

eerste woord

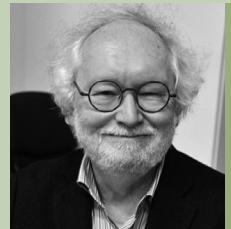
HELEMAAL GEEN 'HANGMAT'. SOCIALE BESCHERMING IS EEN DUURZAME INVESTERING IN ARMOEDEBESTRIJDING

Ides Nicaise, Anna Mergoni, HIVA-Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (KU Leuven)

Jean De Munck, UC Louvain

Henk Van Hoetegem, Veerle Stroobants, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Met uitzondering van de Vivaldi-regeerperiode is de armoede in België nauwelijks gedaald: van 22,6 procent in 2005, over 20,1 in 2019, tot 16,5 in 2025, aldus cijfers van Statbel. Vivaldi heeft geïnvesteerd in een betere sociale bescherming, maar surfte ook mee op een expansief Europees beleid dat veel tewerkstelling creëerde. Nu zitten we weer in een dal, met een vijandig internationaal klimaat en besparingen alom, wat quasi zeker tot een opwaartse sprong in armoede zal leiden. Een meer duurzame aanpak is nodig. Het Re-InVEST.be onderzoek – van KU Leuven, UC Louvain en het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting – focust op sociale investeringen als alternatief paradigma, toegepast op de sociale bescherming, het woonbeleid en op gezondheid. We vatten vijf jaar gezamenlijk onderzoek samen in drie opeenvolgende artikels, telkens toegespitst op één van de drie deelthema's.



Sociale bescherming bekijken we in dit artikel niet vanuit een herverdelingsperspectief op de korte termijn, maar als een (potentiële) investe-

Niet-arme personen hebben een risico van 15 à 16 procent om binnen de volgende tien jaar arm te worden, maar dat risico bedroeg hooguit 10 procent voor autochtone Belgen, vergeleken met 50 procent voor personen van Midden-Afrikaanse origine.

ring in armoedebestrijding op (middel)lange termijn. Gezinnen investeren voortdurend in zichzelf: in gezonde voeding, opvoeding, mobiliteit, connectiviteit, opleiding, huisvesting, gezondheid, sociale participatie, inzetbaarheid, enzovoort. Allemaal uitgaven die renderen op langere termijn. Sociale uitkeringen moeten gezinnen niet alleen helpen overleven, ze moeten hen ook helpen om die investeringsuitgaven te kunnen blijven doen in perioden van terugval of bij verlies van hun primair inkomen. Ze moeten, met andere woorden, hun economische veerkracht handhaven.

Dit leidt ons tot drie sets van onderzoeksvragen:

- Hoe goed is de toegang tot sociale bescherming juridisch verankerd? Waar zijn er leemten en hoe kunnen rechten versterkt worden?
- Wat kan gezegd worden over het niveau van diverse sociale uitkeringen: in welke mate dragen ze bij tot duurzame armoedebestrijding?
- Hoe functioneren de intermediaire diensten bij de implementatie van sociale bescherming, zoals OCMW's, mutualiteiten en uitbetalingsinstellingen?

Voor dit onderzoek koppelden we administratieve en survey-data tot een representatief panel over de sociaaleconomische situatie van meer dan 71.000 individuen in België in de periode 2008-2017. Daaruit blijkt bijvoorbeeld dat personen die in het begin van de observatieperiode onder de armoedegrens leefden, gemiddeld nog vijf jaar armoede voor de boeg hadden. Voor iemand met een diploma hoger onderwijs was dat echter gemiddeld slechts drie jaar, tegenover tien jaar met onvolledig lager onderwijs. Niet-arme personen hadden een risico van 15 à 16 procent om binnen de volgende tien jaar arm te worden, maar dat risico bedroeg hooguit 10 procent voor autochtone Belgen, vergeleken met 50 procent voor personen van Midden-Afrikaanse origine. In Vlaanderen ligt het risico om in armoede terecht te komen, *ceteris paribus*, een derde lager dan in Brussel, en de uitstroomkans uit armoede ligt de helft hoger. Dergelijke inzichten in de ar-

moededynamiek zijn op zich al belangrijk voor de armoedebestrijding, maar ons onderzoek focust op de rol van sociale bescherming, huisvestings- en gezondheidsbeleid als vormen van sociale investering in dit alles.

RECHT OP SOCIALE BESCHERMING ALS GRONDRECHT

In 1994 – niet toevallig het jaar waarin het *Algemeen verslag over de armoede* verscheen, dat de regering-Dehaene had gevraagd – werden een aantal sociale grondrechten, waaronder het recht op sociale bescherming, verankerd in de Belgische Grondwet. Die verplicht de staat om dat recht te beschermen tegenover derden, en belet dat de overheid eerder toegestane wettelijke rechten in deze sfeer herroept of vermindert zonder sterke verantwoording, de zogenaamde *standstill*-verplichting. Sociale organisaties kloppen indien nodig aan bij het Grondwettelijk Hof wanneer de overheid in gebreke blijft of sociale rechten dreigt af te breken. Toch kunnen we niet zonder meer van een stelselmatige versterking van de rechtspositie van kwetsbare huishoudens spreken. Met de verschuiving naar een meer activerende strategie kwam er een trend naar meer voorwaardelijke toekenning van rechten. Denk aan de uitsluiting van steeds meer categorieën uit de werkloosheidsverzekering, de verstrenging van de activeringsvereisten en de toename van het aantal sancties, het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie gekoppeld aan het leefloon, en allerlei voorwaarden die aan andere sociale rechten gekoppeld worden. Door de oplopende aantallen langdurig zieken worden nu ook maatregelen getroffen om in die uitkeringen te snoeien.

De toenemende selectiviteit in de toegang tot de klassieke sociale verzekeringen verklaart minstens gedeeltelijk de verhoogde instroom in de bijstand (leefloon en equivalent leefloon). In 2024 bedroeg het aantal gerechtigden op het 'Recht op Maatschappelijke Integratie' (RMI) 14,9 per 1.000 inwoners, tegenover 8,5 in 2007.¹ Toch bleef volgens schattingen de 'niet-dekkingsgraad' door het RMI voor de periode 2018-2021 46,6 procent bedragen. De mainstream literatuur over *non-take up* van sociale rechten toont aan dat het probleem zich vooral voordoet bij selectieve (inkomensgetoetste) rechten. Men zoekt dan de oorzaak van dit paradoxale fenomeen vooral in de complexiteit van de regelgeving en bij onwetendheid of schaamte bij de rechthebbenden. Toch lijkt er meer aan de hand. Voor geschorste werk-

'Degelijke' uitkeringsniveaus versnellen de ontsnappingskans uit inactiviteit en armoede, wat de *hangmat-hypothese* weerlegt en de *trampoline-hypothese* bevestigt – althans voor wie het geluk heeft om een 'normaal' uitkeringsniveau te ontvangen.

lozen of jongeren die geen toegang hebben tot werkloosheidsuitkeringen is het bijvoorbeeld niet evident om te *geloven* dat zij wel recht zouden hebben op het leefloon. Ze voelen zich geen rechtssubject. Mensen in armoede zijn vaak degenen die 'afwezig en gelaten' zijn, die hebben afgehaakt, voor wie het recht of de wet geen betekenis, zin of nut meer heeft. Ze staan als het ware buiten of naast de wet. Er zijn zelfs gevallen bekend van OCMW's die hen ten onrechte om die reden het leefloon weigerden. Andere drempels kunnen te maken hebben met de manier waarop het sociaal onderzoek of de activeringsvoorwaarden worden toegepast, of eventuele bijkomende maatregelen die aan aanvragers worden opgelegd.

HANGMAT, SPRINGPLANK OF VALKUIL

Met ons panel onderzochten we aan de hand van multivariate Cox-regressies de invloed van diverse soorten en niveaus van sociale uitkeringen op indicatoren van armoede.² We zetten daarbij telkens drie hypothesen voorop. De (neoliberale) *hangmat-hypothese* gaat ervan uit dat genereuzere uitkeringen huishoudens vasthouden in inactiviteit en bijgevolg de armoede eerder bestendigen dan bestrijden. De (sociaal-democratische) *trampoline-hypothese* betoogt daarentegen dat genereuzere uitkeringen noodzakelijk zijn om huishoudens toe te laten in zichzelf te investeren om volop aan het arbeidsproces en het sociale leven te kunnen deelnemen. De *valkuil-hypothese* werd geformuleerd door de ervaringsdeskundigen in armoede die bij het onderzoek betrokken waren. Zij stelden dat de uitkeringen vaak zo laag zijn dat ze huishoudens gevangen houden in schulden en deprivatie. Het empirisch onderzoek liet ons toe om de drie hypothesen te toetsen. We zetten de belangrijkste bevindingen op een rij.

Om te beginnen is er een duidelijk verschil tussen pensioenen en andere uitkeringen. Pensioenen zijn stabiel en voorspelbaar (ook al zijn ze niet altijd toereikend) terwijl andere uitkeringen (ziekte, werkloosheid) gepaard gaan met schokken, degressieve uitkeringsbarema's en risico's op sancties. Daar-

door zijn de risico's op schuldenlasten en materiële deprivatie in deze laatste sectoren merkbaar hoger. De ontsnappingskans uit materiële deprivatie is dan weer significant lager bij personen met een beperking en leefloners, wat wijst op een valkuil-effect eigen aan deze inkomensgetoetste uitkeringsstelsels.

Analyseren we het effect van de uitkeringshoogte (bij sociale uitkerings-trekkers) in 2008 op hun situatie in de volgende jaren, dan stellen we het volgende vast: 1) arme huishoudens in 2008 ontsnapten de jaren nadien gemakkelijker uit armoede wanneer de uitkering van een individu uit het huishouden in 2008 een 'normaal' niveau had dan wanneer ze 'laag' was; en b) analoog liepen niet-arme huishoudens waarvan leden in 2008 terugvielen op normale uitkeringsniveaus ook in de volgende jaren minder risico's om in armoede terecht te komen dan met lage uitkeringen. De hoogte van een uitkering wordt 'normaal' genoemd wanneer ze op individueel niveau minstens 60 procent van de armoedegrens bedraagt, en 'laag' wanneer ze daaronder ligt, terwijl de armoedesituatie (in de volgende jaren) op gezinsniveau berekend wordt. Er is dus geen sprake van een tautologie.

Deze bevindingen samen laten ons toe om alvast te besluiten dat 'degelijke' uitkeringsniveaus de ontsnappingskans uit inactiviteit en armoede eerder versnellen dan vertragen, wat de hangmat-hypothese weerlegt en de trampoline-hypothese bevestigt – althans voor wie het geluk heeft om een 'normaal' uitkeringsniveau te ontvangen. Als keerzijde daarvan blijft echter ook de valkuil-hypothese overeind voor wie een lage uitkering ontvangt: die heeft minder kans om uit de inactiviteit en uit armoede op te klimmen. In 2017 behoorden ongeveer twee derde van de uitkeringen tot de categorie 'laag', tegenover een derde 'normaal'. Er is dus nog werk aan de winkel.

VERHOOG DE MINIMUMUITKERINGEN

Uit dit onderzoek volgen enkele strategische beleidskeuzes. De ideale sociale bescherming is een universele bescherming. Vermijd dus zoveel mogelijk elke vorm van selectiviteit. Het uitsluiten van categorieën op basis van criteria zoals leeftijd, diploma of (onvrijwillige) werkloosheidsduur houdt niet alleen een moeilijk verantwoordbare vorm van discriminatie in, het verhoogt ook de complexiteit van de wetgeving en daardoor de drempels voor de rechtheb-

Is men niet tegelijk armoede aan het bestrijden en aan het versterken?

benden. De bijstand is geen goed alternatief. Het feit dat, ondanks de aanzwellende cijfers over het aantal gebruikers, de niet-dekking door het RMI als laatste vangnet na een halve eeuw nog circa 46 procent bedraagt spreekt boekdelen. Het getuigt van een ernstige mismatch tussen de regelgeving en de behoeften van de doelgroep.

Het is normaal dat burgerschap naast basisrechten ook plichten inhoudt. De stelselmatig toegenomen druk op langdurig werklozen en leefloners in de voorbije twintig jaar doet echter niet alleen de vraag rijzen naar de proportionaliteit tussen rechten en plichten, maar ook naar het gelijkheidsbeginsel: zou men dezelfde eisen bijvoorbeeld durven opleggen aan kortstondig werklozen? Is men niet tegelijk armoede aan het bestrijden en aan het versterken?

Een verhoging van de minimumuitkeringen dringt zich op. De Europese armoedegrens is een algemeen aanvaarde norm, en de Vivaldi-regering heeft al succes geboekt met enkele eerste stappen in die richting. Hogere minima impliceren uiteraard een budgettaire meerkost, maar ze genereren ook een terugwinningseffect, omdat ze huishoudens veerkrachtiger maken om op eigen kracht (door versnelde werkhervatting of verminderde kans op uitval) in hun levensonderhoud te voorzien. De overheid moet zich daarnaast niet alleen bekommeren om de rechten an sich, maar ook om de vertaling ervan naar de gebruikers. Ondersteuning van de ontwikkeling van toegankelijke, competente juridische bemiddelingsdiensten is dan ook ten eerste aan te bevelen om de toegang tot het recht te verbeteren. Zonder deze tussenpersonen kunnen gebruikers een houding ontwikkelen die hen 'buiten het recht' plaatst. ■

1. Jill Coene (2025). 'Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd'. *Armoede en ongelijkheid – Jaarboek 2025*. Acco.
2. Valeria Ansaloni, Ides Nicaise, Silke Goubin (2025). *Rethinking social protection from a social investment perspective. The impact of social protection on households' risks of indebtedness and deprivation*. Re-InVEST paper, Leuven: HIVA; Anna Mergoni, Ides Nicaise, Anna Ruelens (2025). *Rethinking social protection from a social investment perspective: the impact of social protection on the long-term economic resilience of households*. Re-InVEST rapport, Leuven: HIVA.