

# De relatie tussen armoede en arbeid

Vranken, J., De Blust, S., Dierckx, D. & Van Haarlem, A. 2010. *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2010*. Leuven/Den Haag: Acco.

***In 2010 vielen vele initiatieven op het vlak van armoede samen: het Europees jaar van de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting, het Belgisch voorzitterschap van de EU met speciale aandacht voor armoede, de introductie van de Europa 2020-strategie en het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding. Genoeg stof dus om het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2010 te spijsen. In deze bijdrage worden de belangrijkste lijnen uit het Jaarboek besproken, maar speciale aandacht gaat naar het hoofdthema van deze negentiende editie: de relatie tussen armoede en arbeid.***

## Het armoedebeleid belooft nieuwe kansen

Armoede wordt in het Jaarboek omschreven als “[...] een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen”. De overheid heeft dus een belangrijke rol te spelen en het lijkt erop dat in 2010 op diverse beleidsniveaus stappen in de goede richting werden gezet. De tijd zal uitwijzen wat ervan terecht komt.

Op *Europees niveau* werd de Europa 2020-strategie voorgesteld, de opvolger van de Lissabonstrategie die in 2010 ten einde liep en er niet in slaagde haar ambitieuze doelstelling, namelijk de ‘uitroeiing van de armoede’, te realiseren. Europa 2020 belooft een iets minder ambitieuze aanpak van de armoede: tegen 2020 moet het aantal armen met twintig miljoen zijn gedaald. Jaarlijks moet iedere lidstaat aangeven hoe ze plant de Europese doelstellingen te halen. Daarnaast kunnen diverse actoren via het Europees Platform tegen Armoede goede praktijken

uitwisselen. Momenteel lopen er discussies over de indicatoren waarmee armoede per lidstaat zal gemeten worden en is de concrete invulling van het Platform tegen Armoede nog vaag. De vrees bestaat dat de nieuwe aanpak het einde betekent van de beproefde Open Coördinatiemethode (OCM). De drie centrale doelstellingen van EU 2020 beloven ook niet veel goeds. Groei draait meestal in het

nadeel uit van de zwakkere groepen in de samenleving en of de adjectieven slim, duurzaam en inclusief daaraan veel zullen veranderen, blijft maar de vraag.

*België* was in de tweede helft van 2010 voorzitter van de EU, in een trio met Spanje en Hongarije. Rond drie prioriteiten – kinderarmoede, actieve inclusie en dakloosheid – werden diverse conferenties en initiatieven georganiseerd. Zelf zit het federaal beleid in het slop door de regeringscrisis. In het tweejaarlijks verslag voor de periode 2008-2009 van het federale Steunpunt ter bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting stonden de automatische toekenning van rechten (zoals het OMNIO-statuut), de rol van de school in de studieoriëntering, het behoud en verbetering van de kwaliteit van arbeid en het fenomeen dakloosheid in de aandacht.

Op *Vlaams niveau* zijn vooral het Pact 2020 en het Vlaams Actieplan Armoede relevant. Het Pact 2020 heeft twintig doelstellingen om van Vlaanderen tegen 2020 een van de beste regio’s in de EU te maken. Een doelstelling is expliciet gericht op armoede: tegen 2020 moet elk gezin in Vlaanderen,

ongeacht zijn samenstelling, een inkomen hebben dat de Europese armoededrempel bereikt. Probleem is dat de doelstellingen vooral gericht zijn op inkomensarmoede, terwijl het probleem breder is. Deze doelstellingen zouden via het Vlaams Actieplan Armoede 2010-2014 (VAPA) moeten worden gerealiseerd; het bevat 194 acties op diverse beleidsdomeinen, inclusief een plan ter opvolging en evaluatie. Armoede wordt hierin gezien als een structureel gegeven (maatschappelijk bepaald) en alle leden van de Vlaamse regering dienden tegen eind 2010 actiefiches op te stellen om aan te tonen hoe zij armoede aanpakken binnen hun beleidsdomein. Daarnaast pleit het VAPA voor Vlaamse armoede-indicatoren en voor een armoedetoets, om de effecten van nieuwe beleidsmaatregelen op mensen in armoede te screenen.

## **Armoede in vogelvlucht**

De armoedesituatie in Vlaanderen samenballen in enkele indicatoren is de realiteit te kort doen. Daarom bespreekt het Jaarboek 2010 enkele belangrijke knelpunten. Zo worden de pijnpunten van de Vlaamse woningmarkt in kaart gebracht en de sociale ongelijkheden in de gezondheid geschetst. De meest manifeste vorm van armoede is inkomensarmoede. Dit wordt gemeten aan de hand van de EU-armoedegrens, vastgelegd op 60% van het mediaan equivalent inkomen van een land. Volgens de EU-SILC enquête (inkomensgegevens 2008) is 10% van de Vlamingen inkomensarm (ter vergelijking: in Wallonië is dit 19,5% en in België 14,7%). Vrouwen, bejaarden, alleenstaanden, eenoudergezinnen, laagopgeleiden, werklozen, huurders en personen van vreemde herkomst lopen het grootste armoederisico. Het aantal personen met schuldenlast neemt toe: het aantal kredietopeningen en wanbetalingen stijgt, evenals het aantal personen dat kampt met energiearmoede. De wachtlijsten van schuldbemiddeling en collectieve schuldenregeling groeien exponentieel.

Het schoentje wringt al bij het onderwijs; daar worden de arbeidsmarktkansen dikwijls definitief gehypothekeerd. Onderwijs reproduceert ongelijkheid doordat kinderen uit gezinnen met een zwakke sociaaleconomische positie vaak van meet af aan schoolse achterstand oplopen. Ze komen terecht in studierichtingen met minder toekomstperspectief,

verlaten vaker ongekwalificeerd de schoolbanken en hebben zo al bij het afstuderen ongelijke kansen op de arbeidsmarkt. Van de laagopgeleide jongeren zit bijna 33% na een jaar nog werkloos thuis (cijfers 2009). Het is maar de vraag of de overige 67% een job heeft gevonden met voldoende perspectieven. In wat volgt, dient deze rol van het onderwijs dan ook in het achterhoofd te worden gehouden.

## **Tussen werk en werkelijkheid**

Het themadeel van het Jaarboek focust op de relatie tussen arbeid en armoede. Hoewel het hebben van werk nog altijd een van de beste remedies is tegen inkomensarmoede, is het geen deus ex machina omdat het merendeel van de mensen in armoede nog niet, niet of niet meer arbeidsgeschikt zijn. Dat de arbeidsdeelname door kansengroepen laag ligt, is vrij bekend. Uit cijfers blijkt dat Vlaanderen achterblijft bij de Europese lidstaten. Enkel Vlaamse vrouwen zijn vaker aan het werk dan het Europees gemiddelde. Alleenstaande moeders, jongeren, ouderen, niet-EU-burgers, laaggeschoolden en arbeidsgehandicapten scoren in Vlaanderen lager dan de rest van Europa. Minder bekend zijn enkele andere arbeidsgerelateerde fenomenen. Ook in België mag het fenomeen van de 'werkende armen' niet worden onderschat – hoewel een van de wat onverwachte effecten van de crisis kan zijn dat hun aantal vermindert doordat ze de eersten zullen zijn om hun job te verliezen. Daarnaast hebben sommige beroepen weinig toekomstperspectief en is de verdeling van het werkloosheidsrisico over beroepen ongelijk, waardoor vooral de zwakke groepen kwetsbaar zijn. De volgende paragrafen schetsen enkele van deze problemen. Daarna wordt kort de beleidscontext voorgesteld.

### **Crisis op de arbeidsmarkt en ongelijke verdeling van 'slachtoffers'**

De economie en de arbeidsmarkt zijn op weg naar voorzichtig herstel, maar de daling van de werkloosheid zal waarschijnlijk op zich laten wachten tot 2013. In Vlaanderen is er sprake van een daling van de kortdurende werkloosheid (door een beperkte instroom), maar de langdurige werkloosheid groeit verder aan (doordat veel crisiswerklozen overgaan van kortdurende naar langdurige

werkloosheid). De impact van de crisis is ongelijk verdeeld: vooral jongeren, mannen, niet-EU-burgers en hogeschoolden hadden het zwaar te verduren. Door langdurige werkloosheid worden vooral 50-plussers en arbeidsgehandicapten getroffen. Het aandeel langdurig werkloze jongeren is tijdens de crisis significant gestegen, maar tegelijk hebben zij de grootste kans om werk te vinden. Verder wordt ingezoomd op welke beroepen bedreigd zijn tijdens de crisis en wat het profiel van werknemers in die sectoren is. Ook hier zijn de kansen ongelijk verdeeld: vooral mannen, arbeiders, voltijds werkkenden en laaggeschoolden zijn actief in de zogenaamde 'structurele krimpsectoren'.

### Bedreigde beroepen en ongelijke toekomstperspectieven

Het Jaarboek gaat vervolgens dieper in op de problematiek van risicoberoepen en de ongelijke verdeling van werknemers daarin. Bepaalde beroepen worden op de lange termijn bedreigd door trends zoals technologische verandering; sommige beroepen zijn op korte termijn kwetsbaar door economische recessies, al zijn weinig gediversifieerde beroepen (die zich concentreren in een of enkele sectoren) recessiegevoeliger dan gediversifieerde beroepen (die over veel industrieën verspreid zijn). Door deze verschillende lange- en kortetermijn beroepsfragiliteit ontstaat er een polarisatie. De tewerkstellingsaandelen van hoogbetaalde professionele beroepen en laagbetaalde dienstenberoepen nemen toe ten koste van de gemiddeld betaalde beroepen in industrie en bepaalde (routinematige) kantoorbanen. Mannen, jongeren, ouderen, laag- en gemiddeld opgeleiden zijn oververtegenwoordigd in beroepen die kwetsbaar zijn op lange termijn. Mannen, jongeren, laag- en gemiddeld geschoolden zijn ook oververtegenwoordigd in beroepen die recessiegevoelig zijn (korte termijn). De kwetsbaarheid van deze groepen op lange termijn wordt dus nog versterkt tijdens recessies.

### Werkende armen

Werk blijkt een stevige buffer te vormen tegen armoede en arbeidsmarktgerichte activering blijft de belangrijkste beleidspiste in het armoedebeleid. Dat neemt niet weg dat niet alle werkenden het

hoofd boven water kunnen houden. Het fenomeen van de 'working poor' is geen puur Amerikaanse kwestie: van alle Belgische werknemers is 4,7% arm. Nochtans valt het probleem niet te reduceren tot 'laagbetaald werk', aangezien de meerderheid van mensen met een laagbetaalde job in een gezin woont met meerdere arbeidsinkomens. In België situeert het probleem zich voornamelijk bij laaggeschoolden en bij huishoudens met slechts één kostwinner. Dit betekent dat alleenstaande ouders het extra moeilijk hebben. Simulaties tonen aan dat een verhoging van het minimumloon of lastenverlagingen voor werknemers met een laag loon in de vorm van een werkbonus (een vermindering van de persoonlijke sociale zekerheidsbijdragen) weinig effect zouden sorteren: vooral het midden van de inkomensverdeling zou hier baat bij hebben. Het stimuleren van het tweeverdienerschap (onder andere door gesubsidieerde kinderopvang), en het inzetten op aanvullende uitkeringen zoals kinderbijslag en belastingvermindering voor afhankelijke kinderen blijken wel doeltreffend. Een beleidsmix van de genoemde maatregelen is aangewezen.

### Enkele kansengroepen uitgelicht

In het Jaarboek komt de situatie van twee kansengroepen in het bijzonder aan bod: allochtonen en arbeidsgehandicapten. De situatie van *allochtonen* verdient extra aandacht aangezien zij vaak met diverse problemen kampen op vlak van arbeid. Tweede generatie immigranten hebben veelvuldig te maken met onderwijsachterstand, wat hun intrede op de arbeidsmarkt negatief beïnvloedt. De werkloosheidsgraad van allochtonen van binnen de EU is dubbel zo hoog als die van Vlamingen; die van allochtonen van buiten de EU ligt zelfs vijf keer hoger. Allochtonen doen er langer over om een eerste baan te vinden en deze eerste baan biedt bovendien minder perspectieven: ze zijn vaker arbeider, hebben minder vaak een vast contract, verdienen minder, werken minder vaak bij de overheid, doen werk beneden hun opleidingsniveau, doen werk dat ook inhoudelijk niet bij hun diploma aansluit, hebben vaker een baan met een lager beroepsprestige en doen vaker kwalitatief minder goed werk (fysiek belastend, lawaaierig). Vooral Turkse en Noord-Afrikaanse jongeren scoren op deze vlakken slecht.

Verklaringen kunnen worden gezocht bij de vraagzijde van de arbeidsmarkt (discriminatie), maar ook bij de aanbodzijde (culturele opvattingen, waarden en normen, sociaaleconomische achtergrond, opleidingsniveau). Analyses tonen aan dat de sociaaleconomische achtergrond (opleidingsniveau van de vader en werksituatie van de vader) slechts gedeeltelijk de arbeidsmarktpositie verklaart: het opleidingsniveau is doorslaggevend. Dit zou toe te juichen zijn als het onderwijssysteem meritocratisch was, maar dat is niet het geval. Geslacht, etnische herkomst, het onderwijsniveau en de werksituatie van de vader bepalen mee het uiteindelijke opleidingsniveau van de jongere en dit is doorslaggevend voor de arbeidsmarktkansen. Voor jongeren van Turkse of Marokkaanse herkomst blijven na de analyses nog onverklaarde verschillen over: hun positie op de arbeidsmarkt blijft precair, wat ruimte openlaat voor discriminatie en/of culturele verschillen als verklarende factoren.

Voor *personen met een arbeidsbandicap* geldt uiteraard dat zij minder vaak actief zijn op de arbeidsmarkt. Dit kan afstralen op het inkomen, dat sterk correleert met de subjectieve gezondheidstoestand. Er zijn significante verschillen in het armoederisico tussen het al dan niet hebben van een chronische aandoening, tussen het rapporteren van een redelijke/zeer slechte of een (zeer) goede gezondheidstoestand en tussen het al dan niet beperkt zijn in activiteiten. Een invaliditeitsuitkering is wel bijna altijd voldoende om een gezin boven de armoeddrempel te tillen. Inkomensvervangende tegemoetkomingen daarentegen volstaan alleen voor alleenstaanden met kinderen. Maatregelen dringen zich dan ook op. Simulaties tonen dat er bijna geen inactiviteitsvallen bestaan. Enkel een alleenstaande met recht op de maximale invaliditeitsuitkering gaat erop achteruit wanneer hij meer gaat werken (aan het minimumloon). Toch zijn de meelopbrengsten van werk voor iedereen beperkt.

## Beleidscontext

Er is dus nog veel ruimte voor verbetering op de arbeidsmarkt. De rol van de overheid is daarbij onmiskenbaar. We bespreken kort de huidige beleidscontext en enkele initiatieven die in de loop der jaren zijn ontstaan om kansengroepen alle kansen te bieden.

België is een koploper in Europa voor wat betreft arbeidsmarkttuitgaven. Hoewel de grootste uitgaven naar de post 'passief arbeidsmarktbeleid' (vooral brugpensioenen) stromen, zit België in een transitie naar actief arbeidsmarktbeleid. Er wordt vooral ingezet op tewerkstellingsstimuli (federaal) en arbeidsmarktdienstverlening en jobcreatie (gewestelijk). Vanuit het perspectief van armoedebestrijding – waar een emancipatorische aanpak de voorkeur verdient – kan dit kansen creëren, mits de doelgroep wordt verbreed en het arbeidsmarktmodel wordt geheroriënteerd naar maatschappelijke activering. Het risico bestaat echter dat een activerend arbeidsmarktbeleid de sociale uitsluitingsmechanismen bestendigt, omdat het vooral die mensen aan boord hijst die 'goed inzetbaar' zijn. Een te enge focus op een actief arbeidsmarktbeleid kan bovendien leiden tot een verwaarlozing van activering op sociaal, cultureel en politiek vlak.

Actieve insluiting, het inzetten op de kwaliteit van de arbeid, de creatie van jobs in de brede zin van het woord en het erkennen van competenties, zijn belangrijke sporen naar verbetering. In deze context wordt verwezen naar initiatieven die de kansen van kansengroepen kunnen doen keren. Zo zijn er de *werk-welzijnstrajecten* (W<sup>2</sup>), een intensieve vorm van trajectbegeleiding voor personen die het verst van de arbeidsmarkt verwijderd zijn. Aandacht voor het persoonlijk welzijn is gekoppeld aan ondersteuning bij het vinden van werk, niet alleen in de reguliere economie maar ook in de sociale economie en het vrijwilligerswerk. Daarnaast biedt de *sociale economie* een belangrijke meerwaarde: kansengroepen hebben werk en kunnen kennismaken met de latente functies van arbeid, innovatie in de dienstverlening wordt op gang getrokken, maatschappelijk verantwoord ondernemen komt onder de aandacht, zonder daarbij de economische belangen uit het oog te verliezen. Hoewel deze sector voor de overheid jaarlijks een kost betekent, vaart de samenleving er wel bij. Daarnaast bestaat er *niet-verloonde arbeid in de vorm van arbeidszorg*. Arbeidszorg verwijst naar een geheel van projecten die arbeidsgerelateerde activiteiten aanbieden zonder dat ze gekoppeld zijn aan een arbeidsovereenkomst. Toegang tot arbeidszorg voor mensen in armoede, gekoppeld aan een capability benadering met een ruime interpretatie van competentieontwikkeling (in plaats van een enge activeringslogica) kan helpen in de strijd tegen armoede en uitsluiting.

Nochtans zijn niet alle beleidsinitiatieven even succesvol. Zoals eerder aangehaald loopt een actief arbeidsmarktbeleid een risico om de zwakste groepen uit te sluiten. Daarnaast is ook de omvorming van de buurt- en nabijheidsdiensten naar de lokale diensteneconomie enkele kritische reflecties waard. Waar de vroegere buurt- en nabijheidsdiensten zich voornamelijk richtten op mensen in armoede en daarbij drie doelen (tewerkstelling, dienstverlening en participatie) voorop stelden, is de focus sinds het decreet lokale diensteneconomie meer en meer verschoven naar tewerkstelling en doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt. Een discours van efficiëntie en activering heeft zich gemanifesteerd. Omdat men de subsidies wil behouden, leidt dit ertoe dat er meer wordt ingezet op werklozen die vlot inzetbaar zijn, ten koste van de 'echte kansgroepen'. Bovendien is er geen aandacht voor participatie en democratisch burgerschap. De koepel van buurt- en nabijheidsdiensten lijkt er niet in geslaagd de oorspronkelijke doelstellingen van de sector te vrijwaren en heeft ervoor gekozen zich te

verzoenen met het economische discours van de overheid, wat een gemiste kans betekent.

Afsluitend kunnen we dus stellen dat op de weg naar het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting steeds de afweging gemaakt dient te worden tussen het economische en het sociale, en dat het sociale vooralsnog niet altijd voldoende terrein heeft veroverd. Het armoedebeleid heeft al enkele stappen in de goede richting gezet, bijvoorbeeld door het binnenbrengen van het perspectief van actieve inclusie of door het invoeren van een armoedetoets, maar het blijft afwachten of de ingeslagen weg verder wordt bewandeld.

*Jill Coene  
Danielle Dierckx  
Jan Vranken  
An Van Haarlem  
Centrum OASeS*