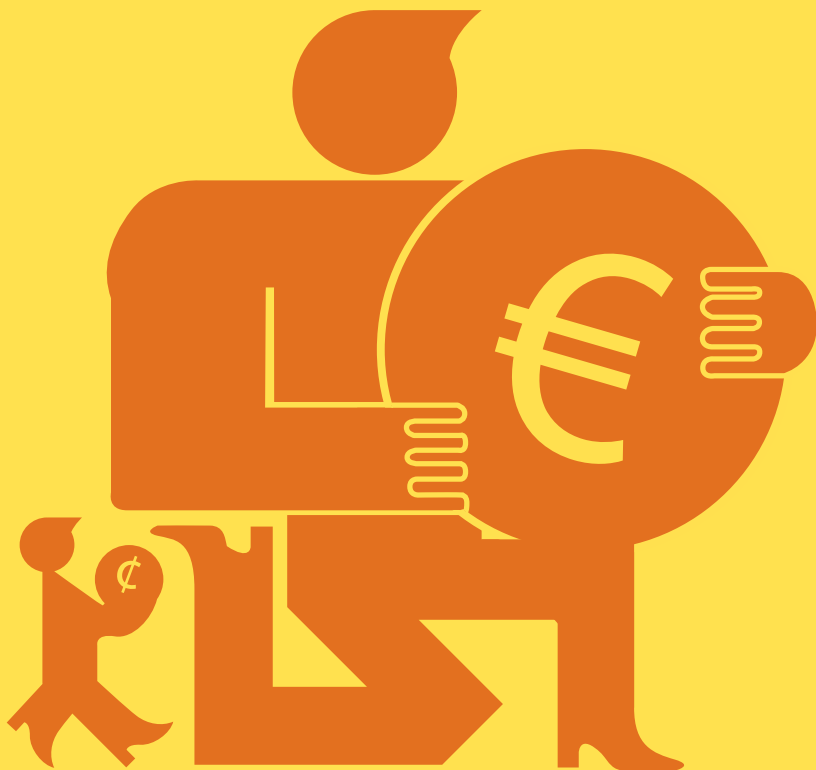


# CDR

Christen-Democratische Reflecties - jg.4 - nr. 1 - maart 2016

## Armoede & Sociaal Beleid



Studiecentrum  
van de Vlaamse  
Christendemocraten

Met bijdragen van  
Frank Vandenbroecke, Gunter Maes, Ive Marx,  
Caroline Deiteren, Wim Coumans, Ides Nicaise,  
Bea Van Robaeyns en Meryem Kanmaz, Philippe Van  
Parijs en Yannick Vanderborcht, Rogier De Langhe.

## **CDR – Christen-Democratische Reflecties**

jg.4, nr.1, maart 2016

### **Redactieraad**

Wouter Beke

Cornelis Bos

Benjamin Dalle

Jan De Maeyer

Niko Gobbin

Geert Janssens

Frank Judo

Annemie Lemahieu

Maxime Penen

Jan Smets

Ingrid Vanden Berghe

Mieke Van Hecke

### **Abonnement**

Jaarabonnement (3 nummers): leden CD&V: € 15, niet-leden: € 25

Apart nummer: leden CD&V: € 10, niet-leden: € 20

### **Website**


<http://ceder.cdenv.be>

### **ISSN**

2034-6964

### **Verantwoordelijke uitgever**

Niko Gobbin, Directeur CEDER, Wetstraat 89, 1040 Brussel



Frank Vandembroucke

## Sociale ongelijkheid en beleid: de Belgische case

*Deze bijdrage focust op sociale ongelijkheid in België en de rol van het sociaal beleid. Ze heeft niet de pretentie volledig te zijn; belangrijke instrumenten en beleidsdomeinen blijven buiten beeld. Ik heb het over de rol van sociaal beleid, maar verwijst slechts oppervlakkig naar de rol van het fiscale beleid. Ik bespreek niet de gezondheidszorg, noch het onderwijs, alhoewel beide cruciaal zijn in een sociale toekomstvisie.*

*De Belgische case illustreert een algemene vaststelling, waarmee ik begin: er zijn geen 'ijzeren wetten' die in alle landen onweerstaanbaar tot dezelfde ontwikkeling leiden. Als het gaat over ongelijkheid, moeten we simplismen vermijden, zowel inzake de maatstaven voor ongelijkheid, als inzake de verklaring voor ongelijkheid en de gevolgen ervan.*

### De maatstaven: je hebt een heel dashboard nodig

'Ongelijkheid' en 'armoede' kan je op meerdere manieren invullen. Interesseren we ons vooral voor absolute armoede, d.w.z. gaat het erom dat mensen essentiële basisbehoeften moeten kunnen voldoen? Of bekijken we armoede relatief, als maatschappelijke uitsluiting die, bijvoorbeeld, ontstaat wanneer het inkomen van mensen veel lager ligt dan de gemiddelde inkomens rond hen? Interesseren we ons aan de mate waarin mensen vooruitgang kunnen realiseren doorheen de tijd, of kijken we vooral naar de verhouding tussen de inkomens hier en nu? Gaat onze aandacht vooral naar de verhouding tussen topinkomens en gemiddelde inkomens, of naar de verhouding tussen de gemiddelde inkomens en de laagste inkomens? Al deze maatstaven zijn zinvol. Om de sociale situatie in een land te beoordelen, heb je een heel dashboard nodig in plaats van één enkele indicator. In deze bijdrage zoom ik vooral in op armoede bij gezinnen met kinderen, en beperk ik de cijfers tot wat essentieel is voor mijn betoog. De lezer vindt een volledig dashboard over armoede en kinderarmoede in het laatste Vlaamse Jaarboek Armoede.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> D. Dierckx, J. Coene, P. Raeymaeckers, M. van der Burg (red.), *Armoede en sociale uitsluiting*. Jaarboek 2015, Acco, Leuven-Den Haag, 2015. Hoofdstuk 1 van het Jaarboek geeft een zeer volledig overzicht van vaststellingen m.b.t. kinderarmoede, inbegrepen vaststellingen inzake gezondheid, huisvesting, vrije tijd...; andere hoofdstukken gaan in op de rol van onderwijs, lokaal beleid en lokale overlegplatformen, en de arbeidsmarkt.

## De verklaring: geen ijzeren wetten

Vele factoren dragen bij tot ongelijkheid. Deze factoren verschillen van land tot land, en landen kennen sterk uiteenlopende ontwikkelingen. Om de evolutie van de ongelijkheid te begrijpen, moet je zowel naar kapitaalmarkten als naar arbeidsmarkten kijken. Het gaat om economische en technologische evoluties die lonen en werkgelegenheid beïnvloeden. Het gaat ook om machtsverhoudingen, om normen en gedragscodes, die het loon- en beloningsbeleid in bedrijven bepalen. Het gaat om de manier waarop mensen huishoudens vormen. En het gaat om belastingen en uitkeringen, dus om politieke keuzes.

In zijn laatste boek over ongelijkheid stelt de Britse econoom Anthony Atkinson dat de geschiedenis zich beter laat interpreteren aan de hand van episodes dan aan de hand van langlopende trends. Er zijn geen wetmatigheden die in alle landen hetzelfde patroon creëren.<sup>2</sup> Atkinson biedt zo een verfrissend antidotum tegen het geloof dat toenemende ongelijkheid het gevolg is van ‘ijzeren wetten’. Dat is helaas vaak de lezing van Piketty’s ‘*Kapitaal in de 21<sup>ste</sup> eeuw*’, waarbij het verschil tussen het rendement van kapitaal,  $r$ , en de economische groei,  $g$ , een magische formule wordt die toenemende ongelijkheid voorspelt. Piketty onderlijnt nu zelf dat de fameuze ‘ $r-g$ ’ niet de belangrijkste verklaring biedt voor veranderingen in de inkomens- en vermogensverdeling, dat het niet gaat om een wet, en dat overtuigingen en politiek cruciaal zijn.<sup>3</sup> Het werk van Piketty is baanbrekend, en hij beklemtoont terecht het belang van belastingen op vermogens en winsten. Maar de wereld is complex: inzake inkomensongelijkheid, verwijst Piketty op de eerste plaats naar onderwijs en niet naar het centrale thema uit zijn eigen werk, vermogen.

## De gevolgen: een complex verhaal van vicieuze cirkels

Precies omdat de wereld complex is, moeten we ook opletten met simplistische verhalen over de gevolgen van ongelijkheid. In het verleden werd vaak gesteld dat samenlevingen die een sterke herverdeling organiseren, economisch minder goed presteren. Dat klopt niet. Als een tegenreactie tegen deze foute stelling, zijn voorstanders van herverdeling vervolgens gaan beklemtonen dat een gelijke inkomensverdeling leidt tot allerlei gunstige effecten voor de hele samenleving, niet alleen inzake economische groei, maar ook inzake gezondheid, criminaliteit, onderling vertrouwen... Gelijkheid is dus goed voor iederéén. Deze verleidelijke stelling is extreem doorgetrokken in *The Spirit Level* van Wilkinson en Pickett.<sup>4</sup> Hun werk is goed bedoeld, maar biedt helaas

---

<sup>2</sup> A.B. Atkinson, *Ongelijkheid. Wat kunnen we eraan doen?*, Uitgeverij Polis, 2015.

<sup>3</sup> Th. Piketty, *Putting Distribution Back at the Center of Economics: Reflections on ‘Capital in the Twenty-First Century’*, *Journal of Economic Perspectives*, Vol 29, No 1, pp. 67-88, Winter 2015.

<sup>4</sup> R. Wilkinson en K. Pickett, *The Spirit Level. Why more equal societies Almost Always do better*, London, Allen Lane, 2009.

slechte wetenschap, want is gebaseerd op simpele correlaties die een indruk creëren maar weinig bewijzen. De realiteit is zo complex dat je ook andersluidende correlaties kan ontdekken. Het pleidooi voor herverdeling dat op deze reeks van ‘gunstige consequenties’ steunt, is dus fragiel. Om robuust te zijn en echt houvast te bieden, moet een pleidooi voor herverdeling gebaseerd zijn op waarden: normatieve uitgangspunten die houvast bieden in een complexe wereld.

Een uitgangspunt waar nogal wat mensen het mee eens zijn, is dat van de ‘gelijke kansen’: mensen moeten gelijke kansen krijgen om hun leven te ontplooiën. Een beleid van ‘gelijke kansen’ wordt veelal gesteld tegenover een beleid dat ‘gelijke uitkomsten’ nastreeft. ‘Gelijke kansen’ zijn een goed uitgangspunt, maar het moet wel consequent doorgedacht worden. Een correcte opvatting over gelijke kansen veronderstelt dat je een onderscheid maakt tussen keuzes die mensen maken en omstandigheden waarin ze leven. Voor keuzes die mensen bewust maken, kan je ze verantwoordelijk houden: grijpen ze de kansen die voorliggen of grijpen ze hun kansen niet? Er zijn echter omstandigheden waar we mensen niet verantwoordelijk voor houden, zoals handicap en ziekte of onvrijwillige werkloosheid.

Daarmee is het maatschappelijke debat over de grens tussen ‘keuze en eigen verantwoordelijkheid’ enerzijds en ‘omstandigheden buiten de eigen verantwoordelijkheid’ natuurlijk niet uitgeput. De plaats waar je wieg stond en de aangeboren talenten die je meegekregen hebt, zijn ook omstandigheden die je niet kiest. Hoe deze grens bepaald wordt, waar de verantwoordelijkheid van het individu begint en waar de verantwoordelijkheid van de samenleving begint, is de essentie van het sociaal contract. Bovendien wordt sociale politiek ook gemotiveerd door mededogen omwille van de erge en blijvende gevolgen die verkeerde keuzes kunnen meebrengen, zelfs wanneer je mensen daarbij een fout kan aanwrijven: op basis van alléén een strikte verantwoordelijkheidsethiek kan je geen sociaal beleid voeren.<sup>5</sup>

Het belangrijkste punt dat ik hier echter wil onderlijnen, is dat ‘gelijke kansen’ ook een zekere mate van ‘gelijke uitkomsten’ veronderstellen. Dit wil zeggen: herverdeling van uitkomsten, los van de verantwoordelijkheidsvraag. Denk aan gezinnen met kinderen: zelfs al zou ‘gelijkheid in kansen’ rechtvaardigen dat gezinnen waarvan de ouders hun kansen gegrepen hebben het veel beter stellen dan gezinnen waarvan de ouders kansen lieten liggen, dan nog is er een probleem. De uitkomsten van vandaag zijn bepalend voor het speelveld van morgen: opgroeien in zeer ongelijke omstandigheden hypothekeert de kansengelijkheid voor de kinderen. Ongelijkheid wordt zo een vicieuze cirkel.

---

<sup>5</sup> Ik heb dit iets meer toegelicht in F. Vandenbroucke, F., met K. Lievens, *Wederkerigheid: niet vanzelfsprekend, wel hard nodig*. In: Janssens P. (red.), *Voor wat hoort wat. Naar een nieuw sociaal contract*. Antwerpen, De Bezige Bij, 2011, pp. 19-76.

Het laatste rapport van de OESO beklemtoont dit sterk, met name inzake onderwijs. Kinderen van maatschappelijk succesvolle ouders doen het in het algemeen, in alle landen, beter in het onderwijs dan kinderen van minder succesvolle ouders. De mate waarin de sociale achtergrond van kinderen hun onderwijsresultaten bepaalt verschilt echter sterk van land tot land en de OESO stelt vast dat in landen met een ongelijke inkomensverdeling de ‘overerving van onderwijssucces’ sterker is dan in landen met een meer gelijke inkomensverdeling. In de meer ongelijke landen halen kinderen uit zwakkere groepen voordeel uit het onderwijsaanbod, bijvoorbeeld omdat ze minder toegang hebben tot het beste onderwijs. De OESO besluit daaruit dat een combinatie van verstandig investeren in onderwijs en goed herverdelingsbeleid gunstig is voor het algemene kennis- en vaardigheidspeil van de bevolking, en daarom goed voor de toekomstige economische groei. Zo komt de OESO uit bij een goed gedocumenteerd pleidooi dat herverdeling goed is voor economische groei. Negatief vertaald: wie welvaart en sociale vooruitgang nastreeft moet vicieuze cirkels van ongelijkheid voorkomen of – waar ze bestaan – breken. Ik denk dat deze OESO-boodschap, ondanks de relatief gelijke inkomensverdeling in ons land en onze relatief goede economische groeiprestaties, bijzonder relevant is voor hardnekkige vormen van ongelijkheid waar België en zijn regio’s mee worstelen: dit zijn typische ‘vicieuze cirkels’. Tegelijkertijd past hier een bijkomende waarschuwing: de overerving van ongelijkheid is niet alleen een zaak van geld. Het culturele kapitaal dat kinderen van thuis uit meekrijgen en de aspiraties die in hun opvoeding gelegd worden spelen een grote rol in schools succes. Beleid dat echte gelijke kansen wil creëren, moet daar oog voor hebben.<sup>7</sup>

## België: goed en slecht nieuws

Op basis van een algemene ongelijkheidsmaatstaf, de Gini-coëfficiënt<sup>8</sup>, is de inkomensongelijkheid in België laag. In tegenstelling tot vele andere landen lijkt ze tijdens de voorbije tien jaar ook niet toegenomen. Ook is er in de inkomensverdeling een ‘middengroep’ die qua omvang en inkomensaandeel eerder stabiel lijkt: voor zover we aanduidingen hebben van een afkalving van de middengroep, gaat het om beperkte

---

<sup>6</sup> OECD, *In it together. Why less inequality benefits all*, Paris, 2015

<sup>7</sup> Marc De Vos legt daarop zeer sterk de nadruk in *Ongelijk maar fair. Waarom onze samenleving ongelijker is dan we vrezen, maar rechtvaardiger dan we hopen*, Lannoo Campus, 2015. Maar hij onderwaardeert andere factoren die invloed hebben op de kansen van kinderen. Zijn klemtoon op de rol van ‘menskapitaal’ krijgt daardoor als het ware opnieuw de status van een ‘ijzeren wet’ die de hele analyse overheerst.

<sup>8</sup> De Gini-coëfficiënt is een getal waarin de mate van ongelijkheid van ontwikkelingen en verschijnselen wordt uitgedrukt. Meestal wordt ze gebruikt om inkomensongelijkheid te meten, maar ze kan toegepast worden om elke vorm van ongelijke verdeling te meten. Het gaat altijd om een getal tussen 0 en 1 waarbij 0 de ‘perfecte gelijkheid’ is en 1 de ‘perfecte ongelijkheid’. Bijvoorbeeld: voor inkomensongelijkheid duidt ‘0’ een situatie waarin iedereen hetzelfde inkomen heeft en ‘1’ op een situatie waarbij één iemand al het inkomen heeft en de rest geen inkomen.

verschuivingen.<sup>9</sup> Het Belgische mediane inkomen, waarrond de middengroep zich situeert, is in het verleden stelselmatig toegenomen. Het daalde even in de nasleep van de crisis, maar ligt intussen weer boven het niveau van voor de crisis. Dit is allemaal goed nieuws en het houdt ongetwijfeld verband met de relatief beperkte impact van de laatste crisis, de zeer gelijke verdeling van de lonen (weinig landen hebben zo'n gelijke loonverdeling, met zo weinig mensen die aan een laag loon werken), en de omvang van de sociale uitgaven in België. In een vergelijkend Europees perspectief liggen die eerder hoog. Tijdens de crisis speelden tijdelijke werkloosheidsuitkeringen ook een belangrijke rol als schokdemper. In al deze factoren is de rol van het sociaal overleg belangrijk.

In de internationale literatuur wordt gewezen op technologische en economische trends die de positie van de middenklasse op de arbeidsmarkt aantasten. Het gaat bijvoorbeeld om de teloorgang van jobs die wel een zeker vakmanschap veronderstellen maar toch routinejobs zijn, en dus vatbaar zijn voor automatisering en 'offshoring'. In een iets breder perspectief gaat het om nieuwe ontwikkelingen in de diensten- en kenniseconomie, waardoor druk ontstaat om de organisatie van jobs flexibeler in te vullen en individuele vaardigheden en kennis veel belangrijker worden: verschillen tussen mensen in individuele 'economische productiviteit' worden daardoor sterker uitvergroot dan vroeger en de loonspanning neemt toe. We mogen aannemen dat deze krachten ook in België aan het werk zijn, maar hun zichtbare impact op de positie van de middenklasse in de Belgische inkomensverdeling is dus beperkter dan elders: het sociaal overleg houdt de loonspanning in de hand; met de dienstencheques wordt een bodem gelegd onder het loon dat aangeboden kan worden voor laaggeschoold werk in de diensteneconomie.<sup>10</sup>

Tegenover dit positieve beeld staan echter ook andere vaststellingen. De middengroep is stabiel, maar de groep *onder* de brede middengroep is groot in een vergelijkend Europees perspectief. Het gaat om de groep waarvan het inkomen lager is dan 60% van het mediane inkomen, wat we hier hanteren als ondergrens voor de middengroep. Met andere woorden, het gaat om de groep die, op basis van Europese definities, omwille van een laag *relatief* inkomen het risico loopt om uitgesloten te worden van de hoofdstroom in de samenleving, of, nog anders gezegd, een armoederisico kent. Dat is een paradoxale vaststelling: België heeft een gelijke inkomensverdeling,

---

<sup>9</sup> Ik volg hierbij een indeling die Sarah Kuypers en Ive Marx hanteren. De brede middengroep situeert zich tussen 60% en 200% van het mediane inkomen; de 'kern' van de middengroep situeert zich tussen 80% en 120% van het mediane inkomen; rond die kern kan je dus een 'lagere' en een 'hogere' middengroep identificeren. Zie S. Kuypers en I. Marx, *Social concertation and middle class stability in Belgium*, mimeo.

<sup>10</sup> Critici van de dienstencheques vinden dit stelsel een veel te duur gunstregime voor de middenklasse; zie I. Marx en D. Vandelanoot, Want aan eenieder die heeft, zal gegeven worden: het Belgische systeem van dienstencheques, in *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 2<sup>de</sup> trimester 2014. Ik denk dat men in de voorbije periode 2005 – 2010 de prijs van de dienstencheques sneller had moeten aanpassen, maar ik verschil van mening met deze critici over de maatschappelijke betekenis van de dienstencheques; zie daarover F. Vandenbroucke, Dienstencheques: een vraagstuk van erkenning, *S&D*, Jaargang 72, nummer 1, Februari 2015, pp. 32-41

relatief hoge sociale uitgaven, maar scoort niet goed qua relatieve armoede. De eerder hoge armoedecijfers zijn ook relatief stabiel gebleven, zowel in goede als in slechte economische tijden. Tegelijkertijd is er een opmerkelijke evolutie binnen de groep met een armoederisico: het armoederisico van ouderen daalt, het armoederisico van gezinnen met kinderen vertoont een stijgende trend en ligt ook relatief hoog in een vergelijkend Europees perspectief. Dat is slecht nieuws, want het voorspelt vicieuze cirkels van ongelijkheid in uitkomsten en ongelijkheid in kansen.

Onder de oppervlakte van een gelijke inkomensverdeling en een stabiele middengroep wordt België gekenmerkt door nog vier andere vormen van ongelijkheid:

- 1) de regionale ongelijkheid;
- 2) de grote inkomenskloof tussen gezinnen waarvan de volwassenen een zwakke band met de arbeidsmarkt hebben en gezinnen met een sterke band met de arbeidsmarkt. Deze inkomenskloof heeft bovendien een grote impact, omdat een groot aandeel Belgische kinderen leeft in gezinnen met een zeer lage werkintensiteit, enerzijds, en een zeer hoge werkintensiteit anderzijds. Daarom spreek ik in de volgende sectie over een ‘dubbele polarisatie’<sup>11</sup>;
- 3) de ongelijkheid tussen mensen die niet in België geboren zijn en mensen die in België geboren zijn;
- 4) de ongelijkheid in onderwijskansen – ondanks onze gelijke inkomensverdeling.

Deze vier dimensies van ongelijkheid vind je ook in andere landen, maar in België zijn ze zeer uitgesproken. Om de relatief hoge Belgische armoedecijfers, met name onder gezinnen met kinderen, te begrijpen moet je deze vier dimensies in de rekening brengen: zij spelen daarin een grote rol. Ik illustreer de tweede en de derde vaststelling eerst samen met kerncijfers in Tabel 1, en zoom in de volgende sectie in op het tweede punt, de ‘dubbele polarisatie’. Tabel 1 toont dat de inkomenskloof tussen huishoudens met zeer hoge werkintensiteit en huishoudens met zeer lage werkintensiteit in België duidelijk groter is dan het gemiddelde in Europa, en dat de verdeling van de bevolking over deze huishoudens ook meer gepolariseerd is. Tabel 1 illustreert ook dat het armoedecijfer voor niet-Europese migranten in België duidelijk hoger ligt dan het gemiddelde van Europa.

---

<sup>11</sup> Deze kloof is in vele landen groot, en is in vele Europese landen ook gegroeid, wat één van de redenen waarom de armoede onder niet-ouderen in nogal wat landen toenam, ook al voor de crisis. We bespreken dat niet in deze bijdrage. De klemtoon ligt hier op het feit dat deze kloof in België uitzonderlijk groot is. Voor een bredere analyse zie F. Vandenbroucke en D. Rinaldi, *Social inequalities in Europe – The challenge of convergence and cohesion*. In: *Vision Europe Summit Consortium* (eds.): *Redesigning European welfare states – Ways forward*, Gütersloh (<http://www.vision-europe-summit.eu/>); en B. Cantillon en F. Vandenbroucke, *Reconciling Work and Poverty Reduction. How successful are European welfare states?*, Oxford, Oxford University Press, 2014



Armoederisico bij personen beneden 18 jaar volgens werkintensiteit van het huishouden:

	België	EU27
Zeer hoge werkintensiteit	3,3	6,3
Hoge werkintensiteit	9,1	13
Medium werkintensiteit	21,5	27,5
Lage werkintensiteit	46,4	49,9
Zeer lage werkintensiteit	76,3	67,2

Verdeling van de bevolking beneden 18 jaar over huishoudens volgens werkintensiteit:

	België	EU27
Zeer hoge werkintensiteit	48	41
Hoge werkintensiteit	20	21
Medium werkintensiteit	13	21
Lage werkintensiteit	5	6
Zeer lage werkintensiteit	13	10

Armoederisico bij volwassenen (18 en ouder) volgens geboorteland:

	België	EU28
EU28, niet rapportierend land	19	19,9
Buiten EU28	44,7	30,4
Rapportierend land	11,1	15,2

**Tabel 1. Inkomensarmoede: opvallende verschillen tussen België en het Europese gemiddelde.**

Alle cijfers zijn percentages. De betekenis van werkintensiteit wordt uitgelegd in voetnoot 12.  
Bron: website Eurostat.

## Dubbele polarisatie

Het profiel van de Belgische gezinnen met kinderen die een financieel armoederisico kennen, is anders dan het profiel van dergelijke gezinnen in andere Europese landen: een ongewoon groot aandeel van deze kinderen leven in gezinnen waarvan de volwassenen weinig of niet actief zijn op de arbeidsmarkt. Onze arbeidsmarkt speelt daarin een cruciale rol, maar het gaat niet alleen om de arbeidsmarkt maar ook om de doelmatigheid van onze sociale bescherming. We hebben te maken met een dubbele polarisatie: enerzijds leven

---

<sup>12</sup> De 'werkintensiteit van het huishouden' is een indicator die Eurostat opstelt op basis van de SILC-enquête. De indicator meet de tijd die de volwassen leden van het huishouden (de leden van 20 tot 59 jaar oud) besteed hebben aan betaalde arbeid gedurende het jaar voorafgaand aan de enquête; die tijd wordt uitgedrukt in verhouding tot de tijd die deze volwassenen hadden *kunnen* besteden aan betaalde arbeid. Bijvoorbeeld, indien alle volwassenen ononderbroken en voltijds aan het werk waren is het percentage 100%; indien géén van de volwassenen gewerkt heeft (zelfs geen enkele maand), is het percentage 0%.

veel Belgische kinderen in gezinnen met een zeer lage werkintensiteit<sup>12</sup>, anderzijds is het armoederisico van dergelijke gezinnen in België zeer groot, terwijl het armoederisico in gezinnen met een hoge werkintensiteit laag is. Daardoor is de kloof tussen de haves en de have not's diep in ons land, zowel wat betreft de arbeidsmarktparticipatie als wat betreft de gevolgen van arbeidsmarktparticipatie voor armoede. Dit is uitgesproken het geval in Wallonië. In Vlaanderen leven veel minder kinderen in gezinnen met een zeer lage werkintensiteit, maar hun relatieve armoederisico is ook erg hoog.<sup>13</sup>

Deze dubbele polarisatie hangt samen met een bredere vaststelling: zeer veel Belgen in de leeftijd tussen 20 en 59 jaar leven in 'werkloze huishoudens', meer dan wat je zou verwachten op basis van de individuele werkloosheidscijfers. Werk en werkloosheid worden in België dus zeer scheef verdeeld over de huishoudens. De meest plausibele verklaring hiervoor is de volgende: op onze arbeidsmarkt is de individuele participatiekloof tussen mensen met een 'sterk profiel' en mensen met een 'zwak profiel' (in termen van opleiding, afkomst, leeftijd) zeer groot, groter dan in andere landen. Bij huishoudens met twee volwassenen, vind je volwassenen met 'zwakke profielen' vaak samen, om de zeer evidente reden dat ze uit hetzelfde milieu komen, net zoals je mensen met 'sterke profielen' vaak samen vindt. Gezinsvorming versterkt dus nog eens de grote individuele kloof tussen 'sterk' en 'zwak' op de Belgische arbeidsmarkt. Bij alleenstaanden vindt je in België meer dan in vele andere landen mensen met een zwak profiel t.a.v. de arbeidsmarkt. Het samenspel van deze factoren verklaart het hardnekkig hoge aantal 'werkloze huishoudens' in ons land.<sup>14</sup>

Aan de wijze waarop gezinnen gevormd worden, kan een overheid weinig doen. Aan de kansen voor laaggeschoolden op de arbeidsmarkt wel. Dit is geen nieuw thema in het Belgisch beleid, maar het is wel tijd voor nieuwe impulsen en meer ambitie op dit vlak.

---

<sup>13</sup> Cijfers voor 2010 leren het volgende. Wallonië wordt gekenmerkt door een groot aandeel kinderen die in een gezin met een zeer lage werkintensiteit leven (ongeveer één vijfde van de kinderen). Wallonië wordt tegelijk ook getypeerd door een erg hoog armoederisico voor deze gezinnen (88%). Daartegenover staat een erg gering armoederisico voor kinderen die leven in gezinnen met een zeer hoge werkintensiteit, beduidend lager dan het EU-niveau: 3% voor Wallonië tegenover 7% voor de EU27. Deze twee kenmerken samen houden een 'dubbele polarisatie' in. De betere score van Vlaanderen inzake kinderarmoede kan hoofdzakelijk worden verklaard door (1) een uitermate gering armoederisico van gezinnen met een zeer hoge werkintensiteit (2%); (2) een vrij klein aandeel kinderen die in een gezin leven met zeer lage werkintensiteit (7%, tegenover 20% in Wallonië); maar (3) daartegenover staat dat het armoedecijfer van kinderen in deze gezinnen, evenals in Wallonië, erg hoog is (63%). Dit wijst erop dat er ook in Vlaanderen een niet te verwaarlozen ruimte voor verbetering bestaat om de kinderarmoedegraad te verminderen. Ter illustratie: als de armoedegraad van de gezinnen met zeer lage werkintensiteit identiek was aan die in Denemarken, dan zou de 'totale' kinderarmoedegraad in Vlaanderen dalen met één procentpunt. Voor verdere analyse, zie Guio, A.-C., Vandenbroucke, F., & Vinck, J., Kinderarmoede hoger op de politieke agenda plaatsen: enkele cijfers om beter te begrijpen wat er op het spel staat. In I. Pannecoucke, W. Lahaye, J. Vrancken & R. Van Rossem (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2015*, Ghent, Belgium: Academia Press, 2015, pp. 113-140; en F. Vandenbroucke, en J. Vinck, *Child poverty risks in Belgium, Wallonia and Flanders: Accounting for a worrying performance*. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 57(1), 2015, pp. 51-98.

<sup>14</sup> V. Corluy en F. Vandenbroucke, F., *Huishoudens zonder werk in België*, Leuvense Economische Standpunten 2015/149, Faculteit Economische en Bedrijfswetenschappen-CES, KULeuven, 2015.

## Laaggeschoolden op de arbeidsmarkt: tijd voor nieuwe impulsen

Tien jaar geleden zijn twee belangrijke beleidskeuzes gemaakt, met het oog op kansen voor laaggeschoolden op de arbeidsmarkt: de klemtoon die bij de vermindering van de sociale bijdragen gelegd werd op bijdragevermindering voor lage lonen en de ontwikkeling van de dienstencheques.

Voor werknemers met een laag loon geldt sinds 2004 een bijzondere bijdragevermindering. De grens van wat als ‘laag loon’ beschouwd wordt, is echter niet aangepast aan de gemiddelde loonstijging. Daardoor werd dit beleid geleidelijk uitgehold. In de mate dat de extra bijdragevermindering voor lage lonen een gunstig effect heeft gehad, is dit effect intussen afgezwakt. Laaggeschoolde arbeid werd weer duurder.<sup>15</sup>

De ontwikkeling van de dienstencheques gaf een massieve impuls aan de werkgelegenheid voor laaggeschoolde vrouwen. Dit had een significant effect op de Belgische statistiek voor laaggeschoolde arbeid. Hier hoort echter ook een kanttekening bij: tijdens de voorbije jaren zijn ook middelgeschoolde vrouwen in toenemende mate actief in het circuit van de dienstencheques. Deze trend is op zichzelf niet verrassend. Meer en meer vrouwen hebben minstens een diploma secundair onderwijs. Ook al beschouwen we poetsen als werk voor laaggeschoolden, je moet wel over een aantal algemene vaardigheden beschikken. Poetsen is geen routinejob, zoals aan de band staan in een geautomatiseerd productieproces. Routinejobs verdwijnen, maar jobs waarin je problemen moet oplossen, met mensen moet kunnen communiceren... blijven bestaan. De concurrentie voor deze jobs wordt sterker; middelgeschoolde mensen verdringen hier laaggeschoolde mensen. Jongere mensen die vandaag zonder diploma secundair onderwijs door het leven gaan, mankeren vaardigheden die geschoolden doorgaans wel hebben. Dit effect is nu in het Belgische dienstenchequecircuit goed zichtbaar is (meer dan, bijvoorbeeld, in de Nederlandse arbeidsmarkt voor poetshulp), precies omdat we dit circuit zo sterk gepromoot hebben.<sup>16</sup> Dit is geen argument tegen de dienstencheques. Maar naast het feit dat het dienstenchequecircuit hoe dan ook op budgettaire limieten stuit, suggereert het dat de sterkste positieve impuls voor de tewerkstellingskansen van laaggeschoolden hier achter ons ligt.

---

<sup>15</sup> Volksvertegenwoordiger Stefaan Vercamer heeft dit in het begin van 2015 aangekaart via een parlementaire vraag. Een update en meer details vindt men in F. Vandenbroucke, We hebben nieuwe impulsen nodig om meer laaggeschoolden aan werk te helpen, *De Tijd*, 13 november 2015, p. 13 (uitgebreide versie van deze tekst staat op [www.tijd.be/opinie](http://www.tijd.be/opinie))

<sup>16</sup> Zie de online bijlage bij F. Vandenbroucke, Dienstencheques: een vraagstuk van erkenning, gepubliceerd op [www.wbs.nl](http://www.wbs.nl)

In de mate dat het beleid van de voorbije tien jaar gunstig was voor laaggeschoolden, gaat het dus om impulsen die intussen over hun hoogtepunt zijn (dienstencheques) of verzwakt (specifieke bijdragevermindering voor lage lonen). Dit gebeurt terwijl migratie een arbeidsaanbod creëert dat zich vermoedelijk grotendeels richt op een segment waar laag- en middelgeschoolden actief zijn. Het is dus tijd om nieuwe impulsen te geven aan werkgelegenheid voor laaggeschoolden.

Dankzij doorgedreven loonmatiging en mini-jobs groeide de laaggeschoolde tewerkstelling in Duitsland wel aan. Het grote bezwaar tegen de Duitse mini-jobs is dat ze gepaard gaan met een dualisering in de sociale zekerheid; tot voor kort gold er ook geen minimumloon. Zijn er andere paden? Voldoende flexibiliteit op de arbeidsmarkt, maar zonder tweedeling voor de sociale zekerheid, is een deel van het antwoord.<sup>17</sup> Een fatsoenlijk minimumloon dat motiveert om te werken, gekoppeld aan een niet-lineaire federale lastenvermindering die opnieuw sterk inzet op lage lonen, is een ander deel van het antwoord. De federale regering kondigt nu een combinatie aan van een lineaire lastenvermindering met een sterke bijkomende vermindering voor lage lonen; een en ander is op het ogenblik dat ik dit schrijf nog niet concreet, maar men moet hopen dat er inderdaad een forse lastenvermindering voor lage lonen komt. Deze operatie zal ongetwijfeld een aanzienlijke budgettaire kostprijs hebben, die op dit ogenblik niet volledig gedekt is. Een meer doorgedreven ‘*tax shift*’ zou ruimte creëren voor een lastenvermindering die zowel ambitieus is inzake algemene competitiviteit als inzake het ‘ontlasten’ van laaggeschoolde arbeid te financieren.

Ook de Vlaamse regering draagt een verantwoordelijkheid om maatregelen te nemen ter ondersteuning van wie zwak staat op de arbeidsmarkt. Het banenpact van de Vlaamse sociale partners van 21 oktober 2015 jl. wijst ook op deze verantwoordelijkheid. Dit akkoord vraagt een correctie op het (ongelukkige) Vlaamse voornemen om alle doelgroepmaatregelen in de leeftijdscategorie 25-54 af te schaffen, behoudens de ondersteuning voor mensen met een handicap. Het akkoord moet nu vertaald worden in tastbare maatregelen. De verantwoordelijkheid van de Vlaamse regering is ook van te blijven activeren op maat van iedere werkzoekende; doeltreffende activering van laaggeschoolden is niet goedkoop, maar de maatschappelijke meerwaarde is belangrijk. Activering moet migranten met sterke competenties, ondanks een gebrek aan formeel erkende diploma’s of andere hinderpalen, kansen geven in jobs voor geschoolde mensen, om zo verdringing in de markt voor laaggeschoolden tegen te gaan. Tegelijkertijd moeten we ervoor opletten dat de promotie van studentenarbeid er niet toe leidt dat jobs voor laaggeschoolden in toenemende mate worden ingevuld door studenten; studenten

---

<sup>17</sup> De zgn. ‘flexijobs’ beschouw ik (los van andere kritische bedenkingen die over dit nieuwe schema kunnen gemaakt worden) niet als een antwoord op het probleem van de gepolariseerde verdeling van de werkintensiteit over Belgische huishoudens, omdat deze flexijobs alleen een aanbod creëren voor wie reeds in belangrijke mate aan het werk is.

zouden vooral moeten studeren. Sommige functies voor hogeschoolden kunnen ook doelbewust ‘ontbonden’ worden om kansen te scheppen voor minder geschoolden (*‘job carving’*; denk aan de rol van tandartsassistenten bij tandartsen). Daardoor ontstaat er op de markt voor niet-hogeschoolden meer ruimte, en in afgeleide orde ook minder verdringing ten nadele van laaggeschoolden.

Het sluitstuk van een omvattende en ambitieuze aanpak voor laaggeschoolden is vanzelfsprekend dat hervormingen in het onderwijs de nieuwe instroom van mensen zonder diploma drastisch afremmen. De cijfers van Kind en Gezin tonen dat in onze grotere steden zeer veel ouders van jonge kinderen laag geschoold zijn; in dezelfde steden blijft de uitstroom van niet-gekwalificeerde jongeren uit het onderwijs bijzonder groot. Er mag dus niet getalmd worden met een structurele onderwijshervorming, die meer jongeren uitzicht geeft op succes in het secundair onderwijs. Eerder dan de differentiële financiering van het onderwijs op basis van de achtergrond van kinderen in vraag te stellen, zou men zich moeten afvragen welke bijkomende inspanningen en hervormingen in het onderwijs noodzakelijk zijn.<sup>18</sup> Men moet daarbij ook de moed hebben om begane paden te verlaten: het voorstel om de schoolvakanties in te korten, zou terug op tafel moeten komen.

## Uitkeringen, tegemoetkomingen en tarieven: tijd voor bezinning

Toegang tot werk blijft essentieel. Vooral gezinnen met een zeer lage werkintensiteit belanden in armoede, zowel in Vlaanderen als in Wallonië. De arbeidsmarkt hervormen om meer kansen te scheppen voor laaggeschoolden, gericht activeren en een expansief beleid inzake kinderopvang zijn daarom essentieel. Maar een job biedt niet altijd een garantie tegen armoede. Eenoudergezinnen hebben vaak een zeer lage werkintensiteit, maar zelfs diegene die werk hebben, lopen een groter risico op armoede zodra er meer dan één kind is. Ondanks hun werk en ondanks het feit dat de minimumlonen in België relatief genereus zijn, beschikken ze over onvoldoende financiële middelen om te voorzien in hun levensonderhoud. Het is dus goed om prioritair de belastingen te verminderen op de laagste lonen. Maar het is ook van belang om in te grijpen in de kosten waarmee gezinnen geconfronteerd worden, zoals kosten inzake huisvesting, onderwijs, zorg, kinderopvang, enzovoort. Hetzelfde geldt voor werkloze gezinnen: vervangingsuitkeringen, zoals werkloosheidsuitkeringen of leefloon, zijn essentieel, maar ze volstaan op zichzelf niet om armoede te voorkomen, met name in gezinnen waar

---

<sup>18</sup> Voor recente en relevante analyses over sociale ongelijkheid en onderwijsongelijkheid, zie J. Demanet, L. Van den Broeck en M. Van Houtte, *Schoolmoeheid door economische deprivatie?*, in D. Dierckx, J. Coene, P. Raeymaeckers, M. van der Burg (red.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2015*, Acco, Leuven-Den Haag, 2015, pp. 214-230 en O. Agirdag en B. Korkmazer, *Etnische ongelijkheid in het onderwijs*, idem, pp. 231-249.

maar één volwassene met een uitkering is. Het is mogelijk de generositeit van individuele vervangingsuitkeringen te verbeteren, maar de hoogte van individuele minimumlonen zet daar wel een ‘plafond’ op, als men inactiviteitsvallen wil vermijden.<sup>19</sup> Beperken van kosten en tegemoetkomen in kosten van *alle gezinnen* met een laag inkomen, met inbegrip van de gezinnen waar gewerkt wordt, is daarom essentieel: het is een strategie die toelaat om enerzijds gezinnen te beschermen maar anderzijds inactiviteitsvallen t.g.v. sociale bescherming te minimaliseren.

Deze analyse leidt tot een herwaardering van een traditioneel instrument van sociaal beleid zoals de kinderbijslag. De Vlaamse regering moet investeren in meer kinderopvang, dat blijft topprioriteit, maar ze moet ook goed nadenken over de keuzes die ze wil maken m.b.t. de toekomstige Vlaamse kinderbijslag en de budgettaire inspanning die daarvoor nodig zal zijn. Kinderbijslag moet worden toegekend op basis van het gezinsinkomen, wat ook de bron van het gezinsinkomen is, en niet langer op basis van het feit dat de ouders een (lage) uitkering hebben. Toekenning op basis van het gezinsinkomen vermijdt werkloosheidsvallen. Het gunstige effect van een algemene inkomensselectiviteit, in tegenstelling tot een categoriale selectiviteit, blijkt uit een microsimulaties.<sup>20</sup>

In Vlaanderen ontstond er na de verkiezingen politieke eensgezindheid over de afschaffing van de rangorden in de kinderbijslag. Dit creëert echter een neveneffect, namelijk meer armoede bij grote gezinnen.<sup>21</sup> Dit kan opgevangen worden door inkomensselectiviteit in plaats van categoriale selectiviteit in te bouwen en door een rangprogressiviteit in te voeren bij de inkomensgebonden toelagen. Dit laatste betekent dat de inkomensgebonden toelagen toenemen met de rang van het kind. In de praktijk is dit natuurlijk geen eenvoudige opdracht. Een goed evenwicht tussen universaliteit en selectiviteit, waarbij werkloosheidsvallen vermeden worden, veronderstelt dat inkomens correct en tijdig gemeten worden, in overeenstemming met de huidige financiële nood die gezinnen ervaren.

Deze analyse onderlijnt ook het risico van een beleid dat kosten voor energie, mobiliteit en water doorschuift naar gezinnen. In het korte bestek van deze bijdrage ben ik verplicht een complex debat al te kort samen te vatten, maar dit kan niet los gezien worden van de analyse die ik hoger maakte. In het licht van de ecologische uitdagingen waar we voor staan, lijkt het op termijn onvermijdelijk dat elektriciteit en autoverkeer duurder worden voor de doorsnee consument; hetzelfde geldt vermoedelijk voor water. Het heeft geen zin ons daartegen te verzetten als we het menen met de strijd

---

<sup>19</sup> B. Cantillon wijst in verschillende recente publicaties op dit probleem, waarvoor zij de uitdrukking ‘glazen plafond’ gebruikt.

<sup>20</sup> Ik verwijs naar simulaties door Maréchal e.a., die besproken worden in F. Vandenbroucke en J. Vinck., op cit.

<sup>21</sup> Van Lancker, W. (2014), De kinderbijslag van de toekomst. *Samenleving en Politiek*, 21(1), 76-84.

tegen de klimaatopwarming. Bijvoorbeeld, naast het afschaffen van de voordelen voor bedrijfswagens (in het kader van een *'tax shift'* die de personenbelasting vermindert), is veralgemening van rekeningrijden een keuze die zich opdringt. Omdat het zowel bij mobiliteit, elektriciteit en water gaat over basisbehoeften, zijn echter tariefstructuren (voor elektriciteit en water) en alternatieve oplossingen (openbaar vervoer) nodig die gezinnen met bescheiden inkomens beschermen. De consequenties van de ecologische ommezwaai combineren met een eerlijke inkomensverdeling en bescherming van wie zwak staat, is een agenda waar een globale bezinning over nodig is.

## Stille revoluties op de arbeidsmarkt en de uitdaging van de pensioenhervorming

De bezinning die nodig is over arbeidsmarktbeleid en uitkeringsbeleid kan ook niet los gezien worden van een stille revolutie die bezig is op onze arbeidsmarkt, door de sterke ontwikkeling van deeltijds werk. Deze ontwikkeling verandert niet alleen het uitzicht van onze arbeidsmarkt, maar doet ook nadenken over ons sociale bestel. Langs de ene kant laten deeltijdse jobs een combinatiemodel toe waarbij mensen uit de middengroepen een behoorlijke levensstandaard kunnen combineren met gezinsverantwoordelijkheid – zij het dat dit een traditionele rolverdeling kan bevestigen waarbij mannen carrière maken in voltijdse banen en vrouwen deze mogelijkheid niet krijgen.<sup>22</sup> Langs de andere kant worden mensen met deeltijdse carrières voor hun welvaart in hun derde leeftijd afhankelijk van het pensioen van partners met een voltijdse loopbaan. In de mate dat gezinnen minder stabiel zijn dan vroeger, ontstaat hier een risico. Dit onderlijnt de noodzaak om grondig na te denken over de gezinsdimensie van het toekomstige pensioenstelsel (hoe omgaan met echtscheiding, met overlijden...), een thema dat belangrijk is in het rapport van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040, maar dat helaas in het publieke en politieke debat nog geen enkele aandacht heeft gekregen. Ik wil hier niet herhalen wat ik elders al gesteld heb, maar nog steeds actueel is: het debat over de structurele pensioenhervorming die uitgetekend werd door de Commissie Pensioenhervorming, moet op enkele essentiële punten nog steeds beginnen

## Bijstand en sociale zekerheid

Er is overigens nog een andere stille revolutie aan de gang in ons sociale bestel: in 1980 was het aantal mensen met een bestaansminimum marginaal in vergelijking met het aantal mensen met een werkloosheidsuitkering. Vandaag is dit niet meer het geval.

---

<sup>22</sup> Kuypers en Marx beschouwen de toename van deeltijds werk zelfs als één van de factoren die de relatieve stabiliteit van de Belgische 'middengroep' helpen bepalen.

Van een marginaal instrument ter ondersteuning van niet-actieve volwassenen is het bestaansminimum (nu leefloon) uitgegroeid tot een zeer belangrijk instrument, dat qua uitvoering volledig in handen is van de gemeenten. De oorzaken van deze stille revolutie daarvan liggen vooral in de samenleving, maar zijn ten dele ook gevolg van beleid, zoals het strenger worden t.a.v. werkloosheidsuitkeringen. We zijn dus geen land meer waarin bijstand een totaal ondergeschikte rol speelt en het is ook niet mogelijk om terug te keren naar die situatie.

Tegelijkertijd moeten we er ons van bewust zijn dat bijstand sociale zekerheid niet kan vervangen: 40 jaar na de invoering van het bestaansminimum is het tijd om op basis van een grondig maatschappelijk debat te bepalen wat precies de rol van bijstand moet zijn in ons sociaal bestel. De lokale overheden hebben intussen een instrument in handen dat een significante rol speelt in het sociale beschermingsbeleid. De vraag hoe de overheden – de uitvoerende lokale overheid, de regionale overheid die sinds de 6<sup>de</sup> staatshervorming het activeringsbeleid in de bijstand kan aansturen, en de federale overheid die het recht op een leefloon definieert – in de toekomst met dit instrument zullen omgaan, wordt dus cruciaal voor ons sociaal bestel. In de voorbije periode is veel politieke energie gestopt in het institutionele debat over de verhouding tussen OCMW en gemeentebestuur. Wat vooral scherp moet gesteld worden, is de verantwoordelijkheid die het lokale niveau heeft in het bestrijden en voorkomen van armoede op tal van vlakken.

## **Conclusie: van ambitieuze doelstellingen naar structurele hervormingen?**

In deze bijdrage heb ik een sterke klemtoon gelegd op armoede bij gezinnen met kinderen, omdat dit duidelijk een pijnpunt is in onze welvaartsstaat en wijst op structurele tekorten. Zowel de Vlaamse als de federale regering hebben ambitieuze doelstellingen geformuleerd inzake armoede bij kinderen. De vraag is echter of het beleid op maat is van deze ambitie. Om armoede bij gezinnen met kinderen betekenisvol te verminderen, is niet alleen een volgehouden inspanning nodig op domeinen waar de Vlaamse overheid reeds expansief is, zoals de kinderopvang, maar zijn structurele en gedurfde ingrepen nodig inzake kinderbijslag en onderwijs, in samenhang met een globale bezinning over de impact van het beleid op de onkosten die gezinnen met kinderen hebben. De rol en verantwoordelijkheid van lokale besturen moet ook scherp gesteld worden. We zijn niet zeer goed in het uitrollen van diepgaande hervormingen: de moeizame weg die de onderwijshervorming tot nu toe heeft moeten volgen en de vaststelling dat een



fundamenteel overleg over de architectuur en doelstellingen van de pensioenstelsels nog niet op gang is gekomen, getuigen daarvan. Voorzichtigheid in het beleid is een deugd; maar angst voor grondige hervormingen is een slechte raadgever.

*[Frank Vandenbroucke is hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en houder van de Leerstoel Herman Deleeck aan de Universiteit Antwerpen.]*

**F.I.G.Vandenbroucke@uva.nl**