



Brain-be 2.0

Belgian Research Action through Interdisciplinary Networks

POLICY BRIEF

Policy Brief n° 1

Re-InVEST.be

De Belgische sociale bescherming als investering in duurzame armoedebestrijding

Deze Policy Brief is de eerste van een drieluik. In deze brief wordt de rol van de sociale bescherming bestudeerd in het ondersteunen van sociale investeringen die door huishoudens zelf gebeuren om hun levensstandaard en inzetbaarheid op peil te houden. Zowel de toegang tot en het gebruik van sociale rechten, als de impact van sociale uitkeringen op de economische veerkracht van huishoudens op langere termijn worden onderzocht. Het onderzoek pleit voor meer universele rechten, een betere balans tussen rechten en voorwaarden, en een meer proactieve rol van intermediairen. Heel wat 'sociaal beschermden' lopen door te lage uitkeringen een verhoogd risico op schuldenlast en materiële deprivatie. Hogere uitkeringen leiden niet tot meer afhankelijkheid: ze voorkomen integendeel armoede en versnellen de terugkeer naar zelfredzaamheid.

Context en onderzoeksvragen

Deze Policy Brief vat de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen samen van het eerste luik van het Re-InVEST.be onderzoek. De sociale bescherming wordt hier niet vanuit een louter verzekerings- of herverdelingsperspectief bestudeerd maar als een (potentiële) investering in duurzame armoedebestrijding. Gezinnen investeren immers voortdurend in zichzelf: in gezonde voeding, opvoeding, mobiliteit, connectiviteit, opleiding, huisvesting, gezondheid, sociale participatie, inzetbaarheid, enzovoort. Sociale uitkeringen moeten gezinnen dus helpen om dergelijke uitgaven te kunnen blijven doen in perioden van terugval of verlies van hun primair inkomen. Met andere woorden: een degelijk niveau van sociale bescherming is noodzakelijk om de economische veerkracht van gezinnen te handhaven.

Anderzijds dient het doel van sociale investeringen zelf ons inziens ook verruimd te worden: van inzetbaarheid op de arbeidsmarkt en arbeidsinkomen, tot de realisatie van toekomstig welzijn in zijn volle multidimensionale betekenis, zoals die het best gevat wordt door de capabiliteitentheorie van Amartya Sen. Welzijn kan volgens deze theorie omschreven worden als “de verzameling van mogelijke functioneringsniveaus (bv. op het vlak van fysieke en mentale gezondheid, wonen, geletterdheid, arbeid, cultuurbeleving, sociale relaties, actief burgerschap...) waar een persoon redelijkerwijze waarde aan hecht”. Daarvoor beschikt de persoon (of beter: het huishouden) over financiële, materiële en immateriële hulpmiddelen (inkomen, vermogen, menselijk kapitaal) die deels geconsumeerd en deels geïnvesteerd kunnen worden. De ‘conversie’ (in terminologie van Sen) van hulpmiddelen in functioneringsniveaus wordt mee bepaald door een aantal omgevingsfactoren zoals publieke diensten, collectieve actie en – belangrijk – een juridisch kader dat rechten en vrijheden toekent aan burgers. Het gaat niet alleen om formele rechten maar ook om effectieve kanalen voor communicatie en realisatie van die rechten. Vrijheid en inspraak krijgen in de capabiliteitentheorie een belangrijke plaats, omdat zij mee de keuzeruimte bepalen waarbinnen mensen hun welzijn kunnen optimaliseren.

Dit leidt tot drie sets van onderzoeksvragen i.v.m. de rol van sociale bescherming als investering in duurzame armoedebestrijding:

- 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 (OCMWs, mutualiteiten, uitbetalingsinstellingen...) bij de implementatie van sociale bescherming?

Voornaamste bevindingen

Langdurige armoede in België voorkomen en doorbreken

In dit onderzoek werd, door koppeling van administratieve en survey-data, een representatief panel samengesteld over de sociaal-economische situatie van meer dan 71.000 individuen in België in de periode 2008-2017 (Mergoni & Nicaise 2024). Daaruit blijkt bijvoorbeeld dat de personen die in het begin van de observatieperiode onder de armoedegrens leefden, gemiddeld nog vijf jaar armoede voor de boeg hadden; voor een persoon met een diploma hoger onderwijs was dat echter gemiddeld slechts drie jaar, voor iemand met onvolledig lager onderwijs gemiddeld tien jaar. Niet-arme personen hadden een risico van 15-16% om binnen de volgende 10 jaar arm te worden; maar dat risico bedroeg hooguit 10% voor autochtone Belgen, vergeleken met 50% voor personen van Midden-Afrikaanse origine. De regio waar men woont speelt ook een belangrijke rol: in Vlaanderen is het risico om in armoede terecht te komen – ceteris paribus – een derde lager dan in Brussel, en de uitstroomkans uit armoede de helft hoger. Dergelijke inzichten in de armoededynamiek kunnen zowel het preventieve als het remediërende beleid van armoedebestrijding onderbouwen. Op zich bieden deze analyses reeds tal van strategische inzichten voor een preventieve en duurzame armoedebestrijding. Ons onderzoek focust echter op de rol van sociale bescherming, huisvestings- en gezondheidsbeleid als vormen van sociale investering in dit alles.

Sociale grondrechten en vrijheden in de sociale zekerheid realiseren

Artikel 22 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) luidt: “*Eenieder heeft als lid van de gemeenschap recht op maatschappelijke zekerheid (...) overeenkomstig de organisatie en de hulpbronnen van de betreffende Staat (...)*”. Zelfs binnen deze laatste beperkende bepaling heeft dit mensenrecht geen onmiddellijk afdwingbaar karakter. Het houdt echter wel een morele verbintenis in van de ondertekenende lidstaten om dit soort grondrechten steeds beter te realiseren (‘morele rechten’). In 1994 – niet toevallig hetzelfde jaar waarin het Algemeen Verslag over de Armoede verscheen – werden deze grondrechten verankerd in de Belgische Grondwet. Zo’n grondrecht verplicht de Staat ertoe om dat recht te beschermen tegenover derden, en belet dat de overheid eerder toegestane wettelijke basisrechten in deze sfeer herroept of vermindert zonder sterke verantwoording (‘standstill verplichting’). Recent is gebleken dat verenigingen van burgers zich geleidelijk beginnen te organiseren om indien nodig collectieve klachten in te dienen wanneer de overheid in gebreke blijft of sociale rechten dreigt af te breken (De Munck & Pardoën, 2023). Er zijn verschillende voorbeelden van, zowel in de sociale zekerheid als in het huisvestings- en gezondheidsbeleid.

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 ook een trend naar meer voorwaardelijke toekenning van rechten (Demonty et al., 2020; De Munck & Pardoën, 2023): denk aan de verscherping van de toegangsvoorwaarden, de bepalingen m.b.t. aanvaarding van een passend arbeidsaanbod en activeringsvoorwaarden in de werkloosheidsreglementering, 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.

De *toegang* tot de werkloosheidsuitkeringen werd vanaf 2008 door allerlei ingrepen beperkt, vooral voor schoolverlaters en langdurig werklozen, waardoor het aandeel niet-uitkeringsgerechtigde werklozen toenam. Vanaf 2015 volgde de geleidelijke afbouw van de stelsels van brugpensioenen: die ging weliswaar deels gepaard met een verschuiving naar de *ziekte- en invaliditeitsverzekering*. Vanaf 2026 wordt de duur van uitkeringsrechten drastisch ingeperkt. Door de hoog oplopende aantallen langdurig zieken worden nu ook maatregelen getroffen om in die sector van de uitkeringen te snoeien.

De toenemende selectiviteit in de toegang tot de klassieke sociale verzekeringsstelsels verklaart minstens gedeeltelijk de verhoogde instroom in de bijstand (leefloon en equivalent leefloon). Volgens de statistieken van de POD Maatschappelijke Integratie bedroeg het aantal gerechtigden op het 'Recht op Maatschappelijke Integratie' (RMI) in 2024 14,9 per 1000 inwoners – tegenover 8,5 per 1000 in 2007 (Coene, 2025). Toch bleef volgens schattingen van Ansaloni e.a. (2024) de 'niet-dekkingsgraad' door het RMI voor de periode 2018-2021 46,6% bedragen.

De mainstream literatuur over 'non-take up' van sociale rechten zoekt de oorzaak van dit paradoxale fenomeen vooral in de complexiteit van de regelgeving, en onwetendheid of schaamte bij de rechthebbenden. Uit het archiefmateriaal van het Steunpunt tot bestrijding van armoede (Demonty e.a., 2020) en de inbreng van verenigingen tijdens dialoogmomenten komen er aanwijzingen dat er meer aan de hand is: bijvoorbeeld is het voor geschorste werklozen of jongeren die geen toegang hebben tot werkloosheidsuitkeringen niet evident om te *geloven* dat zij wel recht zouden hebben op het leefloon. Ze voelen zich geen rechtssubject. Vele mensen in armoede of bestaansonzekerheid zijn "*degenen die afwezig en gelaten zijn, die hebben afgehaakt*", voor wie het recht/de wet geen betekenis, zin of nut (meer) heeft. Ze staan eigenlijk 'buiten of naast de wet' (Demonty et al. 2025). 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. De cognitieve dissonantie tussen objectief recht en rechtsgevoel wordt door De Munck e.a. (2020) beschreven als een houding van 'buiten de wet' te staan, een vorm van rechtsbewustzijn die in de 'legal consciousness' literatuur nog onderbelicht is gebleven.

De voorwaarden die aan sociale rechten worden gesteld, kunnen ook hinderpalen vormen om uit de armoede te ontsnappen. Ze kunnen het dagelijks leven van kwetsbare mensen verder belasten met een aaneenschakeling van stress-situaties die hen beletten om hun leven te plannen op langere termijn. Het sociale investeringsperspectief zou daarentegen toekomstgerichte maatregelen moeten aanmoedigen. Dit veronderstelt financiële planning en een zekere stabiliteit in de tijd. Vandaag de dag zien we een toename van noodsituaties, bijvoorbeeld in de huisvestingssector, waar het aantal daklozen toeneemt, of in de gezondheidszorg, waar spoeddiensten voortdurend overbelast zijn. Deze prevalentie van noodsituaties is niet alleen in het heden, maar vooral ook voor de toekomst zeer problematisch. Het is daarom belangrijk om sociale rechten uit de sfeer van de noodhulp te houden.

De Munck e.a. (2025) wijzen bovendien op de belangrijke rol van intermediairen bij de implementatie van de sociale bescherming in de praktijk. Rechten worden 'gefilterd' door communicatie in praktijksituaties. Er is voortdurend behoefte aan interpretatie van hun betekenis. Wie heeft recht op welke goederen en diensten, en onder welke voorwaarden? Deze voortdurende herinterpretatie van rechten vindt plaats in rechtbanken, OCMW's, verenigingen en sociale diensten. Daarbij is de rol van de intermediairen (juristen, ambtenaren, maatschappelijk werkers, artsen enz.) in de toegang tot het recht cruciaal. Deze activiteiten brengen aanzienlijke transactiekosten met zich mee. Financiële steun voor toegang tot rechtbanken en gerechtshoven is slechts één aspect van het probleem van de toegang tot rechten. Bemiddelingsdiensten, ondersteuning bij onderhandelingen en ondersteuning bij administratieve procedures zijn eveneens van essentieel belang voor kwetsbare groepen.

Kortom, het recht op sociale bescherming kan ambiguë effecten hebben op de capaciteiten van mensen in armoede: het verhoogt in principe hun toegang tot financiële hulpbronnen, maar het kan anderzijds ook hun vrijheid beperken door voorwaarden op te leggen, en zelfs negatieve neveneffecten hebben op andere sociale basisrechten.

In het 'triangulatie-proces' met diverse stakeholders, waaronder verenigingen waar armen het woord nemen, georganiseerd door het interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede, werd ook gewezen op de voordelen van ex-ante armoedetoetsen. Daarbij worden voorstellen van wetten en maatregelen eerst geconfronteerd met de terreinkennis van degenen die ze moeten toepassen en met de ervaringskennis van mensen in armoede aan wie ze ten goede zouden moeten komen, in functie van de effectiviteit van rechten. Met de armoedetoets beschikt men over een instrument dat veel meer, en op een meer systematische manier, op de verschillende beleidsniveaus kan toegepast worden (Demonty et al. 2025).

Sociale bescherming: hangmat, springplank of valkuil?

Met het bovenvermelde panel onderzochten Mergoni e.a. (2024) aan de hand van multivariate Cox-regressies de invloed van diverse soorten en niveaus van sociale uitkeringen op indicatoren van armoede. We zetten de belangrijkste bevindingen op een rij:

1. Er is 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. Daardoor zijn de risico's op schuldenlast en materiële deprivatie in deze laatste sectoren merkkelijk hoger.
2. De ontsnappingskans uit materiële deprivatie is significant lager bij personen met een beperking en leefloontrekkers, wat wijst op een 'valkuil-effect' eigen aan deze inkomensgetoetste uitkeringsstelsels.
3. Analyseren we het effect van de uitkeringshoogte (bij sociale uitkeringstrekkers) in 2008 op hun situatie in de volgende jaren, dan stellen we het volgende vast
 - a. Arme huishoudens in 2008 ontsnapten de jaren nadien gemakkelijker uit armoede wanneer de uitkering van een individu uit het huishouden een 'normaal' niveau had dan wanneer ze 'laag' wasⁱⁱ.
 - 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.

Deze bevindingen samen laten ons toe om alvast te besluiten dat hogere uitkeringen de ontsnappingskans uit armoede eerder versnellen dan vertragen, wat de 'hangmat'-hypothese weerlegt. Het idee dat uitkeringen laag moeten gehouden worden om mensen sneller aan het werk te krijgen (de 'werk moet lonen' theorie) wordt door onze analyse tegengesproken.

Conclusie en aanbevelingen

In termen van beleidsagenda kan men uit dit onderzoek volgende strategische keuzes afleiden:

- (a) De ideale sociale bescherming is een universele bescherming: vermijd 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 de complexiteit van de wetgeving en verhoogt daardoor de drempels voor de rechthebbenden; het creëert 'nevencategorieën' die in meer preciaire vormen van sociale bescherming terechtkomen of zelfs helemaal onbeschermd in de marge van de samenleving belanden. 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 ca. 46% bedraagt spreekt boekdelen: het getuigt van een ernstige mismatch tussen de regelgeving en de behoeften van de doelgroep.
- (b) Het is normaal dat burgerschap naast basisrechten ook plichten inhoudt. Maar de vaststelling dat de druk op langdurig werklozen en leefloners in de voorbije 20 jaar stelselmatig is toegenomen doet niet alleen de vraag rijzen naar de proportionaliteit tussen rechten en plichten, maar ook naar het gelijkheidsbeginsel: zou men dezelfde eisen bv. willen opleggen aan kortstondig werklozen? De capabiliteitentheorie van Sen leert ons dat het opleggen van plichten en voorwaarden op zich een beperking van het welzijn van burgers inhoudt. Als dat dan vooral

gebeurt bij de meer kwetsbare groepen roept het vragen op naar de balans tussen rechtvaardigheid en efficiëntie in de sociale bescherming. Is men niet tegelijk armoede aan het bestrijden en aan het versterken?

- (c) Wat het niveau van uitkeringen betreft, pleit ons onderzoek voor een verhoging, zonder dat we een uitspraak kunnen doen over een optimaal niveau. Alleen van de pensioenen 'in het algemeen' (dus met voorbehoud voor de lagere) konden we zeggen dat ze de betrokken huishoudens voldoende beschermen tegen schuldenlast en deprivatie.
Hogere uitkeringen in de andere sectoren (invaliditeit, werkloosheid, handicap, leefloon) impliceren uiteraard een budgettaire meerkost, maar ze genereren vanuit sociaal investeringsperspectief ook een terugwinningseffect, omdat ze huishoudens veerkrachtiger maken en in staat stellen om op eigen kracht (door versnelde werkhervatting of verminderde kans op uitval) in hun levensonderhoud te voorzien.
- (d) Wat de tijdsdimensie betreft, zou sociale bescherming gebaseerd moeten zijn op een preventieve (investerings)benadering in plaats van op een curatieve (compensatie)benadering in noodsituaties.
Overheidsbeleid kan investeringen en voorzorgsmaatregelen stimuleren wanneer het middelen verschaft voor stabiliteit en investeringen op middellange en lange termijn (basisonderwijs, kinderdagverblijven, beroepsopleiding, stabiele huisvesting, stabiele uitkeringen, enz.
- (e) De overheid moet zich niet alleen bekommeren om de rechten 'an sich', maar ook om de vertaling ervan naar de gebruikers toe. Deze communicatie verloopt via tussenpersonen die zowel facilitators als obstakels kunnen zijn. Ondersteuning van de ontwikkeling van toegankelijke, competente juridische bemiddelingsdiensten die rechtstreeks met de betrokken personen samenwerken, 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.

Lees meer

Ansaloni, V., Ruelens, A., Nicaise, I., & Goubin, S. (2021). *Accessibility and adequacy of Belgian social protection from a social investment perspective*. Re-InVEST.be research paper 1.1.2, HIVA, 60p.

Ansaloni V., Aprea M., De Smedt L., Gallo G., Nicaise I., Raitano M. (2023), *Estimating undercoverage and non-take-up of minimum incomes schemes: methodological issues and two national case studies*, Eur. Commission (Social Situation Monitor) / ICF / KU Leuven (HIVA), 54p.

Coene J. (2025), Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd, in: Coene J., Degerickx H., Dewilde C., D'Hertoghe M., Ghys T., Hubeau B., Marchal S., Remmen R., & Van Hootegem H. (red., 2025), *Armoede en ongelijkheid – Jaarboek 2025*, Acco, p.435-540

Demonty F., de Vaal D., Stroobants V., Van Hootegem H. (2020), *Elementen van sociale bescherming op basis van overleg met actoren in de strijd tegen armoede*, Re-InVEST.be Deliverable D1.3.1. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

Demonty F., Stroobants V., Van Hootegem H. (2025). *Rethinking social protection: a socio-constructivist perspective. Elementen van sociale bescherming op basis van overleg met actoren in de strijd tegen armoede*, Re-InVEST.be Deliverable D1.3.2, Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

De Munck, J., Pardoën, L. (2023). *Constitutionnalisation et mise en œuvre des droits sociaux. Une approche par la conscience du droit et les capacités*. (Délivrable 1.2.2. et 1.2.3). HIVA-KU Leuven / CRIDIS-UC Louvain.

De Munck, J., Pardoën L., Printz, A. (2025). *Constitutionnalisation de la protection sociale et pluralisme juridique*. (Délivrable 1.2.4). HIVA-KU Leuven / CRIDIS-UC Louvain.

De Munck, J., Ringelheim, J., Rosenzweig, M. (2020). *Repenser la protection sociale une approche fondée sur les droits humains et les capacités* (Délivrable 1.2.1). HIVA-KU Leuven / CRIDIS-UC Louvain.

Mergoni A., Nicaise I. (2024), Mobiliteit in en uit armoede in België op lange termijn: een analyse voor de periode 2008-2017, in: Coene J., Degerickx H., Dewilde C., Ghys T., Hubeau B., Marchal S., Remmen R., & Vandenhoele W. (red.), *Armoede en ongelijkheid – Jaarboek 2024*, Acco, p.83-106

Mergoni, A., Nicaise I., Ruelens A. (2024), *Rethinking social protection from a social investment perspective: the impact of social protection on the long-term economic resilience of households*, Leuven: HIVA, Re-InVEST.be Report 1.1.3b, 47p.

Gegevens

Auteurs

Ides Nicaise, Anna Mergoni, Valeria Ansaloni, Anna Ruelens, Silke Goubin (KU Leuven HIVA)

Jean De Munck, Léonard Pardoën, Julie Ringelheim, Matthias Rosenzweig, Antoine Printz (UC Louvain – CRIDIS)

Henk Van Hootegem, Veerle Stroobants, David de Vaal, François Demonty (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting)

Contact

Nicaise, Ides

KU Leuven / HIVA

e-mail: ides.nicaise@kuleuven.be

<https://hiva.kuleuven.be/sites/reinvestbe>

Eindnoten:

ⁱ <https://hiva.kuleuven.be/sites/reinvestbe>

ⁱⁱ De hoogte van een uitkering wordt 'normaal' genoemd wanneer ze op *individueel niveau* minstens 60% van de armoede bedraagt, en 'laag' wanneer ze daaronder ligt. Noteer dat het effect op de armoedesituatie (in de volgende jaren) op *gezinsniveau* berekend wordt. Er is dus geen sprake van tautologie, omdat het effect van individuele uitkering in 2008 op de armoedesituatie op gezinsniveau in volgende jaren geschat wordt.