

Armoede en sociale uitsluiting anno 2002

Vranken, J., De Boyser, K., Geldof, D. & Van Menxel, G. (2002), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2002*, Acco – Leuven/Leusden, 399 pp.

Ondanks een economische groeivertraging bleef Vlaanderen in 2002 één van de meest welvarende en koopkrachtige regio's ter wereld. Op een aantal belangrijke maatschappelijke domeinen neemt Vlaanderen op Europees of wereldvlak een koppositie in. Deze algemene ontwikkelingen en het hoge welvaartspeil zorgen er echter niet voor dat armoede en sociale uitsluiting tot het verleden behoren. Niet iedereen kan van de welvaart meegenieten. Armoede is immers een structureel gegeven; ze is deel van de huidige organisatie van onze samenleving en valt bijgevolg niet van vandaag op morgen uit te roeien. Inzicht in het ontstaan en in de reproductie van armoede en sociale uitsluiting is daarom onontbeerlijk. Het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting reikt daartoe een theoretisch kader aan en biedt voor de elfde maal een actueel overzicht van de toestand van armoede en sociale uitsluiting en van het gevoerde beleid.

Opbouw

In een eerste deel komt het *theoretische raamwerk* van armoede en sociale uitsluiting aan bod. De eigen definitie wordt getoetst aan een benadering die uitgaat van de krachten of mogelijkheden van armen, het 'empowermentperspectief' dat in een apart hoofdstuk uitgebreider aan bod komt. Een ander hoofdstuk betreft de rol van bepaalde 'normale' gebeurtenissen in de levensloop van mensen die er mede voor kunnen zorgen dat men in armoede terechtkomt, erin blijft of opnieuw verlaat. Nieuw onderzoek naar de mobiliteit van mensen in en uit armoede in België sluit dit deel af.

Een volgende deel richt de lens op *maatschappelijke domeinen* waar op sociale uitsluiting blijft bestaan en waar armoede ge(re)produceerd wordt. Naast een overzichtshoofdstuk zijn er bijdragen over sociale uitsluiting op de arbeidsmarkt, op inkomensvlak, in de sociale bescherming, in het buitengewoon onderwijs, inzake cultuurparticipatie, over armoede bij landbouwers en over de mogelijke impact van een meer sociale fiscaliteit op armoede bij gezinnen.

In het derde deel wordt het *overheidsbeleid* inzake armoede en sociale uitsluiting op de verschillende niveaus op de korrel genomen.

Een vierde deel bevat een becomingentarieerde selectie van *cijfergegevens* omtrent (inkomens)armoede, verschillende domeinen van sociale uitsluiting en doelgroepen. Het Jaarboek sluit af met een bijgewerkte bibliografie en nuttige adressen voor meer informatie.

De bodemuitkeringen

Van bestaansminimum naar leefloon

De voorbije jaren kregen een aantal bijstandsregelingen een nieuw kledje. In 2002 was de regeling rond het bestaansminimum aan de beurt met de in-

stelling van de wet betreffende het Recht op Maatschappelijke Integratie.

Onder invloed van de veranderde maatschappelijke realiteit en het activeringsdenken wil de nieuwe wet niet enkel de bestaanszekerheid (een minimuminkomen) garanderen. Ze ambieert de betrokkenen ook te integreren in de samenleving. *Het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI)* wordt op verschillende manieren ingevuld. Voor jongeren onder 25 jaar ligt de nadruk op integratie via tewerkstelling; bij wie ouder is dan 25 jaar blijft de uitkering primeren. In januari 2002 werd het bedrag van de uitkering verhoogd met 4%, waarmee men in beperkte mate tegemoetkwam aan de opgelopen welvaartsachterstand. Het *leefloon* is een geïndexeerd minimuminkomen maar is niet welvaartsvast. Bij een stijging van het gemiddeld inkomen van de bevolking stijgt het minimuminkomen dus niet navent. Door de economische groei van de laatste jaren is de kloof tussen de bestaansminimumtrekkers en de loontrekkenden sterk gegroeid.

Evolutie in de bijstandspopulatie

Het aantal bestaansminimumtrekkers daalt al sinds 1999. Op 1 januari 2002 was hun aantal gedaald tot 67.789. In het kielzog daarvan daalde ook het aantal gewaarborgde gezinsbijslagen. Het aantal bejaarden dat van een bijstandsuitkering leefde, was sinds 1994 aan het dalen. Op 1 januari 2002 tekende men opnieuw een stijging op met 9,7% tot 100.614 rechthebbers ten opzichte van begin 2001.

Minder uitkeringstrekkenden = minder armoede?

Naast de groep mensen die beroep doen op de sociale bescherming via bijstands- of werkloosheidsuitkeringen blijft een groot aandeel van de behoeftigen in de kou staan: *bijna 10%* van de bevolking leefde over een periode van drie jaar (1992-1995) minstens een maand onder het bestaansminimum. De oorzaken voor deze onderbescherming zijn te vinden in wettelijke toegangsvoorwaarden, sancties en schorsingen, inhoudingen op de uitkering maar ook non-take-up of 'niet-gebruik' van het minimuminkomen. Hierbij speelt bijvoorbeeld de schrik voor een inkomenstoets of voor terugverdering bij familieleden.

Domeinen van sociale uitsluiting belicht

Opnieuw stijgende werkloosheid

De motor van de actieve welvaartsstaat sputtert. De werkzaamheidsgraad stijgt niet verder, de werkloosheid steeg het voorbije jaar en in grote lijnen blijven dezelfde groepen uitgesloten. Het werkloosheidsrisico blijft zowel naar persoonskenmerken als naar regio ongelijk verdeeld. De kwetsbare positie van *laaggeschoolden* en van *migranten* illustreert treffend deze structurele uitsluiting die onafhankelijk van conjuncturele evoluties blijft bestaan. Werkloosheid bleef ook meer vrouwen treffen dan mannen. De stijging van de werkloosheidscijfers betekent dat meer mensen recent in de werkloosheid zijn beland. De jeugdwerkloosheid kende ook een heropleving.

Laaggeschooldheid vergroot het werkloosheidsrisico aanzienlijk. In juni 2002 had één werkloze (Uitkeringsgerechtigde Volledige Werkloze) op vier als hoogste diploma dat van lager onderwijs. Meer dan de helft van de UVW's beschikte maximaal over een diploma van lager secundair onderwijs. Laaggeschooldheid vergroot ook de kans om langdurig werkloos te worden of te blijven: het scholingspeil van diegenen die langer dan één jaar werkloos zijn, ligt opmerkelijk lager dan dat van de kortdurende werklozen.

Inkomensongelijkheid

Armoede valt niet te herleiden tot een gebrek aan inkomen, maar dit gebrek aan inkomen is er uiteraard een kernprobleem van. Het is een duidelijk meetbaar gegeven, wat ervoor zorgt dat het in wetenschap en beleidskringen meestal als belangrijkste (soms enige) indicator van armoede gehanteerd wordt. Op basis van de fiscale statistieken ziet men sinds 1993 het aandeel van de laagste (opgenomen) inkomens dalen.

Een sociale fiscaliteit?

De belastingshervorming betekent vanaf 2003 voor het overgrote deel van de bevolking een daling van de belastingbijdrage. Toch ondervinden ongeveer

20% van de gezinnen *geen voordeel* bij de hervorming: het zijn vooral huishoudens die vrijgesteld zijn van aangifte, pensioentrekkingen en andere uitkeringstrekkers (werklozen en invaliden). Het terugbetaalbaar belastingkrediet – een bedrag dat zal worden toegekend aan laagbetaalde individuen – en het verhogen van de belastbare minima blijken volgens simulaties van het Centrum voor Sociaal Beleid slechts een klein deel van de zeer lage inkomensgezinnen uit de armoede te lichten.

Schulden: snelweg richting armoede

Verontrustend blijft de verdere groei van de schuldproblematiek. Het aantal uitstaande saldi of schulden steeg de laatste jaren tot een *hoogtepunt*. Het aantal mensen dat in gebreke blijft voor afbetaling van leningen en dat te kampen heeft met huurachterstanden, steeg in 2001 opnieuw. Ook het aantal mensen met ernstige problemen bij de betaling van gas- en elektriciteitsfacturen groeide aan in 2001. Bij 21.790 huishoudens – met een gemiddelde schuld van € 967 – werd de energietoevoer onderbroken.

Voor sommigen, en vooral jongeren, openen schulden de poort naar armoede. Andere groepen met een hoger risico op schuldoverlast zijn éénoudergezinnen, alleenwonenden, grote gezinnen, mensen die leven van een werkloosheids- of invaliditeitsuitkering of een bestaansminimum. Hoe lager het opleidingsniveau, hoe groter de kans op schulden. Eén derde van de mensen met schuldproblemen kampt met gezondheidsproblemen. De *overheid* heeft als schuldeiser een belangrijke rol: in Vlaanderen stond in 2001 bijna één vijfde van de schuldbronnen op haar naam.

Onderwijs: springplank of structurele uitsluiter?

Het Vlaamse onderwijs wordt naar kwaliteit tot de wereldtop gerekend. Hoewel onderwijs een belangrijke springplank kan zijn voor kinderen uit kansarme gezinnen, hebben zij meer kans om doorverwezen te worden naar onderwijsrichtingen die hun keuzemogelijkheden voor de toekomst drastisch inperken.

Het Jaarboek focust op de situatie in het *buitengewoon onderwijs*. De laatste jaren stelde men een

toename vast van het aantal doorverwijzingen naar het buitengewoon onderwijs. Het aandeel leerlingen dat in het buitengewoon lager onderwijs terecht komt, bleef ook vorig schooljaar stijgen. Daarnaast bleek dat kinderen uit kansarme milieus en van een andere etnische herkomst er oververtegenwoordigd zijn. Terwijl een vierde van de kansarme kinderen op lagereschoolleeftijd in het buitengewoon onderwijs zit, bedraagt dit aandeel voor de gehele bevolking slechts 5%.

Uitsluiting op het vlak van gezondheid

Wie tot een lagere socio-economische klasse behoort, maakt meer kans op gezondheidsproblemen, op vroegtijdig sterven en heeft een verminderde toegang tot de gezondheidszorg dan wie hoger op de maatschappelijke ladder staat. Voor een derde van de Belgische huishoudens zijn kosten voor medische zorg moeilijk te dragen, 8% moet een medische consultatie of de aankoop van geneesmiddelen uitstellen.

Slecht wonen in Vlaanderen

Lage inkomens hebben in de private huurmarkt *nauwelijks keuzemogelijkheid*. Omdat de sociale huursector naar omvang een marginaal fenomeen is in Vlaanderen en er nagenoeg geen mogelijkheid tot aankoop van een woning bestaat, zijn lage inkomens gedwongen in de private huursector te blijven en dienen ze marktevoluties en prijsstijgingen te ondergaan. De werking van de woningmarkt zorgt voor een daling van de koopkracht bij huurders.

Leven in een slechte woonomgeving gaat vaak ten koste van de gezondheidssituatie en de *algemene leefsituatie* van de betrokkenen. Het biedt kinderen evenmin een gunstige omgeving voor schoolse prestaties. Rechtstreeks of onrechtstreeks verhoogt slecht wonen het armoederisico. Een aanzienlijk aantal slechte woningen, een krappe sociale huurmarkt, een groot aantal huishoudens met betaalbaarheids- en kwaliteitsproblemen, woononzekere situaties, de opgang van marginale woonvormen en thuisloosheid: het *recht op wonen* is in Vlaanderen lang niet gerealiseerd.

Aandacht voor armoedemeting

Onderzoek waarbij personen over langere tijd worden gevolgd, geeft aan dat armoede als korte en/of éénmalige ervaring ook *tot in de middenklasse* doordringt en dus niet een louter marginaal maatschappelijk verschijnsel is.

Veel meer mensen worden gedurende een bepaalde periode arm dan werd aangenomen op basis van onderzoek waarbij de meting op één moment in de tijd plaatsvond. Als men 60% van het mediaan huishoudinkomen als grens neemt, blijkt dat over een periode van vijf jaar 23% van de bevolking met inkomensarmoede wordt geconfronteerd. Daarvan verkeerden ongeveer vier op tien één jaar of langer in armoede. Inkomensarmoede manifesteert zich vooral in korte episodes, maar hoe langer iemand arm is, hoe kleiner zijn of haar kans wordt om uit armoede te ontsnappen.

Het beleid gewikt en gewogen

Op Vlaams niveau werd de overgang van het Sociaal Impulsfonds naar het *Steden- en (bestaande) Gemeentefonds* voorbereid. Deze nieuwe constellatie geeft de steden en gemeenten meer autonomie bij de besteding van de middelen. Onder het Sociaal Impulsfonds waren deze sterker 'geoormerkt' voor een lokaal *sociaal* beleid, met een duidelijke klemtoon op armoedebeleid en achtergestelde buurten. Het gevaar van een heroriëntatie

van de budgetten naar meer middenklassegeoriënteerde uitgaven blijft reëel. Er was in 2002 ook het *tweede Vlaams Actieplan Armoedebestrijding*. Verder lijkt de moeizame gang naar het langverwachte *armoededecreet* bijna voltooid. Dit kaderdecreet biedt een aantal garanties voor de voortzetting van Vlaamse beleidsaandacht voor armoedebestrijding. Het houdt onder meer de erkenning en een (beperkte) subsidiëring van de 'verenigingen waar armen het woord nemen' in. Federaal werd het beleidsdiscours vanaf het begin van de legislatuur gevoerd onder het vaandel van de 'activering'. Dit beleid liet zich voelen via maatregelen in tewerkstellingsbeleid, de sociale zekerheid en de bijstand. Het *Nationaal Actieplan Sociale Insluiting* (NAPInc) dat in 2001 door de federale regering werd goedgekeurd, bevat heel wat maatregelen om werkgelegenheidskansen van risicogroepen te verbeteren: startbanen voor jongeren, het Lenteprogramma voor bestaansminimum- en steunrechtvaardigen, de specifieke opleidings- en inschakelingstrajecten van de regio's. Verontrustend is dat het afgelopen jaar *geen enkele Interministeriële Conferentie* werd samengeroepen om de afstemming van armoedebeleid tussen federale en regionale regeringen te regelen.

Katrien De Boyser
OASeS
Universiteit Antwerpen