

A

ARMOEDE IN BELGIË EN NEDERLAND

Gepubliceerd in *Ons Erfdeel* 2009/3.

Zie www.onserfdeel.be of www.onserfdeel.nl.

Nederland heeft anno 2009 minder armen dan België. Toch waren beide landen op dat punt lange tijd elkaars gelijken. Nederland en België zijn ook ongeveer altijd even rijk geweest en hebben ook altijd een ongeveer even groot aandeel van hun rijkdom aan sociale uitgaven besteed. Wat is er misgelopen in België?

EEN VERGELIJKING

Armoede is een relatief begrip: het hangt af van de rijkdom van de omgeving. “Arm zijn” wordt hier gedefinieerd als: een inkomen hebben dat lager ligt dan 60 procent van het gemiddelde inkomen in het land in kwestie. Dat is de meest gebruikte Europese norm. Voor Vlaanderen bedraagt die momenteel zo’n 822 euro per maand voor een alleenstaande. In Nederland ligt die grens iets hoger. Soms wordt ook 50 procent als grens genomen. Dat is een hardere grens. Het kan zijn dat die meer overeenkomt met de grens die een lezer zelf in zijn gedachten hanteert. De cijfers van het aantal armen liggen dan lager, maar dat is zo in beide landen; dit levert dus geen groot verschil op voor de algemene conclusies.

De afgelopen jaren daalde het aantal armen in de totale bevolking in Nederland van 12 naar 10 procent. In België bleef het percentage vrij stabiel op ongeveer 15 procent, de helft meer. De verschillen tussen Nederland en België zijn nog groter voor de gepensioneerde bevolking. In Nederland ligt het inkomen van 6 procent van de senioren onder de armoedegrens, in België is dat 23 procent, bijna viermaal meer. Dat bevestigde de Belgische federale staatssecretaris van Armoedebestrijding, Jean-Marc Delizée (PS) nog recentelijk in het federale Kamer.

GUY TEGENBOS

werd geboren in 1949 te Ukkel. Studeerde politieke wetenschappen aan de Universiteit Antwerpen en de K.U. Leuven. Is sinds 1984 verbonden aan de krant *De Standaard*, eerst als sociaal en later als politiek redacteur en nu als *senior writer Wetstraat*.

Adres: Bevrijdingsstraat 17, B-2200 Herentals

Tot in de jaren negentig presteerden België en Nederland op beide punten vergelijkbaar. Ze zaten toen, meldt het Centrum voor Sociaal Beleid (CSB) van de Universiteit Antwerpen, in de topgroep, samen met de Scandinavische landen. Anno 2009 behoort Nederland nog bij de top. België niet meer.

Een voor de hand liggende verklaring is er niet. Beide landen zijn immers ongeveer even welvarend en spenderen vergelijkbare aandelen van hun rijkdom aan sociale uitgaven en pensioenen. Een recente CSB-studie over heel Europa, bevestigt dat Nederland ongeveer evenveel uitgeeft als België zowel aan algemene sociale uitgaven als aan pensioenen en dat het daarmee veel lagere armoedecijfers realiseert dan België. Het Nederlandse sociaal systeem is dus efficiënter. Het CSB zet onder meer het aandeel van de rijkdom (bruto binnenlands product) dat landen spenderen aan sociale uitgaven af tegen het aandeel van de bevolking dat onder de armoedegrens valt. Het aandeel van de rijkdom dat naar sociale uitgaven gaat, is in België en Nederland ongeveer even hoog (om en bij de 27 procent), maar Nederland behaalt daarmee een armoedecijfer van goed 10 procent en België een van 15 procent, bijna de helft meer. Dezelfde berekening werd gemaakt voor de overheidsuitgaven voor pensioenen en het aantal armen onder de gepensioneerden: de verschillen zijn nog groter: beide landen spenderen eenzelfde aandeel van hun nationale rijkdom (zowat 9 procent van het bruto binnenlands product) aan pensioenen; Nederland bereikt daarmee dat maar 6 procent van zijn gepensioneerden nog onder de armoedegrens valt, in België is dat 23 procent.

DE BEDRAGEN

Voor dat verschil is een eerste, directe verklaring te vinden. De sociale uitkeringen, en zeker de minimumuitkeringen, liggen in België een stuk lager dan in Nederland. Dat kan men opmaken uit allerlei ingewikkelde vergelijkingen van de diverse nooit helemaal vergelijkbare uitkeringsstelsels. Maar het wordt in één oogopslag duidelijk als het ultieme vangnet — in Nederland de bijstandsuitkering, in België het leefloon — onder de loep wordt genomen.

Een alleenstaande Nederlander, ouder dan 21 maar jonger dan 65, die geen ander inkomen of sociale uitkering heeft en geen vermogen bezit, heeft hoe dan ook recht op de minimale uitkering van het vangnet dat de bijstandsuitkering is. Deze bedraagt 636 euro per maand plus maximaal 254 euro gemeentelijke toeslag; samen 891 euro (ongeveer de 60%-armoedegrens). Een Belg heeft in identieke omstandigheden recht op wat in zijn land het leefloon heet, en dat bedraagt 711 euro (14 procent lager dan de Europese armoedegrens van 822 euro in België). Er is dus een verschil van 180 euro per maand. Voor een gehuwd paar is het Nederlandse cijfer 1.273 euro, het Belgische 948 euro. Het verschil bedraagt 325 euro per maand. Het beschermingsniveau ligt dus een stuk lager in België; het ligt zelfs systematisch onder de armoedegrens. De uitkering die moet verhinderen dat mensen arm worden, is zo laag dat wie ervan moet leven, per definitie arm blijft. De bedragen voor gepensioneerden verschillen wat, maar *mutatis mutandis* blijft de conclusie dezelfde.

WERKZAAMHEIDSGRAAD

Hoe is het te verklaren dat de Belgen ongeveer evenveel uitgeven aan algemene sociale bescherming en aan pensioenen als de Nederlanders, maar dat ze veel lagere bedragen ontvangen? België heeft, in vergelijking met Nederland, veel meer mensen die niet van een inkomen uit arbeid leven, maar geheel of ten dele leven van uitkeringen. Als de overheden van beide landen ongeveer evenveel van hun rijkdom daaraan spenderen, moeten de bedragen die België uitkeert wel flink lager zijn.

Een blik op de werkloosheidscijfers zegt al iets. De Eurostat-cijfers melden een werkloosheid van 2,1 procent in Nederland, en in België één die driemaal groter is: 6,6 procent.

De cijfers over de werkzaamheidsgraad zijn duidelijker. Die geven weer hoeveel mensen tussen 15 en 64 jaar een baan hebben. Het Vlaams Steunpunt Werk en Sociale Economie (Steunpunt WSE) geeft voor Nederland voor 2001 het cijfer 74,1 procent en voor België 59,9 procent. Sindsdien zijn de cijfers in beide landen gestegen. Nederland zou nu rond de 80 procent zitten, België rond de 63 procent. Het verschil bedraagt dus meer dan 15 procentpunten. De keerzijde van deze medaille is dat in Nederland rond 20 procent (25 procent in 2001) van de volwassenen niet werkt en dus vermoedelijk een uitkering geniet, en in België 37 procent (40 procent in 2001).

Dat betekent dat in Nederland veel meer mensen via hun arbeid een inkomen verdienen, en dat dus ook veel meer mensen sociale bijdragen en belastingen betalen om veel minder niet-werkenden een uitkering te bezorgen. In België daarentegen verdienen veel minder mensen via arbeid een inkomen; ze zijn dan ook met veel minder om de sociale bijdragen en belastingen te betalen waarmee aan veel meer mensen dan in Nederland uitkeringen betaald moeten worden.

ACTIVERING

Heeft dit te maken met de volksaard? Met de lucht of de bodem in beide landen? Met het calvinisme en het katholicisme? De verklaring zit in allerlei sociale en economische en juridische verschillen tussen beide landen. Maar de belangrijkste verklaring zit zeker in het beleid dat gevoerd is. Nederland voert al sinds de jaren tachtig en vooral sinds de jaren negentig een sterk “activeringsbeleid”. Wie van een uitkering leeft, werd in de loop der jaren almaar harder aangespoord om weer werk te zoeken en te vinden. Het systeem was daar ook van oudsher op gericht. Werkloosheidsuitkeringen, om maar een voorbeeld te noemen, zijn er beperkt in de tijd.

In België is die activering pas het laatste decennium geleidelijk aan op gang aan het komen, en in het zuidelijke landsdeel pas de allerlaatste jaren; werkloosheidsuitkeringen zijn nog onbeperkt in de tijd; het stelsel van de ziekte-uitkeringen remt werkhervatting nog altijd af; vervroegde uittredingsstelsels zoals het brugpensioen zijn nog altijd in zwang. De activering is veel minder ver gevorderd.

ECONOMISCH SUCCESRIJKER

Nederland heeft het de afgelopen jaren bovendien iets makkelijker dan België om zijn goede sociale positie te handhaven of te verbeteren. Het kende een sterkere economische groei in de afgelopen tien jaar. In 1999 hadden de landen volgens Eurostat een sterk op elkaar lijkend welvaartsniveau: een bruto binnenlands product van 23.300 euro per hoofd in Nederland en een van 21.900 per hoofd in België; een verschil van amper 6 procent. In 2008 is dat verschil verdubbeld tot 12 procent: 33.400 euro per hoofd in Nederland en van 29.700 per hoofd in België. Niet alleen sociaal maar ook economisch was Nederland succesrijker.

DE GELDKOUS EN DE BAKSTEEN IN DE MAAG

Toch moeten enkele relativeringen aangebracht worden. De inkomens- en armoede-cijfers die hier gehanteerd worden, zijn de Europese SILC-cijfers (Statistics on Income and Living Conditions van Eurostat die instituten als CBS, CSB en de studiedienst van de Vlaamse Regering ook gebruiken). Die handelen in principe alleen over de zichtbare monetaire inkomensstromen. De geldkous — wat ouderen in hun leven

bijvoorbeeld individueel gespaard hebben en wat niet in een maandelijks rente of zo opduikt — komt niet naar boven in deze cijfers. Dat zal niet over grote bedragen gaan — bescheiden inkomens sparen ook bescheiden — maar in een vergelijking België-Nederland kan dat toch enige relevantie hebben: Nederlanders sparen georganiseerd, via pensioenfondsen bijvoorbeeld en dat komt tevoorschijn in de SILC-cijfers; Belgen leggen vaak individueel een appeltje voor de dorst opzij en dat duikt niet op in de SILC-gegevens.

Een iets grotere afzwakking van de armoedever schillen, onder meer bij bejaarden, kan voortkomen uit een bijzondere vorm van sparen: Belgen, zeker Vlamingen, ook die met een bescheiden inkomen, zijn vaker eigenaar van hun woning dan hun Nederlandse evenknieën. Ze hebben een “baksteen in de maag”, luidt het gezegde. Ook dat duikt niet op in de SILC-gegevens. Dat vermindert in elk geval voor de huiseigenaars onder de bejaarden, de behoefte aan een financieel inkomen; hun inkomen zou eigenlijk verhoogd moeten worden met een fictief huurbedrag. Ook het effect daarvan moet niet overdreven worden, maar het is er. Maar deze situatie kent ook een keerzijde. De toestand van de niet-eigenaars onder de Belgen is des te erger; het aantal sociale huurwoningen is zeer beperkt; de meeste armen moeten huren op de privémarkt en België kent geen stelsel van huursubsidies zoals Nederland.

Er moet nog op een derde mogelijke afzwakking van de SILC-verschillen gewezen worden. Omdat zijn uitkeringen zo laag zijn en het land niet wist hoe de inkomens van de armen te verhogen, heeft België er zich op toegelegd een aantal uitgaven voor de lage inkomens te doen dalen. In de gezondheidszorg betalen zij veel minder een eigen bijdrage; maar er zijn ook lagere tarieven opgelegd voor lage inkomens aan de privé-nutsbedrijven: lage inkomens betalen minder voor gas, elektriciteit, voor de telefoon, enzovoort. Die worden betaald door de rijkere gebruikers waarop de maatschappijen hun kosten dan afwentelen. Nederland heeft zulke regelingen ongetwijfeld ook, maar het is niet te berekenen in welke mate en welke gevolgen deze hebben voor de cijfers die hier gehanteerd worden.

HET PENSIOENSTELSEL

Belangrijk is ook het grote verschil tussen de pensioenstelsels in de twee landen. Nederland heeft een dubbel pensioensysteem. Het basispensioen is een volksverzekering; iedere Nederlander valt eronder omdat hij burger is, dit wil zeggen: wettig in Nederland woont en dus geacht wordt te voldoen aan alle wettelijke vereisten zoals het betalen van belastingen en sociale bijdragen. Wie 65 wordt in Nederland, krijgt van de Nederlandse staat een basispensioen, evenredig met het aantal jaren dat hij (wettig) in Nederland gewoond heeft: 966 tot 1.122 euro per maand voor een alleenstaande en 1.122 tot 1.346 voor twee gehuwden. Daarbovenop hebben de meeste

Nederlanders die gewerkt hebben, in hun bedrijf of overheidsdienst gespaard voor een aanvullend bedrijfspensioen. Die Nederlandse pensioenfondsen behoren tot de sterkere in de wereld.

Het Belgische pensioensysteem was in elk geval tot voor kort een “eenheidssysteem”: aanvullende pensioenen waren een zeldzaamheid; het wettelijk pensioen diende tegelijk om een basisinkomen te verzekeren, en om je levensstandaard te behouden na de pensionering (het pensioen in relatie houden met je vroeger verdiende salaris). Het Belgische pensioensysteem is geen volksverzekering maar nog een beroepsverzekering zoals in de allereerste “Bismarckiaanse” sociale zekerheidsstelsels. Je hebt enkel recht op pensioen als je gewerkt hebt, en je pensioen is evenredig met het aantal jaren dat je gewerkt hebt en met het loon dat je hebt verdiend.

De jongste veertig jaar is zwaar gesleuteld aan het pensioenstelsel van de Belgische werknemers zonder de theoretische logica ervan te veranderen. Wie gewerkt heeft en een tijdlang van een ander uitkeringsstelsel leefde (werkloosheid, ziekte, loopbaanonderbreking, brugpensioen, ...) — en dat waren nogal wat mensen — krijgt voor die jaren ook wel wat pensioen, zij het minder. Maar om dat betaalbaar te maken, werd de relatie tussen het pensioen en de hoogte van het vroegere loon, geleidelijk aan sterk afgezwakt. Door de massale en langdurige werkloosheid en de vele mensen die lange tijd in andere uitkeringsstelsels “verbleven”, moest de relatie met het vroeger verdiende loon voor de anderen zodanig afgezwakt worden, dat alle werknemerspensioenen tenderen naar een laag basispensioen dat bijna gelijk is voor iedereen.

De pensioenen die de jongste jaren ingingen, waren volgens de Belgische Rijksdienst voor Pensioenen (RVP) voor ruim een derde gebaseerd op “niet gewerkte dagen”. Enkel wie een volledige loopbaan of bijna een volledige werkloopbaan heeft gehad als werknemer met een behoorlijk loon, komt nog boven een pensioen van 1.200 à 1.300 euro uit. Het gemiddelde pensioen van een werknemer bedraagt maar 1.000 euro. Cru gezegd moet je in België 35 jaar gewerkt hebben om het basispensioen te krijgen dat je in Nederland sowieso krijgt als burger.

VROUWEN

Bijzonder erg is de toestand voor veel Belgische vrouwen. Velen van hen die de afgelopen decennia en ook de komende jaren op pensioen gaan in België, werkten maar een beperkt aantal jaren en erg vaak deeltijds. Hun loopbanen zijn zeer beperkt en vaak genoten zij nog niet van de stelsels zoals de loopbaanonderbreking die hun niet-gewerkte jaren ten dele laten meetellen in de berekening van het pensioen. Hun pensioenen zijn dan ook zeer laag en benaderen de armoedegrens vaak niet eens. Hun Nederlandse zusters genieten hoe dan ook allen het basispensioen.

TWEEDE PIJLER

Pas in de jaren negentig is een wetgeving tot stand gekomen die aanvullende bedrijfspensioenen voor werknemers in België aanmoedigt. In Nederland hoort de tweede pensioenpijler al decennia wezenlijk tot het pensioenstelsel voor bijna de gehele werkende bevolking. Sinds 2000 begint de opbouw van een aanvullend pensioen toe te nemen in België; nu spaart ongeveer de helft van de werknemers er voor zo'n aanvullend pensioen, maar het duurt minstens twintig jaar voor dat serieuze bedragen oplevert.

De pensioenen van de vast benoemde ambtenaren in België zijn qua hoogte vergelijkbaar met die van de ambtenaren in Nederland. Bij hen zal niet veel armoede voorkomen. In het onderwijs en de magistratuur in België is het overgrote deel van het personeel vast benoemd; in de gewone ambtenarij echter maar de helft; de niet vast benoemden onder hen hebben maar het pensioen van een Belgische werknemer, en dat ligt laag.

De zelfstandigenpensioenen in België behoren bij de laagste in Europa. Ze zijn in de afgelopen decennia wel wat opgetrokken. De zelfstandigen in België wensten een apart pensioenstelsel te behouden, en wilden er geen hogere sociale bijdragen voor betalen. Die pensioenen liggen dus extreem laag. Na een loopbaan van 35 à 40 jaar komen ze nu in de buurt van de armoedegrens. Een meerderheid van de zelfstandigen, zeker degenen die min of meer goed boerden, heeft zelf een aanvullend pensioen opgebouwd. De minder succesvollen onder hen niet, en in deze groep is de armoede na pensionering zeer groot.

REGIONALE VERSCHILLEN

De belangrijkste opmerking die we nog moeten maken over de armoede in België en Nederland gaat over de interne regionale verschillen.

De regionale verschillen in Nederland inzake armoede en verwante indicatoren, zijn beperkt. Het Nederlandse Centraal Bureau voor de Statistiek signaleert verschillen in werkloosheid die variëren van 2,5 procent in de provincie Utrecht tot 5 procent in Friesland. De Belgische werkloosheid varieert in dezelfde Eurostat-definitie van 4 procent in Vlaanderen tot 9,9 procent in Wallonië en 13 procent in Brussel.

Het Nederlands CBS-rapport over de armoede (2008) signaleert dat het aandeel armen in de bevolking in de Nederlandse gemeenten varieert van 1 tot 14 procent. In de kaarten ervan zijn geen wezenlijke regionale concentraties van gemeenten met hoge armoede te onderscheiden; alleen de grootste steden springen eruit.

In België springen de grote steden er ook uit, maar er zijn wel regionale concentraties en regionale verschillen. Grote zelfs. De armoedegraad in Vlaanderen benadert die van Nederland: 11 procent volgens de studiedienst van de Vlaamse Regering. Wallonië (18 procent armen) en Brussel (27 procent armen) behoren tot een andere categorie. Dat blijkt ook uit de statistieken van de federale dienst Maatschappelijke

Integratie: in Vlaanderen ontvangt 0,36 procent van de bevolking het leefloon, in Wallonië 1,07 procent (driemaal meer), in Brussel 2,19 procent (zesmaal meer).

Die verschillen binnen België hebben manifest te maken met de verschillen in werkzaamheidsgraad tussen de drie regio's of deelstaten. Tot 1980 waren werkloosheidsgraad en werkgelegenheidsgraad in die drie gewesten min of meer gelijk. Sindsdien zijn ze sterk uiteengegroeid. Vlaanderen deed het sindsdien almaar beter (64 procent in 2001), Wallonië (56 procent) en Brussel (54 procent) deden het minder goed.

1980 is ook het jaar waarin de deelstaten geleidelijk meer bevoegdheden inzake sociaal en economisch beleid gekregen hebben. Die verschillen die sindsdien gegroeid zijn, hebben minstens ten dele te maken met het verschillend beleid dat de deelstaten voerden, inzake economische ontwikkeling maar vooral ook wat betreft activering van niet-werkenden.

Voor één domein dat nog geheel federaal aangestuurd wordt, de pensioenen, zijn er geen verschillen in armoedecijfers voor de drie regio's: ze zijn identiek en hoog: 23 procent van de gepensioneerden krijgt een uitkering die lager is dan wat nodig is om uit de armoede te blijven.

Het Nederlands sociaal stelsel is efficiënter in het beschermen van de bevolking tegen armoede dan het Belgische: met een vergelijkbare welvaart en een vergelijkbare inzet van middelen, realiseert Nederland een veel lagere armoedegraad (10 procent) dan België (15 procent).

De verklaring zit in eerste instantie in het feit dat de Belgische uitkeringsbedragen lager zijn. Dat heeft op zijn beurt vooral te maken met de lagere werkzaamheidsgraad in België: er zijn zoveel uitkeringstrekkers en zo weinig werkenden dat het onmogelijk is de uitkeringen substantieel te verhogen.

Binnen België bestaan veel grotere regionale armoedever verschillen dan binnen Nederland. Die grote verschillen hebben ook vooral met de activiteitsgraad te maken. De toestand in Vlaanderen is veel minder dramatisch dan die in Wallonië en Brussel. Uiteindelijk leunt Vlaanderen qua armoede erg dicht aan bij Nederland, behalve voor de armoede onder de gepensioneerden.

INTERNET

www.cbs.nl

www.mi-is.be

www.st-ab.nl

www4.vlaanderen.be/dar/svr

www.centrumvoorsociaalbeleid.be

www.rvponp.fgov.be

www.steunpuntwse.be

epp.eurostat.ec.europa.eu