2013 (absolute cijfers en percentages). 382

WL 2 – Evolutie van het aantal niet-werkende werkzoekenden, België en gewesten, 2006-2013 (percentages per 30 juni, absolute cijfers en percentages). 382

WL 3 – Evolutie van de werkloosheidsgraad in % van de actieve bevolking, België, per gewest, 2006-2013 (percentages per 30 juni). 383

WL 4 – Verdeling van het totaal aantal NWWZ naar leeftijd, België, 2006-2013 (percentages per 30 juni). 383

WL 5 – Verdeling van de NWWZ volgens inactiviteitsduur, België en gewesten, 2008-2013 (percentages per 30 juni). 384

WL 6 – Verdeling van de NWWZ naar studieniveau, België en gewesten, 2013 (percentages per 30 juni). 385

WL 7 – Aantal schoolverlaters, bij de VDAB ingeschreven schoolverlaters en nog werkzoekende schoolverlaters na 1 jaar (aantal en verhouding ten opzichte van totaal), per onderwijsniveau, Vlaanderen, 2012 (schoolverlaters 2011). 385

WL 8 – Evolutie van de betalingen door de RVA , België, juli 2012 – juli 2013. 386

WL 9 – Beslissingen tot schorsing of uitsluiting van een werkloosheidsuitkering naar reden en geslacht, België, 1990, 1995-2011 (absolute cijfers). 388

ON 1 – Evolutie van het aantal leerlingen in het Nederlandstalig gewoon en buitengewoon kleuteronderwijs, aandeel van het buitengewoon kleuteronderwijs in het totaal kleuteronderwijs en groei-index van het buitengewoon kleuteronderwijs, Vlaanderen, 1990-1991 tot en met 2012-2013. 389

ON 2 – Evolutie van het aantal leerlingen in het Nederlandstalig gewoon en buitengewoon lager onderwijs, aandeel van het buitengewoon lager onderwijs in het totaal lager onderwijs en groei-index van het buitengewoon lager onderwijs, Vlaanderen, 1990-1991 tot en met 2012-2013. 389

ON 3 – Evolutie van het aantal leerlingen in het Nederlandstalig gewoon en buitengewoon secundair onderwijs, aandeel van het buitengewoon secundair onderwijs in het totaal secundair onderwijs en groei-index van het buitengewoon secundair onderwijs, Vlaanderen, 1990-1991 tot en met 2012-2013. 390

ON 4 – Het aantal vreemde leerlingen ten opzichte van de totale schoolbevolking per Nederlandstalig onderwijsniveau, Vlaanderen, 1995-1996 tot en met 2012-2013. 391

ON 5 – Achterstand in de studie van kinderen van Belgische en vreemde nationaliteit aan het einde van het Nederlandstalig gewoon lager onderwijs, naar geslacht, Vlaanderen, 1990-1991 tot en met 2012-2013. 391

ON 6 – Evolutie van leerlingen met leerachterstand in het Nederlandstalig gewoon secundair onderwijs, Vlaanderen, 1992-1993 tot en met 2012-2013. 392

ON 7 – Aantal beursstudenten en toegekende studietoelagen, Vlaanderen, 2011-2012 en 2012-2013. 393

ON 8 – Aantal gesubsidieerde lesuren die worden gevolgd in cursussen basiseducatie, 2008-2009 tot 2012-2013, Vlaanderen. 393

ON 9 – Starters in het hoger onderwijs naar opleidingsniveau en tewerkstellingssituatie van de ouders, Vlaanderen, 2001-2002 en 2003-2004 (percentages). 394

HV 1 – Eigenaars, huurders en gratis huurders naar leeftijd, huishoudtype, onderwijsniveau en nationaliteit, Vlaanderen, 2011. 396

HV 2 – Aantal erkende Sociale Verhuurkantoren (SVK) en woongelegenheden, Vlaanderen, 2004-2012 (absolute cijfers per 31 december). 396

HV 3 – Het sociale huurpatrimonium van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, Vlaams Gewest, 2007-2012 (gegevens per 31 december). 397

HV 4 – Socio-economisch profiel van de thuislozenpopulatie in percentages, Vlaanderen, 2005-2012. 397

GZ 1 – Personen die recht hebben op een verhoogde tussenkomst van de verzekering voor geneeskundige verzorging, Vlaanderen, 2005-2012 (absolute cijfers en percentages per 1 januari). 399

GZ 2 – Subjectieve gezondheid, psychologisch onwelbevinden, zwaarlijvigheid en uitstel van medische consumptie naar opleidingsniveau1 (percentages). 401

V 1 – Voedselhulp in België, 1996-2012 (ingezamelde hoeveelheid, aantal geholpen instellingen en aantal begunstigde hulpbehoevenden). 402

SZ 1 – Minimumuitkeringsbedragen op 01/09/2013. 402

SZ 2 – Werkloosheidsbedragen per categorie (maandbedragen vanaf 01/09/2013). 403

SZ 3 – Inschakelingsuitkeringen (vroegere 'wachtuitkeringen') per categorie (gemiddelde maandbedragen vanaf 01/09/2013). 404

SZ 4 – Sociale uitkeringen als % van de armoederisicogrens (60% mediaan), januari 2013. 404

G 1 – Percentage kinderen geboren in kansarme gezinnen volgens de kansarmoedecriteria1 van Kind en Gezin, Vlaams Gewest, per provincie, 2010-2012 (percentages). 405

G 2 – Gezinnen met verhoogd armoederisico1 (EU-SILC, 2011). 406

GA 1 – Armoederisico (< 60% mediaan inkomen) naar herkomst, in percentages (gewogen), België. 407

GA 2 – Subjectief armoederisico (AR), in percentages (gewogen), België. 408
GA 3 – Werkloosheids- en werkzaamheidsgraad naar nationaliteit, België, 2012. 408
GA 4 – Werkloosheids- en werkzaamheidsgraad naar geboorteland, België, 2012. 409

Afkortingen

AC	Absoluut Cijfer
ADSEI	Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (voorheen NIS)
AF	Alkire-Foster-methode
AGS	Annual Growth Survey
AR	Armoederisico
aso	Algemeen secundair onderwijs
Baso	Basisonderwijs
BB	Betalingsbereidheid
BBP	Bruto Binnenlands Product
BE	België
BHG	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
BHI	Beschikbaar Huishoudinkomen
BHPS	British Household Panel Survey
BIEN	Basic Income Earth Network
BO	Buitengewoon Onderwijs
BS	Besluit
B.S.	Belgisch Staatsblad
bso	Beroepssecundair onderwijs
C-IBO	Curatieve Individuele Beroepsopleiding
CAW	Centrum voor Algemeen Welzijnswerk
CREG	Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas
CVO	Centrum voor Volwassenenonderwijs
DG	Directoraat-generaal
EAK	Enquête naar de Arbeidskrachten
EAPN	European Anti-Poverty Network
EC	Europese Commissie
ECEC	Early Childhood Education and Care
ECFIN	Economische en Financiële zaken
ECHP	European Community Household Panel
EESC	Europees Economisch en Sociaal Comité
EFC	Economisch en Financieel Comité
EMCO	Comité voor de werkgelegenheid
EMU	Economische en Monetaire Unie
EPC	Comité voor de Economische Politiek
EPM	Employment Performance Monitor
ESF	Europees Sociaal Fonds
ESR	Europees stelsel van nationale en regionale rekeningen
ESS	Europees Sociaal Survey

EU	Europese Unie
EU-SILC	European Statistics on Income and Living Conditions
FGT	Foster-Greer-Thorbecke armoedematen
FOD	Federale Overheidsdienst
GGB	Gewaarborgde Gezinsbijslag
GGC	Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
GH	Geïmputeerde Huur
GIB	Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden
GO	Gewoon Onderwijs
GOK	Gelijke Onderwijskansen
HFCS	Household Finance and Consumption Survey
HIVA	Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (KU Leuven)
HOBU	Hoger onderwijs buiten de universiteit
IBO	Individuele Beroepsopleiding
IGO	Inkomensgarantie voor ouderen
ILO	International Labour Organisation
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
ISPO	Instituut voor Sociaal en Politiek Opinieonderzoek
IT	Integratietegemoetkoming
IVT	Inkomensvervangende Tegemoetkoming
JAF	Joint Assessment Framework
K&G	Kind en Gezin
KB	Koninklijk Besluit
KCE	Federaal Kenniscentrum voor de gezondheidszorg
KI	Kadastraal Inkomen
kso	Kunstsecundair onderwijs
LAC	Lokale Adviescommissie
LFS	Labour Force Survey
LL	Leefloon
MAF	Maximumfactuur
MEFISTO	Modelling and Evaluating Flanders' FIscal and Social Tomorrow
MMPP	Medische, Mentale, Psychische of Psychiatrische problematiek
N	Aantal
n	Steekproefgrootte
NAFTA	Noord-Amerikaanse Vrijhandelsovereenkomst
nb	Niet betrouwbaar / niet beschikbaar / nota bene
NBB	Nationale Bank van België
NNI	Netto Nationaal Inkomen per capita
NWWZ	Niet-Werkende Werkzoekenden
O&O	Onderzoek en Ontwikkeling
OASeS	Centrum Ongelijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (UA)
OBPWO	Onderwijskundig beleids- en praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek
OCM	Open Coördinatie Methode
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OV	Onroerende Voorheffing
PBT	Procedure bij Buitensporige Tekorten

PISA	Programme for International Student Assessment
PH	Personen met een Handicap
POD MI	Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie
Ppn	Procentpunt
PSBH	Panel Studie van Belgische Huishoudens
PWA	Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap
QALY	Quality Adjusted Life Years
RIZIV	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
Ref.Cat.	Referentiecategorie
RKW	Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers
RMH	Recht op Maatschappelijke Hulp
RMI	Recht op Maatschappelijke Integratie
RSVZ	Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen
RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorzieningen
RVP	Rijksdienst voor Pensioenen
SERV	Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen
SES	Sociaaleconomische Status
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SiBO	Schoolloopbanen in het Basisonderwijs
SIF	Sociaal Impulsfonds
SILC	Statistics of Income and Living Conditions
SOEP	German Socio-Economic Panel
SONAR	Studiegroep van Onderwijs naar Arbeidsmarkt
SPC	Social Protection Committee
SVK	Sociaal Verhuurkantoor
tso	Technisch secundair onderwijs
UVW	Uitkeringsgerechtigde Volledig Werklozen
VAPA	Vlaams Actieplan Armoedebestrijding
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling
VL	Vlaanderen
VLAS	Vlaams Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Armoede
VLOR	Vlaamse Onderwijsraad
VMM	Vlaamse Milieumaatschappij
VMSW	Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen
VN	Verenigde Naties
VREG	Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt
VTE	Voltijds Equivalent
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw
WA	Wallonië
WI	Werkintensiteit
WSE	Werk en Sociale Economie

Woord vooraf

Elk jaar opnieuw kijken we uit naar de publicatie van het nieuwe Jaarboek van OASeS. Voor ons als beleidsmakers biedt dit Jaarboek dan ook een schat aan informatie. Ook met deze nieuwe versie hopen we weer aan de slag te kunnen gaan om ons beleid inzake het terugdringen van de armoedeproblematiek nog effectiever te maken.

Zoals elk Jaarboek, geeft ook dit boek een overzicht van de belangrijkste armoedeindicatoren in Vlaanderen, vanuit een multidimensionele invalshoek. Daarnaast gaat dit Jaarboek ook dieper in op de impact van de financieel-economische crisis en het Europese armoedebeleid en focust het op de situatie van enkele bevolkingsgroepen, zoals personen met een handicap en personen van buitenlandse herkomst die een groot armoederisico lopen. Het stemt mij positief dat het onderwerp van gekleurde armoede opnieuw een onderdeel uitmaakt van dit Jaarboek, gezien de cijfers met betrekking tot deze bevolkingsgroep steeds dieper in het rood gaan. Alle inspanningen ten spijt, slagen we er nog te weinig in daadwerkelijk in te grijpen in de structurele uitsluitingsmechanismen waar deze doelgroep mee te maken krijgt. Alle nieuwe inzichten en kennis die ertoe kunnen bijdragen het beleid nog effectiever te maken, willen we dan ook met beide handen grijpen.

Naast een overzicht van de socio-economische context en de bespreking van de meervoudige uitsluitingen die gepaard gaan met de problematiek van armoede en sociale uitsluiting, gaat het themadeel van dit Jaarboek dieper in op solidariteit en herverdeling. Momenteel woedt er een hevige discussie rond de kwestie van lege boterhamdozen en welke aanpak deze problematiek vraagt. Voor mij vervullen deze onmenselijke situaties een signaalfunctie van een veel dieper liggende problematiek. Mijn visie is duidelijk. Wil men daadwerkelijk structureel en preventief ingrijpen in de armoedeproblematiek, dan zijn investeringen en inspanningen nodig op verschillende domeinen: een herverdeling van inkomen met het oog op een menswaardig inkomen, de strijd tegen sociale ongelijkheid binnen ons onderwijs om te komen tot volwaardige onderwijskansen voor iedereen, een gevrijwaarde en laagdrempelige toegang tot de belangrijkste voorzieningen, een werkgelegenheidsbeleid met aandacht voor de globale problematiek enzovoort. Bij dat alles is het cruciaal ook oog te hebben voor de bestaande structuren en context en dient men dus ook onze sociale zekerheid, de druk die uitgaat van migratie, de bestaande sociale ongelijkheden enzovoort mee in de discussie op te nemen.

Met de uitvoering van de zesde staatshervorming krijgen we in Vlaanderen heel wat instrumenten in handen om werk te maken van een betere herverdeling. Hierbij moeten we oog hebben voor solidariteit als randvoorwaarde voor de bereidheid tot herverdeling. We hopen dan ook van harte dat we de opportuniteit die de regionalisering van de kinderbijslag in zich draagt, kunnen aangrijpen om werk te maken van de aanpak van kinderarmoede via een meer rechtvaardige en socialere herverdeling. Kinderarmoede is nu al een absolute prioriteit, zowel voor het Vlaamse beleid als voor de andere beleidsniveaus. We hopen op die manier werk te kunnen maken van een structureel en preventief kinderarmoedebeleid. Het is echter belangrijk hierbij alle maatregelen en instrumenten die er bestaan, op een eenduidige manier in te zetten. Iedereen met deze visie voor ogen, zal alvast in mij een loyale partner vinden.

Ik hoop van harte dat de inhoud van dit Jaarboek, en meer bepaald het deel over de uitdagingen voor de solidariteit en alternatieven voor een meer rechtvaardige herverdeling, het debat voor een structureel en preventief armoedebestrijdingsbeleid zullen aanwakkeren en intensifiëren.

Ingrid LIETEN
Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Innovatie, Overheidsinvesteringen, Media en Armoedebestrijding

Dankwoord

Met genoegen leggen we deze nieuwe editie van het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting aan u voor. Voor de tweeëntwintigste keer presenteren we tal van analyses, waarvan we hopen dat ze een stimulans zijn voor het armoededebat.

Het boek steunt niet alleen op de bijna vijfentwintig jaar expertise van het Centrum OASeS, maar ook op een uitgebreid netwerk van externen, die hun medewerking verleenden. We danken de experts die, via een seminarie, onze embryonale plannen voor het themadeel over solidariteit en herverdeling becommentarieerden en inspireerden. We zijn onze gastauteurs bijzonder erkentelijk. Zonder hun bijdrage zou het Jaarboek niet de wijdte hebben die het nu heeft. Het is een huzarenwerk om bereidwillige auteurs te vinden die tegen de strakke deadline van het Jaarboek een kwaliteitsvolle bijdrage willen leveren die bovendien voldoet aan de strenge normen van het GPRC-label. We bedanken hen voor de tijd die ze hebben vrijgemaakt en de zorgvuldigheid waarmee ze de commentaren van de reviews hebben verwerkt. Ook de reviewers zijn we bijzonder erkentelijk voor hun prestaties. We zijn er ons van bewust dat we de lat hoog leggen en tegelijk flexibiliteit vragen om teksten te beoordelen binnen het specifieke kader van een Jaarboek.

We willen de verantwoordelijke minister, mevrouw Ingrid Lieten, bedanken voor de financiële steun voor dit project. Het Jaarboek wordt gefinancierd binnen het meerjarenplan van het Vlaams Armoedesteunpunt, wat getuigt van de openheid van de Vlaamse overheid om zich te laten bekritiseren en inspireren via onderzoek.

Ook willen we het OASeS-team complimenteren met de fijne werksfeer. Kunnen rekenen op de belangeloze hulp van collega's in tijden van nakende deadlines maakt dat we deze jaarlijkse missie volhouden.

De private en publieke diensten die data en informatie aanleverden, verdienen ook een vermelding. We danken onder meer de volgende personen: Luc Blomme (FOD Sociale Zekerheid), Henry Buyens (Belgische Federatie van Voedselbanken), Geneviève Geenens (FOD Economie, ADSEI), Hildegarde Geeraers (RVA), Arnold Gerrits (Rijksdienst voor Pensioenen), Silke Laenen (Rijksdienst voor Kinderbijslag van Werknemers), Hans Ledegen (Vlaams Centrum Schuldenlast), Koen Mendonck (Steunpunt Algemeen Welzijnswerk vzw), Dirk Moons (Studiedienst van de Vlaamse Regering), Jo Noppe (Stu-

diedienst van de Vlaamse Regering), Jacques Scalais (Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen), Michelle Sourbron (Expertisecentrum Arbeidsmarktmonitoring), Frédéric Swaelens (POD Maatschappelijke Integratie), Lien Tam Co (FOD Economie, ADSEI), Rudi Van Dam (FOD Sociale Zekerheid), Marie-Paule Vandendeurpel (RVA) en Shu Wei Yao (Stafdienst Onderwijs en Vorming). Wellicht vergeten we enkele namen, waarvoor onze excuses.

Ten slotte danken we uitgeverij Acco, in het bijzonder Elisabeth Torfs en Hanne Huyse. Samen streven we naar een optimale kwaliteit voor het Jaarboek en het tijdig inlossen van de vereisten van het academische GPRC-label.

Danielle Dierckx
Jill Coene
An Van Haarlem
Peter Raeymaeckers

Oktober 2013

Solidariteit en herverdeling in duet of in duel

Danielle Dierckx en Jill Coene

"Waar de mensen spontane solidariteit beoefenen,
moeten de heersers niet aan herverdeling doen."
(Boeddhistische wijsheid, bron onbekend)

1. De nood aan herverdeling is acuut

Dit boek verschijnt op een cruciaal moment. Of we dit cruciale moment ook historisch kunnen noemen, zal blijken uit wat er zich de komende maanden afspeelt op beleidsvlak. Gezien de zesde staatshervorming weldra in uitvoering gaat, kan van het momentum gebruik worden gemaakt om al de wijzigingen die op til zijn, te bekijken op hun potentieel om armoede mee te bestrijden. De motivatie daarvoor vinden we in de armoedecijfers. Ze leggen een aantal onrustwekkende evoluties bloot. Deels gaat het over het beleid dat in het verleden gefaald heeft om armoede te voorkomen. Deels hebben we te maken met nieuwe uitdagingen. Omdat die cijfers meestal een aantal beperkingen hebben, vermoeden we dat de realiteit nog onbarmhartiger is, dan we zwart op wit kunnen vatten.

Een aantal indicatoren slaat alarm op financieel vlak. De werkloosheid gaat in stijgende lijn. Het aantal leefloners neemt anno 2013 opnieuw toe. Maar liefst 27,8% van de Belgen loopt het risico om tijdens een beschouwde periode van vier jaar korte of langere tijd arm te zijn. Meer mensen kunnen op het einde van de maand de touwtjes niet meer aan elkaar knopen. Dat leiden we af uit het aantal geregistreerde personen en contracten bij de Centrale voor kredieten aan particulieren dat jaar na jaar toeneemt. Dat gaat hand in hand met de toename van het aantal collectieve schuldenregelingen in België: tussen 2008 en 2012 ging het aantal van 73.167 naar 101.155, een stijging van 38%. Bovendien doen steeds meer mensen een beroep op de voedselbank (120.799 mensen in 2012, tegenover 100.000 in 2003). De indexering van lonen en uitkeringen blijkt onvoldoende om de koopkracht te behouden. In de nasleep van de economische crisis spoorden we nieuwe armen op, die hun uiterste best doen om hun afgeslankte levensstandaard te verdoezelen. Vandaag rapporteren scholen over kinderen die met een lege brooddoos de dag moeten doorkomen. Het doet ons besluiten dat de klassieke recepten van ons sociaal beleid niet het gewenste smakenpallet opleveren.

Kijken we naar de evoluties, dan valt vooral op dat de algemene cijfers over het armoederisico en de inkomensongelijkheid gelijk blijven, maar dat sommige groepen zwaarder

worden getroffen. De balans helt negatief over voor de armoedesituatie van kinderen. Deze editie neemt de herverdelingsmechanismen op verschillende terreinen onder de loep. Dat leidt ons tot een aantal frappante conclusies. Zo hebben we aanwijzingen dat het armoedereducerende karakter van de sociale zekerheid de jongste jaren afneemt en dat de kloof tussen de levensstandaard van werkarme en werkrijke gezinnen steeds groter wordt. Het probleem van minimumuitkeringen die onvoldoende zijn om van te overleven, raakt bovendien niet beantwoord door de politieke machtsverhoudingen. Armoedebestrijding zal herverdelend zijn of niet zijn en moet rekening houden met wat vandaag hapert in het systeem.

2. De mythe van het wankele draagvlak

Een politiek en publiek draagvlak is nodig om meer herverdeling via overheidsbeleid te kunnen realiseren. Solidariteit vormt een kerneigenschap van dat draagvlak. De formele solidariteit uit zich in het wettelijke systeem dat onze verzorgingsstaat vormgeeft. De informele solidariteit gaat over de bereidheid van de goegemeente om de lusten en de lasten van onze samenleving samen te dragen.

Een van de luidst geformuleerde bedreigingen voor dit draagvlak zijn de verschillende migratiebewegingen. Vooral vanuit de steden wordt de hyperdiversiteit benoemd en wordt de vraag gesteld naar hoe nieuwkomers in het oude systeem, dat rust op bijdragen, bewezen loopbanen en opgebouwde rechten, hun plaats moeten krijgen. Het recente beleid blijkt veel tekenen te vertonen van een defensieve benadering, die vertrekt vanuit de premisse dat zich meer migratie voordoet dan dat Jan Modaal wenst. De beschikbare studies over onze huidige welvaartsstaat blijken evenwel geen tekenen te vertonen van gebrek aan draagvlak. Een voorbeeld daarvan is de analyse in dit boek van de gezondheidszorg. Daarbij stelt zich de vraag naar hoe hervormingen kunnen worden ingevoerd in een land waar de subjectieve tevredenheid over het systeem extreem hoog is en niet echt strookt met de objectieve gezondheidsresultaten. Hetzelfde doet zich voor op het domein van onderwijs. Het onderwijs kan bogen op veel tevredenheid, maar toch hangen de uitkomsten van schoolloopbanen in sterke mate samen met de verschillen in sociaaleconomische herkomst die ook bij aanvang van de schoolcarrière aanwezig was.

Het draagvlak blijkt groot te zijn, ondanks onheilsvoorspellingen. Wel blijken sommige groepen meer spontane solidariteit te genereren dan anderen. Ouderen, zieken en arbeidsongeschikten worden als meer 'deserving' beschouwd dan werklozen en migranten. Dat doet sommige onderzoekers besluiten dat het best is om een beleid te voeren dat voor zo veel mogelijk mensen voordelen oplevert. De sociale zekerheid inperken tot een residueel systeem zal het draagvlak in grote mate aantasten. De vraag is hoe het idee van een basisinkomen bij de aanhangers van deze visie wordt onthaald. Recent

onderzoek doorprikt de mythe van veel afvalligheid bij meer selectiviteit. We brengen de verschillende perspectieven aan bod in onze analyses.

Doorheen de hele doorlichting van het herverdelings- en solidariteitsvraagstuk is het duidelijk dat de financiële duurzaamheid van de sociale zekerheid slechts een klein aspect uitmaakt van de weg naar een efficiëntere en effectievere armoedebestrijding. Dit argument kan op zich niet langer worden aanvaard als motief om sociale rechten in te perken.

3. Structurele acties op een dienblad

De luxe van deze tijd is dat vele analisten van allerlei allooi – vanuit praktijk, onderzoek of beleid – voorstellen presenteren om herverdeling in functie van structurele armoedebestrijding te realiseren. Die doelstelling heeft zich op vele echelons al ingeburgerd. We denken daarbij aan millenniumdoelen en decenniumdoelen vanuit het middenveld. De overheid engageert zich in allerlei armoedeplannen. Europa wil tegen 2020 de armoede aanzienlijk terugdringen. De federale regering stelde een armoedeplan voor met 140 acties om de armoede te bestrijden. De Vlaamse regering werkt gestaag voort aan het realiseren van de geplande acties uit het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding. Voor zover het budget het toelaat, worden maatregelen uitgevoerd. In crisistijden neemt het beschikbare budget echter af. Er moet bespaard worden, afgekondigde maatregelen lopen vertraging op of worden opgegeven. Europa spoort nationale overheden aan om hun budgettaire situatie onder controle te houden en voorziet sancties indien de begrotingsdoelen niet gehaald worden.

Met al de recente analyses op een rij, kunnen we ons niet van de indruk ontdoen dat in vele beleidsplannen rond de hete brij wordt gefietst. Problemen zijn ontrafeld, oplossingen gekend, alleen de belangenstrijd moet nog worden gestreden. Dat relativeert tegelijk de studies over het draagvlak voor ons huidige systeem: de neuzen staan formeel in dezelfde richting, alleen blijven budgetten en concrete maatregelen achterwege. Dit boek houdt zich echter bij zijn leest en presenteert enkele expliciete suggesties voor een armoedebestrijdend en rechtvaardiger Vlaanderen. Dat speelt zich af op het vlak van menswaardige inkomens en de toegang van gezinnen met kinderen tot preventieve gezondheidszorg, gezondheidsopvoeding, opleiding en onderwijs, alsook de toegang tot de arbeidsmarkt. De ambities voor de komende maanden situeren we op het vlak van een betere bescherming en financiële steun, maar ook van activering en emancipatie.

Opnieuw: de luxe is dat er zo veel goed loopt in Vlaanderen. Een evaluatie van de kinderbijslag toont bijvoorbeeld aan dat het huidige systeem het best behouden blijft, maar dat de sociale toeslagen moeten worden aangepast om ervoor te zorgen dat minder mensen met kinderen in armoede leven. Op het vlak van wonen weten we nu dat zonder sociale

huisvesting sociale huurders een armoederisico zouden hebben van 41,8% in plaats van 29,9%. Maar het kan beter en het moet beter. Daar is alvast bij de analisten een consensus over. In wat volgt, wordt dit stap voor stap concreet gemaakt.

4. Herverdeling als sleutel tot structurele armoedebestrijding

Dit jaar wijden we het themadeel van dit boek aan solidariteit en herverdeling. Wil men structureel ingrijpen op de positie van mensen in armoede, dan is herverdeling van inkomen, onderwijskansen, werkgelegenheid, toegang tot voorzieningen nodig. Solidariteit vergroot de bereidheid tot herverdeling. Elf hoofdstukken (deel 2) over de uitdagingen voor solidariteit en alternatieven voor een meer rechtvaardige herverdeling openen het debat voor structurele armoedebestrijding.

In het eerste hoofdstuk schetsen *Danielle Dierckx* en *Tuur Ghys* enkele ontwikkelingen en uitdagingen over armoede, solidariteit en herverdeling in de welvaartsstaat. Ze beschrijven hoe de welvaartsstaat onder druk komt te staan, onder andere door de financiële crisis, migratie, nieuwe sociale problemen en matthëuseffecten. De vaststelling dat de overheid er niet in slaagt om armoede terug te dringen, brengt hen bij de kwestie van structurele armoedebestrijding. Volgens Dierckx en Ghys is er pas sprake van structurele armoedebestrijding als enerzijds de structurele oorzaken van armoede worden aangepakt en anderzijds de val in armoede wordt opgevangen of onmogelijk wordt gemaakt. Om structureel in te grijpen op de productie van armoede (waarvoor herverdeling, andere machtsverhoudingen en organisatievormen nodig zijn) is echter een draagvlak nodig. De manier waarop we aan herverdeling en solidariteit vormgeven, beïnvloedt dat draagvlak, en omgekeerd. Dierckx en Ghys duiden enkele spanningsvelden voor de vormgeving van solidariteit en herverdeling en formuleren beleidsuitdagingen voor armoedebestrijding.

Bart Meuleman en *Wim van Oorschot* onderzoeken de legitimiteit van de welvaartsstaat. Critici stellen de financiële duurzaamheid van de sociale zekerheid in vraag en verwijzen naar het tanend maatschappelijk draagvlak voor de sociale zekerheid. Daardoor dreigen sociale rechten ingeperkt te worden. Meuleman en van Oorschot tonen aan dat er van dit tanend draagvlak in Vlaanderen alvast geen sprake is. Nadat ze een kritische blik werpen op het begrip draagvlak, analyseren ze de resultaten van een survey die peilt naar opvattingen van Vlamingen over de welvaartsstaat. Drie dimensies van legitimiteit van de welvaartsstaat komen aan bod: gelijkheidsstreven (men beschouwt de economische verschillen in de samenleving als onwenselijk, deze moeten gecorrigeerd worden), steun voor overheidsingrijpen en welvaartsstaatkritiek (mogelijk negatieve gevolgen van de welvaartsstaat). Uit de resultaten blijkt dat veel Vlamingen het gelijkheidsstreven steunen en dat deze steun over een tijdsspanne van twintig jaar overeind is gebleven. De andere twee dimensies geven gematigdere resultaten, maar over het

algemeen vindt 70% van de Vlamingen dat de verzorgingsstaat het beste systeem is om welzijn te garanderen. Vervolgens stellen Meuleman en van Oorschot vast dat een genereus sociaal beleid netto een positieve impact op het draagvlak voor sociale bescherming uitoefent.

Wim van Oorschot onderzoekt welke motieven spelen in het creëren van een draagvlak voor solidariteit en herverdeling via de sociale zekerheid. Herverdeling gaat enerzijds om de vraag of burgers bereid zijn om bij te dragen. In Nederland, maar ook in Vlaanderen, blijkt meer dan 80% van de respondenten dat vanuit eigenbelang te doen. Wanneer dit eigenbelang ruimer wordt gezien dan de eigen verwachting om ooit gebruik te zullen maken van de sociale zekerheid, heeft zelfs 90% (van de Nederlanders) belang bij het voortbestaan van de sociale zekerheid (en hetzelfde resultaat zou gelden voor Vlaanderen). Anderzijds gaat herverdeling om wat burgers vinden van de manier waarop er vervolgens verdeeld moet worden: aan wie, hoeveel en onder welke voorwaarden? Hierbij is het concept 'deservingness' van belang: hoe hulpwaardig wordt iemand beschouwd? Ouderen, zieken en arbeidsongeschikten worden als meer 'deserving' beschouwd dan werklozen en migranten. Van Oorschot besluit dat om het draagvlak voor de sociale zekerheid zo groot mogelijk te houden een brede laag van de bevolking er voordeel bij moet hebben. De sociale zekerheid inperken tot een residueel systeem, gericht op mensen in armoede, zou ertoe kunnen leiden dat men niet meer bereid is om eraan bij te dragen en dat er discussie ontstaat over de hulpwaardigheid van behoeftige groepen.

Bea Cantillon en *Natascha Van Mechelen* bespreken de basisprincipes waarop ons socialezekerheidssysteem gebaseerd is. Ze schetsen hoe de doelstellingen van de sociale zekerheid – het waarborgen van een verworven levensstandaard, het garanderen van een minimuminkomen en het bevorderen van economische zelfredzaamheid – worden gerealiseerd via horizontale en verticale herverdeling en via preventie en herstel. Ze beargumenteren dat de armoedereducerende capaciteit van de sociale zekerheid in de loop van de tijd afnam. Terwijl de armoede bij werkarme gezinnen toenam, nam de doelmatigheid van vervangingsinkomens voor uitkeringstrekkers op actieve leeftijd af. Cantillon en Van Mechelen plaatsen vraagtekens bij het huidige beleidsparadigma. Ten eerste bleef het aandeel werkarme gezinnen stabiel: zij profiteerden niet mee van de tewerkstellingsgroei. Ten tweede erodeerde de minimumbescherming van deze groep en is er sprake van een groeiende discrepantie tussen de levensstandaard van werkarme en werkrijke gezinnen. Ten derde botst de minimumbescherming op een plafond: de mogelijkheden om uitkeringen te verhogen zijn beperkt doordat het verschil met het minimumloon te klein zou worden. Deze vaststellingen nopen tot een herdenking van het sociaal beleid.

Het idee leeft dat migratie druk uitoefent op onze welvaartsstaat. Toenemende migratie zou een verspilling zijn van onze sociale zekerheid en bijstand omdat migranten zich nestelen in een 'uitkeringscultuur' en niet bijdragen aan ons economisch systeem. Daardoor zou de wil om te herverdelen onder druk komen te staan. Als een

land meer migratie ontvangt dan de meerderheid van de bevolking zou willen, dan heet dat het 'controle deficit'. Het is slechts een van de beleidsnarratieven die diverse actoren claimen om de welvaartsstaat te begrenzen. *Nicolas Van Puymboeck* en *Robin Vandevoordt* analyseren hoe en door wie aan beleidsnarratieven vorm wordt gegeven. Ze onderzoeken drie cases van migratiecontrole waarin volgens hen de beleidsnarratief van het 'controle deficit' geldt. Via het opleggen van economische voorwaarden bij het recht op gezinshereniging, het afbouwen van de medische rechten en het spreiden van de lasten die verbonden zijn aan de opvang van asielzoekers probeert de Belgische overheid de relatie tussen migratie en de welvaartsstaat onder controle te houden.

Frank Vandenbroucke en *Julie Vinck* concentreren zich op de positie van een doelgroep; ze analyseren de bestaansonzekerheid bij kinderen. De auteurs stellen vast dat in België het kinderarmoederisico significant toenam. Voor Vlaanderen leert het aantal geboorten in kansarme gezinnen dat armoede bij de jongste kinderen toenam. De auteurs linken het kinderarmoederisico aan de werkintensiteit van het huishouden waarin ze leven. Uit de analyse blijkt dat veel Belgische kinderen in een gezin leven dat zeer werkarm is en dat kinderen in zeer werkarme gezinnen meer dan elders in de EU-15 worden geconfronteerd met een relatief groot armoederisico. De gezinssamenstelling speelt daarbij ook een rol. In landen die het beter doen dan België leeft een kleiner aandeel kinderen in werkarme gezinnen en ligt het armoederisico bij deze gezinnen ook lager. Landen die het slechter doen dan België, doen het slechter omdat er meer werkarme gezinnen met kinderen zijn en omwille van een groter armoederisico in de werkrijke gezinnen. Het beleid staat voor de uitdaging om de toegang tot de materiële voordelen van de welvaartsstaat, maar ook tot de immateriële voordelen voor deze gezinnen te verbeteren. Het gaat dan over preventieve gezondheidszorg, gezondheidsopvoeding, opleiding en onderwijs, alsook de toegang tot de arbeidsmarkt. De agenda die voorligt, is er niet alleen een van bescherming en financiële steun, maar ook van activering en emancipatie.

Wim Van Lancker en *Jill Coene* sluiten hierbij aan en onderzoeken welke impact de kinderbijslag heeft op kinderarmoede. De kinderbijslag wordt in het kader van de zesde staatshervorming geregionaliseerd, wat een geschikte gelegenheid vormt om het systeem te herdenken. Het huidige systeem is bijzonder ingewikkeld en quasi-universeel. Zo goed als alle kinderen hebben recht op kinderbijslag. Er bestaan selectieve sociale toeslagen voor bepaalde lage-inkomensgezinnen die vooral terechtkomen bij wie ze nodig hebben, maar het zwaartepunt van de kinderbijslag ligt in de horizontale herverdeling (compenseren voor de kost van kinderen). De kinderbijslag is echter steeds ontoereikender om de kosten voor kinderen te dekken. Volgens Van Lancker en Coene zou de armoede bij gezinnen met kinderen, indien er geen kinderbijslag of geen fiscale voordelen voor gezinnen met kinderen ten laste zouden bestaan, 12 procentpunt hoger liggen. Toch blijft het armoederisico van alleenstaande ouders en grote gezinnen, ondanks de kinderbijslag, hoog. Van Lancker en Coene bekijken welke strategieën de

doelmatigheid van de kinderbijslag kunnen verbeteren, zoals de uitkering aanpassen aan de evolutie van de welvaart of het systeem selectiever maken. Een scenario waarbij de huidige architectuur behouden blijft, mits versterking van de sociale toeslagen, lijkt de beste resultaten op te leveren.

> Zonder sociale huisvesting zouden sociale huurders een armoederisico hebben van 41,8% in plaats van 29,9%.

Ook op het woondomein doet zich met de staatshervorming een opportuniteit voor. Het huidige woonbeleid is voornamelijk gericht op eigen woningverwerving. *Gerlinde Verbist* en *Josephine Vanhille* stellen een meer herverdelend alternatief voor. Eerst berekenen ze het effect van de bestaande maatregelen op het armoederisico van eigenaars en (sociale) huurders. Alle maatregelen verminderen de armoede, zij het in verschillende mate. Zonder het fiscale voordeel voor eigenaars, zouden zij een armoederisico hebben van 10% (in plaats van 8,6%). Zonder sociale huisvesting zouden sociale huurders een armoederisico hebben van 41,8% (in plaats van 29,9%). Vervolgens berekenen ze wat het effect zou zijn van het introduceren van een huursubsidie in het Vlaamse Gewest, die maximum € 520 per maand zou bedragen en die budgetneutraal zou worden gefinancierd door de belastingvermindering voor Vlaamse eigenaars te verminderen. Het armoederisico van de totale bevolking, eigenaars en sociale huurders zou ongewijzigd blijven, maar dat van private huurders zou dalen van 18,5% tot 17,6%. Bovendien halveert de huursubsidie de armoedekloof van private huurders (het verschil tussen hun inkomen en de armoededrempel). De simulaties houden geen rekening met gedragseffecten van dergelijke maatregel. Verbist en Vanhille gaan na wat de mogelijke neveneffecten zouden kunnen zijn.

Onderwijs wordt gezien als een van de strategieën om sociale mobiliteit te garanderen en potentieel kansen te herverdelen. Dat blijkt echter niet vanzelfsprekend: sociale ongelijkheden in de uiteindelijk bereikte onderwijspositie blijven bestaan. Deels zijn deze een gevolg van de sociale achtergrond van leerlingen, die een invloed uitoefent op de schoolprestaties. Deels zijn ze een gevolg van het feit dat de sociale achtergrond ook hun studiekeuze beïnvloedt. *Simon Boone* en *Mieke Van Houtte* tonen aan dat leerlingen al vroeg in hun onderwijscarrière een andere studiekeuze maken naargelang hun sociale herkomst. Omdat dit al gebeurt bij de overgang van het basisonderwijs naar het secundair onderwijs wordt de verdere onderwijsloopbaan al vroeg in een bepaalde richting gestuurd. Jongeren uit lagere sociale klassen en uit gebroken gezinnen blijken minder vaak te kiezen voor opties die de beste garantie bieden op succes in het hoger onderwijs. Boone en Van Houtte stellen vast dat ook het studiekeuzeadvies dat leerlingen krijgen van leerkrachten verschilt naargelang hun sociale herkomst, los van hun onderwijsprestaties. Wellicht schuilt de verklaring in het feit dat leerkrachten bij het geven van advies criteria hanteren die leerlingen

uit lagere sociale klassen benadelen (bijvoorbeeld: de studiehouding). Leerkrachten nemen zo onbewust de sociale achtergrond van leerlingen in rekening bij het geven van adviezen.

Erik Schokkaert en *Carine Van de Voorde* vragen zich af of het Belgische gezondheidssysteem rechtvaardig is. Nadat ze de algemene performantie van de gezondheidszorg hebben geschetst, stellen ze voor om deze in een breder kader van sociale rechtvaardigheid te zien. Gezondheid is slechts een aspect van welzijn. Vanuit het principe van rechtvaardigheid dienen andere dimensies van welzijn (zoals het inkomen) mee in rekening te worden gebracht. Schokkaert en Van de Voorde illustreren hoe dat bredere individuele welzijn kan worden gemeten. De eerste resultaten tonen aan dat individuen met een lager inkomen ook lager scoren op andere welzijnsdomeinen en dat landen onderling kunnen worden vergeleken naargelang de verdeling van welzijn over de bevolking. Dergelijk onderzoek staat nog in de kinderschoenen, waardoor de billijkheid van het gezondheidsbeleid op dit ogenblik vooral dient te worden geëvalueerd met betrekking tot de financiële toegankelijkheid. Schokkaert en Van de Voorde analyseren het grote aandeel van de eigen kosten van patiënten (remgelden en de supplementen). De maximumfactuur biedt een redelijke bescherming tegen hoge remgelden. Ook de keuze om de supplementen in ziekenhuizen te beperken in twee- of meerpersoonskamers is vanuit billijkheidsstandpunt te rechtvaardigen. Bovendien blijken de kosten voor niet-medische zorg zwaar door te wegen op het budget van gezinnen met een laag inkomen. Tegelijk moet worden benadrukt dat veel van de kwetsbaarste gezinnen al onder de armoedegrens leefden nog voor ze werden getroffen door ziekte. Het is dan ook geen grote verrassing dat zij gedwongen zijn hun uitgaven voor gezondheidszorg uit te stellen.

Een van de pistes om een meer rechtvaardige samenleving te creëren, is het invoeren van een basisinkomen. Dat is een inkomen dat wordt toegekend aan alle burgers (ongeacht hun inkomen), op individuele basis, zonder dat daar voorwaarden tegenover staan. *Yannick Vanderborght* bespreekt de voor- en nadelen van dergelijk basisinkomen. Het kan een strategie naar meer tewerkstelling zijn omdat het beschouwd kan worden als een vorm van subsidie voor laagbetaald werk. De werkloosheidsval verdwijnt omdat wie overschakelt van een uitkering op werk, het basisinkomen behoudt. Het basisinkomen verhoogt ook de persoonlijke vrijheid omdat men afstompende jobs aan zich kan laten voorbijgaan of maatschappelijk nuttige activiteiten kan opnemen. De valkuilen van het basisinkomen zijn volgens Vanderborght dat het mogelijk 'parasitair gedrag' veroorzaakt, dat jongeren mogelijk niet meer investeren in hun opleiding, de eventuele meerkost die gepaard gaat met individuele toekenning en een mogelijk aanzuigeffect op migratie (vooral wanneer het basisinkomen in slechts een land zou ingevoerd worden). Waar mogelijk reikt hij oplossingen aan. Zo kan het aanzuigeffect vermeden worden door het basisinkomen in te stellen op supranationaal niveau, bijvoorbeeld in de vorm van een Europees dividend.

5. De schommelingen van de indicatoren anno 2013

Structurele armoedebestrijding impliceert solidariteit en herverdeling en vereist een politiek en maatschappelijk draagvlak. Hoewel het gevaar bestaat dat toenemende kennis over de concentratie van risico's de basis voor solidariteit verkleint, helpt kennis over de structurele oorzaken van armoede om vooroordelen opzij te zetten.

In een eerste deel van het Jaarboek wordt de problematiek van armoede en sociale uitsluiting belicht en komen de structurele oorzaken ervan aan bod. Diverse hoofdstukken bieden inzicht in de harde cijfers, leggen bestaande ongelijkheden bloot en wijzen op de drempels waarop mensen in armoede stoten wanneer ze hun positie willen verbeteren.

In het eerste hoofdstuk zet *Jill Coene* enkele recente armoedecijfers op een rij. Het armoederisico bedraagt 15,3% in België. Iets meer dan een op zeven Belgen moet dus maandelijks rondkomen met minder dan € 1.000 (voor een alleenstaande). Dat armoedepercentage bleef de voorbije jaren stabiel (net zoals de inkomensongelijkheid). Wel is het leven duurder geworden, maar de inflatie weegt zwaarder door voor mensen met een laag inkomen, die bijgevolg hun koopkracht zagen afnemen. Coene bekijkt de impact van de crisis op armoede en sociale uitsluiting in Europa. Hoewel er in België geen sprake is van een significante toename van de armoede tussen 2008 en 2011, was dat wel het geval in een aantal andere lidstaten. De bijdrage toont hoe inkomensarmoede gerelateerd is aan betalingsproblemen en schulden. Hieruit blijkt dat de bestaansonzekerheid toenam: het aantal kredietnemers met betalingsachterstand steeg, evenals het aantal dossiers in de budget- en schuldhulpverlening. Daaraan gerelateerd zijn de problematieken van energie- en waterarmoede, waar het hoofdstuk ook kort op in gaat.

> 27,8% van de Belgen loopt het risico om tijdens een periode van vier jaar een of meerdere jaren arm te zijn.

An Van Haarlem, *Jill Coene* en *Céline Thévenot* focussen op het dynamische karakter van armoede. Zij rapporteren de eerste resultaten van een verkennende analyse voor België op basis van de EU-SILC 2007-2010. De resultaten bevestigen het (inter)nationale onderzoek: een aanzienlijk aandeel van de Belgische bevolking (27,8%) is tijdens de onderzochte jaren een of meerdere jaren arm; een cijfer dat bijna twee keer zo hoog is dan het gemiddeld cross-sectionele armoederisicocijfer. De meerderheid van de mensen die ooit arm zijn, is dat voor een korte periode, maar 9% is langdurig arm. Eenoudergezinnen, werklozen en mensen die huishoudelijke taken opnemen, hebben een groter risico om langdurig in armoede te belanden. Tussen 2009 en 2010 stroomde 4,4% van de Belgen in de armoede, terwijl 35,9% uitstroomde. Jongeren, ouderen, alleenstaanden, eenoudergezinnen en oudere koppels hebben hogere instroomkansen en lagere ontsnap-

pingskansen. De analyse bevestigt eerder armoedeonderzoek dat een hoger diploma en werk individuen minder kwetsbaar maken voor armoede.

Als aanvulling op de meting van armoede via het inkomen houden *An Van Haarlem* en *Peter Raeymaeckers* rekening met meerdere domeinen van uitsluiting. Aan de hand van een multidimensionele armoedemaat gebaseerd op twaalf deprivatie-indicatoren bekijken ze of er verschillen zijn tussen de Europese lidstaten. Zweden (3%) en Nederland (3,7%) kennen het laagste aandeel personen in multidimensionele armoede, België behoort met 10% slechts tot de middenmoot en in de Oost-Europese lidstaten is de multidimensionele armoede het hoogst. Als ook rekening wordt gehouden met de intensiteit van de armoede (op hoeveel verschillende domeinen tegelijkertijd is men gedepriveerd), is er minder variatie tussen de lidstaten. Van Haarlem en Raeymaeckers gaan na of de structuur van multidimensionele armoede verschilt naargelang het welvaartsregime van een land en bekijken of de hoogte en de structuur ervan verschillen naargelang de opleiding en de activiteitsstatus van de respondent. Hooggeschoolden en werkenden blijken in mindere mate multidimensioneel arm te zijn dan laaggeschoolden en werklozen, al gaat dat niet voor alle lidstaten op.

In een bijdrage over de arbeidsmarkt beschrijft *Jill Coene* dat de economie nog steeds niet hersteld is. Na een eerdere lichte verbetering, kleuren de meeste indicatoren, zoals de tijdelijke werkloosheid en het aantal faillissementen, opnieuw rood. De werkzaamheidsgraad steeg de voorbije jaren (en blijft voorlopig stabiel), maar deze ligt in ons land met 61,8% onder het Europees gemiddelde van 64,2%. Op vlak van de werkloosheidsgraad brengt ons land (7,6%) het er beter van af dan het Europees gemiddelde van 10,6%. Coene bekijkt vervolgens de Vlaamse werkzaamheids- en werkloosheidsgraad voor verschillende sociodemografische groepen. Vooral jongeren, laaggeschoolden, niet-EU-burgers en personen met een arbeidshandicap nemen een zwakke arbeidsmarktpositie in. Dat wordt bevestigd in de cijfers met betrekking tot het aantal niet-werkende werkzoekenden. In een tweede deel van de bijdrage komt het arbeidsmarktbeleid aan bod. Hoewel er een tendens is naar strengere activering, nemen de overheden ook specifieke maatregelen om de arbeidsmarktsituatie van kansengroepen te verbeteren. Voor mensen in armoede bestaat in Vlaanderen een specifieke tewerkstellingsmaatregel in de vorm van werk-welzijnstrajecten, waarbij op beide aspecten wordt ingezet. Het hoofdstuk rondt af met de omschrijving van enkele nieuwe bevoegdheden die naar Vlaanderen worden overgeheveld in het kader van de zesde staatshervorming.

Bram Vermeulen en *Koen Hermans* brengen de relatie tussen handicap en armoede in beeld. Van de huishoudens met recht op een inkomensvervangende en/of integratietegemoetkoming (IVT/IT) heeft 39,3% een inkomen onder de armoedegrens en kan 47% (zeer) moeilijk rondkomen. Ook huishoudens met een gezinslid met een beperking leven vaker in armoede (18%) dan huishoudens waar niemand een beperking heeft (10%). Volgens Vermeulen en Hermans wordt het armoederisico van personen

met een handicap nog onderschat omdat de berekening geen rekening houdt met de extra kosten die zij hebben. De 'standard of living'-benadering, waarmee de auteurs illustreren dat huishoudens met personen met een handicap slechter scoren op diverse indicatoren, kan die tekortkoming ondervangen. Vermeulen en Hermans pleiten ervoor om de equivalentiefactoren, die worden gebruikt bij de berekening van het armoederisico, zo aan te passen dat ze ook corrigeren voor de aanwezigheid van een gezinslid met een handicap. Het (aangepaste) armoederisico van IVT/IT uitkeringsgerechtigden ligt daarmee, afhankelijk van de gekozen indicator, tussen 63,2% en 89% (in plaats van 39,3%).

Vanuit de hallucinante armoedecijfers van personen van buitenlandse herkomst, die uitvoerig aan bod kwamen in het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2011, lieten *Danielle Dierckx* en *Sylvie Van Dam* zich inspireren tot een onderzoek naar de specifieke hulpvraagtrajecten van deze personen. Ze vertrekken vanuit de observatie dat de traditionele steunnetwerken en solidariteit binnen de gemeenschappen van personen van buitenlandse herkomst fragmenteren. Ook de klassieke strategieën om uit de armoede te ontsnappen (zoals onderwijs en tewerkstelling) blijken voor deze groep tekort te schieten. De auteurs onderzochten op basis van een kwalitatief onderzoek bij welke hulpverleningsinstanties personen van buitenlandse herkomst in armoede aankloppen en welke oplossingsstrategieën zij hanteren om uit de armoede te geraken. Voor sommige nieuwkomers blijkt het isolement een zeer grote uitdaging te zijn. Schaamte, taboe en taalproblemen zorgen voor anderen dat ze geen aansluiting vinden bij het ondersteunende middenveld. Een informatiekloof blijkt een optimaal gebruik van de aanwezige dienstverlening in de weg te staan. Het lokaal sociaal beleid in Vlaanderen hinkt duidelijk achterop op deze sociale realiteit.

Bart Vanhercke en *Gert Verschraegen* nemen de evolutie van het Europese armoedebeleid onder de loep. De auteurs tonen aan dat de Europese staatsschuldencrisis heeft geleid tot een toename van de economische verschillen tussen de lidstaten en tot een sociale polarisatie binnen de lidstaten. Europa nam tijdens de crisis weinig sociale beleidsinitiatieven en het beschikbare budget voor het Europees Sociaal Fonds daalde. In vele landen is het armoedebeleid het slachtoffer geworden van de financiële crisis en wordt de strijd tegen armoede overschaduwd door de eisen van Europese economische integratie en budgettaire beperkingen. Toch is volgens Vanhercke en Verschraegen de impact van de crisis op het Europees sociaal beleid en armoedebeleid niet louter negatief geweest. De Europese Commissie erkent dat het aanpakken van de werkloosheid en de sociale gevolgen van de crisis prioritair zijn. In haar landenspecifieke aanbevelingen houdt ze meer rekening met armoede en sociale uitsluiting. De belangrijkste sociale actoren werken meer samen en worden meer betrokken bij de besluitvorming, die op haar beurt grondig wijzigde. De sociale monitoring en het wederzijds leren werden versterkt. Hoewel deze versterking van de (kwetsbare) sociale dimensie niet zichtbaar is in tijden van bezuinigingen, biedt ze hoop voor de toekomst.

Dit Jaarboek presenteert originele analyses en brengt uiteenlopend onderzoek samen om structurele armoedebestrijding in Vlaanderen en daarbuiten te funderen. Het Jaarboek besluit met een becommentarieerd overzicht van de meest relevante data die in België en Vlaanderen voorhanden zijn om de armoede en sociale uitsluiting te monitoren.

DEEL 1

Armoede en sociale uitsluiting in 2013

In dit eerste deel van het Jaarboek komen de verschillende domeinen ter sprake waarin sociale uitsluiting zich manifesteert en bespreken we diverse manieren om armoede te meten.
In het eerste hoofdstuk presenteren we de recentste cijfers over inkomensarmoede en ligt de focus op de impact van de crisis op armoede in Europa. Daarnaast is er aandacht voor inkomensongelijkheid, betalingsproblemen en schulden en de problematiek van energie- en waterarmoede.
Het tweede hoofdstuk benadert inkomensarmoede vanuit een dynamisch perspectief. Een beschrijvende analyse biedt een eerste zicht op de duur en de persistentie van armoede in België en op de in- en uitstroomkansen.
Het derde hoofdstuk bekijkt armoede door een multidimensionele bril. Behalve een gebrek aan inkomen kan men ook op andere domeinen gedepriveerd zijn. De bijdrage maakt een vergelijkende analyse voor Europa en enkele welvaartsstaten.
Het vierde hoofdstuk focust op sociale uitsluiting op de arbeidsmarkt aan de hand van de positie van kansengroepen. Er wordt ingegaan op enkele beleidsmaatregelen en de mogelijke gevolgen van de zesde staatshervorming.
In het vijfde hoofdstuk ligt de focus op de relatie tussen handicap en armoede. Het bevat het pleidooi om bij de berekening van het armoederisico rekening te houden met de aanwezigheid van gezinsleden met een handicap.
Het zesde hoofdstuk reconstrueert hoe personen van buitenlandse herkomst omgaan met armoede. Waar vinden zij steun om aan hun armoede te ontsnappen? Welke hiaten en opportuniteiten biedt het lokale welvaartsregime in deze?
Het laatste hoofdstuk bekijkt de evolutie van het Europese sociaal beleid in tijden van crisis. Het toont aan dat dit beleid ambigu is, maar tegelijk een sterkere positie verwierf. Een reflectie over de toekomst van het Europese sociaal beleid rond het hoofdstuk af.

HOOFDSTUK 1

Over inkomen en rondkomen

Jill Coene

1. Inleiding

In dit hoofdstuk ligt de focus op inkomensarmoede. De tendensen in Vlaanderen, België en Europa worden geschetst: is de armoede in ons land de voorbije jaren toegenomen? Welke impact heeft de crisis tot nu toe gehad in Europa? Hoe evolueerde de koopkracht van de gezinnen? Ook de inkomensongelijkheid komt aan bod. We bekijken enkele recente evoluties op het vlak van betalingsproblemen en schulden. Ten slotte hebben we aandacht voor energie- en waterarmoede als voorbeelden van domeinen waarop inkomensarmoede zich kan manifesteren.

2. Leven in armoede: trends en evoluties in België en Vlaanderen

Met de 'Statistics on Income and Living Conditions'-enquête (EU-SILC) wordt in België jaarlijks een steekproef van ongeveer 6.000 huishoudens bevraagd over hun inkomens- en leefomstandigheden. Een belangrijke kanttekening bij de cijfers in dit hoofdstuk is dat het gaat om puntschattingen. Steekproefgegevens gaan altijd gepaard met een zekere foutenmarge, waardoor men standaardfouten en betrouwbaarheidsintervallen zou moeten berekenen om de accuraatheid van de puntschattingen op een moment in de tijd te achterhalen, om significante wijzigingen in de tijd vast te stellen en om significante verschillen tussen landen te kunnen opsporen. Osier, Berger en Goedemé (2013) berekenden standaardfouten en betrouwbaarheidsintervallen voor enkele van de hier aangehaalde indicatoren. Waar dat relevant is, verwijzen we naar hun (voorlopige) berekeningen.

De laatst beschikbare EU-SILC-enquête van 2011 omvat inkomensgegevens voor 2010.[1] Het mediaan beschikbaar inkomen in België bedroeg in 2010 € 20.008 op jaarbasis. Het beschikbare inkomen is het inkomen dat overblijft na aftrek van belastingen en sociale

bijdragen, inclusief sociale uitkeringen. Het mediaan inkomen is het inkomen dat bij het rangschikken van alle inkomens van laag naar hoog precies in het midden ligt.

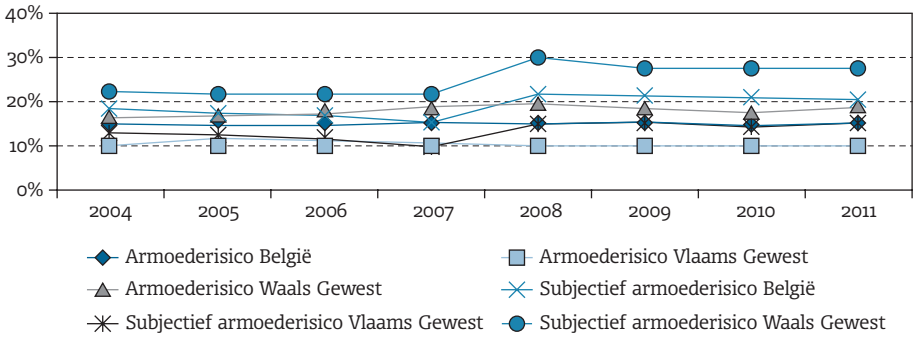
Het relatieve armoederisico meet hoeveel mensen een inkomen hebben dat lager is dan 60% van dat mediaan beschikbaar inkomen. Zestig procent van € 20.008 per jaar is € 12.005 per jaar of afgerond een armoededrempel van € 1.000 per maand voor een alleenstaande. Om huishoudens (met een verschillende gezinsgrootte en -samenstelling) onderling vergelijkbaar te maken, rekent men het beschikbare inkomen om naar een 'equivalent' beschikbaar inkomen op basis van de gemodificeerde OESO-equivalentieschaal.[2] Voor een gezin bestaande uit twee volwassenen en twee kinderen bedraagt de armoededrempel daardoor € 2.101 per maand, voor een alleenstaande ouder met een kind is dat € 1.300.

In België leefde op basis van de EU-SILC-2011 15,3% van de bevolking onder deze armoededrempel. Met 95% zekerheid lag de werkelijke waarde in het betrouwbaarheidsinterval 13,6% en 17% (Osier e.a., 2013). In het Vlaamse Gewest leefde 9,8% van de bevolking in armoede en in Wallonië 19,2%.[3] Niet alle bevolkingsgroepen hadden een vergelijkbaar armoederisico: in Vlaanderen hadden 65-plussers (18%), alleenstaanden (15%), leden van eenoudergezinnen (22%), koppels waarbij minstens één persoon ouder is dan 65 jaar (21%), werklozen (23%), inactieven (16%), gepensioneerden (15%), laaggeschoolden (18%), huurders (21%) en personen met een nationaliteit van buiten de EU-27 (47%) een verhoogd armoederisico.

Het relatieve armoederisico is een objectieve maat omdat het inkomen op een objectieve manier wordt vergeleken met een vooraf vastgelegde drempel, maar deze drempel berust op een arbitraire keuze. Wie een inkomen heeft dat juist boven de 60%-grens valt, wordt niet als arm beschouwd. Het percentage personen in subjectieve armoede biedt hiervoor een alternatief. De EU-SILC peilt daartoe naar hoe mensen hun inkomenssituatie inschatten, aan de hand van de volgende vraag: 'Kan u met het huidige totaal beschikbare inkomen van uw huishouden zeer moeilijk, moeilijk, eerder moeilijk, eerder gemakkelijk, gemakkelijk of zeer gemakkelijk de eindjes aan elkaar knopen?' In 2011 leefde 15% Vlamingen in een huishouden dat volgens de referentiepersoon moeilijk of zeer moeilijk rondkomt. In Wallonië was dat 27,6% en in België 20,8%.

Het is interessant om te onderzoeken of er een overlap bestaat tussen beide armoedemaatstaven. Verdere analyse op basis van de EU-SILC 2011 leert dat 3,6% Vlamingen op beide maatstaven slecht scoorde. 11,4% was niet objectief arm, maar gaf desondanks aan het (zeer) moeilijk te hebben om de eindjes aan elkaar te knopen. Daarnaast was 6,3% Vlamingen objectief arm, maar ze ervoeren toch geen moeilijkheden om rond te komen. Deze beperkte overlap tussen beide indicatoren werd eerder aangetoond (zie bijvoorbeeld Van den Bosch, 1999). Dat kan deels verklaard worden doordat subjectieve maatstaven gevoelig zijn voor referentiepunten: men toetst het inkomen af aan de eigen verwachtingen en aan het inkomen van anderen (Castilla, 2012).

Figuur 1 – Armoederisico en subjectieve armoede in %, evolutie 2004-2011, België en gewesten.



Bron: EU-SILC 2004-2011, ADSEI.

Figuur 1 toont de evolutie van beide indicatoren in België en de gewesten tussen 2004 en 2011. Omdat we geen informatie hebben over de betrouwbaarheidsintervallen, kunnen we geen uitspraken doen over de significantie van wijzigingen in de tijd. Om die reden beperken we ons tot een bespreking van de algemene trends, waarbij we werken met afgeronde cijfers. In België bleef het armoederisico vrij stabiel: in 2004 bedroeg het 14%, in de jaren daarna telkens 15%. Ook in het Vlaamse Gewest is sprake van stabiliteit: het armoederisico bedroeg 11% in de periode 2004 tot 2007 en 10% in de periode 2008-2011. In het Waalse Gewest lag het armoederisico tussen 2004 en 2006 rond 17%. Het nam toe in 2007 en 2008 tot 20% en stabiliseerde daarna rond 18% à 19%. De subjectieve armoede daalde in België tussen 2004 en 2007 van 18% naar 15%. Vanaf 2008 bereikt deze een hoger niveau (ongeveer 21%). In het Vlaamse en Waalse Gewest is er sprake van een gelijkaardige trend. Globaal beschouwd, bleef het armoederisico dus vrij stabiel in de periode 2004-2011, terwijl de subjectieve armoede vanaf 2008 toenam in alle regio's.

3. Inflatie en koopkracht

Het is relevant om de impact van de inflatie en de evolutie van de koopkracht te bekijken. De koopkracht meet hoeveel goederen en diensten iemand met zijn inkomen kan kopen. Als de koopkracht daalt, kan men met hetzelfde inkomen minder kopen. Vooral voor mensen met een laag inkomen maakt dat het moeilijker om het hoofd boven water te houden.

Het indexcijfer der consumptieprijzen toont de levensduurte aan de hand van het prijspeil van een pakket van goederen en diensten dat representatief is voor de uitgaven van gezinnen. Bij inflatie (de stijging van het algemene prijspeil) vermindert de waarde

van geld door de loon-en-prijsspiraal: de lonen en prijzen nemen voortdurend toe door wederzijdse beïnvloeding. Als de lonen gelijk met de inflatie stijgen, blijft de koopkracht hetzelfde. Als de lonen trager dan de inflatie stijgen, daalt de koopkracht en vice versa.[4]

Bodart en Hindriks (2013) becijferden de impact van de inflatie tussen 2001 en 2011 voor verschillende inkomensdecielen.[5] Uit hun analyse blijkt dat de inflatie daalt bij een toenemend inkomen. Terwijl in het laagste inkomensdeciel (de 10% armsten) de inflatie in deze periode opliep tot 32%, bleef deze in het hoogste deciel beperkt tot 26%. De oorzaak van de hogere inflatie voor lage-inkomensgezinnen ligt volgens Bodart en Hindriks (2013) vooral in de toegenomen kost voor huisvesting (+53% tussen 2001 en 2011), die sterker doorweegt in het laagste inkomensdeciel. Daarnaast stellen ze vast dat de inflatie tussen 2001 en 2011 hoger lag dan de toegepaste indexering van lonen en sociale uitkeringen op basis van de gezondheidsindex.[6] Die indexering is dus onvoldoende om de koopkracht te behouden. Terwijl de inflatie in het laagste deciel 32% bedroeg, nam de indexering op basis van de gezondheidsindex slechts toe met 24%. Gezinnen in het laagste inkomensdeciel leden op tien jaar tijd dus een koopkrachtverlies van 6,1%. In het hoogste deciel bedroegen de inflatie 26% en de indexering 24%, waardoor de koopkracht van de rijkste gezinnen in deze periode veel minder uitholde (met 1,6%).

Gezinnen in het laagste inkomensdeciel leden op tien jaar tijd een koopkrachtverlies van 6,1%.

Uit onderzoek blijkt dat mensen met een laag inkomen een ander consumptiepatroon hebben dan de korf van goederen en diensten waarop de gewone index is gebaseerd. De producten die zij kopen (graanproducten bijvoorbeeld), blijken gevoeliger voor prijswijzigingen (Cherenti, 2008). Cherenti (2008) berekende de evolutie van de prijzen in het gemiddelde uitgavenpatroon van mensen met een leefloon. Tussen 2006 en 2008 stegen die prijzen sterker dan de algemene consumptieprijsindex. De aanpassingen aan het leefloon volstonden niet om voor die prijsstijgingen te compenseren.

Ook recenter onderzoek toont hoe sommige minimuminkomens inboeten aan koopkracht. Storms en Cherenti (2013) vergeleken de evolutie van de minimuminkomens met een armoede-index. De armoede-index (Defeyt, 2012) werd berekend op het uitgavenpatroon van private huurders met een inkomen dicht bij de minimumuitkeringen. Deze index steeg tussen 2000 en 2012 met 45% (wat de bevinding bevestigt dat het leven voor mensen met een laag inkomen duurder werd). De meeste minimuminkomens stegen in deze periode sterker dan de armoede-index, maar dat was niet voor alle minimuminkomens het geval. Gerechtigden op een werkloosheidsuitkering of minimumloon en leefloongerechtigden met kinderen ten laste zagen hun koopkracht dalen.

Voor de minimuminkomens is ook de welvaartsvastheid een belangrijke zaak. Van welvaartsvaste uitkeringen is sprake wanneer ze gekoppeld zijn aan de stijging (of daling) van de overige inkomens, zoals het brutomaandloon. Als de overige inkomens sterker stijgen dan de minimuminkomens, gaan deze laatste er relatief gezien op achteruit. Storms en Cherenti (2013) tonen aan dat de werkloosheidsuitkeringen, kinderbijslagen en minimumlonen tussen 2000 en 2012 minder sterk stegen dan het brutomaandloon, waardoor ze niet alleen koopkrachtverlies maar ook welvaartsverlies leden.

4. De impact van de crisis op armoede en sociale uitsluiting

In deze paragraaf bespreken we de Europa 2020-strategie en de beloften die ons land hieromtrent aflegde. Daarnaast focussen we op de impact van de crisis op armoede en sociale uitsluiting in de Europese lidstaten.

4.1 België en de Europa 2020-strategie

De Europese Unie streeft in het kader van de Europa 2020-strategie 'slimme, duurzame en inclusieve groei' na tegen 2020. De armoededoelstelling binnen deze strategie is om het aantal mensen in armoede of sociale uitsluiting in Europa met 20 miljoen te reduceren tegen 2020. Het risico op armoede of sociale uitsluiting wordt bepaald aan de hand van drie indicatoren: het armoederisico, het risico op ernstige materiële deprivatie en een zeer lage werkintensiteit. Ernstige materiële deprivatie betekent dat gezinnen zich minstens vier van een lijst van negen items niet kunnen veroorloven.[7] Voor de werkintensiteit van een huishouden wordt vertrokken van de verhouding tussen het aantal effectief gewerkte maanden door gezinsleden op actieve leeftijd (18-59 jaar en niet studerend) tijdens het jaar dat voorafgaat aan het enquêtejaar en het totale aantal maanden dat zij hadden kunnen werken. Is die verhouding kleiner dan 20%, dan is er sprake van een zeer lage werkintensiteit. Het bredere begrip 'armoede of sociale uitsluiting' omvat dan personen die een huishoudinkomen onder de armoededrempel hebben en/of ernstig materieel gedepriveerd zijn en/of leven in een gezin met een zeer lage werkintensiteit.

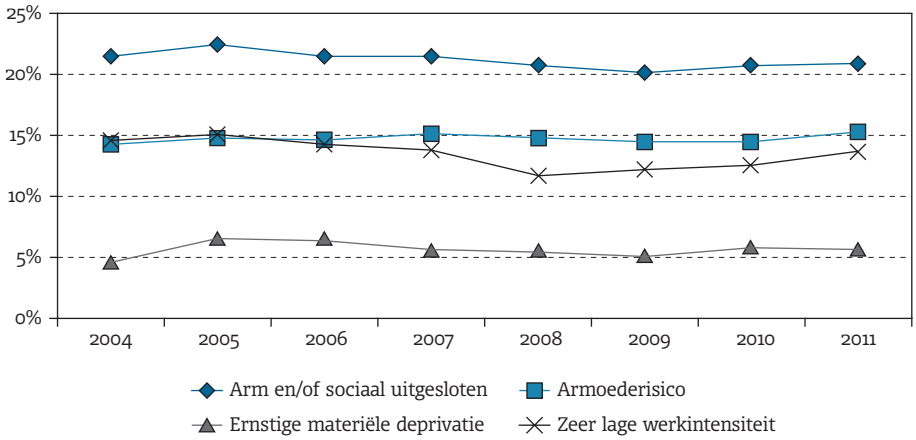
Op basis van de EU-SILC-2011 had 21,0% van de Belgische bevolking een risico op armoede of sociale uitsluiting, wat neerkomt op ongeveer 2.271.000 personen. In het Vlaamse Gewest was dat 15,0%, in het Waalse Gewest 25,4%. Het armoederisico bedroeg 15,3% in België (9,8% in het Vlaamse en 19,2% in het Waalse Gewest). 13,7% Belgen leefde in een huishouden met een zeer lage werkintensiteit (8,5% in het Vlaamse en 18,3% in het Waalse Gewest). Ernstige materiële deprivatie kwam voor bij 5,7% van de Belgen. In het Vlaamse Gewest was 2,9% ernstig materieel gedepriveerd, in het Waalse Gewest 7,4%. Tabel 1 geeft een overzicht van de puntschattingen en, voor België, de 95%-betrouwbaarheidsintervallen.

Tabel 1 – Armoede en sociale uitsluiting in België, 2011, puntschattingen en 95%-betrouwbaarheidsintervallen (tussen haakjes).

	Armoede of sociale uitsluiting	Armoederisico	Zeer lage werkintensiteit	Ernstige materiele deprivatie
België	21%	15,3	13,7%	5,7%
	(19,1%-22,9%)	(13,6%-17%)	(12%-15,4%)	(4,7%-6,7%)
Vlaams Gewest	15,0%	9,8%	8,5%	2,9%
Waals Gewest	25,4%	19,2%	18,3%	7,4%

Bron: EU-SILC 2011 en Osier e.a. (2013) voor de betrouwbaarheidsintervallen.

Figuur 2 – Risico op armoede of sociale uitsluiting, armoederisico, ernstige materiële deprivatie en zeer lage werkintensiteit, in %, België, 2004-2011.



Bron: EU-SILC 2004-2011 (Eurostat, 2013a).

Figuur 2 toont de evolutie van deze indicatoren tussen 2004 en 2011. Osier e.a. (2013) berekenden 95%-betrouwbaarheidsintervallen voor de evolutie van de omvattende indicator 'risico op armoede of sociale uitsluiting' gedurende de periodes 2007-2011, 2008-2011, 2009-2011 en 2010-2011. Hoewel zij reserves hebben bij de exacte grootte van de standaardfouten, blijkt de evolutie van deze indicator in België voor geen enkele van de beschouwde periodes significant (met uitzondering van 2007-2011). Voor de drie 'subindicatoren' werden geen betrouwbaarheidsintervallen met betrekking tot evoluties in de tijd gerapporteerd. In paragraaf 2 wezen we al op de stabiliteit van het armoederisico. Figuur 2 toont dat ook de ernstige materiële deprivatie in ons land gedurende de hele periode 2004-2011 schommelt tussen 5% en 6% (met een uitschieter van 7% in 2005). Het percentage huishoudens die leven in een gezin met een zeer lage werkintensiteit, lijkt meer te variëren, rond 14% à 15% tussen 2004 en 2007 en rond 12% à 13% daarna. In 2011 bedraagt het opnieuw 14%.

Iedere lidstaat moet eigen doelstellingen bepalen om de armoededoelstelling uit de Europa 2020-strategie te realiseren. De wijze waarop België dat wil doen, staat gerapporteerd in het Nationaal Hervormingsprogramma (Federale Regering, 2013). België wil tegen 2020 het aantal personen in armoede of sociale uitsluiting doen dalen met 380.000 tegenover het aantal ten tijde van de EU-SILC-2008 (toen 2.194.000 personen). In 2020 zou het aantal dan uitkomen op 1.814.000 personen. Omdat België in 2011 niet op schema zat (het absolute aantal is toegenomen tot 2.271.000), betekent dit dat ons land een versnelling hoger zal moeten schakelen. Concreet moet het absolute aantal de komende jaren dalen met 457.000 om de target (1.814.000 personen in armoede of sociale uitsluiting) alsnog te behalen (Federale Regering, 2013). Vlaanderen heeft een eigen doelstelling geformuleerd in het Vlaams Hervormingsprogramma voor Europa 2020: het aantal personen in armoede of sociale uitsluiting in Vlaanderen moet tegen 2020 30% (280.000 personen) minder bedragen dan in 2008 (toen 930.000 personen). Ook voor iedere subindicator wordt een reductie van 30% nagestreefd. Het streefdoel ligt daarmee op 650.000 personen. Met 15% (940.000 personen) in 2011 moet ook Vlaanderen dus extra inspanningen leveren om de target te behalen. De komende jaren moeten nog 290.000 Vlamingen uit de armoede of sociale uitsluiting gehaald worden.

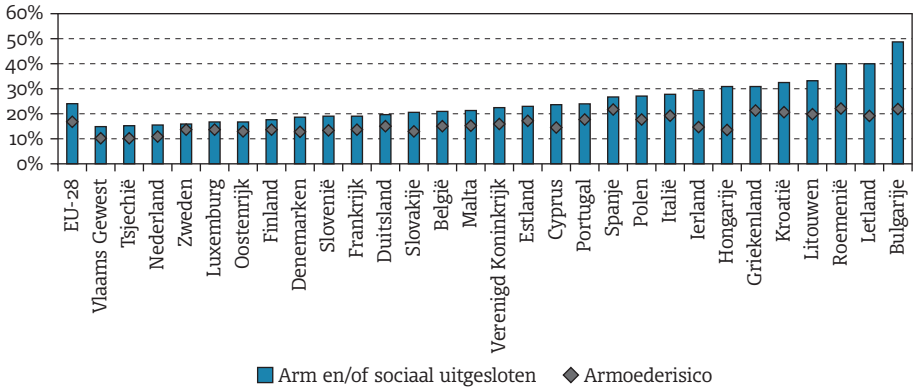
4.2 Armoede en sociale uitsluiting in Europa sinds de crisis

Het armoederisico en het risico op armoede of sociale uitsluiting in de lidstaten van de Europese Unie (EU-SILC-2011) worden weergegeven in figuur 3. De percentages voor de tweede indicator liggen uiteraard hoger, door de ruimere definitie. Wat het risico op armoede of sociale uitsluiting betreft, behaalt België een twaalfde plaats, voor het armoederisico een veertiende plaats. Het Vlaamse Gewest bekleedt voor beide indicatoren de koppositie. Het risico op armoede of sociale uitsluiting en het armoederisico zijn het hoogst in Bulgarije (respectievelijk 49,1% en 22,3%) en het laagst (uitgezonderd het Vlaamse Gewest) in Tsjechië (respectievelijk 15,3% en 9,8%). Volgens Osier e.a. (2013) bedragen de standaardfouten voor de indicator 'risico op armoede of sociale uitsluiting' op basis van de EU-SILC-2011 in de meeste Europese lidstaten tussen 0,5 en 1 procentpunt. De lengte van het 95%-betrouwbaarheidsinterval bedraagt bijgevolg 1 à 2 procentpunten in de meeste lidstaten. De standaardfouten voor de subindicatoren armoederisico, ernstige materiële deprivatie en zeer lage werkintensiteit zijn kleiner.

Figuur 4 toont dat de samenstelling van het risico op armoede of sociale uitsluiting varieert tussen de lidstaten. Zo is de invloed van het armoederisico doorslaggevend in Zweden en Luxemburg, terwijl ernstige materiële deprivatie en zeer lage werkintensiteit er laag liggen. In Roemenië is de ernstige materiële deprivatie zeer hoog, terwijl het percentage zeer lage werkintensiteit er laag ligt.

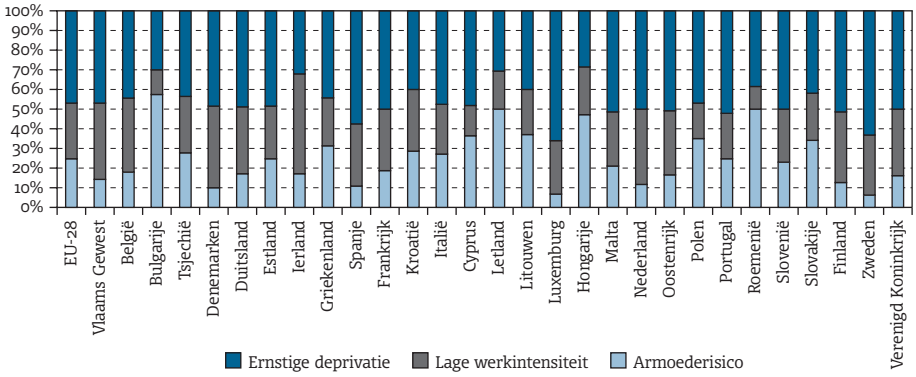
We gaan de impact van de crisis in Europa na op basis van de evolutie van het armoederisico en het risico op armoede of sociale uitsluiting tussen 2008 en 2011 (zie figuur 5). In de Europese Unie als geheel kwam er een einde aan de trage, maar voortdurende daling van het risico op armoede of sociale uitsluiting. Dat is vooral te wijten aan de toename van het aantal personen dat leeft in een gezin met een zeer lage werkintensiteit (Europese Commissie, 2012a). Hoewel er in de periode 2008-2011 sprake is van divergerende trends in de lidstaten, kan globaal gesteld worden dat de crisis in de meeste landen achteruitgang heeft veroorzaakt.

Figuur 3 – Armoederisico en risico op armoede of sociale uitsluiting, in %, EU-28 en Vlaams Gewest, 2011.



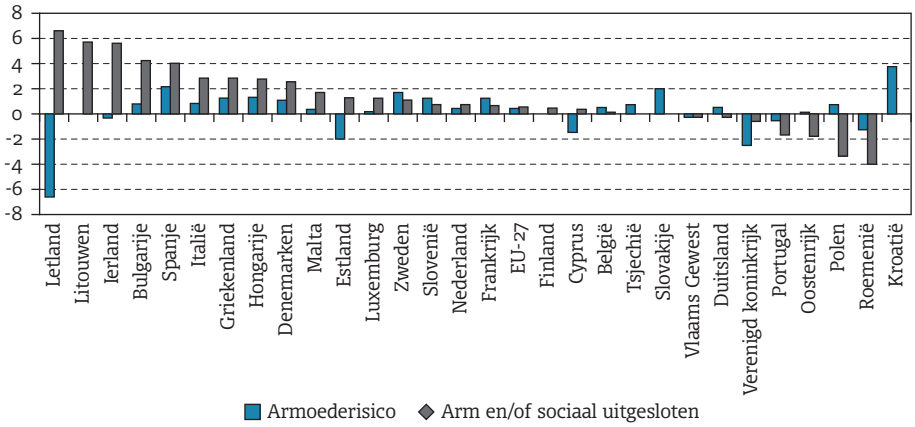
Bron: Eurostat op basis van EU-SILC 2011.

Figuur 4 – Samenstelling van de overkoepelende indicator 'armoede of sociale uitsluiting', EU-28 en Vlaams Gewest, 2011.



Bron: Eurostat op basis van EU-SILC 2011.

Figuur 5 – Evolutie (in procentpunten) van het armoederisico en het risico op armoede of sociale uitsluiting, EU-28 en Vlaams Gewest, 2008-2011.



NB: Er is geen cijfer bekend voor het risico op armoede en/of sociale uitsluiting voor Kroatië in 2008. Bijgevolg wordt het cijfer voor de EU-27 weergegeven in plaats van EU-28.

Bron: Eurostat op basis van EU-SILC 2008 en EU-SILC 2011.

Op basis van de 95%-betrouwbaarheidsintervallen die Osier e.a. (2013) berekenden voor de evolutie van het risico op armoede of sociale uitsluiting tussen 2008 en 2011, kunnen we stellen dat deze indicator in veertien lidstaten significant toenam, al bleef de stijging in sommige landen, waaronder Slovenië (+0,78 procentpunt), beperkt. In Litouwen, Ierland[8] en Letland is de stijging het sterkst. In België is er geen sprake van een significante stijging. De oorzaken van de toename verschillen van land tot land. Zo is de toename in Ierland en Spanje vooral te wijten aan een stijgende populatie met een zeer lage werkintensiteit, terwijl in Letland en Litouwen vooral de ernstige materiële deprivatie toenam, in combinatie met een stijging van de zeer lage werkintensiteit (Europese Commissie, 2012). In Portugal, Oostenrijk,[9] Polen en Roemenië nam het risico op armoede of sociale uitsluiting af. In Polen en Roemenië is dat vooral te wijten aan een afname van de ernstige materiële deprivatie. De afname in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland is volgens Osier e.a. (2013) niet significant.

> Tussen 2008 en 2011 nam het risico op armoede of sociale uitsluiting in veertien EU-lidstaten significant toe.

Ook het armoederisico nam in de meeste lidstaten toe in deze periode, al dienen de resultaten voorzichtig geïnterpreteerd te worden, aangezien we niet over betrouwbaarheidsintervallen beschikken. De grootste stijging deed zich voor in Slovakije en Spanje. Het armoederisico daalde in Roemenië, Cyprus, Estland, het Verenigd Koninkrijk en

Letland. Figuur 5 toont dat in sommige lidstaten een tegenstrijdige tendens plaatsvond: in Estland en Letland steeg het risico op armoede of sociale uitsluiting, terwijl het armoederisico er daalde. De stijging van de bredere indicator is er dus voornamelijk te wijten aan een toename van ernstige materiële deprivatie en zeer lage werkintensiteit. In Oostenrijk en Polen zien we een omgekeerde beweging, de afname van ernstige materiële deprivatie en zeer lage werkintensiteit weegt er sterker door in de brede indicator dan de toename van het armoederisico.

De Europese Commissie (2012) waarschuwt dat de armoededrempel voor de berekening van het armoederisico samenhangt met de evolutie van de inkomens in een land. In sommige lidstaten daalde het mediaan beschikbaar inkomen (bijvoorbeeld: omdat veel mensen hun job verloren), waardoor de armoedrempel daalde. Dat was het geval in Letland, Litouwen, Ierland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Wanneer het armoederisico daalt omdat de armoededrempel daalt (bijvoorbeeld: in Estland, Letland en het Verenigd Koninkrijk), is er geen sprake van een werkelijke verbetering. In België nam de armoedrempel echter jaar na jaar toe.

Verder stelt de Europese Commissie (2012) dat de diepte van de armoede, gemeten aan de hand van de relatieve mediane armoedekloof,[10] in negentien lidstaten toenam sinds het uitbreken van de crisis, ook in België. In ons land nam deze kloof toe van 17,2% (SILC-2008) tot 18,6% (SILC-2011). Bovendien nam in de EU als geheel het percentage personen met een inkomen lager dan 40% of 50% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen toe. Binnen de populatie van mensen in armoede zakten sinds de crisis dus meer mensen naar de bodem van de inkomensverdeling (Europese Commissie, 2012). In ons land bleef dat fenomeen beperkt: op basis van de SILC-2008 had 3,2% van de Belgen een inkomen lager dan 40% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen. In 2011 was dat 3,6%, wat wellicht geen significante toename is.

5. Inkomensverdeling en ongelijkheid

Er bestaan verschillende manieren om de inkomensongelijkheid in een samenleving te meten. Een veelgebruikte indicator is de Ginicoëfficiënt. Deze neemt een waarde aan tussen 0 en 1, waarbij 0 duidt op totale gelijkheid (iedereen heeft evenveel inkomen) en 1 op totale ongelijkheid (een persoon bezit alle inkomen). Hoe lager de Ginicoëfficiënt, hoe kleiner de inkomensongelijkheid. Deze indicator kan worden afgeleid van de fiscale statistieken en van de EU-SILC-survey.

De fiscale statistieken bevatten de belastingaangiften van alle belastingplichtige inwoners. Op basis van deze cijfers bedroeg de Ginicoëfficiënt in België in 2011 (inkomsten 2010) 0,353 voor belastingen en 0,277 na belastingen. De lagere Ginicoëfficiënt na belastingen toont aan dat belastingen herverdelend werken. De fiscale statistieken kennen

echter een aantal tekortkomingen. Zo bevatten ze geen gegevens van huishoudens die vrijgesteld zijn van belastingen (lage inkomens, maar ook specifieke categorieën zoals Europese ambtenaren) waardoor vooral de onderkant van de inkomensverdeling buiten beeld blijft. Ook onjuiste of onvolledige aangiften zorgen voor vertekening (inkomsten uit zwartwerk zijn uiteraard niet gekend). De fiscale statistieken vormen geen ideale basis om inkomensongelijkheidstrends over een langere periode te schetsen omdat ze onderhevig zijn aan wijzigingen in de fiscale wetgeving. Zo werd in de periodes 1988-1993 en 2000-2004 een aantal belangrijke fiscale hervormingen doorgevoerd. Tussen 1999 en 2005 was er bovendien sprake van een grote toename van het aantal belastingplichtigen, mede veroorzaakt door een toenemend aantal echtscheidingen (meer alleenstaanden en eenoudergezinnen met individuele aangiften). Die toename van belastingplichtigen was vooral voelbaar in de lagere inkomensgroepen: een groot aandeel kwam terecht in de lagere inkomensdecielen. De schijnbaar toegenomen inkomensongelijkheid op langere termijn die uit de fiscale statistieken afgeleid kan worden, is vooral aan deze toename van het aantal aangiften te wijten (Albrecht, 2007; Defeyt, 2010). Wanneer we de cijfers in de korte periode daarna (2005-2010) bekijken, blijkt de inkomensongelijkheid stabiel: de Ginicoëfficiënt na belastingen bedroeg in 2005 0,275 en in 2010 0,277.

Die stabiele inkomensongelijkheid wordt bevestigd in de EU-SILC. Op basis van deze surveygegevens bedroeg de Ginicoëfficiënt (gebaseerd op het equivalente beschikbare inkomen) in 2011 (inkomens 2010) in België 0,263 (Eurostat, 2013a). Ons land scoort hiermee relatief goed in een Europese vergelijking en behaalt een zevende plaats (in de hele EU-28 bedraagt de Ginicoëfficiënt 0,307). In Vlaanderen bedroeg de Ginicoëfficiënt 0,245, wat een derde plaats opleverde. De landen met de kleinste inkomensongelijkheid zijn Slovenië (0,238) en Zweden (0,244); de landen met de grootste inkomensongelijkheid zijn Bulgarije (0,351) en Litouwen (0,354). Sinds de start van de EU-SILC in 2004 is de inkomensongelijkheid in ons land stabiel gebleven: de Ginicoëfficiënt varieerde tussen 0,26 (in 2004) en 0,28 (in 2005).

Het Federaal Planbureau (2013) berekende op basis van de EU-SILC dat de Ginicoëfficiënt op basis van het bruto-inkomen (marktinkomen en publieke pensioenen, zonder andere sociale uitkeringen en belastingen) in België tussen 2003 en 2010 schommelde rond 0,36. Rekening houdend met sociale transfers in cash (werkloosheidsuitkering, uitkering voor ziekte of handicap en eventuele toeslagen voor kinderen, school, huisvesting), daalt deze tot gemiddeld 0,32. De inhouding van belastingen en werknemersbijdragen voor de sociale zekerheid laten de Ginicoëfficiënt verder dalen tot 0,27. Hieruit blijkt het herverdelende effect van de sociale zekerheid en belastingen: gemiddeld (in de periode 2003-2010) lieten deze de inkomensongelijkheid dalen met 25%.

Het nadeel van de Ginicoëfficiënt is dat deze gevoelig is voor wijzigingen in het midden van de inkomensverdeling, maar minder gevoelig voor wijzigingen in de staart, dus bij de laagste en hoogste inkomens. Vanuit het perspectief van de armoedebestrijding is

het relevanter om inzicht te hebben in de eventuele vooruitgang (of achteruitgang) van de laagste inkomens. Bovendien kan achter een gelijke Ginicoëfficiënt in verschillende landen toch een andere inkomensverdeling schuilgaan.[11]

De S80/S20-ratio of interkwintielverhouding (de verhouding van het aandeel van het equivalente beschikbare inkomen van de 20% rijksten in het totale beschikbare inkomen tegenover het aandeel van de 20% armsten in het totale beschikbare inkomen) focust juist op de staarten van de inkomensverdeling en is daardoor gevoeliger voor extreme waarden. Volgens de EU-SILC-2011 bedroeg de S80/S20 3,9 in België, wat betekent dat de 20% rijksten bijna vier keer zoveel inkomen bezitten dan de 20% armsten. In het Vlaamse Gewest is de verdeling iets minder ongelijk, met een S80/S20 van 3,5. Daarmee scoort Vlaanderen even goed als Tsjechië en Slovenië, waar de interkwintielverhouding in 2011 het kleinst was (3,5). In Letland (6,6) en Spanje (6,8) was dat cijfer het hoogst. Sinds 2004 is er weinig veranderd: de S80/S20 varieerde in België steeds tussen 3,9 (2011) en 4,2 (2007).

Een derde manier om inkomensongelijkheid te bestuderen, is de decielenverdeling: hoeveel procent van het totale inkomen vloeit naar ieder inkomensdeciel? Bij een perfect gelijke inkomensverdeling zou ieder deciel een even groot aandeel van de inkomens bezitten (namelijk 10%). De EU-SILC bevestigt opnieuw de ongelijke inkomensverdeling in ons land: in 2011 beschikten de laagste inkomens over 3,6% van het nationale equivalente inkomen, terwijl de 10% rijksten 21,1% in handen hadden. Tussen 2004 en 2011 schommelde het aandeel van deciel 1 tussen 3,3% (2004) en 3,8% (2005) en dat van deciel 10 tussen 20,6% (2004) en 23,2% (2005).

Inkomensdata zeggen weinig of niets over de vermogens waarover gezinnen beschikken. Een nieuwe survey biedt hierin meer inzicht. Tussen 2008 en 2011 werd voor de eerste keer de 'Eurosystem Household Finance and Consumption Survey' (HFCS) afgenomen in vijftien Europese landen. Hoewel deze enquête beperkingen kent, brengt ze gegevens over reële activa (onder andere eigen woningbezit, bezit van vervoersmiddelen en bezit van waardevolle goederen) en financiële activa (onder andere zicht- en spaarrekeningen, obligaties, aandelen, private pensioenfondsen, levensverzekeringen) op huishoudniveau in kaart.[12] Zo krijgt men een goed inzicht in de verdeling van de rijkdom. Uit de resultaten blijkt dat het gemiddelde nettovermogen (het verschil tussen de totale activa en de totale passiva) in België in het referentiejaar 2010 € 338.600 bedroeg en het mediaan nettovermogen € 206.200 (European Central Bank, 2013). Het verschil tussen de mediaan en het gemiddelde wijst erop dat het vermogen ongelijk verdeeld is: de 10% rijkste huishoudens in ons land bezitten 44% van het totale nettovermogen (Nationale Bank van België, 2013a). De grootste component van het nettovermogen is de waarde van de eigen woning. België kent een groot aantal woningbezitters (69,6%), terwijl de financiële activa voornamelijk geconcentreerd zijn bij de rijkere huishoudens (met uitzondering van zicht- en spaarrekeningen). De verdeling van het inkomen (uit arbeid en andere bronnen, waaronder vastgoed, financiële investeringen en transfers)

is minder ongelijk dan de verdeling van het vermogen: de 10% rijkste huishoudens hebben 36% van het totale inkomen in handen.

We beschikken dus over verschillende indicaties dat inkomens en vermogens ongelijk zijn verdeeld in onze samenleving. Op basis van de beschikbare data kunnen we echter niet aantonen dat de kloof tussen arm en rijk groter is geworden. Toch drijven bepaalde tendensen meer mensen in bestaansonzekerheid: de crisis laat het aantal faillissementen spectaculair stijgen, een toenemend aantal jongeren vindt moeilijk een baan en de degressieve werkloosheidsuitkeringen veroorzaken een toenemende armoede onder gezinshoofden en alleenstaanden (Dekkers e.a., 2013). Bovendien toont hoofdstuk 4 in het tweede deel van dit Jaarboek dat er sprake is van een groeiende discrepantie tussen de levensstandaard van werkrijke en werkarme gezinnen.

6. Betalingsproblemen en schulden

In de volgende paragrafen focussen we op betalingsproblemen en schuldhulpverlening in Vlaanderen en staan we stil bij energie- en waterarmoede. Deze problematieken hangen indirect samen met inkomensarmoede: wie een te laag inkomen heeft, heeft het moeilijker om facturen tijdig te betalen. Ze zijn ook een aanvulling voor het arbitraire armoederisico: hoewel op basis van dit objectieve cijfer niet blijkt dat de armoede toenam, wijzen deze cijfers erop dat steeds meer gezinnen met betalingsmoeilijkheden kampen.

6.1 Betalingsproblemen

Volgens de Centrale voor Kredieten aan Particulieren (2012) van de Nationale Bank van België stonden eind 2012 330.129 kredietnemers, waarvan 127.732 Vlamingen, met een betalingsachterstand voor consumentenkredieten of hypothecaire kredieten geregistreerd. Dat is een stijging ten opzichte van 2011 met 3,5%. Die stijging is, net zoals de toename in 2011, deels te wijten aan een wijziging in de berekening sinds eind 2011, waardoor het aantal kredietopeningen sterk is toegenomen en bijgevolg ook het aantal achterstallige betalers. 3,8% van de Vlamingen met een consumentenkrediet had eind 2012 een betalingsachterstand, tegenover slechts 1% van de Vlamingen met een hypothecair krediet. De totale omvang van het achterstallige bedrag in België liep op tot 2.722 miljoen euro (+6,8% in vergelijking met 2011). Er zijn niet alleen meer personen met betalingsproblemen, maar ook het gemiddelde achterstallige bedrag per kredietnemer (€ 5.640) nam toe (+1,9% tegenover 2011).

Achterstallige betalingen voor consumenten- of hypothecaire kredieten zijn maar één aspect van betalingsproblemen. Schulden op het vlak van elektriciteit, telecom of huur

zitten daar niet bij inbegrepen. De EU-SILC bevat waardevolle cijfers over dergelijke betalingsproblemen. In 2011 leefde 5,2% van de Vlamingen in een huishouden dat minstens een achterstallige betaling tijdens het afgelopen jaar had op het vlak van de hypotheek of huur, nutsvoorzieningen (gas, elektriciteit, water), aankopen op afbetaling en andere leningen. Dat cijfer bleef de voorbije jaren vrij stabiel. Niet-EU-burgers (18%), leden van eenoudergezinnen (16%), huurders (15%), gezinnen in het laagste inkomenskwintiel (12%) en werklozen (10%) werden het vaakst geconfronteerd met achterstallige betalingen. Nog eens 15,6% Vlamingen in 2011 leefde in een gezin dat niet in staat is om onverwacht een financiële uitgave ter waarde van € 900 te kunnen betalen.

6.2 Budgethulpverlening en schuldhulpverlening

Gezinnen met betalingsmoeilijkheden kunnen zich wenden tot een erkende dienst voor schuldbemiddeling, zoals een OCMW of CAW. Deze diensten bieden budgethulpverlening, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen budgetbegeleiding (gezinnen krijgen advies over het beheren van hun budget) en budgetbeheer (waarbij het OCMW of CAW zelf het budget van de cliënt beheert). Doorgaans hebben deze cliënten geen schulden, al kan het voorvallen dat het OCMW of CAW bij gezinnen met schulden enkel budgethulpverlening opneemt. In 2011 telde het Vlaams Centrum Schuldenlast 16.862 dossiers budgethulpverlening, waarvan 4.377 voor budgetbegeleiding en 12.485 voor budgetbeheer. Het aantal dossiers budgethulpverlening steeg daarmee met 9% ten opzichte van 2010 en met 21% tegenover 2008.

Gezinnen met schulden kunnen bij deze erkende diensten terecht voor schuldhulpverlening, waarvan vijf soorten onderscheiden worden: eenmalige bemiddeling (geen verdere opvolging vereist), schuldbemiddeling an sich (niet eenmalig, verdere opvolging is nodig), schuldbemiddeling in combinatie met budgetbegeleiding, schuldbemiddeling in combinatie met budgetbeheer en collectieve schuldenregeling (voor overmatige, structurele schulden). In 2011 registreerde het Vlaams Centrum Schuldenlast voor al deze vormen samen 62.309 dossiers, een daling van 5% ten opzichte van 2010 en de eerste daling sinds 2008. Die afname is vooral een gevolg van een daling van de dossiers eenmalige bemiddeling. Een toenemend aantal instellingen rapporteert deze eenmalige bemiddeling niet meer, wat deze daling mee kan verklaren. Van de 62.309 dossiers schuldhulpverlening zijn er 15.982 dossiers eenmalige bemiddeling (-17% ten opzichte van 2010), 9.778 schuldbemiddeling an sich (+3,5%), 6.184 schuldbemiddeling met budgetbegeleiding (-7,9%) en 20.087 schuldbemiddeling in combinatie met budgetbeheer (-0,5%). In 10.278 dossiers ging het om een collectieve schuldenregeling, een stijging van 0,9% tegenover 2010.

Niet alleen de erkende diensten voor schuldbemiddeling bieden een collectieve schuldenregeling aan. Dat kan ook verlopen via advocaten, ministeriële ambtenaren of gerechtelijke mandatarissen. Het is de Centrale voor Kredieten aan Particulieren die dat

registreert. Eind 2012 stonden in België 101.155 berichten van toelaatbaarheid van deze vorm van collectieve schuldenregeling geregistreerd, 6,6% meer dan in 2011. In Vlaanderen ging het om 59.096 berichten (inclusief het gerechtelijk arrondissement Brussel).

Tweejaarlijks bestudeert het Vlaams Centrum Schuldenlast (2012) het profiel van de cliënten in de erkende diensten voor schuldbemiddeling aan de hand van een bevraging van een steekproef van de dossiers schuldhulpverlening. De recentste uitgebreide registratie dateert van 2011. Als de percentages uit de steekproef worden vergeleken met de verdeling van de Vlaamse bevolking, waren 25-59-jarigen, personen met een niet-Belgische nationaliteit, alleenstaanden en eenoudergezinnen, private en sociale huurders, laaggeschoolden, werklozen en inactieven oververtegenwoordigd.

35,7% van de gezinnen in schuldhulpverlening had een schuld van maximaal € 2.500, bij 15% ging het om meer dan € 25.000. De vaakst voorkomende schulden waren deze met betrekking tot energie en nutsvoorzieningen (49,3%), gezondheid (36,0%) en leningen op afbetaling (31,0%). Ook telefoon/gsm-schulden (29,0%), kredietopeningen (28,6%), fiscale schulden (27,4%), huurschulden (25,3%), OCMW-schulden (25,2%) en strafrechtelijke schulden/boetes (23,9%) kwamen frequent voor.

Het openstaande bedrag bij energie/nutsvoorzieningen was in 56,4% van de dossiers waarvan dit bekend is, beperkt tot € 1.000 en ook bij de gezondheidsschulden bedroeg het achterstallige bedrag in 86,1% van de gevallen maximaal € 2.000. Het verschuldigde bedrag bij de leningen op afbetaling was meestal hoger: in 52,7% dossiers ging het om € 1.001 tot € 10.000.

In meer dan de helft van de gevallen (52,5%) duurde de hulpverlening maximaal twee jaar. In 14,5% dossiers duurde de hulpverlening zes tot tien jaar.

27,9% van de gezinnen beschikte na aftrek van alle vaste kosten en schuldaflossingen nog over een maandelijks leefgeld tussen € 501 en € 1.000, 39,1% hield € 301 tot € 500 over en 19% had slechts € 201 tot € 300 over. 11,4% had maximaal € 200 om voeding, kleding en ontspanning te bekostigen.

De vaakst voorkomende oorzaken van schulden waren een ontoereikend inkomen (53,4% van de dossiers), een tekort aan administratieve vaardigheden (47,7%) en een levenswijze die niet in overeenstemming is met de inkomsten (45,5%). Deze analyse bevestigt andermaal de kwetsbare positie van sommige groepen (zoals eenoudergezinnen), maar maakt tegelijk duidelijk dat de oorzaak vooral gezocht dient te worden in een gebrekkig inkomen.

6.3 Energie- en waterarmoede

De totale elektriciteitsfactuur van een doorsneehuishouden (met een jaarlijks verbruik van 3.500 kWh aan enkelvoudig tarief) bedroeg in het eerste kwartaal van 2013 gemid-

deld € 822 in België (INR, 2013). Voor de totale gasfactuur op jaarbasis (voor een verbruik van 23.260 kWh per jaar) betaalde een Belgisch gezin gemiddeld € 1.563. Dat zijn hoge bedragen, zeker voor wie het niet breed heeft. Ook de waterfactuur vormt voor een toenemend aantal gezinnen een struikelblok. In 2012 bedroeg de gemiddelde kostprijs voor een alleenstaande (met een gemiddeld leidingwaterverbruik van 50 m³) per jaar in Vlaanderen € 231. Voor een gezin met vijf personen (gemiddeld jaarlijks verbruik van 160 m³) liep dat op tot € 572. De volgende paragrafen gaan daarom dieper in op de problematiek van energie- en waterarmoede.

6.3.1 *Energie*

We herhalen kort de procedure in geval van wanbetaling en geven de belangrijkste (Vlaamse) cijfers weer op basis van het laatste rapport van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG, 2013).

Een klant die de energiefactuur (aardgas of elektriciteit) van een commerciële leverancier niet tijdig betaalt, krijgt een herinneringsbrief en wanneer hij hierop niet reageert, een aangetekende ingebrekestelling. De klant kan een afbetalingsplan afsluiten met de leverancier, het OCMW of een erkende dienst voor schuldbemiddeling. In 2012 sloten 75.255 gezinnen een afbetalingsplan af, een stijging ten opzichte van 2011 (70.500). In totaal liepen in 2012 (ongeacht wanneer deze opstartten) 106.178 afbetalingsplannen. 36% hiervan werd niet correct nageleefd (de klant betaalde minstens een keer niet, te weinig of te laat).

Als de klant niet reageert of gemaakte afspraken niet nakomt, mag de leverancier het contract opzeggen. De klant heeft tot acht dagen voor de opzegdatum de tijd om een nieuwe leverancier te vinden. Als dat niet lukt, wordt hij verder beleverd door de distributienetbeheerder. Eind 2012 telden de distributienetbeheerders 80.571 gezinnen voor elektriciteit en 58.028 voor aardgas.[13] Beide cijfers daalden met ongeveer 2% ten opzichte van 2011, de eerste daling sinds de vrijmaking van de energiemarkt in 2004. Mogelijk speelt hier een groter bewustzijn door campagnes om van leverancier te wisselen, groepsaankopen, de grotere bekendheid van de hogere tarieven bij de distributienetbeheerder of de nieuwe regelgeving die het leveranciers moeilijker maakt om klanten te weigeren (VREG, 2013).

Als de klant ook bij de netbeheerder niet betaalt, kan deze een budgetmeter plaatsen. De klant kan dan elektriciteit of aardgas krijgen als hij de budgetmeterkaart heeft opgeladen. Als het opgeladen bedrag verbruikt is, treedt het hulpkrediet in werking. Als het hulpkrediet voor elektriciteit is opgebruikt, kan de klant een stroombegrenzer (die een minimale levering van 10 ampère toelaat) inschakelen. Voor aardgas bestaat er geen begrenzer.[14] Wanneer de klant zijn budgetmeterkaart opnieuw oplaadt, gaat automatisch een deel daarvan naar de aanzuivering van de opgebouwde schuld via het hulpkrediet of de stroombegrenzer. Eind 2012 waren er 44.039 budgetmeters voor elektriciteit actief (tegen 43.999 in 2011) en 27.232 voor aardgas (24.220 in 2011).

In welomschreven gevallen kan de procedure tot het afsluiten van de energie worden opgestart, na advies van een lokale adviescommissie (LAC). In 2012 werden 981 gezinnen op die manier afgesloten van elektriciteit (een daling ten opzichte van 2011, toen 1.169) en 1.809 van aardgas (1.865 in 2011).

6.3.2 *Water*

Niet alleen hebben veel gezinnen het moeilijk om hun energiefacturen te betalen, een toenemend aantal ervaart ook problemen met de waterfactuur. Hoewel het gemiddelde waterverbruik van de Vlaamse huishoudens daalde tussen 2000 en 2009, nam de prijs van de waterfactuur in deze periode toe (SERV, 2012). Er bestaan in Vlaanderen diverse kortingen op de waterfactuur,[15] maar slechts een beperkte groep maakt aanspraak op relatief grote kortingen. Een groot aantal huishoudens met een laag inkomen komt echter niet in aanmerking voor bepaalde kortingen (SERV, 2012). Vier procent van de Vlaamse gezinnen moest in 2010 dan ook meer dan 3% van hun beschikbare inkomen (na aftrek van hypotheek en huur) ophoesten voor de waterfactuur (SERV, 2012). Vooral voor eenoudergezinnen, alleenstaanden, gepensioneerden, huurders en de 30% laagsteinkomensgezinnen betekent de waterfactuur een behoorlijke belasting van het inkomen.

> Een groot aantal huishoudens met een laag inkomen komt niet in aanmerking voor kortingen op de waterfactuur.

In 2012 werden 4.202 Vlaamse gezinnen afgesloten van drinkwater na advies van de lokale adviescommissie (VMM, 2013), bijna zes keer zoveel als in 2009. Volgens de SERV (2012) is deze toename bij de meeste drinkwaterbedrijven te wijten aan een inhaalbeweging in het opvolgen van achterstallige betalingen. Daarnaast lijken de drinkwaterbedrijven verschillende praktijken te hanteren inzake het beheer en de opvolging van wanbetalers. De SERV (2012) onderzocht het profiel van deze afgesloten gezinnen, al berust dat niet op volledige gegevens. De meerderheid is alleenstaand of een groot gezin (vier of meer personen), woont in een stad, heeft een meerverbruik van 54%[16] en een gemiddelde schuld van € 934. Het merendeel is geen cliënt bij het OCMW, maar heeft een laag inkomen. Vaak gaat het om gezinnen die ook voor de LAC energie moesten verschijnen.

7. Conclusie

Ongeveer één op de tien Vlamingen moest volgens de EU-SILC-2011 rondkomen met een inkomen lager dan de armoededrempel (€ 1.000 voor een alleenstaande, € 2.101 voor

een koppel met twee kinderen). In België ging het om 15,3%. De stabiele toestand sinds 2008 wijst erop dat de armoede ondanks de crisis niet toenam. In de meeste Europese lidstaten leidde de crisis wel tot een verslechtering van de sociale situatie. In ons land bleef ook de inkomensongelijkheid stabiel. Uit analyses blijkt dat de ongelijkheid van het brutomarktinkomen daalt door de herverdelende impact van belastingen en sociale zekerheidsbijdragen. Daarmee lichten we alvast een tipje van de sluier van het centrale thema in dit Jaarboek. Nochtans, wanneer ook het vermogen in rekening wordt gebracht, zien we dat de 10% rijkste huishoudens in België 44% bezitten van het totale nettovermogen. In dit hoofdstuk focusten we ook op de betalingsproblemen waarmee veel Vlamingen te kampen hebben. Een ontoereikend inkomen is de grootste oorzaak van schulden, alsook van de groeiende problematiek van energie- en waterarmoede.

NOTEN

1. De inkomensgegevens hebben steeds betrekking op het jaar dat voorafgaat aan de enquête, terwijl andere gegevens (bijvoorbeeld subjectieve armoede, deprivatie) betrekking hebben op het jaar van de survey.
2. De eerste volwassene in een gezin krijgt factor 1, elke bijkomende persoon (14 jaar en ouder) wordt maar voor de helft meegerekend (factor 0,5), kinderen jonger dan 14 jaar krijgen factor 0,3.
3. Cijfers voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zijn onderhevig aan grote foutenmarges wegens een beperkte steekproefomvang. Om die reden rapporteren we deze cijfers niet in dit hoofdstuk.
4. http://www.belgium.be/nl/economie/economische_informatie/inflatie/.
5. Wanneer men alle inkomens van laag naar hoog rangschikt en daarbij tien gelijke groepen maakt, vormt één zo'n groep een deciel. De 10% armsten behoren tot deciel 1, de 10% rijksten tot deciel 10.
6. De gezondheidsindex houdt geen rekening met de prijs van tabaksproducten, alcoholhoudende dranken, benzine en diesel en wordt gebruikt om de sociale uitkeringen en lonen aan te passen.
7. Het gaat om hypotheek/huur of nutsvoorzieningen, het huis voldoende verwarmen, onverwachte financiële uitgaven, om de twee dagen een maaltijd met vis, vlees of proteïne-equivalent, een week vakantie weg van huis, een auto, een wasmachine, een kleuren-tv of een telefoon.
8. Osier e.a. (2013) berekenden nog geen betrouwbaarheidsintervallen voor het risico op armoede of sociale uitsluiting in Ierland, maar aangezien de toename er 5,7 procentpunten bedraagt, veronderstellen we dat het om een significante stijging gaat.
9. De daling in Oostenrijk is volgens de Europese Commissie (2012) wellicht het gevolg van een afwijkend hoge score voor ernstige materiële deprivatie in 2008.
10. Deze meet het verschil tussen het mediaan equivalent netto-inkomen van mensen in armoede en dat van de totale populatie, uitgedrukt als percentage van de armoededrempel.
11. Een Ginicoëfficiënt van 0,5 bijvoorbeeld kan in het ene land betekenen dat de helft van de bevolking niets heeft, terwijl de andere helft 100% van het inkomen eerlijk verdeelt. In een ander land kan dat echter betekenen dat een persoon de helft van het inkomen bezit, terwijl de andere helft gelijk verdeeld is over de bevolking (van den Brakel-Hofmans, 2007).
12. Volgens de Nationale Bank (2013a) kunnen de data uit de HFCS gedeeltelijk vergeleken worden met data afkomstig uit macrobronnen (zoals de nationale rekeningen) en surveys (zoals de EU-SILC). De vergelijkbaarheid is beperkt door andere definities van bijvoorbeeld huishoudens en vermogensitems. In het algemeen vatten surveys de reële activa beter dan de financiële activa. De resultaten van de HFCS zijn plausibel voor België: ze dekken 94% van het totale nettovermogen, geschat op basis van macro-economische bronnen.

13. Zonder dubbeltellingen (men kan zowel voor aardgas als voor elektriciteit bij de distributienetbeheerder aangesloten zijn) werden in totaal 86.018 klanten beleverd voor aardgas of elektriciteit.
14. Als alternatief kan men in de winterperiode een aanvraag indienen bij het OCMW om tweewekelijks een bedrag voor het opladen van de budgetmeterkaart aardgas te verkrijgen.
15. Zo heeft iedereen in Vlaanderen recht op 15 m^3 gratis drinkwater, hanteren drie van de tien drinkwaterbedrijven sociale correcties voor bepaalde klanten voor de drinkwatercomponent, zijn bepaalde gezinnen (zoals leefloongerechtigden) vrijgesteld van de bovengemeentelijke saneringsbijdrage en kunnen gemeenten beslissen aan wie vrijstellingen of kortingen worden verleend voor de gemeentelijke saneringsbijdrage.
16. Het is onduidelijk waarom deze gezinnen meer verbruiken (SERV, 2012): gaat het om kwistig gedrag, gebrekkig sanitair, het ontbreken van waterbesparende voorzieningen (zoals een spaardouchekop), of zijn deze gezinnen vanwege werkloosheid of ziekte meer thuis?

HOOFDSTUK 2

Armoede vanuit een dynamisch perspectief

An Van Haarlem, Jill Coene en Céline Thévenot

1. Inleiding

In de Jaarboeken Armoede en Sociale Uitsluiting (zie bijvoorbeeld Vranken e.a., 2002) wezen we meermaals op de verschillende dimensies waarbinnen armoede gekaderd kan worden. Armoede varieert immers in hoogte, breedte, diepte en tijd. De hoogtedimensie verwijst naar de omvang van armoede en komt aan bod in hoofdstuk 1: hoeveel mensen leven in armoede, bijvoorbeeld op basis van een inkomen lager dan 60% van het nationaal equivalent beschikbaar inkomen? De breedtedimensie verwijst naar het multi-aspectuele karakter van armoede: op hoeveel verschillende domeinen (bijvoorbeeld: onderwijs, werk, gezondheid) is men uitgesloten? Specifiek gaat het om een cumulatie van uitsluitingen op verschillende domeinen tegelijkertijd. Hoofdstuk 3 wijdt aandacht aan dit multidimensionele karakter. De dieptedimensie peilt hoe diep de kloof is met de rest van de samenleving. Welk bedrag is vereist om de kloof tussen het inkomen van mensen in armoede en de armoedegrens te dichten? De tijdsdimensie ten slotte, verwijst naar het dynamische karakter van armoede en de reproductie ervan (intergenerationele armoede, in- en uitstroom), alsook naar historische ontwikkelingen en sociale verandering. Het is deze tijdsdimensie die we in deze bijdrage verder zullen ontrafelen, meer in het bijzonder het dynamische verloop van inkomensarmoede. Immers, het cross-sectionele armoederisico (het armoederisico in een welbepaald jaar) geeft geen informatie over of steeds dezelfde mensen arm zijn, dan wel of armoede van voorbijgaande aard is voor verschillende mensen. Longitudinale data, waarbij dezelfde personen gedurende een bepaalde periode opgevolgd worden, lenen zich voor dergelijke analyses. We bouwen met deze bijdrage verder op analyses in vorige Jaarboeken (Dewilde & Levecque, 2002; Levecque & Dewilde, 2003; Dewilde, 2004a en 2008).

De populatie van mensen in armoede is erg heterogeen, ook als we de tijdsdimensie in ogenschouw nemen. De meerderheid van de personen en gezinnen die op een bepaald

moment onder de armoedegrens terechtkomen, bevindt zich daar slechts voor een korte periode. Anderen bewegen zich herhaaldelijk in en uit armoede, terwijl een minderheid zich langdurig in armoede bevindt (Bane & Ellwood, 1986). De armoedeproblematiek in een samenleving wordt verkeerd ingeschat wanneer men enkel het cross-sectionele armoederisico beschouwt: op langere termijn lopen ongeveer twee keer zoveel mensen het risico om tijdens een bepaalde periode in armoede te belanden (Muffels, Fouarge & Dekker, 2000; Bane & Ellwood, 1986).

De meerderheid van de personen en gezinnen die op een bepaald moment onder de armoedegrens terechtkomen, bevindt zich daar slechts voor een korte periode.

Het is belangrijk om een verfijnder beeld van armoede te ontwikkelen en het tijdsaspect mee in rekening te brengen. Zo krijgen we een genuanceerd beeld over inkomensarmoede, waar het beleid op zijn beurt beter en gedifferentieerder kan op inspelen. Inzicht krijgen in de oorzaken van de instroom in armoede en de uitstroom uit armoede is van belang om een doeltreffend armoedebestrijdingsbeleid te voeren. De factoren die ervoor zorgen dat mensen moeilijk kunnen ontsnappen uit armoede en de factoren die hen beschermen tegen armoede zijn in deze context cruciaal. Langdurige armoede heeft immers nefaste gevolgen. Zo stellen Bossert, Chakravarty en D'Ambrosio (2012) dat de negatieve effecten van armoede cumulatief zijn: een individu dat arm is gedurende een langere aaneensluitende periode is kwetsbaarder dan een individu dat herhaaldelijk arm is met onderbrekingen. Bovendien is het moeilijker om uit de armoedesituatie te geraken naarmate men er langdurig in verkeert (Bane & Ellwood, 1986; Muffels e.a., 2000; Fouarge & Layte, 2005). Dat neemt natuurlijk niet weg dat ook korte, herhaalde perioden van armoede nadelige gevolgen kunnen hebben: wie eenmaal arm is geweest, heeft een grotere kans om ooit opnieuw arm te worden (Stevens, 1994).

Met deze bijdrage schetsen we een beschrijvend beeld van de (inkomens)armoededynamiek in België. In het eerste deel gaan we aan de hand van een literatuurstudie dieper in op het dynamische karakter van inkomensarmoede. In het tweede deel rapporteren we enkele empirische resultaten voor België op basis van de recentste beschikbare gegevens van de longitudinale component in de 'European Union Survey on Income and Living Conditions' (EU-SILC). We analyseren de prevalentie, de duur en de persistentie van armoede en de in- en uitstroomkansen. De prevalentie van armoede zegt iets meer over hoeveel personen zich tussen 2007 en 2010 een of meerdere keren onder de armoedegrens bevonden. Wat betreft de armoededuur, bekijken we hoeveel personen één, twee, drie of vier jaar in armoede leefden en welk aandeel er in persistente armoede leefde. Ten slotte gaan we na wat de in- en uitstroomkansen zijn naar geslacht, leeftijd, opleiding, huishoudtype en activiteitsstatus.

2. Armoede in een dynamisch perspectief: bevindingen uit de literatuur

Aandacht voor de dynamiek van inkomensarmoede is niet nieuw. Al in de jaren zeventig publiceerden voornamelijk Amerikaanse onderzoekers hun bevindingen hierover (Boskin & Nold, 1975; Wiseman, 1976; Levy, 1977; Lillard & Willis, 1978). In Europa waren studies minder talrijk omdat bruikbare data veelal ontbraken. Voorbeelden van paneldata (de gegevens van eenzelfde huishouden voor meerdere opeenvolgende jaren) in individuele lidstaten zijn de Belgische PSBH ('Panel Studie van Belgische Huishoudens'), de Duitse SOEP ('German Socio-Economic Panel') en de Britse BHPS ('British Household Panel Study'). Europese vergelijkingen werden vooral mogelijk via de 'European Community Household Panel' (ECHP), de voorganger van de EU-SILC die longitudinale data verschafte over de levenssituatie van huishoudens in de lidstaten tussen 1994 en 2001. Onderzoek op basis van de EU-SILC staat nog in de kinderschoenen, omdat deze survey startte in 2004[1] en de longitudinale data pas beschikbaar zijn, met vertraging. Een nadeel van de SILC is dat huishoudens voor maximaal vier jaar worden opgevolgd, wat een korte periode is voor longitudinale analyses. Een van de recentste onderzoeken maakte gebruik van de EU-SILC 2007-2010 en bestudeerde armoedetransities in Italië (Coppola e.a., 2012). Thévenot e.a. (2012) maakten een Europese vergelijkende analyse over de dynamiek van armoede en sociale uitsluiting op basis van de EU-SILC 2006-2009. Polin en Raitano (2012) onderzochten de armoededynamiek in verschillende clusters van EU-landen voor de periode 2005-2007. In wat volgt, bekijken we hoe de dynamiek van armoede in empirische literatuur gemeten wordt en welke beïnvloedende factoren naar voren worden geschoven.

2.1 De meting van de dynamiek van armoede

Hoe kan armoede vanuit een dynamisch perspectief worden bestudeerd? In de empirische literatuur bestaan twee belangrijke benaderingen. In de eerste, de 'poverty spells'-benadering, bekijkt men de verschillende momenten waarop iemand een inkomen onder de armoedegrens heeft. De tweede, gebaseerd op het werk van Lillard en Willis (1978), is de 'components of variance'-benadering en beschrijft de evolutie van het inkomen over de tijd. De notie 'permanent inkomen' staat hierin centraal en houdt rekening met het feit dat hogere middelen in de ene periode een middelentekort in een andere periode kunnen compenseren (zie bijvoorbeeld Duncan & Rodgers, 1991). In deze bijdrage focussen we op de eerste benadering.

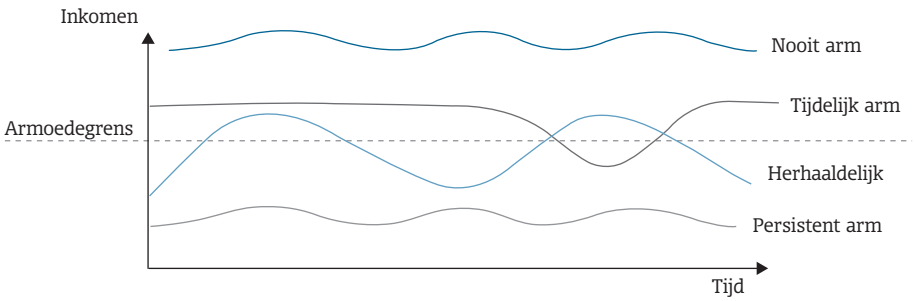
Allereerst kan men de prevalentie van armoede gedurende een bepaalde observatieperiode bestuderen: hoeveel individuen of huishoudens hebben tijdens deze periode een inkomen onder de armoedegrens? Zo vond Dewilde (2004b) op basis van de PSBH dat over de periode 1995-1999 23,5% van de Belgische bevolking ooit in armoede leefde. Dit percentage ligt doorgaans tot tweemaal hoger dan het cross-sectionele armoederisicocijfer (Bane & Ellwood, 1986; Muffels e.a., 2000). Men kan ook nagaan hoe vaak

personen onder de armoedegrens terechtkomen tijdens de beschouwde periode ('poverty hit rate'). Zo werd tijdens de periode 1985-1994 9% van de Nederlanders één keer getroffen door armoede en was 4% zes keer arm (Muffels e.a., 2000). Hoe langer de observatieperiode die men beschouwt, hoe hoger de prevalentie van armoede zal zijn (Muffels e.a., 2000).

Naast de prevalentie is ook de duur van de armoedeperiode van belang: hoelang verkeert een individu of huishouden in armoede? Op basis van de PSBH (1995-1999) was 8,7% van de Belgen arm gedurende een jaar, 4,5% gedurende twee jaar, 3% gedurende drie jaar en 3,9% gedurende vier jaar. 3,4% was gedurende de vijf geobserveerde jaren arm (Dewilde, 2004b). De meerderheid van de mensen in armoede is dus gedurende een beperkte periode arm en een minderheid is langdurig arm. Riegg Cellini, McKernan en Ratcliffe (2008) wijzen erop dat er een onderscheid gemaakt kan worden tussen 'poverty spells' (de duur van een aaneengesloten periode van armoede) en de totale armoededuur (het totaal aantal jaren in armoede over een bepaalde tijdsspanne).

Dewilde (2004b) merkt in aanvulling van Muffels e.a. (2000) op dat wanneer de armoedeprevalentie sterk toeneemt naarmate de observatieperiode langer wordt, armoede voornamelijk van korte duur is en meerdere individuen treft. In dat geval is armoede gelijker over de samenleving verdeeld. Wanneer de armoedeprevalentie ongevoelig is voor de duur van de observatieperiode, is armoede veeleer geconcentreerd bij een kleine groep langdurig armen. In dat geval zijn de structurele omstandigheden voor het ontstaan van een kloof tussen mensen in armoede en de rest van de samenleving groter.

Figuur 1 – Types armoedetrajecten.



Bron: Thévenot e.a. (2012).

Het combineren van de prevalentie en de duur van armoede maakt het mogelijk om verschillende armoedeprofielen te onderscheiden. Zo differentiëren Muffels e.a. (2000) vier patronen: de 'nooit armen' (personen die nooit arm zijn tijdens de beschouwde periode), de 'tijdelijk armen' (personen die eenmalig arm zijn tijdens de observatieperiode), de 'herhaaldelijk armen' (personen die meer dan een keer arm zijn, maar nooit voor een periode langer dan twee jaar) en de 'persistent armen' (zij die minstens drie

jaar arm zijn). Specifiek voor België vonden Fouarge en Layte (2005) op basis van de ECHP-data 1994-1998 dat 63,9% behoorde tot het eerste profiel (nooit arm). Voor 13,4% Belgen was armoede van voorbijgaande aard (tijdelijk arm), 10,8% was herhaaldelijk arm en 11,9% was persistent arm. Thévenot e.a. (2012) visualiseren deze armoedetrajecten zoals weergegeven in figuur 1. Geoperationaliseerd op basis van de EU-SILC-enquête omvat de groep 'nooit armen' personen die gedurende de vier jaar van de observatieperiode nooit arm zijn, de groep 'tijdelijk armen' personen die een van de vier jaren arm zijn, de groep 'herhaaldelijk armen' personen die in twee elkaar niet opeenvolgende jaren arm zijn en de groep 'persistent armen' personen die gedurende (bijna) de hele periode in armoede leefden.

De empirische literatuur brengt ook de in- en uitstroom in kaart. Hoeveel mensen worden in een bepaald jaar arm ('entry rate')? Hoeveel ontsnappen er ('exit rate')? Andriopoulou en Tsakloglou (2011) vonden op basis van de ECHP voor België (1994-2000) een jaarlijkse entry rate van 6,5% en een jaarlijkse exit rate van 36,9%. Men kan verkeerde conclusies trekken uit het feit dat de exit rate veel groter is dan de entry rate. Dat is echter een gevolg van de berekeningswijze. Voor de berekening van de instroom wordt het aantal 'nieuwe' armen (relatief klein in aantal) gedeeld door het aantal niet-armen (relatief groot in aantal). Voor de exit rate gebeurt het omgekeerde, waardoor de entry rate veel lager ligt dan de exit rate.

De entry en exit rates hangen samen met de armoededuur. Het blijkt moeilijker om uit de armoede te ontsnappen naarmate men langduriger arm is (Bane & Ellwood, 1986). Muffels e.a. (2000) stellen bijvoorbeeld dat de meeste armoede 'spells' eindigen na het eerste of tweede jaar waarin ze begonnen, waarna de ontsnappingskans sterk afneemt. In België (PSBH-data) bedroeg de kans om uit de armoede te geraken bijvoorbeeld 34% na het eerste jaar, 17% na het tweede jaar en nog slechts 7% na het zesde jaar (Dewilde, 2004b). Deze vaststelling zou er kunnen op wijzen dat de armoede-ervaring zelf het moeilijker maakt om te ontsnappen ('state dependence'), maar kan ook te verklaren zijn door de heterogeniteit van de groep mensen in armoede (Bane & Ellwood, 1986). Sommige individuen zouden bepaalde (onobserveerbare) eigenschappen hebben (bijvoorbeeld: motivatie, capaciteiten, sociale netwerken, ...) waardoor ze er beter in slagen om armoede achter zich te laten dan andere.

Een 'exit' uit armoede blijkt geen garantie op een permanente transitie uit armoede.

Een 'exit' uit armoede blijkt bovendien geen garantie op een permanente transitie uit armoede. Stevens (1994) berekende op basis van Amerikaanse data voor 1968-1988 dat van de personen die uitstroomden, meer dan de helft binnen de vijf jaar terug was ingestroomd (de zogenaamde 're-entry rate'). Hoe langer iemand er echter in slaagt om uit de armoede te blijven, hoe kleiner de kans wordt om er terug in te stromen. Specifiek

voor België vond Dewilde (2004b) dat 17% terug in armoede belandde na het eerste jaar. Na twee jaar uit de armoede, herviel nog 8%, na het zesde jaar daalde de 're-entry rate' tot 2%.

2.2 Factoren die de armoededynamiek beïnvloeden

Verschillende elementen oefenen een invloed uit op de armoededynamiek of hangen ermee samen, zoals de demografische en sociaaleconomische kenmerken van het individu. Uit cross-sectionele data leren we bijvoorbeeld dat laaggeschoolden, ouderen, eenoudergezinnen, werklozen en huurders een verhoogd armoederisico hebben. Diverse empirische studies op basis van longitudinale data bevestigen dat dezelfde risicogroepen een grotere kans hebben om herhaaldelijk of langdurig in armoede te belanden (Dewilde, 2004b).

Cantillon e.a. (1994) toonden voor België op basis van de data van het Sociaal Economisch Panel (SEP) (1988-1992) aan dat vooral personen in huishoudens met een oud, werkloos of gehandicapt gezinshoofd en eenoudergezinnen een groter risico lopen op langdurige armoede. Dewilde en Levecque (2002, p. 88) wijzen erop dat het niet verwonderlijk is dat deze kenmerken grotendeels overeenstemmen met deze uit het cross-sectionele armoedeonderzoek, "aangezien iemands armoedestatus op één moment in de tijd, per definitie, functie is van de kans om in het verleden 'in', maar ook om 'uit' de armoede te geraken." Een armoede-ervaring uit het verleden verkleint immers de kans dat men eruit geraakt en verhoogt de kans dat men er opnieuw in geraakt (zie eerder). Vandecasteele (2011) vult hierbij aan dat kortdurende armoede minder samenhangt met determinanten van sociale stratificatie (zoals opleiding en sociale klasse) dan langdurige armoede.

Sociodemografische kenmerken blijken aldus te verschillen naargelang het armoedeprofiel waartoe iemand behoort. Muffels e.a. (2000) toonden aan dat de persistent armen een zwakker profiel hebben in termen van persoonlijke kenmerken, socio-economische kenmerken, huishoudsamenstelling en arbeidsmarktsituatie dan de herhaaldelijk armen, die op hun beurt een zwakker profiel hebben dan de tijdelijk armen. De persistent armen behoren vaker tot een huishouden met een gescheiden of ouder gezinshoofd, een lager inkomen, een lager opleidingsniveau, minder arbeidsuren, meer werkloosheid of invaliditeit. De herhaaldelijk armen zijn over het algemeen iets minder oud, vaker tewerkgesteld en hebben een hoger arbeidsinkomen. Persistent armen zijn dus bijzonder kwetsbaar en het is voor hen moeilijk om op eigen houtje uit hun situatie te geraken.

Ook de in- en uitstroom in of uit armoede hangt samen met individuele kenmerken. Specifiek voor België stelden Callens en Croux (2009) vast dat hogeropgeleiden, ouderen, werkenden en koppels een minder hoog risico lopen om in te stromen in armoede en vonden Andriopoulou en Tsakloglou (2011) dat gezinnen waarvan het gezinshoofd

ouder was dan 65, vrouwelijk, laaggeschoold of niet de Belgische nationaliteit had, een kleinere kans[2] hadden om uit de armoede te ontsnappen.

Het longitudinale armoedeonderzoek kan informatie opleveren over de oorzaken die gepaard gaan met armoedetransities. Vaak wordt hierbij verwezen naar het evenwicht tussen de beschikbare bronnen (het inkomen) en de noden van een individu of gezin (bijvoorbeeld: gezondheid, huishoudsamenstelling). De bronnen en noden kunnen variëren doorheen de tijd, zodat transities in en uit armoede een gevolg kunnen zijn van gewijzigde bronnen of noden (al blijkt de meerderheid toe te schrijven aan gewijzigde bronnen) (Layte & Whelan, 2002). Een groot deel van het onderzoek richt zich op de factoren die armoede in een huishouden uitlokken. Dat type van verklaringen richt zich voornamelijk op 'life events' of gebeurtenissen in iemands leven. Armoede is ingebed in iemands levensloop en bijgevolg gelinkt aan verscheidene andere gebeurtenissen in het leven (Vandecasteele, 2011). Fundamentele gebeurtenissen, zoals een scheiding, het verliezen van werk of ziekte, kunnen armoede veroorzaken. Cantillon e.a. (1992) stelden vast dat vooral inkomensgerelateerde transities, zoals pensionering of werkloosheid, een instroom in armoede veroorzaken (zie ook Layte & Whelan, 2002). Daarnaast spelen gezinsgerelateerde transities, waaronder echtscheiding en verweduwing en het verlaten van het ouderlijk huis, een rol (Bane & Ellwood, 1986).

Levensgebeurtenissen beïnvloeden niet alleen de instroom, maar hebben ook een impact op de armoededuur: zo blijkt armoede veroorzaakt door een inkomensverlies eerder tijdelijk, terwijl een armoedesituatie die ontstaan is in een huishouden waar vrouwen gezinshoofd werden (bijvoorbeeld door echtscheiding) van langduriger aard is (Bane & Ellwood, 1985).

De impact van levensgebeurtenissen kan variëren naargelang de socio-demografische kenmerken van het individu. Dewilde (2004a) stelde bijvoorbeeld vast dat in Groot-Brittannië het overlijden van de partner een significante impact heeft, zowel voor mannen als voor vrouwen, maar dat dit effect varieert naargelang de leeftijd: voor jonge mensen is de economische impact van het weduwnaarschap beperkter dan voor ouderen. Callens en Croux (2009) vonden op basis van ECHP-data 1994-2000 dat voor Europese vrouwen een echtscheiding de grootste trigger is om in armoede te geraken, terwijl armoede bij mannen vooral wordt uitgelokt door werkloos te worden. Tewerkgesteld worden blijkt voor vrouwen de kans op armoede te vergroten, terwijl werkloos worden voor hen geen significant effect heeft. Callens en Croux (2009) zien een verklaring in het feit dat sommige vrouwen een parttime- of slecht betaalde job aannemen of dat ze anticiperen op een minder gunstige toekomst (bijvoorbeeld: een geplande scheiding), waardoor ze een job aannemen net voor ze in armoede terechtkomen.

Ook factoren die de uitstroom uit armoede bevorderen, vormen een belangrijk interessegebied in de empirische literatuur. Volgens Bane en Ellwood (1985) brengt vooral een verhoging van het inkomen soelaas (en dit effect is groter dan het effect van een

daling van het inkomen op armoede). Ook (her)trouwen en werken blijken routes uit de armoede. Callens en Croux (2009) concluderen echter dat de effecten hiervan verschillend zijn voor mannen en vrouwen. Voor vrouwen biedt trouwen een grote kans om uit armoede te ontsnappen, terwijl demografische events voor mannen veel minder belangrijk zijn. Zij zijn vooral gebaat bij het vinden van werk. Bane en Ellwood (1985) vullen aan dat een extra inkomen door de partner of andere huishoudleden erg belangrijk is om uit de armoede te geraken. Andriopoulou en Tsakloglou (2011) bevestigen dat: de kans om uit de armoede te geraken vergroot wanneer het gezinshoofd tewerkgesteld geraakt, maar neemt nog toe wanneer de partner aan het werk gaat. Tewerkstelling blijkt bovendien meer gerelateerd te zijn met exits uit armoede, dan dat werkloosheid gerelateerd is met instroom in armoede (Andriopoulou & Tsakloglou, 2011). Callens en Croux (2009) zien de verklaring hiervoor in het feit dat de inkomenswinst die gepaard gaat met tewerkstelling gemiddeld groter is dan het inkomensverlies dat gepaard gaat met werkloosheid.

Onderzoek toont ten slotte aan dat niet alleen individuele kenmerken en levensgebeurtenissen van belang zijn, maar dat het voorkomen van armoede doorheen de levensloop ook varieert naargelang het welvaartsregime van het land waarin men leeft (Layte & Whelan, 2002; Polin & Raitano, 2012). Fouarge en Layte (2005) vinden bijvoorbeeld dat in landen met een sociaaldemocratisch welvaartsregime minder armoede voorkomt, gevolgd door corporatistische welvaartsstaten. In liberale en zuiderse welvaartsstaten is er meer armoede en is deze vaker van herhaaldelijke of persistente aard. Dewilde (2004a) stelt vast dat meerdere soorten life events in Groot-Brittannië (een liberaal welvaartsregime) een impact hebben op armoedetransities dan in België (een continentaal-conservatief regime).

2.3 Conclusie

Uit het voorgaande onthouden we dat er diverse invalshoeken bestaan om armoede te beschouwen vanuit een longitudinaal perspectief. Binnen de benadering van armoede 'spells' worden niet alleen de prevalentie en de duur van armoede in kaart gebracht, maar ook de in- en uitstroombewegingen. Dit geeft inzicht in diverse armoedeprofielen, zoals tijdelijke, herhaaldelijke of persistente armoede, waaruit blijkt dat de populatie van mensen in armoede bijzonder heterogeen is. Longitudinale analyse kan aan het licht brengen welke demografische (zoals geslacht, leeftijd), sociaaleconomische (zoals opleidingsniveau, tewerkstellingsstatus) en structurele (zoals het welvaartsregime) kenmerken een rol spelen voor zowel het voorkomen van armoede, de duur, als de in- en uitstroom. Meestal liggen levensgebeurtenissen aan de basis van het armoedeprobleem of kunnen zij een uitweg uit de armoede betekenen. Gebeurtenissen die gepaard gaan met een gewijzigd inkomen blijken daarbij doorslaggevender dan gebeurtenissen die de noden en behoeften van gezinnen wijzigen.

3. De dynamiek van inkomensarmoede in België

In de volgende paragrafen ontrafelen we de dynamiek van inkomensarmoede in België vanuit de empirie. We starten met een verduidelijking van de gehanteerde methodologie, daarna beschrijven we de resultaten van de verkennende analyses.

3.1 Methodologie

De EU-SILC ('Statistics on Income and Living Conditions') is de referentie op Europees niveau voor statistieken omtrent inkomens en levensomstandigheden, in het bijzonder voor indicatoren met betrekking tot sociale inclusie. De steekproefgrootte bedraagt jaarlijks meer dan 400.000 individuen. De longitudinale component van de dataset is vier jaar na de eerste dataverzameling beschikbaar en vereist zware gegevensverwerking. Momenteel beslaat de recentste beschikbare longitudinale dataset van de EU-SILC de periode tussen 2007 en 2010. De inkomensgegevens hebben steeds betrekking op het jaar dat voorafgaat aan de enquête en beslaan dus de periode 2006-2009. De sociodemografische kenmerken van individuen hebben betrekking op hetzelfde jaar als waarin de survey werd afgenomen.

De steekproef is georganiseerd volgens een roterend panel: elk jaar wordt een kwart van de steekproef vernieuwd en voor de eerste maal bevraagd, een kwart wordt bevraagd voor de tweede keer, een kwart voor de derde keer en een kwart voor de vierde keer. Dat betekent dat de longitudinale informatie voor vier jaar enkel beschikbaar is voor een vierde van het panel in een bepaald jaar en dat de informatie voor twee jaar beschikbaar is voor driekwart van de steekproef.

Eerst beschouwen we het deel van het panel waarvoor informatie voor vier jaar beschikbaar is. Deze steekproef bevat de gegevens van 2.713 Belgische individuen. Hieruit kan men twee belangrijke indicatoren afleiden: het aantal jaar dat men in armoede heeft gespendeerd in de vier geobserveerde jaren en het persistente armoederisico.[3] Dat laatste wordt gedefinieerd als het aandeel individuen dat in armoede leefde in minstens drie van de vier jaren, met inbegrip van het laatste jaar. Concreet gaat het dus over individuen die een inkomen onder de armoedegrens hadden in 2009 (EU-SILC 2010) en in minstens drie van de overige jaren 2006, 2007 en 2008.

Een periode van vier jaar is te kort om langetermijntrajecten te kunnen observeren, zoals herhaaldelijke armoede 'spells'. Een andere beperking als gevolg van de korte observatieperiode is dat er niet gecorrigeerd kan worden voor 'left censoring' (we kunnen niet achterhalen of iemand die in het eerste jaar van de observatieperiode arm was, net in armoede was beland of al sinds langere tijd in armoede leefde). Ook 'right censoring' kan vertekende resultaten opleveren. Immers, de panelleden die gedurende de observatieperiode een armoede-episode starten, maar er niet in slagen eruit te ontsnappen voor het einde van die periode, staan misschien aan het begin van een lange periode in armoede.

Een alternatief om het hoofd te bieden aan deze nadelen is om in de plaats van een aanpak gebaseerd op trajecten in armoede te kiezen voor een benadering die focust op de overgang van jaar op jaar. Deze werkwijze maakt het mogelijk om een groter aantal individuen te omvatten. In onze analyse focussen we op de transities die panelleden doormaken tussen de twee laatste opeenvolgende jaren, EU-SILC 2009 en EU-SILC 2010. Dit panel bevat, zoals gezegd, drie vierde van de totale steekproef, wat betekent dat we beschikken over de informatie van 3.863 Belgische individuen. Op basis hiervan kunnen we de in- en uitstroombewegingen in kaart brengen. Een gevolg is echter dat we met deze werkwijze langetermijntrajecten zoals herhaaldelijke en persistente armoede niet kunnen opvolgen. Daarnaast is een nadeel van deze methode dat veel korte 'spells' tussen 2009 en 2010 buiten beeld blijven. Zo kan iemand bijvoorbeeld werkloos zijn van september 2009 tot april 2010 en daardoor gedurende deze periode in armoede leven, zonder dat dit uit de cijfers van de EU-SILC zal blijken.

De kans om in armoede terecht te komen, werd berekend als het aandeel individuen dat het ene jaar niet in armoede leefde en het daaropvolgende jaar wel. Omgekeerd werd de kans om uit armoede te ontsnappen, berekend als het aandeel individuen dat niet meer in armoede leefde van diegenen die het voorgaande jaar arm waren. Een bijkomende moeilijkheid is het feit dat de inkomens en de daaruit afgeleide armoederisico's voor SILC 2009 en 2010 eigenlijk betrekking hebben op de inkomens van 2008 en 2009, terwijl de sociodemografische kenmerken betrekking hebben op 2009 en 2010. We selecteren de sociodemografische kenmerken uit SILC 2009 (aan het begin van de transitie), behalve de activiteitsstatus. Omwille van de volatiliteit van deze variabele en de dichte link met het armoederisico werd de activiteitsstatus berekend op basis van de SILC 2008. Daardoor valt het tijdstip waarop deze variabele werd bevraagd samen met het referentiejaar van het inkomen (2008).

3.2 Resultaten

In overeenstemming met de empirische literatuur naar armoede 'spells', onderzoeken we of de bevindingen ook gelden voor België. We starten met de prevalentie en de duur van armoede, waarbij we in het bijzonder focussen op de persistent armen. Ten slotte bekijken we de in- en uitstroom in/uit armoede. Waar relevant, leggen we de link met sociodemografische kenmerken van de individuen.

3.2.1 *De prevalentie van armoede*

Als eerste bekijken we de prevalentie van armoede in België. Meer bepaald gaan we na hoeveel Belgen in de periode tussen SILC 2007 en SILC 2010 (op basis van hun inkomen in 2006-2009) gedurende één of meerdere jaren met inkomensarmoede werden geconfronteerd. Zo krijgen we een beeld van het aandeel dat in deze periode 'ooit' arm was.

Gedurende de periode 2007-2010 was 27,8% van de Belgen minstens een jaar arm. Dit cijfer ligt veel hoger dan het gemiddelde armoederisico voor deze periode (14,8%), wat erop wijst dat een groot aandeel van de mensen in armoede voor een korte periode arm is (Dewilde & Levecque, 2002). Dewilde en Levecque (2002, p. 87) illustreren deze bevinding aan de hand van een bekend voorbeeld van Bane en Ellwood (1986):

> "Wie op een toevallige dag een ziekenhuis bezoekt, zal een hoog aantal patiënten met een langdurig verblijf tellen, maar hoewel deze patiënten op dat moment een aanzienlijk aandeel van de ziekenhuisbevolking uitmaken, vormen ze slechts een kleine fractie van het totale aantal patiënten dat over een bepaalde periode wordt behandeld. Concreet naar armoede toe betekent dit dat een grote groep personen en gezinnen die in de loop van een bepaalde periode kortdurend met armoede geconfronteerd worden, niet in de klassieke momentstudies opgemerkt worden."

Gedurende de periode 2007-2010 was 27,8% van de Belgen minstens een jaar arm.

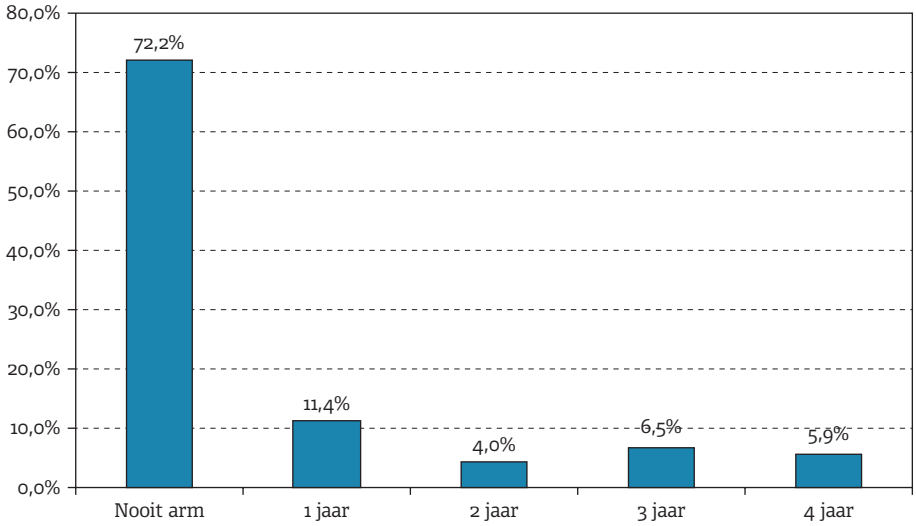
3.2.2 *De duur van armoede*

Verschillende onderzoeken hebben aangetoond dat hoe langer men in armoede leeft, hoe kleiner de kans wordt om eruit te ontsnappen (Fouarge & Layte, 2005). Korte periodes in armoede hebben niet dezelfde effecten als langere periodes. Als men voor een kortere periode in armoede belandt, kan men deze vaak overbruggen door het gebruiken van spaargeld, tijdelijk geld te lenen of het consumptiepatroon terug te schroeven. Een langere periode in armoede zal ervoor zorgen dat de reserves opgebruikt zijn en kan bepalend zijn voor de rest van de levensloop.

In figuur 2 worden de percentages weergegeven naar tijdsduur in armoede, met een maximum van vier jaar (de observatieperiode). Deze figuur bevestigt wat in voorgaande onderzoeken werd aangetoond: de meerderheid van mensen met een inkomen onder de armoedegrens zit voor eerder kortere periodes in deze situatie. Voor de periode tussen 2007 en 2010 was 11,4% van de bevolking gedurende één jaar arm. 4% belandde voor twee jaar onder de armoedegrens, 6,5% voor drie jaar en 5,9% voor vier jaar.

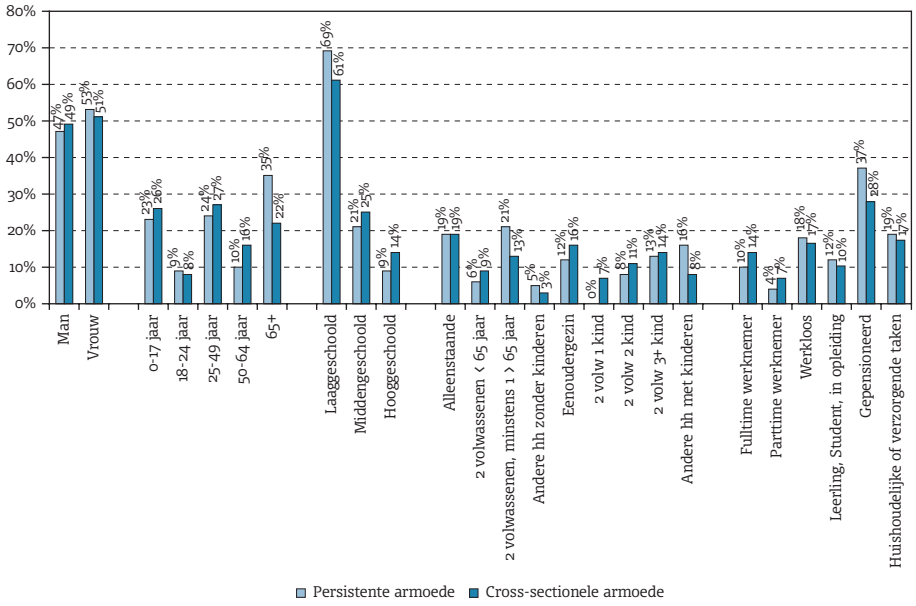
Muffels e.a. (2000) combineerden de duur en de prevalentie van armoede om inzicht te krijgen in mogelijke armoedeprofielen (zie paragraaf 2.1). De data maken het mogelijk om twee van de door hen aangehaalde profielen uit te lichten: de groep 'nooit armen' en de groep 'persistent armen'. Omwille van de korte observatieperiode is het niet mogelijk om de twee andere profielen ('herhaaldelijk armen' en 'tijdelijk armen') in kaart te brengen (zie methodologie). Tijdens de periode 2007-2010 bleef 72,2% van de Belgen gespaard van armoede. Muffels e.a. (2000) bakenden de groep persistent armen af als 'zij die arm zijn gedurende minstens drie opeenvolgende jaren'. Volgens deze definitie behoorde 12,4% van de Belgen tot dit armoedeprofiel.

Figuur 2 – Aantal jaren in armoede, België, EU-SILC 2007-2010.



Bron: EU-SILC LONGITUDINAL UDB 2010 – versie-2, maart 2013- eigen berekeningen.

Figuur 3 – Persistente armoede en cross-sectioneel armoederisico als percentage van het gemiddelde, België, 2010.



Opmerking: hh = huishouden

Bron: EU-SILC LONGITUDINAL UDB 2010 – versie-2, maart 2013, eigen berekeningen.

Een nadere analyse van de persistent armen is relevant gezien de nadelige gevolgen die een langdurig verblijf in armoede met zich meebrengt. Eurostat hanteert een andere definitie dan Muffels e.a. (2000), die naar onze mening beter rekening houdt met het feit dat een inkomen kan fluctueren. Eurostat beschouwt immers niet enkel een aaneensluitende armoedeperiode, maar definieert persistente armoede ruimer: een huishouden heeft zowel in het lopende jaar als in minstens twee van de drie voorafgaande jaren een beschikbaar inkomen onder de armoederisicogrens. Aangezien de observatieperiode beperkt is tot vier jaar, wordt de persistente armoede wellicht nog onderschat (Stevens, 1999). Een deel van de personen in armoede leefde wellicht al in armoede voordat de observatieperiode startte ('left censoring'). Anderzijds zijn er ook personen die in persistente armoede terechtkomen halverwege of op het einde van de observatieperiode, terwijl zij niet als persistent arm worden beschouwd ('right censoring'). Dewilde (2004b) spreekt daarom over een 'minimale' persistente armoede.

Algemeen leefde in 2010 15% van de Belgen onder de armoederisicogrens. In de periode 2007-2010 leefde 9% in het huidige jaar en in minstens twee van de drie voorgaande jaren in persistente armoede. Voor bijna een op tien Belgen is armoede dus niet van korte duur, maar een eerder hardnekkig fenomeen, waaruit het steeds moeilijker ontsnappen is. Zoals uit onderzoek uit het verleden blijkt, hebben bepaalde kansengroepen hogere armoederisicocijfers, zowel voor het cross-sectionele armoederisico, als voor de persistente armoede. Uit vorig onderzoek blijkt dat de kansengroepen voor zowel de cross-sectionele armoede als de persistente armoede dezelfde zijn. Dewilde (2004b) wijst erop dat deze 'overlap' van kansengroepen samenhangt met de hoge proportie van de langdurig armen in de cross-sectionele armoedecijfers (zie 3.2.1).

In figuur 3 vergelijken we de verdeling van de persistente armoede met deze van de cross-sectionele armoede binnen de categorieën geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, huishoudtype en activiteitsstatus. Meer bepaald gaan we na of de verdeling van het aantal persistent armen al dan niet gelijkloopt met deze van de cross-sectionele armen. De persistente armoedecijfers werden berekend op de longitudinale dataset van de EU-SILC 2010 (zie methodologie), het armoederisico werd afgeleid uit de cross-sectionele EU-SILC-databank 2010.

Naar geslacht ligt de verdeling voor zowel de mensen in persistente armoede als voor de cross-sectionele armen ongeveer gelijk. Vergelijken we de proporties volgens leeftijd met elkaar, dan stellen we vast dat er interessante verschillen zijn. Zo zien we dat de groep ouderen meer vertegenwoordigd is in de groep persistent armen (35% in tegenstelling tot 22% bij de cross-sectionele armen). Bij de jongeren stellen we vast dat ze een grotere groep vormen bij de cross-sectionele armen (26%), dan bij de persistent armen (23%). Bij de cross-sectionele armen is de groep 25-49 jaar het grootst. 61% van de cross-sectionele armen is laaggeschoold, terwijl van de persistent armen 69% laaggeschoold is. Van de totale groep persistent armen is 9% hooggeschoold, ten opzichte

van 14% van de cross-sectionele armen. Bij de verdeling volgens huishoudtype zien we dat de alleenstaanden een grote groep vertegenwoordigen bij zowel de persistent als bij de cross-sectionele armen (19%). Bij de persistent armen zijn enkel de huishoudens met minstens één volwassene ouder dan 65 jaar groter (21%). Volgens activiteitsstatus stellen we vast dat de grootste groep bij zowel de persistent armen als de cross-sectionele armen de gepensioneerden zijn. We kunnen besluiten dat de profielen van personen in persistente armoede verschillend zijn van zij die cross-sectioneel als arm worden beschouwd.

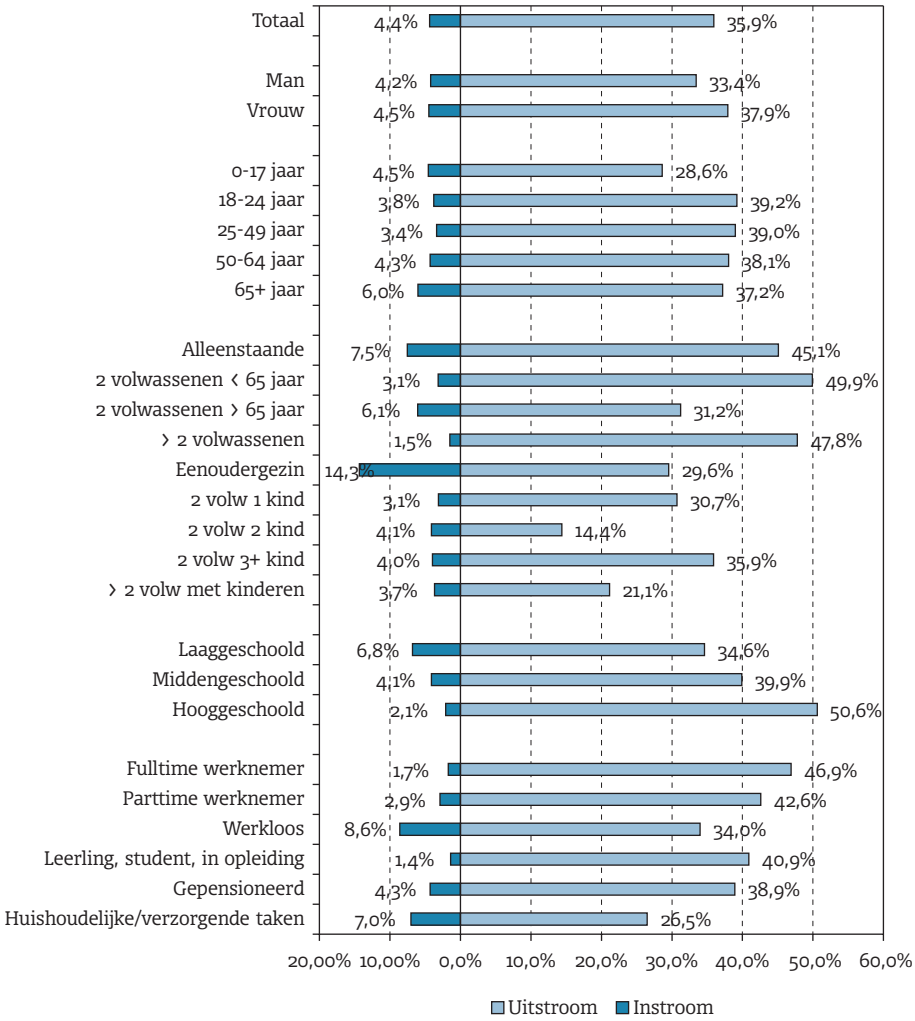
De profielen van personen in persistente armoede zijn verschillend van zij die cross-sectioneel als arm worden beschouwd.

3.2.3 *Instroomkansen in en uitstroomkansen uit armoede*

Omwille van de beperkingen die de longitudinale dataset van de EU-SILC met zich meebrengt, meer bepaald de beperkte tijd waarin respondenten opgevolgd worden, is het moeilijk om analyses uit te voeren naar 'tijdelijke' en 'herhaaldelijke' armoede (zie figuur 1 eerder in deze bijdrage). Vergelijkende studies (Bane & Ellwood, 1986) over inkomens- en armoededynamieken hebben aangetoond dat een aanzienlijk deel van de bevolking in armoede eerder herhaaldelijk in en uit armoede stroomt gedurende korte periodes. Men heeft evenwel ook aangetoond dat een groot deel van zij die ontsnappen aan armoede, relatief snel opnieuw in de armoede belandt (Stevens, 1994), terwijl een ander deel onafgebroken voor een lange periode in armoede blijft (persistente armoede) (Fouarge & Layte, 2005).

Omwille van de bovengenoemde databeperkingen, presenteren we een eenvoudigere benadering om een beeld te geven van de dynamische kant van armoede in België. We bekijken de in- en uitstroom in en uit armoede. Zoals omschreven in de methodologie, wordt het risico om in een armoedesituatie terecht te komen, geschat door het aandeel van zij die in de SILC 2009 niet arm waren, maar het jaar nadien wel. De kans om uit armoede te ontsnappen is gelijk aan het aandeel personen dat in de SILC 2009 een inkomen had onder de armoedegrens en in de SILC 2010 een inkomen boven de armoedegrens. De reden waarom de uitstroom veel groter is dan de instroom heeft te maken met het feit dat voor de berekening van de instroom het aantal 'nieuwe' armen in 2010 gedeeld wordt door het aantal niet-armen in 2009 (zie eerder). Het aantal nieuwe armen is klein en het aantal niet-armen groot, wat maakt dat het percentage laag ligt. Omgekeerd zal voor de berekening van de uitstroom het aantal 'nieuwe niet-armen' in 2010 (die wel arm waren in 2009) gedeeld worden door het aantal armen in 2009. Bij deze berekening is de noemer kleiner, wat leidt tot grotere percentages. Het is belangrijk om genuanceerd met deze cijfers om te gaan. Figuur 4 geeft de in- en uitstroomkansen weer naar geslacht, leeftijd en gezinstype.

Figuur 4 – Instroom in en uitstroom uit armoede tussen SILC 2009 en SILC 2010, België.



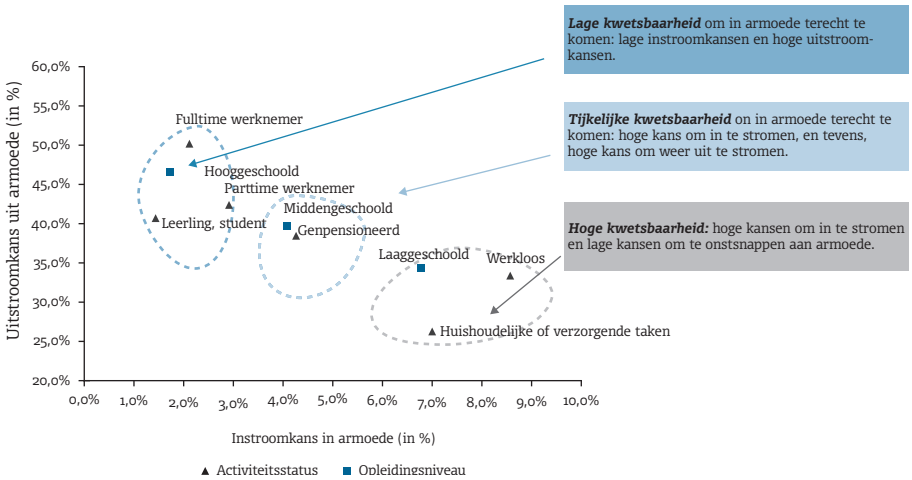
Bron: EU-SILC LONGITUDINAL UDB 2010 – versie-2, maart 2013, eigen berekeningen.

Tussen 2009 en 2010 kwam 4,4% van de Belgen in de inkomensarmoede terecht. 35,9% stroomde daarentegen uit. Als we de in- en uitstroomkansen aan de hand van sociaal-demografische variabelen bekijken, stellen we vast dat vrouwen een iets grotere kans hebben om in te stromen in armoede dan mannen. Vrouwen hebben echter ook een grotere kans om uit te stromen. Wat de leeftijd betreft, zien we dat de jongeren (0-17 jaar) en de ouderen (+ 65 jaar) een hogere instroomkans en tevens een lagere uitstroomkans hebben. De leeftijdscategorieën die zich tussen deze twee uitersten bevinden, hebben een lagere instroom- en hogere uitstroomkans. Jongeren en ouderen zijn dus extra

kwetsbaar om in armoede terecht te komen en hebben een kleinere kans om er weer uit te geraken in vergelijking met andere leeftijdscategorieën. Naar huishoudtype zijn de eenoudergezinnen duidelijk de meest kwetsbare categorie: zij hebben een veel hogere instroom- en een veel lagere uitstroomkans dan de andere huishoudtypes. Ook de alleenstaanden en de oudere koppels hebben hogere instroom- en lagere uitstroomkansen. Nog opvallend is dat de gezinnen met twee volwassenen en twee kinderen weliswaar een lage instroomkans hebben, maar ook een erg lage uitstroomkans (ten opzichte van de andere huishoudtypes). Wat het opleidingsniveau betreft, zien we duidelijk dat naarmate men hoger geschoold is, de uitstroomkans vergroot en de instroomkans verkleint. Ten slotte blijken de in- en uitstroomkansen ook te differentiëren naargelang de activiteitsstatus. Werknemers (ongeacht of zij fulltime of parttime werken) hebben een kleinere instroomkans en een grotere uitstroomkans dan werklozen. Studenten of personen die een opleiding volgen, sluiten daar nauw bij aan. Gepensioneerden nemen een tussenpositie in. De instroomkans in armoede van personen die huishoudelijke of verzorgende taken opnemen is kleiner dan die van werklozen, maar ook hun uitstroomkans is kleiner.

Nu we de afzonderlijke aandelen in- en uitstroom kennen, kunnen we beide combineren om een zicht te krijgen op de kwetsbaarheid van individuen. Een lage instroomkans en hoge uitstroomkans impliceert een lage kwetsbaarheid om in armoede te leven. Zij die een hoge instroomkans hebben en een lage uitstroomkans, hebben een hoge kwetsbaarheid om voor lange tijd in armoede terecht te komen. De tussencategorie, die we hier 'tijdelijk kwetsbaar' noemen, heeft een hoge instroomkans, maar tegelijk ook een hogere uitstroomkans. In figuur 5 visualiseren we de gecombineerde in- en uitstroomkansen naar activiteitsstatus en opleidingsniveau.

Figuur 5 – Kwetsbaarheid voor armoede volgens opleidingsniveau en activiteitsstatus.



Bron: EU-SILC LONGITUDINAL UDB 2010 – versie-2, maart 2013, eigen berekeningen.

Uit figuur 5 kunnen we duidelijk vaststellen dat het hebben van een hoger diploma en van een fulltime job de kwetsbaarheid om in armoede te belanden gevoelig verlaagt: de kans om in armoede te stromen is lager bij deze individuen en de kans om weer uit te stromen hoger. Ook studenten behoren tot de minst kwetsbare groep in België. Part-time werknemers, middengeschoolden en gepensioneerden hebben een hogere kans op tijdelijke kwetsbaarheid: zij lopen een hoger risico om in de armoede te belanden, maar hebben ook een aanzienlijke kans om er weer uit te geraken. De kwetsbaarste groepen zijn personen die huishoudelijke/verzorgende taken opnemen, laaggeschoolden en vooral werklozen. Zij hebben een grote kans om in armoede te verzeilen en een lage kans om er weer uit te geraken.

4. Besluit

Cross-sectionele cijfers over armoede zijn bijzonder leerrijk: ze bieden inzicht in het voorkomen van armoede in een samenleving op een bepaald tijdstip en kunnen over een langere tijdsperiode opgevolgd worden. Ze tonen welke bevolkingsgroepen een verhoogd armoederisico hebben en kunnen de impact van beleidsingrepen blootleggen (bijvoorbeeld door middel van simulatiestudies). Nochtans wordt een aantal eigenschappen van armoede en personen die in armoede leven niet gevat met cross-sectionele cijfers. Longitudinale data waarbij dezelfde personen meerdere jaren worden opgevolgd, zijn daarom een belangrijke bijkomende bron. Deze data leren ons dat de populatie van mensen in armoede voornamelijk is opgebouwd uit mensen die slechts korte tijd inkomensproblemen ervaren (al kunnen zij herhaaldelijk inkomensproblemen ervaren). Een minderheid (maar geen onbelangrijke groep) moet gedurende lange tijd opboksen tegen een leven in armoede. De cross-sectionele armoedecijfers overschatten het aantal langdurig armen, terwijl ze het aantal kortstondig armen onvoldoende vatten. Onderzoek wijst uit dat de duur van een armoedeperiode bijzonder relevant is: hoe langer men zich in armoede bevindt, hoe moeilijker het wordt om op eigen kracht de situatie te doorbreken. Langdurige of persistente armoede heeft een impact op de verdere levensloop. In België stelden we vast dat 27,8% minstens eenmaal arm was in de observatieperiode tussen 2007 en 2010. 9% leefde in persistente armoede en zal het dus moeilijker hebben om uit de armoede te ontsnappen.

Het meten van de dynamiek van armoede kan via uiteenlopende methoden. In deze bijdrage voerden we een beschrijvende analyse uit voor België op basis van de EU-SILC-data, waarbij we focusten op de prevalentie en de duur van armoede en op de in- en uitstroom. Onze analyse is echter een eerste aanzet op basis van de longitudinale component van de EU-SILC-data en is beperkt. Verdere analyses kunnen relevante resultaten opleveren, die ook vanuit beleidsmatig oogpunt interessant kunnen zijn. Vooral het verder onderzoeken van de oorzaken van de verschillende armoededynamieken kan een meerwaarde betekenen. Een relevante oefening zou zijn om de longitudinale armoede-

maten (bijvoorbeeld: persistente armoede) te bestuderen aan de hand van regressiemodellen, waarbij kenmerken onder controle worden gehouden of interacties kunnen worden blootgelegd. Het bestuderen van belangrijke 'life events' is ook essentieel. Deze onderzoeksmethodes toepassen op een specifieke subpopulatie, bijvoorbeeld kinderen, zou ook relevant kunnen zijn.[4] Onderzoeken zijn echter afhankelijk van de beschikbare data. Wat betreft de EU-SILC zou het interessant zijn als de observatieperiode van het longitudinale panel wordt verlengd zodat de dynamische kant van armoede vollediger en realistischer in beeld kan worden gebracht.

NOTEN

1. Met een 'pilot' survey in 2003 in een aantal lidstaten.
2. In vergelijking met de referentiegroep (een gezin met een mannelijk gezinshoofd tussen 30-64 jaar en met de Belgische nationaliteit die een diploma van het secundair onderwijs heeft, zonder afhankelijke kinderen en waar gezinsleden geen ziekte of handicap hebben).
3. We beschouwen iemand als arm wanneer hij/zij leeft in een huishouden waarvan het gezinsinkomen lager is dan 60% van het mediaan gestandaardiseerd beschikbare huishoudinkomen in België (de armoededrempel). Het beschikbaar inkomen is het inkomen dat overblijft na aftrek van belastingen en bijdragen voor de sociale zekerheid, inclusief uitkeringen en andere transfers (zoals kinderbijslag). Het gezinsinkomen wordt gestandaardiseerd op basis van de gemodificeerde OESO-equivalentieschaal om te corrigeren voor verschillen in gezinsgrootte en -samenstelling.
4. Zo bestudeerden Fertig en Tamm (2011) de dynamiek van kinderarmoede aan de hand van de Duitse SOEP-data en onderzochten Mendola, Busetta en Aassve (2009) de situatie van jongeren (16-29 jaar) op basis van de ECHP.

HOOFDSTUK 3

Multidimensionele armoede in Europa

An Van Haarlem en Peter Raeymaeckers

1. Inleiding

In de vorige edities van het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting werd op gezette tijdstippen een analyse gemaakt van multidimensionele armoede. Het idee aan de grondslag van deze analyses is reeds gekend. We beschouwen armoede immers als een multidimensioneel fenomeen, waarbij mensen als 'arm' worden beschouwd indien ze op verschillende domeinen van het individuele en collectieve domein uitsluiting ervaren (Vranken & Geldof, 1992). Dit multidimensionele perspectief verzet zich tegen een al te reductionistische visie waarbij inkomensarmoede als enige indicator van armoede wordt bekeken.

Het multidimensionele perspectief verzet zich tegen een al te reductionistische visie waarbij inkomensarmoede als enige indicator van armoede wordt bekeken.

De multidimensionele meting van armoede kent een grote populariteit. Zo werden op het Europese niveau in 2001 de 'Laken-indicatoren' geïntroduceerd: een brede set van achttien indicatoren die het welzijn van de Europese bevolking in de verschillende lidstaten opvolgde. Deze Lissabonstrategie werd opgevolgd door de EU 2020-strategie waarbij een zeer duidelijke doelstelling werd geformuleerd over het aantal Europeanen dat tegen 2020 uit de armoede moet worden gehaald. In de meting van het aantal armen neemt de ernstige materiële deprivatie-indicator binnen deze EU 2020-strategie een belangrijke plaats in. Men beschouwt iemand als 'arm' indien hij of zij op vier van de negen indicatoren deprivatie ondervindt. Verder berekent men armoede binnen de EU 2020-strategie door deze deprivatiemaat te combineren met inkomensarmoede en werkintensiteit (op huishoudniveau).

Op het gebied van comparatieve Europese analyses moet er echter nog belangrijk onderzoekswerk gebeuren. De meeste studies focussen zich op de meting van armoede en het vergelijken van de diverse lidstaten. Hierbij worden verschillende methoden gebruikt, zoals latente klassenanalyse (Dewilde & Raeymaeckers, 2008; Moiso, 2004) en

'fuzzy sets of counting' benadering (Whelan, Nolan & Maître, 2012). Naast armoede- en deprivatie-indicatoren kunnen verschillende andere indicatoren worden gebruikt, zoals langdurige werkloosheid, het aantal personen in werkloze huishoudens en het aantal vroege schoolverlaters (Decancq e.a., 2013).

Andere studies focussen zich op een verklaring van de verschillen in armoede tussen de Europese lidstaten. In Dewilde en Raeymaeckers (2008) wordt hiervoor het effect gemeten van verschillende institutionele kenmerken zoals de generositeit van sociale bijstand, gecontroleerd voor diverse individuele indicatoren. Hierbij wordt de stelling geopperd dat institutionele macro-indicatoren op het landniveau een belangrijk effect genereren op het risico op armoede.

Een belangrijke bevinding blijkt de bovenvermelde studies sterk te fascineren. Er bestaan verschillen in armoederisico tussen de diverse Europese landen. Deze kunnen verklaard worden door de sociodemografische samenstelling. In sommige landen wonen immers meer mensen van kwetsbare doelgroepen zoals eenoudergezinnen, laaggeschoolden en werklozen. Er blijkt ook een beleidseffect te bestaan waardoor landen met een meer uitgebouwd socialezekerheidsstelsel, zoals de Scandinavische welvaartsstaten, minder armoede genereren dan landen met een minder genereus sociaal beleid, zoals Griekenland of andere Zuid-Europese landen.

We kunnen het vermoeden opperen dat als er verschillen tussen landen zijn wat betreft het aantal mensen in armoede, er misschien ook verschillen zijn in de manier waarop armoede aanwezig is op diverse levensdomeinen. Een interessante bevinding die ons vermoeden bevestigt, vinden we in Decancq e.a. (2013). Zij stellen vast dat "(...) armoede, gemeten door middel van het armoederisico, kan verlagen als de verslechtering van de levensstandaard de verdeling van het mediaan inkomen beïnvloedt" (Decancq e.a., 2013, p. 24). In zeer arme landen is de traditionele inkomensarmoede onvoldoende om het aantal armen te meten. Het mediaan inkomen is in deze landen eerder laag, waardoor de inkomensarmoede geen voldoende armoedemaat is. In termen van dit hoofdstuk kunnen we stellen dat in deze landen armoede zich niet enkel manifesteert als een laag inkomen, maar voornamelijk als deprivatie op andere levensdomeinen.

Deze bevinding doet vragen rijzen over verschillen tussen de Europese landen in de manier waarop de armoedesituatie zich manifesteert. We opperen het vermoeden dat in sommige lidstaten bepaalde indicatoren zwaarder doorwegen in de berekening van het aantal armen dan in andere lidstaten. Anders gesteld, vermoeden we dat mensen in het ene Europese land anders arm zijn dan in een ander Europees land. In dit hoofdstuk analyseren we de verschillen wat betreft de manifestatie van armoede voor twaalf deprivatie-indicatoren. Zijn er verschillen tussen de Europese landen wat betreft de manier waarop mensen multidimensioneel arm zijn?

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, gaan we als volgt te werk. We gaan eerst in op het databestand, de selectie van de indicatoren en de methode die we hiervoor

gebruiken. We maken gebruik van een toepassing van de Alkire-Foster-methode, waarbij ook rekening gehouden wordt met de 'gemiddelde intensiteit' van de verschillende deprivaties in een land. Daarna geven we een overzicht van armoede in de Europese lidstaten. In een tweede stap maken we een weloverwogen selectie van vijf lidstaten waar we onze verdere analyses op afstemmen.

2. Data en indicatoren

In eerdere Jaarboeken werd armoede bekeken vanuit verschillende dimensies. Hierbij werd benadrukt dat armoede betrekking heeft op een tijdsdimensie, de breedte, de diepte en de hoogte. De tijdsdimensie betreft de vraag over hoelang mensen in armoede blijven. Deze dimensie staat centraal in hoofdstuk 2 van dit Jaarboek. De hoogte verwijst naar het aantal mensen dat armoede ervaart. De breedte en de diepte hebben respectievelijk betrekking op het aantal levensdomeinen waarop iemand een achterstelling ervaart en hoe diep de kloof is met de rest van de samenleving. In dit hoofdstuk staat de breedte van armoede centraal. We ontwikkelen immers een armoedemaat die ons toelaat om te meten op welke armoededomeinen iemand armoede ervaart. Anders geformuleerd, zoomen we in op de verschillende dimensies van armoede. We gebruiken in de onderstaande paragrafen steeds de term 'multidimensionele armoede'. Daarnaast behandelen we de diepte van armoede. De methode die we gebruiken gaat immers na hoe 'diep' mensen verzeild geraakt zijn in hun penibele situatie. We houden er rekening mee dat armoede betrekking heeft op een cumulatie van probleemdomeinen, waardoor we de complexe verwevenheid en de ernst van de situatie in beeld kunnen brengen. Zoals in de inleiding reeds vermeld, hanteren we voor onze analyse een comparatief perspectief.

Het databestand dat we voor deze analyses gebruiken, is het cross-sectionele deel van de 'Statistics on Income and Living Conditions' (EU-SILC) (golf 2011).[1] De EU-SILC wordt standaard gebruikt in armoedeonderzoek. Het is een databank die cijfers bevat van 31 Europese landen over inkomensarmoede en andere relevante domeinen op het vlak van armoede en sociale uitsluiting. We gebruiken deze databank omdat er veel deprivatie-indicatoren in terug te vinden zijn en ze representatief is voor de verschillende lidstaten. Bovendien is een vereiste van de Alkire-Foster-methode die we in onze analyses toepassen (waarover verder meer) dat de indicatoren uit dezelfde dataset komen.

We selecteren alle EU-lidstaten, behalve Ierland omdat voor dit land, op het moment van schrijven, (nog) geen gegevens beschikbaar zijn voor 2011. De analyses zullen vooral op individueel niveau gebeuren.

Voor de selectie van de domeinen en indicatoren vertrekken we, zoals in een vorige analyse (Van Haarlem, 2012), van de in eerder onderzoek geïdentificeerde domeinen en indicatoren (Raeymaeckers & Dewilde, 2007a, 2007b; Dewilde & Raeymaeckers, 2008; Coene & Raeymaeckers, 2011). Er worden drie domeinen onderscheiden: huisvesting,

financiële stress en beperkte financiële middelen. Daar waar financiële stress volgens deze studies betrekking heeft op schulden, betalingsproblemen en een subjectieve perceptie van financiële moeilijkheden, betreft het domein beperkte financiële middelen eerder het niet kunnen beschikken over middelen om zich bepaalde aankopen te veroorloven. Variabelen inzake opleiding en arbeidsmarktperspectief worden, vanuit een dynamisch perspectief, eerder als determinanten gezien dan als indicatoren (Dewilde & Raeymaeckers, 2008) en worden daarom niet weerhouden in deze selectie.

Tabel 1 – Indicatoren van armoede/deprivatie, EU-SILC (2011).

Item	Afkorting	Definitie
Huisvesting		
Sanitaire voorzieningen	*Sanitair*	Ontbreken van bad/douche of toilet met waterspoeling
Gebrek aan ruimte	*Ruimte*	Minder dan één kamer (exclusief badkamer, keuken, toilet, ...) per persoon
Staat van de woning	*Staat*	De woning vertoont één van de volgende gebreken: lekkend dak, schimmels, vochtige muren, plafonds of vloeren, rottend houtwerk
Verwarming	*Verwarming*	Het huishouden is niet in staat de woning voldoende te verwarmen
Financiële stress		
Subjectieve perceptie financiële moeilijkheden	*Subj*	Het huishouden kan slechts moeilijk tot zeer moeilijk de eindjes aan elkaar knopen
Betalingsproblemen huisvesting (hypotheek of huur)	*Hypohuur*	Het huishouden is gedurende de voorbije twaalf maanden ooit niet in staat geweest de huishuur of de hypotheek op tijd te betalen
Betalingsproblemen huisvestingskosten	*Betalinghv*	Het huishouden is gedurende de voorbije twaalf maanden ooit niet in staat geweest om de rekeningen voor gas/water/elektriciteit op tijd te betalen en percipieert de totale huisvestingskost als een last tot zware last
Betalingsproblemen leningen	*Betalinglen*	Het huishouden is gedurende de voorbije twaalf maanden ooit niet in staat geweest om leningen of huurkopen op tijd te betalen en percipieert de betaling van huurkopen/leningen als een last tot zware last
Beperkte financiële middelen		
Inkomensarmoede	*Inkarm*	Het gestandaardiseerde maandelijks beschikbaar huishoudinkomen is lager dan 60% van het mediaan inkomen in de bevolking
Niet kunnen veroorloven van kleine aankopen	*Kleinak*	Het huishouden kan zich niet veroorloven om de twee dagen vis/vlees/kip of een vegetarisch alternatief te eten
Niet kunnen veroorloven van grote aankopen	*Grootaank*	Het huishouden kan zich onverwachte uitgaven ter hoogte van de nationale armoedegrens niet veroorloven en is niet in staat om de volgende aankopen te doen: auto, tv, wasmachine of een week vakantie
Niet kunnen veroorloven van technologische hulpmiddelen	*Technologie*	Het huishouden kan zich geen telefoon/gsm of computer veroorloven

Bron: Raeymaeckers & Goedemé (2008).

In tabel 1 presenteren we de (samengestelde) EU-SILC-indicatoren die we gebruiken om de verschillende armoededomeinen te operationaliseren. De indeling van de indicatoren volgens de verschillende domeinen is eerder illustratief, aangezien we in dit hoofdstuk multidimensionele armoede benaderen op basis van de verschillende indicatoren, niet op basis van de verschillende domeinen (zie verder). De afkortingen die verder in het hoofdstuk worden gebruikt in de grafieken, staan er ook bij vermeld. De indicatoren werden, zoals gezegd, in voorgaand onderzoek geselecteerd en verschillende overwegingen speelden hierbij een rol.

Een eerste keuze betrof de opname van objectieve versus subjectieve indicatoren of van beide. Objectieve indicatoren maken abstractie van de persoonlijke ervaring en hebben dan ook het voordeel dat de betekenis ervan duidelijk is. Anderzijds leidt de opname van subjectieve indicatoren tot een betere weergave van de alledaagse realiteit van sociale uitsluiting en armoede (Cheli & Lemmi, 1995). In dit model wordt dan ook gebruik gemaakt van zowel objectieve als eerder subjectieve indicatoren.

De geselecteerde indicatoren moeten verder 'armoedegevoelig' zijn. Dat wil zeggen dat ze zo veel mogelijk moeten verwijzen naar opgelegde beperkingen, eerder dan naar preferenties. De geselecteerde indicatoren moeten met andere woorden voldoende differentiërende kracht hebben aan de onderkant van de bevolkingsverdeling (Raeymaeckers & Dewilde, 2007a).

Voor elke indicator wordt ten slotte een breuklijn aangeduid, een 'kritisch' punt dat aangeeft vanaf wanneer we een huishouden of individu als achtergesteld beschouwen. Dergelijke breuklijnen zijn relatief, omdat ze worden gedefinieerd in relatie tot de gangbare levensstandaard van de bevolking. Ze kunnen dus worden aangepast aan veranderingen in tijd en verschillen in ruimte. In de praktijk is het identificeren van dergelijke breuklijnen niet zo eenduidig. De meeste onderzoekers baseren hun oordeel op een soort 'common sense', gebaseerd op hun eigen ervaring van de 'alledaagse' realiteit. Bovendien worden de gebruikte breuklijnen in grote mate vastgelegd door de vraagstelling. De meeste surveys werken immers met gestandaardiseerde vragenlijsten en vooraf bepaalde antwoordcategorieën. In die zin kunnen we de breuklijnen gehanteerd in dit onderzoek beschouwen als 'sociaal geconstrueerd', gebaseerd op het gezond verstand van de opstellers van de vragenlijst en de onderzoekers (Raeymaeckers & Dewilde, 2007a).

3. De Alkire-Foster-methode

Zoals in de inleiding werd aangehaald, gaan we voor de verschillende Europese lidstaten een vergelijking maken inzake multidimensionele armoede. In dit deel zullen we focussen op de manier waarop we tot een multidimensionele armoedemaat komen en gaan we na of er verschillen zijn in de manier waarop mensen in multidimensionele armoede

arm zijn. Er zijn verschillende methodes mogelijk, die gaan van 'fuzzy sets' tot latente klassenanalyses, tot de 'counting'-benadering. In dit hoofdstuk maken we gebruik van de methode die ontwikkeld werd door Alkire en Foster (2009, 2011). Deze werd recent ook gebruikt en toegepast in Whelan, Nolan en Maître (2012). Algemeen gesteld, combineert de Alkire-Foster-methode (AF) twee benaderingen: de 'counting'-benadering, die toegepast wordt bij de identificatiestap, en de aangepaste 'Foster-Greer-Thorbecke (FGT) armoedematen' voor de aggregatiestap. Bij de identificatiestap wordt gedefinieerd wanneer iemand al dan niet als multidimensioneel arm wordt beschouwd. De identificatie verloopt volgens twee stappen: als eerste wordt een grens vastgelegd per indicator, die weergeeft vanaf wanneer iemand op die indicator gedepriveerd blijkt. Deze grenzen staan beschreven in de derde kolom van tabel 1. De tweede stap bepaalt op hoeveel verschillende indicatoren men tegelijk gedepriveerd moet zijn om als multidimensioneel arm beschouwd te worden. Conform vorige berekeningen (Van Haarlem, 2012), beschouwen we iemand als multidimensioneel arm indien hij/zij op minstens één derde van de indicatoren slecht scoort. Dat betekent dat indien men gedepriveerd blijkt op minstens vier indicatoren van de twaalf, men als multidimensioneel arm wordt beschouwd.

We maken van elke indicator een dummy-variabele (als men bijvoorbeeld voor de indicator 'sanitair' aangeeft geen bad/douche of toilet met waterspoeling in huis te hebben, krijgt deze indicator de waarde '1', indien deze zaken wel aanwezig zijn in de woning, krijgt de indicator 'sanitair' de waarde '0'). Vervolgens tellen we per persoon deze twaalf dummy-variabelen op (allemaal 0- en 1-waarden). We kunnen nu vaststellen wie op vier of meer indicatoren gedepriveerd blijkt: als de waarde van de som vier of meer is.

Door verschillende auteurs wordt gewezen op het belang van gewichten (Alkire & Foster, 2011; Alkire, 2011; Decancq & Lugo, 2008; Decancq e.a., 2011; Whelan e.a., 2012). Door een verschillend gewicht aan de verschillende indicatoren toe te kennen, wordt de belangrijkheid van een indicator mee in rekening genomen. Er zijn verschillende manieren om de gewichten te berekenen (Decancq, Van Ootegem & Verhofstadt, 2011). Zoals in vorige analyses (Van Haarlem, 2012) worden in dit hoofdstuk gelijke gewichten toegekend aan elke indicator. Met het toekennen van gelijke gewichten blijven de drie domeinen in evenwicht.

Als laatste bewerking in de identificatiefase 'censureren' we de dataset als volgt: de personen die op vier of meer indicatoren gedepriveerd blijken en dus als multidimensioneel arm worden beschouwd, behouden hun geïndexeerde resultaten op de verschillende indicatoren. De resultaten op de verschillende indicatoren van zij die niet multidimensioneel gedepriveerd blijken worden vervangen door '0'. We illustreren deze stap aan de hand van het volgende voorbeeld. Iemand in de dataset blijkt op de indicatoren 'staat van de woning', 'betalingsproblemen huisvesting (hypotheek of huur)' en 'inkomensarmoede' gedepriveerd te zijn. Deze indicatoren hebben waarde '1' en de overige

indicatoren waarde '0'. Op basis van de gehanteerde grens om te bepalen of iemand multidimensioneel arm is (op vier of meer indicatoren gedepriveerd zijn), is deze persoon niet multidimensioneel arm, omdat hij op slechts drie van de twaalf indicatoren slecht scoort. In de gecensureerde dataset worden de '1'-waarden voor de indicatoren 'staat', 'hypohuur' en 'inkarm' dan vervangen door '0'. Op deze manier kunnen we analyses doen op basis van de populatie multidimensioneel armen en kunnen de specifieke AF-armoedematen berekend worden.

Er kunnen verschillende geaggregeerde armoedematen berekend worden volgens de AF-methode (Alkire & Foster, 2011). In dit hoofdstuk bekijken we de algemene multidimensionele armoedemaat H (het aandeel personen dat op vier of meer indicatoren tegelijk gedepriveerd is) en de 'aangepaste' multidimensionele armoedemaat M_0 (het gemiddelde van de armoedemaat op basis van de gecensureerde dataset). Ook A (de gemiddelde intensiteit van de deprivatie) wordt weergegeven.

M_0 is gevoelig aan het gemiddeld aantal indicatoren waarop mensen gedepriveerd zijn. We houden hierbij dus rekening met de breedte van armoede. Men wordt als multidimensioneel arm beschouwd als men op verschillende indicatoren tegelijk gedepriveerd is. De armoede zal stijgen als men op meerdere indicatoren gedepriveerd is. Personen die op een beperkt aantal indicatoren gedepriveerd zijn, maar in zeer ernstige mate, worden in dit hoofdstuk niet als multidimensioneel arm gedefinieerd. Hierdoor zal M_0 lager liggen dan H.

In wat volgt, zullen we de AF-methode toepassen op de geselecteerde indicatoren van de EU-SILC en zullen we nagaan welke verschillen er zichtbaar zijn tussen de verschillende lidstaten. We gaan ook dieper in op de structuur van multidimensionele armoede.

4. Multidimensionele armoede in Europa

In tabel 2 wordt de algemene multidimensionele armoedemaat H (het aandeel multidimensioneel gedepriveerde personen), de gemiddelde intensiteit A (op hoeveel indicatoren zijn de multidimensioneel armen gemiddeld gedepriveerd) en de aangepaste multidimensionele armoedemaat M_0 weergegeven. H meet het aandeel personen dat op minstens vier indicatoren tegelijk slecht scoort. De intensiteit A illustreert de 'breedte' van armoede en zegt meer bepaald iets over het percentage van het totaal aantal indicatoren (twaalf in dit model) waarop de multidimensioneel gedepriveerden gemiddeld gedepriveerd blijken. Dat wordt verder geïllustreerd in de vierde kolom van tabel 2: hier wordt het gemiddeld aantal indicatoren waarop men in een land gedepriveerd is, weergegeven. Zo zien we bijvoorbeeld dat in Luxemburg de gemiddelde intensiteit 40,07% is, wat wil zeggen dat de multidimensioneel armen (H), gemiddeld op vijf indicatoren gedepriveerd zijn (40,07% van twaalf indicatoren). M_0 is het product van H en A en

meet de multidimensionele armoede in een land, rekening houdend met de gemiddelde intensiteit van deze armoede. M_0 is het gemiddelde op basis van de gecensureerde dataset en kan geïnterpreteerd worden als het aandeel deprivaties (indicatoren waarop men slecht scoort) van de mensen in multidimensionele armoede ten opzichte van het totaal aantal mogelijke deprivaties (het totaal aantal indicatoren vermenigvuldigd met het aantal personen in armoede). M_0 varieert tussen 0 en 100%. Als niemand in de populatie van een land op geen enkele indicator slecht scoort, dan zal M_0 gelijk zijn aan '0'. Indien iedereen op alle indicatoren tegelijk slecht scoort, zal het percentage van M_0 100% zijn.

Om een algemene rangschikking te handhaven, zijn de landen geordend volgens het mediaan equivalent inkomen in een land, van hoog naar laag (Whelan e.a., 2012).

Tabel 2 – Multidimensionele armoede per land (%), 2011.

Lidstaat	Mediaan equivalent inkomen (in euro)	H	A	Gemiddeld aantal gedepriveerde indicatoren	M_0
Luxemburg	32.538	4,23%	40,07%	5	1,69%
Denemarken	26.421	4,67%	39,83%	5	1,86%
Zweden	22.498	3,07%	39,73%	5	1,22%
Finland	21.826	4,86%	40,32%	5	1,96%
Oostenrijk	21.319	7,58%	42,42%	5	3,22%
Nederland	20.310	3,65%	39,86%	5	1,46%
Frankrijk	20.005	9,71%	42,57%	5	4,13%
België	**19.950**	**10,01%**	**43,23%**	**5**	**4,33%**
Duitsland	19.043	7,01%	41,00%	5	2,87%
Cyprus	17.214	24,42%	41,44%	5	10,12%
Verenigd Koninkrijk	17.136	9,02%	40,92%	5	3,69%
Italië	15.972	21,25%	44,16%	5	9,38%
EU-26	14.910	14,37%	44,12%	5	6,34%
Spanje	12.514	10,01%	40,76%	5	4,08%
Slovenië	11.999	16,75%	42,22%	5	7,07%
Griekenland	10.985	11,40%	44,93%	5	5,12%
Malta	10.862	9,96%	39,27%	5	3,91%
Portugal	8.410	17,54%	42,69%	5	7,49%
Tsjechië	7.451	11,48%	42,95%	5	4,93%
Slovakije	6.306	15,27%	44,82%	5	6,84%
Estland	5.603	15,58%	43,46%	5	6,77%
Polen	5.032	23,20%	44,04%	5	10,22%
Hongarije	4.535	35,08%	47,41%	6	16,63%
Letland	4.151	42,52%	47,67%	6	20,27%
Litouwen	4.005	28,73%	44,33%	5	12,74%
Bulgarije	2.901	52,21%	49,41%	6	25,80%
Roemenië	2.115	41,23%	48,32%	6	19,92%

Bron: Eigen berekeningen op EU-SILC UDB 2011, versie 1 van maart 2013.

Als we de derde kolom in tabel 2 bekijken, stellen we vast dat er een zeer grote variatie bestaat tussen de verschillende lidstaten wat betreft het algemeen multidimensioneel armoederisico *H*. In grote lijnen hangt dit samen met de mediane inkomens in een land: hoe hoger het mediaan inkomen, hoe lager het aandeel multidimensioneel armen. Toch

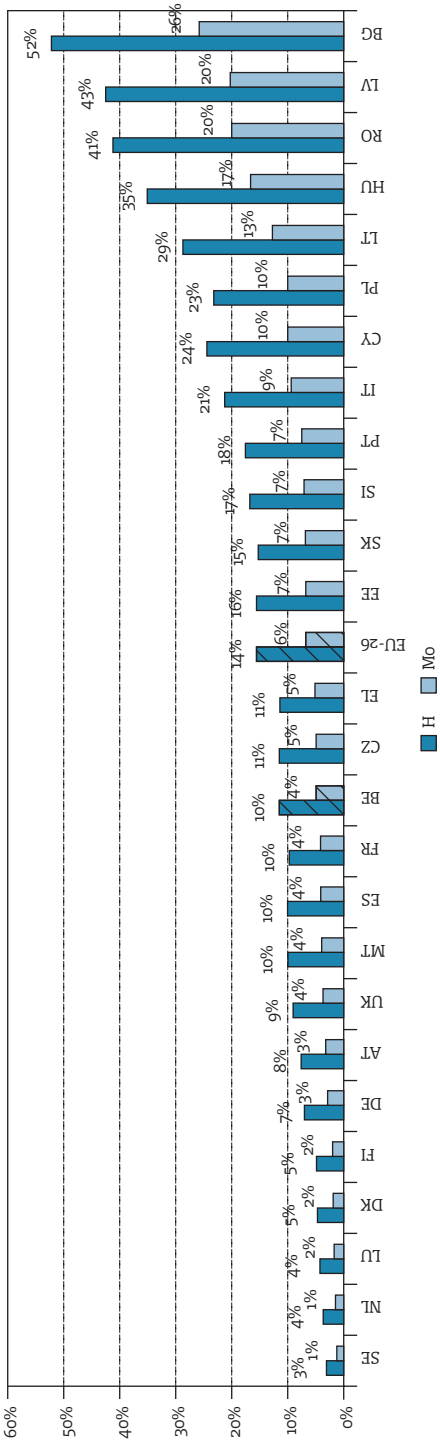
zijn er enkele uitzonderingen waar te nemen. Zo stellen we vast dat in België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, ondanks hun hogere inkomens, het aandeel multidimensioneel armen relatief hoog ligt (respectievelijk 10,01%, 9,71% en 9,02%). Omgekeerd stellen we vast dat Malta en ook Tsjechië relatief weinig multidimensioneel armen tellen, ondanks het feit dat de inkomens er onder het gemiddelde van de EU liggen. Het nationaal mediaan inkomen is dus niet altijd een afdoende voorspeller voor de armoede in een land.

Uit de vierde kolom blijkt dat de gemiddelde intensiteit *A* veel minder variatie vertoont tussen de verschillende lidstaten. De intensiteit ligt bij de EU-lidstaten tussen 39% en 49%. In België zijn de mensen die multidimensioneel arm zijn, gemiddeld op 43% van de twaalf geselecteerde indicatoren gedepriveerd. Dat wil zeggen dat zij die op basis van onze analyses als multidimensioneel arm worden beschouwd, een grote kans hebben om op vijf indicatoren slecht te scoren (zie vijfde kolom).

In Oost-Europese landen wordt gemiddeld een meer intense armoede ervaren dan in de andere welvaartsstaten in Europa.

De analyses tonen ook aan dat in de Oost-Europese landen gemiddeld een meer intense armoede wordt ervaren dan in de andere welvaartsstaten in Europa. Zij hebben het grootste aandeel multidimensioneel armen in hun bevolking, alsook de grootste intensiteit, wat maakt dat zij ook de hoogste percentages op de aangepaste multidimensionele armoedemaat M_0 behalen (zie de laatste kolom in tabel 2). Zoals eerder gesteld, varieert M_0 tussen 0 en 100%. Een hoger percentage betekent dus dat meer inwoners van het land op meerdere indicatoren gedepriveerd zijn. Ook hier is de variatie tussen de verschillende lidstaten bijzonder groot. Merk op dat de percentages van M_0 veel lager liggen dan voor *H*. Rekening houden met de breedte van armoede bij het berekenen van een multidimensionele armoedemaat, zorgt ervoor dat de armoedecijfers dus lager liggen. België scoort gemiddeld, met een aangepaste multidimensionele armoede van 4,33%. Algemeen zien we dat, zoals bij *H* het geval was, M_0 zal stijgen als de inkomens in een land dalen. De lidstaten die hierop een uitzondering vormen, zijn Frankrijk, België en het Verenigd Koninkrijk en vooral Cyprus: zij hebben een groter aantal multidimensioneel armen dan volgens het mediaan inkomen van hun bevolking verwacht zou worden. Het resultaat van België verdient extra aandacht. In vergelijking met buurlanden zoals Nederland (1,46%), Luxemburg (1,96%) en Duitsland (2,87%), is het aantal gedepriveerde mensen in armoede groot: 4,33% in België is multidimensioneel arm. In Italië (9,38%) en Cyprus (10,12%) zijn de armoedecijfers nog hoger. Tsjechië (4,93%), Malta (3,91%) en Estland (6,77%) hebben dan weer een lager aandeel multidimensioneel gedepriveerden dan verwacht volgens de rangschikking op basis van het mediaan equivalent inkomen.

Figuur 1 – Multidimensionele armoede per land: H en M_0 (%), 2011.



Bron: Eigen berekeningen op EU-SILC UDB 2011, versie 1 van maart 2013.

De bovenstaande resultaten worden op overzichtelijke wijze weergegeven in figuur 1. De afkortingenlijst van de verschillende landen is te raadplegen in bijlage. We rangschikken de landen volgens het percentage mensen in multidimensionele armoede (M_0). We merken duidelijk dat de overgrote meerderheid van de Oost-Europese landen hoger dan het EU-gemiddelde scoort. In Zweden vinden we het kleinste aandeel multidimensionele armen. In Bulgarije vinden we het grootste aandeel. Enigszins verrassend, merken we een relatief hoge score voor België. Wat betreft multidimensionele armoede scoort België iets hoger dan Frankrijk en iets lager dan Tsjechië en Griekenland.

4.1 De structuur van multidimensionele armoede

In wat volgt, gaan we de algemene multidimensionele armoedemaat M_0 ontleden om meer informatie te verkrijgen over hoe armoede is samengesteld in de verschillende landen en in de EU-26 als geheel. Om deze analyse overzichtelijk te houden, baseren we ons op een weloverwogen selectie. We focussen op vijf landen: Zweden, Griekenland, Bulgarije, België en het Verenigd Koninkrijk. Voor het Zuid-Europese welvaartsregime selecteren we Griekenland. Zweden bekijken we als een voorbeeld voor de Scandinavische welvaartsstaat. Hier treffen we bovendien het laagste aandeel mensen in multidimensionele armoede in Europa aan. Daarnaast bekijken we Bulgarije. Hier vinden we het hoogste aandeel mensen in armoede van Europa. Bulgarije is daarom een interessante case voor de Oost-Europese welvaartsregimes. Als laatste maken we onze comparatieve analyse compleet door in te zoomen op België (continentale welvaartsstaat) en het Verenigd Koninkrijk (liberaal welvaartsregime). We bekijken ook de resultaten voor de EU-26.

We berekenden in de voorgaande paragrafen de multidimensionele armoede, M_0, per land en voor de EU-26. In wat volgt, gaan we dieper in op de structuur van armoede. In figuur 2 bekijken we de bijdrage van de verschillende indicatoren aan de multidimensionele armoede per land voor België (BE), Bulgarije (BG), Griekenland (EL), Zweden (SE) en het Verenigd Koninkrijk (UK). De volgorde van de indicatoren is dezelfde, zowel in de legende als in de staven van de grafiek. De gebruikte afkortingen van de indicatoren zijn terug te vinden in tabel 1 (zie eerder).

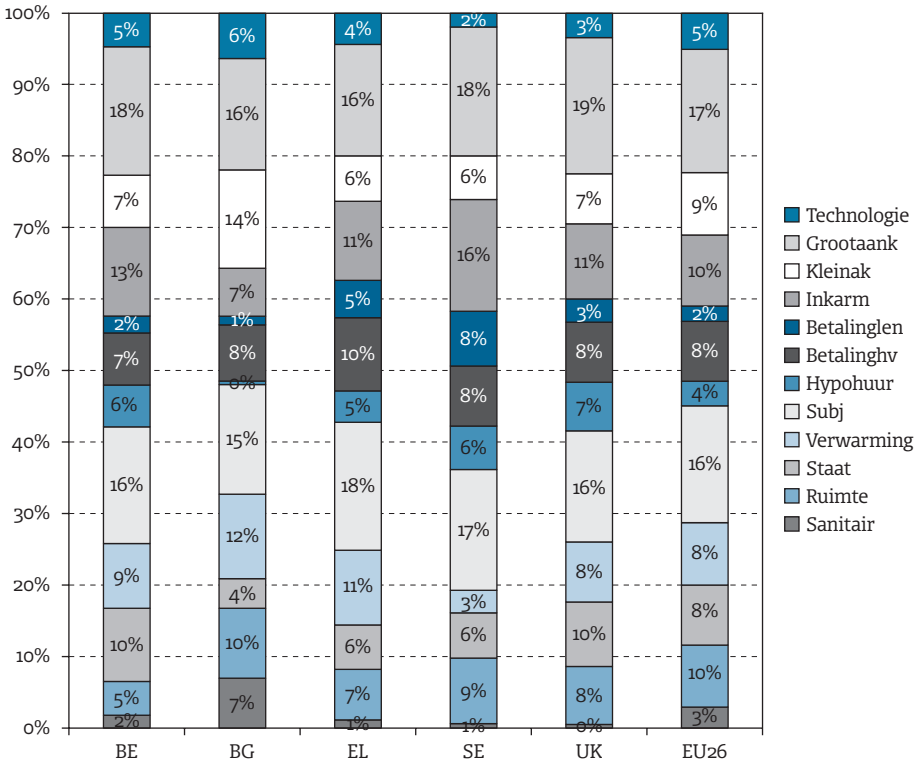
De ontleding van M_0 wordt berekend op basis van de gecensureerde dataset. We berekenen eerst de 'censored headcount ratio': wie is multidimensioneel arm én gedepriveerd op de betreffende indicator? De contributie van een indicator aan de totale multidimensionele armoede is dan gelijk aan de censored headcount ratio gedeeld door M_0.

We stellen vast dat de structuur voor de vijf landen en de EU-26 enigszins verschillend is. De twee voornaamste indicatoren waarop mensen in multidimensionele armoede

slecht scoren, zijn het zich niet kunnen veroorloven van grote aankopen (tussen de 16% en 19% van de multidimensioneel armen scoort hier slecht op) en het gevoel hebben de eindjes niet aan elkaar te kunnen knopen (tussen 15% en 18%). Dat geldt zowel voor de EU in haar geheel, alsook voor de geselecteerde landen die tot verschillende welvaartstypes behoren.

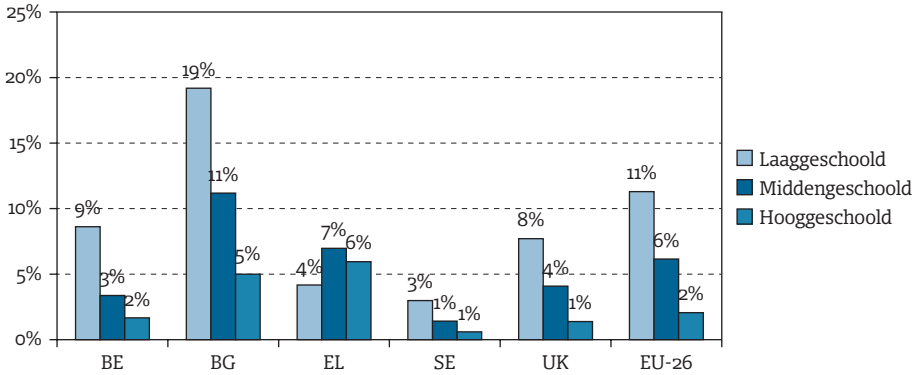
Toch zijn er ook onderlinge verschillen merkbaar. Zo draagt een gebrek aan ruimte in de woning in België maar voor 5% bij tot de multidimensionele armoede, terwijl dat voor Bulgarije en de EU-26 het dubbele is. Omgekeerd is de staat van de woning in België een belangrijke indicator: veel mensen in multidimensionele armoede hebben af te rekenen met een woning in slechte staat. In de andere landen uit de analyse, behalve het Verenigd Koninkrijk (8%), speelt dat minder een rol: in Bulgarije draagt deze indicator slechts voor 4% bij tot M_0. Moeilijkheden om de huur of de hypotheek te betalen in de afgelopen twaalf maanden draagt in Bulgarije maar voor 0,43% bij, terwijl deze indicator in het Verenigd Koninkrijk voor 7% bijdraagt aan de multidimensionele armoede in het land. Dat heeft te maken met de structuur van de woningmarkt. Terwijl er in het Verenigd Koninkrijk veel sociale huisvesting is, bezit men in Bulgarije vaak woningen die intergenerationeel worden overgedragen. Een ander opvallend resultaat is de manier waarop inkomensarmoede bijdraagt tot armoede in de vijf geselecteerde landen. In Bulgarije vinden we een zeer klein percentage (8%), in tegenstelling tot België (13%), Griekenland (13%) en Zweden (15%). Een verklaring van dit resultaat zoeken we in de inkomensverdeling in Bulgarije. Eerdere studies toonden reeds aan dat in landen zoals Bulgarije de inkomens zeer laag zijn en er daarnaast ook een minder grote inkomensongelijkheid te vinden is. Binnen deze landen is 60% van het mediaan inkomen geen goede indicator om armoede te meten. In Bulgarije zijn betalingsproblemen voor huisvesting inzake de afbetaling van hypotheek of huur (indicator 'hypohuur') van geen belang voor de mensen in armoede (bijdrage: 0%). Dat heeft te maken met bepaalde specifieke kenmerken van de woningmarkt in Bulgarije. Zo stellen we vast dat op basis van de EU-SILC-data 2011 in Bulgarije en in andere Oost-Europese landen, een groot aandeel van de bevolking eigenaar is zonder hypotheeklast. De huisvestingsindicatoren scoren wel slecht: men woont er vaker in een woning met slechte sanitaire voorzieningen, een gebrek aan ruimte en waar het moeilijker is om de woning voldoende te verwarmen.

Figuur 2 – Bijdrage van de verschillende indicatoren aan multidimensionele armoede (%), 2011.



Bron: Eigen berekeningen op EU-SILC UDB 2011, versie 1 van maart 2013.

Figuur 3 – M_0 naar opleidingsniveau (%), 2011.



Bron: Eigen berekeningen op EU-SILC UDB 2011, versie 1 van maart 2013.

We kunnen besluiten dat in grote lijnen de structuur van multidimensionele armoede in de vijf landen en in de EU-26 in grote mate overeenkomt. Als we de structuur meer in detail gaan bekijken, dan zien we toch enkele verschillen. Vooral in Bulgarije verschilt de structuur ten opzichte van de andere landen in deze vergelijking.

Om de structuur van multidimensionele armoede verder te verkennen en te duiden, vergelijken we de structuur van multidimensionele armoede tussen de verschillende landen uit onze selectie naar opleidingsniveau en tewerkstelling.

In grote lijnen komt de structuur van multidimensionele armoede in de vijf landen en de EU-26 overeen.

4.2 M_0 en de structuur van armoede volgens opleidingsniveau

Figuur 3 toont de multidimensionele armoedemaat M_0 per land en per opleidingsniveau. Het opleidingsniveau is opgesplitst naar: 'laaggeschoold' (men behaalde ten hoogste een diploma lager secundair onderwijs), 'middengeschoold' (men behaalde ten hoogste een diploma hoger secundair onderwijs) en 'hooggeschoold' (men behaalde een diploma hoger onderwijs). We bekijken de populatie tussen de 18 en 64 jaar oud.

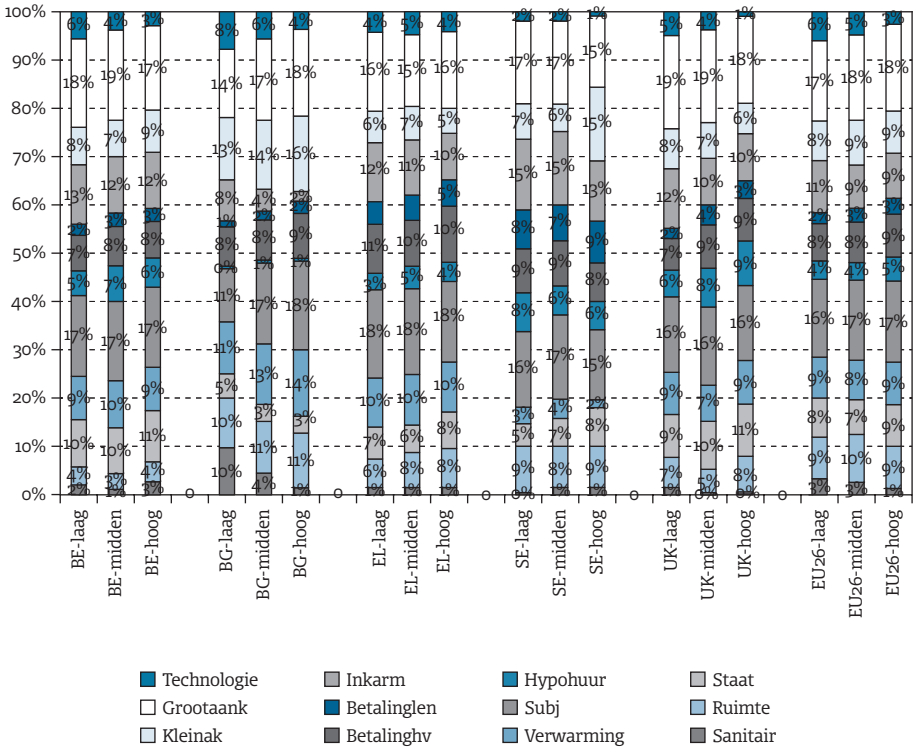
Zoals te verwachten, worden de hooggeschoolden minder met armoede geconfronteerd dan de laaggeschoolden. Uitzondering hierop is Griekenland (EL), waar er meer hooggeschoolden en vooral meer middengeschoolden in armoede leven dan lager geschoolden. De armoedecijfers voor laag- en middengeschoolden zijn het hoogst in Bulgarije en het laagst in Zweden.

In wat volgt, bekijken we of de structuur van multidimensionele armoede al dan niet zal verschillen volgens opleidingsniveau in de verschillende landen (figuur 4). We beklemtonen dat het hier telkens over de subpopulatie van mensen in multidimensionele armoede gaat: we gaan na of er in deze populatie verschillen waar te nemen zijn in de structuur van armoede naar opleidingsniveau.

Zowel voor België als voor de EU-26 zien we dat de indicatoren in het gehanteerde model in dezelfde mate bijdragen tot de multidimensionele armoede, M_0. Er is weinig structuurverschil tussen de lager en de hoger opgeleiden. Dat betekent dat, ondanks het feit dat de laaggeschoolden meer in armoede terechtkomen dan de hooggeschoolden, in dit model met deze indicatoren, dezelfde indicatoren in grotere mate bijdragen tot de multidimensionele armoede. Mensen in armoede hebben, ongeacht hun opleiding, het vaakst te kampen met het zich niet kunnen veroorloven van grote aankopen, subjectieve armoede en inkomensarmoede. In België en de EU-26 zien we vooral een verschil in het zich niet kunnen veroorloven van technologische hulpmiddelen: lager opgeleiden hebben het hier moeilijker mee dan hoger opgeleiden. Ook in Griekenland stellen we vast dat de structuur van armoede gelijk is, ongeacht het opleidingsniveau.

In Bulgarije zien we de grootste verschillen naar opleidingsniveau. Een opvallend resultaat is dat de indicator van inkomensarmoede voor de laaggeschoolden een relatief hoog resultaat vertoont in vergelijking met de hooggeschoolden. Dat wil zeggen dat laaggeschoolden in multidimensionele armoede vaker inkomensarm zijn in vergelijking met hooggeschoolden in multidimensionele armoede. Hoger opgeleiden in armoede hebben het in Bulgarije moeilijker met het zich veroorloven van grote en kleine aankopen, scoren hoog op de indicator subjectieve armoede en geven aan dat ze de woning onvoldoende kunnen verwarmen.

Figuur 4 – Bijdrage van de verschillende indicatoren aan multidimensionele armoede naar opleidingsniveau (%), 2011.



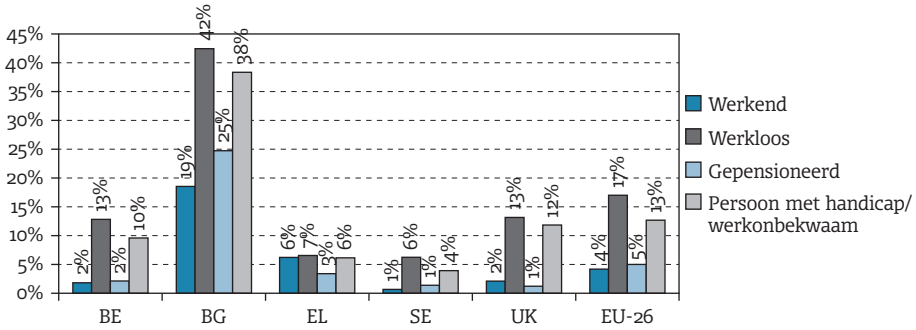
Bron: Eigen berekeningen op EU-SILC UDB 2011, versie 1 van maart 2013.

In Zweden blijkt armoede zich op een gelijkaardige manier te manifesteren bij zowel lager als hoger opgeleiden in armoede. Ook in het Verenigd Koninkrijk loopt de structuur in grote mate gelijk. Hier blijken beide groepen in armoede voornamelijk gedepriveerd te zijn op de indicatoren subjectieve armoede en het zich niet kunnen veroorloven van grote aankopen.

4.3 M_0 en de structuur van armoede volgens tewerkstelling

Figuur 5 toont M_0 per land opgesplitst naar activiteitsstatus. In Bulgarije vinden we de hoogste armoedecijfers terug, 19% van de werkende bevolking is er multidimensioneel gedepriveerd. 42% van de werklozen en 38% van de personen met een handicap en/of werkonbekwamen leven er in armoede. In zowel België, Bulgarije, Zweden, het Verenigd Koninkrijk als de EU-26 stellen we vast dat deze laatstgenoemde categorieën de grootste armoedecijfers laten optekenen. In België en het VK liggen de cijfers ongeveer gelijk, hoger dan in Griekenland en Zweden, maar nog net onder het EU-26 gemiddelde. Ook hier stellen we vast dat in Griekenland de armoedecijfers voor alle categorieën gelijk liggen, enkel de gepensioneerden hebben een lager armoedecijfer.

Figuur 5 – M_0 naar tewerkstelling (%), 2011.

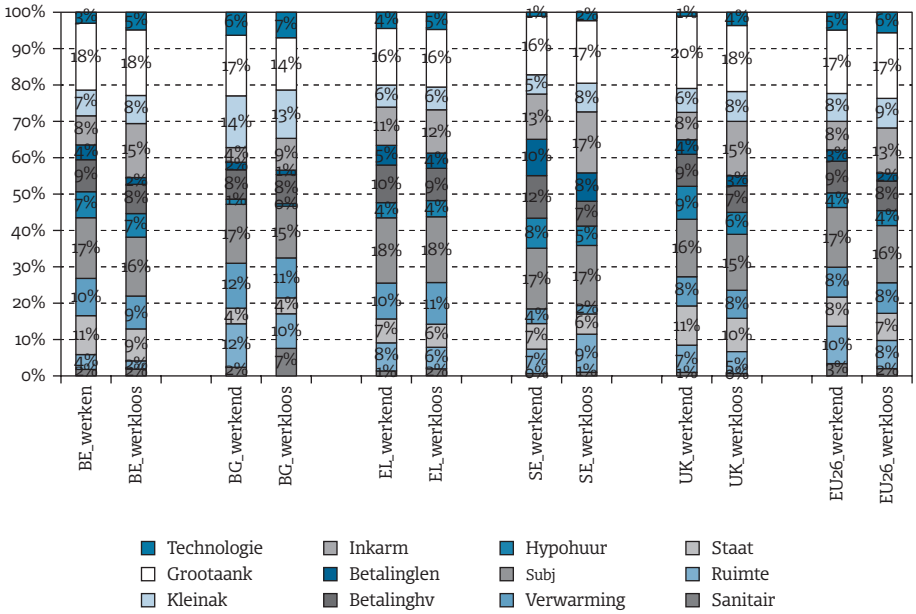


Bron: Eigen berekeningen op EU-SILC UDB 2011, versie 1 van maart 2013.

In figuur 6 bekijken we, zoals we dat ook voor opleiding deden, de structuur van armoede naar activiteitsstatus. Om de overzichtelijkheid te bewaren, maken we de onderverdeling per land naar werkend en werkloos. In alle landen stellen we immers vast dat de werklozen, zowel in vergelijking met werkenden als met andere inactieven, vaker multidimensioneel arm zijn. Ook hier moeten we vaststellen dat we weinig verschillen aantreffen in de manier waarop armoede zich manifesteert bij werklozen in vergelijking met werkenden in de vijf geselecteerde landen.

In Bulgarije zien we dat de werkende armen het moeilijker hebben om zich grote aankopen te veroorloven, terwijl de werkloze armen er vooral met inkomensarmoede kampen. In Griekenland loopt de structuur gelijk. In Zweden valt het op dat de werkenden het in vergelijking met werklozen moeilijker hebben met het financieren van de algemene huisvestingskosten (zoals nutsvoorzieningen). In het Verenigd Koninkrijk hebben de werkenden het dan weer moeilijker om de hypotheek of de huur te betalen. We besluiten dat de verschillen naar activiteitsstatus relatief klein zijn.

Figuur 6 – Bijdrage van de verschillende indicatoren aan multidimensionele armoede naar tewerkstelling (%), 2011.



Bron: Eigen berekeningen op EU-SILC UDB 2011, versie 1 van maart 2013.

5. Besluit

In dit hoofdstuk bieden we een analyse van multidimensionele armoede in Europa op basis van de Alkire-Foster-methode. Hoewel het eenvoudig indexeren en optellen van verschillende indicatoren als eerder 'ruw' en 'eenvoudig' wordt beschouwd, biedt deze methode verschillende mogelijkheden en kan de eenvoud van de berekeningswijze een voordeel zijn. Er zijn verschillende maten die berekend kunnen worden binnen deze methode, die rekening houden met de breedte en de diepte van armoede. Bovendien stopt men niet na de berekening en rangschikking van deze multidimensionele armoedematen, maar kan men deze maten ook indelen volgens verschillende karakteristieken, zoals opleidingsniveau of activiteitsstatus. Daarnaast kan men door het uitsplitsen naar de bijdrage van de verschillende indicatoren aan de multidimensionele armoedemaat analyseren welke indicatoren een belangrijke rol spelen voor mensen in armoede. Dit aspect van de methode kan van belang zijn voor het beleid: men kan mensen in armoede niet alleen identificeren volgens hun sociaaleconomische status, regio of land, maar men kan ook bekijken waar men zijn beleid op kan toespitsen. Het kan een belangrijk instrument zijn om doelstellingen te formuleren (Alkire & Foster, 2007).

In dit hoofdstuk hebben we de AF-methode toegepast op de Europese Unie en een grondigere analyse gemaakt op een selectie van landen die model stonden voor een bepaald type welvaartsregime. We gingen na welke de verschillen of de overeenkomsten zijn tussen de onderzochte landen. Hoewel dit een eerste oefening is om deze methode toe te passen en verder doorgedreven onderzoek nodig is om deze methode scherp te stellen, hebben we enkele interessante feiten vastgesteld.

We zijn gestart met een vergelijking van het aantal multidimensionele armen in de Europese landen. De bekende verschillen blijken ook in deze analyse bevestigd te worden. De Oost-Europese landen scoren zeer hoog en de andere, voornamelijk sociaaldemocratische welvaartsregimes, scoren zeer laag. In vergelijking met de buurlanden Frankrijk, Nederland en Duitsland, komt multidimensionele armoede in België vaak voor.

Daarnaast bekeken we verschillen tussen Europese landen wat betreft de manier waarop multidimensionele armen gedepriveerd zijn op diverse indicatoren. Een eerste bevinding is dat de verschillen tussen de Europese landen relatief klein zijn. Algemeen kunnen we stellen dat multidimensionele armoede zich op een gelijke manier manifesteert, over de grenzen van verschillende Europese landen heen. Deze bevinding is een bevestiging van eerder kwantitatief onderzoek (Dewilde & Raeymaeckers, 2008). In Dewilde en Raeymaeckers (2008) en Dewilde en Vranken (2005) werd een latente klassenanalyse gebruikt om de samenhang tussen armoede-indicatoren binnen vier armoededomeinen te analyseren, dit zowel in West-Europese als Oost-Europese landen. Ook in deze analyses werd op basis van structurele equivalentie aangetoond dat de structuur van de armoedematen niet verschilt tussen de geanalyseerde Europese landen.

Verder toonden we aan dat de indicatoren 'het aankopen van grote uitgaven' en 'subjectieve armoede' de belangrijkste armoedematen zijn. Deze blijken in de vijf geselecteerde lidstaten op een zeer significante manier bij te dragen tot multidimensionele armoede.

Daarnaast vinden we enkele relevante verschillen, voornamelijk tussen Bulgarije en de andere lidstaten. Een belangrijke bevinding betreft de indicator inkomensarmoede. Op het Europese beleidsniveau wordt deze indicator nog altijd beschouwd als de belangrijkste armoedemaat. We stellen echter vast dat de informatie die we verkrijgen via deze armoedemaat verrassend genoeg in zeer arme landen zoals Bulgarije onvoldoende is om vast te stellen wie arm is en wie niet. In Bulgarije blijkt dat we de mensen in armoede voornamelijk moeten identificeren op basis van de deprivatie-indicatoren. Opvallend is dat in Bulgarije de indicatoren rond huisvestingsdeprivatie zwaarder doorwegen bij mensen in armoede in vergelijking met de andere lidstaten. Indien we een opsplitsing maken naar onderwijsniveau en activiteitsstatus, dan merken we dat de indicator inkomensarmoede meer doorweegt bij laaggeschoolde en werkloze armen dan bij de hooggeschoolden of werkenden. Deze bevinding is nogmaals een bevestiging van het gegeven dat deze indicator ontoereikend is om armoede te meten. Dat zien we voornamelijk in Oost-Europese landen. Het gevaar bestaat dat men op basis van deze armoedemaat

enkel de 'beste' armen zoals hoogopgeleiden en werkenden als arm zal classificeren. De meest gedepriveerde groep wordt op deze manier onvoldoende belicht. Bijkomende deprivatie-indicatoren, zoals de verschillende indicatoren rond grote aankopen, aankopen van technologie en voornamelijk de indicatoren rond huisvestingsdeprivatie, geven een beter beeld van armoede in armere lidstaten.

We besluiten dat we via de Alkire-Foster-methode op een genuanceerde en betrouwbare manier multidimensionele armoede kunnen berekenen en ontleden, zodat men op relatief eenvoudige wijze een genuanceerder beeld van armoede in een land of regio kan weergeven en dit, indien gewenst, in een vergelijkend perspectief kan plaatsen.

Als afsluiter bekijken we de situatie van België. De cijfers toonden immers aan dat België in vergelijking met onze buurlanden Nederland, Luxemburg en Duitsland relatief slecht scoort. Een verklaring is zeker niet eenvoudig. Onze multidimensionele analyse heeft immers betrekking op verschillende domeinen. De achterstand die België oploopt op de buurlanden moet daarom bekeken en verklaard worden op verschillende domeinen, waaronder huisvesting, financiële situatie en diverse andere gebieden van deprivatie.

Meer specifiek stelden we vast dat in België mensen in armoede vooral een te laag inkomen hebben: uit figuur 2 blijkt dat men zich geen grote aankopen kan veroorloven, men subjectieve armoede ervaart en een inkomen onder de armoedegrens heeft. Ook de staat van de woning blijkt een belangrijke factor te zijn. We pleiten ten slotte voor een analyse die verdergaat dan een beschrijving en een vergelijking van multidimensionele armoede in Europa. Het is noodzakelijk om bijkomende analyses te verrichten op de diverse armoededomeinen die in onze armoedemaat zijn opgenomen, en om oorzakelijke verbanden aan te tonen.

6. Afkortingen

Lidstaat	Afkorting
Luxemburg	LU
Duitsland	DE
Oostenrijk	AT
Frankrijk	FR
België	BE
Zweden	SE
Verenigd Koninkrijk	UK
Finland	FI
Nederland	NL
Denemarken	DK
Italië	IT
Cyprus	CY
Spanje	ES

Lidstaat	Afkorting
Slovenië	SI
Portugal	PT
Griekenland	EL
Tsjechië	CZ
Malta	MT
Slovakije	SK
Polen	PL
Litouwen	LT
Hongarije	HU
Estland	EE
Letland	LV
Roemenië	RO
Bulgarije	BG
EU-26	26 EU-lidstaten (zonder Ierland)

NOOT

1. EU-SILC UDB 2011, versie 1 van maart 2013.

HOOFDSTUK 4

Is er ruimte voor kansengroepen op de arbeidsmarkt?

Jill Coene

1. Inleiding

In de voorliggende bijdrage bekijken we de positie van kansengroepen op de Belgische/Vlaamse arbeidsmarkt. In een eerste deel leggen we de vinger aan de pols van de economie en de arbeidsmarkt. Die vormt de context waarbinnen kansengroepen zich begeven. Naast conjuncturele indicatoren beschouwen we de werkzaamheids- en de werkloosheidsgraad in ons land vanuit een Europees perspectief. Daarna verleggen we de aandacht naar de specifieke situatie van enkele kansengroepen op de Vlaamse arbeidsmarkt. In een tweede deel van deze bijdrage verschuiven we de aandacht naar het federale en het Vlaamse arbeidsmarktbeleid. Eerst bekijken we de huidige tendens naar een strenger activeringsbeleid. Daarna bespreken we enkele tewerkstellingsmaatregelen voor kansengroepen die in de nasleep van de crisis werden genomen. Ook bekijken we hoe het arbeidsmarktbeleid aandacht kan besteden aan mensen in armoede. Ten slotte zetten we enkele nieuwe bevoegdheden die Vlaanderen krijgt toegewezen in het kader van de zesde staatshervorming op een rij.

2. Conjunctuur en arbeidsmarkt kleuren opnieuw rood

In dit eerste deel focussen we op de Belgische en Vlaamse economische context die de arbeidsmarktkansen beïnvloedt. We bekijken enkele conjuncturele indicatoren alsook de werkzaamheids- en werkloosheidsgraad.

2.1 Algemene schets van de economie en de arbeidsmarkt

De conjunctuur en de arbeidsmarkt blijven de gevolgen van de crisis voelen. Terwijl de Belgische economie in 2010 en 2011 nog groeide (respectievelijk met 2,4% en 1,9%

tegenover het voorgaande jaar), was er in 2012 sprake van een krimp tegenover 2011 van -0,3% (Nationale Bank van België, 2013b). Die krimp is iets groter dan de prognose die het Federaal Planbureau (2012) maakte in 2012 (het verwachtte dat de economie zou krimpen met -0,1%). Voor 2013 voorspelt de Nationale Bank een nulgroei.

In maart 2013 zakte het ondernemersvertrouwen naar het laagste niveau sinds september 2009. Ook het consumentenvertrouwen kende in maart een deuk: de consument was somber over de economische situatie, maar vooral de werkloosheid baarde zorgen. Het pessimisme op dit vlak bereikte het hoogste niveau in drie jaar (Nationale Bank van België, 2013c). Vanaf mei 2013 verbeterde het ondernemersvertrouwen, het consumentenvertrouwen herstelde vanaf april en bereikte in augustus zijn hoogste peil sinds vijftien maanden (Nationale Bank van België, 2013d).

Het aantal ontvangen werkaanbiedingen in de loop van het jaar daalde in 2012 ten opzichte van 2011 met 13,5%: van 402.167 naar 347.688 (RVA, 2012). Het aantal gepresteerde uren in de uitzendsector daalde eveneens, met 7,8%. Terwijl de tijdelijke werkloosheid afnam tijdens de lichte opvering van de economie in 2011, steeg deze opnieuw in 2012 (+14,5% op jaarbasis) (RVA, 2012). Het aantal faillissementen steeg gestaag (in 2007 ging het om 7.680 bedrijven) en bereikte in 2012 een absolute recordhoogte: 10.587 Belgische bedrijven gingen failliet (ADSEI, 2013).

Ook de Vlaamse arbeidsmarkt lijdt onder de conjuncturele neergang. Tussen januari 2012 en december 2012 telde de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) 263.471 ontvangen vacatures, dat is 14,3% minder dan in de periode januari-december 2011. Tijdens de eerste helft van 2012 schommelde het aantal ontvangen vacatures rond de 23.000 per maand. Tijdens de zomermaanden nam dat aantal af, wat niet abnormaal is, maar in tegenstelling tot andere jaren herstelde het zich niet in het najaar (VDAB Studiedienst, 2013a). In de eerste helft van 2013 lag het maandelijks aantal ontvangen vacatures telkens lager dan de overeenkomstige maanden in 2012 (Arvastat, 2013). De tijdelijke werkloosheid nam met 16,6% toe tussen 2011 en 2012 (RVA, 2012). In 2012 stonden in Vlaanderen 5.356 faillissementen op de teller (+9% op jaarbasis) (ADSEI, 2013).

2.2 Werkzaamheid en werkloosheid: België en Vlaanderen in Europa

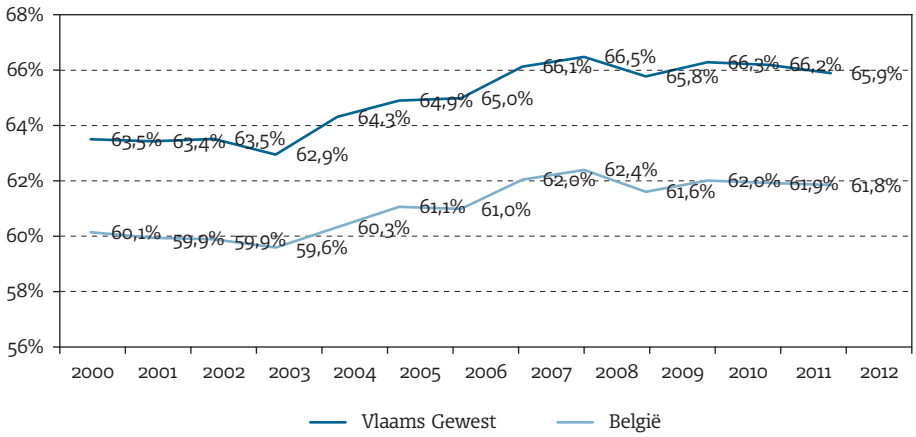
Focussen we in wat volgt op de werkzaamheidsgraad en de werkloosheidsgraad in België en het Vlaams Gewest in Europees perspectief. De 'European Labour Force Survey' (LFS) en de Enquête naar Arbeidskrachten (EAK), het Belgische luik van de LFS, peilen driemaandelijks naar arbeidsmarkttrends zoals werk, werkloosheid en inactiviteit.

De werkzaamheidsgraad meet het aandeel werkenden in de bevolking van 15 tot 64 jaar tegenover de totale bevolking van die leeftijd. Als werkend bedoelt men naar analogie

met de definitie van de International Labour Organisation (ILO) alle personen die in de referentieweek minstens één uur betaalde arbeid hebben verricht.

In 2012 bedroeg de werkzaamheidsgraad in België 61,8%, waarmee deze stabiel bleef ten opzichte van 2011 (61,9%). Figuur 1 toont dat de werkzaamheidsgraad sinds het begin van de jaren 2000 steeds verder is toegenomen. Hij bereikte zijn hoogste niveau in 2008 (62,4%). Sindsdien is er sprake van een dalende tendens. Dezelfde beweging zien we voor Vlaanderen, al ligt de werkzaamheidsgraad er hoger dan in België (65,9% in 2012). Hierbij kan worden opgemerkt dat een toenemend aantal van de werkenden deeltijds werkt: in 2000 werkte één op zes personen deeltijds, in 2012 was dat al een op vier (VDAB Studiedienst, 2013a).

Figuur 1 – Werkzaamheidsgraad (15-64 jaar), België en Vlaams Gewest, 2000-2012.

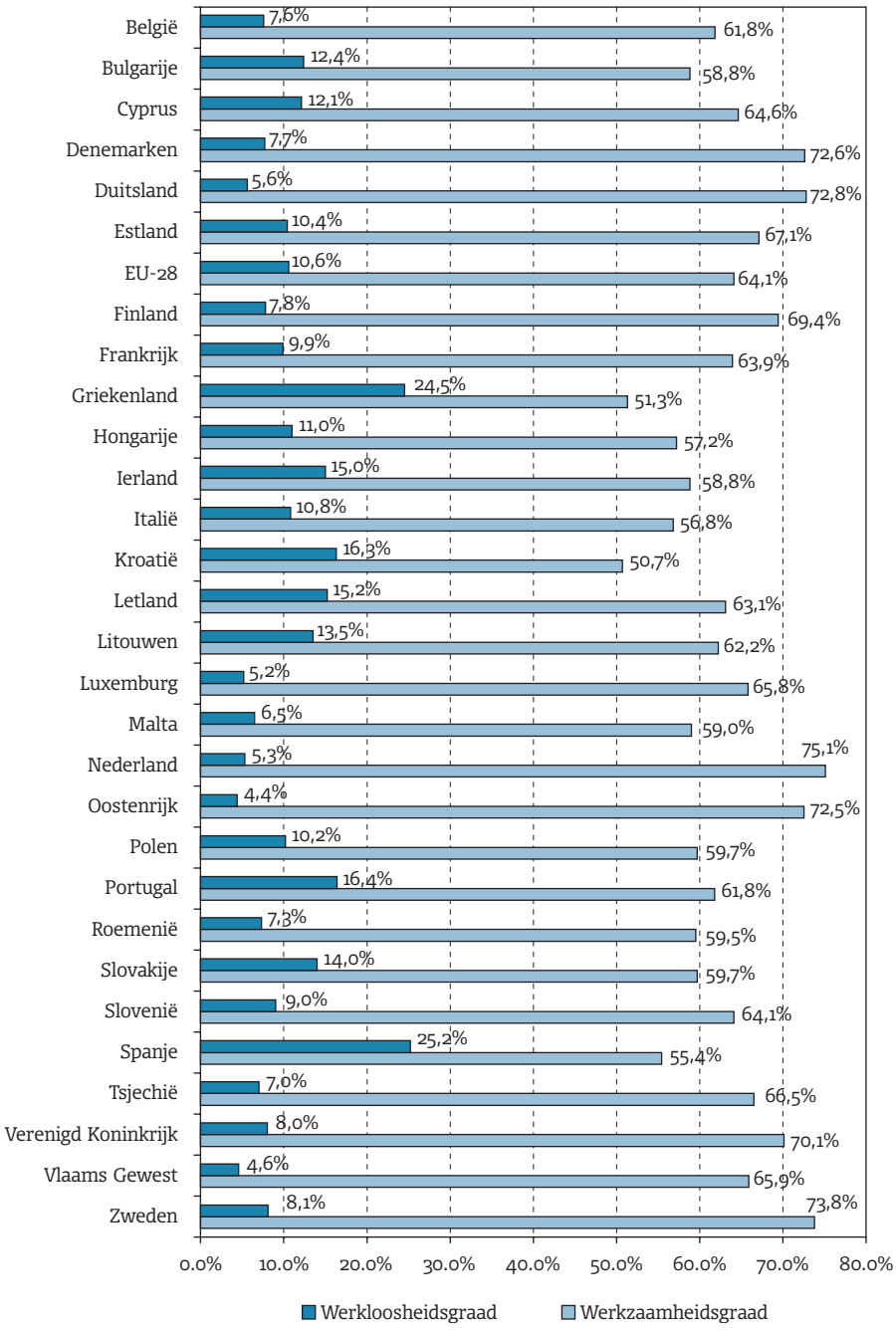


Bron: Steunpunt Werk en Sociale Economie, op basis van ADSEI (EAK- en LFS-survey).

België behaalde in 2012 in Europees perspectief slechts een 16de plaats (zie figuur 2). Ons land scoorde onder het Europese gemiddelde van 64,1% en liet ook alle buurlanden aan zich voorafgaan. Zo bedroeg de werkzaamheidsgraad in Nederland 75,1%, in Duitsland 72,8%, in Luxemburg 65,8% en in Frankrijk 63,9%. Vlaanderen deed het beter: de werkzaamheidsgraad bedroeg in 2012 65,9%. Toch werd ook hier het niveau van koploper Nederland niet gehaald. Naast Nederland liet Zweden (73,8%) de hoogste werkzaamheidsgraad optekenen, terwijl Griekenland (51,3%) en Kroatië (50,7%) hekkensluiters waren.

De werkloosheidsgraad meet het aandeel werklozen (15-64 jaar) in de actieve bevolking (de som van de werkenden en werklozen). ILO-werklozen zijn de niet-werkenden die de afgelopen vier weken actief naar werk hebben gezocht en onmiddellijk beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt (binnen de twee weken een nieuwe job kunnen beginnen), plus de niet-werkenden die een job hebben gevonden die binnen de drie maanden begint.

Figuur 2 – Werkzaamheids- en werkloosheidsgraad (15-64 jaar), EU-28, België en Vlaams Gewest, 2012.



Bron: Steunpunt Werk en Sociale Economie, op basis van ADSEI (EAK- en LFS-survey).

In 2012 bedroeg de werkloosheidsgraad in ons land 7,6%. Wat de evolutie doorheen de tijd betreft, dienen we een onderscheid te maken tussen de periode voor 2011 en daarna. In 2011 wijzigde een vraag in de EAK-enquête,[1] waardoor het aantal werklozen lager uitviel. Vergelijken we de data na deze trendbreuk, dan zien we dat de werkloosheidsgraad er lichtjes op achteruitging (van 7,2% in 2011 naar 7,6% in 2012).

In Europees perspectief behaalde België in 2012 een achtste plaats en eindigde daarmee ruim boven het Europese gemiddelde (werkloosheidsgraad van 10,6%) (zie figuur 2). Buurlanden Luxemburg (5,2%), Nederland (5,3%) en Duitsland (5,6%) presteerden beter, Frankrijk deed het met 9,9% slechter. De Vlaamse situatie was gunstiger: de werkloosheidsgraad bedroeg in 2012 4,6% (4,3% in 2011) en bereikte daarmee het laagste peil in Europees perspectief, met uitzondering van Oostenrijk (4,4%). De hoogste werkloosheidsgraad werd opgetekend in Griekenland (24,5%) en Spanje (25,2%).

44,7% van de werklozen is in 2012 langdurig werkloos.

Het aandeel van de langdurig werklozen (langer dan een jaar werkloos) in de totale werkloze bevolking bedroeg in 2012 44,7% in België en 32,7% in het Vlaams Gewest (Steunpunt Werk en Sociale Economie, 2013). België situeert zich daarmee op het Europese gemiddelde (44,6%). Onze buurlanden namen een betere positie in: zo bedroeg het aandeel langdurig werklozen in Luxemburg 30,3%, in Nederland 33,7%, in Frankrijk 40,3% en in Duitsland 45,5%. Zweden en Noorwegen waren de koplopers met respectievelijk een aandeel van 19,0% en 19,8%. Kroatië en Slovakije telden de hoogste aandelen langdurig werklozen, respectievelijk 64,6% en 67,3%.

Vlaanderen behaalt dus over het algemeen een gunstige positie op deze indicatoren. Dat betekent uiteraard niet dat er geen intraregionale verschillen op de Vlaamse arbeidsmarkt bestaan. Zo onderscheiden Vanderbiesen, Herremans en Sels (2013) binnen Vlaanderen veertien 'lokale arbeidsmarktgebieden'. Sommige daarvan, zoals het gebied rond Genk, hebben af te rekenen met een grotere kwetsbaarheid dan andere (bijvoorbeeld door hoge werkloosheid, een lage werkzaamheidsgraad en een lage mate van zelfvoorziening, waarbij een regio zelf minder voorziet in jobs voor de inwoners).

3. De precaire positie van kansengroepen in Vlaanderen

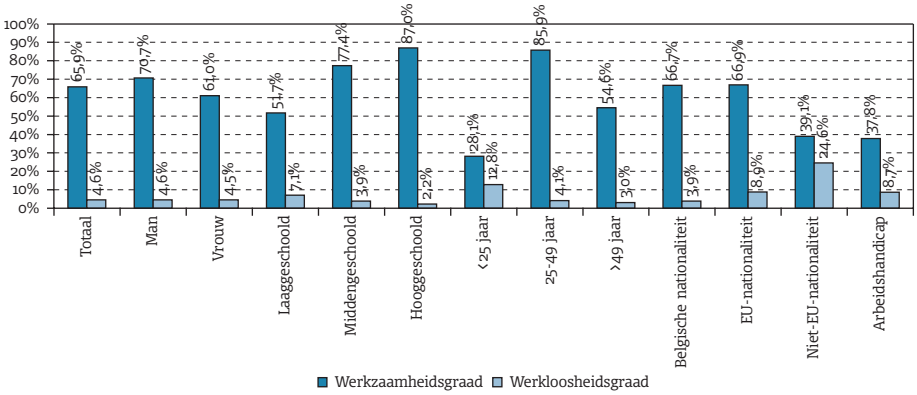
We verleggen de focus naar de positie van enkele kansengroepen op de Vlaamse arbeidsmarkt. Uit verschillende databronnen blijkt dat zij over het algemeen minder kansen hebben dan de gemiddelde Vlaming. De Enquête naar Arbeidskrachten toont aan dat zij een lagere werkzaamheidsgraad en een hogere werkloosheidsgraad laten optekenen,

terwijl uit administratieve data blijkt dat zij oververtegenwoordigd zijn in het aantal NWWZ. Bovendien perkte de crisis hun arbeidsmarktkansen verder in.

3.1 Een lage werkzaamheidsgraad, een hoge werkloosheidsgraad

De werkzaamheidsgraad van de Vlaamse bevolking (15-64 jaar) bedroeg in 2012 65,9% (zie figuur 3). Vrouwen (61%), laaggeschoolden (51,7%), jongeren (28,1%), ouderen (54,6%), personen met een niet-Europese nationaliteit (39,1%) en personen met een arbeidshandicap (37,8%) lieten een lagere werkzaamheidsgraad optekenen. Opgemerkt dient dat jongeren een lage werkzaamheidsgraad hebben omdat niet veel 15-24-jarigen al actief zijn op de arbeidsmarkt: ongeveer een derde is beroepsactief, de overigen volgen nog onderwijs (VDAB Studiedienst, 2013a). Beschouwt men als alternatief de 20-24-jarigen, dan bedroeg hun werkzaamheidsgraad in 2012 48,6% (maar ook binnen deze leeftijdsgroep heeft een aantal jongeren de studies nog niet afgerond).

Figuur 3 – Werkzaamheidsgraad (15-64 jaar) en werkloosheidsgraad (15-64 jaar), totale bevolking en enkele kansengroepen, Vlaams Gewest, 2012.



Noot: voor onderwijsniveau wordt de leeftijdsgroep 25-64 jaar beschouwd.

Laaggeschoold: ten hoogste een diploma lager secundair onderwijs; middengeschoold: ten hoogste een diploma hoger secundair onderwijs; hooggeschoold: minstens een diploma hoger onderwijs.

Bron: Steunpunt Werk en Sociale Economie, op basis van ADSEI (EAK).

Een analyse van Boey en Herremans (2012) brengt aan het licht dat vooral laaggeschoolde mannen hun positie zagen achteruitgaan, als gevolg van de desindustrialisering. De industriële activiteit neemt af omdat laaggeschoold werk in toenemende mate wordt uitbesteed aan lageloonlanden. Het zijn vooral laaggeschoolde mannen die in de industrie werken die hun jobs zien sneuvelen. Boey en Herremans (2012) becijferden dat tussen 2001 en 2011 het aandeel van de industrie in de totale Vlaamse werkgelegenheid

daalde van 19,4% naar 14,1%, terwijl in diezelfde periode de werkzaamheidsgraad van laaggeschoolde mannen (25-49-jarigen) daalde van 86,4% naar 78,4%.

De Vlaamse werkloosheidsgraad bedroeg anno 2012 4,6%. De uitsplitsing naar sociodemografische kenmerken toont dat laaggeschoolden (7,1%), jongeren (12,8%), personen zonder de Belgische nationaliteit (24,6%) en personen met een arbeidshandicap (8,7%) een hogere werkloosheidsgraad kennen. De minder gunstige positie van vrouwen en ouderen op vlak van de werkzaamheidsgraad wordt niet weerspiegeld in hun werkloosheidsgraad: zij behalen een even goede of betere positie dan de totale bevolking.

3.2 Niet-werkende werkzoekenden en de impact van de crisis

Volgens de VDAB Studiedienst (2013a) heeft de crisis duidelijk een impact gehad op het aantal niet-werkende werkzoekenden (NWWZ). Het nam tussen maart 2008 (161.914 NWWZ) en maart 2013 (211.701 NWWZ) toe met bijna 31%. Deze toename tekende zich af in alle categorieën, maar niet iedereen werd in gelijke mate getroffen. De stijging van het aantal NWWZ was het grootst bij mannen (+50,5%), jongeren (+54,1%), hoog- en middengeschoolden (respectievelijk +47,0% en +44,1%), één tot twee jaar werklozen (+66,8%) en bij personen met een (huidige of vorige) nationaliteit van buiten de EU (respectievelijk +54,4% en +64,9%).

Het aantal niet-werkende werkzoekenden nam sinds de crisis met 31% toe.

De groei van het aantal mannelijke NWWZ heeft, zoals we eerder aanhaalden, te maken met de teloorgang van jobs in de industrie. Hun aandeel ligt sinds de crisis hoger dan het aandeel vrouwelijke werklozen. Het feit dat de jeugdwerkloosheid sterker steeg in vergelijking met de groep 25-49-jarigen en de 50-plussers kan deels verklaard worden door de hoge conjunctuurgevoeligheid van de jongerenwerkloosheid. Bij een economische neergang zijn jongeren het eerste slachtoffer (maar bij een heropleving worden zij ook sneller weer aangeworven). Jongeren zijn ook vaker tewerkgesteld via tijdelijke contracten. Uit verdere analyse blijkt daarnaast dat de meerderheid (51,1%) van de jonge NWWZ in 2012 laaggeschoold was (Arvastat, 2013). Het aandeel laaggeschoolde NWWZ nam tussen maart 2008 en maart 2013 minder snel toe dan de andere opleidingsniveaus, wat vooral te wijten is aan een 'generatiewissel'. De oudste werkzoekenden met de geringste onderwijskansen verdwijnen stilaan uit de statistieken (VDAB Studiedienst, 2013a). Dat neemt natuurlijk niet weg dat laaggeschoolden een zwakke arbeidsmarktpositie bekleden en bijvoorbeeld een groter risico lopen om langdurig werkloos te zijn (VDAB Studiedienst, 2013b). De relatief grote stijging van het aandeel één à twee jaar werklozen is mee te verklaren door een cohorte-effect: een deel van de kortdurig werklozen schoof op naar een langduriger positie. De sterkere stijging van

het aandeel personen met een niet-EU-nationaliteit kan volgens de VDAB Studiedienst (2013a) te wijten zijn aan hun zwakkere arbeidsmarktpositie en jonge leeftijdsstructuur, maar ook aan de instroom van nieuwe migranten.

Het aandeel van de 'traditionele' kansengroepen nam ook toe sinds de crisis. Tussen maart 2008 en maart 2013 groeide het aantal oudere NWWZ aan met 12,4%, het aantal laaggeschoolde NWWZ met 18,7%, het aantal langdurig werklozen met 4%. Het aantal NWWZ met een arbeidshandicap nam toe met 2,1%. We kunnen hieruit afleiden dat deze groepen, die het voordien al moeilijker hadden op de arbeidsmarkt, nu nog meer de 'concurrentiestrijd' voelen om aan een degelijke job te geraken.

3.3 De dynamiek van kansengroepen op de Vlaamse arbeidsmarkt

Net zoals niet alle werklozen in dezelfde mate getroffen werden door de crisis, blijkt niet iedereen dezelfde kans te hebben om werkloos te worden of eruit te kunnen ontsnappen. Om een zicht te krijgen op de dynamiek binnen de groep NWWZ berekende de VDAB Studiedienst (2013c) de in- en uitstroombewegingen van diverse groepen werklozen. In 2012 vonden in totaal ongeveer 750.000 bewegingen in of uit de werkloosheid plaats (tegenover een gemiddeld aantal NWWZ van 204.437). Dat cijfer brengt in rekening dat er telkens nieuwe werklozen bijkomen, terwijl anderen uitstromen. 383.674 personen stroomden in, 365.634 stroomden uit. 56,9% van de instromers en 58% van de uitstromers behoorden tot minstens één van de klassieke kansengroepen (VDAB, 2013).

Tussen december 2010 en december 2012 bleef de instroom min of meer stabiel, terwijl de uitstroom daalde vanaf juni 2011, met een stijging van de werkloosheid vanaf 2012 tot gevolg.

Jongeren en kortdurig (minder dan een jaar) werklozen kennen gemiddeld de grootste dynamiek over de drie onderzochte jaren (2010, 2011 en 2012). Gemiddeld[2] bedroeg de instroom bij de jongeren 25% van het totaal aantal werkzoekende jongeren in de vorige maand en bedroeg hun uitstroom 24,5%. Dat betekent dat gemiddeld in deze periode iedere maand een kwart van de jongeren in de werkloosheid vervangen werd. De grote in- en uitstroom van jongeren houdt verband met de eerder opgemerkte oververtegenwoordiging in tijdelijke banen en grotere conjunctuurgevoeligheid. Bij de kortdurig werkzoekenden was het aandeel van de instroom 23,8%, tegenover een aandeel van de uitstroom van 20,7% (VDAB Studiedienst, 2013c). Bij ouderen en langdurig (meer dan twee jaar) werklozen was er veel minder dynamiek. Bij de 50-plussers bedroeg het gemiddelde procentuele aandeel instroom 5,6% en dat van de uitstroom 6,2%. Bij de langdurig werkzoekenden was dat 3,1% voor de instroom en 6,3% voor de uitstroom. Bij beide groepen wordt dus een minder groot aandeel maandelijks vervangen.

'Uitstromen' uit de werkloosheid betekent niet noodzakelijk dat men een job heeft gevonden. Men kan ook uitstromen naar andere situaties, zoals ziekte, (brug)pensi-

oen, opleiding of loopbaanonderbreking. Jongeren, kortdurig werkzoekenden en hooggeschoolden kennen een hoger gemiddeld procentueel aandeel van de uitstroom naar werk. Zo was bijvoorbeeld gemiddeld over de periode 2010, 2011 en 2012 72% van de uitstroom bij jongeren effectief uitstroom naar werk. Bij de kortdurig werklozen was dat 70% en bij de hooggeschoolden 77%. Bij ouderen, langdurig werklozen en laaggeschoolden was het aandeel uitstroom naar werk kleiner (respectievelijk 48%, 49% en 60%).

4. Het arbeidsmarktbeleid

Nu we de economische context en de positie van kansengroepen op de arbeidsmarkt hebben geschetst, kunnen we in het tweede deel van deze bijdrage de aandacht verleggen naar het federale en Vlaamse arbeidsmarktbeleid. Welke trends kunnen worden onderscheiden? Hoe wordt een antwoord geboden op de crisis? Welke maatregelen richten zich op de verbetering van de positie van kansengroepen en meer in het bijzonder van mensen in armoede? Aansluitend bespreken we enkele van de bevoegdheden die de Vlaamse overheid krijgt toegewezen in het kader van de zesde staatshervorming. Vanwege de veelheid aan beleidsmaatregelen zijn we genoodzaakt ons te beperken tot een selectie. Het is daarbij geenszins de bedoeling een uitgebreide analyse of evaluatie te maken.

4.1 Een nadruk op sterkere activering

De voorbije jaren verschoof het arbeidsmarktbeleid in België van een passieve naar een meer actieve variant. De uitgaven voor arbeidsmarktmaatregelen (vooral in de vorm van directe jobcreatie en tewerkstellingsstimuli) stegen, terwijl de uitgaven voor arbeidsmarktondersteuning (in de vorm van financiële steun) daalden. Dat neemt niet weg dat de passieve variant nog steeds de grootste hap uit het budget neemt (De Blust & Dierckx, 2010).

De algemene tendens daarbij lijkt er een te zijn van verstrenging. Met het regeerakkoord (Federale Regering, 2011a) werd een aantal hervormingen ingevoerd om de arbeidsmarktparticipatie te verhogen. Zo werd de toegang tot de beroepsinschakelingsuitkering voor jongeren beperkt: voortaan moeten ze een langere wachttijd doorlopen vooraleer ze recht hebben op deze uitkering. Jongeren worden tijdens de wachttijd ook nauwer opgevolgd en krijgen enkel recht op een inschakelingsuitkering indien ze tijdens twee evaluatiemomenten positief werden geëvalueerd. De uitkering werd ook beperkt in de tijd. Ook de werkloosheidsregeling werd strikter. Zo werd het beschikbaarheidsbeginsel op 60 jaar gebracht (in gebieden met een lage werkloosheidsgraad op 65 jaar). Dat betekent dat werklozen tot die leeftijd beschikbaar moeten blijven voor de

arbeidsmarkt. Met 'beschikbaar zijn' bedoelt men dat werkzoekenden geen 'passende dienstbetrekkingen' mogen weigeren. De controle op die beschikbaarheid werd opgetrokken tot 55 jaar (deze zal nog worden verhoogd tot 58 jaar in 2016) en werd onder andere uitgebreid tot de (meeste) bruggepensioneerden. Merk op dat hoewel men dus beschikbaar moet zijn voor de arbeidsmarkt tot en met 60 (of 65) jaar, de controle op actieve beschikbaarheid maar gebeurt tot en met 55 jaar. In Vlaanderen dienen ouderen tussen 55 en 58 jaar wel nog deel te nemen aan begeleidingsacties van de VDAB. De VDAB breidde immers recent zijn systematische aanpak van 50-plussers uit tot de leeftijd van 58 jaar. De VDAB kan werklozen die niet voldoende inspanningen leveren, melden bij de RVA, die dan alsnog sancties kan treffen.

Verder werd de definitie van 'passende dienstbetrekking' strikter: voortaan moeten werklozen een job binnen een straal van 60 kilometer van hun woonplaats aanvaarden (in plaats van 25 kilometer) en moeten ze sneller bereid zijn om een job te aanvaarden die niet overeenstemt met hun diploma of beroep (binnen drie tot vijf maanden, afhankelijk van leeftijd en loopbaanduur, in plaats van zes). De tendens naar verstrenging blijkt nog duidelijker uit de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen, waardoor bepaalde werklozen sneller terugvallen op een minimumwerkloosheidsuitkering.

4.2 Inzetten op tewerkstelling

In het eerste deel van deze bijdrage werd duidelijk dat de crisis nog niet verteerd is. Ondanks de crisis ondernemen de federale en Vlaamse overheden diverse pogingen om de tewerkstellingskansen te verhogen, ook deze van kansengroepen.

In 2012 stelde de federale regering (2012) een nieuwe relancestrategie voor. Veertig maatregelen moeten de koopkracht ondersteunen, de competitiviteit versterken en kwaliteitsvolle jobs creëren. Er werd onder meer ingezet op een versterkte structurele lastenverlaging vanaf april 2013, waarbij werkgevers minder sociale bijdragen moeten betalen. Relevant voor de situatie van kansengroepen zijn de maatregelen die inzetten op de tewerkstelling van jongeren en ouderen.

Zo werd bijvoorbeeld voorzien in de creatie van instapstages voor laag- en middengeschoolde jongeren, waarmee zij ervaring kunnen opdoen op de arbeidsmarkt.[3] De instapstage richt zich tot jongeren die bij aanvang van de stage minstens zes maanden werkzoekend zijn en die zich nog in de beroepsinschakelingstijd bevinden. Zij kunnen gedurende minimaal drie en maximaal zes maanden een voltijdse instapstage volgen, waarbij ze maandelijks een premie van € 200 krijgen van de werkgever, die wordt aangevuld met een stage-uitkering van de RVA. De federale overheid vraagt aan alle privéwerkgevers samen om zich te engageren 1% van het personeelsbestand te voorzien voor deze stages en andere vormen van werkplekleren. Een andere relancemaatregel gericht op jongeren is de hervorming van de doelgroepvermindering voor laaggeschoolde jongeren. De algemene lastenverlaging voor jongeren met een laag loon werd afgeschaft

om de middelen gerichter in te zetten op zeer jonge en erg lage tot middengeschoolde jongeren (tot 26 jaar) met een laag loon. Werkgevers die deze jongeren aanwerven, hebben recht op een vermindering van hun patronale bijdragen voor de sociale zekerheid. Voor erg laaggeschoolde jongeren die binnen de 21 maanden na het beëindigen van de studies worden aangeworven, mogen werkgevers ook een werkuitkering aftrekken van het uit te betalen nettoloon. Bovendien werd de Activa-maatregel uitgebreid om de loonkost van jongeren verder te verlagen. Werkgevers die uitkeringsgerechtigde werkloze jongeren tot 25 jaar, die minstens twaalf maanden werkzoekend zijn, in dienst nemen, hebben gedurende een bepaalde periode recht op een vermindering van hun RSZ-bijdragen en mogen een werkuitkering aftrekken van het uit te betalen nettoloon. Deze groep werd uitgebreid met laaggeschoolden jonger dan 27 jaar die minstens twaalf maanden werkzoekend zijn. Voor hen is de duur van de RSZ-vermindering en van de werkuitkering langer. De relancestrategie hervormde ook de doelgroepvermindering voor ouderen (vanaf 54 jaar). De middelen werden gerichter ingezet op ouderen met een laag of middenloon. De lastenvermindering waar werkgevers recht op hebben, verhoogt met de leeftijd van de werknemer.

Ook de Vlaamse overheid nam ondanks de crisis maatregelen om de positie van kansengroepen te verstevigen. Zo hervormde ze recent de vijftigpluspremie, waarbij werkgevers die 50-plussers aanwerven recht hebben op een premie. De hoogte daarvan varieert voortaan in functie van de leeftijd en de werkloosheidsduur: hoe ouder (50-54 jaar of 55+) en hoe langer werkloos de vijftigplusser is, hoe hoger de premie zal zijn. Deze premie mag bovendien gecumuleerd worden met de VOP (Vlaamse Ondersteuningspremie voor personen met een arbeidshandicap) om de tewerkstellingskansen van ouderen met een handicap te verbeteren. Ook werd recent het IBO-systeem versoepeld. Met een IBO of individuele beroepsopleiding kan een werkgever een werkloze aanwerven en hem een opleiding op de werkvloer bieden gedurende een tot zes maanden. De aangeworven werknemer behoudt zijn uitkering of leefloon, aangevuld met een productiviteitspremie die uitbetaald wordt door de werkgever (die dus geen loon hoeft te betalen). Na de opleiding moet de werkgever de werknemer een contract van onbepaalde duur aanbieden. Sinds oktober 2013 mogen werkgevers ook een contract van bepaalde duur aanbieden als dat overeenstemt met het aanwervingsbeleid van het bedrijf. Daardoor kunnen meer bedrijven en sectoren in het IBO-systeem stappen. Eerder werd de IBO al aangevuld met de curatieve IBO (c-IBO), gericht op langdurig werklozen (langer dan 13 maanden werkloos voor min 25-jarigen en langer dan 25 maanden voor personen ouder dan 25 jaar). De werkgever is voor deze personen behalve het loon ook geen productiviteitspremie verschuldigd (deze wordt ten laste genomen door de VDAB).[4]

4.3 Aandacht voor mensen in armoede

We richten ons in deze paragraaf op een Vlaamse maatregel die specifiek focust op mensen in armoede: de werk-welzijnstrajecten die bestaan sinds 2010. Het is belangrijk

om in het achterhoofd te houden dat tewerkstellingsmaatregelen gericht op kansengroepen uiteraard ook van belang zijn voor mensen in armoede. Ook de sociale economie en de lokale diensteneconomie creëren kansen voor mensen die op de reguliere arbeidsmarkt buiten de boot vallen. Het leidt ons te ver om binnen het bestek van deze bijdrage op al deze maatregelen in te gaan.

De specifieke werk-welzijnstrajecten voor mensen in armoede richten zich op een heterogene groep die kampt met een complexe problematiek. Het doel is om de arbeidsmarktintegratie te stimuleren, terwijl er specifiek aandacht wordt besteed aan de welzijnscomponent. In een individueel luik wordt de werkzoekende in armoede intensief begeleid door de VDAB bij de zoektocht naar werk (of opleiding). Tijdens deze begeleiding is er aandacht voor de ruimere welzijnsproblematiek, waarbij met verschillende welzijnsactoren wordt samengewerkt. Na het individuele luik kan de deelnemer eventueel participeren aan een groepsluik. Deelnemers wisselen ervaringen uit, versterken elkaar en krijgen sollicitatietraining. Eind maart 2013 werden in totaal 1.580 van deze werk-welzijnstrajecten opgestart. 38% van de deelnemers stroomde na afloop door naar werk en 606 werkzoekenden stapten in een versterkend groepsluik (Verboven & Peeters, 2013).

De werk-welzijnstrajecten zullen binnenkort verankerd worden in het decreet 'W²'. In juni 2013 keurde de Vlaamse regering hiervoor een conceptnota 'werk-welzijn' goed, die de basis legt voor het nieuwe decreet. De conceptnota bouwt op zijn beurt verder op de in juli 2011 goedgekeurde nota 'Van arbeidszorg naar een geïntegreerd beleidskader: W²'. De redenering van waaruit het nieuwe decreet W² zal vertrekken, is dat sommige personen door medische, mentale, psychische of psychiatrische (MMPP) of sociale problemen niet, niet meer of nog niet in staat zijn om betaalde arbeid te verrichten. Volgens de VDAB (2013) kampte in 2012 16% van de langdurig werklozen tussen 30 en 40 jaar en 25% tussen 40 en 50 jaar met een MMPP-problematiek. Voor hen bestaat een veelheid aan initiatieven en subsidiekanalen in uiteenlopende sectoren, zoals sociale werkplaatsen, het algemeen welzijnswerk, de geestelijke gezondheidszorg, de sector van personen met een handicap, ... Door het ontbreken van een duidelijk beleidskader is er geen transparantie met betrekking tot het aanbod en verschillen de inhoud en de kwaliteit tussen de initiatieven. Daarom is een duidelijk beleidskader nodig.

De bedoeling is dat de VDAB zal optreden als 'casemanager' voor het luik werk en dat actoren, uit de welzijns- en gezondheidssector zullen optreden als casemanager voor het luik welzijn. In eerste instantie zullen 'tijdelijke activeringstrajecten' en 'trajecten maatschappelijke oriëntatie' worden uitgewerkt. Activeringstrajecten zijn gericht op personen die voorlopig niet terechtkunnen in het reguliere of beschermde circuit, door belemmeringen van medische, mentale, psychische, psychiatrische of sociale aard. Wel is arbeidsdeelname voor deze groep binnen een redelijke periode haalbaar, mits ondersteuning. Zij krijgen een aanbod op maat van werk (bijvoorbeeld: stages, empowerment) en welzijn (bijvoorbeeld: psychische begeleiding, schuldbemiddeling, ...). De

trajecten maatschappelijke oriëntatie richten zich op personen met ernstige belemmeringen van medische, mentale, psychische, psychiatrische of sociale aard, die niet binnen middellange termijn aan de slag kunnen. Zij zullen worden toegeleid naar de voor hen meest optimale vorm van participatie (bijvoorbeeld: hulpverlening of arbeidsmatige activiteiten onder begeleiding). In een latere fase zal de basis gelegd worden voor 'arbeidsmatige activiteiten' onder begeleiding, in combinatie met welzijns- en zorgbegeleiding. Het doel ervan is vooral sociale interactie en participatie aan de samenleving, eventueel als opstap naar betaalde arbeid.

4.4 Focus op de zesde staatshervorming

De federale overheid is bevoegd voor het arbeidsrecht en de sociale zekerheid, terwijl de gewesten bevoegd zijn voor het voeren van een eigen tewerkstellingsbeleid. De sociaaleconomische en demografische situatie verschilt immers tussen Vlaanderen, Wallonië en Brussel. Zo zijn er in Vlaanderen meer vijftigplussers en in Wallonië meer jongeren werkloos (met inbegrip van de niet-werkende niet-werkzoekenden) (RVA, 2013) en zijn laaggeschoolde jongeren geografisch ongelijk verspreid (Vanderstraeten & Van der Gucht, 2012). De zesde staatshervorming wil hierop inspelen door de bevoegdheden van de gewesten voor het voeren van een eigen tewerkstellingsbeleid verder uit te breiden. Het arbeidsrecht, de sociale zekerheid, het loonbeleid en de voorzieningen voor het sociaal overleg blijven federale bevoegdheden. De gewesten worden onder meer bevoegd voor de controle op de beschikbaarheid van werklozen, het doelgroepenbeleid, arbeidsbemiddeling en de dienstencheques. De analyse in het eerste deel van deze bijdrage toonde aan dat bepaalde groepen uit de boot vallen op de Vlaamse arbeidsmarkt. De staatshervorming biedt de Vlaamse overheid kansen om de vrijgekomen middelen in te zetten op extra ondersteuning voor deze groepen. De nieuwe bevoegdheden voor het doelgroepenbeleid en arbeidsbemiddeling zijn in deze relevant. In deze paragraaf bekijken we deze van naderbij.[5]

4.4.1 *Doelgroepmaatregelen*

De federale overheid kan de werkgelegenheid indirect stimuleren via kortingen van de werkgevers- en/of werknemersbijdragen voor de sociale zekerheid (RSZ-kortingen). Die RSZ-kortingen voor werkgevers kunnen structureel van aard zijn (voor alle werkgevers en werknemers) of gericht zijn op bepaalde doelgroepen (jongeren, ouderen, langdurig werklozen, werknemers die ontslagen zijn wegens herstructurering, eerste aanwervingen) of bepaalde sectoren. Deze 'niet-structurele RSZ-kortingen' hebben tot doel werkgevers aan te sporen werknemers uit deze doelgroepen aan te werven omdat ze de loonkost gedurende een bepaalde periode (bijvoorbeeld: enkele kwartalen) verlagen. De structurele RSZ-kortingen blijven een federale bevoegdheid, de niet-structurele RSZ-kortingen (doelgroepmaatregelen) worden geregionaliseerd. Meer specifiek gaat

het om de vermindering van RSZ-bijdragen voor oudere werknemers (+57 jaar), zeer jonge of laaggeschoolde jongeren (zie eerder), langdurig werklozen,[6] jongeren in armoede,[7] mentors,[8] gesco's,[9] werknemers die in dienst worden genomen na ontslag in het kader van herstructurering en gerechtigden op een leefloon voor tewerkstelling via het OCMW.

Ook de 'activering van werkloosheidsuitkeringen' wordt geregionaliseerd. Daarmee wordt de subsidie ('werkuitkering') bedoeld die de werkgever mag aftrekken van het uit te betalen nettoloon van werklozen die werk vinden (de RVA neemt de werkuitkering ten laste). Voor de volgende doelgroepen wordt de activering van de werkloosheidsuitkering geregionaliseerd: jonge werklozen (werkuitkering in het kader van Activa Start[10]), oude werklozen (werkhervattingstoeslag), werklozen die een individuele beroepsopleiding volgen (opleidings-, stage- en vestigingsuitkering), werklozen in doorstromingsprogramma's (integratie-uitkering) en langdurig werklozen[11] (werkuitkering in het kader van het Activaplan).

De gewesten mogen volgens het Vlinderakkoord het overgehevelde budget gebruiken voor verschillende vormen van arbeidsmarktbeleid in de brede zin (maatregelen inzake loonkosten, opleiding en begeleiding van werkzoekenden, tewerkstellingsprogramma's, ...), zodat ze beter kunnen inspelen op de regionale noden. Dat impliceert dat het Vlaams Gewest de bestaande doelgroepkortingen kan afschaffen of behouden of nieuwe doelgroepen kan introduceren. Als de gewesten kiezen voor de vorm van bijdrageverminderingen, moeten ze een beroep doen op de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, of, indien ze kiezen voor de activering van werkloosheidsuitkeringen, op de RVA en de POD Maatschappelijke Integratie, omdat deze organen de maatregelen zullen uitvoeren.

Door de zesde staatshervorming kan Vlaanderen bestaande doelgroepkortingen afschaffen of nieuwe doelgroepen introduceren.

Bollens en Coomans (2013) adviseren om voornamelijk in te zetten op maatregelen inzake de loonkosten en in mindere mate op tewerkstellingsprogramma's, daar deze minder effectief zouden zijn. Loonkostsubsidies blijken positieve effecten te hebben op de individuele tewerkstellingskansen. Toch hebben ze op het macroniveau (de globale werkgelegenheid en werkloosheid) neveneffecten, zoals verdringing, waarbij gesubsidieerde werknemers de plaats innemen van niet-gesubsidieerde werknemers (Coomans & Bollens, 2013). De Koning (2012) stelt vast dat in Nederland loonkostsubsidies voor doelgroepen geen grote effecten op de arbeidsmarkt teweegbrachten. Het bereik van sommige maatregelen is beperkt en de via subsidies aangeworven kwetsbare werknemers stromen meestal niet door naar reguliere jobs. Toch besluit ook De Koning (2012, p. 464): "zo lang gesubsidieerde arbeid wordt voorbehouden aan mensen die niet (ook niet met subsidie) in de marktsector aan de slag kunnen, is de kosten-batenverhouding

hiervan voor de maatschappij echter niet noodzakelijk negatief." Vooral in tijden van hoge werkloosheid blijven loonkostsubsidies voor hem van belang. Bollens en Coomans (2013) beargumenteren dat de bestaande kortingen voor uiteenlopende doelgroepen (ouderen, jongeren, laaggeschoolden, langdurig werklozen, ...) kunnen worden hervormd tot één regeling voor lage lonen omdat de vraag naar arbeid aan de onderkant van de salarisschaal gevoeliger is voor de loonkost. Dergelijk systeem heeft als voordeel dat personen die uit de inactiviteit komen recht hebben op de maatregel (wat bij de huidige doelgroepmaatregelen niet het geval is, aangezien deze slechts gelden voor werklozen of leefloongerechtigden). Een nadeel van het voorgestelde systeem is dat het mogelijk leidt tot een 'lageloonval'.

De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV, 2012) pleit er bijkomend voor om niet alleen in te zetten op de aanwerving van doelgroepen, maar ook op retentie. Ook Bollens en Coomans (2013) waarschuwen dat via kortingen op de loonkost die tijdelijk van aard zijn, de duurzame werkzekerheid van de werknemer niet gegarandeerd is (omdat het voordeel voor de werkgever wegvalt). Dat zou volgens hen kunnen opgevangen worden door deze vorm van 'aanwervingssubsidie' aan te vullen met een 'opleidingssubsidie', zodat de werkgever bereid is te investeren in de productiviteitstoename van de doelgroepwerknemer.

4.4.2 *Arbeidsbemiddeling*

De beleidsnota werk (2009-2014) van de Vlaamse regering motiveert waarom een bevoegdheidsoverdracht op het vlak van arbeidsbemiddeling nodig is: "De Gewesten zijn exclusief bevoegd voor arbeidsbemiddeling. Bij gebrek aan een duidelijke begripsomschrijving kon de federale overheid desondanks in het recente verleden verdere activiteiten inzake arbeidsbemiddeling ontplooien, zoals bijvoorbeeld de PWA (Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen, *red.*), de RVA-facilitatoren, dienstencheque-ondernemingen van PWA's, outplacement en de begeleiding van rechthebbenden op leefloon" (Muyters, 2009, p. 57). In de inventarisatie van de Vlaamse administratie (2012) wordt dan ook een duidelijke definitie voorgesteld (p. 243): "Arbeidsbemiddeling heeft betrekking op elke handeling van een tussenpersoon, die erop gericht is, al dan niet tegen betaling, hetzij rechtstreeks, hetzij onrechtstreeks werknemers bij te staan bij het zoeken van werk en/of werkgevers bij het zoeken van werknemers." Het institutionele akkoord komt aan deze verzuchtingen tegemoet op een aantal punten. De gewesten worden immers bevoegd voor de programma's met betrekking tot de arbeidsmarktbegeleiding van leefloongerechtigden (artikelen 60§7 en 61 van de OCMW-wet), PWA[12] en outplacement.[13] We beperken ons tot het eerste punt.

Artikelen 60§7 en 61 van de OCMW-wet (*BS* 05/08/1976) kaderen in het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI) en het Recht op Maatschappelijke Hulp (RMH). Het RMI is bedoeld om personen die over onvoldoende bestaansmiddelen beschikken aan de samenleving te laten participeren. Het kan de vorm aannemen van het leefloon, te-

werkstellingsmaatregelen of een combinatie van beide. Het RMH is bedoeld voor kandidaat-vluchtelingen en vreemdelingen met een verblijfsvergunning die niet in de bevolkingsregisters zijn ingeschreven en kan de vorm aannemen van financiële hulp (equivalent leefloon), tewerkstellingsmaatregelen en dringende medische hulp. Artikelen 60§7 en 61 zijn twee vormen van de tewerkstellingsmaatregelen die het OCMW kan treffen.[14] Ze zijn bedoeld om leefloongerechtigden voldoende arbeidsdagen te bieden zodat ze in aanmerking komen voor een werkloosheidsuitkering. Bij artikel 60§7 kan het OCMW de persoon in zijn eigen diensten tewerkstellen of ter beschikking stellen van een derde werkgever. Bij artikel 61 werkt het OCMW samen met een derde (bijvoorbeeld: een werkgever uit de privésector).

De Vlaamse administratie (2012) meent dat de overdracht kan zorgen voor een eenduidig activeringsbeleid op het vlak van verschillende uitkeringsstelsels en dat een betere aansluiting naar de arbeidsmarkt vanuit de artikelen 60§7/61-trajecten gerealiseerd kan worden. Het zou mogelijk moeten zijn om meer bemiddelingsactiviteiten en competentieversterking in de trajecten te integreren. Inhoudelijk kunnen artikelen 60§7 en 61 zowel bij werkervaring als bij de sociale economie (lokale diensteneconomie of maatwerkbedrijven) aansluiten. In de inventarisatie wordt gewezen op spanningen tussen artikel 60§7 en de sociale economie wegens verschillen in het statuut van de betrokkene. Deze spanning zou na de regionalisering worden aangepakt. De administratie meent dat de toeleiding tot de trajecten het best bij de OCMW's blijft. De SERV stelt dat de arbeidsmarktbegeleiding van leefloongerechtigden zou moeten worden geïntegreerd in het nog te ontwikkelen Vlaamse W²-kader (zie hoger). De VDAB zou als regisseur kunnen optreden voor het luik arbeidsmarkt, terwijl de OCMW's het welzijnsluik zouden kunnen opnemen.

5. Besluit

We toonden in dit hoofdstuk aan dat de meeste economische indicatoren opnieuw rood kleuren. In 2012 kende de economie een krimp, de tijdelijke werkloosheid zwol aan en het aantal faillissementen piekte. Tegelijk daalden het werkaanbod en de uitzendarbeid. De werkzaamheidsgraad nam de voorbije jaren toe, maar aan die toename lijkt voorlopig een einde te zijn gekomen. Op de Vlaamse arbeidsmarkt bekleden jongeren, ouderen, laaggeschoolden en niet-EU-burgers een ongunstige arbeidsmarktpositie: zij hebben een lage werkzaamheidsgraad en/of een hoge werkloosheidsgraad. Sommige van deze groepen, alsook langdurig werklozen, vertonen weinig dynamiek en blijven in de werkloosheid gevangen. De bijdrage ging ook in op het arbeidsmarktbeleid. Enerzijds wordt het federale (en Vlaamse) beleid in toenemende mate gekenmerkt door een 'strengere' activering van werklozen. Anderzijds ondernemen beide overheden veel initiatieven om de arbeidsmarktpositie van kansengroepen te verbeteren. In Vlaanderen is er beleidsaandacht voor de specifieke situatie van mensen in armoede. Met aange-

paste trajecten tracht men zowel hun werk- als de welzijnssituatie aan te pakken. Die trajecten zullen verankerd worden in een decreet werk-welzijn, dat zich zal richten op personen voor wie werk om allerlei redenen (nog) niet vanzelfsprekend is. Met de aankomende bevoegdheidsoverdracht in het kader van de zesde staatshervorming zal het Vlaams Gewest over bijkomende middelen beschikken om in te zetten op zijn arbeidsmarktbeleid. Het uittekenen van een langetermijnvisie waarbij goed wordt nagedacht over welke instrumenten worden ingezet (nieuwe doelgroepmaatregelen, hervorming naar één systeem in plaats van maatregelen per doelgroep?) is noodzakelijk. Vlaanderen zal veel strategische keuzes moeten maken, die de toekomst van de arbeidsmarkt mee zullen bepalen.

NOTEN

1. In de jaren voorafgaand aan 2011 werd de vraag of de respondent op zoek is naar werk niet expliciet gelinkt aan een bepaalde periode of tijdsspanne. Vanaf 2011 heeft de vraag betrekking op de referentiemaand. Aangezien deze vraag één van de criteria is om te bepalen of een niet-werkend persoon IAB-werkloos of inactief is, zijn de resultaten over de werkloze en inactieve bevolking in 2011 niet volledig vergelijkbaar met de voorgaande jaren.
2. Gewogen rekenkundig gemiddelde van de maandelijkse procentuele aandelen over de drie jaren.
3. De gewesten voeren deze maatregel uit en mogen deze doelgroep beperken. In Vlaanderen is de instapstage alleen voorbehouden voor laaggeschoolde jongeren (maximaal 2de graad secundair onderwijs of 6de jaar bso).
4. Volledigheidshalve vermelden we dat er daarnaast nog andere vormen van IBO's bestaan, gericht op personen met een arbeidshandicap (GIBO), anderstaligen (IBOT), uitzendkrachten uit kansengroepen (IBO-interim).
5. We baseren ons op de tot nu toe beschikbare informatie: het Institutioneel Akkoord (Federale Regering, 2011a), de inventarisatie door de Vlaamse administratie naar de impact van de staatshervorming (Departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid, 2012), het 'Akkoord op hoofdlijnen' van 27 juni 2012 (geüpdatet in november 2012) van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en het Voorstel tot bijzondere wet met betrekking tot de zesde staatshervorming (Belgische Senaat, 2013).
6. Het gaat zowel om de Activa (algemene vermindering voor langdurig werkzoekenden), de vermindering in het kader van doorstromingsprogramma's (werkervaringsprogramma's gericht op doorstroom naar de reguliere economie) als de SINE (voor de herinschakeling van zeer moeilijk te plaatsen werklozen in de sociale inschakelingseconomie).
7. Bepaalde vzw's die kansarme jongeren aanwerven, kunnen een vermindering van de werkgeversbijdrage krijgen.
8. Dat is een lastenverlaging voor werkgevers die opleidingen op de werkvloer organiseren voor jongeren of hun leerkrachten en die daarvoor een of meer werknemers als begeleider/opleider inzetten.
9. Gesco, het veralgemeend stelsel van gesubsidieerde contractuelen, is een tewerkstellingsprogramma van de Vlaamse overheid om arbeidsplaatsen te scheppen in de niet-commerciële sector met als doel langdurige en meestal laaggeschoolde werkzoekenden aan een job te helpen. De federale overheid is bevoegd voor de gesubsidieerde contractuelen in de besturen en de diensten van de federale overheid en voor de vrijstelling van socialezekerheidsbijdragen van gesco's.
10. Voor werkgevers die erg laag geschoolde jongeren in dienst nemen met een startbaanovereenkomst.
11. Met uitsluiting van de doorstromingsprogramma's.

12. Een PWA voert activiteiten uit die niet worden uitgevoerd door het reguliere arbeidscircuit (tuinonderhoud, stadswacht, thuishulp, ...) en richt zich op de herinschakeling van langdurig werklozen en andere kwetsbare werkzoekenden.
13. Bij outplacement verleent een outplacementbureau in opdracht van een werkgever begeleidende diensten en adviezen aan de werknemer naar aanleiding van herstructurering of collectief ontslag. De begeleiding heeft tot doel de werknemer in staat te stellen om zo snel mogelijk werk te vinden bij een nieuwe werkgever of om zelfstandige te worden.
14. Andere tewerkstellingsmaatregelen waarover het OCMW beschikt, zijn het Activa-plan, SINE, doorstromingsprogramma's, invoeginterim en partnerschapsovereenkomsten, maar deze maken geen deel uit van de staatshervorming (Werkgroep activering POD MI, 2012). Merk op dat Activa, SINE en doorstromingsprogramma's voor langdurige werklozen in het kader van doelgroepmaatregelen wel geregionaliseerd worden.

HOOFDSTUK 5

Armoede bij personen met een handicap onderschat

Bram Vermeulen en Koen Hermans

1. Inleiding

In de afgelopen twintig jaar is de relatie tussen armoede en handicap meer conceptueel dan empirisch onderzocht (Palmer, 2011). Zo is er weinig geweten over de leefsituatie van de steeds groter wordende groep van personen die een beroep doen op het bijstandsstelsel van tegemoetkomingen voor personen met een handicap.

In dit hoofdstuk verbinden we twee onderzoekstradities met elkaar, namelijk het armoedeonderzoek en het onderzoek naar de extra kosten verbonden aan handicap. De centrale stelling die we ontwikkelen, is dat het armoederisico in huishoudens met personen met een handicap wordt onderschat. Het armoederisico van een persoon met of zonder handicap wordt traditioneel op dezelfde manier berekend, vanuit de assumptie dat de tegemoetkomingen de extra kosten verbonden aan de handicap afdekken. Toch stellen we vast dat de extra kosten voor personen met een handicap hoog oplopen. Het gevolg is dat de huidige armoedecijfers de werkelijke armoede onderschatten.

Eerst bespreken we de katalysator achter dit onderzoek, namelijk het Verdrag van de Verenigde Naties betreffende de rechten van personen met een handicap. Daarna staan we stil bij de verschillende onderzoeksbenaderingen om de extra kosten van personen met een handicap in kaart te brengen. In dit hoofdstuk hanteren we de Standard of Living-benadering, die de relatie tussen inkomen en levensstandaard vergelijkt voor personen met en zonder handicap. Daarna bakenen we de doelgroep van personen met een handicap af, en in het bijzonder het stelsel van de inkomensvervangende en integratietegemoetkomingen. We verduidelijking de gebruikte surveygegevens en bespreken de resultaten.

2. VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap als katalysator

Het Verdrag van de Verenigde Naties betreffende de rechten van personen met een handicap brengt het beleid in beweging. België ratificeerde dat verdrag in 2009. Dat verdrag heeft tot doel om het genot van alle mensenrechten en fundamentele vrijheden van personen met een handicap te bevorderen, te beschermen en te waarborgen. Het VN-verdrag is het richtinggevende kader op alle beleidsniveaus. Het verankert de paradigmashift, weg van het medische model van handicap, door middel van een bredere definitie van handicap. De handicap ontstaat door de interactie tussen de persoon met een handicap en de hindernissen in de omgeving en attitudes van mensen, waardoor de volledige en gelijkwaardige participatie van de persoon met een handicap belemmerd wordt.

> "Personen met een handicap omvat personen met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen die hen in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving." (Verenigde Naties, 2006, art. 1)

Ook in het onderzoek naar de leefsituatie van personen met een handicap is het VN-verdrag een katalysator. Ten eerste expliciteert het VN-verdrag een specifieke norm: personen met een handicap moeten op voet van gelijkheid met anderen kunnen deelnemen aan de samenleving. Bij het interpreteren van surveygegevens dringt de vraag zich op of de doelgroep van personen met een handicap vergeleken moet worden met de gemiddelde Belg of de gezonde Belg. Zo pleit het VN-verdrag ervoor om het terugdringen van de armoede en een behoorlijke levensstandaard voor personen met een handicap te waarborgen (art. 28). Behoorlijk, in vergelijking met wie?

Ten tweede moeten surveys worden uitgebreid om de link tussen langdurige beperkingen en een volwaardige maatschappelijke participatie in al haar aspecten cijfermatig in beeld te brengen. Een inventaris van bestaande Europese surveys legt bloot dat bijvoorbeeld de domeinen mobiliteit (art. 20) en toegang tot informatie (art. 21) vaak buiten beeld blijven (van Oorschot, Balvers, Schols e.a., 2009).

Ten slotte vergroot het VN-verdrag de druk om de leefsituatie en de resultaten van het inclusief beleid te monitoren, onder andere in het onderwijs (art. 24), de arbeidsmarkt (art. 27) en de socioculturele participatie (art. 30). Drukkingsgroepen klagen aan dat beleidsmaatregelen niet altijd gebaseerd zijn op of gelinkt zijn met cijfergegevens (Hauben, Couchier, Spooren e.a., 2012). Door het VN-verdrag te ratificeren, verbindt België zich ertoe om de uitvoering van het VN-verdrag op te volgen en hierover te rapporteren.

> "De Staten die Partij zijn, verplichten zich relevante informatie te verzamelen, met inbegrip van statistische en onderzoeksgegevens, teneinde hen in staat te stellen beleid te formuleren en te implementeren ter uitvoering van dit Verdrag." (Verenigde Naties, 2006, art. 31)

3. Op het snijpunt van onderzoek naar handicap en armoede

De prevalentie van armoede bij personen met een handicap kan op verschillende wijzen onderzocht worden. Er is de traditionele wijze van het berekenen van de monetaire armoede. Men kan, ten tweede, een multidimensionale benadering van armoede hanteren en in kaart brengen in welke mate personen met een handicap volwaardig kunnen participeren in de samenleving. Een derde benadering is de kostenbenadering, die de vraag stelt hoeveel en welke extra kosten personen met een handicap hebben. De literatuur beschrijft vier grote methodologische benaderingen om deze extra kosten van personen met een handicap te meten: de subjectieve, comparatieve, budgetstandaard- en Standard of Living-benadering (Berthoud, Lakey & McKay, 1993; Tibble, 2005; Stapleton, Protik & Stone, 2008).

3.1 Van inkomen...

Vanuit de subjectieve benadering vraagt men aan personen met een handicap wat hun extra kosten zijn. De respondenten geven zelf een inschatting voor verschillende uitgavenposten, zoals medische en niet-medische kosten, extra verplaatsingskosten, woningaanpassingen, enzovoort. Het totaal hiervan vormt een schatting van de gerealiseerde extra kosten. De subjectieve benadering heeft als nadeel dat het opgeven van die extra kosten een moeilijke opgave is, zeker voor kwetsbare doelgroepen (Pacolet, Spruytte & Merckx, 2008). Soms is het ook niet eenvoudig om de eigen bijdrage van de totale kostprijs te onderscheiden. Daarnaast zijn de gemaakte kosten afhankelijk van het inkomen. Meer uitgaven voor handicapgerelateerde goederen en diensten betekent automatisch minder uitgaven voor gewone goederen en diensten. Als gevolg van dat compensatiemechanisme leidt de schatting van de gerealiseerde extra kosten vaak tot een onderschatting van de totale kosten van een handicap.

De comparatieve benadering vergelijkt het uitgavenpatroon van vergelijkbare personen met en zonder handicap. Aan respondenten wordt bijvoorbeeld gevraagd om een maand lang een huishoudboekje bij te houden waarin alle uitgaven gedetailleerd worden opgeschreven. Het verschil in uitgaven tussen personen met en zonder handicap geeft de extra kosten weer ten gevolg van de handicap. Deze benadering kan alleen gebruikt worden om de gerealiseerde kosten te meten, niet de potentiële kosten.

In de budgetstandaardbenadering wordt gepeild naar de behoeften van personen met een handicap. Er worden focusgroepen georganiseerd die een uitgebreide lijst van artikelen samenstellen die nodig zijn voor een acceptabele levensstandaard. Zo bepaalden Storms en Van den Bosch (2009) bijvoorbeeld gedetailleerd wat een gezin in Vlaanderen minimaal nodig heeft. Op basis daarvan wordt het benodigde inkomen berekend. Een nadeel van deze benadering is dat 'levensstandaard' vaak niet duidelijk wordt gedefinieerd. Het vaststellen van de lijst artikelen vraagt ook veel tijd.

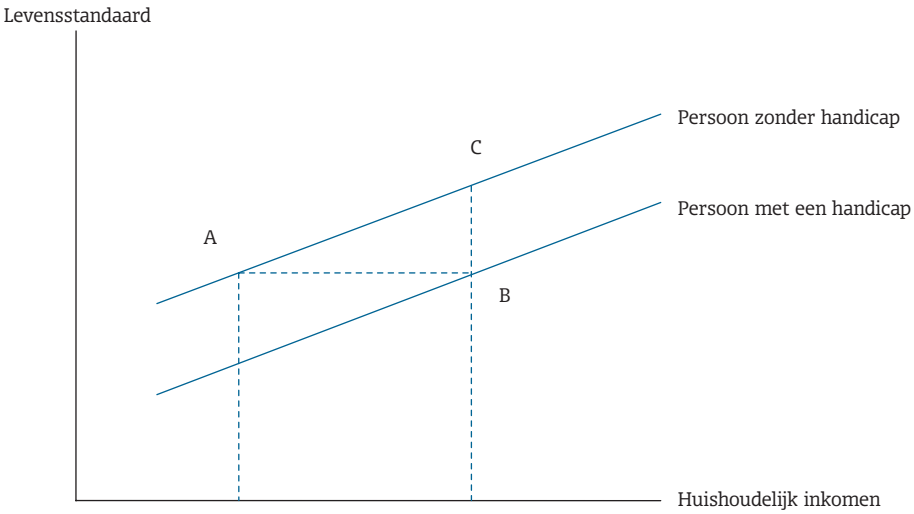
3.2 ...naar uitkomsten met de Standard of Living-benadering

Net zoals bij de comparatieve benadering vindt bij de Standard of Living-benadering een vergelijking plaats tussen personen met en zonder handicap. Het verschil is dat de comparatieve benadering de uitgavenpatronen van de twee groepen vergelijkt, terwijl de Standard of Living-benadering vertrekt vanuit een vastgestelde norm voor de levensstandaard. Het centrale principe is dat personen met een handicap een lagere levensstandaard hebben dan vergelijkbare personen zonder handicap met hetzelfde inkomen omdat zij extra kosten hebben als gevolg van hun handicap.

> Personen met een handicap hebben een lagere levensstandaard omdat zij extra kosten hebben als gevolg van hun handicap.

De Standard of Living-benadering sluit aan bij het theoretische werk van Amartya Sen (1999) en zijn begrip van 'conversion handicap'. De mogelijkheden van een persoon met een handicap om het beschikbare inkomen om te zetten in een goede levensstandaard, zijn niet altijd even groot als de mogelijkheden van een persoon zonder handicap. Een deel van het inkomen moet bijvoorbeeld aan medische kosten of de aankoop van hulpmiddelen besteed worden. Om dezelfde levensstandaard te bereiken als vergelijkbare niet-gehandicapten hebben personen met een handicap dus meer inkomsten nodig. De extra kosten van de handicap worden zo uitgedrukt door het verschil in levensstandaard te meten tussen personen met en zonder handicap.

Figuur 1 – Visuele voorstelling van de Standard of Living-benadering.



Bron: Zaidi & Burchardt (2005).

Figuur 1 toont deze relatie tussen inkomen (horizontale as) en levensstandaard (verticale as) voor personen met en zonder handicap. De onderste lijn in de figuur laat zien dat op elk niveau van het huishoudelijk inkomen een persoon met een handicap een lagere levensstandaard heeft dan een persoon zonder handicap, vanwege de extra kosten van de handicap. Om hetzelfde niveau van levensstandaard te behalen, heeft een persoon zonder handicap inkomen A nodig, terwijl een persoon met een handicap een hoger inkomen B nodig heeft. De afstand tussen het inkomen B en het inkomen A geeft zo een schatting van de extra kosten van de handicap.

Door middel van een meervoudige regressievergelijking is het mogelijk om een schatting te maken van de extra kosten als gevolg van de handicap, namelijk de afstand tussen inkomen B en inkomen A. Zaidi en Burchardt (2005) formuleren de Standard of Living-benadering als volgt:

$$S = \alpha Y + \beta D + \gamma X + k$$

De afhankelijke variabele S is een indicator van levensstandaard. Y is het beschikbare huishoudinkomen. D is de dummyvariabele die aangeeft of er al dan niet personen met een handicap aanwezig zijn in het huishouden. X is een vector van andere kenmerken van het huishouden, zoals de samenstelling, het bezit van een eigen woning en het opleidingsniveau. Door andere kenmerken van het huishouden onder controle te houden, wordt het verschil in levensstandaard teruggebracht tot de aan- of afwezigheid van een persoon met een handicap. Er wordt een intercept k toegevoegd, dat een constant minimum van levensstandaard weergeeft.

In de regressievergelijking zijn α en β de belangrijkste parameters die worden geschat. β geeft het verschil in levensstandaard weer (de afstand BC). De parameter α is de helling van de regressielijn (de afstand BC gedeeld door AB). De extra kost (E) voor personen met een handicap om een gelijkwaardige levensstandaard te behalen als personen zonder handicap is zo gelijk aan:

$$E = -\beta/\alpha$$

Dat is ook visueel uit figuur 1 af te leiden, aangezien β/α = BC/(BC/AB) = AB (Zaidi & Burchardt, 2005).

De Standard of Living-benadering is praktisch goed uitvoerbaar omdat respondenten geen gedetailleerde informatie moeten geven over hun uitgaven. De Standard of Living-methode geeft enkel een schatting van de extra kost van handicap op het niveau van het huishouden, zonder te specificeren welke uitgavenposten daaraan bijdragen.

Er bestaat binnen de Standard of Living-benadering geen gouden standaard voor de selectie van indicatoren die de levensstandaard meten. Onderzoekers gebruiken verschillende vragen uit surveys die iets zeggen over de levensstandaard. Bijvoorbeeld: de mate waarin het huishouden de eindjes aan elkaar kan knopen, zich een wasmachine kan veroorloven of kan sparen. Sommige onderzoekers voegen meerdere vragen samen

tot een overkoepelende indicator van levensstandaard, terwijl anderen slechts een enkele vraag als afhankelijke variabele van levensstandaard gebruiken (Berthoud & Bryan, 2011; Morciano, Hancock & Pudney, 2012).

Voorstanders van de Standard of Living-benadering stellen dat de armoederisicograad wordt onderschat, juist omdat er geen rekening wordt gehouden met de extra kosten die personen met een handicap hebben. Net zoals armoedecijfers rekening houden met de grootte en de samenstelling van het huishouden, moet er ook rekening worden gehouden met de aanwezigheid van personen met een beperking binnen het huishouden. Door middel van equivalentiefactoren is het mogelijk om huishoudinkomens te standaardiseren voor de aan- of afwezigheid van personen met een handicap.

In het armoedeonderzoek is het gebruik van equivalentiefactoren een vanzelfsprekendheid, maar enkel om te corrigeren voor het aantal volwassenen en kinderen. Daarbij wordt het inkomen gestandaardiseerd volgens de internationaal gemodificeerde OESO-schaal. De eerste volwassene krijgt een gewicht van 1,0. Voor elke bijkomende volwassene wordt 0,5 toegevoegd. Voor elk kind jonger dan 14 jaar in het huishouden wordt 0,3 bijgeteld. Deze gewichten worden opgeteld tot een equivalentiefactor. Een gezin met twee volwassenen en twee jonge kinderen krijgt zo een gewicht van 2,1 (1+0,5+0,3+0,3). Het beschikbare huishoudinkomen wordt door deze equivalentiefactor gedeeld. Het gestandaardiseerde of equivalente huishoudinkomen is dus een uitdrukking van het besteedbare inkomen van een huishouden, rekening houdend met het aantal volwassenen en kinderen.

Op basis van de extra kost van de handicap, berekend via de Standard of Living-benadering, wordt een extra gewicht toegekend voor de aanwezigheid van een persoon met een handicap in het huishouden (Zaidi & Burchardt, 2005). Stel bijvoorbeeld dat een volwassene met een handicap 10% extra kosten heeft om een gelijkwaardige levensstandaard te behalen als een gelijkaardige persoon zonder handicap. De equivalentiefactor die standaardiseert voor de aanwezigheid van een alleenstaande met een handicap, bedraagt dan 1,1. Een alleenstaande persoon met een handicap met een beschikbaar inkomen van € 1.000 heeft zo een handicap-equivalent inkomen van € 909.

4. Afbakenen van personen met en zonder handicap

Volgens de Standard of Living-benadering willen we vergelijken welke levensstandaard huishoudens zonder en met een persoon met een handicap behalen aan de hand van hun beschikbare inkomen. Om de groep van personen met een handicap af te bakenen, gebruiken we twee verschillende invalshoeken.

Enerzijds hebben we het over huishoudens waar iemand een inkomensvervangende en/of integratietegemoetkoming ontvangt. Dat is een eerder enge benadering van handicap, aangezien personen door een toegangspoort moeten om recht te hebben op deze tegemoetkomingen. Anderzijds bakenen we de doelgroep breder af op basis van zelfrapportering in surveys. We gaan na of binnen het huishouden iemand van zichzelf vindt dat hij of zij een langdurige beperking heeft.

Uiteindelijk krijgen we zo drie groepen van huishoudens waarvoor we de relatie tussen het inkomen en de levensstandaard onderzoeken. Groep 1 omvat de 'gezonde' huishoudens, waar op basis van zelfrapportering niemand zichzelf beperkt vindt. Groep 2 omvat huishoudens waar wel iemand aangeeft langdurig beperkt te zijn. Groep 3 bevat de huishoudens waar iemand recht heeft op een inkomensvervangende en/of integratietegemoetkoming.

4.1 Inkomensvervangende en integratietegemoetkomingen

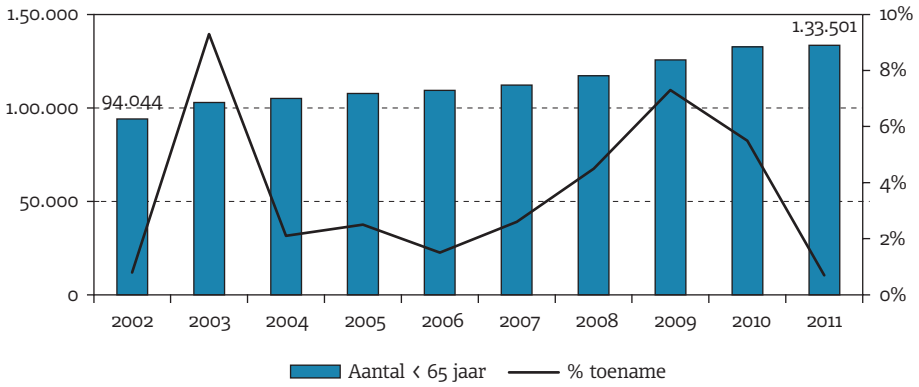
De inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT) wordt toegekend aan personen die wegens een lichamelijke of psychische handicap niet in staat zijn om een volwaardig inkomen uit arbeid te verwerven. Hun verdienvermogen is verminderd tot een derde of minder van wat een valide persoon kan verdienen door te werken. Bovendien hebben deze personen onvoldoende rechten opgebouwd om in aanmerking te komen voor een socialezekerheidsuitkering. Het is dus een vorm van behoeftegetoetste sociale bijstand gericht op een specifieke doelgroep.

De integratietegemoetkoming (IT) wordt toegekend aan personen die vanwege een vermindering van de zelfredzaamheid bijkomende kosten hebben. Om een integratietegemoetkoming te ontvangen wordt nagegaan welke invloed de handicap heeft op de uitvoering van verschillende dagelijkse taken, zoals zich verplaatsen en zich verzorgen. Beide tegemoetkomingen kunnen worden toegekend vanaf 21 jaar, maar de uitbetaling loopt verder na 65-jarige leeftijd. De tegemoetkomingen kunnen gecombineerd worden met andere inkomsten, bijvoorbeeld uit werk, van een andere tegemoetkoming of een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

In dit hoofdstuk ligt de focus op IVT/IT-uitkeringsgerechtigden op beroepsactieve leeftijd (21 tot 65 jaar). Vanaf de leeftijd van 65 jaar wordt men ingedeeld in het ouderenbeleid en niet meer in het beleid voor personen met een handicap. Figuur 2 geeft de evolutie weer van het aantal personen met een IVT/IT tussen 2002 en 2011. Dat aantal is gestegen van 94.044 in 2002 tot 133.501 in 2011, of een stijging van 42%. Deze stijging is mogelijk te verklaren door een betere bekendheid van het stelsel en een snellere behandeling van de aanvragen. Bovendien mag bij deze cijfers niet uit het oog verloren worden dat deze rechten niet geïndividualiseerd zijn, zoals dat het geval is bij het leefloon. Het daadwerkelijke aantal personen die afhankelijk zijn van dit bijstandsstelsel op het niveau van het huishouden, is dus nog een stuk groter.

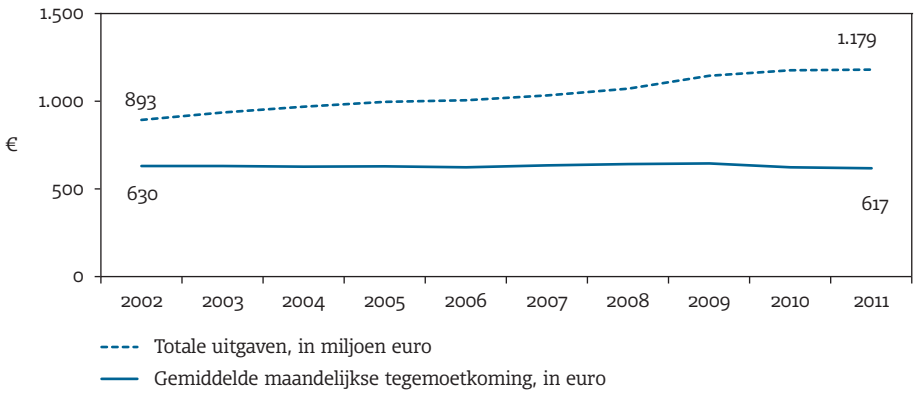
In constante prijzen, met 2011 als referentiewaarde, is het gemiddelde bedrag[1] van de IVT/IT-tegemoetkoming geëvolueerd van € 630 per maand in 2002 tot € 617 per maand in 2011 (zie figuur 3). De gemiddelde maandelijkse tegemoetkoming is dus niet gestegen wanneer de invloed van de inflatie wordt geëlimineerd. De tegemoetkomingen zijn de laatste tien jaar wel aangepast aan de inflatie waardoor de koopkracht van de uitkeringsgerechtigden ongeveer op hetzelfde niveau is gebleven. Figuur 3 geeft ook de evolutie van de totale IVT/IT-uitgaven weer, eveneens in constante prijzen. In 2002 bedroeg de totale uitgave 893 miljoen euro en dit is in 2011 opgelopen tot 1.179 miljoen euro. De toename is dus toe te schrijven aan de stijging van het aantal uitkeringsgerechtigden.

Figuur 2 – Evolutie van het aantal IVT/IT-uitkeringsgerechtigden tussen 21 en 65 jaar (2002-2011).



Bron: gebaseerd op het jaaroverzicht van FOD Sociale Zekerheid, 2011 (vanaf het jaar 2003 zijn de gegevens beschikbaar op 31/12).

Figuur 3 – Evolutie van de IVT/IT-uitgaven in constante prijzen, waarde 2011 (2002-2011).



Bron: gebaseerd op het jaaroverzicht van FOD Sociale Zekerheid, 2011.

4.2 Op basis van zelfrapportering

Een tweede manier om de doelgroep van personen met een handicap in beeld te brengen, is via zelfrapportering in surveys. Het gebruik van de 'Minimum European Health Module' wordt naar voren geschoven om de vergelijkbaarheid tussen surveys te vergroten (van Oorschot e.a., 2009). Deze module bevat drie korte vragen met informatie over de subjectieve gezondheidstoestand, de langdurigheid van de aandoening en de beperkingen in de activiteiten van het dagelijkse leven. In de Europese enquête naar inkomens en levensomstandigheden (EU-SILC) zijn deze vragen ook opgenomen. De betrouwbaarheid van deze module binnen België is voldoende hoog (Cox, van Oyen, Cambois e.a., 2009).

Respondenten die aangeven dat ze een handicap, langdurige ziekte of aandoening hebben én die zichzelf de laatste zes maanden of langer beperkt vinden in hun dagelijkse activiteiten, beschouwen we als personen met een beperking. Respondenten die niet beperkt zijn in hun dagelijkse activiteiten, ook al lijden ze aan een handicap, langdurige ziekte of aandoening, zijn via deze operationalisering dus niet beperkt. Zaidi en Burchardt (2005) en Cullinan, Gannon en Lyons (2011) hanteerden dezelfde afbakening.

5. Gehanteerde surveygegevens

In het kader van het project HANDILAB[2] is de specifieke doelgroep van personen met een IVT/IT-tegemoetkoming bevraagd door middel van een gestratificeerde steekproef.[3] Voor de steekproeftrekking is vertrokken van de betalingsgegevens van de FOD Sociale Zekerheid. In andere surveys zijn respondenten met een IVT/IT niet precies af te bakenen of niet voldoende aanwezig om er zinvolle uitspraken over te doen. Aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst werden in 2011 face-to-face interviews afgenomen bij 1.118 IVT/IT-uitkeringsgerechtigden (zie tabel 1) (Vermeulen, Van Der Niet, Demaerschalk e.a., 2012).

In het kader van de Standard of Living-benadering gebruiken we daarnaast ook de Belgische EU-SILC-data uit 2009 (zie tabel 1). Binnen deze steekproef van EU-SILC bakenen we verder huishoudens zonder en met een persoon met een beperking af, op basis van de zelfrapportering van de leden van het huishouden. We maken de optelsom van alle individuele antwoorden. Bij 77% van de huishoudens uit EU-SILC is er geen enkele persoon met een beperking aanwezig.

Op basis van beide surveys krijgen we drie groepen die we verder vergelijken: huishoudens waarin niemand een beperking heeft, huishoudens waar iemand zelf aangeeft een beperking te hebben, en huishoudens met een IVT/IT-uitkeringsgerechtigde.

Tabel 1 – Vergelijking van de steekproeven van HANDILAB en EU-SILC.

	HANDILAB	EU-SILC
Veldwerk	maart-mei 2011	2009
Inkomensperiode	2010	2008
N	1.118 huishoudens	4.568 huishoudens
Populatie	huishoudens met rechthebbenden IT en/of IVT (exclusief Duitstaligen en personen in een instelling)	private Belgische huishoudens
Afbakening handicap	betalingsgegevens IVT/IT FOD Sociale Zekerheid	zelfrapportering leden huishouden
Leeftijd referentiepersoon huishouden	tussen 21 en 65 jaar	tussen 21 en 65 jaar
Representativiteit	representatief qua tegemoetkoming (IT, IVT en IVT/IT) en zelfredzaamheid	representatief voor België

Tabel 2 – Overzicht van de sociodemografische kenmerken van IVT/IT-uitkeringsgerechtigden.

Variabele	Antwoordcategorieën	% (N = 1.118)
Geslacht	man	44
	vrouw	56
Leeftijd	52-65 jaar	43
	42-51 jaar	25
	32-41 jaar	16
	22-31 jaar	16
Burgerlijke staat	ongehuwd	46
	gehuwd/wettelijk samenwonend	33
	gescheiden	19
	weduwe/weduwnaar	3
Samenlevingsvorm	geen partner, geen kinderen, alleenwonend	29
	geen partner, geen kinderen, wonend bij ouders	23
	partner en kinderen	18
	wel partner, geen kinderen	15
	geen partner, wel kinderen	8
	overige	6
Huisvesting	eigenaar	28
	huurder private woning	22
	huurder sociale woning	20
	woont gratis	11
	woont in bij familie/vriend en betaalt vergoeding	11
	overige	9
Werksituatie	heeft betaald werk	11
	heeft geen betaald werk	89
Opleidingsniveau	postsecundair	29
	geen postsecundair	71
Mantelzorg	ontvangt geen mantelzorg	36
	ontvangt wel mantelzorg	64

5.1 Beschrijving van de steekproef van personen met een IVT/IT-tegemoetkoming

De meerderheid (56%) van de uitkeringsgerechtigden zijn vrouwen (zie tabel 2). Bijna de helft is ouder dan 50 jaar. Een derde is gehuwd of wettelijk samenwonend. De samenlevingsvormen zijn divers. Zo wonen drie op de tien uitkeringsgerechtigden alleen, zonder partner of kinderen. Ongeveer een kwart (23%) van de respondenten woont bij de ouders en heeft geen partner of kinderen. Bijna één op de vijf uitkeringsgerechtigden woont samen met een partner en met minstens één kind jonger dan 14 jaar. Vijftien procent woont samen met een partner, maar zonder kinderen. Bijna 8% van de IVT/IT-uitkeringsgerechtigden is een alleenstaande ouder. Meer dan een kwart (28%) van de respondenten is eigenaar van een woning. In totaal is 42% huurder: 20% huurt een sociale woning en 22% huurt een private woning. Elf procent woont gratis en 11% woont in bij een familielid of vriend en betaalt hiervoor een vergoeding. Op het moment van de bevraging heeft 11% betaald werk. Van de uitkeringsgerechtigden hebben zeven op de tien geen diploma postsecundair onderwijs. Bijna twee derde ontvangt mantelzorg, meestal van de ouders (33%), de partner (26%), een kind (14%), een broer of zus (10%) of een kennis of vriend (7%).

Er is een grote diversiteit in het type beperkingen (zie tabel 3). Twee derde geeft aan meer dan één beperking te hebben. Dat zijn lichamelijke (71%), visuele (30%), auditieve (14%), maar ook verstandelijke (37%), psychische of psychiatrische beperkingen (24%) en chronische ziekten (24%). Ondanks de beperkingen vindt één op de vijf (20%) zijn eigen gezondheid goed.

Tabel 3 – Overzicht van de gezondheidskenmerken van IVT/IT-uitkeringsgerechtigden.

Variabele	Antwoordcategorieën	% (N = 1.118)
Type beperking[a]	visuele beperking	30
	auditieve beperking	14
	lichamelijke beperking	71
	verstandelijke beperking	37
	chronische ziekte	32
	psychische of psychiatrische beperking	24
	andere beperking	7
Subjectieve gezondheid	goed/zeer goed	20
	gaat wel/slecht/zeer slecht	80
Ernst beperking activiteiten dagelijks leven	niet	27
	matig	47
	ernstig	26
Ernst beperking instrumentele activiteiten dagelijks leven	niet	6
	matig	31
	ernstig	63
Begin van de handicap	0-18 jaar	48
	18 jaar of ouder	52
Pijn	geen/beetje pijn	46
	veel/heel veel pijn	54

a: meerdere antwoorden mogelijk, cumulatief geen 100%.

Een kwart ervaart ernstige beperkingen in de activiteiten van het dagelijkse leven en twee derde is ernstig beperkt voor de instrumentele activiteiten. Zo is het opvallend dat 40% niet zelfstandig de dagelijkse administratie kan beheren en 38% niet zelf geldzaken kan uitvoeren. Ongeveer de helft (48%) had de handicap al voor de leeftijd van 18 jaar. Meer dan de helft (54%) heeft in de afgelopen vier weken veel pijn gehad.

5.2 Operationalisering van de Standard of Living-benadering

Op basis van de literatuur gebruiken we drie verschillende indicatoren van levensstandaard (Vermeulen e.a., 2012). Ten eerste berekenen we wat de extra kosten zijn voor huishoudens met een persoon met een beperking of met een IVT/IT-uitkeringsgerechtigde om op een evenwaardig niveau de eindjes aan elkaar te kunnen knopen als huishoudens zonder een persoon met een beperking. Ten tweede gaan we na in welke mate de huishoudens zich duurzame consumptiegoederen, zoals een wasmachine of een computer, kunnen veroorloven. Ten derde vergelijken we in welke mate de huishoudens de basisbehoeften van voeding, verwarming en vakantie kunnen veroorloven. We kiezen ervoor om drie afzonderlijke indicatoren te gebruiken in plaats van alles samen te voegen tot een overkoepelende, meer abstracte indicator van levensstandaard. Zo blijft het duidelijk hoe bepalend de keuze van de indicator van levensstandaard is in de berekening van de extra kost ten gevolge van een handicap.

Tabel 4 – Indicatoren van levensstandaard in huishoudens zonder en met een persoon met een beperking en huishoudens met een IVT/IT-gerechtigde (in %).

Drie verschillende indicatoren van levensstandaard		Huishoudens zonder een persoon met een beperking	Huishoudens met persoon met een beperking	Huishoudens met IVT/IT-uitkeringsgerechtigde
		steekproef EU-SILC n = 3.515	steekproef EU-SILC n = 1.053	steekproef HANDILAB n = 1.118
(1) Eindjes aan elkaar kunnen knopen	(zeer) moeilijk	20	33	47
	eerder moeilijk	20	24	25
	eerder gemakkelijk	27	22	19
	(zeer) gemakkelijk	34	21	9
(2) Duurzame consumptiegoederen niet kunnen veroorloven	telefoon/gsm	0	1	17
	kleuren-tv	1	1	2
	computer	5	10	19
	wasmachine	3	4	7
	auto	8	13	23
(3) Basisbehoeften niet kunnen veroorloven	woning voldoende verwarmen	5	11	23
	om de twee dagen vlees-, kip- of vismaaltijd (of vegetarisch equivalent) eten	5	9	20
	jaarlijks een week op vakantie gaan	24	43	71

Tabel 4 vergelijkt deze indicatoren van levensstandaard tussen de drie afgebakende groepen. Huishoudens zonder personen met een beperking hebben voor elke indicator de hoogste levensstandaard. Zo heeft 20% het (zeer) moeilijk om de eindjes aan elkaar te knopen, tegenover 33% van de huishoudens met een persoon met een beperking en tegenover 47% van de huishoudens met een IVT/IT-uitkeringsgerechtigde. Hetzelfde patroon is merkbaar bij het bezit van duurzame consumptiegoederen. Zo varieert het aandeel huishoudens dat zich geen computer kan veroorloven tussen de groepen van 5%, 10% tot 19%. Ook voor de basisbehoeften van verwarming, voeding en vakantie is er een trapsgewijs verschil tussen de afgebakende groepen. Zo kan 23% van de huishoudens met een IVT/IT-gerechtigde het zich niet veroorloven om de woning voldoende te verwarmen, tegenover 10% bij huishoudens met een persoon met een beperking en 5% bij huishoudens zonder een persoon met een beperking.

In een ordinale logistische regressie gebruiken we deze drie verschillende afhankelijke variabelen van levensstandaard om de kans op een lagere levensstandaard te berekenen. Voor de vraag die aangeeft in welke mate de huishoudens de eindjes aan elkaar kunnen knopen, voegen we de categorieën 'zeer moeilijk' en 'moeilijk' en de categorieën 'gemakkelijk' en 'zeer gemakkelijk' samen. Voor de duurzame consumptiegoederen en de basisbehoeften werken we met een index die optelt hoeveel items men zich kan veroorloven.

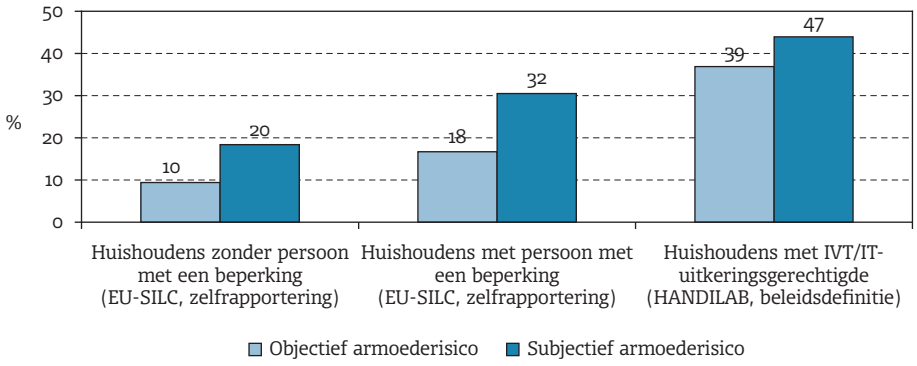
In de regressievergelijkingen wordt telkens het natuurlijke logaritme van het huishoudinkomen gebruikt (Zaidi & Burchardt, 2005; Cullinan e.a., 2011). Dat wil zeggen dat de levensstandaard minder snel stijgt naarmate het huishoudinkomen groter wordt. De levensstandaard zal bijvoorbeeld sneller toenemen wanneer het inkomen stijgt van € 800 naar € 1.000 dan bij het verschil tussen € 1.800 en € 2.000.

6. Resultaten

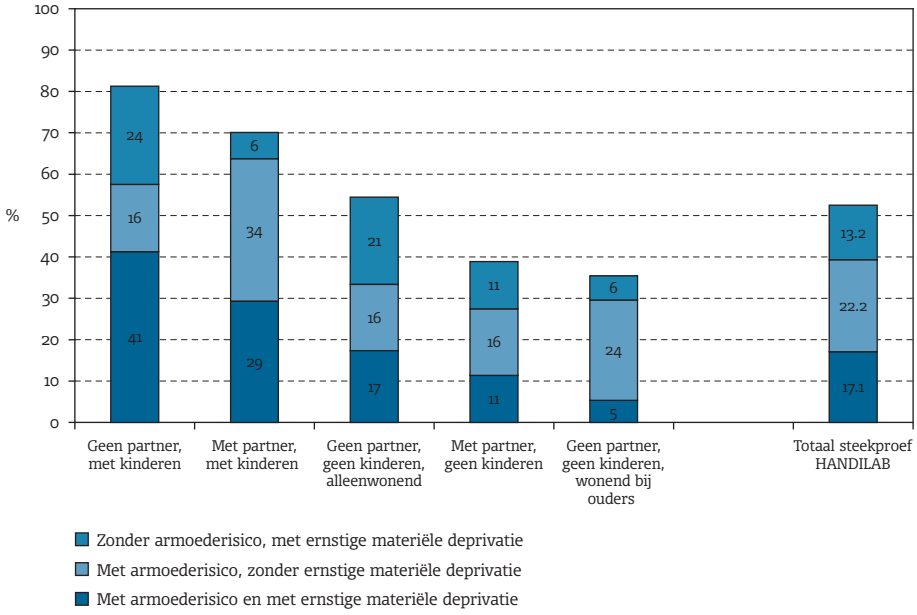
6.1 Minimumbescherming

Eerst staan we stil bij de precaire leefsituatie van personen met een IVT/IT-tegemoetkoming. De mediaan van het gestandaardiseerde huishoudinkomen met een IVT/IT-uitkeringsgerechtigde bedraagt € 1.047. Daarmee heeft 39,3% een inkomen dat onder de armoedegrens ligt (<60% van het mediaan netto-inkomen) (zie figuur 4). Bijna de helft van de huishoudens kan moeilijk of zeer moeilijk rondkomen met het beschikbare inkomen. In huishoudens zonder een persoon met een beperking liggen deze percentages beduidend lager. Een op de tien heeft een objectief armoederisico en een op de vijf een subjectief armoederisico. De groep van huishoudens met een persoon met een beperking op basis van zelfrapportering neemt een tussenpositie in. De armoederisico's zijn er lager in vergelijking met huishoudens met een IVT/IT-uitkeringsgerechtigde, maar hoger dan bij huishoudens zonder een persoon met een beperking.

Figuur 4 – Objectief en subjectief armoederisicopercentage in huishoudens zonder en met een persoon met beperking of IVT/IT-uitkeringsgerechtigde.



Figuur 5 – Combinatie van objectief armoederisico en ernstige materiële deprivatie naar samenlevingsvorm van de IVT/IT-uitkeringsgerechtigden (in %).



In de huishoudens met een IVT/IT-uitkeringsgerechtigde is het verschil tussen het objectieve en subjectieve armoederisico het kleinst. Bij huishoudens zonder een persoon met een beperking is het subjectieve armoederisico dubbel zo groot als het objectieve armoederisico. Ook bij de tussengroep van huishoudens waar iemand zelf een beperking rapporteert, is dat zo.

Ten tweede valt op dat de specifieke groep van IVT/IT-uitkeringsgerechtigden leert rond te komen met het beschikbare inkomen door te besparen op uitgavenposten. Dat kan het relatief kleine verschil tussen het objectieve en subjectieve armoederisico mee verklaren. Meer dan één op de vier huishoudens (28%) met een IVT/IT-uitkeringsgerechtigde bespaarde het afgelopen jaar op niet-medische professionele zorg (thuishulp, poetshulp, boodschappenhulp, klussen). Een derde van de huishoudens (34%) stelt medische consumptie uit omwille van financiële redenen. In de Gezondheidsenquête van 2008, die uitspraken doet over de globale Belgische bevolking, is dat 14% van de huishoudens (Demarest, 2010). Huishoudens met IVT/IT-uitkeringsgerechtigden hebben gemiddeld € 251 maandelijkse uitgaven voor gezondheidszorg, wat overeenkomt met 17% van het beschikbare inkomen. De Gezondheidsenquête 2008 komt op basis van dezelfde vraagstelling tot een gemiddelde van € 125 aan maandelijkse gezondheidszorgen of 7% van het beschikbare inkomen. De kostprijs van socioculturele activiteiten is voor 46% van de huishoudens de reden om minder deel te nemen dan gewenst. Meer dan de helft bespaart op niet-medische handicapgerelateerde uitgaven, zoals hulpmiddelen, specifieke verplaatsingskosten of woningaanpassingen. Bijna drie vierde bespaart op algemene niet-medische uitgavenposten en dan vooral op energiekosten.

De IVT/IT-uitkeringsgerechtigden leren rondkomen met het beschikbare inkomen door te besparen op uitgavenposten.

Ten derde blijkt op basis van de Europese indicator dat 29,6% van de IVT/IT-uitkeringsgerechtigden ernstige materiële deprivatie[4] ervaart tegenover 5,9% in de totale Belgische bevolking. Het valt daarbij op dat het objectieve armoederisico een minder goede indicator is voor de IVT/IT-uitkeringsgerechtigden dan voor de totale Belgische bevolking. In de steekproef van HANDILAB ervaart 13,2% ernstige materiële deprivatie hoewel het inkomen boven de armoedegrens ligt. In totaal heeft 52,5% een armoederisico en/of ernstige materiële deprivatie. Dat kan verklaard worden door de extra kosten die zij hebben.

De factoren die het armoedeonderzoek naar voren schuift, zoals het niet bezitten van een eigen woning en de samenlevingsvorm, bepalen ook in de specifieke IVT/IT-doelgroep het risico op een onvoldoende minimumbescherming. Figuur 5 illustreert het belang van de samenlevingsvorm aan de hand van de combinatie van het objectieve armoederisico en de aanwezigheid van ernstige materiële deprivatie. De totale lengte van het staafje geeft per samenlevingsvorm weer hoeveel procent van de huishoudens arm of gedepriveerd is. Bij eenoudergezinnen waarbij de ouder een IVT/IT-tegemoetkoming ontvangt, is dat meer dan 80%. Het objectieve armoederisico bedraagt 57%. Daarbovenop is 24% ernstig materieel gedepriveerd, hoewel er op basis van het inkomen geen sprake is van armoede. Personen met een IVT/IT die bij hun ouders inwonen, zijn het best beschermd. In die samenlevingsvorm komen ernstige materiële deprivatie en een armoederisico het minst vaak samen voor. Het is echter niet duidelijk in welke mate het inwonen bij de ouders de eigen, vrije keuze is van de uitkeringsgerechtigde.

6.2 Extra kosten om evenwaardige levensstandaard te behalen

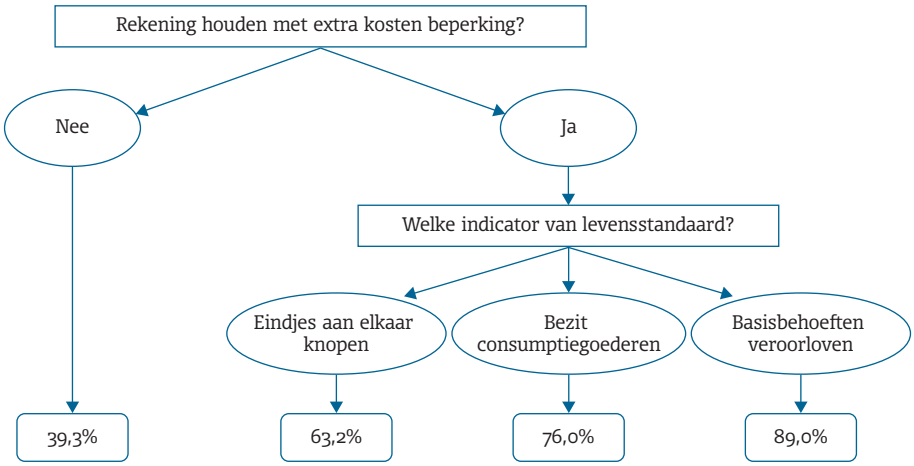
Tabel 5 toont de equivalentiefactoren die het huishoudinkomen standaardiseren voor de aanwezigheid van een persoon met een beperking of een persoon met een IVT/IT. Dat zijn de resultaten van de Standard of Living-benadering in functie van de drie verschillende indicatoren van levensstandaard. Het inkomen van huishoudens met een persoon met een beperking of een IVT/IT wordt met deze equivalentiefactoren gestandaardiseerd opdat men een evenwaardige levensstandaard kan behalen als gelijkaardige huishoudens zonder een persoon met een beperking. De interpretatie is analoog aan de OESO-equivalentiefactoren die gebruikt worden om te standaardiseren voor de grootte en samenstelling van het huishouden.

Huishoudens met een persoon met een beperking of een IVT/IT hebben een hoger inkomen nodig dan vergelijkbare huishoudens zonder een persoon met een beperking om hetzelfde niveau van levensstandaard te behalen. De hoogte van deze extra kosten hangt af van de operationalisering van de levensstandaard.

Tabel 5 – Equivalentiefactoren om het beschikbare huishoudinkomen te standaardiseren voor de aanwezigheid van een persoon met een beperking en een IVT/IT.

	Drie verschillende indicatoren van levensstandaard		
	Eindjes aan elkaar knopen	Bezit duurzame consumptiegoederen	Basisbehoeften veroorloven
huishoudens zonder persoon met een beperking	1	1	1
huishoudens met persoon met een beperking	1,22	1,07	1,24
huishoudens met IVT/IT-uitkeringsgerechtigde	1,23	1,38	1,66

Figuur 6 – Armoederisicograad van huishoudens met een IVT/IT-uitkeringsgerechtigde, rekening houdend met extra kosten (in %).



Voor huishouden met een IVT/IT-uitkeringsgerechtigde varieert de equivalentiefactor van 1,23 om evenwaardig de eindjes aan elkaar te knopen, over 1,38 om zich evenwaardig duurzame consumptiegoederen te kunnen veroorloven, tot 1,66 om evenwaardig basisbehoeften te vervullen. Dat toont aan hoe belangrijk de keuze van de indicator van levensstandaard is. De subjectieve evaluatie over het kunnen rondkomen met het inkomen zegt iets anders dan de objectieve realisatie van de basisbehoeften voeding, verwarming en vakantie. Dat bevestigt dat huishoudens met een IVT/IT-uitkeringsgerechtigde leren rondkomen met het beschikbare inkomen door te besparen op verschillende uitgavenposten en bepaalde basisbehoeften niet te vervullen.

De equivalentiefactoren verschillen ook tussen de breed afgebakende groep van huishoudens met een persoon met een beperking en de groep waarbij een lid van het huishouden een IVT/IT-tegemoetkoming ontvangt. Voor het kunnen veroorloven van de basisbehoeften verwarming, voeding en vakantie bedraagt de equivalentiefactor 1,24 in plaats van 1,66. De specifieke doelgroep van IVT/IT-uitkeringsgerechtigden heeft dus grotere extra kosten om zich evenwaardig de basisbehoeften te kunnen veroorloven in vergelijking met de breder afgebakende doelgroep van huishoudens met een persoon met een beperking.

De armoederisicograad stijgt van 39,3% tot 63,2%, 76,0% of 89,0%, afhankelijk van de gekozen indicator voor levensstandaard.

De objectieve armoederisico's geven een vertekend beeld voor huishoudens met een persoon met een handicap, omdat ze geen rekening houden met de extra kosten die de handicap met zich meebrengt. De onderschatting van de werkelijke armoede is groter in de specifieke groep van huishoudens met een IVT/IT-uitkeringsgerechtigde. Het objectieve armoederisico van 39,3% focust enkel op het beschikbare inkomen, zonder rekening te houden met de mogelijkheden om met dat inkomen een aanvaardbare levensstandaard te verwerven. Wanneer we de handicap-equivalentiefactor gebruiken die rekening houdt met de mate waarin deze huishoudens de eindjes aan elkaar kunnen knopen, dan stijgt de armoederisicograad van 39,3% tot 63,2% (zie figuur 6). Wanneer we rekening houden met de extra kosten voor huishoudens met een beperking om op hetzelfde niveau duurzame consumptiegoederen te bezitten als huishoudens zonder beperkingen, dan stijgt de armoederisicograad tot 76,0%. De indicator van levensstandaard die aangeeft in welke mate huishoudens met een beperking zich basisbehoeften kunnen veroorloven, zorgt voor het hoogste armoederisico, namelijk 89,0%.

7. Besluit

De resultaten tonen aan dat het armoederisico van personen die recht hebben op een IVT/IT, een stuk hoger is dan bij de algemene bevolking. Het huidige stelsel van inko-

mensvervangende en integratietegemoetkomingen dekt onvoldoende de extra kosten verbonden aan handicap. Ook huishoudens met een persoon met een zelfgerapporteerde beperking hebben extra kosten in vergelijking met huishoudens zonder een persoon met een beperking. Deze extra niet-gedekte kosten zijn echter minder groot dan bij de specifieke groep van huishoudens met een IVT/IT-uitkeringsgerechtigde.

Met dit onderzoek willen we het debat opentrekken binnen het armoedeonderzoek over het gebruik van equivalentiefactoren die het inkomen standaardiseren voor de aanwezigheid van personen met een beperking of handicap in het huishouden. Ook bij andere kwetsbare doelgroepen met mogelijke extra kosten, zoals zorgafhankelijke ouderen, is deze benadering zinvol. Net zoals armoedeonderzoek vanzelfsprekend rekening houdt met de grootte van het huishouden en de aanwezigheid van kinderen, pleiten de voorstanders van de Standard of Living-benadering ervoor om equivalentiefactoren uit te werken die de extra handicapgerelateerde kosten verrekenen in het werkelijke beschikbare huishoudinkomen. Daarvoor is nog een lange weg te gaan, omdat de armoedecijfers dan stijgen en omdat de Standard of Living-benadering nog geen breed draagvlak heeft.

Het uitwerken van handicap-equivalentiefactoren is een waardevolle aanvulling in het licht van de doelstelling van het VN-verdrag om de armoede bij personen met een handicap terug te dringen. Deze benadering geeft aan in welke mate het beleid effectief een gelijkwaardige levensstandaard garandeert aan personen met een handicap. De fixatie op het beschikbare inkomen en de bijbehorende monetaire, objectieve armoedecijfers wordt losgelaten. De mogelijkheden van personen met een handicap om het beschikbare inkomen om te zetten in een gelijkwaardige levensstandaard als personen zonder handicap staan centraal.

NOTEN

1. Voor de wijze waarop de tegemoetkomingen berekend worden, verwijzen we naar de vernieuwde website van de Directie-Generaal Personen met een handicap: http://www.handicap.fgov.be/nl/tegemoetkomingen/voor-volwassenen.
2. Het onderzoeksproject HANDILAB in opdracht van de POD Wetenschapsbeleid en de FOD Sociale Zekerheid (AG/01/154) heeft twee doelstellingen: (1) de socio-economische positie van personen met een handicap in kaart brengen met behulp van administratieve gegevens (Moron & Debels, 2012); (2) een analyse van de effectiviteit van de inkomensvervangende en integratietegemoetkomingen (Vermeulen e.a., 2012).
3. Voor een uitgebreide beschrijving van de steekproeftrekking verwijzen we naar het eindrapport (Vermeulen e.a., 2012).
4. Mensen met een 'ernstige materiële deprivatie' missen minstens vier van de volgende negen elementen en zijn niet in staat om: (1) huur of courante rekeningen te betalen, (2) hun woning degelijk te verwarmen, (3) onverwachte uitgaven te doen, (4) om de twee dagen vlees, vis of een proteïnerijk alternatief te eten, (5) een week vakantie per jaar te nemen buiten hun huis, (6) zich een eigen wagen, (7) wasmachine, (8) kleurentelevisie of (9) telefoon aan te schaffen. Deze definitie geeft een inzicht in de behoeften die deel uitmaken van een menswaardig bestaan in Europa (Europese Commissie, 2010).

HOOFDSTUK 6

‘Thouiza’ voorbij. Over hulpvraagtrajecten van personen van buitenlandse herkomst in armoede

Danielle Dierckx en Sylvie Van Dam

1. Inleiding

De alarmerende armoedecijfers bij personen van buitenlandse herkomst brengen deze heterogene groep van hulpbehoevenden op de voorgrond. Hoe gaan zij met hun armoedesituatie om? Waar vinden zij steun? De werkelijkheid is complex. Hoelang moeten deze mensen op ons grondgebied zijn om een beroep te mogen doen op onze sociale zekerheid? In welke mate willen we zorgen voor wie geen wettig verblijfsstatuut heeft? Onze hulpverlening en sociale bescherming zijn niet ontworpen om nieuwkomers of mensen zonder papieren vooruit te helpen. Deze systemen slagen er niet in om personen van buitenlandse herkomst, van alle generaties en windstreken, voor armoede te behoeden. Tegelijk hebben we aanwijzingen dat ‘thouiza’, of het in groep elkaar ondersteunen, minder potentieel heeft dan dat het ooit heeft gehad.

We rapporteren in dit hoofdstuk over een onderzoek dat exploreert hoe personen van buitenlandse herkomst in één stad omgaan met hun armoede (Dierckx, Geerts & Van Dam, 2013). We trachten zo hun hulpvraagtrajecten te reconstrueren en de zwaktes in ons lokale welvaartssysteem op te sporen. Alvorens we hun strategieën bespreken, lichten we kort de context toe, alsook de armoede bij personen van buitenlandse herkomst. We concluderen met enkele voorzichtige aanbevelingen.

2. In de context van het lokaal welvaartssysteem

Het sociaal beleid speelt zich in grote mate af op het federale en Vlaamse niveau. De sociale zekerheid, het activeringsbeleid, het woon- en onderwijsbeleid zijn elk mee verantwoordelijk voor het welzijn van de burger. Verschillende hervormingen, als reactie op de crisis van de welvaartsstaat, leidden tot een verschuiving van een verticale naar

een meer horizontale coördinatie van sociaal beleid. Daarbij wordt het lokale niveau als ideaal implementatieniveau beschouwd. Hoewel deze verschuivingen zich over heel Europa voltrekken, verschilt de lokale ontwikkeling van nieuwe 'governance'-arrangementen sterk van elkaar (Kazepov, 2010).

De evolutie naar meer lokale verantwoordelijkheid gaat gepaard met een toename aan actoren die bij het beleid betrokken worden. Sociale voorzieningen en diensten komen deels in handen van non-profitorganisaties en private actoren. Mingione benoemt deze transformatie als de opkomst van lokale welvaartsstaatsystemen: overheden doen meer en meer een beroep op middenveldorganisaties om mee in het welzijn van de burgers te voorzien en om armoede te bestrijden (Andreotti e.a., 2012; Mingione & Oberti, 2003). Geraken personen van buitenlandse herkomst in armoede tot bij die middenveldorganisaties of bieden meer actoren niet per se soelaas? In dit hoofdstuk kijken we naar de manier waarop deze specifieke groep van hulpbehoevenden zich beweegt in dit lokale welvaartssysteem, op zoek naar de verbetering van hun leefsituatie.

3. Armoederisico's naar herkomst

We zetten de spots op personen van buitenlandse herkomst in armoede omdat het armoederisico bij hen uitzonderlijk hoog ligt. In dit deel lichten we die problemen toe en gaan we dieper in op de omvang en de beleving van armoede.

We beginnen bij het hoge risico op inkomensarmoede. Op basis van de Europese armoedegrens ligt het armoederisico bij personen van niet-Europese herkomst twee- tot viermaal hoger dan het Belgische gemiddelde (Van Haarlem e.a., 2011). Dat gemiddelde lag voor alle bewoners in België in 2011 op 15,3%. Het armoederisico voor Belgen met de Belgische nationaliteit lag in 2011 op 12,3%. Bij personen met een EU-27-nationaliteit was dat 23,9%. Voor personen met een niet-EU-27-nationaliteit loopt dat cijfer op tot 56,9% (Eurostat, 2013a). Voor cijfers die meer specifiek naar herkomst kijken, moeten we verder in de tijd terug. De meerjarige gemiddelden (gebaseerd op gegevens uit 2007, 2008 en 2009) melden dat 33% van de mensen van Turkse en 54% van de mensen van Marokkaanse herkomst onder de risicogrens van inkomensarmoede leven (Van Haarlem e.a., 2011).

Ook op andere levensdomeinen zijn personen van buitenlandse herkomst gedepriveerd. Waar 16% van de mensen geboren in België cumulatief gedepriveerd is, heeft 45% van de mensen van niet-Europese herkomst met de Belgische nationaliteit een risico op deprivatie. Cumulatief impliceert dat iemand arm[1] is op minstens twee armoededomeinen (huisvesting, financiële stress en beperkte financiële middelen). Met 66% hebben mensen van niet-Europese herkomst zonder de Belgische nationaliteit het grootste risico om gedepriveerd te zijn op meerdere dimensies (Coene & Raeymaeckers, 2011).

Het recente jaarverslag van de Federale Overheidsdienst (FOD) Sociale Zekerheid geeft aan dat personen met een niet-EU-27-nationaliteit bij de hoogste risicogroepen behoren voor de indicatoren binnen de Europese strategie van sociale inclusie. Vergeleken met andere groepen, lopen zij hoge risico's op armoede (51% in 2010), op ernstige materiële deprivatie (30% in 2010) en op een lage werkintensiteit (28% in 2010). In het rapport pleit men daarom voor specifieke aandacht in het beleid voor de groep mensen met een niet-EU-nationaliteit, vooral op het vlak van de zwakke arbeidsmarktpositie en de lage tewerkstellingsgraad (FOD Sociale Zekerheid, 2013).

54% van de Vlaamse werkzoekenden van Marokkaanse en 46% van Turkse herkomst hebben een taalachterstand.

Personen van buitenlandse herkomst zijn immers doorgaans minder tewerkgesteld of komen terecht in precaire en laagbetaalde banen. Ze zijn vaker werkloos en moeten het meer stellen met een vervangingsinkomen. De tewerkstellingscijfers van personen van buitenlandse herkomst in België zijn de laagste van de hele OESO-regio (FOD Sociale Zekerheid, 2013). Waar de totale werkzaamheidsgraad voor de Belgische actieve bevolking in 2012 lag op 63%, lag die op dat moment voor personen van niet-Europese herkomst op 37,4% (Steunpunt Werk en Sociale Economie, 2013). De werkloosheidsgraad bij deze laatste groep was in 2012 27,8%. Bovendien heeft 54% van de Vlaamse werkzoekenden van Marokkaanse en 46% van Turkse herkomst een taalachterstand. Dat sluit dan weer aan op problemen in het onderwijs (Corluy & Verbist, 2010; Dierckx e.a., 2011; Van Haarlem e.a., 2011). Daar zijn jongeren van buitenlandse herkomst oververtegenwoordigd in beroepsgerichte opleidingen. Een derde van deze jongens en een vierde van de meisjes zijn vroegtijdige schoolverlaters. Slechts tussen de 4% en 11% start in het hoger onderwijs en weinigen onder hen halen de eindmeet (Levrau e.a., 2011). Ook het jaarrapport van de FOD Sociale Zekerheid toont dat hoewel België goed presteert op vlak van onderwijs, de sociaaleconomische status en een migratieachtergrond een nefaste impact hebben op de cijfers van het prestatievermogen van leerlingen. Die impact van een buitenlandse herkomst is zelfs bij de grootste van alle OESO-landen (FOD Sociale Zekerheid, 2013).

Op het vlak van huisvesting komen personen van buitenlandse herkomst in armoede terecht op de secundaire of sociale woningmarkt, hoewel de eigendomscijfers van sommige etnisch-culturele minderheden vergelijkbaar zijn met die van de gemiddelde Belg. Verder zijn zij in sommige steden door een gebrek aan kwaliteitsvolle, ruime en betaalbare woningen, vaak gedwongen tot een noodkoop. Dat betekent dat deze kopers de middelen niet hebben om de nodige onderhouds- of renovatiewerken uit te voeren aan de woning die ze met hun krappe budget hebben kunnen kopen (Dierckx e.a., 2011).

Inzake gezondheid zien we dat vooral personen van Marokkaanse en Turkse herkomst hogere risico's hebben op een slechtere subjectieve gezondheid, chronische aandoeningen, diabetes type 2, depressieve en angststoornissen en psychotische aandoeningen. Daarnaast doen ze minder een beroep op preventieve gezondheidsdiensten, huisartsen, specialisten, tandartsen of paramedische zorgverstrekkers (Derluyn e.a., 2011).

Deze cijfers tonen aan dat een aanzienlijk deel binnen de groep van personen van buitenlandse herkomst dagelijks met complexe uitdagingen kampt. Bovendien blijkt dat de gekende factoren die beschermen tegen armoede bij personen van buitenlandse herkomst niet op die manier werken. Dat bewijst de samenstelling van de armen van buitenlandse herkomst, waaronder ook hooggeschoolden, werkenden en eigenaars (Coene & Raeymaeckers, 2011).

Bij het bestuderen van armoede bij deze groep vormt de heterogeniteit een bijzonder aandachtspunt. De differentiatie wordt bepaald door factoren als de variëteit aan herkomstlanden, de migratiegeschiedenis, het verblijfsstatuut, religie, leeftijd en gender. Vertovec (2007) benoemt deze heterogeniteit als superdiversiteit. Dit fenomeen heeft niet enkel een impact op de concrete uitingen van armoede binnen deze subgroepen (bijvoorbeeld hun rechten), maar ook op de beleving ervan en de strategieën om aan die situatie te ontsnappen. Uit onderzoek weten we dat de armoedesituatie een grote gemeenschappelijke deler heeft bij elk van de subgroepen. Ze moeten proberen rond te komen met beperkte middelen, moeilijke keuzes maken en ervaren een dagelijkse overlevingsstrijd. Ze passen hun verwachtingen en toekomstperspectieven aan ten gevolge van een (schijnbaar) uitzichtloze situatie. Zo stapelen ze frustraties op en ervaren machteloosheid (Van Robaeys e.a., 2007; Krols e.a., 2008; Dierckx e.a., 2013).

Ondanks enkele algemeenheden zijn er betekenisvolle verschillen in de armoedesituatie bij personen van buitenlandse herkomst. Deze verschillen benoemen we eerder als bijkomende knelpunten of drempels. De migratieachtergrond kan bijvoorbeeld specifieke psychologische aanpassingsproblemen genereren. Recent verblijf heeft tot gevolg dat de kennis over rechten en plichten beperkt is. Verschillende referentiekaders kunnen met elkaar in conflict komen: wanneer erkent men bijvoorbeeld de eigen armoedesituatie als de levensstandaard van het herkomstland als norm wordt gehanteerd? Veel vrouwen van buitenlandse herkomst blijken te moeten afrekenen met de verwachtingen om de zorg voor hun gezin op te nemen, terwijl hun eigen emancipatie en participatie aan de samenleving achterwege kunnen blijven. Dat is in het bijzonder problematisch als het over vrouwelijke nieuwkomers gaat, waarbij de man en de schoonfamilie dit integratiepad afraadt. Traditioneel kunnen onder andere de Marokkaanse en de Turkse gemeenschap steunen op de eigen gemeenschap voor hulp allerhande. Echter, hoe meer armoede binnen de gemeenschap toeneemt, hoe zwakker de ruilrelaties worden (Van Robaeys e.a., 2007).

4. Methodologie

De voorgaande situatieschets leidt tot de vraag welke strategieën deze mensen ontwikkelen om te overleven en vooruit te komen in het leven. Met steun van de Provincie Antwerpen voerden we een onderzoek uit om de hulpvraagtrajecten en oplossingsstrategieën in kaart te brengen van personen van buitenlandse herkomst in armoede (Dierckx e.a., 2013). We kozen ervoor om een kwalitatief onderzoek uit te voeren. Omwille van de bescheiden, exploratieve opzet beperkten we ons tot de stad Antwerpen. Dat heeft als voordeel dat we de aanwezigheid van hulpverleningsdiensten en het lokale sociaal beleid constant houden. Om onze onderzoeksvraag zo goed mogelijk te beantwoorden, interviewden we mensen in armoede en experts met kennis van zaken vanuit hun professionele bezigheid. In een focusgroepsgesprek werden onderzoeksresultaten becommentarieerd en aanbevelingen voor praktijk, beleid en onderzoek geformuleerd.

Voor de dataverzameling startten we met twaalf interviews met intermediairen om de armoede bij deze groepen beter te kunnen typeren. We bevroegen twaalf hulpverleners en coördinatoren van onder andere het OCMW, Verenigingen waar armen het woord nemen, de stad, samenlevingsopbouw, het welzijnswerk en zelforganisaties. In een tweede onderzoeksfase werden 36 mensen van Marokkaanse (25) en Turkse herkomst (11) in armoede, wonend in Antwerpen, geïnterviewd. Armoede werd subjectief gedefinieerd. De respondenten die in aanmerking kwamen voor een interview gaven zelf aan moeilijkheden te hebben om financieel rond te komen. Het merendeel van de respondenten (32) is dan ook niet-actief en leeft van een werkloosheidsuitkering (van hun partner), een leefloon of een invaliditeits- of ziekte-uitkering (van hun partner). Drie respondenten behoren tot de eerste generatie personen van buitenlandse herkomst. Zij wonen allen reeds meer dan dertig jaar in België. Vier respondenten behoren tot de tussengeneratie en twee tot de tweede generatie. Tot de tussengeneratie behoren personen die op jonge leeftijd, als kind, naar ons land zijn gekomen, in het kader van gezinshereniging. Zij behoren veelal tot dezelfde leeftijdsgroep en zijn opgegroeid in eenzelfde contextuele omgeving als personen van de tweede generatie, die geboren zijn in België uit één of twee ouders van de eerste generatie (Krols e.a., 2008). Personen die in 1990 of later op volwassen leeftijd naar België kwamen, beschouwen we als nieuwkomers (Krols e.a., 2008). De andere kenmerken worden in de tabellen 1 en 2 weergegeven.

5. Oplossingsstrategieën uit armoede

Alvorens we de resultaten van dit onderzoek toelichten, verduidelijken we het concept 'oplossingsstrategieën'. Verder leggen we uit waarom de klassieke oplossingsstrategieën van andere mensen in armoede niet effectief blijken te zijn bij deze doelgroep en waarom de solidariteit die we veel etnisch-culturele gemeenschappen toedichten, de armoede vandaag niet kan opvangen. Daarop aansluitend overlopen we de diverse strategieën die personen van buitenlandse herkomst in armoede uitstippelen.

Tabel 1 – Algemene kenmerken respondenten.

Kenmerk	Aantal
Geslacht	
Man	7
Vrouw	29
Leeftijdscategorie	
20-30	9
30-40	9
40-50	15
50+	3
Nationaliteit	
Marokkaanse	11
Turkse	5
Spaanse	1
Belgische	1
Belgisch/Marokkaanse	9
Belgisch/Turkse	5
Marokkaans/Spaanse	4
Generatie	
Eerste generatie	3
Tussengeneratie	4
Tweede generatie	2
Nieuwkomers groep 1 – huwelijksmigratie vanaf 1990	17
Nieuwkomers groep 2 – interne Europese migratie vanaf 2008	10
Totaal aantal respondenten	36

Tabel 2 – Persoonlijke kenmerken respondenten.

Kenmerk	Aantal
Huurders privé	17
Huurders sociale woning	14
Eigenaars	5
Niet-actieven	32
Niet-actieven met niet-actieve partners	22
Getrouwd	32
Gescheiden	3
Personen met kinderen (aantal tussen één en acht)	33
Personen met een Belgisch diploma (totaal)	5
Personen met een diploma lager secundair onderwijs	1
Personen met een diploma hoger secundair onderwijs	4
Gebruik Nederlands als hoofdtaal in het dagelijks leven	10
Gebruik andere talen als hoofdtaal in het dagelijks leven: Berbers, Arabisch, Turks, Koerdisch of Spaans	26

5.1 Wat zijn oplossingsstrategieën?

Oplossingsstrategieën om uit armoede te geraken of met armoede om te gaan, zijn "alle strategisch gekozen handelingen die individuen en huishoudens in armoede gebruiken om hun uitgaven te beperken of om wat bij te verdienen, zodat ze in staat zijn om de basisbehoeften te bevredigen en niet te ver onder het maatschappelijke welvaartspeil terecht te komen" (Snel & Staring, 2001, p. 11).

Meert e.a. (1997) categoriseren oplossingsstrategieën in de traditie van Polanyi (1944) op basis van drie diverse integratiesferen, namelijk markt, staat en gemeenschap en familie. Elke sfeer refereert naar een specifieke logica waardoor oplossingsstrategieën per sfeer verschillen. Zo heerst in de markt de logica van monetaire ruil, gefundeerd in utiliteit. De sfeer van de staat kenmerkt zich door herverdeling op basis van burgerschap. De sfeer van de gemeenschap en de familie typeert zich door wederkerigheid, gestoeld op lidmaatschap. Tot die laatste sfeer rekent Meert ook het middenveld. Zo komt Meert bijvoorbeeld tot de conclusie dat in hechte gemeenschappen sociale controle en schaamte kunnen leiden tot een onderconsumptie van collectieve goederen en diensten. In veel etnisch-culturele gemeenschappen ontstonden doorheen de tijd alternatieve herverdelingssystemen op basis van wederkerigheid en solidariteit. Intussen zijn deze solidariteitsmechanismen en de hechte structuur in vele gemeenschappen stilaan gefragmenteerd. Daarom moeten mensen op zoek naar nieuwe strategieën (Meert e.a., 1997).

In de traditie van de bovenstaande auteurs zouden we die strategieën kunnen classificeren naargelang mensen gebruik maken van eigen middelen, van externe middelen (uit de familie, de gemeenschap of de overheid) of naargelang het monetaire of niet-monetaire strategieën betreft (Meert e.a., 1997; Snel & Staring, 2001; Van Robaeys e.a., 2007). In ons onderzoek beschouwen we de trajecten die mensen afleggen op weg naar hulp en de personen en diensten die zij daarbij aanspreken als de oplossingsstrategieën van personen van buitenlandse herkomst in armoede. We onderscheiden strategieën naargelang mensen hun eigen middelen dan wel externe middelen gebruiken (vanuit de familie, de gemeenschap, het middenveld of de overheid).

5.2 Traditionele oplossingsstrategieën en solidariteit bij mensen van buitenlandse herkomst

Traditioneel wordt aangenomen dat er via steunnetwerken sterke solidariteitsmechanismen bestaan in de meeste etnisch-culturele gemeenschappen in België. Men nam aan dat armoede binnen die gemeenschappen werd opgevangen. In de beginjaren van de eerste gastarbeiders was dat ook grotendeels het geval. Vele mensen kwamen uit dezelfde streek of hetzelfde dorp. Bovendien waren de gemeenschappen nog niet zo groot als vandaag. Iedereen kende iedereen. Solidariteit op basis van wederkerigheid was

meer haalbaar en 'natuurlijk'. Vele gemeenschappen kenden gelijkaardige mechanismen in het land van herkomst. Daarbij denken we aan het concept 'thouiza'. Dat betekent 'samen' of 'in groep' en duidt op een traditionele variant van vrijwilligerswerk. Het is een vorm van solidariteit uit traditionele dorpen waarbij een hele dorpsgemeenschap elkaar hielp bij de oogst. Ook vandaag roepen mensen elkaar soms op om iets 'in thouiza' te doen, wanneer iemand bijvoorbeeld een woning renoveert (Dierckx e.a., 2013).

Vandaag komen personen van buitenlandse herkomst uit alle windhoeken van de wereld, elk met een heel diverse achtergrond, motivatie en ervaring van migratie. De hier opgegroeide generaties personen van buitenlandse herkomst volgen deels enkele moderniseringstendensen die een westerse urbane samenleving typeren, zoals individualisering en vrouwenemancipatie. Het aantal echtscheidingen en dus ook het aantal alleenstaande ouders nemen toe, waardoor traditionele rolpatronen en ideeën rond zorg en arbeid verbroken worden. Ook de zorg voor oudere generaties wordt steeds minder vanzelfsprekend. Ten slotte is de armoedeproblematiek bij deze divergerende, snelgroeiende en versnipperende gemeenschappen aan een opmars bezig. Solidariteit gestoeld op wederkerigheid kan zo niet meer worden gegarandeerd. Hoewel deze steunnetwerken solidariteit en sociaal kapitaal kunnen voortbrengen, genereert het onderliggende wederkerigheidsprincipe ook perverse effecten. Wie zelf minder kan delen, komt tegelijk minder in aanmerking voor steun uit dat netwerk. Zo fragmenteren deze mechanismen en sociale netwerken steeds verder (Dierckx e.a., 2013; Kazemipur & Halli, 2000; Vranken e.a., 2006).

5.3 Oplossingsstrategieën van personen van buitenlandse herkomst

In ons onderzoek vonden we bevestiging voor de hypothese dat de vermeende solidariteit afneemt. We stelden ons vervolgens de vraag hoe personen van buitenlandse herkomst in armoede dan wel trachten te ontsnappen aan hun situatie. Doorgaans koesteren zij dezelfde aspiraties als andere mensen in armoede. Hoofdzakelijk via werk en onderwijs hopen zij vooruit te geraken. Het onderzoek wees uit dat personen van buitenlandse herkomst (en dan vooral vrouwen) die wensen volledig projecteren op de eigen kinderen. Zij zien voor zichzelf nog weinig toekomstperspectieven op vlak van tewerkstelling of opleiding, maar hopen dat hun kinderen toch op een dag deel kunnen uitmaken van de middenklasse (Dierckx e.a., 2013; Van Robaeys e.a., 2007). In wat volgt, bekijken we de oplossingsstrategieën naar verschillende subgroepen van personen van buitenlandse herkomst.

5.3.1 *Type 1 – Nieuwkomers*

We vonden specifieke hulpvraagtrajecten voor nieuwkomers. Dat er zich binnen deze groep ook nog verschillende subgroepen bevinden, maken we duidelijk door in te zoomen op de nieuwkomers als gevolg van huwelijksmigratie en zij die via interne EU-migratie naar België zijn gekomen.

De nieuwkomers leven meestal geïsoleerd en hebben een zwak sociaal netwerk in hun nieuwe omgeving. Dat heeft onder andere te maken met de afwezigheid van familie. In hun pogingen om te overleven, ontwikkelen zij creatieve oplossingen zoals het uitstellen, het spreiden en het verminderen van uitgaven. Zo maken ze bijvoorbeeld handig gebruik van kortingsbonnen, winkelen ze in tweedehandswinkels en sparen ze de 'extra' inkomsten uit klusjes voor grote uitgaven. Om zelf zaken op te lossen, richt men zich bijvoorbeeld rechtstreeks tot dienstverleners om een afbetalingsplan te krijgen voor elektriciteit of huur. Deze oplossingsstrategie werkt echter enkel voor nieuwkomers die goed zijn opgeleid, zelf aan de nodige informatie geraken over rechten en plichten en in staat zijn om te communiceren en te onderhandelen.

Omdat familie niet in de buurt is, doen zij vaak een beroep op buren of kennissen. Voor velen is dat ook de enige weg naar sociaal contact. Tot buren richt men zich voor de nabijheid. Toch speelt hier de beperking dat de meesten in een achtergestelde buurt vertoeven waar de socio-economische draagkracht van buren ook beperkt is. Dat bevestigt de nood aan de aanwezigheid van voldoende sociale diensten in de buurten waar nieuwkomers instromen. Verschillende nieuwkomers richten zich ook tot religieuze organisaties. In de moskeevereniging bijvoorbeeld, vragen zij om noodhulp, zoals aalmoezen, voeding of een onderkomen.

5.3.2 *Type 1a – Nieuwkomers via huwelijksmigratie*

Onze resultaten tonen in deze subgroep een bijzondere situatie aan van vrouwen die naar België zijn gekomen om bij hun echtgenoot te zijn. We stellen vast dat het vooral over laaggeschoolde vrouwen gaat, soms analfabeet, die afkomstig zijn van het platteland. Zij worden doorgaans verwacht het traditionele rollenpatroon in te vullen en vooral voor het huishouden in te staan en de kinderen op te voeden. Zij leven voornamelijk binnenshuis. Als gevolg daarvan kennen zij amper Nederlands en zijn zij volledig afhankelijk van hun man. Zij blijken weinig assertief te zijn en weinig zicht te hebben op administratieve en financiële zaken, omdat dit tot de taken van hun echtgenoot behoort. Deze vrouwen blijken deels hun armoedesituatie te aanvaarden, vanuit hun vergelijking met de levensstandaard in hun regio van herkomst. Hun sociale netwerk is zeer beperkt en zij hebben weinig toegang tot informatie over de Belgische samenleving. De taal vormt een grote drempel om aansluiting te vinden bij middenveldorganisaties of om op publieke diensten een beroep te doen. In sommige gevallen wordt op de familie in het herkomstland gerekend om financiële steun te geven om in de stad Antwerpen te overleven.

5.3.3 *Type 1b – Nieuwkomers via interne EU-migratie*

Recente interne Europese migratie toont de verschillen in behoeften in de gemeenschappen van personen van buitenlandse herkomst. Nederlanders, Spanjaarden, Italianen en Grieken van Marokkaanse of Turkse herkomst migreerden naar België, veelal om werk

te zoeken. Het verschil met nieuwkomers via huwelijksmigratie is dat zij samen met hun familie arriveren. Zij zoeken samen hun weg in de nieuwe omgeving, waardoor vrouwen minder afhankelijk worden van hun man. Zij blijken assertiever te zijn in het verkennen van hun rechten en plichten als inwoners van Antwerpen en in het zoeken naar steun. Zij zijn sneller geneigd om taallessen te volgen en zij ontwikkelen meer sociaal en cultureel kapitaal. Ook al leven zij minder geïsoleerd dan andere nieuwkomers, toch blijven hun oplossingsstrategieën beperkt. Dat wordt duidelijk doordat zij hun netwerk in het land van waaruit zij migreerden, vaak gebruiken. Onze respondenten die uit Spanje migreerden, bellen hun familie en vrienden in Spanje op als zij advies of morele steun nodig hebben. Ze doen dat om het gebrek aan sociale steun in België te compenseren.

Een andere opmerkelijke bevinding is dat armoede in deze groep druk zet op de solidariteit van andere personen van buitenlandse herkomst. Nieuwkomers en intermediairen geven aan dat een soort van onrechtvaardigheid wordt ervaren door de eerste- en de tweedegeneratiemigranten. Nieuwkomers krijgen in hun ogen meer ondersteuning als zij in België arriveren. Daarmee wordt gedoeld op de verplichte inburgeringscursussen. Zij hebben het gevoel in hun armoede en sociale uitsluiting miskend te worden.

De eerste- en de tweedegeneratiemigranten hebben het gevoel dat hun armoede miskend wordt.

5.3.4 *Type 2a – Eerste generatie van arbeidsmigranten*

De eerste generatie van arbeidsmigranten is in belangrijke mate vergelijkbaar met sommige nieuwkomers. Toch zijn er een aantal significante verschillen in de manier waarop zij met hun armoedesituatie omgaan. Zij geloofden lang dat zij tijdelijk – na enkele jaren in bijvoorbeeld de mijnen te hebben gewerkt – in België zouden zijn en op termijn zouden terugkeren naar hun land van herkomst. Om deze reden investeerden zij niet in het leren van Nederlands. Hun werkgevers verwachtten dat evenmin van hen. De vrouwen van deze arbeiders vertoefden binnenskamers en hadden enkel contact met mensen van dezelfde etnisch-culturele gemeenschap. Een gevolg daarvan is dat zij vandaag dikwijls het Nederlands te weinig beheersen om zelfstandig aan het sociale leven te participeren. Dat wordt problematisch omdat vandaag de taal een vereiste is om op sommige diensten een beroep te kunnen doen. Denken we maar aan de sociale huisvesting of het activeringsbeleid. Het blijkt ook een oorzaak te zijn van hun aarzeling om op welzijnsorganisaties een beroep te doen.

Hun oplossingsstrategieën blijken ook te zijn beïnvloed doordat zij hun problemen niet graag zichtbaar maken. Sommigen getuigen van een taboe of een kwestie van eer ten aanzien van de buitenwereld. Zij blijken ook moeilijkheden te ondervinden met het bespreken van mentale, emotionele en familiale problemen.

De eerste generatie is doorgaans goed ingebed in de ruimere familie en de etnisch-culturele gemeenschap. In hun oplossingsstrategieën kunnen zij op familie rekenen voor uiteenlopende zaken zoals financiële steun, onder andere bij het aankopen van een huis of bij het delen van woonruimte. Jonge kinderen vangen soms de taalproblemen op door mee naar diensten te gaan om te vertalen. Dat kan echter negatieve repercussies hebben voor hun aanwezigheid op school of hun betrokkenheid in zaken die eerder voor volwassenen bedoeld zijn.

De eerste generatie heeft geïnvesteerd in familie, maar ook in gemeenschapsvorming. Hier duikt het 'thouiza'-principe op, dat duidt op 'samen' of 'in groep' zaken aanpakken. Het laat hen toe om bijvoorbeeld in winkels, die uitgebaat worden door een lid van de gemeenschap, op krediet te kopen of om in de moskee geld te laten inzamelen. De meeste respondenten zijn inderdaad aan een moskee verbonden. De connectie met andere middenveldorganisaties blijkt veel minder voor te komen. Sterker nog, velen kennen het bestaan er niet van of voelen zich ongemakkelijk bij de explicitering dat men daar terechtkan voor steun in armoedesituaties.

5.3.5 *Type 2b – Tweede, derde en tussengeneratie*

De andere generaties, die in België geboren zijn, tellen een meerderheid van mensen met een armoederisico. Hun taalkennis is beter dan die van de eerste generatie, maar hun schoolloopbanen blijken niet uit te monden in een status van hooggeschoolde of in duurzame en waardige jobs. Ook al zijn ze hier geboren, het blijkt voor hen niet evident te zijn om vlot aan informatie te geraken over sociale diensten of steun. Er is een soort van informatiekloof, die gepaard gaat met non-take up van rechten. Dat illustreert dat hun familie of bredere gemeenschap, waarin zij sterk verankerd zijn, geen hefbomen op dit vlak kan bieden. Het blijkt om netwerken te gaan waar velen in een armoedesituatie vertoeven. Zij missen de noodzakelijke capaciteiten om met complexe problemen als armoede om te gaan.

In vergelijking tot andere categorieën zijn er toch indicaties dat deze tweede en derde generatie verbonden is met de ruimere samenleving. Wanneer zij zich toch wenden tot publieke diensten, dan blijken zij de steun van publieke en reguliere diensten te verkiezen boven de verenigingen of de diensten uit de eigen gemeenschap. Om een onduidelijke reden dicht men er meer professionaliteit en betere kwaliteit van dienstverlening aan toe. Een ander motief is de behoefte aan privacy. Meerdere respondenten noemen de angst voor roddels en het gebrek aan privacy in de eigen gemeenschap redenen om eerder bij publieke diensten hulp te vragen.

Daarnaast rapporteren verschillende etnisch-culturele verenigingen een toename van hulpvragen. Het schijnt een gevolg te zijn van toegenomen noden, maar ook van de negatieve ervaringen van racisme en discriminatie in publieke diensten.

6. Druk op het lokale welvaartssysteem

6.1 Diversiteit

Ons onderzoek toonde dat armoede bij personen van buitenlandse herkomst de armoedebestrijding uitdaagt. Het gaat hier evenwel over een heel diverse groep: zij verschillen op basis van verblijfsstatuut, migratieachtergrond, verblijfsperiode, etnisch-culturele origine, religie, enzovoort. Het blijkt cruciaal om deze verschillen in rekening te brengen bij het ontwikkelen van beleid en de organisatie van de dienstverlening. Het impliceert een aanpak op maat en bijzondere aandacht voor bijvoorbeeld eenoudergezinnen en mensen zonder papieren. De manier waarop armoede wordt ervaren, verschilt sterkt tussen generaties. Personen van buitenlandse herkomst van de tweede of derde generaties nemen veelal de Belgische samenleving als referentiekader. Zij vergelijken hun leefsituatie met die van andere Belgen in plaats van te refereren aan de armere regio's in Marokko of Turkije. Dat leidt tot meer subjectief ervaren van armoede en gevoelens van achterstelling en discriminatie. Dat laatste komt tot uiting bij de vaststelling dat voor vele personen van buitenlandse herkomst een diploma hoger onderwijs niet voldoende blijkt te zijn om een plaats op de arbeidsmarkt te krijgen en zich tegen armoede te beschermen (zie ook Dierckx e.a., 2011).

Voor het sociaal werk en het sociaal beleid stelt dat opnieuw de vraag naar de nood aan categoriale initiatieven. Aparte diensten, met veel ruimte voor hun specifieke achtergrond, kunnen leiden tot meer segregatie en hun integratie en participatie aan de samenleving bemoeilijken. Onder de bevraagde experts lijkt meer draagvlak te zijn voor een dienstverlening die gevoelig is voor migratieachtergronden en er rekening mee houdt (zie ook Van Robaeys & Driessens, 2011). Ook de respondenten in armoede blijken geen vragende partij te zijn voor een hulpverlening die enkel door personen van buitenlandse herkomst wordt gegeven. Een conclusie is wel dat het sociaal werk en het lokale sociaal beleid achterophinkt op de sociale realiteit van een potentieel cliënteel dat superdivers is.

> Het gebrek aan informatie over de samenleving is frappant.

Een opvallend verschil tussen de door ons beschouwde generaties is de nood aan actie om het isolement van vrouwelijke nieuwkomers en vrouwen van de eerste generatie tegen te gaan. Ook hun gebrek aan informatie over de samenleving is in vele situaties frappant. De inburgeringscursussen blijken in Antwerpen wel een verschil te maken bij het verhogen van participatiekansen. Helaas stroomt deze informatie weinig tot niet door naar oudere generaties; het lijkt eerder de verschillen aan te scherpen tussen de groepen met een verschillende verblijfsduur. Uitbreiding van deze begeleidingstrajecten zijn een verdere overweging waard, zo blijkt.

6.2 Het taboe voorbij

Het principe van 'thouiza' of samen elkaar helpen blijkt voor sommige problemen moeilijk te handhaven. Respondenten getuigen van taboes over armoede en de angst voor schending van hun privacy en roddels. Veel wordt binnenshuis gehouden en dat verhoogt de druk op het gezin. Er zijn voorbeelden van kinderen die uit school blijven om hun (groot)ouders bij diensten bij te staan met vertalen of van jongeren die worden gestimuleerd om voor een inkomen te zorgen eerder dan verder te studeren. In het gezin blijken echter niet de nodige draagkracht of middelen aanwezig te zijn om uit probleemsituaties te geraken.

Het belang van een proactieve en vindplaatsgerichte aanpak in het lokale sociaal beleid wordt hiermee duidelijk. Bij verschillende subgroepen stellen we vast dat zij hun armoede moeilijk aan de buitenwereld tonen en omwille van taal en cultuur aarzelen om steun te zoeken bij middenveldorganisaties of publieke diensten. Hoe langer zij met hun armoede verdoken leven, hoe complexer de problematiek wordt.

6.3 Taal als toegang tot sociale rechten

Een van de meest voorkomende drempels op weg naar hulp is de kennis van het Nederlands. Nederlands spreken werd de jongste tijd meer als voorwaarde voor toegang tot sociale rechten en diensten in regelgeving geïntroduceerd. Experts en respondenten in armoede ervaren deze regels als zeer rigide: voor sommige jobs is geen hoog taalniveau vereist, maar houdt men toch hoge standaarden aan. Ons onderzoek bevestigt evenwel het belang van talenkennis. Het maakt mensen onafhankelijk van hun partner of kinderen en het stimuleert hun zelfredzaamheid.

Het lokale sociaal beleid en sociaal werk blijken vandaag te weinig antwoorden te bieden op deze taalbarrière. We denken daarbij aan de wachtlijsten voor Nederlandse lessen. Ook wordt soms uit het oog verloren dat niet iedereen de capaciteit heeft om een nieuwe taal te leren of vlot onder de knie te krijgen met een minimum aan begeleiding. We denken aan de vele laaggeschoolden binnen deze groep. In deze context wordt ook het afslanken van de tolkendienst in de stad betreurd. Het gaf bijvoorbeeld scholen de mogelijkheid om de communicatie tussen ouders en leerkrachten te versterken. De motivatie daartoe is onduidelijk: budgettaire krapte lijkt een valabele drijfveer, maar de maatregel wordt tegelijk als een stimulans voor het op zichzelf leren van de taal verwoord.

6.4 Gebiedsgerichte aanpak

Ons onderzoek legt ook de beperkte mobiliteit van personen van buitenlandse herkomst bloot. Een meerderheid verblijft in achtergestelde buurten, waar de huur laag is of een huis kopen nog betaalbaar is. Voor verschillenden onder hen is nabijheid een belang-

rijke factor om al dan niet hulp te vragen. We hebben aanwijzingen dat de toegankelijkheid van het sociaal werk zou verhogen als het meer aanwezig zou zijn in deze buurten. Het gaat dan bijvoorbeeld over de aanwezigheid van werkwinkels, sociale restaurants, buurtwerk. Dat zijn voorbeelden van diensten waarin wordt gesnoeid omwille van financiële redenen, maar waarvan onze onderzoeksresultaten de potenties en het belang benadrukken.

6.5 De rol van middenveldorganisaties

Het lokale welvaartssysteem volgens Mingione wordt gekenmerkt door verschillende actoren op het middenveld, die samen met de overheid, het welzijn van burgers ondersteunen. Uit onze resultaten blijkt dat het middenveld niet als een dominante en zichtbare speler op het armoedebestrijdingsveld verschijnt. Moskeeën en sociaal-culturele organisaties die vooral personen van buitenlandse herkomst bereiken, blijken in Antwerpen overvraagd te worden om noodhulp te geven. Andere middenveldorganisaties blijken bij vele respondenten ongekend te zijn of drempels in te houden op vlak van taal of culturele verschillen. Verschillende van deze organisaties rapporteren een soort van patstelling; zij voelen zich geprangd tussen de vele hulpvragen en het gebrek aan mandaat en subsidiëring om aan armoedebestrijding te werken. Dat geldt vooral voor organisaties die onder het sociaal-culturele veld ressorteren.

Opnieuw spuit de budgettaire situatie van de overheden mist over de precieze richting die men uit wil met het lokale sociaal beleid. In Antwerpen bijvoorbeeld, bevat het nieuwe bestuursakkoord een pleidooi voor meer vrijwilligersinzet in het welzijnslandschap en een managementmodel van minder betaalde krachten. Omwille van de complexiteit van sociale problemen lijkt dat eerder aan te sturen op een verzwakte rol van het middenveld in het lokale welvaartssysteem. Eerder onderzoek wees uit dat betaalde krachten vervangen door vrijwilligers een negatief effect heeft op de hulpverleningscapaciteit, de ruimte tot samenwerking met andere organisaties en de overheid en de ontwikkeling van een adviserende en kritische stem, gebaseerd op de lokale ervaringen met mensen in nood (Dierckx, Vranken & Kerstens, 2009).

7. Besluit

Het verkennen van de hulpvraagtrajecten van personen van buitenlandse herkomst in de stad Antwerpen bleek een interessante case te zijn. Het lokale sociaal beleid en het sociaal werk worden sterk uitgedaagd.

Ons kwalitatief onderzoek combineerde de perspectieven van mensen die armoede ervaren en experts, die met deze mensen werken. Hun aanbevelingen sturen veelal in

dezelfde richting. In de eerste plaats is er de noodzakelijke aandacht voor de diversiteit in deze groep. We toonden enkele verschillen in drempels en strategieën om met hun armoedesituatie om te gaan. Het gebrek aan informatie over de samenleving blijkt echter een grote gemeenschappelijke deler te zijn. Dankzij inburgeringscursussen blijkt deze kloof voor nieuwkomers minder extreem. Een andere drempel is de schaamte en het taboe, waardoor velen niet om hulp vragen. Dat leidt op termijn tot zeer extreme vormen van armoede. Vooral bij vrouwen die in isolement leven, blijkt dat een bijzonder aandachtspunt te zijn.

Op het vlak van sociale dienstverlening en aansturing van het middenveld hebben we aanwijzingen van een zich terugtrekkende overheid, die het individu meer verantwoordelijk stelt om zelf aan de armoedesituatie te verhelpen. In Antwerpen bevat het beleidsdiscours een mix van budgettaire en ideologische motieven ter verantwoording hiervan. Concrete beleidsmaatregelen die een verschil kunnen maken voor de onderzochte groep zijn de tolkendienst, de proactieve en vindplaatsgerichte dienstverlening en de versterking van het middenveld in zijn rol om het isolement van sommigen te doorbreken.

Verder onderzoek is nuttig om nog meer inzicht te krijgen in de verschillende overlevingsstrategieën van de verschillende subgroepen, ook bijvoorbeeld gedifferentieerd naar leeftijd of religie. Ook de rol van etnisch-culturele organisaties in armoedebestrijding is nog niet uitgeklaard. Uitwisseling van expertise en ervaringen in lokaal sociaal beleid in Europa om deze uitdagingen verder aan te gaan, lijkt een interessante optie, in het bijzonder wat de situatie van vrouwen in isolement betreft.

NOOT

1. Arm duidt hier op deprivatie op een van de vermelde armoededomeinen (huisvesting, financiële stress, beperkte financiële middelen). "Deprivatie verwijst naar het onvermogen van individuen of huishoudens om zich die consumptiegoederen te verschaffen, die door de meerderheid van de samenleving als noodzakelijk worden beschouwd" (Eurostat, 2011).

HOOFDSTUK 7

De januskop van de Europese armoedebestrijding: sociaal beleid in tijden van crisis

Bart Vanhercke en Gert Verschraegen

1. Inleiding

Deze bijdrage biedt een overzicht van de recente en hoogst ambivalente evolutie van het Europees sociaal beleid, voornamelijk op het terrein van de strijd tegen de armoede. De koers die de EU momenteel vaart inzake armoedebestrijding heeft meer en meer de trekken van een januskop. In de Romeinse mythologie was Janus de god van het begin en van het einde, van overgangen en transities. Hij werd daarom afgebeeld als een hoofd met twee gezichten, die voorwaarts en achterwaarts kijken. Ook het Europese armoedebeleid heeft in toenemende mate een januskop gekregen: het is meer en meer een beleid zonder duidelijke richting of betekenis, een beleid dat verschillende richtingen uitkijkt en soms tegenstrijdige doelstellingen nastreeft. Het ene gezicht van het Europees sociaal beleid probeert via wetgeving, Europese fondsen en (vooral) de 'Open Coördinatiemethode' (OCM) de nationale, regionale en lokale actoren binnen de lidstaten te ondersteunen. Het andere gezicht, dat sinds de crisis veel aandacht krijgt in de pers en het beleidsdiscours, is het Europa dat 'economisch bestuur' hoog in het vaandel draagt en dat via wetgevende instrumenten als het 'six pack' en 'two pack' steeds sterker weegt op de (budgettaire) vrijheidsgraden die landen hebben om een effectief armoedebeleid te voeren.

Zoals bekend, is dit economische bestuur met het uitbreken van de Europese staatsschuldencrisis in een stroomversnelling geraakt. Als antwoord op de crisis heeft de EU vanaf 2010 de regels over begrotingsdiscipline versterkt en zijn er bindende afspraken gemaakt over het toezicht op de macro-economische situatie in de lidstaten. Ook is er een nieuwe beleidscyclus ingevoerd, het zogenaamde 'Europees semester', waarin de macro-economische prioriteiten en de afspraken over begrotingsdiscipline worden opgevolgd. Hoewel nationale regeringen over een zekere manoeuvreerruimte blijven beschikken, noopt het nieuwe bestuur landen ertoe om de budgettaire en economische

aanbevelingen van Europa ernstig te nemen en in beleid om te zetten. Dat brengt een duidelijke machtsverschuiving mee doordat de Commissie voortaan de bevoegdheid heeft om quasi-automatische boetes op te leggen aan landen die hun financiën of hun economische competitiviteit te zeer laten ontsporen. De invoering van het versterkt economische bestuur en het Europees semester heeft uiteraard ook gevolgen voor het sociaal beleid in de lidstaten, dat mee onder financieel-economisch toezicht wordt geplaatst. Voor velen is deze recente evolutie een bevestiging van de vaststelling dat het sociaal beleid in Europa meer dan ooit in dienst staat van groei en concurrentievermogen. De reacties van de EU op de crisis hebben de 'sociale dimensie van Europa 2020' alleen maar verder uitgehold (Barbier, 2013; Daly, 2012; EAPN, 2012; Menz, 2012). In deze bijdrage onderschrijven we deze diagnose. Tegelijk argumenteren we echter dat de sociale beleidsagenda in de EU de laatste jaren belangrijke ontwikkelingen heeft ondergaan. Voor een groot deel vinden deze ontwikkelingen evenwel plaats 'onder de radar'; ver weg van het publieke debat, en dus ook van de democratische controle van publiek en media (wat op zichzelf problematisch is). Tot nog toe heeft deze recente ontwikkeling van de Europese sociale dimensie dan ook nauwelijks aandacht gekregen, mede omdat er alsnog weinig tastbare resultaten zijn. We zullen nochtans argumenteren dat de beleidsprocessen die het Europese sociaal beleid schragen – voornamelijk in het kader van de Europa 2020-strategie – de laatste jaren volwassen zijn geworden en ook meer ernstig worden genomen door belangrijke politieke actoren. Daaronder vallen in het bijzonder het Secretariaat-generaal van de Europese Commissie (de diensten van de voorzitter), de ministers van Financiën van de lidstaten alsook de Europese comités die hen adviseren (zie verder) en het Directoraat-generaal (DG) Economische en financiële zaken (ECFIN) bij de Europese Commissie.

Het Europees sociaal beleid en armoedebeleid loopt dus op twee benen. Enerzijds heeft de financieel-economische crisis de greep van het liberale, economische beleid op het sociale domein versterkt en de problemen van armoede en sociale uitsluiting in vele Europese landen sterk doen toenemen. Het heeft ook een toenemende kloof tussen rijkere landen (creditoren) en armere landen (schuldenaren) gecreëerd, wat de uitbouw van een gemeenschappelijk sociaal beleid mogelijkerwijze bemoeilijkt. Anderzijds is het Europese sociale beleidsinstrumentarium tot rijping gekomen, wat in de toekomst tot positievere resultaten op sociaal vlak zou moeten leiden.

In de rest van deze bijdrage zullen we de ambivalentie van het Europese armoedebeleid stap voor stap toelichten. In een eerste sectie beschrijven we kort de impact van de schuldencrisis op de sociale toestand in Europa, want de economische crisis en de bezuinigingspolitiek van de laatste jaren hebben uiteraard belangrijke gevolgen voor de armoede en werkloosheid. In de tweede sectie beschrijven we kort de beleidsinitiatieven die de EU recent op sociaal vlak ondernomen heeft. De derde sectie bespreekt de algemene architectuur van de Europa 2020-strategie (die verband houdt met het versterkte macro-economische en begrotingstoezicht en de cyclus van het Europees semester), aangezien dat essentieel is om de recente evolutie van het Europese sociaal

beleid te begrijpen. We beschrijven kort hoe de 'governance' van het sociaal beleid sinds de lancering van de Europa 2020-strategie is kunnen rijpen. We argumenteren dat (a) de relevante actoren meer systematisch dan voorheen worden betrokken in het bestuur van het sociaal beleid; (b) een aantal besluitvormingsprocessen en -netwerken verdiept zijn; (c) de Europese beleidsinstrumenten op het sociale domein verfijnd zijn zodat de verschillende actoren sterkere riemen hebben om mee te roeien. Tot slot trekken we een aantal conclusies en evalueren we een aantal scenario's voor de toekomst, op basis van Albert Hirschmans (1970) klassieke onderscheid tussen 'exit' (het opgeven van de strijd voor een sociale dimensie in Europa 2020 of zelfs het terugschroeven van het Europese project), 'voice' (of 'protest', namelijk het versterken van de sociale dimensie van binnenuit) en 'loyalty' (aanvaarden van het status quo en wachten op betere tijden).

Zes jaar na het begin van de crisis bevindt de EU zich in een erbarmelijke sociale situatie.

2. De sociale impact van de crisis in de EU

Zes jaar na het begin van de crisis bevindt de EU zich in een erbarmelijke sociale situatie. Uit de meest recente gegevens blijkt dat 24,2% van de Europese bevolking een risico op armoede en sociale uitsluiting loopt (Eurostat, 2013a). Hoewel dit cijfer slechts licht gestegen is sinds het uitbreken van de crisis (van 23,6% in 2008 naar 24,2% in 2011), mogen we er redelijkerwijs van uitgaan dat het verder zal toenemen in de nabije toekomst. Sociale uitkeringen en anticyclische economische maatregelen, die in de eerste fase van de crisis een stabiliserend effect hebben gehad, zijn immers grotendeels uitgedoofd omwille van het bezuinigingsbeleid van de laatste jaren. Bovendien hebben de Europese cijfers de neiging om een deel van de crisisimpact op armoede te verhullen, aangezien ze enkel de relatieve armoede in de verschillende lidstaten weergeven. De crisis heeft in vele landen immers een algemene daling van de levensstandaard tot gevolg gehad, wat zich weerspiegelt in een daling van de (relatieve) armoededrempels in veel EU-landen. De ogenschijnlijke stabiliteit van de relatieve armoede verhult met andere woorden dat de armoedegrens zelf drastisch is gedaald in een aantal Europese landen, als gevolg van de algemene daling van het gezinsinkomen. Zo is de armoededrempel tussen 2008 en 2012 gedaald met bijvoorbeeld 17,4% in Letland, 12,5% in Litouwen, 10,7% in Ierland, 8% in Spanje, 7,7% in het Verenigd Koninkrijk, 7% in Griekenland en 6,7% in Estland (Schepers & Nicaise, 2013). Vanuit dit oogpunt wordt de toename van het aantal inwoners met een (objectief) risico op armoede of uitsluiting in de EU dus schromelijk onderschat.

Op de Europese arbeidsmarkt is de impact van de crisis nog duidelijker waar te nemen. Sinds het uitbreken van de economische crisis is de werkloosheid in de Europese Unie dramatisch toegenomen. In 2012 steeg de werkloosheid in 16 van de 28 lidstaten; het gemiddelde werkloosheidspercentage bedraagt nu meer dan 12% (Eurostat, 2013a). Maar het is vooral de dramatische toename van de jeugdwerkloosheid die verontrust: jongeren zijn dubbel zo vaak werkloos dan de volwassen bevolking (Europese Commissie, 2012b). De jeugdwerkloosheid bedraagt gemiddeld 23% in de EU en loopt op tot 40% of meer in Spanje, Griekenland en Kroatië (Eurostat, 2013a). In de hele EU hebben ongeveer zes miljoen jongeren geen werk; velen daarvan hebben nauwelijks vooruitzichten op beterschap en blijven wellicht jaren verstoken van stabiele arbeidsvooruitzichten en de materiële voorwaarden om een gezin te stichten.

Het zal niet verwonderen dat de crisis ook een meer algemene negatieve impact heeft op de ongelijkheid en de sociale cohesie in de EU en dit zowel tussen als binnen de lidstaten. Tussen de lidstaten onderling is een nieuwe kloof ontstaan tussen landen die lijken vast te zitten in een neerwaartse spiraal van dalende productie, snel stijgende werkloosheid en een erosie van de koopkracht enerzijds en landen met een zekere economische en sociale veerkracht anderzijds (Schepers & Nicaise, 2013). Hoewel het Europese model van territoriale cohesie tot doel had het welvaartspeil tussen de EU-lidstaten met elkaar in evenwicht te brengen, bijvoorbeeld door alle Europese economieën te verzekeren van vrije toegang tot de EU-markten en door de structuurfondsen, zijn de economische en sociale verschillen tussen verschillende landen de laatste jaren enkel toegenomen. In 2009 lag het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking in bijvoorbeeld Griekenland (94%) of Portugal (80%) niet zo heel ver van het EU-gemiddelde en zelfs van het gemiddelde in Duitsland (116%). Door de crisis is het welvaartspeil in Griekenland en Portugal echter gekelderd naar 75% – het komt nu overeen met dat van Slovakije – terwijl het in Duitsland gestegen is naar 121% (Eurostat, 2013b). Er zijn nauwelijks aanwijzingen dat deze verschillen de komende jaren terug zullen afnemen.

Naast de toename van de economische verschillen tussen lidstaten, heeft de crisis ook bijgedragen tot de sociale polarisatie binnen elke lidstaat. Door de moeilijke toestand op de arbeidsmarkt en het bezuinigingsbeleid is de positie van verschillende risicogroepen duidelijk verslechterd. Niet alleen jongeren, maar ook laaggeschoolden en immigranten worden bijzonder zwaar getroffen door de verslechterende arbeidsmarktomstandigheden (Europese Commissie, 2013a). De crisis lijkt mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, dat wil zeggen diegenen met onzekere en vaak slecht betaalde jobs, harder te treffen. De neerwaartse druk op de lonen heeft in sommige landen, vooral in Zuid-Europa, maar ook in Duitsland, geleid tot een toename van het aantal werkende armen, vooral onder uitzendkrachten en vrouwen. Meer algemeen lijkt de polarisatie tussen werkrijke gezinnen (meestal tweeverdieners) en werkarme gezinnen (koppels met één job, alleenstaanden die halftijds werken, werklozen, zieken en invaliden) te zijn toegenomen. Dat is onder meer het geval in Duitsland en België; het financiële

armoederisico van de werkarme gezinnen varieert tussen 30% in Nederland of Denemarken en meer dan 60% in Duitsland, Estland of Litouwen (Cantillon e.a., 2012; Corluy & Vandenbroucke, 2012).

Wie deze sociale toestand in ogenschouw neemt, zal het niet verwonderen dat het vertrouwen van de Europese burgers in de EU drastisch is afgenomen. Uit de meest recente opiniepeiling van de Europese Commissie blijkt dat tussen 2007 en 2012 het vertrouwen van de bevolking in de EU gedaald is tot een laagterecord van 31% (European Commission, 2013b). Dit wantrouwen onder de bevolking lijkt zowel voort te spruiten uit de sociaaleconomische problemen in Europa als uit het relatieve onvermogen van de EU om doeltreffende antwoorden te formuleren op de economische crisis.

3. Het Europese sociaal beleid in tijden van crisis

Wat heeft de EU de laatste jaren ondernomen inzake sociaal beleid? Ondanks de prangende sociale problemen werden er de voorbije jaren relatief weinig concrete Europese beleidsinitiatieven ontplooid, ten minste inzake wetgeving (voor een recent overzicht, zie Vanhercke, 2013).

De Europese instellingen hebben wel inspanningen gedaan om het vraagstuk van de jeugdwerkloosheid op de politieke agenda te zetten, onder meer door het Jeugdwerkgelegenheidspakket van 2012 en de niet juridisch bindende aanbeveling van de Raad voor een jeugdgarantie (Europees Parlement, 2013; Europese Commissie, 2012c). Deze aanbeveling maant de lidstaten aan om jongeren die werkloos worden of na hun studies geen baan vinden, binnen de vier maanden een aanbod te garanderen voor een kwalitatieve job, voor een verdergezette opleiding, een leercontract of een stage. Voor de periode 2014-2020 wordt hiervoor een bedrag van zes miljard euro uitgetrokken, waarvan de helft uit het Europees Sociaal Fonds.

Daarnaast wordt in het nieuwe financieel meerjarenplan 2014-2020 ook een nieuw 'Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen' opgericht, dat de lidstaten zal toelaten om voeding, kleding en andere basisgoederen ter beschikking te stellen voor bepaalde doelgroepen, zoals dak- en thuislozen en kinderen die materiële ontberingen lijden. Dit initiatief, dat vooral een voortzetting is van de vroegere praktijk om de landbouwoverschotten op een nuttige manier aan te wenden, bevat enkele belangrijke vernieuwingen. Zo zal het fonds toelaten om ook duurzame goederen aan te schaffen, zoals 'starter kits' met basismeubelen, schoonmaakproducten enzovoort voor dak- en thuislozen. Nieuw is ook dat het fonds gebruikt kan worden voor opleidings- en adviseringsmaatregelen.

We merken ten slotte op dat het voorbije jaar opnieuw een (beperkte) reflectie ontstond over een Europees minimuminkomen, onder andere door studies die gelanceerd

werden door de Europese Commissie en het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC). Deze studies bouwen voort op eerder werk van het Europees Parlement en het 'European Anti Poverty Network' (EAPN).

Naast deze specifieke beleidsinitiatieven, werden er vanaf 2012 ook belangrijke stappen gezet in de verdere uitbouw van het paradigma van 'sociale investeringen' dat vandaag het Europese sociaal beleid ondersteunt. Mede op basis van het werk van een aantal academici en deskundigen (bijvoorbeeld: Hemerijck, 2012; Morel, Palier & Palme, 2012; Vandenbroucke e.a., 2011), riep het Europees Parlement (2012) op tot een Sociaal Investeringspact als antwoord op de crisis. De Europese Commissie publiceerde haar (niet-bindende) Sociaal investeringspakket in februari 2013. Een van de interessantste elementen hierin is het voorstel dat voor de komende budgetperiode ten minste 25% van de middelen van de structuurfondsen moet worden gebruikt voor sociale investeringen en dat ten minste 20% van het Europees Sociaal Fonds van elke lidstaat moet worden toegewezen aan de thematische doelstelling van 'het bevorderen van sociale inclusie en armoedebestrijding'.

Dit nieuwe Europese beleidskader voor sociale investeringen wordt echter in de steigers gezet tegen de achtergrond van een dalend budget. De onderhandelingen over de begroting resulteerden bijvoorbeeld in een vermindering van de beschikbare middelen voor het Europees Sociaal Fonds (ESF) in de financiële perspectieven 2014-2020 (het EU-budget). Dat beperkt de capaciteit van de EU om sociale investeringen in bijvoorbeeld opleiding en onderwijs te ondersteunen en in te grijpen op armoede en sociale uitsluiting. Nu de EU zelf vraagt om meer 'sociale investeringen', is het gebrek aan ambitie van de EU-begroting op sociaal vlak nog stuitender dan voorheen.

De EU vraagt zelf om meer 'sociale investeringen', maar wel met een dalend budget.

4. Wat met de sociale dimensie van de Europa 2020-strategie?

Om de recente evolutie van het Europese sociaal beleid goed te begrijpen, plaatsen we die het best in de context van het bredere beleidskader, met name de Europa 2020-strategie met als doelstelling de EU om te vormen tot een slimme, duurzame en inclusieve economie (Europese Raad, 2010). De Europa 2020-strategie streefde dus bij aanvang naar een goed evenwicht tussen economische, sociale en milieudoelstellingen. De strategie schuift daarvoor vijf kerndoelstellingen naar voren op het gebied van werkgelegenheid, onderzoek en ontwikkeling, klimaat en energie, onderwijs en armoedebestrijding. Dit is een belangrijke aanvulling op de Lissabon-strategie, die geen specifieke sociale of ecologische doelstellingen bevatte. Zo wil de EU het aantal mensen met een risico op

armoede of sociale uitsluiting met 20 miljoen verminderen tegen 2020, de toename van de arbeidsmarktparticipatie stimuleren en het voortijdig schoolverlaten terugdringen.

Het evenwicht en de coherentie van de 2020-strategie kwam echter snel onder druk door het uitbreken van de staatsschuldencrisis, die leidde tot een reeks drastische maatregelen op macro-economisch en budgettair vlak. Welke rol speelt het sociaal beleid dan nog in deze Europa 2020-strategie en wat is de impact van de invoering van dit nieuwe economische beleid? Om een antwoord op die vraag te formuleren, kijken we naar de algemene architectuur van Europa 2020. Die is immers essentieel voor het begrip van de mogelijkheden en beperkingen van het huidige sociale Europa. Vervolgens gaan we na hoe dit de 'governance' van het sociaal beleid in de EU heeft veranderd.

4.1 Een stille revolutie: een geïntensifieerd toezicht op macro-economie en begroting

Europa 2020 wordt georganiseerd rond drie pijlers die aanzienlijk verschillen in hun relatieve (politieke en juridische) gewicht: het macro-economisch toezicht, het begrotingstoezicht en de thematische coördinatie. Hoewel deze labels in de afgelopen jaren onveranderd zijn gebleven, zijn hun feitelijke inhoud en de instrumenten voor de uitvoering ervan drastisch veranderd.

Het macro-economisch toezicht is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de ministers van Economie en Financiën (verenigd in de Raad 'ECOFIN'). Het is gericht op het waarborgen van een stabiel macro-economisch klimaat dat bevorderlijk is voor de groei en het scheppen van werkgelegenheid. Via de zogenaamde 'geïntegreerde richtsnoeren' wil de EU de macro-economische en budgettaire onevenwichtigheden in de lidstaten bewaken en de macro-economische competitiviteit herstellen. Een belangrijke stap werd gezet in december 2011, toen een nieuw toezichts- en handhavingsmechanisme werd ingevoerd als onderdeel van de zogenaamde 'six pack' wetgeving, die het economisch bestuur in de EU en de eurozone wil versterken. Met de zogeheten 'procedure macro-economische onevenwichtigheden' wil de Europese Unie voorkomen dat er problemen ontstaan in de economieën van de lidstaten. Deze procedure omvat zowel een preventief als een sanctionerend luik. Via een scorebord, een lijst van economische indicatoren over onder andere schuld, investeringen, huizenprijzen en werkloosheid, monitort de Europese Commissie preventief of er in de economieën van de lidstaten sprake is van een (mogelijk) schadelijke onevenwichtigheid. Indien een lidstaat de afgesproken referentiewaarden van het macro-economische toezicht overschrijdt, volgt eerst een diepgaande evaluatie van de economische situatie in de lidstaat, waarna de Raad de beslissing neemt of er sprake is van een buitensporige onevenwichtigheid. In dat geval dienen de Commissie en de Raad een pakket van landspecifieke aanbevelingen in, waarvan de naleving in het kader van het Europees semester verder wordt opgevolgd. Als lidstaten met een buitensporige onevenwich-

tigheid onvoldoende maatregelen nemen om deze te verhelpen, kunnen zij door de Raad een rentedragend deposito of een boete van 0,1% van het BBP opgelegd krijgen (het sanctionerende luik).

De belangrijkste verandering die het 'six pack' met zich meebracht, is dat het een omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsstemming voor de meeste sancties heeft geïntroduceerd. Deze omgekeerde gekwalificeerde meerderheid impliceert dat een aanbeveling of een voorstel van de Commissie als door de Raad goedgekeurd wordt beschouwd, tenzij een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten tegen het voorstel stemt (vroeger had de Commissie een gekwalificeerde meerderheid nodig om voor de sanctie te stemmen). In de praktijk is het dan ook zeer moeilijk voor de lidstaten om een blokkerende meerderheid te vormen tegen de Commissie. De omgekeerde gekwalificeerde meerderheid kan daarom worden beschouwd als een 'semiautomatische' besluitvormingsprocedure die, weliswaar op vraag van de lidstaten, verregaande macht aan de Europese Commissie geeft.

De tweede pijler van de Europa 2020-strategie is het begrotingstoezicht in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), dat geacht wordt bij te dragen aan de versterking van begrotingsconsolidatie en het bevorderen van duurzame overheidsfinanciën. Ook hier vonden een aantal belangrijke ontwikkelingen plaats in het afgelopen jaar. Allereerst versterkt de bovengenoemde 'six pack' het SGP en meer in het bijzonder de Procedure bij Buitensporige Tekorten (PBT). Deze PBT geldt voor de lidstaten met een overdreven begrotingstekort of staatsschuld; sancties in het kader van de PBT worden overigens ook via omgekeerde gekwalificeerde meerderheid aangenomen. In 2012 zijn de lidstaten het bovendien eens geworden over de twee aanvullende Europese verordeningen, ook bekend als de 'two pack', die aanvullende coördinatie- en toezichtsmaatregelen op de budgettaire processen voor alle leden van de eurozone hebben geïntroduceerd.

Met het 'two pack' kan de EU een verregaand toezicht over de nationale begrotingen uitoefenen.

Met de inwerkingtreding van het 'two pack' in 2013 kan de EU een verregaand toezicht over de nationale begrotingen uitoefenen. In het kader van het zogeheten 'gemeenschappelijk budgettair tijdpad' moeten de eurolanden naast hun 'stabiliteitsprogramma' ook hun nationale begrotingsplannen voor de middellange termijn indienen en openbaar maken. Nadat ze hun conceptbegroting voor het komende jaar hebben ingediend bij de EU, zal de Commissie deze nakijken en kan ze bij een ernstige afwijking van de afspraken in het Stabiliteits- en Groeipact verzoeken om een aangepaste begroting in te dienen. Het 'two pack' integreert daarnaast ook een aantal elementen van het Europese 'begrotingspact' rechtstreeks in de EU-wetgeving. Dit begrotingspact werd in maart

2012 aangenomen en omvat onder meer een nieuwe begrotingsregel die stelt dat het structurele begrotingstekort niet hoger mag zijn dan 0,5% van het bruto binnenlands product. De lidstaten dienen een automatisch correctiemechanisme op te nemen in hun nationale wetgeving indien wordt afgeweken van deze regel.

4.2 Thematische coördinatie en het Europees semester

De derde pijler van de Europa 2020-strategie is de zogeheten 'thematische coördinatie', die focust op structurele hervormingen op het gebied van innovatie, onderzoek en ontwikkeling (O&O), energiegebruik, het ondernemingsklimaat, werkgelegenheid, onderwijs en sociale insluiting. Het idee van de thematische coördinatie is om de belangrijkste prioriteiten van de EU ('slimme, duurzame en inclusieve groei') te koppelen aan de vijf hoofddoelen ('headline targets' in het jargon). Deze hoofddoelen worden dan vertaald naar nationale doelstellingen. Bijvoorbeeld: de werkgelegenheidsdoelstelling, waarbij 75% van de bevolking in de leeftijdsgroep 20-64 jaar werk moet hebben, of de doelstelling om het aantal mensen met een risico op armoede en sociale uitsluiting met ten minste 20 miljoen te verminderen. Deze doelstellingen zijn op hun beurt weer gekoppeld aan een aantal initiatieven ('Flagships' in het jargon) zoals het 'Europees Platform tegen armoede en sociale uitsluiting', dat de sociale en territoriale cohesie moet versterken. Het lijkt er echter op dat het Platform tegen armoede is teruggebracht tot een jaarlijkse hoogmis, de 'Conventie tegen armoede', die wordt voorbereid via een 'EU stakeholders Dialogue' die haar naam geen eer aandoet.

Deze thematische coördinatie wordt in de beleidscyclus opgenomen via het zogenaamde Europees semester, dat werd geïntroduceerd in 2011. Dat semester bestaat uit een aantal vaste stappen die jaarlijks worden doorlopen: de 'Jaarlijkse Groeianalyse' van de Europese Commissie, de jaarlijkse prioriteiten van de Europese Raad, de Nationale Hervormingsprogramma's van de lidstaten en de landspecifieke aanbevelingen van de Europese Commissie, die in de verschillende adviserende comités en Raadsformaties worden besproken en vervolgens door de Raad worden goedgekeurd (zie Vanhercke, 2013).

4.3 De evolutie van de sociale dimensie in Europa 2020

Nu we de grote contouren van de Europa 2020-strategie hebben geschetst, kunnen we de vraag stellen naar de sociale dimensie van deze strategie. Hoewel de formele architectuur van de thematische coördinatie van de Europa 2020-strategie sinds de lancering in 2010 (Vanhercke, 2011) grotendeels stabiel is gebleven, is er een en ander veranderd in deze sociale dimensie.

Dat zien we in eerste instantie in de verschuiving van klemtonen in de Jaarlijkse Groeianalyse ('Annual Growth Survey' of AGS) waarmee de Commissie het Europees semes-

ter aftrapt. Hoewel het bezuinigingsbeleid een centrale boodschap blijft, bevestigt de Commissie in de AGS van 2013 voor de eerste keer dat het 'aanpakken van de werkloosheid en de sociale gevolgen van de crisis' een prioriteit moet zijn (Europese Commissie, 2012c). Daar staat tegenover dat het EAPN (2013) erg kritisch is over de minimale zichtbaarheid van de 2020-strategie, waaronder de armoedebestrijding, in de Nationale Hervormingsprogramma's. Toch wordt ook bij de landspecifieke aanbevelingen elk jaar meer aandacht besteed aan sociale cohesie en de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (Vanhercke, 2013). Met de consolidatie van de economische crisis lijkt de sociale dimensie opnieuw een plaats te krijgen in de Europa 2020-strategie. Vanwaar deze evolutie?

4.3.1 *De gewijzigde positie van de actoren op het sociale domein*

Tot verbazing van heel wat waarnemers, verklaarden de ministers van Sociale Zaken van de lidstaten van de EU in juni 2011 dat de Open Coördinatiemethode voor sociale bescherming en sociale inclusie (sociale OCM) had bewezen een flexibel, succesvol en effectief instrument te zijn dat daarom nieuw leven zou worden ingeblazen in het kader van de Europa 2020-strategie (Raad van de Europese Unie, 2011a). In de praktijk was het echter duidelijk dat de belangrijkste actoren in de sociale OCM, in het bijzonder de ministers van Sociale Zaken en het Comité voor Sociale Bescherming ('Social Protection Committee' of SPC) grotendeels werden uitgesloten van de eerste cyclus van de Europa 2020-strategie (Vanhercke, 2013). Dat is het rechtstreekse gevolg van het feit dat de landspecifieke aanbevelingen louter gebaseerd zijn op het Stabiliteits- en Groeipact, de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en de werkgelegenheidsrichtsnoeren. Dat zorgt ervoor dat het in eerste instantie financieel-economische actoren zijn die het beleid bepalen. Dat zijn in het bijzonder het Comité voor de economische politiek (EPC) en het Economisch en Financieel Comité (EFC). Het SPC wordt nog maar recent erkend als een legitieme speler. Zelfs het Comité voor de werkgelegenheid, wiens bevoegdheden nauwer aansluiten bij het economische beleid, moet vaak strijd leveren met het Comité voor de economische politiek en het machtige Economisch en Financieel Comité (waarvan de leden directe toegang hebben tot de ministers van Financiën). Het mag dan ook niet verwonderen dat het SPC (2011) haar betrokkenheid bij de besluitvorming rond de landspecifieke aanbevelingen zelf als 'symbolisch eerder dan invloedrijk' omschreef, aangezien haar boodschappen nauwelijks gehoord werden buiten de reeds bekeerden.

Toch lijkt het erop dat de belangrijkste spelers op het sociale domein hun plaats rond de Europese tafel beginnen te verwerven. Zo is er, naar aanleiding van een strijd over het 'ownership' van sociale thema's (Vanhercke, 2013), in de loop van 2012 een aangepast procedureel kader voor het Europees semester 2013 vastgelegd door het Ierse EU-voorzitterschap, met een duidelijkere verdeling van verantwoordelijkheden en precisering van de samenwerking in het geval van overlappende bevoegdheden tussen de verschillende betrokken comités (Council of the European Union, 2012). Dat zou moe-

ten vermijden dat de economische actoren op gedeelde thema's zoals pensioenen, gezondheidszorg of arbeidsmarktbeleid hun standpunten zonder meer kunnen opleggen en financiële houdbaarheid steeds boven sociale doelmatigheid kunnen plaatsen (SPC, 2013a; Barcevičius e.a., 2014). Hoewel deze 'territoriumstrijd' over wie wat bespreekt, en wie uiteindelijk beslist, nog niet helemaal is afgelopen, lijkt het erop dat zowel het Comité voor Sociale Bescherming (SPC) als het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO) een meer kritische houding aannemen ten aanzien van de landspecifieke voorstellen van de Commissie op het vlak van werkgelegenheid en sociale bescherming.

4.3.2 *Naar een volwassen sociale besluitvorming?*

De Europa 2020-strategie heeft de afgelopen jaren de besluitvormingsprocessen van de belangrijkste sociale comités grondig veranderd. De belangrijkste verandering is ongetwijfeld de invoering van de reeds eerder vermelde omgekeerde gekwalificeerde meerderheid in het EMCO. Concreet betekent dit dat de voorstellen van de Europese Commissie voor de landspecifieke aanbevelingen in de regel worden aanvaard, tenzij een aanpassing (voorgesteld en voldoende beargumenteerd door een bepaalde lidstaat) door het hele Comité wordt aanvaard. De slaagkans om een dergelijke landspecifieke aanbeveling van de Commissie te laten wijzigen, is echter laag. Recent werd het besluit genomen om de omgekeerde gekwalificeerde meerderheid ook in het Comité voor sociale bescherming toe te passen, althans wanneer het SPC besluiten voorbereidt die door de Raad moeten worden bekrachtigd. Gezien het feit dat dit comité tot voor kort de regel van de unanieme besluitvorming hanteerde, kan dat gerust als een kleine revolutie worden bestempeld. Het is aannemelijk dat de invoering van omgekeerde gekwalificeerde meerderheid de positie van EMCO en het SPC in het Europa 2020-beleidskader zal versterken (EMCO, 2012).

Een tweede wijziging in de besluitvorming is dat aanpassingen van de landspecifieke aanbevelingen steeds moeten worden gerechtvaardigd door de resultaten van het 'multilaterale toezicht' dat plaatsvindt binnen het EMCO en SPC. Dit toezicht is erop gericht om elkaars voortgang te beoordelen in het licht van de overeengekomen doelstellingen. Concreet: indien een lidstaat bepaalde landspecifieke aanbevelingen in een later stadium wil kunnen aanvechten, dan moet de argumentatie daartoe reeds aan bod zijn gekomen tijdens het multilaterale toezicht. Anders maakt zo'n amendement geen schijn van kans, hetgeen het einde betekent van het tot nog toe dominante model van bilaterale onderhandelingen tussen de Commissie en de lidstaten.

Een derde wijziging in de besluitvormingsprocessen is dat de samenwerking tussen de betrokken Comités geïnstitutionaliseerd wordt. Omdat de meeste van de landspecifieke aanbevelingen zowel economische, sociale als arbeidsmarktaspecten omvatten, worden het Comité voor de economische politiek, het Economisch en Financieel Comité, het EMCO en (idealiter) het SPC als het ware gedwongen om samen te werken aan een ak-

koord over de voorgestelde wijzigingen. Dat heeft ertoe geleid dat er recent meer 'Joint Opinions' tussen bijvoorbeeld het EMCO en het SPC zijn geformuleerd. Langzaamaan gaat men zelfs over naar meer gezamenlijke ('jumbo') vergaderingen, tussen de economische en sociale comités, wat tot voor kort ondenkbaar was. Dat vergemakkelijkt de besluitvorming en de netwerking in het Europese sociaal beleid aanzienlijk. Er is ook meer druk om tot betere interne coördinatie te komen. Van de lidstaten wordt immers verwacht dat zij in alle comités eenzelfde standpunt innemen over de wijzigingen die zij wensen te verkrijgen voor 'hun' landspecifieke aanbeveling (Vanhercke, 2013).

4.3.3 *Naar krachtigere sociale beleidsinstrumenten*

De voorbije jaren heeft het SPC zich – naast de economische en werkgelegenheidscomités – kunnen vestigen als een belangrijke speler in de monitoring, evaluatie en beoordeling van de nationale hervormingen binnen het kader van het Europees semester. Door degelijke analyses en sociale monitoring probeert het SPC een tegenwicht te bieden aan het dominante liberale economische discours in de EU. Twee belangrijke instrumenten in deze context zijn het zogenaamde Europa 2020 'Joint Assessment Framework' (JAF), een monitoringsysteem dat gebaseerd is op een aantal arbeidsmarktgerelateerde indicatoren en de 'Social Protection Performance Monitor'. Die laatste biedt – samen met de Employment Performance Monitor (EPM) – een goed beeld van de belangrijkste trends en uitdagingen op sociaal gebied. Om deze instrumenten te ontwikkelen, werd de studie- en analysecapaciteit inzake werkgelegenheid en sociale zaken binnen de DG Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie (DG EMPL) van de Europese Commissie overigens versterkt.

De versterking van de sociale monitoring gaat hand in hand met een aanzienlijke intensivering van het wederzijdse toezicht dat landen op elkaar uitoefenen. Tot 2011 werden in het SPC eerder oppervlakkige peer reviews (bespreking onder gelijken) georganiseerd over de nationale strategische programma's. Vandaag wordt het wederzijdse toezicht doorheen het hele jaar uitgevoerd, met diepgaande thematische beoordelingen in de herfst en beoordelingen van afzonderlijke Nationale Hervormingsprogramma's in het voorjaar (SPC, 2012b). De thematische beoordelingen in het SPC zijn vooral gericht op het bevorderen van wederzijds leren en het stimuleren van een multilaterale discussie over veelbelovende benaderingen van specifieke beleidsuitdagingen. Landen die zwak presteren op een bepaald gebied worden uitgenodigd om na te gaan hoe ze betere resultaten kunnen bereiken. De thematische beoordeling houdt ook een eindevaluatie in van het werk dat in het kader van wederzijds toezicht doorheen het hele jaar werd geleverd (dat garandeert een zekere accumulatie van kennis). Naast de thematische beoordelingen blijven het EMCO en het SPC ook een uitgebreid programma van peer reviews organiseren, via het zogeheten Programma voor Wederzijds Leren en PROGRESS. De meeste van deze thematische peer reviews gaan over kernthema's van de Europa 2020-strategie, waaronder de armoedebestrijding (en vooral kinderarmoede). Ze worden door de lidstaten als zeer leerzaam ervaren (OSE & PPMI, 2012)

Kortom, zowel het EMCO als het SPC is vandaag op zoek naar manieren om het 'hardere' wederzijds toezicht in werkgelegenheid en sociaal beleid te combineren met meer mogelijkheden voor wederzijds leren. Door de landen een aantal mogelijkheden te bieden om van elkaar te leren (door elkaar uit te dagen en gezamenlijk te reflecteren), hoopt men een sterkere betrokkenheid bij de noodzakelijke hervormingen te creëren (zie Vanhercke, 2013). We merken ten slotte op dat het SPC haar jaarverslagen publiceert onder de titel 'Sociaal Europa' (SPC, 2013b). Het uitbrengen van deze uiterst leesbare rapporten is redelijk succesvol gebleken, in die zin dat ze regelmatig opgepikt worden door de gedrukte pers en de sociale media.

5. Conclusie en vooruitblik

Deze bijdrage begon met de illustratie van de desastreuze gevolgen van de economische crisis op armoede en sociale uitsluiting te illustreren. EAPN (2013, p. 8) verwijst hier naar "het schokkende gebrek aan vooruitgang bij het bereiken van de Europese armoededoelstelling. De stijging van de armoede tot 120 miljoen mensen is een schandaal en een onweerlegbaar teken van het onvermogen van de EU om alle burgers te ondersteunen." We stipten echter ook aan dat de EU, zelfs in deze moeilijke economische tijden, toch enkele initiatieven nam die een aanvulling betekenen op het indrukwekkende acquis communautaire op sociaal gebied. Zo heeft de Commissie thema's als de sociale doelstellingen van de pensioenen, werkgelegenheid voor jongeren en sociale investeringen mee op de agenda geplaatst. De Commissie is ook (weliswaar te laat en te voorzichtig) begonnen met enkele kritische vragen te stellen over de nadelige gevolgen van haar eigen bezuinigingsbeleid. We verwezen ook naar de nieuwe mogelijkheden van het 'Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen'. Er is ook de weerkerende reflectie over een Europees minimuminkomen, hoewel de discussie telkens weer vastloopt in de vaststelling dat er noch een juridische grondslag, noch reële politieke steun is voor een dergelijk initiatief.

Tegelijk argumenteerde deze bijdrage dat de 'governance' van het Europese sociaal beleid de laatste jaren versterkt en verdiept is. Na twee jaar van 'trial and error' in de uitvoering van het Europees semester, zijn de besluitvormingsprocessen gerijpt en worden relevante actoren op het sociale domein meer betrokken. De actoren in het sociale en het werkgelegenheidsluik van de Europa 2020-strategie werken meer samen om hun standpunten te formaliseren in het kader van 'mutual surveillance' en hebben hun invloed in het Europees semester vergroot. Dat is weliswaar een langzame evolutie (zo is de rol van het SPC in de Europa 2020-strategie nog onduidelijk) die nog veel bewegingsruimte geeft aan de economische actoren. Niettemin is het opmerkelijk dat in een omgeving die zo sterk bepaald wordt door de economische crisis, het EMCO, het SPC en DG EMPL van de Europese Commissie de context van een geïntensiveerd

wederzijds toezicht gebruikt hebben om hun eigen beleidsinstrumenten te versterken. In reactie op sterke economische monitoringinstrumenten heeft men besloten om ook de sociale instrumenten te verbeteren en in te zetten op betere monitoring, scherpere indicatoren en een verfijning van wederzijdse leerprocessen. Tezamen bieden deze maatregelen de actoren op het gebied van sociaal beleid meer doeltreffende middelen voor de verwezenlijking van de prioriteiten die zij stellen. Op hetzelfde moment lijken de lidstaten gekozen te hebben voor een combinatie van 'hard zijn' voor elkaar (een van de gevolgen van de intensievere samenwerking tussen de betrokken comités) aan de ene kant en het veiligstellen van de broodnodige wederzijdse leermogelijkheden aan de andere kant.

De vraag is nu of dergelijke (versterkte) sociale monitoring op een gegeven moment kan worden toegevoegd aan het reguliere systeem van economisch bestuur. Het scorebord bijvoorbeeld, dat wordt gebruikt om de macro-economische onevenwichtigheden op te volgen (zie paragraaf 4.1), zou verder moeten worden verfijnd met sociale indicatoren, om beleidsmakers te waarschuwen voor het gevaar van ernstige (buitensporige) werkgelegenheids- en sociale onevenwichtigheden die de sociale cohesie en de stabiliteit van de EMU zouden kunnen bedreigen (bijvoorbeeld: een sterke stijging van de armoede in bepaalde landen). Deze nieuwe monitoringinstrumenten, die breder zijn dan de Europa 2020-doelstellingen, zijn essentieel voor de effectieve uitvoering van het Europees semester en voor de in oktober 2013 door de Commissie voorgestelde strategie om de sociale dimensie van de EMU te versterken (European Commission, 2013d; Barcevičius e.a., 2014; Fernandes & Maslauskaite, 2013). In dezelfde geest moeten de sociale en werkgelegenheidsindicatoren hun rol spelen in het monitoren van de impact van de ingrijpende sociale hervormingen die momenteel opgelegd worden aan de lidstaten die een intentieverklaring ('Memorandum of Understanding') hebben ondertekend, in ruil voor een financieel reddingspakket.

Tegelijk is het duidelijk dat de besluitvormingsprocedures en de posities van de actoren in het Europees semester een verdere verduidelijking behoeven. Inderdaad, drie jaar na de lancering is de Europa 2020-strategie nog steeds in ontwikkeling. In feite is de strategie zo snel veranderd dat sommige nationale afgevaardigden in de genoemde adviserende comités worstelen om de verschillende instrumenten van het semester adequaat te benoemen. Zo is het onduidelijk wat de rol zal zijn van het SPC in de voorgestelde preventieve coördinatie van maatregelen voor sociale bescherming en de sociale dimensie van de EMU (een contractuele aanpak of sancties en financiering). Het is ook onduidelijk welke plaats er overblijft voor belanghebbenden (sociale partners, ngo's en de civiele samenleving). Ze lijken veel van de invloed verloren te hebben die zij tijdens de Lissabon-strategie gewonnen hadden (EAPN, 2012; EESC, 2012). De werkingsmiddelen van bepaalde Europese koepelorganisaties werden significant beknot. Tot slot roepen ook de vergevorderde plannen van de Europese Commissie om het geld van de Structuurfondsen strikt afhankelijk te maken van de mate waarin de lidstaten de landenspecifieke aanbevelingen respecteren zeer veel vragen op. Het zou dan immers

denkbaar zijn dat landen als Spanje of Griekenland omwille van hun begrotingsproblemen 'gestraft' worden door het niet-toekennen van ESF-gelden die net worden gebruikt om armoede te bestrijden en werklozen te activeren. Dit lijkt in flagrante tegenspraak te zijn met de doelstelling om sociale cohesie te bevorderen.

Tot op zekere hoogte gaan al deze vragen uit van de veronderstelling dat het bestaande Europese kader onbevredigend is, maar dat het ook niet zomaar kan worden afgeschaft. Sociaal Europa zal moeten roeien met de riemen die het heeft. Met andere woorden: er is geen gemakkelijke 'exit', om te spreken in de termen van Albert Hirschman (1970). Pessimisme is weliswaar wijdverbreid, met inbegrip van degenen die erop wijzen dat de Europa 2020-doelstellingen inconsistent en ineffectief zijn bij het aanpakken van armoede en sociale uitsluiting (Copeland & Daly, 2012). Het feit dat zowel nationale parlementen als stakeholders (inclusief armoedeorganisaties) nauwelijks of niet betrokken worden bij de Europa 2020-strategie doet veel vragen rijzen over de legitimiteit en de leefbaarheid van de strategie. Het EAPN (2013) durft in deze context zelfs de retorische vraag stellen: "Waarom zouden de Europese burgers de EU nog blijven steunen?" Met andere woorden: zowel voor intellectuelen als voor bepaalde belangengroepen wordt een exitstrategie langzaam maar zeker bespreekbaar en wordt er (aan verschillende kanten van het politieke spectrum) luidop nagedacht over het renationaliseren van bepaalde delen van het sociaal en economisch beleid. Niettemin zou een exit een terugkeer impliceren naar de periode van de Lissabon-strategie (2000-2010). Toen hadden sociale actoren weliswaar meer vrijheid om te zeggen wat ze wilden, maar tegelijk bleef dit beperkt tot 'preken voor de eigen parochie' en werden ze grotendeels genegeerd door de dominante spelers.

Het sociaal beleid is cruciaal voor de Europese Unie op de lange termijn.

Om deze reden kunnen de bovenstaande vragen eerder gezien worden als wat Albert Hirschman 'voice' zou noemen: een poging om de huidige situatie te verbeteren door het versterken van de sociale dimensie binnen de bestaande strategie. De mainstream wetenschappelijke literatuur over de sociale dimensie van de Europese Unie lijkt het erover eens te zijn dat hoewel de huidige noodtoestand van het sociale Europa verre van wenselijk is, het sociaal beleid nog steeds cruciaal is voor de Europese Unie op de lange termijn (Barbier, 2013). Een duidelijk omschreven sociaal Europa zou zelfs noodzakelijk kunnen zijn om de 'Europese manier van leven' te beschermen en te bevorderen (Vandenbroucke, 2012). Een dergelijke stemverheffing heeft overigens ook een duidelijke democratische inzet: geconfronteerd met maatregelen als een omgekeerde gekwalificeerde meerderheid en het dwingende karakter van het macro-economische beleid, hebben ngo's, vakbonden en burgers misschien wel de plicht om hun mening te geven en op te treden als 'de waakhonden' van de democratie (Barbier, 2012).

Hirschmans derde mogelijke actielijn, namelijk 'loyaliteit' (het accepteren van de status quo en wachten op betere tijden) lijkt de minst aanvaardbare van de drie. Het huidige beleid kan toch moeilijk doorgaan als een volwaardig 'sociaal beleid'? Hoewel het liberaal getinte welvaartsstaatbeleid ook interessante sociale mogelijkheden biedt, is het in het huidige klimaat van bezuinigingen sowieso moeilijk om sociale vooruitgang te boeken (Ferrera, 2013).

Hoe dan ook, de discussie over welke weg moeten worden genomen – exit, stemverheffing of loyaliteit – is aan de gang. Of vakbonden, politieke partijen, ngo's en andere maatschappelijke actoren ervoor zullen kiezen om zich af te zetten tegen de EU dan wel om mee te werken aan een 'coalition of the willing' zal uiteindelijk afhangen van het vermogen van de EU om ook een volwaardige sociale dimensie aan het Europese project te geven. Tegelijk hebben we geargumenteerd dat zelfs bij het ontbreken van een formele 'Europese sociale agenda', de sociale stakeholders een stuk van de positie die zij verloren waren met de invoering van de Europa 2020-strategie hebben kunnen terugwinnen en zo de sociale dimensie van het Europees semester enigszins versterkt hebben. Hoewel deze kwetsbare sociale dimensie niet zichtbaar is in deze tijden van bezuinigingen, bieden deze ontwikkelingen minstens hoop voor de toekomst.

DEEL 2

Herverdeling en solidariteit in duet

In dit tweede deel spitten we het thema 'herverdeling en solidariteit' verder uit. Bestaat er nog een draagvlak voor herverdeling en wordt dat bedreigd? Wat zijn de pijnpunten van onze sociale zekerheid? Welke alternatieven werken herverdeling in de hand?

Het eerste hoofdstuk biedt theoretische diepgang. Het start met enkele uitdagingen voor onze welvaartsstaat en een aanscherping van het concept 'structurele armoedebestrijding'. Daarna gaat het in op de rol van herverdeling en solidariteit en de spanningsvelden die daarmee gepaard gaan.

Hoofdstuk 2 start met een verkenning van het concept 'draagvlak' vanuit een kritische blik. Daarna biedt het een inkijk in de attitudes van de Vlaamse bevolking tegenover de welvaartsstaat.

In het derde hoofdstuk wordt de vraag beantwoord of mensen bereid zijn om bij te dragen aan de sociale zekerheid en zo ja, aan wie er volgens hen vervolgens moet herverdeeld worden. Wie heeft er trouwens belang bij het voortbestaan van de welvaartsstaat?

Het vierde hoofdstuk gaat in op de werking van onze sociale zekerheid en toont dat de armoedereducerende capaciteit ervan is afgenomen. Vervolgens wordt ingegaan op hoe het onderliggende beleidsparadigma steeds meer barsten vertoont. Reflectie over nieuwe beleidsparadigma's dringt zich op.

Hoofdstuk 5 focust op de zogenaamde 'bedreiging' van migratie voor de welvaartsstaat. Het laat zien dat verschillende actoren een invloed uitoefenen op hoe bepaalde tendensen worden gepercipieerd. Aan de hand van drie casestudies toont het hoofdstuk hoe de Belgische welvaartsstaat zijn grenzen probeert te bewaken en waarom.

Hoofdstuk 6 toont aan dat er sprake is van verschuivende sociale risico's, waardoor kinderarmoede op de beleidsagenda kwam te staan. Het analyseert de factoren die samenhangen met kinderarmoede en hanteert daarbij een Europees vergelijkend perspectief.

Ook het zevende hoofdstuk beschouwt kinderarmoede van nabij, maar vertrekt daarvoor van de werking van de kinderbijslag. Kan de kinderbijslag gezinnen beschermen tegen armoede? Hoe kan het instrument verbeterd worden zodat het efficiënter wordt in de strijd tegen kinderarmoede?

Hoofdstuk 8 reflecteert over de mogelijkheden van een Vlaamse huursubsidie voor armoedebestrijding. Het huidige huisvestingsbeleid is immers vooral gericht op eigenaars. Kan een huursubsidie herverdelende effecten sorteren en is het een realistisch voorstel?

In hoofdstuk 9 ligt de focus op de ongelijke verdeling van onderwijskansen van leerlingen bij de overgang van het basis- naar het secundair onderwijs. Er wordt onderzocht welke factoren hiertoe bijdragen.

Hoofdstuk 10 onderzoekt de billijkheid van de Belgische gezondheidszorg en houdt een pleidooi om gezondheid(szorg) te beoordelen vanuit een ruimere kijk op sociale rechtvaardigheid.

Het laatste hoofdstuk beschrijft een 'ultieme case' voor herverdeling: het basisinkomen, een onvoorwaardelijk inkomen voor iedereen. Het legt uit hoe zulk basisinkomen in de praktijk kan werken en gaat dieper in op de voor- en nadelen van het systeem.

HOOFDSTUK 1

Solidariteit en herverdeling in structurele armoedebestrijding

Danielle Dierckx en Tuur Ghys

1. Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we enkele ontwikkelingen en uitdagingen met betrekking tot de relatie tussen armoede, solidariteit en herverdeling in de welvaartsstaat. De opzet is om een theoretische en conceptuele voorzet te geven voor latere discussies en waar mogelijk dit terug te koppelen naar de Vlaamse armoedebestrijding. We beginnen met een algemene introductie over problemen in de welvaartsstaat waarna we inzoomen op structurele armoede. We scherpen het concept theoretisch aan en formuleren voorwaarden voor structurele armoedebestrijding. Hieruit zal het belang van herverdeling en solidariteit blijken. We raken enkele discussies over deze concepten in de sociologische literatuur aan. Ten slotte presenteren we spanningsvelden en uitdagingen met betrekking tot solidariteit en herverdeling.

2. De welvaartsstaat in het nauw

Anno 2013 staan we voor de vraag wat de gevolgen van recente sociale en economische veranderingen zijn op wat de welvaartsstaat te bieden heeft. Individualisering en globalisering staan in deze problematiek centraal. Het vertaalt zich in vraagstukken over solidariteit en herverdeling. Is onze welvaartsstaat in crisis? En zo ja, waaruit bestaat die crisis dan? We benaderen die crisis op twee manieren. Ten eerste kijken we naar hoe de welvaartsstaat onder druk staat. In tweede orde stellen we de vraag of hij zijn oorspronkelijke doelstellingen de baas kan.

De financiële crisis zette de jongste jaren de meeste Europese welvaartsstaten onder druk. Het is een kwestie van betaalbaarheid van de zorg en bescherming die in ons

systeem is voorzien van de wieg tot het graf. Nobelprijswinnaar Joseph Stiglitz verwoordde recent het risico dat het gekoesterde en gewaardeerde sociale model in Europa schade dreigt op te lopen. De oorzaak daarvan is de golf van economische besparingen in het zog van de Grote Recessie. Hij stelt dat besparingen de ongelijkheid versterken, de economie verzwakken en nodeloos bijdragen tot het lijden van werklozen en armen (Stiglitz in Cavero & Poinasamy, 2013).

Een financiële crisis met effect op de welvaartsstaat is niet nieuw. Rosanvallon maakte begin jaren tachtig een gelijkaardige analyse, maar trok de problematisering open met zijn ophefmakende *La crise de l'Etat providence*, dat in 1995 een vervolg kreeg onder de titel *La nouvelle question sociale*. De crisis van de verzorgingsstaat (l'Etat providence) had volgens hem niet te maken met een financiële impasse (die theoretisch oplosbaar was), maar met problemen in de sociale en politieke sfeer. Er zou volgens Rosanvallon onder andere minder draagvlak zijn voor solidariteit en gelijkheid als ideaal. Verder zien we dat binnen de neoliberale context sociale rechtvaardigheid ook steeds meer wordt uitgespeeld tegen de concurrentiepositie ter legitimatie van de terugtrekking van de welvaartsstaat. Van der Veen e.a. (2012) stellen zich de vraag in welke mate sociale risico's veranderen en of zij nog in aanmerking komen voor collectieve reactie waarin mensen bereid zijn om risico's te delen via solidariteitsmechanismen.

Een andere uitdaging is een gevolg van migratie. Het is reeds enige tijd geweten dat migratie druk legt op de welvaartsstaat. Dat leidt tot discussies over de voorwaarden tot toekenning van rechten, de mate van herverdeling en de mythe van het veronderstelde aanzuigeffect van inclusieve welvaartsstaten (Van Puymbroeck & Dierckx, 2011). Verder is het moeilijk in te schatten welke gevolgen de aanwezigheid van etnisch-culturele minderheden heeft op het solidaire draagvlak van sociale bescherming (Burgoon, Koster & Egmond, 2012).

Onze welvaartsstaat wordt op verschillende manieren uitgedaagd en getest op zijn accuraatheid om aan actuele problemen het hoofd te bieden, die vaak variaties op – of gevolgen van – oudere problemen zijn. Voorbeelden hiervan zijn de nieuwe armen, de armoede onder migranten of kinderarmoede. Engbersen (2013) getuigt in die context van een Columbuseffect, waarbij op regelmatige basis bijvoorbeeld armoede opnieuw wordt ontdekt en nieuwe discussies over sociaal beleid worden gevoerd (zie ook Dierckx, 2007). Hij merkt evenwel op dat Columbus nu als het ware de omgekeerde weg is gegaan: het Amerikaanse gezicht van armoede is namelijk de oceaan overgestoken, waardoor we armoede aantreffen in het nieuwe fenomeen van de werkende armen of 'working poor'.

Bovendien blijven oude problemen rond herverdeling bestaan. Engbersen (2009) bijvoorbeeld, waarschuwt nog steeds voor het mattheuseffect (Merton, 1968; Deleeck, 1977). Het letterlijke citaat uit dit evangelie luidt: "Want wie heeft zal nog meer krijgen, en wel in overvloed, maar wie niets heeft, hem zal zelfs wat hij heeft nog worden ontnomen" (Evangelie volgens Matteüs, 25:29). Daarin komt onder andere tot uitdrukking dat bepaalde kwetsbare groepen als het ware dubbel worden gepakt. Zij krijgen minder

zorg van de overheid en zijn ook niet in staat om informele zorg te organiseren. Dat geldt in veel mindere mate voor de middenklasse.

Het sociaal beleid faalt om de armoede drastisch terug te dringen.

Ten slotte heeft de welvaartsstaat het probleem van armoede simpelweg nog steeds niet goed onder controle. De armoedecijfers bewijzen elk jaar dat het sociaal beleid faalt om de armoede drastisch terug te dringen. Publieke uitgaven voor sociaal beleid zorgen niet voor een vermindering van de problematiek. Welvaartsstaten zijn er niet in geslaagd om de triade 'arbeid, fiscale discipline en nieuwe sociale risico's' te koppelen aan het behoud (laat staan verbetering) van de (basis)bescherming van de oude sociale risico's, in het bijzonder de werkloosheid, de ziekte- en invaliditeit en de bijstand (Cantillon, 2009). De observatie dat het beleid armoede niet structureel terugdringt, brengt ons bij de discussie over de status van structurele armoedebestrijding.

3. De context: structurele armoedebestrijding revisited

De maatschappelijke evoluties die de welvaartsstaat uitdagen, zoals individualisering en globalisering, hebben ook een impact op hoe naar armoedebestrijding wordt gekeken. Eerdere beleidsanalyses schoven cruciale principes naar voren, zoals inclusief, gecoördineerd en doelgroepgestuurd beleid (Dierckx, 2007). Vandaag stelt zich de vraag naar de volledigheid van deze principes. Recentelijk uitte Suijs (2012) kritiek op de huidige opvattingen over structurele armoedebestrijding, waarin volgens hem de betekenis van 'structureel' zo uitgehold is geraakt tot een individualiserende benadering:

> "Structurele armoedebestrijding is niet zozeer één of andere revolutionaire verwerping van bestaande machtsverhoudingen ('structuren') in de samenleving. Het verwijst in onze hedendaagse ervaring al evenmin naar een radicale inkomensherverdeling. Structurele armoedebestrijding betekent de basisvoorwaarden realiseren die ervoor kunnen zorgen dat armen zelf hun plaats kunnen innemen binnen de bestaande voorzieningen ('structuren') van de samenleving." (Suijs, 2012, p. 166).

Daarom is het nodig opnieuw scherp te stellen waar al dan niet structurele armoedebestrijding over gaat, zodat de rol van herverdeling en solidariteit in deze context duidelijk kan worden.

3.1 Structurele armoedebestrijding

Armoede ontstaat wanneer iemand een zodanig tekort aan economische middelen in verhouding tot de algemene levensstandaarden heeft, dat deze persoon sociaal uitge-

sloten raakt op meerdere levensdomeinen. In de traditie van dit Jaarboek stellen we dat een theorie van armoedebestrijding terdege moet vertrekken vanuit de analyse van armoede als een structureel probleem. De daaruit volgende armoedebestrijding moet dan theoretisch coherent zijn met die analyse door te tonen hoe er ingegrepen wordt op de structuren die armoede veroorzaken. De eerste stap die we nemen om klaarheid te scheppen, is het onderscheid maken tussen twee niveaus waarop armoede als een structureel probleem gezien kan worden.

Aan de ene kant kunnen we armoede op individueel niveau beschouwen als het probleem van de structurele obstakels of uitsluitingen die een persoon in armoede ondervindt vanuit zijn positie. Dat leunt aan bij het structuurbegrip van Giddens (1984) waarin ons handelen vorm krijgt binnen de denkkaders (regels) die we gebruiken en de hulpmiddelen die beschikbaar zijn. Dit structuurbegrip past goed bij het individuele perspectief omdat het laat zien dat wanneer iets een structureel obstakel voor iemand is, het dat niet voor een ander hoeft te zijn. Doordat armen weinig hulpmiddelen hebben en vaak uitgesloten zijn, zullen ze meer structurele obstakels ondervinden om uit die positie te geraken.

Aan de andere kant kunnen we armoede zien als een systemisch probleem, op het niveau van de samenleving, namelijk het probleem dat armoede mogelijk (en voor een zevende van de bevolking waarschijnlijk) is en wordt bestendigd. Structuur is hier te begrijpen als die elementen van een samenleving die armoede produceren en reproduceren (Vranken, 1977). We moeten hier rekening houden met elementen als ongelijkheid, sociale uitsluiting, individualisering van noden, structurele werkloosheid en andere economische risico's, het functioneren van sociale voorzieningen, enzovoort.

Waaruit kan armoedebestrijding of armoedebeleid dan bestaan? In zeer grote lijnen moet het antwoord geven op drie vragen:

1. Hoe kunnen we voor mensen in armoede zorgen?
2. Hoe kunnen we ervoor zorgen dat mensen in armoede uit armoede geraken?
3. Hoe kunnen we ervoor zorgen dat mensen niet in armoede geraken?

Deze drie vragen kunnen we koppelen aan het onderscheid tussen structurele armoede vanuit individueel en systemisch perspectief, waardoor we uitkomen bij drie mogelijke lagen van armoedebestrijding (Ghys & Oosterlynck, 2013b).

De eerste laag van armoedebestrijding bevat niet-structurele maatregelen of acties. Het bestaat zowel uit respectievelijke zorggerichte pogingen om de armen niet te laten lijden onder hun armoede, als uit maatregelen die op grotere schaal armoede willen verhelpen maar falen. Het gaat hier onder andere over praktijken die nodig zijn om het armoedeprobleem onder controle te houden, zoals de opvang van daklozen tijdens de winter. Tenzij deze maatregelen meer armoede creëren, is hier geen probleem mee, zolang het welbegrepen is dat dit armoede niet structureel oplost, maar lenigt.

In de tweede laag is er impact op het structureel-individuele niveau van personen in armoede. Dat heeft als doel hen een betere positie in de samenleving te geven, die meer

aansluit bij de algemene levenspatronen of hen kansen geeft om te ontsnappen uit armoede. Hier is het structurele probleem dat van uitsluiting door de positie tegenover de regels en verdeling van middelen in de samenleving. Dat is belangrijk om de uitstroom van individuen uit armoede te vergemakkelijken en dus langdurige armoede te vermijden. Hiermee zijn echter het bestaan van armoede en het risico daarop niet structureel verholpen. Dat kan enkel in de derde laag van maatregelen met een systemische (of werkelijk structurele) impact op armoede als het probleem van de gehele samenleving. Of zoals Georg Simmel het in 1908 stelde:

> "The fundamental economic and cultural circumstances which create [poverty] can only be changed by the collectivity. The task of changing those circumstances in such a way that they should offer the least chance for impoverishment due to individual weakness, unfavorable propensities, misfortune or mistakes belongs to the collectivity." (Simmel, 1908, p. 133)

Hierbij is het de bedoeling in te grijpen op de structurele productie van armoede. Het is mogelijk om 'stroomopwaarts' de structurele aanleidingen (kwetsbaarheid, economisch risico, enzovoort) van de val in armoede aan te pakken, maar ook 'stroomafwaarts' de val in de armoede zelf op te vangen of onmogelijk te maken. Dat laatste slaat dan op een sociaal vangnet dat ofwel het inkomen verhoogt of de kosten verlaagt, wat de accumulatie van uitsluitingen indijkt. We weten echter reeds geruime tijd dat vele sociale uitkeringen zich onder de armoedegrens bevinden en deze compensatie via herverdeling tekortschiet.

3.2 Nood aan draagvlak

Structurele armoedebestrijding behoeft meer dan het stellen van de juiste doelen. Zoals we eerder zagen, beoogt structurele armoedebestrijding een systemische wending om de instroom in armoede te verhelpen. Zoals Holman (1976) opmerkt, is de moeilijkste en belangrijkste vraag niet zozeer welke oplossingen de armoede kunnen bestrijden, maar wel hoe we deze oplossingen kunnen realiseren. Dat leidt tot het onderscheid tussen primaire (objectieve) voorwaarden voor sociale verandering, dus of iets materieel of technisch mogelijk is, en de secundaire (subjectieve) voorwaarden, dat is de wil en het klimaat om ze te realiseren (Ghys & Oosterlynck, 2013a). Het creëren van draagvlak maakt onderdeel uit van een effectieve armoedebestrijding (Horton & Gregory, 2010) of zoals Holman stelt: "Poverty is not eliminated even when society has sufficient affluence to achieve this end, for it exists for reasons other than a total lack of resources." (1976, p. 202)

In de zoektocht naar de sterktes en zwaktes van het beleid dat armoede bestrijdt, vertrekken we vanuit de premisse dat voor de overheid een belangrijke rol is weggelegd. Of in termen van Holman (1976, p. 253): "It seems inescapable that any major attack on social deprivation must come by political means." De kunst van de beleidsanalyse leert

ons dat beleid maar wordt gevoerd als voldoende publiek en politiek draagvlak aanwezig is (Hoppe, Jeliazkova & Van de Graaf 1998; Dierckx, 2007). Publiek of maatschappelijk draagvlak impliceert de steun van de publieke opinie en het middenveld. Politiek draagvlak duidt op steun van de politieke partijen, die bereid zouden zijn een akkoord te sluiten over het voorliggende thema.

Structurele armoedebestrijding beoogt een systemische wending om de productie van armoede te verhelpen, wat een zekere herverdeling, andere machtsverhoudingen en organisatievormen impliceert. In de context van een steeds meer individualiserend discours rond armoede en in de huidige beleidsplannen lijken deze niet op til te zijn (Suijs, 2012), hoewel structurele armoedebestrijding wel het officiële doel is. Hoe kunnen we deze kloof tussen de erkenning van het probleem en het behoud van het status quo of deze aanvaarding van armoede duiden?

Volgens Gans (1972; 1995) komt dat deels omdat de armen als groep bepaalde positieve functies voor andere groepen hebben (bijvoorbeeld: omdat ze makkelijk in slechte banen te dwingen zijn of omdat ze een zondebok zijn om tegenwaarden op te projecteren). Daarnaast hebben mensen een zekere angst voor personen in armoede, die overlast veroorzaken of de eigen sociale positie bedreigen en dus op afstand moeten blijven. Dat vertaalt zich volgens Gans in een 'ideology of underservingness', een dik web van vooroordelen en veronderstellingen waarin de armen zo voorgesteld worden dat ze onze solidariteit niet verdienen en de ongelijkheid gelegitimeerd wordt. In een bredere beschouwing bestaat de aanvaarding van het status quo niet alleen uit de legitimering van armoede, maar ook uit de berusting erin. Armoede wordt dan gezien als een serieus probleem dat we helaas niet kunnen oplossen (of dat wel vanzelf goed komt), bijvoorbeeld omdat dit enkel zou samenhangen met de economische conjunctuur. Dat laatste past binnen wat Vranken (2003) de 'maatschappelijk ongeval'-verklaring van armoede zou noemen.

Op dit punt is het nuttig om op te merken dat de verschillende lagen van armoedebestrijding een verschillend draagvlak hebben. Hoewel dit deels een empirische vraag is, kunnen we logischerwijs stellen dat armenzorg het makkelijkst een draagvlak vindt, onder andere omdat een minimale zorg voor het bestaan van de armen (en dus voor hun positieve functies, cf. Gans) nodig is. Doorgaans is hier ook minder herverdeling voor nodig, zeker wanneer dit kan worden gekoppeld aan economische functies, zoals afvalverwerking bij voedselbedeling (Ghys, 2012). Dat wil echter niet zeggen dat niet-structurele oplossingen altijd goedkoper zijn dan structurele oplossingen. Omdat de armen als geheel en niet specifieke individuen functioneel zijn, zal het makkelijker zijn enig draagvlak te vinden voor structurele verbetering van individuele posities. Daarbij komt dat de mogelijkheid om uit armoede te geraken op zich, deel is van het meritocratisch discours dat het bestaan van armoede legitimeert. De grootste uitdaging is dus het vinden van draagvlak voor het doorbreken van de structurele productie van armoede.

Volgens Gans geeft dit armoedebestrijding een politiek karakter, aangezien het creëren van draagvlak voor de bestrijding van armoede het aanvallen van de ideologische aan-

vaarding inhoudt (Gans, 1995, p. 118). Deze verandering is ook binnen haar functionalistische kader mogelijk omdat de functies geen harde causale determinanten zijn. Het zijn geen oorzaken van armoede, maar belangen die actoren hebben bij de gevolgen ervan (Gans, 1995), die bestaan naast andere belangen, disfuncties en drijfveren die onze omgang met armoede kunnen bepalen. Ze dwingen existentieel geen keuze op, maar fluisteren een voorkeur in die wordt versterkt naarmate we deze volgen. Bovendien zijn er alternatieven voor deze functies mogelijk; de armen zijn gewoon vaak het makkelijkste slachtoffer om ze in te vullen (Gans, 1972). Daarnaast moeten we vaststellen dat de aanvaarding niet totaal is. Om te beginnen gaat ze niet op voor dat deel van de bevolking dat interesse heeft in structurele armoedebestrijding. Aanvaarding bestaat deels ook uit berusting, die kan worden verstoord en op zichzelf geen onoverkomelijk obstakel voor verandering is. Mobilisatie rond bepaalde structurele mechanismen die algemeen als problematisch worden beschouwd (zoals werkloosheid) is mogelijk. Vranken (1977) stelt wel dat de armen hulp zullen nodig hebben om dat te veranderen, omdat ze als minderheid te zwak (en te onwetend) zijn om dat alleen te doen.

Het is dus zaak de solidariteit van andere maatschappelijke groepen te winnen door onder andere de ideologische aannames en vooroordelen rond de armen te bekritiseren en via sensibilisering te weerleggen. Het vertrekken van een structurele verklaring van armoede is hierin een beginpunt. Verder speelt het ontwikkelen van een politieke stem van de armen een rol in het streven naar meer armoedebestrijding in de systemische laag, betere hulp op de individueel-structurele laag en een waardigere leniging van directe noden. Met deze context in gedachten kunnen we herverdeling en solidariteit verder uitdiepen.

4. Naar herverdeling en solidariteit

Zoals we uit de voorgaande analyse kunnen opmaken, vormen herverdeling en solidariteit met de armen een wezenlijk onderdeel van structurele armoedebestrijding. Op dit punt is het interessant om deze concepten verder uit te diepen in de context van de welvaartsstaat aan de hand van enkele discussies uit de sociologische literatuur.

Het is moeilijk het over herverdeling (en armoede) te hebben zonder eerst de verdeling van middelen zelf te schetsen als context. Binnen Europa blijft de kloof tussen arm en rijk groeien en ook in België is de ongelijkheid de laatste jaren constant ondanks de stijgende welvaart (Van Haarlem & Coene, 2011). Alleen op het vlak van inkomens (niet kapitaal) verdienen de 20% rijksten zo'n vier keer meer dan de armste 20% in onze samenleving (EU-SILC). Bovendien leden de armen sterker onder de crisis, wat zich weerspiegelt in werkloosheid onder laaggeschoolden en een toename van de langdurige werkloosheid. Dit grote onderscheid tussen de verschillende bevolkingslagen werkt de solidariteit niet in de hand.

Het beleid van de Europese welvaartsstaten lijkt echter niet naar meer herverdeling op te schuiven. Op de beginselen van de welvaartsstaat rees immers sinds de jaren tachtig veel kritiek. Het socialebeleidsdiscours kende het jongste decennium een toenemende nadruk op sociale investering ('social investment') en de verwachting is dat dit zich zal verderzetten (Van der Veen, Yerkes & Achterberg, 2012). De sociale investeringsstaat (Gilbert, 2002) moest een antwoord bieden op het passieve systeem van zorgen voor burgers, zonder dat een wederdienst werd gevraagd. De idee van sociale investering expliciteerde dat een wederdienst of 'return' nodig was om het sociale beschermingssysteem overeind te houden. Uit onderzoek is gebleken dat dat tot een 'afromingseffect' leidde en dus geen heil bracht voor de meest kwetsbaren in de samenleving. Verder betekent dat voor Gilbert (2002) een impliciet opgeven van publieke verantwoordelijkheid voor sociale problemen.

De idee van sociale investering bracht geen heil voor de meest kwetsbaren in de samenleving.

Het sociale investeringsparadigma was aanvankelijk gestaafd met sociale doelstellingen, maar die verloren het pleit van de economische doelstellingen. We verwijzen onder meer naar de doelstellingen geformuleerd op het Europese niveau, zoals op de Top van Lissabon, de EU 2020-strategie en het recente 'social investment package' (Schepers & Nicaise, 2013). Stiglitz contesteert de eenzijdige nadruk op economische groei en activering naar de reguliere arbeidsmarkt om welzijn voor elke burger te realiseren. Cantillon argumenteert dat de ambitieuze Europese investeringsprogramma's, maar effectief kunnen zijn mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. Deze voorwaarden zijn een betere verdeling van jobs, adequate sociale bescherming, effectieve herverdeling ondersteund door innovatieve sociale actie (Cantillon, 2013).

Een andere brede evolutie is de 'herschaling' van de Europese welvaartsstaten, zowel van nationaal naar Europees als van Europees naar regionaal en lokaal niveau (Kazepov, 2010). Voor sociaal beleid in België gaat dat vooral over een grotere verantwoordelijkheid van gemeenten voor het voorzien van diensten, waar de sociale zekerheid nog steeds grotendeels nationaal blijft. Bij zulk een beweging is het vanuit armoedestandpunt relevant te bewaken dat deze lagere overheden ook voldoende middelen behouden of krijgen om aan (structurele) armoedebestrijding te doen (Oosterlynck e.a., 2013). Zo niet, dan ontstaat 'passieve subsidiariteit' (Kazepov, 2010), waarin enkel verantwoordelijkheid wordt overgedragen, maar niet het vermogen om die op te nemen. Dat leidt tot een verzwakking van de welvaartsstaat.

In verband met schaal en solidariteit is het moeilijk om in de context van België de olifant in de kamer niet te benoemen, namelijk dat de laatste jaren de solidariteit tussen noord en zuid sterk onder druk kwam te staan. Positief beschouwd zou vanuit natio-

nalistische logica het verkleinen van de cirkel van solidariteit die solidariteit kunnen versterken. In de praktijk gaat het echter samen met een rechtse retoriek die in twijfel trekt waarom we nog met deze of gene groep solidair moeten zijn.

In navolging van Rosanvallon duiden Elchardus e.a. (2003) erop dat er in de kennismaatschappij een verhoogde kennis van en reflexiviteit op risico's is. Hierdoor zouden volgens Elchardus bijvoorbeeld hooggeschoolde mensen minder geneigd zijn solidair te zijn met laaggeschoolden omdat ze weten dat zij een sterk verhoogd risico hebben. Bovendien zou de demystificatie van risico's de responsabilisering van het individu versterken. Of dit soort licht deterministische voorspellingen ook echt een causale evolutie uitdrukken, laten we in het midden. Enige kennis van ongelijke risico's is minstens wel een randvoorwaarde om armoede te aanvaarden.

In verband met discussies rond solidariteit en herverdeling is het belangrijk om geen te enge visie op solidariteit en de wisselwerking met herverdeling te volgen. Solidariteit is meer dan een afweging of men geld wil overmaken om een verzekering tegen een bepaald risico te delen met een ander. Dat sluit bijvoorbeeld internationale solidariteit uit met mensen die men niet kent en die niet onmiddellijk een wederdienst kunnen bieden. In verband met structurele armoedebestrijding gaat het niet alleen over het delen van geld, maar ook van kansen, banen, toegang, enzovoort. Bovendien gaat herverdeling over meer dan de vraag hoeveel men aan een ander wil geven. Solidariteit in een sociale democratie kan ook inhouden dat men samen met die ander de claim formuleert op de middelen van een derde. Solidariteit is ook solidariteit in strijd tegen of voor iets. In deze context is de invulling van Habermas (1985) interessant: zijn begrip communicatieve actie als coöperatieve actie is gebaseerd op een gedeeld begrip van een situatie waar mensen toe komen via rationele dialoog. Solidariteit is hier de bereidheid om het eens te worden over de beste oplossing van een probleem en deze uit te voeren, waarbij ook de bereidheid hoort om de andere als gesprekspartner te erkennen.

De nadruk van Habermas op dit besluitvormingsproces is belangrijk; het is namelijk niet zo dat een soort van algemene solidariteitsbarometer of collectebus magisch correleert met het niveau van de welvaartsstaat. Aanpassingen in sociaal beleid gebeuren niet automatisch, maar via concrete debatten en conflicten over concrete wetten en problemen, waarin verschillende belangen en politieke programma's strijden. In zulk een situatie is de voorstelling van zowel het armoedeprobleem (wat is de oorzaak, wie is verantwoordelijk) als van de betrokken groepen ('deserving' of 'underserving') van cruciaal belang met betrekking tot solidariteit en herverdeling. Horton en Gregory (2010) duiden er in deze context op dat sociaal beleid de solidariteit niet enkel reflecteert, maar ook mee bepaalt. Ook Taylor-Gooby (2013) onderstreept in zijn artikel 'Why do people stigmatize the poor?' het effect dat sociaal beleid kan hebben op de perceptie en het draagvlak voor herverdeling. Hij pleit onder meer voor een strategische omgang met de voorstelling van de potentiële voordelen voor de samenleving en het verzwakken van de scheidingslijn tussen uitkeringsgerechtigden en meer 'zelfstandige'

individuen. Hieruit kunnen we afleiden dat verschillende keuzes in spanningsvelden betreffende herverdeling en de organisatie van solidariteit ook een effect hebben op het draagvlak voor structurele armoedebestrijding.

5. Tot slot: spanningsvelden en uitdagingen

In dit laatste onderdeel geven we enkele spanningsvelden weer die in toekomstige discussies over de vormgeving van solidariteit en herverdeling zullen terugkomen. Daarna formuleren we drie actuele strategische uitdagingen voor de toekomstige omgang met dergelijke discussies rond de driehoek armoedebestrijding, herverdeling en solidariteit.

Een eerste spanningsveld refereert aan de vraag of sociaal beleid de nadruk moet leggen op 'investering' of herverdeling. Sterk veralgemeend zouden we een parallel kunnen trekken met de spanning tussen structurele armoedebestrijding op individueel niveau en armoedebestrijding op systemisch niveau, al is de vraag vooral wat de relatieve efficiëntie van beide strategieën is. In het geval van deze laatste gaat het dan eerder om de compensatie van armoede (wat deze alsnog neutraliseert), hoewel herverdeling met de impact op ongelijkheid ook inwerkt op een structureel element in de productie van armoede (Holman, 1976). Door de nadruk op investering (en dus een zekere wederkerigheid) kan het investeringsmodel makkelijker draagvlak vinden om middelen naar de armen te alloceren, maar de structuren van ons sociaaleconomische systeem, die armoede reproduceren, blijven onveranderd. Bovendien blijft de vraag wat er moet gebeuren met armen die door leeftijd, gezinssituatie of door hun specifieke/gelimiteerde competenties moeilijk of niet te activeren zijn binnen de huidige economische structuren. Ondanks dat het om concurrerende benaderingen gaat, duidt Cantillon (2013) erop dat we op vlak van maatregelen het best beide elkaar laten versterken. Volgens haar is geen enkel EU-15-land erin geslaagd om op een succesvolle manier tewerkstelling en armoedebestrijding te combineren met een reductie van de uitgaven voor financiële overdrachten.

Het tweede spanningsgeld gaat over de vraag of we toekomstige solidariteit verder indirect (via de welvaartsstaat) of direct (via privaat initiatief) moeten organiseren. Het hernieuwde enthousiasme voor projecten in de marges van de welvaartsstaat raakt onder andere aan de bredere Europese interesse in sociale innovatie (Ghys & Oosterlynck, 2013a) en discussies rond burgerschap. In Nederland is dit debat explicieter aan de orde en gaan stemmen op om solidariteit direct te organiseren via zelfgekozen projecten zoals voedselbanken (RMO, 2013). Deze gedachte komt zowel voort uit vragen rond de betaalbaarheid van de welvaartsstaat, als uit de stelling dat mensen vervreemd zijn geraakt van solidariteit door herverdeling aan de welvaartsstaat over te laten. Daarom zou, eventueel parallel aan een besparingsbeweging, solidariteit haar uiting moeten vinden in innovatieve particuliere initiatieven en ervaringen waarin mensen zelf kie-

zen met wie en hoe ze solidair zijn. Kritisch beschouwd, zit hier het klassieke liberale pleidooi voor de opvang van sociale problemen in de privésfeer achter. Dat wordt ondersteund door wat Hirschman (1991) een 'jeopardy' argument zou noemen, namelijk dat de oude 'echte' solidariteit bedreigd werd door herverdeling via de welvaartsstaat en we deze oude waarde moeten redden.

Vanuit het perspectief van structurele armoedebestrijding moeten we in deze discussie enkele vragen opwerpen. De eerste vraag is die naar kwaliteit, die maar project per project te beoordelen is. Bieden particuliere initiatieven een even goede dienstverlening, die gelijke territoriale toegang kan garanderen en compatibel is met sociale rechten (Ghys & Oosterlynck, 2013b)? Ten tweede is er de vraag of het werkelijk gaat om het realiseren van solidariteit in functie van het creëren van draagvlak voor verdere structurele armoedebestrijding, of dat solidariteit hier de invulling van liefdadigheid krijgt? Ten slotte is er de fundamentele vraag tot welke laag van armoedebestrijding deze nieuwe directe solidariteit kan bijdragen. Heeft deze invulling van solidariteit en herverdeling wel het potentieel om structurele veranderingen, en dus de uitroeiing van armoede, te realiseren?

> Selectief sociaal beleid heeft als voordeel dat het de meest efficiënte vorm van herverdeling is.

Het laatste spanningsveld dat we zullen aanraken in verband met herverdeling en solidariteit is selectief versus universeel sociaal beleid. Selectief of doelgroepgericht sociaal beleid zal zich specifiek op de armen richten, waar universeel beleid maatregelen neemt die een bredere groep, liefst de hele bevolking, dienen. Selectief sociaal beleid heeft als voordeel dat het de meest efficiënte vorm van herverdeling is, maar auteurs als Horton en Gregory (2010) stellen dat selectieve maatregelen op een kleiner draagvlak kunnen rekenen en dus minder genereus zullen zijn. Een tegenargument zou kunnen zijn dat mensen wel voor selectieve diensten kiezen omdat ze dan weten dat hun bijdrage zal belanden bij 'diegene voor wie het echt bedoeld is'. Universele diensten daarentegen hebben het voordeel dat ze op een bredere poel van solidariteit kunnen rekenen aangezien er meer belanghebbenden zijn. Daarbij komt dat ze door hun universele karakter potentieel de productie van armoede als maatschappelijk probleem kunnen indijken, waar selectieve hulp zich doorgaans richt op mensen die reeds arm zijn geworden. Een bekend probleem met universeel beleid is het mattheuseffect, waarbij beter gegoede (en geïnformeerde) burgers meer uit deze maatregelen kunnen halen dan de armen en er dus eigenlijk geen herverdeling naar onderen is. Volgens Korpi en Palme (1998) lijkt selectief beleid op korte termijn interessanter, maar kan het op lange termijn niet genoeg solidariteit voor goede diensten waarborgen: "If we attempt to fight the war on poverty through target-efficient benefits concentrated on the poor, we may win some battles, but we will probably lose the war" (p. 683). Ondertussen bewijst recenter on-

derzoek dat universalisme niet noodzakelijk een efficiëntere armoedebestrijding oplevert (Vandenbroucke e.a., 2013).

We hoeven het niet eens te zijn met deze analyse, maar de oorlogsmetafoor herinnert ons aan de belangrijke tegenstelling tussen tactiek en strategie. Strategie onderscheidt zich van tactiek in zover het niet enkel gaat om de meest slimme omgang met een bepaalde situatie, maar het deze handeling plaatst binnen het bereiken van een uiteindelijk doel. Soms zullen bepaalde oplossingen elegant lijken, maar dragen ze niet bij tot het halen van het strategische doel, namelijk de reproductie van armoede te stoppen (en andersom). Wanneer onderdelen van armoedebeleid geen deel uitmaken van een strategie om armoede te bestrijden, is de kritische vraag van welke strategie ze dan wel deel zijn.

Dit strategisch denken brengt ons bij de drie actuele beleidsgerichte uitdagingen voor armoedebestrijding waarmee we dit hoofdstuk willen afsluiten, die eerder als waarschuwing dan als voorschrift te lezen zijn. Deze uitdagingen betreffende herverdeling en solidariteit zijn los toepasbaar op, maar zeker niet beperkt tot, de voorgaande spanningsvelden en discussies.

De eerste uitdaging is om – waar nodig – te weerstaan aan de neiging om 'het front recht te trekken' en bestaande sociale bescherming op te offeren om zo de situatie beter de baas te kunnen. Het gaat dan om redeneringen als de welvaartsstaat af te slanken om hem duurzamer te maken of ruimte te maken voor experimenten, de cirkel van solidariteit verkleinen om deze te versterken, mensen armer maken om hen aan te moedigen, enzovoort. Deze principes zijn op zich niet fout; het probleem is dat we een punt kunnen bereiken waarop de schaal, de organisatiegraad of het volume van maatregelen niet groot genoeg meer is om een structurele impact te hebben op armoede, of zelfs maar het status quo te behouden. Deze uitdaging is vooral relevant wanneer we deterministisch met het systeem of de tendensen meedenken en er maar één (typisch defensieve) oplossing lijkt te bestaan. Dat past binnen de metafoor van een luchtballon waarvan de bestuurders telkens maar ballast weggooien om verder te kunnen vliegen, totdat er uiteindelijk niets meer inzit. Dit, in plaats van brandstof bij te tanken of van koers te veranderen. In sommige gevallen kan dat tactisch zijn, maar wanneer we hierdoor de mogelijkheid verliezen om op een structureel niveau aan armoedebestrijding te doen, is de zaak strategisch verloren. Denken rond solidariteit en herverdeling hoeft niet altijd defensief te zijn.

De tweede uitdaging bestaat erin dat het beleid zichzelf op het vlak van discours niet in de voet schiet in het behalen van doelen. Dat kan voorkomen wanneer een bepaalde maatregel op een dergelijke manier uitgevoerd wordt dat het de solidariteit vermindert omdat het een bepaalde logica invoert die de (morele) positie van de armen in de samenleving verslechtert. Een actueel voorbeeld hiervan is de vermindering van de uitkering voor langdurig werklozen door minister De Coninck (sp.a). Hierdoor komt de werkloosheidsuitkering voor alleenstaanden onder de armoedegrens te liggen, en drukt

het de gezinnen dieper onder die grens. Deze maatregel werd door de minister niet in de eerste plaats uitgelegd als besparing, maar als prikkel om de werklozen aan het werk en dus uit de armoede te krijgen. Hierin herkennen we het 'perversiteitsargument' (Hirschman, 1991) dat vanuit de Verenigde Staten via een tussenstop in Engeland zijn ingang begint te vinden in onze politieke cultuur. De redenering luidt dat hulp mensen zwak en afhankelijk maakt, waardoor het wegnemen van deze hulp eigenlijk de beste bescherming tegen armoede is. Deze twijfelachtige pathologische visie op sociale problemen als een gebrek aan ijver gaat voorbij aan een eeuw sociologische inzichten (zie bijvoorbeeld Rubington & Weinberg, 2003) en heeft als gevolg dat:

> "People may thus persuade themselves to believe that being on welfare is a cause of poverty (...). Once so persuaded, they can propose to eliminate [poverty] by ending welfare, and without appearing to be inhumane. They ignore the fact that in the real world the causal arrow goes in the other direction." (Gans, 1995, pp. 61-62)

In deze uitdaging willen we niet zozeer het feit dat dit extra armoede zal genereren centraal stellen, maar het discours waarmee dit beleid gelegitimeerd werd. In plaats van de solidariteit met de uitkeringsgerechtigden te verhogen, hangt het perversiteitsidee historisch samen met campagnes om sociale voorzieningen af te voeren en de armen te stigmatiseren (Somers & Block, 2005). In het Belgische geval verheft de redenering achter deze verlaging de zware veralgemening dat alle werklozen werkonwillig zijn tot officieel discours, hoewel onderzoek reeds lang aangeeft dat dit om een kleine minderheid gaat (bijvoorbeeld: Holman, 1976; Engbersen, 2006). De maatregel is immers enkel eerlijk wanneer men ervan uitgaat dat de meerderheid van de getroffenen niet wil werken (en werkloosheid dus geen structureel probleem is), wat het vooroordeel rond luiheid bevestigt. De uitdaging is dus om veranderingen in de welvaartsstaat (in welke richting dan ook) niet te legitimeren vanuit argumenten die de solidariteit verder ondergraven.

De derde uitdaging is om te vermijden dat we bij het organiseren van herverdeling en solidariteit een onderscheid tussen goede ('deserving') en slechte ('underserving') armen creëren, als zouden de slechten op de goeden wegen en onze hulp eigenlijk niet verdienen. Het onderscheid tussen 'deserving' en 'underserving' (niet werkwillig of door eigen schuld arm) is eeuwenoud (Vranken, 1977), komt steeds terug en nestelt zich, zoals Suijs (2012) aangeeft, ook in nieuwe benaderingen zoals in de 'empowerment'-benadering. Het probleem hiermee is niet enkel dat het diegenen die binnen de 'underserving'-groep vallen, stigmatiseert, maar ook dat het veel ruimte laat voor verdenking waardoor de zogezegde goede armen ook schuldig zijn bij associatie (zie vorige uitdaging). Er zullen dan geen verbeteringen getroffen worden 'zolang er nog profiteurs bestaan', waardoor niemand wint. In wezen gaat dit niet zozeer over een echte breuklijn als eerder om een ideologische constructie (Gans, 1995), die de kloof tussen pretentie (sociale rechten) en werkelijkheid (het niet invullen daarvan) moet dekken. Daarom is het belangrijk om de samenhang met herverdeling te bekijken. Wanneer we namelijk naar de uitkeringen voor de meest 'deserving' groep kijken, namelijk de gehandicapten die men onmogelijk van een keuze voor armoede kan beschuldigen, zien we dat deze

ook onder de armoedegrens liggen, zoals het leefloon. Ook de compensatie voor ouderen ligt onder de armoedegrens. De conclusie is dus dat dit onderscheid geen realiteit is, maar een retorisch construct: de 'deserving' armen bestaan enkel als schaduw van de 'underserving', die dan weer dienen om herverdeling tegen te houden. De uitdaging is om in nieuwe vormen van solidariteit of herverdeling geen nieuwe breuklijnen te laten ontstaan tussen gevers en ontvangers en tussen ontvangers onderling. Dat verzwakt uiteindelijk de emancipatie van de armen als groep.

HOOFDSTUK 2

De legitimiteit van de welvaartsstaat op een hellend vlak? Kritische bedenkingen bij het draagvlakdenken

Bart Meuleman en Wim van Oorschot

1. Inleiding

De aanhoudende economische crisis jaagt een nieuwe stroomstoot door het debat over de hervorming van de welvaartsstaat (Hemerijck, Knapen & Van Doorne, 2010). Voorstanders van een sterke sociale zekerheid vinden in deze donkere economische tijden bevestiging voor de noodzaak van een uitgebreid vangnet. Nu meer dan ooit is er nood aan een buffer die de levensomstandigheden van de bevolking beschermt tegen de externe schokken van de kapitalistische economie. Critici van de welvaartsstaat daarentegen, grijpen budgettaire tekorten en de oplopende staatsschuld aan om de financiële duurzaamheid van de sociale zekerheid in vraag te stellen. Besparingen zijn onafwendbaar en dus kunnen we niet anders dan bepaalde sociale rechten herbekijken, zo luidt het.

Het valt op dat niet enkel economische factoren of overwegingen van sociale rechtvaardigheid een prominente rol spelen in dit maatschappelijke debat. Ook culturele argumenten, met name de publieke opinie of de opvattingen die onder de bevolking (zouden) leven, worden veelvuldig aangehaald. Pleitbezorgers van het terugschroeven van sociale rechten zetten hun betoog kracht bij door te verwijzen naar een tanend maatschappelijk draagvlak voor sociale zekerheid. Een opiniestuk van de hand van Caroline Ven (gedelegeerd bestuurder van ondernemersplatform VKW) is exemplarisch voor deze redenering.[1] Ven stelt dat de hoge sociale uitgaven België met een enorme concurrentiehandicap opzadelen en het evenwicht tussen sociale rechten en plichten verstoren: "Bovendien is solidariteit niet eindeloos. Indien rechten en plichten niet helemaal in balans zijn, zal het draagvlak van wie het moet financieren dreigen te verkleinen. Neem nu een alleenstaande, die moet zowat negen maanden van het jaar werken om zijn belastingen en bijdragen te betalen." Willen we de sociale zekerheid behoeden voor een nakende legitimiteitscrisis, dan kunnen we niet anders dan loopbanen verlengen (wat afbouw van pensioenrechten impliceert) en werkloosheidsuitkeringen degressief maken in de tijd, betoogt Ven verder in het opiniestuk.

Deze argumentatie is overigens niet enkel in werkgeverskringen populair, maar is wijdverspreid over het hele politieke spectrum. Het 'voor wat hoort wat'-verhaal van voormalig Antwerps burgemeester Patrick Janssens vertoont heel wat raakpunten met het discours van Caroline Ven. "De twijfels over de financiële draagkracht van ons systeem, gekoppeld aan het krimpend draagvlak voor solidariteit en de voortdurende sociale problemen vormen een grote bedreiging. Willen we die afwenden, dan moeten we er eerst en vooral voor zorgen dat elke euro juist besteed wordt en tot resultaten leidt. Dat kan alleen als ieder van ons zijn verantwoordelijkheid neemt." (Janssens, 2011, p. 9) Volgens Janssens wordt de bereidheid bij de bevolking om de sociale zekerheid te steunen aangetast door de aanwezigheid van een minderheid van profiteurs en sociale fraudeurs. Als remedie om het draagvlak te herstellen, stelt Janssens een grotere responsabilisering van de individuele burger voor. Sociale rechten dienen voorwaardelijk te worden gemaakt door een sterkere koppeling met plichten.

De hierboven geïllustreerde redenering, in het vervolg van dit stuk 'draagvlakdenken' genoemd, kan kernachtig samengevat worden in twee premissen. Een eerste uitgangspunt is een pessimistische visie op het draagvlak van de sociale zekerheid. Het zou slecht gesteld zijn met de legitimiteit van de welvaartsstaat. Bij (bepaalde delen van) de bevolking zou weinig steun bestaan voor een uitgebreid sociaal vangnet en deze steun dreigt in de nabije toekomst in een snel tempo verder af te kalven. Een tweede stelling luidt dat de dreigende legitimiteitscrisis haar wortels heeft in een teveel aan sociale bescherming (relatief ten opzichte van de daaraan verbonden plichten). Ze kan dan ook het best afgewend worden door de toegang tot bepaalde sociale rechten beperkter en/of voorwaardelijk te maken.

In deze bijdrage houden we deze twee fundamentele uitgangspunten van het draagvlakdenken tegen het licht. In welke mate stroken de hierboven vernoemde stellingen met de theoretische en empirische bevindingen uit sociaalwetenschappelijk onderzoek? Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. We gaan van start met een conceptuele verkenning van het begrip draagvlak en formuleren enkele kritische bedenkingen bij de wijze waarop dit begrip doorgaans wordt gebruikt. Vervolgens schetsen we aan de hand van nieuw empirisch materiaal een beeld van de opvattingen over sociale zekerheid die bij de Vlaamse bevolking leven. Paragraaf 4 zoomt in op de complexe relatie tussen het gevoerde sociaal beleid en het draagvlak voor dit beleid onder de bevolking. We sluiten af met een algemene conclusie.

2. Draagvlak: een conceptuele verkenning

Definities van het concept draagvlak kunnen teruggevonden worden in de bestuurskundige literatuur. Ruelle en Bartels (1998, p. 405), bijvoorbeeld, omschrijven draagvlak als "... een door belangen ingegeven evaluatie van de politieke situatie door doel-

groepen van een beleid, waaraan een doelgroep actieve of passieve steun verleent of juist weerstand biedt." Dergelijke definitie impliceert dat het concept draagvlak zowel een kennis-, als een evaluatieve en een gedragscomponent omvat (zie ook Develtere, 2003). Draagvlak vereist in de eerste plaats dat burgers over een minimum aan informatie beschikken over het gevoerde beleid om zich een beeld te vormen over de mate waarin dit beleid strookt met hun belangen. Op basis van deze kennis worden de voorgestelde beleidsmaatregelen (inclusief bedoelde en onbedoelde effecten) geevalueerd. Positieve dan wel negatieve evaluaties kunnen aanzet geven tot gedrag dat het geïmplementeerde beleid ondersteunt of ondergraaft. Deze omschrijving maakt duidelijk dat 'draagvlak' conceptueel sterk verwant is met de begrippen acceptatie, steun ('support') en legitimiteit (De Graaf, 2007). Merk op dat de definitie van Ruelle en Bartels (1998) de mogelijkheid omvat dat er een negatief draagvlak bestaat voor bepaalde beleidsmaatregelen.

Deze formele en vrij algemene definitie kan verder gepreciseerd worden door het onderscheid te maken tussen principiële en procedurele legitimiteit (Rothstein, 1998). Principiële legitimiteit veronderstelt dat de bevolking de onderliggende principes van het gevoerde beleid als rechtvaardig en billijk beschouwt. Toegepast op de welvaartsstaat gaat principiële legitimiteit bijvoorbeeld over steun voor het principe van economische gelijkheid en herverdeling – de hoeksteen van sociaal beleid – en aanvaarding van de principes volgens dewelke de lasten en de lusten over de bevolking worden verspreid. Procedurele legitimiteit daarentegen, verwijst naar de wijze waarop de centrale principes concreet worden geïmplementeerd. Is de uitvoering van het beleid effectief en efficiënt? Worden ongewenste neveneffecten vermeden en misbruiken aangepakt? Waar principiële legitimiteit rond de kwestie draait wat de welvaartsstaat zou moeten doen, heeft procedurele legitimiteit betrekking op de vraag wat beleid ook daadwerkelijk doet.

Het staat buiten kijf dat een stevig draagvlak een belangrijk element is van een duurzame sociale zekerheid. De ontwikkeling van sociaal beleid wordt immers niet enkel gestuurd door economische factoren (Wilensky, 1975) of institutionele elementen (Pierson, 2000), maar is ook onderhevig aan culturele bestaansvoorwaarden (Van den Bosch, 2011). Beleidsmakers zijn begrensd door de culturele context waarin ze opereren. In een democratische samenleving is het beleid tot op zekere hoogte responsief ten aanzien van de opvattingen van de bevolking (Brooks & Manza, 2006), hetzij direct via mechanismen van politieke representatie, hetzij indirect via processen van agendasetting. Niettegenstaande deze relevantie kan heel wat kritiek geuit worden op de wijze waarop het concept draagvlak gebezigd wordt in de politieke praktijk.

Een belangrijk punt van kritiek is dat het bestaan van 'draagvlak' vaak als een neutraal en objectief fenomeen naar voren geschoven wordt. Draagvlak is dan niet meer dan de optelsom van opvattingen die individuele burgers er toevallig op na houden. Een beleidsmaatregel beschikt over draagvlak of niet en beleidsmakers hebben zich daar-

naar te schikken. Op een dergelijke homogeniserende visie op draagvlak valt heel wat af te dingen. Deze visie verhult dat het al dan niet bestaan van een draagvlak onmiskenbaar een machtsdimensie inhoudt. Draagvlak betekent niet dat er een harmonieuze consensus onder de bevolking tot stand komt, maar is daarentegen synoniem met belangenconflicten, asymmetrische machtsverhoudingen en contestatie van beleid. Deze machtscomponent is prominent aanwezig in Schmitters omschrijving van legitimiteit. Deze definieert legitimiteit als een set van gedeelde verwachtingen binnen een asymmetrische machtsstructuur. Legitimiteit zorgt ervoor dat actoren op vrijwillige basis de handelingen van een machtige partij accepteren omdat ze ervan overtuigd zijn dat deze handelingen in overeenstemming zijn met de heersende norm. Met andere woorden: legitimiteit converteert 'Macht' in 'Herrschaft' (Schmitter, 2001, p. 2).

Vanuit deze optiek waarschuwt Walgrave (1997) dat steun voor of acceptatie van beleid door individuele burgers politiek niet direct relevant is. Het is pas wanneer individuele opvattingen via het middenveld een organisatorische component krijgen, dat het mogelijk wordt het beleid te beïnvloeden. Walgrave benadrukt dan ook het onderscheid tussen individueel draagvlak (opvattingen van individuele burgers) en maatschappelijk draagvlak (steun of tegenkanting van drukkings- of belangengroepen). Uiteraard bestaat er een verband tussen beide vormen van draagvlak. Het individueel draagvlak vormt een potentieel voor politieke mobilisatie en levert bijgevolg de grondstof voor maatschappelijk draagvlak. Het verband tussen individueel en maatschappelijk draagvlak is echter geen een-op-een relatie. Succesvolle belangengroepen slagen er regelmatig in de preferenties van een minderheid te laten primeren op die van een 'silent majority' (stilzwijgende meerderheid) of om de publieke opinie in haar voordeel te laten kantelen.

Dat brengt ons bij een laatste punt van kritiek, namelijk dat het bestaande draagvlak al te vaak wordt beschouwd als een exogene en dus onveranderlijke factor. Echter, de wijze waarop individuen en organisaties denken en spreken over politiek belangrijke thema's zoals sociale zekerheid is voortdurend in beweging. Draagvlak wordt voortdurend gesmeed (én afgebroken) in het vuur van het maatschappelijke debat. Door het gebruik van concrete voorbeelden 'framen' opiniemakers de beeldvorming rond sociale zekerheid. Wie het stereotype van de werkloze profiteur oproept, activeert uiteraard heel andere opvattingen dan wie het verhaal vertelt van een jong gezin dat dankzij een werkloosheidsuitkering het hoofd boven water weet te houden tijdens een moeilijke economische episode. Op deze wijze pogen vertegenwoordigers van verschillende belangengroepen de publieke opinie aan hun kant te krijgen en een draagvlak te creëren voor hun particuliere visie. Het is interessant vast te stellen dat het gebruik van het begrip draagvlak een belangrijke rol vervult in dit maatschappelijk steekspel. Het verwijzen naar draagvlak is niet zelden een hegemonische ingreep om de eigen argumentatie kracht bij te zetten en de positie van de politieke tegenstander onderuit te halen. Draagvlak wordt met andere woorden aangehaald om het veronderstelde draagvlak te verstevigen.

Deze argumenten manen aan om kritisch te staan ten aanzien van beleidsmakers die hun beleid (of net de afwezigheid daarvan) legitimeren door naar het draagvlak te wijzen. Draagvlak dient al te vaak als alibi voor beleidsmakers die de politieke daadkracht missen om beleidsmaatregelen te treffen die bepaalde belangengroepen tegen de haren in strijken (Walgrave, 1997). Blommaert (2000) waarschuwt dan ook voor een politiek die zich rechtstreeks op de opinie van de individuele burgers ent. Een dergelijk vox-populisme betekent een wezenlijke aantasting van gedegen maatschappelijk debat en het democratisch karakter van de samenleving.

Het verwijzen naar draagvlak dient om de positie van de politieke tegenstander onderuit te halen.

3. De staat van het draagvlak voor de welvaartsstaat in Vlaanderen

Met deze kritische noten in het achterhoofd schetsen we in deze paragraaf een beeld van attitudes ten aanzien van de welvaartsstaat die onder de Vlaamse bevolking leven. Een cruciale aanname van het draagvlakdenken is immers dat het slecht is gesteld met de legitimiteit van ons sociaal bestel. Burgers zouden steeds minder geneigd zijn de verplichte solidariteit van de sociale zekerheid te accepteren en steun voor de sociale zekerheid zou in sneltempo afkalven. Strookt dat pessimistisch beeld ook met de realiteit? Om deze vraag te beantwoorden, doen we een beroep op de resultaten van survey onderzoek.

De meest recente dataverzameling met betrekking tot opvattingen over de welvaartsstaat vinden we terug in het postelectoraal verkiezingsonderzoek 2010 van het Instituut voor Sociaal en Politiek Opinie-onderzoek (ISPO – KU Leuven). In het kader van dit onderzoek werd een toevalssteekproef van Vlaamse kiezers middels een persoonlijk interview bevraagd. Het veldwerk van deze face-to-face survey werd tijdens de periode 15 oktober 2010-24 februari 2011 georganiseerd. 711 Vlaamse kiezers namen deel aan het onderzoek. De responsgraad bedroeg 65%. Om te corrigeren voor vertekening ten gevolge van selectieve non-respons zijn alle gepresenteerde resultaten gewogen naar geslacht, leeftijd en opleidingsniveau (voor een uitgebreidere bespreking van de methodologie van dit survey, zie Abts, Swyngedouw & Billiet, 2011).

Het ISPO-survey bevat negen items die peilen naar de legitimiteit van de welvaartsstaat die verwoord zijn als stellingen. De respondenten werd gevraagd aan te geven in welke mate ze akkoord gaan met negen stellingen met betrekking tot inkomensherverdeling en de welvaartsstaat (antwoordschaal gaande van 1 – 'helemaal oneens' tot 5 – 'helemaal eens'; zie tabel 1 voor de exacte verwoording van de stellingen). Op basis van inhoudelijke gronden kunnen de stellingen ruwweg in drie groepen opge-

deeld worden, die aan verschillende dimensies van draagvlak voor sociale zekerheid refereren. Drie items peilen naar een cruciaal onderliggend principe van sociale zekerheid, namelijk egalitarisme of gelijkheidsstreven. Dat is de opvatting dat al te grote economische verschillen in een samenleving onwenselijk zijn en dan ook het best geremedieerd kunnen worden. Steun voor overheidsingrijpen, een tweede concept, gemeten aan de hand van twee stellingen, verwijst naar de mate waarin burgers ervan overtuigd zijn dat de overheid actief dient in te grijpen in het economisch leven om zo de marktwerking te corrigeren. Drie andere items indiceren courante vormen van economische en morele welvaartsstaatkritiek. Deze stellingen capteren uiteraard niet alle mogelijke aspecten van legitimiteit. Desalniettemin laten de beschikbare data toe een beeld te schetsen van de staat van het draagvlak. Vorig onderzoek heeft immers uitgewezen dat net deze drie dimensies – gelijkheidsstreven, steun voor overheidsingrijpen en (afwezigheid van) welvaartsstaatkritiek – cruciale componenten vormen van de legitimiteit van de welvaartsstaat (van Oorschot & Meuleman, 2012b). Terwijl gelijkheidsstreven duidelijk een component is van principiële legitimiteit, betreffen steun voor overheidsingrijpen en welvaartskritiek eerder procedurele aspecten van legitimiteit.

Tabel 1 geeft de antwoordverdelingen op de negen stellingen weer, alsook de gemiddelden per item. Vlamingen dragen het principe van gelijkheidsstreven hoog in het vaandel. De opvatting dat de huidige economische ongelijkheid te groot is, blijkt wijdverspreid te zijn onder de Vlaamse bevolking. Bijna drie vierde van de respondenten (73,2%) is het eens of helemaal eens met de stelling dat klassenverschillen kleiner zouden moeten zijn dan momenteel het geval is. Twee derde (66,7%) van de kiezers is van mening dat de verschillen tussen hoge en lage inkomens niet kunnen blijven zoals ze nu zijn. Slechts 13,3% is van het tegendeel overtuigd. Meer dan de helft van de respondenten (56,9%) wenst dan ook dat de overheid maatregelen treft om de inkomensongelijkheid terug te dringen. Een pessimistische visie op de principiële legitimiteit van de sociale zekerheid lijkt dan ook niet gerechtvaardigd. Een overgrote meerderheid van de Vlamingen beschouwt de huidige economische ongelijkheden als onwenselijk en er bestaat een relatieve eensgezindheid dat inkomensherverdeling, een cruciaal principe van de sociale zekerheid, noodzakelijk is.

De ISPO-gegevens maken het mogelijk om steun voor economische gelijkheid over de tijd heen te vergelijken. De drie items met betrekking tot gelijkheidsstreven zijn sinds 1991 in ongewijzigde vorm opgenomen in het verkiezingsonderzoek.[2] Op basis van de drie items construeerden we een somschaal, die herschaald werd met een bereik van 0 (minimale steun voor gelijkheidsstreven) tot 10 (maximale steun).[3] Figuur 1 geeft de evolutie van de gemiddelde scores op gelijkheidsstreven voor de Vlaamse kiezers weer. De grafiek toont in de eerste plaats een relatief sterke steun voor het principe van gelijkheid. In elk van de jaren ligt het gemiddelde ruim boven 5 (dat is het middelpunt van de schaal). De sterke steun voor gelijkheidsstreven blijkt daarenboven vrij robuust en stabiel te zijn. Over twee decennia heen bedragen schommelingen in het

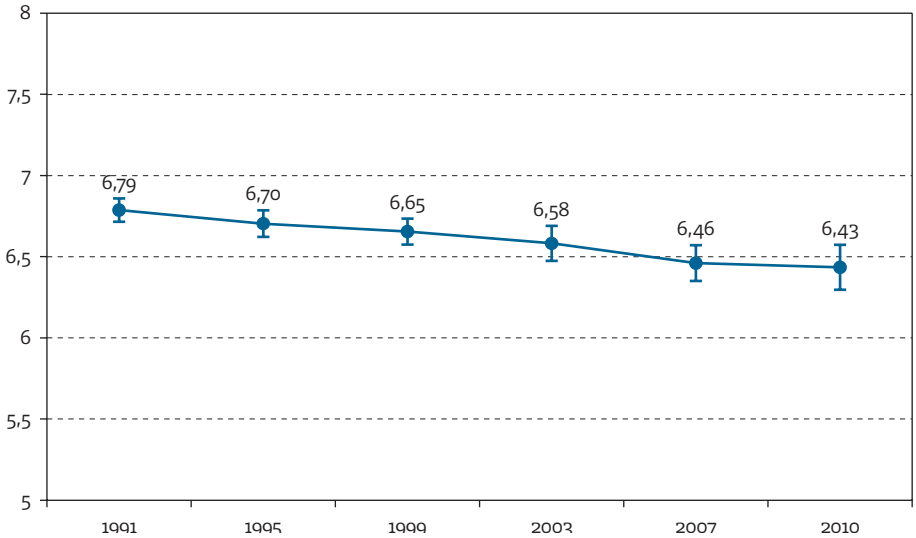
gemiddelde gelijkheidsstreven nauwelijks 0,36 punten. Op een schaal gaande van 0 tot 10 kan dat bezwaarlijk een substantiële verschuiving genoemd worden. Geen van de verschillen tussen de opeenvolgende jaren is statistisch significant. De zwakke trend die we observeren is weliswaar neerwaarts. In 2010 ligt het gemiddelde voor de gelijkheidsstrevenschaal significant lager dan in 1991 (verschil 1991 versus 2010 = 0,35; p = 0,0001) en 1995 (verschil 1995 versus 2010 = 0,27; p = 0,0133). Desalniettemin kunnen we stellen dat deze gegevens de idee van een crisis van de principes van de welvaartsstaat tegenspreken.

Tabel 1 – Antwoordverdelingen voor de ISPO-items met betrekking tot opvattingen over de welvaartsstaat (rijpercentages).

	Helemaal oneens	Oneens	Noch oneens, noch eens	Eens	Helemaal eens	Gemiddelde schaal (1-5)	N
Gelijkheidsstreven							
G1. De klassenverschillen zouden kleiner moeten zijn dan nu	1,5%	9,1%	16,3%	63,9%	9,3%	3,7	708
G2. De verschillen tussen hoge en lage inkomens moeten blijven zoals ze zijn	8,7%	58,0%	20,0%	12,2%	1,1%	2,4	709
G3. De overheid moet tussenkomen om de verschillen tussen de inkomens te verkleinen	1,3%	21,4%	20,5%	48,7%	8,2%	3,4	707
Overheidsingrijpen							
O1. De samenleving zou beter af zijn wanneer de overheid zich minder zou moeien met het bedrijfsleven	1,5%	35,3%	33,2%	28,5%	1,4%	2,9	695
O2. De inmenging van de staat in de herverdeling van de welvaart gaat veel te ver	1,4%	25,2%	42,2%	28,4%	2,8%	3,1	696
Welvaartsstaatkritiek							
W1. De verzorgingsstaat kost te veel geld in verhouding tot wat het oplevert	2,9%	34,2%	29,5%	30,6%	2,8%	3,0	696
W2. De taken van de verzorgingsstaat kunnen beter overgelaten worden aan de vrije markt	13,1%	57,1%	20,1%	9,7%	0,0%	2,3	694
W3. De verzorgingsstaat zorgt ervoor dat mensen onverantwoordelijk en lui worden	3,3%	40,9%	28,2%	26,2%	1,4%	2,8	704
Algemene evaluatie							
A1. Onze verzorgingsstaat is het beste systeem om het welzijn van iedereen te garanderen	0,5%	5,9%	23,7%	60,3%	9,5%	3,7	707

Bron: ISPO-verkiezingsonderzoek 2010. De verdelingen zijn gewogen naar geslacht, leeftijd en opleiding.

Figuur 1 – Gemiddelde schaalscore voor gelijkheidsstreven (0-10) voor Vlaamse kiezers, 1991-2010.



Bron: ISPO-verkiezingsonderzoeken, 1991 (N = 2.598), 1995 (N = 2.011), 1999 (N = 2.104), 2003 (N = 1.168), 2007 (N = 1.104) en 2010 (N = 703). De verticale lijnen geven de breedte van een 95% betrouwbaarheidsinterval rond het gemiddelde weer. De gemiddelden zijn gewogen naar geslacht, leeftijd en opleiding.

Bekijken we terug de resultaten van 2010 (zie tabel 1). Het derde item met betrekking tot gelijkheidsstreven levert duidelijk een meer bescheiden meerderheid op in vergelijking met de andere twee stellingen. De reden hiervoor is dat dit item niet enkel aan egalitarisme als principe refereert, maar daarenboven de overheid naar voren schuift als geprefereerde actor om op de economische ongelijkheid in te grijpen. In die zin bestaat er een stuk overlap tussen dit item en de tweede dimensie van legitimiteit, namelijk steun voor overheidsingrijpen. De resultaten geven duidelijk aan dat de Vlaamse bevolking eerder verdeeld is wat betreft de inmenging van de overheid in de economie. 29,9% van de Vlaamse respondenten gaat (helemaal) akkoord met de stelling dat de samenleving beter af zou zijn met minder overheidsingrijpen in het bedrijfsleven. 36,8% is daarentegen voorstander van meer overheidsingrijpen en ongeveer een derde (33,2%) zegt het noch eens, noch oneens te zijn. Een tweede item over de redistributieve functie van de overheid levert een gelijkaardig beeld op. 31,2% vindt dat de inmenging van de staat in herverdeling van de welvaart te ver gaat, terwijl 26,6% meer inmenging wil en 42,2% voor het neutrale middenalternatief kiest. De vraag of de overheid de meest geschikte actor is om het economische leven te reguleren, lokt duidelijk meer controverse uit dan het idee dat economische ongelijkheden te groot zijn. De minder hoge scores voor dit aspect van procedurele legitimiteit zijn zonder twijfel deels terug te voeren op de vertrouwenscrisis die veel politieke en economische instellingen doormaken (Levi

& Stoker, 2000). Een waarschuwing is hier evenwel op zijn plaats. Dat relatief grote aantallen respondenten de optie 'noch eens, noch oneens' kiezen, kan erop wijzen dat veel respondenten over onvoldoende informatie beschikken om deze vragen te beantwoorden of hier geen uitgekristalliseerde opinie over hebben.

Een derde groep items peilt naar courante vormen van welvaartskritiek. De eerste twee items capteren de neoliberale kritiek op de welvaartsstaat. Sociaal beleid zou ongewenste neveneffecten hebben voor de economie. De sociale bijdragen en de belastingen bestemd voor de financiering van de sociale zekerheid zouden de loonkosten de hoogte in jagen en de gezondheid van de vrije markt in gevaar brengen, volgens deze argumentatie (Lindbeck, 1995). De Vlaamse kiezer is sterk verdeeld wat het kostenplaatje van de sociale zekerheid betreft. 33,5% van de respondenten beaamt dat de verzorgingsstaat te veel kost in vergelijking met wat het oplevert. De groepen tegenstanders van deze stelling (37,1%) en onbeslisten (29,5%) zijn van dezelfde grootteorde. Dat impliceert echter niet dat marktwerking een geloofwaardig alternatief biedt. Nog geen tiende van de respondenten vindt dat sociale bescherming beter aan de vrije markt overgelaten wordt, terwijl ruim 7 Vlamingen op 10 weerstand tegen dit idee uiten. Het derde item refereert aan ongewenste morele neveneffecten van sociale bescherming. Volgens deze redenering zou de welvaartsstaat de wil om te werken aantasten en individuele verantwoordelijkheidszin doen afkalven (Murray, 1984). Een relatief kleine groep kan zich in deze morele welvaartsstaatkritiek vinden. 27,6% van de respondenten is het eens met de stelling dat de verzorgingsstaat ervoor zorgt dat mensen onverantwoordelijk en lui worden. Een beduidend groter percentage (44,2%) verklaart zich niet akkoord met deze uitspraak.

Bijna 70% van de Vlaamse kiezers gaat (helemaal) akkoord met de stelling dat onze verzorgingsstaat het beste systeem is om het welzijn van iedereen te garanderen.

Een laatste item, waarin naar een algemene evaluatie van de verzorgingsstaat gepeild wordt, vervolledigt het plaatje. Bijna 70% van de Vlaamse kiezers gaat (helemaal) akkoord met de stelling dat onze verzorgingsstaat het beste systeem is om het welzijn van iedereen te garanderen. Slechts een uiterst minimale 6,4% van de respondenten heeft een alternatief systeem voor ogen.

Samenvattend kunnen we stellen dat gelijkheidsstreven, hét schragend principe van de sociale zekerheid, door het overgrote deel van de Vlamingen wordt gesteund. Waar de principiële legitimiteit van de welvaartsstaat buiten kijf staat, bestaat er minder eensgezindheid omtrent de procedurele legitimiteit. Relatief grote minderheidsgroepen stellen zich vragen bij overheidsingrijpen in de economie en zijn bezorgd over mogelijke economische en morele neveneffecten van sociale bescherming. Ondanks deze mogelijke kritieken krijgt de welvaartsstaat een mooi eindrapport toebedeeld door haar burgers en is er bijzonder weinig enthousiasme om sociale bescherming aan de vrije markt over te laten. Kortom, deze surveydata wijzen uit dat het draagvlak voor sociale zekerheid

steviger is dan vaak wordt beweerd. Deze bevindingen komen grosso modo overeen met eerder onderzoek van Debusscher en Elchardus (2002) en van Oorschot (2006a).

Tabel 2 – Structurele en ideologische determinanten van gelijkheidsstreven en welvaartsstaatkritiek.

	Gelijkheidsstreven						Welvaartsstaatkritiek					
	Model 1			Model 2			Model 1			Model 2		
	Par.	β		*Par.*	β		*Par.*	β		*Par.*	β	
Intercept	5,87		***	6,67		***	4,16		***	3,74		***
Geslacht												
Man (referentie)												
Vrouw	0,19	(0,05)		0,14	(0,04)		0,21	(0,06)		0,25	(0,07)	
Leeftijd												
18-34	-0,44	(-0,11)	*	-0,57	(-0,14)	***	0,04	(0,01)		0,08	(0,02)	
35-54	-0,39	(-0,11)	*	-0,47	(-0,13)	**	0,23	(0,06)		0,30	(0,08)	
55+ (referentie)												
Opleidingsniveau												
Geen of lager onderwijs	0,58	(0,10)		0,35	(0,06)		0,33	(0,06)		0,42	(0,08)	
Lager secundair	0,34	(0,07)		0,21	(0,05)		0,14	(0,03)		0,23	(0,05)	
Hoger secundair (referentie)												
Hoger onderwijs	-0,23	(-0,06)		-0,01	(-0,00)		-0,09	(-0,03)		-0,23	(-0,07)	
Beroepssituatie												
Hoger kader, professioneel	0,57	(0,16)		0,54	(0,15)		-0,44	(-0,12)		-0,43	(-0,12)	
Bediende of ambtenaar	0,75	(0,17)	*	0,64	(0,14)	*	-0,29	(-0,07)		-0,24	(-0,05)	
Zelfstandige	0,07	(0,01)		0,16	(0,03)		0,12	(0,02)		0,13	(0,02)	
Arbeider	0,92	(0,24)	*	0,64	(0,17)	*	-0,09	(-0,02)		-0,05	(-0,01)	
Niet actief (referentie)												
Subjectieve sociale klasse												
Arbeider				0,83	(0,22)	***				-0,39	(-0,10)	*
Lagere middenklasse				0,38	(0,10)	*				-0,38	(-0,11)	*
Hogere klasse (referentie)												
Links-rechts ideologie				-0,19	(-0,21)	***				0,11	(0,13)	***
R^2		0,084			0,153			0,032			0,059	

Bron: ISPO-verkiezingsonderzoek 2010. Deze tabel bevat zowel ongestandaardiseerde ('Par.') als gestandaardiseerde ('β') regressiecoëfficiënten. De analyses zijn gewogen naar geslacht, leeftijd en opleidingsniveau. *p < 0,05; **p < 0,01; ***p < 0,001.

In paragraaf 2 uitten we kritiek op het homogeniserende gebruik van de concepten draagvlak en legitimiteit. Spreken over 'hét draagvlak' verhult al te vaak dat beleidsdomeinen zoals sociale zekerheid het voorwerp zijn van intense strijd tussen belangengroepen en ideologische kampen. Onder de hierboven gepresenteerde gemiddelden

kunnen mogelijk diepe maatschappelijke breuklijnen schuilgaan. Een ernstige analyse van het draagvlak vereist dan ook dat in kaart gebracht wordt hoe sociale groepen verschillen in hun opvattingen met betrekking tot sociale zekerheid. Met behulp van regressieanalyse[4] gaan we na of structurele kenmerken en ideologische factoren die attitudes ten aanzien van de welvaartsstaat vormgeven. In deze analyse focussen we op twee dimensies van legitimiteit, namelijk gelijkheidsstreven en welvaartsstaatkritiek. Beide dimensies werden geoperationaliseerd aan de hand van de som van de respectievelijke items die deze concepten meten.[5] Om de interpretatie van de gegevens te vereenvoudigen, herschaalden we de somschalen tot een score van 0 (minimale steun voor gelijkheid/welvaartsstaatkritiek) tot 10 (maximale steun voor gelijkheid/welvaartsstaatkritiek). In een eerste model worden indicatoren van structurele positie opgenomen. Het gaat om gender (man/vrouw), leeftijd (in drie categorieën: 18 tot 34 jaar; 35 tot 54 jaar; ouder dan 55 jaar), opleidingsniveau (ten hoogste lager onderwijs; lager secundair; hoger secundair; tertiair onderwijs) en beroepssituatie. Deze laatste variabele is opgedeeld in vijf categorieën: hogere kaders en professionals; ambtenaren en bedienden; zelfstandigen; arbeiders; niet-actieven[6]. In een tweede model voegen we daarenboven twee ideologische disposities toe. Ten eerste kijken we naar de subjectieve sociale klasse (arbeidersklasse; lagere middenklasse; hogere klasse). Dat is de klasse waar de respondenten zelf toe menen te behoren en conceptueel duidelijk te onderscheiden van de reële beroepssituatie. Beroepssituatie vat de objectieve positie op de arbeidsmarkt en de risico's en opportuniteiten die daaraan verbonden zijn. Subjectieve sociale klasse daarentegen, refereert aan de ervaring van deze positie. Hoewel deze variabelen met elkaar verbonden zijn, is het verband verre van perfect. Links-rechts opstelling (gaande van 0 – links tot 10 – rechts) is een tweede ideologische factor in het model. De resultaten van de regressieanalyse worden weergegeven in tabel 2.

De resultaten tonen dat de relevantie van de hier onderzochte structurele posities relatief beperkt is om opvattingen over de welvaartsstaat te verklaren. Enkel leeftijd en beroepssituatie blijken invloed uit te oefenen op het gelijkheidsstreven. Jongeren en respondenten van middelbare leeftijd zijn significant minder egalitair ingesteld dan de oudste leeftijdsgroep (55+). De omvang van deze 'generatiekloof' mag echter niet overdreven worden. Het verschil bedraagt ongeveer 0,4, wat niet bijzonder veel is op een schaal van 0 tot 10. Wat beroepssituatie betreft, vinden we de grootste steun voor gelijkheidsstreven terug bij de arbeiders, bedienden en ambtenaren. Zelfstandigen, maar ook niet-actieven, houden er de minst egalitaire opvattingen op na. Noch geslacht, noch opleidingsniveau blijkt systematisch samen te hangen met gelijkheidsstreven. De vaststelling dat egalitarisme niet verschilt tussen diplomagroepen is enigszins verrassend. Samen verklaren de onderzochte structurele determinanten een vrij bescheiden 8% van de interindividuele verschillen in gelijkheidsstreven. Wat welvaartsstaatkritiek betreft, is de verklaringskracht van structurele factoren nog kleiner: geen van de regressiecoefficiënten voor de structurele variabelen is significant. Welvaartsstraatkritiek is met andere woorden gelijkmatig aanwezig in de verschillende generaties, opleidingsgroepen

en beroepsklassen. De (afwezigheid van) geobserveerde effecten stroken slechts heel partieel met het idee dat (principiële) steun voor sociale bescherming vooral bij zwakkere groepen in de samenleving, zoals de laaggeschoolden of de niet-actieven, teruggevonden wordt. Dat patroon kan toegeschreven worden aan het brede karakter van de Belgische verzorgingsstaat: een grote meerderheid van de bevolking maakt gebruikt van de diensten van sociale zekerheid en ervaart bijgevolg een belang in dit systeem.

Tussen ideologische disposities en opvattingen over de welvaartsstaat is wel een duidelijk verband aanwezig. Respondenten die zichzelf tot de arbeidersklasse of tot de lagere middenklasse rekenen, hechten meer belang aan economische gelijkheid en staan minder kritisch ten aanzien van sociale bescherming. Niet verrassend bestaat er ook een samenhang met politieke ideologie. Naarmate respondenten zich meer rechts beschouwen, vertonen ze minder egalitaire opvattingen en gaan ze vaker akkoord met kritiek op de welvaartsstaat. Ideologische factoren hebben een beduidend sterkere impact dan structurele posities. Het verwachte verschil tussen een uiterst linkse (score 0) en een uiterst rechtse (score 10) respondent bedraagt 1,9 punt voor gelijkheidsstreven en 1,1 punt voor welvaartsstaatkritiek (telkens op een schaal van 0 tot 10). Deze bevindingen bevestigen het uitgesproken ideologische karakter van het draagvlak voor de welvaartsstaat.

4. Het gevoerde sociaal beleid en draagvlak: een complexe relatie

De hierboven gepresenteerde resultaten plaatsen enkele duidelijke vraagtekens bij de eerste veronderstelling van het draagvlakdenken. Pessimisme over de legitimiteit van de sociale zekerheid of vrees voor een nakende ineenstorting van de steun bij de bevolking lijkt niet helemaal gerechtvaardigd. In deze paragraaf nemen we de tweede aanname onder de loep, namelijk de stelling dat een genereus sociaal beleid (een teveel aan bescherming als het ware) de legitimiteit van het systeem ondergraaft. Hiervoor is het nodig om in te gaan op de vraag naar de relatie tussen het gevoerde sociaal beleid enerzijds en de publieke opinie anderzijds. We komen hiermee tegemoet aan de al geformuleerde kritiek dat draagvlak vaak beschouwd wordt als een extern en onveranderlijk gegeven. Door de band met beleid te onderzoeken, leggen we bloot op welke wijze een draagvlak kan ontstaan en evolueren.

Uit de relevante literatuur blijkt dat de relatie tussen beleid en publieke opinie uiterst complex is. Eerder in deze bijdrage werd al aangehaald dat beleidsmakers tot op zekere hoogte de opvattingen van de bevolking lijken te volgen. Dit mechanisme van 'policy responsiveness' veronderstelt dat er een effect uitgaat van de publieke opinie op het gevoerde beleid (Brooks & Manza, 2006). Echter, de literatuur rond 'policy feedback' suggereert dat het causale verband evenzeer in de omgekeerde richting kan lopen (Mettler & Soss, 2004; Pierson, 1993). Een centraal thema in deze literatuur is dat de publieke opinie niet enkel fungeert als input in het democratisch proces, maar tegelijkertijd ook

een uitkomst is van besluitvorming. Het gevoerde sociaal beleid is met andere woorden zelf een belangrijke bron van het draagvlak voor sociale zekerheid.

De vraag hoe feedbackeffecten van beleid op de publieke opinie precies tot stand komen, wordt vanuit verschillende theoretische kaders op uiteenlopende wijze beantwoord. Vanuit een eerste redenering wordt genereus sociaal beleid beloond met sterke steun onder de bevolking. Om dat te begrijpen, moeten we op zoek gaan naar de wortels van steun voor de welvaartsstaat. Naast morele overtuigingen en een gedeelde identiteit vormt welbegrepen eigenbelang een belangrijk motief om socialezekerheidssystemen te steunen. Individuen zijn bereid bij te dragen tot solidaire stelsels omdat ze beseffen dat ze – in de toekomst of wanneer zich een hypothetisch risico voordoet – baat hebben bij het bestaan van een dergelijk systeem. In die zin staat eigenbelang niet noodzakelijk in contradictie met solidaire opvattingen en gedragingen (zie ook hoofdstuk 4 in het tweede deel van dit Jaarboek). Dit idee impliceert dat genereuze en universele welvaartsstaten, waar een omvangrijk deel van de bevolking mee geniet van de baten van de sociale zekerheid, een grote mate van steun zullen genieten. Selectieve en residuele verzorgingsstaten zouden daarentegen 'gestraft' worden met legitimiteitsproblemen. Dit idee dat het draagvlak gebaat is bij een hoge kwaliteit van sociale bescherming vinden we bijvoorbeeld ook terug in het werk van Esping-Andersen (1990). De welvaartskritische theorieën over overbelasting die in de jaren 1970 geformuleerd werden (Kumlin, 2007), schuiven daarentegen precies de tegenovergestelde hypothese naar voren. Volgens dit paradigma wordt de publieke opinie in ontwikkelde welvaartsstaten gekenmerkt door een gevoel van overbelasting door de hoge taksen en bijdragen die nodig zijn om de kwalitatief goede sociale bescherming te financieren. In weinig ontwikkelde verzorgingsstaten zou daarentegen een sterker draagvlak bestaan om de sociale zekerheid uit te breiden. Een dergelijk overbelastingsmechanisme impliceert een negatieve relatie tussen generositeit en draagvlak.

Welke van deze tegenstrijdige hypotheses wordt ondersteund door empirisch onderzoek? Het dient gezegd dat de relatie tussen beleid en opinies niet afdoende onderzocht is en dat het onmogelijk is om een definitief antwoord te geven. Enkele recente studies maken het mogelijk om toch minstens een tipje van de sluiter op te lichten. Aan de hand van data van het Europees Sociaal Survey (ESS) van 2008 hebben we steun voor overheidsingrijpen ten voordele van werklozen en ouderen vergeleken over 22 Europese landen (van Oorschot & Meuleman, 2012a). Deze vergelijking maakt duidelijk dat het sterkste draagvlak gevonden wordt in de weinig genereuze Oost-Europese welvaartsstaten. In die zin bestaat er empirische steun voor het idee dat een weinig uitgebouwde sociale bescherming kan leiden tot een sterke roep bij de bevolking om meer genereus sociaal beleid. Echter, ook in de meest universele en omvattende welvaartsstaten, met name in de Scandinavische landen, vinden we een overweldigende steun terug voor overheidsingrijpen. De Scandinavische publieke opinie vertoont geen sporen van overbelasting.

Een studie, eveneens op basis van ESS-data uit 2008, naar het voorkomen van welvaartsstaatkritiek in Europa (van Oorschot, Reeskens & Meuleman, 2012) verschaft een

meer gedetailleerd inzicht in deze kwestie. Uit deze studie blijkt dat de generositeit van de welvaartsstaat (geoperationaliseerd door middel van de omvang van sociale uitgaven) een invloed heeft op de percepties over de gevolgen van de sociale zekerheid. In landen die meer uitgebreide sociale voorzieningen hebben, zijn burgers enerzijds gevoeliger voor mogelijke economische en morele neveneffecten van sociale bescherming. In die zin lijkt generositeit welvaartsstaatkritiek aan te wakkeren. Anderzijds leiden omvangrijke welvaartsstaten er ook toe dat burgers zich meer bewust worden van de positieve sociale effecten van de welvaartsstaat. In landen met een genereus systeem wordt systematisch meer instemming gemeten met uitspraken dat de welvaartsstaat een meer egalitaire samenleving creëert, armoede voorkomt en de combinatie van werk en gezin gemakkelijker maakt. Belangrijk is dat dit effect van generositeit op positieve sociale percepties sterker is dan de impact op welvaartsstaatkritiek. Netto heeft genereus sociaal beleid dus een positieve impact op het draagvlak voor sociale bescherming.

> Genereus sociaal beleid heeft een positieve impact op het draagvlak voor sociale bescherming.

5. Conclusie

Bij wijze van besluit zetten we de voornaamste argumenten en bevindingen die we in deze bijdrage ontwikkeld hebben op een rijtje. We staken van wal met de vaststelling dat een tanend draagvlak in het maatschappelijk debat vaak naar voren wordt geschoven als argument om bepaalde sociale rechten te herbekijken. Ruwweg vertrekt dit draagvlakdenken van twee premissen. In de eerste plaats wordt ervan uitgegaan dat het slecht is gesteld met het draagvlak voor de sociale zekerheid. Ten tweede wordt aangenomen dat het draagvlak hersteld zou kunnen worden door een minder genereus beleid te voeren (dit is: de toegang tot bepaalde rechten terugschroeven of conditioneel maken). Het doel van deze bijdrage was om dit draagvlakdenken kritisch tegen het licht te houden.

Ten eerste merkten we op dat de wijze waarop het concept draagvlak gehanteerd wordt problematisch is omwille van verschillende redenen. Draagvlak wordt vaak als een objectief en onveranderbaar gegeven beschouwd, dat de optelsom vormt van de opinies van individuele burgers. Deze opvatting gaat eraan voorbij dat de opinies van burgers het voorwerp vormen van een machtsstrijd tussen diverse belangen- en drukkingsgroepen. In die zin is draagvlak geen extern gegeven, maar endogeen aan het politieke spel. Van beleidsmakers kunnen we dan ook meer verwachten dan dat ze de waan van de dag rechtstreeks vertalen in beleidsmaatregelen.

Ten tweede blijkt dat de centrale premissen van het draagvlakdenken de toets van de empirie niet goed doorstaan. Een uitgesproken pessimistische visie op het draagvlak voor sociale bescherming is ongegrond. Het principe van gelijkheidsstreven wordt door een overgrote meerderheid van de Vlaamse bevolking onderschreven en deze steun is stabiel doorheen de tijd. Wat betreft de procedurele aspecten van de verzorgingsstaat (zoals de rol van de overheid en het optreden van mogelijke negatieve neveneffecten) bestaat er wat meer verdeeldheid. Echter, de voorstanders van meer marktwerking in de sociale zekerheid zijn bijzonder klein in aantal en 7 op 10 Vlamingen geven aan dat de sociale zekerheid het beste systeem is om het welzijn van elke burger te garanderen. Daarenboven vinden we geen empirisch bewijs voor de bewering dat een genereus welvaartssysteem het draagvlak zou ondergraven. Integendeel, hoge sociale uitgaven hebben netto een positieve impact op de gepercipieerde gevolgen van de welvaartsstaat. Kortom, een universele en omvangrijke sociale bescherming lijkt de beste garantie te bieden op een hoge mate van legitimiteit bij het grote publiek.

Noten

1. Zie *De Morgen*, 3 april 2013, 'De welvaartsstaat zal hervormen of afbrokkelen'.
2. De items met betrekking tot overheidsingrijpen en welvaartsstaatkritiek werden niet opgenomen in vorige ISPO-surveys. Bijgevolg kunnen we enkel voor gelijkheidsstreven een evolutie doorheen de tijd schatten.
3. Alvorens een somschaal te construeren, is het nodig na te gaan of de items wel degelijk voldoende sterke indicatoren zijn die één en dezelfde dimensie meten. Dat kan door het berekenen van Cronbach's alpha (de interne consistentie van de schaal) en het uitvoeren van een exploratieve factoranalyse. Deze laatste techniek probeert de samenhang tussen de geobserveerde items te verklaren door middel van een of meerdere achterliggende factoren. Voor deze schaal bedraagt Cronbach's alpha 0,715, wat op een hoge betrouwbaarheid wijst. Exploratieve factoranalyse bevestigt dat de drie items inderdaad voldoende hoog op een achterliggend concept laden (de gestandaardiseerde ladingen bedragen respectievelijk 0,80, -0,79 en 0,80). Bijgevolg is het gerechtvaardigd om de items als voldoende betrouwbare en geldige indicatoren van gelijkheidsstreven te beschouwen. Volledige resultaten van deze analyse zijn beschikbaar bij de eerste auteur.
4. Regressieanalyse poogt scores op een afhankelijke variabele (hier de twee dimensies van legitimiteit) te verklaren door middel van een reeks onafhankelijke variabelen (hier de structurele en ideologische factoren). De gerapporteerde regressiecoëfficiënten geven de sterkte weer van de relaties tussen predictoren en afhankelijke variabele.
5. Exploratieve factoranalyse bevestigt dat deze twee concepten duidelijk onderscheiden dimensies vormen. Alle factorladingen zijn in absolute waarde groter dan 0,70, terwijl kruisladingen kleiner zijn dan 0,25. Dat wijst erop dat beide concepten op voldoende geldige en betrouwbare wijze gemeten worden en over voldoende discriminerende validiteit beschikken om een afzonderlijke analyse toe te laten.
6. De groep niet-actieven omvat voornamelijk studenten, huismannen en -vrouwen en gepensioneerden waarvoor we geen informatie beschikken over hun loopbaan. Gepensioneerden waarvoor we wel over loopbaangegevens beschikken, werden opgedeeld naargelang het beroep dat ze vroeger uitoefenden.

HOOFDSTUK 3

Het eigenbelang van de middenklasse als basis voor solidaire herverdeling

Wim van Oorschot

1. Inleiding

Het maatschappelijk draagvlak voor solidariteit in onze herverdelende verzorgingsstaat lijkt sterk geërodeerd. Die conclusie kan men althans trekken uit het huidige debat erover. Verschillende argumenten vallen te beluisteren. Sommigen wijzen op het individualiseringsproces, waardoor mensen herverdeling steeds minder zouden accepteren omdat de banden met anderen abstracter en vrijblijvender zijn geworden, terwijl mensen tegelijkertijd zelfzuchtiger zijn geworden en meer gericht op eigenbelang en zelfontplooiing (Inglehart, 1990; Putnam, 1995). Anderen wijzen op de opkomst van de moderne, mondige burger die op basis van een hoger opleidings- en welvaartsniveau meer keuzevrijheid wil en zich niet zomaar meer wil onderwerpen aan verplichte solidariteit (Hoff & Vrooman, 2002). Er wordt ook gewezen op de vergrijzing van de bevolking, die ertoe zou leiden dat jongeren minder bereid zijn om premies te betalen voor wat zij in toenemende mate zouden zien als te hoge en later voor henzelf onbereikbare pensioenen (EU, 1999). Meer recentelijk leeft ook de idee dat burgers steeds meer moeite hebben met het verstrekken van uitkeringen aan allochtone bevolkingsgroepen (Entzinger & Van der Meer, 2004). Solidariteitspessimisme alom dus.

De vraag die we in dit hoofdstuk stellen, is of het geschetste draagvlakpessimisme gerechtvaardigd wordt door de feiten. We zullen enkele gegevens presenteren die dat pessimisme voorlopig ontkrachten. We geven ook aan wat de drijvende krachten zijn achter dit behoud van draagvlak. Er is echter een beleidsscenario denkbaar waarbij het brede draagvlak voor sociale zekerheid onherstelbaar kan gaan afbrokkelen. De vraag of de brede middenklasse haar belang in het stelsel blijvend zal inzien of niet, is hierbij cruciaal. De gegevens die we presenteren, hebben vooral betrekking op Nederland, maar de algemene strekking van onze theoretische en empirische argumenten lijkt ons ook direct van toepassing op de situatie in de Belgische verzorgingsstaat.

We beginnen ons betoog met een korte bespreking van de twee basiselementen van het draagvlak voor sociale zekerheid en geven dan per element enkele cijfers en interpretaties. We sluiten af met een discussie over het bedoelde beleidsscenario.

2. Solidariteit: de bereidheid om bij te dragen

De sociale beschermingsmaatregelen van de verzorgingsstaat hebben inherent een herverdelende werking. Ze worden grotendeels collectief georganiseerd en gefinancierd, met toepassing van principes van risicodeling en draagkrachtafhankelijkheid. Herverdeling is een medaille met twee kanten: eerst moeten individuele deelnemers bijdragen aan een collectieve reserve, van waaruit vervolgens verdeeld kan worden naar dezelfde en/of naar andere individuen. Burgers hebben opinies over beide aspecten, wat maakt dat het draagvlak voor sociale bescherming een resultante is van twee factoren. Ten eerste is er het solidariteitsvraagstuk, dat een centrale positie inneemt in het continentaal-Europese debat over de verzorgingsstaat: willen burgers bijdragen aan regelingen, en indien ja, in welke mate? Ten tweede is er het rechtvaardigheidsvraagstuk, dat vooral centraal staat in het Angelsaksische debat: wat vinden burgers van de manier waarop er vervolgens verdeeld moet worden: aan wie, onder welke condities, hoeveel, hoe lang, enzovoort?

Bekijken we eerst het solidariteitsvraagstuk. Voor de negentiende-eeuwse grondlegger van de sociologie, Emile Durkheim, staat solidariteit voor datgene wat individuen aan elkaar bindt tot een relatief zelfstandige maatschappij, of omgekeerd, voor datgene wat weerstand biedt tegen het uiteenvallen van een maatschappij (Durkheim, 1997/1893). Binding kan volgens hem bestaan in de morele of culturele zin: als de leden van een gemeenschap met elkaar een aantal fundamentele waarden en normen delen die hun gezamenlijke identiteit en sturing verschaffen. Binding kan ook bestaan in objectieve of structurele zin: als mensen in een samenleving met een zekere specialisatie en arbeidsdeling wederzijds afhankelijk zijn van elkaar wat de verwerving en verdeling van levenskansen betreft.

Durkheim ziet culturele binding als de kern van 'mechanische' solidariteit, die vooral voormoderne samenlevingen bindt. Structurele binding beschouwt hij als de kern van de 'organische' solidariteit, die een hoofdrol speelt in het bijeenhouden van moderne samenlevingen zoals de onze. Solidariteit komt volgens Durkheim tot uiting in de mate waarin individuen bijdragen aan de collectieve belangen van de groep. Solidariteit is daarmee functioneel noodzakelijk voor het ontstaan en bestaan van sociale gemeenschappen.

Waar Durkheim het solidariteitsvraagstuk benadert vanuit een macro-optiek, door het te beschouwen als een kenmerk van een maatschappij, benadert Max Weber, een an-

dere belangrijke grondlegger van de sociologie, de kwestie vanuit een micro-optiek, door het te beschouwen als een kenmerk van sociale relaties tussen individuen (Weber, 1968/1922). Deze relaties zijn solidair als ze gericht zijn op belangen die de afzonderlijke individuen overstijgen. Weber onderscheidt twee types.

Ten eerste is er het type van 'Vergemeinschaftung', waarvan sprake is als het handelen van de betrokkenen plaatsvindt op basis van het gevoel bij elkaar te horen. Dat gevoel kan volgens Weber een affectueel-emotionele basis (bijvoorbeeld: tussen ouder en kind) of een cultureel-traditionele basis (bijvoorbeeld: tussen twee leden van een geloofsgenootschap, van een standsgroepering) hebben. In feite formuleert Weber hier de microtegenhanger van Durkheims mechanische solidariteit.

Het tweede type is de 'Vergesellschaftung', waar het handelen van de betrokkenen plaatsvindt op grond van een rationele overeenkomst over de wederzijdse aanpassing van elkaars materiële of immateriële belangen. De kern van de associatieve relatie is dat deze een zekere nuttigheid beoogt die voor beide partijen van belang is. Het kost niet veel moeite om hierin de microtegenhanger van Durkheims macro-organische solidariteit te zien.

Solidariteit wordt door Durkheim en Weber dus gezien als een kenmerk van sociale systemen en relaties. Solidariteit maakt het mogelijk dat individuen bijdragen aan het realiseren van collectieve belangen. In een sociaal systeem met een sterkere solidariteit dragen individuen meer bij aan het algemene belang.

Een bijkomende conclusie is dat er twee bronnen zijn voor solidariteit: groepsverbondenheid omdat mensen zich met elkaar identificeren op basis van warme gevoelens of gedeelde waarden en normen (gedeelde identiteit), en groepsverbondenheid omdat mensen wederzijds van elkaar afhankelijk zijn voor het realiseren van hun levenskansen (gedeelde utiliteit). De motieven die burgers hebben om aan de collectieve regelingen voor sociale bescherming bij te dragen, zijn dus belangrijk. Het draagvlak voor dergelijke regelingen is groter als meer burgers meerdere motieven hebben en als de afzonderlijke motieven sterker gelden. Affectie en morele verplichting zijn motieven verbonden met gedeelde identiteit. Welbegrepen eigenbelang is een motief verbonden met gedeelde utiliteit. Zo kunnen mensen bijvoorbeeld bereid zijn om een premie te betalen voor een pensioen, niet enkel omdat zij meevoelen met het lot van gepensioneerden (hun eigen ouders of grootouders), maar ook omdat zij het als een morele plicht beschouwen dat een samenleving voor haar oudere burgers zorgt en/of omdat zij zelf later van het pensioen gebruik willen maken.[1]

Een belangrijke vraag is dan welke motieven burgers daadwerkelijk hebben om via het betalen van belastingen en premies bij te dragen aan het stelsel van de sociale zekerheid. Uit empirisch onderzoek naar de publieke opinie over arbeid en sociale zekerheid kunnen we enkele vaststellingen doen, toegespitst op de belangrijkste socialezekerheidsregelingen.

Tabel 1 geeft een overzicht van de antwoorden van de respondenten die deelnamen aan nationaal representatieve surveys die werden afgenomen in Nederland in 1995[2] en 2006[3] en in Vlaanderen in 2001[4]. Deze surveys peilden naar de mogelijke andere motieven (naast de wettelijke verplichting) die mensen kunnen hebben om bij te dragen aan de sociale zekerheid. De respondenten konden aangeven in welke mate ze het eens waren met de volgende stellingen: 'Premie betalen voor sociale zekerheid doe ik ook, omdat: (1) het mezelf verzekert van een uitkering op het moment dat ik die nodig heb; (2) ik het een morele plicht vind ten opzichte van de zwakkeren in de samenleving; (3) ik persoonlijk meevoel met het lot van uitkeringsgerechtigden.'

Uit de resultaten bleek dat de drie motieven een rol spelen. Omdat een bijdrage betalen verplicht is, wordt in het openbare debat gesproken van een 'afgedwongen' of 'opgelegde' solidariteit, die te weinig doorleefd en daarom niet geheel geaccepteerd zou zijn. Tabel 1 laat echter zien dat deze druk om bij te dragen aan het systeem door de gemiddelde burger zeker niet alleen als pure verplichting wordt ervaren. Integendeel, ze wordt door een overgrote meerderheid van ongeveer 80% geaccepteerd op grond van een welbegrepen eigenbelang.

De morele overweging dat premies betalen een plicht is ten opzichte van de zwakkeren in de samenleving, daalt, maar wordt nog steeds door een duidelijke meerderheid van rond de 60% genoemd als rechtvaardigingsgrond. De affectief-emotionele reden dat men persoonlijk meevoelt met het lot van uitkeringsgerechtigden, is het minst sterke motief. Niettemin geldt het nog voor ongeveer 40% van de burgers. Uit de Nederlandse onderzoeken weten we dat drie kwart van de respondenten meer dan een van de drie motieven onderschrijft en dat slechts een minderheid van 12% geen enkel motief van de drie onderschrijft. We kunnen tevens afleiden dat in alle onderzochte sociale categorieën (naar geslacht, leeftijd, opleidings- en inkomensniveau) de rangorde tussen de motieven gelijk is aan die in tabel 1 (van Oorschot, 1998). Voor Vlaanderen hebben we hier helaas geen gegevens over.

Tabel 1 – Motieven om een premie te betalen, percentage van de respondenten dat het (helemaal) eens is met de gepresenteerde stelling, 1995, 2001 en 2006.

Stelling **Premie betalen is verplicht, maar je doet het ook omdat...**	**Nederland 1995**	**Nederland 2006**	**Vlaanderen 2001**
... het je verzekert van een uitkering op het moment dat je die nodig hebt (eigenbelang)	82	85	83
... het een morele plicht is ten opzichte van de zwakkeren in de samenleving (principe)	64	65	58
... ik persoonlijk meevoel met het lot van uitkeringsgerechtigden (affectie)	42	38	45

Het feit dat de Nederlandse antwoordpatronen uit 1995 en 2006 sterk overeenkomen, geeft aan dat het solidariteitsdraagvlak in de betreffende periode robuust is geweest

en niet onderhevig is aan erosie. De Vlaamse data maken het mogelijk de vergelijking te maken met Nederland. Qua generositeit en dekkingsgraad lijken beide socialezekerheidssystemen sterk op elkaar. We zien dan ook een sterk overeenkomend antwoordpatroon: ook de Vlamingen accepteren hun bijdrageplicht vooral op basis van een welbegrepen eigenbelang.

> Welbegrepen eigenbelang is de belangrijkste basis voor het maatschappelijk draag-vlak voor de sociale zekerheid.

De gegevens suggereren dus sterk dat in hoogontwikkelde verzorgingsstaten als Nederland en België het welbegrepen eigenbelang de belangrijkste basis is voor het maatschappelijk draagvlak voor het stelsel van de sociale zekerheid. Voor wie meent dat uitkeringen er vooral zijn voor een relatief kleine groep van behoeftige landgenoten, lijkt dat misschien een paradox, die gemakkelijk op te lossen is als we de factor eigenbelang onder de loep nemen.

3. Welbegrepen eigenbelang als basis voor solidariteit

Vaak wordt het nastreven van het eigenbelang door burgers gezien als een bedreiging voor de herverdelende verzorgingsstaat (Zijderveld, 1999). Te veel calculerende en egoistische burgers zouden hun rechten op een uitkering oneigenlijk gebruiken of zelfs misbruiken. Hoe kan het dan zijn dat datzelfde eigenbelang tegelijkertijd een sterke motivatiebron is voor solidaire, collectieve regelingen? Om dat te begrijpen, moet men beseffen dat het eigenbelang geen statisch en strikt individualistisch begrip is. Het wordt echter wel vaak in deze zin gehanteerd, alsof het belang dat iemand ervaart bij een socialezekerheidsregeling enkel wordt beïnvloed door zijn of haar persoonlijke gebruik van de regeling, hier en nu. Het welbegrepen eigenbelang heeft een sociale en een dynamische component.

De sociale component houdt in dat mensen een persoonlijk belang kunnen ervaren bij een uitkering die zij zelf niet gebruiken. Bijvoorbeeld: als de uitkering wordt gebruikt door mensen in hun nabije omgeving, zoals gezins- en familieleden, vrienden en kennissen. De dynamische component verwijst naar het feit dat mensen een persoonlijk belang bij een uitkering kunnen ervaren, ook als zij de uitkering niet op dit moment genieten. Ze hebben er in het verleden misschien gebruik van gemaakt of ze achten de kans aanwezig om er in de toekomst zelf van afhankelijk te worden.

Vanuit dit sociale en dynamische begrip van het welbegrepen eigenbelang ontstaat een completer beeld van het draagvlak voor solidaire sociale zekerheid. Dat wordt verdui-

delijkt in tabel 2. De eerste rij in deze tabel toont de percentages respondenten in de Nederlandse surveys van 1995 en 2006 die aangeven dat ze op het moment van het onderzoek een van de genoemde uitkeringen gebruiken. In totaal, rekening gehouden met het feit dat sommigen van meer dan één uitkering gebruik maken, gaat het om 12% à 13% van de bevolking tussen 15 en 65 jaar. Dat betekent echter niet dat slechts een achtste deel van de bevolking een belang zou hebben bij het stelsel van de sociale zekerheid.

Tabel 2 – Gebruik van de sociale zekerheid, in %, exclusief bevolking van 65+, 1995/2006.

	Werkloos-heid	Arbeids-ongeschikt-heid	Ziekte	Bijstand	Ten minste een van deze vier
Huidig gebruik regeling door respondent	3/2	5/7	2/2	3/2	12/13
Gesocialiseerd eigenbelang					
Huidig gebruik regeling door gezinslid	6/2	9/6	3/2	2/?*	16/8
Huidig gebruik regeling door goede kennis	38/29	46/48	29/31	36/?	71/66
Dynamisch eigenbelang					
Gebruik in verleden door respondent zelf	23/28	8/13	39/32	9/?	55/52
Grote kans op toekomstig gebruik door respondent	40/29	45/30	59/43	34/35	59/50
Totaal					
Gebruik door persoon in het verleden, op dit moment of grote kans in de toekomst					79/73
Idem, plus gebruik door ander gezinslid of kennis					92/87

* Door een fout in de vragenlijst werd in 2006 de vraag naar gebruik van bijstand niet in alle gevallen gesteld.

In het onderzoek werden ook vragen gesteld met het oog op de sociale en dynamische componenten van het welbegrepen eigenbelang. Maakten kennissen en gezinsleden gebruik van een van de genoemde uitkeringen? Hadden mensen zelf in het verleden een uitkering gehad of achten ze de kans groot dat ze in de toekomst een uitkering zouden ontvangen? Op grond van de sociale component (maken kennissen of gezinsleden gebruik van een uitkering?) blijkt uit tabel 2 dat maar liefst rond de 70% van de bevolking belang heeft bij het stelsel van uitkeringen. Op grond van de dynamische component (eerder, huidig en toekomstig gebruik) ligt het percentage rond de 75%. Alles samen gaat het om niet minder dan ongeveer 90% van de bevolking die een sociaal en/of dynamisch eigenbelang heeft bij de belangrijkste socialezekerheidsregelingen van Nederland. De antwoorden in de onderzoeken voor 1995 en 2006 komen overigens sterk overeen. Ervan uitgaande dat de meeste burgers minstens enige, zo niet meerdere familieleden

en goede kennissen hebben en dat de meesten van hen verder denken dan de dag van vandaag, luidt de conclusie dat de calculerende burger geen bedreiging vormt voor de herverdelende brede Nederlandse verzorgingsstaat, maar er juist een belangrijke bouwsteen van is. We hebben geen reden om aan te nemen dat dit voor België niet zou gelden.

4. Rechtvaardigheid: voorkeuren voor verdelen

Herverdelen is een proces met twee kenmerken: bijdragen en verdelen. Het maatschappelijk draagvlak voor de sociale zekerheid wordt daarom niet alleen bepaald door solidariteit, in de vorm van de bereidheid om bij te dragen, maar ook door de mening van burgers over wie recht heeft op deze uitkeringen en hoe genereus deze dan mogen zijn. Het draagvlak zal vergroten naarmate meer burgers het eens zijn met de door de verzorgingsstaat gekozen doelgroepen en middelen. Een belangrijke term in dat verband is het niet goed vertaalbare Engelstalige 'deservingness', ofwel de hulpwaardigheid van behoeftige groepen in de samenleving. Het blijkt dat burgers (en politici) sommige groepen meer 'deserving' vinden dan andere groepen: van deze groepen vindt men meer dat ze ondersteuning 'verdienen' en daar 'recht op hebben' dan van andere (Coughlin, 1979; Cook & Barrett, 1992). Sociaal beleid dat zich richt op groepen die in de ogen van het publiek meer 'deserving' zijn, heeft dan ook meer draagvlak dan een beleid dat zich richt op minder 'deserving' groepen. Uit eerder onderzoek werd duidelijk dat burgers een beperkt aantal criteria gebruiken om vast te stellen hoe 'deserving' ze iemand of een groep van personen vinden (van Oorschot, 2000; 2006b). Een eerste criterium betreft 'persoonlijke verantwoordelijkheid of schuld'. Men beschouwt personen of groepen die buiten hun eigen toedoen behoeftig zijn als meer 'deserving' of hulpwaardig dan personen of groepen waarvan men het idee heeft dat zij de behoeftigheid aan het eigen gedrag te danken hebben. Een tweede criterium is 'identiteit of nabijheid': 'onze soort mensen' vindt men vaak meer 'deserving' dan 'vreemden'. Een derde criterium is 'behoefte': mensen die meer behoeftig zijn, vindt men vaak meer 'deserving' dan mensen die minder behoeftig zijn. Een vierde criterium is 'houding': men geeft liever hulp aan behoeftigen die zich dankbaar opstellen dan aan behoeftigen die de hulp opeisen. Tot slot is er het vijfde criterium van 'wederkerigheid': men steunt liever mensen van wie men zelf in het verleden steun heeft gekregen of van wie men in de toekomst nog bijdragen kan verwachten, dan mensen van wie men niets kreeg of niets terug zal krijgen.

Het criterium van 'persoonlijke verantwoordelijkheid' lijkt een van de belangrijkste te zijn: men is niet erg genegen mensen te helpen wanneer ze door hun eigen schuld behoeftig zijn. Identiteit is ook een belangrijk criterium, vooral als het gaat om sterke culturele en etnische verschillen tussen 'gevers' en 'ontvangers' van hulp. Het is vanuit deze criteria dat we kunnen begrijpen hoe verschillend mensen denken over de hulpwaardigheid van specifieke groepen. Een bekend voorbeeld uit de onderzoeksliteratuur betreft het feit dat in vele landen de 'deservingness' van ouderen in de publieke opinie

hoger is dan die van werklozen (van Oorschot, 2006b). De verklaring hiervoor is dat ouderen beter scoren op alle criteria. Zo wordt 'oud zijn en behoeftig worden' niet gezien als iets wat we mensen persoonlijk aanrekenen omdat het een uitkomst is van een autonoom biologisch proces waaraan we ook zelf onderworpen zijn. Ouderen zijn onze eigen (groot)ouders en zijn ons dus erg nabij. Ouderen zijn over het algemeen behoeftig, want ouderdom komt met gebreken. Ouderen staan (nog) bekend als een tevreden deel van de bevolking, dat de ondersteuning die ze krijgen over het algemeen waardeert. Ouderen scoren erg goed op het criterium van wederkerigheid omdat zij in het verleden bijgedragen hebben aan de opbouw en ontwikkeling van onze samenleving. Als het om werklozen gaat, worden er nogal wat criteria naar voren geschoven die ertoe leiden dat hun 'deservingness' niet meteen overtuigend is. Kritische vragen kunnen in dat verband zijn: zijn sommige werklozen niet schuldig aan hun eigen werkloosheid? Zijn ze wel behoeftig als ze een verdienende partner hebben? Zijn migranten niet oververtegenwoordigd onder de werklozen? Wat hebben jonge werklozen al voor ons gedaan? Kortom, mensen hebben een mening over de hulpwaardigheid van specifieke groepen in de samenleving, die zij baseren op hun percepties van hoe die groepen scoren op hulpwaardigheidscriteria.

Tabel 3 – Hypothetische scores van groepen op 'deservingness'-criteria en de verwachte rangorde in 'deservingness'.

	Ouderen	Zieken en arbeidsongeschikten	Werklozen	Immigranten
Behoefte	++	++	+/–	+
Verantwoordelijkheid	++	++	+/–	+/–
Identiteit	++	+	+	–
Houding	++	+/–	+/–	+/–
Wederkerigheid	++	+	+/–	–
Verwachte 'deservingness'-rangorde	1	2	3	4

Toelichting:

++: dit geeft de verwachting weer dat de betreffende groep in de ogen van het algemene publiek gemiddeld genomen 'sterk positief' scoort op het betreffende 'deservingness'-criterium.

+: dit geeft de verwachting weer dat de betreffende groep in de ogen van het algemene publiek gemiddeld genomen 'positief' scoort op het betreffende 'deservingness'-criterium.

+/-: dit geeft de verwachting weer dat de betreffende groep in de ogen van het algemene publiek gemiddeld genomen niet duidelijk positief of negatief scoort op het betreffende 'deservingness'-criterium.

-: dit geeft de verwachting weer dat de betreffende groep in de ogen van het algemene publiek gemiddeld genomen 'negatief' scoort op het betreffende 'deservingness'-criterium.

De verwachting is dat de algemene 'deservingness' van een groep hoger is naarmate er meer ++ en minder – scores te verwachten zijn.

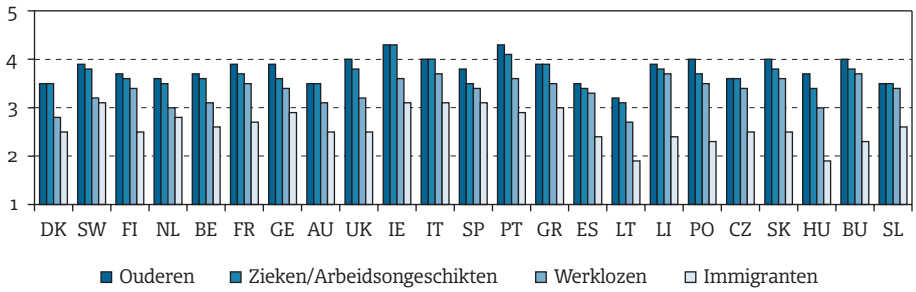
Uit landenvergelijkend onderzoek blijkt dat er rond het 'deservingness'-denken een grote overeenkomst is tussen de bevolkingen van de Europese landen. In het Europese

Waarden Onderzoek ('European Value Study' 1999/2000), een vragenlijst afgenomen bij een steekproef van de populaties van een 35-tal Europese landen,[5] stelden we een vraag over de 'deservingness' van vier verschillende groepen: ouderen, zieken en arbeidsongeschikten, werklozen en migranten. Respondenten konden aangeven in welke mate ze bezorgd waren om de levensomstandigheden van deze vier groepen. Gebaseerd op een aantal overwegingen over de vraag hoe burgers over bepaalde groepen kunnen oordelen, stelden we hypothesen op, zoals aangegeven in tabel 3 (van Oorschot, 2006b). We verwachtten dat men overal in Europa ouderen als het meest 'deserving' zou zien, gevolgd door de groep van zieken en arbeidsongeschikten, daarna de werklozen. We verwachtten dat men de groep van migranten als minst 'deserving' zou beoordelen.

In bijna alle Europese landen beschouwt men migranten als minst 'hulpwaardig'.

In figuur 1 wordt per land de gemiddelde 'deservingness'-score voor elk van de vier groepen weergegeven. De verwachtingen worden bevestigd: de rangorde is precies zoals verwacht in zestien van de drieëntwintig landen (waaronder Nederland en België). In alle andere landen zijn de gemiddelde scores van ouderen en van zieken en arbeidsongeschikten aan elkaar gelijk. In sommige landen, zoals Denemarken, Zweden en Nederland, maakt men vooral onderscheid tussen enerzijds ouderen en zieken/arbeidsongeschikten en anderzijds werklozen en migranten. In andere landen maakt men vooral onderscheid tussen werklozen en migranten. Een typisch patroon voor de Oost-Europese landen is het relatief grote onderscheid tussen migranten aan de ene kant en de drie andere groepen aan de andere kant. Deze patronen wekken de suggestie dat men in Oost-Europa vooral het criterium van identiteit laat wegen ('laten we de beperkte middelen vooral voor onszelf reserveren'), terwijl men in de rijkere landen van Europa vooral het verantwoordelijkheidscriterium toepast ('laten we vooral goed zorgen voor de mensen die er echt niets aan kunnen doen').

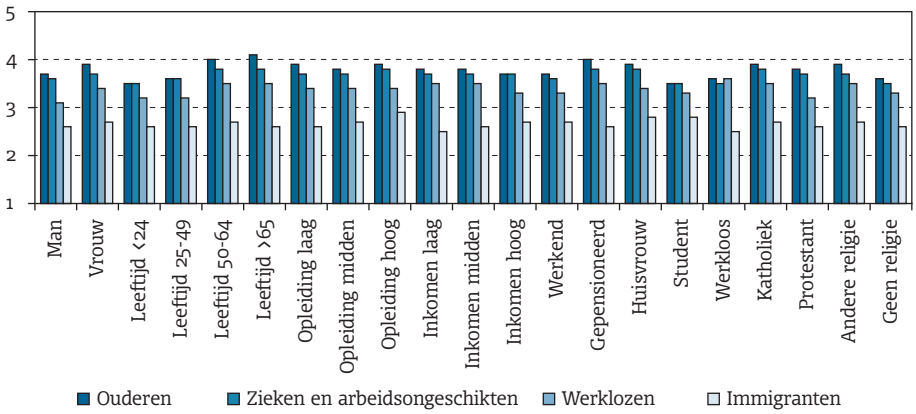
Figuur 1 – 'Deservingness'-scores (1 = laag, 5 = hoog) voor verschillende groepen, naar land.



Bron: Eigen berekeningen op basis van het Europees Waarden Onderzoek 1999/2000.

Het feit dat de 'deservingness'-rangorde basaal hetzelfde is in alle landen van Europa, geeft aan dat het oordelen over hulpwaardigheid vrij diepe culturele (of menselijke?) wortels heeft. Dat wordt bevestigd door figuur 2, die aantoont dat in de totale groep van Europeanen de rangorde hetzelfde blijft binnen verschillende sociaaleconomische categorieën. De figuur laat echter één uitzondering zien: werklozen geven zichzelf een iets hogere 'deservingness' dan zijzelf de zieken en arbeidsongeschikten geven.

Figuur 2 – 'Deservingness'-scores naar sociale categorie, alle landen samen.



Bron: Eigen berekeningen op basis van het Europees Waarden Onderzoek 1999/2000.

5. Conclusies en discussie

In de literatuur is al eerder gesuggereerd dat het vooral de brede middenklasse is die op nettobasis profijt heeft van de moderne verzorgingsstaat in ruime zin, onder andere door middel van belastingvoordelen, studiefinanciering en pensioenen (Shaikh, 2003). Zoals we hebben gezien, lijkt dit mattheuseffect ("want wie heeft, zal nog meer krijgen, en wel in overvloed, maar wie niets heeft, hem zal zelfs wat hij heeft, nog worden ontnomen", Evangelie volgens Matteus, 25:29) zich ook voor te doen in het stelsel van de sociale zekerheid. De groep die een belang percipieert in de Nederlandse en Belgische sociale zekerheid, beperkt zich niet tot de armen, de werklozen en de arbeidsongeschikten. Integendeel, een groot deel van de middenklasse ervaart een dergelijk belang, hetzij direct, hier en nu, hetzij indirect, via personen om wie ze geven of via voorbije of te verwachten gebeurtenissen. Ongeveer 80% van de Nederlandse en Belgische bevolking geeft aan het betalen van sociale premies te accepteren om redenen van een welbegrepen eigenbelang. Bovendien blijkt ook dat Europeanen (inclusief Nederlanders en Belgen) niet onverschillig staan ten opzichte van de vraag welke groepen gesteund zouden moeten worden door de verzorgingsstaat. Het meest hulpwaardig vindt men

groepen waarvan men veronderstelt dat ze niet zelf schuldig zijn aan hun behoeftigheid, waarmee men zich kan vereenzelvigen, die hulp hard nodig hebben, die dankbaar zijn voor hulp en die vroeger of later wederkerige diensten kunnen verlenen.

Wat kunnen we nu op grond van het bovenstaande besluiten over het eerder geconstateerde pessimisme omtrent het maatschappelijk draagvlak voor solidariteit en herverdeling? Het voorgenoemde pessimisme is niet gerechtvaardigd omdat de middenklasse een duidelijk eigenbelang ziet in de herverdeling. De aangehaalde onderzoeksresultaten dateren inmiddels van enkele jaren geleden. De vraag kan daarom worden gesteld of motieven voor solidaire herverdeling en het denken over 'deservingness' inmiddels substantieel zijn gewijzigd, onder andere als mogelijk gevolg van de financiële crisis. Zonder feitelijke data kan men hier enkel over speculeren. Mijn hypothese is dat het beeld niet wezenlijk veranderd is. Naar mijn mening is de afbouw van socialezekerheidsrechten in de Nederlandse en Belgische verzorgingsstaten (die er ontegenzeggelijk wel is, in Nederland al langer en diepgaander dan in België) niet van die aard dat er van een residualisering van de rechten van grote middenklassengroepen sprake is. Een aanvullend argument kan zijn dat we in de Nederlandse surveys van 1995 en 2006 geen verandering in motieven zien, terwijl deze periode ook gekenmerkt werd door sterke hervormingen, met name op het vlak van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en vroegpensioenen (van Oorschot, 1999; 2006c). Vooralsnog ga ik er daarom van uit dat ook de huidige Nederlandse en Belgische verzorgingsstaten nog steeds instituten zijn die voor de brede middenklasse van groot belang zijn en ook als zodanig gepercipieerd worden. De zogenaamde horizontale solidariteit (binnen klassen) ziet er dus solide uit. In internationaal vergelijkend perspectief staan beide landen ook bekend om hun relatief goede bescherming van mensen in armoede, wat betekent dat ook de verticale solidariteit (van rijkere naar armere klassen) sterk is.

Als in de toekomst de sociale bescherming voor de middenklasse sterk wordt afgebouwd (bijvoorbeeld onder financiële druk en/of onder druk van de toenemende cultuur van 'persoonlijke verantwoordelijkheid'), dan zou het gevaar kunnen dreigen dat de verdelingsvraag voor een groot deel van de bevolking wijzigt van 'wat zit er voor mij in?' naar: 'wie profiteert er van mijn bijdragen?'. In de Verenigde Staten stellen we vast dat de verzorgingsstaat er zeer residueel is. Geheel volgens het liberale model richt de sociale bescherming zich er enkel op de allerarmsten en niet op de middenklasse. Dat scenario zou kunnen leiden tot een permanente discussie over de 'echte' hulpwaardigheid van behoeftige groepen. Op termijn zal dat als resultaat hebben dat de bescherming van vele groepen armen veruit ontoereikend is om te voorzien in een menswaardig bestaan. De zeer beperkte Amerikaanse verzorgingsstaat stimuleert volgens Amerikaanse deelnemers aan het sociaal debat een 'war against the poor', die erop neerkomt dat er voortdurend vanuit de hogere en middenklassen kritisch gekeken wordt naar de 'welfare' voor de armen (Gans, 1995; Gilens, 1999). Het perspectief dat daarbij gehanteerd wordt, is steeds dat men twijfels uit ten aanzien van de 'deservingness' van mensen in armoede en 'of het ook ietsje minder mag'. Zo bekeken, kan

men stellen dat in Nederland en België de relatief goede bescherming van mensen in armoede een spin-off is van de goede bescherming die de middenklasse voor zichzelf heeft georganiseerd. Zolang de middenklasse het idee heeft dat ook zijzelf in belangrijke mate baat heeft bij sociale bescherming in geval van werkloosheid, ouderdom, ziekte, zorgbehoeftigheid en ten aanzien van huisvesting en scholing (anders gezegd: zolang de herverdeling vooral ook horizontaal is), staat de verticale solidariteit van rijker naar arm minder in de volle schijnwerpers van het herverdelingsdebat en daarmee minder ter discussie. Om een breed maatschappelijk draagvlak voor herverdelende sociale bescherming (zowel horizontaal als verticaal) te behouden is het dus cruciaal dat brede bevolkingslagen belanghebbende zijn en blijven.

Onze conclusie impliceert tot slot niet dat men bestaande sociale rechten niet zou mogen hervormen. Evenmin betekent het dat men mensen nooit moet aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid. Wat de conclusie wél impliceert, is dat het belangrijk is om steeds helder voor ogen te houden dat de brede middenklasse een cruciale rol speelt in de legitimiteit van een brede verzorgingsstaat. Het is daarom legitiem om haar belangen te verdedigen; dat gaat niet ten koste van de belangen van de minderbedeelden. Een kwalitatief goede verzorgingsstaat is er voor allen of ze is niet.

Noten

1. Voor een uitgebreidere bespreking van theorieën over solidariteitsmotieven, zie van Oorschot, 2002a.
2. 'Publieke opinie over sociale zekerheid en arbeid in Nederland 1996', Departement Sociologie, Universiteit van Tilburg (W. van Oorschot). Het betreft face-to-face interviews onder een aselecte steekproef van 2.000 Nederlanders vanaf de leeftijd van 16 jaar. Data zijn beschikbaar via http://dans.knaw.nl/.
3. Departementen Sociologie, Erasmus Universiteit en Universiteit van Tilburg (R. van der Veen, W. van Oorschot). Het betreft CAPI-interviews onder een aselect deel (N = 2.500) van het CentreData-panel van de Universiteit van Tilburg. Zie http://www.centerdata.nl/nl.
4. Zie Debusscher & Elchardus (2003). Nadere gegevens over de onderzoeksmethoden en steekproef zijn niet bekend.
5. Zie de website van het onderzoek voor meer informatie: http://www.europeanvaluesstudy.eu/.

HOOFDSTUK 4

Armoedebestrijding en sociale zekerheid: barsten in een beleidsparadigma[1]

Bea Cantillon en Natascha Van Mechelen

1. Inleiding

De belangrijkste conclusie uit het armoedeonderzoek van de voorbije veertig jaar is wel dat ontwikkelde welvaartsstaten er al vele jaren niet meer in slagen om de inkomensarmoede onder de bevolking op actieve leeftijd terug te dringen, ondanks een belangrijke toename van de tewerkstelling, hoog gebleven sociale uitgaven en een weliswaar vertraagde maar toch gestage economische groei (OECD, 2008, 2011; Brandolini & Smeeding, 2009; Banting & Myles, 2013; Jenkins, Brandolini, Micklewright e.a., 2013; Kenworthy, 2011; Cantillon, 2011; Cantillon & Vandenbroucke, 2014). Vergeleken met de algemene welvaart is het niveau van de minimuminkomensbescherming voor gezinnen die zich in de actieve levensfase bevinden, nu lager dan in het begin van de jaren 1980 (Van Mechelen, Bogaerts e.a., 2007). De armoede onder gezinnen die sterk afhankelijk zijn van sociale uitkeringen, lijkt ook toe te nemen, een trend die zich al in de jaren 1980 heeft ingezet en voortgang vindt tot op de dag van vandaag (Cantillon, 1999a; Cantillon, 2011; Cantillon, Van Lancker, Goedemé e.a., 2013). Voor het sociaal beleid rijst dan ook de vraag hoe in de toekomst (die zich moeilijker aandient dan het verleden) wél vooruitgang kan worden gerealiseerd. Wie over deze vraag nadenkt, komt snel uit bij de werking van socialezekerheidssystemen. Hoewel armoedebestrijding niet haar belangrijkste noch haar eerste doelstelling is, moet de sociale zekerheid immers gerekend worden tot de belangrijkste armoedereducerende herverdelingsmechanismen die welvaartsstaten tot hun beschikking hebben. De vraag hoe deze systemen efficiënter kunnen worden ingezet, is dan ook prominent aanwezig, zowel in wetenschappelijke onderzoeksagenda's als in regionale, nationale en internationale beleidsdocumenten (zie onder meer Vandenbroucke, 2013).

De armoedereducerende capaciteit van actuele socialezekerheidssystemen kijkt tegen inherente grenzen aan.

In dit hoofdstuk zullen we echter argumenteren dat de armoedereducerende capaciteit van actuele socialezekerheidssystemen tegen inherente grenzen aankijkt en dat er barsten zijn opgetreden in het onderliggende beleidsparadigma. Dat argument wordt als volgt opgebouwd. We beginnen met een theoretische schets van de doelstellingen en modi operandi van socialezekerheidssystemen en hoe deze zich verhouden tot de armoedebestrijding. Vervolgens beschrijven we de grote maatschappelijke veranderingen sedert het begin van de jaren 1970 en hoe het socialezekerheidsparadigma feitelijk herijkt werd om weerstand te bieden tegen de diepgaande gevolgen ervan. Een volgend deel kijkt naar de evolutie in deze periode van de effectieve armoedereducerende capaciteit van de Belgische sociale zekerheid. We zullen aantonen dat deze capaciteit structureel en langdurig onder druk staat, waardoor vooral de armoede bij gezinnen die sterk afhankelijk zijn van sociale bescherming, alsmaar is toegenomen. Daarna koppelen we deze empirische vaststelling aan het (herijkte) socialezekerheidsparadigma. De sociale zekerheid is ongetwijfeld een heel belangrijk instrument en moet dat ook blijven in de strijd tegen de armoede. Toch moet er verder worden ingezet op de verbetering van haar interne doelmatigheid en efficiëntie. We besluiten met te stellen dat een kritische reflectie over de geldigheid van het sturende beleidsparadigma van naoorlogse socialezekerheidssystemen en over nieuwe beleidsparadigma's noodzakelijk is.

2. Armoede en sociale zekerheid: een kwestie van herverdelen en preventie

Socialezekerheidssystemen zijn in de eerste plaats gericht op het waarborgen (tot op zekere hoogte) van de verworven levensstandaard bij het optreden van maatschappelijk erkende sociale risico's als werkloosheid, ziekte of ouderdom (Cantillon & Van den Bosch, 2004; Cantillon, 2001). Barr (2001) heeft hiervoor de zeer toepasselijke metafoor van de 'piggy bank' gebruikt: het gaat in essentie om mechanismen van verzekering en van herverdeling over de levensloop van individuen. Daarmee wordt 'maatschappelijke zekerheid' (de oude terminologie voor sociale zekerheid) beoogd, dat wil zeggen: zekerheid voor alle werkenden en hun families dat het leven zonder al te grote inkomensverliezen kan doorgaan bij ziekte, werkloosheid of ouderdom, én stabiliteit voor de samenleving als geheel bij onverwachte economische en maatschappelijke schokken. Daartoe worden socialeverzekeringstechnieken gebruikt. Het basismodel is dat van de private verzekeringen: tegenover de bijdragen van verzekerden staan equivalente uitkeringen bij het optreden van een verzekerd risico. In socialezekerheidssystemen wordt deze verzekeringstechniek echter (in mindere of meerdere mate) afgezwakt door mechanismen van solidariteit.

Vooreerst is er in tegenstelling tot private verzekeringen geen band tussen het risico en de bijdrage: ex ante hoogrisicogroepen betalen dezelfde bijdragen als ex ante laagrisicogroepen. Voor de werkloosheid of de arbeidsongeschiktheid bijvoorbeeld betalen hooggeschoolden dezelfde proportionele bijdragen als laaggeschoolden, hoewel hun

risico ter zake vele malen kleiner is. In de ziekteverzekering zijn de bijdragen even hoog voor de gezonde 25-jarige als voor de 75-jarige hartpatiënt. Zodoende organiseren socialezekerheidssystemen een horizontale solidariteit (niet alleen over de levensloop zoals in private verzekeringen, maar ook van intrinsiek laagrisicogroepen naar intrinsiek hoogrisicogroepen), die veel sterker is dan in reguliere verzekeringssystemen. Ten tweede gebruiken socialezekerheidssystemen allerhande technieken om een adequate bescherming mogelijk te maken voor diegenen die wegens een laag arbeidsinkomen en/of geringe arbeidsprestaties te weinig rechten hebben kunnen opbouwen. Zo staan er tegenover proportionele bijdragen op onbegrensde lonen minimum- en maximumuitkeringen; sommige uitkeringen worden gemoduleerd afhankelijk van de gezinslasten; langdurige uitkeringstrekkers krijgen een hogere kinderbijslag en bij de opbouw van het wettelijke pensioen wordt rekening gehouden met (gelijkgestelde) periodes van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Dankzij deze (en andere) technieken wordt een verticale solidariteit georganiseerd van hoge inkomens naar lage inkomens.

Horizontale en verticale herverdelingsmechanismen[2] dienen de twee traditionele doelstellingen van socialezekerheidssystemen: het (tot op zekere hoogte) waarborgen van de verworven levensstandaard en het waarborgen van een adequaat minimuminkomen. Tussen deze doelstellingen bestaat een inherente spanning. Systemen die erg gericht zijn op het waarborgen van de verworven levensstandaard volgens de mate van bijdrage, zullen minder bekommerd zijn om de verticale inkomensherverdeling. Daarvoor zal veeleer gerekend worden op de fiscaliteit en de sociale bijstand. Omgekeerd zijn systemen die inzetten op minimuminkomensbescherming, minder gericht op de waarborg van de verworven levensstandaard voor hogere inkomens. Daar zal deze functie veeleer door private verzekeringen worden verzorgd.

Stilaan, en steeds nadrukkelijker vanaf de tweede helft van de jaren 1990, wordt de sociale zekerheid nog een **derde** doelstelling aangemeten: die van preventie van sociale risico's, vooral door middel van arbeidsmarktintegratie. Hoewel socialezekerheidssystemen, net als private verzekeringssystemen, altijd een inherente behoefte hebben gehad aan begeleidende maatregelen om 'moral hazard'[3] en oneigenlijk gebruik onder controle te houden (zoals de stempelkaart voor werklozen in een nog niet zo ver verleden), evolueert 'preventie' steeds meer van louter ondersteunende tot eigenstandige, derde doelstelling van socialezekerheidssystemen. Voortaan wordt deze niet alleen voor schadeloosstelling ingezet, maar ook voor preventie en herstel van schade. In het Europese jargon worden de gecombineerde doelstellingen van inkomenswaarborging en preventie vermengd in de term 'active inclusion' (Cantillon & Van den Bosch, 2004). Daarmee is een tweede inherente spanning ingebouwd in de door sociale verzekeringen na te streven doelstellingen: tussen decommodificatie (het onafhankelijk maken van individuen van de arbeidsmarkt, in casu door sociale bescherming) enerzijds en recommodificatie (het omgekeerde proces, in de mate althans dat het streven naar een grotere economische zelfredzaamheid afgedwongen wordt door lagere of minder toegankelijke uitkeringen) anderzijds.

Hoe verhoudt armoedebestrijding zich nu tegenover de hierboven beschreven doelstellingen en modi operandi van socialezekerheidssystemen? Armoedereductie mag vooreerst niet vereenzelvigd worden met verticale herverdeling. Hoewel verticale solidariteit – en met name het waarborgen van minimuminkomens aan lage-inkomensgezinnen die te weinig sociale rechten hebben opgebouwd – vanzelfsprekend een belangrijk werkingsprincipe is om armoede te verminderen, is het armoedereducerende vermogen van socialezekerheidssystemen ook (in sommige takken vooral) gelegen in horizontale herverdeling, preventie en herstel. Het onderliggende beleidsparadigma luidt als volgt. Armoedesituaties worden het best voorkomen door universele risicodeling (door middel van horizontale herverdelingsmechanismen) en, in aanvullende orde, mechanismen van verticale solidariteit maken het mogelijk om de sociale bescherming op een voldoende adequaat peil te brengen voor hen die in de gewone risicodeling onvoldoende hebben kunnen bijdragen. Daarbij zorgt de universele risicodeling voor de nodige legitimiteit bij hogere inkomensgroepen om bij te dragen tot de verticale herverdeling. Preventie en herstel leiden tot een vermindering van het aantal behoeftige gezinnen en maken daardoor middelen vrij om beter tegemoet te komen aan oude en nieuwe behoeften via de horizontale en verticale herverdeling.

Vooraan in het socialezekerheidsparadigma staat het mechanisme van de horizontale herverdeling, van ex ante lage risicogroepen naar ex ante hogere risicogroepen. In het Belgische systeem van kinderbijslagen wordt bijvoorbeeld slechts 6% van de totale uitgavenmassa verdeeld volgens selectieve criteria eigen aan mechanismen van verticale herverdeling (via de verhoogde kinderbijslagen voor langdurige uitkeringstrekkers en voor eenoudergezinnen). De gerealiseerde vermindering van kinderarmoede door kinderbijslagen (die niet onbelangrijk is, zie onder meer Cantillon e.a., 2013 en Vandenbroucke, 2013) wordt dus slechts marginaal bewerkstelligd door mechanismen van verticale solidariteit en selectiviteit. Het is vooral het mechanisme van de algemene horizontale verdeling tussen gezinnen zonder kinderen en gezinnen met kinderen die daarvoor instaat. De mate waarin horizontale solidariteit armoedereducerend werkt, hangt af van de ex post spreiding van sociale risico's of, anders uitgedrukt, van de samenhang tussen gerealiseerde risico's en behoeften. Omdat bijvoorbeeld lage-inkomensgroepen hogere ziekte- en werkloosheidsrisico's kennen dan hogere inkomens, zorgt de horizontale solidariteit die vervat zit in deze socialeverzekeringssystemen, ook voor een verticale herverdeling van rijk naar arm. Vanwege de grotere samenhang tussen risico en behoefte (op gezinsniveau gemeten) zijn deze verzekeringsstelsels meer armoedereducerend dan bijvoorbeeld loopbaanonderbrekingsuitkeringen, die typisch meer worden opgenomen door tweeverdieners in hogere inkomensgroepen.

De techniek van de horizontale herverdeling steunt op de notie 'welbegrepen eigenbelang': elkeen draagt bij in een systeem van collectieve risicodeling (zie hierover meer in hoofdstuk 4 in het tweede deel van dit Jaarboek). Ondersteund door theoretische en empirische inzichten, met name de erg invloedrijke (maar thans gecontesteerde[4])

'paradox van de herverdeling' van Korpi en Palme (1998), geldt daarbij traditioneel de aanname dat deze modus operandi ten eerste zorgt voor een beschermingskwaliteit die op het niveau staat van de verwachtingen van de brede middenklasse (naar het motto 'services for the poor become poor services'). Ten tweede zou deze zorgen voor de nodige legitimiteit bij de midden- en hogere groepen om bij te dragen tot het systeem, inclusief voor de mechanismen die expliciet verticale solidariteit 'om niet' beogen (bijvoorbeeld: voor minimumuitkeringen waartegenover geen overeenkomstige bijdragen staan).

Deze verticale herverdelingsmechanismen – van hoge naar lage inkomens – moeten ervoor zorgen dat de verzekering betaalbaar blijft voor hoogrisicogroepen en lage inkomens en dat de bescherming voldoende adequaat is voor verzekerden die slechts in geringe mate hebben bijgedragen tot het systeem. De mate waarin verticale herverdelingsmechanismen voor armoedereductie zorgen, hangt sterk af van de gebruikte technieken van selectiviteit. Deze zijn ten eerste bepalend voor de take-up van uitkeringen: hoe complexer en stigmatiserender de administratieve wegen om rechten te openen, hoe geringer de effectieve opname van selectieve uitkeringen. Ten tweede bepalen zij het al dan niet ontstaan van ongewenste werkloosheidsvallen, bijvoorbeeld door in minimumuitkeringen te voorzien die te dicht in de buurt liggen van de lonen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, wat nieuwe behoeftesituaties kan doen ontstaan. Ten derde zijn de gebruikte technieken ook bepalend voor de mate waarin selectiviteit effectief bijdraagt tot adequate beschermingsniveaus voor de meest behoeftige gezinnen. Categoriale selectiviteit is bijvoorbeeld minder sluitend dan inkomensselectiviteit, althans wanneer socialezekerheidsoperatoren over voldoende actuele en accurate inkomensgegevens beschikken.

De samenhang tussen preventie en armoedereductie ten slotte hangt af van de gebruikte technieken (indien bijvoorbeeld sterk wordt ingezet op lagere uitkeringen om werk lonend te maken, kan dat armoedesituaties creëren). Ook de succesratio van deze technieken, in het bijzonder met betrekking tot het terugdringen van het aantal gezinnen met een zwakke werkintensiteit met typisch lage gezinsinkomens en hoge armoede, is daarbij belangrijk.

3. Het armoedereducerende vermogen van de sociale zekerheid onder aanhoudende druk

Hoe evolueerde het feitelijke globale armoedereducerende vermogen van de sociale zekerheid? Voor de jaren 1980 tot het midden van de jaren 1990 suggereren eerdere studies een gestage stijging van de armoede bij werkarme gezinnen en dus een vermindering van de doelmatigheid van de sociale zekerheid voor gezinnen die er het meest afhankelijk van zijn. We citeren uit een studie van 1999, waarin een analyse werd ge-

maakt van de veranderingen in armoede en doelmatigheid van de sociale zekerheid voor de periode 1985-1997:

> *"De meest significante stijgingen van de armoede deden zich voor in traditionele risicocategorieën, inz. vreemdelingen, werklozen en arbeidsongeschikte gezinshoofden, gezinnen met een laaggeschoold gezinshoofd, ééninkomensgezinnen en huurders. Omgekeerd registreren we bij lage risicogroepen weinig verandering. Bij werkenden en meerinkomensgezinnen was zelfs sprake van een daling van hun – overigens zeer lage – armoederisico. De indicatorenreeksen laten derhalve een verscherping vermoeden van de traditionele breuklijnen tussen gezinnen met een arbeidsinkomen en gezinnen die van een vervangingsinkomen moeten rondkomen. De doelmatigheid van vervangingsinkomens voor uitkeringstrekkers op actieve leeftijd is afgenomen. Dit geldt in het bijzonder voor de werkloosheidsuitkeringen."* (Cantillon e.a., 1999).

Tabel 1 – De evolutie van armoederisico's (post- en pretransfer) en de armoedereducerende capaciteit van sociale uitkeringen naar werkintensiteit van gezinnen (WI), inclusief niveaus 2007, populatie 20-59 jaar, België, 1994-2000 en 2004-2007.

	Armoederisico pretransfer			Armoederisico posttransfer			Absolute armoedereductie door sociale uitkeringen		
	1994-2000	2004-2007	2007	1994-2000	2004-2007	2007	1994-2000	2004-2007	2007
	ppn	ppn	%	ppn	ppn	%	Pppn	ppn	ppn
Totaal	-8,0***	-1,2	22,8	-3,0 ***	-0,1	11,2	-5,1	-1,3	12,6
Werkarm (WI<0,5)	-2,9	-0,3	80,5	-0,8	4,7 **	42,2	-2,1	-5,0**	38,3
Werkrijk (0,5≥WI≥1)	-4,9***	0,9	11,9	-1,40	0,2	4,7	-3,5	0,7	7,2

***, ** en *: significant met een betrouwbaarheid van respectievelijk 95%, 90% en 85%.

Bron: Eigen berekeningen op basis van ECHP (1995-2001), EU-SILC (2005-2008).

Tabel 1 analyseert de trends voor de daaropvolgende periode: de economisch goede jaren in de tweede helft van de jaren 1990 en in de eerste helft van de jaren 2000, voor de crisis.[5] We focussen nog altijd op de bevolking op actieve leeftijd. De resultaten lijken op een voortzetting te wijzen van de trendbewegingen die merkbaar waren in de jaren 1980 en 1990. In de beide hier beschouwde tijdvakken van hoogconjunctuur is de absolute armoedereductie door sociale transfers afgenomen. De pretransferarmoede (de armoede berekend op het gezinsinkomen zonder sociale transfers) daalde door de stijging van de tewerkstelling, maar vanwege een afname van de armoedereducerende werking van de sociale zekerheid vertaalde dat gunstige effect zich niet in een verbetering van de armoedecijfers. Gegeven dat de ontwikkelingen in pretransferarmoede sterk gecorreleerd zijn met veranderingen op de arbeidsmarkt, en met name met de evolutie van het aandeel werkarme gezinnen (Vandenbroucke & Diris, 2014; Cantillon e.a., 2012), betekent dit dat de sociale zekerheid er niet in geslaagd is om de verbeterende arbeidsmarktomstandigheden om te zetten in betere armoederesultaten. Voor zover de groei van de tewerkstelling veroorzaakt werd door een minder goede bescherming voor

werklozen en hun gezinnen, zijn beide tendensen zelfs inherent met elkaar verbonden. België staat hierin overigens niet alleen. Elders rapporteerden we voor andere landen gelijkaardige ontwikkelingen (Cantillon & Vandenbroucke, 2014).

> De sociale zekerheid is er niet in geslaagd om de verbeterende arbeidsmarktomstandigheden om te zetten in betere armoederesultaten.

De empirie suggereert inderdaad dat de tewerkstellingsgroei gepaard ging met, en wellicht minstens voor een deel ook gerealiseerd werd door, een neerwaartse druk op de beschermingsniveaus voor werkarme gezinnen.[6] Met meer dan 40% ligt het armoederisico bij werkarme gezinnen bijzonder hoog. Bovendien was er een verdere significante toename tijdens de goede jaren voor de crisis (met 4,7 procentpunten). Het Belgische beschermingssysteem slaagt er weliswaar nog steeds in om de armoede onder de werkarme populatie significant terug te dringen – van 80% vóór sociale transfers tot iets meer dan 40% ná sociale transfers. Maar vooral tussen 2004 en 2007 is de absolute armoedereductie significant afgenomen. Werkrijke gezinnen daarentegen hebben een beduidend lager armoederisico dan werkarme gezinnen en dat cijfer bleef vrij stabiel.

De vaststellingen voor de jaren 2000 lijken dus erg gelijklopend met wat we rapporteerden over de evoluties in de jaren 1980 en 1990. De armoedereducerende capaciteit van socialezekerheidsstelsels neemt globaal af en werkarme gezinnen werden meer getroffen dan werkrijke(re) gezinnen. Gelijkaardige trends (zij het met periodeverschillen) werden vastgesteld voor landen als Zweden, Nederland, Finland en Denemarken (Cantillon e.a., 2013; Vandenbroucke & Diris, 2014). De persistentie en de universaliteit van de waargenomen verzwakking van het armoedereducerende vermogen van de sociale zekerheid voor gezinnen op actieve leeftijd zijn een sterke indicatie voor inherente problemen met het herverdelingsparadigma dat eraan ten grondslag ligt.

4. Terug naar het beleidsparadigma

We zagen eerder dat armoedereductie door sociale zekerheid berust op zelfversterkende mechanismen van horizontale en verticale solidariteit en van instrumenten om uitkeringsafhankelijkheid te voorkomen (preventie en herstel). De aanhoudende (over een periode van minstens dertig jaar) afname van de armoedereductie door sociale transfers, in het bijzonder voor gezinnen die er sterk afhankelijk van zijn, doet nu vragen rijzen bij de geldigheid van dat beleidsparadigma in actuele ontwikkelde welvaartsstaten. Preventie en herstel hebben niet kunnen bijdragen tot een vermindering van het aandeel werkarme gezinnen, die sterk afhankelijk zijn van de sociale

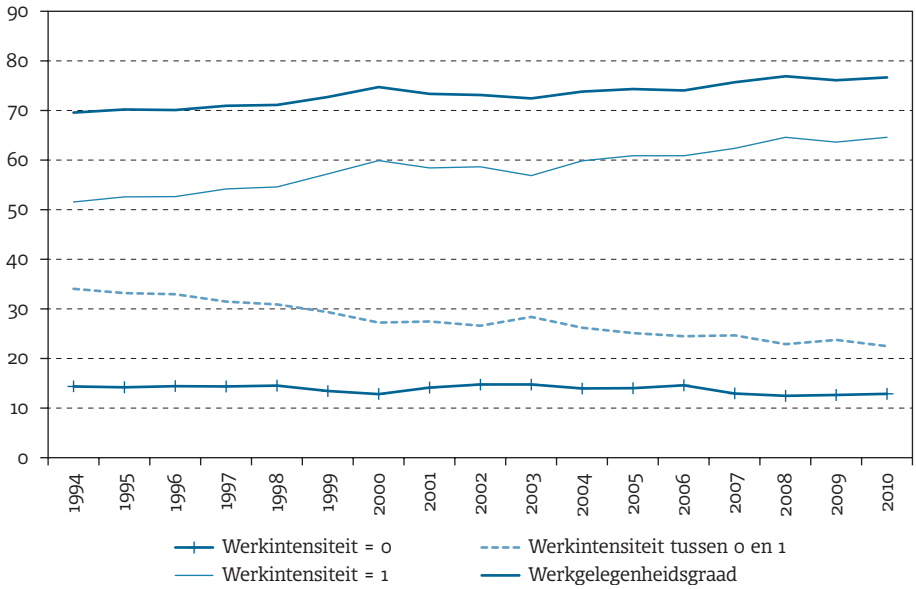
zekerheid en hoge (stijgende) armoederisico's kennen. Gegeven de fragmentatie van sociale risico's – zowel in termen van ex post armoede als in termen van ex ante sociale stratificatie (zie eerder) – zijn horizontale herverdelingsmechanismen middels algemene risicodeling minder vanzelfsprekend geworden, zeker wat het werkloosheidsrisico betreft. Ook de mechanismen van verticale solidariteit, waardoor de sociale bescherming op een voldoende adequaat peil gebracht moet worden voor hen die in de gewone risicodeling onvoldoende hebben kunnen bijdragen, botsten op inherente grenzen.

Preventie en herstel hebben niet kunnen bijdragen tot een vermindering van het aandeel werkarme gezinnen.

4.1 Preventie en herstel hebben het aandeel werkarme gezinnen niet kunnen terugdringen

Voor zover de versterking van de preventieve en herstellende werking van het socialezekerheidssysteem geleid heeft tot de groei van de tewerkstelling, waren deze acties niet bij machte om het aandeel werkarme gezinnen terug te dringen. Het aandeel werkrijke gezinnen – waarvan het volledige arbeidspotentieel wordt ingezet, dat wil zeggen: waarvan alle leden op actieve leeftijd een betaalde baan hebben – werd significant groter, terwijl werkarme gezinnen (waarvan slechts een klein aandeel van het arbeidspotentieel wordt ingezet) in veel mindere mate deel hadden in de tewerkstellingsgroei. Deze evolutie wordt gevisualiseerd in figuur 1, ontleend aan het werk van Vincent Corluy en Frank Vandenbroucke. In de literatuur is men dat fenomeen de 'polarisatie op de arbeidsmarkt' gaan noemen (zie Corluy & Vandenbroucke, 2014). Niet onbelangrijk is het gegeven dat de werkintensiteit van gezinnen sterk sociaal gelaagd is. Werkarme gezinnen hebben een typisch zwak sociaal profiel: hun ouders waren laagopgeleid en werkten in lagere beroepen en vaak zijn ze zelf ook laaggeschoold (Pintelon, Cantillon, Van den Bosch e.a., 2013; Corluy & Vandenbroucke, 2014). Het gaat vooral om werklozen, arbeidsongeschikten en, in toenemende mate, (relatieve) nieuwkomers (Corluy & Vandenbroucke, 2014). Dat hangt samen met ongelijke kansen op de arbeidsmarkt, met gezinsverdunning én met de verschillende snelheid waarop de vrouwenemancipatie zich voltrekt. Laaggeschoolde vrouwen in het algemeen, en allochtone vrouwen in het bijzonder, volgen het economische verzelfstandigingsproces slechts met een belangrijke vertraging. De sterke samenhang met scholing en de sociale segregatie van werkarmoede op gezinsniveau maken van dat risico een sterk selectief en statistisch voorspelbaar risico dat derhalve moeilijk verzekerbaar is. Verzekeringen veronderstellen immers risico's die voldoende onvoorspelbaar zijn en die vrij breed gespreid zijn over de verzekerde bevolking.

Figuur 1 – Evolutie van individuele werkzaamheidsgraden en van het aandeel werkarme en werkrijke(re) huishoudens, België, 1994-2010.



Bron: Arbeidskrachtentelling, bewerking door Vincent Corluy.

4.2 De groeiende ontoereikendheid van de minimumbescherming voor werkarme gezinnen

Tabel 2 toont de evolutie van de minima voor gezinshoofden in de bijstand, de werkloosheid en de invaliditeit in vergelijking met het netto nationale inkomen per capita (NNI), de brutoloonmassa in voltijdse equivalenten (verder: bruto gemiddelde lonen) en de brutominimumlonen. Door de evolutie van de uitkeringen te vergelijken met de ontwikkeling van het NNI geven we een eerste impressie van de wijze waarop de sociale minima de algemene welvaart hebben gevolgd. Bij deze vergelijking horen echter drie belangrijke waarschuwingen. Ten eerste laat het NNI geen correctie toe voor veranderingen in de gezinssamenstelling en dus ook niet voor mogelijke veranderingen in de omvang van schaalvoordelen die inkomenspooling op gezinsniveau biedt op het vlak van consumptie. Ten tweede is het inkomen uit kapitaal een belangrijke component in het nationaal inkomen per hoofd. Het aandeel van de kapitaalinkomens in het nationaal inkomen is sterk toegenomen, vooral in de jaren 1980 (zie hierover meer in Van Rompuy, 2010). Kapitaalinkomens vloeien finaliter naar private huishoudens, zelfs indien deze in eerste instantie toekomen aan institutionele entiteiten (bijvoorbeeld vennootschappen). We weten echter dat de vermogensdistributie en dus de distributie van vermogensinkomsten een sterke graad van ongelijkheid vertonen. Een evenredige

toerekening per inwoner maakt dan ook in zeer sterke mate een abstractie van de werkelijke verdeling. Het NNI is daarom slechts een zwakke indicator van de evolutie van de levensstandaard op het niveau van de gezinnen. Een derde (voor ons argument zeer belangrijke) kanttekening betreft het gegeven dat het NNI evolueert met de hoogte van de gemiddelde lonen en met de omvang van de tewerkstelling. Hoewel beide factoren een invloed hebben op de gemiddelde levensstandaard van gezinnen (als door de stijging van de tewerkstelling het aandeel tweeverdieners stijgt, zal de gemiddelde levensstandaard van gezinnen toenemen, zelfs indien de gemiddelde lonen ongewijzigd blijven), moet het NNI als benchmark voor de evolutie van individuele, van het loon afgeleide, sociale uitkeringen dus ook met de nodige omzichtigheid geïnterpreteerd worden.

Tabel 2 – Evolutie van het netto nationale inkomen (NNI) per capita, de brutoloonmassa in voltijdse equivalenten, de brutominimumlonen en de sociale minima voor gezinshoofden, 1975-2012***.

	Vijfjaarlijkse groeivoeten (reëel)								Niveaus (per maand)	
	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2012	1995	2012
NNI/capita*	14	-5	16	7	5	5	6	3	2.075	2.367
Minimumloon als % van NNI/capita*	-9	14	-13	-3	-7	-4	0	-5	70	61
Invaliditeitsuitkering als % van NNI/capita*	4	6	-13	-4	-5	-1	5	-3	55	56
Werkloosheidsuitkering als % van NNI/capita*	-9	11	-15	-4	-5	-2	-2	-5	49	44
Bijstandsuitkering als % van NNI/capita*	16	11	-8	-4	-5	0	1	-3	44	43
Loonmassa/vte**	24	-1	0	11	2	3	4	-3	2.462	2.526
Loonmassa/vte als % van NNI/capita * **	9	5	-14	3	-3	1	-2	-5	108	107
Minimumloon als % van loonmassa/vte**	-17	9	1	-6	-4	-2	2	2	58	57
Invaliditeitsuitkering als % van loonmassa/vte**	-5	1	1	-7	-4	2	8	2	46	52
Werkloosheidsuitkering als % van loonmassa/vte**	-17	6	-1	-7	-4	-2	0	2	42	42
Bijstandsuitkering als % van loonmassa/vte**	6	6	7	-7	-4	2	3	2	37	40
Minimumloon	3	8	1	4	-2	0	6	-2	1.461	1.444
Invaliditeitsuitkering als % van minimumloon	14	-7	0	0	0	4	6	2	80	92
Werkloosheidsuitkering als % van minimumloon	0	-3	-2	0	0	3	-2	0	71	73
Bijstandsuitkering als % van minimumloon	28	-2	6	0	0	4	1	2	64	71

* De kolom 1995-1999 verwijst naar de periode 1996-1999; de kolom 1995 bevat de waarden voor 1996. De tijdreeksbreuk is het gevolg van de invoering van het Europees Stelsel van nationale en regionale Rekeningen (ESR).

** De kolom 2000-2004 verwijst naar de periode 2001-2004; de kolom 2010-2012 naar de periode 2010-2011; de kolom 1995 bevat de waarden voor 2000; de kolom 2012 bevat de waarden voor 2011. Deze tijdsreeksbreuk is het gevolg van een wijziging van de berekening in het arbeidsvolume in voltijdse equivalenten vanaf het tweede kwartaal 1999.

*** Voor de bespreking van de methodologie: zie ook Cantillon e.a., 2003.

Bron: CSB – KOWESZ, http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/index.php?q = onderzoeksopdrachten/1062.

Wat leert deze vergelijking? In de tweede helft van de jaren 1980 en in de jaren 1990 hebben de sociale minima voor gezinshoofden een belangrijke erosie gekend vergeleken met het NNI, met 22% voor de invaliditeitsuitkeringen, 24% voor de werkloosheidsuitkeringen en 17% voor de bijstand. Het is enkel in de goede jaren 2005-2009 dat er voor de invaliditeitsuitkeringen en het leefloon van een zekere inhaalbeweging sprake was (met 5% voor de invaliditeitsuitkeringen en met 1% voor de bijstand). Sedert 1995 hebben de minimuminvaliditeitsuitkeringen, de minimumwerkloosheidsuitkeringen en het leefloon voor gezinshoofden respectievelijk 4%, 14% en 7% verlies geleden vergeleken met het NNI.

Om de juiste betekenis van deze trends te begrijpen, maken we in een tweede stap gebruik van de evolutie van de bruto gemiddelde lonen uitgedrukt in voltijdse equivalenten. Het gemiddelde brutoloon dat we hier als referentie hanteren, werd berekend op basis van RSZ-gegevens betreffende de totale brutoloonmassa en het aantal arbeidsdagen in voltijdse equivalenten. De voltijdse equivalenten houden sinds 2000 rekening met zowel het aantal gewerkte dagen als het aantal uren. Voor de jaren vóór 2000 gaat het om voltijdse equivalenten in termen van gewerkte dagen en niet van gewerkte uren.[7] Deze gemiddelde loonmassa sluit beter dan het NNI aan bij de rechtvaardigheidsnotie onderliggend aan het socialezekerheidsparadigma, dat stelt dat er een zeker verband moet bestaan tussen de evolutie van het inkomen van loontrekkenden en uitkeringstrekkers. Ook bij deze maatstaf hoort een belangrijke waarschuwing. De evolutie van de individuele gemiddelde lonen als benchmark van de levensstandaard van de gezinnen is vertekend omdat geen rekening wordt gehouden met het effect van de toename van het aantal verdienenden binnen gezinnen op de gemiddelde levensstandaard. Gedurende de voorbije decennia is het gemiddelde welvaartsniveau (de levensstandaard) immers vooral gestegen door de proliferatie van het tweeverdienerschap en de toename van het aandeel werkrijke gezinnen en niet door de stijging van de individuele lonen (Cantillon e.a., 1999). Tabel 2 laat inderdaad de erg gemodereerde evolutie van de reële gemiddelde individuele lonen zien.

Vergeleken met deze gemiddelde lonen daalden de brutominimumlonen in de jaren 1990 met zo'n 10%. Nadien was er een inhaalbeweging, met een stijging vergeleken met de gemiddelde lonen van 4% in de periode 2005-2011. In vergelijking met de brutominimumlonen kenden ook de sociale minima een gunstiger verloop: tussen 1995 en 2012 verminderde het verschil van 20% naar 8% voor de invaliditeitsuitkeringen, van 29% naar 27% voor de werkloosheidsuitkeringen en van 36% naar 29% voor het leefloon. Samengevat betekent dit dat, over de hele periode beschouwd, de welvaartserosie van de sociale minima volledig verklaard wordt door het achterblijven van de bruto gemiddelde lonen bij de algemene welvaart. De brutominimumlonen kenden een gunstiger verloop dan de gemiddelde lonen, terwijl de sociale minima op hun beurt een gunstiger verloop kenden dan de brutominimumlonen. Daarbij is het belangrijk om op te merken dat de reële bruto gemiddelde lonen sinds het midden van de jaren 1990 een zeer matige groei hebben gekend.[8]

De vergelijking van de minimale sociale uitkeringen met het netto nationale inkomen waarmee we deze sectie hebben aangevat, verwijst dus naar twee factoren die de crux

uitmaken van onze analyse. De groei van de tewerkstelling en de toename van het aandeel werkrijke gezinnen (zie de vorige sectie) gingen gepaard met een stagnatie van de bruto gemiddelde lonen in reële termen en een sterke daling in vergelijking met het NNI. Omdat bovendien het mediaan gezinsinkomen opwaarts gedreven wordt door de toename van het aandeel werkrijke tweeverdienersgezinnen (en het tweeverdienersinkomen de norm wordt, zie Cantillon, 1989), worden minimumlonen (en meer algemeen lagere lonen) als enig gezinsinkomen van langsom meer ontoereikend als enig inkomen in gezinnen met (kinder)lasten. Dat geldt a fortiori ook voor de daarvan afgeleide vervangingsinkomens, ondanks het feit dat zowel de brutominimumlonen als de sociale minima globaal gunstiger evolueerden dan de bruto gemiddelde lonen. We komen hierop terug in het laatste deel van deze sectie (zie tabel 3).

De polarisatie op de arbeidsmarkt lijkt gepaard te gaan met een groeiende discrepantie tussen de levensstandaard van werkrijke(re) gezinnen en die van werkarme gezinnen.

Omdat het beleid sterk heeft ingezet op de vermindering van fiscale en parafiscale lasten op arbeidsinkomens, is het nodig om de voorgaande analyse te completeren met de evolutie van de nettogezinsinkomens. Tabel 3 toont de evolutie van de netto-inkomens van enkele gezinstypes uitgedrukt in % van de armoedegrenzen. Het is belangrijk om hier in herinnering te brengen dat deze grenzen gelijk zijn aan 60% van het mediaan gestandaardiseerd gezinsinkomen en dus afhankelijk zijn van de evolutie van de individuele inkomens én van de pooling daarvan op gezinsniveau. Verwijzend naar de hoger beschreven sociale fragmentatie van sociale risico's, moet uit tabel 3 vooreerst worden afgeleid dat de gevolgen ex post van sociale risico's in termen van bestaansonzekerheid erg uiteenlopend zijn al naargelang de werkintensiteit van gezinnen. Werkloosheid leidt tot een bestaan net boven de armoedegrens wanneer die zich voordoet in een gezin waarvan de partner werkt aan ten minste een minimumloon, maar het inkomen van gezinnen waarvan beide partners langdurig werkloos zijn, ligt er ver onder. De afstand is de voorbije vijftien jaar bovendien significant groter geworden: hoewel de cijfers met de nodige omzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd (omdat de armoedelijnen berekend zijn op basis van verschillende inkomensbevragingen), lijken ze bijvoorbeeld te suggereren dat het inkomenstekort van een ouder werkloos koppel gestegen is van 7% in 1995 tot 16% in 2007. De inkomens van huishoudens die twee arbeidsinkomens cumuleren en – zij het in mindere mate – de gezinnen die een uitkering combineren met een arbeidsinkomen, zijn daarentegen sneller gestegen dan de armoedegrenzen: het 'surplus'-inkomen (het deel van het inkomen boven de armoedegrens) van bijvoorbeeld een ouder koppel die beiden werken aan het minimumloon, zou volgens deze cijfers gestegen zijn van 8% in 1995 tot 15% in 2007. De polarisatie op de arbeidsmarkt waarvan eerder sprake, lijkt met andere woorden gepaard te gaan met een groeiende discrepantie tussen de levensstandaard van werkrijke(re) gezinnen enerzijds en die van werkarme gezinnen anderzijds.

Tabel 3 – Het netto-inkomen van een aantal risicogezinstypes in percentage van de armoedelijn (60% van het mediaan gestandaardiseerd inkomen), 1995-2007.

	België	
	1995	2007
Werkintensiteit = 0		
Alleenstaande bijstandsgerechtigde	71	72
Ouder koppel (55 jaar), beide langdurig werkloos, kinderen (19 en 20 jaar)	93	84
Werkintensiteit = 0,5		
Koppel (35 jaar) met één minimumloon en één kortdurige werkloze, kinderen (10 en 14 jaar)	101	104
Ouder koppel (55 jaar) met één minimumloon en één langdurige werkloze, kinderen (19 en 20 jaar)	99	100
Alleenstaande ouder met halftijds minimumloon, halftijds loopbaanonderbreking	75	87
Ouder koppel (55 jaar) met één minimumloon en één invalide, kinderen (19 en 20 jaar)	93	105
Werkintensiteit = 1		
Koppel (35 jaar) met beide voltijds minimumloon en kinderen	116	121
Ouder koppel (55 jaar) met beide voltijds minimumloon en oudere kinderen	108	115
Ouder koppel (55 jaar) met beide voltijds gemiddeld loon en oudere kinderen		

De armoedelijnen voor 1995 en 2007 zijn niet onderling vergelijkbaar want gebaseerd op twee verschillende inkomensbevragingen. De uitkeringen van 1995 worden vergeleken met de armoedegrens volgens ECHP-1996 (inkomens 1995); voor 2012 vergelijken we met de meest recente armoedegrens, afkomstig uit SILC-2011 (inkomens 2010).

Bron: 'Om de Balans van de Nieuwe Welvaartsstaat' (onderzoeksproject gefinancierd door de Nederlandse Stichting GAK).

4.3 ...die aankijkt tegen een glazen plafond

Sedert de jaren 1990 lijkt de sociale zekerheid dus aan te kijken tegen een structureel onvermogen om de geërodeerde en ontoereikende bodembescherming op te tillen. De verhouding tussen de sociale minima en de minimumlonen leert inderdaad dat er weinig ruimte is om de sociale bodembescherming substantieel op te tillen (dat wil zeggen: tot aan de armoedelijn). Tabel 4 geeft de verhouding weer tussen de bijstandsminima voor twee types eenverdieners (een alleenstaande ouder en een eenverdienerskoppel, telkens met twee kinderen), de armoedegrenzen en de minimumlonen. In diezelfde tabel wordt de ratio weergegeven tussen het inkomen van bijstandsgezinnen en het inkomen bij een minimumloon. Het inkomen voor een bijstandsgezin met twee kinderen ligt 35% lager dan de armoedelijn. Indien dat inkomen via de bijstand wordt opgetrokken tot de armoedelijn, zou het 22% hoger zijn dan het minimumloon,

waardoor een aanzienlijke werkloosheidsval zou ontstaan. Zelfs indien het minimumloon volledig zou worden vrijgesteld van fiscale en parafiscale lasten en bij behoud van het belastingkrediet voor kinderen ten laste, zou het inkomen van een bijstand trekkend gezin met twee kinderen 17% hoger blijven dan het inkomen van een gelijkaardig eeninkomensgezin met een minimumloon. Dat is het glazen plafond van de bodembescherming in België: hoewel er voor sommige gezinstypes zeker nog marge is voor verbetering, schurken de meeste sociale minima aan tegen de minimumlonen, wat weinig perspectieven biedt op het substantieel en structureel optillen van de bodembescherming om met name het inkomen van ééninkomensgezinnen tot op het niveau van de armoedegrenzen te brengen. Ook in andere landen stoten de minima op gelijkaardige limieten (Cantillon & Van Mechelen, 2012; Vandenbroucke, Cantillon, Van Mechelen e.a., 2013). Voor eenoudergezinnen is de marge om de bijstandsuitkering te verhogen groter dan voor koppels, maar ook hier loert de problematiek van de werkloosheidsval om de hoek.

Tabel 4 – Het glazen plafond van de minima, België, 2001 en 2012.

	Koppel met 2 kinderen		Alleenstaande ouder	
	2001	2012	2001	2012
Bijstand als % van nettominimumloon				
(1) onder de vigerende wetgeving	75%	79%	80%	83%
(2) vóór inkomensbelastingen en sociale bijdragen*	69%	77%	69%	75%
(3) bij optrekken van bijstandsuitkering tot armoedelijn	130%	122%	108%	100%
(4) combinatie van (2) en (3)	117%	117%	92%	90%
Bijstand als % van armoedelijn	58%	65%	74%	83%

* Met behoud van belastingkrediet voor kinderen ten laste.

Bron: CSB MIPI (zie Van Mechelen, Marchal, Goedemé e.a., 2011).

5. Conclusie

Socialezekerheidssystemen in België en in andere ontwikkelde welvaartsstaten stuiten op inherente herverdelingsgrenzen die het moeilijk, zo niet onmogelijk maken om middels een grotere efficiëntie van ingezette middelen tot substantieel betere resultaten te komen op het vlak van armoedebestrijding, althans wat de bevolking op actieve leeftijd betreft (de doelmatigheid van de pensioenen blijft wel verder toenemen). Dat doet vragen rijzen bij het beleidsparadigma onderliggend aan socialezekerheidssystemen. Dat beleidsparadigma stelt ten eerste dat armoedesituaties het best voorkomen worden door universele risicodeling (horizontale solidariteit). Ten tweede stelt het dat een lagere uitkeringsafhankelijkheid door preventie en herstel niet alleen leidt tot minder behoeftige (werkarme) gezinnen, maar ook middelen vrijmaakt om beter tegemoet te

komen aan oude en nieuwe behoeften. Ten derde stelt het dat mechanismen van verticale solidariteit het mogelijk maken om de sociale bescherming op een voldoende adequaat peil te brengen voor hen die in de gewone risicodeling onvoldoende hebben kunnen bijdragen. Ten slotte stelt het beleidsparadigma dat de universele risicodeling voor de nodige legitimiteit zorgt bij hogere-inkomensgroepen om bij te dragen tot deze verticale herverdeling.

In dit hoofdstuk argumenteerden we dat er in dit paradigma, door de sterk veranderde sociale, economische en demografische omgeving, barsten zijn opgetreden. Ten eerste: door de sociale fragmentatie, de selectiviteit en voorspelbaarheid van risico's die statistisch sterk samenhangen met armoedesituaties (wat met name het geval is voor langdurige werkloosheid en werkloosheid op gezinsniveau), is de horizontale verzekeringslogica (collectieve risicopooling) moeilijker hanteerbaar geworden. Het is bovendien weinig waarschijnlijk dat de legitimiteit voor (verticale) herverdeling erdoor versterkt zou worden: hogere inkomens en hoger geschoolden worden immers weinig tot niet getroffen door deze 'slechte' risico's. Ten tweede: in de mate dat tewerkstellingsgroei niet bijdraagt tot een significante afname van het aandeel werkarme gezinnen en in de mate dat 'activeringsbeleid' tot lagere beschermingsniveaus leidt voor deze gezinnen, staan acties die preventie en herstel beogen, op gespannen voet met armoedereductie. Ten derde: vanwege het imperatief van de strijd tegen werkloosheidsvallen worden de grenzen van de verticale solidariteit bepaald door de nettominimumlonen. Welnu, voor gezinnen met één inkomen (vooral als er kinderlasten zijn) zijn lage arbeidsinkomens en dus a fortiori de daarvan afgeleide vervangingsinkomens structureel ontoereikend geworden. Dat is het gevolg van, eensdeels, de verlaging van de reële bruto gemiddelde lonen en, anderdeels, van de toename van het aandeel werkrijke tweeverdienersgezinnen met een opwaarts effect op de mediane gezinsinkomens (en dus op de relatieve armoedelijn). Hier kijkt de fiscale en parafiscale verticale herverdeling aan tegen een glazen plafond.

Deze analyse noopt tot een fundamentele reflectie over oude en nieuwe beleidsparadigma's. We zien hier verschillende belangrijke onderzoeks- en beleidsagenda's.

Socialezekerheidssystemen blijven zeer belangrijke herverdelingsinstrumenten, hun efficiëntie in termen van armoedebestrijding kan zeker vergroot worden en in België (althans voor sommige gezinstypes) is er nog marge om de bodem van het beschermingssysteem op te tillen. Om in de toekomst substantiële vooruitgang te boeken in de strijd tegen de armoede is het echter nodig om verder te gaan dan de oude remedies die klassiek wijzen naar meer efficiëntie, meer selectiviteit en betere preventie. De crux van het probleem is gelegen in het achterop blijven van de bruto gemiddelde lonen bij de algemene welvaartsgroei en de ontoereikendheid als enig gezinsinkomen van een minimumloon en a fortiori van het daarvan afgeleide vervangingsinkomen. Daarom moeten, ten eerste, de fiscale en parafiscale lasten verschuiven van arbeid naar vermogen. Dat is een voorafgaandelijke voorwaarde om de bodem van de welvaartsstaat te

kunnen optillen. Ten tweede zou het socialezekerheidssysteem meer moeten inzetten op interventies die gericht zijn op de kosten van huishoudens waarmee eenverdieners en alleenstaanden evenzeer geconfronteerd worden als tweeverdieners, zoals de kost van een kind of de kost voor de gezondheidszorgen en de huisvesting. Dat betekent dat binnen het geheel van het socialezekerheidsinstrumentarium meer gewicht zou moeten worden gegeven aan de zogenaamde 'kostencompenserende' uitkeringen als aanvulling op de individuele 'vervangingsinkomens'.[9] We vermelden twee daartoe te exploreren beleidspisten. Ten eerste lijken de kinderbijslagen een belangrijke maar ondergewaardeerde hefboom van armoedebestrijding. Zij kunnen het glazen plafond van de minima doorbreken en meer en beter worden ingezet om het inkomen aan te vullen van gezinnen waarvan het arbeids- of vervangingsinkomen ontoereikend is. Universele kinderbijslagen (waarbinnen selectief moet worden gedifferentieerd) bieden een aanvulling op het inkomen zonder werkloosheidsvallen te veroorzaken (Cantillon e.a., 2013; Cantillon, 2012). Ten tweede, omdat voor vele lage-inkomensgezinnen de huisvestingsuitgaven vaak te hoog oplopen, moet nagedacht worden over de rol van huurtoelagen (zie ook hoofdstuk 8 in het tweede deel van dit Jaarboek). In vele landen zorgen huursubsidies voor sociale minima die genereuzer zijn dan in België. De mogelijkheden en beperkingen van de lastenverschuivingen van arbeid naar vermogen enerzijds en van kostendekkende uitkeringen anderzijds als instrumenten van herverdelingsbeleid wijzen de weg naar een eerste onderzoeks- en beleidsagenda.

Een voorwaarde om de bodem van de welvaartsstaat te kunnen optillen, is de fiscale en parafiscale lasten verschuiven van arbeid naar vermogen.

Voor de evaluatie hiervan hebben we meer nodig dan de klassieke relatieve armoedenormen die de gedachtegang van dit hoofdstuk hebben gestuurd. Daartoe is een armoededefinitie nodig die niet enkel op inkomen is gebaseerd, maar vertrekt van een ruimer multidimensionaal welzijnsbegrip. Dat wijst in de richting van een tweede onderzoeksagenda: er is onderzoek nodig om interpersoonlijke welvaartsvergelijkingen mogelijk te maken (Decancq & Schokkaert, 2013), alsook de ontwikkeling van referentiebudgetten die het mogelijk maken om naast de inkomens van gezinnen ook rekening te houden met de impact van de uitgaven (Storms, 2012).

De voorbije jaren zijn twee nieuwe paradigma's steeds nadrukkelijker op de theoretische en praktische beleidsagenda's verschenen. Een eerste paradigma is het streven naar 'gelijkheid van kansen' door middel van de sociale-investeringsstrategieën, door Hacker (2011) krachtig, maar niet helemaal correct samengevat als 'pre-redistributie' (zie ook Morel e.a., 2012; Bonoli & Natali, 2012; Hemerijck, 2013; Cantillon & Vandenbroucke, 2014). Een tweede paradigma is dat van sociale innovatie (voor een overzicht zie Oosterlynck, Kazepov, Novy e.a., 2013; zie ook het zeer invloedrijke werk van Baner-

jee & Duflo, 2011). Het is hier niet de plaats om in te gaan op de mogelijkheden en beperkingen van deze strategieën. Het volstaat om aan te geven dat van geen van beide nieuwe paradigma's op zich substantiële vooruitgang op het vlak van armoedebestrijding verwacht kan worden. Armoedebestrijding veronderstelt immers een grote structurele herverdeling die niet gerealiseerd kan worden door kleinschalige en plaatselijke sociaal innovatieve praktijken, hoe belangrijk en succesvol deze ook mogen zijn (zie hierover een lezenswaardige analyse van Ravallion, 2012). Sociale investering in gelijkheid van kansen daarentegen is erg tijdrovend en kijkt aan tegen de enorme zwaartekracht van sociale ongelijkheden (Cantillon, 2013; Pintelon e.a., 2013).[10] Deze nieuwe beleidsparadigma's moeten derhalve noodzakelijkerwijze beschouwd worden in samenhang met de herverdeling door de sociale zekerheid. Zij moeten als het ware bijkomende motoren worden in het systeem van herverdeling. Of, anders uitgedrukt: sociale zekerheid, sociale investering en sociale innovatie mogen niet bekeken worden als concurrerende beleidsparadigma's, maar veeleer als beleidsarsenalen die gezamenlijk moeten worden ingezet in wat een nieuw, samenhangend en coherent systeem voor sociale vooruitgang zou moeten worden. Hier ligt een derde belangrijke onderzoeks- en beleidsagenda voor de toekomst. Hoe kunnen sociale investering en sociale innovatieve praktijken de herverdeling door sociale zekerheid versterken? Onder welke condities kunnen zij complementair zijn met adequate sociale bescherming? Op welke wijze kunnen plaatselijke initiatieven bijdragen tot het revitaliseren van de vastgelopen structurele herverdeling? Hoe kan vermeden worden dat ze de structurele sociale herverdeling laten verstillen? Reflectie en onderzoek zijn hier nodig.

Noten

1. We danken Frank Vandenbroucke, Erik Schokkaert, Wim Van Lancker, Pierre Pestieau en Koen Decancq voor hun zeer nuttige commentaar en aanwijzingen.
2. We gebruiken de term 'mechanismen' om onderscheid te maken met de horizontale en verticale herverdeling als 'uitkomsten'. We zullen verder zien dat horizontale herverdelingsmechanismen tot verticale herverdeling kunnen leiden en omgekeerd.
3. 'Moral hazard' verwijst naar het fenomeen waarbij personen wel van de voordelen van een verzekeringssysteem genieten, maar de kosten van de aangegane risico's doorschuiven naar anderen (zie onder meer Barr, 2001).
4. Zie Kenworthy, 2011; Whiteford, 2008; Marx, Salanauskaite & Verbist, 2013.
5. Het posttransferarmoederisico meet het aandeel individuen met een gestandaardiseerd gezinsinkomen onder de armoedelijn (60% van het mediaan gestandaardiseerd gezinsinkomen). Het pretransferarmoederisico meet hetzelfde, maar op basis van de gezinsinkomens exclusief sociale uitkeringen (dat wil zeggen: zonder werkloosheidsuitkeringen, ziekte- en invaliditeitsuitkeringen, bijstand, gezinsbijslagen en huisvestingstoelagen). Het verschil tussen pre- en posttransferarmoede is de absolute armoedereductie door sociale transfers.
6. De werkarme gezinnen zijn die waar de werkintensiteit op gezinsniveau minder dan 0,5 bedraagt. De werkintensiteit op gezinsniveau is de gemiddelde werkintensiteit van alle gezinsleden, zijnde de verhouding van het aantal gewerkte maanden gedurende het referentiejaar tot het aantal maanden waarin theoretisch gewerkt had kunnen worden.

7. Tot 1999 werd bij de berekening van het arbeidsvolume een dag waarop slechts een halve dag werd gewerkt, als een voltijdse dag gerekend. Dat veroorzaakte enige vertekening, vooral door de toename van deeltijdarbeid over de beschouwde periode.
8. De OESO-gegevens over het gemiddelde jaarlijkse loon per voltijds equivalent bevestigen dat beeld. Volgens deze dataset steeg het gemiddelde loon in België tussen 1995 en 2011 een stuk minder sterk dan in de voorgaande periode (1990-1995: +15% versus 1995-2011:+10%) (http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=AV_AN_WAGE).
9. Met dank aan Frank Vandenbroucke voor dat inzicht.
10. Indien eenzijdig doorgevoerd, dreigt deze strategie zich bovendien te keren tegen diegenen die om welke reden dan ook geen aansluiting blijven vinden in het onderwijs en in de arbeidsmarkt en daarvoor in toenemende mate persoonlijk verantwoordelijk zouden kunnen worden gesteld (Cantillon & Van Lancker, 2012; 2013).

HOOFDSTUK 5

(On)controleerbare migratie: beleidsnarratieven en de zoektocht naar de grenzen van de welvaartsstaat

Nicolas Van Puymbroeck en Robin Vandevoordt

1. Inleiding

Op 1 september 2011 werd het nieuwe gerechtelijk jaar van het Antwerpse arbeidshof ingezet met een ophefmakende mercuriale over "het effect van de buitenproportionele instroom van buitenlanders op de sociale zekerheid" (Openbaar Ministerie, 2011). Procureur-generaal Yves Liégois en advocaat-generaal Piet Van Den Bon stelden tijdens hun openingsrede dat België "een klein, heel dichtbevolkt land met een beperkte absorptiecapaciteit" is. Een ongecontroleerde en buitenproportionele instroom van migratie heeft volgens hen "geleid tot een enorme verspilling van vervangingsinkomens en sociale bijstand." Zo zouden "veel van de 'gelukszoekers' geen enkele bijdrage leveren aan onze economie" en dreigen ze zich integendeel te nestelen in een "uitkeringscultuur". De magistraten waarschuwden "vooral in de grote steden, [voor] een toename (...) van sociaaleconomische destabiliserende praktijken" en ze achtten de nationale politici verantwoordelijk omwille van de "onbedachtzaamheid waarmee deze problematiek structureel werd verwaarloosd." Niettegenstaande de internationale verplichtingen inzake migratie is het de "zelfingenomen vorm van inertie" bij politici die voortkomt uit "het pre-electoraal syndroom waaraan onze democratie reeds te lange tijd lijdt" dat legale opportuniteiten heeft gecreëerd "die ons systeem op termijn structureel laten wegkwijnen." Hierbij wordt onder meer gedacht aan "de lakse regeling in ons land in verband met de gezinshereniging (...) die werkt als een lawine" of aan "het ontbreken van een selectief systeem om de economische migratie binnen de perken te houden."

De magistraten ontwikkelden met deze algemene problematisering van de relatie tussen migratie en de welvaartsstaat wat we in dit hoofdstuk een 'beleidsnarratief' zullen noemen (Boswell e.a., 2011). Een beleidsnarratief is de discursieve constructie van een beleidsprobleem op basis van feitelijke claims, belangen en normen. Hier werd het narratief van een 'controle deficit' geconstrueerd: Liégois en Van Den Bon beschouwen de controle op de aard en de omvang van immigratie namelijk als gebrekkig, wat volgens

hen problematische gevolgen heeft voor de houdbaarheid van de welvaartsstaat. Migratie zet de welvaartsstaat zogezegd onder druk omwille van de afbouw van de wil om te herverdelen in een diverse samenleving, het aanzuigeffect van de inclusieve welvaartsstaat en de maatschappelijke investeringskost van migratie (Van Puymbroeck & Dierckx, 2011). Volgens de magistraten zouden nationale politici daarom op basis van de grenzen van de welvaartsstaat het migratiebeleid moeten herdefiniëren. Dat zulke pogingen tot het herdefiniëren van het migratiebeleid evenwel steevast gepaard gaan met verhitte discussies en wederzijdse betwistingen werd enkele weken later duidelijk, toen de openingsrede van de magistraten een kleine storm ontketende tijdens een hoorzitting in de Kamer.

> Verschillende actoren proberen om de grenzen van wie tot België en haar welvaartsstaat behoort te hertekenen.

Aan de opschudding die ontstond rond deze mercuriale ligt dan ook een diepgewortelde beleidsnarratieve strijd ten grondslag, waarbij verschillende actoren proberen om de grenzen van wie tot België en haar welvaartsstaat behoort te hertekenen. Terwijl de aandacht voor zulke beleidsnarratieven één van de meest recente ontwikkelingen is in de internationale literatuur, beperkte het onderzoek naar migratiebeleid in België zich veelal tot de juridisch-technische implementatie en ontwikkeling van het vreemdelingenrecht. In aanvulling daarop pleiten we in dit hoofdstuk voor een bredere politiek-sociologische analyse van de (conflicten tussen) beleidsnarratieven die aan de basis van het migratiebeleid liggen.

In een eerste deel van dit hoofdstuk ontwikkelen we een analytisch kader om de verschillende actoren en componenten van een beleidsnarratief te onderscheiden. In een tweede deel hanteren we dit analytisch kader om na te gaan hoe het probleem van de houdbaarheid van de Belgische welvaartsstaat gearticuleerd werd in de strijd over het migratiebeleid in België. Hierbij selecteren we de drie belangrijkste migratiekanalen in België, met name gezinshereniging, irreguliere migratie en asielmigratie, omdat we veronderstellen dat de beleidsnarratieve strijd variaties zal vertonen naargelang het migratiekanaal. De doelstelling van dit hoofdstuk bestaat erin een deel van die variatie op een systematische wijze bloot te leggen. Toekomstig vergelijkend onderzoek zal moeten onderzoeken hoe die variatie het best verklaard kan worden.

2. Analytisch kader

2.1 Beleidsnarratieven: een samenspel van belangen, normen en feitelijke claims

De wetenschappelijke literatuur over migratiebeleid bestond decennialang uit overzichtswerken die per land de belangrijkste wetgeving beschreven en bundelden. Begin jaren

negentig kwam hier verandering in. Enkele vooraanstaande onderzoekers lanceerden een theoretisch debat over wat zij het 'controle deficit' inzake het migratiebeleid noemden (Cornelius e.a., 1994). Een 'controle deficit' ontstaat wanneer een land meer migratie ontvangt dan de meerderheid van zijn populatie zou willen. Twee verschillende oorzaken hiervoor kunnen worden onderscheiden. Bij 'policy gaps of efficacy' leiden gebreken bij de implementatie van restrictieve immigratiecontrole tot een ongewenst migratieoverschot, bij 'policy gaps of principle' werken intrinsieke belemmeringen om tot een restrictieve immigratiewetgeving te komen het 'controle deficit' in de hand (Boswell, 2007; Bonjour, 2011). De wetenschappelijke discussie heeft zich vooral geconcentreerd op de laatste categorie. De toon van de discussie werd aanvankelijk gezet door Freeman (1995) die het 'controle deficit' verklaarde op basis van verschillende belangen van politieke actoren.

Freemans hypothese luidt dat migratiebeleid herleid kan worden tot een strijd over de kosten en de baten van migratie. Die strijd wordt op verschillende momenten en met verscheidene middelen gevoerd, gaande van verkiezingen tot politiek lobbywerk, met als doel beleidsmakers te overtuigen van het grotere belang van de ene groep ten opzichte van de andere. In westerse democratieën verloopt deze strijd volgens Freeman volgens voorspelbare patronen. Zijn stelling is dat terwijl migratie op lange termijn de belangen van de meerderheid van de populatie schaadt, individuele burgers op korte termijn slechts zelden inzicht hebben in dit proces. Voor groepen die baat hebben bij migratie, zoals ondernemers in arbeidsintensieve sectoren of migrantenorganisaties, is de meerwaarde van migratie daarentegen wel direct waarneembaar. Bijgevolg zullen zij zich organiseren om beleidsmakers te overtuigen van hun groter belang bij een open migratiebeleid. Het eindresultaat is dat staten door de invloed van georganiseerde belangen meer migranten ontvangen dan de meerderheid van hun populatie uiteindelijk zou willen.

Hoewel Freemans assumpties omtrent de rol van belangen in het migratiebeleid lange tijd erg invloedrijk waren, worden ze de laatste jaren aan steeds fundamentelere kritiek onderworpen. Zo stelt Lahav (2004) zich de vraag of de publieke opinie wel zo onwetend is als Freeman voorstelt. Voor Freeman kan de afwezigheid van georganiseerde burgergroepen tegen migratie alleen verklaard worden op basis van een gebrekkig inzicht van de populatie in zogezegd 'objectieve' kosten bij toenemende migratie. Volgens Lahav kan de afwezigheid van georganiseerd protest ook het resultaat zijn van een normatieve instemming, zelfs indien het publiek op de hoogte is van de eventuele kosten verbonden aan migratie. Ook Bonjour (2011) en Magnani (2012) toonden op basis van een gedetailleerde analyse van de Nederlandse en de Italiaanse parlementaire debatten aan dat normatieve voorkeuren een belangrijke rol kunnen vervullen bij het bepalen van de koers van het migratiebeleid. De enge focus op belangen moet aldus ten minste aangevuld worden met een analyse van de dominante waardepatronen om het migratiebeleid en het 'controle deficit' te begrijpen.

Met het concept 'beleidsnarratief' hebben Boswell e.a. (2011) de praktische interactie tussen belangen en normatieve voorkeuren naar boven willen halen. Tezelfdertijd hebben ze

er een derde element aan toegevoegd, met name de cognitieve dimensie binnen ieder beleidsnarratief. Daarmee verwijzen zij naar de "feitelijke overtuigingen die door beleidsmakers en anderen omarmd worden in het politieke debat over de oorzaken en dynamieken van de problemen die ze willen aanpakken en over hoe het beleid deze dynamieken zou kunnen bijsturen" (Boswell e.a., 2011, p. 4). Met andere woorden: een cruciaal deel van elk beleidsnarratief bestaat uit een geheel van feitelijke claims over de 'ware' aard van bestaande problemen en de praktisch-technische oplossingen die daarvoor voorradig zijn.

Een beleidsnarratief bestaat dus steeds uit een complex discursief samenspel van ten minste drie cruciale componenten: belangen, normen en feitelijke claims. Overwegingen omtrent de houdbaarheid van de welvaartsstaat vinden via deze verschillende componenten hun discursieve ingang om het migratiebeleid bij te sturen. Zo stelt het beleidsnarratief van Liégois en Van Den Bon bijvoorbeeld ten eerste dat de belangen van de Belgische, vooral stedelijke, bevolking in gevaar komen omdat het systeem van de welvaartsstaat door de disproportionele migratie structureel zal wegkwijnen. Ze beroepen zich ten tweede ook op een normatieve overweging, die ervan uitgaat dat het niet de verantwoordelijkheid is van België om zogenaamde 'gelukszoekers' op te vangen. Ten derde zien ze de feitelijke oorzaak van het 'controle deficit' in de electorale inertie van de Belgische politiek die tot lakse regelgeving heeft geleid.

2.2 Invloedrijke actoren: verticaal en horizontaal verspreid, maar ook verbonden

Toen Freeman midden jaren negentig het debat over het controle deficit beheerste, bestudeerde men uitsluitend de belangenstrijd tussen het georganiseerde middenveld en de beleidsmakers op nationaal niveau. Ook deze assumpties van Freeman werden geleidelijk aan een kritische analyse onderworpen. Zo kan het pleidooi van de Antwerpse magistraten Liégois en Van Den Bon bijvoorbeeld niet geplaatst worden binnen een dergelijke enge nationale focus op belangengroepen en politici.

Vandaar dat er enerzijds meer variatie zou moeten worden gebracht in de schaal waarop de strijd over migratiebeleid plaatsvindt. Zo werd ten eerste de 'verticale' rol van supra- en transnationale actoren beklemtoond. Vanuit dit perspectief hebben auteurs als Soysal (1994), Jacobson (1996) en Sassen (2006) de 'globalisatiethese' verdedigd: omwille van supra- en transnationale belemmeringen zijn nationale staten niet langer in staat om de instroom van migratie te beperken zoals zij dat zouden willen. Supranationale richtlijnen, zoals de Conventie van Genève of de directieven van de Europese Unie, zouden de macht van natiestaten inperken om de instroom van migratie te controleren. Dat betekent echter niet dat nationale actoren uitsluitend passief de druk van bovenaf ondergaan. Guiraudons (2003) befaamde 'venue shopping' hypothese stelt net dat nationale beleidsmakers ook strategisch beleidsinitiatieven kunnen 'uploaden' om nationale belangen, normen of feitelijke claims te omzeilen. Naast het belang van actoren op hogere schaal, begeven ook actoren op lagere of subnationale schaal zich meer en meer

op het domein van het migratiebeleid. In dat verband paste Guiraudon (2001, p. 48) de assumpties van Freeman aan over het belang van de kosten en de baten van migratie op basis van een ruimtelijk argument. Ze stelde dat "immigratie sterk geconcentreerd is in bepaalde gebieden. Dat leidt tot een onevenredige verdeling van de kosten voor het onthaal van vreemdelingen." Steden in het bijzonder ondervinden vaak meer kosten dan baten van migratie, wat hun lokale mobilisatie verklaart (Money, 1999).

Anderzijds is er ook op een horizontale schaal aanzienlijke variëteit tussen actoren. Freeman onderscheidde het georganiseerde middenveld en de beleidsmakers als verschillende nationale actoren. Niettemin begreep hij die laatste groep slechts als "een soort van makelaars die belang hebben bij het voeren van een beleid dat de gemoederen van (invloedrijke) georganiseerde belangen sust" (Boswell, 2007, p. 77). Door beleidsmakers te herleiden tot electorale calculatiemachines deed Freeman onrecht aan de normatieve motivaties van politieke partijen (Bale, 2008; Schain, 2008; Hinnfors e.a., 2012) en negeerde hij ook de rol van het juridisch systeem in de controle op migratie (Joppke, 1998, p. 271). De betrokken actoren moeten ook uitgebreid worden als gevolg van de focus op de interactie tussen belangen, normen en feitelijke claims. Zo wijzen Boswell e.a. (2011) op het veelal genegeerde strategische belang van kennisrijke actoren, gaande van wetenschappers tot praktijkwerkers zoals artsen en politie. En ook in het bredere maatschappelijke veld nemen kerken, bewonersgroepen en dergelijke deel aan het debat.

Ten slotte is het beleidslandschap van de controle op migratie geen optelsom van individuele actoren, maar bestaat het uit een set van verschillende clusters of 'policy communities'. Zo toonde onderzoek aan dat verschillende actie- en belangengroepen wederzijdse samenwerkingsverbanden sluiten met beleidsmakers, onderzoekers en andere sociale actoren. In overeenstemming met de dimensies van een beleidsnarratief kunnen deze netwerken gemotiveerd zijn door instrumentele (Freeman, 1995), kennisgerelateerde (Scholten, 2011; Jorgensen, 2011) of normatief-symbolische overwegingen (Statham & Geddes, 2006; Bozzini & Fella, 2008; Somerville & Goodman, 2010).

2.3 Migratiebeleid: van migratiekanalen naar verschillende vormen van interventie

Het uiteindelijke doel van actoren bestaat erin om via een beleidsnarratief te legitimeren hoe migratieprocessen beïnvloed zouden moeten worden. Gedurende lange tijd bleef in de literatuur deze vraag naar het 'hoe' van migratiecontrole evenwel onderbelicht vergeleken met de vraag 'of' migratie principieel gestuurd kan worden. Deels als een gevolg daarvan polariseerde het debat tussen de aankondigers en de ontkenners van het failliet van de natiestaat (Guiraudon & Lahav, 2000).

Geleidelijk aan erkende men de onvruchtbaarheid van deze polarisatie, onder meer omdat ze abstractie maakte van de verschillende kanalen van migratie. Een decennium na zijn toonaangevende bijdrage, stelde Freeman (2006) voor om niet langer over de controle van migratie in het algemeen te discussiëren en om het controledebat op te split-

sen volgens de belangenverdeling bij verschillende migratiekanalen. Anderen toonden aan dat ook de rol van feitelijke kennis (Boswell, 2012) en van normatieve overwegingen (Bonjour, 2011) sterk varieert tussen verschillende soorten migratie.

Naast de verschillende migratiekanalen is het ook mogelijk om een basale distinctie te maken tussen soorten interventiestrategieën om migratie te controleren. Met interventiestrategieën doelen we op de concrete maatregelen die voorgesteld of uitgevoerd worden om iets aan het gepercipieerde beleidsprobleem te doen. Een eerste vorm noemen we 'directe sturing', waarbij de fysieke en legale barrières om toegang te bekomen tot een land verhoogd worden. Een tweede vorm, door Joppke (2002) indirecte 'stemming' genaamd, probeert de aantrekkingskracht van een land af te remmen door bijvoorbeeld de rechten van migranten in te perken. Hiermee hoopt het indirect een ontmoedigende invloed te hebben, zowel op de omvang als op de aard van immigratie. De derde vorm, die we 'ruimtelijke spreiding' noemen, tracht niet zozeer controle uit te oefenen over de migratiebeweging van de ene kant van de grens naar de andere. Waar het bij deze derde vorm om draait, is de controle over de plaatsen waar migranten zich uiteindelijk vestigen.

Wanneer we deze interventiestrategieën samenvoegen met de drie essentiële componenten van beleidsnarratieven en de kenmerken van de betrokken actoren, verkrijgen we het analytisch kader zoals getoond in figuur 1. Met dit kader kan men in principe een veelheid aan motivaties analyseren die het migratiebeleid legitimeren. In dit hoofdstuk gaat de interesse echter uit naar hoe overwegingen in verband met de houdbaarheid van de welvaartsstaat hun ingang vinden in de beleidsnarratieve strijd over migratiebeleid.

Figuur 1 – Analytisch kader van de sociodiscursieve constructie van migratiebeleid.

3. Zoeken naar de grenzen van de welvaartsstaat: drie gevalstudies uitgelicht

De strijd tussen beleidsnarratieven verloopt volgens een complex proces waarbij verschillende actoren betrokken zijn. Belangen, normen en feitelijke claims lopen daarbij door elkaar en de voorgestelde beleidsinterventies nemen vaak meerdere vormen aan. Vandaar dat we verwachten dat de algemene problematisering van de relatie tussen de

welvaartsstaat en migratie zoals uiteengezet in de inleiding, verschillende gezichten zal aannemen bij de controle op uiteenlopende migratiekanalen. We selecteerden de drie belangrijkste migratiekanalen in België (gezinshereniging, irreguliere migratie en asiel) en zochten naar concrete pogingen om de grenzen van de welvaartsstaat te herdefiniëren. Hieronder reconstrueren[1] we voor elk migratiekanaal hoe een beleidsnarratief van begrensde solidariteit vorm kreeg, met inbegrip van de actoren die het vertolkten en de (gewenste) beleidsinterventies. Deze empirische beschrijving beoogt geen exhaustieve behandeling van de rol van solidariteitsargumenten bij de controle op migratie, maar wil veeleer de gevarieerde uitwerking van beleidsnarratieve strijd illustreren. Tabel 1 brengt de verschillen en de gelijkenissen vervolgens op overzichtelijke wijze samen.

3.1 Het recht op gezinshereniging

Sinds de aanvang van de naoorlogse migratie heeft de controle op gezinshereniging verschillende legitimaties doorlopen. Tijdens de jaren zestig en zeventig werd gezinshereniging gestimuleerd om het demografisch tekort in de Waalse mijnregio's op te vangen en om de prestaties van de toenmalige gastarbeiders te optimaliseren (Martens, 1973). Bij gebrek aan politisering werd het migratiebeleid aangestuurd door de belangen van het georganiseerde patronaat, dat toen een open migratiebeleid bepleitte. Vanaf de migratiestop werd gezinshereniging echter in toenemende mate gelegitimeerd op grond van de norm dat migranten het recht genieten om met hun familie te leven (Nys, 2002). Dit narratief werd met name door middenveldorganisaties bepleit in verwijzing naar het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en het werd vervlochten met de feitelijke claim dat gezinshereniging een tijdelijk overgangsfenomeen zou vormen.

Tot op vandaag vormt deze internationale norm een belangrijk element in de legitimatie van gezinshereniging. Niettemin groeide er gaandeweg verzet tegen de belangen, normen en feiten die gezinshereniging legitimeren, met als gevolg een toenemende profilering van politieke partijen en een verscherping van het beleid. Een eerste mijlpaal in dit verband was de Wet Gol, daterend van 28 juni 1984 (Belgisch Staatsblad, 1984). Deze wet stelde het 'cascadeverbod' in, dat personen die hun verblijfsrecht ontlenen aan gezinshereniging de mogelijkheid ontneemt om zich op hun beurt door partner en kinderen te laten vervoegen.

Een tweede mijlpaal was de Wet van 6 augustus 1993 die voor huwelijksmigratie een leeftijdsvereiste van 18 jaar instelde (Belgisch Staatsblad, 1993b). Aan de basis lag de normatieve afweging van het gezinsleven ten opzichte van de individuele ontplooiing, vanuit de feitelijke vaststelling dat ook de tweede generatie bleef huwen met partners uit het vroegere thuisland. Men vermoedde dat vooral huwelijksmigratie met minderjarigen een gedwongen karakter vertoonde, wat een verhoging van de huwelijksleeftijd legitimeerde.

De controle op zogenaamde 'schijnhuwelijken' sinds 1994 kan als derde mijlpaal aangeduid worden en kaderde aanvankelijk ook binnen de emancipatorische opzet om individuen te beschermen tegen de gevaren van het 'oneigenlijke' gezinsleven. Onder impuls

van onder meer de stad Antwerpen werd het narratief geleidelijk aan gewijzigd. Schijnhuwelijken werden voortaan bestreden omdat ze een niet-gerechtvaardigde instroom van migranten mogelijk maken (Verschelden, 2000; Beyens, 2005). De uiteindelijke criminalisering van een schijnhuwelijk in 2006 was dan ook ingegeven vanuit de wil om migratiefraudeurs harder te bestraffen en niet om slachtoffers beter te beschermen (Belgisch Staatsblad, 2006; Caestecker & Vrijens, 2005; Foblets & Vanheule, 2006).

Bij de discursieve legitimatie van deze drie inperkingen op gezinshereniging verwezen politici soms ook impliciet naar de druk die gezinshereniging zou betekenen voor de welvaartsstaat (Caestecker, 2005). Internationale huwelijkspatronen werden dan beschouwd als een symptoom van het gebrek aan integratie. Door een "(...) import van taalachterstand, ontoereikende of onaangepaste scholing en gebrekkig sociaal kapitaal" (Caestecker, 2005, p. 87) zou gekleurde kansarmoede bestendigd worden. Niettemin bleef dit argument lange tijd ondergeschikt aan het subjectieve recht op gezinshereniging en kreeg het geen concrete vertaling in de migratiewetgeving.

Enkele gebeurtenissen tijdens de federale paarse regering Verhofstadt II (2003-2007) creeerden een klimaat waarin de grenzen van de sociale zekerheid alsnog verder afgetoetst werden. Ten eerste verstrengden buurlanden zoals Nederland hun inkomensvereiste voor gezinshereniging (Leerkes & Kulu-Glasgow, 2011). Hierdoor kwam de 'Belgiëroute' tot stand waarmee Nederlanders hun strengere wetgeving omzeilden. Deze bijkomende instroom verliep via de achterdeur van het Europees recht die soepelere gezinsherenigingscriteria voor EU-burgers (zoals Nederlanders in België) dan voor de eigen staatsburgers vooropstelt (Vanvoorden, 2009). Nu ook Nederlandse gezinsherenigers zich omwille van deze reden in België vestigden, leek de politieke druk te groeien om ten minste voor de eigen Belgische bevolking de criteria voor gezinshereniging te verstrengen. Daarbij kwam dat de Europese richtlijn inzake het recht op gezinshereniging (Richtlijn 2003/86/EG) lidstaten ten tweede expliciet toeliet op heel wat domeinen extra voorwaarden voor gezinshereniging in te stellen voor eigen onderdanen, zoals inzake huisvesting en bestaansmiddelen (Foblets & Vanheule, 2007; Walleyn, 2007; De Bruycker & Pascouau, 2011). Na de asielcrisis van de jaren negentig en de regularisatie van irreguliere migranten, werd ten derde bepleit dat gezinshereniging waarschijnlijk het belangrijkste migratiekanaal voor de toekomst zou worden en dat daarom maatregelen genomen moesten worden.

Met het oog op de omzetting van de Europese richtlijn, die onder meer vereiste dat België haar cascadeverbod annuleerde, pleitten wetsvoorstellen van onder meer CD&V en Open Vld voor een verstrenging van het gezinsherenigingsbeleid. Voor het eerst werd naast de strijd tegen gedwongen huwelijken of tegen schijnhuwelijken ook expliciet aangestuurd op een socio-economische voorwaardelijkheid. Niettemin blijft de uiteindelijke wettekst van 15 september 2006, zo stelde minister van Binnenlandse Zaken Dewael, "volgens sommigen te zwaar en volgens anderen te laks, en er is hier gestreefd naar een werkbaar evenwicht" (Kamer, 2006, p. 265). Vanuit socio-economisch standpunt werd alleen een huisvestings- en ziekteverzekeringsvoorwaarde ingevoerd. Daarenboven

golden deze voorwaarden uitsluitend voor derdelanders (personen die geen EU-burger zijn) en niet voor Belgen, die de belangrijkste aanvragers van gezinshereniging zijn.

Tijdens de politiek turbulente periode na de verkiezingen van 13 juni 2010 behielden centrumrechtse partijen de ambitie om extra socio-economische voorwaarden in de gezinsherenigingswet in te schrijven. Het uitblijven van een nieuwe regering bood uiteindelijk de kans om in de Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken een verstrengd wetsvoorstel op te stellen. Het finale wetsvoorstel, goedgekeurd door een meerderheid in Kamer en Senaat, bepaalde dat zowel Belgen als derdelanders die gebruik willen maken van gezinshereniging, voortaan moeten beschikken over stabiele en toereikende bestaansmiddelen die ten minste gelijk zijn aan 120% van het leefloon (Belgisch Staatsblad, 2011). Daarenboven mogen deze inkomsten niet afkomstig zijn van aanvullende bijstandsstelsels, financiële maatschappelijke dienstverlening, gezinsbijslagen, wachtuitkering of overbruggingsuitkering. Middelen uit een werkloosheidsuitkering worden wel in overweging genomen, tenminste wanneer de aanvrager een bewijs kan leveren dat hij of zij actief naar tewerkstelling heeft gezocht.

De legitimatie van deze directe economische sturing van de gezinshereniging was gebaseerd op een ambigu beleidsnarratief, waarbij langs beide zijden van het spectrum de morele registers opengetrokken werden. Aan de ene kant werd, zoals Eva Brems het benoemde (Kamer, 2011, p. 124), een 'speciaal paternalistisch liberalisme' gehanteerd om de verscherping te legitimeren. Vanuit een 'verlicht despotisme' dat economische ontvoogding hoog in het vaandel draagt, zou de wet tot doel hebben vreemdelingen tegen zichzelf te beschermen. Door economisch ongunstige keuzes onmogelijk te maken, nam de overheid een deel van de verantwoordelijkheid van gezinsherenigers over. Francken (N-VA) beschreef de wet bijvoorbeeld als volgt: "Het stellen van bepaalde voorwaarden aan gezinshereniging is een sociale noodzaak. Al te vaak komen nieuwkomers terecht in een schrijnende armoede." (Kamer, 2011, p. 40) In deze lijn stelt ook Somers (Kamercommissie Binnenlandse Zaken, 2011, p. 73): "Het essentiële is uiteindelijk dat het gezin in aanvaardbare materiële omstandigheden kan leven."

Aan de andere kant stonden bij de wet ook duidelijk de belangen en de normen van de ontvangende samenleving centraal. Zo argumenteerde Ducarme (MR) "dat een gastvrij land als België niet 'alle miserie van de wereld' kan opvangen." (Kamercommissie Binnenlandse Zaken, 2011, p. 19) Hier wordt een radicaal ander perspectief op de ethisch beladen notie van verantwoordelijkheid verdedigd. De discussie over de vraag of werkloosheidsuitkeringen in overweging genomen mogen worden om te voldoen aan de inkomensvoorwaarde, biedt hier een interessante kijk op. Ducarme (MR) stelde: "Als die mensen bijdragen hebben betaald en aan de gemeenschappelijke inspanning hebben deelgenomen, moet het recht op gezinshereniging hen niet worden ontzegd." (Kamercommissie Binnenlandse Zaken, 2011, p. 39) Anders geformuleerd: gezinshereniging is een recht dat men verdient door een verantwoordelijke, actieve burger te zijn. Impliciet veronderstelt men daarbij dat niet iedereen deze verantwoordelijkheid als actieve

burger wil (of kan) opnemen. Omdat "onze economische welvaart en onze sociale zekerheid eens te meer de grote verleiders voor duizenden malafide gelukszoekers zijn", moet voor Francken en Smeyers (2012, p. 47) de gezinsherenigingsselectie dan ook worden verstrengd zodanig dat 'onverantwoordelijke' migranten eruit gefilterd worden.

> De nieuwe gezinsherenigingswet herdefinieerde de grenzen van de welvaartsstaat: alleen wie over voldoende middelen beschikt, kan gebruik maken van het recht op gezinshereniging.

De nieuwe gezinsherenigingswet van 8 juli 2011 herdefinieerde aldus duidelijk de grenzen van de welvaartsstaat: alleen wie over voldoende middelen beschikt, kan gebruik maken van het recht op gezinshereniging. Daarbij heeft dit ambigue beleid zijn plaats en functie in twee, schijnbaar tegengestelde beleidsnarratieven. In het eerste beleidsnarratief wordt het recht op gezinshereniging ingeperkt om het gezin te beschermen tegen armoede. In het tweede beleidsnarratief zijn het de economische belangen van de ontvangende samenleving die een beperking van het recht op gezinshereniging motiveren. In beide gevallen worden de economische belangen onderbouwd met feitelijke claims over de 'financiële moeilijkheden' van gezinshereniging – zij het voor verschillende belanghebbenden. In beide gevallen worden de economische belangen nauw verweven met vage, normatief geladen noties als 'verantwoordelijkheid', 'integratie' en 'fundamentele rechten'. Wellicht liet precies deze discursieve vaagheid toe dat politieke partijen (met name N-VA, Open Vld, MR, CD&V) met verschillende normen en belangen in staat bleken om een compromis te bereiken over de uiteindelijke beleidsinterventie. De goedkeuring van deze wet betekent echter niet het einde van de discursieve strijd. Zo hebben middenveldorganisaties zoals de Liga voor Mensenrechten en Ciré recent aan het Grondwettelijk Hof de vernietiging van de wet gevraagd omwille van discriminatie op grond van rijkdom (Liga voor Mensenrechten, 2012).

3.2 'Dringende Medische Hulp' aan irreguliere migranten

De term 'irreguliere migranten' verwijst naar een bijzonder diverse groep die ten minste een negatief kenmerk deelt: het gebrek aan een rechtmatige verblijfsvergunning. Van de veelheid aan directe interventiestrategieën om deze groep te controleren, is de 'gedwongen uitwijzing' de meest beruchte. Niettemin bestaan er ook meer subtiele indirecte controlemechanismen, die eerder ontmoedigend en verdringend werken, zoals de inperking van medische rechten voor irreguliere migranten.

Niet zo bijzonder lang geleden gold het recht op maatschappelijke en medische dienstverlening van een OCMW ongeacht de verblijfsvergunning, de leeftijd of de nationaliteit van de behoeftige (Bouckaert, 2008). De Belgische wetgeving beschouwde zulke hulp-

verlening als een basisrecht van eenieder die daar nood aan had. In de decennia die daarop volgden, veranderde dit: het probleem van de economische houdbaarheid van de welvaartsstaat gaf stelselmatig aanleiding tot een hiërarchisch onderscheid tussen meer en minder rechthebbenden. Daarbij werden irreguliere migranten onderaan deze legitimiteitsladder geplaatst, waarbij zij bijna uitsluitend nog aanspraak maakten op 'Dringende Medische Hulp' (Bouckaert, 2008).

Deze notie bleef evenwel lange tijd bijzonder vaag en werd bijgevolg op diverse manieren ingevuld. Pas aan het eind van 1996 werd het recht op 'Dringende Medische Hulp' preciezer omschreven. Sindsdien verleent het niet alleen een recht op preventieve en curatieve zorg, maar evenzeer een recht op ambulante hulpverlening en opname in een verpleeginstelling (Belgisch Staatsblad, 1996b). In 2003 werden deze rechten bovendien uitgebreid tot de nazorg voor besmettelijke ziekten wanneer zulke verlengde zorg "noodzakelijk is voor de algemene volksgezondheid" (Belgisch Staatsblad, 2003). Desalniettemin werden deze rechten verbonden aan een aantal voorwaarden, waarvan we er hier twee nader toelichten. Een eerste voorwaarde bestaat erin dat de patiënt een attest van een erkend geneesheer kan voorleggen, waarin deze de dringendheid van de medische zorg bevestigt. Ten tweede dient het plaatselijke OCMW een onderzoek te doen naar de behoeftigheid van de aanvrager, waaruit blijkt dat deze niet in staat is om de kosten voor zijn of haar behandeling zelf te betalen. Indien aan deze voorwaarden wordt voldaan, kan het OCMW de behandelingskosten op zijn beurt verhalen op de bevoegde federale instanties (Belgisch Staatsblad, 1996b; Corluy & Marx, 2008).

OCMW's hebben deze voorwaarden enigszins anders toegepast en geïnterpreteerd. Zo was het Antwerpse OCMW jarenlang de enige Belgische grootstad die irreguliere migranten aan een behoeftigheidsonderzoek onderwierp vooraleer zij een attest uitschreef waarmee de aanvrager naar een arts kon gaan. De arts was daardoor zeker dat hij of zij effectief een verloning zou ontvangen (Van Meeteren e.a., 2008; FRA, 2011). Andere grootstedelijke OCMW's vroegen eerst een medisch attest (waardoor de arts in een onzekere positie kwam te staan) vooraleer zij zelf het tijdrovende behoeftigheidsonderzoek uitvoerden (Devillé, 2008).

De gevoelige spanning tussen onvervreemdbare rechten enerzijds en 'ontradingsstrategieën' gericht op het instrumenteel inperken van specifieke rechten anderzijds, werd uiterst zichtbaar bij het intense debat in de Antwerpse OCMW-raad rond de terugbetaling van aidsremmers aan irreguliere migranten. In januari 2013 kaartten oppositieleden Dirk Avonts (Groen) en Dirk Van Duppen (PvdA) publiekelijk aan dat het Antwerpse OCMW niet automatisch bijspringt in de terugbetaling van aidsremmers voor irreguliere migranten. Volgens hen is het vertragende behoeftigheidsonderzoek daardoor meteen levensbedreigend voor de patiënt en op iets langere termijn schadelijk voor de algemene volksgezondheid. In Avonts' en Van Duppens beleidsnarratief geldt aidsbehandeling dus als een fundamenteel recht, ongeacht de verblijfsstatus van de patiënt. In het geval van aidsbehandeling, zo argumenteren zij, primeert het medische boven het behoeftig-

heidsonderzoek en primeert de normatieve plicht medische hulp te verlenen in geval van hoogdringendheid boven de budgettaire belangen van het verantwoordelijke OCMW. Het ontmoedigende vertragingsmechanisme van het behoeftigheidsonderzoek is volgens hen niet aangewezen omdat dit de medische behandeling in gevaar brengt: een tijdelijke niet-behandeling laat toe dat het virus zich opnieuw versterkt en verspreidt. Daarbij merken we op dat Avonts en Van Duppen daarin snel bijgetreden werden door tal van horizontale actoren die zichzelf op telkens verscheidene manieren als 'expert' profileerden: het Tropisch Instituut voor Geneeskunde[2], middenveldorganisaties zoals Artsen Zonder Grenzen, Vluchtelingenwerk Vlaanderen en het Kruispunt Migratie-Integratie[3], andere grootstedelijke OCMW's[4], ethici[5] en publieke opiniemakers[6].

Kersvers Antwerps OCMW-voorzitter Liesbeth Homans (N-VA) verdedigde de bestaande beleidspraktijk, die evenwel vanuit de vorige legislatuur stamt, met in hoofdzaak economisch-budgettaire argumenten waarin de belangen van het Antwerpse OCMW centraal staan. Het normatieve element bestaat erin dat het OCMW slechts verantwoordelijk geacht wordt voor zijn legitieme cliënteel: individuen met rechtmatig verblijf. De feitelijke claims die zij maakt, hebben in eerste instantie betrekking op het budget van het Antwerpse OCMW: de maandelijkse kostprijs van een aidsbehandeling en de jaarlijkse uitgaven aan irreguliere migranten. Bovendien, zo stelde Homans, doet het Antwerpse OCMW zelfs meer dan de federale regelgeving verplicht. Ook deze feitelijke stelling werd economisch-budgettair ondersteund, door te verwijzen naar de 250.000 euro die het Antwerpse OCMW jaarlijks uit zijn eigen budget ophoest om de medische hulp aan irreguliere migranten te betalen.

Hoewel beide zijden probeerden om van de media-aandacht gebruik te maken om nieuwe voorstellen te lanceren, was het vooral Homans' controversiële voorstel dat veruit de meeste aandacht wist weg te kapen. Homans stelde voor om via veranderingen in de federale regelgeving de dringende medische hulp aan irreguliere migranten te koppelen aan een (verplicht) programma voor vrijwillige terugkeer. De belangen worden hierbij bovendien niet langer slechts in economische termen geformuleerd: het is "bovendien goed voor de algemene volksgezondheid"[7]. Anders dan bij Avonts en Van Duppen betekent 'volk' in dit geval: mensen met een verblijfsvergunning.

De commotie die ontstond rond dit voorstel valt voor een groot deel te verklaren door de verschuivende opvatting van wat 'ontmoedigende' beleidsmaatregelen juist inhouden, wetende dat deze voordien steunden op een breed politiek draagvlak. Enerzijds drijft dit voorstel immers de ontradingslogica tot haar uiterste consequentie: de rechten van de irreguliere migrant worden geminimaliseerd met het oog op het vermijden van een aanzuigeffect en het bemoeilijken van een leven in de schaduw. Anderzijds zouden zulke maatregelen verder gaan dan loutere ontrading: de als illegitiem beschouwde kosten voor het OCMW worden effectief gekoppeld aan een uitwijzingsprogramma. Net zoals programma's voor 'vrijwillige terugkeer', wordt 'ontmoedigen' in zulk geval niet veel meer dan een elegant eufemisme voor dwangmatige uitwijzing, dat paradoxaler

wijze de verantwoordelijkheid bij de rechteloze migrant plaatst en de handelingsvrijheid bij de sanctionerende staat.

3.3 De ruimtelijke spreiding van asielzoekers

In de naweeën van de Tweede Wereldoorlog en de Holocaust verankerde de internationale gemeenschap het recht op asiel in een aantal conventies en verdragen, zoals de Conventie van Genève (1951) en het Protocol van New York (1967). Deze door België geratificeerde overeenkomsten ontstonden aanvankelijk dan ook vanuit normatieve bekommernissen. Op dat moment was internationale migratie een relatief kleinschalig fenomeen, althans in vergelijking met de migratiestromen die ontstonden in de daaropvolgende decennia. In welvarende landen als België uitte men daarbij ook steeds meer bezorgdheid over de economische draagbaarheid van het asielsysteem, vooral vanaf de exponentiële stijging van het aantal asielaanvragen vanaf het einde van de jaren 1980, deels in de hand gewerkt door het stelselmatig sluiten van de andere migratiekanalen.

Twee specifieke elementen van het Belgische asielbeleid droegen bij tot de groeiende economische bezorgdheid. Ten eerste is de kloof tussen het aantal asielaanvragen en het aantal erkende vluchtelingen bijzonder groot. Ten tweede duurt de asielprocedure uitzonderlijk lang, met wachttijden tot meer dan een jaar. Deze twee oorzaken hebben tot gevolg dat asielaanvragers lange tijd op het nationale grondgebied verblijven zonder over de volle rechten van een erkende vluchteling te beschikken. Daardoor betekenen zij een extra financiële kost voor de OCMW's die, zoals we eerder vermeldden, lange tijd iedereen ondersteunden die behoeftig was (Depelchin, 1993).

De Belgische regering heeft op verschillende manieren proberen om te gaan met die druk op de welvaartsstaat. Naast ontradingscampagnes in het buitenland om de instroom van aanvragen te verminderen, werd ook (lange tijd vruchteloos) ingezet op een versnelling van de procedure. In deze casestudie concentreren we ons niettemin op een andere strategie: de ruimtelijke spreiding van asielzoekers (Poppe, 2001). Dit spreidingsbeleid ontstond midden jaren tachtig naar aanleiding van protest door enkele Brusselse gemeenten omdat zij in verhouding een hogere instroom van asielzoekers te verwerken kregen. Aangezien de asielaanvraag gedaan werd op het kantoor van de Dienst Vreemdelingenzaken in Brussel, verbleef een belangrijk deel van de kandidaatvluchtelingen tijdens de asielprocedure in Brussel, daarbij gebruik makend van de steunverlening van de Brusselse OCMW's. De Brusselse gemeenten, die reeds via de Wet Gol de toestemming hadden gekregen om bepaalde vreemdelingen voortaan niet meer in te schrijven, maakten de feitelijke claim dat door de instroom van asielzoekers hun zogenaamde 'tolerantiedrempel' werd overschreden. De claim dat er een natuurlijke grens is aan de opvangcapaciteit van een gemeente werd ook onderschreven door Miet Smet, de toenmalige staatssecretaris voor Sociale Emancipatie. Vervolgens probeerde zij vanaf 1986 via omzendbrieven een vrijwillige 'harmonieuze' spreiding van

asielzoekers te bewerkstelligen op basis van de bevolkingsgrootte, de relatieve welvaart en het aantal vluchtelingen in een gemeente (Mahieu & Lukowiak, 1999). Door rekening te houden met de relatieve welvaart van de gemeente moesten de budgettaire belangen van het lokale OCMW gevrijwaard worden zodat er zich geen lokale legitimiteitscrisis omtrent de wil tot steunverlening aan asielzoekers zou voordoen. We merken hierbij op dat de belangen van de OCMW's gehoord werden in functie van het normatieve draagvlak voor menswaardige opvang.

De vrijwillige aard van het spreidingsbeleid maakte echter dat Brussel een belangrijke aantrekkingspool voor asielzoekers bleef. Door de exponentiële toename van het aantal asielaanvragen eind jaren tachtig verspreidde de problematiek zich daarenboven ook naar andere steden, in het bijzonder Antwerpen. Tot driemaal toe kondigde het Antwerpse stadsbestuur in deze periode op eigen initiatief een 'protectionistische' inschrijvingsstop voor vluchtelingen af als wapen in de 'competitie' met omliggende gemeenten die asielzoekers naar Antwerpen doorstuurden.[8] De weigering van inschrijving moest naar verluidt een ontmoedigend effect hebben op asielzoekers die zich in Antwerpen wilden vestigen, maar ze resulteerde er feitelijk in dat asielzoekers in Antwerpen de illegaliteit indoken en afhankelijk werden van caritatieve privé-initiatieven. Middenveldorganisaties zoals Hulp aan Vluchtelingen en het Overlegcentrum voor Integratie van Vluchtelingen bekritiseerden deze werkwijze omdat het de menswaardige opvang van zowel legitieme als illegitieme asielzoekers in gevaar bracht ten voordele van de financiële belangen van de gemeenten.

Omwille van het falende opvangbeleid ontstonden twee alternatieve voorstellen voor de opvang van asielzoekers. Enerzijds pleitte het Vlaams Blok voor een opsluiting van alle kandidaat-vluchtelingen in gesloten asielcentra, zowel om de steden te ontlasten als om te voorkomen dat afwijzingen zouden leiden tot illegaliteit. Anderzijds stelde Agalev de uitbreiding van de opvang in kleinschalige open opvangcentra voor. Deze zouden gerund moeten worden door het middenveld en zouden reeds tijdens de procedure moeten werken aan de geleidelijke integratie van asielzoekers. Met de Wet van 6 mei 1993 opteerde minister van Binnenlandse Zaken Tobback voor een middenweg (Belgisch Staatsblad, 1993a; Foblets & Parmentier, 1993). Aanvankelijk wou hij aan asielzoekers een verplichte verblijfplaats toekennen, maar na advies van de Raad van State werd dit afgezwakt tot de toekenning van een verplichte plaats van inschrijving opdat de asielzoeker zijn bewegingsvrijheid zou behouden. De administratieve plaats van inschrijving zou gekoppeld worden aan een nieuw, herverdelend spreidingsbeleid, dat bij koninklijk besluit afdwingbaar en via het wachtregister geregeld zou zijn. Met deze wet werden incentives gecreëerd om een feitelijke spreiding te bewerkstelligen, maar asielzoekers konden niet gesanctioneerd worden indien ze elders wilden wonen dan waar hen werd opgedragen.

Voor de grote steden volstond de spreiding van de financiële lasten echter niet. De effectieve stedelijke concentratie van asielzoekers zou leiden tot fenomenen zoals huisjesmelkerij en de verstoring van de sociale cohesie in achtergestelde stadsbuurten.[9] Deze aanhoudende contestatie van het spreidingsplan door de steden zou uiteindelijk leiden tot een

fundamentele wijziging van het opvangbeleid. Met de Wet van 15 juli 1996 schakelde minister van Binnenlandse Zaken Johan Vande Lanotte over van financiële steun gedurende de gehele procedure, naar een gefaseerde hulpverlening van 'bed-bad-brood' tijdens de ontvankelijkheidsprocedure en OCMW-steun tijdens het asielonderzoek ten gronde (Belgisch Staatsblad, 1996). Ter legitimatie werd toen een narratief aangedragen dat de belangen van de asielzoeker benadrukte. Zo stelde de minister dat "[w]anneer men hier toekomt, men eerder nood heeft aan opvang en verzorging dan aan geld." (Kamer, 1996b, p. 24). Het is echter duidelijk dat de wet ook tot doel had de controle op de bewegingsvrijheid van de asielzoeker te vergroten. Zo zouden open centra "in geen geval financiële steun verlenen aan asielzoekers die verkiezen om niet in het toegewezen opvangcentrum te verblijven." (Staatssecretaris voor Veiligheid, Maatschappelijke Integratie en Leefmilieu, 1997)

Sinds 1996 is het opvangbeleid steeds verder geëvolueerd in de richting van materiële steun en opvang. Ten eerste bepaalt de Wet van 24 december 1999 dat ook de OCMW's niet langer financiële steun voorzien, maar aan asielzoekers alleen dienstverlening in natura verschaffen (Belgisch Staatsblad, 1999). Naast de bevordering van de kwaliteit van de opvang zou dat ook indirect de aantrekkingskracht van België ten aanzien van mensensmokkelaars moeten afbouwen, die de financiële hulp van hun cliënten zouden afromen. De regering ondersteunde dit beleid door nieuwe asielcentra in te richten, wat in lokale gemeenschappen echter aanvankelijk vaak met xenofobe reacties werd onthaald (Meert e.a., 2004; Meireman e.a., 2004; Van Gorp, 2006). Ten tweede stelt de Wet van 12 januari 2007 dat in principe alleen nog steun in opvangcentra of lokale opvanginitiatieven wordt voorzien (Belgisch Staatsblad, 2007). Onder druk van de toename van het aantal asielaanvragen in 2008 leidde dat tot een verzadiging van de opvangstructuren, met de welbekende opvangcrisis tot gevolg.

> De overgang naar materiële steun voor asielzoekers liet toe om de controle over hun verblijfplaats te versterken.

Op het eerste gezicht lijkt de overgang van financiële naar materiële hulpverlening dan ook contra-intuïtief. Enerzijds lijkt de overgang een nefaste impact te hebben op de budgettaire houdbaarheid van de welvaartsstaat, aangezien materiële opvang doorgaans veel duurder is dan financiële dienstverlening. Anderzijds lokte deze overgang protest uit langs weerszijden van het morele spectrum: er ontstonden lokale acties tegen zowel de opening van nieuwe asielcentra, als tegen de tot februari 2012 aanslepende opvangcrisis. Volgens ons valt deze overgang te verklaren door ten minste twee elementen. Ten eerste werden een aantal middenveldorganisaties nauw betrokken bij de organisatie van de materiële opvang, waardoor de financiële kosten niet langer terechtkwamen bij de lokale OCMW's, zonder dat de menswaardige opvang daardoor in het gedrang kwam. Ten tweede liet de overgang naar materiële steun toe om de controle over de verblijfplaats van asielzoekers te versterken, waardoor met name de grootsteden voortaan beter worden ontlast.

Tabel 1 – Vergelijking van de sociodiscursieve constructie van begrensde solidariteit bij de drie belangrijkste migratiekanalen (gezinshereniging, irreguliere migratie, en asiel).

	Gezinshereniging	Irreguliere migratie	Asielmigratie
Actoren			
– Verticale schaal – Horizontale schaal – Netwerk van relaties	– Nieuwe Europese Richtlijn – Verschuivingseffecten via Belgiëroute – Nationale parlementaire strijd – Verzet door middenveldorganisaties – Partijpolitiek compromis	– Interpretatie- en handelingsvrijheid van OCMW's ten aanzien van federale wetgever – Lokale OCMW-raad – Verzet door middenveldorganisaties – Artsen – Alliantie tussen raadsleden en Tropisch Instituut voor Geneeskunde/hulporganisaties	– Nationaal spreidingsplan met ongelijke ruimtelijke effecten voor steden en gemeenten – Nationale parlementaire strijd – Verzet door middenveldorganisaties – Lokale protestacties – Inschakeling van middenveldorganisaties in materiële hulpverlening – Relatie OCMW-federale regelgeving
Beleidsnarratief			
– Belangen – Normen – Kennisclaims	– Individuele economische emancipatie versus collectief belang – Onvervreemdbare versus voorwaardelijke rechten – Uitkeringsafhankelijkheid als symptoom van gebrek aan integratie en verantwoordelijkheid – Belangrijkste migratiekanaal – Kansarmoede bij migrantengezinnen – Budgettaire kosten OCMW's	– Individuele gezondheid versus financiële draagkracht OCMW's – Onvervreemdbare versus voorwaardelijke rechten – Legitimering van rechten op basis van verblijfsstatuut – Tijdelijke niet-behandeling versterkt en verspreidt virus – Geen medische hulp verdrijft mensen – Budgettaire kost medische hulp aan irreguliere migranten	– Lokale houdbaarheid van de welvaartsstaat versus bewegingsvrijheid van de asielzoeker – Recht op asiel en menswaardige opvang – Lokaal draagvlak voor asielsysteem – Natuurlijke tolerantiedrempel van gemeenten – Materiële opvang controleert de bewegingsvrijheid van asielzoekers
Interventie	Directe sturing	Indirecte ontrading	Ruimtelijke spreiding

4. Conclusie en discussie

In het begin van dit hoofdstuk stelden we dat het bestaande onderzoek naar migratiebeleid in België doorgaans abstractie maakt van de rol van legitimerende beleidsnarratieven en de betrokken actoren in de totstandkoming van het uiteindelijke migratie-

beleid. In dit hoofdstuk boden we een analytisch kader om de bredere socionarratieve constructie van beleid in beeld te brengen. Daarbij toonden we aan de hand van drie verkennende casestudies aan dat het beleidsnarratief van het zogenaamde 'controle deficit' in verscheidene vormen opduikt bij de drie belangrijkste migratiekanalen. Deze gevarieerde uitwerking van het beleidsnarratief van de begrensde solidariteit vraagt dan ook aan toekomstig onderzoek om die variatie te verklaren, vooral via comparatief onderzoek. Een eerste beloftevolle onderzoekspiste bestaat erin na te gaan of er een systematische relatie bestaat tussen migratiekanalen en de soorten interventiestrategieën, en zo ja, welke actoren deze relatie legitimeren met behulp van welke beleidsnarratieven. Ten tweede zou vergelijkend onderzoek kunnen nagaan hoe overwegingen inzake de houdbaarheid van de welvaartsstaat zich verhouden tot andere overwegingen om het migratiebeleid te sturen (bijvoorbeeld: veiligheidsoverwegingen). In landen zoals België met een sterke welvaartsstaat kan bijvoorbeeld worden verwacht dat het beleidsnarratief van begrensde solidariteit een grotere betekenis zal hebben, zeker in tijden van crisis.

Noten

1. De reconstructie van een beleidsnarratief is een moeilijke aangelegenheid. Ten eerste heeft een beleidsnarratief geen vaste 'plaats'. Een narratief circuleert tussen verschillende settings, die het met name vanuit het standpunt van het vergaren van data erg moeilijk maken om het narratief te lokaliseren. In dit hoofdstuk hebben we ervoor gekozen om data afkomstig van zeer uiteenlopende bronnen te hanteren (gaande van parlementaire debatten tot mediaberichtgeving), maar de kans bestaat dat narratieve afwijkingen verbonden zijn aan de discursieve setting. Dat leidt tot een tweede probleem, met name de coherentie en de consistentie van een narratief doorheen de tijd. Zowel de setting als de constructie van andere beleidsnarratieven en allerhande 'focus events' kunnen variaties bewerkstelligen in een narratief. Omdat we in dit hoofdstuk proberen om de variabiliteit van het narratief rond de begrensde solidariteit aan te tonen in uiteenlopende migratiekanalen, stroomlijnen we het narratief per migratiekanaal. We dekken hiermee discursieve plooien toe en overbeklemtonen daardoor mogelijk de eenheid van een beleidsnarratief.
2. *De Standaard*, 18 februari 2013, 'HIV-pillen te duur voor sans-papiers en voor OCMW's'; *Gazet Van Antwerpen*, 18 februari 2013, 'Antwerpse OCMW geeft niet alle hiv-patiënten aidsremmers'.
3. *De Standaard*, 18 februari 2013, 'Te weinig aidsremmers voor sans-papiers'; *De Standaard*, 20 februari 2013, 'De cynische rem op de aidsremmers'; *De Tijd*, 23 februari 2013, 'Heiligt het doel de middelen?'
4. *De Morgen*, 19 februari 2013, 'Gent en Brussel woest omdat Antwerpenaren aidsremmers niet zomaar terugbetalen'.
5. *De Standaard*, 19 februari 2013, 'Dit is een vorm van doodslag'.
6. *De Standaard*, 23 februari 2013, 'Ga thuis sterven'.
7. *De Standaard*, 18 februari 2013, 'Homans: 'koppel dringende medische hulp aan vrijwillig terugkeertraject'.
8. *Gazet Van Antwerpen*, 10 januari 1990, 'Antwerpse OCMW weigert steun kandidaat-vluchtelingen'.
9. *Gazet Van* Antwerpen, 23 september 1994, '6.600 vluchtelingen ondanks Antwerpse inschrijvingsstop'; *Gazet Van Antwerpen*, 30 augustus 1996, 'OCMW verliest van asielzoekers'.

HOOFDSTUK 6

Bestaansonzekerheid bij kinderen: vaststellingen en uitdagingen[1]

Frank Vandenbroucke en Julie Vinck

1. Inleiding

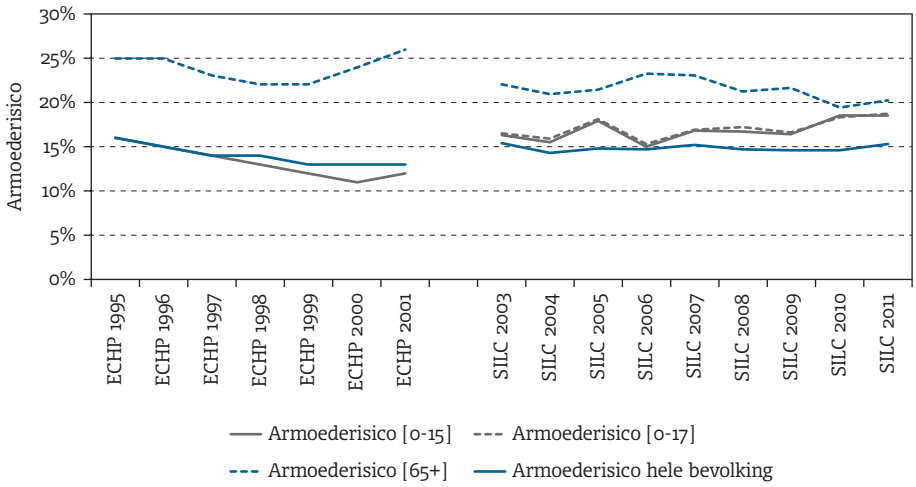
Inzake financiële bestaanszekerheid bij kinderen levert ons land een middelmatige prestatie, met grote regionale verschillen. Dit middelmatige resultaat hangt samen met een dubbele polarisatie: in vergelijking met andere Europese landen leven veel kinderen in gezinnen die weinig of niet participeren in de arbeidsmarkt, met name in Wallonië; bovendien is het armoederisico in deze gezinnen zeer groot. Vlaanderen doet het goed in vergelijking met Wallonië, maar niet in vergelijking met een land als Denemarken; we zien ook stijgende kansarmoede bij de jongste kinderen in Vlaanderen. Op basis van enkele cruciale vaststellingen schetsen we de uitdaging waar het beleid voor staat.

2. Verschuivende sociale risico's

Welvaartsstaten zijn ontstaan als antwoord op algemeen erkende sociale risico's. De uitdrukking 'sociaal risico' is niet toevallig gekozen. Naast het risico op ziekte en handicap, ging het om risico's die samenhingen met de industriële samenleving, zoals werkloosheid, arbeidsongevallen, beroepsziekten en het risico dat oudere mensen in armoede terechtkomen omdat ze niet meer kunnen meedraaien in het productieproces. Armoede bij ouderen bleef ook na de uitbouw van de pensioenstelsels in de naoorlogse jaren een dominante realiteit en een prioritaire zorg. Hoewel het moeilijk is om vergelijkingen te maken die ver teruggaan in de tijd, mogen we ervan uitgaan dat een halve eeuw geleden veel mensen bij het woord 'armoede' spontaan eerst aan ouderen dachten. In de Europese armoede-enquêtes van de jaren negentig lag het armoederisico bij ouderen aanzienlijk hoger dan bij kinderen. Dat beeld is tijdens het eerste decennium van deze eeuw gewijzigd. Tot voor kort lieten de Europese armoedestatistieken noteren

dat het armoederisico in België bij 65-plussers groter was dan bij kinderen en jongeren. Maar dat is relatief snel veranderd, zoals figuur 1 toont.

Figuur 1 – Belgische armoederisico's voor kinderen, ouderen en de totale bevolking.



Opmerking: de jaren verwijzen naar het jaar van de survey; observaties slaan op het jaar voordien.

Bron: Eurostat (2013).

Figuur 1 groepeert resultaten op basis van het vroegere 'European Community Household Panel' (ECHP) dat gebruikt werd in de jaren negentig, en de huidige Europese 'Statistics on Income and Living Conditions' (SILC). De inkomensgegevens voor een jaar *T* worden geregistreerd in de enquêtes van het jaar *T+1* (SILC 2011 informeert ons over realiteiten in 2010). We meten het armoederisico hier op een relatieve basis: we vergelijken het netto beschikbare inkomen van het huishouden waar een kind toe behoort met een armoedegrens die elk jaar verschuift. Deze armoedegrens is gelijk aan 60% van het mediaan netto beschikbaar gestandaardiseerd gezinsinkomen van de hele bevolking. Het gaat om een 'risico' op armoede: wie onder deze grens zit, loopt een groot risico te worden uitgesloten van normale participatie in de samenleving. Wanneer we in deze bijdrage de uitdrukking 'armoede' gebruiken, gaat het dus om een inschatting van risico; men zou ook over 'bestaansonzekerheid' kunnen spreken. Als we in deze bijdrage het woord 'kinderen' gebruiken, gaat het niet alleen over kinderen, maar over alle jongeren jonger dan 18 jaar. Figuur 1 maakt daarin wel een onderscheid tussen de leeftijdsgroep tot en met 15 jaar en de leeftijdsgroep jonger dan 18 jaar, omdat Eurostat de oude ECHP-resultaten alleen voor de groep tot en met 15 jaar geeft.

Resultaten op basis van ECHP en SILC zijn niet vergelijkbaar en over beide kunnen vragen gesteld worden.[2] Ze samenbrengen in één grafiek creëert echter een historisch per-

spectief, dat illustreert dat we vandaag geconfronteerd zijn met een relatief snelle verandering. In SILC 2006 lag het armoederisico bij ouderen bijna 8 procentpunten hoger dan bij jongeren. Dat verschil was in SILC 2010 bijna verdwenen. De SILC-resultaten schommelen sterk tot 2006, wat laat veronderstellen dat de enquête in de jaren voor 2006 nog niet stabiel was; als we SILC 2006 als startpunt nemen voor de beoordeling van trends, dan suggereert figuur 1 dat zowel een stijgend armoederisico bij kinderen als een dalend armoederisico bij ouderen een rol speelt. Het financiële armoederisico bij kinderen steeg van 15,3% in 2005 naar 18,7% in 2010. Het armoederisico bij 65-plussers daalde van 23,2% naar 20,2%. De stabiliteit van het algemene armoedepercentage tijdens het voorbije decennium verbergt dus verschuivingen binnen de bevolking. De cijfers met betrekking tot kinderen zijn des te meer verontrustend omdat we mogen veronderstellen dat de hier berekende armoederisico's de reële bestaansonzekerheid bij ouderen overschatten en bij kinderen onderschatten. Dat blijkt uit het onderzoek aan de hand van zogenaamde 'standaardbudgetten' die huishoudens minimaal nodig hebben (Storms & Bogaerts, 2012a).

We mogen veronderstellen dat het armoederisico de reële bestaansonzekerheid bij ouderen overschat en bij kinderen onderschat.

Inzake armoede bij kinderen is het verschil tussen de Belgische regio's groot.[3] Vermits het gemiddelde inkomen in Wallonië een stuk lager ligt dan in Vlaanderen, is het in zekere zin 'te verwachten' dat meer Waalse dan Vlaamse kinderen zich beneden de Belgische armoedegrens situeren. Omdat België één socialezekerheids- en belastingstelsel heeft, is het vanuit een normatief en beleidsstandpunt logisch om de situatie in de regio's te beoordelen op basis van één Belgische armoedegrens. Een alternatieve berekening van het armoederisico in de hypothese dat we specifieke regionale armoedegrenzen hanteren, levert echter interessante bijkomende informatie op over de inkomensverdeling in de regio's. Daarbij dient onderlijnd dat het dan eerder gaat om een maatstaf van ongelijkheid binnen een regio dan om een maatstaf van armoede in de context van de Belgische samenleving.

Op basis van SILC 2011 situeerde 24,8% van de Waalse kinderen zich in 2010 beneden de Belgische armoedegrens, tegen 10,4% van de Vlaamse kinderen. Op basis van de regionale armoedegrenzen (dat wil zeggen: een Waalse armoedegrens voor Wallonië en een (hogere) Vlaamse armoedegrens voor Vlaanderen) bedragen deze percentages 20,8% voor Wallonië en 13,1% voor Vlaanderen. Met andere woorden: wanneer we de Waalse gezinsinkomens als referentie gebruiken, dan ligt het aldus berekende armoederisico voor kinderen daar lager, maar het blijft zeer hoog. Omgekeerd stijgt het Vlaamse armoederisico voor kinderen als we de Vlaamse inkomens als vergelijkingspunt nemen en niet de Belgische. Deze vaststelling is zowel ontnuchterend voor Vlaanderen (dat het minder goed doet op het gebied van inkomensverdeling dan men zou kunnen veronderstellen op basis van de Belgische armoedegrens) als voor Wallonië (dat een opmerkelijk grote intraregionale ongelijkheid tussen arm en rijk kent).

Bij enquêtes is er altijd een foutenmarge. We moeten vermijden 'brand!' te roepen wanneer we niet zeker zijn dat er brand is, want anders luistert op den duur niemand meer. Maar de Europese enquêtes tonen een significante stijging van het armoederisico bij kinderen in België en Wallonië (op basis van de Belgische en de regionale armoedegrenzen). Het is dus wel degelijk tijd voor een alarmsignaal. Een en ander wordt samengevat in tabel 1.

Tabel 1 – Armoederisico bij kinderen en ouderen.

	SILC 2006 (inkomens 2005)	SILC 2011 (inkomens 2010)	Significante evolutie?
0-17 jaar	**Op basis van Belgische armoedegrens**		
België	15,3%	18,7%	**
Vlaanderen	10,2%	10,4%	
Wallonië	19,2%	24,8%	*
0-17 jaar	**Op basis van regionale armoedegrens**		
Vlaanderen	11,3%	13,1%	
Wallonië	14,7%	20,8%	**
65+	**Op basis van Belgische armoedegrens**		
België	23,2%	20,2%	*
Vlaanderen	23,1%	18,1%	**
Wallonië	22,5%	22,6%	
65+	**Op basis van regionale armoedegrens**		
Vlaanderen	29,1%	22,5%	***
Wallonië	18,3%	16,0%	

Opmerking: *: significant verschillend van 2006 op het 0,10 significantieniveau; **: significant verschillend van 2006 op het 0,05 significantieniveau; ***: significant verschillend van 2006 op het 0,01 significantieniveau, gebruik makend van de onafhankelijke t-test.

Bron: Samengesteld door de auteurs, gebruik makend van EU SILC 2006, 2011.

Over de evolutie in Vlaanderen geeft de Europese enquête geen uitsluitsel, er is voorlalsnog geen significante toename van armoederisico's bij kinderen in Vlaanderen. Maar we hebben wel andere signalen dat kansarmoede bij de jongste kinderen stijgt, met name de registraties van Kind en Gezin (zie paragraaf 6).

In zekere zin is dit verschuivende armoederisico – ten voordele van ouderen en ten nadele van jongeren – niet verrassend. In de uitgebreide literatuur die sinds het midden van de jaren negentig gepubliceerd werd over de nood aan 'een nieuwe welvaartsstaat' werd vaak gewezen op nieuwe sociale risico's die zich aan het ontwikkelen waren, met name ook voor gezinnen met kinderen (Bonoli, 2006; Esping-Andersen e.a., 2002). Deze nieuwe sociale risico's hadden bijvoorbeeld te maken met de vaststelling dat kinderen waarvan één of beide ouders niet aan het werk zijn, in een samenleving waar een dubbel arbeidsinkomen de norm is geworden, vaker in precaire sociale situaties terechtkomen. Als er onvoldoende kinderopvang is om toe te laten dat alleenstaande ouders

aan het werk gaan, dan is dat risico zeker bij die groep erg hoog. Tegelijkertijd werd in de literatuur over 'de nieuwe welvaartsstaat' benadrukt dat investeren in kinderen hoger op de agenda moest komen. Adequate inkomensbescherming voor gezinnen met kinderen en een krachtig beleid van kinderopvang, voorschools onderwijs en onderwijs moesten hand in hand gaan. In deze visie moet kinderopvang niet alleen instaan voor 'opvang' die toelaat dat ouders aan het werk gaan; kinderopvang van degelijke kwaliteit is nodig om kinderen te socialiseren en voor te bereiden op een succesvolle schoolloopbaan. Kinderen waren een leidmotief in *Why we need a new welfare state*, zoals het bekende boek van Esping-Andersen e.a. heette. "Goed pensioenbeleid, zoals goed gezondheidsbeleid, start bij de geboorte", zo luidde het.

De 'actieve welvaartsstaat', die in 1999 als idee werd gelanceerd in België, vormde geen eenvoudig doorslagje van deze literatuur. Het bewustzijn dat met name kinderen in toenemende mate met bestaansonzekerheid te maken zouden krijgen, was bijvoorbeeld niet echt aanwezig. Maar wanneer we vijftien jaar later de balans van de actieve welvaartsstaat in België opmaken, moeten we toch bijzondere aandacht besteden aan de positie van kinderen (Vandenbroucke, 2013). De balans is op dat punt niet positief.

Dat het armoederisico verschuift naar een jongere generatie is geen alleenstaand Belgisch gegeven. Gemiddelde cijfers voor de EU-15 geven hetzelfde beeld.[4] Het gaat daarbij zowel om een geleidelijke maatschappelijke trend die al enige tijd in het (relatieve) voordeel speelt van het oudere bevolkingsdeel, maar ook om de impact van de crisis: pensioenen zijn immers het best beschermd wanneer een crisis toeslaat. De bescherming van inkomens van gepensioneerden is overigens op zichzelf een goede eigenschap van welvaartsstaten; het is één van de zogenaamde 'automatische stabilisatoren' in tijden van crisis. De crisis accentueert echter de kwetsbaarheid van een groeiende groep jongere mensen.

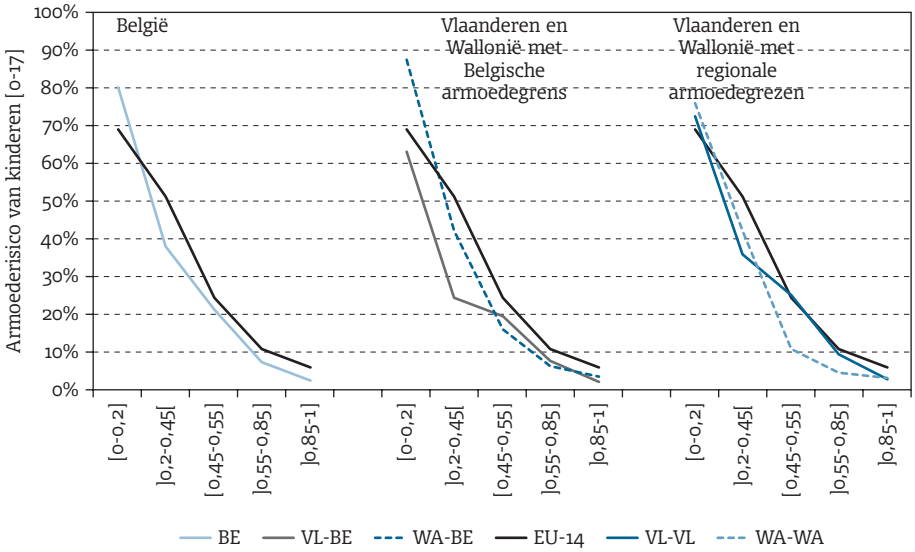
Niet alleen in België, maar in heel Europa is dus bijzondere aandacht nodig voor de precaire positie van kinderen. Wat ons in België in het bijzonder zorgen moet baren is dat we inzake armoede bij kinderen behoren tot de Europese middenmoot, ondanks de socialezekerheidstraditie waar we in ons land vaak hoog van opgeven. Als we ons beperken tot de lidstaten van de EU-15, dan blijkt dat de noordelijke lidstaten het beter doen dan België, terwijl de zuiderse en de Angelsaksische lidstaten het slechter doen dan België. Deze vaststelling zou een einde moeten stellen aan de zelfgenoegzaamheid waarmee vaak over de verdiensten van 'het Belgische sociale model' wordt gepraat.

3. De verdeling van werkgelegenheid over huishoudens en armoederisico's

Armoedecijfers zijn gebaseerd op het gezinsinkomen. Daarom moet het huishoudniveau het startpunt zijn van onze analyse: we zijn geïnteresseerd in de impact van sociale uitgaven op het gezinsinkomen en in de arbeidsmarktparticipatie van het gezin. In deze pa-

ragraaf focussen we op de arbeidsmarkt, in paragraaf 5 komen de sociale uitgaven aan bod. De betekenis van de arbeidsmarkt voor het gezin kunnen we meten met de 'werkintensiteit van het huishouden', een indicator die opgesteld wordt op basis van de SILC. De werkintensiteit is de verhouding tussen de arbeidsprestaties die de volwassen leden van het gezin geleverd hebben over een jaar (rekening houdend met het aantal maanden dat ze aan het werk waren en hun gemiddelde arbeidsduur) en het maximum dat ze hadden kunnen presteren als ze voortdurend en voltijds aan het werk waren geweest. In een gezin met twee volwassenen die beide voortdurend voltijds aan het werk waren, bedraagt de werkintensiteit dus 100%. Als beide volwassenen voortdurend aan het werk waren, maar deeltijds (aan 50%), dan bedraagt de werkintensiteit van het gezin 50%.[5]

Figuur 2 – Armoederisico bij kinderen naar werkintensiteit van het huishouden voor België en de Belgische regio's (naar Belgische en regionale armoedegrenzen), vergelijkend met de EU-14 (EU-SILC, 2011).



Opmerking: EU-14 geeft het gewogen gemiddelde weer van de EU-15-lidstaten zonder Ierland.[6]

Bron: Samengesteld door de auteurs.

In alle Europese welvaartsstaten is er een negatief verband tussen de armoederisico's van individuen en de werkintensiteit van het huishouden waartoe ze behoren. Figuur 2 geeft het risico op armoede bij kinderen weer voor vijf verschillende klassen van werkintensiteit: huishoudens met een zeer hoge werkintensiteit (de werkintensiteit varieert tussen 85% en 100%), huishoudens met een hoge werkintensiteit (tussen 55% en 85%), huishoudens met een medium werkintensiteit (tussen 45% en 55%), huishoudens met een lage werkintensiteit (tussen 20% en 45%) en huishoudens met een zeer lage werkintensiteit (20% of minder). In deze bijdrage noemen we huishoudens met een

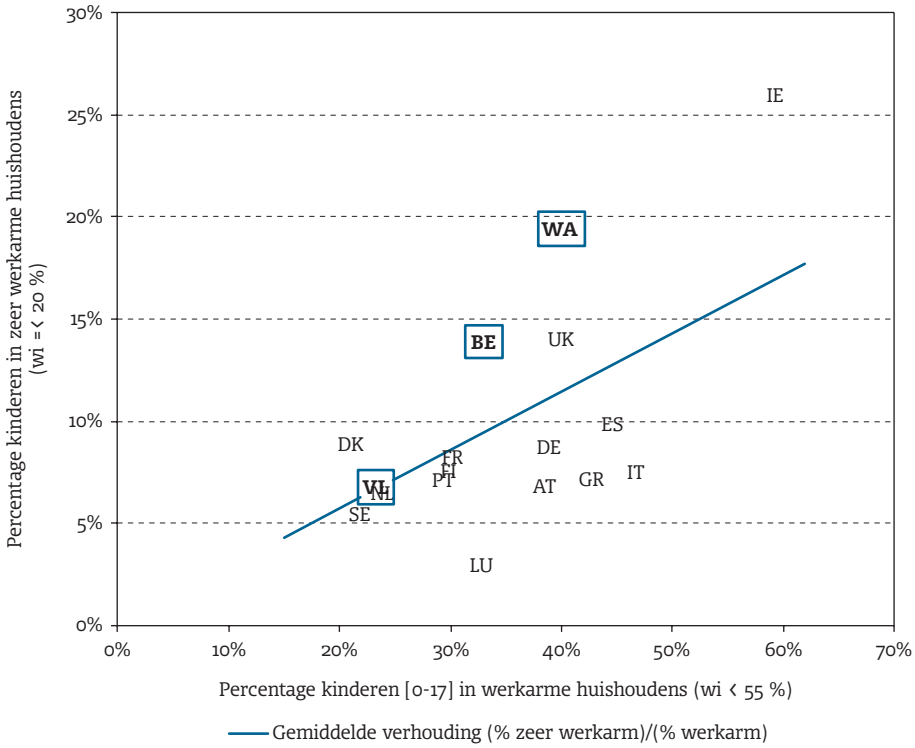
werkintensiteit van 20% of minder 'zeer werkarm'; huishoudens met een werkintensiteit van 55% of minder noemen we 'werkarm'; huishoudens met een werkintensiteit boven 55% noemen we 'werkrijk'; en huishoudens waarvan de werkintensiteit minstens 85% bedraagt, noemen we 'zeer werkrijk'. We vergelijken in figuur 2 België en de Belgische regio's (volgens de Belgische en de regionale armoedegrenzen) met het gemiddelde van de EU-15 zonder Ierland (waarvoor we de uitdrukking 'EU-14' gebruiken), op basis van SILC 2011.

Het armoederisico bij kinderen in zeer werkrijke huishoudens bedraagt 5,7% in de EU-14; het armoederisico in zeer werkarme huishoudens is met 68,2% meer dan tien keer hoger. Verder toont figuur 2 dat België in vergelijking met de EU-14 een gepolariseerd profiel heeft qua armoederisico's: het armoederisico in de twee 'extreme' klassen van werkintensiteit is significant verschillend van het Europese gemiddelde: het armoederisico ligt bij ons hoger voor zeer werkarme huishoudens (81,1%) en lager voor zeer werkrijke huishoudens (2,3%). De armoedekloof tussen de 'have's' en de 'have not's' van de arbeidsmarkt is dus bijzonder groot in België. Eerder verrassend is dat dit ook geldt voor Wallonië: kinderen die wonen in werkarme Waalse huishoudens lopen een zeer hoog risico op armoede, zowel met de Waalse als de Belgische armoedegrens als referentie. Ook intraregionaal bekeken is het verband tussen werkintensiteit en armoede in Wallonië dus sterk gepolariseerd. Het Vlaamse beeld is genuanceerder. Wanneer we een Belgische armoedegrens gebruiken, liggen de schattingen van het Vlaamse armoederisico in elke klasse van werkintensiteit lager dan in de EU-14 (maar de verschillen zijn niet altijd statistisch significant). Wanneer we de Vlaamse armoedegrens gebruiken, ligt het armoederisico voor zeer werkarme huishoudens in Vlaanderen hoger dan het EU-14-gemiddelde (maar het verschil is niet significant).[7]

De relatie tussen armoede en werkintensiteit vertoont in België dus een bijzonder profiel. Ons land heeft echter ook een afwijkend profiel met betrekking tot de verdeling van werkgelegenheid over huishoudens. Figuur 3 vat enkele kerngegevens samen, op basis van SILC 2011.

Op de horizontale as van figuur 3 wordt het percentage kinderen weergegeven dat leeft in een werkarm huishouden. Met 32,9% behoort België op dat vlak tot de middenmoot, in Wallonië ligt dat aandeel hoog, in Vlaanderen is het laag. Op de verticale as wordt het percentage kinderen weergegeven dat leeft in een zeer werkarm gezin: met 13,9% ligt dat aandeel in België zeer hoog, gedreven door de grote omvang van deze groep in Wallonië (Vlaanderen bevindt zich qua werkarmoede en ernstige werkarmoede op een gelijke hoogte als Nederland). De rechte lijn in figuur 3 laat toe om te beoordelen in welke mate de verhouding tussen zeer werkarme en werkarme gezinnen beantwoordt aan een Europees gemiddelde: als een land (of regio) zich erboven situeert, dan is de verdeling van jobs over huishoudens zeer scheef, wat betekent dat het aandeel van de zeer werkarme gezinnen binnen de groep werkarme gezinnen zeer groot is. Deze vaststelling kan in verband worden gebracht met een sterke polarisatie op de arbeidsmarkt.[8]

Figuur 3 – Werkgelegenheid op huishoudniveau: kinderen in werkarme en in zeer werkarme gezinnen (EU-SILC, 2011).



Opmerking: voor Ierland is EU SILC 2010 gebruikt.

Bron: Samengesteld door de auteurs.

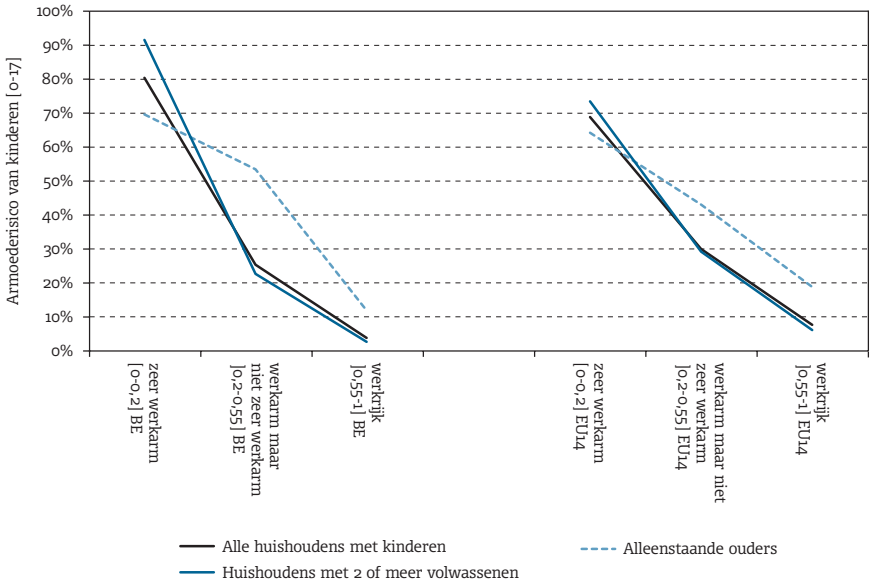
Veel Belgische kinderen leven in een gezin dat zeer werkarm is en zij worden in België meer dan elders geconfronteerd met een groot armoederisico.

Uit het voorgaande kunnen we besluiten dat de middelmatige prestatie van België inzake kinderarmoede gepaard gaat met een afwijkend patroon van werkgelegenheid over huishoudens en van de armoederisico's die daarmee samenhangen. Veel Belgische kinderen leven in een gezin dat zeer werkarm is en kinderen in zeer werkarme gezinnen worden in België meer dan elders (meer dan in de EU-15) geconfronteerd met grote armoederisico's. De laatste vaststelling geldt overigens ook voor de ruimere groep van kinderen in Belgische werkarme gezinnen: deze worden meer dan elders geconfronteerd met armoederisico's, terwijl kinderen in werkrijke gezinnen in België minder dan elders geconfronteerd worden met armoederisico's. Dat patroon wordt in hoge mate bepaald door Wallonië; maar de observaties die we in deze paragraaf hebben samen-

gevat, leren ook waarom Vlaanderen, op zichzelf beschouwd, niet echt tot de absolute 'top' behoort inzake armoede bij kinderen. Dat illustreren we in paragraaf 4 van deze bijdrage. Eerst brengen we nog een precisering aan met betrekking tot de band tussen werkarmoede en inkomensarmoede.

Figuur 2 illustreerde dat de werkintensiteit van het huishouden een cruciale factor is in het verklaren van het armoederisico. Wat deze maatstaf van werkintensiteit werkelijk betekent voor een huishouden, hangt natuurlijk af van de omvang van het huishouden. Een alleenstaande ouder die vier dagen per week werkt, ervaart een heel andere situatie dan een koppel met kinderen, waarvan één partner vijf dagen per week werkt en de andere partner drie dagen per week, alhoewel de werkintensiteit in beide gevallen gelijk is aan 80%. Werk en gezin combineren is voor de alleenstaande ouder waarschijnlijk moeilijker dan voor het koppel. Het inkomen van het koppel ligt vermoedelijk heel wat hoger dan het inkomen van de alleenstaande ouder. Deze inkomensfactor brengen we in beeld door de relatie tussen het risico op armoede en de werkintensiteit van het huishouden apart te bekijken voor alleenstaande ouders enerzijds en alle andere huishoudens met kinderen anderzijds. We doen dat in figuur 4 zowel voor België als voor de EU-14.

Figuur 4 – Armoederisico van kinderen naar de werkintensiteit van het huishouden, voor alle huishoudens met kinderen, alleenstaande ouders en huishoudens met twee of meer volwassenen, België en EU-14 (EU-SILC, 2011).



Opmerking: EU-14 geeft het gewogen gemiddelde weer van de EU-15-lidstaten zonder Ierland. Een individu wordt als volwassene beschouwd indien hij of zij tussen de 18 en 59 jaar is, uitgezonderd studenten in de leeftijdsgroep 18-24. Huishoudens enkel bestaande uit kinderen, studenten jonger dan 25 jaar en/of 60-plussers worden buiten beschouwing gelaten.

Bron: Samengesteld door de auteurs.

In figuur 4 beperken we de analyse tot drie klassen van werkintensiteit: kinderen in huishoudens die zeer werkarm zijn, kinderen in huishoudens die werkarm zijn maar niet zeer werkarm (met een werkintensiteit tussen 20% en 55%) en kinderen in huishoudens die werkrijk zijn. Het verband tussen werkintensiteit, aantal volwassenen in het huishouden en armoede is niet lineair: binnen de groep zeer werkarme huishoudens is het armoederisico kleiner bij kinderen van alleenstaande ouders dan bij andere kinderen; bij huishoudens die werkarm zijn maar niet zeer werkarm, draait het beeld om: binnen deze groep is het armoederisico, met name in België, veel hoger voor kinderen van alleenstaande ouders dan voor andere kinderen. In de groep werkrijke gezinnen is het armoederisico van kinderen van alleenstaande ouders enerzijds heel wat lager dan bij werkarme alleenstaande ouders, maar het is toch hoger dan het armoederisico van andere kinderen binnen het werkrijke segment. Het gemiddelde Europese patroon, aan de rechterkant van figuur 4, is qua structuur vergelijkbaar met het Belgische, maar de armoederisico's liggen op andere niveaus (wat we ook leerden uit figuur 2).

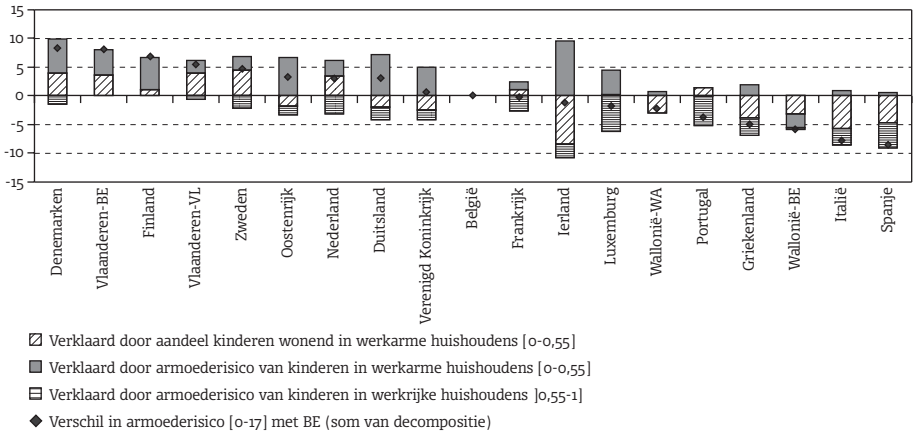
Kinderen van alleenstaande ouders lopen over het algemeen een veel groter risico op armoede dan andere kinderen. Vandenbroucke en Vinck (2013) illustreren dat dit in België hoofdzakelijk te wijten is aan een verschillende participatie in de arbeidsmarkt: de werkintensiteit van huishoudens van alleenstaande ouders ligt over het algemeen veel lager dan de werkintensiteit van andere huishoudens met kinderen. Dat rechtvaardigt een sterke klemtoon op de 'werkintensiteit van het huishouden' in deze bijdrage. Dat neemt natuurlijk niet weg dat huishoudens die identiek zijn qua werkintensiteit, maar verschillend qua samenstelling, met uiteenlopende armoederisico's geconfronteerd worden. Dat leidt tot complexe beleidsuitdagingen, waar we verder in deze bijdrage op terugkomen.

4. België en de Belgische regio's in Europees perspectief: een decompositie

De vaststellingen in de vorige paragraaf leveren drie factoren op die het verschil tussen België en andere Europese landen inzake kinderarmoede kunnen verklaren. Ten eerste, hoeveel kinderen leven in een werkarm gezin? Hoe meer kinderen in werkarme gezinnen leven, hoe meer kinderen financieel bestaansonzeker zijn. Dat is niet de enige factor die armoedeverschillen tussen landen uitlegt. De tweede factor heeft te maken met de hoogte van het armoederisico binnen de groep van werkarme gezinnen: in sommige landen zorgen sociale uitkeringen ervoor dat het armoederisico binnen deze groep kleiner is dan in andere landen. De derde factor verwijst naar het armoederisico in de groep van de werkrijke gezinnen: over het algemeen ligt dat armoederisico laag, maar toch verschilt het van land tot land en ook dat beïnvloedt de globale armoedecijfers. We formaliseren deze analyse door een decompositie waarin België als vergelijkingsland gekozen wordt. De techniek wordt toegelicht en besproken in Vandenbroucke en Vinck (2013), een resultaat wordt getoond in figuur 5.[9]

In figuur 5 rangschikken we de vijftien Europese landen, maar ook Vlaanderen en Wallonië, op basis van het volgende criterium: hoe groot was het verschil met België inzake het armoederisico bij kinderen in 2010? Het meest positieve verschil liet zich optekenen in Denemarken, de kinderarmoede bedroeg er 10,2% (8,4 procentpunten beter dan in België). Het meest negatieve verschil vinden we in Spanje, de kinderarmoede bedroeg er 27,2% (8,6 procentpunten slechter dan België). Let wel, de hier gehanteerde armoedegrens om de Spaanse armoede te berekenen, ligt lager dan de armoedegrens in Denemarken, want deze grenzen zijn gebaseerd op de mediane inkomens binnen elk land afzonderlijk. Met andere woorden: in Spanje leeft haast drie op tien van de kinderen in een gezin met een inkomen beneden een Spaanse armoedegrens die veel lager is dan de Deense; in Denemarken leeft één op tien van de kinderen onder de Deense armoedegrens. De armoedecijfers voor 'Vlaanderen-BE' en 'Wallonië-BE' zijn berekend op basis van de Belgische armoedegrens. De cijfers voor 'Vlaanderen-VL' en 'Wallonië-WA' zijn berekend op basis van regionale armoedegrenzen.

Figuur 5 – Decompositie van het verschil in armoederisico bij kinderen tussen België en de EU-15-lidstaten (en de Belgische regio's) (EU-SILC, 2011).



Opmerking: Voor Ierland worden EU SILC 2010 data gebruikt.

Bron: Samengesteld door de auteurs.

Voor elk Europees land (en voor Vlaanderen en Wallonië) splitsen we het verschil met België op in drie componenten die elk een deel van het verschil verklaren. Het gaat om het verschil in armoede dat verklaard kan worden door:

1. het verschillend percentage kinderen dat leeft in werkarme gezinnen, in de veronderstelling dat dit het enige verschil met België zou zijn (de balkjes met schuine streep);
2. het verschil in armoederisico voor kinderen in werkarme gezinnen, in de veronderstelling dat dit het enige verschil met België zou zijn (de grijze balkjes);

3. het verschil in armoederisico voor kinderen in werkrijke gezinnen, in de veronderstelling dat dit het enige verschil met België zou zijn (de balkjes met een horizontale streep).

Voor Denemarken en Spanje levert deze decompositie het volgende op. Dat Denemarken 8,4 procentpunten minder armoede kent dan België wordt voor 3,9 procentpunten verklaard door het feit dat er minder Deense kinderen leven in werkarme gezinnen; voor 6,0 procentpunten door het feit dat kinderen in werkarme gezinnen een kleiner armoederisico hebben dan kinderen in Belgische werkarme gezinnen; en voor 1,6 procentpunten door het feit dat kinderen in werkrijke gezinnen een hoger armoederisico kennen (0,2 procentpunten van het verschil vormen een restterm die we niet opnemen in deze figuur). In Spanje ligt de armoede 8,6 procentpunten hoger dan in België. Dat wordt voor 4,7 procentpunten verklaard door het feit dat het aandeel kinderen in werkarme gezinnen in Spanje hoger is dan in België; en voor 4,5 procentpunten door het feit dat het armoederisico in werkrijke gezinnen hoger ligt dan in België; het armoederisico van kinderen in werkarme gezinnen speelt quasi geen rol in de vergelijking tussen Spanje en België.

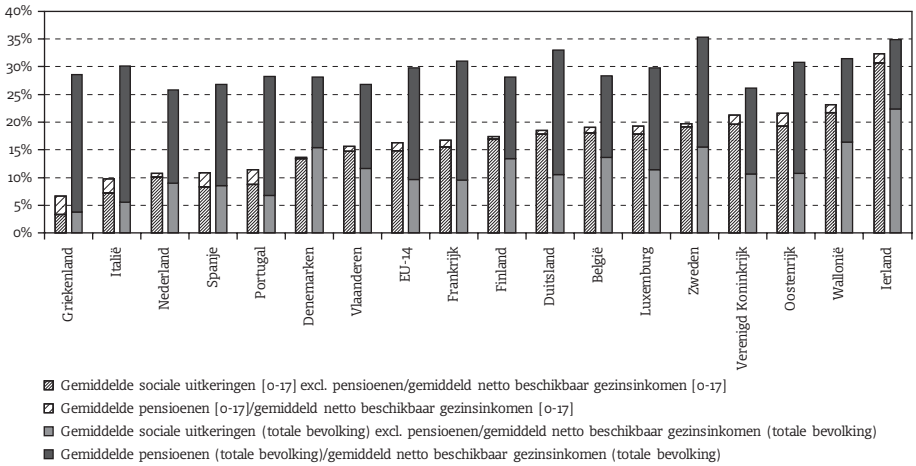
Een decompositie is een mechanische analyse, waar omzichtig moet mee worden omgegaan. Ze suggereert toch drie conclusies. Ten eerste, de landen die het uitgesproken beter doen dan België realiseren dat positieve verschil vooral doordat een kleiner aandeel kinderen leeft in werkarme gezinnen en doordat het armoederisico bij werkarme gezinnen er kleiner is. Ten tweede, er blijkt niet meteen een onvermijdelijke 'afruil' tussen enerzijds 'een klein aandeel kinderen in werkarme gezinnen' en anderzijds de sociale bescherming van werkarme gezinnen. Het is niet zo dat landen die het comparatief goed doen met betrekking tot de activiteitsgraad van gezinnen met kinderen, landen zijn waar het beleid de niet-actieve gezinnen met kinderen in armoede duwt. Ten derde, de landen die het slechter doen dan België, doen het slechter omdat er meer werkarme gezinnen met kinderen zijn en omwille van een groter armoederisico in de werk-ijke gezinnen.[10]

Als we kijken naar de positie van de Belgische regio's, dan zien we dat Wallonië zeer slecht scoort omdat zowel het aandeel kinderen in werkarme gezinnen als het armoedepercentage in werkarme gezinnen bijzonder hoog ligt. Vlaanderen hoort echter bij de best presterende landen van de EU-15. Toch doet Denemarken het nog beter dan Vlaanderen wanneer we de Vlaamse armoedegrens hanteren. Een decompositie van het verschil tussen Denemarken en Vlaanderen (die we hier niet tonen) leert dat dit volledig wordt verklaard door het feit dat Denemarken het beter doet dan Vlaanderen inzake het armoederisico bij werkarme gezinnen.

5. Sociale uitgaven en het dilemma van de tweeverdienerssamenleving

Figuur 6 illustreert het belang van de sociale uitgaven voor de gezinsinkomens in de EU-15, zoals dat geschat kan worden op basis van SILC 2011.[11]

Figuur 6 – Sociale uitgaven op basis van SILC 2011.



Opmerkingen: Voor Ierland worden EU SILC 2010 data gebruikt. Alle inkomenscomponenten zijn gestandaardiseerd volgens de OESO gemodificeerde equivalentieschaal.

Bron: Samengesteld door de auteurs, gebruik makend van EU SILC 2011.

Figuur 6 geeft voor elk land en voor Vlaanderen en Wallonië:

1. het aandeel van de pensioenen in de gezinsinkomens, voor de hele bevolking (het zwarte balkje);
2. het aandeel van andere uitkeringen dan pensioenen in de gezinsinkomens, voor de hele bevolking (grijs balkje);
3. het aandeel van de pensioenen in de gezinsinkomens van kinderen (het balkje met donkere schuine streepjes);
4. het aandeel van andere uitkeringen dan pensioenen in de gezinsinkomens van kinderen (het balkje met lichte schuine streepjes).

Dit 'aandeel' is gelijk aan de gestandaardiseerde gemiddelde waarde van de betrokken sociale transfers gedeeld door de gestandaardiseerde gemiddelde waarde van de netto beschikbare huishoudinkomens, zodat rekening wordt gehouden met de omvang en de structuur van huishoudens.

Deze figuur ondersteunt drie vaststellingen. Ten eerste zijn de sociale uitgaven (exclusief pensioenen) voor huishoudens met kinderen in België hoger dan het Europese gemiddelde, maar er zijn andere landen die nog meer uitgeven. Ten tweede, sommige

welvaartsstaten, voornamelijk de zuiderse, worden gekenmerkt door een sterk gewicht van pensioenuitgaven, ze hebben een 'pensioenbias'; dat is niet het geval voor België. Ten derde, voornamelijk in welvaartsstaten met een pensioenbias krijgen kinderen aanzienlijk minder inkomenssteun dan huishoudens in het algemeen. In dat opzicht blijkt België iets meer 'kindgeoriënteerd' dan het EU-15-gemiddelde.

Deze observaties zijn ex post: wanneer een land door grote werkloosheid getroffen wordt en daardoor meer uitkeringen begint te geven aan gezinnen met kinderen, kan het lijken alsof dit land genereuzer en meer kindgeoriënteerd wordt, terwijl het armoederisico bij kinderen absoluut niet verbetert. Precies omdat deze steekproef slaat op het crisisjaar 2010, blijkt hieruit geen eenvoudige correlatie tussen het belang van sociale uitkeringen voor gezinnen met kinderen en kinderarmoede. Dergelijke correlatie tussen (meer) sociale uitgaven en (minder) kinderarmoede is 'in normale tijden' wel zichtbaar. Vandenbroucke, Diris en Verbist (2013) analyseren dit verband over meerdere jaren. Ze stellen ook vast dat de middelmatige prestatie van België inzake kinderarmoede niet verklaard kan worden door macrogegevens over de Belgische sociale uitgaven: gegevens zoals weergegeven in figuur 6, laten niet toe te zeggen dat de Belgische sociale uitgaven in vergelijking met andere landen 'doelmatig' zijn, noch dat ze 'ondoelmatig' zijn. In vergelijking met andere landen heeft het meest aanwijsbare Belgische probleem, op dit niveau van analyse, te maken met werkgelegenheid en de verdeling van werkgelegenheid over huishoudens. Dat betekent echter niet dat er geen ruimte is om onze sociale uitgaven doelmatiger te maken. Microsimulaties kunnen ons inzicht daarin vergroten. Met betrekking tot mogelijke hervormingen in de kinderbijslag worden resultaten van microsimulaties gerapporteerd door Cantillon e.a. (2013) en door Maréchal e.a. (2010a). Deze laatste illustreren hoe doelgerichte hervormingen inzake selectiviteit van de kinderbijslag een effectiever instrument kunnen maken tegen armoede zonder grote budgettaire meeruitgaven (zie Vandenbroucke & Vinck, 2013, voor een bespreking van dit resultaat). Hoofdstuk 7 in het tweede deel van dit Jaarboek gaat verder in op dit thema.

We kunnen geen wonderen verwachten van hervormingen inzake kinderbijslag an sich. Opnieuw nadenken over de rol van kinderbijslag past echter in een bredere bezinning over de gezinsdimensie in ons sociaal beleid. In een samenleving waar de levensstandaard van werkrijke tweeverdieners in toenemende mate bepaalt wat elk huishouden nodig heeft om bij de mainstream te horen, staat het sociaal beleid op het eerste gezicht voor een dilemma. We stellen immers niet alleen vast dat werkarme gezinnen met kinderen deze levensstandaard niet bereiken, wat ook hun samenstelling is. Om dat probleem aan te pakken is niet alleen meer werkgelegenheid nodig, maar ook een gericht activeringsbeleid, ondersteund door een sterke uitbouw van kinderopvang. We stellen daarnaast ook vast dat verschillen in de samenstelling van gezinnen een structureel dilemma creëren. Enerzijds wordt de hoogte van individuele sociale uitkeringen beperkt door de hoogte van de minimumlonen (met het oog op de prikkel om te werken creëren de minimumlonen een 'glazen plafond' voor individuele uitkeringen, in de woorden van Cantillon e.a., 2013). Deze minimumlonen worden op hun beurt beperkt door

overwegingen van jobcreatie en internationale concurrentie. Anderzijds zijn de sociale uitkeringen niet hoog genoeg om alleenstaande ouders te beschermen tegen armoede; en dat geldt zelfs voor onze – in vergelijking met andere landen relatief genereuze – minimumlonen wanneer alleenstaande ouders instaan voor meer dan twee kinderen (zie ook Cantillon & Van Mechelen, 2013). De uitdaging is dus om de sociale bescherming te verbeteren op het niveau van het huishouden, zonder echter werkloosheidsvallen te organiseren op het niveau van het huishouden, en dat zowel voor alleenstaande ouders als voor koppels met kinderen. Dat is geen pleidooi voor de klassieke 'gezinsmodalisering' van onze vervangingsinkomens, maar een pleidooi om kostencompenserende sociale uitgaven (zoals kinderbijslag, maar ook ondersteuning voor huisvesting, terugbetaling van gezondheidszorgen) op een selectieve manier aan te wenden om de kosten van huishoudens met bescheiden inkomens beter te ondersteunen zonder dat werkloosheidsvallen op het gezinsniveau ontstaan. In de gezondheidszorg gebeurt dat al sedert enkele jaren doelbewust met de maximumfactuur, die de globale uitgaven voor gezondheidszorg van gezinnen beperkt.

6. Oorzaken van toenemende armoede bij kinderen

Waarom neemt de armoede bij kinderen toe? Een analyse van de verschuivingen tussen SILC 2006 en SILC 2011 toont dat kinderarmoede in België vooral toegenomen is omdat de armoederisico's gestegen zijn in huishoudens waarvan de werkintensiteit beneden 85% ligt, dat wil zeggen: in die huishoudens die niet behoren tot de zeer werkrijke groep (Vandenbroucke & Vinck, 2013). Dat is een ontnuchterende vaststelling: ze moet niet alleen meegenomen worden in een kritisch bilan van het beleid dat de voorbije tien jaar gevoerd is, maar ons ook doen nadenken over het beleidsparadigma dat nu nodig is.

Zoals eerder gezegd, laat de SILC vooralsnog geen statistisch significante stijging van de armoederisico's in Vlaanderen zien. De 'index van kansarmoede' van Kind en Gezin toont echter een sterke stijging van kansarmoede bij de jongste kinderen. Deze index is gebaseerd op zes criteria: het inkomen, de opleiding en de werksituatie van de ouders, de gezondheid van de gezinsleden en hun woning en het stimulatieniveau van de kinderen. Een kind dat negatief scoort op minstens drie van deze criteria wordt beschouwd als kansarm. Na een periode van stabiliteit tussen 2001 en 2004, nam de kansarmoede sterk toe: tot 2004 schommelde het cijfer rond de 6%, het cijfer voor 2012 bedraagt 10,5% (Kind en Gezin, 2013).[12] Bij de deelcriteria valt op dat niet alleen de werk- en de inkomenssituatie van ouders met kleine kinderen tijdens de voorbije jaren achteruit zijn gegaan (wat op zichzelf niet verrassend is, gezien de economische crisis), maar ook de scores voor opleiding en huisvesting: een groter aandeel van deze ouders is laagopgeleid en/of slecht gehuisvest. De opleidingscijfers suggereren een band met migratie, maar ze laten niet toe te onderscheiden in welke mate het gaat om vroegere migratie of nieuwe instroom van jonge mensen met een lage opleiding uit het buitenland. De

index van Kind en Gezin toont alleszins duidelijk aan hoe groot het gewicht is van ouders met een niet-Belgische afkomst in de geschetste evolutie. De rapportering voor 2012 geeft aan dat 28,7% van de kinderen met een moeder van niet-Belgische afkomst kansarm is, tegenover slechts 4,6% van de kinderen met een moeder van Belgische afkomst. Het aandeel van kinderen met een niet-Belgische moeder groeit. Het percentage kansarme kinderen groeit zowel in de groep met een Belgische als in de groep met een niet-Belgische moeder, maar met name in de laatste groep. Een decompositie van de cijfers van Kind en Gezin leert het volgende: tussen 2010 en 2012 steeg de index met 1,9 procentpunten; 0,3 procentpunten worden verklaard door het stijgende aandeel van niet-Belgische moeders; 0,4 procentpunten worden verklaard door de toenemende registratie van kansarmoede binnen de groep kinderen met Belgische moeders; 1,2 procentpunten worden verklaard door de toenemende registratie van kansarmoede binnen de groep met niet-Belgische moeders.

De SILC-steekproef is niet voldoende omvangrijk om met grote stelligheid conclusies te trekken over de evolutie van armoede bij relatief kleine deelgroepen in de bevolking. Dat het armoederisico bij gezinnen uit migratie veel hoger ligt dan bij andere gezinnen, met name wanneer de ouders van buiten de EU komen, staat echter buiten kijf. De verklaring ligt enerzijds in het feit dat meer van deze migratiegezinnen met kinderen werkarm zijn. Bovendien ligt het armoederisico er hoger, zowel bij kinderen uit werkarme als bij kinderen uit werkrijke gezinnen (Vandenbroucke, 2013). Dat wijst erop dat niet alleen een louter gebrek aan arbeidsmarktparticipatie, maar ook de kwaliteit van de participatie aan de arbeidsmarkt een verklaring vormt voor het grotere armoederisico bij allochtonen. Vermits de groep kinderen uit migratie groeit, ook in de SILC, ligt hier een belangrijke verklaring voor de stijgende armoedecijfers in de SILC.

7. Van analyse naar beleid en politiek

Timmert België aan de weg van de nieuwe welvaartsstaat die nodig is in de 21ste eeuw? Bestaansonzekerheid bij gezinnen met kinderen is de beste barometer om dat te beoordelen. Die barometer duidt helaas aan dat het niet de goede kant uit gaat. Een kwart van de Waalse kinderen zit onder de Belgische armoedegrens; in Vlaanderen gaat het om zowat 10%. Armoede is, zo gemeten, vooral in opmars in Wallonië. De Franstalige Gemeenschap en het Waalse Gewest zouden zich daarover moeten bezinnen. Het Belgische referentiekader verbloemt echter ook de Vlaamse realiteit: bij de jongste generatie neemt de kansarmoede in Vlaanderen toe.

Landen die uitgesproken beter presteren dan België, met name de Noord-Europese landen die aansluiten bij Esping-Andersens ‘nieuwe welvaartsstaat’, doen het beter op twee punten: minder kinderen leven in werkarme gezinnen en het armoederisico bij werkarme gezinnen is er kleiner. De sociale uitgaven liggen in België iets hoger dan het

Europese gemiddelde, maar met het oog op armoede bij kinderen zijn onze uitgaven klaarblijkelijk minder doelmatig. Of beter, het samenspel van sociale voorzieningen en sociale uitgaven, onderwijs- en arbeidsmarktbeleid is bij ons minder doelmatig. Het is belangrijk om de uitdagingen van de welvaartsstaat in hun samenhang te zien: landen die relatief goed presteren inzake kinderarmoede zijn vaak ook landen die reeds geruime tijd geleden vrij doortastende strategieën ontwikkelden om mensen langer aan het werk te houden en later op pensioen te laten gaan, zodat het gewicht van de pensioenuitgaven niet te groot wordt.[13] België is vandaag, qua sociale uitgaven, niet gekenmerkt door een pensioenbias. Het besef dat sociale risico's verschuiven in het nadeel van jongere generaties zou er ons toe moeten aanzetten om te vermijden dat we dat in de toekomst wel worden.

> Het samenspel van sociale voorzieningen en sociale uitgaven, onderwijs- en arbeidsmarktbeleid is minder doelmatig.

Vanzelfsprekend moet een grondige analyse dieper graven dan de eenvoudige decompositie van armoedecijfers die aan bod kwamen in deze bijdrage. De Vlaamse Armoedemonitor 2013 illustreert dat bepaalde types van gezinnen bijzonder kwetsbaar zijn, zoals eenoudergezinnen, gezinnen waarvan de ouders laagopgeleid zijn en gezinnen waarvan de ouders afkomstig zijn van buiten de EU (Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2013). De Europese Commissie en het Europese Sociale Beschermingscomité hebben de voorbije jaren heel wat analyses gepubliceerd over armoede bij kinderen, met ook interessante beleidsaanbevelingen (zie bijvoorbeeld SPC, 2012a). De aandacht gaat daarbij in het bijzonder naar de jongste kinderen. Er bestaat een uitgebreide wetenschappelijke literatuur over de band tussen investeringen in 'Early Childhood Education and Care' (ECEC, wat we voor Vlaanderen het best vertalen als kinderopvang en kleuteronderwijs en de beleidsinitiatieven die daarbij aansluiten) enerzijds, en succesvolle schoolloopbanen anderzijds, met name voor kinderen met een kansarme achtergrond. Deze bevindingen ondersteunen het 'sociale investeringsparadigma', waarop vergelijkingen tussen welvaartsstaten vaak gebaseerd zijn: welvaartsstaten die succesvol zijn inzake werkgelegenheid en sociale insluiting worden gekenmerkt door een hoog niveau van 'preventieve' investeringen in menselijk kapitaal, met name in 'Early Childhood and Care'. De literatuur over het belang van ECEC en sociale investeringen is weliswaar niet altijd eenduidig, sommige auteurs leggen sterker dan andere de nadruk op de samenhang tussen verschillende beleidsdomeinen en beleidsevenwichten die nodig zijn. Zo is samenhang en evenwicht nodig tussen 'preventieve' investeringen in menselijk kapitaal en 'curatieve' sociale bescherming. Er is ook een evenwicht nodig tussen principes van selectiviteit ten gunste van kansarme groepen en de inbedding van dit selectieve beleid in universele voorzieningen die ervoor zorgen dat sociale diensten en scholen te maken krijgen met een mix van kinderen uit diverse achtergronden.[14]

Het gaat daarbij niet alleen om ongelijke toegang tot de materiële voordelen van de welvaartsstaat, maar ook, en misschien nog meer, tot de immateriële voordelen: preventieve gezondheidszorg, gezondheidsopvoeding, opleiding en onderwijs. Gezinnen waarvan de volwassen leden een zwakke of geen band met de arbeidsmarkt hebben, zijn maatschappelijk kwetsbaar. Niet alleen is het risico op financiële armoede hoog in deze gezinnen; opgroeien in een gezin waar niemand werkt, kan betekenen dat je als kind weinig sociaal en cultureel kapitaal meekrijgt, onder meer omdat de netwerken daarvoor mankeren. De agenda die voorligt, is niet alleen een van bescherming en financiële steun, maar ook van activering en emancipatie.

Op basis van de literatuur en van de eenvoudige decomposities die in deze bijdrage belicht werden, kunnen we de beleidsuitdaging als volgt samenvatten. De actieve welvaartsstaat van het voorbije decennium heeft sterk ingezet op positieve financiële prikkels, met name de verhoging van het netto-inkomen, na belastingen en bijdragen, die lage lonen opleveren (Vandenbroucke, 2013). De impact daarvan op het aantal zeer werkarme gezinnen is beperkt gebleven en dat financiële arsenaal is ook niet opgewassen tegen de uitdaging van de migratie. Een vicieuze cirkel dreigt: ongekwalificeerde jongeren zullen jonge ouders worden met weinig kansen op de arbeidsmarkt, die hun kinderen opnieuw weinig kansen kunnen bieden. We hebben grondige hervormingen nodig in ons onderwijsbestel en in de arbeidsmarkt om zo'n vicieuze cirkel te vermijden. De scheve verdeling van jobs over huishoudens onderlijnt de noodzaak om niet alleen jobs te scheppen, maar ook te zorgen voor een goed gericht activeringsbeleid en een doordachte uitbouw van kinderopvang. Het sociaal beleid bood ten slotte ook geen antwoord op het structurele dilemma van een samenleving waar werkrijke tweeverdieners de norm bepalen voor een fatsoenlijke levensstandaard: de uitdaging is om de sociale bescherming op het niveau van huishoudens te verbeteren zonder werkloosheidsvallen te creëren op het niveau van huishoudens. Beleid dat 'kosten van het gezin' compenseert, wat ook de samenstelling van het gezin is, kan daarbij een nuttige rol spelen. Die rol moet herbekeken worden, zowel in het domein van de huisvesting als in de kinderbijslag.

Het is niet zo dat er de voorbije jaren niets gebeurd is. De facto zorgde het federale beleid de voorbije tien jaar voor een iets betere verdeling van de fiscale aftrekken en kinderbijslagen over de inkomensgroepen, maar het gewicht van de bijslagen kalfde af (Cantillon e.a., 2013). De eerste lijn in de gezondheidszorg staat sterker dan tien jaar geleden. Activering kwam op de agenda (Vandenbroucke, 2013). De Vlaamse regering keurde in 2011 een Vlaams Actieplan Kinderarmoede goed. Het plan kwam er na een rondetafelgesprek over kinderarmoede met betrekking tot vier thema's: kwaliteitsvolle gezinsondersteuning, toegankelijkheid van de voorzieningen, toeleiding naar het kleuteronderwijs en een aangepaste leefomgeving in en om het huis en de buurt. De maatregelen in het actieplan werden gekoppeld aan een breed geheel van rechten: het recht op gezin, onderwijs, werk, huisvesting en energie, maatschappelijke participatie en vrije tijd, cultuur en sport. De focus van de acties werd gelegd op kinderen tussen nul en drie jaar.

Het Vlaamse beleid zette de voorbije jaren sterk in op meer kinderopvang, voorrangsregels inzake kinderopvang voor kwetsbare gezinnen[15] en een uitbreiding van het principe dat de bijdragen gekoppeld zijn aan de hoogte van het inkomen. Een nieuw decreet voorschoolse kinderopvang kwam tot stand in 2012. Tegen 2016 zou minstens de helft van de kinderen onder de drie jaar een plaats moeten hebben in de kinderopvang. Tegen 2020 moet voor alle gezinnen met een behoefte aan kinderopvang een plaats beschikbaar zijn. Naast kinderopvang besteedde het Vlaamse gezinsbeleid ook aandacht aan opvoedingsondersteuning van kansarme gezinnen. Tegelijkertijd werd geïnvesteerd in kleuteronderwijs.[16] Een actieplan voor kleuterparticipatie kwam tot stand, met samenwerking tussen Kind en Gezin, onderwijsactoren en lokale verantwoordelijken. De personeelsomkadering van kleuterklassen werd stelselmatig verbeterd en scholen met veel kansarme kleuters en kinderen kregen extra omkadering en werkingsmiddelen. Verder bouwend op het traditionele stelsel van studietoelagen, dat enkel bestond voor secundair en hoger onderwijs, werd een systeem van selectieve schooltoelagen ingesteld. De schooltoelagen vormen een beperkte financiële tegemoetkoming, die ongeveer een kwart van de Vlaamse kinderen ondersteunt, en vormen ook een stimulans voor de ouders om de kinderen te laten participeren in het kleuteronderwijs. De facto werd ook een verplichting ingevoerd om kinderen minstens een jaar naar een kleuterschool te sturen: kinderen die niet minimum één jaar naar een Nederlandstalige kleuterklas zijn geweest, moeten een taaltoets afleggen. Het onderwijs kreeg ook een actieplan voor gezondheidsopvoeding op school.

Er werd gestudeerd en geëvalueerd[17] en er is vooruitgang zichtbaar. Een ontwerpdecreet met betrekking tot preventieve gezinsondersteuning en 'Huizen van het Kind' ligt klaar. Voor gemeentelijke projecten is een beperkt, maar terugkerend, budget (4,5 miljoen euro) vastgelegd, en met een Kinderarmoedefonds hoopt men een brede maatschappelijke mobilisatie tot stand te brengen. Of dat alles voldoende krachtig is en toelaat om een fragmentarische aanpak te overstijgen, is nog onduidelijk. Afzonderlijke beleidslijnen leidden tijdens de voorbije jaren soms hun eigen leven: eerst een steekvlam, na verloop van tijd soms een vlam op een laag pitje. Het bewustzijn dat het om de globale architectuur van ons sociale bestel gaat en dat het hele beleid, federaal, regionaal en gemeentelijk, door deze bril en met deze barometer moet bekeken worden, ontbrak. Daardoor werden prioriteiten niet altijd scherp afgewogen. Dat werd tijdens de voorbije jaren pijnlijk geïllustreerd door het debat over de Vlaamse kindpremie.[18]

Het gaat daarbij niet alleen over kinderopvang, onderwijs en uitkeringen. Ook op het vlak van activering van mensen en dynamiseren van de arbeidsmarkt is nog een weg af te leggen in België. Activering veronderstelt een evenwicht tussen financiële prikkels enerzijds en begeleiding en opvolging anderzijds. Omdat de ruimte om op het eerste vlak veel vooruitgang te boeken nu beperkt is, zullen de gewesten, zeker in het licht van hun nieuwe bevoegdheden na de zesde staatshervorming, op het tweede vlak een grotere en meer efficiënte inspanning moeten doen. Tegelijkertijd betekent dit dat we, ook op het federale vlak, moeten nadenken over een algehele modernisering van de

arbeidsmarkt. De zesde staatshervorming hevelt bevoegdheden over naar de regio's die cruciaal zijn met het oog op het verminderen van kinderarmoede, met name het hele activerings- en doelgroepenbeleid op de arbeidsmarkt en de kinderbijslagen. Dat zou het eenvoudiger moeten maken om op alle beleidsniveaus, federaal, regionaal en stedelijk, consistent in te zetten op een nieuwe welvaartsstaat, die enerzijds investeert in kinderen en anderzijds een robuust langetermijnperspectief biedt inzake pensioenen. De zesde staatshervorming moet uitgerold worden met deze doelstelling voor ogen.

Noten

1. Deze bijdrage bouwt voort op Vandenbroucke, F. (2013). Een actieve welvaartsstaat moet investeren in kinderen. In: Mostinckx, J., Deven, F., & Dauwe, P. (red.). *Welzijn en Zorg in Vlaanderen 2013-2014. Wegwijzer voor de sociale sector*. Mechelen: Kluwer, pp. 356-375. We danken Vincent Corluy (CSB) voor de vele discussies over data en anonieme referees voor commentaar.
2. De eigen enquêtes van het Centrum voor Sociaal Beleid lieten voor de jaren negentig op een aantal punten een ander beeld zien (Cantillon e.a., 1999). Wat de SILC betreft, zijn uitspraken over trends in armoede sterk afhankelijk van het gekozen startjaar (zie Van den Bosch en De Vil (2013) voor een analyse over de volledige EU SILC periode (2003-2011)), wat leidt tot minder optimistische conclusies met betrekking tot armoede bij ouderen en tot vragen omtrent resultaten gebaseerd op SILC 2011.
3. We concentreren de bespreking op Vlaanderen en Wallonië, omdat de SILC-steekproef met Brusselse kinderen zo klein is dat de statistische onzekerheidsmarge rond de Brusselse cijfers erg groot is. Het is wel duidelijk dat kinderarmoede in Brussel zeer hoog ligt.
4. In de nieuwe lidstaten is het beeld vaak anders, met dalende armoederisico's bij jongeren en ouderen.
5. Zie Vandenbroucke en Vinck (2013) voor de precieze definitie en Corluy en Vandenbroucke (2013a) voor discussie over dit soort indicatoren.
6. Ierland wordt in sommige vergelijkingen weggelaten omdat de Ierse gegevens nog niet aanwezig waren in SILC 2011.
7. Zie Vandenbroucke en Vinck, 2013, figuren 2a en 2b, voor details met betrekking tot significantie.
8. Corluy en Vandenbroucke (2013a; 2013b) onderzoeken de relatie tussen individuele tewerkstelling ('hoeveel volwassenen zijn aan het werk?') en huishoudtewerkstelling ('in hoeveel huishoudens is minstens één iemand aan het werk?') met een 'polarisatie-index' die, benaderend gesteld, de mate van concentratie van werkloosheid op gezinsniveau weergeeft. Hoe hoger de index, hoe schever de verdeling van jobs over gezinnen en hoe meer gezinnen waar niemand tewerkgesteld is. Over het algemeen vertoont België het hoogste of tweede hoogste niveau van polarisatie van de Europese landen in deze analyses. Frappant is de vaststelling dat de polarisatie in België, ondanks de hoge startwaarde in 1995, nog toenam: dat is een uitzonderlijk patroon in Europa.
9. De onderliggende cijfers en hun statistische significantie zijn verkrijgbaar bij de auteurs.
10. De conclusies uit dergelijke decompositie worden mede bepaald door de keuze van de groepen op basis waarvan men decomposeert. Een decompositie op basis van een afsplitsing van de zeer werkarme groep (in plaats van de werkarme groep) levert een iets ander beeld op voor de vergelijking met de zuiderse landen, maar wijzigt de belangrijkste conclusies niet ten gronde (Vandenbroucke & Vinck, 2013). Omwille van de focus op Vlaanderen brengen we hier de resultaten van de decompositie op basis van werkarmoede. Het zeer hoge aantal zeer werkarme huishoudens is immers vooral een Waals fenomeen.
11. Zoals uiteengezet in Vandenbroucke, Diris en Verbist (2013, appendix 1) zijn er belangrijke verschillen tussen een rangschikking van landen op basis van administratieve uitgavendata en een rangschikking op basis van de SILC.

12. De cijfers van Kind en Gezin zijn gebaseerd op voortschrijdende gemiddelden van de jaarlijkse registraties, dat wil zeggen dat percentages die we opgeven voor 2012 slaan op het gemiddelde van 2010, 2011 en 2012. Alle cijfers zijn afkomstig uit de Gemeentelijke Kindrapporten: http://www.kindengezin.be/brochures-en-rapporten/rapporten/gemeentelijke-kindrapporten/default.jsp, geraadpleegd op 2 oktober 2013.
13. In enkele Zuid-Europese en Centraal- en Oost-Europese landen spelen pensioenen een niet-onbelangrijke rol in de sociale bescherming van kinderen die wonen in gezinnen waar pensioenen bijdragen aan het gezinsinkomen. Tegelijkertijd stellen we vast dat landen waar pensioenuitgaven een groot deel uitmaken van de sociale uitgaven, relatief hoge kinderarmoede kennen; zie Vandenbroucke, Diris & Verbist (2013).
14. Voor een literatuuroverzicht en een bespreking van het belang van ECEC, zie Lazzari & Vandenbroeck (2012). Voor de relatie tussen kinderarmoede en investeringen in kinderopvang en onderwijs, zie ook de analyse en de verwijzingen naar verdere literatuur in Vandenbroucke, Diris & Verbist (2013). Cantillon en Vandenbroucke (2014) wijzen op het belang van evenwicht tussen en samenhang in de beschermings- en investeringsagenda.
15. Het gaat om alleenstaande ouders die omwille van het werk of een opleiding hun kind overdag niet kunnen opvangen, ouders met een zeer laag inkomen, ouders met kinderen in een sociale of pedagogische crisissituatie en ouders met een kind waarvan broers of zussen in dezelfde voorziening opgevangen worden.
16. Voor een overzicht, zie www.kleuterparticipatie.be.
17. Het officiële voortgangsrapport van de Studiedienst van de Vlaamse regering met betrekking tot het algemene Vlaamse Actieplan Armoedebestrijding is beschikbaar via http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/armoede/vlaamsactieplan/Documents/VoortgangsrapportVAPA_2011-2012.pdf. Het Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen publiceerde ook evaluaties van het Vlaamse gezinsbeleid, met bijzondere aandacht voor kansarmoede en de voor- en nadelen van selectiviteit in het beleid (zie www.hig.be).
18. De kindpremie moest per se op een of andere manier aan alle gezinnen ten goede komen. Uit een CSB-studie blijkt dat alleen een strikt selectieve uitkering van zo'n premie enig effect heeft op armoede, tenzij men over een groot budget beschikt (Van Mechelen & Vandenbroucke, 2012). Dat roept meteen twee vragen op. Ten eerste, waarom zette het Vlaamse regeerakkoord niet prioritair in op de verhoging van een bestaand selectief instrument (bijvoorbeeld: de schooltoelage) waarvoor noch een staatshervorming noch een nieuw beleid nodig is? Ten tweede, moet voldoende kinderopvang niet de allereerste zorg zijn?

HOOFDSTUK 7

De impact van de kinderbijslag voor gezinnen in armoede

Wim Van Lancker en Jill Coene

1. Inleiding

Kinderarmoede staat hoog op de beleidsagenda van zowel de federale als de Vlaamse overheid. De federale regering keurde in juni 2013 een actieplan kinderarmoede goed, met daarin 140 concrete acties. Ook de Vlaamse regering heeft zich in het Vlaams Hervormingsprogramma voor de Europa 2020-strategie ertoe verbonden om de kinderarmoede tegen 2020 met 50% te verminderen en lanceerde een eigen actieplan kinderarmoede in 2011. Die beleidsaandacht is nodig. In het voorgaande hoofdstuk toont Frank Vandenbroucke dat het kinderarmoederisico in België significant is toegenomen: van 15,9% in 2003 (EU-SILC-2004) tot 18,7% in 2010 (EU-SILC-2011). Onder dat globale Belgische cijfer schuilen regionale verschillen: in Wallonië leeft ongeveer 25% van de kinderen in armoede, tegenover ongeveer 10% in Vlaanderen. Hoewel er in Vlaanderen geen significante stijging plaatsvond, moeten we regionale EU-SILC-cijfers, gebaseerd op kleine subgroepen, omzichtig benaderen. Bovendien wijzen cijfers van Kind & Gezin (2013) erop dat het aantal kinderen die geboren worden in een kansarm gezin in Vlaanderen, wel fors is toegenomen, van 6% in 2001 naar 10,5% anno 2012.

In dit hoofdstuk zetten we een specifieke beleidscase met betrekking tot kinderarmoede in de verf: we gaan na of de kinderbijslag een effectief instrument is in de strijd tegen kinderarmoede. De keuze voor deze focus werd ingegeven door de nakende zesde staatshervorming, waarbij de gemeenschappen (en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, GGC, voor Brussel) bevoegd zullen worden voor deze materie. Deze bevoegdheidsoverdracht is een uitgelezen moment om het huidige stelsel te evalueren. Vlaanderen zal dus een eigen kinderbijslagbeleid kunnen uitstippelen, waarbij het mogelijk wordt om bestaande lacunes aan te pakken.

In dit hoofdstuk ontrafelen we de ingewikkelde structuur van de Belgische kinderbijslag en gaan we na welke impact deze uitkering heeft op het armoederisico van gezinnen met kinderen. We schenken daarbij ook aandacht aan een ander aspect uit het gezinsbe-

leid: de fiscale voordelen voor gezinnen met kinderen ten laste. We formuleren enkele denksporen voor de toekomstige organisatie van de kinderbijslag en we staan stil bij het debat voor selectieve dan wel universele uitkeringen. We ronden af met een korte bespreking van de mogelijkheden die de zesde staatshervorming biedt voor het hervormen van de kinderbijslag.

2. De Belgische kinderbijslag in een notendop

Het recht op kinderbijslag is niet universeel, maar hangt samen met de arbeidspositie van (een van) de ouders. Dat is een gevolg van het historische karakter van de kinderbijslag als een sociale verzekering, waarbij het recht op kinderbijslag afhankelijk was van de betaalde bijdragen aan de sociale zekerheid. Vandaag zijn er nog steeds drie 'professionele' stelsels voor werknemers, voor zelfstandigen en voor overheidspersoneel, waarbij elk stelsel eigen regels, financiering, beheersautonomie en toegangsvoorwaarden kent. Toch is de band tussen arbeid en kinderbijslag steeds losser geworden omdat het stelsel zich voortdurend heeft aangepast aan een alsmaar veranderende sociaaleconomische context. Door het groeiende aantal werknemers (vooral door de toenemende vrouwelijke tewerkstelling) en de versoepeling van de voorwaarden groeide ook het aantal rechthebbende kinderen gestaag. In 1971 werd de Gewaarborgde Gezinsbijslag als een vierde, residueel stelsel toegevoegd aan de architectuur van de kinderbijslagen. Wie geen rechten kan openen in een van de drie professionele stelsels en slechts over beperkte bestaansmiddelen beschikt, kan terecht in dat 'reststelsel'. De bestaansmiddelen van de persoon aan wie deze bijslag wordt toegekend, mogen een bepaalde grens niet overschrijden. Vaak wordt deze bijslag toegekend aan personen met een leefloon of inkomensgarantie. Het bedrag ervan is gelijk aan de gewone kinderbijslag plus een toeslag (gelijk aan de sociale toeslag voor langdurig werklozen en gepensioneerden). Dat stelsel is een vorm van sociale bijstand en zorgt er de facto voor dat zowat alle kinderen recht geven op kinderbijslag. Het Belgische kinderbijslagstelsel is dus in feite een quasi-universeel stelsel.

Kinderen zijn de 'rechtgevenden' op kinderbijslag. In ons land geven kinderen recht op kinderbijslag tot het jaar waarin ze 18 jaar worden. Jongeren die na hun achttiende nog naar school gaan, verder studeren, werken met een erkende leerovereenkomst of in hun beroepsinschakelingstijd zitten, geven onder bepaalde voorwaarden recht op kinderbijslag tot hun 25 jaar. Kinderen met een handicap geven recht op kinderbijslag tot hun 21 jaar.[1] Daarnaast is er een onderscheid tussen de 'rechthebbende', dat is de persoon die het recht op kinderbijslag opent op basis van zijn of haar professionele statuut, en de 'bijslagstrekkende', de persoon die de kinderbijslag ontvangt. In principe is dit de moeder, maar het kan ook diegene zijn die het kind opvoedt of een instelling zijn wanneer het rechtgevende kind geplaatst is. Tabel 1 geeft een beknopt overzicht van de omvang van de stelsels. In totaal wordt ongeveer 5,8 miljard euro uitgegeven

voor 2,7 miljoen kinderen. Het stelsel van de werknemers is veruit het omvangrijkst, terwijl het residuele karakter van de gewaarborgde gezinsbijslag gereflecteerd wordt in het beperkte aantal kinderen dat door dit stelsel bediend wordt. De totale omvang van de uitgaven is erg groot in vergelijkend perspectief. Volgens recente cijfers moet de Belgische overheid qua uitgaven voor kinderbijslagen per kind alleen Oostenrijk en Luxemburg laten voorgaan (Van Lancker & Ghysels, 2013).

Tabel 1 – Het kinderbijslagsysteem in België, kinderen en uitgaven volgens stelsel.

	Werknemers	Zelfstandigen	Overheidspersoneel	Gewaarborgde gezinsbijslag	Totaal
Rechtgevende kinderen (2012)	2.024.958	206.286	471.335	19.349	2.721.928
Uitgaven (in €) (2011)	4.309.657.548	420.985.206	1.015.950.121	50.643.364	5.797.236.239
% kinderen	74,4	7,8	17,3	0,7	100
% uitgaven	74,3	7,3	17,5	0,9	100

Bron: RKW (2013; 2010); RSVZ (2013).

Binnen elk stelsel wordt voor de gewone kinderbijslag per kind een onderscheid gemaakt tussen de rang (een tweede kind krijgt meer dan het eerste, een derde meer dan het tweede) en de leeftijd van het kind (0-6 jaar, 6-12 jaar, 12-18 jaar en 18-25 jaar indien het kind verder studeert). De gewone kinderbijslag kan verhoogd worden naargelang de sociale situatie van het gezin. Er bestaat een sociale toeslag voor personen die langer dan zes maanden arbeidsongeschikt, bruggepensioneerd of volledig werkloos zijn, voor gepensioneerden en ontvangers van een overlevingspensioen, voor invaliden en voor personen met een handicap zonder beroepsactiviteit. Om recht te hebben op deze sociale toeslagen mogen de inkomsten van het gezin een bepaalde grens niet overschrijden. Het bedrag van de toeslagen is afhankelijk van het statuut van de rechthebbende en daalt met de rang van het kind (tot het derde kind). Kinderen van de eerste rang met recht op een sociale toeslag krijgen een hogere leeftijdsbijslag. Rechthebbenden in het stelsel van de gewaarborgde kinderbijslag die aan het werk gaan, hebben gedurende een beperkte periode blijvend recht op een sociale toeslag. Kinderen tot 21 jaar met een handicap ontvangen bovenop de gewone kinderbijslag of wezenbijslag en bovenop eventuele andere toeslagen een aparte toeslag. Een laatste sociale toeslag is de toeslag voor alleenstaande ouders (ingevoerd in 2007). Deze toeslag voor kinderen van alleenstaande ouders met een beperkt inkomen is eenzelfde toeslag als de sociale toeslag voor langdurig werklozen. Binnen het stelsel van de kinderbijslagen krijgen ouders ook nog een jaarlijkse bijslag (ook wel 'schoolpremie' genoemd) om tegemoet te komen aan de hogere kosten voor kinderen bij het begin van het schooljaar. Tot slot hebben gezinnen met kinderen ook nog recht op kraamgeld en/of een adoptiepremie, maar deze uitkeringen nemen we niet op in de berekeningen die we verderop in dit hoofdstuk presenteren.

Tabel 2 biedt een overzicht van de regels in het werknemersstelsel. De kinderbijslag in de andere stelsels is vrijwel identiek opgebouwd, met dat verschil dat in het stelsel van de zelfstandigen de basisbijslag voor het eerste kind lager is dan in het stelsel van de werknemers en dat het jongste of enige kind er geen recht heeft op een leeftijdsbijslag (met uitzondering van een kind met een handicap, wees of kind van een arbeidsongeschikte of gepensioneerde zelfstandige). Deze verschillen zullen echter weggewerkt in het kader van de zesde staatshervorming (zie verder).

Het Belgische kinderbijslagstelsel is erg complex en moeilijk te doorgronden.

De verschillende stelsels die naast elkaar bestaan met elk hun regels, toekenningsmodaliteiten en combinaties van bedragen, zorgen ervoor dat het Belgische kinderbijslagstelsel erg complex en moeilijk te doorgronden is. Grosso modo zijn er immers ongeveer zestig combinaties van bedragen mogelijk (zonder rekening te houden met de regeling voor gehandicapte kinderen). Het onderscheid tussen rechthebbende, bijslagtrekkende en rechtgevende vereist heel wat administratieve en technische capaciteit, niet het minst om te vermijden dat rechthebbenden bijslag ontvangen uit meerdere stelsels. Ook het bepalen van de rangorde van het kind binnen het gezin is erg ingewikkeld, zeker in geval van een scheiding. Het is niet onredelijk te veronderstellen dat deze complexiteit bijdraagt aan de hoge kostprijs van het stelsel.

Tabel 2 – Opbouw van de kinderbijslag in het werknemersstelsel.

Basiskinderbijslag Het bedrag is afhankelijk van de rang van het kind in het gezin	
+ Eventuele sociale toeslag volgens het gezinsinkomen en de situatie van de persoon die het recht verkrijgt: – langer dan zes maanden werkloos, bruggepensioneerd of arbeidsongeschikt – gepensioneerd of overlevingspensioen – invalide – persoon met een handicap zonder beroepsactiviteit – persoon uit het stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag die gaat werken Het bedrag verschilt volgens de rang van het kind en naargelang het tot een eenoudergezin behoort	**OF + Eventuele eenoudertoeslag** volgens het gezinsinkomen en de situatie van de persoon die het recht verkrijgt. Het bedrag verschilt volgens de rang van het kind
+ Leeftijdsbijslag vanaf 6 jaar, verhoogd op 12 jaar en op 18 jaar Het bedrag verschilt volgens de rang van het kind en naargelang het wel of niet een sociale toeslag of een toeslag voor eenoudergezinnen ontvangt	
+ Eventuele toeslag voor kinderen met een handicap/aandoening Het bedrag is afhankelijk van de ernst van de gevolgen van de aandoening	

Bron: RKW (2011).

Naast de kinderbijslag bestaan er nog andere maatregelen om gezinnen met kinderen tegemoet te komen. Gezinnen met kinderen ten laste hebben recht op een verhoging van het belastingvrije minimum (het gedeelte van het inkomen dat niet wordt belast). Indien hun inkomen lager ligt dan de belastingvrije som, wordt het niet-gebruikte deel van de belastingvrije som wegens kinderlast omgezet naar een terugbetaalbaar belastingkrediet. Deze 'fiscale voordelen voor gezinnen met kinderen ten laste' nemen we mee in de berekeningen in dit hoofdstuk. De federale overheid komt daarnaast ook nog tussen in de kosten voor kinderopvang via een fiscaal voordeel, terwijl de Vlaamse overheid tussenkomt in de onderwijskosten via inkomensgerelateerde school- en studietoelagen. Deze beleidsinstrumenten nemen we in dit hoofdstuk niet verder in beschouwing, maar we verwijzen de geïnteresseerde lezer naar Ghysels en Van Lancker (2009) en Storms en Bogaerts (2012b) voor meer informatie.

3. Een quasi-universeel stelsel met selectieve elementen

De rationale van gezinsbijslagen is vrij eenvoudig. Via de uitbetaling van het kindergeld wordt een deel van de financiële last van het opvoeden van kinderen gespreid over de hele bevolking en wordt welvaartsverlies door het hebben van kinderen zo veel mogelijk vermeden (horizontale dimensie). De draagkracht van gezinnen is echter niet gelijk. Voor gezinnen die met een laag inkomen moeten rondkomen, is de kost van kinderen proportioneel zwaarder om te dragen. Zij hebben het een pak moeilijker om hun kinderen dezelfde kansen te geven als kinderen die opgroeien in een meer begoed gezin. Omdat kinderen niet zelf kunnen kiezen in welk gezin ze worden geboren, is het een kwestie van rechtvaardigheid om meer te investeren in de gezinnen die het moeilijker hebben om de kinderkosten te dragen. Het gaat dan om (verticale) solidariteit tussen rijke en armere gezinnen. Dat maakt van de kinderbijslag ook een potentieel doeltreffend wapen in de strijd tegen kinderarmoede. Een ideaal kinderbijslagsysteem bevat een goede balans tussen horizontale en verticale solidariteit en is dus zowel doelmatig (het compenseert voor de kosten van kinderen) als rechtvaardig (het compenseert meer voor de kinderen in gezinnen met minder middelen).

Deze principes van horizontale en verticale solidariteit weerspiegelen zich in de kenmerken van het kinderbijslagsysteem: is dit universeel of selectief? Een universeel kinderbijslagsysteem is gebaseerd op het idee van horizontale herverdeling, terwijl selectiviteit verticale herverdeling omhelst. Uiteraard kunnen ook mengvormen bestaan, waarbij bepaalde sociale categorieën of inkomensgroepen een hoger bedrag krijgen dan anderen ('progressief universalisme' of 'selectiviteit binnen universaliteit'). Dat is het geval in de meeste Europese landen. Hoe meer selectiviteit in het systeem, hoe groter de nadruk op verticale herverdeling.

Het debat rond universele versus selectieve uitkeringen kent een lange geschiedenis in diverse domeinen van het sociaal beleid. In principe lijken selectieve uitkeringen,

namelijk uitkeringen die enkel gericht zijn op een beperkte groep van rechthebbenden (bijvoorbeeld: lage-inkomensgezinnen), een goede manier te zijn om armoede te bestrijden omdat de middelen terechtkomen bij wie ze nodig heeft. In tegenstelling tot universele uitkeringen, waar iedereen recht op heeft (ongeacht het inkomen), ontstaan er bij selectieve uitkeringen geen mattheuseffecten, waarbij hogere inkomens relatief gezien meer voordeel halen uit een bepaalde sociale uitkering of voorziening (denk aan de fiscale voordelen voor kinderen ten laste). Aangezien er minder mensen 'bediend' moeten worden, laten selectieve uitkeringen toe om een goed resultaat te bereiken met een kleiner budget. Het is dan ook niet te verwonderen dat het pleidooi voor meer selectiviteit aan belang wint wanneer welvaartsstaten geconfronteerd worden met budgettaire beperkingen (Bradshaw, 2012). Welvaartsstaten ervaren een forse druk om de schaarse middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten (Kenworthy, 2011).

Toch zijn er goede argumenten om uitkeringen niet selectief, maar universeel te organiseren. Selectieve uitkeringen gaan vaak gepaard met hoge administratieve kosten (de overheid moet gericht registreren wie in aanmerking komt), een lage take-up (door administratieve barrières) en een gevoel van stigma voor de gebruikers. Bovendien kunnen ze een armoedeval veroorzaken omdat de uitkering wegvalt bij het verbeteren van het inkomen (van Oorschot, 2002b; Van Mechelen & Bradshaw, 2013). Sommige van die neveneffecten zouden dan wel kunnen worden vermeden (bijvoorbeeld: door automatische toekenning van de uitkering), maar belangrijker is dat onderzoekers over het algemeen concluderen dat selectieve uitkeringen er minder goed dan universele in slagen om de armoede terug te dringen (Korpi & Palme, 1998; Nelson, 2004; Math, 2003). Korpi en Palme (1998) wezen in dit verband op de 'paradox van de herverdeling': landen die hun uitkeringen selectief inzetten voor mensen in armoede, slagen er minder in om de armoede te bestrijden dan landen die hun uitkeringen op universele leest schoeien. De redenering is dat selectieve uitkeringen een kleiner politiek draagvlak hebben (minder mensen hebben er voordeel bij), waardoor men minder bereid is tot herverdeling en waardoor de totale budgetten om te herverdelen kleiner zijn (Math, 2003). Juist het feit dat een bredere klasse belang heeft bij een bepaalde uitkering, garandeert het voortbestaan ervan (zie daarover meer in hoofdstuk 4 in het themadeel van dit Jaarboek). In dergelijke gevallen lijkt het mattheuseffect dus functioneel te zijn (Math, 2003; Cantillon, Storms, Verbist e.a., 1995). Recent onderzoek toont echter dat er niet noodzakelijk nog een relatie bestaat tussen universalisme en goede prestaties met betrekking tot armoedebestrijding (Kenworthy, 2011; Marx, Salanauskaite & Verbist, 2013; Vandenbroucke, Diris & Verbist, 2013). Landen die bijvoorbeeld hun middelen meer selectief inzetten voor lage inkomensgezinnen doen het niet noodzakelijk slechter, zolang het totale herverdelingsbudget groot genoeg is en zolang ze dat doen binnen een universeel kader (Marx, Salanauskaite & Verbist, 2013).

We haalden al aan dat de meeste kinderbijslagstelsels een mengvorm tussen selectiviteit en universaliteit kennen ('progressief universalisme' of 'selectiviteit binnen universaliteit'). Dat houdt in dat elk gezin met kinderen recht blijft hebben op kinderbijslag,

maar dat de bedragen gedifferentieerd worden naar inkomen of sociaaleconomische status. Zo wordt de legitimiteit van het stelsel behouden, maar kan men toch de middelen doeltreffender inzetten in de strijd tegen (kinder)armoede. Recente resultaten leren dat landen die selectief inzetten op hogere kinderbijslagen voor lage-inkomensgezinnen of specifieke categorieën, zoals alleenstaande moeders, en die dat doen binnen een universeel kader, de beste resultaten laten optekenen wat armoedebestrijding betreft (Van Lancker, Ghysels & Cantillon, 2012; Van Lancker & Van Mechelen, 2013).

Tabel 3 – Verdeling van de globale bedragen voor kinderbijslagen en fiscale voordelen, verdeling van uitgaven voor gewone kinderbijslag en sociale toeslagen en gemiddeld maandelijks bedrag van de kinderbijslag/fiscaal voordeel per kind, naar gestandaardiseerde inkomensdecielen, België, 2010.

	Verdeling globale bedragen kinderbijslagen (%)			Verdeling uitgaven gewone kinderbijslag en sociale toeslagen (%)		Gemiddeld maandelijks bedrag per kind (€)	Gemiddeld fiscaal voordeel per kind (€)
Deciel	Kinderbijslag	Fiscale voordelen	Gemiddeld aantal kinderen	Gewone kinderbijslag	Sociale toeslagen		
1	13,3	8,3	1,38	5,3	44,9	160	34
2	11,0	8,8	1,20	6,9	24,1	165	43
3	10,0	10,5	1,11	8,4	15,6	152	52
4	9,6	10,6	1,06	9,6	8,3	151	54
5	10,0	11,2	1,30	11,6	4,1	146	57
6	10,9	12,5	1,30	13,0	1,1	143	57
7	9,4	10,3	1,07	12,1	1,3	136	51
8	10,3	11,5	1,40	13,4	0,2	144	54
9	7,7	7,9	0,79	10,2	0,4	129	45
10	7,9	8,4	0,78	9,6	0,0	128	46
Totaal	100	100	1,14	100	100		

Noot: Een deciel vertegenwoordigt 10% van de inkomens. Alle inkomens worden van laag naar hoog gerangschikt en vervolgens in tien gelijke groepen ingedeeld. Iedere groep vormt een deciel.

Bron: Cantillon e.a. (2013).

Het huidige Belgische kinderbijslagstelsel is zeer sterk universeel georiënteerd: de elementen van selectiviteit (de sociale toeslagen) zijn zeer beperkt in omvang. Berekeningen van de Rijksdienst voor Kinderbijslag (RKW) leren bijvoorbeeld dat de omvang van de sociale toeslagen slechts 6,5% van alle uitgaven voor de kinderbijslagen bedraagt. Deze mix van herverdeling blijkt ook uit tabel 3. De eerste, tweede en derde kolom tonen de verdeling van de uitgaven voor de kinderbijslag en fiscale voordelen voor gezinnen met kinderen ten laste over de inkomensdecielen en het gemiddelde aantal kinderen per deciel. De uitgaven zijn horizontaal georiënteerd: de uitgaven voor de kinderbijslagen zijn vrij homogeen verdeeld over de inkomensgroepen, al vloeit er verhoudingsgewijs een iets groter aandeel naar de twee eerste decielen (de 20% armste gezinnen). In deze inkomensgroepen is de gemiddelde kinderlast echter ook iets groter. De fiscale voordelen voor gezinnen met kinderen ten laste komen verhoudingsgewijs dan

weer meer toe aan de hogere-inkomensgroepen, zeker in functie van het gemiddelde kinderaantal. Kortom, tot op heden blijft het zwaartepunt van het kinderbijslagstelsel horizontaal. Dat wordt ook bevestigd in internationaal vergelijkend onderzoek: in vergelijking met veel andere Europese landen zijn de bijkomende bedragen voor specifieke categorieën, zoals alleenstaande moeders of werkloze gezinnen, eerder beperkt (Van Lancker e.a., 2012).

De vierde en vijfde kolom in tabel 3 tonen de verdeling van de uitgaven voor de gewone kinderbijslag en de sociale toeslagen. Hieruit blijkt duidelijk dat deze laatste voornamelijk terechtkomen bij wie ze nodig heeft. Zo heeft bijna de helft van de 10% armste gezinnen recht op een sociale toeslag. De twee laatste kolommen tonen het gemiddelde maandelijkse bedrag van de kinderbijslag en van de gemiddelde belastingaftrek per kind, gecorrigeerd voor het gemiddelde aantal kinderen per deciel. Kinderen in de laagste inkomensdecielen ontvangen verhoudingsgewijs een hoger bedrag van kinderbijslag, maar een lager bedrag van fiscale voordelen. Deze laatste werken dus minder herverdelend dan de kinderbijslag.

4. Hoe de kinderbijslag inboette aan welvaart

De uitkeringen in ons land zijn gekoppeld aan de evolutie van de levensduurte op basis van de gezondheidsindex.[2] Van zodra de afgevlakte index (de gemiddelde waarde van de gezondheidsindex tijdens de voorbije vier maanden) een bepaalde waarde (de spilindex) overschrijdt, worden de uitkeringen verhoogd. Door deze automatische aanpassing behouden uitkeringen hun koopkracht. De automatische koppeling aan de levensduurte heeft er ook voor gezorgd dat de kinderbijslag de voorbije jaren min of meer koopkrachtvast was. Het behoud van koopkracht betekent echter nog niet dat uitkeringen ook welvaartsvast zijn, wat betekent dat ze de evolutie van de algemene welvaart (bijvoorbeeld de evolutie van de lonen) volgen. Onderzoek van Cantillon, Van Lancker, Goedemé e.a. (2013) toonde aan dat de kinderbijslag de voorbije jaren (1992-2010) inboette aan welvaart. Zij vergeleken de evolutie van de basisbedragen van kinderen in rang 1 in het werknemersstelsel met de welvaartsgroei. Daaruit bleek dat de bedragen van de kinderbijslagen aan welvaartserosie onderhevig waren. Als de kinderbijslag de stijging van de welvaart wel had gevolgd, zou het bedrag vandaag 14% tot 31% hoger moeten liggen. Na verloop van tijd werd de hoogte van de kinderbijslag in het inkomenspakket van gezinnen dus steeds minder belangrijk. Omdat de transfers voor gezinnen met kinderen afnemen, worden gezinnen zonder kinderen relatief welvarender. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat ook de bedragen van het fiscaal voordeel voor gezinnen met kinderen ten laste de evolutie van de welvaart niet hebben gevolgd.

Een van de belangrijkste gevolgen van deze welvaartserosie van de kinderbijslagen en de fiscale voordelen voor kinderen ten laste is dat ze niet langer toereikend zijn om

zelfs maar de minimumkosten voor kinderen te dekken, ook niet wanneer de basisbedragen aangevuld worden met sociale toeslagen (Cantillon e.a., 2013). Voor gezinnen met één kind dekken de kinderbijslag en belastingvoordelen zelfs maar de helft (of minder) van de minimale kosten voor kinderen.

5. De impact van de kinderbijslag op armoede

Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt duidelijk dat er een verband bestaat tussen de nationale uitgaven voor algemene kind- en gezinsuitkeringen en het kinderarmoederisico: hoe groter het aandeel in het BBP dat een lidstaat uitgeeft aan dergelijke uitkeringen, hoe lager het kinderarmoederisico (al bestaan er uitzonderingen op de regel) (Cantillon, Van Aerden & Van den Bosch, 2010). Dat betekent niet dat landen die eenzelfde aandeel van hun BBP spenderen aan kinderen/gezinnen, eenzelfde kinderarmoederisico optekenen. Andere elementen, zoals het ontwerp van de kinderbijslagen, maar ook de bredere sociale context (zoals de beschikbaarheid van diensten, de generositeit van andere uitkeringen, enzovoort), spelen evenzeer een rol.

In deze paragraaf onderzoeken we de impact van de kinderbijslag en fiscale voordelen voor kinderen ten laste enerzijds en van de sociale toeslagen anderzijds op het armoederisico van kinderen en gezinnen in België. We baseren ons daarvoor op eerder onderzoek (Cantillon e.a., 2013), dat gebruik maakte van het microsimulatiemodel MEFISTO (zie Decancq, Decoster, Spiritus e.a., 2011 voor meer informatie over het microsimulatiemodel). De werkwijze is als volgt: het armoedecijfer voor (gezinnen met) kinderen wordt berekend voor en na de toevoeging van kinderbijslagen en fiscale voordelen voor kinderen ten laste aan het gezinsinkomen. Het verschil tussen deze armoedecijfers is dan de armoedevermindering (de 'impact') door kinderbijslagen en fiscale voordelen. Met andere woorden: er wordt een armoederisico gesimuleerd zonder het bestaan van kinderbijslagen en fiscale voordelen. Deze simulaties gebeurden op basis van inkomensgegevens uit het jaar 2007 die omgezet werden naar het prijspeil van 2010 en maken gebruik van de regels in de kinderbijslag en fiscaliteit zoals die golden in 2010.

> Eenoudergezinnen en grote gezinnen zouden een bijzonder hoog armoederisico lopen zonder het bestaan van kinderbijslagen en fiscale voordelen.

De eerste kolom van tabel 4 toont de 'startwaarde', het armoederisico zonder de impact van kinderbijslagen en fiscale voordelen mee te tellen. Deze toont dat eenoudergezinnen en grote gezinnen een wel heel hoog armoederisico zouden lopen zonder het bestaan van kinderbijslagen en fiscale voordelen. De impact van deze tegemoetkomingen op het armoederisico (vierde kolom) van grote gezinnen met drie kinderen (een vermindering

van het armoederisico met 17 procentpunten), vier of meer kinderen (30 procentpunten) en alleenstaande ouders (20 procentpunten) is dan ook aanzienlijk. Bij kinderen wordt het armoederisico bijna gehalveerd (een daling van 14 procentpunten). Bij alle gezinnen met kinderen wordt het armoederisico gereduceerd met 12 procentpunten door het samenspel van kinderbijslagen en fiscale voordelen. Het gros van de armoedereductie wordt gerealiseerd door middel van de kinderbijslagen (zie de tweede kolom). Hoewel ook de allerlaagste inkomens profijt halen uit de fiscale voordelen en gegeven de geringere middeleninzet in vergelijking met kinderbijslagen, zien we dat ze toch een veel kleinere rol spelen in de armoedevermindering in vergelijking met de kinderbijslagen (zoals getoond in de derde kolom).

Tabel 4 – Armoedevermindering door kinderbijslagen en fiscale voordelen voor kinderen ten laste voor kinderen en gezinnen met kinderen, België, 2010.

	Armoederisico zonder kinderbijslag en fiscale voordelen (%)	Armoedevermindering in procentpunten door:			Armoederisico na kinderbijslag en fiscale voordelen (%)
		Kinderbijslag	Fiscale voordelen	Gecombineerd effect	
Alle gezinnen met kinderen	27,0	8,9***	3,0***	11,9***	15,1
Gezinnen met:					
1 kind	16,8	3,4***	1,1***	4,0***	12,9
2 kinderen	22,8	7,3***	2,3***	9,7***	13,1
3 kinderen	30,1	12,5***	4,8***	16,7***	13,4
4+ kinderen	59,3	21,2***	6,9***	30,0***	29,2
Eenoudergezin	60,0	16,2***	5,2***	19,9***	40,1
Koppel met kinderen	21,7	7,4***	2,5***	10,5***	11,2
Kinderarmoede (0-17 jaar)	31,4	10,8 ***	3,7***	14,3***	17,1

Berekeningen op basis van MEFISTO. Significantie: *** p < 0,05.

Noot: De simulaties gebeuren op basis van inkomensgegevens uit het jaar 2007 die omgezet werden naar het prijspeil van 2010 en maken gebruik van de regels in de kinderbijslag en fiscaliteit zoals die golden in 2010. De armoederisico's worden berekend op basis van deze gesimuleerde bedragen en kunnen daardoor soms afwijken van de officiële Eurostat-cijfers.

Bron: Cantillon e.a., 2013.

Tabel 4 toont duidelijk dat kinderbijslagen een belangrijke impact (kunnen) hebben op het armoederisico van kinderen en gezinnen met kinderen. De vraag is nu of dat volstaat. De laatste kolom van tabel 4 toont het armoederisico van kinderen en gezinnen met kinderen in België ondanks de kinderbijslagen en fiscale voordelen. Het gaat dus om gezinnen die ook na het ontvangen van kinderbijslagen en fiscale voordelen nog in bestaansonzekerheid leven. We zien dat de gezinnen die een relatief sterke daling van het armoederisico kennen, zoals alleenstaande ouders en grote gezinnen, toch zeer kwetsbaar blijven. Hun armoederisico is groter dan het gemiddelde armoederisico voor gezinnen met kinderen. Ook de kinderarmoede blijft hoog.

Hierboven toonden we dat de sociale toeslagen, de elementen van selectiviteit in het Belgische kinderbijslagsysteem, progressief terechtkomen bij de laagste inkomensgroepen. Welke rol spelen deze toeslagen in het verminderen van armoede? Dat wordt duidelijk wanneer het armoederisico voor en na ontvangst van de sociale toeslagen vergeleken wordt (Cantillon e.a., 2013). Daaruit blijkt dat de sociale toeslagen terechtkomen bij gezinnen die een groot risico lopen om in armoede te leven: 60% van de gezinnen met kinderen die recht hebben op sociale toeslagen, leeft in armoede. De impact van de sociale toeslagen op het armoederisico is echter niet zo groot. Zonder sociale toeslagen zouden deze gezinnen een armoederisico hebben van 64,4%. Hun armoederisico neemt dus met 4,4 procentpunten af. Het gewicht van de selectiviteit, en dus van verticale solidariteit, in het Belgische kinderbijslagstelsel is zeer beperkt en dat uit zich in een relatief onvermogen om het armoederisico bij de meest kwetsbare gezinnen op een substantiële manier te verminderen.

De kinderbijslagen en fiscale voordelen hebben te weinig impact op kinderarmoede.

Samengevat, vinden we dat het samenspel van kinderbijslagen en fiscale voordelen een belangrijke rol vervult in het verminderen van de armoede bij gezinnen met kinderen. Daarbij zijn het vooral kinderbijslagen die de grootste impact hebben, met name bij grote gezinnen en eenoudergezinnen. We zien echter ook dat deze gezinnen nog steeds een groot armoederisico kennen en dat de (geringe) selectiviteit in het kinderbijslagstelsel geen grote impact op het armoederisico heeft. Kortom, rekening houdend met de omvang van de uitgaven voor kinderbijslagen en fiscale voordelen, lijken alle elementen samen te wijzen op een te geringe doeltreffendheid van de kinderbijslagen en de fiscale voordelen voor kinderen ten laste om een beslissende impact te hebben op de kinderarmoede en armoede bij gezinnen met kinderen. Dat is een vaststelling die recentelijk ook werd gedaan door de Europese Commissie (2012) en die we in ander onderzoek hebben bevestigd (Van Lancker e.a., 2012).

6. Strategieën voor een doelmatigere kinderbijslag

In de voorgaande paragrafen toonden we dat de mate van selectiviteit in het Belgische kinderbijslagstelsel beperkt is, dat het stelsel relatief duur is in vergelijkend perspectief, maar dat het er tegelijkertijd toch niet in slaagt om zelfs maar de minimumkosten van kinderen te dekken. Daarnaast heeft het een onvoldoende impact op het armoederisico van kwetsbare gezinnen. In deze paragraaf bekijken we enkele routes die kunnen worden gevolgd om de kinderbijslag doeltreffender te maken in het kader van de bestrijding van kinderarmoede.

6.1 De bedragen welvaartsvast maken

Eerder toonden we aan dat de bedragen van de kinderbijslagen de voorbije jaren zijn uitgehold omdat ze de stijging van de welvaart niet hebben gevolgd. Bij ongewijzigd beleid zal het bedrag tegen 2030 nog eens 16% tot 36% aan welvaartscapaciteit verliezen (Cantillon e.a., 2013). Het welvaartsvast maken van de kinderbijslagen zou dan ook een eerste optie kunnen zijn om de kinderbijslag doeltreffender te maken in het bestrijden van armoede. Uit simulatieonderzoek van Cantillon e.a. (2013) blijkt dat als de kinderbijslag voor gezinnen met kinderen welvaartsvast zou zijn geweest en zou worden opgetrokken met 31% (zie eerder), het armoederisico van (gezinnen met) kinderen significant lager zou zijn. In paragraaf 2.3 werd vastgesteld dat ook de fiscale voordelen voor gezinnen met kinderen de evolutie van de welvaart niet volgden. Het welvaartsvast maken van deze fiscale voordelen zou echter niet leiden tot een significante vermindering van de kinderarmoede of van armoede bij gezinnen met kinderen omdat de fiscale voordelen voornamelijk toevloeien naar hogere-inkomensgroepen (Cantillon e.a., 2013). Daarom is een verhoogde inzet van middelen via de fiscaliteit niet de meest efficiënte strategie om de kinderarmoede te verminderen. Het welvaartsvast maken van alle kinderbijslagen is dat duidelijk wel, maar daar hangt een serieus kostenplaatje aan vast. Het is dan ook maar de vraag of dat een haalbare beleidsoptie is, zeker in het licht van de recente besparingsronde in het domein van de kinderbijslagen (zie verder). Een andere optie zou kunnen zijn om de fiscale voordelen voor kinderen ten laste af te schaffen en de vrijgekomen middelen te besteden aan de verhoging van de kinderbijslagen. Ook dat lijkt geen haalbare beleidspiste omdat de zesde staatshervorming (zie verder) wel voorziet in de regionalisering van de kinderbijslagen, maar niet in de regionalisering van de fiscale voordelen voor kinderen ten laste. Deze piste zou dus een bijkomende overheveling van middelen van de federale overheid naar de gemeenschappen impliceren.

6.2 De kinderbijslagen selectiever maken

Een andere mogelijke strategie om binnen het beschikbare budget de doeltreffendheid van de kinderbijslagen in het reduceren van kinderarmoede te vergroten, is om in te zetten op een versterking van de selectiviteit van het systeem. De selectieve component van het Belgische kinderbijslagstelsel heeft in de huidige vorm immers een verwaarloosbare impact op het armoederisico van kwetsbare gezinnen. Een verschuiving van de beschikbare middelen naar de sociale toeslagen zou die impact kunnen vergroten.

Maréchal, Perelman, Tarantchenko e.a. (2010b) onderzochten voor ons land de herverdelende effecten van het uitbreiden van de groep gerechtigden op sociale toeslagen, door bijvoorbeeld ook werkarme gezinnen recht te geven. Terwijl in de huidige situatie 53% van de kinderen in armoede recht heeft op een sociale toeslag, zou dat percentage

stijgen tot 70% à 97%, afhankelijk van het gekozen scenario. Hoewel de bijkomende toeslagen maar een kleine groep mensen in armoede boven de armoededrempel zouden tillen, zouden ze volgens Maréchal e.a. (2010b) wel ten goede komen aan diegenen die ze het meest nodig hebben.

In tabel 5 presenteren we de resultaten van recent onderzoek waarbij verschillende hervormingsscenario's werden gesimuleerd voor Vlaanderen (Hufkens, Vandelannootte, Van Lancker e.a., 2013). Kolom 1 toont de baseline, het armoederisico voor Vlaanderen met het huidige kinderbijslagstelsel. In kolom 2 en 3 worden twee extreme scenario's gesimuleerd. Kolom 2 toont de impact van een hervorming van het stelsel naar een volledig universeel systeem. Dat betekent dat alle kinderen tot 18 jaar en studenten die voltijds zijn ingeschreven in een onderwijsinstelling, tot 25 jaar kinderbijslag krijgen. De rangen, leeftijdstoeslagen en sociale toeslagen worden afgeschaft. Het basisbedrag bedraagt € 171,83 per kind, per maand. In kolom 3 wordt een volledig selectief systeem gesimuleerd op basis van de inkomensgrens voor het Omnio-statuut. Het Omnio-statuut vergelijkt het bruto belastbare gezinsinkomen met een grensbedrag, per bijkomend gezinslid stijgt het grensbedrag. Voor 2012 bedraagt dat grensbedrag € 16.606,71 per jaar en € 2.889,22 per jaar per bijkomend gezinslid. Voor de berekening van het bruto belastbare gezinsinkomen wordt gekeken naar één of meerdere personen die officieel op hetzelfde adres gedomicilieerd zijn, al dan niet met een familieband. Bij de simulatie worden alle leden van het huishouden meegenomen voor de berekening van het bruto belastbare inkomen, behalve de beroepsinkomsten van kinderen tot 25 jaar indien zij nog kinderbijslag krijgen. Vlaamse gezinnen met kinderen onder deze grens krijgen een kinderbijslag van € 1.093,38 per maand per kind. Huishoudens met kinderen boven deze grens krijgen niets. In de vierde kolom presenteren we de resultaten van een gemengd scenario. Hierbij wordt het huidige stelsel (met rang- en leeftijdstoeslagen voor de basisbedragen en de huidige sociale toeslagen) behouden, maar wordt het aandeel van de selectiviteit in de totale uitgaven vergroot, naar 10% (in plaats van 6,5% nu, zie eerder). We verlagen dus de basisbedragen voor iedereen en verhogen met het vrijgekomen budget de sociale toeslagen. De scenario's zijn allemaal budgetneutraal. Uiteraard moeten deze resultaten met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden: we veronderstellen immers dat er, buiten de gesimuleerde hervorming van het kinderbijslagstelsel, niets verandert. Het ontbreken of bestaan van een bepaalde uitkering kan immers aanleiding geven tot gedragseffecten die op een directe of indirecte manier het gezinsinkomen kunnen beïnvloeden. We kunnen deze gedragseffecten echter niet meenemen in onze analyse. Gegeven het bijzonder grote bedrag per kind dat gezinnen met een laag inkomen krijgen in het volledig selectieve scenario (kolom 3), is dat uiteraard niet erg realistisch. De methode laat echter wel toe op een eenvoudige manier in te schatten wie wint en wie verliest wat het armoederisico betreft.

Tabel 5 – Impact van hervormingen in de kinderbijslag op het armoederisico van (gezinnen met) kinderen (in %), Vlaanderen, 2012.

	Armoederisico met kinderbijslag (baseline)	Armoederisico volledig universeel systeem	Armoederisico inkomensselectief systeem (Omnio-grens)	Armoederisico na reallocatie middelen
Algemeen armoederisico	11,9	12,0	10,6	11,6
Kinderarmoede (-18-jarigen)	11,2	11,4	6,6	10,1
Gezinnen met kinderen	9,4	9,4	6,9	8,7
met 1 kind	9,4	9,4	8,3	8,5
met 2 kinderen	8,0	8,2	5,1	7,5
met meer dan 2 kinderen	11,4	11,4	7,5	10,8
Eenoudergezinnen	19,9	24,2	12,1	13,7
Koppels	7,4	7,0	5,8	7,2

Simulaties met het microsimulatiemodel MEFISTO, gebaseerd op inkomens van het jaar 2009 (die opgewaardeerd werden naar 2012) en de regelgeving van 2012. Armoedecijfers zijn gebaseerd op gesimuleerde inkomens en kunnen dus afwijken van de officiële armoedecijfers.

Bron: Hufkens e.a., 2013.

Tot welke resultaten leiden deze verschillende scenario's? We zien duidelijk dat een omvorming van het kinderbijslagstelsel tot een volledig universeel systeem met een forfaitair bedrag per kind de armoede nergens doet dalen (behalve voor de koppels met kinderen) en bij eenoudergezinnen zelfs doet toenemen. Dat is een rechtstreeks gevolg van het beleidsontwerp. Door de lage basisbedragen in het Belgische kinderbijslagstelsel zijn de rangtoeslagen (waarbij het tweede kind meer krijgt dan het eerste en het derde en de volgende kinderen meer dan het tweede) en de sociale toeslagen (voor eenoudergezinnen bijvoorbeeld) eigenlijk een verdoken manier om de welvaart van grote gezinnen alsnog op peil te houden. Als die toeslagen wegvallen, leidt dat tot meer armoede bij kwetsbare gezinnen. We zien ook dat een volledig selectief systeem erg goede resultaten laat optekenen op het vlak van kinderarmoede en armoede bij gezinnen: de armoede daalt voor elk gezinstype. We mogen echter niet vergeten dat het hier om een zeer verregaand hervormingsscenario gaat. Mogelijk gaat het gepaard met een kleiner maatschappelijk draagvlak omdat minder mensen er voordeel bij hebben. Daarenboven veronderstellen we dat de selectieve kinderbijslagen perfect terechtkomen bij de gezinnen waarvoor ze zijn bedoeld, wat geen realistische vooronderstelling is (men schat bijvoorbeeld dat meer dan de helft van de rechthebbenden op het Omnio-statuut dat uiteindelijk niet ontvangen, zie Steunpunt tot Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting, 2008). Het derde scenario in kolom 4 toont het gevolg van een versterking van de selectiviteit, maar met behoud van de huidige regelgeving. Het gaat hier dus louter om een herschikking van de budgetten. We zien dat ook in dat scenario het armoederisico voor alle gezinstypes afneemt en de impact op het armoe-

derisico van alleenstaande ouders groot is. Gegeven de budgettaire beperkingen en het geringe gewicht van de selectieve componenten in het Belgische kinderbijslagstelsel, lijkt een versterking van de selectiviteit alvast een realistische hervormingsoptie. Dat scenario kan steunen op een grotere legitimiteit en vermijdt het risico van een armoedeval, waarbij gezinnen de kinderbijslag verliezen wanneer ze niet langer voldoen aan de selectieve voorwaarden. De resultaten tonen echter ook dat het noodzakelijk is om blijvend oog te hebben voor mogelijke onbedoelde neveneffecten die het armoederisico van andere gezinstypes doen toenemen.

Een versterking van de selectiviteit lijkt een realistische hervormingsoptie.

7. Denksporen voor de toekomst: de zesde staatshervorming

In het kader van de zesde staatshervorming (het zogenaamde Vlinderakkoord) worden de gemeenschappen (en de GGC) verantwoordelijk voor de kinderbijslagen. Zij krijgen in feite carte blanche om de kinderbijslagen naar eigen goeddunken vorm te geven en ontvangen daarvoor een dotatie van de federale overheid. Voorafgaand wordt een recht op kinderbijslag vastgelegd in de Belgische grondwet en moet het verschil tussen de stelsels voor werknemers en zelfstandigen worden weggewerkt. De overheveling van de bevoegdheden maakt de weg vrij voor een eenvoudiger stelsel. Omdat de financieringswijze wijzigt, namelijk van bijdragen naar dotaties (zie verder), biedt dat de mogelijkheid om komaf te maken met de historische en complexe verstrengeling van de kinderbijslag met het socioprofessionele statuut van de ouders. Zo kan men evolueren naar een systeem waarbij elk kind recht heeft op kinderbijslag, ongeacht het tewerkstellingsstatuut van de ouders. Samen met de voorafgaande gelijkstelling tussen het stelsel van de zelfstandigen en de werknemers betekent dat een belangrijke administratieve vereenvoudiging.

De autonomie van de gemeenschappen kan daarna het pad effenen voor een verdere vereenvoudiging van de kinderbijslagen. Daarbij kan worden gedacht aan het afschaffen van de rang- en leeftijdstoeslagen en de overschakeling naar een forfaitair bedrag per kind. Beleidsmakers moeten zich echter bewust zijn van mogelijke (on)voorziene negatieve effecten op de welvaartspositie van Vlaamse gezinnen. Net door de erosie van de basisbedragen zijn de rangtoeslagen (waarbij het tweede kind meer krijgt dan het eerste, en het derde en de volgende kinderen meer dan het tweede) noodzakelijk om de welvaart van grotere gezinnen op peil te houden (zie eerder). De omvorming naar een forfaitair bedrag per kind zal voor grote gezinnen onvermijdelijk leiden tot een hoger armoederisico, tenzij er gecompenseerd wordt in de selectieve component van het systeem. Een vereenvoudiging van de kinderbijslagen zal dus altijd moeten samengaan met een versterking van de sociale toeslagen (de selectieve componenten) in het systeem.

De over te dragen middelen zullen verdeeld worden over de gemeenschappen en de GGC volgens het aantal kinderen van 0 tot 18 jaar per gemeenschap (en de GGC). Deze dotaties worden vervolgens aangepast aan de index van de consumptieprijzen en de evolutie van het aantal kinderen. Dat betekent dat geen rekening wordt gehouden met het aantal gezinnen dat sociale toeslagen ontvangt. Bovendien zullen de dotaties enkel gekoppeld zijn aan de index van de consumptieprijzen en niet aan de stijging van de welvaart. Maar zoals we hebben gezien, zijn de bedragen van de kinderbijslag niet meer toereikend net omdat ze de welvaartsevolutie niet hebben gevolgd. Deze welvaartserosie zit dus ingebakken in het systeem. Bovendien zijn er recentelijk enkele besparingen doorgevoerd in de kinderbijslag, onder meer door het bedrag van de schoolpremie te verminderen.[3] Tot slot werd ook bekend dat de enveloppe met de budgetten voor de over te hevelen kinderbijslag wordt beperkt tot 87% van de huidige uitgaven.[4] Dat alles leidt ertoe dat de gemeenschappen en de GGC op termijn meer middelen zullen moeten zien te vinden om de horizontale en verticale solidariteit binnen hun eigen gebied te organiseren.

Gegeven de budgettaire beperkingen, lijkt het aangewezen om in te zetten op een versterking van de selectiviteit teneinde de toekomstige Vlaamse kinderbijslag doeltreffender te maken in de strijd tegen kinderarmoede. In een overgangsfase kan, mits een verhoging van de bedragen, de bestaande mix van categoriale en inkomensselectiviteit behouden blijven. De huidige sociale toeslagen komen immers duidelijk terecht bij de laagste inkomensgroepen. De simulaties in deze bijdrage tonen dat een beperkte reallocatie van de middelen binnen dezelfde architectuur een gunstig effect op het armoederisico kan hebben.

8. Besluit

Kinderarmoede is een urgent beleidsprobleem dat recentelijk op aandacht van de diverse overheden kon rekenen. De kinderbijslag is een van de elementen die belangrijk zijn in de strijd tegen kinderarmoede. Ondanks het feit dat de kinderbijslag onvoldoende de kosten van kinderen dekt en door de jaren heen aan welvaart inboette, vormen de kinderbijslagen een belangrijke aanvulling op het gezinsinkomen van gezinnen met kinderen. Het probleem is dat de elementen van selectiviteit (de sociale toeslagen) beperkt in omvang zijn en erg weinig impact hebben op het armoederisico van kwetsbare gezinnen, ondanks het feit dat de Belgische kinderbijslag relatief duur is in vergelijking met andere Europese landen. Met de volledige overdracht van de kinderbijslagen (maar niet de fiscale voordelen voor kinderen ten laste) in het kader van de zesde staatshervorming krijgen de gemeenschappen (en de GGC) een belangrijk instrument in handen om de inkomenspositie van gezinnen met kinderen structureel te verbeteren. Gegeven de beperkte budgettaire speelruimte, lijkt er vooral ingezet te moeten worden op het

versterken van de sociale toeslagen mits behoud van de universele architectuur. De onderzoeksresultaten die we in dit hoofdstuk presenteerden, bevestigen dat een versterkte selectiviteit binnen een universeel systeem een realistische optie is om het kinderbijslagstelsel te hervormen.

Noten

1. Voor bijkomende informatie verwijzen we naar de website van de RKW: http://www.kindergeld.be.
2. De gezondheidsindex is identiek aan de index der consumptieprijzen (een korf van goederen en diensten die representatief is voor de uitgaven van gezinnen), maar bevat geen prijzen van alcohol, tabak en motorbrandstoffen.
3. RKW, 02/07/2013: Besparingen jaarlijkse leeftijdsbijslag (schoolpremie) en maandelijkse leeftijdsbijslag, http://www.rkw.be/Nl/news.php?pageId=2.
4. Gezinsbond, http://www.gezinsbond.be/index.php?option=com_content&view=article&id=2610:besparingen-in-kinderbijslag&catid = 181&Itemid = 373.

HOOFDSTUK 8

Tussen huursubsidies en woonbonus: een verdelingsanalyse voor Vlaanderen[1]

Gerlinde Verbist en Josefine Vanhille

1. Inleiding

Het belang van de woonomstandigheden wordt breed erkend in onderzoek naar armoede en sociale uitsluiting (zie ook De Decker, 2006; Van Dam, Geurts & Pannecoucke, 2003; Winters, Heylen, Haffner e.a., 2010). De kwaliteit van de huisvesting vormt een expliciete dimensie in de indicatoren van deprivatie die overeengekomen werden op EU-niveau. Bovendien vormen de huisvestingskosten een belangrijk aandeel in het beschikbare inkomen van huishoudens: volgens de EU-SILC spendeert een Europese burger gemiddeld rond één vijfde van zijn inkomen aan huisvestingskosten (Ozdemir & Ward, 2009). Voor lage inkomens is deze last vaak veel zwaarder. Eerdere studies onderzochten al de relatie tussen de kost en de kwaliteit van huisvesting en verschillende dimensies van sociale uitsluiting in Europees vergelijkend perspectief (zie bijvoorbeeld Ozdemir & Ward, 2009; Lelkes & Zólyomi, 2010; Social Situation Observatory, 2009). De rol van het beleid in dat domein blijft echter onderbelicht, terwijl het woonbeleid, zowel in de vorm van cashuitkeringen als van sociale huisvesting, een aanzienlijke impact kan hebben op de inkomenspositie van huishoudens.

Er bestaan verschillende redenen waarom een overheid zou willen tussenkomen op de huisvestingsmarkt. Zoals de recente financiële en economische crisis aantoonde, is de wederzijdse beïnvloeding tussen de huisvestingsmarkt en de macro-economie aanzienlijk. Een beleid dat gericht is op het bewerkstelligen van een stabiele en efficiënte huisvestingsmarkt, kan ook begrepen worden vanuit het stabiliserende effect op de macro-economie (Andrews, Caldera-Sánchez & Johansson, 2011). Ten tweede kunnen zogenaamd paternalistische opvattingen over degelijke huisvesting een motivatie vormen om huisvesting te subsidiëren. In dat geval wordt huisvesting beschouwd als een zogenaamd 'merit-good' (Ter Rele & Van Steen, 2003), wat impliceert dat burgers het belang van adequate huisvesting voor zichzelf onderschatten (bijvoorbeeld: via de mogelijke impact van de woonomstandigheden op de gezondheid van een individu). Ten

derde rechtvaardigen sociale motieven beleidsmaatregelen die betaalbare en adequate huisvesting voor elke burger beogen. In lijn met artikel 23 van de Belgische grondwet maakt in deze optiek 'behoorlijke huisvesting' essentieel deel uit van het grondwettelijk gewaarborgde 'recht een menswaardig leven te leiden'.

In dit hoofdstuk vertrekken we van dat laatste standpunt. In een eerste deel beogen we een beter begrip van de mechanismen van het huidige huisvestingsbeleid in Vlaanderen (België), dat (arme) huishoudens bijstaat in de woonkosten (zowel door cash financiële steun of door een directe voorziening van sociale huisvesting). In een tweede deel wil deze studie mee nadenken over de toekomst van het woonbeleid in Vlaanderen, zeker met het oog op de komende bevoegdheidsoverheveling inzake fiscaal woonbeleid als gevolg van de jongste staatshervorming. Door middel van het microsimulatiemodel MEFISTO, dat draait op de Belgische SILC-data, vergelijken we het verdelingspatroon en het armoede-effect van de voordelen van sociale huisvesting ten opzichte van de bestaande cashuitkeringen en de belastingvoordelen voor eigenaars.[2] Daarnaast evalueren we de verdelingsgevolgen van een alternatieve beleidspiste door een simulatie in MEFISTO. We onderzoeken de introductie van een inkomensgetoetste huursubsidie die gebaseerd is op het concept van de betaalbaarheidskloof. Een dergelijke uitkering voor privéhuurders zou veel omvangrijker zijn dan het zeer beperkte bestaande systeem van huuruitkeringen. We bekijken de impact op het armoedecijfer alsook de verdelingseffecten voor de gehele bevolking en voor specifieke subgroepen, onderverdeeld op basis van woonstatus. Om het huidige systeem en het alternatieve scenario zo vergelijkbaar mogelijk te maken, wordt het alternatieve scenario (met huursubsidie) budgetneutraal gehouden door het fiscale voordeel voor eigenaars van een eigen woning gedeeltelijk te verminderen. We simuleren enkel eerste-orde-effecten en dus geen gedragsreacties of macroeconomische tweede-orde-effecten. Deze worden besproken in een afzonderlijke sectie.

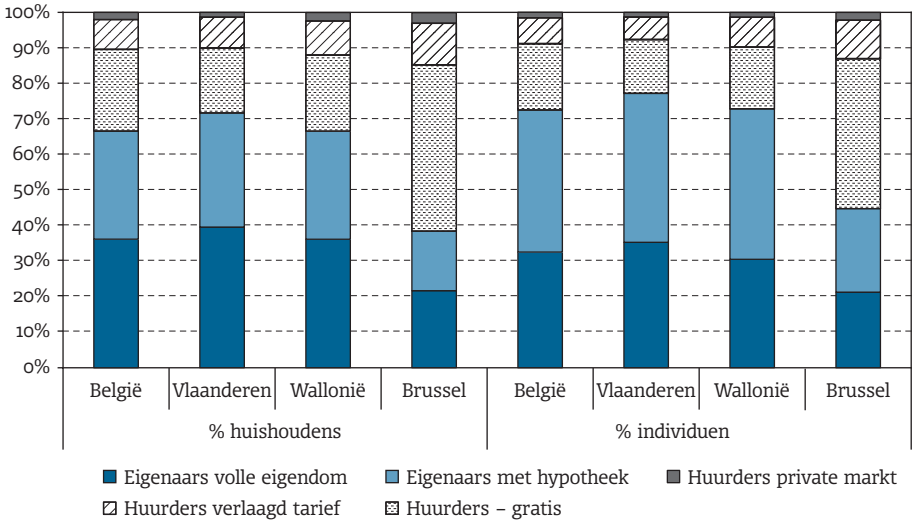
In paragraaf 2 beschrijven we de huisvestingscontext in Vlaanderen: naast een korte schets van de karakteristieken van de huisvestingsmarkt worden ook de verschillende huisvestingsmaatregelen voor eigenaars en (sociale) huurders uiteengezet. In paragraaf 3 bespreken we de gebruikte data en methodologie. De resultaten worden gepresenteerd in paragraaf 4, waar we zowel de verdeling van de bestaande maatregelen voor eigenaars en huurders voorstellen, als de effecten van de introductie van een inkomensgetoetst en budgetneutraal scenario, met bijzondere aandacht voor de impact op armoede en ongelijkheid. Paragraaf 5 bespreekt de mogelijke tweede-orde-effecten als gevolg van een interventie op de huisvestingsmarkt.

2. Huisvestingsbeleid in België en Vlaanderen

Sinds de Tweede Wereldoorlog is het Belgische huisvestingsbeleid vooral gericht op de ondersteuning van gezinnen om hun eigen woning te verwerven. Dat beleid resulteerde

in een huisvestingsmarkt met een sterk overwicht van eigenaars: ongeveer twee derde van de Belgische huishoudens woont in een eigen private woning, wat overeenkomt met 73% van alle individuen. In Vlaanderen liggen deze aandelen (met 72% van de gezinnen en 77% van de individuen) boven deze in Wallonië en Brussel (zie figuur 1).[3] Iets minder dan de helft van deze individuen geniet de volle eigendom van de woning, terwijl de meerderheid van de eigenaars een uitstaande hypotheek heeft. Ongeveer 23% van de Vlaamse bevolking leeft in een woning die gehuurd is op de private (niet-gesubsidieerde) markt. Het belang van sociale huisvesting op de totale markt ligt lager dan het Europese gemiddelde (CECODHAS, 2011): ongeveer 6,5% van de individuen woont als huurder met een verlaagd huurtarief.

Figuur 1 – Woonstatus van huishoudens en individuen in België en gewesten, 2009.



Bron: Eigen berekeningen op basis van BE-SILC-2009.

Het huisvestingsbeleid in Vlaanderen is een mix van federaal, regionaal en gemeentelijk beleid. Het federale niveau voorziet in belangrijke belastingvoordelen voor woningbezit, maar deze zullen door de zesde staatshervorming naar de gewesten verschuiven. De fiscale verminderingen worden momenteel op twee manieren toegepast, afhankelijk van de datum van afsluiting van de hypothecaire lening. Vóór de hervorming van 2005 was het kadastraal inkomen[4] (KI) deel van het belastbare inkomen in combinatie met diverse mogelijkheden tot belastingvermindering voor eigenaars.[5] Deze maatregelen gelden nog steeds voor hypothecaire leningen die werden afgesloten vóór 2005. Vanaf 2005 werd het systeem hervormd tot de zogenaamde 'woonbonus'. Deze is alleen van toepassing op hypotheken die werden afgesloten voor de eigen en enige woning en voor een termijn van ten minste tien jaar. Als deze voorwaarden vervuld zijn, kan de belas-

tingbetaler elk jaar een basisbedrag van maximaal € 1.500 aftrekken van zijn belastbare inkomen (geïndexeerd is dat € 2.260 voor inkomsten 2013). Het belastingvoordeel wordt aldus toegepast aan het marginale tarief. Dat basisbedrag kan verhoogd worden met € 500 (€ 750 voor 2013) gedurende de eerste tien jaar van de hypotheektermijn en daarbovenop met € 50 (€ 80 voor 2013) als het huishouden drie of meer kinderen telt. Naast de belastingen op het federale niveau spelen ook gewestelijke en lokale belastingen een rol in het huisvestingsbeleid in de vorm van de onroerende voorheffing (OV).[6]

Het sociale huisvestingsbeleid behoort integraal tot de gewestelijke bevoegdheden. De gewesten gebruiken daarvoor drie pistes: verhuren, socialewoningaankoop en -verkoop en leningen. Sociaal verhuren blijft de voornaamste route. Om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning moet men voldoen aan een inkomensvoorwaarde en aan een eigendomsvoorwaarde. Volgens Winters, Elsinga, Haffner e.a. (2007) zou in Vlaanderen 39% van de private huurders in aanmerking komen voor een sociale woning. Slechts 16% van de private huurders doet er effectief een beroep op, met niettemin significante wachtlijsten als gevolg. In 2011 stonden volgens de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen 70.860 unieke huishoudens op de wachtlijst. De gemiddelde wachtperiode bedroeg drie jaar in 2011. Het Vlaamse regeerakkoord 2009-2014 stelt als doel om tegen 2020 in 43.000 extra sociale huurwoningen te voorzien.

39% van de Vlaamse private huurders komt in aanmerking voor een sociale woning, maar slechts 16% doet er effectief een beroep op.

Het bestaande systeem van huuruitkeringen was tot 2012 enkel gericht op een heel kleine, specifieke groep van huurders (bewoners van 'ongezonde' woningen, huurders die uit hun huis werden gezet vanwege onbewoonbaarheid en daklozen) en hoorde in de praktijk eerder thuis in de sociale bijstand dan in het algemene huisvestingsbeleid. Midden 2012 voerde de Vlaamse regering een huurpremie in voor kandidaat-sociale huurders die al vijf jaar of langer wachten op een sociale woning. Toch kan nog verder nagedacht worden over een uitgebreider systeem van subsidies voor private huurders; een mogelijke piste onderzoeken we verder in dit hoofdstuk.

3. Data en methodologie

De empirische analyses gebeuren op de Belgische SILC-data van 2009 ('Statistics of Income and Living Conditions', steekproefjaar 2009 met inkomensgegevens die betrekking hebben op 2008; beschikbaar gesteld door ADSEI). De data laten ons toe om onderscheid te maken tussen huishoudens die de volle eigenaar zijn van hun woning en eige-

naars die hun hypotheek nog aan het afbetalen zijn. Onder de huurders onderscheiden we drie categorieën: huurders op de niet-gesubsidieerde privémarkt, huurders die hun woning huren tegen een verlaagde prijs en huurders die gratis huren. Voor huurders met een verlaagd huurtarief laten de data niet toe om onderscheid te maken tussen begunstigden van sociale huisvesting en deze huurders aan wie de huiseigenaar een verminderde huurprijs toekende (werkgever, lokale overheden, familie, enzovoort). Een vergelijking met de informatie voorzien door CECODHAS (2011) geeft aan dat de overgrote meerderheid van de huurders met een verlaagd huurtarief gebruikers zijn van sociale huisvesting.

De mate waarin sociale huurders minder betalen dan op de private markt, vatten we door middel van het concept van 'geïmputeerde huur'. Geïmputeerde huur wordt in de literatuur vooral gebruikt om voor eigenaars het voordeel te schatten van het feit dat zij geen huur meer hoeven te betalen (bijvoorbeeld: Frick & Grabka, 2003; Frick, Grabka, Smeeding e.a., 2010). Maar het concept is ook erg nuttig in het kader van sociale huisvesting (zie bijvoorbeeld de definitie van geïmputeerde huur van de Europese Commissie) en meet het verschil tussen de sociale huurprijs en wat de huurder voor een gelijkaardige woning op de privémarkt zou moeten betalen. Voor een algemene beschrijving van de verschillende benaderingen om de geïmputeerde huur te berekenen op basis van microdata, verwijzen we naar Frick en Grabka (2003) en Frick e.a. (2006; 2007; 2010). Aan de hand van het concept van geïmputeerde huur ramen we het verschil tussen de geschatte huurwaarde van de sociale woning op de private markt en de effectief betaalde (sociale) huur. Meer details over deze raming zijn te vinden in Verbist en Vanhille (2012). Met een regressie schatten we de huur (exclusief alle kosten) die effectief wordt betaald door de huurders op de private huurmarkt. Vervolgens passen we de resulterende coëfficiënten toe op gelijkaardige sociale huurders. Het verschil tussen deze geschatte huur en de effectief betaalde huur is het voordeel dat sociale huurders halen uit hun sociale huisvesting.

Om de waarde te schatten van de andere beleidspistes omtrent huisvesting die hier worden geanalyseerd, gebruiken we het microsimulatiemodel MEFISTO en de SILC-2009-gegevens. MEFISTO is een simulatiemodel op basis van gedetailleerde gegevens op het niveau van individuele huishoudens, dat toelaat om beleidsalternatieven in het domein van sociale zekerheid en personenbelasting te evalueren (voor meer details zie Decancq, Decoster, Spiritus e.a., 2011). Voor deze simulatie gebruiken we de modules van de personenbelasting. Gedetailleerde informatie over het kadastraal inkomen en hypotheekleningen voor eigenaars laat ons toe om accuraat het vigerende systeem van belastingvermindering voor eigenaars te modelleren. We maken onderscheid tussen het 'oude systeem' (pre-2005) en de woonbonus (vanaf 2005), waarbij we ons baseren op het jaar waarin de hypotheek werd afgesloten. Aanvullende informatie over het initiele bedrag, de maandelijkse afbetalingen, de intrestvoet en de duur van de lening wordt gebruikt om elk onderdeel van het pakket belastingverminderingen apart te modelleren en de interacties in rekening te brengen.

4. Resultaten

Eerst presenteren we de verdeling van de bestaande huisvestingsmaatregelen (het geheel van fiscale voordelen voor eigenaars en het voordeel van sociale huisvesting), vervolgens bestuderen we de introductie van een huursubsidie. Als indicatoren geven we het aandeel begunstigden per maatregel, het aandeel van het voordeel in het equivalent beschikbare huishoudinkomen[7] en het effect op armoede. De indicatoren worden voor de gehele Vlaamse bevolking gepresenteerd, alsook per kwintiel en per woonstatus.

4.1 De verdelingsimpact van de bestaande maatregelen

De belastingvoordelen voor eigenaars komen meer voor dan deze voor huurders (zie tabel 1). Bijna alle eigenaars genieten een belastingvoordeel, dat bestaat uit de aftrekbaarheid van hypothecaire intrestafbetalingen en de vrijstelling van het kadastraal inkomen in de personenbelasting. De begunstigden van geïmputeerde huur op basis van sociale huisvesting maken 5% van de Vlaamse bevolking uit. Het aandeel begunstigden van belastingvoordelen voor eigenaars stijgt met het inkomen (zie figuur 2). Begunstigden van sociale huisvesting bevinden zich daarentegen in grote mate aan de onderkant van de inkomensverdeling.

Tabel 1 – Huisvestingsmaatregelen: bestaande voordelen % begunstigden en voordeel als % van het beschikbare huishoudinkomen (BHI), armoederisico en -kloof, Vlaanderen, 2009.

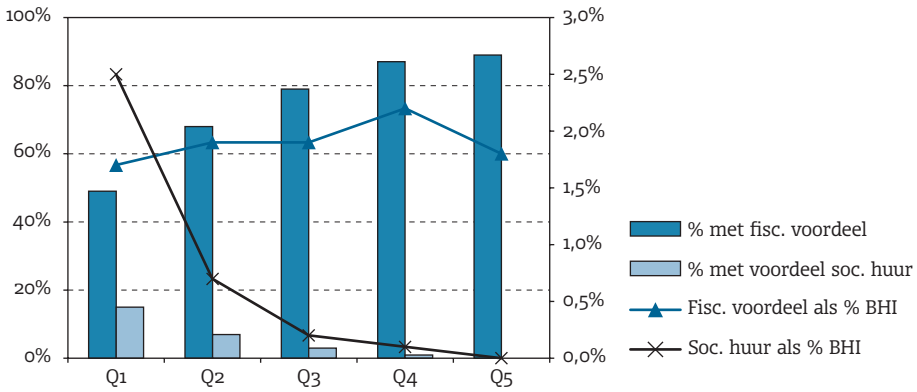
	Fisc. voordeel eigenaars		Sociale huur		Armoederisico			Armoedekloof		
	% met voor-deel	% van BHI	% met voor-deel	% van BHI	Huidig	zonder fiscaal voor-deel	zonder sociale huur	Huidig	zonder fiscaal voor-deel	zonder sociale huur
Totaal	**74%**	**1,9%**	**5%**	**0,4%**	**0,117**	**0,128**	**0,125**	**0,027**	**0,029**	**0,031**
Per woonstatus										
Eigenaars	96%	2,3%	0%	0,0%	0,086	0,100	0,086	0,018	0,019	0,018
volle eigendom	95%	1,6%	0%	0,0%	0,139	0,156	0,139	0,030	0,032	0,030
eig. hypotheek	98%	2,7%	0%	0,0%	0,042	0,053	0,042	0,008	0,009	0,008
Huurders	0%	0,0%	23%	2,3%	0,224	0,224	0,256	0,060	0,060	0,076
private markt	0%	0,0%	0%	0,0%	0,185	0,185	0,185	0,050	0,050	0,050
verlaagd huurtarief	0%	0,0%	80%	9,6%	0,299	0,299	0,418	0,078	0,078	0,130

Noot: door de simulaties heen wordt een constante armoedegrens gehanteerd gelijk aan 60% van het mediaan inkomen in de bestaande situatie.

Bron: Eigen berekeningen op basis van BE-SILC-2009 en MEFISTO.

Ook als aandeel in het beschikbare inkomen zijn de maatregelen voor eigenaars belangrijker: als we de belastingvoordelen samentellen, vertegenwoordigen ze 1,9% van het gemiddelde beschikbare inkomen in Vlaanderen. Het voordeel van sociale huur is goed voor minder dan een half procent. Over de kwintielen heen fluctueert het aandeel van de belastingvoordelen in het beschikbare inkomen van huishoudens tussen 1,7% (laagste kwintiel) en 2,2% (vierde kwintiel). Het voordeel van sociale huur is sterk geconcentreerd in het lagere deel van de inkomensverdeling. In het eerste kwintiel vertegenwoordigt sociale huur zelfs 2,5% van het beschikbare inkomen, wat binnen het eerste kwintiel het belang van de beleidsmaatregelen voor huurders anderhalve keer zo groot maakt als het belang van de belastingvoordelen voor eigenaars. Tachtig procent van de huurders met verlaagd tarief heeft een positieve netto geïmputeerde huur.[8] Dat voordeel van sociale huur bedraagt gemiddeld bijna 10% van het beschikbare inkomen voor deze groep. Bijna alle eigenaars genieten enige vorm van belastingvermindering,[9] wat gemiddeld overeenkomt met 2,3% van het beschikbare inkomen.

Figuur 2 – Fiscale voordelen voor eigenaars en voordeel van sociale huur: aandeel begunstigden per kwintiel, en voordeel als % van het beschikbare huishoudinkomen (BHI, rechtse as).



Bron: Eigen berekeningen op basis van BE-SILC-2009 en MEFISTO.

Tabel 1 toont ook het effect van de bestaande maatregelen op armoede. We gebruiken hiervoor twee indicatoren: het armoederisico (het aandeel individuen dat woont in een gezin met een beschikbaar gezinsinkomen onder de armoedelijn, die berekend wordt als 60% van het mediaan equivalent gezinsinkomen) en de armoedekloof (een maatstaf die uitdrukt hoe diep men onder de armoedelijn zit). Het basisscenario is de huidige situatie. In de tweede en derde kolom wordt deze vergeleken met de armoedecijfers zonder de bestaande fiscale maatregelen en de sociale huisvesting. Het rechterluik van tabel 1 toont dat deze beide maatregelen de armoede verminderen (van 0,128 of 0,125

zonder fiscale maatregelen of sociale huur naar 0,117 wanneer beide in voege zijn), zij het op een verschillende manier. Het algehele armoedereducerende effect van sociale huisvesting lijkt relatief beperkt, maar genereert een aanzienlijke impact voor de (relatief kleine groep) betrokkenen: het armoederisico voor de huurders met verlaagd tarief vermindert van 0,418 naar 0,299, ofwel -28%). Wanneer we naar de armoedekloof kijken, is het effect nog meer uitgesproken (van 0,131 naar 0,079, of -40%). Belastingvoordelen voor eigenaars hebben een gelijkaardig effect op het globale armoedecijfer (van 0,128 naar 0,117, of -9%). Dat effect blijft relatief bescheiden, ook wanneer we enkel naar de begunstigde groep van eigenaars kijken (van 0,100 naar 0,086, ofwel -14%). Het effect op de armoedekloof is ook veel minder uitgesproken (-5,5%).

Dankzij de sociale huisvesting verkleint het armoederisico voor sociale huurders van 41,8% naar 29,9%.

4.2 Het effect van de introductie van een huursubsidie

We vermeldden al dat de Vlaamse regering een uitgebreider systeem van subsidies voor private huurders overweegt (zie bijvoorbeeld RWO, 2009). In dat kader is een scenario van huursubsidies voor private huurders voorgesteld op basis van de betaalbaarheidskloof, een indicator van het bedrag dat huishoudens tekortschieten om een woning op de private markt te kunnen huren die overeenstemt met de gezinsgrootte en die voldoende kwaliteitsvol is. Het concept van de betaalbaarheidskloof werd ontwikkeld om te vatten in welke mate het gezinsinkomen tekortschiet om zowel menswaardig te kunnen participeren in de samenleving, als om een huurprijs te betalen die overeenstemt met de noden van het gezin. De betaalbaarheidskloof die we in dit hoofdstuk hanteren, is gebaseerd op de minimumbudgetnorm. Deze budgetnorm stemt overeen met de waarde van een korf goederen en diensten die een huishouden minimaal nodig heeft om menswaardig te kunnen participeren in de samenleving (Storms & Van den Bosch, 2009). Op basis van Heylen en Winters (2009) berekenen we de betaalbaarheidskloof als het verschil tussen het beschikbare huishoudinkomen aan de ene kant en de som van de minimumbudgetnorm (exclusief huurkosten) en een 'normale' (mediane) huurprijs op de private markt voor een woning die voldoet aan de noden van het gezin aan de andere kant. Het bedrag waarmee de minimale kosten het beschikbare inkomen overstijgen, vormt de basis van de hier gesimuleerde huursubsidie. Aan de bovenkant is de huursubsidie begrensd, ofwel door de effectief betaalde huur, ofwel door een maximum van € 520 per maand plus € 36,4 per persoon ten laste (in lijn met de bestaande voorstellen, zie bijvoorbeeld RWO, 2009). In de simulatie introduceren we deze subsidie voor het hele Vlaamse gewest. Om het totale budget voor woonbeleid gelijk te houden, reduceren we de belastingvermindering voor Vlaamse eigenaars proportioneel. De simulaties wezen uit dat dit budgettair overeenkomt met een vermindering in de fiscale voordelen

van 12%. We opteerden voor een proportionele vermindering voor elke begunstigde eigenaar met 12%, maar natuurlijk kan de beoogde budgetneutraliteit ook bereikt worden met een meer inkomensgevoelige verdeling. Deze budgetneutraliteit heeft betrekking op het aggregaat van de beleidsniveaus: waar de huursubsidie wordt betaald door de Vlaamse overheid, doet een vermindering van het fiscaal voordeel voor eigenaars (voorlopig nog) de federale belastingontvangsten stijgen.

Wat zijn nu de verdelingsresultaten van de introductie van deze huursubsidie, gefinancierd door een vermindering van de fiscale voordelen voor eigenaars? Het linkerluik van tabel 2 geeft het aandeel winnaars en verliezers, alsook de grootte van winst en verlies als een percentage van hun beschikbare inkomen. In het algemeen zijn de verliezers (34% van de Vlaamse bevolking) veel talrijker dan de winnaars (3%). De gemiddelde wijziging in het beschikbare inkomen is dan ook veel groter voor de winnaars (de huursubsidie komt gemiddeld overeen met 25% van het beschikbare huishoudinkomen voor de begunstigden) en beperkt voor de verliezers (minder dan 0,5%). Figuur 3 geeft een fijnere weergave van de effecten over de inkomensverdeling. Over de kwintielen heen stijgt het percentage verliezers, terwijl het aandeel van het betrokken beschikbare inkomen daalt van 0,7% in het eerste kwintiel tot 0,3% in het vijfde kwintiel.

Tabel 2 – Simulatie van een huursubsidiescenario (gefinancierd door een vermindering van de fiscale voordelen voor eigenaars), aandeel winnaars en verliezers en voordeel als % van het beschikbare huishoudinkomen (BHI), Vlaanderen, 2009.

	Huursubsidie gefinancierd door vermindering fiscale voordelen eigenaars				Armoederisico		Armoedekloof	
	% winnaars	% verliezers	% BHI winnaars	% BHI verliezers	Huidig	na huursubsidie	Huidig	na huursubsidie
Totaal	**3%**	**34%**	**24,8%**	**0,4%**	**0,117**	**0,117**	**0,027**	**0,023**
Per woonstatus								
Eigenaars	0%	43%	0,0%	0,4%	0,086	0,087	0,018	0,018
volle eigendom	0%	22%	0,0%	0,3%	0,139	0,142	0,030	0,030
eig. hypotheek	0%	61%	0,0%	0,4%	0,042	0,042	0,008	0,008
Huurders	10%	0%	24,8%	0,0%	0,224	0,218	0,060	0,042
private markt	17%	0%	24,8%	0,0%	0,185	0,176	0,050	0,024
verlaagd huurtarief	0%	0%	0,0%	0,0%	0,299	0,299	0,078	0,078

Noot: door de simulaties heen wordt een constante armoedegrens gehanteerd gelijk aan 60% van het mediaan inkomen in de bestaande situatie.

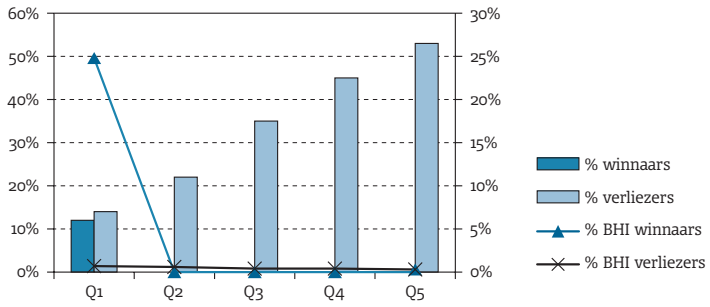
Bron: Eigen berekening gebaseerd op BE-SILC-2009.

Tabel 2 toont ook het effect van de voorgestelde huursubsidie op armoede. De invoering van een huursubsidie heeft een verschillend effect op het armoederisico en de armoe-

dekloof (tabel 2, rechterluik). Het algemene armoederisico blijft in ons alternatieve scenario ongeveer gelijk (0,117). De groep van private huurders ziet het armoederisico wel licht afnemen, van 0,185 tot 0,176. Maar de armoedekloof daalt veel sterker: meer dan een halvering voor de groep van private huurders. De verklaring ligt in het relatieve niveau van de Vlaamse armoedelijn ten opzichte van de minimumbudgetnorm. Voor de meeste gezinstypes is deze laatste lichtjes lager dan de eerste, wat leidt tot een schijnbaar klein potentieel in armoedereductie. De indicator voor de armoedekloof, die aangeeft hoe sterk men zich onder de armoedelijn bevindt, toont een veel sterker reductiepotentieel. Deze bevindingen tonen aan dat een dergelijk huursubsidiesysteem de diepte van armoede sterk kan verminderen.

Dergelijk huursubsidiesysteem kan de diepte van armoede sterk verminderen.

Figuur 3 – Introductie huursubsidie gefinancierd door een vermindering van de fiscale voordelen van het eigenaarschap: aandeel winnaars en verliezers per kwintiel, en winst/verlies als % van het beschikbare huishoudinkomen (BHI) (rechtse as), Vlaanderen, 2009.



Bron: Eigen berekeningen op basis van BE-SILC-2009 en MEFISTO.

Dit scenario, waarbij we de steun voor eigenaars gedeeltelijk zouden vervangen door een huursubsidie voor private huurders, is gebaseerd op twee observaties. Enerzijds is het huidige systeem niet neutraal ten aanzien van de verschillende vormen van wonen, met een sterkere subsidiëring van huiseigendom. Anderzijds tekenen zich duidelijke betaalbaarheidsproblemen af bij huurders, zoals geïllustreerd door de lange wachtlijsten voor een sociale woning. De huursubsidie die we hier voorstellen, zou ongeveer 200 miljoen euro kosten. We merken een aanzienlijke vermindering van de armoede(kloof) bij private huurders. Het verlies voor huiseigenaars is vrij klein, aangezien de inspanning wordt gespreid over een grote groep. We hebben hier het fiscale voordeel voor alle eigenaars proportioneel verminderd, maar vanzelfsprekend zijn hier ook andere

scenario's mogelijk (die bijvoorbeeld lagere inkomens meer sparen of dat relateren aan andere beleidsdoelstellingen voor huisvesting, zoals energiezuinigheid).

5. Mogelijke effecten op de woningmarkt

De gepresenteerde resultaten vloeien voort uit de microsimulatie van de eerste-orde-effecten, dat wil zeggen: zoals we die zouden zien op de ochtend na een onmiddellijke introductie ervan. Maar bij zo'n simulatie maken we natuurlijk abstractie van alle gedragseffecten die kunnen voortvloeien uit een nieuw beleid. Aangezien een beleidsinterventie de verschillende types woonstatus relatief meer of minder aantrekkelijk kan maken, kunnen individuen en huishoudens andere beslissingen gaan nemen aangaande hun woonstatus. De huur- en koopmarkt staan immers niet los van elkaar en ingrepen kunnen leiden tot een gewijzigd evenwicht op de huisvestingsmarkt. We zijn niet in staat om mogelijke tweede-orde-effecten in onze simulaties op te nemen door een gebrek aan informatie. Maar uit de literatuur over de langetermijneffecten van interventies in de woningmarkt blijkt dat de prijselasticiteit van het woningaanbod een sterke rol speelt bij het bepalen van de uiteindelijke begunstigden van de financiële steun. Zo kan een inelastisch aanbod[10] van huurwoningen leiden tot hogere huurprijzen na de introductie van huursubsidies, waardoor de verhuurders de gedeeltelijke begunstigden zouden zijn. De situatie is verschillend als de markt voor huurwoningen wel zou reageren op de verhoogde prijzen door een uitbreiding van het aanbod. Als investeren in huureigendommen aantrekkelijker wordt, breidt het aanbod van huurwoningen uit, met op langere termijn een neerwaartse druk op de prijzen als gevolg.

Voor zover ons bekend, zijn er geen studies die de elasticiteit van het aanbod van huurhuisvesting in Vlaanderen of België beoordelen. We kunnen wel enkele inzichten afleiden uit empirische studies die dat aspect van de huisvestingsmarkt in andere landen onderzochten. In Frankrijk vinden Laferrère en Le Blanc (2004) dat de uitbreiding van huursubsidies naar alle huishoudens met een laag inkomen in de periode 1992-1994 op korte termijn door verhuurders werd vertaald in hogere prijzen. Gibbons en Manning (2006) onderzochten het effect van een hervorming van het systeem van huursubsidies in het Verenigd Koninkrijk, waar de maximumtoelage verminderd werd. De hervorming resulteerde in een daling van het aantal ontvangen uitkeringen, wat voor het merendeel geneutraliseerd werd door een daling in de betaalde huur. De schattingen impliceren dat ongeveer twee derde van de incidentie van subsidievermindering voor rekening van de verhuurders was. Voor Finland schat Kangasharju (2010) dat elke bijkomende euro aan toelage de huur voor begunstigden deed stijgen met 60 à 70 cent.

Het nadeel van de meeste studies is dat zij vaak enkel de kortetermijnelasticiteit bestuderen. Voor beleidsdoeleinden is echter eerder de langetermijnelasticiteit het relevantst, wanneer alle bovenvermelde factoren meespelen. Deze is echter veel moeilijker

empirisch te vatten. Sommige studies bekijken of het ontvangen van een huuruitkering de huurprijs voor de begunstigde huishoudens doet stijgen (Laferrère & Le Blanc, 2004; Gibbons & Manning, 2006; Kangasharju, 2010), terwijl anderen het algemene niveau van de huurprijzen in de huurmarkt als het onderwerp van empirisch onderzoek nemen.[11] De tegengestelde resultaten die werden opgemeten in deze verschillende studies, tonen het belang van de bovenvermelde contextuele factoren aan. De empirische bewijzen voor hun invloed op de uiteindelijke langetermijnelasticiteit van het aanbod van (huur) huisvesting zijn echter verre van sluitend.

Tegelijkertijd mogen we niet uit het oog verliezen dat ook het huidige huisvestingsbeleid met zijn focus op de ondersteuning van eigendomsverwerving, een interventie in de huisvestingsmarkt betekent die daar vergelijkbare tweede-orde-effecten teweeg kan brengen. Andrews e.a. (2011) schatten de reactie van het huisvestingsaanbod voor prijswijzigingen in twintig OESO-landen. De studie levert uniek internationaal vergelijkend empirisch materiaal aan over langetermijnprijselasticiteit: het huisvestingsaanbod blijkt relatief elastisch in Noord-Amerika en sommige noordelijke landen, maar meer rigide in continentaal-Europese landen en het Verenigd Koninkrijk. België hoort duidelijk bij de laatste groep. Alleen Zwitserland, Nederland, Oostenrijk en Italië vertonen een nog meer inelastisch huisvestingsaanbod, een bevinding die de auteurs toeschrijven aan contextfactoren, zoals een hoge bevolkingsdichtheid, een strengere ruimtelijke ordening en/of een lagere efficiëntie van de reglementering van het landgebruik. In deze landen wordt de belastingvermindering van de schuldfinancieringskosten van huisvesting meer gekapitaliseerd in huisprijzen (zie ook Rosen, 1984; Green, Hendershott & Capozza, 1996; 2005; Berger, Englund, Hendershott e.a., 2000; Harris, 2010), in plaats van een reductie van de kosten van eigendomsverwerving voor huishoudens teweeg te brengen.[12] Het voornaamste effect van interventies in de fiscale behandeling van hypotheekfinanciering (met name het instellen van kortingen of het afschaffen ervan) komt dan ook neer op een herverdeling van de welvaart tussen (toekomstige) kopers en verkopers van woningen. Het lijkt dan ook moeilijk om de huidige steun voor eigenaars te rechtvaardigen vanuit het perspectief van sociale rechtvaardigheid. In deze context is het ook belangrijk te wijzen op het feit dat prijsevoluties in de koopmarkt (stijgend dan wel dalend) zich kunnen doorzetten in een effect op de huurprijs.

Uit dit korte literatuuronderzoek besluiten we dat tweede-orde-effecten in de vorm van hogere huurprijzen mogelijk zijn bij ons scenario, maar dat ze afhankelijk zijn van de modaliteiten van de huursubsidie. Met name wanneer we aannemen dat de Vlaamse huurmarkt een eerder inelastisch aanbod heeft, dan is het zeker relevant om na te denken over aanvullende beleidspistes in het ontwerp van huursubsidies om dergelijke ongewenste effecten te vermijden. We denken dan aan maatregelen om het aanbod van huurwoningen minder inelastisch te maken of aan bepalingen die ervoor zorgen dat de verhuurder niet weet of de huurder al dan niet een toelage ontvangt, zodat een gerichte huurprijsverhoging op korte termijn wordt vermeden.

6. Conclusie

Het huisvestingsbeleid in België wordt via verschillende instrumenten gevoerd. In het algemeen kunnen we zeggen dat dit beleid sterk gericht is op huiseigenaars en dan met name door de fiscale behandeling. Enerzijds is het kadastraal inkomen van de eigen woning in de praktijk vrijgesteld van belastingen (ook in het pre-2005-systeem als gevolg van de woningaftrek), anderzijds is er de fiscale aftrek voor hypothecaire leningen voor de eigen woning. Deze gunstige fiscale behandeling van eigenaars is bedoeld om huisverwerving te stimuleren, maar het drijft wel een wig tussen de verschillende huisvestingsopties en kan tot economische inefficiëntie leiden (Rosen, 1984; Ter Rele & Van Steen, 2003; Andrews e.a., 2011). Voor huurders is sociale huisvesting het belangrijkste instrument, met een sterk armoedereducerend effect. Lange wachtlijsten verhinderen echter dat dit systeem voldoende kan voorzien in betaalbare huisvesting voor de in aanmerking komende huurders. Bovendien bevinden huurders zich relatief meer aan de onderkant van de inkomensverdeling ten opzichte van huiseigenaars, wat een bijkomende reden is om de invoering van een huursubsidie te onderzoeken, een systeem dat bestaat in andere Europese landen (bijvoorbeeld: Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk).

De inkomensafhankelijke toelage die we hier voorstellen, is gebaseerd op het concept van de betaalbaarheidskloof en beoogt de ondersteuning van particuliere huurders. Deze gesimuleerde huursubsidie wordt in ons scenario gefinancierd door een evenredige verlaging van de fiscale voordelen voor huiseigenaars. We vinden een belangrijke winst voor private huurders en een aanzienlijke vermindering van hun armoedekloof. Het verlies voor huiseigenaars is vrij klein, daar de inspanning wordt gespreid over een grote groep. Ons begrotingsneutrale scenario leidt tot een afname van de ongelijkheid, enerzijds door de verbetering van de inkomenspositie van huurders (in het algemeen aan de onderkant van de inkomensverdeling) en anderzijds door het feit dat huiseigenaars inkomsten verliezen na de gedeeltelijke vermindering van de fiscale voordelen. We hebben hier het fiscale voordeel voor alle eigenaars proportioneel verminderd, maar vanzelfsprekend zijn ook andere scenario's mogelijk (bijvoorbeeld: scenario's die lagere inkomens meer sparen of die gerelateerd zijn aan andere beleidsdoelstellingen, zoals energiezuinigheid).

Mogelijke tweede-orde-effecten zijn niet opgenomen in de simulaties door een gebrek aan informatie. Uit de literatuur over de langetermijneffecten van ingrepen in de woningmarkt blijkt dat de prijselasticiteit van het woningaanbod een sterke rol speelt bij het bepalen van de uiteindelijke begunstigden van de financiële steun. We bespraken de mogelijkheid van opwaartse druk op de huurprijzen na de invoering van een huursubsidie. Dat hangt af van de prijselasticiteit van het aanbod van huurwoningen: een inelastisch aanbod zou inderdaad kunnen leiden tot hogere huurprijzen, waardoor de verhuurders de gedeeltelijke begunstigden van een dergelijke subsidie zouden zijn. Tegelijkertijd kan een soortgelijk mechanisme worden verwacht voor huiseigenaars, waarbij de aftrek voor hypotheekrente resulteert in een opwaartse

druk op de woningprijzen. Recent OESO-onderzoek (Andrews e.a., 2011) heeft aangetoond dat op lange termijn de prijselasticiteit van het aanbod van woningen vrij laag is in België. Bijgevolg wordt de hypothecaire aftrek waarschijnlijk voor een groot deel doorgerekend in de woningprijzen, waardoor de uiteindelijke begunstigde van dat fiscale voordeel wellicht eerder de verkoper dan de koper is. De invoering van een huursubsidiestelsel gefinancierd door een vermindering van de fiscale voordelen voor eigenaars kan, mits zorgvuldig ontworpen om ongewenste tweede-orde-effecten te vermijden, een manier zijn om de huidige onevenwichten in financiële ondersteuning tussen de verschillende manieren van huisvesting geleidelijk af te bouwen. Door het feit dat de fiscale behandeling van eigenaars in de toekomst deel zal uitmaken van de Vlaamse bevoegdheden, brengen de simulaties in deze bijdrage hopelijk relevante informatie voor het debat.

Noten

1. Dit onderzoek werd mogelijk maakt door de steun van het IWT-Vlaanderen in het kader van het SBO-project 'FLEMOSI: A tool for ex ante evaluation of socio-economic policies in Flanders' (www.flemosi.be). Voor de berekeningen werd gebruik gemaakt van de Belgische SILC-gegevens, die verzameld worden door de FOD Economie, AD Statistiek en Economische Informatie. De auteurs zijn Bea Cantillon, Veerle Geurts, Karel Van den Bosch en twee anonieme reviewers zeer dankbaar voor hun opmerkingen bij een eerdere versie. De inhoud en mogelijke fouten zijn natuurlijk enkel de verantwoordelijkheid van de auteurs.
2. De analyse in het empirische luik van dit hoofdstuk richt zich op deze twee financiële ondersteuningsmaatregelen in het bijzonder en laat wegens databeperkingen andere, meer specifiek gerichte voordelen, zoals kortingen op registratierechten, financiële voordelen voor verhuurders en verminderingen in onroerende voorheffing, buiten beschouwing.
3. Berekend op basis va SILC-2009, zie verder.
4. Het kadastraal inkomen is een maatstaf voor het gemiddelde normale netto-inkomen dat het onroerend goed tijdens één jaar aan zijn eigenaar zou opbrengen. Voor de aangifte in de personenbelasting wordt dat KI geïndexeerd.
5. Vier mogelijke en combineerbare belastingverminderingen voor eigenaars bestonden parallel: gewone intrestaftrek, woonaftrek, bijkomende intrestaftrek en belastingkrediet voor kapitaalaflossingen. Voor meer details over werking, gebruik en effect: zie Verbist & Vanhille (2012).
6. De onroerende voorheffing is de gewestelijke belasting op (inkomsten uit) onroerende goederen. Deze wordt berekend op basis van het kadastraal inkomen van het onroerend goed, waarbij de basisheffing wordt bepaald door het gewest, waaraan provincies en gemeenten via opcentiemen extra heffingen kunnen toevoegen.
7. Om rekening te houden met de gezinssamenstelling wordt het inkomen equivalent gemaakt volgens de zogenaamde aangepaste OESO-schaal (factor 1 voor elke eerste volwassene, 0,5 voor elke bijkomende volwassene en 0,3 voor elk kind jonger dan 14 jaar).
8. Dat betekent dat voor 20% van de sociale huurders de sociale huurprijs niet verschilt van de door ons geschatte huurprijs voor een vergelijkbare woning op de private markt. Voor deze groep is de netto geïmputeerde huur dan ook 0.
9. Deze groep eigenaars in de dataset omvat zowel het oude als het nieuwe systeem. In het oude systeem zit ook de woonaftrek vervat in de voordelen voor eigenaars, in het nieuwe systeem rekenen we ook de vrijstelling van het kadastraal inkomen in de personenbelasting hiertoe. Omdat het dus niet alleen voordelen betreft die verbonden zijn met een hypotheeklening, zijn de begunstigden zowel eigenaars met een hypotheek als volle eigenaars.

10. De aanbodelasticiteit geeft een relatieve indicatie van de sterkte waarmee het aanbod van woningen op de huurmarkt reageert op een wijziging in het niveau van de huurprijzen. Bij een sterk elastisch aanbod zal een verandering (bijvoorbeeld een stijging van 10%) in het huurprijspeil een aanzienlijk, groter dan proportioneel effect (bijvoorbeeld: een uitbreiding van het aanbod van meer dan 10%) hebben op het aantal woningen dat te huur wordt aangeboden. Een inelastisch aanbod betekent dat het aanbod van huurwoningen veel minder reageert op een verandering in de huurprijzen (bij een stijging van het prijsniveau van 10% wordt bijvoorbeeld slechts 2% meer huurwoningen aangeboden dan voordien).
11. Susin (2002) concludeert dat in de metropolen in de Verenigde Staten, waar (vooral voor de markt voor huurwoningen van lage kwaliteit) het aanbod typisch laag is, de introductie van huurvouchers geleid heeft tot significant hogere huurprijzen. Daar de prijsstijging ook aan mensen toeviel die geen recht hadden op de huurvouchers, schat de auteur dat het huurvouchersprogramma een nettoverlies voor de huurders met een laag inkomen impliceerde. Hij beveelt daarom een beleid aan dat gericht is op de aanbodzijde ten voordele van de huurpopulatie met een laag inkomen. In een eerdere studie vond Rydell (Rydell, Neels & Barnett, 1982) een significante respons in de aanbodzijde na de introductie van woongerelateerde uitkeringen in twee kleinere gemeenten in de Midwest van de Verenigde Staten.
12. Als we deze bevindingen doortrekken, dan overschatten de 'eerste-orde'-berekeningen (zonder 'tweede-orde'-gedragsreacties mee in rekening te brengen) vaak het nettovoordeel van belastingverminderingen (of analoog, de nettokost van de vermindering van deze maatregelen, zoals in deze studie). Dat werd ook aangetoond in Ter Rele en Van Steen (2003). Het financiële voordeel (of nadeel) voor de eigenaar wordt immers (gedeeltelijk) gecompenseerd door een aanpassing van de huisprijzen aan de gewijzigde omstandigheden.

HOOFDSTUK 9

De overgang van basis- naar secundair onderwijs: een bron van bijkomende onderwijsongelijkheden?

Simon Boone en Mieke Van Houtte

1. Inleiding

Sinds de democratisering van het onderwijs in de tweede helft van de twintigste eeuw wordt onderwijs algemeen aangezien als het middel bij uitstek om opwaartse sociale mobiliteit te realiseren (zie bijvoorbeeld Dubet, Duru-Bellat & Vérétout, 2010). Het leerplichtonderwijs is immers zo goed als kosteloos en de kosten verbonden aan het volgen van hoger onderwijs worden via studiebeurzen grotendeels uitgevlakt. Onderwijs zou dus aan iedereen de kans moeten geven om zijn/haar potentieel ten volle te benutten en om op te klimmen op de sociale ladder. Toch toont sociologisch onderzoek met de regelmaat van de klok aan dat sociale ongelijkheden blijven bestaan op het vlak van het uiteindelijk bereikte onderwijsniveau (Breen, Luijkx, Müller e.a., 2009; Groenez, 2010). Het doet sommige onderzoekers dan ook besluiten dat de mechanismen die hiervoor verantwoordelijk zijn, bijzonder hardnekkig moeten zijn (Erikson & Jonsson, 1996). Onder onderwijssociologen bestaat een consensus over het feit dat deze blijvende ongelijkheden het resultaat zijn van twee processen (Breen & Jonsson, 2000). Enerzijds zijn er verschillen tussen leerlingen van verschillende 'sociale klasse'-achtergrond wat hun schoolse prestaties betreft, ten gevolge van de verschillende culturele bagage die ze meekregen van thuis uit. Anderzijds verschillen leerlingen van verschillende 'sociale klasse'-achtergrond ook op het vlak van de studiekeuzes die ze maken op scharniermomenten in hun schoolloopbaan. Dat laatste fenomeen is al uitgebreid onderzocht in de ons omringende landen (zie bijvoorbeeld Duru-Bellat, 2002 voor Frankrijk; Ditton & Krüsken, 2006 voor Duitsland; Kloosterman, Ruiter, de Graaf e.a., 2009 voor Nederland). Al deze studies tonen inderdaad aan dat het aanbieden van studiekeuzes gedurende het leerplichtonderwijs bijkomende ongelijkheden teweegbrengt bovenop de bestaande ongelijkheden wat studieprestaties betreft.

Het onderwijs lijkt er dus niet alleen niet in te slagen om te compenseren voor de ongelijkheden waarmee leerlingen aan de start komen, door het aanbieden van studiekeuzes gedurende het leerplichtonderwijs ontstaan bovendien bijkomende ongelijkheden. Ook in het Vlaamse onderwijssysteem moeten leerlingen tijdens hun schoolloopbaan verscheidene malen een studiekeuze maken. De keuze die leerlingen samen met hun ouders moeten maken bij de overgang van het basis- naar het secundair onderwijs, oogt op het eerste gezicht eenvoudig, men heeft immers de keuze tussen de A-stroom en de B-stroom. De B-stroom richt zich op die leerlingen voor wie in de loop van het basisonderwijs duidelijk is geworden dat zij minder geschikt zijn voor overwegend theoretisch onderwijs. De A-stroom daarentegen biedt in theorie een gemeenschappelijk programma aan dat leerlingen voorbereidt op de keuze die moet worden gemaakt aan het einde van de eerste graad, tussen aso, kso, tso en bso. Tot daar lijkt alles inderdaad eenvoudig, de overgrote meerderheid van de leerlingen vat het eerste jaar van het secundair onderwijs aan in de A-stroom, een kleine minderheid opteert voor de B-stroom. Binnen de A-stroom kunnen leerlingen echter ook kiezen voor optievakken, zoals Latijn, moderne wetenschappen, kunst of technologie, en precies daar knelt het schoentje. Op die manier wordt de keuze tussen aso, kso en tso immers al voor een deel gemaakt bij de overgang van het basis- naar het secundair onderwijs. De leerlingen worden in de meeste scholen ingedeeld in klassen naargelang het gekozen optievak en het aanbod van optievakken hangt dikwijls samen met de bovenbouw van de school in kwestie. Zo bieden aso-scholen doorgaans enkel de opties Latijn en moderne wetenschappen aan. Bovendien is het een publiek geheim dat de leerstof van de gemeenschappelijke vakken op een minder uitdagende manier wordt aangeboden in klassen van leerlingen die opteerden voor technologie dan in klassen Latijn of moderne wetenschappen. In sommige scholen maakt men ook nog eens onderscheid tussen die leerlingen die kozen voor Latijn en zij die kozen voor moderne, waarbij leerlingen die kozen voor Latijn meer worden uitgedaagd dan leerlingen die kozen voor moderne. Hoewel de leerlingen in theorie kunnen veranderen van optievak gedurende de eerste twee jaar van het secundair, toont onderzoek aan dat opklimmen naar studierichtingen waarin de leerstof op een meer uitdagende manier wordt aangeboden, zeer uitzonderlijk is (Van Damme, De Troy, Meyer e.a., 1997).

De studiekeuze die leerlingen in Vlaanderen maken bij de overgang van het basis- naar het secundair onderwijs, gaat dus een stuk verder dan de simpele keuze tussen de A- en B-stroom. Uit onderzoek blijkt bovendien dat wie aan het eind van het secundair onderwijs een diploma aso op zak heeft, een beduidend grotere kans heeft om te slagen in het hoger onderwijs dan wie het hoger onderwijs aanvat met een diploma tso of bso (Vanderheyden & Van Trier, 2008). Aangezien een keuze voor een technische optie in het eerste jaar van het secundair onderwijs in de praktijk moeilijk omkeerbaar blijkt (Van Damme e.a., 1997), betekent dit dat wie start in een technische optie, zijn/haar kansen op slagen in het hoger onderwijs al ten dele hypothekeert. Uit zeer recent onderzoek blijkt daarenboven dat het volgen van Latijn in het secundair onderwijs de kansen op slagen in het universitair onderwijs verhoogt (Pinxten, De Fraine, Van Den Noortgate

e.a., 2012). De keuze die leerlingen maken bij de overgang van het basis- naar het secundair onderwijs kan met andere woorden verstrekkende gevolgen hebben.

Onderzoek dat nagaat in welke mate de studiekeuze van leerlingen bij de overgang van het basis- naar het secundair onderwijs in Vlaanderen samenhangt met de 'sociale klasse'-achtergrond, is schaars. Het is de bedoeling om in dit hoofdstuk een idee te geven van de omvang van dat fenomeen in de Vlaamse context. De eerste doelstelling is dan ook om na te gaan in welke mate de studiekeuze van leerlingen bepaald wordt door hun 'sociale klasse'-achtergrond, gecontroleerd voor de studieprestaties die ze hebben behaald in het basisonderwijs. Vervolgens gaan we kort in op wat de mogelijke oorzaken zijn van deze samenhang. Hierbij kijken we ook naar hoe praktijken eigen aan het Vlaamse onderwijssysteem kunnen bijdragen aan de verschillen in studiekeuze naargelang de sociale achtergrond. Concreet gaan we na of de studieadviezen die leerkrachten geven aan het eind van het basisonderwijs enkel rekening houden met de eerder behaalde studieprestaties, dan wel of de 'sociale klasse'-achtergrond onbewust in rekening wordt gebracht.

2. Theoretische en empirische achtergrond

Onderzoek in de ons omringende landen heeft de samenhang tussen 'sociale klasse'-achtergrond en studiekeuze al herhaaldelijk aangetoond (Duru-Bellat, 2002 voor Frankrijk; Ditton & Krüsken, 2006 voor Duitsland; Kloosterman e.a., 2009 voor Nederland). Wanneer men een studiekeuze aanbiedt gedurende het leerplichtonderwijs, is het steeds zo dat leerlingen uit de hogere sociale klassen sneller geneigd zijn te kiezen voor de meer academisch gerichte onderwijstrajecten dan leerlingen uit de lagere sociale klassen. Men vindt in de literatuur ter zake drie theoretische perspectieven ter verklaring van deze verschillen naargelang sociale herkomst: de culturele reproductietheorie, het concept 'sociaal kapitaal' en de 'rational action'-theorie (Boone & Van Houtte, 2013).

De culturele reproductietheorie, die haar oorsprong vindt in het werk van Pierre Bourdieu en Jean-Claude Passeron (1964; 1970), verklaart sociale verschillen in onderwijsloopbanen door te verwijzen naar de verschillende culturele bagage waarover leerlingen en hun ouders beschikken. Leerlingen uit de lagere sociale klassen zouden in mindere mate kiezen voor de academisch gerichte onderwijsvormen omdat ze hier minder affiniteit mee hebben of minder goed beseffen dat dit voor hen de keuze is die nog alle keuzes openlaat (Boone & Van Houtte, 2013).

Een verklaring voor de sociale verschillen in studiekeuze die zich beroept op het concept 'sociaal kapitaal', verwijst naar verschillen in de sociale netwerken waarover leerlingen en hun ouders beschikken (Bourdieu, 1986; Coleman, 1988). Via sociale netwerken kunnen leerlingen en ouders immers belangrijke informatie verwerven die hen in staat stelt een weloverwogen keuze te maken (van Zanten, 2010). De redenering is dat netwerken van

ouders die behoren tot de lagere sociale klassen, minder vaak toegang geven tot dit soort cruciale informatie dan netwerken van ouders die behoren tot de hogere sociale klassen.

De 'rational action'-theorie, tot slot, beschouwt sociaal ongelijke studiekeuzes als het resultaat van een kosten-batenafweging die binnen gezinnen wordt gemaakt. Bij het maken van een studiekeuze zou de voornaamste bekommernis van de ouders zijn dat hun kind op zijn minst dezelfde sociale positie kan bereiken als deze die zij zelf bekleden in de maatschappij (Breen & Goldthorpe, 1997). Waar het voor een kind uit een arbeidersklassengezin kan volstaan om te opteren voor technisch onderwijs om dat doel te bereiken, zal het voor een kind uit een middenklassengezin waarschijnlijk nodig zijn om minstens algemeen onderwijs te volgen.

Deze drie perspectieven zijn al veelvuldig toegepast in onderzoek dat sociaal ongelijke studiekeuzes probeert te verklaren. Typisch voor deze theorieën is dat ze sterk de nadruk leggen op hoe kenmerken eigen aan gezinnen bijdragen tot sociaal ongelijke studiekeuzes. De rol van praktijken binnen het onderwijs blijft doorgaans echter onderbelicht. Elk onderwijssysteem heeft immers zijn eigen manier om leerlingen toe te wijzen aan studierichtingen (LeTendre, Hofer & Shimizu, 2003). In het Verenigd Koninkrijk maakt men bijvoorbeeld gebruik van gestandaardiseerde toetsen, in Duitsland en Frankrijk vertrouwt men daarentegen op het subjectieve oordeel dat leerkrachten zich vormen van leerlingen en worden studieadviezen geformuleerd, in Nederland opteert men dan weer voor een combinatie van een gestandaardiseerde toets en een advies van de leerkracht. In de manier waarop leerlingen worden toegewezen aan studierichtingen, schuilt evenwel ook het gevaar voor een sociaal ongelijke oriëntatie van leerlingen. Zo heeft onderzoek in Frankrijk en Duitsland aangetoond dat leerlingen met een arbeidersklassenachtergrond vaker het advies krijgen om te opteren voor minder academisch gerichte onderwijsvormen dan leerlingen van de hogere sociale klassen, zelfs al hebben de eerstgenoemden vergelijkbare schoolprestaties behaald als de laatstgenoemden (Duru-Bellat, 2002; Ditton, Krüsken & Schauenberg, 2005).

In dit hoofdstuk willen we nagaan of de keuze die leerlingen moeten maken bij de overgang van het basis- naar het secundair onderwijs bepaald wordt door hun 'sociale klasse'-achtergrond, en zo ja, welke kenmerken van de gezinnen waaruit zij stammen, daartoe bijdragen. Maar we willen ook kijken of de adviezen die leerlingen krijgen van leerkrachten, louter gebaseerd zijn op de prestaties die deze leerlingen hebben behaald, en zo niet, hoe het komt dat de adviezen de prestaties niet volledig weerspiegelen.

3. Data en methodologie

Om een antwoord te bieden op de bovenstaande onderzoeksvragen maken we gebruik van data verzameld in het kader van het OBPWO-project 07.03, uitgevoerd in opdracht van de toenmalige minister van Onderwijs Frank Vandenbroucke (Boone & Van Houtte,

2010). Het gaat om data verzameld gedurende de maanden mei en juni van 2008, waarbij alles samen in 53 basisscholen verspreid over de vijf Vlaamse provincies 1.339 ouders van leerlingen van het zesde leerjaar basisonderwijs en 412 leerkrachten basisonderwijs werden bevraagd. De deelnemende scholen werden geselecteerd aan de hand van een disproportioneel gestratificeerde steekproef gebaseerd op drie criteria: geografische spreiding, onderwijsnet en ligging, in een urbane of een rurale omgeving (voor meer details over de dataverzameling zie Boone & Van Houtte, 2010).

3.1 Afhankelijke variabelen

In de statistische analyses concentreren we ons op twee verbanden. Eerst gaan we na of er een verband bestaat tussen de sociale afkomst van de leerlingen en hun studiekeuze, vervolgens bekijken we of er ook een verband bestaat tussen de sociale afkomst van leerlingen en het studieadvies dat ze kregen van hun leerkracht in het zesde leerjaar.

Wat de studiekeuze betreft die leerlingen maken, beperken we ons tot de keuze tussen eerder theoretisch gerichte opties (Latijn en moderne) en eerder praktijkgerichte opties (technologie, kunst, enzovoort) binnen de A-stroom.[1] Van die ouders die ten tijde van de bevraging aangaven dat ze al een keuze hadden gemaakt en dat ze zouden opteren voor de A-stroom (N = 1.172), gaf 79,3% aan dat ze zouden opteren voor Latijn of moderne. De overige 20,7% gaf aan te zullen kiezen voor een kunst- of technische optie.

Wat de studieadviezen betreft die leerlingen en hun ouders kregen van leerkrachten, beperken we ons eveneens tot adviezen die oriënteren naar de eerder theoretisch gerichte opties en adviezen die oriënteren naar de eerder praktijkgerichte opties. Van die ouders die aangaven dat ze een concreet studieadvies hadden gekregen waarin aangeraden werd hun kind te laten starten in de A-stroom, gaf 72,5% aan het advies gekregen te hebben om Latijn of moderne te doen. De overige 27,5% gaf aan het advies te hebben gekregen om te opteren voor een technische of artistieke optie.

Omdat we te maken hebben met twee dichotome afhankelijke variabelen, namelijk keuze voor theoretische (1) dan wel praktijkgerichte (0) opties binnen het eerste jaar A, en een advies dat oriënteert naar theoretische (1) dan wel praktijkgerichte (0) opties binnen het eerste jaar A, maken we gebruik van de logistische regressieanalyse.[2]

3.2 Onafhankelijke variabelen

De belangrijkste onafhankelijke variabelen in deze bijdrage zijn 'sociale klasse'-achtergrond en schoolprestaties. Daarnaast controleren we ook voor geslacht, etniciteit, gezinssituatie en opleidingsniveau van de moeder van het kind. In tabel 1 wordt de univariate verdeling voor al deze variabelen weergegeven.

Tabel 1 – Beschrijvende statistieken voor de afhankelijke en onafhankelijke variabelen: frequenties, gemiddelden, minimum- en maximumwaarden, standaardafwijkingen.

Variabelen	gemid-delde/ percentage	standaard-afwijking	minimum	maximum
Gender (N = 1.339)				
Meisje	52,1%			
Jongen	47,9%			
SES (N = 1.274)				
Arbeidersklasse	17,0%			
Lagere middenklasse	30,1%			
Middenklasse	20,9%			
Hogere middenklasse	32,0%			
Etnische herkomst (N = 1.337)				
Belg of West-Europese origine	88,5%			
Niet-Belg of niet-West-Europese origine	11,5%			
Opleidingsniveau moeder (N = 1.296)				
Lager secundair onderwijs	13,4%			
Hoger secundair onderwijs	41,9%			
Hoger onderwijs	44,7%			
Schoolprestaties (N = 1.118)	80,67%	8,18%	47%	96%
Gezinssituatie (N = 1.337)				
Intacte familie	76,6%			
Niet-intacte familie	24,4%			
Kennis van het onderwijssysteem (N = 1.239)	35,91	4,08	21	45
Ouderlijke relaties (N = 1.336)				
Ouders kennen geen of enkele andere ouders	54,9%			
Ouders kennen veel of alle andere ouders	45,1%			
Afhankelijke variabelen				
A theoretisch of A niet-theoretisch (N = 1.172)	79,3%			
A theoretisch	20,7%			
A niet-theoretisch				
Advies A theoretisch of A niet-theoretisch (N = 669)				
A theoretisch	72,5%			
A niet-theoretisch	27,5%			

De 'sociale klasse'-achtergrond van een leerling werd gemeten aan de hand van de vraag wat het beroep van de ouders van de leerling was op het moment van de bevraging. Wanneer een of beide ouders werkloos waren op het moment van de bevraging, werd gevraagd het beroep te omschrijven dat zij uitoefenden voordat zij werkloos werden. De antwoorden op deze vragen werden vervolgens gehercodeerd aan de hand van het classificatieschema van Erikson, Goldthorpe en Portocarero (1979). De waarden variëren van 1 tot 8, waarbij 1 staat voor ongeschoolde arbeid, 2 voor gespecialiseerde arbeid, 3 voor geschoolde arbeid, 4 voor bedienden lager middelbaar, 5 voor zelfstandige ambachtslui en landbouwers, 6 voor lager middenkader, 7 voor hoger middenkader, 8 voor bedrijfsleiders, professionelen en vrije beroepen. Om de 'sociale klasse'-achtergrond van het gezin te bepalen, werd vervolgens de hoogste van beide waarden gebruikt. In de analyses maken we onderscheid tussen vier categorieën: de arbeidersklasse (groepeert categorieën 1 tot en met 3), de lagere middenklasse (categorieën 4 en 5), de midden-

klasse (categorie 6) en de hogere middenklasse (categorieën 7 en 8). In de regressie-analyse wordt gebruik gemaakt van drie dummyvariabelen, waarbij de groep 'hogere middenklasse' de referentiecategorie is.

De schoolprestaties van de leerlingen werden gemeten aan de hand van de vraag welk percentage het kind behaalde aan het einde van het vijfde leerjaar.

De etnische achtergrond van de leerling werd gemeten aan de hand van de vraag wat het geboorteland van de grootmoeder van het kind langs moederszijde was. Wanneer de grootmoeder langs moederszijde in België of een West-Europees land was geboren, kreeg het kind waarde 0; wanneer zij in een niet-West-Europees land werd geboren, kreeg het kind waarde 1.

De gezinssituatie van het kind werd bevraagd aan de hand van de vraag: 'Met wie woont uw kind samen?' Ouders kregen de keuze tussen: beide ouders, moeder, vader, iemand anders dan de ouders. Deze variabele werd herleid tot een variabele met twee categorieën: woont samen met beide ouders (1) of woont samen met vader/moeder/iemand anders dan de ouders (0).

Het opleidingsniveau van de moeder van het kind werd gemeten aan de hand van de vraag: 'Wat is het hoogst behaalde diploma van de moeder?' Ouders kregen de keuze tussen: geen onderwijs, lager onderwijs, lager secundair onderwijs, hoger secundair onderwijs, hoger niet-universitair of universitair onderwijs. De verdeling van de observaties over de verschillende categorieën van de variabele bracht ons ertoe de variabele te hercoderen tot slechts drie categorieën: lager secundair onderwijs of minder, hoger secundair onderwijs en hoger onderwijs. In de regressieanalyses wordt gebruik gemaakt van twee dummyvariabelen, waarbij de groep 'hoger onderwijs' als referentiecategorie wordt gebruikt.

Wat het geslacht betreft, kregen meisjes in de analyse waarde 1 en jongens waarde 0.

3.3 Tussenliggende variabelen

Om de gevonden verbanden tussen 'sociale klasse'-achtergrond en studiekeuze te verklaren, gebruiken we een indicator voor het cultureel kapitaal en een voor het sociaal kapitaal waarover ouders beschikken.

Cultureel kapitaal werd geoperationaliseerd als kennis over het onderwijssysteem. Ouders kregen een reeks van stellingen aangeboden over het Vlaamse onderwijssysteem waarbij ze moesten aangeven of ze juist of fout waren. Een voorbeeld van zo'n stelling is: 'Zowel een diploma tso als een getuigschrift bso geeft toegang tot hoger onderwijs'. Ouders kregen de mogelijkheid om hun antwoord te nuanceren, de antwoordmogelijkheden waren de volgende: zeker fout, vermoedelijk fout, geen idee, vermoedelijk juist, zeker juist. De antwoorden van de ouders werden gehercodeerd zodat waarde 5 inhoudt

dat een ouder een foutieve stelling als zeker fout aanduidde en een juiste stelling als zeker juist. De items werden opgeteld, zodat een ouder maximaal 45 kon scoren – wanneer hij/zij alle stellingen juist had beoordeeld – en minimaal 9 kon scoren – wanneer hij/zij alle stellingen helemaal verkeerd had beoordeeld.

Sociaal kapitaal werd gemeten aan de hand van de vraag: 'Kent u de ouders van andere leerlingen op de school van uw kind?' Ouders konden hierop antwoorden met: niemand, enkele, veel en allemaal. Deze vier antwoordcategorieën werden herleid tot twee groepen: ouders die aangaven dat ze niemand of slechts enkele ouders kenden (0) en ouders die aangaven dat ze veel of alle andere ouders kenden (1).

4. Resultaten

We beschouwen enkel keuze en advies voor theoretische (Latijn, moderne wetenschappen) dan wel eerder praktijkgerichte opties (technische of kunstopties) binnen de A-stroom. Aangezien het telkens gaat om een binaire afhankelijke variabele, maken we gebruik van logistische regressieanalyse. Eerst gaan we na in welke mate de 'sociale klasse'-achtergrond van leerlingen samenhangt met studiekeuze en studieadvies. Hierbij gaan we stapsgewijs te werk. In een eerste stap gaan we na wat de invloed is van toegeschreven kenmerken zoals 'sociale klasse'-achtergrond, etnische herkomst, geslacht, gezinssituatie en opleidingsniveau van de moeder, in een tweede stap bekijken we in welke mate deze verbanden kunnen worden verklaard door verschillen in schoolprestaties. Vervolgens proberen we de gevonden patronen te verklaren.

4.1 Studiekeuze

In tabel 2 wordt de regressieanalyse met als afhankelijke variabele keuze voor een theoretische versus een eerder praktijkgerichte optie in het eerste jaar A weergegeven. In het eerste model, dat enkel de toegeschreven kenmerken bevat, zien we dat de 'sociale klasse'-achtergrond van leerlingen een duidelijke invloed uitoefent op de keuze tussen theoretische opties en eerder praktijkgerichte opties. Leerlingen uit een arbeidersklassengezin zijn duidelijk minder geneigd om te kiezen voor Latijn of moderne in het eerste jaar A dan leerlingen die stammen uit een gezin dat behoort tot de hogere middenklasse. Ook leerlingen uit gezinnen uit de lagere middenklasse en de middenklasse zijn minder geneigd om voor de theoretische opties te kiezen dan leerlingen uit de hogere middenklasse. We stellen daarnaast ook vast dat leerlingen van wie de moeder slechts een diploma lager secundair onderwijs heeft behaald, minder geneigd zijn te kiezen voor de theoretische opties dan leerlingen van wie de moeder een diploma hoger onderwijs heeft behaald. Ook leerlingen van wie de moeder een diploma hoger secundair onderwijs heeft behaald, zijn benadeeld ten opzichte van leerlingen van wie de moeder

een diploma hoger onderwijs heeft behaald: de eerstgenoemden hebben minder kans te kiezen voor de theoretische opties in het eerste jaar A dan de laatstgenoemden. Verder valt ook het duidelijke effect van het geslacht en de gezinssituatie op. Zo zijn meisjes en leerlingen uit intact gebleven gezinnen meer geneigd om te kiezen voor de theoretische opties in het eerste jaar A dan jongens en leerlingen uit niet-intact gebleven gezinnen.

Zelfs bij gelijke voorafgaande prestaties kiezen leerlingen uit arbeiders- en middenklassengezinnen minder vaak voor Latijn en moderne talen dan leerlingen uit de hogere middenklasse.

In het tweede model proberen we na te gaan in welke mate de verbanden gevonden in het eerste model kunnen worden verklaard door verschillen in schoolprestaties. Niet, zo blijkt, althans niet wat het effect van de 'sociale klasse'-achtergrond op de keuze tussen theoretische en eerder praktijkgerichte opties betreft. Zelfs bij gelijke voorafgaande prestaties blijft het immers zo dat leerlingen uit arbeidersklassengezinnen minder geneigd zijn om te kiezen voor Latijn en moderne dan leerlingen uit de hogere middenklasse. Ook leerlingen die stammen uit gezinnen die behoren tot de lagere middenklasse en de middenklasse, zijn zelfs bij gelijke voorafgaande prestaties minder geneigd om te opteren voor Latijn en moderne dan leerlingen uit de hogere middenklasse. Dat betekent dus dat de studiekeuze die wordt aangeboden bij de overgang van het basis- naar het secundair onderwijs, leidt tot bijkomende onderwijsongelijkheden. We zien wel dat het (negatieve) effect van het hebben van een laagopgeleide moeder verdwijnt. Leerlingen van wie de moeder laagopgeleid is, blijken dus minder geneigd te zijn om te kiezen voor Latijn en moderne omdat ze minder goed presteerden in het basisonderwijs dan leerlingen van wie de moeder een diploma hoger onderwijs bezit. We stellen ook vast dat het effect van geslacht ten dele wordt afgezwakt, wat eveneens suggereert dat meisjes al in het basisonderwijs beter presteren dan jongens en daarom vaker kiezen voor de theoretische opties in het eerste jaar A. Het effect van de gezinssituatie blijft ook na controle voor de voorafgaande schoolprestaties staande. Dat betekent dat leerlingen die stammen uit een intact gebleven gezin, zelfs bij gelijke voorafgaande schoolprestaties, eerder kiezen voor Latijn en moderne dan leerlingen die stammen uit een niet-intact gebleven gezin. Ook dat is een bijzonder opmerkelijke bevinding die suggereert dat de gezinssituatie waarin een leerling opgroeit, kan leiden tot bijkomende onderwijsongelijkheden.

In het derde en vierde model proberen we de gevonden samenhang tussen de 'sociale klasse'-achtergrond van leerlingen en de studiekeuze die ze maken, te verklaren door het toevoegen van een maat voor het cultureel kapitaal en het sociaal kapitaal waarover ouders beschikken. In model 3 wordt de variabele 'kennis van het onderwijssysteem' toegevoegd aan de analyse; deze variabele slaagt er echter niet in de samenhang tussen 'sociale klasse'-achtergrond en studiekeuze te verklaren. Het is dus niet zo dat leerlin-

gen uit arbeidersklassenmilieus minder geneigd zijn te kiezen voor Latijn of moderne omdat hun ouders minder kennis hebben van het Vlaamse onderwijssysteem dan ouders uit de hogere middenklasse. Model 4 leert ons tot slot dat het er niet toe doet of de ouders al dan niet de ouders van andere leerlingen kennen. Het idee dat ouders die veel andere ouders kennen, beter geïnformeerd zouden kiezen, lijkt dus niet te kloppen. Ook deze variabele slaagt er niet in het verband te verklaren tussen de 'sociale klasse'-achtergrond van leerlingen en de studiekeuze die ze maken.

Tabel 2 – Odds ratio's van de logistische regressie met als afhankelijke variabele keuze voor de theoretische opties in het eerste jaar A versus keuze voor de niet-theoretische opties in het eerste jaar A, N = 887 (standaardfouten tussen haakjes).

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Sociale klasse (referentiecategorie hogere middenklasse)				
Arbeiders	0,206***	0,156***	0,151***	0,155***
	(0,366)	(0,426)	(0,428)	(0,427)
Lagere middenklasse	0,267***	0,226***	0,222***	0,228***
	(0,322)	(0,373)	(0,376)	(0,375)
Middenklasse	0,426**	0,490*	0,486*	0,502*
	(0,310)	(0,349)	(0,351)	(0,352)
Etnische herkomst	0,855	1,846	1,816	1,756
	(0,341)	(0,402)	(0,402)	(0,404)
Geslacht	1,923***	1,746*	1,738*	1,722*
	(0,187)	(0,218)	(0,218)	(0,219)
Gezinssituatie	1,697**	1,655*	1,643*	1,723*
	(0,209)	(0,240)	(0,241)	(0,245)
Opleidingsniveau moeder (referentiecategorie hoger onderwijs)				
Lager secundair onderwijs	0,338**	0,983	0,891	0,852
	(0,369)	(0,441)	(0,449)	(0,452)
Hoger secundair onderwijs	0,476**	1,093	1,057	1,052
	(0,275)	(0,321)	(0,323)	(0,322)
Prestaties		1,235***	1,235***	1,242***
		(0,019)	(0,019)	(0,020)
Kennis van het onderwijssysteem			0,969	0,972
			(0,028)	(0,028)
Sociaal kapitaal				0,733
				(0,230)
Constante	8,883***	0,000***	0,000***	0,000***
	(0,310)	(1,543)	(1,860)	(1,907)
Nagelkerke R^2	0,200***	0,456***	0,457***	0,460***

*p≤0,05; **p<0,01; ***p<0,001

Hoe kunnen de verschillen in studiekeuze naargelang sociale klasse dan wel verklaard worden? Om tot een antwoord te komen op deze vraag werden bijkomend twee focusgroepen georganiseerd met leerlingen die net hun studiekeuze hadden gemaakt (Boone & Van Houtte, 2013). Hieruit bleek dat het in de eerste plaats de ouders zijn die bepalen tussen welke optievakken hun kinderen mogen kiezen. Welke optievakken ouders aan-

vaardbaar vinden voor hun kind, lijkt samen te hangen met de positie die ze bekleden in de maatschappij. Daar waar de keuze voor leerlingen uit de hogere sociale klassen beperkt werd tot Latijn en moderne, bleek voor leerlingen uit de lagere sociale klassen een keuze voor een technische optie of zelfs het eerste jaar B een valabele keuze (Boone & Van Houtte, 2013).

4.2 Studieadvies

In de zoektocht naar een antwoord op de vraag hoe het komt dat leerlingen uit een arbeidersmilieu minder geneigd zijn om te kiezen voor de theoretische opties binnen het eerste jaar A, gaan we ook na of de studieadviezen die leerlingen krijgen, een rol kunnen spelen. Onderzoek in onze buurlanden Frankrijk en Duitsland heeft immers aangetoond dat de studieadviezen die leerlingen krijgen, deels bepaald worden door hun sociale herkomst.

In tabel 3 wordt een logistische regressieanalyse gepresenteerd met als afhankelijke variabele het advies dat leerlingen krijgen. In het eerste model gaan we na wat de invloed is van toegeschreven kenmerken van leerlingen op het advies dat ze krijgen. We stellen vast dat de 'sociale klasse'-achtergrond van leerlingen duidelijk samenhangt met het studieadvies van hun leerkracht. Zo krijgen leerlingen uit arbeidersklassengezinnen minder vaak het advies om te opteren voor de theoretische opties in het eerste jaar A dan leerlingen die stammen uit gezinnen uit de hogere middenklasse. Ook leerlingen die behoren tot de lagere middenklasse en leerlingen die behoren tot de middenklasse, krijgen minder vaak het advies te kiezen voor de theoretische opties binnen de A-stroom. Verder stellen we ook vast dat leerlingen van wie de moeder slechts een diploma hoger secundair onderwijs heeft behaald, minder vaak het advies krijgen te opteren voor Latijn en moderne dan leerlingen van wie de moeder een diploma hoger onderwijs heeft behaald. Ook leerlingen van wie de moeder hoogstens een diploma lager secundair onderwijs heeft behaald, krijgen minder vaak het advies te opteren voor de theoretisch gerichte opties in het eerste jaar A dan leerlingen van wie de moeder een diploma hoger onderwijs bezit.

In het tweede model gaan we na in welke mate de samenhang tussen de 'sociale klasse'-achtergrond van leerlingen en het advies dat ze krijgen, verklaard kan worden door verschillen in schoolprestaties naargelang de 'sociale klasse'-achtergrond. Niet, zo blijkt. Zelfs bij gelijke voorafgaande schoolprestaties krijgen leerlingen uit arbeidersklassengezinnen minder vaak het advies om te opteren voor Latijn en moderne dan leerlingen uit de hogere middenklasse. Hetzelfde geldt voor leerlingen uit de lagere middenklasse en de middenklasse. Niettemin blijkt uit dit tweede model eveneens dat voorafgaandelijke schoolprestaties belangrijker zijn voor het advies dan toegeschreven kenmerken van leerlingen (stijging van Nagelkerke R^2 van 13,9% naar 53,1%). Toch blijkt de sociale positie van leerlingen binnen te sluipen in het advies dat leerkrachten formuleren.

Tabel 3 – Odds ratio's van de logistische regressie met als afhankelijke variabele advies dat oriënteert naar de theoretische opties in het eerste jaar A versus advies dat oriënteert naar de eerder praktijkgerichte opties, N = 544 (standaardfouten tussen haken).

	Model 1	Model 2
Sociale klasse (referentiecategorie hogere middenklasse)		
Arbeiders	0,234***	0,172***
	(0,399)	(0,508)
Lagere middenklasse	0,354**	0,288**
	(0,345)	(0,432)
Middenklasse	0,348***	0,364**
	(0,313)	(0,392)
Etnische herkomst	0,876	1,689
	(0,404)	(0,526)
Geslacht	1,196	0,869
	(0,208)	(0,265)
Opleidingsniveau moeder (referentiecategorie hoger onderwijs)		
Lager secundair onderwijs	0,424+	1,174
	(0,452)	(0,583)
Hoger secundair onderwijs	0,561*	1,519
	(0,294)	(0,372)
Prestaties		1,330***
		(0,028)
Constante	8,945***	0,000***
	(0,264)	(2,186)
Nagelkerke R^2	0,139***	0,531***

p = 0,059; *p<0,05; **p≤0,01; ***p≤0,001

Tabel 4 – Aantal leerkrachten die aangaven dat de volgende eigenschappen belangrijk of zelfs doorslaggevend zijn bij het formuleren van een advies.

	Frequenties	Relatieve frequenties
Schoolprestaties (N = 396)	379	95,7%
Talenten (N = 397)	386	97,2%
Geslacht (N = 395)	2	0,5%
Sociale achtergrond (N = 394)	60	15,2%
Gedrag (N = 395)	274	69,4%
Interesses (N = 396)	388	98,0%

De vraag die zich vervolgens stelt, is hoe dat komt. Om een idee te krijgen van de criteria die leerkrachten hanteren bij het geven van advies bij de overgang van het basis- naar het secundair onderwijs, vroegen we aan alle leerkrachten in de bevraagde scholen om aan te geven in welke mate kenmerken zoals schoolprestaties, talenten, geslacht, sociale achtergrond, gedrag en interesses van leerlingen mee bepalen welk advies ze uiteindelijk geven. In tabel 4 wordt weergegeven hoeveel leerkrachten aangaven dat deze kenmerken belangrijk of doorslaggevend zijn bij het formuleren van een advies. Zoals te verwachten, blijken zo goed als alle leerkrachten schoolprestaties, talenten en

interesses van groot belang te vinden bij het formuleren van een advies. We zien echter ook dat 15% van de leerkrachten aangeeft dat de sociale achtergrond van leerlingen belangrijk of zelfs doorslaggevend is. Wat hierachter precies schuilgaat, weten we evenwel niet. We stellen bovendien vast dat 69,4% van de bevraagde leerkrachten aangeeft dat het gedrag van leerlingen belangrijk is.

Op basis van deze gegevens kan echter nog steeds niet worden achterhaald hoe het precies komt dat de 'sociale klasse'-achtergrond van leerlingen binnensluipt in de adviezen die leerkrachten uitspreken. Onderzoekers in buurlanden Frankrijk en Duitsland gaan ervan uit dat leerkrachten bij het geven van een advies rekening houden met het feit dat ouders van een verschillende 'sociale klasse'-achtergrond niet over dezelfde middelen beschikken om hun kinderen te ondersteunen in hun schoolloopbaan (Duru-Bellat, 2002; Ditton e.a., 2005). Deze hypothese werd voor zover wij weten, nog niet aan een empirische toets onderworpen.

Leerkrachten hechten bij het geven van adviezen evenveel belang aan studiehouding als aan schoolprestaties van leerlingen.

Exploratief kwalitatief onderzoek aan de hand van twee focusgroepen met leerkrachten die onderwijzen in het zesde leerjaar basisonderwijs, lijkt erop te wijzen dat leerkrachten bij het geven van adviezen evenveel belang hechten aan de studiehouding die leerlingen aan de dag leggen als aan de schoolprestaties die leerlingen hebben behaald (Boone & Van Houtte, 2013). Onder studiehouding verstaan leerkrachten onder meer de capaciteit van leerlingen tot zelfstandig leren, kunnen plannen, alsook stiptheid met huiswerk. Het zou goed kunnen dat de nadruk die leerkrachten leggen op deze eigenschappen, in het nadeel speelt van leerlingen uit arbeidersmilieus. Toekomstig onderzoek moet uitwijzen of het inderdaad zo is dat leerkrachten rekening houden met de studiehouding van leerlingen en of dat kan verklaren waarom leerlingen uit arbeidersklassenmilieus minder vaak het advies krijgen om te opteren voor de theoretische opties in het eerste jaar A dan leerlingen uit de hogere sociale klassen.

5. Conclusie

Dit hoofdstuk had tot doel na te gaan in welke mate de studiekeuzes van leerlingen bij de overgang van het basis- naar het secundair onderwijs samenhangen met hun 'sociale klasse'-achtergrond. Hiertoe werd gebruik gemaakt van data verzameld in het kader van het OBPWO-project 07.03. De voornaamste bevindingen worden hier nogmaals op een rijtje gezet.

We stelden vast dat leerlingen uit arbeidersmilieus, zelfs bij gelijke voorafgaande schoolprestaties, minder vaak kiezen voor de opties Latijn en moderne dan leerlingen uit de hogere middenklasse. Eenzelfde vaststelling kon worden gedaan met betrekking tot leerlingen uit de lagere middenklasse en middenklasse, zij het minder uitgesproken. Zo zijn leerlingen uit de lagere middenklasse en middenklasse, onder controle voor voorafgaande prestaties, minder geneigd om te kiezen voor Latijn en moderne dan leerlingen uit de hogere middenklasse. Het aanbieden van een studiekeuze op jonge leeftijd lijkt dus ook in Vlaanderen te leiden tot bijkomende onderwijsongelijkheden. Jongeren uit lagere sociale klassen kiezen immers minder vaak voor die opties die de beste garantie bieden op succes in het hoger onderwijs.

Het aanbieden van een studiekeuze op jonge leeftijd lijkt te leiden tot bijkomende onderwijsongelijkheden.

De samenhang tussen de 'sociale klasse'-achtergrond van leerlingen en hun studiekeuze kon ook niet worden verklaard door verschillen in kennis van het onderwijssysteem noch door verschillen in sociale netwerken naargelang de sociale klasse. Het lijkt eerder zo te zijn dat ouders uit de hogere sociale klassen hun kind absoluut Latijn of moderne willen laten doen, terwijl ouders uit de lagere sociale klassen voorzichtiger zijn en technische opties en in sommige gevallen zelfs de B-stroom aanvaardbaar achten voor hun kind.

Uit de analyses bleek bovendien dat ook meisjes en leerlingen uit intacte gezinnen, onder controle voor voorgaande prestaties, vaker kiezen voor Latijn en moderne dan jongens en leerlingen uit niet-intact gebleven gezinnen. Beide bevindingen zijn opmerkelijk. Wat het effect van de gezinssituatie betreft, zou men kunnen spreken van een bijkomende ongelijkheid tussen leerlingen die stammen uit intact gebleven gezinnen enerzijds en leerlingen uit niet-intacte gezinnen anderzijds. Zelfs indien de laatstgenoemden gelijkaardige prestaties behaalden in het basisonderwijs, zijn zij minder geneigd om te kiezen voor Latijn of moderne dan de eerstgenoemden. Een pasklare verklaring voor deze bevinding hebben we niet. Bovendien werd een zeer ruwe maat voor gezinssituatie gebruikt. Het effect van geslacht valt dan weer ten dele te verklaren door het feit dat meisjes al in het basisonderwijs beter presteren dan jongens. Toch blijft er ook na controle voor prestaties een effect van geslacht zichtbaar. Wat de reden hiervoor is, kunnen we op basis van dit onderzoek echter niet zeggen.

Naast studiekeuze bestudeerden we ook de studieadviezen die leerlingen en hun ouders krijgen van leerkrachten. We stelden vast dat leerlingen uit arbeidersmilieus, zelfs bij gelijke voorafgaande prestaties, minder vaak het advies krijgen om te opteren voor Latijn en moderne dan leerlingen uit de hogere middenklasse. Eenzelfde vaststelling kon worden gedaan met betrekking tot leerlingen uit de lagere middenklasse en mid-

denklasse, zij het opnieuw minder uitgesproken. Zo vonden we dat leerlingen uit de lagere middenklasse en middenklasse, onder controle voor voorgaande prestaties, minder vaak het advies krijgen te kiezen voor de theoretische opties binnen de A-stroom dan leerlingen uit de hogere middenklasse. De reden hiervoor zou kunnen zijn dat leerkrachten bij het geven van advies criteria hanteren die leerlingen uit de lagere sociale klassen benadelen. Uit exploratief kwalitatief onderzoek bleek immers dat leerkrachten naast prestaties ook rekening houden met de studiehouding van leerlingen. Onder studiehouding verstaan zij in staat zijn tot zelfstandig leren, capaciteit tot plannen en stiptheid met huiswerk. Dat zijn echter allemaal eigenschappen die naar alle waarschijnlijkheid meer ontwikkeld zijn bij leerlingen uit de hogere middenklasse dan bij leerlingen die stammen uit arbeidersgezinnen. Op die manier nemen leerkrachten onbewust de sociale achtergrond van leerlingen in rekening bij het geven van adviezen.

Op basis van dit en voorgaand onderzoek kunnen enkele suggesties worden gedaan voor het onderwijsbeleid. Onderwijsonderzoekers in Nederland kwamen tot de conclusie dat de invoering van een gestandaardiseerde toets aan het einde van het basisonderwijs, de zogenaamde CITO-toets, de oriënteringspraktijk meer meritocratisch had gemaakt (Luyten & Bosker, 2004). Zo bleek dat adviezen van leerkrachten bij de overgang van het basis- naar het secundair onderwijs zo goed als uitsluitend gebaseerd waren op de prestaties van leerlingen. Men zou dus kunnen overwegen om ook in Vlaanderen gebruik te maken van een gestandaardiseerde toets aan het eind van de basisschool om op die manier de adviezen van leerkrachten meer meritocratisch te maken. Indien men hiervoor zou opteren, dan dient dat op een zeer doordachte manier te gebeuren. Het invoeren van een gestandaardiseerde toets kan immers leiden tot nieuwe ongelijkheden. Onderzoek in het Verenigd Koninkrijk heeft aangetoond dat het gebruik van gestandaardiseerde toetsen kan leiden tot een concurrentiestrijd tussen scholen, zeker wanneer de resultaten van scholen publiek worden gemaakt (Gillborn & Youdell, 2000). Bovendien kan de concurrentiestrijd, die ontstaat door het publiek maken van de toetsresultaten per school, ertoe leiden dat scholen zich louter bezighouden met die leerlingen van wie zij verwachten dat zij zullen slagen voor de toets, wat desastreuze gevolgen kan hebben voor de schoolloopbanen van minder sterke leerlingen. Indien men echter op een beredeneerde manier te werk gaat, kan de invoering van een gestandaardiseerde toets de oriëntering op een objectievere manier laten verlopen. Dat betekent echter niet dat er geen verschillen in studiekeuze meer zullen bestaan naargelang de 'sociale klasse'-achtergrond. Het invoeren van een gestandaardiseerde toets verandert immers op zich niets aan de sociale ongelijkheid in onderwijsprestaties.

Een andere mogelijkheid om te komen tot een betere oriëntering bestaat erin al van bij het begin van de basisschool te werken aan studiekeuzebegeleiding. Het idee hierachter is dat leerlingen tijdens de lagere school de kans krijgen om hun talenten en interesses te ontdekken en dat zij zo op een zelfbewustere manier studiekeuzes maken. Men zou bijvoorbeeld kunnen werken met een portfolio waarin de leerling zijn/haar eigen groeiproces kan bijhouden. Deze portfolio zou dan tijdens de schoolloopbaan worden opge-

maakt door de leerlingen zelf, bijgestaan door hun leerkrachten. Aanvullend hieraan zou men de bestaande baso-fiche[3] kunnen uitbreiden. De bedoeling zou zijn te komen tot een uitgebreid leerlingendossier opgemaakt door de leerkrachten, inclusief zorg- en eventuele GOK-leerkrachten, dat in de eerste plaats inzicht geeft in de sterktes van het kind, zijn/haar interesses en talenten. Zo kan de studiekeuze meer worden afgestemd op de kwaliteiten van het kind en minder afhankelijk zijn van de kenmerken van zijn/haar ouders (Boone & Van Houtte, 2010).

Het blinde vertrouwen dat heel wat politici en beleidsmakers vandaag lijken te stellen in onderwijs als het middel om opwaartse sociale mobiliteit te bereiken, blijkt ongegrond. Onderwijs lijkt er immers niet alleen niet in te slagen om te compenseren voor de verschillen waarmee leerlingen van een verschillende 'sociale klasse'-achtergrond aan de start komen. Door het aanbieden van studiekeuzes op vroege leeftijd ontstaan bovendien bijkomende ongelijkheden. Leerlingen uit lagere sociale klassen kiezen immers, zelfs bij gelijke voorafgaande schoolprestaties, vaker voor studierichtingen die minder kans bieden op succes in het hoger onderwijs dan leerlingen uit hogere sociale klassen. Dat hoeft niet te verbazen als men weet dat leerlingen uit de lagere sociale klassen ook minder vaak het advies krijgen om te kiezen voor die studierichtingen die de grootste kans op succes in het hoger onderwijs waarborgen.

Noten

1. De determinanten van de keuze tussen A- en B-stroom komen in dit hoofdstuk niet aan bod om de eenvoudige reden dat de gebruikte data niet toelaten om hierover zinvolle uitspraken te doen. Een keuze voor de B-stroom vanuit het zesde leerjaar basisonderwijs is immers eerder uitzonderlijk. In het onderzoek gaf slechts 5,1% van de ouders die aangaven al een keuze te hebben gemaakt, te kennen dat ze ervoor zouden opteren hun kind te laten starten in de B-stroom (ter vergelijking: in 2008 was 12,94% van alle leerlingen in het eerste jaar secundair onderwijs ingeschreven in de B-stroom). Een groot deel van de leerlingen in het eerste jaar B maakt al de overstap naar de B-stroom vooraleer zij het zesde leerjaar basisonderwijs bereiken. Het gaat dan om leerlingen die al enkele keren hebben moeten dubbelen. Verder vindt men in de B-stroom ook leerlingen uit het buitengewoon onderwijs terug. Uit analyses op de data van het OBPWO-project blijkt dat de keuze voor de B-stroom voornamelijk wordt bepaald door de schoolprestaties van leerlingen (Boone & Van Houtte, 2010).
2. Logistische regressie is een statistische techniek die het mogelijk maakt om een dichotome afhankelijke variabele te voorspellen aan de hand van een reeks andere variabelen. Wanneer men te maken heeft met een dichotome afhankelijke variabele, kan men immers geen gebruik maken van gewone lineaire regressie omdat deze techniek een lineair verband veronderstelt tussen de onafhankelijke en de afhankelijke variabelen. Logistische regressie maakt het daarentegen wel mogelijk om aan de hand van een aantal kenmerken van leerlingen te voorspellen of deze al dan niet zullen kiezen voor de theoretische opties in het eerste jaar A.
3. Een baso-fiche is een informatiefiche die voor elke leerling wordt opgesteld in de basisschool en die bedoeld is om de overgang van het basis- naar het secundair onderwijs te vergemakkelijken. Deze fiche omvat voornamelijk informatie over de zorgnoden van leerlingen. Er bestaat vandaag echter niet zoiets als een standaard baso-fiche, het precieze format van de fiche verschilt van school tot school.

HOOFDSTUK 10

Is het Belgisch gezondheidssysteem rechtvaardig?[1]

Erik Schokkaert en Carine Van de Voorde

1. Inleiding

Alle Europese welvaartsstaten stellen zich tot doel om (toegang tot) kwalitatieve gezondheidszorg te garanderen voor al hun inwoners. Tegelijkertijd is besparen op de uitgaven voor gezondheidszorg een hoofdbekommernis voor overheden die kampen met een groot begrotingstekort. In de gezondheidssector vreest men dat deze kostenbesparingen onvermijdelijk zullen leiden tot een hogere mate van onrechtvaardigheid en een lagere tevredenheid. In deze bijdrage bespreken we enkele belangrijke vragen hieromtrent. Hoe kan men billijkheid evalueren? Is het Belgisch gezondheidszorgsysteem billijk?

Een eerste stap in elke evaluatie is het verzamelen van relevante informatie. Daarom vatten we in een eerste paragraaf een uitgebreid rapport samen over de globale performantie van het Belgisch gezondheidssysteem (Vrijens e.a., 2012). In een tweede paragraaf stellen we dat billijkheid op het gebied van gezondheid(szorg) ingepast moet worden in een ruimere kijk op rechtvaardigheid. Bovendien is de organisatie van de gezondheidszorg en de ziekteverzekering slechts een van de instrumenten, en niet altijd het krachtigste, om meer rechtvaardigheid op gezondheidsvlak te bewerkstelligen. Vervolgens zullen we onze algemene ideeën toepassen op de analyse van enkele eigenschappen van het Belgisch systeem. In een derde paragraaf presenteren we een globale maatstaf voor onbillijkheid. In een vierde paragraaf belichten we het specifieke probleem van de hoge eigen kosten te betalen door de patiënten. We sluiten af met een conclusie.

Eerst maken we twee opmerkingen over de terminologie. We gebruiken de term 'gezondheidszorgbeleid' als we het hebben over de organisatie van de zorgverlening, met inbegrip van de vergoeding van de zorgverstrekkers. Maatregelen die verband houden met de globale financiering van het systeem, met inbegrip van wat de patiënt uit eigen zak betaalt, vallen onder de term 'ziekteverzekering'. 'Gezondheidsbeleid' is de ruimst

opgevatte term, die naast gezondheidszorg en ziekteverzekering, ook maatregelen omvat in andere beleidsdomeinen (zoals onderwijs, werkgelegenheid en huisvesting), gericht op het verbeteren van de algemene gezondheidssituatie en op het wegwerken van ongelijkheden op gezondheidsvlak.

Ten tweede kunnen de eigen betalingen van patiënten worden onderverdeeld in twee categorieën (met een grijze zone ertussenin). De eerste categorie omvat het remgeld. Dat is het deel van de officieel overeengekomen kosten (het zogenaamde 'conventietarief') dat niet wordt terugbetaald en dus door de patiënt zelf moet worden betaald. Daarnaast kunnen zorgverleners in sommige gevallen prijzen hanteren die hoger liggen dan het officiële conventietarief. Deze extra aanrekening noemt men 'supplementen'. We permitteren ons een licht misbruik van de terminologie en verwijzen met de term 'supplementen' ook naar medische behandelingen en geneesmiddelen die niet worden gedekt door de collectieve ziekteverzekering.

2. De performantie van het Belgisch gezondheidssysteem: enkele gegevens

Voordat we meer specifiek de billijkheid onder de loep nemen, schetsen we eerst de globale performantie van het Belgisch gezondheidssysteem op basis van een recent rapport van het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE) (Vrijens e.a., 2012). Ter illustratie zijn enkele gegevens opgenomen in de tabellen 1 en 2.

Een volledige en gedetailleerde beschrijving van de variabelen is te vinden in supplement 1 van dat rapport. In het geval van de tevredenheid en de levensverwachting verwijst SES (sociaaleconomische status) naar het opleidingsniveau. In het geval van uitstellen van zorg verwijst SES naar het laagste en het hoogste inkomenskwintiel, dat wil zeggen de 20 procent mensen met de laagste, respectievelijk hoogste inkomens. In de andere gevallen verwijst het naar recht op voorkeurregeling (verlaagd remgeld). Bij het zelfmoordcijfer betekent 'slechtste groep' dat België tot het hoogste kwintiel in de EU-15 behoort.

> De hoge subjectieve tevredenheid van de Belgische bevolking over de dienstverlening in de gezondheidszorg wordt niet gestaafd door meer objectieve indicatoren over de kwaliteit van de gezondheidszorg.

De subjectieve tevredenheid van de Belgische bevolking over de dienstverlening in de gezondheidszorg is zeer hoog: meer dan 9 op de 10 Belgen zijn tevreden over het contact met hun huisarts, tandarts, specialist en thuiszorgdiensten. Dat resultaat geldt voor alle burgers, ongeacht hun opleidingsniveau. Dat rooskleurige beeld wordt niet gestaafd

door de meer objectieve indicatoren over de kwaliteit van de gezondheidszorg. Hoewel de resultaten uiteenlopend zijn, met bijvoorbeeld een hoge relatieve overlevingsgraad na vijf jaar voor borstkanker, kunnen we stellen dat het globale beeld eerder middelmatig is (zie tabel 1). België heeft een hoog zelfmoordcijfer, wat wijst op een suboptimale organisatie van de geestelijke gezondheidszorg. Het cijfer voor borstkankerscreening in de doelgroep (vrouwen van 50 tot 70 jaar) ligt onder het Europese gemiddelde (en er zijn grote socio-economische verschillen), maar het aantal mammografieën buiten de doelgroep is dan weer relatief hoog. Hoewel internationale vergelijkingen moeilijk te maken zijn, wijzen de gegevens erop dat België wordt gekenmerkt door een suboptimaal gebruik van antibiotica (twee keer zoveel als in Nederland) en overconsumptie van antidepressiva en antipsychotica. De selectie van indicatoren in tabel 1 mag er dan arbitrair uitzien, de meer volledige informatie in Vrijens e.a. (2012) bevestigt het algemene beeld. Bovendien werden in een recent artikel van Mackenbach en McKee (2013) 43 Europese landen met elkaar vergeleken op het gebied van hun 'gezondheidsbeleid', waarbij werd vastgesteld dat België het 'minst goed' scoort van alle landen op het Europese vasteland.

Tabel 1 – Een greep uit de indicatoren voor de performantie van het Belgisch gezondheidssysteem.

Indicator	België	EU-15	Lage SES	Hoge SES
Tevredenheid over gezondheidszorg	>90%	N.v.t.	>90%	>90%
Levensverwachting (in jaren)	Bij de geboorte 80,0	Slechter dan gemiddeld	Op 25-jarige leeftijd, mannen: 47,7 vrouwen: 54,0	Op 25-jarige leeftijd, mannen: 55,0 vrouwen: 59,9
Relatieve overlevingsgraad op 5 jaar, borstkanker	88,0	Beter dan gemiddeld	N.v.t.	N.v.t.
Relatieve overlevingsgraad op 5 jaar, baarmoederhalskanker	69,8	Gemiddeld	N.v.t.	N.v.t.
Zelfmoordcijfer (per 1.000 inwoners)	18,6	Slechtste groep	N.v.t.	N.v.t.
Borstkankerscreening (% vrouwen van 50 tot 59 jaar)	60,1	Slechter dan gemiddeld	48,6	62,9
Baarmoederhalskankerscreening (% vrouwen van 25 tot 64 jaar)	61,8	Gemiddeld	48,9	64,2
Antibiotica (% amoxicilline in vergelijking met amoxyclav)	44,9	N.v.t.	44,4	49,4
Mammografieën buiten de doelgroep (%)				
– Vrouwen van 40 tot 49 jaar	35,5	N.v.t.	28,6	36,6
– Vrouwen van 71 tot 79 jaar	20,8	N.v.t.	16,2	23,2
Voorgeschreven (gemiddelde dagelijkse hoeveelheid per 1.000 inwoners)				
– Antidepressiva	68,4	Slechter dan gemiddeld	N.v.t.	N.v.t.
– Antipsychotica	10,5	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Eigen betalingen van patiënten (% van de totale kosten)	19,4	Slechter dan gemiddeld		
Uitstellen gezondheidszorg om financiële redenen (%)	14,0	N.v.t.	27,0	4,0

Bron: Vrijens e.a. (2012).

Indien de levensverwachting als indicator voor de algemene gezondheidstoestand wordt beschouwd, scoort België laag in vergelijking met het gemiddelde in de EU-15 (0,7 jaar lager dan de EU-15). Bovendien zijn er grote gezondheidsverschillen tussen socio-economische groepen (gedefinieerd op basis van het opleidingsniveau) en tussen mannen en vrouwen. In de internationale vergelijking van socio-economische gezondheidsongelijkheden door Mackenbach e.a. (2008) presteert België gemiddeld.

Uit tabel 2 kunnen we afleiden dat er wel degelijk reden is tot ongerustheid over de financiële toegankelijkheid van het Belgisch gezondheidssysteem. Het aandeel van de eigen betalingen van de patiënten in de totale kosten is hoog, hoewel het niet toeneemt met de tijd. In paragraaf 5 komen we hier uitgebreider op terug.

Tabel 2 – Publieke en private financiering van de gezondheidszorg.

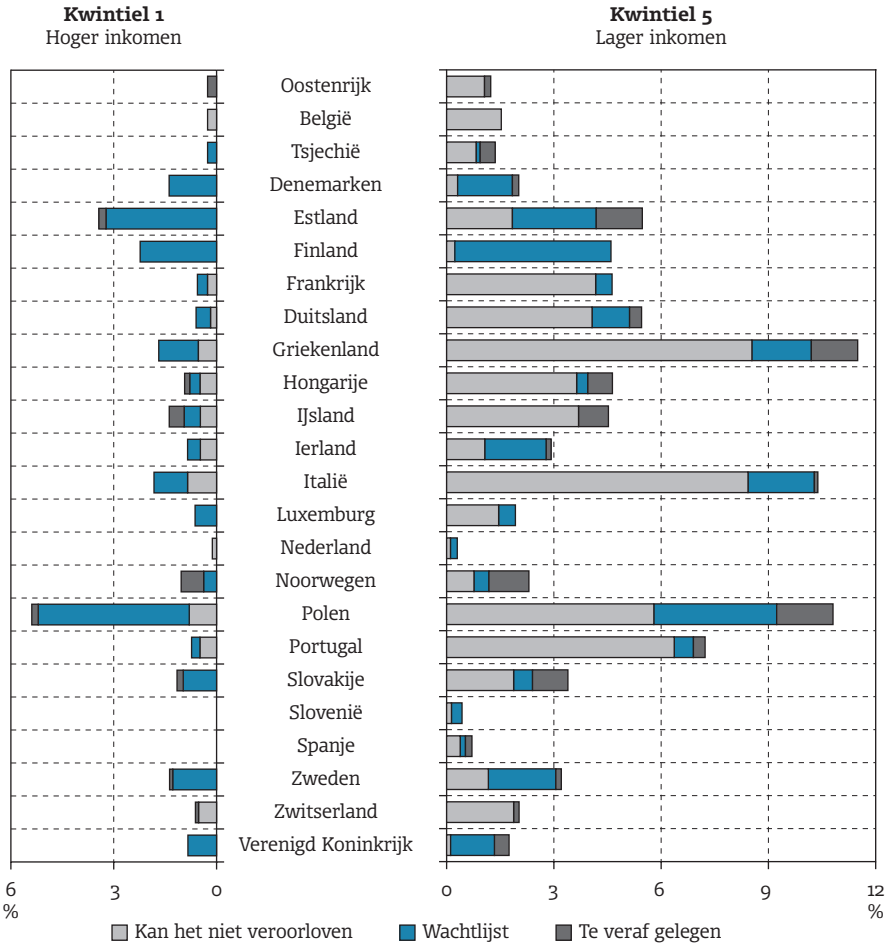
Bron van financiering	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Publieke financiering						
RIZIV-uitgaven (incl. maximumfactuur), in miljoen euro	17.735	18.875	20.677	22.422	22.826	24.077
Terugbetalingen maximumfactuur, in miljoen euro	289	287	277	304	326	330
Private financiering						
Remgeld, in miljoen euro	1.653	1.717	1.851	1.964	1.937	1.957
% remgeld in de RIZIV-uitgaven	9,3%	9,1%	9,0%	8,8%	8,5%	8,1%
Betalingen uit eigen zak, in miljoen euro	6.270	6.738	7.029	6.860	7.255	N.v.t.
Betalingen uit eigen zak per capita (€)	594	634	656	635	666	N.v.t.

Bron: Vrijens e.a. (2012) en RIZIV, jaarverslagen.

Zeer opvallend is dat 14% van de ondervraagden in de nationale Gezondheidsenquête te kennen geeft uitgaven voor gezondheidszorg uit te stellen om financiële redenen (zie tabel 1). Dat cijfer is echter niet zo gemakkelijk te interpreteren. In de Gezondheidsenquêtes (1997, 2001, 2004 en 2008) kregen gezinnen de vraag of ze gezondheidszorg (medische zorg, chirurgische ingrepen, geneesmiddelen, een bril of lenzen, geestelijke gezondheidszorg) hadden moeten uitstellen in de afgelopen twaalf maanden omdat ze zich die niet konden veroorloven. Gemiddeld bleef het aantal respondenten dat aangaf gezondheidszorg te moeten uitstellen relatief stabiel tussen 1997 en 2004 (rond de 9%), maar in 2008 steeg het tot 14% (het percentage in tabel 1). Tabel 1 toont ook dat de percentages voor het hoogste en het laagste inkomenskwintiel respectievelijk 4% en 27% bedroegen. Hoe moeten we de bevinding interpreteren dat 4% van de huishoudens in het hoogste inkomenskwintiel gezondheidszorg uitstelt omdat ze het zich niet kunnen veroorloven? Het beeld wordt nog troebeler als we ook enkele andere gegevens in beschouwing nemen. Vooral de verschillen met de gegevens van EU-SILC vallen erg op. Zoals weergegeven in figuur 1 is het aandeel personen dat een doktersbezoek of tandartsbezoek uitstelt vanwege de kostprijs veel lager in de SILC dan in de Gezondheidsenquête en in een internationale vergelijking presteert België volgens deze cijfers

zelfs vrij goed. Verder onderzoek is nodig om deze uiteenlopende resultaten behoorlijk te interpreteren.[2]

Figuur 1 – Onvervulde behoefte aan medisch onderzoek, geselecteerde redenen per inkomenskwintiel, Europese landen, 2009.



Bron: OESO (2011). De gegevens zijn afkomstig van EU-SILC 2009.

3. Billijkheid op gezondheidsvlak in een ruimer perspectief

Sociale wetenschappers gespecialiseerd in gezondheid en gezondheidswerkers verkiezen soms een benadering waarin 'billijkheid op gezondheidsvlak' als afzonderlijk doel wordt gedefinieerd en nagestreefd, zonder dat het ingekaderd wordt in een ruimere kijk

op rechtvaardigheid. Deze enge definitie is vaak misleidend en kan zelfs gevaarlijk worden als zij leidt tot de (gelukkig veel minder gangbare) opvatting dat oplossingen voor problemen rond billijkheid op gezondheidsvlak hoofdzakelijk gezocht dienen te worden binnen het domein van het gezondheidsbeleid zelf.

> Uit het oogpunt van rechtvaardigheid dient men alle dimensies van welzijn in rekening te brengen.

Hoe kunnen gezondheid en gezondheidszorg geïntegreerd worden in een ruimere kijk op rechtvaardigheid?[3] Gezondheidszorg is alleen belangrijk in de mate dat ze bijdraagt tot een betere gezondheid. Daarom is 'gelijkheid in de verstrekte gezondheidszorg' een irrelevant criterium, want de behoefte aan gezondheidszorg kan sterk verschillen van individu tot individu. 'Gelijke gezondheidszorg voor gelijke behoeften', het traditionele concept van horizontale billijkheid, is relevanter, maar is slechts een partieel criterium van rechtvaardigheid. Zelfs 'gelijkheid van gezondheid' is geen erg aantrekkelijk doel, niet alleen omdat het onrealistisch is, maar ook omdat gezondheid maar belang heeft in die mate dat ze bijdraagt tot het welzijn. Uit het oogpunt van rechtvaardigheid dient men alle dimensies van welzijn in rekening te brengen, want "een toestand waarbij zij die het in overige opzichten slechter stellen gezonder zijn dan zij die in overige opzichten welvarender zijn, is rechtvaardiger dan een toestand die precies dezelfde is, maar waarbij de gezondheid gelijk verdeeld is" (Hausman, 2007). Wanneer men zich richt op een meer algemeen concept van welzijn, kan men bovendien rekening houden met cumulatieve deprivatie, de situatie waarbij gezondheidsproblemen geconcentreerd zijn bij diegenen die het ook slechter stellen op andere vlakken. Wie alleen kijkt naar gezondheid, mist dat essentiële punt.

Het voorgaande heeft onmiddellijke gevolgen voor de evaluatie van het gezondheidsbeleid, want de meeste beleidsmaatregelen zullen niet alleen de gezondheidssituatie van individuen beïnvloeden, maar ook hun inkomen. Bekijk een stijging van het remgeld en maak daarbij eerst de (onrealistische) veronderstelling dat deze stijging geen invloed zou hebben op het gebruik van gezondheidszorg of de gezondheid zelf. In dat scenario zou de last van het remgeld verschillend verdeeld zijn over de populatie. Als men de effecten van deze maatregel op vlak van billijkheid wil evalueren, dient men hiermee rekening te houden. Stel nu (meer realistisch) dat een stijging van het remgeld het gebruik van gezondheidszorg beïnvloedt. Persoon 1 in armoede gaat daardoor de gezondheidszorg uitstellen: zijn inkomen blijft ongewijzigd, maar zijn gezondheid gaat erop achteruit.[4] Persoon 2 in armoede kiest ervoor om de hogere prijs voor gezondheidszorg te betalen: zijn gezondheidssituatie verbetert, maar door de hogere uitgaven is hij gedwongen een deel van zijn essentiële consumptie te schrappen. Een exclusieve focus op het inkomen gaat voorbij aan het eerste probleem, terwijl een exclusieve focus op

gezondheid geen rekening houdt met het tweede. Om tot een onvertekend beeld te komen, is het dus nodig om zowel inkomen als gezondheid te integreren in één maatstaf voor welzijn.

In de gezondheidsliteratuur ligt de nadruk niet op gelijkheid van welzijn, en overigens ook niet op gelijkheid van gezondheid. De aandacht gaat vooral uit naar zogenaamde socio-economische ongelijkheden. Men wil zich namelijk richten op gezondheidsongelijkheden die te wijten zijn aan de organisatie van de maatschappij en die bijgevolg met sociale beleidsmaatregelen kunnen worden aangepakt. Zowel deskundigen op het gebied van 'public health' (bijvoorbeeld: Braveman & Gruskin, 2003) als gezondheideconomen (bijvoorbeeld: Wagstaff & Van Doorslaer, 2000; O'Donnell e.a., 2008b) hebben daarom voorgesteld om voorwaardelijke metingen van ongelijkheid te gebruiken. Daarbij meet men "systematische ongelijkheden op vlak van gezondheid tussen groepen die zich op een verschillend niveau van maatschappelijk succes situeren, te meten aan de hand van vermogen, macht of prestige" (Braveman & Gruskin, 2003).

Hoewel deze voorwaardelijke metingen van ongelijkheid nuttige informatie verschaffen, schieten ze op verschillende punten tekort (Fleurbaey & Schokkaert, 2009). Hoewel ze vaak worden gerechtvaardigd (bijvoorbeeld door Braveman & Gruskin, 2003) met het argument dat ze de cumulatieve deprivatie in rekening brengen, kunnen ze precies daarvoor misleidend zijn. Zo tonen simulaties met Franse gegevens aan dat een beleid dat de socio-economische gezondheidsongelijkheid doet afnemen, tegelijkertijd kan leiden tot een grotere ongelijkheid in welzijn en omgekeerd: de keuze tussen de twee benaderingen doet er dus wel degelijk toe (Dormont e.a., 2013). In zulke gevallen is het duidelijk dat het probleem van cumulatieve deprivatie beter kan worden aangepakt door de nadruk te leggen op het globale welzijn.

Maatstaven van socio-economische gezondheidsongelijkheid moeten daarom worden aangevuld met maatstaven van welzijnsongelijkheid en er op de langere termijn zelfs door worden vervangen. Dat betekent dat de evaluatie van elk gezondheidsbeleid gebaseerd moet zijn op (a) grondig onderzoek naar het relatieve belang van gezondheid voor het individuele welzijn en (b) een analyse van de effecten van het gezondheidsbeleid op de verschillende dimensies van dat welzijn (met inbegrip van gezondheid zelf en inkomen). We zijn ons ervan bewust dat hiervoor verder onderzoek nodig is. In de huidige stand van onze kennis zullen we het moeten stellen met meer eenvoudige metingen.

Sommigen kunnen zelfs vinden dat een dergelijke meer globale benadering als onderzoeksproject niet haalbaar is omdat het in principe onmogelijk is om een interpersoonlijk vergelijkbare maatstaf voor welzijn te construeren.[5] Deze kritiek gaat voorbij aan de sterk groeiende economische literatuur over dit onderwerp (zie bijvoorbeeld Fleurbaey & Blanchet, 2013). Wij introduceren hier kort één mogelijke benadering, die sterk geïnspireerd is op de filosofische inzichten van John Rawls. In deze zienswijze moet de afweging van de verschillende levensdimensies op individueel niveau gebaseerd zijn

op wat deze individuen zelf belangrijk achten, op hun eigen levensproject dus. In het economisch jargon worden deze opvattingen aangeduid als 'individuele voorkeuren', maar het is belangrijk om te benadrukken dat de term 'voorkeur' hier verwijst naar doordachte, authentieke ideeën over wat een goed leven is. Een aantrekkelijke maatstaf voor het welzijn van individu *i* is dan het zogenaamde 'equivalente inkomen y_i^*', het hypothetisch inkomen dat, indien gecombineerd met een situatie van perfecte gezondheid g^*, aan het individu hetzelfde welzijn zou verschaffen als zijn/haar werkelijke inkomens- en gezondheidssituatie (y_i, g_i) of:

$$(1) \quad y_i^* = y_i - BB_i(gi \rightarrow g^*; y_i),$$

waarbij $BB_i(gi \rightarrow g^*; y_i)$, de individuele betalingsbereidheid (BB) is van individu *i* om van zijn/haar huidige gezondheidssituatie over te gaan naar een situatie van perfecte gezondheid. Het equivalente inkomen wordt gemeten in monetaire eenheden en kan bijgevolg gemakkelijk worden opgenomen in alle gebruikelijke ongelijkheidsmaatstaven. Het is echter niet onderhevig aan de kritiek van geldfetisjisme. De empirische resultaten tonen immers aan dat de rangschikking van equivalente inkomens sterk kan verschillen van de rangschikking van werkelijke inkomens, vanwege het aanzienlijke gewicht dat wordt toegekend aan gezondheid in de beoordelingen door de mensen van hun globale welzijn.[6]

Dat alles betekent niet dat het zinloos is om gezondheidsdoelstellingen te formuleren of dat billijkheid op vlak van gezondheid(szorg) geen waardevolle doelstelling zou zijn. Ten eerste moet een beleid dat gericht is op het bevorderen van welzijn en het wegwerken van welzijnsongelijkheden, veel aandacht schenken aan het gezondheidsaspect. Niet alleen is gezondheid een essentiële dimensie van welzijn, maar het is ook een speciaal goed omdat ziek zijn ook onmiddellijk een negatief effect heeft op de mogelijkheid om het goed te doen op andere dimensies van het leven (Daniels, 1985).[7] Een billijk gezondheidsbeleid moet dan ook een omgeving creëren waarin alle individuen gelijke kansen krijgen om een zo goed mogelijke gezondheid na te streven.

Ten tweede vormt gelijke toegang tot kwalitatieve gezondheidszorg voor iedereen zeker één van de belangrijkste elementen in een 'omgeving van gelijke kansen'. Meer zelfs, gelijke toegang is niet alleen essentieel om tot een minder ongelijke verdeling van het welzijn te komen, maar is ook een dimensie van welzijn op zich. Individuen willen door anderen met respect behandeld worden. Voor de meeste mensen zullen discriminatie en ongelijke behandeling, vooral in tijden van pijn en leed, een direct negatief effect hebben op hun welzijn. Ook Sen (2002) wijst erop dat toegankelijkheid van de zorg op zichzelf een belangrijke component is van 'billijkheid op gezondheidsvlak'. Dat is uiteraard relevant voor een evaluatie van het grote aandeel eigen betalingen van patiënten in België.

Ten derde zullen individuen die negatieve gezondheidsshocks ervaren als gevolg daarvan ook inkomensverlies lijden omdat ze voor hun gezondheidszorg moeten betalen en

eventueel ook omdat ze een deel van hun inkomen uit arbeid verliezen. Zieken zouden dan ook zo veel mogelijk gecompenseerd moeten worden voor dit inkomensverlies. De economische theorie toont aan dat verzekeringen de beste manier zijn om met zulke onzekerheden om te gaan en dat er goede argumenten zijn om het ziekteverzekeringsstelsel universeel en verplicht te maken.

Dat ruimere rechtvaardigheidskader in de praktijk brengen is geen sinecure. Er bestaat geen eensgezindheid over de manier om individueel welzijn te meten, noch over het relatieve belang van gezondheid ten opzichte van andere levensdimensies. We weten niet genoeg over de effecten van het gezondheidsbeleid op de gezondheid en nog minder over de effecten ervan op andere dimensies. Toch mogen al deze moeilijkheden ons er niet van weerhouden om te proberen op coherente wijze te denken, want het is tenslotte "beter om ongeveer juist te zijn dan om exact verkeerd te zijn".[8] We hebben een referentietheorie nodig om de specifieke en concrete maatregelen te kunnen evalueren die nu van kracht zijn of waarvan de invoering wordt overwogen. We hebben ook een houvast nodig om het onderzoek in de juiste richting te sturen.

4. Gezondheid en welzijn: een eerste illustratie

Recent werk heeft aangetoond dat het mogelijk is om het idee van 'gelijkheid van welzijn' te operationaliseren. Zo hebben Decancq en Schokkaert (2013) equivalente inkomens berekend voor alle individuen in de 'European Social Survey' van 2008 en 2010. De waarden voor de individuele betalingsbereidheid ‹eqn› werden voor vier niet-inkomensgerelateerde dimensies (subjectieve gezondheid, werkloosheid, gevoelens van persoonlijke veiligheid en kwaliteit van sociale interacties) afgeleid op basis van de antwoorden op een vraag naar tevredenheid met het leven. Hoewel dit werk zich duidelijk nog in de experimentele fase bevindt, zijn sommige resultaten alvast frappant. Gezondheid is de belangrijkste niet-inkomensgerelateerde dimensie met belangrijke implicaties voor het individuele welzijn. Bovendien toont tabel 3 met de resultaten betreffende ongelijkheid (voor een selecte groep landen)[9] enkele interessante patronen. In alle landen is de Ginicoëfficiënt voor equivalente inkomens aanzienlijk groter dan de Ginicoëfficiënt voor monetaire inkomens: mensen met een laag inkomen scoren ook lager op andere dimensies.[10] De cijfers tussen haakjes geven de rangschikking van de verschillende landen weer. In deze ranglijsten valt op dat sommige landen beter presteren qua ongelijkheid van de monetaire inkomens dan qua ongelijkheid van de equivalente inkomens (Duitsland, Spanje, Tsjechië). Andere landen doen het relatief beter wanneer rekening wordt gehouden met niet-inkomensgerelateerde dimensies: Groot-Brittannië, Noorwegen en ook België. Dat betekent dat in die laatste groep landen mensen met een laag inkomen relatief beter scoren op niet-inkomensgerelateerde dimensies, zoals de evaluatie van de eigen gezondheid.

Tabel 3 – Ongelijkheid op vlak van inkomen en welzijn (equivalent inkomen).

	Ginicoëfficiënt voor inkomensverdeling		Ginicoëfficiënt voor equivalente inkomensverdeling	
	2008	2010	2008	2010
België	0,31 *(4)*	0,31 *(5)*	0,68 *(4)*	0,66 *(4)*
Zwitserland	0,37 *(9)*	0,34 *(8)*	0,68 *(5)*	0,65 *(2)*
Tsjechië	0,25 *(1)*	0,27 *(1)*	0,72 *(10)*	0,73 *(8)*
Duitsland	0,34 *(7)*	0,33 *(7)*	0,71 *(8)*	0,73 *(9)*
Spanje	0,35 *(8)*	0,38 *(10)*	0,72 *(9)*	0,74 *(10)*
Frankrijk	0,33 *(6)*	0,33 *(6)*	0,70 *(6)*	0,70 *(6)*
Groot-Brittannië	0,39 *(10)*	0,36 *(9)*	0,71 *(7)*	0,71 *(7)*
Nederland	0,32 *(5)*	0,30 *(4)*	0,66 *(3)*	0,67 *(5)*
Noorwegen	0,27 *(2)*	0,29 *(3)*	0,64 *(1)*	0,64 *(1)*
Zweden	0,28 *(3)*	0,28 *(2)*	0,65 *(2)*	0,66 *(3)*

Bron: Decancq & Schokkaert (2013).

5. Betalingen voor zorggebruik: remgeld en supplementen

Met onze huidige kennis kunnen tabellen als tabel 3 slechts een vogelperspectief bieden op de billijkheid van gezondheidszorgsystemen. Laten we daarom nu een meer specifieke vraag belichten: het grote aandeel van de eigen betalingen in de totale uitgaven voor gezondheidszorg. Hoge prijzen voor het gebruik van zorg kunnen de financiële toegankelijkheid van het systeem in het gedrang brengen. Zoals eerder beargumenteerd, is gelijke toegang een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde voor billijkheid. We bekijken eerst de 'officiële' remgelden en vervolgens de supplementen.

5.1 Het remgeld en het systeem van de maximumfactuur

België heeft een ingewikkelde structuur van remgelden, met (onder meer) verschillende prijzen voor consultaties bij de huisarts of bij een specialist (Farfan-Portet e.a., 2012) en een gedifferentieerde terugbetaling voor geneesmiddelen in functie van hun therapeutische waarde (Cleemput e.a., 2012). Bovendien is er, behalve voor enkele zwakkere groepen, geen derdebetalersregeling wanneer een arts wordt geraadpleegd in de ambulante sector, wat betekent dat patiënten de volledige prijs van hun bezoek moeten betalen en naderhand terugbetaald worden door hun ziekenfonds.

Zoals getoond in tabel 2, bedroeg in 2011 het aandeel van het remgeld 8,1% van de totale RIZIV-uitgaven. Beleidsmakers hebben twee beschermingsmechanismen ingevoerd. Ten eerste werd al in 1963 het systeem van de voorkeurregeling ingevoerd, met verlaagd remgeld voor specifieke kwetsbare groepen (weduwen, wezen, gepensioneerden, ge-

handicapten met een laag inkomen). Het aantal in aanmerking komende groepen is mettertijd uitgebreid en in 2008 werd het recht op verlaagd remgeld ingevoerd voor alle mensen met een laag inkomen (het zogeheten 'Omnio-statuut').

Ten tweede legt de zogenaamde 'maximumfactuur' een inkomensafhankelijk plafond vast voor de totale som van remgelden die de patiënt in een jaar betaalt. Voor de grote meerderheid van de gezinnen mag het remgeld niet meer dan 4% van het totale netto-belastbare gezinsinkomen bedragen. Aangezien het laagste plafond op € 450 ligt, kan dat aandeel in principe groter uitvallen voor de armsten (met een netto belastbaar inkomen lager dan € 11.500). Sinds januari 2009 is het remgeldplafond met € 100 verlaagd voor chronisch zieken die de grens van € 450 remgeld gedurende twee opeenvolgende jaren hebben overschreden. In 2013 werd een nieuw statuut voor chronisch zieken ingevoerd waardoor zij automatisch in aanmerking komen voor het lagere plafond van de maximumfactuur en voor de derdebetalersregeling.

Om de werking van die beschermingsmechanismen te evalueren, is het nodig om gegevens over inkomens en over gezondheidszorguitgaven te combineren. In een studie uitgevoerd door het KCE (Schokkaert e.a., 2008), werden de effecten van verschillende beleidsmaatregelen geëvalueerd aan de hand van microsimulaties. Hoewel die studie intussen verouderd is, gelden de algemene conclusies ervan nog grotendeels. Het rapport toonde aan dat de maximumfactuur als sociaal beschermingsmechanisme voor de remgelden redelijk goed werkt, maar vermeldde drie specifieke probleemgebieden. Ten eerste kunnen de laagste plafonds nog steeds problematisch zijn voor de gezinnen uit de laagste inkomensklassen. Ten tweede zijn de patiënten die langer dan een jaar in psychiatrische instellingen verblijven onvoldoende beschermd. Een groot deel van de daaruit voortvloeiende kosten zit immers niet vervat in de definitie van het remgeld waarmee wordt nagegaan of het plafond al dan niet bereikt is. Ten derde werd gepleit voor speciale regelingen voor chronisch zieken. Die laatste aanbeveling is door de beleidsmakers in de praktijk omgezet. De eerste twee waarschuwingen werden (nog?) niet opgepikt.

5.2 Supplementen

De maximumfactuur beschermt tegen de accumulatie van te betalen remgelden, maar de supplementen vallen daarbuiten. Supplementen, oftewel de extra gefactureerde kosten bovenop het officieel overeengekomen tarief, kunnen worden aangerekend in een ambulante setting door artsen die de tariefovereenkomst niet hebben ondertekend. Aangezien er geen verplichte registratie is van die ambulante supplementen, zijn er geen betrouwbare gegevens over de gefactureerde bedragen beschikbaar. Het is dan ook onmogelijk om na te gaan of ze leiden tot problemen van betaalbaarheid. De verzameling van informatie over de ambulante supplementen is een dringende uitdaging.

De supplementen in de ziekenhuissector zijn wel gereguleerd en geregistreerd. Die regulering is gebaseerd op het kamertype. In eenpersoonskamers mogen ziekenhuizen en medische specialisten kamer- en honorariumsupplementen aanrekenen, behalve aan patiënten die niet vrijwillig voor een eenpersoonskamer hebben gekozen (bijvoorbeeld om gezondheidsredenen). Sinds 1 januari 2013 zijn patiënten in kamers voor twee of meer personen bijna volledig beschermd tegen honorarium- en kamersupplementen. De enige uitzondering is dat medische specialisten die de tariefovereenkomst niet hebben ondertekend supplementen mogen aanrekenen voor een dagopname.

De kans is kleiner dat ouderen en gezinnen met een laag inkomen een hospitalisatieverzekering hebben.

Tabel 4 – Gemiddelde waarden voor remgeld en supplementen per ziekenhuisopname (in €), per kamertype (2004-2011; prijzen uit 2011).

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Eenpersoonskamer								
Remgeld	194	196	212	218	211	209	220	219
Honorariumsupplementen	556	560	594	621	633	656	741	765
Kamer-, materiaal- en andere supplementen	486	481	459	478	431	427	346	328
Totaal	1.236	1.237	1.264	1.317	1.275	1.292	1.308	1.312
Twee- of meerpersoonskamer								
Remgeld	165	167	186	191	186	188	199	199
Honorariumsupplementen	19	19	18	17	15	14	14	16
Kamer-, materiaal- en andere supplementen	178	175	145	135	119	110	92	80
Totaal	361	361	348	343	319	312	305	295

Bron: Crommelynck e.a. (2013).

De evolutie van de ziekenhuissupplementen tot 2011 wordt samengevat in tabel 4 (Crommelynck e.a., 2013, gebaseerd op gegevens van het grootste ziekenfonds).[11] De tabel illustreert het steeds groter wordende verschil tussen de kosten van een ziekenhuisverblijf in een eenpersoonskamer en in een twee- of meerpersoonskamer. Dat is natuurlijk een direct gevolg van de verstrengde regelgeving in de voorbije jaren. Creëert deze evolutie een billijkheidsprobleem? Het antwoord is dat we dat niet echt weten. Ziekenhuissupplementen worden normaal gedekt door de aanvullende hospitalisatieverzekering en men gaat er doorgaans van uit dat de meeste patiënten in eenpersoonskamers een dergelijke verzekering hebben. De beschikbare gegevens schieten op vele punten tekort, maar suggereren toch dat de kans kleiner is dat ouderen en gezinnen met een lage socio-economische status of een laag inkomen een hospitalisatieverzekering hebben.[12] Als we deze informatie combineren, kunnen we de hypothese vooropstellen dat hogere socio-economische groepen een grotere kans hebben om in een

eenpersoonskamer te verblijven en die laten betalen via hun hospitalisatieverzekering. Is dat verontrustend? Dat zou zeker zo zijn als er een verschil zou zijn in de kwaliteit van de medische behandeling tussen patiënten in eenpersoonskamers en die in twee- of meerpersoonskamers. Voor zover we weten, is er in België geen specifiek bewijs dat in deze richting wijst. Als er geen verschil is in de kwaliteit van de behandeling, rest de vraag of het op billijkheidsvlak aanvaardbaar is dat sommige mensen meer betalen voor meer persoonlijk comfort. In onze visie op rechtvaardigheid is dat wellicht niet bijzonder verontrustend. Met onze huidige kennis lijkt het er dan ook op dat het beleid ter verscherping van de regulering van twee- en meerpersoonskamers het correcte was, want het draagt er op zijn minst toe bij dat een ziekenhuisopname voor iedereen betaalbaar wordt.

6. Conclusie

In dit artikel hebben we eerst de algemene performantie van het Belgisch gezondheidssysteem geschetst en aangetoond dat de dominerende gevoelens van tevredenheid niet op hun plaats zijn. Vervolgens hebben we billijkheid op gezondheidsvlak in een ruimer perspectief geplaatst. Op basis van die visie hebben we geopperd dat toekomstig onderzoek zich minder zou moeten toespitsen op socio-economische ongelijkheden in de gezondheid(szorg) en meer aandacht zou moeten hebben voor de plaats van de gezondheid(szorg) in een breder welzijnsbeleid. Dat is een betere manier om het fenomeen van cumulatieve deprivatie in rekening te brengen en verscheidene beleidsdomeinen aan elkaar te koppelen. Op korte termijn is het wel nuttig om aandacht te schenken aan de financiële toegankelijkheid van het gezondheidszorgsysteem, want dat is een noodzakelijke (maar geen voldoende) voorwaarde voor billijkheid. We hebben geopperd dat de maximumfactuur een redelijke mate van bescherming biedt op het vlak van remgeld. We hebben gewezen op het (verontrustende) gebrek aan informatie over de ambulante supplementen en over het verband tussen hospitalisatieverzekeringen en de kwaliteit van de behandeling in eenpersoonskamers.

Een belangrijk hiaat in ons overzicht is de problematiek rond de uitgaven voor niet-medische zorg. Het bestaande bewijsmateriaal is lang niet volledig, maar suggereert niettemin dat kosten voor niet-medische zorg zwaar doorwegen op het budget van gezinnen met een laag inkomen (Pacolet e.a., 2010, 2011; De Graeve e.a., 2013). Het lijdt geen twijfel dat de beschermingsmaatregelen tegen deze niet-medische kosten ontoereikend zijn, maar tegelijkertijd moet worden benadrukt dat veel van de kwetsbaarste gezinnen al onder de armoedegrens leefden nog voor ze werden getroffen door ziekte (zoals het geval is in De Graeve e.a., 2013). Het is dan ook geen grote verrassing dat zij gedwongen zijn hun uitgaven voor gezondheidszorg uit te stellen. Het echte probleem situeert zich in die gevallen niet in het gezondheidszorgsysteem, maar wel in de tekortkomingen van ons systeem van minimuminkomensbescherming.

Als we dan terugkeren naar het ruimere perspectief op de performantie van het Belgisch gezondheidszorgsysteem wordt duidelijk dat beleidsmaatregelen om de billijkheid van het systeem te bevorderen, moeten worden geïntegreerd in de meer algemene hervormingsbeweging om de efficiëntie van het systeem te verbeteren. Die hervorming zal niet gemakkelijk zijn. Hoe kunnen de nodige hervormingen worden ingevoerd in een land waar de subjectieve tevredenheid over het systeem extreem hoog is en niet echt strookt met de objectieve gezondheidsresultaten? Hoe kan onze welvaartsstaat worden aangepast om de hogere uitgaven voor gezondheidszorg die voortvloeien uit wetenschappelijke vooruitgang op te vangen, evenals de hogere zorgkosten ten gevolge van de vergrijzing en de toenemende prevalentie van chronische aandoeningen?

In het licht van deze uitdagingen is een open debat noodzakelijk over de inhoud van het concept 'rechtvaardigheid in de gezondheid(szorg)'. Wat is de rol van de individuele verantwoordelijkheid? Waar trekken we de grens tussen collectieve en private financiering van de uitgaven voor gezondheidszorg? Wat is het relatieve belang van gezondheid, consumptie, jobtevredenheid en veiligheid in het ontwerp van een goede samenleving en wie gaat er bepalen welk gewicht wordt toegekend aan deze dimensies? Een coherent beleid is slechts mogelijk wanneer we de maatschappelijke realiteiten aftoetsen aan een samenhangende visie op rechtvaardigheid.

Noten

1 Deze tekst is de vertaling (door LINGUAPOLIS) van een sterk ingekorte versie van de bijdrage van de auteurs voor het twintigste 'Congrès des Economistes belges de langue française' onder de titel 'Equity in the Belgian health system'.

2 Er wordt momenteel een onderzoek gevoerd door het Wetenschappelijk Instituut voor Volksgezondheid, op vraag van het RIZIV. De resultaten zijn nog niet beschikbaar.

3 De beschrijving van onze opvattingen over rechtvaardigheid blijft noodzakelijkerwijze kort en oppervlakkig. Zie Fleurbaey en Schokkaert (2012) voor een uitvoerigere bespreking.

4 Dat is geen onrealistische situatie voor mensen in armoede. Zoals aangetoond in O'Donnell e.a. (2008a) zijn de eigen betalingen voor gezondheidszorg in sommige Aziatische landen zo hoog dat zieke mensen het zich niet kunnen veroorloven om naar de dokter te gaan. Die landen doen het dan beter wanneer enkel naar inkomensarmoede wordt gekeken, omdat het uitstellen van gezondheidszorg toelaat de consumptie beter op peil te houden.

5 Het is nuttig om hierbij op te merken dat soortgelijke en even moeilijke problemen opduiken bij het construeren van een globale maatstaf voor gezondheid. Onderzoekers moeten zich tevreden stellen met subjectieve evaluaties van de eigen gezondheid, met QALY's of met indicatoren voor specifieke ziekten. De discussie over de sterke en de zwakke punten van deze maatstaven loopt grotendeels gelijk met de argumenten gebruikt in de literatuur over het meten van welzijn.

6 Een meer gedetailleerde beschrijving van de equivalente inkomensbenadering is te vinden in Fleurbaey e.a. (2012, 2013) en Dormont e.a. (2013). Die papers bevatten ook empirische toepassingen. Decancq en Schokkaert (2013) geven een korte algemene inleiding over het meten van individueel welzijn (en een vergelijking tussen equivalente inkomens als maatstaf van welzijn enerzijds en subjectieve tevredenheid anderzijds).

7 Soortgelijke argumenten gelden echter ook voor onderwijs en voor inkomen als bron van algemene koopkracht.

8 Dit citaat ("It is better to be vaguely right than to be precisely wrong") heeft een lange geschiedenis. Het werd toegeschreven aan Keynes en is recent weer populair gemaakt door Amartya Sen, maar blijkbaar komt het oorspronkelijk van de Britse filosoof Carveth Read.

9 Decancq en Schokkaert (2013) tonen resultaten voor een grotere groep landen. Ze bespreken tevens het niveau (en niet alleen de ongelijkheid) van equivalente inkomens.

10 Het concept 'equivalent inkomen' is ook geoperationaliseerd voor Frankrijk, waarbij de individuele betalingsbereidheid voor een perfecte gezondheid werd afgeleid uit de antwoorden op directe enquêtevragen (Fleurbaey e.a., 2012; Dormont e.a., 2013). Dormont e.a. (2013) vinden ook bewijzen voor cumulatieve deprivatie.

11 In deze gegevens voor 2013 zien we hier en daar nog kamer- en honorariumsupplementen aangerekend in twee- en meerpersoonskamers.

12 Schokkaert e.a. (2010) analyseerden de gegevens van de nationale Gezondheidsenquête uit 2001. Ze stelden vast dat iets minder dan 40% van de individuen geen aanvullende verzekering heeft. In 2011 werden twee telefonische enquêtes georganiseerd, door Assuralia (801 respondenten) en door het KCE (746 respondenten). Uit de eerste bleek dat 16% van de bevolking geen vrijwillige hospitalisatieverzekering heeft, uit de tweede bleek 40% niet verzekerd. Meer informatie over deze studies is te vinden in Van de Voorde e.a. (2011). De verschillen vloeien waarschijnlijk voort uit de moeilijkheid om exact te definiëren wat een 'vrijwillige' hospitalisatieverzekering is, want de Belgische ziekenfondsen bieden ook 'verplichte aanvullende verzekeringen' aan. Belangrijk voor ons is echter de consensus in de drie studies over de socio-economische verschillen in de opname van hospitalisatieverzekeringen.

HOOFDSTUK 11

Basisinkomen, sociale rechtvaardigheid en armoede[1]

Yannick Vanderborght[2]

1. Inleiding door de redactie

Dit hoofdstuk vormt de neerslag van het werk van Yannick Vanderborght, professor aan de Université Saint-Louis (Brussel), die samen met filosoof Philippe Van Parijs een voorvechter is van het onvoorwaardelijke basisinkomen. In deze eerder verschenen publicatie in *Tendances de la cohésion sociale* (2012) bespreekt de auteur de concrete opzet van het basisinkomen, legt hij uit waarin het verschilt van een minimumloon of bijstandsuitkering en bespreekt hij de voor- en nadelen ervan.

Het basisinkomen is "een inkomen dat door een politieke gemeenschap wordt toegekend aan elk lid van de gemeenschap, op individuele basis, zonder dat er een tegenprestatie voor verwacht wordt" (Vanderborght, 2013). Het basisinkomen vormt een innovatief instrument in de strijd tegen armoede. In vergelijking met de klassieke bijstandsprogramma's, zoals het leefloon in België, is het basisinkomen uniek op drie punten: het is strikt individueel, het wordt toegekend aan iedereen (rijk en arm), en er zijn geen voorwaarden aan gekoppeld. Daarom biedt het een grotere garantie op economische zekerheid aan de meest kwetsbaren, zoals vaak werd aangekaart door bekende verdedigers zoals John Kenneth Galbraith en Martin Luther King.

Dit idee werd al vanaf de twintigste eeuw verdedigd door Britse aanhangers van de Labour Party, Nederlandse socialisten, Franse liberalen, Catalaanse nationalisten, Belgische groenen en vele anderen. In 1986 werd zelfs een netwerk opgericht door onderzoekers en activisten uit heel Europa, onder de naam 'Basic Income European Network' (BIEN), om het concept verder uit te denken en te promoten. In 2004 werd dat omgedoopt tot het 'Basic Income Earth Network',[3] omdat het inmiddels een wereldwijd netwerk is geworden. België is hierin vertegenwoordigd via het Belgisch Netwerk voor het Basisinkomen,[4] opgericht in juni 2012.

Een overzicht van het wetenschappelijk debat over het basisinkomen is onder meer te vinden in Widerquist, Noguera, Vanderborght e.a. (2013). Een deel van de academische

debatten spitst zich toe op de economische en politieke haalbaarheid van zo'n voorstel. Volgens talrijke analisten beschikken de ontwikkelde landen over de nodige middelen om een basisinkomen in te voeren, zonder substantiële verhoging van de belastingen. Het zou wel een grondige hervorming inhouden van de fundamenten van de sociale zekerheid, zoals de link tussen sociale bijdragen en sociale uitkeringen. Dat verklaart vermoedelijk het wantrouwen van de meeste vakbonden, die zelden achter dit project stonden.

Anderzijds hebben de academische debatten zich ook toegespitst op de verschillende filosofische argumenten voor en tegen het basisinkomen. Volgens sommigen schaadt de afwezigheid van enige tegenprestatie het principe van rechtvaardigheid gebaseerd op de link tussen rechten en plichten. Anderen menen dat een dergelijke maatregel zal leiden tot de uitbuiting van werkenden door inactieven die niet de intentie hebben om werk te zoeken. Als antwoord hierop beklemtonen de meeste verdedigers de noodzaak van een herverdeling van (een deel van) de geproduceerde rijkdommen, via een bescheiden maar onvoorwaardelijke inkomensgarantie. Zij benadrukken ook dat enkel een basisinkomen de toegang tot de minimale vereisten voor individuele vrijheid kan garanderen.

Ondanks de populariteit van het concept blijft nog veel discussie bestaan. Volgens sommigen zou het basisinkomen te radicaal zijn, terwijl anderen het te bescheiden vinden om bij te dragen aan de armoedebestrijding. Toch is het nog altijd een veelbesproken idee, zoals recentelijk bleek in Zwitserland. Zwitserse burgers kunnen zelf burgerinitiatieven indienen, die, mits voldoende handtekeningen worden verzameld, leiden tot een volksraadpleging. In het voorjaar van 2012 werd een burgerinitiatief gelanceerd om het basisinkomen in de grondwet in te schrijven (Chancellerie fédérale suisse, 2012). Hoewel er geen concreet bedrag in het voorstel wordt genoemd, zou het gaan om 2.000 tot 2.500 Zwitserse frank (€ 1.600 tot € 2.000). Als tegen 11 oktober 2013 minstens 100.000 handtekeningen gehaald worden, zullen de regering en het parlement het voorstel bespreken en een referendum organiseren waarin de Zwitsers over het voorstel moeten stemmen. De kans dat het burgerinitiatief daadwerkelijk zal leiden tot het invoeren van een basisinkomen, is klein, maar het opent wel het debat.

Ook op het Europese niveau werd recentelijk een burgerinitiatief ingediend, het 'Europees Burgerinitiatief voor het Onvoorwaardelijk Basisinkomen' (Basic Income European Citizens' Initiative, 2013). Het wil lidstaten stimuleren om samen te onderzoeken of de invoering van een basisinkomen de sociale zekerheid in de lidstaten kan verbeteren. Het vooropgestelde bedrag is de armoedegrens, dus minimaal 60% van het mediaan equivalent beschikbaar nationaal inkomen. In arme lidstaten zou dat bedrag hoger moeten zijn, omdat de armoededrempel er laag is. Een Europees burgerinitiatief vereist steunbetuigingen van een miljoen Europese burgers in minimaal zeven lidstaten (binnen elk van de lidstaten dient een minimumaantal handtekeningen te worden

gehaald). Als dat doel wordt bereikt tegen 14 januari 2014, moet de Europese Commissie het voorstel bestuderen en een hoorzitting organiseren in het Europees Parlement. Daarna deelt ze mee hoe ze gevolg zal geven aan het voorstel. Ook dit Europese burgerinitiatief heeft als belangrijkste doelstelling om het debat omtrent het basisinkomen te stimuleren.

2. Ambitieuzer dan een minimuminkomen, onderscheiden van een minimumloon

Het basisinkomen is een regelmatig inkomen dat wordt gestort door een politieke gemeenschap aan haar leden. Het wordt individueel toegekend en is bovendien onvoorwaardelijk, aangezien er geen tegenprestaties worden verwacht.

Er zijn drie belangrijke verschillen tussen het basisinkomen en het minimuminkomen (de klassieke bijstandsprogramma's, zoals het leefloon in België en de bijstandsuitkering in Nederland), zoals we dat in de meeste Europese landen kennen.[5] Een eerste verschil is dat het basisinkomen strikt individueel wordt toegekend. Bij de toekenning van de klassieke sociale minima wordt rekening gehouden met de gezinssamenstelling. Het basisinkomen wordt bovendien op universele basis toegekend, zonder enige controle op de andere bestaansmiddelen. Rijk en arm ontvangen dus een gelijk basisinkomen, ongeacht hun inkomensniveau. De klassieke sociale bijstandsprogramma's zijn daarentegen gericht op de armsten. Tot slot wordt het basisinkomen onvoorwaardelijk toegekend, zonder enige verplichting (zoals de beschikbaarheid voor werk of het ondertekenen van een integratiecontract), in tegenstelling tot de traditionele sociale uitkeringen. Deze 'onvoorwaardelijkheid' is echter niet helemaal revolutionair: verschillende Europese landen kennen immers al universele systemen van kinderbijslag, basispensioen en ziektekostenverzekering.

Uiteraard zijn er ook enkele overeenkomsten tussen het basisinkomen en de klassieke sociale minima. In beide gevallen gaat het immers over een geldelijk inkomen dat wordt gefinancierd door het belastingsysteem en op regelmatige basis wordt uitbetaald. Het basisinkomen is echter een ambitieuzere maatregel dan het minimuminkomen en zou een belangrijke transformatie van het sociaal integratiebeleid betekenen.

Het basisinkomen verschilt ook van het minimumloon (het minimale verloningsniveau dat door de wet of collectieve arbeidsovereenkomsten in een groot aantal geïndustrialiseerde landen is voorzien). Het minimumloon is enkel van toepassing voor werknemers die een loon kunnen ontvangen. Dat is niet het geval voor het basisinkomen, dat universeel en onvoorwaardelijk wordt uitbetaald.

Hoewel de meningen hierover uiteenlopen (zie bijvoorbeeld Blais, 2001), kunnen we stellen dat het basisinkomen en het minimumloon eerder elkaar aanvullende maatre-

gelen zijn. Om te vermijden dat het basisinkomen door werkgevers gebruikt zal worden om de minimumlonen algemeen te verlagen, is een strengere wetgeving over het minimumloon nodig die actief ondersteund wordt door de vakbonden. Men dient zich hierbij wel bewust te zijn van het mogelijke gevaar dat de lager geschoolden en minder productieven (in economische zin) door een te starre wetgeving langdurig uitgesloten kunnen worden van de arbeidsmarkt.

Een strengere wetgeving over het minimumloon is nodig.

3. Recht op werk of recht op inkomen?

Een van de belangrijkste discussiepunten over het basisinkomen heeft betrekking op de effecten ervan op de arbeidsmarkt. Tegenstanders van het systeem stellen de onvoorwaardelijkheid van het basisinkomen in vraag. Zij vrezen dat de geboekte vooruitgang op het gebied van 'actieve inclusie' ondermijnd zal worden. Een ander tegenargument is dat het basisinkomen een zekere passiviteit zou stimuleren. Daarom pleiten sommige tegenstanders eerder voor het garanderen van een echt 'recht op werk', bijvoorbeeld in de vorm van massale subsidies voor laaggeschoold werk of door het genereren van openbare tewerkstelling.

De voorstanders van het basisinkomen menen echter dat de enige manier om het recht op werk te garanderen net schuilt in het garanderen van het recht op een inkomen. Zij beschouwen het basisinkomen niet als een alternatief voor een volledige tewerkstelling, maar als een strategie om deze te bereiken. Zoals alle selectieve programma's, hebben klassieke bijstandsmiddelen immers de neiging om een 'werkloosheidsval' te creëren waardoor het voor sommige werklozen niet voordelig is om uit de werkloosheid te treden. Vooral mensen in een slecht betaalde job worden gestraft. Door het uitoefenen van een (slecht betaalde) job verliezen zij geheel of gedeeltelijk het recht op een uitkering, waardoor zij vaak een netto-inkomen genereren dat lager of niet veel hoger ligt dan een werkloosheidsuitkering. In economische termen betekent dit dat de marginale belastingaanslag voor die groepen rond 100% ligt: voor elke euro die verdiend wordt op de arbeidsmarkt, wordt een euro ingetrokken van de uitkering.

In diverse Europese landen heeft men door hervormingen van het bijstandsbeleid getracht dat averechtse effect te voorkomen. Zo worden 'winstdelingsmechanismen' of 'socioprofessionele verloningsmechanismen' ontwikkeld, waarbij rechthebbenden een deel van hun uitkering kunnen aanvullen met inkomsten uit een professionele activiteit (zie De Vil & Van Mechelen, 2011). In Frankrijk bijvoorbeeld verving men in 2009 de 'Revenu Minimum d'Insertion' (RMI) door de 'Revenu de Solidarité Active' (RSA). Dit

vernieuwde beleid streeft er uitdrukkelijk naar om rechthebbenden de mogelijkheid te bieden om bij hun toetreding op de arbeidsmarkt een deel van het minimumloon te behouden.

Dat systeem benadert eigenlijk het basisinkomen, dat ook wordt toegekend zonder rekening te houden met eventuele andere inkomens. Toch vertonen dit soort hervormingen vaak nog verschillende gebreken. Soms zijn ze zeer complex en daardoor niet goed bekend. Bovendien kunnen ze ook beperkt zijn in de tijd. Hierdoor wordt het probleem van een lager inkomen als gevolg van de toetreding tot de arbeidsmarkt alleen maar uitgesteld. Verder leidt de gerichte, dus de niet-universele aard ervan tot ongelijkheden op de arbeidsmarkt. Voor eenzelfde uurloon geniet een werknemer die eerder een minimuminkomen ontving, een aanvulling op het loon terwijl zijn collega er geen recht op heeft. De eerste balansen die zijn opgemaakt na de invoering van de Franse RSA, hebben dan ook belangrijke problemen aan het licht gebracht. Zo is de maatregel te complex, is de uitbetalings- en berekeningswijze onbegrijpelijk, creëert de maatregel te veel administratieve rompslomp en blijkt er een gebrek aan begeleiding te zijn (Rollot, 2010).

Een basisinkomen kan de toetreding tot de arbeidsmarkt echter aanmoedigen, ook wanneer het gaat om slecht betaalde, weinig productieve of deeltijdse jobs. Het nettoinkomen ten opzichte van de werkloosheidssituatie wordt immers duurzaam verbeterd. Afgezien van ex-post recupereringsmechanismen via de belastingen blijft het inkomen volledig behouden onder alle omstandigheden.

Omdat het basisinkomen universeel is, onderscheidt het zich van de hierboven omschreven voorzieningen: het inkomen wordt immers gelijkgesteld met een stabiele en permanente tewerkstellingssubsidie, die voor iedereen toegankelijk is, ongeacht het eerder doorlopen traject. Zo wordt het ontstaan van een ongelijke verloning onderaan de salarisschaal voorkomen, terwijl de toekenning van het systeem veel transparanter is. Het basisinkomen kan daarom deel uitmaken van een actieve inclusiestrategie, maar moet duidelijk onderscheiden worden van de 'harde' versie van deze strategie, die bestaat uit gedwongen werkhervatting via de 'workfare'. Het ontbreken van de voorwaarde tot tegenprestatie geeft de zwakkeren een onderhandelingspositie waarin ze geestdodende banen, die geen opleiding of toekomstperspectief bieden, kunnen weigeren. Kort gezegd, hoewel de universaliteit van het basisinkomen ervoor zorgt dat slecht betaald werk gesubsidieerd wordt (in strikt economische zin), verhindert de onvoorwaardelijkheid dat het afstompend werk of 'bad jobs' subsidieert.

4. Welke invloed heeft het basisinkomen op armoede en ongelijkheid?

Ondanks de verontrustende toename van het aantal arme werknemers in heel Europa (Clerc, 2008) blijft werk een van de beste manieren om te ontsnappen uit de armoede.

Daarom kunnen we stellen dat het basisinkomen een belangrijk ingrediënt is in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting (Standing, 2011).

Het universele karakter van het basisinkomen is echter omstreden. Zo vragen velen zich af of het niet beter zou zijn om het armoedeprobleem aan te pakken door de uitgaven uitsluitend te richten op mensen in armoede. Het lijkt inderdaad absurd om een extra inkomen te geven aan hen die al een voldoende inkomen hebben. Het invoeren van een basisinkomen heeft echter niet tot doel om een nettoverbetering tot stand te brengen voor de rijken en zou dat ook niet tot gevolg hebben. Net zoals elk ander herverdelingsprogramma moet het basisinkomen op de een of andere manier worden gefinancierd. De meeste voorstellen impliceren een herstructurering van de huidige voorzieningen van sociale transfers en belastingen op fysieke personen. Concreet zou het er enerzijds om gaan bepaalde overdrachten af te schaffen of te verminderen ten gunste van de armen – maar nooit voor een bedrag dat hoger is dan het basisinkomen – en anderzijds om fiscale vrijstellingen (of verminderde tarieven) af te schaffen waarvan de rijken meer profiteren dan de armen. Naargelang het bedrag van het basisinkomen zal in een eerder verwaarloosbare of aanzienlijke belastingtoename worden voorzien. Of het nu progressief of proportioneel gebeurt, in de vorm van klassieke belastingen of een algemene sociale bijdrage, logisch gezien zullen vooral de rijksten eraan bijdragen (zie voor een van de vele financieringsscenario's het recente werk onder coördinatie van het netwerk BIEN-Suisse, 2010).

Landen met een universalistische traditie slagen er beter in om armoede te bestrijden.

Een inkomen dat ook aan de rijken wordt toegekend, is dus niet beter voor de rijken, maar waarom zou het beter zijn voor de armen? In deze context is het interessant om landen met een universalistische traditie (voornamelijk Scandinavische landen) te vergelijken met landen die een selectief beleid als traditie hebben (zoals het Verenigd Koninkrijk, Ierland of de Verenigde Staten). Verschillende indicatoren tonen aan dat de eerste groep landen er beter in slaagt om armoede en ongelijkheid te bestrijden dan de tweede groep (Wilkinson & Pickett, 2009). Er worden vaak verschillende argumenten aangehaald om deze schijnbare paradox te verklaren. In de eerste plaats zijn selectieve uitkeringen slecht gekend bij de potentiële rechthebbenden, die vaak verdwalen in een doolhof van instanties, regels en categorieën. Ten tweede impliceert de aard van de selectieve programma's dat, soms op een indringende en vernederende manier, moet worden gecontroleerd of de rechthebbenden wel aan de toekenningsvoorwaarden voldoen. Tot slot verzekeren de gerichte programma's zeer slecht de continuïteit van de rechten. Zoals eerder vermeld, vallen de transfers gedeeltelijk of volledig weg bij verandering van statuut, waardoor de rechthebbenden niet worden gestimuleerd om risico's te nemen en zich weer te integreren op de arbeidsmarkt.

Een regelmatige uitbetaling van een onvoorwaardelijk inkomen zou deze drie inherente obstakels van doelgerichte transfers naar de minstbedeelden kunnen voorkomen en hun economische zekerheid verhogen. We benadrukken evenwel dat het basisinkomen alleen de multidimensionale armoedeproblematiek niet zal kunnen oplossen. Andere hervormingen, bijvoorbeeld op het gebied van toegang tot huisvesting of onderwijs, zijn eveneens vereist. In dat kader blijven maatschappelijk werkers een essentiële rol spelen. Het wegnemen van complexe procedures, die vaak worden gekenmerkt door willekeur, laat maatschappelijk werkers toe om zich te concentreren op de begeleiding van de minderbedeelden, in plaats van hen te controleren.

5. Een liberaal-egalitaire hervorming

Naast de pragmatische argumenten om aan te tonen dat het basisinkomen werkloosheid en armoede kan terugdringen, is het belangrijk om de normatieve argumenten niet uit het oog te verliezen. Rechtvaardigheid is immers "de eerste deugd van sociale instellingen", zoals John Rawls (1971) in zijn beroemde werk *A Theory of Justice* stelt. Hoewel Rawls zelf sceptisch is ten opzichte van deze stelling, is het duidelijk dat ze volledig in de lijn ligt van de zogenaamde 'liberaal-egalitaire' visie (Van Parijs, 1991).[6]

Zoals eerder werd aangegeven, zou het uitkeren van een basisinkomen, gekoppeld aan een financiering via progressieve (of proportionele) heffingen, de ongelijkheid kunnen terugdringen, net zoals dat ook wordt vastgesteld bij andere universele programma's. Bovendien kunnen verschillende essentiële kenmerken van het basisinkomen bijdragen tot de individuele emancipatie van mensen. Volgens Philippe Van Parijs (1995) kan het basisinkomen de ware vrijheid maximaliseren van zij die het minst vrij zijn (Van Parijs, 1995; Widerquist, 2011).

Al in de eerste theoretische discussies omtrent het basisinkomen (aan het einde van de achttiende eeuw) kwam de egalitaire aard van het concept naar voren. De voorvechters presenteerden de maatregel als een vorm van rechtvaardige compensatie voor de toeeigening van het algemeen goed door een kleine minderheid. Dat argument zal gedurende de hele negentiende eeuw vaak worden aangehaald. Zo publiceerde de socialist Joseph Charlier in 1848 in Brussel een *Solution au problème social*, waarin hij stelt dat iedereen recht heeft op een dividend (dat hij later het 'territoriaal dividend' zal noemen) overeenkomstig de waarde per persoon van het nationaal grondgebied en de natuurlijke rijkdommen ervan (Charlier, 1848; Cunliffe & Erreygers, 2001). Deze redenering werd gegeneraliseerd en wordt vandaag nog steeds gehanteerd in meer geavanceerde vormen. Men stelt vast dat onze economieën rijkdommen produceren die collectieve eigendom zijn, maar die zeer ongelijk verdeeld blijven (Simon, 2001). Om de nodige herverdeling te organiseren, kan men aan iedereen een deel van deze rijkdommen toekennen, zodat iedereen zijn of haar idee van een bevredigend leven kan nastreven. Uit

dat laatste kunnen we het diep liberale karakter van het basisinkomen ontwaren. Dat liberale aspect zorgt soms voor verwarring bij de gebruikelijke aanhangers van het egalitarisme aan de zijde van sociaaldemocratische partijen of in de vakbondswereld (Vanderborght, 2005b). Aan iedereen een dergelijk onvoorwaardelijk inkomen garanderen, is in feite een manier om iedereen gelijke kansen te bieden op een grotere individuele vrijheid. Sommigen vermoeden echter dat deze maatregel individualisme en het terugplooien op de privésfeer in de hand zal werken, zonder dat men nog rekening zal willen houden met sociale banden en het algemeen welzijn. Toch is het net omdat het basisinkomen de enge band tussen inkomsten en productieve bijdrage doorbreekt dat de maatregel, met name door ecologisten, als gunstig wordt beoordeeld voor autonome en niet-handelsactiviteiten (Offe, 1992; Gorz, 1997; Van Parijs, 2009; Arnsperger, 2010; Arnsperger & Johnson, 2011).

6. Deelname garanderen?

Als het basisinkomen een subsidie is voor slecht betaald werk, kan het ook worden beschouwd als een subsidie voor andere vormen van activiteiten die niet door de markt worden gewaardeerd. In principe weerhoudt niets een persoon ervan om te besluiten van zijn financiële onafhankelijkheid en vrije tijd te genieten door zijn dagen al surfend op de stranden van Malibu te besteden.[7] Om dat soort 'parasitair' gedrag te vermijden (Van Donselaar, 2009) en om iedereen aan te sporen een bijdrage te leveren aan het gemeenschappelijk goed, lijkt het aangewezen om toch toegevingen te doen inzake de radicaal onvoorwaardelijke aard van het basisinkomen, zonder daardoor op de klassieke bijstandsvoorzieningen terug te vallen. In dat perspectief wordt het idee van een 'participatie-inkomen', oorspronkelijk voorgesteld door de Britse econoom Atkinson (1996), vaak verdedigd.[8]

In plaats van iedereen een onvoorwaardelijk inkomen toe te kennen, wordt een inkomen gegeven aan hen die een 'maatschappelijk nuttige' activiteit uitoefenen en zo bijdragen aan het gemeenschappelijk goed. Dat participatie-inkomen zou het mogelijk maken om autonome activiteiten te waarderen, zonder van het basisinkomen een luiheidspremie te maken. Atkinson (1998) definieert een reeks beroepen die recht zouden geven op het inkomen, zoals hulp aan afhankelijke personen, actief zoeken naar werk, opleiding of erkende vormen van vrijwilligerswerk. Hoewel hij van mening is dat dit participatie-inkomen logischerwijs ook aan werknemers moet worden gegeven, benadrukt hij vooral het feit dat men dankzij deze maatregel, in tegenstelling tot de klassieke programma's, "een aanzienlijke periode van het leven uit de sfeer van formele tewerkstelling kan stappen, wat toelaat een andere levensstijl te ontwikkelen" (Atkinson, 1998, p. 147).

Verschillende argumenten worden tegen dat voorstel, dat op het eerste gezicht aantrekkelijk lijkt, opgeworpen. We behandelen er twee (zie Vanderborght & Van Parijs, 2001;

De Wispelaere & Stirton, 2007). Vooreerst is het evident dat er in dit systeem opnieuw een controlevoorziening moet worden opgesteld, als het bedrag van de vergoeding minstens zo hoog is dat autonome activiteiten werkelijk zouden kunnen worden uitgevoerd. De overheden zullen de aard en de omvang van de activiteiten die recht geven op het participatie-inkomen, moeten definiëren en streng moeten controleren of deze wel degelijk zijn uitgevoerd. Net als bij de klassieke bijstandsvoorzieningen zijn deze controles complex en duur, waardoor administratieve willekeur mogelijk wordt. Het risico dat vooral de zwaksten geen aanspraak kunnen maken op de vergoeding, is reëel. Ten tweede moet de vraag worden gesteld naar de criteria waarmee 'maatschappelijk nuttige' activiteiten worden onderscheiden van 'maatschappelijk nutteloze' activiteiten. Het is vrijwel onmogelijk om hier een niet-arbitraire keuze te maken. Heeft iemand die zich inzet voor een sportclub, evenveel recht op een vergoeding als iemand die zich engageert voor een mensenrechtenorganisatie of een politieke partij? Hoe strenger de criteria zijn, hoe meer het risico bestaat dat het basisinkomen wordt beperkt tot diegenen die beschikken over het nodige culturele of sociale kapitaal (dat nodig is voor de actieve betrokkenheid in het verenigingsleven). Hoe losser de criteria zijn, hoe dichter het participatie-inkomen bij het basisinkomen komt te liggen.

Als men wil streven naar wederkerigheid en de bijdrage aan het algemeen welzijn wil waarborgen, lijkt de invoering van een dergelijke voorwaardelijkheid weinig belovend. In zekere zin is de noodzaak om de perimeter van het 'maatschappelijk nut' af te bakenen een strategie van diep paternalistische aard, die ten koste dreigt te gaan van de armsten. Hiervan kan beter afstand worden gedaan door het idee te aanvaarden dat het basisinkomen een dubbele doelstelling verwezenlijkt: waardering van deelname aan meerdere autonome activiteiten enerzijds en een aanzienlijke toename van de ware vrijheid van de minstbedeelden anderzijds.

7. Enkele uitdagingen: opleiding, individualisering, migratie

De voordelen van een universeel basisinkomen zijn talrijk, waardoor het een degelijk alternatief is voor de traditionele armoedebestrijding. Uit het voorgaande mag echter niet worden afgeleid dat de maatregel zonder problemen zou kunnen worden ingevoerd. Het morele bezwaar, dat het onaanvaardbaar is om het recht (op inkomen) en de verplichting (om bij te dragen) radicaal van elkaar los te koppelen, blijft in het epicentrum van de discussie bestaan. Bovendien staan de voorvechters van het voorstel voor enkele praktische uitdagingen.

Ten eerste stelt de vraag zich of het instellen van een basisinkomen niet een enorme verspilling van menselijk kapitaal met zich mee dreigt te brengen. In 1995 publiceerden twee Nederlandse economen hierover een artikel (Bovenberg & Van der Ploeg, 1995). Er werden toen hevige discussies gevoerd over het basisinkomen, dat ernstig overwogen

leek te worden door de coalitie die toen aan de macht was (Vanderborght, 2005a). Hoewel Bovenberg en Van der Ploeg (1995) sommige bezorgdheden (met name het probleem van de werkloosheidsval) deelden, benadrukken ze vooral één groot nadeel. Als jongeren weten dat ze, zodra ze meerderjarig zijn, recht krijgen op een onvoorwaardelijk inkomen, zullen ze niet gestimuleerd worden om een opleiding te volgen. Ze zullen voor gemakkelijke en weinig productieve activiteiten kiezen, zonder energie te besteden aan hun schooltraject. Dat scenario zou volgens de twee auteurs "het belangrijkste kapitaal van een kenniseconomie bedreigen", namelijk: "het menselijk kapitaal en de werkdiscipline van de jonge generaties" (Bovenberg & Van der Ploeg, 1995, p. 103; zie ook Groot & Van der Veen, 2000). Het verontrustende werkloosheidspercentage van jongeren in vele Europese landen, vaak als gevolg van een gebrek aan opleiding en schooluitval, wijst erop dat deze uitdaging serieus moet worden genomen. We kunnen geen genoegen nemen met het argument dat de toegang tot de voorwaarden om een maximale individuele vrijheid uit te oefenen ook moet gelden voor jongeren. Hoewel dit belangrijk is, moeten we toegeven dat de keuzes die vrij worden genomen in de loop van het leven van een volwassene, een andere status hebben dan de keuzes die worden gemaakt als iemand 16 of 18 jaar oud is, als de arbeidsmarkt nog een verre en een abstracte realiteit is en het moeilijk is om de negatieve en duurzame gevolgen van de overwogen opties te voorzien.

Sommige verdedigers van het basisinkomen concluderen hieruit dat het noodzakelijk is om voorwaarden te stellen voor jongeren, bijvoorbeeld tussen 18 en 25 jaar. Het basisinkomen zou dan de vorm aannemen van een opleidingsbeurs in de ruime zin. Zo kan de financiële steun, die momenteel nog veel te vaak beperkt blijft tot studenten, worden uitgebreid naar een groter deel van de bevolking (Vanderborght & Van Parijs, 2005).

De tweede uitdaging betreft de bedenking of de reële kosten van een dergelijk basisinkomen niet onderschat worden. Net als bij ieder universeel programma moeten de brutokosten worden onderscheiden van de nettokosten. Maar zullen er geen meerkosten veroorzaakt worden omdat het basisinkomen, in tegenstelling tot de klassieke vormen van inkomenshulp, op individuele basis wordt uitbetaald? Dat bezwaar wordt vaak geformuleerd tegen iedere individualisering van uitkeringen. Het berekenen van een uitkering naargelang de gezinssamenstelling laat toe om rekening te houden met de schaalvoordelen die het samenleven met zich meebrengt. Daardoor verminderen de facto de totale uitgaven voor deze uitkeringen. Indien men aan iedereen een bedrag zou moeten uitkeren dat gelijk is aan dat voor een alleenstaande, zou de meerkost niet excessief zijn, maar zeker ook niet te onderschatten. Men zou daarom een mechanisme kunnen voorstellen om het basisinkomen uit te keren op gezinsniveau.[9] Er zijn twee bezwaren tegen dat voorstel in te roepen.

Als het inkomensniveau afhankelijk is van de levensstandaard van het fiscale gezin, zou dat een reden kunnen zijn om zich als alleenstaande op te geven, ook al komt dat niet overeen met de werkelijkheid. Dat fenomeen wordt al waargenomen bij een aantal selectieve uitkeringen. De administratieve controles zouden daarom behouden moeten

blijven en eventueel zelfs worden uitgebreid om de duurzaamheid en de legitimiteit van de maatregel te garanderen. Een echt basisinkomen dat individueel is en per definitie onafhankelijk is van de samenstelling van het gezin, zou deze kostelijke controles overbodig maken. Als men mensen eerder stimuleert om samen te wonen in plaats van hen te straffen door een deel van hun inkomen weg te nemen, vergroot men bovendien de kansen om aan armoede te ontsnappen.

Ten tweede is er het meer fundamentele punt dat individualisering moet worden beschouwd als een essentieel onderdeel van iedere egalitaire strategie. Een gegarandeerd geïndividualiseerd inkomen verbetert de situatie van de meest kwetsbare partner, door deze een inkomen te garanderen, zonder onderbreking en ongeacht het totale inkomen van het gezin. Omwille van de onvoorwaardelijke aard van deze individuele uitkering kan de formule niet alleen de nefaste gevolgen van de ongelijkheid binnen het gezin beperken, maar ook de ware vrijheid van ieder lid van het gezin vergroten, waar voornamelijk vrouwen bij gebaat zullen zijn.[10]

De toegang van migranten tot het basisinkomen ontzeggen is absurd, want zij zijn gemiddeld armer dan de rest van de bevolking.

Ten slotte kunnen we ons terecht vragen stellen over de haalbaarheid van een dergelijke uitkering in een Europa waarvan de interne grenzen steeds meer vervagen. Met name binnen de Europese Unie is het niet meer mogelijk om de toegang tot de sociale rechten te beperken tot de staatsburgers. Als de woonvoorwaarde van toepassing blijft, zal deze waarschijnlijk niet voldoende zijn om de migratie te ontmoedigen van mensen die van een dergelijk basisinkomen wensen te genieten, zeker niet als het maar in één lidstaat wordt ingevoerd of als de uitkering van een substantieel niveau is. Bovendien, een van de doelstellingen van het basisinkomen is om gelijke kansen voor iedereen te bevorderen, door het herverdelen van vrijheid ten gunste van de minstbedeelden. Het lijkt daarom absurd om de toegang van migranten (van binnen en buiten Europa) tot het basisinkomen te ontzeggen, terwijl zij gemiddeld armer zijn dan de rest van de bevolking. Deze uitdaging brengt een onvermijdelijke spanning naar voren, die alle herverdelingsprogramma's beïnvloedt in een mondiale economie. De selectieve migratie, die al in sommige geïndustrialiseerde landen wordt waargenomen (Borjas, 1999), zet de meest vrijgevige voorzieningen onder druk. Een uitkering die zo radicaal onvoorwaardelijk is als het basisinkomen, lijkt dan ook bijzonder kwetsbaar voor dat proces. Het basisinkomen is toegankelijk en lijkt daarbij geen enkele specifieke stimulans te bieden voor de integratie van immigranten (bijvoorbeeld via taalverwerving). Daardoor zou de voorziening al snel onpopulair kunnen worden bij de staatsburgers. Het is niet eenvoudig een gemakkelijk en bevredigend antwoord te bieden op deze uitdaging. Zou het volstaan om aan te tonen dat de integratie van mensen van buitenlandse origine

op de arbeidsmarkt juist zou worden vereenvoudigd omdat het basisinkomen eigenlijk een subsidie is voor laaggeschoold werk? Kunnen de sceptici worden overtuigd met het argument dat dergelijke positieve effecten op het arbeidsaanbod de financiering van de voorziening zal verzekeren?

Ongeacht de antwoorden die op deze vragen worden gegeven (voor een diepgaande discussie, zie Vanderborght & Van Parijs, 2001, en Howard, 2006), dwingt deze uitdaging van migratie ons om te overwegen om het basisinkomen op een supranationaal niveau in te voeren.

Hoewel de invoering van een dergelijke maatregel op mondiaal niveau onrealistisch (maar wel wenselijk) is, kan deze wel bepaalde hervormingen op het regionale niveau inspireren. De Amerikaanse filosoof Michael W. Howard (2007) ontwikkelde bijvoorbeeld het idee waarbij een dividend wordt uitgekeerd in de landen van de Noord-Amerikaanse Vrijhandelsovereenkomst (NAFTA) (Canada, de Verenigde Staten en Mexico). In zijn ogen zou dat dividend de groeiende ongelijkheden in deze landen kunnen beperken. Hij gelooft dat het dividend een nuttig instrument tot ontwikkeling kan zijn en dat het garandeert dat de regionale samenwerking voordelen biedt aan de 'meest benadeelden' (Howard, 2007).

Het zou interessant zijn om een gelijkaardige voorziening uit te denken op het niveau van de Europese Unie.

8. Conclusie: naar een eurodividend?

Het basisinkomen kan inmiddels niet meer worden genegeerd door iedereen die in de armoedebestrijding geen verplichte liefdadigheid, maar een rechtvaardigheidseis ziet.

Vanwege de hierboven aangehaalde moeilijkheden en de radicale aard van de maatregel is het desalniettemin twijfelachtig dat het basisinkomen zal worden ingevoerd via een abrupte transformatie van de bijstandssystemen (zie Clerc, 2011 over de problemen van de uitvoering van het basisinkomen). Het is echter helemaal geen illusie om te hopen dat het voorstel en de onderliggende ethische en pragmatische argumentatie bepaalde hervormingen zullen inspireren die de selectiviteit vervangen door universaliteit en zo de dominante tendens in de meeste Europese landen van richting zullen doen veranderen.

Het idee van het basisinkomen zal meer naar voren worden geschoven naarmate het groeiende onvermogen van de natiestaten ons dwingt om een interindividuele herverdelingsmaatregel op Europese schaal te bedenken en in te voeren. Een van de mogelijke sporen naar transitie binnen dat perspectief is een reëel 'eurodividend' uitkeren, dat aanvankelijk de vorm kan aannemen van een universele kinderbijslag die op het

niveau van de Europese Unie wordt gefinancierd.[11] Het bedrag van deze kinderbijslag zou kunnen variëren naargelang de kosten van het levensonderhoud in iedere lidstaat. Een dergelijk eurodividend, dat tegelijkertijd een ondersteuning en een gedeeltelijke vervanging van het cohesiebeleid van de Unie zou zijn, kan een voorproefje zijn van een Europees sociaal model dat eindelijk grondig vernieuwd zal zijn.

Noten

1. Deze bijdrage is een vertaling (door De-Office) van Vanderborght, Y. (2013). Allocation universelle, justice sociale et pauvreté, in: Alessandra Sciurba (ed.) (2013). *Redéfinir et combattre la pauvreté. Droits humains, démocratie et biens communs dans l'Europe contemporaine*, Strasbourg: Council of Europe Publishing, Tendances de la cohésion sociale No. 25, pp. 291-307. De publicatiereeks *Trends in social cohesion* van de Raad van Europa is beschikbaar via: http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/trends_en.asp.
2. Dit artikel is gebaseerd op de eerdere werken van de auteur, in het bijzonder in samenwerking met Philippe Van Parijs (zie bijvoorbeeld Vanderborght & Van Parijs, 2005). De auteur dankt Greet Borremans voor het aandachtig nalezen van de Nederlandstalige versie.
3. http://www.basicincome.org/bien/.
4. http://basicincome.be/nl/.
5. Onder de leden van de Europese Unie omvatten de noemenswaardige uitzonderingen onder meer Hongarije, Griekenland en Italië.
6. Voor een reeks argumenten voor het basisinkomen afkomstig uit andere politiek theoretische tradities, zie met name Van Parijs (1992).
7. Dit voorbeeld verwijst naar de discussie in Van Parijs (1991).
8. Er moet worden opgemerkt dat Atkinson het participatie-inkomen eerder verdedigde als beleidsstrategie om het bezwaar van reciprociteit te omzeilen. Zie met name Atkinson (1996, p. 67-70).
9. Dit werd bijvoorbeeld in de Franse context voorgesteld door Denis Clerc (zie Clerc, 2010). Zie eveneens het antwoord van Vanderborght en Van Parijs in hetzelfde nummer van *L'Economie Politique*.
10. Het tijdschrift *Basic Income Studies* heeft een van zijn nummers gewijd aan het verband tussen het feminisme en het basisinkomen. Zie *Basic Income Studies*, 3(3), december 2008, http://www.bepress.com/bis/vol3/iss3. Zie ook hoofdstuk 4 van Widerquist e.a. (2013).
11. Voor een bespreking van verschillende varianten van het eurodividend, zie Van Parijs & Vanderborght, 2001, en Van Parijs, 2013.

DEEL III

Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd

HOOFDSTUK 1

Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd

An Van Haarlem en Jill Coene

Een overzicht van de meest relevante statistieken met betrekking tot armoede en sociale uitsluiting kan in dit Jaarboek uiteraard niet ontbreken. OASeS verzamelt al enkele decennia gegevens in een databank die permanent wordt bijgewerkt. Deze databank bevat een enorme hoeveelheid cijfers die rechtstreeks of onrechtstreeks met armoede en sociale uitsluiting te maken hebben. Dit hoofdstuk geeft jaarlijks een neerslag weer van de belangrijkste cijfers per domein.

De laatste jaren ontstond er een toenemende belangstelling voor de meting van armoede. Uit de overheid en het middenveld groeide de vraag om armoede concreet te kunnen opvolgen en te meten. Zo ontwikkelde de Studiedienst van de Vlaamse Regering het afgelopen jaar een 'Vlaamse armoedemonitor', die jaarlijks volgens verschillende indicatoren de armoedesituatie in Vlaanderen in kaart brengt (Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2012). Op federaal niveau wordt jaarlijks de 'interfederale armoedebarometer' voorgesteld.

Het Jaarboek onderscheidt zich van deze en andere metingen door onder andere zijn contextualisering van de cijfers en langetermijnevoluties. In dit hoofdstuk wordt een gedetailleerd overzicht gegeven van cijfers die rechtstreeks of onrechtstreeks een beeld kunnen geven van de evolutie van armoede en armoedebestrijding. De cijfers worden, waar mogelijk, per regio bekeken. We trachten een overzichtelijk beeld te schetsen uit verschillende bronnen.

1. Armoedemeting: een overzicht

De volgende tabel (ASU 1) is geen armoedebarometer die ons meteen kan vertellen of armoede toeneemt of afneemt; ze geeft wel een evolutie van een aantal kerncijfers. Alle kerncijfers worden later in het hoofdstuk gedetailleerder toegelicht.

ASU 1 – Kerncijfers armoedemeting.

% van de Belgische bevolking onder de armoedegrens (60% mediaan)	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Man	13,7	14,4	13,6	13,4	13,9	14,6
Vrouw	15,6	15,9	15,8	15,7	15,2	16,0
Totaal	14,7	15,2	14,7	14,6	14,6	15,3
Bedrag Belgische armoede-drempel in euro (60% mediaan), per maand	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Alleenstaande	€ 860	€ 878	€ 899	€ 966	€ 973	€ 1.000
Koppel met twee afhankelijke kinderen	€ 1.805	€ 1.844	€ 1.888	€ 2.028	€ 2.044	€ 2.101
Aantal RMI-ontvangers (gemiddelde)	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Vlaanderen	25.555	25.631	28.317	29.483	27.622	26.789
Wallonië	40.369	41.235	44.600	46.688	47.634	48.814
Brussel	24.066	25.222	26.851	28.738	28.917	29.335
België	89.990	92.088	99.768	104.909	104.173	104.937
België (per 1.000 inwoners)	8,4	8,5	8,9	9,3	9,5	9,5
Aantal RMH-ontvangers (gemiddelde)	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Vlaanderen	16.062	12.796	13.134	14.840	16.256	15.127
Wallonië	9.466	7.496	7.228	8.302	10.200	8.559
Brussel	11.105	10.648	12.185	13.191	16.515	13.656
België	36.633	30.940	32.546	36.333	42.971	37.342
België (per 1.000 inwoners)	3,5	2,9	3,0	3,4	3,9	
Aantal ontvangers GIB/IGO (op 01/01)	**2000**	**2005**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
80 en jonger (%)	68,4	68,6	65,5	61,4	60,9	61,6
Ouder dan 80 (%)	31,6	31,4	34,5	38,6	39,1	38,4
Totaal (AC)	93.762	92.110	99.146	102.552	104.631	108.729
Aandeel leerlingen in het buitengewoon onderwijs t.o.v. totaal (per schooljaar)	**1995-96**	**2000-01**	**2005-06**	**2010-11**	**2011-12**	**2012-13**
Kleuter	0,76	0,71	0,78	0,76	0,75	0,75
Lager	5,53	6,02	6,44	6,88	6,88	6,78
Secundair	3,45	3,67	3,89	4,39	4,50	4,60
Aandeel migranten in het buitengewoon onderwijs t.o.v. totaal (per schooljaar)	**1995-96**	**2000-01**	**2005-06**	**2010-11**	**2011-12**	**2012-13**
Kleuter	6,88	7,76	5,66	5,57	10,47	12,11
Lager	8,29	7,95	6,66	7,00	9,62	10,29
Secundair	10,27	9,26	8,49	9,39	9,84	10,44
Voedselbedeling (jaarlijks)	**1995**	**2000**	**2005**	**2010**	**2011**	**2012**
Aantal initiatieven	558	665	654	635	629	624
Aantal begunstigden	69.938	95.225	106.550	115.000	117.440	120.799
Ingezamelde hoeveelheid (in ton)	3.810	7.645	8.400	28.400	nb	14.156

Niet-werkende werkzoekenden (op 30/6)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Man	226.839	271.992	277.891	262.433	272.817	290.646
Vrouw	250.741	264.220	266.795	256.221	257.638	262.751
Totaal	477.580	536.212	544.686	518.654	530.455	553.397
Werkloosheidsgraad (t.o.v. de actieve bevolking)	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Vlaanderen	6,0	6,7	7,1	6,3	6,5	7,0
Wallonië	16,4	16,5	16,0	14,9	15,0	15,2
Brussel	20,1	21,2	23,0	20,6	20,0	19,9
België	10,6	11,2	11,4	10,5	10,6	10,9
Langdurig werkzoekenden (> 1 jaar) (op 30/6)	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Totaal (AC)	268.175	278.141	294.202	283.990	282.835	292.410
Schorsing of uitsluiting van een werkloosheidsuitkering	**1995**	**2000**	**2005**	**2010**	**2011**	**2012**
Langdurige werkloosheid	22.274	10.136	3.961	83	87	96
Fout of overtreding werkloze	33.689	22.034	30.706	54.979	57.730	58.903
Kansarmoedecriteria van K&G	**2000**	**2005**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Aandeel kinderen geboren in kansarme gezinnen (Vlaanderen)	4,7	5,9	8,3	8,6	9,7	10,5

2. Inkomen en armoede

2.1 Relatieve armoedegrenzen op basis van inkomen

Om armoede te meten, wordt vaak verwezen naar het armoederisico. Dat armoederisico wordt gedefinieerd als het deel van de bevolking van wie het huishoudinkomen onder een bepaalde inkomensgrens valt; gebruikelijk is dat de EU-armoedegrens en die bedraagt 60% van het nationaal mediaan beschikbaar inkomen. De nodige informatie wordt verzameld door bevragingen uit te voeren bij een steekproef van de bevolking. Via toepassing van een equivalentieschaal wordt het inkomen gecorrigeerd voor de grootte en de samenstelling van het huishouden.

De recentste armoedecijfers zijn afkomstig van de EU-SILC (Statistics on Income and Living Conditions) 2011. Data uit de EU-SILC-enquête worden in Europese beleidsinstrumenten en -rapporten als norm gehanteerd. In de volgende paragrafen hernemen we kort de beschikbare data. Voor meer gedetailleerde cijfers verwijzen we naar de OASeS-website (https://www.oases.be/).

2.1.1 *EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) in België*

AG 1 – Armoederisico naar geslacht, leeftijd, huishoudtype, activiteitsstatus, opleidingsniveau en woningbezit (60% nationaal mediaan beschikbaar inkomen), België, EU-27, 2011.

	Vlaanderen	Wallonië	België
Geslacht			
Man	9,3	17,9	14,6
Vrouw	10,3	20,5	16,0
Totaal	*9,8*	*19,2*	*15,3*
Leeftijd			
0-15 jaar	10,3	24,1	18,5
16-24 jaar	6,4	21,9	15,3
25-49 jaar	7,9	15,8	13,1
50-64 jaar	7,4	16,1	12,1
65 jaar en ouder	18,1	22,6	20,2
Totaal	*9,8*	*19,2*	*15,3*
Huishoudtype			
Eenpersoonshuishouden	14,5	26,6	21,4
Twee volwassenen (minstens 1 > 65 jaar)	20,6	23,5	22,0
Twee volwassenen (beide < 65 jaar)	5,6	14,2	9,9
Andere huishoudens, geen afhankelijke kinderen	3,6	5,9	6,1
Totaal – geen afhankelijke kinderen	11,2	19,3	15,6
Eenoudergezin	22,2	54,3	38,5
Twee volwassenen en één afhankelijk kind	5,4	11,3	9,2
Twee volwassenen, twee afhankelijke kinderen	5,0	6,7	8,5
Twee volwassenen, drie of meer afhankelijke kinderen	8,9	21,8	16,7
Andere huishoudens met afhankelijke kinderen	11,6	11,4	14,6
Totaal – afhankelijke kinderen	8,7	19,3	15,2
Totaal	*9,8*	*19,2*	*15,3*
Activiteitsstatus			
Werklozen	23,2	45,7	37,8
Andere inactieven	16,4	31,2	26,4
Gepensioneerden	14,9	20,2	17,3
Totaal werkenden	3,1	4,3	4,2
Totaal inactieven	16,4	29,6	24,3
Totaal	*9,8*	*19,2*	*15,3*
Opleidingsniveau			
Lage opleiding	18,6	29,9	25,4
Gemiddelde opleiding	8,0	16,5	12,6
Hoge opleiding	4,4	8,0	7,2
Totaal	*9,8*	*19,2*	*15,3*
Woningbezit			
Eigenaar	6,8	11,3	8,8
Huurder	20,6	42,3	33,1
Totaal	*9,8*	*19,2*	*15,3*
Inkomenskwintielverhouding (S80/S20)			3,9
Relatieve mediane armoederisicokloof			18,6
Bedrag armoededrempel in euro (60% mediaan)			*Per maand*
Alleenstaande			€ 1.000
Koppel, twee afhankelijke kinderen			€ 2.101

Bron: EU-SILC 2011.

Na een (proef)enquête in 2003 is de EU-SILC in 2004 van start gegaan. Momenteel beschikken we over gegevens van de achtste golf (EU-SILC 2011). De cijfers van EU-SILC 2012 waren nog niet beschikbaar ten tijde van publicatie. De EU-SILC is een longitudinaal onderzoek, waarbij de verschillende Europese lidstaten jaarlijks data verzamelen inzake inkomensverdeling en sociale uitsluiting (zie ook Lusyne e.a., 2005). In België staat ADSEI in voor de opvolging van de EU-SILC. Men koos voor een roterend panel, waarbij huishoudens gedurende maximaal vier jaar jaarlijks ondervraagd worden en elk jaar een kwart van alle huishoudens vervangen wordt door een nieuwe steekproef. Aangezien de bevraging bij een steekproef van de bevolking plaatsvindt (waarvan elk jaar één vierde wijzigt), moet men deze cijfers met de nodige omzichtigheid benaderen, vooral als ze in verschillende subcategorieën worden onderverdeeld (zoals bij leeftijd). Het is belangrijk om in het achterhoofd te houden dat gegevens afkomstig uit de SILC vooral trends weergeven, die in een tijdreeks over de jaren duidelijk worden.

Volgens de EU-SILC 2011 leeft 15,3% van de Belgische bevolking onder de armoededrempel, wat voor een alleenstaande neerkomt op een maandelijks inkomen lager dan € 1.000 (tabel AG 1). De armoededrempel wordt berekend op Belgisch niveau. De regionale armoederisico's worden dus bepaald door het aandeel personen onder de Belgische armoedegrens te berekenen. In Vlaanderen heeft 9,8% van de bevolking een verhoogd armoederisico, in Wallonië bedraagt dit percentage 19,2%.

In alle gewesten is het armoederisico voor vrouwen groter dan voor mannen.

Belgische kinderen (jonger dan 15) en 65-plussers hebben met respectievelijk 18,5% en 20,2% een verhoogd armoederisico. Er zijn echter grote verschillen naar gewest. Zo is het armoederisico van bijna alle leeftijdsgroepen in het Waals Gewest bijna dubbel zo hoog dan in het Vlaams Gewest, terwijl het verschil tussen de 65-plussers minder uitgesproken is.

Personen die leven in een eenoudergezin hebben het grootste armoederisico van alle huishoudtypes: het bedraagt 38,5% in België. Het armoederisico voor koppels van wie minstens één partner ouder is dan 65 jaar is ongeveer even hoog als dat van de alleenstaanden (22,0% en 21,4%). Gezinnen met twee volwassenen en drie of meer afhankelijke kinderen hebben een hoger armoederisico (16,7%) dan de andere gezinnen met afhankelijke kinderen. Ook hier kan men verschillen tussen de gewesten vaststellen. Zo leeft in het Vlaams Gewest ongeveer een op vier eenoudergezinnen in armoede, terwijl dat aantal in het Waals Gewest oploopt tot meer dan de helft.

Tewerkstelling vormt een belangrijke bescherming tegen armoede, maar toch leeft 4,2% van de werkenden in armoede. Bij de inactieve bevolking bedraagt het armoederisico 26,4%, bij de werklozen is dat 37,8%. Aansluitend zien we dat het armoederisico daalt met het opleidingsniveau: terwijl 25,4% van de laaggeschoolden in armoede leeft, is dat 7,2% bij de hooggeschoolden. De risicogroepen zijn hetzelfde in beide gewesten, maar opnieuw laat het Waals Gewest hogere cijfers optekenen.

Bekijken we de woonsituatie, dan blijkt dat huurders in België een sterk verhoogd armoederisico hebben (33,1%) ten opzichte van eigenaars (8,8%).

In 2011 leefde 8% van de Belgische bevolking in langdurige (of persistente) armoede, wat wil zeggen dat deze personen zowel in 2010 (SILC 2011) als in minstens twee van de drie voorgaande jaren een inkomen onder de armoedegrens hadden.

De relatieve mediane armoederisicokloof geeft het verschil tussen het mediaan equivalent inkomen van personen onder de armoededrempel en de armoededrempel zelf, uitgedrukt als een percentage van de armoededrempel. Hiermee kan men inschatten hoe 'diep' de armoede is. In België ligt deze indicator op 18,6%. Dat betekent dat de helft van de mensen onder de armoedegrens een inkomen heeft van niet meer dan € 814 (in het geval van een alleenstaande). Een laatste indicator is de inkomenskwintielverhouding. Deze zet het inkomen van de rijkste 20% van de bevolking af tegen dat van de 20% armsten. In België hadden de 20% rijksten vier keer zoveel inkomen als de 20% armsten. In Vlaanderen is deze verhouding iets kleiner dan in Wallonië.

AG 2 – EU 2020-indicatoren, 2011, in %.

	Inkomensarm	Ernstig materieel gedepriveerd	Lage werkintensiteit	Gecombineerde maatstaf
Tsjechië	9,8	6,1	6,6	15,3
Nederland	11,0	2,5	8,7	15,7
Zweden	14,0	1,2	6,8	16,1
Luxemburg	13,6	1,2	5,8	16,8
Oostenrijk	12,6	3,9	8,0	16,9
Finland	13,7	3,2	9,8	17,9
Denemarken	13,0	2,6	11,4	18,9
Frankrijk	14,0	5,2	9,3	19,3
Slovenië	13,6	6,1	7,6	19,3
Duitsland	15,8	5,3	11,1	19,9
Slovakije	13,0	10,6	7,6	20,6
België	**15,3**	**5,7**	**13,7**	**21,0**
Malta	15,4	6,3	8,3	21,4
Verenigd Koninkrijk	16,2	5,1	11,5	22,7
Estland	17,5	8,7	9,9	23,1
Cyprus	14,5	10,8	4,6	23,7
EU-28	**16,9**	**8,8**	**10,2**	**24,3**
Portugal	18,0	8,3	8,2	24,4
Spanje	21,8	3,9	12,2	27,0
Polen	17,7	13,0	6,9	27,2
Italië	19,6	11,2	10,4	28,2
Ierland	15,2	7,8	24,1	29,4
Griekenland	21,4	15,2	11,8	31,0
Hongarije	13,8	23,1	12,1	31,0
Kroatië	21,1	14,8	17,0	32,7
Litouwen	20,0	18,5	12,3	33,4
Roemenië	22,2	29,4	6,7	40,3
Letland	19,1	31,4	12,6	40,4
Bulgarije	22,3	43,6	11,0	49,1

Bron: Eurostat.

2.1.2 *Hoe situeert België zich in Europa?*

Tabel AG 2 geeft een overzicht weer van de gecombineerde EU 2020-armoede-indicator. Deze wordt gedefinieerd als 'het percentage individuen dat leeft in een huishouden met een gestandaardiseerd inkomen onder de nationale armoederisicodrempel en/of leeft in een huishouden dat ernstig materieel gedepriveerd is en/of leeft in een huishouden met een zeer lage werkintensiteit' (Eurostat, 2013a).

De tabel rangschikt de landen van laag naar hoog wat betreft de gecombineerde indicator. België behaalt hier een twaalfde plaats (21,0%). Dat heeft te maken met de lage werkintensiteit, waar België slecht op scoort: ons land behoort met 13,7% tot de top drie van landen met een hoog percentage op deze indicator. Wat betreft inkomensarmoede staat België op de veertiende plaats met 15,3%. Qua ernstige materiële deprivatie behaalt België een elfde plaats met 5,7%.

2.2 De wettelijke armoedegrens

Het bedrag van uitkeringen zoals het leefloon, de Inkomensgarantie voor Ouderen (of het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden) en de Tegemoetkomingen aan Personen met een Handicap (al dan niet aangevuld met de Gewaarborgde Gezinsbijslag) vormt de 'wettelijke armoedegrens'. Onder deze grens wordt het volgens de wetgever moeilijk om een bestaanszeker leven op te bouwen of zich maatschappelijk te integreren. Belangrijk om te weten is dat de evolutie van deze 'norm' niet in de eerste plaats afhankelijk is van werkelijk gemeten behoeften, maar wel van politieke besluitvorming. De evolutie van het aantal mensen dat deze uitkeringen opneemt, is onderhevig aan een aantal factoren. Niet alleen de evolutie van de werkelijke behoeften speelt een rol, ook wijzigingen in de wetgeving en veranderingen in de reële bedragen van de uitkeringen kunnen deze cijfers beïnvloeden.

2.2.1 *Het Recht op Maatschappelijke Integratie*

Sinds 1 oktober 2002 vervangt het Recht op Maatschappelijke Integratie het Recht op het Bestaansminimum. Het OCMW van elke gemeente heeft de opdracht om het Recht op Maatschappelijke Integratie te waarborgen aan iedereen die over onvoldoende bestaansmiddelen beschikt en die aan bepaalde voorwaarden voldoet (met betrekking tot verblijfplaats, nationaliteit, leeftijd, behoeftigheid en ook de bereidheid om te werken).

Het Recht op Maatschappelijke Integratie omvat het leefloon en/of een tewerkstelling via artikel 60§ 7 of artikel 61 van de OCMW-wet of via andere activeringsmaatregelen.

De gegevens hier weergegeven, zijn gebaseerd op de terugbetalingsstatistieken van de federale overheid aan de OCMW's. Pas wanneer een OCMW zijn dossier volledig heeft ingediend, worden de gegevens verwerkt, waardoor we de volledige gegevens voor 2013 nog niet kunnen presenteren. Het daadwerkelijk aantal ontvangers kan immers sterk verschillen van de voorlopige cijfers die op het moment van druk beschikbaar zijn. In wat volgt, beperken we ons tot de volledige en geverifieerde data voor de periode 2003-2012.

Het absolute aantal ontvangers steeg de afgelopen zeven jaar onafgebroken voor Wallonië en Brussel, maar daalde vanaf 2010 in Vlaanderen. Hierdoor daalde het absolute aantal in België tussen 2010 en 2011 in België. Tussen 2011 en 2012 nam het aantal weer licht toe. Het aantal RMI-ontvanger per 1.000 inwoners in België blijft wel stabiel. Het aandeel in de nationale cijfers blijft voor het Waals Gewest de afgelopen jaren het hoogst: 46,5% van het aantal ontvangers woont in het Waals Gewest. In het Vlaams en Brussels Gewest is dat aandeel respectievelijk 25,5% en 28,0%.

RMI 1 – Gemiddeld maandelijks aantal ontvangers van het RMI, absolute cijfers (AC), percentages en per 1.000 inwoners, België en gewesten, 2003-2012.

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		België	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	Per 1.000 inwoners
2003	25.896	31,9	36.918	45,4	18.415	22,7	81.228	7,8
2004	25.474	30,5	37.691	45,1	20.475	24,5	83.639	8,0
2005	24.779	29,4	38.121	45,2	21.485	25,5	84.385	8,0
2006	25.600	29,1	39.420	44,9	22.827	26,0	87.847	8,4
2007	25.555	28,4	40.369	44,9	24.066	26,7	89.990	8,5
2008	25.631	27,8	41.235	44,8	25.222	27,4	92.088	8,6
2009	28.317	28,4	44.600	44,7	26.851	26,9	99.768	9,3
2010	29.483	28,1	46.688	44,5	28.738	27,4	104.909	9,7
2011	27.622	26,5	47.634	45,7	28.917	27,8	104.173	9,5
2012	26.789	25,5	48.814	46,5	29.335	28,0	104.937	9,5

Bron: ADSEI, POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

Het Sociaal Impulsfonds (SIF) was een overheidssubsidie bedoeld voor de bestrijding van kansarmoede. In 2003 hield het op te bestaan en werd het opgenomen in het Gemeentefonds en het Stedenfonds. We bekijken in tabel RMI 2 het aantal RMI-ontvangers in de voormalige SIF-gemeenten. Tussen 2011 en 2012 daalt het aantal RMI-ontvangers in Vlaanderen met 3%. In alle provincies daalt dit aantal, behalve in West-Vlaanderen waar een lichte stijging plaatsvindt. Zoals te verwachten, bevindt een groot deel van de ontvangers zich in de grootsteden. Het aantal RMI-ontvangers per 1.000 inwoners was in 2012 het hoogst in de steden Gent (15,4), Oostende (11,0) en Antwerpen (9,8). In Brussel (19 gemeenten) bevond zich het hoogste aantal RMI-ontvangers per 1.000 inwoners: 25,8.

RMI 2 – Gemiddeld maandelijks aantal RMI-ontvangers in de voormalige SIF-plus-gemeenten in verhouding tot het totaal aantal RMI-ontvangers in de provincie en per 1.000 inwoners, Vlaams Gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2011-2012 (absolute cijfers en percentages).

Gemeente/stad per provincie	Aantal RMI-ontvangers		Percentage t.o.v. het totaal aantal RMI-ontvangers in de provincie		Aantal RMI-ontvangers per 1.000 inwoners	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Vlaams Gewest	**27.622**	**26.789**	**nvt**	**nvt**	**4,4**	**4,2**
Provincie Antwerpen	*9.028*	*8.840*	*100,0*	*100,0*	*5,1*	*5,0*
Antwerpen	5.146	4.914	57,0	55,6	10,4	9,8
Lier	182	188	2,0	2,1	5,3	5,5
Mechelen	628	593	7,0	6,7	7,7	7,2
Turnhout	255	300	2,8	3,4	6,2	7,2
Willebroek	158	158	1,8	1,8	6,4	6,4
Provincie Vlaams-Brabant	*3.465*	*3.441*	*100,0*	*100,0*	*3,2*	*3,1*
Diest	71	80	2,0	2,3	3,1	3,4
Leuven	825	781	23,9	22,7	8,5	8,0
Tienen	171	170	4,9	4,9	5,2	5,1
Vilvoorde	191	174	5,5	5,1	4,7	4,2
Provincie Limburg	*2.258*	*2.251*	*100,0*	*100,0*	*2,7*	*2,7*
Genk	244	244	10,8	10,8	3,8	3,7
Ham	21	20	0,9	0,9	2,0	2,0
Maasmechelen	156	161	6,9	7,2	4,2	4,3
Tongeren	107	115	4,7	5,1	3,5	3,8
Provincie Oost-Vlaanderen	*8.547*	*7.849*	*100,0*	*100,0*	*5,9*	*5,4*
Aalst	434	438	5,1	5,6	5,4	5,3
Dendermonde	143	142	1,7	1,8	3,2	3,2
Eeklo	141	136	1,6	1,7	7,0	6,7
Gent	4.516	3.826	52,8	48,8	18,2	15,4
Geraardsbergen	202	214	2,4	2,7	6,2	6,6
Ronse	139	140	1,6	1,8	5,5	5,5
Wetteren	119	125	1,4	1,6	5,0	5,2
Zelzate	71	81	0,8	1,0	5,7	6,5
Provincie West-Vlaanderen	*4.324*	*4.408*	*100,0*	*100,0*	*3,7*	*3,8*
Blankenberge	143	147	3,1	3,3	7,5	7,6
Bredene	45	43	1,0	1,0	2,8	2,6
Brugge	549	512	12,7	11,6	4,7	4,4
De Panne	48	59	1,1	1,3	4,4	5,5
Kortrijk	611	596	14,1	13,5	8,2	7,9
Menen	190	206	4,4	4,7	5,8	6,3
Nieuwpoort	60	50	1,4	1,1	5,3	4,4
Oostende	712	776	16,5	17,6	10,2	11,0
Spiere-Helkijn	11	12	0,3	0,3	5,1	5,6
Brussel (19 gemeenten)	**28.917**	**29.335**	**nvt**	**nvt**	**25,8**	**25,8**

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen. Bevolkingscijfers ADSEI.

In het Waals Gewest stijgt het aantal RMI-ontvangers tussen 2011 en 2012 met 3,1 procent (RMI 3). Het aantal RMI-ontvangers per 1.000 inwoners ligt in de zwaarst belaste steden in het Waals Gewest een stuk hoger dan deze in het Vlaams Gewest. De verhouding ten opzichte van de bevolking is het hoogst in de steden Luik (37,7), Verviers (31,4), Hoei (28,9), Charleroi (28,0), Bergen (26,5) en Seraing (23,1).

RMI 3 – Gemiddeld maandelijks aantal RMI-ontvangers in een aantal grote steden in verhouding tot het totaal aantal RMI-ontvangers in de provincie en per 1.000 inwoners, Waals Gewest, 2011-2012 (absolute cijfers en percentages).

Gemeente/stad per provincie	Aantal RMI-ontvangers		Percentage t.o.v. het totaal aantal RMI-ontvangers in de provincie		Aantal RMI-ontvangers per 1.000 inwoners	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Waals Gewest	**47.316**	**48.814**	**nvt**	**nvt**	**13,4**	**13,8**
Provincie Waals-Brabant	2.210	2.261	100,0	100,0	5,8	5,9
Nijvel	224	220	10,1	9,7	8,5	8,2
Ottignies-Louvain-La-Neuve	369	391	16,7	17,3	11,9	12,5
Waver	145	149	6,6	6,6	4,4	4,5
Provincie Henegouwen	19.842	20.759	100,0	100,0	15,1	15,7
Bergen	2.392	2.464	12,1	11,9	25,8	26,5
Charleroi	5.818	5.713	29,3	27,5	28,6	28,0
La Louvière	1.491	1.619	7,5	7,8	19,1	20,6
Moeskroen	713	737	3,6	3,6	12,9	13,2
Provincie Luik	*17.855*	*17.994*	*100,0*	*100,0*	*16,6*	*16,6*
Herstal	606	626	3,4	3,5	15,8	16,1
Hoei	583	613	3,3	3,4	27,6	28,9
Luik	7.372	7.366	41,3	40,9	37,9	37,7
Seraing	1.383	1.468	7,7	8,2	21,9	23,1
Verviers	1.838	1.756	10,3	9,8	33,0	31,4
Provincie Luxemburg	*2.048*	*2.192*	*100,0*	*100,0*	*7,5*	*8,0*
Aarlen	305	319	14,9	14,5	10,9	11,3
Marche-en-Famenne	161	191	7,9	8,7	9,2	11,0
Provincie Namen	*5.361*	*5.608*	*100,0*	*100,0*	*11,2*	*11,7*
Andenne	263	280	4,9	5,0	10,3	10,9
Dinant	234	216	4,4	3,9	17,3	15,9
Namen	2.312	2.389	43,1	42,6	21,1	21,7
Sambreville	353	385	6,6	6,9	12,8	14,0

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen. Bevolkingscijfers ADSEI.

Kijken we specifiek naar het leefloon binnen het RMI (RMI 4), dan zien we ook hier dezelfde evolutie. In 2012 daalt het aantal leefloontrekkers in Vlaanderen en is er een verdere stijging voor het Brussels en het Waals Gewest. Ook in België stijgen de absolute cijfers tussen 2011 en 2012. Bovendien lag in het eerste kwartaal van 2013 het gemiddeld aantal

leefloners al 2,2% hoger dan in het eerste kwartaal van 2012. Het Waals Gewest kent het hoogste aantal leefloners, gevolgd door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Vlaams Gewest. De grote stijging van het aantal leefloongerechtigden in België in de jaren 2009 en 2010 hangt samen met de economische en financiële crisis (POD MI, 2013). Dat neemt niet weg dat ook in economisch betere tijden het aantal leefloongerechtigden jaarlijks toenam.

RMI 4 – Gemiddeld maandelijks aantal ontvangers van het leefloon, absolute cijfers (AC), percentages en per 1.000 inwoners, België en gewesten, 2003-2012.

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		België	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	Per 1.000 inwoners
2003	23.193	31,4	33.397	45,2	17.360	23,5	73.950	7,1
2004	22.469	29,8	33.779	44,8	19.135	25,4	75.383	7,2
2005	21.439	28,6	33.770	45,1	19.733	26,3	74.942	7,1
2006	22.459	28,5	35.389	44,9	20.964	26,6	78.812	7,4
2007	22.074	27,4	36.333	45,1	22.078	27,4	80.486	7,5
2008	22.358	27,0	37.328	45,1	23.160	28,0	82.846	7,7
2009	24.801	27,5	40.648	45,0	24.869	27,5	90.317	8,4
2010	25.825	27,2	42.651	44,9	26.617	28,0	95.093	8,8
2011	24.069	25,5	43.369	46,0	26.823	28,5	94.261	8,6
2012	23.183	24,3	44.705	46,9	27.358	28,7	95.246	8,6

Bron: ADSEI, POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

40,8% van de leefloontrekkenden in België is alleenstaand zonder kinderen (zie RMI 5). Meer dan een vierde (28,4%) van de leefloontrekkenden heeft minstens één minderjarig ongehuwd kind ten laste. De verdeling van de categorieën van het leefloon over de verschillende gewesten loopt vrij parallel.

Bijna zes op tien van de Belgische leefloontrekkenden zijn vrouwen. Bijna een derde (30,1%) van de leefloontrekkenden is jonger dan 25 jaar. De Waalse populatie leefloontrekkenden heeft een iets jonger profiel dan deze in de andere regio's. De grootste groep leefloontrekkers is tussen 25 en 44 jaar oud.

72,4% van de leefloontrekkenden in België had in 2012 de Belgische nationaliteit. Europeanen (niet-Belgen) vertegenwoordigden 9,3% van de leefloonpopulatie; de resterende 18,4% van de ontvangers zijn niet-Europese vreemdelingen, die met de invoering van het Recht op Maatschappelijke Integratie ook in aanmerking kwamen voor het leefloon. Hun aandeel ligt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (25,4%) hoger dan in het Vlaams (22,7%) en Waals (11,8%) Gewest.

Tabel RMI 6 geeft de maandelijkse bedragen van het leefloon per categorie weer. Vanaf 1 januari 2005 werden de categorieën als gevolg van een arrest van het Arbitragehof gewijzigd. De voormalige vier categorieën werden herleid naar drie. Er zijn vanaf dan drie huishoudtypes waarmee rekening gehouden wordt bij het bepalen van het bedrag van het

leefloon. De leefloonbedragen zijn geïndexeerd, maar nog steeds niet welvaartsvast gemaakt, wat ervoor zorgt dat deze uitkeringen nog steeds onder de armoedegrens liggen.

RMI 5 – Profiel van de ontvangers van het leefloon per gewest, 2012 (percentages).

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Gewest	België
Leefloon naar categorie				
A. Samenwonende persoon	28,5	30,1	34,2	30,9
B. Alleenstaande persoon	43,6	41,4	37,3	40,8
E. Persoon die uitsluitend leeft met een gezin te zijnen laste	27,9	28,5	28,5	28,4
Leefloon naar geslacht				
Man	43,1	42,2	42,7	42,6
Vrouw	56,9	57,8	57,3	57,4
Leefloon naar leeftijd				
Jonger dan 25 jaar	27,8	31,1	28,8	30,1
25-44 jaar	38,9	38,5	39,8	39,0
45- 64 jaar	29,5	27,6	27,4	28,0
65 jaar en ouder	3,8	1,7	4,1	2,9
Leefloon naar nationaliteit				
Belgen	69,8	80,1	61,8	72,4
Niet-Belgen – EU	7,5	8,1	12,8	9,3
Niet-Belgen – niet-EU	22,7	11,8	25,4	18,4
Totaal niet-Belgen	30,2	19,9	38,2	27,6

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

RMI 6 – Evolutie van de maandbedragen (in €) van het leefloon per categorie van rechthebbenden, België, 2005-2013.

Datum	Cat. 1 Samenwonende persoon[1] (€)	Cat. 2 Alleenstaande persoon (€)	Cat. 3 Persoon die uitsluitend samenwoont met een gezin te zijnen laste (€)
08/2005	417,07	625,60	834,14
10/2006	429,66	644,48	859,31
04/2007	438,25	657,37	876,50
09/2008	474,37	711,56	948,74
06/2009	483,86	725,79	967,72
09/2010	493,54	740,32	987,09
09/2011	513,46	770,18	1.026,91
02/2012	523,74	785,61	1.047,48
12/2012	534,23	801,34	1.068,45
09/2013	544,91	817,36	1.089,82

1. Onder samenwoning wordt verstaan: het onder hetzelfde dak wonen van personen die hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen.

In het kader van het activeringsbeleid ondernemen OCMW's heel wat stappen om mensen terug aan het werk te krijgen. Het Recht op Maatschappelijke Integratie of

Maatschappelijke Hulp beperkt zich niet enkel tot het leefloon of een andere vorm van financiële tegemoetkoming, maar wordt vaak ingevuld met het verschaffen van tewerkstelling.

In 2012 waren 13.772 RMI- of RMH-gerechtigden aan het werk via het OCMW (RMI 7). We tellen de RMI- en RMH-gerechtigden samen omdat het aandeel RMH in verhouding zeer klein is. De stijgende trend komt in elk gewest voor. Verhoudingsgewijs is 9,7% van alle RMI- of RMH-ontvangers tewerkgesteld. In de overgrote meerderheid gaat het om een tewerkstelling in het kader van artikel 60§ 7, waarlangs het OCMW mensen de mogelijkheid biedt zich terug in te schakelen in het arbeidsproces en aan de vereisten van de werkloosheidsverzekering te voldoen.

RMI 7 – Evolutie van het gemiddeld aantal begunstigden tewerkstellingsmaatregelen binnen RMI én RMH, België per gewest, 2003-2012 (jaargemiddelde).

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		België	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	% totaal RMI/RMH
2003	3.255	36,9	3.835	43,5	1.727	19,6	8.817	10,9
2004	3.678	36,6	4.271	42,5	2.108	21,0	10.056	12,0
2005	4.014	37,1	4.486	41,5	2.320	21,4	10.819	14,5
2006	4.444	37,6	4.771	40,4	2.603	22,0	11.818	13,5
2007	4.520	37,8	4.687	39,1	2.766	23,1	11.973	13,3
2008	4.205	36,6	4.463	38,8	2.828	24,6	11.496	12,5
2009	4.437	37,8	4.535	38,6	2.764	23,6	11.736	11,8
2010	4.990	40,1	4.622	37,1	2.845	22,8	12.456	11,9
2011	5.416	40,8	4.720	36,6	3.111	23,5	13.247	12,7
2012	5.558	40,4	4.957	36,0	3.257	23,7	13.772	9,7

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

Met het oog op de strijd tegen de thuisloosheid zijn binnen de wetgeving op Maatschappelijke Integratie een aantal maatregelen specifiek gericht op daklozen. Een dakloze die een woonst vindt en hierdoor zijn hoedanigheid van dakloze verliest, heeft (eenmalig) recht op een installatiepremie. In de tweede helft van 2004 werd het toepassingsgebied van deze maatregel verruimd. Vroeger konden enkel leefloongerechtigde daklozen aanspraak maken op deze premie; na de wetswijziging in augustus 2004 (Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2004) komen ook andere daklozen met een vervangingsinkomen of een inkomen lager dan een grensbedrag (het leefloonbedrag, vermeerderd met 10%) in aanmerking. Dat resulteerde logischerwijs in een duidelijke toename van het aantal toegekende installatiepremies vanaf 2005. Tussen 2010 en 2011 steeg het aantal toegekende installatiepremies, behalve in Vlaanderen. Tussen 2011 en 2012 nam het aantal in elk gewest weer af. In het Waals Gewest kent men het grootste aandeel installatiepremies toe (47,1%), in Vlaanderen 38,1% en in Brussel 14,8%.

RMI 8 – Gemiddeld maandelijks aantal daklozen aan wie een installatiepremie werd toegekend, België en gewesten, 2010-2012 (absolute cijfers en percentages).

Installatiepremie voor daklozen	2010		2011		2012	
	AC	%	AC	%	AC	%
Vlaams Gewest	3.503	41,8	3.235	34,1	3.056	38,1
Waals Gewest	3.574	42,7	4.791	50,5	3.778	47,1
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	1.287	15,4	1.449	15,3	1.189	14,8
België	8.371	100,0	9.488	100,0	8.026	100,0

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

2.2.2 *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), vaak toegekend in de vorm van een bedrag dat equivalent is aan dat van het leefloon. Het gaat dan in hoofdzaak om vreemdelingen die niet ingeschreven zijn in het bevolkingsregister, onder wie een grote groep kandidaat-vluchtelingen. De onderstaande tabel (RMH 1) geeft een overzicht van de evolutie in de Maatschappelijke Hulp.

Met de invoering van het RMI – en de ruimere toekenningsvoorwaarden – werd een daling ingezet in 2003. Tussen 2008 en 2011 steeg het aantal ontvangers echter weer. Tussen 2011 en 2012 vond opnieuw een daling plaats. In Vlaanderen en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevindt zich het grootste aandeel van de RMH-begunstigden (respectievelijk 40,5% en 36,6%).

RMH 1 – Gemiddeld aantal begunstigden van het RMH, absolute cijfers, percentages en per 1.000 inwoners, België en gewesten, 2003-2012.

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		België	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	Per 1.000 inwoners
2003	24.373	51,5	12.804	27,1	10.140	21,4	47.317	4,6
2004	22.631	49,3	12.998	28,3	10.267	22,4	45.896	4,4
2005	19.787	48,1	12.436	30,3	8.876	21,6	41.099	3,9
2006	18.803	45,4	11.265	27,2	11.351	27,4	41.419	3,9
2007	16.062	43,8	9.466	25,8	11.105	30,3	36.633	3,5
2008	12.796	41,4	7.496	24,2	10.648	34,4	30.940	2,9
2009	13.134	40,4	7.228	22,2	12.185	37,4	32.546	3,0
2010	14.840	40,8	8.302	22,8	13.191	36,3	36.333	3,4
2011[1]	16.256	37,8	10.200	23,7	16.515	38,4	42.971	3,9
2012	15.127	40,5	8.559	22,9	13.656	36,6	37.342	3,4

1. Voor de RMH-cijfers zijn voor het jaar 2011 enkel de eerste 8 maanden beschikbaar, de weergegeven cijfers zijn een gemiddelde van de eerste 8 maanden van 2011.

Bron: ADSEI, POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

Het Recht op Maatschappelijke Hulp kan verschillende vormen aannemen: financiële steun, tewerkstelling en medische hulp. In heel wat dossiers wordt financiële steun verleend: in 2012 ging het over 26.626 dossiers, waarvan 38,5% in Brussel (RMH 2). In 2012 is een daling waar te nemen in elk gewest wat betreft het absolute aantal begunstigden van financiële steun, die mee te verklaren is door nieuwe maatregelen in het asiel- en migratiebeleid (POD MI, 2013).

RMH 2 – Gemiddeld aantal ontvangers van financiële steun (RMH), absolute cijfers, percentages en per 1.000 inwoners, België en gewesten, 2003-2012.

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		België	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	Per 1.000 inwoners
2003	20.351	52,2	11.594	29,8	7.008	18,0	38.952	3,8
2004	18.388	50,5	11.499	31,6	6.554	18,0	36.441	3,5
2005	15.751	48,0	10.999	33,5	6.076	18,5	32.826	3,1
2006	13.888	46,0	9.570	31,7	6.749	22,3	30.207	2,9
2007	11.390	44,2	7.780	30,2	6.576	25,5	25.746	2,4
2008	7.720	40,0	5.636	29,1	5.993	30,9	19.349	1,8
2009	7.468	38,5	5.184	26,7	6.757	34,8	19.410	1,8
2010	9.330	39,1	6.225	26,1	8.306	34,8	23.861	2,2
2011	9.910	35,4	7.560	27,0	10.521	37,6	27.991	2,6
2012	8.880	33,3	7.484	28,1	10.263	38,5	26.626	2,4

Bron: ADSEI, POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

RMH 3 – Profiel van de ontvangers van financiële steun (RMH) per gewest, 2012 (percentages).

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Gewest	België
Financiële steun naar categorie				
A. Samenwonende persoon	25,1	24,8	26,7	25,6
B. Alleenstaande persoon	46,2	46,7	46,3	46,3
C. Persoon die uitsluitend leeft met een gezin te zijnen laste	28,7	28,6	27,1	28,0
Financiële steun naar geslacht				
Man	59,7	58,2	53,5	56,9
Vrouw	40,3	41,8	46,5	43,1
Financiële steun naar leeftijd				
Jonger dan 25 jaar	19,6	29,6	18,7	22,0
25-44 jaar	52,8	48,9	55,1	52,6
45-64 jaar	22,5	18,6	22,5	21,4
65 jaar en ouder	54,1	3,0	3,7	4,0

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

25,6% van de steuntrekkenden is samenwonend, terwijl 28,0% minstens één minderjarig ongehuwd kind ten laste heeft (RMH 3). 46,3% is alleenstaand. De verdeling van de categorieën over de verschillende gewesten loopt ook hier vrij parallel. In tegenstelling tot het leefloon hebben hier de mannen het overwicht; zij vormen meer dan de helft van de steuntrekkenden. 52,6% van de steuntrekkenden situeert zich in de leeftijdscategorie van 25 tot 44 jaar.

VOOR MEER GEGEVENS

POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, Koning Albert II-laan 30, 1000 Brussel, telefoon 02-508.85.85, http://www.mi-is.be/.

2.2.3 *De Gewaarborgde Gezinsbijslag (GGB)*

De Gewaarborgde Gezinsbijslag is een restregeling die voorziet in kinderbijslag voor kinderen die hoofdzakelijk ten laste zijn van iemand van wie de bestaansmiddelen een bepaald grensbedrag niet overschrijden. In de jaren 1990 steeg het aantal gezinnen met recht op GGB ononderbroken. Sinds 2000 is de evolutie minder voorspelbaar. In 2004 zorgde een aantal technische veranderingen (een verbeterde informatiedoorstroming binnen de RKW: zie De Boyser, 2005) mogelijk voor de uitgesproken daling. In 2010 vond opnieuw een grote stijging plaats, die zich in 2011 en 2012 verderzette (GGB 1). De redenen hiervoor kunnen heel divers zijn, er is immers een sterke in- en uitstroom van huishoudens die recht op Gewaarborgde Kinderbijslag hebben.

GGB 1 – Aantal gezinnen dat Gewaarborgde Kinderbijslag ontvangt, België, 1990, 1995 en 2000-2012 (absolute cijfers en percentages per 31 december).

Jaar	Aantal gezinnen	Aantal rechtgevende kinderen	Evolutie (%) aantal gezinnen
1990	4.411	8.869	-
1995	6.861	13.848	-
2000	7.034	14.653	-
2002	7.308	15.080	+9,5
2003	7.649	15.538	+4,7
2004	7.008	14.398	-8,4
2005	7.087	14.600	+1,1
2006	7.998	16.258	+4,6
2007	6.874	13.886	-1,9
2008	6.859	13.796	-3,2
2009	7.134	14.450	+4,0
2010	8.303	16.911	+16,4
2011	8.744	17.929	+5,3
2012	9.178	19.349	+5,0

Bron: Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers.

In 2011 ontvingen 5.671 gezinnen van buitenlandse nationaliteit de Gewaarborgde Kinderbijslag, voor een totaal van 11.948 kinderen (GGB 2). Qua statuut vormen de politieke vluchtelingen de grootste groep (21,8%), qua nationaliteit de Marokkanen (5,3%). Deze cijfers worden tweejaarlijks geüpdatet.

GGB 2 – Aantal gezinnen van buitenlandse nationaliteit dat Gewaarborgde Kinderbijslag ontvangt in het werknemersstelsel, België, 2011.

	Aantal rechthebbenden1		Aantal rechtgevende kinderen
	AC	In %	
Marokko	300	5,3	530
Roemenië	268	4,7	650
Servië en Montenegro	149	2,6	407
Turkije	145	2,6	327
Frankrijk	114	2,0	199
Nederland	82	1,4	179
Macedonië	51	0,9	110
Spanje	44	0,8	92
Italië	40	0,7	66
Portugal	33	0,6	53
Politieke vluchtelingen	1.237	21,8	2.797
Vaderlandslozen	40	0,7	98
Andere landen	3.168	55,9	6.440
Totaal buitenlandse nationaliteiten	5.671	100,0	11.948
Totaal GGB	8.636		17.929

1. Een rechthebbende is de persoon die het recht op kinderbijslag opent. Eenzelfde rechthebbende kan echter die hoedanigheid hebben voor kinderen uit verschillende bijslagtrekkende gezinnen. Vandaar het verschil tussen het 'aantal rechthebbenden' (GGB2) en het 'aantal gezinnen' (GGB1).

Bron: Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers.

VOOR MEER GEGEVENS

Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (RKW), Trierstraat 70, 1000 Brussel, http://www.rkw.be/.

2.2.4 *Het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB) – Inkomensgarantie voor ouderen (IGO)*

De Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) is een uitkering die tot doel heeft financiële hulp te bieden aan bejaarde personen die niet over voldoende middelen beschikken. Sinds 1 juni 2001 wordt deze uitkering toegekend aan (een groot deel van) de voormalig 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.

GIB/IGO 1a toont duidelijk het uitdoven van het GIB-statuut: elk jaar daalt het aantal ontvangers en het aandeel in het totaal aantal pensioengerechtigden. Per 1 januari 2013

waren er in totaal 101.413 ontvangers van de IGO en kregen nog 7.386 ouderen het GIB. In totaal waren er 108.799 uitkeringstrekkenden in de oude of nieuwe regeling samen. Dat betekent een stijging van 4.167 ontvangers in vergelijking met januari 2012. Van de GIB-ontvangers is acht op tien (83,6%) vrouw; van de IGO-ontvangers is dit bijna zeven op tien (tabellen GIB/IGO 1a en 1b).

GIB/IGO 1a – Evolutie van het aantal ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en van het totaal aantal pensioenontvangers, België, 2002-2013 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

Jaar	Totaal aantal pensioen-ontvangers	Aantal ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden					
		Mannen		Vrouwen		Totaal	
		AC	%	AC	%	AC	% in het totaal pensioen ontvangers
2002	1.727.153	7.004	23,7	22.494	76,3	29.498	1,7
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	7.386	0,4

Bron: Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

GIB/IGO 1b – Evolutie van het aantal ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen en van het totaal aantal pensioenontvangers, België, 2002-2013 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

Jaar	Totaal aantal pensioen-ontvangers	Aantal ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen					
		Mannen		Vrouwen		Totaal	
		AC	%	AC	%	AC	% in het totaal pensioen ontvangers
2002	1.727.153	19.848	27,9	51.268	72,1	71.116	4,1
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

Bron: Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

Voor 28,5% van de ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen ligt het bedrag van de uitkering lager dan € 125 (tabel GIB/IGO 2). 39,5% van de IGO-ontvangers zijn gerechtigd op een uitkering hoger dan € 375. Deze categorie vertegenwoordigt het merendeel van alle uitkeringsgerechtigden. Het aantal ontvangers in de laagste schijf van het GIB (tot € 124,99) blijft stabiel op 16,6% begin 2013. Op het GIB bleven voornamelijk mensen een beroep doen voor wie de regeling van het GIB gunstiger is dan die van de IGO.

GIB/IGO 2 – Ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en de Inkomensgarantie voor Ouderen volgens de omvang van het maandbedrag, België, 2002-2013 (percentages per 1 januari).

	€ 0,01-124,99		€ 125-249,99		€ 250-374,99		€ 375 en +	
	GIB	IGO	GIB	IGO	GIB	IGO	GIB	IGO
2002	33,4	52,6	19,8	20,1	14,6	11,2	32,2	16,1
2003	30,9	52,0	19,9	20,6	15,1	11,2	34,1	16,2
2004	29,7	49,2	19,5	21,2	14,9	11,3	35,9	18,3
2005	27,4	44,8	19,4	22,4	15,3	12,1	37,8	20,8
2006	19,4	41,5	20,8	23,1	16,9	12,6	42,9	22,8
2007	18,3	–	20,6	–	17,0	–	44,1	–
2008	17,8	26,1	19,7	25,0	17,1	16,3	45,3	32,5
2009	17,7	26,8	18,2	22,7	16,8	15,4	47,3	35,1
2010	18,1	28,9	17,7	20,9	16,8	14,9	47,3	35,3
2011	17,3	28,9	17,4	20,1	16,8	14,3	48,5	36,2
2012	17,4	29,1	16,7	19,3	16,6	13,8	49,3	37,8
2013	16,6	28,5	16,1	18,3	16,1	13,7	51,2	39,5

Bron: Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

GIB/IGO 3a – Ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden naar categorie en geslacht, België, 2012-2013 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

Categorie	2012		2013	
	AC	%	AC	%
1. Mannen				
a. Gehuwd, rustpensioen 'gezin'	515	6,1	418	5,7
b. Gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'	63	0,8	56	0,8
c. Niet-gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'	826	9,9	711	9,7
d. Rust- en overlevingspensioen (gedeelte rust)	13	0,2	13	0,1
2. Vrouwen				
a. Gehuwd, rustpensioen 'gezin'	33	0,4	29	0,4
b. Gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'	217	2,6	144	2,0
c. Niet-gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'	6.158	73,5	5.478	74,9
d. Rust- en overlevingspensioen (gedeelte rust)	557	6,6	467	6,4
Totaal	8.382	100,0	7.316	100,0

Bron: Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

In de regeling van het GIB en de IGO vormen alleenstaande en alleenwonende vrouwen het merendeel van de ontvangers (tabel GIB/IGO 3a en 3b). In de regeling van het GIB

is 74,9% van de vrouwelijke ontvangers per 1 januari 2013 alleenstaand, bij de IGO is dat 53,1%. Bij de mannelijke ontvangers van het GIB is 9,7% alleenstaand en bij de IGO is dat 17,4%.

GIB/IGO 3b – Ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen naar categorie en geslacht, België, 2012-2013 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

Categorie	2012		2013	
	AC	%	AC	%
1. Mannen				
a. Zij die in aanmerking komen voor de toekenning van het basisbedrag	16.208	16,8	17.078	16,8
b. Zij die in aanmerking komen voor de toekenning van het verhoogd basisbedrag	16.657	17,3	17.661	17,4
c. Niet verdeelde gevallen	7	0,0	4	0,0
2. Vrouwen				
a. Zij die in aanmerking komen voor de toekenning van het basisbedrag	12.482	13,0	13.846	13,7
b. Zij die in aanmerking komen voor de toekenning van het verhoogd basisbedrag	50.871	52,9	53.804	53,1
c. Niet verdeelde gevallen	24	0,0	20	0,0
Totaal	96.218	100,0	101.413	100,0

Bron: Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

Begin 2013 was 67,6% van de mannelijke GIB-ontvangers ouder dan 80 jaar; bij de vrouwelijke ontvangers was dat 64,7%. In het totaal gaat het dan voor de GIB-ontvangers over 65,1%. Bij de IGO-ontvangers lag dit percentage wat lager: 32,4% voor de totale populatie (33,8% bij de vrouwen; 29,3% bij de mannen) (tabel GIB/IGO 4).

GIB/IGO 4 – Percentage ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en de Inkomensgarantie voor Ouderen naar leeftijd en geslacht, België, 2013 (per 1 januari).

Leeftijd	Mannen		Vrouwen		Totaal	
	GIB	IGO	GIB	IGO	GIB	IGO
< 66 of < 67[1]	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
66-70	0,0	27,4	0,0	25,6	0,0	26,2
71-75	0,0	22,7	0,0	21,0	0,0	21,6
76-80	32,3	20,5	28,9	19,6	29,4	19,9
81-85	37,9	16,3	29,4	17,2	30,7	16,9
86-90	22,1	9,3	22,9	11,1	22,7	10,5
91-95	5,8	3,2	9,3	4,4	8,8	4,0
96+	1,8	0,5	3,1	1,1	2,9	1,0
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1. Voor GIB gaat het hier over < 67 jaar, voor IGO over < 66 jaar.

Bron: Rijksdienst voor Pensioenen en eigen berekeningen.

VOOR MEER GEGEVENS

Rijksdienst voor Pensioenen (RVP), Zuidertoren, 1060 Brussel, telefoon 1765, http://www.rvponp.fgov.be/.

2.2.5 *Tegemoetkomingen aan Personen met een Handicap (PH)*

Eind 2012 waren er 318.679 ontvangers van een Tegemoetkoming aan Personen met een Handicap (tabel PH 1). De laatste jaren nam het aantal ontvangers voortdurend toe; in vergelijking met 2003 is er een stijging met 37,6%. Van de uitkeringstrekkenden ontvangt 51,3% een tegemoetkoming in het stelsel van de 'inkomensvervangende of integratietegemoetkoming'. 47,7% ontvangt een tegemoetkoming in het stelsel van 'Hulp aan bejaarden'.

PH 1 – Evolutie van het aantal ontvangers van een Tegemoetkoming aan Personen met een Handicap, België, 2003-2012 (absolute cijfers per 31 december).

Jaar	Inkomensvervangende of integratietegemoetkoming	Tegemoetkoming Hulp aan bejaarden	Andere[1]	Totaal aantal rechthebbenden
2003	127.174	90.939	13.557	231.670
2004	130.320	109.594	11.317	251.231
2005	133.672	114.994	9.612	258.278
2006	134.635	121.749	8.210	264.594
2007	137.242	128.026	7.090	272.358
2008	143.037	130.455	6.136	279.628
2009	152.694	138.626	5.179	296.499
2010	158.662	145.945	4.409	309.016
2011	160.071	150.846	3.784	314.701
2012	163.336	152.159	3.184	318.679

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 (AT/TAGI/THVD).

VOOR MEER GEGEVENS

FOD Sociale Zekerheid, Directie-generaal Personen met een handicap, Administratief Centrum Kruidtuin, Finance Tower, Kruidtuinlaan 50 bus 150, 1000 Brussel, telefoon 0800 987 99, http://handicap.fgov.be/.

2.3 Inkomensverdeling en -ongelijkheid

2.3.1 *Inkomensverdeling*

Een blik op de verdeling van het totaal belastbaar netto-inkomen over de bevolking in 2010 (tabel IK 1) maakt duidelijk dat de 10% armsten daarvan 0,7% ontvangen en de 10%

rijksten 27,3%. Het gemiddeld netto belastbaar inkomen bedraagt € 1.407 voor de laagste inkomens en € 87.149 voor de hoogste inkomens. Noteer hierbij dat de armsten niet in de fiscale statistieken zijn opgenomen wegens een te laag en dus niet-belastbaar inkomen.

IK 1 – Decielenverdeling van het totaal belastbaar netto-inkomen, de overeenstemmende totale belasting en analyse van de componenten van het gezamenlijk belastbaar inkomen, gegevens betreffende de inkomens van het jaar 2010, België.

Decielen	Aandeel in netto belastbaar inkomen	Aandeel in totale belasting	Aandeel in netto-inkomen	Gemiddeld netto belastbaar inkomen (in €)	Gemiddelde belastingdruk
1	0,5	0,0	0,7	1.407	1,3
2	3,2	0,0	4,1	8.660	6,3
3	4,6	0,3	5,9	12.732	4,4
4	5,7	1,7	6,8	15.556	4,9
5	6,9	3,8	7,8	18.963	6,0
6	8,3	6,6	8,8	22.815	7,0
7	10,0	8,9	10,3	27.390	9,1
8	12,4	12,8	12,4	34.210	12,9
9	16,8	19,8	15,8	46.055	18,1
10	31,7	46,2	27,3	87.149	29,9

Bron: ADSEI, Fiscale statistieken en eigen berekeningen.

2.3.2 *Inkomensongelijkheid*

IK 2 – Evolutie van de inkomensongelijkheid volgens de Ginicoëfficiënt op basis van het equivalent beschikbaar inkomen berekend op basis van EU-SILC, België en buurlanden, 2006-2011.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
België	0,28	0,26	0,28	0,26	0,27	0,26
Duitsland	0,27	0,30	0,30	0,29	0,29	0,29
Nederland	0,26	0,28	0,28	0,27	0,26	0,26
Frankrijk	0,27	0,27	0,30[2]	0,30	0,30	0,31
Verenigd Koninkrijk	0,33	0,33	0,34	0,32	0,33	0,33
EU-28[1]	0,30[3]	0,31	0,31	0,30	0,30	0,31

1. SILC 2006-2009: EU-27, SILC 2010-2011: EU-28.
2. Breuk in tijdreeks.
3. Geschat cijfer.

Bron: Eurostat, EU-SILC.

Een vaak gehanteerde maatstaf voor inkomensongelijkheid is de Ginicoëfficiënt. Bij een totaal gelijke inkomensverdeling krijgt deze de waarde '0', dan beschikt iedereen over een gelijk inkomen. Omgekeerd krijgt men bij een totaal ongelijke inkomensverdeling – waar het gehele inkomen in handen is van één persoon – de waarde '1'. De cijfers in tabel IK 2 zijn afkomstig uit de EU-SILC, wat wil zeggen dat ze gebaseerd zijn op de resultaten afkomstig uit een steekproef van de bevolking. Vanaf volgend jaar plant men

bij ADSEI een koppeling van de fiscale gegevens aan het rijksregister, zodat men meer accurate cijfers kan verschaffen.

In vergelijking met de buurlanden heeft België samen met Nederland de meest gelijke inkomensverdeling. Het Verenigd Koninkrijk scoort het slechtst. De inkomensongelijkheid in ons land bleef de voorbije jaren stabiel.

VOOR MEER GEGEVENS

FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI), WTCIII, Simon Bolivarlaan 30, 1000 Brussel, telefoon 0800 120 33, info.stat@economie.fgov.be, http://statbel.fgov.be/.

Eurostat: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code = TESSI190

2.3.3 *Bestedingen*

Gegevens van de Huishoudbudgetenquête geven een zicht op de bestedingen van verschillende inkomensgroepen. Als we kijken naar de uitgavenbronnen per inkomenskwartiel (tabel IK 3), zien we dat in het laagste kwartiel het grootste deel naar huisvesting gaat (36,0%), naar voeding, tabak en drank (16,7%) en naar 'andere goederen en diensten' (16,4%). Hoe hoger op de inkomensladder, hoe kleiner het deel van het huishoudbudget dat gaat naar huisvesting (21,1%). Toch blijft het ook de grootste uitgavenpost voor de hogere inkomens. Het verschil is dat men in de hogere kwartielen meer aan 'andere goederen en diensten' besteedt (zoals lichaamsverzorging, reizen, juwelen en restaurantbezoek). Dit aandeel in het budget overtreft deze voor voeding en vervoer en communicatie in het vierde kwartiel, terwijl dit bij de lagere inkomens, na huisvesting en voeding, de derde belangrijkste uitgave is.

IK 3 – Aandeel van de verschillende uitgavenbronnen in de totale uitgave per inkomenskwartiel (%), België, 2010.

Benaming	Kwartiel 1	Kwartiel 2	Kwartiel 3	Kwartiel 4
Voeding, dranken, tabak	16,7	15,7	15,2	14,6
Kleding, schoeisel	2,8	3,7	4,6	5,4
Woonadres of tweede woning	36,0	28,7	24,7	21,1
Meubelen, huishoudtoestellen	4,4	6,9	6,2	8,1
Gezondheid	4,7	5,4	4,4	4,5
Vervoer en communicatie	12,1	15,0	17,0	16,5
Cultuur, ontspanning, onderwijs	6,9	7,0	7,4	9,4
Andere goederen en diensten	16,4	17,6	20,5	20,4

Bron: ADSEI, Huishoudbudgetenquête 2010.

Tabel IK 4 laat het aandeel zien dat de verschillende inkomenskwartielen hebben in de totale uitgaven per bestedingsbron. Immers, niet alleen het aandeel van de uitgavenpos-

ten binnen de portefeuille van de verschillende inkomensklassen is van belang; het is ook belangrijk hoe groot die uitgaven per inkomenskwartiel zijn. Zo merken we dat de hoogste klassen in reële termen aan elke uitgavenpost meer besteden dan de lagere inkomensklassen. Dat geldt ook voor uitgavenposten zoals kleding (hier geeft de hoogste inkomensklasse bijna zesmaal zoveel uit als de laagste), vervoer en communicatie (viermaal zoveel) en meubelen en huishoudtoestellen (vijfmaal zoveel). Huisvesting is minder 'inkomenselastisch' (hier geeft de hoogste inkomensklasse het dubbele uit van de laagste).

IK 4 – Aandeel van de verschillende inkomenskwartielen in de totale uitgaven per uitgavenbron (%) België, 2010.

Benaming	Kwartiel 1	Kwartiel 2	Kwartiel 3	Kwartiel 4
Voeding, dranken, tabak	14,7	20,5	28,1	36,7
Kleding, schoeisel	8,3	16,5	29,1	46,1
Woonadres of tweede woning	18,9	22,3	27,1	31,6
Meubelen, huishoudtoestellen	8,7	20,1	25,7	45,5
Gezondheid	13,4	22,9	26,4	37,3
Vervoer en communicatie	10,4	18,9	30,4	40,3
Cultuur, ontspanning, onderwijs	11,7	17,3	26,0	45,0
Andere goederen en diensten	11,4	18,1	29,9	40,6

Bron: ADSEI, Huishoudbudgetenquête 2010.

2.4 Schulden

S 1 – Aantal geregistreerde personen en contracten bij de Centrale voor Kredieten aan Particulieren, België, 2007-2012.

Jaar	Geregistreerde personen	Geregistreerde en niet-geregulariseerde contracten		Achterstallig of eisbaar bedrag (duizenden euro's)	
	Consumenten- en hypothecair krediet	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	319.092	431.519	28.974	1.672.552	876.701
2012	330.129	452.111	30.509	1.750.322	971.452

Bron: Nationale Bank van België, *Jaarverslag*.

Steeds meer huishoudens hebben een inkomen dat niet voldoet om alle rekeningen te betalen. Hierdoor kampen steeds meer gezinnen met schulden, die ze vaak niet kunnen afbetalen. Bij de Centrale voor Kredieten aan Particulieren stonden er eind 2012 in totaal 330.129 personen geregistreerd met een problematisch consumenten- en/of hypothecair krediet (tabel S 1). Het totale achterstallige bedrag loopt op tot 2.722 miljoen euro, wat

een stijging is met 6,8% in vergelijking met eind 2011. Men dient in het achterhoofd te houden dat de Centrale sinds 2011 een aangepaste berekeningswijze hanteert 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.

Personen die geconfronteerd worden met overmatige schuldenlast of ernstige financiële moeilijkheden kunnen een beroep doen op de procedure van collectieve schuldenregeling (zie tabel S 2). Wanneer de door de wet vastgelegde voorwaarden vervuld zijn, kan de aanvraag toelaatbaar geacht worden door de rechter van de arbeidsrechtbank en zal ze geregistreerd worden in de 'Centrale voor Kredieten aan Particulieren' (CKP). Eind 2012 staan in de Centrale voor Kredieten 101.155 berichten van toelaatbaarheid van collectieve schuldenregeling geregistreerd, dat zijn er 6.292 meer dan het jaar voordien (+ 6,6%). Sinds het uitbreken van de crisis zijn de collectieve schuldenregelingen toegenomen.

S 2 – Uitstaande berichten van collectieve schuldenregelingen, België, 2008-2012.

	2008	2009	2010	2011	2012
Berichten van toelaatbaarheid zonder minnelijke of gerechtelijke regeling	37.281	43.522	50.489	57.243	60.425
Minnelijke regelingen	24.946	27.181	29.907	31.538	35.136
Gerechtelijke regelingen	7.940	7.444	6.729	6.082	5.594
Totaal	70.167	78.147	87.125	94.863	101.155

Bron: Nationale Bank van België, *Jaarverslag.*

Sinds 2003 is de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt, kortweg VREG, verantwoordelijk voor het verzamelen van statistieken met betrekking tot de sociale openbaredienstverplichtingen in de elektriciteits- en aardgasmarkt. Jaarlijks publiceert de VREG een rapport met statistieken over huishoudelijke afnemers in het kader van de wettelijke procedures voor wanbetaling. Tabel S 3 presenteert de recentste cijfers.

In 2012 werden 80.571 huishoudens van elektriciteit voorzien door de netbeheerder in zijn rol als sociale leverancier. Deze rol als sociale leverancier wordt opgenomen wanneer de klant de energiefactuur niet meer kan betalen, uitgesloten is bij de originele elektriciteitsleverancier en tijdens de opzegtermijn vervolgens geen nieuwe leverancier zoekt of bij geen enkele andere leverancier als klant wordt aangenomen. Hoewel de naam het tegendeel doet vermoeden en 'noodleverancier' een gepastere term zou zijn, krijgen hier niet alle huishoudens een aangepast lager tarief, ondanks hun betalingsmoeilijkheden. Deze aangepaste tarieven zijn slechts voor een minderheid weggelegd, namelijk de beschermde afnemers (voor 2012 waren dat er bij de netbeheerder 11.065). De categorieën waartoe men moet behoren om erkend te worden als beschermde afnemer, zijn sinds 1 juli 2009 voor Vlaanderen gelijkgesteld aan die van de rechthebbenden op het federaal tarief, voornamelijk gebaseerd op het ontvangen van uitkeringen zoals het leefloon, inte-

gratietegemoetkoming of tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden of van derden. Eind 2012 hadden 44.039 Vlaamse gezinnen een actieve budgetmeter voor elektriciteit. Deze meters voorzien de afnemer van elektriciteit als de budgetmeterkaart wordt opgeladen. In Vlaanderen zijn de meeste budgetmeters voor elektriciteit voorzien van een stroombegrenzer (10 ampère). Indien men niet betaalt, wordt zo geprobeerd een minimumlevering te garanderen. Deze stroombegrenzer kan worden uitgeschakeld (men spreekt dan van 'naakte' budgetmeters) als er een vermoeden is dat de klant zich in de schulden werkt door de budgetmeterkaart niet meer te herladen en ook de minimumlevering niet te betalen. Als de plaatsing van een budgetmeter technisch niet mogelijk is, wordt een stroombegrenzer geplaatst. In 2012 werden 981 gezinnen afgesloten van het elektriciteitsnet ten gevolge van wanbetaling. Deze gezinnen moeten overleven zonder elektriciteit.

S 3 – Betalingsproblemen en schorsingen bij de levering van gas en elektriciteit, Vlaanderen, 2012.

Elektriciteit	**2012**
Levering door de netbeheerder	
Aantal huishoudelijke elektriciteitsafnemers beleverd door de netbeheerder in zijn rol als sociale leverancier	80.571
Totaal aantal huishoudelijke afnemers dat op 31/12 door de netbeheerder werd beleverd en dat recht heeft op de sociale maximumprijs	11.065
Budgetmeter	
Totaal aantal geplaatste ingeschakelde (actieve) budgetmeters op 01/01	43.873
Aantal in het jaar geplaatste budgetmeters, inclusief deze als gevolg van verhuis afnemer	10.485
Aantal uitgeschakelde budgetmeters dat in 2012 opnieuw werd ingeschakeld	2.070
Totaal aantal geplaatste ingeschakelde budgetmeters op 31/12	44.039
Aantal in 2012 geplaatste naakte budgetmeters (als alternatief voor afsluiting)	2.288
Tien ampère	
Totaal aantal geplaatste ingeschakelde (actieve) stroombegrenzers op 01/01	1.673
Totaal aantal geplaatste ingeschakelde stroombegrenzers op 31/12	2.081
Afsluiting	
Aantal toegangspunten dat in de loop van 2012 werd afgesloten (excl. uitsluitingen ingevolge verhuis), na advies LAC	981
Gas	
Levering door de netbeheerder	
Aantal huishoudelijke gasafnemers beleverd door de netbeheerder in zijn rol als sociale leverancier	58.028
Totaal aantal huishoudelijke afnemers dat op 31/12 door de netbeheerder werd beleverd en dat recht heeft op de sociale maximumprijs	8.235
Budgetmeter	
Totaal aantal geplaatste ingeschakelde (actieve) budgetmeters op 01/01	24.220
Totaal aantal geplaatste ingeschakelde budgetmeters op 31/12	27.232
Afsluiting	
Aantal toegangspunten dat in de loop van 2012 werd afgesloten (excl. uitsluitingen ingevolge verhuis), na advies LAC	1.809

Bron: Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (2012).

Voor de levering van gas zijn ongeveer dezelfde regels van kracht als voor de elektriciteitslevering. In 2012 werden 58.028 gezinnen door de sociale leverancier voorzien, slechts 8.235 hadden recht op een sociaal tarief. Het aantal budgetmeters voor gas stijgt volop, omdat deze pas ingevoerd werden in 2008. Voor gas bestaat de technische mogelijkheid van een stroombegrenzer niet. Om te proberen een minimumlevering te garanderen, kunnen gezinnen in de winter terecht bij het OCMW voor oplaadkaarten indien ze de budgetmeter aardgas niet meer kunnen opladen. Eind 2012 hadden 27.232 gezinnen een actieve budgetmeter voor aardgas. In 2012 werden 1.809 huishoudens volledig afgesloten van gas na beslissing door de Lokale Adviescommissie en dus na het doorlopen van de hele wanbetalingsprocedure.

VOOR MEER GEGEVENS

Nationale Bank van België – Centrale voor Kredieten aan Particulieren, de Berlaimontlaan 14, 1000 Brussel, telefoon 02-221.30.06, www.nbb.be.

L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement – Château de Cartier, Place Albert 1er 38, 6030 Marchienne-au-Pont, telefoon 071-33.12.59, http://www.observatoire-credit.be/.

Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG), Graaf de Ferrarisgebouw, Koning Albert II-Laan 20 (bus 19), 1000 Brussel, telefoon 02-553.17.00, info@vreg.be, http://www.vreg.be/.

Vlaams Centrum Schuldenlast, Paviljoenstraat 9, 1030 Brussel, telefoon 02-211.55.74, www.vlaamscentrumschuldenlast.be, info@vlaamscentrumschuldenlast.be.

3. Armoededomeinen

3.1 Werkloosheid

De statistieken inzake werkloosheid ondergingen in januari 2006 een aantal hervormingen. Tot dan werd in hoofdzaak verwezen naar het aantal uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW's).

Het aantal niet-werkende werkzoekenden (NWWZ) is in juni 2013 gestegen met 4,3% ten opzichte van eind juni 2012 (tabel WL 1). Op 1 juni 2013 waren er in België 553.397 NWWZ, van wie net iets meer dan de helft (52,5%) mannen.

In 2013 stijgt het aantal NWWZ's in België met 4,3% ten opzichte van 2012 (tabel WL 2). De grootste stijging van het aantal NWWZ vindt plaats in Vlaanderen +9,3%). Ook in het Waals en het Brussels Gewest stijgt het aantal, maar minder sterk (respectievelijk met 1,9% en 0,9%). In absolute cijfers blijft het Waals Gewest koploper qua werkzoekendenpopulatie.

WL 1 – Aantal niet-werkende werkzoekenden naar geslacht[1], België, 2006-2013 (absolute cijfers en percentages).

Jaar	Mannen		Vrouwen		Totaal	Evolutie totaal AC
	AC	%	AC	%	AC	%
2006	271.311	47,4	301.631	52,6	572.949	+0,7
2007	253.215	47,6	279.244	52,4	532.459	-7,1
2008	226.839	47,5	250.741	52,5	477.580	-10,3
2009	271.992	50,7	264.220	49,3	536.212	+12,3
2010	277.891	51,0	266.795	49,0	544.686	+1,6
2011	262.433	50,6	256.221	49,4	518.654	-4,8
2012	272.817	51,4	257.638	48,6	530.455	+2,3
2013	290.646	52,5	262.751	47,5	553.397	+4,3

1. Toestand eind juni.

Bron: Eigen berekeningen op basis van RVA, Directie Statistieken.

WL 2 – Evolutie van het aantal niet-werkende werkzoekenden, België en gewesten, 2006-2013 (percentages per 30 juni, absolute cijfers en percentages).

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussel HG		Belgie	
	AC	Evolutie %	AC	Evolutie %	AC	Evolutie %	AC	Evolutie %
2006	216.762	-7,9	274.400	+2,8	97.099	+3,2	588.261	-1,4
2007	180.396	-16,8	258.391	-5,8	93.671	-3,5	532.459	-9,5
2008	168.890	-6,4	243.861	-5,6	92.114	-1,7	504.865	-5,2
2009	189.560	+12,2	245.791	+0,8	96.894	+5,2	532.254	+5,4
2010	198.563	+1,7	239.171	-1,6	106.952	+9,2	544.686	+1,6
2011	182.510	-18,1	231.770	-3,1	104.374	-2,4	518.654	-4,8
2012	189.422	+3,8	235.162	+1,5	105.871	+1,4	530.455	+2,3
2013	206.996	+9,3	239.564	+1,9	106.837	+0,9	553.397	+4,3

Bron: Eigen berekeningen op basis van de RVA, Directie Statistieken.

De werkloosheidsgraad (tabel WL 3) geeft de verhouding weer van het aantal niet-werkende werkzoekenden ten opzichte van de totale beroepsbevolking. Tussen 2006 en 2008 daalde de werkloosheidsgraad, maar vanaf 2009 nam deze opnieuw toe tot 11,4% in 2010. In 2011 daalde de werkloosheidsgraad terug, om in 2013 weer zeer licht te stijgen tot 10,9%. De werkloosheidsgraad ligt in het Waals (15,2%) en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (19,9%) meer dan dubbel zo hoog als in het Vlaams Gewest (7,0%).

WL 3 – Evolutie van de werkloosheidsgraad in % van de actieve bevolking, België, per gewest, 2006-2013 (percentages per 30 juni).

Jaar	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels HG	België
2006	7,5	17,8	20,8	12,0
2007	6,4	17,3	20,4	11,2
2008	6,0	16,4	20,1	10,6
2009	6,7	16,5	21,2	11,2
2010	7,1	16,0	23,3	11,4
2011	6,3	14,9	20,0	10,5
2012	6,5	15,0	20,0	10,6
2013	7,0	15,2	19,9	10,9

Bron: RVA, Directie Statistieken.

Halverwege 2013 is 37,9% van de NWWZ tussen 25 en 40 jaar (tabel WL 4). De vijftigplussers vormen de tweede grootste groep met een aandeel van iets meer dan een vijfde (23,5%). De jongeren (< 25 jaar) vertegenwoordigen 18,4% van de werkzoekenden.

WL 4 – Verdeling van het totaal aantal NWWZ naar leeftijd, België, 2006-2013 (percentages per 30 juni).

	< 25j	25 tot 40j	40 tot 50j	50j en +	Totaal
	%	%	%	%	AC
2006	19,6	40,0	23,9	16,5	572.942
2007	18,7	38,4	23,1	19,9	498.662
2008	19,6	38,0	21,7	20,7	512.900
2009	20,7	37,4	20,7	21,3	528.221
2010	18,7	37,7	20,7	22,9	544.686
2011	17,8	37,2	20,7	24,2	518.654
2012	18,4	37,4	20,4	23,9	530.455
2013	18,4	37,9	20,2	23,5	553.397

Bron: RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

Behalve in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest daalt het aandeel NWWZ dat meer dan een jaar werkzoekend is (tabel WL 5). In het Brussels Gewest neemt het aandeel langdurig werklozen toe. 63,8% is er meer dan een jaar werkzoekend. In het Waals Gewest is dat ook meer dan de helft van de werkzoekenden: 56,0%. In het Vlaams Gewest is 43,5% van de NWWZ langer dan een jaar werkzoekend.

WL 5 – Verdeling van de NWWZ volgens inactiviteitsduur, België en gewesten, 2008-2013 (percentages per 30 juni).

Duur	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Vlaams Gewest						
< 3 m	24,9	23,9	21,3	21,7	21,9	21,3
3 tot < 6 m	13,8	17,1	14,9	14,5	15,3	15,6
6 tot < 12 m	17,5	19,8	19,2	18,1	18,8	19,7
1 tot < 2 j	13,4	15,4	19,1	17,3	16,6	17,8
2 tot < 5 j	19,6	14,4	14,1	17,0	17,4	16,6
5 tot < 10 j	7,5	6,8	8,7	8,3	7,0	6,4
10 j en +	3,2	2,6	2,6	3,0	2,9	2,7
Totaal AC	158.114	195.309	198.563	182.510	189.422	206.996
Totaal AC > 1 j	69.160	76.487	88.523	83.382	83.178	89.987
Totaal % > 1 j	43,7	39,2	44,6	45,7	43,9	43,5
Waals Gewest						
< 3 m	12,8	13,6	13,9	14,4	14,7	14,6
3 tot < 6 m	9,4	11,0	10,7	10,7	11,0	11,2
6 tot < 12 m	16,2	16,4	16,5	16,5	17,7	18,2
1 tot < 2 j	16,1	17,3	17,9	17,0	16,7	17,6
2 tot < 5 j	22,2	20,2	20,1	20,7	20,5	19,9
5 tot < 10 j	12,8	12,0	11,7	11,5	10,6	10,3
10 j en +	10,6	9,5	9,3	9,2	8,8	8,3
Totaal AC	229.521	242.967	239.171	231.770	235.162	239.564
Totaal AC > 1 j	141.581	143.360	140.928	135.293	133.086	134.249
Totaal % > 1 j	61,7	59,0	58,9	58,4	56,6	56,0
Brussels Hoofdstedelijk Gewest						
< 3 m	13,1	14,0	13,2	13,4	12,8	12,5
3 tot < 6 m	8,5	10,1	9,8	9,1	9,2	9,0
6 tot < 12 m	14,5	16,4	16,4	14,9	15,1	14,8
1 tot < 2 j	16,3	16,4	18,9	18,0	17,2	17,4
2 tot < 5 j	26,9	33,8	22,0	23,3	24,3	24,7
5 tot < 10 j	14,7	14,9	14,4	11,6	14,4	14,0
10 j en +	5,9	5,4	5,3	5,8	7,0	7,7
Totaal AC	89.945	97.938	106.952	104.374	105.871	106.837
Totaal AC > 1 j	57.434	58.294	64.751	65.315	66.571	68.174
Totaal % > 1 j	63,9	59,5	60,5	62,6	62,9	63,8
België						
< 3 m	16,9	17,3	16,5	16,8	16,9	16,7
3 tot – 6 m	10,7	13,1	12,0	11,8	12,2	12,4
6 tot – 12 m	16,3	17,7	17,5	16,7	17,6	18,1
1 tot – 2 j	15,3	16,5	18,5	17,3	16,8	17,6
2 tot – 5 j	22,2	18,6	18,3	20,0	20,2	19,6
5 tot – 10 j	11,4	10,7	11,1	9,8	10,1	9,5
10 j en +	7,3	6,3	6,1	6,3	6,3	6,1
Totaal AC	477.580	535.214	544.686	518.654	530.455	553.397
Totaal AC > 1 j	268.175	278.141	294.202	283.990	282.835	292.410
Totaal % > 1 j	58,8	52,0	54,0	54,8	53,3	52,8

Bron: RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

Halfweg 2013 is 44,1% van alle NWWZ in België laaggeschoold (maximaal een diploma secundair onderwijs 2de graad. De percentages voor Vlaanderen (41,9%) en Wallonië (49,5%) wijken hiervan nauwelijks af (tabel WL 6).

Van de werkzoekenden met een diploma basisonderwijs is 53,9% in Vlaanderen al langer dan een jaar werkloos. In het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest loopt dat op tot respectievelijk 63,2% en 72,3%. Als we deze cijfers vergelijken met de werkzoekenden met een hoger onderwijsdiploma, dan zien we dat de groep langdurig werklozen verkleint. Toch is in het Brussels Gewest 57,2% van de werkzoekenden met een hoger diploma langer dan een jaar werkzoekend.

WL 6 – Verdeling van de NWWZ naar studieniveau, België en gewesten, 2013 (percentages per 30 juni).

Studieniveau	Vlaams Gewest		Waals Gewest		BHG		België	
	Totaal	> = 1 j	Totaal	> = 1 j	Totaal	> = 1 j	Totaal	> = 1 j
Basisonderwijs	18,7	53,9	24,6	63,2	21,1	72,3	21,7	62,0
Secundair 2de graad	23,2	46,5	24,9	61,8	15,2	68,2	22,4	56,7
Secundair 3de en 4de graad	22,4	41,4	27,5	51,5	16,8	64,5	23,5	50,0
Hoger onderwijs	16,5	34,5	11,8	44,0	19,4	57,2	15,0	43,4
Leercontract	2,2	39,2	3,4	54,9	1,3	62,3	2,6	50,6

Bron: RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

Van de 72.128 schoolverlaters van het schooljaar 2010-2011 in Vlaanderen was 11,7% (of 8.449 jongeren) een jaar later nog steeds werkzoekend (tabel WL 7), wat een stijging betekent in vergelijking met het schooljaar voordien. Vooral jongeren die het secundair onderwijs niet afmaakten, hebben minder kans om snel werk te vinden: 26,8% van hen heeft na één jaar nog geen werk gevonden. Bij wie hoger onderwijs volgde, ligt dat percentage lager. De gevolgen van de financieel-economische crisis zijn hier ook merkbaar: pas afgestudeerden raken minder snel aan werk dan voordien.

WL 7 – Aantal schoolverlaters, bij de VDAB ingeschreven schoolverlaters en nog werkzoekende schoolverlaters na 1 jaar (aantal en verhouding ten opzichte van totaal), per onderwijsniveau, Vlaanderen, 2012 (schoolverlaters 2011).

	Aantal schoolverlaters	Inschrijvingen VDAB	Nog werkzoekend na 1 jaar	% nog werkzoekend na 1 jaar t.o.v. alle schoolverlaters
Max. SO 1ste graad	2.644	2.394	996	37,7
Leertijd	1.016	937	147	14,5
DBSO	1.456	1.455	390	26,8
aso/bso/tso/kso 2de graad	6.344	5.529	1.698	26,8
aso 3de graad	5.423	3.095	539	11,9
bso 3de en 4de graad	12.999	11.492	1.465	3,6
tso/kso 3de graad	12.644	10.588	1.437	11,4
Professionele bachelor	15.394	13.097	819	5,3
Academische bachelor	904	615	95	10,5
Universiteit	14.204	10.497	863	2,0
Totaal	72.128	59.699	8.449	11,7

Bron: VDAB – Studiedienst, 2013.

Het aantal betalingen door de RVA is het afgelopen jaar in de meeste categorieën gedaald, vooral bij de werknemers die door de RVA worden ondersteund: hier vindt een daling plaats van 20,6% ten opzichte van 2012. De uitkeringen voor tijdelijk werklozen, activeringsmaatregelen en deeltijdse werknemers met behoud van rechten nemen af. Enkel de categorie 'andere' kent een toename: de crisispremies en ontslaguitkeringen zijn bijvoorbeeld met 24,7% toegenomen.

WL 8 – Evolutie van de betalingen door de RVA , België, juli 2012 – juli 2013.

		Juli 2012	Juli 2013	Evolutie
1.	**De vergoede werklozen**	**647.595**	**637.853**	**-2,0%**
1.1	*Niet-werkende werkzoekenden met recht op uitkeringen betaald door RVA*	*452.297*	*445.683*	*-1,5%*
1.1.1	Na een voltijdse betrekking	319.643	325.876	+1,9%
1.1.2	Na een vrijwillig deeltijdse betrekking	29.830	20.837	-30,1%
1.1.3	Rechthebbenden op inschakelingsuitkeringen	98.589	94.473	-4,2%
1.1.4	Werkloosheid met bedrijfstoeslag zonder vrijstelling van inschrijving werkzoekende	4.235	4.497	+6,2%
1.2	*Niet-werkende niet-werkzoekenden met recht op uitkeringen betaald door RVA*	*195.298*	*183.622*	*-6,0%*
1.2.1	Sociale en familiale moeilijkheden	8.501	7.434	-12,6%
1.2.2	Oudere werklozen	76.307	69.799	-8,5%
1.2.3	Werkloosheid met bedrijfstoeslag met vrijstelling van inschrijving werkzoekende	110.490	106.389	-3,7%
1.1.4	Na een vrijwillig deeltijdse betrekking	0	8.548	nvt
2.	**De werknemers die door de RVA worden ondersteund**	**327.143**	**259.638**	**-20,6%**
2.1	*Tijdelijke werklozen en verwante uitkeringen*	*144.163*	*114.715*	*-20,4%*
2.1.1	Tijdelijk werklozen en verwante uitkeringen	128.905	99.560	-22,8%
2.1.2	Onthaalouders	3.980	3.609	-9,3%
2.1.3	Jeugdvakantie	833	738	-11,4%
2.1.4	Seniorvakantie	158	125	-20,9%
2.1.5	Niet-bezoldigde periode in het onderwijs	10.213	10.685	+4,6%
2.1.6	Pleegzorg	74	98	+32,4%
2.2	*Deeltijdse werknemers met behoud van rechten en een inkomensgarantie-uitkering*	*53.337*	*46.581*	*-12,7%*
2.3	*Activeringsmaatregelen*	*129.643*	*98.242*	*-24,2%*
2.3.1	Werklozen met PWA-vrijstelling	1.424	1.417	-0,5%
2.3.2	Activeringsmaatregelen gericht op werklozen die zich inzetten in het buitenland	7	19	+171,4%
2.3.3	Activeringsmaatregelen gericht op jongere werklozen	283	204	-27,9%
2.3.4	Activeringsmaatregelen gericht op oudere werklozen	20.703	18.898	-8,7%
2.3.5	Activeringsmaatregelen gericht op opleiding van werklozen: studies	17.019	16.885	-0,8%
2.3.6	Activeringsmaatregelen gericht op opleiding van werklozen: beroepsopleiding	15.443	15.575	0,9%
2.3.7	Activeringsmaatregelen gericht op langdurig werklozen	73.546	44.392	-39,6%
2.3.8	Kinderopvangtoeslag	1.204	839	-30,3%
2.3.9	Activeringsmaatregelen gericht op het aanmoedigen van werklozen om zich te vestigen als zelfstandige	14	13	-7,1%

		Juli 2012	Juli 2013	Evolutie
3.	**De werknemers die met steun van de RVA hun arbeidstijd aanpassen**	**272.596**	**271.600**	**-0,4%**
3.1	*Halftijds brugpensioen*	*709*	*498*	*-29,8%*
3.2	*Loopbaanonderbreking en thematische verloven*	*136.109*	*138.740*	*+1,9%*
3.2.1	Loopbaanonderbreking – volledige onderbreking	6.244	5.268	-15,6%
3.2.2	Loopbaanonderbreking – vermindering van prestaties	66.906	64.323	-3,9%
3.2.3	Ouderschapsverlof, palliatieve zorgen en medische bijstand	62.959	69.149	+9,8%
3.3	*Tijdskrediet*	*135.778*	*132.362*	*-2,5%*
3.3.1	Tijdskrediet – volledige onderbreking	6.887	6.066	-11,9%
3.3.2	Tijdskrediet – vermindering van prestaties	128.891	126.296	-2,0%
4.	**Andere**	**4.584**	**5.206**	**+13,6%**
4.1	Crisispremie en ontslaguitkeringen	3.150	3.928	+24,7%
4.2	Grensarbeiders	510	419	-17,8%
4.3	Toeslag beroepsopleiding	117	111	-5,1%
4.4	Mobiliteitstoeslag	0	1	nvt
4.5	PWA-opleidingstoeslag	3	1	-66,7%
4.6	Stagebonus	804	746	-7,2%

Bron: RVA – Directie Statistiek.

In 2012 steeg het aantal beslissingen tot schorsing met 2% (tabel WL 9). De schorsing omwille van langdurige werkloosheid wordt sinds de inwerkingtreding van de opvolgingsprocedure van het zoekgedrag naar werk afgebouwd. Voor bepaalde werklozen (die voor 1 juli 2006 verwittigd werden van deze beslissing) kan deze maatregel echter bevestigd worden in een nieuwe beslissing. In 2012 ging het om 96 gevallen. Bij uitsluitingen omwille van een fout of overtreding van de werkloze zijn het nog steeds vooral mannen die worden uitgesloten (62,6%). Deze groep verdubbelde bijna in vergelijking met 2005. Deze forse stijging is voornamelijk te wijten aan de strengere controles van de RVA.

WL 9 – Beslissingen tot schorsing of uitsluiting van een werkloosheidsuitkering naar reden[1] en geslacht, België, 1990, 1995-2012 (absolute cijfers).

	Beslissingen tot schorsing van het recht op uitkeringen wegens langdurige werkloosheid (art. 83§ 1)			Uitsluitingen omwille van een fout of overtreding van de werkloze[2]			Totaal aantal beslissingen tot schorsing en uitsluiting
	Mannen	Vrouwen	Subtotaal	Mannen	Vrouwen	Subtotaal	
1990	111	1.664	1.775	15.648	19.110	34.758	36.533
1995	2.448	19.826	22.274	21.235	12.454	33.689	55.963
1997	4.204	14.699	18.903	21.035	11.069	32.104	51.007
1998	3.652	11.293	14.945	19.588	10.043	29.631	44.576
1999	2.916	8.566	11.482	15.930	8.154	24.084	35.566
2000	2.548	7.588	10.136	14.323	7.711	22.034	32.170
2001	2.362	6.565	8.927	14.041	7.691	21.732	30.659
2002	2.329	5.787	8.116	15.717	8.794	24.511	32.627
2003	2.398	5.961	8.359	16.405	8.683	25.088	33.447
2004	2.574	4.965	7.539	16.558	8.977	25.535	33.074
2005	989	2.972	3.961	19.637	11.069	30.706	34.667

	Beslissingen tot schorsing van het recht op uitkeringen wegens langdurige werkloosheid (art. 83§ 1)			Uitsluitingen omwille van een fout of overtreding van de werkloze[2]			Totaal aantal beslissingen tot schorsing en uitsluiting
	Mannen	Vrouwen	Subtotaal	Mannen	Vrouwen	Subtotaal	
2006	302	969	1.271	25.002	14.066	39.068	40.339
2007	44	178	222	26.268	14.555	40.823	41.045
2008	25	131	156	32.084	17.312	49.396	49.552
2009	20	85	105	32.323	18.587	50.910	51.015
2010	12	71	83	35.043	19.936	54.979	55.062
2011	9	78	87	35.599	22.131	57.730	57.817
2012	11	85	96	36.848	22.055	58.903	58.999

1. Het betreft sancties zonder, met gedeeltelijk of met volledig uitstel. Verwittigingen worden niet meegerekend.
2. Het betreft sancties omwille van vrijwillige werkloosheid en administratieve sancties. Van vrijwillige werkloosheid is sprake wanneer iemand een passende dienstbetrekking verlaat of weigert zonder wettige reden; ontslagen wordt ingevolge zijn foutieve houding; een beroepsopleiding stopzet of weigert; zich zonder voldoende rechtvaardiging niet aanmeldt bij een werkgever of de bevoegde dienst voor arbeidsbemiddeling wanneer hij daartoe werd opgeroepen; een inschakelingsparcours weigert of stopzet of aan de basis van de mislukking ervan ligt; zich niet inschrijft of niet voldoende lang ingeschreven blijft in een tewerkstellingscel; niet meewerkt aan activiteiten van de tewerkstellingscel of een opleiding weigert. Daarnaast gaat het om ontslagen werknemers van minstens 45 jaar, die outplacement weigeren of er niet aan meewerken; of die de werkgever die geen outplacement aanbiedt, niet in gebreke stellen. Administratieve sancties worden opgelegd aan werklozen die een te hoge daguitkering ontvangen ingevolge een onjuiste aangifte van de gezinstoestand of die uitkeringen cumuleren met een inkomen.

Bron: RVA, *Jaarverslag* (diverse jaargangen).

VOOR MEER GEGEVENS

Startpunt voor werk en sociale economie, www.werk.be.

FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Ernest Blerotstraat 1, 1070 Brussel, telefoon 02-233.41.11, fax 02-233.44.88, http://werk.belgie.be/.

Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA), Parkstraat 47 (bus 5300), 3000 Leuven, telefoon 016-32.33.33, fax 016-32.33.44, hiva@kuleuven.be, http://www.hiva.be/.

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, Keizerslaan 7, 1000 Brussel, telefoon 02-515.41.11, http://www.rva.be/.

Steunpunt Werk en Sociale Economie (WSE), Parkstraat 45 (bus 5303), 3000 Leuven, telefoon 016-32.32.39, fax 016-32.32.40, steunpuntwse@econ.kuleuven.be, http://www.steunpuntwse.be.

VDAB, Keizerslaan 11, 1000 Brussel, telefoon 0800-30.700, fax 02-506.15.90, info@vdab.be, www.vdab.be.

3.2 Onderwijs

Tabel ON 1 toont de evolutie van het aantal leerlingen in het Nederlandstalig gewoon en buitengewoon kleuteronderwijs. In totaal woonde in het schooljaar 2012-2013 minder dan 1% (of 2.023) kleuters het buitengewoon onderwijs bij.

Het aandeel leerlingen dat buitengewoon lager onderwijs volgt, ligt een stuk hoger dan in het kleuteronderwijs (tabel ON 2). Sinds het begin van de jaren 1990 steeg het aantal leerlingen in het buitengewoon lager onderwijs met meer dan 50%. Het voorbije schooljaar volgde 6,8% van de leerlingen in het lager onderwijs les in het buitengewoon onderwijs.

ON 1 – Evolutie van het aantal leerlingen in het Nederlandstalig gewoon en buitengewoon kleuteronderwijs, aandeel van het buitengewoon kleuteronderwijs in het totaal kleuteronderwijs en groei-index van het buitengewoon kleuteronderwijs, Vlaanderen, 1990-1991 tot en met 2012-2013.

Schooljaar	Gewoon kleuteronderwijs	Buitengewoon kleuteronderwijs[1]		
	Totaal aantal leerlingen	Totaal aantal leerlingen	% lln van totaal kleuteronderwijs	Index (1990-1991 = 100)
1990-1991	212.697	1.405	0,66	100,0
1995-1996	253.756	1.947	0,76	138,6
2000-2001	238.881	1.701	0,71	121,1
2001-2002	237.818	1.686	0,70	120,0
2002-2003	236.417	1.726	0,72	122,8
2003-2004	234.951	1.720	0,73	122,4
2004-2005	233.172	1.791	0,76	127,5
2005-2006	232.709	1.821	0,78	129,6
2006-2007	233.344	1.907	0,81	135,7
2007-2008	237.530	1.950	0,81	138,8
2008-2009	243.482	1.977	0,81	140,7
2009-2010	250.391	1.962	0,80	139,6
2010-2011	257.424	1.975	0,76	140,6
2011-2012	262.603	1.986	0,75	140,6
2012-2013	265.953	2.023	0,75	144,0

1. Bij het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs wordt type 5 niet meegerekend.

Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Stafdiensten Onderwijs en Vorming.

ON 2 – Evolutie van het aantal leerlingen in het Nederlandstalig gewoon en buitengewoon lager onderwijs, aandeel van het buitengewoon lager onderwijs in het totaal lager onderwijs en groei-index van het buitengewoon lager onderwijs, Vlaanderen, 1990-1991 tot en met 2012-2013.

Schooljaar	Gewoon lager onderwijs	Buitengewoon lager onderwijs[1]		
	Totaal aantal leerlingen	Totaal aantal leerlingen	% lln van totaal lager onderwijs	Index (1990-1991 = 100)
1990-1991	412.140	18.438	4,28	100,0
1995-1996	390.195	22.528	5,53	123,8

Schooljaar	Gewoon lager onderwijs	Buitengewoon lager onderwijs[1]		
	Totaal aantal leerlingen	Totaal aantal leerlingen	% lln van totaal lager onderwijs	Index (1990-1991 = 100)
2000-2001	409.323	26.212	6,02	142,2
2001-2002	407.526	26.794	6,17	145,3
2002-2003	404.308	26.901	6,24	145,9
2003-2004	399.615	26.952	6,32	146,2
2004-2005	393.910	26.768	6,36	145,2
2005-2006	388.973	26.753	6,44	145,1
2006-2007	387.157	26.794	6,47	145,3
2007-2008	384.557	27.140	6,59	147,2
2008-2009	381.882	27.543	6,73	149,4
2009-2010	380.197	27.705	6,79	150,3
2010-2011	381.983	28.225	6,88	153,1
2011-2012	386.696	28.566	6,88	154,9
2012-2013	392.351	28.481	6,78	154,5

1. Bij het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs wordt type 5 niet meegerekend.
Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Stafdiensten Onderwijs en Vorming.

Ook in het secundair onderwijs (tabel ON 3) stelt men een stijging vast van het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs: sinds het schooljaar 1990-1991 is dat aantal met 46% toegenomen. Ook het absolute aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs stijgt verder tegenover vorig schooljaar. Het aantal leerlingen in het gewoon secundair onderwijs daalt daarentegen verder.

ON 3 – Evolutie van het aantal leerlingen in het Nederlandstalig gewoon en buitengewoon secundair onderwijs, aandeel van het buitengewoon secundair onderwijs in het totaal secundair onderwijs en groei-index van het buitengewoon secundair onderwijs, Vlaanderen, 1990-1991 tot en met 2012-2013.

Schooljaar	Gewoon secundair onderwijs	Buitengewoon secundair onderwijs[1]		
	Totaal aantal leerlingen	Totaal aantal leerlingen	% leerlingen van totaal secundair onderwijs	Index (1990-1991 = 100)
1990-1991	426.325	13.834	3,14	100,0
1995-1996	435.436	15.537	3,45	112,3
2000-2001	413.343	15.763	3,67	113,9
2001-2002	414.079	16.084	3,74	116,3
2002-2003	419.379	16.402	3,76	118,6
2003-2004	427.922	16.792	3,78	121,4
2004-2005	435.048	17.393	3,84	125,7
2005-2006	439.550	17.801	3,89	128,5
2006-2007	439.338	18.189	3,98	131,5
2007-2008	438.338	18.263	4,00	131,5
2008-2009	436.146	18.548	4,08	131,2
2009-2010	429.745	19.015	4,24	137,5
2010-2011	424.820	19.487	4,39	140,9

Schooljaar	Gewoon secundair onderwijs	Buitengewoon secundair onderwijs[1]		
	Totaal aantal leerlingen	Totaal aantal leerlingen	% leerlingen van totaal secundair onderwijs	Index (1990-1991 = 100)
2011-2012	420.685	19.835	4,50	143,4
2012-2013	418.817	20.177	4,60	145,9

1. Bij het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs wordt type 5 niet meegerekend.

Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Stafdiensten Onderwijs en Vorming.

De onderstaande tabel (ON 4) geeft het aandeel leerlingen van vreemde nationaliteit in de verschillende onderwijsniveaus weer. Deze cijfers verbergen wel de allochtone leerlingen die ondertussen de Belgische nationaliteit hebben verworven. In het buitengewoon kleuteronderwijs is de stijging van het aantal leerlingen van vreemde herkomst het grootst: 12,1% van de leerlingen heeft een vreemde herkomst. Op elk onderwijsniveau en zowel in het gewoon als het buitengewoon onderwijs is er een toename waar te nemen.

Tabel ON 5 toont de leerachterstand van leerlingen met Belgische en vreemde nationaliteit aan het einde van het lager onderwijs. Algemeen hebben jongens iets meer leerachterstand dan meisjes, zowel bij leerlingen met vreemde nationaliteit als bij Belgische leerlingen. Van de leerlingen met vreemde nationaliteit kampt in het schooljaar 2012-2013 41,0% aan het einde van het lager onderwijs met een of meer jaren leerachterstand. Bij de leerlingen met Belgische nationaliteit is dat 12,9%.

ON 4 – Het aantal vreemde leerlingen ten opzichte van de totale schoolbevolking per Nederlandstalig onderwijsniveau, Vlaanderen, 1995-1996 tot en met 2012-2013.

	Kleuter onderwijs		Lager onderwijs		Secundair onderwijs		Hoge-school	Universi-teit
	GO	BO	GO	BO	GO	BO		
1995-1996	6,28	6,88	6,14	8,29	4,77	10,27	2,12	4,71
2000-2001	6,53	7,76	6,48	7,95	4,44	9,26	1,85	3,71
2001-2002	6,28	5,81	6,39	7,07	4,28	9,38	1,95	3,64
2002-2003	6,10	4,69	6,40	7,12	4,37	9,21	2,26	3,67
2003-2004	5,97	5,29	6,37	6,83	4,44	9,05	2,62	4,00
2004-2005	5,90	5,70	6,35	6,71	4,42	8,75	2,80	3,82
2005-2006	5,92	5,66	6,30	6,66	4,52	8,49	3,00	4,25
2006-2007	5,80	5,45	6,21	6,58	4,72	8,62	3,27	4,46
2007-2008	5,59	5,59	6,12	6,41	4,85	8,45	3,40	5,74
2008-2009[1]	5,54	4,91	6,30	6,51	5,03	8,52	3,66	6,24
2009-2010	5,74	4,49	6,49	6,60	5,35	8,72	3,93	7,28
2010-2011	6,28	5,81	6,39	7,07	4,28	9,38	4,00	7,65
2011-2012	8,44	10,47	7,34	9,62	6,23	9,84	nb	nb
2012-2013	9,05	12,11	7,55	10,29	6,53	10,44	nb	nb

1. Voor 2008-2009 werden de cijfers op 01/02 van het betreffende academiejaar weergegeven, vanaf 2008-2009 is dat op 31/10.
   GO = Gewoon onderwijs BO = Buitengewoon onderwijs

Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Stafdiensten Onderwijs en Vorming.

ON 5 – Achterstand in de studie van kinderen van Belgische en vreemde nationaliteit aan het einde van het Nederlandstalig gewoon lager onderwijs, naar geslacht, Vlaanderen, 1990-1991 tot en met 2012-2013.

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
1990-1991	11,67	9,31	10,51	0,53	0,36	0,45	0,03	0,02	0,03
1995-1996	12,54	10,23	11,41	0,54	0,47	0,51	0,04	0,04	0,04
2000-2001	12,80	10,62	11,72	0,64	0,57	0,60	0,03	0,03	0,03
2001-2002	12,92	10,87	11,90	0,68	0,62	0,65	0,03	0,04	0,03
2002-2003	12,98	11,08	12,04	0,73	0,67	0,70	0,03	0,04	0,03
2003-2004	13,05	11,31	12,18	0,80	0,70	0,75	0,04	0,03	0,04
2004-2005	13,19	11,56	12,38	0,84	0,77	0,80	0,06	0,06	0,06
2005-2006	13,32	11,74	12,53	0,86	0,79	0,83	0,04	0,03	0,04
2006-2007	13,49	11,94	12,72	0,92	0,86	0,89	0,04	0,03	0,04
2007-2008	13,42	11,96	12,96	0,98	0,89	0,94	0,04	0,03	0,04
2008-2009	13,54	12,10	12,82	1,05	0,96	1,01	0,04	0,04	0,04
2009-2010	13,66	12,13	12,90	1,10	0,98	1,04	0,04	0,05	0,04
2010-2011	13,47	12,24	12,86	1,12	1,00	1,06	0,05	0,05	0,05
2011-2012	13,06	11,99	12,53	1,07	0,92	0,99	0,04	0,04	0,04
2012-2013	12,52	11,36	11,94	0,95	0,85	0,90	0,04	0,03	0,03

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
1990-1991	35,20	32,27	33,37	7,16	7,49	7,39	0,73	1,13	0,93
1995-1996	34,40	32,29	33,36	8,09	6,86	7,48	1,11	1,20	1,15
2000-2001	35,78	33,58	34,69	9,73	9,26	9,49	1,65	1,58	1,61
2001-2002	35,77	33,86	34,93	9,98	9,54	9,77	1,85	1,53	1,69
2002-2003	35,86	33,97	34,94	10,33	9,38	9,87	1,77	1,78	1,77
2003-2004	35,05	33,87	34,47	10,12	9,37	9,75	1,61	1,70	1,66
2004-2005	34,89	32,95	33,94	9,85	9,29	9,58	1,57	1,57	1,57
2005-2006	34,01	31,77	32,91	9,37	9,21	9,29	1,54	1,46	1,50
2006-2007	33,10	31,39	32,24	9,49	8,55	9,02	1,31	1,19	1,25
2007-2008	32,10	30,16	31,13	9,41	8,71	9,06	1,21	1,05	1,13
2008-2009	32,24	30,02	31,12	8,77	8,44	8,61	1,14	1,11	1,13
2009-2010	31,86	30,62	31,24	8,84	8,39	8,61	1,08	1,18	1,13
2010-2011	32,62	30,71	31,67	9,35	8,78	9,07	1,06	1,20	1,13
2011-2012	33,71	31,21	32,46	9,07	8,68	8,87	1,22	1,17	1,20
2012-2013	33,35	30,72	32,04	8,29	7,84	8,06	0,83	0,92	0,87

Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Stafdiensten Onderwijs en Vorming.

Aan het einde van het gewoon secundair onderwijs (tabel ON 6) heeft 33,1% van de leerlingen minimaal een jaar leerachterstand, ten opzichte van 18,6% in het eerste jaar van het secundair onderwijs. Gedurende deze zes jaar neemt het aantal leerlingen met leerachterstand dus verder toe.

ON 6 – Evolutie van leerlingen met leerachterstand in het Nederlandstalig gewoon secundair onderwijs, Vlaanderen, 1992-1993 tot en met 2012-2013.

Schooljaar	Totaal aantal leerlingen	% Leerlingen met leerachterstand		
		Alle lj.[1]	1ste lj.	6de lj.
1992-1993	428.227	31,4	20,4	40,2
1995-1996	435.436	29,4	19,9	38,1
2000-2001[2]	395.177	29,1	19,3	36,4
2001-2002[2]	394.978	29,0	19,7	37,0
2002-2003[2]	399.594	28,9	19,8	37,2
2003-2004[2]	407.003	28,7	20,1	36,1
2004-2005[2]	413.511	28,4	20,5	35,6
2005-2006[2]	417.675	28,3	21,0	34,7
2006-2007[2]	417.783	28,6	21,3	33,8
2007-2008[2]	416.567	29,1	20,9	34,2
2008-2009[2]	414.282	29,4	20,5	34,9
2009-2010[2]	410.957	29,4	20,7	35,6
2010-2011[2]	384.602	27,4	18,9	34,4
2011-2012[2]	401.286	29,2	21,1	35,6
2012-2013	376.052	26,7	18,6	33,1

1. Derde jaar van de derde graad inbegrepen, anderstalige nieuwkomers en vierde graad niet inbegrepen.
2. Modulair onderwijs, zevende jaar, vierde graad en anderstalige nieuwkomers niet inbegrepen.

Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Stafdiensten Onderwijs en Vorming.

In het schooljaar 2012-2013 kregen 315.509 kinderen een studietoelage (tabel ON 7). Deze cijfers zijn nog niet definitief: er staan nog 51.826 dossiers 'in beraad', waardoor dit aantal nog kan stijgen. De evolutie moet hier dus gerelativeerd worden. In het secundair onderwijs vindt men het grootste aantal beursstudenten. Studenten uit het hoger onderwijs hebben recht op het hoogste bedrag, waardoor in het totale bedrag het grootste aandeel naar het hoger onderwijs gaat.

ON 7 – Aantal beursstudenten en toegekende studietoelagen, Vlaanderen, 2011-2012 en 2012-2013.

	Aantal beursstudenten		Gemiddelde studietoelage		Totaal bedrag	
	2011-2012	2012-2013	2011-2012	2012-2013	2011-2012	2012-2013
Kleuter onderwijs	50.334	50.144	85,12	87,33	4.284.430	4.379.076
Lager onderwijs	98.979	99.536	120,87	123,95	11.963.636	12.337.511
Secundair onderwijs	119.790	121.343	408,64	420,33	48.950.903	51.003.613
Hoger onderwijs	44.673	44.486	1.639,34	1.671,81	73.234.419	74.372.129
Totaal	313.776	315.509	–	–	138.433.388	142.092.328

Bron: Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, Afdeling Studietoelagen. Toestand gekend per 30/09.

Bij basiseducatie kunnen volwassenen met een beperkte of onafgewerkte schoolloopbaan hun basisvaardigheden opfrissen en versterken. Wanneer volwassenen in hun dagelijkse leven, in hun werksituatie of tijdens het volgen van een (beroeps)opleiding moeite ondervinden met basisvaardigheden op het vlak van taal, rekenen, computer of algemene vorming, dan kan het opleidingsaanbod van Basiseducatie hen nieuwe kansen bieden. Het opleidingsaanbod wordt ingedeeld in zeven leergebieden: Nederlands voor Nederlandstaligen, Nederlands voor anderstaligen, alfabetisering in het Nederlands als tweede taal, rekenen/wiskunde, algemene vorming, computer, opstap Frans en Engels. Vóór 2008 werd het aantal cursisten weergegeven, maar deze cijfers werden vervangen door het aantal gesubsidieerde lesuren. Het aantal gesubsidieerde lesuren basiseducatie steeg de afgelopen vijf schooljaren (tabel ON 8).

ON 8 – Aantal gesubsidieerde lesuren die worden gevolgd in cursussen basiseducatie, 2008-2009 tot 2012-2013, Vlaanderen.

Schooljaar	AC
2008-2009	3.404.631
2009-2010	3.430.083
2010-2011	3.561.325
2011-2012	3.634.677
2012-2013	3.659.523

Bron: Centra voor Basiseducatie.

Uit de SONAR-enquête ('Studie van Onderwijs naar Arbeidsmarkt') blijkt dat er een verband is tussen het opleidingsniveau en de tewerkstelling van de ouders en het starten in het hoger onderwijs. Wanneer vader of moeder hooggeschoold is, stroomt bijna negen op tien van de jongeren (23-jarigen) na het secundair onderwijs door naar het hoger onderwijs (tabel ON 9). Dat loopt terug tot 44% wanneer de moeder laaggeschoold is

en tot 48% wanneer de vader laaggeschoold is. Meer meisjes dan jongens vatten hogere studies aan: dat is zo wanneer (één van) de ouders hooggeschoold zijn, maar nog meer uitgesproken als de ouders midden- of laaggeschoold zijn.

ON 9 – Starters in het hoger onderwijs naar opleidingsniveau en tewerkstellingssituatie van de ouders, Vlaanderen, 2001-2002 en 2003-2004 (percentages).

	2001-2002			2003-2004		
	Jongens	Meisjes	Totaal	Jongens	Meisjes	Totaal
Opleidingsniveau vader						
Hooggeschoold	86,8	93,6	90,2	85,3	92,7	88,9
Middengeschoold	60,0	78,9	69,1	54,0	77,3	64,9
Laaggeschoold	32,9	49,3	41,0	39,0	56,1	47,6
Niet-hooggeschoold (midden en laag)	47,6	65,0	56,1	46,8	66,4	56,3
Opleidingsniveau moeder						
Hooggeschoold	85,3	91,9	88,6	85,8	92,0	88,7
Middengeschoold	62,4	79,6	70,9	58,2	81,5	70,2
Laaggeschoold	37,1	52,4	44,8	37,7	49,8	43,6
Niet-hooggeschoold (midden en laag)	50,0	66,1	58,0	47,8	66,1	57,0
Tewerkstellingssituatie vader						
Werkend	60,7	74,1	67,3	57,7	74,6	65,8
Werkloos/OCMW	24,1	56,0	38,9	32,5	39,5	35,9
Ziekte/invaliditeit	25,7	37,3	32,6	39,5	46,3	43,5
(Brug)pensioen	41,2	62,5	52,7	41,9	60,0	51,6
Huisman	50,0[1]	33,3[1]	40,0[1]	100,0[1]	66,7[1]	71,4[1]
Andere	45,5[1]	-	33,3	20,0[1]	37,5	30,8[1]
Tewerkstellingssituatie moeder						
Werkend	62,4	78,0	70,1	60,0	78,8	69,0
Werkloos/OCMW	51,1	52,9	52,2	37,7	54,7	46,6
Ziekte/invaliditeit	34,5	48,4	41,7	48,6	58,7	54,3
(Brug)pensioen	50,0[1]	88,9[1]	70,6	57,1[1]	62,5[1]	60,0
Huisvrouw	52,5	62,4	57,4	52,2	62,4	57,2
Andere	53,8	66,7	61,3	62,5[1]	69,2	66,7

1. Minder dan 10 beantwoorders.

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

Ook de tewerkstellingssituatie speelt een rol bij de beslissing om hogere studies aan te vatten: wanneer de vader werkloos was bij de uitstroom van de student, stroomde maar een derde (33%) van de jongens en twee vijfde (40%) van de meisjes naar het hoger onderwijs door. Wanneer de vader werkt, stijgt het aandeel tot drie vijfde (58%) van de jongens en drie vierde (75%) van de meisjes.

Ander onderzoek bevestigt de relatie tussen opleidingsniveau van de ouders en de leerprestaties van de kinderen. Zo toont Dronkers (2010) op basis van PISA-data aan dat het gemiddeld opleidingsniveau van de ouders een groot effect heeft op de taalvaardigheid van de leerlingen.

VOOR MEER GEGEVENS

Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, Hendrik Consciencegebouw, Koning Albert II-laan 15, 1210 Brussel, telefoon 02-553.17.00, stafdiensten.onderwijs@vlaanderen.be, http://www.ond.vlaanderen.be/onderwijsstatistieken/.

Vlaams Ondersteuningscentrum voor Volwassenenonderwijs (VOCVO), Kardinaal Mercierplein 1, 2800 Mechelen, telefoon 015-44.65.00, fax 015-44.65.01, vraag@vocvo.be, http://www.vocvo.be/.

Vlaamse Onderwijsraad (VLOR), Kunstlaan 6 (bus 6), 1210 Brussel, telefoon 02-219.42.99, fax 02-219.81.18, info@vlor.be, http://www.vlor.be/.

3.3 Huisvesting

De Woonsurvey 2005 is vooralsnog een eenmalige bevraging geweest. In 2012-2013 gebeurde het veldwerk voor een nieuwe woonsurvey (het grote Woononderzoek 2013), waarvan de resultaten in 2014 beschikbaar zullen zijn. Tot die tijd lijkt het ons interessant om de cijfers omtrent het socio-economisch profiel van eigenaars en huurders uit de EU-SILC-enquête ('European Union Statistics on Income and Living Conditions') weer te geven. We doen dat aan de hand van Heylen en Winters (2009), die de mogelijkheden van de SILC-data vergeleken met deze van de Woonsurvey. Ten opzichte van de Woonsurvey hebben de EU-SILC-cijfers hun beperkingen: zo is de steekproef kleiner en heeft de SILC een veel lagere respons. Bovendien vermoedt men naar huishoudtype en eigendomsstatus een vertekening. Vanwege deze redenen is het niet aangewezen om een evolutie van het eigenaarschap in Vlaanderen weer te geven. We beperken ons daarom in tabel HV 1 tot het profiel van de eigenaars en huurders op basis van de SILC-data 2011. Onder de categorie 'huurders' worden de huurders op de private markt en de huurders aan verminderd tarief gerekend.

Uit de armoedecijfers weten we dat huurders een groter armoederisico lopen. In 2011 is 71,9% van de bevolking eigenaar en 26,8% huurder. Bij de 17-34-jarigen werd nog door 34% gehuurd, dat aandeel neemt af met de leeftijd. Eenoudergezinnen huren het vaakst (51,1%). Bij de eenpersoonshuishoudens is 46,5% huurder. Slechts 14,6% van de koppels met twee kinderen huurt de woning. Het aandeel eigenaars neemt toe naarmate het opleidingsniveau stijgt: 78,6% van de hoger opgeleiden is eigenaar, terwijl dit voor de lager opgeleiden 66,3% (diploma lager onderwijs) of 67,2% (diploma lager secundair onderwijs) is. Ook naar tewerkstellingssituatie zijn er duidelijke verschillen.

HV 1 – Eigenaars, huurders en gratis huurders naar leeftijd, huishoudtype, onderwijsniveau en nationaliteit, Vlaanderen, 2011.

	Eigenaar	Huurder	Gratis bewoner
Algemeen	**71,9**	**26,8**	**1,3**
Leeftijdscategorie			
17-34	64,1	34,0	1,9
35-44	69,7	28,8	1,6
45-64	77,4	21,7	0,9
64 en ouder	77,6	20,9	1,5
Huishoudtype			
Eenpersoonshuishouden	51,1	46,5	2,4
Eenoudergezin	39,9	59,4	0,7
Koppel zonder kind, beide volwassenen < 65 jaar	68,3	30,2	1,4
Koppel met 2 kinderen	84,2	14,6	1,2
Onderwijsniveau			
Lager onderwijs	66,3	32,9	0,8
Lager secundair onderwijs	67,2	31,3	1,5
Hoger secundair onderwijs	73,3	25,3	1,4
Hoger onderwijs	78,6	19,9	1,4
Activiteitsstatus			
Tewerkgesteld	74,6	23,8	1,6
(Brug)pensioen	79,1	19,7	1,2
Werkloos	44,7	53,3	2,0
Overige inactieven	67,1	31,9	1,0

Bron: EU-SILC 2011.

Sociale verhuurkantoren (of kortweg SVK's) huren woningen en appartementen van een eigenaar. Deze verhuren zij aan kwetsbare bewoners. Eind 2012 waren er in Vlaanderen 52 erkende sociale verhuurkantoren, waarvan 8 zonder gewestelijke subsidie. Een SVK moet immers eerst een jaar erkend zijn alvorens het een aanvraag tot subsidiëring kan indienen. Samen verhuurden ze in totaal 6.401 woningen, het merendeel hiervan via gesubsidieerde SVK's (tabel HV 2).

HV 2 – Aantal erkende Sociale Verhuurkantoren (SVK) en woongelegenheden, Vlaanderen, 2004-2012 (absolute cijfers per 31 december).

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Erkende SVK's zonder gewestelijke subsidies	8	11	14	12	9	7	6	4	8
Erkende SVK's mét gewestelijke subsidies	28	29	32	37	41	55	44	45	44
Totaal aantal erkende SVK's	36	40	43	49	50	51	50	49	52
Totaal woningen	**2.791**	**3.032**	**3.543**	**3.868**	**4.368**	**4.913**	**5.295**	**5.750**	**6.401**

Bron: Vlaams Huurdersplatform.

Naast de SVK's bestaat de 'gewone' sociale huisvesting. Sinds 2007 steeg het sociale huurpatrimonium met 7% of 8.585 woningen. Eind 2012 zijn er 147.066 woningen in dit patrimonium opgenomen, wat neerkomt op een woning voor ongeveer 5,5% van de particuliere huishoudens. Daartegenover staan lange wachtlijsten en wachttijden: in 2012 stonden 107.308 kandidaat-huurders op de wachtlijst, met een gemiddelde wachttijd van 970 dagen.

HV 3 – Het sociale huurpatrimonium van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, Vlaams Gewest, 2007-2012 (gegevens per 31 december).

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aantal woningen	**138.481**	**140.943**	**142.338**	**142.891**	**146.769**	**147.066**
In % van het aantal particuliere huishoudens (1 januari jaar x+1)	5,4%	5,4%	5,4%	5,4[1]%	5,5%	5,5%[1]

1. Het aantal huishoudens voor 2010 en 2012 zijn (nog) niet bekend bij het ter perse gaan van deze publicatie, deze gegevens zijn afkomstig van de bevolkingsprognoses van de Studiedienst van de Vlaamse Regering.

Bron: Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen.

HV 4 – Socio-economisch profiel van de thuislozenpopulatie in percentages, Vlaanderen, 2005-2012.

Kenmerken	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vrouwen	36	37	33	38	39	39	40	41
Jonge thuislozen < 30 jaar	51	51	52	48	48	51	56	55
Thuislozen 30-50 jaar	34	38	34	35	35	33	29	28
Oudere thuislozen > 50 jaar	13	13	14	17	18	16	15	15
Allochtonen[1]	30	31	27	25	25	27	27	27
Ongehuwden	65	65	66	65	64	65	63	63
Gescheiden	19	20	19	21	21	22	22	20
Geen of alleen lager onderwijs voltooid	31	30	30	28	28	30	29	30
Alleen lager secundair[2]	51	52	23	22	21	21	20	20
Tewerkstellingsgraad	11	15	12	13	12	12	13	12
Belangrijkste inkomen uit arbeid	11	12	13	13	12	13	13	12
Werkloosheidsuitkering[3]	38	36[3]	37[3]	36	35	35	34	32
Bijstand (OCMW)	17	18	18	18	18	18	18	18
Inkomen gelijk of lager dan leefloon	54	52	54	33	32	30	31	30
Geen inkomen[4]	29	29	29	24	26	28	27	25

1. Vanaf 2005 gemeten volgens 'origine', gedefinieerd als 'één van beide ouders of grootouders is geboren in een land buiten België'. Omdat hierin naar land van herkomst geen achterstellingsindicatie zit, gaat het hier om een ruime definiëring.
2. In de cliëntregistratie Tellus wordt geen onderscheid gemaakt tussen lager en secundair onderwijs; vanaf 2007 is dat wel het geval.
3. Alle socialezekerheidsuitkeringen met uitzondering van Tegemoetkoming voor Gehandicapten en Bijstand.
4. Thuislozen zonder inkomen betreffen: kinderen die nog financieel afhankelijk zijn van hun ouder(s), hun aandeel in de totale populatie bedraagt ongeveer 10%; personen, voornamelijk vrouwen, die economisch afhankelijk zijn van het inkomen van de partner, bijvoorbeeld vrouwen zonder eigen inkomen die opgenomen worden in een vluchthuis; ten slotte, personen die effectief geen inkomen hebben en het grootste aandeel vormen in deze categorie.

Bron: Tellus cliëntregistratieprogramma CAW's.

Tabel HV4 geeft een overzicht van een aantal socio-economische kenmerken van thuislozen in Vlaanderen tussen 2005 en 2012. De gegevens zijn gebaseerd op alle cliënten in begeleiding binnen de cluster 'thuislozenzorg', die zowel de crisisopvang, de residentiele opvang (+ begeleiding) en het begeleid wonen omvat. Het totaal aantal cliënten op onthaal in 2012 bedroeg 110.420 cliënten, het totaal aantal in begeleiding 40.174 (ambulant + residentieel samen).

In 2012 valt vooral de grote groep thuisloze jongeren (jonger dan 30) op. Vele thuislozen zijn bovendien ongehuwd.

VOOR MEER GEGEVENS

Hoofdzetel Agentschap Wonen Vlaanderen, Phoenixgebouw, Koning Albert-II laan 19 bus 40, 1210 Brussel, tel: 02 553 82 98, fax: 02 553 17 50, wonenvlaanderen@rwo.vlaanderen.be, http://www.wonenvlaanderen.be/.

Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, Koloniënstraat 40, 1000 Brussel, telefoon 02-505.45.45, fax 02-505.42.00, info@vmsw.be, http://www.vmsw.be/.

Vlaams Huurdersplatform, Diksmuidelaan 50, 2600 Berchem, telefoon 03-366.30.15, info@vlaamshuurdersplatform.be, www.vlaamshuurdersplatform.be.

3.4 Gezondheid

Het recht op een verhoogde tegemoetkoming inzake gezondheidszorg wordt toegekend aan drie categorieën van sociaal verzekerden.

De eerste groep krijgt het recht toegekend op basis van bepaalde sociale voordelen en moet niet voldoen aan een inkomensvoorwaarde. Het gaat om rechthebbenden op: (1) een leefloon; (2) sociale hulp toegekend door het OCMW; (3) een inkomensgarantie voor ouderen (IGO), het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB) of een rentebijslag; (4) een vergoeding voor wie erkend werd als persoon met een handicap (Inkomensvervangende en Integratietegemoetkoming/Tegemoetkoming Hulp aan Bejaarden); (5) een verhoogde kinderbijslag voor personen met een handicap van ten minste 66%.

De tweede groep krijgt het recht toegekend na een inkomensonderzoek: (1) gepensioneerden; (2) weduwen en weduwnaars; (3) wezen; (4) personen die een invaliditeitsuitkering genieten; (5) personen met een handicap (die geen tegemoetkoming ontvangen); (6) de leden van het overheidspersoneel die (minstens 1 jaar) in disponibiliteit zijn gesteld wegens ziekte of gebrekkigheid; (7) de residenten die minstens 65 jaar zijn; (8) gewezen personeelsleden van de openbare sector in Afrika, die de pensioenleeftijd hebben bereikt; (9) de volledig langdurig (minstens 1 jaar) werklozen; (10) de eenoudergezinnen; en (11) rechthebbenden op een verwarmingstoelage.

De personen die niet tot één van de twee vorige categorieën behoren, kunnen sinds 1 april 2007 aanspraak maken op het Omnio-statuut als zij beantwoorden aan bepaalde inkomensvoorwaarden.

GZ 1 – Personen die recht hebben op een verhoogde tussenkomst van de verzekering voor geneeskundige verzorging, Vlaanderen, 2005-2012 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

Jaar	Mannen		Vrouwen		Totaal	
	AC	%	AC	%	AC	%
Titularissen op basis van sociale voordelen of inkomensonderzoek						
2005	224.563	45,9	265.015	54,1	489.578	100,0
2006	220.329	45,5	263.543	54,5	483.902	100,0
2007	217.888	45,2	263.773	54,8	481.661	100,0
2008	220.955	45,2	267.990	54,8	488.945	100,0
2009	213.682	44,9	261.799	55,1	475.481	100,0
2010	213.076	44,8	262.113	55,2	475.189	100,0
2011	218.671	44,6	271.188	55,4	489.860	100,0
2012	222.320	44,4	278.713	55,6	501.034	100,0
2013	216.334	43,9	276.235	56,1	492.569	100,0
Personen ten laste						
2005	45.744	24,4	141.938	75,6	187.682	100,0
2006	54.744	27,1	147.033	72,9	201.777	100,0
2007	63.071	29,7	149.337	70,3	212.408	100,0
2008	71.000	31,0	157.671	69,0	228.671	100,0
2009	49.933	26,7	137.143	73,3	187.076	100,0
2010	52.460	27,9	135.831	72,1	188.291	100,0
2011	63.491	30,4	145.520	69,6	209.012	100,0
2012	72.867	32,8	149.355	67,2	222.222	100,0
2013	87.837	36,3	153.980	63,7	241.817	100,0
Titularissen op basis van Omnio						
2008	19.305	42,4	26.262	57,6	45.567	100,0
2009	31.551	43,4	41.230	57,6	72.781	100,0
2010	38.755	43,9	49.432	56,1	88.187	100,0
2011	45.415	44,6	56.405	55,4	101.820	100,0
2012	48.981	45,2	59.350	54,8	108.331	100,0
2013	52.817	45,7	62.650	54,3	115.467	100,0
Totaal aantal personen met recht op verhoogde tegemoetkoming						
2008	311.260	40,8	451.923	59,2	763.183	100,0
2009	295.166	40,1	440.172	59,9	735.338	100,0
2010	304.291	40,5	447.376	59,5	751.667	100,0
2011[1]	327.577	40,9	473.113	59,1	800.692	100,0
2012[1]	344.168	41,4	487.418	58,6	831.587	100,0
2013	356.988	42,0	492.865	58,0	849.853	100,0

1. In 2011 en 2012 bevat het totaal aantal ook de rechthebbenden met onbekend geslacht, om die reden wijken de totalen af van de optelsom van het aantal mannen en vrouwen.

Bron: Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, bewerkingen door de Studiedienst van de Vlaamse Regering.

Tabel GZ 1 geeft een overzicht van het aantal titularissen en personen ten laste die recht hebben op een verhoogde tegemoetkoming. De bovenste rijen bevatten het aan-

tal titularissen op basis van de eerste twee categorieën (sociale voordelen of na inkomensonderzoek). Dat aantal is in 2013 gedaald ten opzichte van 2012 (tot 492.569). Het tweede deel van de tabel bevat het aantal personen ten laste van deze titularissen. In 2013 waren dat 241.817 personen. De rijen in het derde deel van de tabel geven het aantal rechthebbenden op basis van het Omnio-statuut weer (enkel titularissen). Deze maatregel is sinds 2007 in voege en steeg de voorbije jaren spectaculair. In 2013 kwamen 115.467 personen ervoor in aanmerking. De sterke stijging kan verklaard worden door het feit dat het statuut aan bekendheid wint, want vooralsnog wordt het niet automatisch toegekend. Mensen die recht hebben op het Omnio-statuut, moeten zelf een aanvraag indienen om het te verkrijgen. Het onderste deel van de tabel bevat het totaal aantal gerechtigden op een verhoogde tegemoetkoming inzake gezondheidskosten (op basis van de drie categorieën, inclusief personen ten laste). In 2013 waren dat bijna 850.000 personen.

De Gezondheidsenquête is een studie waarbij op systematische wijze gezondheidsinformatie verzameld wordt via mondelinge en schriftelijke vragenlijsten die worden afgenomen op individueel en huishoudniveau. De bevraging vindt om de vier jaar plaats. In 2012 vond de recentste bevraging plaats. Deze resultaten zijn bij het ter perse gaan nog niet beschikbaar, waardoor we de cijfers van 2008 herhalen.

We bekijken de cijfers met betrekking tot subjectieve gezondheid, mentale gezondheid (psychologisch onwelbevinden), zwaarlijvigheid en financiële toegang tot de gezondheidszorg. In 2008 schat in België 30,3% van de personen met geen diploma of enkel een diploma lager onderwijs hun gezondheid redelijk tot zeer slecht in. Dat percentage neemt af naarmate men hoger opgeleid is. Er is dus sprake van een sociale gradiënt wat betreft subjectieve gezondheid. Van een 'sociale gradiënt' is sprake wanneer elke trede hoger op de sociale ladder het beter doet. Dat is ook het geval, zij het in mindere mate, voor psychologisch onwelbevinden.

Wat zwaarlijvigheid betreft, stellen we vast dat het voorkomen ervan verdubbelt naarmate men de vergelijking maakt tussen hoog- en laagopgeleiden.

Ook het uitstel van medische consumptie door geldgebrek kent een duidelijke sociale gradiënt: 44% van de lager opgeleiden (hoogste diploma is lager secundair) moet medische zorgen uitstellen omwille van financiële redenen. Voor personen met een hoger secundair diploma daalt dat percentage tot 14%. Bij de hoogopgeleiden moet 9% medische zorgen uitstellen door geldgebrek.

GZ 2 – Subjectieve gezondheid, psychologisch onwelbevinden, zwaarlijvigheid en uitstel van medische consumptie naar opleidingsniveau[1] (percentages).

Opleidingsniveau	Redelijk tot zeer slechte subjectieve gezondheid[2]	Aanwezigheid van psychologisch onwelbevinden[2]	Zwaarlijvigheid[3]	Uitstel van medische consumptie door geldgebrek
	%	%	%	%
Geen of lager diploma	30,3	30,7	16,8	23,9
Lager secundair	27,1	27,4	17,1	20,2
Hoger secundair	20,2	24,2	13,1	13,6
Hoger onderwijs	13,8	24,6	8,1	9,3

1. Gecontroleerd voor leeftijd en geslacht.
2. Populatie: 15 jaar en ouder.
3. Populatie: 18 jaar en ouder.

Bron: Gezondheidsenquête 2008 in WIV-Afdeling Epidemiologie, 2010.

VOOR MEER GEGEVENS

Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, Willebroekkaai 38, 1000 Brussel, telefoon 02-741.83.11, fax 02-741.83.00, http://www.ksz-bcss.fgov.be/.

Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid, J. Weytmanstraat 14, 1050 Brussel, telefoon 02-642.51.11, fax 02-642.50.01, https://www.wiv-isp.be/.

3.5 Voedselbedeling

Sinds het begin van de jaren 1990 neemt het aantal behoeftigen die aankloppen bij de voedselbanken voortdurend toe: de laatste vijftien jaar steeg het aantal begunstigden met 64%. De bevoorrading vanuit de voedingsnijverheid en -distributie nam daarentegen af, zowel op het niveau van de Belgische Federatie van Voedselbanken als van de voedselbanken zelf. Een nieuw actieplan om de grote voedingsbedrijven aan te zetten om op een meer permanente wijze samen te werken met de voedselbanken werd gelanceerd, maar kon op korte tijd nog geen voldoende resultaten boeken. Deze vermindering werd gecompenseerd door de uitzonderlijke meeropbrengst uit het Europees Programma voor Voedselhulp aan de Minstbedeelden. Zo bereikte het volume ingezamelde voeding uiteindelijk toch een recordniveau van 14.156 ton (Belgische Federatie van Voedselbanken vzw, 2012).

V 1 – Voedselhulp in België, 1996-2012 (ingezamelde hoeveelheid, aantal geholpen instellingen en aantal begunstigde hulpbehoevenden).

Jaar	Ingezamelde hoeveelheid (in ton)	Aantal geholpen instellingen	Aantal begunstigde hulpbehoevenden	Handelswaarde (€)
1996	5.256	606	73.768	–
1997	5.750	637	80.280	–
1998	6.290	645	83.800	–
1999	6.380	656	91.445	–
2000	7.645	665	95.225	–
2001	7.700	665	99.338	12.105.000
2002	6.620	648	97.000	16.135.000
2003	8.582	661	100.000	20.800.000
2004	9.128	661	104.000	23.000.000
2005	8.400	654	106.550	21.300.000
2006	9.400	648	106.900	21.600.000
2007	12.000	653	108.100	27.900.000
2008	12.200	650	110.700	32.565.000
2009	12.500	635	114.900	29.200.000
2010	10.700	632	115.000	28.400.000
2011	13.385	629	117.440	nb
2012	14.156	624	120.799	39.919.920

Bron: Belgische Federatie van Voedselbanken.

VOOR MEER GEGEVENS

Belgische Federatie van Voedselbanken vzw, Glasgowstraat 16, 1070 Brussel, telefoon 02-559.11.10, fax 02-559.11.29, info@foodbanks.be, http://www.voedselbanken.be/.

4. Sociale Zekerheid

Tabel SZ 1 geeft de minimumuitkeringsbedragen na indexering (september 2013) voor werknemers en zelfstandigen in de sociale zekerheid en de minima uit de sociale bijstand.

SZ 1 – Minimumuitkeringsbedragen op 01/09/2013.

	Bedrag in €
Pensioen werknemers[1]	
– alleenstaande/gezin	1.123,34/1.403,73
Invaliditeit werknemers[2]	
– alleenstaande/gezin	1.123,46/1.403,74
Werkloosheid	
– alleenstaande/gezin	953,16/1.134,90
Bijstandsminima	
– alleenstaande bejaarde (IGO)	1.011,70
– alleenstaande actieve (leefloon)	817,36
– bejaard koppel (IGO)	674,46
– actieve persoon met gezinslast(leefloon)	1.089,82

	Bedrag in €
Pensioen zelfstandigen[3]	
– alleenstaande/gezin	1.060,94/1.403,73
Ziekte zelfstandigen	
– zonder/met gezinslast	1.061,06/1.403,74
Invaliditeit zelfstandigen[4]	
– zonder/met gezinslast	1.061,06/1.403,74

1. Bij volledige loopbaan als werknemer.
2. Bedragen voor regelmatige werknemers.
3. Bij volledige loopbaan als zelfstandige.
4. Zonder stopzetting van het bedrijf.

Bron: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

Tabel SZ 2 toont de minimale en maximale (geïndexeerde) bedragen van de werkloosheidsuitkeringen naar verschillende categorieën; tabel SZ 3 de gemiddelde bedragen van de inschakelingsuitkeringen per categorie. De inschakelingsuitkeringen liggen voor bepaalde categorieën (zoals de jongere alleenstaanden en samenwonenden) nog steeds lager dan het bedrag van het leefloon (tabel SZ 1).

SZ 2 – Werkloosheidsbedragen per categorie (maandbedragen vanaf 01/09/2013).

Categorie	Minimum (€)	Maximum (€)
Alleenwonenden		
– 1ste tot 3de maand van de werkloosheid	953,16	1.603,16
– 4de tot 6de maand van de werkloosheid	953,16	1.479,92
– 7de tot 12de maand van de werkloosheid	953,16	1.379,30
– 13de en 14de maand van de werkloosheid	953,16	1.155,96
– Vanaf de 15de maand van de werkloosheid[1]	953,16	1.155,96
– Vanaf de 49ste maand van de werkloosheid[2]	953,16	953,16
Samenwonenden		
– 1ste tot 3de maand van de werkloosheid	714,74	1.603,16
– 3de tot 6de maand van de werkloosheid	714,74	1.479,92
– 7de tot 12de maand van de werkloosheid	714,74	1.379,30
– 13de en 14de maand van de werkloosheid	714,74	859,30
– Vanaf de 15de maand van de werkloosheid[1]	714,74	859,30
– Vanaf de 49ste maand van de werkloosheid[2]	503,62	503,62
Samenwonenden met gezinslast		
– 1ste tot 3de maand van de werkloosheid	1.134,90	1.603,16
– 3de tot de 6de maand van de werkloosheid	1.134,90	1.479,92
– 7de tot 12de maand van de werkloosheid	1.134,90	1.379,30
– 13de en 14de maand van de werkloosheid	1.134,90	1.289,08
– Vanaf de 15de maand van de werkloosheid[1]	1.134,90	1.289,08
– Vanaf de 49ste maand van de werkloosheid[2]	1.134,90	1.134,90

1. Vanaf deze periode daalt de maximumuitkering geleidelijk, de snelheid daarvan is afhankelijk van het aantal jaar beroepsverleden. Bepaalde personen behouden de uitkering uit deze fase. Bij samenwonenden zonder gezinslast daalt ook de minimumuitkering geleidelijk vanaf deze periode.
2. Afhankelijk van het aantal jaar beroepsverleden kan men sneller op dit minimum terugvallen. Samenwonenden zonder gezinslast hebben vanaf maand 31 recht op een supplement als beide partners een werkloosheidsuitkering ontvangen en het dagbedrag van de uitkering van de partner een bepaald bedrag niet overschrijdt.

Bron: Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.

SZ 3 – Inschakelingsuitkeringen (vroegere 'wachtuitkeringen') per categorie (gemiddelde maandbedragen vanaf 01/09/2013).

Categorie	Bedrag
Alleenstaanden	
– < 18 jaar	314,34
– 18-20 jaar	493,74
– > = 21 jaar	817,96
Samenwonenden	
Gewoon bedrag	
– < 18 jaar	266,56
– vanaf 18 jaar	425,36
Bevoorrecht bedrag[1]	
– < 18 jaar	282,36
– vanaf 18 jaar	453,44
Samenwonenden met gezinslast	1.105,78

1. Als de werkloze en partner uitsluitend vervangingsinkomens ontvangen.

Bron: Rijksdienst voor Arbeidsvoorzieningen.

De minimumuitkeringen in de sociale zekerheid en bijstand volstaan vaak niet om boven de armoederisicodrempel uit te komen (tabel SZ 4). De gegevens zijn gebaseerd op de EU-SILC-data van 2010. Enkel de invaliditeitsuitkeringen, de pensioenen en het minimumloon voor alleenstaanden liggen boven de armoederisicogrens. Alle andere uitkeringen (ook het minimumloon voor een koppel met twee kinderen) liggen onder deze grens.

SZ 4 – Sociale uitkeringen als % van de armoederisicogrens (60% mediaan), januari 2013.

	Alleenstaande	Koppel, 2 kinderen[1]
Leefloon	75	64
Invaliditeit	104	83
Werkloosheid (vanaf 6de maand)	88	70
Pensioen	104	87
Inkomensvervangend inkomen gehandicapten	75	67
Minimumloon	125	87
Inkomensgarantie voor Ouderen	93	83

1. Uitgezonderd voor pensioen en IGO: koppel.

Bron: FOD Sociale Zekerheid o.b.v. MIMOSIS.

VOOR MEER GEGEVENS

FOD Sociale Zekerheid, Federale Overheidsdienst (FOD) Sociale Zekerheid, Administratief Centrum Kruidtuin, Finance Tower, Kruidtuinlaan 50, bus 100, 1000 Brussel, telefoon 02-528.60.11, http://socialsecurity.fgov.be/.

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, Keizerslaan 7, 1000 Brussel, telefoon 02-515.41.11, fax 02-514.11.06, http://www.rva.be/.

POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, Konin Albert II-laan 30, 1000 Brussel, telefoon 02-508.85.85, vraag@mi-is.be, http://www.mi-is.be/.

5. Kinderen in armoede

In tabel G 1 staat de verhouding tussen het aantal kinderen dat geboren is in een kansarm gezin – volgens de kansarmoedecriteria van Kind en Gezin (K&G) – en het totaal aantal geboorten. Sinds 2010 hanteert K&G een nieuwe methodiek. Om grote schommelingen te vermijden, wordt het aantal kinderen geboren in kansarme gezinnen in jaar X, X-1 en X-2, gedeeld door het aantal kinderen geboren in die drie jaar. In totaal werden in het Vlaams Gewest anno 2012 10,5% kinderen in een kansarm gezin geboren. Het percentage stijgt onafgebroken het laatste decennium en is het hoogst in de provincie Antwerpen (13,4%) en Limburg (11,0%). Het laagste percentage vinden we terug in de provincie Vlaams-Brabant (5,7%).

G 1 – Percentage kinderen geboren in kansarme gezinnen volgens de kansarmoedecriteria[1] van Kind en Gezin, Vlaams Gewest, per provincie, 2010-2012 (percentages).

	Antwerpen	Vlaams-Brabant	West-Vlaanderen	Oost-Vlaanderen	Limburg	Vlaams Gewest
2010	11,4	5,5	7,2	7,4	10,1	8,6
2011	12,5	5,9	9,0	8,8	10,8	9,7
2012	13,4	5,7	10,3	9,8	11,0	10,5

1. De definitie van Kind en Gezin omvat zes criteria die als typerend voor een kansarm gezin worden beschouwd: het maandinkomen per gezin, de opleiding van de ouders, de ontwikkeling van de kinderen, de arbeidssituatie van de ouders, de huisvesting en de gezondheid. Wanneer een gezin aan drie of meer criteria beantwoordt, wordt het als kansarm beschouwd.

Bron: Kind in Vlaanderen (Kind en Gezin, verschillende jaargangen).

Tabel G2 geeft het armoederisico weer naar gezinstype voor de EU-15-landen. In alle landen stellen we vast dat het armoederisico voor eenoudergezinnen hoger ligt dan bij de tweeoudergezinnen. Ook de gezinnen met drie of meer kinderen lopen een hoger armoederisico. België scoort in elke categorie beter dan het EU-15-gemiddelde, maar de Noorse landen, zoals Finland, Denemarken en Zweden scoren bij elk gezinstype beter.

G 2 – Gezinnen met verhoogd armoederisico[1] (EU-SILC, 2011).

	Eenouderge-zinnen	Twee-oudergezinnen		
	Met kinderen ten laste	Met 1 kind ten laste	Met 2 kinderen ten laste	Met 3 of meer kinderen ten laste
België	**38,5**	**9,2**	**8,5**	**16,7**
Aangrenzende landen				
Duitsland	37,1	9,8	8,7	16,2
Frankrijk	33,9	10,3	11,9	22,1
Luxemburg	45,5	9,7	15,1	25,7
Nederland	33,9	4,5	9,7	19,1
Noorse landen				
Finland	21,9	6,6	6,2	15,2
Denemarken	20,8	5,4	4,6	11,7
Zweden	35,9	8,6	6,6	15,4
Mediterrane landen				
Griekenland	43,2	17,7	24,2	20,8
Italië	35,7	17,3	23,4	36,7
Portugal	27,9	15,6	19,8	34,5
Spanje	38,9	16,9	26,0	41,6
Andere landen				
Oostenrijk	26,2	6,4	8,9	23,0
Verenigd Koninkrijk	33,5	13,3	12,1	21,5
Ierland	nb	nb	nb	nb
Europa				
EU-15	34,7	12,6	15,4	22,5

1. Met een (voor gezinsgrootte gecorrigeerd) inkomen dat lager is dan 60% van het mediaan inkomen van het desbetreffende land.

Bron: EU-SILC 2011, Het Kind in Vlaanderen 2012 (Kind en Gezin).

VOOR MEER GEGEVENS

Kind en Gezin, Hallepoortlaan 27, 1060 Brussel, telefoon 078.150.100, fax 02-534.13.82, info@kindengezin.be, http://www.kindengezin.be/.

6. Gekleurde armoede

In wat volgt, geven we beknopt de armoedecijfers voor mensen van vreemde herkomst weer.

Hiervoor maken we gebruik van drie golven van de EU-SILC-enquête, namelijk 2007, 2008 en 2009 (op basis van de individuele datasets). De steekproefgegevens worden ge-

wogen om uitspraken te doen over de populatie. We werken met het 'meerjarig gemiddelde', dat wil zeggen dat we een gemiddelde berekenen (van de gewogen percentages) over de drie jaren. De steekproef van personen van buitenlandse herkomst is beperkt, zeker wanneer men deze verder onderverdeelt naar verschillende herkomstregio's, waardoor de cijfers minder betrouwbaar zijn. Door het gebruik van het meerjarig gemiddelde is de betrouwbaarheid groter, aangezien eventuele toevalsschommelingen tussen jaren worden uitgevlakt. We voeren de analyses enkel uit op landniveau (België). We merken niettemin op dat de cijfers slechts (punt)schattingen zijn, die een eerste indicatie geven van de situatie waarin personen van buitenlandse herkomst leven. Ze mogen niet leiden tot waterdichte conclusies. Om die reden ronden we de cijfers dan ook af.

De criteria die we hanteren om personen van buitenlandse herkomst te identificeren, zijn de volgende: de persoon heeft ofwel als eerste nationaliteit niet de Belgische, ofwel als tweede nationaliteit niet de Belgische, of de persoon is niet geboren in België. Deze afbakening kan leiden tot een overschatting van het aantal personen van buitenlandse herkomst (we beschouwen iemand met een dubbele nationaliteit als 'vreemd') of tot een onderschatting (kinderen van migranten die hier geboren zijn en de Belgische nationaliteit hebben gekregen, zijn niet mee opgenomen). Om praktische redenen is dergelijke manier het best hanteerbaar. We focussen op zeven groepen: Belgen (Belgische nationaliteit en geboren in België), personen van Turkse herkomst, personen van Marokkaanse herkomst, personen van Zuid-Europese herkomst, personen van Oost-Europese herkomst, personen van Noordwest-Europese herkomst en personen van niet-Europese herkomst (alle landen buiten Europa, uitgezonderd Marokko).

Personen met een vreemde herkomst hebben een hoger armoederisico dan autochtone personen. Toch zijn er onderling, naargelang de afkomst, grote verschillen waar te nemen. Marokkanen lopen in België het grootste armoederisico: 54% heeft een inkomen onder de armoedegrens. De niet-Europeanen hebben een armoederisico van 37%. Ook de Oost-Europeanen (36%) en de Turken (33%) hebben een opvallend hoger armoederisico in vergelijking met de Belgen. Van de Zuid-Europeanen leeft 22% onder de armoedegrens. De Noordwest-Europeanen hebben van alle vreemde nationaliteiten in België het 'laagste' armoederisico van 18%, nog altijd hoger dan de 12% van de personen met Belgische nationaliteit en België als geboorteland.

GA 1 – Armoederisico (< 60% mediaan inkomen) naar herkomst, in percentages (gewogen), België.

	Belg	Marokkaan	Turk	Zuid-Europeaan	Oost-Europeaan	Noordwest-Europeaan	Niet-Europeaan
Armoederisico	12%	54%	33%	22%	36%	18%	37%

Bron: EU-SILC (meerjarig gemiddelde voor de jaren 2007, 2008, 2009).

Het armoederisico is een arbitraire maat die berekend wordt volgens het inkomen. Personen of huishoudens die een inkomen van één euro boven de armoedegrens verdienen, worden niet als arm beschouwd in de statistieken, terwijl men wel met dezelfde (armoede)problemen kampt. Tabel AG 2 geeft het subjectieve armoederisico, waarbij men peilt naar de moeilijkheden om de eindjes aan elkaar te knopen. Ook hier zien we grote verschillen naar herkomst. Het percentage voor de Belgen is het laagst: 16% zegt het moeilijk te hebben om de eindjes aan elkaar te knopen. Dat is op zich geen laag cijfer, maar wel een stuk lager in vergelijking met de andere nationaliteiten. 59% van de Marokkanen heeft het gevoel moeilijk rond te komen. Ook de Turken (49%) en de niet-Europeanen (43%) hebben het moeilijk. De Noordwest-Europeanen scoren in vergelijking met de andere nationaliteiten beter met een percentage van 21%.

GA 2 – Subjectief armoederisico (AR), in percentages (gewogen), België.

	Belg	Marokkaan	Turk	Zuid-Europeaan	Oost-Europeaan	Noordwest-Europeaan	Niet-Europeaan
Subjectief AR	16%	59%	49%	31%	32%	21%	43%

Bron: EU-SILC (meerjarig gemiddelde voor de jaren 2007, 2008, 2009).

Wat de onderwijspositie van leerlingen met vreemde nationaliteit betreft, verwijzen we naar tabel ON 5. Uit deze cijfers blijkt een groot verschil tussen leerlingen met een Belgische en met een vreemde nationaliteit. Zo kampt 41,0% van de leerlingen met een vreemde nationaliteit aan het einde van het lager onderwijs met een of meerdere jaren leerachterstand. Bij de Belgische leerlingen is dat 12,9%.

In tabel GA 3 bekijken we de werkloosheids- en werkzaamheidsgraad naar afkomst. Vooral de positie op de arbeidsmarkt van niet-Europeanen blijkt zwak te zijn: 30,7% van de niet-Europeanen op actieve leeftijd is werkloos. Voor Belgen bedraagt dat in 2012 6,5%. Bij de Europeanen is dat 11,2%. We wijzen er wel op dat het hier gaat over de nationaliteit en niet het geboorteland. Personen van vreemde herkomst, maar met Belgische nationaliteit zitten niet mee in deze cijfers. Tabel GA 4 herneemt de cijfers, gebaseerd op het geboorteland. Hoewel de werkloosheidsgraad voor alle groepen lager ligt, laten personen geboren buiten de EU-27 nog steeds het hoogste cijfer optekenen.

GA 3 – Werkloosheids- en werkzaamheidsgraad naar nationaliteit, België, 2012.

	Werkloosheidsgraad	Werkzaamheidsgraad
Totaal	7,6%	61,8%
Belg	6,5%	63,0%
Andere Europese nationaliteit	11,2%	62,1%
Niet-Europese nationaliteit	30,7%	36,2%

Bron: Eurostat (Labor Force Survey).

Qua werkzaamheid vinden we dezelfde verschillen terug: daar waar Belgen en mensen met een Europese nationaliteit een gelijkaardige werkzaamheidsgraad hebben (respectievelijk 63,0% en 62,1%), daalt de werkzaamheid bij de niet-Europeanen tot 36,2%. De werkzaamheidsgraad op basis van het geboorteland vertoont een gelijkaardig beeld.

GA 4 – Werkloosheids- en werkzaamheidsgraad naar geboorteland, België, 2012.

	Werkloosheidsgraad	Werkzaamheidsgraad
Totaal	7,6%	62,0%
België	5,9%	63,6%
Ander Europees land	9,8%	61,5%
Niet-Europees land	22,4%	46,5%

Bron: Eurostat (Labor Force Survey).

Adressen voor meer informatie

Lokale verenigingen aangesloten bij het Netwerk tegen Armoede

A'kzie, Slachthuisstraat 3-5, 8500 Kortrijk, tel. 0479-05.55.25, Liesbet Tyvaert, akzie@live.be

Al-arm, Diestseweg 146, 2440 Geel, tel. 014-56.73.13, Rit Dams, rit.dams@ocmwgeel.be

Antwerps Platform Generatiearmen (APGA), St.-Jansplein 53, 2060 Antwerpen, tel. 03-770.86.79, Diane Moras, apga.moras@skynet.be, http://www.apga.be/

ATD Vierde Wereld Vlaanderen, Victor Jacobslaan 12, 1040 Brussel, tel. 02-647.92.25, Katia Mercelis, contact@atd-vierdewereld.be, http://www.atd-vierdewereld.be/

Betonne Jeugd, Sint-Andriesplaats 25, 2000 Antwerpen, Kristof Daems, kristof_daems@hotmail.com

Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen Gent, Nieuwebosstraat 3, 9000 Gent, tel. 09-224.12.15, Tim Lefevre, secretariaat@bmlik.be, http://www.bmlik.be/

Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen Oostende, Steenbakkerstraat 80, 8400 Oostende, Gudrun Rosseel, gudrun.rosseel@bmlik.be, http://www.bmlik.be/

Bij Ons – Chez Nous, Karthuizerstraat 60, 1000 Brussel, tel. 02-513.35.96, Bart De Win, cheznous.bijons@skynet.be, http://users.skynet.be/cheznous.bijons/

Centrum Kauwenberg, Korte Winkelstraat 1, 2000 Antwerpen, tel. 03-232.72.96, Ria Johnson, info@kauwenberg.be, http://www.kauwenberg.be/

De Brug Hasselt, Pieter Corbeelstraat 16/1, 3500 Hasselt, tel. 011-74.07.59, Frieda Claesen, de.brug.hasselt@telenet.be, https://sites.google.com/site/debrughasseltvzw/home

De Buurtwinkel, Anneessensplein 13, 1000 Brussel, tel. 02-512.69.85, Liselot Simillion, vzw.buurtwinkel@gmail.com, http://www.facebook.com/buurtwinkel

De Doorzetters, Boomse Steenweg 269, 2020 Antwerpen, tel. 03-322.69.24, Bruno Eulaers, dedoorzetters@hotmail.com

De Draaischijf, Klaverweide 82 /Stationkaai 45, 3581 Beringen, tel. 0494-79.52.91, José Claes, marie-jose.claes@telenet.be

De Fakkel, Sint-Waldetrudisstraat 39, 2200 Herentals, tel. 014-21.40.73, Denise Verhaert, vzwdefakkel@gmail.com, http://www.vzwdefakkel.be/

De Kar, Nollekensweg 6, 2960 Brecht, tel. 03-664.19.87, Raf Janssen, dekar.brecht@skynet.be

De Keeting, Kroonstraat 64-66, 2800 Mechelen, tel. 015-27.09.25, Carla Michiels, info@dekeeting.be, http://www.dekeeting.be/

De Lage Drempel, Onze-Lieve-Vrouwestraat 43, 2800 Mechelen, tel. 015-34.43.77, Peter Jespers, delagedrempel@telenet.be, http://www.delagedrempel.be/

De Moazoart, Krekelstraat 9, 9160 Lokeren, tel. 09-279.65.40, Bert Reniers, bert.reniers@samenlevingsopbouw.be, http://www.demoazoart.be

De Nieuwe Volksbond, Stationslaan 34, 3700 Tongeren, tel. 012-74.18.01, Fernande Clerinckx, fernande_clerinx@hotmail.com

De Schutting – Albatros, Ninoofseplein 10, 1000 Brussel, tel. 02-215.54.34, Willem Defieuw, vwawn.ara@hotmail.com

De Sfeer, Grotestraat 32, 3600 Genk, tel. 089-24.35.03, Lindsay Camps, de_sfeer@live.be, http://www.cawsonar.be/ontmoetingshuis.htm

De Vrolijke Kring, Priestersstraat 38, 9600 Ronse, tel. 055-31.67.91, Lucile Delghust-Desalle, devrolijkekring@skynet.be, http://www.devrolijkekring.be/

De Zuidpoort, Rerum Novarumplein 25, 9000 Gent, tel. 09-245.09.05, Steven Van Hemelryck, info@dezuidpoortgent.be, http://www.dezuidpoortgent.be/

Den Draai, Leo Kempenaersstraat 21, 2223 Heist-op-den-Berg, tel. 0468-14.69.09, Anja Braes, info@vzwdendraai.be, http://www.vzwdendraai.be/

Erm in Erm, Grote Bergstraat 21, 3300 Tienen, tel. 016.78.14.10, Hanne De Smedt, hanne.desmedt@risovlb.be

Filet Divers, Rolwagenstraat 49, 2018 Antwerpen, tel. 03-226.13.93, Philippe Verdonckt, philippe.verdonckt@filetdivers.be, http://www.filetdivers.be/

Leren Ondernemen, Valkerijgang 26, 3000 Leuven, tel. 016- 67.90.04, Saskia De Bruyn, info@lerenondernemenvzw.org, http://www.lerenondernemenvzw.org/

Onder Ons, Loonderweg 11, 3800 Sint Truiden, tel. 011-68.23.87, Els Van Imschoot, els.vanimschoot@rimo.be

Ons Gedacht, Kluizestraat 37, 2500 Lier, tel. 03-488.22.72, Kim Tops, kim.tops@samenlevingsopbouw.be

Open Armen, J. Degelaenstraat 3-5, 1501 Buizingen, tel. 0472-46.07.67, Annemie Degreef, openarmen@gmail.com

Open Huis – PSC, Lange Stuivenbergstraat 54-56, 2060 Antwerpen, tel. 03-272.25.61, Jan Van Dijk, open.huis@cawdeterp.be

Pigment, Schoolstraat 12, 1080 Brussel, tel. 02-217.52.91, Karen De Clercq, pigment.vzw@gmail.com, http://pigmentvzw.wordpress.com/

PWO Wetteren, Stooktewegel 17, 9230 Wetteren, tel. 0494-21.92.13, Lucia De Dycker, info@pwo-wetteren.be, http://www.pwo-wetteren.be/

Recht op wonen Bonnevie, Bonneviestraat 40, 1080 Sint-Jans-Molenbeek, tel. 02-410.76.31, Marie-Claire Migerode, bonnevie@skynet.be, http://www.bonnevie40.be/

Recht-Op, Hendriklei 19, 2660 Hoboken, tel. 03-825.35.02, Sofie De Spiegeleer, sofie.despiegeleer@recht-op.be, http://www.recht-op.be/

SIVI, Jos Verdegemstraat 19, 9040 Gent, tel. 09-228.56.11, Ann Van Hoof, ann.vanhoof@vzwsivi.be, http://www.vzwsivi.be/

Sociale Dienst voor vreemdelingen, Sint-Catharinapolderstraat 18, 8400 Oostende, tel. 059-50.78.51, Kaat Vanhoutte, s.d.vreemdelingen@sdv.be, http://www.sdv.be/

Soma, Oude Baan 98/2, 3630 Maasmechelen, tel. 089-77.73.37, Geert Desmet, geert.desmet@rimo.be

T'ANtWOORD, Otterstraat 116, 2300 Turnhout, tel. 014-44.26.78, Marthe Rombouts, marthe.rombouts@tantwoord.be, http://www.tantwoord.be/

T' Hope, Gitsestraat 53, 8800 Roeselare, tel. 051-69.02.10, Steven Decuypere, thope@telenet.be, http://users.telenet.be/thope

't Kringske, Krekelstraat 56, 8870 Izegem, tel. 0473-56.57.61, Evy Vanderkerckhove, tkringske@telenet.be

't Lampeke, Ridderstraat 147, 3000 Leuven, tel. 016-23.80.19, Sven Schroeders, info@lampeke.be, http://www.lampeke.be/

't Schoederkloptje, Stadenstraat 3, 8610 Zarren, tel. 051-43.76.27, Yvette Nollet, tschoederkloptje@telenet.be, http://www.tschoederkloptje.be/

Teledienst Ninove, Oude Kaai 11, 9400 Ninove, tel. 054-32.24.54, Walter Maes, info@teledienst-ninove.be

Ûze Plekke, Ledeweg 85 /Stationslaan 20, 8200 Brugge, tel. 050-67.59.79, Ignace Huyghebaert, uzeplekke@telenet.be, http://www.uzeplekke.be/

Vierde Wereldwerking Mol vzw, Bresserdijk 4, 2400 Mol, tel. 014-32.04.83, Petra Beyens, vierdewereldwerking-mol@skynet.be

Vierdewereldgroep Mensen voor Mensen, St.-Annalaan 41, 9300 Aalst, tel. 053-78.36.60, Joke Steenhoudt, info@vierdewereldgroepaalst.be, http://www.vierdewereldgroepaalst.be/

V.L.O.S., Kasteelstraat 4, 9100 Sint-Niklaas, tel. 03-766.29.13, Jozef Hertsens, jozef.hertsens@vlos.be, http://www.vlos.be/

Vrienden van het Huizeke, Vossenplein 23, 1000 Brussel, tel. 02-511.15.77, Ann Milis, vrienden.huizeke@skynet.be, http://sites.google.com/site/vriendenvanhethuizekevzw

Warm hart – Houthalen, Pastorijstraat 20, 3530 Houthalen-Helchteren, tel. 011-57.23.88, Magda Cuppens, warmhart@skynet.be

Wasda-Genk, Vennestraat 85, 3600 Genk, tel. 089-50.48.18, Magda Remans, wasdagenk@hotmail.com

Welzijnsschakel Ommekeer, Nesteveldstraat 1, 9420 Erpe-Mere, tel. 0479-94.42.71, Koen Sterck, wzsommekeer@gmail.com, http://www.welzijnsschakelommekeer.be/

Welzijnsschakel Puurs, Stationsstraat 1, 2870 Puurs, tel. 03-899.40.32, Marleen Van den Mooter, deschakel.puurs@edpnet.be

Welzijnsschakels vzw, Huidevettersstraat 165, 1000 Brussel, tel. 02-502.55.75, Diederik Janssens, diederik.janssens@welzijnszorg.be, http://www.welzijnsschakels.be/

Welzijnsschakels Sint-Niklaas, Kleine Heimelinckstraat 17, 9100 Sint-Niklaas, tel. 03-777.05.34, Betty Goossens, groepswerker.welzijnsschakels@gmail.com

Wieder, Rozendal 3, 8000 Brugge, tel. 050-33.54.84, Pascale Cockhuyt, vzwwieder@hotmail.com, http://www.vzwwieder.net/

Wijkcentrum De Kring, Kaaistraat 32, 9900 Eeklo, tel. 09-378.61.69, Jan Matthys, info@wijkcentrumdekring.be, http://www.wijkcentrumdekring.be/

Wijkpartenariaat De Schakel, Dupontstraat 58, 1030 Schaarbeek, tel. 02-219.00.64, Cani Nas, deschakel@hotmail.be, http://www.facebook.com/de.schakel.9

Samenwerkingsverbanden

Belgisch Netwerk Armoedebestrijding, Vooruitgangsstraat 333 bus 6, 1030 Brussel, tel. 02-265.01.53, fax 02-265.01.55, info@bapn.be, http://www.bapn.be/

Brussels Forum Armoedebestrijding, Fernand Bernierstraat 40, 1060 Brussel, tel. 02-500.55.66, info@fblp.be, http://www.fblp.be/

Brussels Platform Armoede, Vooruitgangsstraat 323 bus 6, 1030 Brussel, tel. 0499-199.660, Gregory Cremmery, gregory@brussels-platform-armoede.be, http://www.brussels-platform-armoede.be/bpa

Decenniumdoelen 2017, P/a Welzijnszorg, Huidevetterstraat 165, 1000 Brussel, tel. 0474-25.48.80, fax 02-502.58.09, Anny Vermeersch, anny.vermeersch@decenniumdoelen.be, http://www.decenniumdoelen.be

Dynamo Limburg vzw, Marktplein 9 bus 21, 3550 Heusden-Zolder, tel. 011-22.21.96, Frederik Vaes, frederik.vaes@rimo.be

European Anti-Poverty Network, Square de Meeus 18, 1050 Brussel, tel. 02-226.58.50, fax 02-226.58.69, team@eapn.eu , http://www.eapn.eu/

Gentse Overlegtafel, p/a Samenlevingsopbouw Gent, Blaisantvest 70, 9000 Gent, tel. 09-223.95.15, fax 09-239.96.72, info.gent@samenlevingsopbouw.be, http://www.samenlevingsopbouwgent.be/

Netwerk tegen Armoede, Vooruitgangsstraat 323 bus 6, 1030 Brussel, tel. 02-204.06.50, info@netwerktegenarmoede.be, http://www.netwerktegenarmoede.be/

Waals Netwerk Armoedebestrijding, Rue Marie Henriette 12, 5000 Namen, tel. 081-31 21 17, fax 081-31 21 18, bureau@rwlp.be, http://www.rwlp.be/

Andere verwante organisaties

Brusselse Welzijns- en Gezondheidsraad vzw, Lakensestraat 76 bus 3, 1000 Brussel, tel. 02-414.15.85, fax 02-414.17.19, info@bwr.be, http://www.bwr.be/

Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, Koningsstraat 138, 1000 Brussel, tel. 02-212.30.00, fax 02-212.30.30, epost@cntr.be, http://www.diversiteit.be/

De Link vzw, Sint-Katelijnestraat 16-18, 1000 Brussel, tel. 02-204.06.90, info@de-link.net, http://www.de-link.net/

Demos, Sainctelettesquare 19, 1000 Brussel, tel. 02-204.07.00, fax 02-204.07.09, info@demos.be, http://www.demos.be/

Koning Boudewijnstichting, Brederodestraat 21, 1000 Brussel, tel. 02-511.18.40, fax 02-511.52.21, info@kbs-frb.be, http://www.kbs-frb.be/

Kruispunt Migratie-Integratie vzw, Vooruitgangsstraat 323 bus 1, 1030 Brussel, tel. 02-205.00.50, fax 02-205 00 60, info@kruispuntmi.be, http://www.kruispuntmi.be/

Medimmigrant, Gaucheretstraat 164, 1030 Brussel, tel. 02-274.14.33, fax 02-274.14.48, info@medimmigrant.be, http://www.medimmigrant.be/

Minderhedenforum vzw, Vooruitgangsstraat 323/4, 1030 Brussel, tel. 02-245 88 30, fax 02-245 58 32, info@minderhedenforum.be, http://www.minderhedenforum.be/

RIMO Limburg, Marktplein 9 bus 21, 3550 Heusden-Zolder, tel. 011-22.21.96, fax 011-22.94.31, info@rimo.be, http://www.rimo.be/

RISO Vlaams-Brabant, Eénmeilaan 2, 3010 Kessel-Lo, tel. 016-44.15.90, fax 016-44.15.91, post@risovlb.be, http://www.risovlb.be/

Samenlevingsopbouw – Antwerpen Stad, Gasstraat 12-14, 2060 Antwerpen, tel. 03-325.67.00, info.antwerpenstad@samenlevingsopbouw.be, http://www.riso-antwerpen.be/

Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie, Brusselsepoortstraat 8, 2800 Mechelen, tel. 015-20.13.75, fax 015-29.03.17, info.antwerpenprovincie@samenlevingsopbouw.be, http://www.samenlevingsopbouw-antwerpenprovincie.be/

Samenlevingsopbouw Brussel, Henegouwenkaai 29, 1080 Molenbeek, tel. 02-203.34.24, fax 02-203.50.64, info.brussel@samenlevingsopbouw.be, http://www.samenlevingsopbouwbrussel.be/

Samenlevingsopbouw Gent, Blaisantvest 70, 9000 Gent, tel. 09-223.95.15, fax 09-239.96.72, info.gent@samenlevingsopbouw.be, http://www.samenlevingsopbouwgent.be/

Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen, Sint-Jacobsnieuwstraat 50, 9000 Gent, tel. 09-265.84.70, fax 09-265.84.79, info.oost-vlaanderen@samenlevingsopbouw.be, http://www.samenlevingsopbouw-oost-vlaanderen.be/

Samenlevingsopbouw West-Vlaanderen vzw, Torhoutsesteenweg 100 A, 8200 Brugge-Sint-Andries, tel. 050-39.37.71, info.west-vlaanderen@samenlevingsopbouw.be, http://www.samenlevingsopbouwwvl.be/

Samenlevingsopbouw Vlaanderen vzw, Vooruitgangsstraat 323 bus 2, 1030 Brussel, tel. 02-201.05.65, fax 02-201.05.14, info.vlaanderen@samenlevingsopbouw.be, http://www.samenlevingsopbouw.be/

Sint-Egidiusgemeenschap, Kammenstraat 51, 2000 Antwerpen, tel. 03-229.04.10, fax 03-226.07.37, info@santegidio.be, www.santegidio.be

Sint-Vincentiusvereniging, Kleine Wijngaardstraat 179, 1160 Auderghem, tel. 02-243.16.24, contact@vincentdepaul.be, http://www.vincentdepaul.be/

Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, Diksmuidelaan 36a, 2600 Berchem, tel. 03-366.15.40, fax 03-385.57.05, secretariaat@steunpunt.be, http://www.steunpunt.be/

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (CGKR), Koningsstraat 138, 1000 Brussel, tel. 02-212.31.67, fax 02-212.30.30, armoedebestrijding@cntr.be, http://www.armoedebestrijding.be/

Uit de Marge, Henegouwenkaai 29, 1080 Brussel, tel. 02-411.70.02, fax 02-414.83.01, info@uitdemarge.be, http://www.uitdemarge.be/

Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), Paviljoenstraat 9, 1030 Brussel, tel. 02-211.55.00, fax 02-211.56.00, info@vvsg.be, http://www.vvsg.be/

Vlaams HuurdersPlatform, Diksmuidelaan 50, 2600 Berchem, tel. 03-366.30.15, info@vlaamshuurdersplatform.be, http://www.vlaamshuurdersplatform.be/

Vlaams Straathoekwerk Overleg (Vlastrov), Diksmuidelaan 36a, 2600 Berchem, tel. 03-340.49.25, fax 03-385.57.05, vlastrov@steunpunt.be, http://www.straathoekwerk.be/

Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Kruidtuinstraat 75, 1210 Brussel, tel. 02-225.44.00, fax 02-201.03.76, info@vluchtelingenwerk.be, http://www.vluchtelingenwerk.be/

Welzijnszorg Provincie Antwerpen, Boomgaardstraat 22 bus 100, 2600 Antwerpen, tel. 03-240.61.61, fax 03-240.61.62, info@provant.be, http://www.provant.be/

Welzijnszorg vzw, Huidevettersstraat 165, 1000 Brussel, tel. 02-502.55.75, info@welzijnszorg.be, http://www.welzijnszorg.be/

Bibliografie

Abts, K., Swyngedouw, M., & Billiet, J. (2011). De structurele en culturele kenmerken van het stemgedrag in Vlaanderen. Analyse op basis van postelectoraal verkiezingsonderzoek 2010. Leuven: ISPO – KU Leuven.

ADSEI (2013). Statistieken, via http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/.

Albrecht, J. (2007). Rijker maar ongelijker. Is de recente toename van de inkomensongelijkheid een statistische constructie? *Itinera Institute Memo*, 25/10/2007.

Alkire, S. (2011). Multidimensional Poverty and its Discontents. *OPHI Working Paper, 46*.

Alkire, S., & Foster, J. (2007). Counting and Multidimensional Poverty Measures. *OPHI Working Paper Series, 7*.

Alkire, S., & Foster, J. (2009). Counting and Multidimensional Poverty Measurement. *Oxford Poverty & Human Development Initiative, OPHI, 32*.

Alkire, S., & Foster, J. (2011). Understandings and Misunderstandings of Multidimensional Poverty Measurement. *Institute for International Economic Policy Working Paper Series, IIEP-WP-2011-18*.

Andreotti, A., Mingione, E., & Polizzi, E. (2012). Local welfare systems: A challenge for social cohesion. *Urban Studies, 49*(9).

Andrews, D., Caldera-Sánchez, A., & Johansson, A. (2011). Housing Markets and Structural Policies in OECD countries, OECD Economics Department Working Papers, N° 836: OECD.

Andriopoulou, E., & Tsakloglou, P. (2011). The determinants of poverty transitions in Europe and the role of duration dependence. *Discussion paper series //Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, No. 5692*.

Arnsperger, C. (2010). Revenu d'existence et promotion de la sociodiversité. *Mouvements, 64*(octobre-décembre), 100-106.

Arnsperger, C., & Johnson, W.A. (2011). The guaranteed income as an equal-opportunity tool in the transition toward sustainability. In A. Gosseries & Y. Vanderborght (Eds.), *Arguing about justice. Essays for Philippe Van Parijs*. Louvain-la-Neuve: Presses universitaires de Louvain.

Arvastat (2013). Werkloosheids- en werkaanbodstatistieken, via http://arvastat.vdab.be/arvastat/index.html.

Atkinson, A.B. (1996). The case for a participation income. *The Political Quarterly, 47*(1), 67-70.

Atkinson, A.B. (1998). *Poverty in Europe*. Oxford: Blackwell.

Atkinson, A.B. (2003). Multidimensional Deprivation: Contrasting Social Welfare and Counting Approaches. *Journal of Economic Inequality, 1*, 51-65.

Bale, T. (2008a). Politics Matters: A Conclusion. *Journal of European Public Policy, 15*(3), 453-464.

Bale, T. (2008b). Turning Round The Teliscope. Centre-Right Parties and Immigration and Integration Policy in Europe. *Journal of European Public Policy, 15*(3), 315-330.

Bane, M.J., & Ellwood, D.T. (1986). Slipping into and out of Poverty: The Dynamics of Spells. *The Journal of Human Resources, 21*(1), 1-23.

Banerjee, A.V., & Duflo, E. (2011). *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*. New York: PublicAffairs.

Banting, K., & Myles, J. (2013). *Inequality and the Fading of Redistributive Politics*. Vancouver: UBC Press.

Barbier, J.C. (2012). Ordolibéralisme et économie sociale de marché: la voie allemande de l'Europe? *OSE Paper Series, Opinion Paper 10*.

Barbier, J.C. (2013). Europe sociale: l'état d'alerte. *OSE Paper Series, Opinion Paper 13*.

Barcevičius, E., Weishaupt, T., & Zeitlin, J. (2013). Tracing the Social OMC from its Origins to Europe 2020. In E. Barcevičius, T. Weishaupt & J. Zeitlin (Eds.), *Assessing the Open Method of Coordination: Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination*. Palgrave.

Barr, N. (2001). *The welfare state as piggy bank*. Oxford: Oxford University Press.

Basic Income European Citizens' Initiative (2013). Europees Burgerinitiatief inzake het Onvoorwaardelijk Basisinkomen, via http://basicincome2013.eu/ubi/nl/.

Belgisch Staatsblad (1984). Wet van 28 juni 1984 betreffende sommige aspecten van de toestand van de vreemdelingen en houdende invoering van het Wetboek van de Belgische nationaliteit.

Belgisch Staatsblad (1993a). Wet van 6 mei 1993 tot wijziging van de Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (21 mei 1993).

Belgisch Staatsblad (1993b). Wet van 6 augustus 1993 houdende wijziging van de artikelen 10, 11, 12 en 14 van en invoeging van een artikel 12bis in de Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (26 oktober 1993).

Belgisch Staatsblad (1996a). Wet van 15 juli 1996 tot wijziging van de Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de Organieke Wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (5 oktober 1996).

Belgisch Staatsblad (1996b). Koninklijk Besluit betreffende de dringende medische hulp die door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn wordt verstrekt aan de vreemdelingen die onwettig in het Rijk verblijven.

Belgisch Staatsblad (1999). Wet van 24 december houdende sociale en diverse bepalingen (31 december 1999).

Belgisch Staatsblad (2003). Koninklijk Besluit betreffende de dringende medische hulp die door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn wordt verstrekt aan de vreemdelingen die onwettig in het Rijk verblijven (Bijwerking 17 januari 2003).

Belgisch Staatsblad (2006). Wet van 12 januari 2006 tot aanpassing van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (21 februari 2006).

Belgisch Staatsblad (2007). Wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde categorieën van vreemdelingen (7 mei 2007).

Belgische Senaat (2013). Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de zesde staatshervorming, 25 juli 2013, zitting 2012-2013, wetgevingsstuk 5-2232/1.

Berger, T., Englund, P., Hendershott, P.H., & Turner, B. (2000). The Capitalization of Interest Subsidies: Evidence from Sweden. *Journal of Money, Credit, and Banking 32*, 199-217.

Berthoud, R., & Bryan, M. (2011). Income, Deprivation and Poverty: A Longitudinal Analysis. *Journal of Social Policy, 40*(1), 135-156.

Berthoud, R., Lakey, J., & McKay, S. (1993). *The Economic Problems of Disabled People*. London: Policy Studies Institute.

Beyens, F. (2005). De strijd tegen schijn- en afgedwongen huwelijken. De werking van de cel schijn- en afgedwongen huwelijken Antwerpen, 2000-2004. In F. Caestecker (Ed.), *Huwelijksmigratie, een zaak voor de overheid?* Leuven/Voorburg: Acco.

BIEN-Suisse (2010). *Le financement d'un revenu de base inconditionnel*. Zurich: Seismo.

Blais, F. (2001). *Un revenu garanti pour tous. Introduction aux principles de l'allocation universelle*. Montréal: Boréal.

Blommaert, J. (2000). *Ik stel vast. Politiek taalgebruik in het tijdperk van vernieuwing*. Berchem: EPO.

Bodart, V., & Hindrinks, J. (2013). Les inégalités d'inflation selon l'âge et le revenue. *Regards Économiques, 102*(Mars).

Boey, R., & Herremans, W. (2012). Laaggeschoolde mannen het hardst getroffen door de crisis. *Over Werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk en Sociale Economie, 4/2012*.

Bollens, J., & Coomans, S. (2013). *Overdracht doelgroepgerichte loonkostensubsidie: beleidsaanbevelingen*. Leuven: HIVA, KU Leuven.

Bonjour, S. (2011). The Power and Morals of Policy Makers: Reassessing the Control Gap Debate. *International Migration Review, 45*(1), 89-122.

Bonoli, G. (2005). The Politics of New Social Policies: Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare States. *Policy & Politics, 33*(3), 431-449.

Bonoli, G. (2006). New social risks and the politics of post-industrial social policies. In K.B. Armingeon, G. Bonoli (Ed.), *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting post-war social policies to new social risks*. London/New York: Routledge.

Bonoli, G., & Natali, D. (2012). The Politics of the New Welfare State. Oxford: Oxford University Press.

Boone, S., & Van Houtte, M. (2010). *Sociale ongelijkheid bij de overgang van basis- naar secundair onderwijs*. Gent: Universiteit Gent.

Boone, S., & Van Houtte, M. (2013). Why are teacher recommendations at the transition from primary to secondary education socially biased? A mixed-methods research. *British Journal of Sociology of Education, 34*(1), 20-38.

Boskin, M., & Nold, F. (1975). A Markov Model of Turnover in Aid to Families with Dependent Children. *Journal of Human Resources, 10*, 467-481.

Bossert, W., Chakravarty, S.R., & D'Ambrosio, C. (2012). Poverty and time. *Journal Economic Inequality, 10*, 145-162.

Boswell, C. (2007). Theorizing Migration Policy: Is There a Third Way? *International Migration Review, 41*(1), 75-100.

Boswell, C. (2008). The Political Functions of Expert Knowledge: Knowledge and Legitimation in European Union Immigration Policy. *Journal of European Public Policy, 15*(4), 471-488.

Boswell, C. (2009). *The Political Uses of Expert Knowledge. Immigration Policy and Social Research*. Cambridge: Cambridge University Press.

Boswell, C. (2012). How Information Scarcity Influences the Policy Agenda: Evidence from U.K. Immigration Policy. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 25*(3), 367-389.

Boswell, C., Geddes, A., & Scholten, P. (2011). The Role of Narratives in Migration Policy-Making. *The British Journal of Politics and International Relations, 13*(1), 1-11.

Bouckaert, S. (2008). Sociale basisrechten van vreemdelingen in illegaal verblijf: ontwikkelingen in regelgeving en rechtspraak. In C. Timmerman, Y. Bocklandt & I. Lodewijckx (Eds.), *Grenzeloze solidariteit? Over Migratie en Mensen Zonder Papieren*. Leuven: Acco.

Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In J.G. Richardson (Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp. 241-258). New York: Greenwood Press.

Bourdieu, P., & Passeron, J.C. (1964). *Les héritiers: les étudiants et la culture*. Paris: Les éditions de minuit.

Bovenberg, L., & Van der Ploeg, R. (1995). Het basisinkomen is een utopie. *Economisch-Statistische Berichten, 3995*, 100-104.

Bozzini, E., & Fella, S. (2008). The Role of Civil Society in Immigration Policy Making in Italy: Changing patterns of Conflictual Cooperation. *Policy & Politics, 36*(2), 245-259.

Bradshaw, J. (2012). The case for family benefits. *Children and Youth Services Review, 34*, 590-596.

Brandolini, A., & Smeeding, T.M. (2009). Income Inequality in Richer and OECD Countries. In W. Salverda, B. Nolan & T.M. Smeeding (Eds.), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford: Oxford University Press.

Braveman, P., & Gruskin, S. (2003). Defining equity in health. *Journal of Epidemiology and Community Health, 57*, 254-258.

Breen, R., & Jonsson, J.O. (2005). Inequality of opportunity in comparative perspective: Recent research on educational attainment and social mobility. *Annual Review of Sociology, 31*, 223-243.

Breen, R., Luijkx, R., Müller, W., & Pollack, R. (2009). Nonpersistent inequality in educational attainment: Evidence from eight European countries. *American Journal of Sociology, 114*(5), 1475-1521.

Brooks, C., & Manza, J. (2006). Social policy responsiveness in developed democracies. *American Sociological Review, 71*(3), 474-494.

Burgoon, B., Koster, F., & Egmond, M. (2012). Support for redistribution and the paradox of immigration. *Journal of European Social Policy, 22*(3).

Caestecker, F. (2005). De lappendeken van de huwelijksmigratie, beschouwingen bij de voorgenomen beleidsheroriëntering. In F. Caestecker (Ed.), *Huwelijksmigratie, een zaak voor de overheid?* Leuven/Voorburg: Acco.

Caestecker, F., & Vrijens, B. (2005). Schijnhuwelijk Strafbaar, een maat voor niets? *Samenleving en Politiek, 12*(8), 25-27.

Callens, M., & Croux, C. (2009). Poverty Dynamics in Europe. A Multilevel Recurrent Discrete-Time Hazard Analysis. *International Sociology, 24*(3), 368-396.

Cantillon, B. (1993). De beperkingen van de sociale zekerheid. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 35*(1), 3-43.

Cantillon, B. (1999). *De welvaartsstaat in de kering*. Kapellen: Pelckmans.

Cantillon, B. (2001). De sociale minima in de actieve welvaartstaat. Over de eerste en de tweede orde doelstellingen van de sociale zekerheid. In J. Vranken, D. Geldof, G. Van Menxel & J. Van Ouytsel (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2001*. Leuven/Leusden: Acco.

Cantillon, B. (2009). De paradox van de investeringsstaat: waarom is de armoede niet gedaald? *CSB-Berichten*.

Cantillon, B. (2011). The Paradox of the Social Investment State. Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era. *Journal of European Social Policy*.

Cantillon, B. (2013). Beyond Social Investment. Which Concepts and Values for Social Policy-Making in Europe? In B. Cantillon & F. Vandenbroucke (Eds.), *Reconciling work and poverty reduction*. Oxford: Oxford University Press.

Cantillon, B., De Lathouwer, L., Marx, I., Van Dam, R., & Van den Bosch, K. (1999). Sociale indicatoren 1976-1997, *CSB-Berichten, mei 1999*, UFSIA – Universiteit Antwerpen: CSB.

Cantillon, B., De Lathouwer, L., Marx, I., Van Dam, R., & Van den Bosch, K. (1999). *Sociale indicatoren 1976-1997*. CSB-berichten. UFSIA – Centrum voor Sociaal Beleid. Antwerpen. Retrieved via http://www.ufsia.ac.be/csb/csbberichten/1999/mei1999/9905SOCINDnl.doc.

Cantillon, B. e.a. (1992). *Dynamiek van de bestaansonzekerheid: resultaten van het Belgische socio-economische panel*. CSB-Bericht (C.v.S. Beleid, Trans.). Antwerpen: UFSIA.

Cantillon, B. e.a. (1994). Sociale indicatoren 1985-1992. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 36*(2), 497-550.

Cantillon, B., Peeters, J., & De Ridder, E. (1987). *Atlas van de sociale zekerheid in België. Kostprijs, financiering, doelmatigheid*. Leuven/Amersfoort: Acco.

Cantillon, B., Storms, B., Verbist, G., & Van den Bosch, K. (1995). *Wegen naar een grotere doelmatigheid van kinderbijslag en belastingaftrek voor kinderen ten laste*. CSB-berichten. UFSIA – Centrum voor Sociaal Beleid. Antwerpen.

Cantillon, B., Van Aerden, K., & Van den Bosch, K. (2010). Kinderarmoede en kinderbijslag in de Europese unie. In Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (Ed.), *Kinderbijslag in de strijd tegen armoede in Europa. Een studie: Sociale toeslagen in de Belgische kinderbijslag*. Brussel: RKW.

Cantillon, B., & Van den Bosch, K. (2004). Back to basics: The case for an adequate minimum guaranteed income in the active welfare state. In J. Pacolet (Ed.), *Trade, competitiveness and social protection*. Toronto: APF Press.

Cantillon, B., & Van Lancker, W. (2012). Solidarity and reciprocity in the social investment state: What can be learned from the case of Flemish school allowances and truancy? *Journal of Social Policy, 41*(4), 657-675.

Cantillon, B., & Van Lancker, W. (2013). Three Shortcomings of the Social Investment Perspective. *Social Policy and Society, 12*(4), 553-564.

Cantillon, B., Van Lancker, W., Goedemé, T., Verbist, G., & Salanauskaite, L. (2012). *Kinderbijslagen en armoede: kan de zesde staatshervorming het immobilisme doorbreken?* CSB-Berichten, november 2012.

Cantillon, B., Van Lancker, W., Goedemé, T., Verbist, G., Salanauskaite, L., De Maesschalck, V., & Van Mechelen, N. (2013). *Bouwen aan een nieuwe toekomst voor de kinderbijslagen: een must voor al wie het ernstig neemt met armoedebestrijding.* CSB-Berichten.

Cantillon, B., & Van Mechelen, N. (2012). Between dream and reality... On anti-poverty policy, minimum income protection and the European social model. In B. Cantillon, H. Verschueren & P. Ploscar (Eds.), *Social Inclusion and Social Protection in the EU: Interactions between Law and Politics.* Antwerp: Intersentia.

Cantillon, B., & Van Mechelen, N. (2013). Poverty reduction and social security: Cracks in a policy paradigm. In P. Maystadt, B. Cantillon, L. Denayer, P. Pestieau, B. Van der Linden & M. Cattelain (Eds.), *Le modèle social belge: quel avenir?* Presses Interuniversitaires de Charleroi.

Cantillon, B., Van Mechelen, N., Marx, I., & Van den Bosch, K. (2004). *De evolutie van de bodembescherming in 15 Europese landen van 1992 tot 2001.* Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy.

Cantillon, B., Van Mechelen, N., Pintelon, O., & Van den Heede, A. (2012). Household Work Intensity and the Adequacy of Social Protection in the EU. *CSB Working Paper.*

Cantillon, B., Van Mechelen, N., Pintelon, O., & Van den Heede, A. (2014, te verschijnen). Social Redistribution, Poverty and the Adequacy of Social Protection. In B. Cantillon & F. Vandenbroucke (Eds.), *Reconciling Work and Poverty Reduction. How successful are European welfare states?* Oxford: Oxford University Press.

Cantillon, B., & Vandenbroucke, F. (2014, te verschijnen). *Reconciling Work and Poverty Reduction. How successful are European welfare states?* Oxford: Oxford University Press.

Castilla, C. (2012). Subjective well-being and reference-dependence: Insights from Mexico. *The Journal of Economic Inequality, 10*(2), 219-238.

Cavero, T., & Poinasamy, K. (2013). *A Cautionary Tale: The true cost of austerity and inequality in Europe.* Oxfam.

CECODHAS (2011). *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems.* Brussels: CECODHAS Housing Europe's Observatory.

Centrale voor Kredieten aan Particulieren (2012). *Statistieken 2012.* Brussel: Nationale Bank van België.

Chancellerie Fédérale Suisse. (2012). Publications des départements et des offices de la Confédération. Initiative populaire fédérale 'Pour un revenu de base inconditionnel', 27 mars 2012.

Charlier, J. (1848). *Solution au problème social.* Bruxelles.

Cheli, B., & Lemmi, A. (1995). A 'Totally' Fuzzy and Relative Approach to the Multidimensional Analysis of Poverty. *Economic Notes, 24*(1), 115-134.

Cherenti, R. (2008). Le panier de la ménagère pauvre. Partie 1 – Etude quantitative: UVCW, Fédération des CPAS.

Cleemput, I., Devos, C., Devriese, S., Farfan-Portet, M.-I., & Van De Voorde, C. (2012). Principles and criteria for the level of patient cost-sharing: Reflections on value-based insurance. KCE-rapport 186B. Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE).

Clerc, D. (2008). *La France des travailleurs pauvres.* Paris: Grasset.

Clerc, D. (2010). Fiscalité et équité: Propositions pour un débat. *L'Economie politique, 47*, 7-20.

Clerc, D. (Ed.) (2011). *Why big ideas never change society.* Louvain-la-Neuve: Presses universitaires de Louvain.

Coene, J. (2012). Inkomensarmoede en schulden anno 2011. In D. Dierckx, S. Oosterlynck, J. Coene & A. Van Haarlem (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2012*. Leuven: Acco.

Coene, J., & Raeymaeckers, P. (2011). Getekend op verschillende domeinen: deprivatie bij personen van buitenlandse herkomst. In D. Dierckx, J. Vranken, J. Coene & A. Van Haarlem (Eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2011*. Leuven/Den Haag: Acco.

Coleman, J.S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology, 94*, 95-120.

Committee, S.P. (2012). SPC advisory report to the European Commission on Tackling and Preventing Child Poverty, Promoting Child Well-Being. Brussel.

Cook, F.L., & Barrett, E.J. (1992). *Support for the American Welfare State: The Views of Congress and the Public.* New York: Colombia University Press.

Coomans, S., & Bollens, J. (2013). *Effectiviteit van loonkostensubsidies: literatuurstudie*. Leuven: HIVA, KU Leuven.

Copeland, P., & Daly, M. (2012). Varieties of poverty reduction: Inserting the poverty and social exclusion target into Europe 2020. *Journal of European Social Policy, 22*(3), 273-287.

Coppola, L., Di Laurea, D., Lo Castro, D., & Spaziani, M. (2012). Poverty transitions in Italy, 46th Scientific Meeting of the Italian Statistical Society, June 2012.

Corluy, V., & Marx, I. (2008). Dringende medische hulp voor mensen zonder wettig verblijf. In C. Timmerman, Y. Bocklandt & I. Lodewyckx (Eds.), *Grenzeloze Solidariteit? Over Migratie en Mensen Zonder Papieren.* Leuven: Acco.

Corluy, V., & Vandenbroucke , F. (2013a). Individual employment, household employment and risk of poverty in the EU. A decomposition analysis. Eurostat Methodologies and Working Papers, 2013 edition (doi: 10.2785/41846). Brussel: Europese Unie.

Corluy, V., & Vandenbroucke , F. (2013b, te verschijnen). *Polarization of jobs over households in Belgium and Belgian regions.* Antwerpen. CSB-Working Paper.

Corluy, V., & Vandenbroucke, F. (2014, te verschijnen). Individual Employment, Household Empoyment and Risk of Poverty in the EU. A Decomposition Analyses. In B. Cantillon & F. Vandenbroucke (Eds.), *Reconciling Work and Poverty Reduction. How successful are European welfare states?* Oxford: Oxford University Press.

Corluy, V., & Verbist, G. (2010). *Inkomen en diversiteit: onderzoek naar de inkomenspositie van migranten in België.* Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.

Cornelius, W.A., Martin, P.L., & Hollifield, J.F. (1994). *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford: Stanford University Press.

Coughlin, R. (1979). Social policy and ideology: Public opinion in eight rich nations. *Comparative Social research, 2*(1), 3-40.

Council of the European Union (2012). Incoming Presidency Note for the Chairs of Committees Involved in the Process Leading to the Adoption of Country-Specific Recommendations (CSRs) by the Council under the European Semester, Irish Presidency, December 2012.

Cox, B., Van Oyen, H., Cambois, E., Jagger, C., Le Roy, S., Robine, J.-M., & Romieu, I. (2009). The reliability of the Minimum European Health Module. *International Journal of Public Health, 54*(2), 55-60.

Crommelynck, A., Cornez, A., & Wantier, M. (2013). Huitième baromètre MC de la facture hospitalière. La facture hospitalière dérape pour plusieurs milliers de belges. *MC-Informations 251*, 15-27.

Cullinan, J., Gannon, B., & Lyons, S. (2011). Estimating The Extra Cost of Living For People With Disabilities. *Health Economics, 20*(5), 582-599.

Cunliffe, J., & Erreygers, G. (2001). The enigmatic legacy of Charles Fourier: Joseph Charlier and basic income. *History of Political Economy, 33*, 459-484.

Daly, M. (2012). Paradigms in EU social policy: A critical account of Europe 2020, Transfer. *European Review of Labour and Research, 18*(3), 273-284.

Daniels, N. (1985). *Just health care.* Cambridge: Cambridge University Press.

De Blust, S., & Dierckx, D. (2010). Actief arbeidsmarktbeleid en sociale integratie: water en vuur? In J. Vranken, S. De Blust, D. Dierckx & A. Van Haarlem (Eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2010*. Leuven/Den Haag: Acco.

De Bruycker, P., & Pascouau, Y. (2011). *Gezinshereniging op de kruising tussen het Europees en het Belgisch recht*. Brussel Koning Boudewijnstichting.

De Decker, P. (2006). The institutional study for Belgium. *Origins of security and insecurity: The interplay of housing systems with jobs, household structures, finance, and social security* (pp. 39). Antwerpen: Universiteit Antwerpen – OASeS.

De Graaf, L. (2007). *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*. Delft: Eburon.

De Graeve, D., Van Mechelen, N., Vandelannoote, D., & De Wilde, M. (2013). Measuring health care expenditures in Belgium: The at-risk-household approach. Flemosi Discussion Paper 23.

De Koning, J. (2012). Zijn hervormingen van arbeidsmarktinstituties hét antwoord op de arbeidsmarktproblematiek? *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 28*(4), 455-473.

De Vil, G., & Van Mechelen, N. (2011). *Het leefloon en alternatieven voor de sociaalprofessionele integratievrijstelling in de berekening van het inkomen. Hoe in België de overgang van een leefloon naar werk financieel aantrekkelijk maken?* Koning Boudewijnstichting en Federaal Planbureau.

De Wispelaere, J., & Stirton, L. (2007). The public administration case against participation income. *Social Service Review, 81*(3), 523-549.

Debusscher, M., & Elchardus, M. (2003). *Het draagvlak van de solidariteit: Deelrapport 4: De steun voor de sociale zekerheid*. Brussel: TOR, Vrije Universiteit Brussel.

Decancq, K., Decoster, A., Spiritus, K., & Verbist, G. (2011). Mefisto: een nieuw micro-simulatie model voor Vlaanderen. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 53*(4), 545-574.

Decancq, K., Goedemé, T., Van den Bosch, K., & Vanhille, J. (2013). The Evolution of Poverty in the European Union: Concepts, Measurement and Data. In ImPRovE (Ed.), *Methodological Paper No. 13/01*. Antwerp.

Decancq, K., & Lugo, M.A. (2008). Setting Weights in Multidimensional Indices of Well-being and Deprivation. *OPHI Working Paper, 18*.

Decancq, K., & Schokkaert, E. (2013). *Beyond GDP: Measuring social progress in Europe. Euroforum Position Paper 4*: KU Leuven.

Decancq, K., Van Ootegem, L., & Verhofstadt, E. (2011). What if we voted on the weights of a multidimensional well-being index? An illustration with Flemish data. *Working Paper CSB, 11*(10).

Defeyt, P. (2010). *Evolution de l'inégalité de revenu avant et après impôts en Belgique*.

Defeyt, P. (2012). *A l'orée d'une année difficile…* Ottignies: Institut pour un développement durable.

Dekkers, G., Desmet, R., Fasquelle, N., Festjens, M.-J., Joyeux, C., Scholtus, B., & Weemaes, S. (2013). *Maatregelen genomen in 2012 in de takken werkloosheid en pensioenen: evaluatie van de effecten volgens geslacht*. Brussel: Federaal Planbureau.

Deleeck, H. (1977). *Ongelijkheden in de welvaartsstaat. Opstellen over sociaal beleid. Tweede bundel* (-, Trans.). Antwerpen: De Nederlandsche Boekhandel.

Deleeck, H. (2003). *De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken*. Leuven: Acco.

Demarest, S. (2010). Toegankelijkheid van gezondheidszorgen. In S. Demarest, E. Hesse, S. Drieskens, J. Van der Heyden, L. Gisle & J. Tafforeau (Eds.), *Gezondheidsenquête België 2008. Rapport IV – Gezondheid en Samenleving*. Brussel: Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid.

Departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid (2012). Inventarisatie impact zesde staatshervorming. Bijlage 1: fiches.

Derluyn, I., Lorant, V., Dauvrin, M., Verrept, H., & Coune, I. (2011). Gelijkwaardige gezondheid voor migranten en etnisch-culturele minderheden. In D. Dierckx, J. Vranken, J. Coene & A. Van Haarlem (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2011*. Leuven: Acco.

Develtere, P. (2003). *Het draagvlak voor duurzame ontwikkeling. Wat het is en zou kunnen zijn*. Antwerpen: De Boeck.

Devillé, A. (2008). *Schuilen in de schaduw. Mensen zonder wettig verblijf in de Belgische samenleving.* Mechelen: Wolters Kluwer.

Dewilde, C. (2004a). Armoededynamieken in België en Groot-Brittannië: de impact van demografische en arbeidsmarktgebeurtenissen. In J. Vranken, K. De Boyser & D. Dierckx (Eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2004* (pp. 165-186). Leuven/Voorburg: 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, Universiteit Antwerpen, Antwerpen. Retrieved via http://www.ua.ac.be/download.aspx?c = *OASES&n = 24586&ct = 024100&e = 36930.

Dewilde, C. (2008). Armoede over de levensloop. In J. Vranken, G. Campaert, K. De Boyser, C. Dewilde & D. Dierckx (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2008*. Leuven/Voorburg: Acco.

Dewilde, C., & Levecque, K. (2002). De mobiliteit in en uit armoede: 'Wie is arm en voor hoe lang?' In J. Vranken, K. De Boyser, D. Geldof & G. Van Menxel (Eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2002* (pp. 85-103). Leuven/Leusden: Acco.

Dewilde, C., & Raeymaeckers, P. (Eds.) (2008). *Multidimensionele armoede in Europa. Individuele en institutionele determinanten.* Leuven: Acco.

Dierckx, D. (2007). *Tussen armoedebeleid en beleidsarmoede. Een retrospectieve en interventiegerichte analyse van de Vlaamse beleidspraktijk.* Leuven/Leusden: Acco.

Dierckx, D., Geerts, A., & Van Dam, S. (2013). *De teloorgang van thouiza? Een verkenning van de oplossingsstrategieën van personen van buitenlandse herkomst in armoede.* Leuven: Acco.

Dierckx, D., Vranken, J., Coene, J., & Van Haarlem, A. (2011). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2011*. Leuven/Den Haag: Acco.

Dierckx, D., Vranken, J., & Kerstens, W. (2009). *Faith-based organisations and social exclusion in European cities: national context reports.* Leuven: Acco.

Ditton, H., & Krüsken, J. (2006). Der Übergang von der Grundschule in die Sekundarstufe I. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 9*(3), 348-372.

Ditton, H., Krüsken, J., & Schauenberg, M. (2005). Bildungsungleichheit – der Beitrag von Familie und Schule. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 8*(2), 285-304.

Dormont, B., Fleurbaey, M., Luchini, S., Samson, A.-L., Schokkaert, E., Thébaut, C., & Van De Voorde, C. (2013, in press). Equity in health and equivalent incomes. *Research in Economic Inequality*.

Dubet, F., Duru-Bellat, M., & Vérétout, A. (2010). *Les sociétés et leur école: emprise du diplôme et cohésion sociale*. Paris: Editions du Seuil.

Duncan, G., & Rodgers, W. (1991). Has Children's Poverty Become More Persistent? *American Sociological Review, 56*(4), 538-550.

Durkheim, E. (1997/1893). *The division of labor in society*. New York: The Free Press.

Duru-Bellat, M. (2002). *Les inégalités sociales à l'école: genèse et mythes*. Paris: Presses Universitaires de France.

EAPN (2012). An EU Worth Defending – Beyond Austerity to Social Investment and Inclusive Growth. EAPN analysis of the 2012 National Reform Programmes (NRPs) and National Social Reports (NSRs).

EAPN (2013). Widening the Gap, EAPN Assessment of the National Reform Programmes 2013.

Elchardus, M., Marx, I., & Pelleriaux, K. (2003). De Nieuwe Sociale Kwesties: Begripsverduidelijking en hypothesevorming. In B. Cantillon, M. Elchardus, P. Pestieau & P. Van Parijs (Eds.), *De nieuwe sociale kwesties.* Garant.

EMCO (2012). The 2012 Europe 2020 process. Emco discussion Note. The Employment Committee, The Support Team, EMCO/10/130912/EN.

Engbersen, G. (2006). *Publieke bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Engbersen, G. (2009). *Fatale remedies. Over onbedoelde gevolgen van beleid en kennis.* Pallas Publications.

Engbersen, G. (2013). Nieuwe armoede: het optimisme én de scepsis van Godfried Engbersen. *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 17 juni 2013.

Entzinger, H., & Van der Meer, J. (2004). *Grenzeloze solidariteit: naar een migratiebestendige verzorgingsstaat*. Amsterdam: De Balie.

Erikson, R., Goldthorpe, J., & Portocarero, L. (1979). Intergenerational class mobility in three West European countries: England, France and Sweden. *British Journal of Sociology, 30*, 415-441.

Erikson, R., & Jonsson, J.O. (1996). Explaining class inequality in education: The Swedish test case. In R. Erikson & J.O. Jonsson (Eds.), *Can education be equalized: The Swedish case in comparative perspective* (pp. 1-63). Boulder, Colorado: Westview Press.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., & Myles, J. (2002). *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.

European Central Bank (2013). The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey. Results from the first wave. *Statistics Paper Series, 2*(April).

European Commission (1999). Towards a Europe for all ages: Promoting prosperity and intergenerational solidarity (COM(1999) 221 def.) Brussels: European Commission.

European Commission (2010). Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Communication COM(2010) 2020 final.

European Commission (2012). Employment and Social Developments in Europe 2012. Luxembourg: Publication Office of the European Union.

European Commission (2012a). Action for stability, growth and jobs. Brussel: Europese Commissie.

European Commission. (2012b). Council Recommendation on Youth Guarantees, Roadmap, via http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2012_empl_086_youth_guarantees_en.pdf.

European Commission (2013a). Evidence on demographic and Social Trends. Social Policies' Contribution to inclusion, Employment and the Economy, Commission Staff Working Document accompanying the Social Investment Package, SWD (2013) 38.

European Commission (2013b). Eurostat Unemployment Statistics, via http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics.

European Commission (2013c). Communication from the Commission, Strengthening the Social Dimension of the Economic and Monetary Union, Brussels, 2.10.2013 COM(2013).

European Commisison (2013d). Public Opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 79 Brussels, 1.07.2013 COM(2013): http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_first_en.pdf.

European Council (2010). Presidency Conclusions, EUCO 7/10, Brussels European Council 25-26 March 2010.

European Parliament (2012). Social Investment Pact – as a response to the crisis, 2012/2003(INI), via http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference = 2012/2003(INI)&l = en.

European Parliament (2013). Resolution on Youth Guarentee, Text adopted by Parliament, single reading, 2012/2901(RSP), via http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id = 1243558&t = d&l = en.

Europese Commissie (2012). EU Employment and Social Situation: Quarterly Review. Brussel.

Eurostat (2013a). Statistics, via http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/data/database.

Eurostat (2013b). Eurostat News release 98/2013, 19 June 2013, 3 p.

Farfan-Portet, M.-I., Devos, C., Devriese, S., Cleemput, I., & Van De Voorde, C. (2012). Simplification of patient cost sharing: The example of physician consultations and visits. KCE-rapport 180C. Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE).

Federaal Planbureau (2013). Short term update 1-13. *Quarterly Newsletter*, March 2013.

Federaal Planbureau en Instituut voor de Nationale Rekeningen (2012). De Belgische economische groei zou -0,1% bedragen in 2012 en uitkomen op 0,7% in 2013, Perscommuniqué 14 september 2014.

Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid Directie-Generaal Personen met een Handicap (2011). Jaaroverzicht 2011 in cijfers. Brussel: FOD Sociale Zekerheid.

Federale Regering (2011a). Regeerakkoord, 1 december 2011.

Federale Regering (2011b). Institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming. Een efficiëntere federale staat en een grotere autonomie voor de deelstaten, 11 oktober 2011.

Federale Regering (2012). Relancestrategie juli 2012, kadernota.

Federale Regering (2013). Nationaal Hervormingsprogramma 2013.

Fernandes, S., & Maslauskaite, K. (2013). A Social Dimension for the EMU: Why and How? Policy Paper 98, September 2013, Notre Europe – Jacques Delors Institute.

Ferrera, M. (2013). Liberal Neo-Welfarism: New perspectives for the European Social Model. *OSE Paper Series, Opinion Paper 14*.

Fertig, M., & Tamm, M. (2007). Always poor or never poor and nothing in between? Duration of child poverty in Germany. *RWI Discussion Papers, 56*.

Fleurbaey, M., & Blanchet, D. (2013). *Beyond GDP. Measuring welfare and assessing sustainability*. Oxford: Oxford University Press.

Fleurbaey, M., Luchini, S., Muller, C., & Schokkaert, E. (2013). Equivalent income and the economic evaluation of health care. *Health Economics, 7*, 711-729.

Fleurbaey, M., Luchini, S., Schokkaert, E., & Van De Voorde, C. (2012). Evaluation des politiques de santé: pour une prise en compte équitable des intérêts des populations. *Economie et Statistique*, *455-456*, 11-36.

Fleurbaey, M., & Schokkaert, E. (2009). Unfair inequalities in health and health care. *Journal of Health Economics*, *28*, 73-90.

Fleurbaey, M., & Schokkaert, E. (2012). Inequity in health and health care. In P. Barros, T. McGuire & M. Pauly (Eds.), *Handbook of Health Economics, vol. 2*. New York: Elsevier.

Foblets, M.-C., & Parmentier, S. (1993). *De Nieuwe Vluchtelingenwet. Commentaar op de Wet van 6 mei 1993*. Gent: Mys & Breesh.

Foblets, M.-C., & Vanheule, D. (2006). Marriages of Convenience in Belgium: The Punitive Approach gains Ground in Migration Law. *European Journal of Migration and Law*, *8*, 263-280.

FOD Sociale Zekerheid (2013). Nationaal Sociaal Rapport 2012 België, via http://www.socialsecurity.fgov.be/nl/nieuws-publicaties/sociale-bescherming-inclusie-rapporten/sociale-bescherming-inclusie-rapporten.htm.

Foster, J., Greer, J., & Thorbecke, E. (2010). The Foster-Greer-Thorbecke (FGT) poverty measures: 25 years later. *Journal of Economic Inequality, 8*, 491-524.

Fouarge, D., & Layte, R. (2005). Welfare regimes and poverty dynamics: The duration and recurrence of poverty spells in Europe. *Journal of Social Policy, 34*(3), 407-426.

FRA (2011). European Union Agency for Fundamental Rights. Migrants in an irregular situation: Access to healthcare in 10 European Union Member States, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Francken, T., & Smeyers, S. (2012). *België, Land Zonder Grens. Hoe moet het verder met ons asiel- en migratiebeleid?* Leuven: Davidsfonds Uitgeverij.

Freeman, G.P. (1995). Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States. *International Migration Review, 29*(4), 881-902.

Freeman, G.P. (2006). National models, Policy Types, and the Politics of Immigration in Liberal Democracies. *West European Politics, 29*(2), 227-247.

Frick, J.R., Goebel, J., & Grabka, M.M. (2006). Assessing the distributional impact of 'imputed rent' and 'non-cash employee income' in micro data: Case study based on EU-SILC (2004) and SOEP (2002), Comparative EU-Statistics on Income and Living Conditions: issues and challenges, 6-8 November 2006, Helsinki.

Frick, J.R., & Grabka, M.M. (2003). Imputed Rent and Income Inequality: A decomposition analysis for Great Britain, West Germany and the U.S. *Review of Income and Wealth, 49*(4), 513-537.

Frick, J.R., Grabka, M.M., & Groh-Samberg, O. (2007). Estimates of Imputed rent and Analysis of their Distributional Impact, AIM-AP national Report for Germany. Berlin: DIW-Berlin.

Frick, J.R., Grabka, M.M., Smeeding, T.M., & Tsakloglou, P. (2010). Distributional effects of imputed rents in five European countries. *Journal of Housing Economics, 19*(3), 167-179.

Friedman, M. (1968). The case for the negative income tax: A view from the right. In J.H. Bunzel (Ed.), *Issues of American public policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Gans, H. (1972). The positive functions of poverty. *American Journal of Sociology, 78*(2), 275-289.

Gans, H. (1995). *The War against the Poor. The Underclass and Antipoverty Policy*. New York: Basic Books.

Ghys, T. (2012). De ambigue rol van Voedselbanken. In D. Dierckx, S. Oosterlynck, J. Coene & A. Van Haarlem (Eds.), *Armoede en Sociale uitsluiting – Jaarboek 2012*. Leuven: Acco.

Ghys, T., & Oosterlynck, S. (2013a). Sociale innovatie ontleed: perspectieven voor armoedebestrijding, VLAS-Studies 3, Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt.

Ghys, T., & Oosterlynck, S. (2013b). Governance uitdagingen voor sociale innovatie en armoedebestrijding. VLAS-Studies 8, Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt.

Ghysels, J., & Van Lancker, W. (2009). Het Matteüseffect onder de loep: over het ongelijke gebruik van kinderopvang in Vlaanderen. *CSB Berichten*.

Gibbons, S., & Manning, A. (2006). The incidence of UK housing benefit: Evidence from the 1990s reforms. *Journal of Public Economics, 90*, 799-822.

Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley, CA: University of California Press.

Gilbert, M. (2002). *The constitution of society. Outline of the theory of structuration*. Los Angeles: University of California Press.

Gilens, M. (1999). *Why Americans hate welfare: Race, media and the politics of anti-poverty policy*. Chicago The University of Chicago Press.

Gillborn, D., & Youdell, D. (2000). *Rationing education: Policy, practice, reform and equity*. Buckingham: Open University Press.

Gorz, A. (1997). *Misères du présent, Richesse du Possible*. Paris: Editions Galilée.

Green, R.K., Hendershott, P.H., & Capozza, D.R. (1996). Taxes, Mortgage Borrowing and House Prices, Brooking Conference on the Economic Effect of Fundamental Tax Reform. Washington D.C.

Groenez, S. (2010). Onderwijsexpansie en -democratisering in Vlaanderen. *Tijdschrift voor Sociologie, 31*(3-4), 199-238.

Groot, L., & Van der Veen, R. (2000). Clues and leads in the debate on basic income in the Netherlands. In R. Van der Veen & L. Groot (Eds.), *Basic income on the agenda. Policy objectives and political chances*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Guiraudon, V. (2001). De-nationalizing Control: Analyzing State Responses to Constraints on Migration Control. In V. Guiraudon & C. Joppke (Eds.), *Controlling a New Migration World*. London/New York: Routledge.

Guiraudon, V. (2003). The Constitution of a European Immigration Policy Domain: A Political Sociology Approach. *Journal of European Policy, 10*(2), 263-282.

Guiraudon, V., & Lahav, G. (2000). A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migration Control. *Comparative Political Studies, 33*(2), 163-195.

Habermas, J. (1995). *Moral Consciousness and Communicative Action*: MIT Press.

Hacker, J. (2011). *The Institutional Foundations of Middle Class Democracy*. London: Policy Network.

Harris, B. (2010). The effect of proposed tax reforms on metropolitan housing prices. Tax Policy Center Working Paper. Washington D.C.

Hauben, H., Couchier, M., Spooren, J., McAnaney, D., & Delfosse, C. (2012). Assessing the Impact of European Governments' Austerity Plans on the Rights of People with Disabilities. Brussels: European Consortium of Foundations on Human Rights and Disability.

Hausman, D. (2007). What's wrong with health inequalities? *Journal of Political Philosophy, 15*, 46-66.

Hemerijck, A. (2012). *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.

Hemerijck, A., Knapen, B., & Van Doorne, E. (2010). *Aftershocks: Economic Crisis and Institutional Choice*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Herbert, S. (2001). UBI and the flat tax. In J. Cohen & J. Rogers (Eds.), *What's wrong with a free lunch?* Boston: Beacon Press.

Herremans, W., Vanderbiesen, W., Boey, R., Braes, S., Theunissen, G., & Sels, L. (2013). Trendrapport Vlaamse Arbeidsmarkt 2012, Synthese en update. *WSE Rapport, 3-2013*.

Heylen, K., & Winters, S. (2009). Betaalbaarheid van wonen in Vlaanderen: De budgetbenadering.

Hinnfors, J., Spehar, A., & Bucken-Knapp, G. (2012). The Missing Factor: Why Social Democracy can Lead to Restrictive Immigration Policy. *Journal of European Public Policy, 19*(4), 585-603.

Hirschman, A. (1991). *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*. Cambridge: Harvard University Press.

Hirschman, A.O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty, A response to decline in firms, organizations and states*. Harvard: Harvard University Press.

Hoff, S., & Vrooman, C. (2002). *Zelfbepaalde zekerheden: individuele keuzevrijheid in de sociale verzekeringen: draagvlak, benutting en determinanten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Holman, R. (1978). *Poverty. Explanations of Social Deprivation*. London: Martin Robertson.

Hoppe, R., Jeliazkova, M., & Van de Graaf, H. (1998). *Beleidsnota's die (door)werken: handleiding voor geslaagde beleidsvoorbereiding*. Bussum: Coutinho.

Horton, T., & Gregory, J. (2010). Why solidarity matters: The political strategy of welfare design. *The Political Quarterly, 81*(2).

Howard, M.W. (2006). Basic income and migration policy: A moral dilemma? *Basic Income Studies, 1*(1).

Howard, M.W. (2007). A NAFTA dividend: A guaranteed minimum income for North America. *Basic Income Studies, 2*(1).

Hufkens, T., Vandelannoote, D., Van Lancker, W., & Verbist, G. (2013). Waarheen met de kinderbijslagen? *CSB Berichten*.

Instituut voor de nationale rekeningen (2013). Analyse van de prijzen: eerste kwartaalverslag 2013 van het Instituut voor de Nationale Rekeningen. Prijzenobservatorium. Brussel: FOD Economie.

Jacobson, D. (1996). *Rights Across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Janssens, P. (2011). *Voor wat hoort wat. Naar een nieuw sociaal contract*. Antwerpen: De Bezige Bij.

Jenkins, S.P., Brandolini, A., Micklewright, J., & Nolan, B. (2013). *The Great Recession and the Distribution of Household Income*. Oxford: Oxford University Press.

Joppke, C. (1998). Why Liberal States accept Unwanted Immigration. *World Politics, 50*(2), 266-293.

Joppke, C. (2002). European Immigration Policies at the Crossroads. In P. Heywood, E. Jones & M. Rhodes (Eds.), *Developments in West European Politics 2* (Vol. 259-276). Houndmills: Palgrave.

Jorgensen, M.B. (2011). Understanding the Research-Policy Nexus in Denmark and Sweden: The Field of Migration and Integration. *The Britisch Journal of Politics and International Relations, 13*(1), 93-109.

Kamer (2006a). Rapport namens de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken, en het Openbaar Ambt DOC51 2478/008 (4 juli 2006).

Kamer (2006b). Wetsontwerp 364/1. Memorie van Toelichting (11 januari 1996).

Kamer (2011). Integraal Verslag Plenumvergadering CRIV 53 PLEN 036 (26 mei 2011).

Kamercommissie Binnenlandse Zaken (2011). Verslag namens de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt DOC53 0443/018 (19 mei 2011).

Kangasharju, A. (2010). Housing Allowance and the Rent of Low-Income Households? *Scandinavian Journal of Economics, 112*(3), 595-617.

Kazemipur, A., & Halli, S.S. (2000). The Colour of Poverty: A Study of the Poverty of Ethnic and Immigrant groups in Canada. *International Migration, 38*(1), 69-88.

Kazepov, Y. (2010). *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*. Farnham: Ashgate.

Kenworthy, L. (2011). *Progress for the Poor*. Oxford: Oxford University Press.

Kind en Gezin (2012). *Het kind in Vlaanderen 2012*. Brussel: Kind en Gezin.

Kloosterman, R., Ruiter, S., De Graaf, P.M., & Kraaykamp, G. (2009). Parental education, children's performance and the transition to higher secondary education: Trends in primary and secondary effects over five Dutch school cohorts (1965-1999). *The British Journal of Sociology, 60*(2), 377-398.

Korpi, W., & Palme, J. (1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in The Western Countries. *American Sociological Review, 63*, 661-687.

Krols, Y., Van Robaeys, B., & Vranken, J. (2008). *Gelijke kansen voor morgen. Een verkenning van de armoede bij Turkse en Marokkaanse vrouwen in Vlaanderen*. Leuven: Acco.

Kumlin, S. (2007). Overloaded or undermined: European welfare states in the face of performance dissatisfaction. In S. Svallfors (Ed.), *The political sociology of the welfare state: Institutions, cleavages and orientations*. Stanford: Stanford University Press.

Laferrère, A., & Le Blanc, D. (2004). How Do Housing Allowances Affect Rents? An Empirical Analysis of the French Case. *Journal of Housing Economics, 13*(1), 36-67.

Lahav, G. (2004). Public Opinion Toward Immigration in the European Union: Does It Matter? *Comparative Political Studies, 37*(10), 1151-1183.

Layte, R., & Whelan, C.T. (2002). Moving in and out of Poverty: the Impact of Welfare Regimes on Poverty Dynamics in the EU, EPAG Working Paper 2002-30, July 2002, Colchester: University of Essex.

Lazzari, A., & Vandenbroeck, M. (2012). Literature Review of the Participation of Disadvantaged Children and families in ECEC Services in Europe. In J. Bennett (Ed.), *Early childhood education and care (ECEC) for children from disadvantaged backgrounds: Findings from a European literature review and two case studies*. Brussels: European Commission.

Leerkes, A., & Kulu-Glasgow, I. (2011). Playing Hard(er) to Get: The State, International Couples, and the Income Requirement. *European Journal of Migration and Law, 13*(1), 95-121.

Lelkes, O., & Zólyomi, E. (2010). Housing Quality Deficiencies and the Link to Income in the EU. Policy Brief March. Vienna European Centre Vienna.

LeTendre, G.K., Hofer, B.K., & Shimizu, H. (2003). What is tracking? Cultural expectations in the United States, Germany and Japan. *American Educational Research Journal, 40*(1), 43-89.

Levecque, K., & Dewilde, C. (2003). Armoededynamieken herbekeken: het verhaal achter het verhaal. In J. Vranken, K. De Boyser & D. Dierckx (Eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2003* (pp. 229-243). Leuven/Leusden: Acco.

Levi, M., & Stoker, L. (2000). Political Trust and Trustworthiness. *Annual Review of Political Science, 3*, 475-507.

Levrau, F., Nouwen, W., & Clycq, N. (2011). De onderwijspositie en -segregatie naar herkomst. In D. Dierckx, J. Vranken, J. Coene & A. Van Haarlem (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2011*. Leuven/Den Haag: Acco.

Levy, F. (1977). How Big is the American Underclass? *Working Paper 090-1*. Washington DC: The Urban Institute.

Liga voor Mensenrechten (2012). Beroep bij het Grondwettelijk Hof tegen de wet op gezinshereniging. Retrieved 3 oktober 2013, from http://www.mensenrechten.be/index.php/site/nieuwsberichten/beroep_bij_het_grondwettelijk_hof_tegen_de_wet_op_gezinshereniging.

Lillard, L.A., & Willis, R.W. (1978). Dynamic Aspects of Earning Mobility. *Econometric Society, 46*(5), 985-1012.

Lindbeck, A. (1995). Welfare state disincentives with endogenous habits and norms. *Scandinavian Journal of Economics, 97*, 477-494.

Luyten, H., & Bosker, R.J. (2004). Hoe meritocratisch zijn schooladviezen? *Pedagogische Studiën, 81*, 89-103.

Mackenbach, J., & McKee, M. (2013). A comparative analysis of health policy performance in 43 European countries. *European Journal of Public Health, 23*, 195-201.

Mackenbach, J., Stirbu, I., Roskam, A.-J., Schaap, M., Menvielle, G., Leinsalu, M., & Kunst, A. (2008). Socioeconomic inequalities in health in 22 European countries. *New England Journal of Medicine, 358*, 2468-2481.

Magnani, N. (2011). Immigration Control in Italian Political Elite Debates: Changing Policy Frames in Italy, 1980s-2000s. *Ethnicities, 12*, 643-664.

Mahieu, M., & Lukowiak, A. (1999). *De Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn*. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.

Maréchal, C., Perelman, S., Tarantchenko, E., & Van Camp, G. (2010). Effect van een mogelijke hervorming van de kinderbijslagregeling. In Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (Ed.), *Kinderbijslag in de strijd tegen armoede in Europa. Een studie: Sociale toeslagen in de Belgische kinderbijslag*. Brussel: RKW.

Maréchal, C., Perelman, S., Tarantchenko, E., & Van Camp, G. (2010). Social family allowances in Belgium. The impact of potential reforms on child poverty. Paper presented at the Conference on Child Poverty organized in the framework of the Belgian Presidency of the Council of the European Union, Marche-en-Famenne, Sept. 2010.

Martens, A. (1973). *Les Immigrés, Flux et Reflux d'une Main-d'Oeuvre d'Appoint*. Louvain: Presses Universitaires de Louvain.

Marx, I., Salanauskaite, L., & Verbist, G. (2013). The Paradox of Redistribution Revisited: And That It May Rest in Peace? *IZA Discussion paper series, 7414* (May 2013).

Math, A. (2003). Cibler les prestations sociales et familiales en fonction des ressources. Eléments de comparaison européenne. *Revue de l'IRES, 41* (2003/1).

Meert, H., Blommaert, J., Stuyck, K., Peleman, K., & Dewilde, A. (2004). *Van Balen tot Onthalen. De Geografische en Discursieve Dimensie van Attitudes Tegenover Asielzoekers. Casestudies uit Vlaanderen en Brussel*. Gent: Academia Press.

Meert, H., Mistiaen, P., & Kesteloot, C. (1997). The geography of survival: Household strategies in urban settings. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 88*(2), 169-181.

Meeusen, L., & Nys, A. (2014, te verschijnen). The Evolution of Public Social Spending 1985-2009. In B. Cantillon & F. Vandenbroucke (Eds.), *Reconciling work and poverty reduction: How successful are European welfare states?* Oxford: Oxford University Press.

Meireman, K., Meuleman, B., Billiet, J., De Witte, H., & Wets, J. (2004). *Tussen Aanvaarding en Weerstand. Een Sociologisch Onderzoek naar Houdingen Tegenover Asiel, Opvang en Migratie*. Gent: Academia Press.

Mendola, D., Busetta, A., & Aassve, A. (2009). What keeps young adults in permanent poverty? A comparative analysis using ECHP. *Social Science Research, 38*, 840-857.

Menz, G. (2012). Collapsing New Buildings: The Three-Pronged Attack on European Social Policy, paper prepared for the international workshop 'Quo vadis social Europe?' Université Libre de Bruxelles, 6-7 December 2012.

Merton, R.K. (1968). The Matthew Effect in Science. The Reward and Communication Systems of Science are considered. *Science, 159*, 56-63.

Mettler, S., & Soss, J. (2004). The Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship: Bridging Policy Studies and Mass Politics. *Perspectives on politics, 2*(1), 55-73.

Mingione, E., & Oberti, M. (2003). The struggle against social exclusion at the local level: Diversity and convergence in European cities. *European Journal of Spatial Development, 1*, 2-23.

Money, J. (1999). *Fences and Neighbors. The Political Geography of Immigration Control.* Cornell: Cornell University Press.

Morciano, M., Hancock, R., & Pudney, S. (2012). Disability costs and equivalence scales in the older population. *ISER Working Paper Series 2012-09*.

Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (2012). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*: The Policy Press.

Moron, M., & Debels, A. (2012). Eindrapport HANDILAB deel administratieve data. Leuven KU Leuven – Centrum voor Sociologisch Onderzoek.

Muffels, R., Fouarge, D., & Dekker, R. (2000). Longitudinal Poverty and Income Inequality: A Comparative Panel Study for The Netherlands, Germany and the UK, OSA-Working paper WP2000-6.

Murray, C. (1984). *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*. New York: Basic Books.

Muyters, P. (2009). Beleidsnota werk 2009-2014, een nieuwe arbeidsmarktvisie voor Vlaanderen. Brussel: Vlaams Overheid.

Nationale Bank van België (2013a). De enquête van het Eurosysteem naar het vermogen en de consumptie van de gezinnen (Household Finance and Consumption Survey), Persbericht 9/4/2013.

Nationale Bank van België (2013b). Economische indicatoren voor België, N° 2013-23, 07/06/2013, Brussel: Nationale Bank van België.

Nationale Bank van België (2013c). Maandelijkse conjunctuurenquêtes bij de bedrijven en consumentenenquêtes, Brussel: Nationale Bank van België.

Nationale Bank van België (2013d). Statistisch Tijdschrift, augustus 2013, Brussel: Nationale Bank van België.

Nelson, K. (2004). Mechanisms of poverty alleviation: Anti-poverty effects of non-means tested and means-tested benefits in five welfare states. *Journal of European Social Policy, 14*(1), 371-390.

Nys, M. (2002). *L'Immigration Familiale à l'Epreuve du Droit. Le Droit de l'Etranger à Mener une Vie Familiale Normale. De l'Existence d'Un Principe Général de Droit à sa Reconnaissance.* Bruxelles: Bruylant.

O'Donnell, O., Van Doorslaer, E., Rannan-Eliya, R., Somanathan, A. e.a. (2008a). Who pays for health care in Asia? *Journal of Health Economics, 27*, 460-475.

O'Donnell, O., Van Doorslaer, E., Wagstaff, A., & Lindelow, M. (2008b). *Analyzing health equity using household survey data.* Washington, DC: World Bank.

OECD (2008). *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries.* Paris: OECD.

OECD (2011a). *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising.* Paris: OECD.

OECD (2011b). *Health at a glance 2011*. Paris: OECD.

Offe, C. (1992). A non-productivist design for social policies. In P. Van Parijs (Ed.), *Arguing for basic income: Ethical foundations for a radical reform.* London: Verso.

Omzendbrief (1997). Omzendbrief van 27 januari 1997 van de Staatssecretaris voor Veiligheid, voor Maatschappelijke Integratie en Leefmilieu – opvang van asielzoekers.

Oosterlynck, S., Kazepov, Y., Novy, A., Cools, P., Barberis, E., & Wukovitsch, F. (2013). The butterfly and the elephant: Local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy (University of Antwerp).

Oosterlynck, S., Kazepov, Y., Novy, A., Cools, P., Wukovitsch, F., Saruis, T., & Leubolt, B. (2013). Exploring the multi-level governance of welfare provision and social innovation. Antwerpen: Improve working papers.

Openbaar Ministerie (2011). E.D.E. op komst? Mercuriale van de heer Yves Liégois, Procureur-Generaal bij het Arbeidshof te Antwerpen (1 september 2011).

OSE en PPMI (2012), "Analysis and Follow-up of Mutual Learning in the Context of Peer Review in the Social Protection and Social Inclusion Programme. Synthesis Report (Deliverable 4)". Produced for DG Employment, Social Affairs and Inclusion.

Osier, G., Berger, Y., & Goedemé, T. (2013). Standard error estimation for the EU-SILC indicators of poverty and social exclusion. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Ozdemir, E., & Ward, T. (2009). Housing and social inclusion, Research Note N°1, European Commission, November.

Pacolet, J., De Coninck, A., Hedebouw, G., Cabus, S., & Spruytte, N. (2011). De medische en niet-medische kosten van kankerpatiënten. Leuven: HIVA.

Pacolet, J., Merckx, S., Spruytte, N., & Cabus, S. (2010). Naar een verbeterde tenlasteneming van de kosten van niet-medische zorg thuis. Leuven: HIVA.

Pacolet, J., Spruytte, N., & Merckx, S. (2008). Bestaansonzekerheid in Vlaanderen bij chronisch zorgbehoeftige zieken thuis: belang van de Vlaamse Zorgverzekering. Leuven KU Leuven – Hoger instituut voor de arbeid.

Palmer, M. (2011). Disability and Poverty: A Conceptual Review. *Journal of Disability Policy Studies, 21*(4), 210-218.

Pierson, P. (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics, 45*, 595-628.

Pierson, P. (2000). Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics. *American Political Science Review, 94*(2), 251 – 267.

Pintelon, O., Cantillon, B., Van den Bosch, K., & Whelan, C. (2013). The social stratification of social risks: The relevance of class for social investment strategies. *Journal of European social policy, 23*(1), 52-67.

Pinxten, M., De Fraine, B., Van Den Noortgate, W., Van Damme, J., Boonen, T., & Vanlaer, G. (2012). 'I choose so I am'. A logistic analysis of students' choices of an academic major and success/failure in the first year of university.

Pochet, P. (2010). What's wrong with EU2020? *ETUI Policy Brief, 2/2010*.

Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation*. New York: Rinehart.

Polin, V., & Raitano, M. (2012). Poverty Dynamics in Clusters of European Union Countries: Related Events and Main Determinants. Working Paper Series 10: Department of Economics, University of Verona,.

Poppe, I. (2001). De Recente Evolutie van het Migratie-en Vreemdelingenbeleid in België. In R. Commers & J. Blommaert (Eds.), *Het Belgische Asielbeleid* (pp. 249-260). Berchem: EPO.

Putnam, R.D. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy, 6*(1), 65-78.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013). *Rondje voor de publieke zaak. Pleidooi voor de solidaire ervaring*. Den Haag: RMO.

Raeymaeckers, P., & Dewilde, C. (2007a). Multidimensionele armoede gemeten en becijferd op basis van de Belgische SILC 2004. In J. Vranken, G. Campaert, K. De Boyser & D. Dierckx (Eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2007*. Leuven/Voorburg: Acco.

Raeymaeckers, P., Dewilde, C., & Vranken, J. (2007b). Multidimensionele armoede op regionaal niveau: België als case. *Belgisch tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 49*(4), 751-792.

Rank, M.R., & Hirschl, T.A. (2001). The Occurrence of Poverty across the Life Cycle: Evidence from the PSID. *Journal of Policy Analysis and Management, 20*(4), 737-755.

Ravallion, M. (2012). Troubling tradeoffs in the Human Development Index. *Journal of Development Economics, 99*, 201-209.

Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Oxford: Oxford University Press.

Rieg Cellini, S., McKernan, S.M., & Ratcliffe, C. (2008). The Dynamics of Poverty in the United States: A Review of Data, Methods, and Findings. *Policy Retrospectives, 301*.

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) (2013). Statistieken, from http://www.rva.be/frames/frameset.aspx?Path=D_stat/&Items=1&Language=NL.

Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (2010). De kinderbijslag in de overheidssector, tellingen 2010. Brussel: RKW.

Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (2011). Het stelsel van de kinderbijslag voor werknemers. Brussel: RKW.

Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers. (2013). Halfjaarlijkse statistieken, nr. 146. Demografische en financiële statistieken, tweede halfjaar 2012. Brussel: RKW.

Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen (2013). Statistieken kinderen en gezinnen, from http://www.rsvz.be/nl/tools/statistics/children.htm.

Rosanvallon, P. (1995). *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence* (-, Trans.). Paris: Editions du Seuil.

Rosen, H.S. (1984). Housing Subsidies: Effects on housing decisions, efficiency and equity. In M. Feldsteun & A. Auerbach (Eds.), *Handbook of Public Economics 1* (pp. 375-420). Amsterdam: North-Holland.

Rothstein, B. (1998). *Just institutions matter: The moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rubington, E., & Weinberg, M.S. (1995). *The Study of Social Problems. Seven Perspectives*. New York/Oxford: Oxford University Press.

Ruelle, H., & Bartels, G. (1998). Draagvlak en de wisselwerking tussen zender en ontvanger. In G. Bartels, W. Nelissen & H. Ruelle (Eds.), *De transactionele overheid. Communicatie als instrument: Zes thema's in de overheidsvoorlichting*. Deventer: Kluwer.

RVA (2012). Jaarverslag 2012. Brussel: RVA.

RWO (Departement Ruimtelijke Ordening) (2009). Aanbevelingen voor een volwaardig huursubsidiestelsel. Bijdrage tot het regeerakkoord vanwege de gemengde werkgroep huursubsidie, Vlaamse Overheid, 14 april 2009.

Rydell, C.P., Neels, K., & Barnett, C.L. (1982). *Price effects of a housing allowance program. A final report of the housing assistance supply experiment*. Santa Monica (CA): Rand.

Sassen, S. (2006). *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*. Princeton: Princeton University Press.

Schain, M. (2008). Commentary: Why Political Parties Matter. *Journal of European Public Policy, 15*(3), 465-470.

Schepers, W., & Nicaise, I. (2013). The European anti-crisis policy and its impact on poverty: A Flemish perspective, VLAS-Studies 7, Antwerpen: Vlaams Armoedestandpunt.

Schmitter, P.C. (2001). What is there to legitimize in the European Union… and how might this be accomplished? (Working paper). *IHS Political Science Series, 75*.

Schokkaert, E., Guillaume, J., Lecluyse, A., Avalosse, H., Cornelis, K., De Graeve, D., & Van De Voorde, C. (2008). The effects of the maximum billing system on consumption and financial accessibility of health care. KCE-rapport 80A. Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE).

Schokkaert, E., Van Ourti, T., De Graeve, D., Lecluyse, A., & Van de Voorde, C. (2010). Supplemental health insurance and equality of access in Belgium. *Health Economics, 19*, 377-395.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.

Sen, A. (2002). Why health equity? *Health Economics, 11*, 659-666.

SERV (2012). Rapport. Sociale aspecten waterbeleid. Brussel: Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen.

Shaikh, A. (2003). Who pays for 'welfare' in the welfare state? A multicountry study. *Social Research, 70*(2), 531-550.

Simmel, G. (1908/1965). The Poor. *Social Problems, 3*(2).

Simon, H. (2001). UBI and the Flat Tax. In J. Cohen & J. Rogers (Eds.), *What's Wrong With a Free Lunch?* Boston: Beacon Press.

Snel, E., & Staring, R. (2001). Poverty, migration and coping strategies: An introduction. *European Journal of Anthropology, 38*, 7-22.

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) (2012). SERV-akkoord op hoofdlijnen over de uitvoering van de Zesde Staatshervorming in Vlaanderen, 27 juni 2012. Update 21 november 2012, Brussel: Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen.

Social Protection Committee (2012). *SPC advisory report to the European Commission on Tackling and Preventing Child Poverty, Promoting Child Well-Being*. Brussel.

Social Situation Observatory (2009). Income Distribution and Living Conditions. Annual Monitoring Report SSO: European Commission.

Somers, M., & Block, F. (2005). From poverty to perversity: Ideas, markets and institution over 200 years of welfare debate. *American sociological review, 70*(2).

Somerville, W., & Goodman, S.W. (2010). The Role of Networks in the Development of UK Migration Policy. *Political Studies, 58*(5), 951-970.

Soysal, Y.N. (1994). *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: The University of Chicago Press.

SPC (2011). Analysis of the SPC Experience in the First European Semester, SPC/2011.09.03, 7 September 2011.

SPC (2012). SPC Evaluation of the second European semester: Preparing for the 2013 European semester, SPC/2012.09/1b, Brussels, The Social Protection Committee, The Secretariat, 7 September 2012.

SPC (2013a). Strategic Social Reporting 2013: Guidance Note, SPC/2013.01/9, January 2013.

SPC (2013b). Social Europe, Current challenges and the way forward, Annual Report of the Social Protection Committee, from http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId = 9760&langId = en.

Standing, G. (2011). *The Precariat. The New Dangerous Class*. London: Bloomsbury.

Stapleton, D., Protik, A., & Stone, C. (2008). Review on the international evidence on the cost of disability, Research report 542. London: Department for Work and Pensions.

Statham, P., & Geddes, A. (2006). Elites and the 'Organised Public': Who Drives British Immigration Politics and in Which Direction? *West European Politics, 29*(2), 248-269.

Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2009). Verslag armoedebestrijding 2008-2009. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

Steunpunt Werk en Sociale Economie (2012). Cijfers, from http://www.steunpuntwse.be.

Steunpunt Werk en Sociale Economie (2013). Cijfers, from http://www.steunpuntwse.be/view/nl/18767.

Stevens, A. (1994). The Dynamics of Poverty Spells: Updating Bane and Ellwood. *The American Economic Review, 84*(2), 34-37.

Stevens, A. (1999). Climbing out of Poverty, Falling Back in: Measuring the Persistence of Poverty over Multople Spells. *Journal of Human Resources, 34*(3), 557-588.

Storms, B. (2012). Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie. Doctoraal proefschrift. Unpublished PhD, UA, Antwerpen.

Storms, B., & Bogaerts, K. (2012). Referentiebudgetten en minimuminkomensbescherming in België. In D. Dierckx, S. Oosterlynck, J. Coene & A. Van Haarlem (Eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2012*. Leuven/Den Haag: Acco.

Storms, B., & Bogaerts, K. (2012). Kind van de rekening. Onderzoek naar de doeltreffendheid van de financiële tegemoetkomingen voor kinderen ten laste. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 3*.

Storms, B., & Cherenti, R. (2013). De aanpassingen van minimuminkomens aan de welvaart? Vaart iedereen even wel? In W. Lahaye, I. Pannecoucke & J. Vranken (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2013*. Leuven/Den Haag: Acco.

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

Studiedienst van de Vlaamse Regering (2012). Vlaamse Armoedemonitor 2012.

Studiedienst van de Vlaamse Regering (2013). Vlaamse Armoedemonitor 2013.

Suijs, S. (2012). Ervaring aan de grens. Hedendaagse armoedebestrijding in Vlaanderen. Proefschrift aan KU Leuven.

Susin, S. (2002). Rent Vouchers and the Price of Low-Income housing. *Journal of Public Economics, 83*, 109-152.

Taylor-Gooby, P. (2004). New risks and social change. In P. Taylor-Gooby (Ed.), *New Risks, New Welfare. The Transformation of. the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Taylor-Gooby, P. (2013). Why do people stigmatize the poor at a time of rapidly increasing inequality, and what can be done about it? *Political Quarterly, 84*(1).

Ter Rele, H., & Van Steen, G. (2003). Measuring Housing Subsidies: Distortionary and Distributional Effects in the Netherlands. *Fiscal Studies, 24*(3), 317-339.

Thévenot, C., Minty, P., Willen, A., & Freré, C. (2012). Social trends and dynamics of poverty and exclusion. In European Commission (Ed.), *Employment and Social Development in Europe 2012*. Belgium: European Union.

Tibble, M. (2005). Review of existing research on the cost of disability. Working paper 21. London: Department for Work and Pensions.

Van Dam, R., Geurts, V., & Pannecoucke, I. (2003). Housing tenure, housing costs and poverty in Belgium. *Journal of Housing and the Built Environment, 18*, 1-23.

Van Damme, J., De Troy, A., Meyer, J., Minnaert, A., Lorent, G., Opdenakker, M.-C., & Verduyckt, P. (1997). *Succesvol Doorstromen in de Aanvangsjaren van het Secundair Onderwijs*. Leuven: Acco.

Van den Bosch, K. (1999). De meting van armoede, op basis van subjectieve en consensuele maatstaven *CSB-berichten* (pp. 23). Antwerpen: UFSIA – Centrum voor Sociaal Beleid.

Van den Bosch, K. (2011). Is er sociale zekerheid op andere planeten? *Tijdschrift voor Sociologie, 32*(1), 5-23.

Van den Bosch, K., & De Vil, G. (2013). De evolutie van de armoede bij ouderen nader bekeken. Brussel, Federaal Planbureau Working Paper 6-13.

Van den Brakel-Hofmans, M. (2007). Meten van inkomensongelijkheid: Methoden en definities, inkomen en bestedingen. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Van der Veen, R., Yerkes, M., Achterberg, P. (Ed.). (2012). *The transformation of solidarity*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Van de Voorde, C., Kohn, L. & Vinck. I. (2011). *Entitlement to a hospital insurance for patients with a chronic illness or handicap*. Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE): KCE-rapport 166A.

Van Donselaar, G. (2009). *The right to exploit. Parasitism, scarcity, and basic income*. Oxford: Oxford University Press.

Van Gestel, N., & Herbillon, J.-M. (2010). Rescaling of Social welfare policies: Lessons and Future Perspectives. In Y. Kazepov (Ed.), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*. Farnham: Ashgate.

Van Gorp, B. (2006). *Framing Asiel: Indringers en Slachtoffers in de Pers*. Leuven: Acco.

Van Haarlem, A. (2012). Multidimensionele armoede in Vlaanderen. In D. Dierckx, S. Oosterlynck, J. Coene & A. Van Haarlem (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2012*. Leuven/Den Haag: Acco.

Van Haarlem, A., & Coene, J. (2012). Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd. In D. Dierckx, S. Oosterlynck, J. Coene & A. Van Haarlem (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2012.* Leuven: Acco.

Van Haarlem, A., Coene, J., & Lusyne, P. (2011). De superdiversiteit van armoede en sociale uitsluiting. In D. Dierckx, J. Vranken, J. Coene & A. Van Haarlem (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2011*. Leuven/Den Haag: Acco.

Van Lancker, W., & Ghysels, J. (2013). Who benefits from family activation? In B. Cantillon & F. Vandenbroucke (Eds.), *Reconciling Work and Poverty Reduction: How Successful are European welfare states?* Oxford: Oxford University Press.

Van Lancker, W., Ghysels, J., & Cantillon, B. (2012). De impact van kinderbijslagen op het armoederisico van alleenstaande moeders: België in vergelijkend perspectief. *CSB Berichten*, november 2012.

Van Lancker, W., & Van Mechelen, N. (2013). Universalism under siege? Exploring the association between targeting, child benefits and child poverty across 26 countries. *CSB Berichten*.

Van Mechelen, N., Bogaerts, K., & Cantillon, B. (2007). *De welvaartsevolutie van de bodembescherming in België en de ons omringende landen*. Working Paper Sociale Zekerheid. FOD Sociale Zekerheid. Brussel.

Van Mechelen, N., & Bradshaw, J. (2013). Child poverty as a government priority: Child benefit packages for working families, 1992-2009. In I. Marx & K. Nelson (Eds.), *Minimum Income Protection in Flux, Reconciling work and welfare in Europe series*: Palgrave MacMillan.

Van Mechelen, N., & Marchal, S. (2013). Struggle for Life: Social Assistance Benefits, 1992-2009. In I. Marx & K. Nelson (Eds.), *Minimum Income Protection in Flux*. Palgrave Macmillan.

Van Mechelen, N., Marchal, S., Goedemé, T., Marx, I., & Cantillon, B. (2011). *The CSB-Minimum Income Protection Indicators dataset (CSB-MIPI)*. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.

Van Mechelen, N., & Vandenbroucke, P. (2012). Vlaamse Sociale Bescherming: de premie voor jonge kinderen getoetst (CSB-bericht, nvember 2012). Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.

Van Meeteren, M., Van San, M., & Engbersen, G. (2008). *Zonder Papieren. Over de positie van irreguliere migranten en de rol van het vreemdelingenbeleid in België* (Vol. 6). Leuven: Acco.

Van Oorschot, W. (1998). *Dutch public opinion on social security*. Loughborough: Centre for Research in Social Policy.

Van Oorschot, W. (1999). Dutch pension policy and the ageing of the population. *European Journal of Social Security, 1*(3), 295-311.

Van Oorschot, W. (2000). Who Should Get What, and Why? On Deservingness Criteria and the Conditionality of Solidarity among the Public. *Policy and Politics, 28*(1), 33-48.

Van Oorschot, W. (Ed.). (2002). *Targeting welfare: On the functions and dysfunctions of means-testing in social policy*. Bristol: The Policy Press.

Van Oorschot, W. (2002). Individual motives for contributing to welfare benefits in the Netherland. *Policy and Politics, 30*(1), 31-46.

Van Oorschot, W. (2006). Solidariteit en het draagvlak voor sociale zekerheid: Enkele kanttekeningen vanuit sociologisch perspectief. In M. Herwijer, G. Vonk & W. Zondag (Eds.), *Sociale zekerheid voor het oog van de meester: Opstellen voor prof. mr. F.M. Noordam*. Deventer: Kluwer.

Van Oorschot, W. (2006a). The Dutch welfare state: Recent trends and challenges in historical perspective. *European Journal of Social Security, 8*(1), 57-76.

Van Oorschot, W. (2006b). Making the Difference in Social Europe: Deservingness Perceptions among Citizens of European Welfare States. *Journal of European Social Policy, 16*(1), 23-42.

Van Oorschot, W., Balvers, M., Schols, M., & Lodewijks, I. (2009). European Comparative Data on the Situation of Disabled People: An annotated review. Report prepared for the Academic Network of European Disability Experts: Tilburg University, European Data Center for Work and Welfare.

Van Oorschot, W., & Meuleman, B. (2012a). Does popular support for welfare states depend on their outcomes? In S. Svallfors (Ed.), *Contested welfare states: Welfare attitudes in Europe and beyond*. Stanford Stanford University Press.

Van Oorschot, W., & Meuleman, B. (2012b). Welfarism and the multidimensionality of welfare state legitimacy: Evidence from The Netherlands, 2006. *International Journal of Social Welfare, 21*(1), 79-93.

Van Oorschot, W., Reeskens, T., & Meuleman, B. (2012). Popular Perceptions of Welfare State Consequences. A Multi-Level, Cross-National Analysis of 25 European Countries. *Journal of European Social Policy, 22*(2), 181-197.

Van Parijs, P. (1991). Why surfers should be fed. The liberal case for an unconditional basic income. *Philosophy and Public Affairs, 20*, 101-131.

Van Parijs, P. (1992). *Arguing for a Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*. London: Verso.

Van Parijs, P. (1995). *Real Freedom for All. What (if anything) can justify capitalism*. Oxford: Oxford University Press.

Van Parijs, P. (2009). Political ecology: From autonomous sphere to basic income. *Basic Income Studies, 4*(2).

Van Parijs, P. (2013). The Euro-Dividend. *Social Europe Journal, July 2013*.

Van Parijs, P., & Vanderborght, Y. (2001). From euro-stipendium to eurodividend. *Journal of European Social Policy, 11*(4), 342-346.

Van Puymbroeck, N., & Dierckx, D. (2011). De Gordiaanse Knoop van migratie en de (multiculturele) welvaartsstaat. In D. Dierckx, J. Vranken, J. Coene & A. Van Haarlem (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2011*. Leuven: Acco.

Van Robaeys, B., & Driessens, K. (2011). Naar een divers-sensitieve en empowerende hulpverlening. In D. Dierckx, J. Vranken, J. Coene & A. Van Haarlem (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2011*. Leuven: Acco.

Van Robaeys, B., Vranken, J., Perrin, N., & Martiniello, M. (2007). *De kleur van armoede. Armoede bij personen van buitenlandse herkomst*. Leuven/Leusden: Acco.

Van Rompuy, P. (2010). Het dalend aandeel van arbeid in het nationaal inkomen: oorzaken en gevolgen. Leuvense Economische Standpunten 2010/130. Katholieke Universiteit Leuven, Onderzoekseenheid Centrum voor Economische Studiën.

Van Zanten, A. (2010). Le choix des autres: jugements, stratégies et ségrégations scolaires. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 180*, 24-35.

Vandecasteele, L. (2011). Life Course Risks or Cumulative Disadvantage? The Structuring Effect of Social Stratification Determinants and Life Course Events on Poverty Transitions in Europe. *European Sociological Review, 27*(2), 246-263.

Vandenbroucke, F. (2013). *The Active Welfare State Revisited*. Brugge: Die Keure.

Vandenbroucke, F. (2013). *The active welfare state revisited. De actieve welvaartsstaat: een terugblik en vooruitblik. L'État social actif. Quel bilans? Quelles perspectives?* Brugge: Die Keure.

Vandenbroucke, F., Cantillon, B., Van Mechelen, N., Goedemé, T., & Van Lancker, A. (2013). The EU and Minimum Income Protection: Clarifying the Policy Conundrum. In I. Marx & K. Nelson (Eds.), *Minimum Income Protection in Flux*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Vandenbroucke, F., & Diris, R. (2014, te verschijnen). Mapping at-risk-of-poverty rates, Household Employment and Social Spending. In B. Cantillon & F. Vandenbroucke (Eds.), *Reconciling work and poverty reduction: How successful are European welfare states?* Oxford: Oxford University Press.

Vandenbroucke, F., Diris, R., & Verbist, G. (2013). Excessive Social Imbalances and the Performance of Welfare States in the EU. Euroforum, Leuven.

Vandenbroucke, F., Hemerijck, A., & Palier, P. (2011). The EU Needs a Social Investment Pact. *OSE Working Paper Series, Opinion Paper 5*.

Vandenbroucke, F., & Vinck, J. (2013). Child Poverty Risks in Belgium, Wallonia, Flanders: Accounting for a Worrying Performance. In P. Maystadt, B. Cantillon, L. Denayer, P. Pestieau, B. Van der Linden & M. Cattelain (Eds.), *Le modèle social belge: quel avenir?* Presses Interuniversitaires de Charleroi.

Vandenbroucke, P. (2010). Niet elke handicap geeft gelijke kansen: over werk, armoede en handicap. In J. Vranken, S. De Blust, D. Dierckx & A. Van Haarlem (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2010*. Leuven/Voorburg: Acco.

Vanderbiesen, W., Herremans, W., & Sels, L. (2013). Afbakening en profiel van lokale arbeidsmarkten in Vlaanderen, WSE-report 6-2013, Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie.

Vanderborght, Y. (2005a). The basic income guarantee in Europe: The Belgian and Dutch back door strategies. In K. Widerquist, M.A. Lewis & S. Pressman (Eds.), *The ethics and economics of the basic income guarantee*. New York: Ashgate.

Vanderborght, Y. (2005b). Why trade unions oppose basic income. *Basic Income Studies, 1*(1).

Vanderborght, Y., & Van Parijs, P. (2001). Assurance participation et revenu de participation. Deux manières d'infléchir l'Etat social actif. *Reflets et perspectives de la vie économique, XL (1-2)*, 183-196.

Vanderborght, Y., & Van Parijs, P. (2005). *L'allocation universelle*. Paris: La Découverte.

Vanderborght, Y., & Van Parijs, P. (2009). *Basic income, globalization and migration*. Seoul National University & South Korean Basic Income Network.

Vanderheyden, A., & Van Trier, W. (2008). Sociale Afkomst, Onderwijs en Maatschappelijke Positie van Vlaamse Jongeren bij Begin van de Loopbaan. In J. Vranken, G. Campaert, K. De Boyser, C. Dewilde & D. Dierckx (Eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2008* (pp. 155-176). Leuven: Acco.

Vanderstraeten, R., & Van der Gucht, F. (2012). De 'regionalisering' van laaggeschooldheid in België? *Tijdschrift voor onderwijsrecht en onderwijsbeleid, 2012*(3), 252-257.

Vanhercke, B. (2011). Is 'The Social Dimension of Europe 2020' an Oxymoron? In C. Degryse & D. Natali (Eds.), *Social developments in the European Union 2010*. Brussels: ETUI and OSE.

Vanhercke, B. (2013). Under the Radar? EU Social Policy in times of Austerity. In D. Natali & B. Vanhercke (Eds.), *Social Developments in the European Union 2012*. Brussels: ETUI and OSE.

Vanvoorden, K. (2009). Patrick Janssens serveert 'broodje aap'. *Samenleving en politiek, 16*(9), 61-65.

VDAB (2013). *Jaarverslag 2012*. Brussel: VDAB.

VDAB Studiedienst (2013a). Halfjaarlijkse arbeidsmarktbalans, mei 2013, Too low and too slow, Brussel: VDAB.

VDAB Studiedienst (2013b). VDAB ontcijfert, nr. 30, Er beweegt wat op Arvastat. De dynamiek achter de werkzoekendencijfers, Brussel: VDAB.

VDAB Studiedienst (2013c). Kansengroepen in Kaart: Laaggeschoolden op de Vlaamse arbeidsmarkt, 2de editie, Brussel: VDAB.

Verbist, G., & Vanhille, J. (2012). Simulating Rent Subsidies for Households in Flanders. A Distribution Analysis. FLEMOSI Discussion Paper 15, July.

Verboven, A., & Peeters, J. (2013). Activering tegen armoede, presentatie in het kader van de Ronde Tafel Armoede – een toekomst voor OCMW's, Activeringsbeleid van OCMW's, woensdag 8 mei 2013.

Verenigde Naties (2006). Convention on the rights of persons with disabilities. (Nederlandse vertaling: Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, Traktatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 5(2007), nr. 1). New York: United Nations.

Vermeulen, B., Van Der Niet, M., Demaerschalk, E., Van Audenhove, C., & Hermans, K. (2012). HANDILAB – Effectiviteit van de inkomensvervangende en integratietegemoetkomingen. Leuven: LUCAS.

Verschelden, G. (2000). Schijnhuwelijken. Een bespreking van de wet van 4 mei 1999 tot wijziging van een aantal bepalingen betreffende het huwelijk. *Gandaius Actueel*. Mechelen: Kluwer.

Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies, 30*(6), 1024-1054.

Vlaams Centrum Schuldenlast (2012). Onderzoeksrapport: Cijfer- en profielgegevens van de Vlaamse huishoudens in budget- en/of schuldhulpverlening anno 2011. Brussel: Vlaams Centrum Schuldenlast.

Vlaams Ministerie van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie (2009). Beleidsnota Wonen 2009-2014, Vlaamse Regering, november.

Vlaamse Milieumaatschappij (2013). Statistieken, toepassing Algemeen Waterverkoopreglement, jaar 2012.

Vlaamse Regering (2013). Europa 2020. Vlaams Hervormingsprogramma 2013. Stafdienst Vlaamse Regering, 28 maart 2013.

Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) (2013). Statistieken 2012 met betrekking tot huishoudelijke afnemers in het kader van de sociale openbaredienstverplichtingen.

Vranken, J. (1977). *Armoede in de welvaartsstaat: een poging tot historische en structurele plaatsing* (2 delen). Doctoraatsverhandeling, Universitaire Instelling Antwerpen, Antwerpen.

Vranken, J. (2002). Dimensies van armoede en sociale uitsluiting: het perspectief van het Jaarboek. In J. Vranken, K. De Boyser, D. Geldof & G. Van Menxel (Eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2002* (pp. 45-54). Leuven/Leusden: Acco.

Vranken, J., & De Boyser, K. (2003). Armoede tussen wereld en leefwereld. In J. Vranken, K. De Boyser & D. Dierckx (Eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2003*. Leuven: Acco.

Vranken, J., De Boyser, K., & Dierckx, D. (Eds.) (2006). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2006*. Leuven/Voorburg: ACCO.

Vrijens, F., Renard, F., Jonckheer, P., Van den Heede, K., Desomer, A. e.a. (2012). Performance of the Belgian Health System. Report 2012. KCE-rapport 196C. Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE).

Wagstaff, A., & Van Doorslaer, E. (2000). Equity in health care finance and delivery. In A. Culyer & J. Newhouse (Eds.), *Handbook of Health Economics*, Vol. 1B. Amsterdam: Elsevier.

Walgrave, S. (1997). 'Maatschappelijk draagvlak' als alibi: macht en tegenmacht inzake milieubeleid op het middenveld. *Res Publica, 39*(3), 331-356.

Walleyn, L. (2007). De hervorming van de wetgeving inzake gezinsherenigin met niet-EU-onderdanen. In M.-C. Foblets, S. Lust, D. Vanheule & P. De Bruycker (Eds.), *Migratie- en Migrantenrecht deel 12. De nieuwe vreemdelingenwet in lijn met de Europese regelgeving*. Brugge: Die Keure.

Werkgroep activering van de POD MI (2012). Het regeerakkoord van 1 december 2011, presentatie 20 januari 2012.

Whelan, C.T., Nolan, B., & Maître, B. (2012). Multidimensional Poverty Measurement in Europe: An Application of the Adjusted Headcount Approach. *UCD Geary Institute Discussion Paper Series, WP2012/11*.

Whiteford, P. (2008). How Much Redistribution do Governments Achieve? The Role of Cash Transfers and Household Taxes. Growing Unequal: Income Distribution and Poverty in OECD Countries. Paris: OECD: 97-121.

Widerquist, K. (2011). Why we demand an unconditional basic income. The ECSO freedom case. In A. Gosseries & Y. Vanderborght (Eds.), *Arguing about justice. Essays for Philippe Van Parijs*. Louvain-la-Neuve: Presses universitaires de Louvain.

Widerquist, K., Noguera, J.A., Vanderborght, Y., & De Wispelaeare, J. (2013). *Basic income. An anthology of contemporary research*. New York: Wiley-Blackwell.

Wilensky, H.L. (1975). *The welfare state and equality. Structural and ideological roots of public expenditure*. Berkeley: University of California Press.

Wilkinson, R., & Pickett, K. (2009). *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. Granta.

Winters, S., Heylen, K., Haffner, M., Vastmans, F., De Decker, P., & Buyst, E. (2010). *Is wonen in Vlaanderen betaalbaar?* Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

Winters, S., Tratsaert, K., Van Damme, B., Elsinga, M., Haffner, M.E.A., Herremans, F., & Van Daalen, G. (2007). Op weg naar een nieuw sociaal huurstelsel? Leuven: Kenniscentrum voor Duurzaam Woonbeleid.

Wiseman, M. (1976). Change and Turnover in a Welfare Population. *Income and Dynamics Project, Working Paper 70*. Berkeley, California: University of California at Berkeley.

Zaidi, A., & Burchardt, T. (2005). Comparing incomes when needs differ: Equivalization for the extra costs of disability in the U.K. *Review of Income and Wealth, 51*(1), 89-94.

Zijderveld, A. (1999). *The waning of the welfare state: The end of comprehensive state succor*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Personalia

Simon Boone is socioloog, postdoctoraal onderzoeker aan de vakgroep Sociologie van de Universiteit Gent en verbonden aan de onderzoeksgroep CuDOS ('Cultural Diversity: Opportunities & Socialisation').

Bea Cantillon is gewoon hoogleraar en directeur van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck aan de Universiteit Antwerpen (CSB). Zij is voorzitter van het beheerscomité van de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers en tevens lid van de Koninklijke Belgische Academie.

Jill Coene is maatschappelijk assistente, sociologe en onderzoekster aan het Centrum voor Ongelijkheid, Armoede, Sociale uitsluiting en de Stad (OASeS – Universiteit Antwerpen) en het Vlaams Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Armoede (VLAS).

Danielle Dierckx is sociologe, professor aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen, onderzoeksleider armoede en sociale uitsluiting aan het Centrum OASeS en promotor-coördinator van het Vlaams Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Armoede (VLAS).

Tuur Ghys is cultuurwetenschapper. Hij is onderzoeker aan het Centrum OASeS, waar hij onderzoek doet rond armoede en sociale innovatie in opdracht van het Vlaams Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Armoede (VLAS).

Koen Hermans is socioloog, deeltijds docent aan het Centrum voor sociologisch onderzoek van de KU Leuven en projectleider bij LUCAS, Centrum voor zorgonderzoek en consultancy bij dezelfde instelling. Hij is tevens een van de promotoren van het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

Bart Meuleman is docent aan het Centrum voor Sociologisch Onderzoek (CeSO) van de KU Leuven. Hij doet er onderzoek naar attitudes ten aanzien van immigratie en opvattingen over de welvaartsstaat.

Peter Raeymaeckers is postdoctoraal onderzoeker bij OASeS en lector sociaal werk bij de Hogeschool Universiteit Brussel. Hij verdedigde recent een proefschrift over netwerken tussen hulpverleningsorganisaties.

Erik Schokkaert is welvaartseconoom, professor aan het Departement Economie van de KU Leuven en ook verbonden aan CORE (Université catholique de Louvain).

Céline Thévenot is de nationale expert voor Frankrijk van de 'Social Analysis Unit' van het Directoraat-Generaal Werkgelegenheid (Europese Commissie).

Sylvie Van Dam is sociologe en onderzoekster aan het Centrum voor Ongelijkheid, Armoede, Sociale uitsluiting en de Stad (OASeS – Universiteit Antwerpen) en het Vlaams Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Armoede (VLAS). Ze werkt aan een doctoraat over de rol van etnisch-culturele verenigingen in armoedebestrijding.

Carine Van de Voorde is gezondheidseconoom, gastprofessor aan de KU Leuven en senior expert op het KCE (Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg).

An Van Haarlem is politicologe en onderzoekster aan het Centrum voor Ongelijkheid, Armoede, Sociale uitsluiting en de Stad (OASeS – Universiteit Antwerpen) en het Vlaams Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Armoede (VLAS).

Mieke Van Houtte is sociologe, professor aan de vakgroep Sociologie van de Universiteit Gent en hoofd van de onderzoeksgroep CuDOS ('Cultural Diversity: Opportunities & Socialisation').

Wim Van Lancker is sociaal wetenschapper en als onderzoekster verbonden aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck van de Universiteit Antwerpen.

Natascha Van Mechelen is postdoctoraal onderzoeker aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck aan de Universiteit Antwerpen (CSB). Ze is een van de promotoren aan het Vlaams Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Armoede (VLAS).

Wim van Oorschot is gewoon hoogleraar sociaal beleid aan het Centrum voor Sociologisch Onderzoek van de KU Leuven.

Nicolas Van Puymbroeck is als FWO-aspirant verbonden aan het Centrum Ongelijkheid, Armoede, Sociale uitsluiting en de Stad (OASeS) van de Universiteit Antwerpen. Zijn doctoraal proefschrift handelt over stedelijk integratie- en migratiebeleid in België.

Frank Vandenbroucke is hoogleraar aan de KU Leuven en de Universiteit Antwerpen.

Yannick Vanderborght is professor politieke wetenschappen aan de Université Saint-Louis in Brussel ('Centre de recherches en science politique') en gastprofessor aan de Université catholique de Louvain ('Chaire Hoover d'éthique économique et sociale').

Robin Vandevoordt is socioloog bij OASeS (Universiteit Antwerpen). Als FWO-aspirant werkt hij aan een doctoraal proefschrift over mondiale solidariteit.

Bart Vanhercke is socioloog, directeur van het Onderzoekscentrum Sociaal Europa, vrijwillig wetenschappelijk medewerker aan het Centrum voor Sociologisch Onderzoek

(KU Leuven) en gastdocent aan de Facultés Universitaires Saint-Louis (FUSL). Hij finaliseert een proefschrift over sociaal Europa aan de Universiteit van Amsterdam.

Josefine Vanhille studeerde economische wetenschappen en is onderzoekster bij het Centrum voor Sociaal Beleid (Universiteit Antwerpen).

Gerlinde Verbist is doctor in de Toegepaste Economische Wetenschappen en onderzoeksleider aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Universiteit Antwerpen).

Bram Vermeulen is socioloog. Hij werkt aan de KU Leuven als wetenschappelijk medewerker bij LUCAS, Centrum voor zorgonderzoek en consultancy en het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

Gert Verschraegen is socioloog, professor aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen en verbonden aan het Centrum OASeS.

Julie Vinck is verbonden aan het Centrum voor Sociaal Beleid van de Universiteit Antwerpen.

Gedrukt en gebonden bij Acco, Leuven