



Maatschappelijke keuzen, structurele armoede en sociale kost

Rembert De Blander¹ en Ides Nicaise¹

1. Inleiding

In deze paper bestuderen we een aantal processen van sociale inclusie en uitsluiting, op de raakvlakken tussen onderwijs, arbeidsmarkt en sociale protectie in België, op basis van empirische gegevens (Panel Studie van Belgische Huishoudens). Hierbij volgen we twee gevestigde tradities binnen de econometrische studie van de armoede. Enerzijds modelleren we de armoededynamiek als een eerste orde Markov-model (zie Boskin en Nold (1975) en McCall (1971) voor vroege toepassingen, Cappellari en Jenkins (2002) voor een recenter voorbeeld). Anderzijds gebruiken we de microsimulatietechniek om de effecten van diverse overheidsmaatregelen te evalueren (zie Orcutt (1957) voor een eerste aanzet tot deze techniek, Merz (1991) voor een historisch overzicht en bijvoorbeeld Atkinson, e.a. (2002) voor een recentere toepassing).

Onder 'structurele armoede' verstaan we niet alleen persistente armoede, maar we verwijzen ook naar de *structurele processen* die armoede (op korte of lange termijn) beïnvloeden: onderwijs, beleid inzake sociale protectie en arbeidsintegratie. De *'maatschappelijke keuzen'* bepalen dan in welk van deze processen primair ingegrepen wordt om armoede te bestrijden. De *'actieve welvaartsstaat'* schrijft een centrale plaats toe aan arbeid als sleutel tot inkomensverwerving én sociale ontplooiing; de *'verzekeringsstaat'* of *'verzorgingsstaat'* stelt de sociale zekerheid als belangrijkste instrument voorop; de *'kennismaatschappij'* vertaalt sociale integratie vooral in termen van onderwijs en levenslang leren.

We toetsen de impact van de drie genoemde basisstrategieën, door concrete voorbeelden van maatregelen en/of programma's uit de Nationale Actieplannen voor Sociale Inclusie, die aansluiten bij elk van de drie paradigma's, te simuleren. We zullen ons binnen het bestek van deze paper noodgedwongen beperken tot enkele eenvoudige scenario's, waarbij een heleboel vereenvoudigende veronderstellingen gemaakt worden. Het is niet de bedoeling om gedetailleerde simulaties te maken, maar wel de 'tendenzen' aan te geven wat betreft de effectiviteit van elke basisstrategie.

De rest van deze paper is opgedeeld in drie secties. In volgende sectie wordt een model geschat dat dynamische processen van mobiliteit in en uit armoede beschrijft. Met behulp van deze schattingen simuleren we in sectie drie het effect van diverse 'maatschappelijke keuzen' op de kans om zich beneden het bestaansminimum te bevinden. Sectie vier, tenslotte, concludeert.

2. Analyse van de Mobiliteit in en uit de armoede

In het kader van een recent onderzoek over minimuminkomens (Nicaise e.a., 2001) werd een model ontwikkeld om de dynamiek van armoede vanuit een 'institutionele' invalshoek te beschrijven, eerder dan op basis van conventionele inkomensgrenzen. In dat model werd een onderscheid gemaakt tussen vijf statuten van sociale protectie. Hier reduceren we het model tot drie statuten, waarvan de twee eerste samen overeenkomen met de categorie 'armoede':

- (a) *onderbescherming*: het gezinsinkomen ligt beneden het gewaarborgd minimuminkomen. Merk op dat men zich in deze toestand kan bevinden zelfs indien de betrokkene werkt of een ander inkomen verwerft.
- (b) *sociale bijstand*: het inkomen is bijgesteld tot het niveau van het gewaarborgd minimuminkomen;²

¹ Hoger Instituut voor de Arbeid, K.U.Leuven.

² het bestaansminimum (thans leefloon) of de inkomensgarantie voor ouderen of de tegemoetkoming voor mindervaliden.

- (c) *niet-armoede*: het gezinsinkomen ligt boven de bijstandsdrempel, door inkomsten uit arbeid, klassieke socialezekerheidsuitkeringen of andere bronnen. Op individueel niveau kan het inkomen nog steeds te laag liggen maar op huishoudniveau is het toereikend, omdat bij veronderstelling de inkomsten gelijkmatig gedeeld worden onder de gezinsleden.

De groep 'armen' kan in dit model geoperationaliseerd worden als degenen die in een bepaalde periode *op of onder het niveau van de sociale bijstand* leven. In de periode 1993-95 was 11 à 12% van de bevolking ooit in deze toestand (9 à 10% van de bevolking op actieve leeftijd).

We merken hierbij op dat we bij de afbakening van de armoedetoestanden de wettelijke inkomensdrempel van het leefloon (het vroegere bestaansminimum) hanteren, een drempel die vaak in onderzoek als 'onderschat' beschouwd wordt. Deze wettelijke drempel is voor ons doel echter belangrijk om twee redenen. Enerzijds heeft hij implicaties inzake rechten op minimumbescherming en verwante diensten. Heel wat wettelijke en institutionele mechanismen kunnen immers fungeren als 'triggers' die de mobiliteit naar of uit armoede bevorderen. Anderzijds verliest het onderscheid tussen onderbescherming en sociale bijstand zijn betekenis, wanneer we een hogere armoededrempel zouden beschouwen.

Noteer dat onze analyses enkel toegepast worden op de beroepsactieve bevolking, d.w.z. individuen in de leeftijdsgroep 18-65 die niet meer voltijds studeren en die nog niet met (brug)pensioen zijn. Van deze beroepsactieve bevolking hebben we een sample van 5380 individuen waarvoor we maandelijkse observaties hebben wat betreft tewerkstellingsstatus en inkomen gedurende de periode 1993-97.

Een tweede verandering t.o.v. ons vroeger onderzoek is het verfijnen van de analyse van determinanten van mobiliteit. Niet alleen worden méér variabelen in het model opgenomen. Bovendien wordt gecorrigeerd voor de endogeniteit van de sleutelvariabelen tewerkstelling en opleiding door het hanteren van een meertraps-schattingsprocedure, waarbij gegeneraliseerde residuen (Cox en Snel (1969), Gouriéroux et al. (1987)) van de vorige trap(pen) mee opgenomen worden in de regressie. Dit kan ook beschouwd worden als een veralgemening van de contole functie (Heckman (1976, 1978)) aanpak tot multinomiale (Dubin en McFadden (1984)). Om te corrigeren voor de endogeniteit van de initiële condities passen we dezelfde methodologie toe op statische schattingen voor de eerste periode.

In een eerste stap wordt de individuele kans op het bereiken van diverse onderwijsniveaus geschat aan de hand van opleidings- en beroepskarakteristieken van beide ouders. In een tweede stap wordt de kans op werk toestandsafhankelijk geschat door middel van twee logit-schattingen. De eerste voor werkenden uit de vorige periode, de tweede voor werklozen. De derde stap bestaat uit een dynamische schatting van de drie armoede-toestanden, d.w.z. afhankelijk van de toestand in de vorige periode. Deze procedure laat ons toe het netto effect van scholingsniveau en het feit al dan niet te werken op de armoedetransities te identificeren.

Voor de resultaten van de schattingen verwijzen we naar hoofdstuk 1 van het onderzoeksrapport (De Blander en Nicaise, 2005), wegens de opgelegde ruimtebeperkingen voor deze samenvatting. De schattingen leveren hoog-significante resultaten op voor alle bouwstenen van ons simulatiemodel: equaties voor de bereikte scholing, de initiële tewerkstelling en de initiële status m.b.t. armoede; en equaties die per individu de transitiekansen beschrijven tussen werk en niet-werk, en tussen de drie toestanden van sociale protectie. Het model levert heel wat inzichten op over de directe en indirecte causale verbanden tussen risicofactoren en uitkomsten op het vlak van armoede:

- de *sociale afkomst* (uitgedrukt door het onderwijsniveau en beroep van de ouders) bepaalt sterk de *onderwijskansen* van individuen, en speelt op die manier een cruciale rol in de risico's op armoede. Een hoger onderwijsniveau impliceert zowel hogere tewerkstellingskansen als hogere inkomens na controle voor de tewerkstelling;
- *geslacht*: vrouwen halen weliswaar hogere onderwijsniveaus dan mannen, maar verliezen dat voordeel op de arbeidsmarkt door hun lagere tewerkstellingskansen;
- *leeftijd*: jongeren komen steeds beter geschoold op de arbeidsmarkt, maar ervaren daar meer turbulentie (zowel hogere in- als uitstroomkansen); en zelfs na controle voor tewerkstelling houdt de jonge leeftijd extra risico's op armoede in, waarschijnlijk vanwege de lagere lonen en uitkeringen die jongeren te beurt vallen. Eén en ander suggereert dat zelfs een betere scholing de jongeren niet volledig beschermt tegen armoede;
- *gezinssamenstelling*: alleenstaande volwassenen raken minder makkelijk aan werk, maar zijn ook op andere manieren kwetsbaarder voor armoede (bv. relatief hogere vaste uitgaven in verhouding met hun inkomen). De aanwezigheid van jonge kinderen in het gezin remt de tewerkstelling en weegt, los daarvan, ook extra op het gezinsbudget, waardoor een dubbel risico op armoede ontstaat;

- *nationaliteit*: een vreemde nationaliteit (vooral van buiten de EU) houdt een verminderde kans in om werk te vinden, én een verhoogde kans om zijn werk te verliezen. Ook na controle voor tewerkstelling gaat een vreemde nationaliteit gepaard met een lager inkomen. Tenslotte worden vreemdelingen minder beschermd door het ultieme vangnet van het leefloon, waardoor het risico op onderbescherming voor deze groep extra hoog wordt.
- *gezondheid*: deze factor beïnvloedt voornamelijk de tewerkstellingskansen, maar heeft verder weinig rechtstreeks effect op het armoederisico. Alleen de instroomkans in het leefloon is (ceteris paribus) significant hoger bij personen met een slechte gezondheid;
- *woonplaats*: stedelingen stromen meer in en uit tewerkstelling, en belanden makkelijker bij het OCMW, maar overigens is het onduidelijk of zij méér risico's lopen op armoede dan huishoudens op het platteland. Anderzijds is er een opvallend regionaal verschil wat de bescherming door het leefloon betreft: Vlamingen blijken (na controle voor hun tewerkstellingskansen) makkelijker onder het leefloon terecht te komen dan Brusselaars en Walen, en minder makkelijk op het leefloon. Dit doet de vraag rijzen of Vlamingen minder geneigd zijn zich tot het OCMW te wenden, dan wel of Vlaamse OCMW's strenger zijn in het toepassen van de wetgeving;

Uit het voorgaande mag men niet besluiten dat armoederisico's enkel bepaald worden door kenmerken van individuen of huishoudens. Het gaat meestal om kenmerken die de kwetsbaarheid van individuen voor armoede verhogen. In de volgende sectie zullen we de aandacht toespitsen op maatschappelijke instituties en beleidssporen die in meerdere of mindere mate kunnen bijdragen tot het voorkomen van uitsluiting of het bevorderen van sociale inclusie: het gewaarborgd minimuminkomen, het arbeidsmarktbeleid, het onderwijs enz. In het model hielden we ook rekening met twee *macro-economische omgevingsfactoren*, nl. economische groei en werkloosheid. De effecten van deze factoren zijn op zijn minst dubbelzinnig te noemen. Een hogere werkloosheidsgraad op macroniveau verhoogt wel de kans om in onderbescherming terecht te komen, en verlaagt de kans om eruit te raken. De insignificantie van de effecten op het gebruik van het leefloon laat vermoeden dat heel wat potentieel gerechtigden bij het verlies van hun arbeidsinkomen nog een tijdlang wachten alvorens zich tot het OCMW te wenden, of m.a.w. dat het vangnet van het leefloon nog onvoldoende snel inspeelt op de getijden van de economische conjunctuur.

3. Simulatie van drie basisstrategieën van armoedebestrijding

3.1. Scenario's

Elke maatschappelijke keuze of gehanteerde strategie ter bestrijding van structurele armoede zal een verschillend effect hebben op de processen van inclusie en uitsluiting, m.a.w. op de transitiekansen tussen de verschillende statuten van sociale protectie (onderbescherming, minimuminkomen en niet-armoede). Die effecten worden in dit hoofdstuk gesimuleerd voor drie mogelijke basisstrategieën ter bestrijding van structurele armoede:

- een optimalisatie van de minimumbescherming, d.w.z. een bijpassing van het inkomen tot het niveau van het bestaansminimum voor al wie zich in een toestand van onderbescherming bevindt;
- activering (zowel van de onderbeschermden als van de leefloon-cliënten): men krijgt een tijdelijke vorm van werk aangeboden;
- het terugdringen van het aantal ongekwalificeerden: d.w.z. ervoor zorgen dat zoveel mogelijk mensen een diploma van het hoger secundair onderwijs behalen.

In wat volgt omschrijven we eerst kort hoe elke strategie operationeel wordt toegepast op onze gegevens.

3.1.1. Sluitende minimumbescherming

Het eerste scenario voorziet in een financiële bijpassing voor de individuen die tot de categorie 'onderbeschermden' behoren en op arbeidsactieve leeftijd zijn. In een vorig onderzoek (Groenez en Nicaise, 2002) werd vastgesteld dat heel wat potentiële gerechtigden op het minimuminkomen in feite geen leefloon ontvingen. We veronderstellen nu dat al deze huishoudens door een gecoördineerd overheidsingrijpen wel gedekt zouden worden door het leefloon. De Verklaring van Nice, waar de doelstellingen werden vastgelegd van de Europese open methode van coördinatie op het vlak van sociale inclusie, verwijst uitdrukkelijk naar de 'garantie dat elkeen de nodige middelen heeft om te leven in overeenstemming met de menselijke waardigheid' (doelstelling 1.2a). In het Belgische Nationaal Actieplan voor Sociale Inclusie (2003-2005) is

niet expliciet verwezen naar een meer sluitende dekking door het leefloon. Weliswaar heeft de federale regering reeds in het Lenteprogramma van 2000 een aantal maatregelen genomen om de laagste uitkeringen uit de sociale zekerheid op te tillen tot boven het niveau van het leefloon. In het NAP 2003-2005 gaan een aantal geprogrammeerde maatregelen in dezelfde richting. Inmiddels heeft de POD Maatschappelijke Integratie een pilootonderzoek besteld om enkele OCMW's te helpen actief op zoek te gaan naar potentiële gerechtigden.

3.1.2. Activering

Een tweede strategie bestaat erin de kansarmoede aan te pakken via het activeren van de doelgroep. Deze aanpak vormt ongetwijfeld een hoofdaccent van het recente Europese en Belgische armoedebeleid. In de 'doelstellingen van Nice' staat de toegang tot werk op de eerste plaats, vóór het recht op een menswaardig inkomen. In het reeds vermelde Lenteprogramma van de Belgische regering was de ambitie om de jaarlijkse doorstroom van het minimuminkomen naar tewerkstelling met de helft te doen toenemen. Tussen januari 1999 en januari 2004 is het aantal geactiveerde leefloongerechtigden zelfs bijna verdrievoudigd. Vooral de situatie van jongeren is met de invoering van de Leefloonwet grondig veranderd: driekwart van de jonge leefloongerechtigden heeft thans een individueel integratietraject (wat uiteraard nog niet gelijkstaat met een baan).

Het door ons gesimuleerde scenario voorziet dat iedereen die in januari 1993 in het statuut van onderbescherming of bestaansminimum verkeert en werkloos is, een vorm van werk krijgt gedurende 1 jaar. Men zou kunnen verwachten dat via het verwerven van een arbeidsinkomen, kansarmoede op korte termijn kan gekeerd worden. Bovendien functioneert de opgedane beroepservaring als een hefboom voor betere kansen op de arbeidsmarkt na afloop van de activering. Dit effect op langere termijn wordt gesimuleerd d.m.v. de dynamische versie van de equatie 'kans op werk' (waarbij de kans in maand t+1 mee bepaald wordt door de tewerkstelling in maand t).

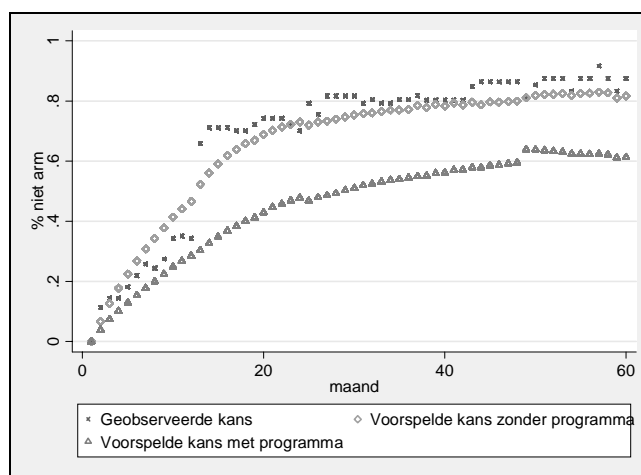
3.1.3. Terugdringen van het aantal ongekwalificeerden

Een derde basisstrategie omvat verdere investeringen in onderwijsparticipatie. Het doel is het verminderen van de ongekwalificeerde uitstroom uit het secundair onderwijs, of het bijscholen van mensen die in armoede terechtkomen. Hieraan ligt de redenering ten grondslag dat een diploma leidt tot betere kansen op de arbeidsmarkt en minder risico om (opnieuw) terecht te komen in de armoede. In het kader van de Europese Open Methode van Coördinatie, zowel op het vlak van werkgelegenheid als op dat van sociale inclusie en onderwijs, hebben de lidstaten zich ertoe verbonden om de ongekwalificeerde uitstroom uit het onderwijs met de helft terug te dringen tegen 2010. Anders uitgedrukt, men wil zoveel mogelijk jongeren een startkwalificatie bezorgen op het niveau van het hoger secundair onderwijs.

We zullen in onze simulaties nagaan wat de potentiële impact is (zowel preventief als curatief) van verhoogde (start)kwalificaties van risicogroepen. In eerste instantie kan deze strategie (preventief) toegepast worden op jongeren; in tweede instantie is het denkbaar dat men (curatief) de toekenning van de bijstand koppelt aan een terugkeer naar het onderwijs voor wie nog geen secundair eindexamen heeft (het fameuze 'learnfare'-principe, dat reeds her en der in Scandinavische landen wordt toegepast).

3.3. Eerste strategie: 'sluitende minimumbescherming'

Een eerste strategie waar we het effect van nagaan is de grotere dekkingsgraad van het bestaansminimum (of leefloon). Hier gaan we na wat er zou gebeuren indien het stelsel van leefloon sluitend zou worden, of m.a.w. indien de dekkingsgraad wordt opgetrokken tot 100%. Iedereen die in januari 1993 onderbeschermd bleek, zou in onze simulatie het minimuminkomen krijgen. In onze steekproef gaat het over 170 personen die in januari 1993 onderbeschermd zijn. Door opname in het leefloonsstelsel zullen waarschijnlijk ook de overgangskansen voor de betrokkenen wijzigen: we veronderstellen dat de uitstroomkans uit armoede voor de groep 'onderbeschermden' dezelfde wordt als de uitstroomkans uit het leefloon.



Figuur 1. Strategie 'sluitende minimumbescherming': vergelijking geobserveerde kans op niet-armoede met geschatte kans met en zonder maatregel

Bij wijze van validering van het simulatiemodel vergelijken we eerst voor deze substeekproef in figuur 1 het feitelijke tijdspad met het gesimuleerde tijdspad 'zonder programma' op basis van het model dat in vorig hoofdstuk geschat werd. Het tijdspad voorgesteld met kruisjes geeft de geobserveerde kans weer om zich boven de armoedegrens te bevinden, terwijl het pad met de ruitjes voor dezelfde groep de geschatte kans weergeeft, op basis van het simulatiemodel zonder overheidsingrijpen. 'Per definitie' start de kans op niet-armoede in januari 1993 op 0 (omdat het gaat over onderbeschermden). We zien vooreerst dat de voorspelde waarden goed de geobserveerde benaderen, wat de validiteit van het gehanteerde model bevestigt. Tegelijk valt op dat de 'spontane uitstroom' uit armoede vrij hoog is: normaliter zijn na 5 jaar ongeveer vier vijfden van de 'onderbeschermden' uit hun toestand ontsnapt (ook al weten we niet hoever boven de armoedegrens zij uiteindelijk beland zijn). De doelstelling van het overheidsbeleid moet er dan in bestaan (a) de uitstroom van deze groep te *versnellen*, (b) de resterende 20% ook boven de armoedegrens te tillen, en (c) te voorkomen dat nieuwe mensen instromen in armoede.

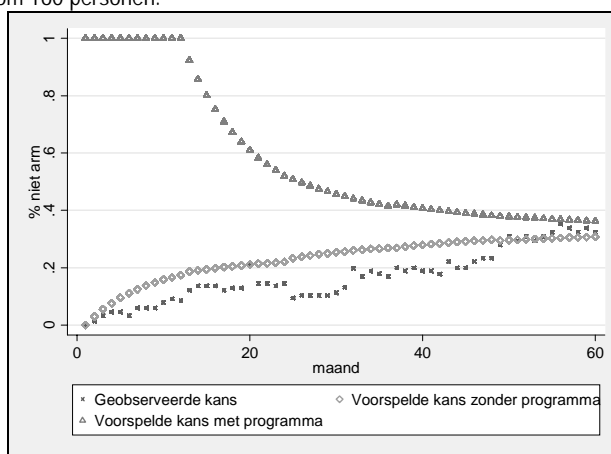
Wat gebeurt er nu indien alle personen (huishoudens) uit onze substeekproef gedekt worden door het leefloon? Deze aanpak is uiteraard louter curatief: ze voorkomt niet dat mensen instromen in armoede, maar verlicht wel de ernst van de armoede bij wie wel instroomt. Op figuur 1 wordt het tijdspad van de kans op niet-armoede 'na sluitende minimumbescherming' voorgesteld door de curve die geplott is met driehoekjes. We zien dat het tweede effect dominant is. I.p.v. 80% is door de maatregel slechts 60% van de doelgroep na vijf jaar uit de armoede uitgestroomd. De toekenning van het minimuminkomen verhoogt m.a.w. de kans dat men zich na vijf jaar nog in de armoede bevindt met ongeveer 20%.

Deze bevinding klinkt erg paradoxaal: een betere minimumbescherming zou de kans op armoede (en/of de duur ervan) verhogen! We bedoelen uiteraard niet dat deze strategie een omgekeerd effect zou hebben, want men kan niet ontkennen dat de maatregel de armoede verlicht. Bovendien is de meer sluitende minimumbescherming, alleen al om sociale en ethische redenen, meer dan wenselijk. De simulatie waarschuwt echter wél voor het feit dat deze aanpak louter curatief is, en niet noodzakelijk een springplank uit de armoede inhoudt. Anders uitgedrukt, het armoede-verlichtend effect blijft beperkt tot de korte termijn, en houdt zelfs een zeker gevaar in dat op langere termijn meer mensen terechtkomen in de 'armoedeval' van het leefloon. Zelfs deze conclusie is relatief, omdat ze gebaseerd is op gegevens uit de jaren '90, toen de link tussen minimumbescherming en activering nog niet zo sterk was. Het is mogelijk dat de perverse effecten van de armoedeval anno 2005 minder sterk zijn. Verder evaluatieonderzoek zal dit moeten uitwijzen.

3.4. Tweede strategie: activering

De '*actieve welvaartsstaat*' schrijft een centrale plaats toe aan arbeid als sleutel tot inkomensverwerving en sociale ontplooiing. Dit operationaliseren we door te veronderstellen dat iedereen die onderbeschermd is of die in de bijstand zit

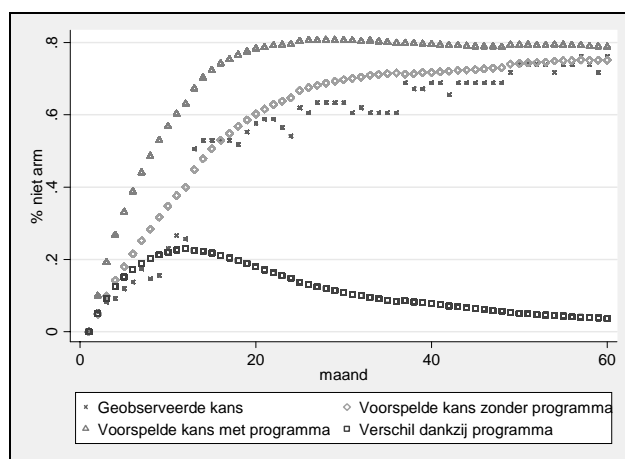
in januari 1993, gedurende een jaar een job krijgt aangeboden. Door de variabele 'tewerkstelling' om te schakelen van 0 naar 1 nemen we impliciet aan dat alle betrokkenen de aangeboden baan accepteren, of daartoe verplicht worden. In onze steekproef gaat het om 160 personen.



Figuur 2. Kans op werk met en zonder activering (voor personen die in januari 1993 arm en niet-werkend zijn – dynamisch model)

De kans op werk wordt weergegeven in figuur 2. Vier jaar na het beëindigen van het activeringsprogramma blijft er nog 5,5% hogere kans op werk, in vergelijking met een situatie zonder activeringsprogramma. Van degenen die een werkervaring hebben doorlopen, valt op termijn meer dan 60% opnieuw zonder werk, wat aannemelijk is gezien de kwetsbaarheid van de doelgroep.

Wat is nu de impact op *armoede*? Omdat die sterk afhangt van de kwaliteit en aangepastheid van de aangeboden werkervaring, is het moeilijk een objectief kwaliteitsgehalte voorop te stellen in de simulaties. Door het gebruik van de dummy-variabele 'tewerkgesteld' nemen we impliciet aan dat de aangeboden tewerkstelling overeenkomt met de gemiddelde baan die ingevuld wordt door een persoon met dezelfde karakteristieken (alleen de duur is nu vastgepind op 12 maanden). Het effect op de socio-economische positie van het individu wordt m.a.w., ongeacht de aard van de aangeboden job, gelijkgesteld met het gemiddeld effect van een doorsnee job (deeltijds of voltijds, hoog of laag betaald) die door deze persoon (vrijwillig) zou worden opgenomen. Het voordeel van deze handelswijze is, dat een realistisch beeld gehanteerd wordt van een 'haalbare' job.



Figuur 3. Strategie 'activering': vergelijking van de geobserveerde kans op niet-armoede met de voorspelde kans met en zonder activeringsmaatregel

In figuur 3 merken we allereerst dat ons model opnieuw de geschatte kans op niet-armoede zeer goed benadert (vergelijk het verloop van de kruisjes en de ruitjes).

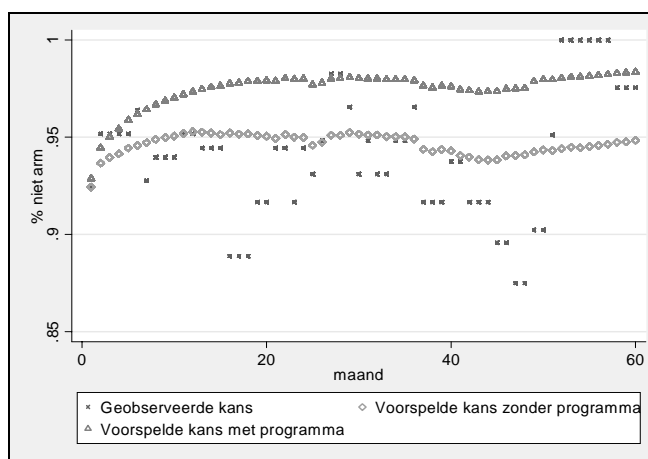
Het directe effect van activering (weergegeven door de curve met driehoekjes) is enorm: tewerkstelling verhoogt onmiddellijk en substantieel de kans om uit de armoede te geraken. Na twaalf maanden is het verschil tussen de kans op niet-armoede met en zonder activeringsmaatregel maximaal: ongeveer 23% van de betrokkenen zijn, in netto-termen, uit de armoede ontsnapt dankzij het activeringsprogramma. Vanaf de dertiende maand neemt dit effect echter af om twee redenen: (1) het effect van de maatregel heeft bijna zijn plafond bereikt, terwijl de transitiekans uit de armoede ook zonder activering zachtjes blijft stijgen (dit laatste wordt in de literatuur het deadweight-effect genoemd); (2) de activeringsperiode is ten einde. In figuur 2 zagen we immers dat op langere termijn meer dan 60% van de doelgroep opnieuw in de werkloosheid verzeilt.

Het netto-effect van de activering halveert ongeveer elke twintig maanden, tot er 4 jaar na het beëindigen van de activeringsperiode nog 3,7% verschil (in kans op niet-armoede) overblijft. De effecten van een tijdelijk activeringsprogramma blijken dus helaas ook grotendeels tijdelijk te zijn.

3.5. Derde strategie: minimum-kwalificatie

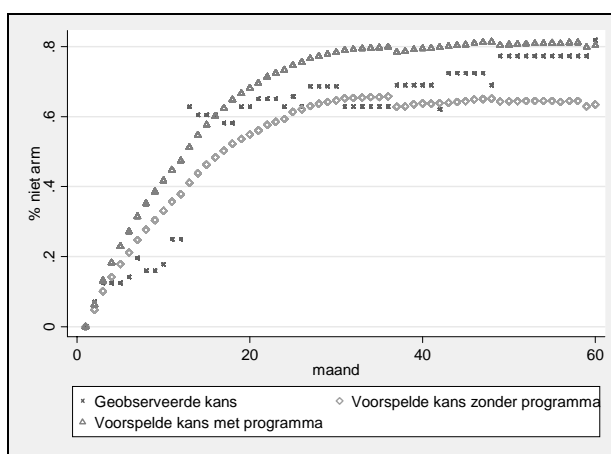
Het nieuwste paradigma in de armoedebestrijding is dat van de *'kennismaatschappij'* waarin sociale integratie vooral vertaald wordt in termen van onderwijs en levenslang leren. We vertalen dit paradigma praktisch naar een programma waar iedereen die geen diploma hoger secundair onderwijs heeft, aangemoedigd wordt dit alsnog te halen. Hierbij onderscheiden we twee varianten: (a) de jeugd-variant, toegepast op alle -25 jarigen, en (b) de 'learnfare-variant', toegepast op alle ongekwalificeerde armen tot 50 jaar.

In de eerste variant bestaat de doelgroep enkel uit jongeren (arm of niet-arm) en veronderstellen we dat iedereen die jonger is dan 25 jaar en volgens de informatie uit de PSBH nog geen diploma hoger secundair heeft, er op 1 januari 1993 alsnog een behaalt. Het gaat hier om 192 individuen uit onze steekproef. Hiervan zitten er 179 (93,23%) boven de armoedegrens, 4 (2,08%) zijn onderbeschermd en 9 (4,69%) krijgen het leefloon. Het feit dat zo weinig ongekwalificeerde jongeren in armoede leven klinkt verrassend, maar kan vermoedelijk verklaard worden doordat velen onder hen nog bij hun ouders inwonen. Maar aangezien we een periode van vijf jaar overschouwen, houdt het model impliciet toch rekening met de periode na het verlaten van het ouderlijk huishouden. Toch draagt een diploma van het hoger secundair onderwijs nog bij tot een verdere verlaging van de armoedekans. Bovendien blijven de curven 'met' en 'zonder' de maatregel ook na vijf jaar uiteenlopen, wat wijst op duurzame effecten.



Figuur 4. Strategie 'terugdringing ongekwalificeerde uitstroom' voor de doelgroep -25 jarigen: vergelijking van de geobserveerde kans op niet-armoede met de voorspelde kans met en zonder scholingsmaatregel.

De *tweede variant* van het scenario 'minimum-kwalificatie' viseert een ruimere leeftijdsgroep, maar is anderzijds toegespitst op personen die leven op of onder het leefloon. De effecten van deze variant worden gesimuleerd door aan alle personen beneden 50 jaar die onderbeschermd zijn of in de bijstand zitten en geen diploma hoger secundair onderwijs hebben er (artificieel) een toe te kennen. Het gaat om 67 respondenten uit de steekproef.



Figuur 5. Strategie 'minimum-kwalificatie' (learnfare) - doelgroep -50 jarige armen)

In figuur 5 zien we opnieuw dat de effecten van scholing langdurig zijn. De kans op niet-armoede stijgt met ongeveer 17%. Hetzelfde geldt voor de steady state. Vooral de gemiddelde duur van afhankelijkheid van het leefloon vermindert drastisch: zonder kwalificatie is men gemiddeld véél langer aangewezen op het gewaarborgd minimuminkomen (meer dan vijf jaar). Een diploma secundair onderwijs reduceert die duur met zowat 28 maanden.

3.6. Besluit

De simulaties in deze paper hadden niet tot doel om exacte voorspellingen te maken, noch om zeer gedetailleerde maatregelen te simuleren. Bij de definiëring van strategieën en maatregelen moet rekening gehouden worden met de beperkingen van de PSBH-gegevens. Toch menen we te kunnen besluiten dat ons model nuttige en zinvolle inschattingen oplevert van mogelijke scenario's om de armoede te bestrijden.

Zo kunnen we uit de simulaties besluiten:

- dat een meer sluitende minimumbescherming weliswaar de armoedekloof kan dichten, maar op termijn het aantal armen dreigt te verhogen, vanwege het armoedevaleffect dat in de bijstand ingebakken zit;
- dat activering zeer gunstige netto-effecten heeft op korte termijn; maar dat deze na 5 jaar tot hoogstens 1/4 van hun oorspronkelijk niveau terugvallen;
- dat het verzekeren van minimum-kwalificaties de meest duurzame effecten oplevert. Vooral wanneer men deze strategie zou concentreren op individuen die in armoede leven zal de impact substantieel en duurzaam zijn.³

Om de relatieve impact van de drie strategieën toch onderling te kunnen vergelijken, worden in tabel 1 de netto-effecten herwogen en teruggebracht op eenzelfde noemer, nl. de initiële substeekproef armen (in januari 1993). Elk cijfer in tabel 1 geeft weer welke verschuivingen zich in de steady state voordoen in de armoede, in verhouding tot deze initiële groep. Bijvoorbeeld kunnen we uit de tabel afleiden dat op lange termijn, onder strategie 1 (sluitende minimumbescherming) het aantal armen netto met 3,94% zal toenemen; dit is de resultante van een daling van het aantal onderbeschermden (-3,90% van de initieel armen) en een stijging van het aantal leefloontrekkers (+7,84%).

Tabel 1. Netto-impact van de drie gesimuleerde strategieën op armoede in de steady state, in verhouding tot het initieel aantal armen

	Armoede	Onder-bescherming	Leefloon
Strategie 1: sluitende minimumbescherming	+3.94%	-3.90%	+7.84%
Strategie 2: activering	-3.14%	-2.03%	-1.10%
Strategie 3a: minimumkwalificatie jongeren	-1.22%	-0.14%	-1.08%
Strategie 3b: minimumkwalificatie armen	-5.11%	-1.09%	-4.03%

De vergelijking tussen de strategieën onderling leert dat strategie 1 (bijna per definitie) het grootste effect heeft op de extreme armoede (onderbescherming), terwijl strategie 3b het meest effectief is in het reduceren van de armoede in het algemeen. Deze laatste bevinding is merkwaardig: scholing reduceert de langetermijn-armoede méér dan activering.

Hoe dan ook; lijkt de netto-impact van de drie strategieën op het eerste gezicht erg beperkt te zijn. Dit heeft te maken met de gehanteerde maatstaf (verschil in langetermijn-armoedekans in verhouding tot het totaal aantal initieel armen). Er is inderdaad een beduidend 'deadweight-effect': heel wat personen ontsnappen (gelukkig!) op lange termijn ook zonder bijkomende maatregelen uit de armoede.

4. Sociale kosten en baten

In een laatste stap werden de economische implicaties van de drie geselecteerde strategieën van armoedebestrijding onderzocht, m.n. hun kosten en baten voor de overheid en voor de samenleving als geheel.

De *sluitende minimumprotectie* leidt (in lopende prijzen van 1993-97) tot een budgettaire meerkost van 3 570 € per individu over 5 jaren. Dit hoeft op zich nog geen negatief effect op de sociale welvaart te hebben (misschien zelfs integendeel) indien het een loutere herverdeling betreft van rijk naar arm. Maar zoals we zagen houdt dit scenario een armoedeval-effect in, waardoor de arbeidsparticipatie van de doelgroep wordt afgeremd, en waardoor de welvaartscreatie op termijn vermindert. De globale kosten-batenbalans van deze strategie voor de gemeenschap als geheel zal dan ook op lange termijn vermoedelijk eerder negatief uitvallen.

De tweede strategie, een *activeringsaanbod* gedurende een periode van 1 jaar, kost de overheid naar schatting gemiddeld 9 800 à 13 200 € per jaar aan directe meeruitgaven. Deze kost is deels verklaarbaar door de intensieve begeleiding en de toegekende productiviteits- en opleidingspremies door de overheid aan de meewerkende bedrijven en voorzieningen. Uit diverse onderzoeken (Vleugels et al., 1998; Nicaise, 2002; Rubbrecht et al., 2004) kunnen we echter afleiden dat kwaliteitsvolle activeringsprogramma's op termijn een sociale netto-baat opleveren, dankzij de gerealiseerde netto tewerkstellingswinst, zelfs wanneer deze laatste beperkt is.

De derde strategie, het bevorderen van *minimum-kwalificaties* voor alle jongeren resp. armen, kan beschouwd worden als een investering in menselijk kapitaal, die uiteraard verreweg het duurst uitvalt. Alleen al de directe publieke uitgaven bedragen in het hoger secundair onderwijs al gauw 7 000 € per leerling per jaar; de directe private kosten

³ Daarmee is weliswaar nog niets gezegd over de haalbaarheid en kostenefficiëntie van deze aanpak.

bedroegen in 2000 ca. 800 à 1000 € per leerling per jaar (Fripont et al., 2001). De opportuniteitskosten (gederfde opbrengsten uit arbeid) zijn ongetwijfeld nog belangrijker, ook al is de tewerkstellingskans van ongekwalificeerden beperkt. Al deze kosten moeten vermenigvuldigd worden met het aantal bijkomende studie jaren dat nodig is om de betrokken doelgroep een diploma van het hoger secundair onderwijs te bezorgen. Het is dus waarschijnlijk dat deze strategie een pak duurder uitvalt dan activering. De literatuur toont echter aan dat deze investering op termijn meestal een netto-baat oplevert aan de gemeenschap (Nicaise, 1996; Bollens, 2004) alhoewel we geen precieze cijfers kunnen vooropstellen.

5. Besluit

In deze paper werd een *dynamisch simulatiemodel* uitgewerkt dat de korte- en langetermijneffecten van beleidskeuzen op de armoede evalueert. Het model is een gezamenlijk Markov-model voor arbeidsmarktparticipatie en armoede, waarbij rekening werd gehouden met endogeniteit van de initiële condities. Er wordt eveneens gecorrigeerd voor de endogeniteit van bereikte onderwijsniveaus.

Er werden eveneens drie concrete armoedebestrijdingsstrategieën geëvalueerd: een meer sluitende minimumbescherming door het leefloon (cfr. verzorgingsstat), een activeringsprogramma (actieve welvaartsstaat) en tenslotte het bevorderen van minimumkwalificaties bij bepaalde doelgroepen (kennissamenleving). Waar de eerste strategie de kans op armoede op termijn verhoogt⁴, resorteert de tweede een sterk en gunstig maar eerder tijdelijk effect, terwijl de laatste een matig maar blijvend effect oplevert.

Deze laatste bevinding verdient extra nadruk: scholing reduceert de langetermijn-armoede méér dan activering. Nochtans blijkt uit de evaluatie van het Belgisch Actieplan voor Sociale Inclusie dat in het NAP veel meer nadruk gelegd wordt op activering: de helft van de maatregelen hebben betrekking op tewerkstelling, tegenover slechts één tiende op onderwijs en levenslang leren. Bovendien zijn de maatregelen inzake educatie meer versnipperd en pakken ze de problemen minder aan de wortel aan (Nicaise, 2005). Het lijkt ons m.a.w. geraadzaam om in het volgende NAP het thema onderwijs en levenslang leren grondiger uit te werken.

Hoe dan ook; lijkt de netto-impact van de drie strategieën op het eerste gezicht beperkt te zijn. Dit heeft te maken met de gehanteerde maatstaf (verschil in langetermijn-armoedekans in verhouding tot het totaal aantal initieel armen). Er is inderdaad een beduidend 'deadweight-effect': heel wat personen ontsnappen (gelukkig!) op lange termijn ook zonder bijkomende maatregelen uit de armoede. Als men dit deadweighteffect buiten beschouwing zou laten, zou het netto-effect van de drie strategieën veel groter lijken, maar de verhouding in relatieve effectiviteit tussen de strategieën zou niet veranderen. Overigens is de term 'deadweight' een beetje misleidend: de uitstroom uit armoede gebeurt uiteraard niet 'zomaar', ze is tenminste gedeeltelijk te danken aan een hele batterij bestaande maatregelen ter voorkoming en bestrijding van armoede.

Noteer dat ons simulatiemodel, mits de nodige aanpassingen, nog bruikbaar is voor allerlei andere toepassingen: bv. kunnen de effecten bestudeerd worden van ingrepen in de arbeidsmarkt, in de sociale zekerheid, in het gezinsbeleid, het cultuurbeleid enz.

Referenties

Zie De Blander, R., Nicaise, I. (m.m.v. Van den Broeck, G.), *Maatschappelijke keuzen, structurele armoede en sociale kost*, Leuven, HIVA, 2005.

⁴ Het positieve effect van deze strategie is dat niemand 'door de mazen van het net glipt'.