Voorstelling "Armoede & Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2003."

Jan Vranken, Katrien De Boyser en Danielle Dierckx (red.)
517 blz., met grafieken en tabellen
ISBN 90-334-5389-4 • € 32,95
Ook verkrijgbaar via uw boekhandelaar

I. Een greep uit feiten en cijfers

De bodemuitkeringen

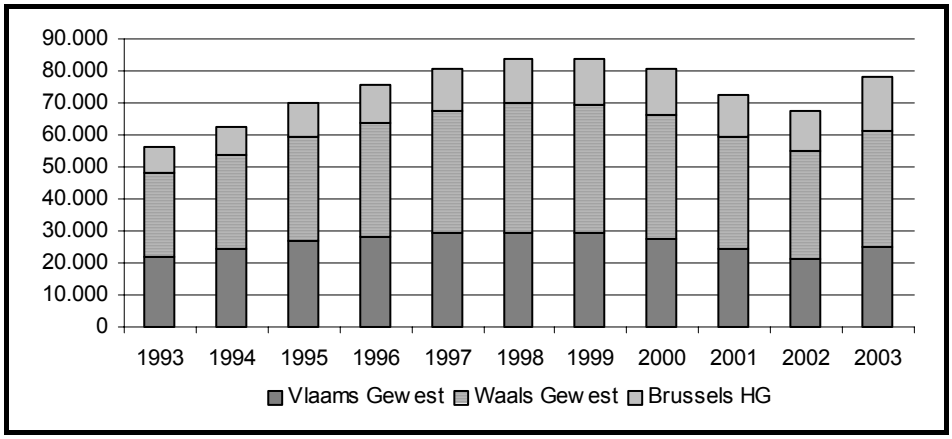
Na de daling van het aantal mensen dat een beroep deed op de bodemuitkeringen (of sociale bijstand) de voorbije jaren, zien we dat begin 2003 dat aantal opnieuw stijgt.

De stijging van het aantal leefloontrekkenden

De cijfers.

Op 1 januari 2003 deden 77.914 mensen een beroep op het leefloon. Het aantal leefloontrekkenden neemt toe, met 15% (of 10.125 individuen) ten opzichte van een jaar daarvoor. Dit cijfer is evenwel beïnvloed door wijzigingen in de wetgeving (zie verder). Anderzijds is dit cijfer de weergave van een momentopname (op 1 januari). Het komen en gaan van leefloontrekkenden in de loop van het jaar 2002 kan hier *niet* worden afgelezen. Men schat dat jaarlijks ongeveer 65% méér mensen dan het geregistreerde aantal een beroep doen op het leefloon.

Figuur 1: Evolutie van het aantal bestaansminimumtrekkers / leefloontrekkenden naar Gewest (per 1 januari), 1993-2003.



Bron: Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, Dienst Bestaansminimum en eigen berekeningen

Vastgesteld:

- het aantal leefloontrekkenden stijgt in de drie gewesten, het meest in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (met bijna eenderde).

- een vierde (25,3%) van de leefloontrekkenden is jonger dan 25 jaar (in 2002 was dit 22,9%).

Mogelijke verklaringen?

De stijging van het aantal leefloontrekkenden is deels het gevolg van de invoering van de wet betreffende het recht op Maatschappelijke Integratie die de oude Bestaansminimumwet vervangt. Hierin werd onder meer bepaald dat dit recht (en dus de toekenning van de uitkering) wordt geïndividualiseerd. Samenwonende echtgenoten – die vroeger één gezinsuitkering ontvingen - krijgen sinds 1 oktober 2002 elk een leefloon onder de categorie 'samenwonenden'. Deze nieuwe situatie biedt een verklaring voor ongeveer de helft van de stijging van het aantal rechthebbenden.

Ook steeg het bedrag van het leefloon op 1 januari 2002 met 4%. Daardoor hebben meer mensen recht op de uitkering. Een verklaring in ruimere context kan gezocht worden in de economische terugval. De tewerkstellingsmogelijkheden voor de zwakste en minst ervaren krachten worden zeer gering. Heel wat jongeren raken na het verlaten van de schoolbanken niet of moeilijk aan de slag. Wie in het verleden geen of onvoldoende sociale zekerheidsrechten heeft opgebouwd en niet op de arbeidsmarkt terecht kan, belandt in de sociale bijstand. Niet voor niets noemen we de (langdurige) werkloosheid de belangrijkste productielijn voor de armoede en dié productielijn wordt nooit stilgelegd.

Ten slotte kan een lange termijn trend zijn dat mensen minder schroom hebben om bij het OCMW aan te kloppen om bijvoorbeeld een leefloon aan te vragen en zich bewust wordt van het rechtskarakter van het leefloon.

Evoluties in de andere bodemuitkeringen

Ook het aantal gezinnen dat een *Gewaarborgde Gezinsbijslag* ontvangt, neemt toe. Eind 2002 ontvingen 7.308 gezinnen deze uitkering; dit is een stijging met 9,5% ten opzichte van eind 2001.

Ook de stijging van het aantal ontvangers van de *Tegemoetkomingen voor personen met een handicap* – die zich gedurende de voorbije decennia liet optekenen - zet door. Eind 2002 kende men hier 217.595 ontvangers.

Op 1 januari 2003 ontvingen 100.219 bejaarden ofwel de *Inkomensgarantie voor Ouderen* ofwel het *Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden*. Na de stijging in 2002 is het aantal ontvangers van één van beide regelingen in 2003 nagenoeg constant gebleven.

Begin 2003 moesten dus in totaal bijna 400.000 mensen een beroep doen op één of andere (volledige of gedeeltelijke) bodemuitkering. We benadrukken dat dit aantal nog zou moeten worden verhoogd met een aantal moeilijker becijferbare categorieën, zoals wie minder heeft dan het leefloon of wie nauwelijks meer heeft (werkloosheid, ziekte, invaliditeit). Omdat het bij deze cijfers telkens om momentopnames gaat, kunnen we ook niet spreken van een cijfer op jaarbasis, dat hoogstwaarschijnlijk veel hoger ligt dan deze éénmalige registraties laten uitschijnen.

Relatieve armoedecijfers… tussen 10,6% en 13,5% van de Belgen arm?

Armoedecijfers die minder beleidsgevoelig zijn (maar evenmin vrij van kritiek), vinden we in wetenschappelijke surveys.

Op basis van de *Panel Studie van Belgische Huishoudens* stelde men (in het Jaarboek 2002) vast dat maar liefst 23% van de bevolking over een periode van vijf jaar (1993-1997) onder de armoedegrens viel. De recentst berekende cijfers (van 1998) uit deze databank variëren naargelang de berekening van het mediaan inkomen van 10,61% tot 11,62% armen.

Recentere cijfers vonden we in de Gezondheidsenquête: volgens deze data leefden 13,46% van de Belgen in 2001 onder de (relatieve) armoedegrens (60% van het mediaan gestandaardiseerd inkomen). Opnieuw gaat het hier om een momentopname.

Leven onder de armoedegrens hangt samen met (de combinatie van) een aantal maatschappelijke kenmerken, zoals onder meer arbeidsmarktsituatie, onderwijsniveau en huishoudtype. Naar gezinstype lopen alleenstaande moeders (28% onder de armoedegrens) de grootste risico's om in armoede terecht te komen. Andere (arbeidsmarktgerelateerde) risico's zijn: werkloosheid (29,5% onder de armoedegrens) en ziekte of invaliditeit (21%). Onder de armoedegrens vallen, hangt ook sterk samen met het opleidingsniveau. Van de mensen zonder diploma is bijna één op drie (31,2%) arm; hoger geschoolde groepen komen beduidend minder onder de armoedegrens terecht.

Recent onderzoek relativeert overigens de veronderstelling dat al wie op een bepaald moment boven de armoedegrens uitstijgt, verlost is van financiële kommer. De meerderheid van wie een inkomensverandering kent die hem/haar in theorie boven of onder de armoedegrens brengt, voelt dit niet meteen als zodanig aan. Bij een verhoging van het inkomen, souperen uitstaande schulden of uitgestelde aankopen in het begin immers vaak de bonus op.

Het ruimere economische en arbeidsmarktverhaal

Sinds eind 2001 zorgt de terugval in de economische groei voor minder arbeidsplaatsen op de arbeidsmarkt (-40.000 tussen juni 2001 en december 2002) en een hogere (kortlopende en langdurige) werkloosheid. In augustus 2003 waren 579.700 werklozen op zoek naar werk.

Vooral voor laaggeschoolden en specifieke minderheden is dit een bijzonder precaire situatie. Zij vonden immers al bijzonder moeilijk aansluiting op de arbeidsmarkt in tijden van economische bloei. Werkloosheid treft ook andere groepen: pas afgestudeerden hebben het moeilijker om een plaats te veroveren op de arbeidsmarkt en ook hoger geschoolden kunnen zich er moeilijker handhaven.

Hoewel de relatie tussen armoede en werkloosheid niet volledig rechtlijnig is, blijft werkloosheid een bijzonder armoederisico inhouden. Voor één op drie (30%) personen betekende werkloosheid in 2001 immers leven onder de armoedegrens. Toch biedt werk ook geen absolute bescherming tegen armoede: volgens de Gezondheidsenquête bleek ook 7% van wie in 2001 werkte, inkomensarm.

Over de conjunctuurgolven heen blijven groepen zoals laaggeschoolden, vrouwen, allochtonen, jongeren en ouderen, structureel uitgesloten van de arbeidsmarkt. Ook kan de manier waarop individuele arbeidsmarktposities (werkzaam, werkloos of niet-beroepsactief) of andere risicokenmerken op huishoudniveau worden gecombineerd, belangrijke sociale gevolgen hebben. Baanloze gezinnen komen vandaag vaker voor en kennen een substantieel hoger armoederisico. Terwijl tussen 1992 en 2002 het aandeel niet-werkenden daalde, steeg tezelfdertijd het aandeel baanloze gezinnen. De stijging is vooral toe te schrijven aan het grotere aandeel alleenstaanden, maar ook bij koppelhuishoudens ziet men geen daling. In het algemeen ziet men bij koppelhuishoudens zelfs een polariserende beweging: er zijn tegelijk meer huishoudens zonder én meer huishoudens met meer dan één inkomen uit arbeid (zie hiervoor deel I, hoofdstuk 3).

De blik op een doelgroep: laaggeschoolden

Hoewel het aantal laaggeschoolden in de bevolking afneemt, blijft dit een groep met een bijzonder werkloosheids- en armoederisico. Meer dan de helft (52%) van alle UVW's (Uitkeringsgerechtigd Volledig Werklozen) heeft in 2003 een diploma van maximaal lager secundair onderwijs. Voor deze werklozen blijkt het zeer moeilijk om, na een periode van werkloosheid, opnieuw aansluiting te vinden op de arbeidsmarkt. Van de UVW's die twee tot vijf jaar werkloos zijn, heeft twee derden een diploma van maximaal lager secundair onderwijs; bij werklozen die tien jaar of langer werkloos zijn, is dit drie op vier.

Laaggeschooldheid speelt niet alleen rol in de positie op de arbeidsmarkt; deze omvangrijke groep mensen dreigt ook op andere domeinen van het maatschappelijk leven minder aansluiting te vinden. In dit perspectief en voor de toekomst is het ook weinig bemoedigend dat nog steeds heel wat jongeren (ongeveer 10.000) het secundair onderwijs verlaten na een onvolledig parcours.

CIJFERS IN DE MARGE

ARBEIDSMARKT
- in de eerste jaarhelft van 2003 waren er gemiddeld 19.000 of 11% meer nwwz (niet werkende werkzoekenden) dan in dezelfde periode in 2002.
- de Belgische werkloosheidsgraad bedraagt 10,8%; in het Vlaams gewest is dit 6,9%, in het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest respectievelijk 15,8% en 19,2%.
- het aandeel baanloze gezinnen steeg in Belgie van 19,7% in 1992 naar 21,1% in 2002. Ondertussen zagen deze gezinnen hun armoederisico toenemen van 13% in 1988 tot 18% in 1997.
- bijna een op vier van de alleenstaande moeders is werkzoekend; vrouwen in andere gezinsposities zijn betrekkelijk beter af.
- 35% van de schoolverlaters zijn na een jaar nog steeds werkloos; hoe lager geschoold, hoe groter de kans om werkloos te blijven of na een korte werkervaring opnieuw werkloos te worden.

HUISVESTING
- wachtlijsten van de sociale huisvestingsmaatschappijen tellen eind 2001 meer dan 70.000 gezinnen.
- 6% van de Belgen leeft in een woning met minimaal twee van de volgende gebreken: lekkend dak, geen adequate verwarming, schimmel en vocht, rottend ramen en deuren.
- in (juli) 2002 verbleven bijvoorbeeld nog zo'n 2.515 personen permanent op campings; zo'n 3.000 mensen leven in een woonwagen.

ONDERWIJS
- bijna 10.000 of 14% van de schoolverlaters komen na een onvolledig of deeltijds parcours op de arbeidsmarkt terecht.
- in de laatste tien jaar groeide het aantal leerlingen in het buitengewoon lager onderwijs aan met 32%. Vooral kinderen uit kansarme en allochtone gezinnen hebben een grotere kans om in dit type onderwijs terecht te komen.

MOBILITEIT
- het Vlaamse platteland telt ongeveer 45.000 vervoersarme huishoudens. De armste bevolkingsgroep verplaatst zich er het minst, minder snel en minder ver.

GEZONDHEID
- in een tiende van de Belgische huishoudens moeten medische zorgen omwille van financiële redenen worden uitgesteld (Gezondheidsenquête 2001).
- zeven op tien (72%) van wie maximaal een diploma lager onderwijs heeft kampt met één of meer chronische ziekten. Bij personen met een diploma hoger onderwijs is dit vier op tien (42%).
- zwangere vrouwen die laaggeschoold zijn hebben bijna vier keer meer kans op babysterfte dan hoger geschoolde vrouwen.

INKOMEN EN BESTEDINGEN
- na belasting beschikken de 10% rijkste Belgen over een vierde van het totale inkomen (fiscale gegevens); de 10% armsten moeten het stellen met minder dan een tiende daarvan (2,2% van de koek)
- bij de voedselbanken is tussen 1992 en 2002 het aantal begunstigden nagenoeg verdubbeld en zijn de ingezamelde hoeveelheden bijna verdrievoudigd. In 2002 registreerde men 97.000 personen en werd zo'n 6.620 ton voedsel ingezameld.
- de Centrale voor Kredieten aan Particulieren registreerde eind 2002 ongeveer 403.000 personen (552.000 contracten) met moeilijkheden voor afbetalingen. Het totale achterstallige bedrag beliep toen ruim € 1,9 miljard.
- vooral consumptiekredieten toegekend door niet-bancaire kredietverstrekkers (zoals grootwarenhuizen, postorderbedrijven) evolueren verontrustend: het aandeel kredietopeningen met betalingsachterstand in het totaal aantal kredietopeningen bedraagt er het dubbele van bij de banken (8% tegenover 4%).

II. De leefwereld als invalshoek

Armoede en depressie, zijden van eenzelfde munt

Voor het eerst wordt in het Jaarboek de relatie tussen armoede en depressie belicht. Armoede verhoogt de kwetsbaarheid en de vatbaarheid voor depressie: men loopt opvallend meer risico op depressieve klachten, gaande van gevoelens van eenzaamheid en schuld tot en met suïcidale gedachten. De gemoedsgesteldheid bij mensen onder de armoedegrens wordt gekleurd door piekeren, door een gebrek aan energie en het gevoel in de put te zitten. Bij sommigen voegen zich daarbij ook gedachten om er een einde aan te maken. Onder de armoedegrens blijkt niet minder dan 1 persoon op 20 (5%) in hun functioneren hinder te ondervinden als gevolg van suïcidale gedachten. Bij individuen boven de armoedegrens komt de gedachte om er een einde aan te maken 'slechts' bij 1,5% van de bevolking voor.

Vrouwen in armoede kennen meer dan mannen depressieve gedachten en gevoelens die hen in hun functioneren belemmeren. Daarnaast rapporteren vooral zieken en invaliden depressieve klachten. Werklozen in armoede noteerden meer depressieve symptomen dan werknemers.

De vaststelling dat personen in armoede vaker dan anderen met depressies kampen, is een aandachtspunt dat ook in het armoedebeleid (en in de hulpverlening) aandacht verdient. Depressie tast de vitaliteit en de slagkracht van het individu aan om aan het sociale en economische leven te participeren. Wanneer een depressie niet wordt (h)erkend, dreigt het gevaar dat depressieve symptomen (zoals een gebrek aan interesse of aan energie) als persoonlijkheidskenmerken worden gezien of als een gebrek aan motivatie en bereidwilligheid in het zoeken naar oplossingen.

Breken uit armoede: het belang van emotionele ondersteuning en zorg

Het belang van het leefwereldperspectief voor een beter begrip van armoede is genoegzaam bekend. Een aantal factoren die mensen in generatiearmoede houden of eruit kunnen helpen, hebben te maken met hun dagelijkse leven.

Zonder emotionele (of expressieve) ondersteuning blijken de kansen op sociale mobiliteit klein of is het een fenomeen van tijdelijke aard. Een (enkelvoudige) positieve gebeurtenis zoals het vinden van werk of starten met een studie, draagt pas bij tot ontsnapping uit armoede wanneer dit op emotioneel (expressief) vlak wordt ondersteund. Zoniet is een terugval zeer reëel. Het bekomen van deze steun vereist vaak veranderingen in het persoonlijk netwerk: men vindt ze bij een nieuwe partner of bij vrienden uit hogere sociale groepen. Ook de opleiding tot ervaringsdeskundigen in de armoede, kan emotionele ondersteuning bieden: dat maakt structureel deel uit van de opleiding. Ook de hulpverlening - op maat en op het tempo van de hulpvragers - kan belangrijke bruggen helpen bouwen. Het succes hangt in belangrijke mate af van het respect voor de cliënt en de kennis van de leef- en ervaringswereld van armen. Het moet gaan om hulpverlening waar men zelf voor kiest en waarbij men controle behoudt. Een dergelijke hulpverlening kan dan niet alleen een belangrijke praktische maar ook een emotionele steun bieden.

Ontsnappen uit generatiearmoede is ook niet altijd een uitsluitend positief proces. Het vertaalt zich veelal in een netwerkbreuk met het oude milieu, vaak zelfs met het gezin van herkomst.

III. Het beleid gewikt en gewogen

De uitdaging om armoede te bestrijden, moet alle beleidsniveaus bewegen. Bovendien moet een slagkrachtig armoedebeleid beantwoorden aan een aantal voorwaarden. Zijn die voorwaarden gerealiseerd?

Overlegstructuren: op papier en in praktijk

Om een voldoende ruim draagvlak voor armoedebeleid te creëren, is een beleidsdialoog nodig binnen en tussen overheidsniveaus en met niet-publieke partners (waaronder armen en andere actoren uit het maatschappelijk middenveld). De knelpunten inzake methodieken en opvolgingsstructuren zijn vandaag nog lang niet opgelost.

Om het Vlaamse en federale beleid op elkaar af te stemmen, werden in het verleden de Interministriële Conferenties Maatschappelijke Integratie en het Steunpunt ter bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting in het leven geroepen. De organisatorische voorwaarden om deze overlegstructuren in de praktijk succesvol te laten werken, blijken vooralsnog onvoldoende aanwezig. Het debat geraakt maar moeilijk (of sporadisch) georganiseerd en de actoren moeilijk gemobiliseerd.

Ambitieuze doelen, schaarse middelen

In moeilijke budgettaire tijden dreigt de armoedebestrijding in de onderste schuif te belanden. Voorbeelden? De beloofde (verdere) optrekking van het leefloon met 6% die de uitkering opnieuw op een aanvaardbaar welvaartsniveau moest brengen, wordt afhankelijk gemaakt van de 'budgettaire marges', met andere woorden uitgesteld. Op Vlaams niveau worden in 2004 de middelen voor onder meer de uitvoering van het armoededecreet bevroren. Overigens ontbreekt vandaag een duidelijk overzicht op de middelen die in armoedebestrijding worden geïnvesteerd. Een gerichte begrotingsoefening kan de inspanningen of het gebrek daaraan meer zichtbaar maken.

Verantwoordelijke politici en ambtenaren

Een politicus (minister, gedeputeerde of schepen) die de bevoegdheid armoedebestrijding in de titel draagt, kan het armoedebeleid helpen voorstuwen. Momenteel is dit niet het geval. Ook in de wetgevende macht zou een aansprakelijke eenheid, waar onder meer inhoudelijke besprekingen mogelijk zijn, het armoedebeleid kunnen versterken: zoals in een commissie armoedebestrijding. De administratie, die een belangrijke rol speelt in de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en –monitoring, behoeft ook versterking. Dit kan door haar taak inzake armoedebestrijding te expliciteren en door concreet meer mensen en middelen in te zetten.

De heropstanding van het individueel schuldmodel

Het is ondertussen meer dan een indruk. Het individueel schuldmodel, waarbij de schuld voor armoede bij de armen wordt gelegd – 'men is arm omdat men lui, spilzuchtig of onverantwoord is' – is opnieuw in opmars. Het inzicht dat armoede een complex fenomeen is, dat wortelt in de manier waarop de samenleving gestructureerd is, blijkt vooralsnog geen gemeengoed. Uitspraken van politici (zoals over het sociaal profitariaat of over economische activering) voeden vooroordelen waarvan we aannamen dat ze voorgoed tot het verleden behoorden.

Het activeringsdiscours gaat hierin niet vrijuit. Men gaat hierbij uit van de idee dat mensen volledig verantwoordelijk zijn voor hun eigen welzijn en dat ze ook in staat zijn om dat op eigen krachten te realiseren. Wanneer men niet beantwoordt aan deze norm van zelfredzaamheid, wordt dit toegeschreven aan persoonlijke tekorten. De disciplinering van de arme, voor sommigen desnoods via een soort van verplichte gemeenschapsdienst, is dan niet veraf.

Dit schuldmodel en de ‘oplossingen’ die men eraan koppelt, miskennen de omstandigheden waarin mensen opgegroeid zijn en leven. Zolang armoedebestrijding op de politieke agenda komt om ‘de mensen die pech hebben gehad in het leven’ te helpen, zijn we geen stap vooruit.