

Erasmus School of
Social and
Behavioural Sciences



Het armoedevraagstuk en de tragiek van de welvaartstaat: zeven voorstellen voor een nieuw sociaal contract

Van Doorn Essay

Prof.dr. Bea Cantillon

Deze tekst verschijnt ook in de reeks Standpunten van de Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten

Colofon

Het armoedevraagstuk en de tragiek van de welvaartstaat

zeven voorstellen voor een nieuw sociaal contract.

Bea Cantillon

Uitgave

Erasmus School of Social and Behavioural Sciences (ESSB)

Rotterdam, december 2021

Vormgeving

PanArt communicatie en mediadesign

Fotograaf

Jan van der Ploeg

Druk

OBT

ISBN

978-90-75289-59-6

©Erasmus School of Social and Behavioural Sciences, 2021

©Bea Cantillon, Antwerpen, 2021

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door print-outs, kopieën, of op welke manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Het armoedevraagstuk en de tragiek van de welvaartstaat: zeven voorstellen voor een nieuw sociaal contract

Prof.dr. Bea Cantillon

Universiteit Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck

In 2020 leerstoelhouder van de professor Jacques van Doorn
wisselleerstoel & NIAS-KNAW Van Doorn Fellow

Essay

in het kader van de prof.dr. J.A.A. van Doorn leerstoel
NIAS-KNAW Van Doorn Fellowship

NIAS-KNAW

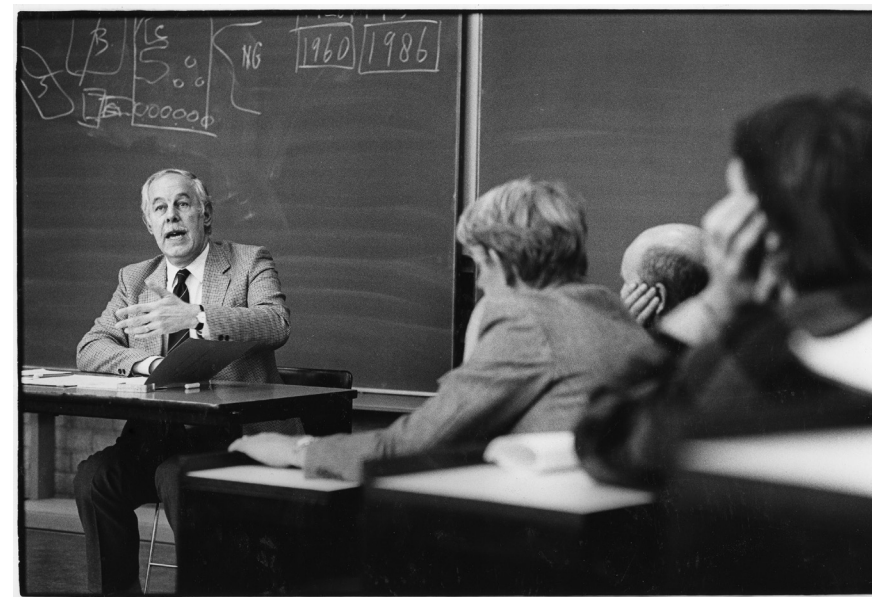
NIAS-KNAW is een intellectuele vrijhaven en stimuleert interdisciplinair en nieuwsgierigheidsgedreven onderzoek in de sociale - en geesteswetenschappen. NIAS biedt tijdelijke fellowships aan academici, journalisten, kunstenaars en schrijvers, die samenkomen in een omgeving waar kennisdeling centraal staat. Opgericht in 1971, is het het oudste Institute for Advanced Study van Europa. NIAS is een instituut van de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW).



Prof.dr. J.A.A. van Doorn wisselleerstoel

De prof.dr. J.A.A. van Doorn leerstoel is een eerbetoon aan professor Jacques van Doorn, grondlegger van de opleiding Sociologie en vele jaren decaan van de Faculteit der Sociale Wetenschappen (FSW) bij de toenmalige Nederlandse Economische Hogeschool, nu Erasmus Universiteit Rotterdam.

Van Doorn was een van de grootste Nederlandse sociologen van na de Tweede Wereldoorlog. De invloed van Jacques van Doorn op de Nederlandse sociologie en in het bijzonder op de Rotterdamse sociologie was groot. Hij overleed op 14 mei 2008. De wisselleerstoel is ingesteld door de decaan van de Erasmus School of Social and Behavioural Sciences (voorheen FSW) en het Departement Bestuurskunde en Sociologie in samenwerking met Netherlands Institute for Advanced Study in the Humanities and Social Sciences (NIAS-KNAW).



Overzicht leerstoelhouders tot en met 2021:

Prof.dr. Mark Bovens

Prof.dr. Kees Schuyt

Prof.dr. Everlyn Ruppert

Prof.dr. Bea Cantillon

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	7
2. Het armoedevraagstuk in de rijke welvaartsstaat.....	10
3. De structurele oorzaken voor de falende welvaartsstaat.....	24
4. Zeven voorstellen voor een vernieuwd sociaal contract	46
Bibliografie.....	49

1. Inleiding

Deze reflecties komen voort uit meer dan 40 jaar onderzoek naar armoede en beleid in de welvaartsstaat. In deze lange periode is er veel gezegd en geschreven over het concept en de meting van de armoede¹; over de effecten van opeenvolgende crisissen; over het belang van werk, sociale zekerheid en fiscaliteit; over de voortreffelijkheid van het Rijnlandmodel; over de prestaties van de Nederlandse en de Belgische welvaartsstaat in vergelijking met elkaar en met andere landen. Achteraf gezien, doorheen conjuncturele golven en grote verschillen tussen landen, met de focus op relatieve inkomensarmoede binnen de bevolking op actieve leeftijd, en met de blik op de gemeenschappelijkheid van *slow trends*, is het algemene beeld teleurstellend.

In de wereld van rijke welvaartsstaten was er de voorbije decennia groei van inkomens, groei van werk en groei van sociale uitgaven. Verzorgingsstaten werken harder dan ooit tevoren. Ze waren (in meerdere of mindere mate) ook wendbaar en wisten zich aan te passen aan grote sociale en economische transformaties. Met de 'actieve welvaartsstaat' of 'sociale investeringsstaat' was er zelfs sprake van een ware paradigmawisseling. En toch is de welvaartstaat - niet alleen in België, in Nederland maar ook elders in het rijke Westen - al verscheidene decennia aan de verliezende hand in de strijd tegen de relatieve inkomensarmoede onder de bevolking op actieve leeftijd². Bij mensen met een lage scholing, bij werkarme gezinnen maar ook bij werkenden is de relatieve inkomensarmoede al vele jaren en in vele landen aan een trage maar gestage opmars bezig. Tussen landen zijn er grote verschillen in het niveau, de snelheid en de periodiciteit van de stijgende trends maar overall, ook in de meest performante landen, lukt het al vele jaren niet meer om iedereen mee te krijgen.

1 Over het concept en de meting van de relatieve inkomensarmoede zie Atkinson et.al., 2001 en Decancq et.al., 2014.

2 De focus hier is op relatieve inkomensarmoede maar doorheen de tekst gebruiken we ook alternatieve maatstaven. Zie voor België de opeenvolgende rapporten van de FODSZ The evolution of the social situation and social protection in Belgium, 2021 (<https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/en/publications/silc/silc-analysis-social-situation-and-protection-belgium-2020-en.pdf>); voor de ontwikkelingen in Europa zie B. Cantillon & F. Vandenbroucke, 2017; B Cantillon, T. Goedemé & J. Hills, 2019 en G. Fisher & R. Strauss, 2021 en verscheidene rapporten van de OESO voor een beeld van veranderingen wereldwijd. Voor Nederland zie de rapporten van het CBS (<https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2019/50/armoede-en-sociale-uitsluiting-2019>).

Dit houdt niet alleen verband met samenlevingen die weerbarstiger zijn geworden (onder meer door meer migratie en individualisering). En ook niet alleen met foute beleidskeuzes hier en daar. Er is meer aan de hand. De grote economische, sociale en demografische transformaties van de voorbije decennia hebben het armoede reducerende potentieel van de naoorlogse welvaartsstaat *structureel* aangetast. De groeiende armoede in rijke welvaartsdemocratieën is daarom een *systemisch* probleem, dat betekent a) samenhangend met de basiskenmerken ervan en b) de inrichting van de samenleving volledig omvattend. Het omkeren van negatieve armoedetrends vereist daarom veel meer aandacht, grotere ambities en de ontplooiing van strategieën die voorbij gaan aan de tot dusver ingezette middelen. Met de transformaties waar we ons nu in bevinden – klimaat, veroudering, digitalisering – is het prioritairstellen van het terugdringen van armoede en ongelijkheid ook *noodzaak* geworden.

De pandemie heeft geleerd hoe vitaal belangrijk de verzorgingsstaat is, voor de mensen en voor de economie. Maar het lijdt ook geen twijfel dat de huidige crisis de welvaartsstaat op een kritisch punt in zijn geschiedenis heeft gebracht. Ondanks de indrukwekkende wijze waarop de sociale zekerheid redding bracht³ heeft de crisis de sociale ongelijkheden in de samenleving zeer zichtbaar gemaakt. De collectieve lasten hebben een ongezien hoog peil bereikt. Een rijke samenleving kan veel aan, de massale overheidssteun is eenmalig en de rente laag. De economische relance en het herstel van de tewerkstelling gaan onverhoopt snel. Maar de corona gerelateerde uitgaven komen bovenop de kosten van de veroudering en de inspanningen die nodig zijn voor het klimaatbeleid. De pandemie heeft wellicht ook sociale en economische onevenwichten gecreëerd die vandaag nog onder de radar blijven. De pandemie treft ons bovendien in een tijdsgewricht van grote veranderingen: armoede en ongelijkheid zijn cruciale dimensies in de klimaattransitie, de veroudering en de digitalisering. Dit dwingt tot diepe reflectie. Voorbij de waan van de dag. Voorbij de beoordeling van de ene of de andere individuele beleidsmaatregel. Voorbij de analyse van tijdelijke successen en mislukkingen, hier en elders.

Nog niet zo heel lang geleden werd gesteld dat transformatieve veranderingen – van het soort dat een beslissende verschuiving naar een meer gelijke samenleving met minder armoede teweeg zou kunnen brengen – waarschijnlijk alleen zouden volgen op een wereldoorlog of op een pandemie. De bestsellers van Walter Scheidel (*The Great Leveler*), Branko Milanovic (*Global Inequality*) en Thomas Piketty (*Capital in the Twenty-First Century*) gingen daarover, impliciet of expliciet. Het is nu nog te vroeg om te kunnen beoordelen of de snelle

beleidsreacties in de eerste maanden van de crisis, de massieve regionale, federale en Europese relancemaatregelen en de nog vele onvoorspelbare gevolgen van de crisis tot diepe veranderingen zullen leiden. Om succesvol te zijn waar we faalden in het verleden zal het in elk geval niet volstaan om enkel weeffouten hier en daar te remediëren.

³ Zie voor België Marchal et.al., 2021.

2. Het armoedevraagstuk in de rijke welvaartsstaat

De prioriteit van de welvaartsstaat zou er moeten in bestaan de leefomstandigheden van de zwaksten in de mate van het mogelijke te verbeteren.⁴ Hoe succesvol waren rijke welvaartsstaten op dat vlak? En zouden betere resultaten mogelijk zijn geweest?

Armoede duidt op een meervoudige realiteit die niet in één maatstaf te vatten is. Armoede is in essentie relatief (in relatie tot de samenleving waarin men leeft), gradueel (diepe en minder diepe armoede) en multidimensioneel (inkomen, gezondheid, huisvesting...). Daarom zijn portfolio's van indicatoren nodig die informatie geven over de verschillende aspecten van armoede. De keuze over de inhoud van het portfolio van indicatoren is van groot belang want *"...what we measure shapes what we collectively strive to pursue – and what we pursue determines what we measure (Stiglitz, Sen, & Fitoussi, 2009, p. 9)."* Hier zijn we geïnteresseerd in de vraag in welke mate rijke welvaartsstaten in de loop van de voorbije decennia erin gelukt zijn om de armoede bij de bevolking op actieve leeftijd terug te dringen⁵. De focus van deze bijdrage ligt op relatieve inkomensarmoede. Met het oog op vergelijkingen doorheen de tijd gebruiken we daarvoor koopkracht vaste en welvaartsvaste armoedelijnen⁶. Deze benaderingswijze wordt waar mogelijk en nuttig aangevuld met alternatieve maatstaven zoals referentiebudgetten en indicatoren behorend tot het portfolio van Europese armoede indicatoren.

4 Volgens Rawls "Maximinprincipe"

5 Databeperkingen limiteren deze oefening. Werk zoals in Caminada et.al., 2021 om datareeksen vergelijkbaar te maken zouden daartoe veralgemening moeten vinden.

6 De lage-inkomensgrens die in Nederland gebruikt wordt door het CBS weerspiegelt enkel een vast koopkrachtbedrag in de tijd en wordt jaarlijks alleen voor de prijsontwikkeling aangepast. Voor vergelijkingen over langere periodes is deze maatstaf minder geschikt omdat het geen rekening houdt met evoluties in de behoeften en sociale verwachtingen die veranderen doorheen de evolutie van de samenleving.

2.1. Groeiende inkomensarmoede bij de bevolking op actieve leeftijd

In de volgende figuren tonen we eerst de evolutie van het aantal en van de kenmerken van de mensen op actieve leeftijd met een inkomen lager dan 60% van het mediane gestandaardiseerde gezinsinkomen⁷ (AROP60). Onze aandacht gaat naar lange termijn bewegingen: veeleer dan vergelijkingen te maken binnen kortere periodes (wat veelal het geval is in beleidsdocumenten, internationale rapporten en in het wetenschappelijk onderzoek) zoeken we naar gemeenschappelijkheid in niveaus en lange termijn veranderingen.

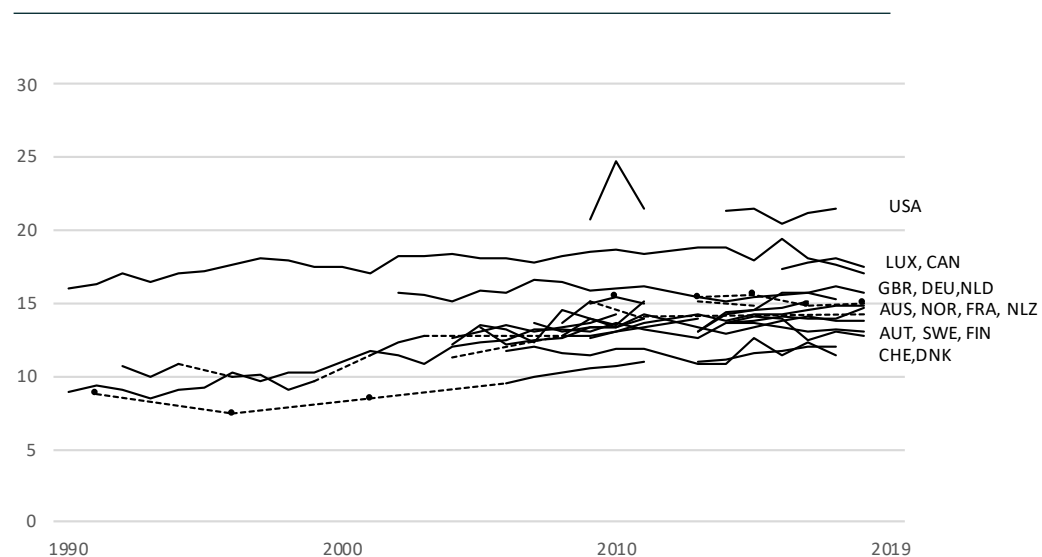
Grootschalige armoedemetingen dateren van de tweede helft van de zeventigerjaren van de vorige eeuw⁸. De statistieken laten echter pas sedert de 90'er jaren vergelijkend onderzoek toe voor een voldoende groot aantal landen. Figuur 1 laat voor 15 landen zien dat in een groot aantal landen behorende tot de wereld van rijke welvaartsstaten het armoederisicopercentage bij de bevolking op actieve leeftijd sedert de 90'er jaren een trage opwaartse trend heeft gekend; er zijn belangrijke en standvastige niveauverschillen tussen landen (vergelijk de VS met Denemarken), er zijn uitzonderingen (Finland tijdens het voorbije decennium) maar globaal gezien verliepen de trends opwaarts⁹.

7 Figuur 12 toont ook de evolutie van de inkomensarmoede bij ouderen. Niveaus en trends verschillen sterk tussen landen wat in belangrijke mate een weergave is van verschillen in pensioenstelsels enerzijds en van sociale en economische veranderingen in het verleden.

8 In België/Vlaanderen werd de eerste survey gehouden in 1976, later werd de methodiek in enkele landen/regio's in Europa toegepast (Deleeck et.al., 1992). Nu steunt het vergelijkend onderzoek in Europa op EU-SILC data.

9 Voor Nederland weten we ook dat het aandeel van de laagste decielen over de lange termijn is afgenomen (zie Caminada et.al., 2021 en voor België tentatief in Robben, Van den Heede en Van Lancker, 2018)

Figuur 1: Evolutie van de armoederisicograad (AROP60), bevolking op actieve leeftijd 18-65js.



Bron: OECD income distribution database.

Noot: breuk in tijdreeks als gevolg van verandering in definitie, gestippelde lijnen geven jaren weer waar data ontbreken.

We beschikken niet over de data om voor al deze landen verder terug te gaan in de tijd. Voor Vlaanderen weten we dat de jaren '90 een cesuur markeerden in de armoedetrends. 1976-1985 was een periode van sterke egalisatie: de inkomensarmoede daalde toen nog zeer aanzienlijk, van 10% in 1976 naar 6% in 1985. Tussen 1985 en 1992 bleef de armoederisicograad stabiel op ongeveer 6%. Daarna werd een opwaartse beweging ingezet die nu bijna drie decennia aanhoudt. (Cantillon et.al., 1999).

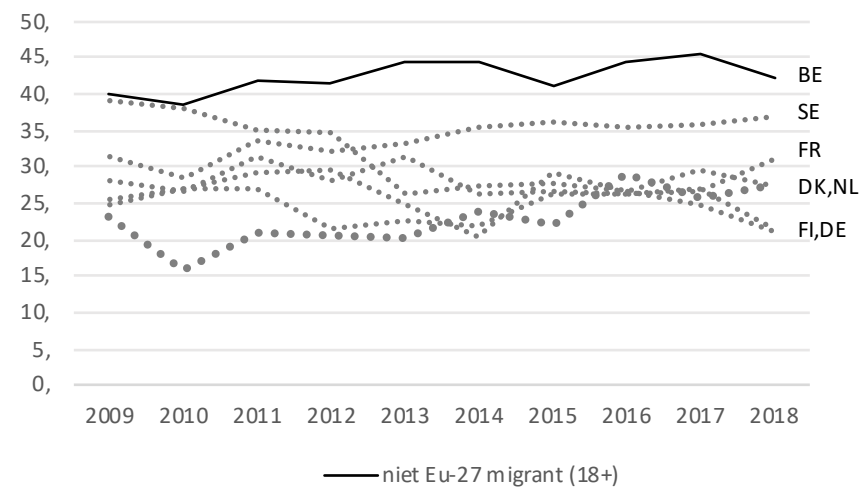
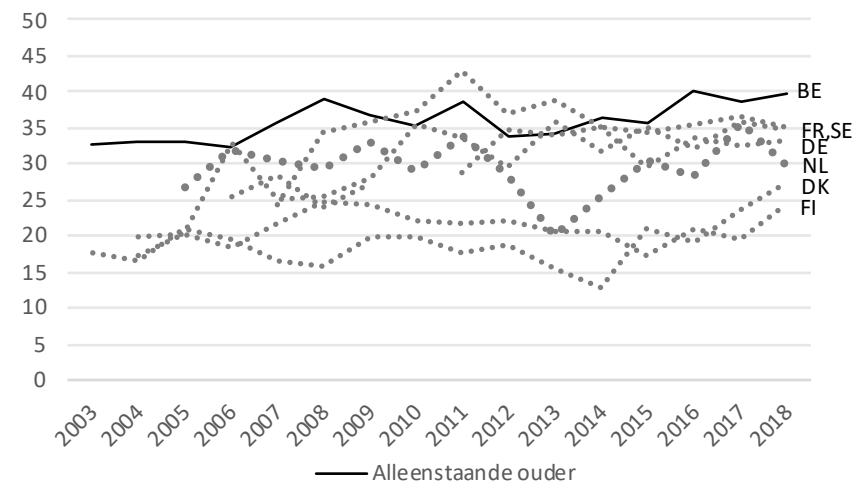
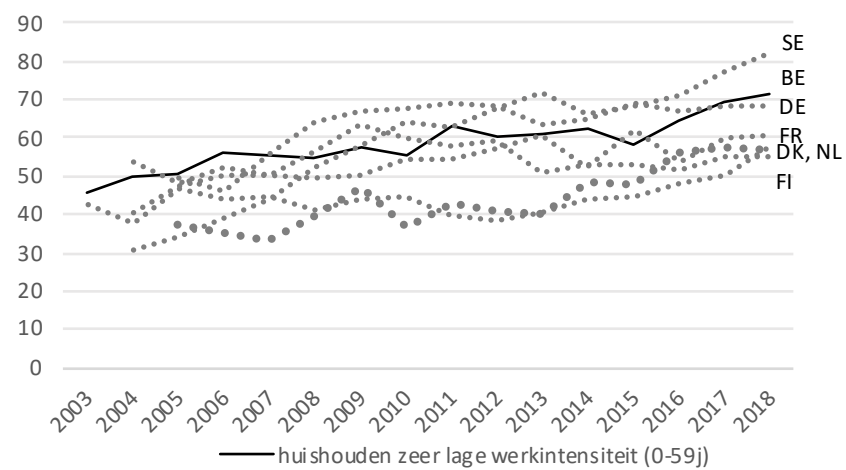
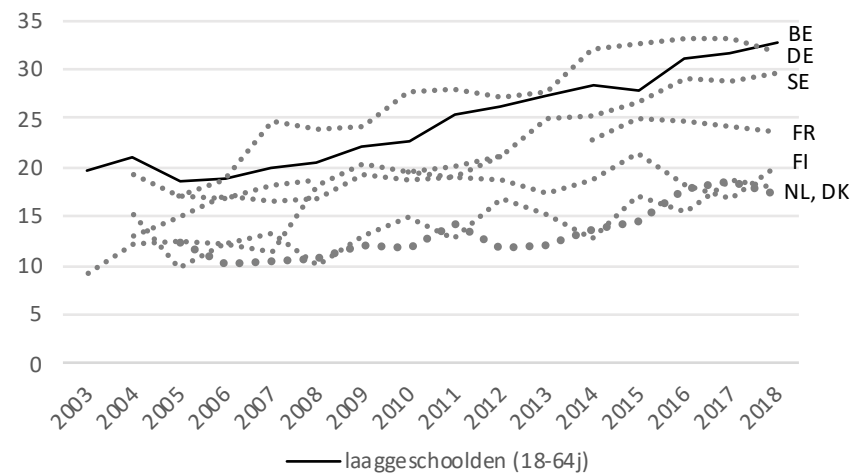
Wat betreft het recentere verleden (tussen 2008 en 2019) tonen de

EUROSTAT- statistieken dat de financiële armoede bij mensen tussen 16 en 65 jaar in de rijke Europese landen bijna overal¹⁰ is gestegen naar een niveau van om en bij de 13% (met Zweden als uitschieter met een armoederisico binnen deze leeftijdscategorie van meer dan 16%). Nederland kende in deze relatief korte periode een stijging van 9,9% naar 13,6%, in België ging het van 12,6% naar 13,2% (zie figuur 12).

Figuur 2 toont voor België, Nederland, Zweden, Denemarken, Finland, Duitsland en Frankrijk dat de globaal stijgende trend in de jaren 2000 geconcentreerd was bij lager geschoolden, bij gezinnen met een zwakke werkintensiteit en, in mindere mate, bij eenoudergezinnen. Vooral valt de stijging op van het armoederisico bij werkarme gezinnen (huishoudens waar de volwassenen minder dan 20% van hun arbeidspotentieel inzetten): aan de vooravond van de pandemie was voor 60 à 80% van deze gezinnen de sociale zekerheid ontoereikend geworden. Onderzoek voor België toonde aan dat het gestegen risico op armoede bij werkarme gezinnen verband houdt met verschillende factoren, waarbij zowel het kwetsbaarder profiel van deze huishoudens (meer alleenstaanden, meer migranten en meer langdurig zieken) als de toegankelijkheid en toereikendheid van de uitkeringen een rol speelden (Hermans et.al. 2020). In figuur 14 laten we verder ook de evolutie zien van de financiële armoede bij werkenden. In veel landen was ook deze trend opwaarts maar er waren grote verschillen (vergelijk Duitsland - waar de stijging uitgesproken was - met België of Nederland waar de stijging beperkt was). Het niveau van *in-work-poverty* is relatief laag in deze landen (tussen 2,9% in Finland en 8% in Duitsland) waarbij wel moet opgemerkt worden dat de aantallen in de bevolking natuurlijk zeer aanzienlijk zijn. Opvallend ook: hoewel de armoederisico's bij niet EU-migranten hoog zijn bleven de trends in de meeste landen stabiel. De aantallen in de bevolking zijn uiteraard wel toegenomen.

¹⁰ Duitsland en Finland zijn twee uitzonderingen: in Finland bleef het armoederisico in deze periode op hetzelfde niveau, in Duitsland was er een daling van 15,5% naar 14,5% (<https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>)

Figuur 2: Evolutie armoederisicograad (AROP60), naar sociaal-demografische groepen 2003-2018



Bron: Eurostat: EU-SILC, ILC & ECHP survey data.

Noot: laaggeschoolden: minder dan lager onderwijs, lager onderwijs en lager secundair onderwijs (level 0-2). De opleidingsniveaus van personen zijn ingedeeld volgens de "International Standard Classification of Education" versie van 2011; Huishoudens met zeer lage werkintensiteit zijn personen van 0-59 jaar die in huishoudens wonen waar de volwassenen het afgelopen jaar 20% of minder van hun totale arbeidspotentieel hebben gewerkt.

De relatieve Europese armoedenorm (gebruikt in figuren 1 en 2) als ijkingspunt voor armoede-meting wordt vaak en niet geheel ten onrechte in vraag gesteld. Armoede is een relatief gegeven: armoededrempels moeten dus koopkracht- en welvaartsvast. Maar er kan aangevoerd worden dat normen die uitgedrukt worden in functie van het mediane inkomen té relatief zijn (te gevoelig voor veranderingen in het midden), arbitrair (bepaald als 40, 50 of 60% van dat mediane inkomen), geen rekening houden met de duurtijd van lage inkomensituaties noch met de omvang van de inkomensstekorten. We bekijken daarom in figuur 3 de evolutie van de armoede gemeten met enkele alternatieve maatstaven zoals de langdurige armoede, de verankerde armoedegrens, de 40%-armoedegrens en de armoedekloof.

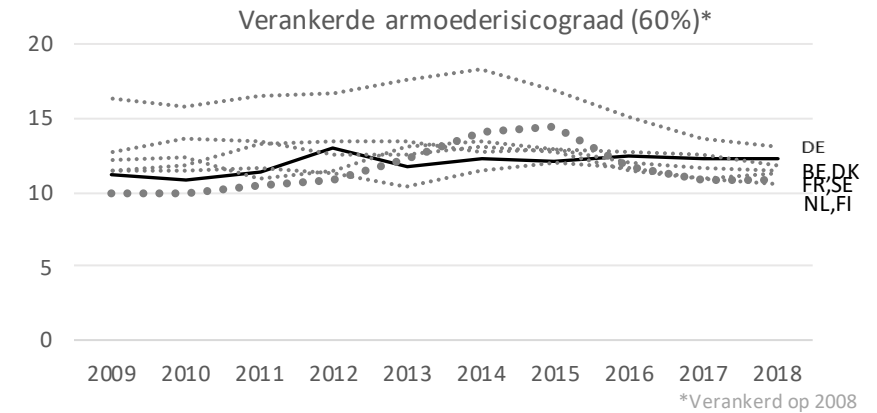
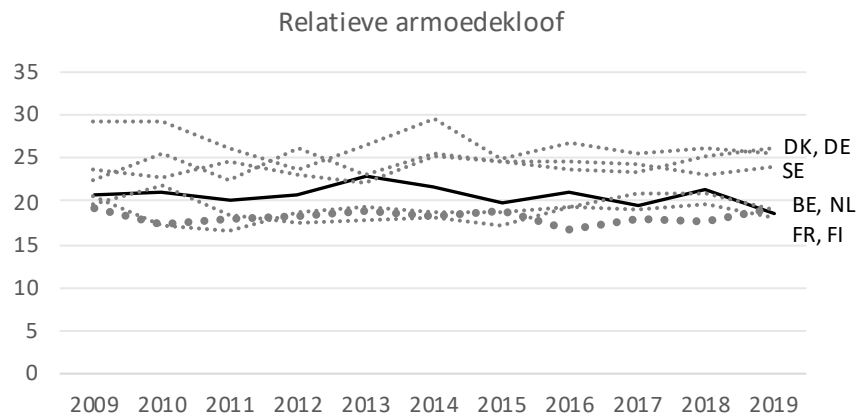
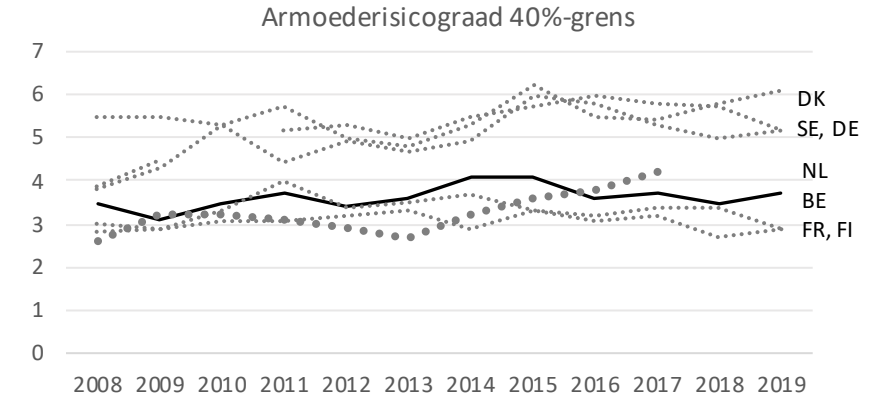
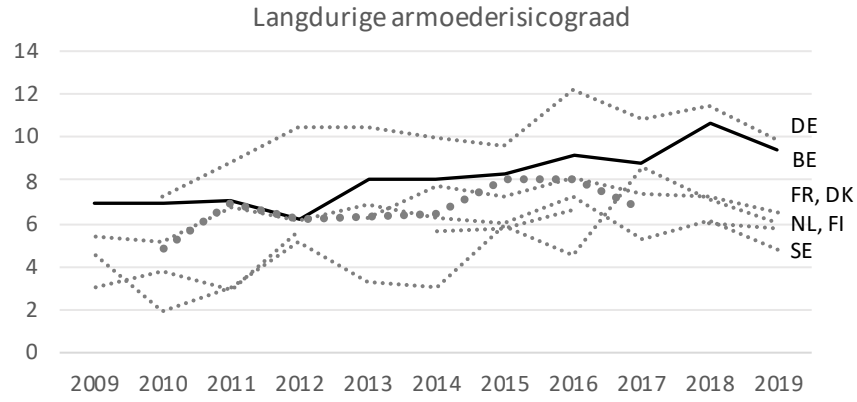
We zien dat de stijging van de armoede gemeten met de Europese 60%-norm gepaard ging met:

- a) een vrij consistente stijging van het aantal mensen die langdurige inkomensstekorten kennen (gemeten als inkomens onder de armoederisicodrempel in het lopende jaar en in ten minste twee van de drie voorafgaande jaren): dat betekent dat de gemeten stijging van de relatieve inkomensarmoede op één bepaald moment gepaard ging met een stijging van langdurige inkomensstekorten;
- b) een stabiele armoedekloof (het verschil tussen het equivalent mediaan netto inkomen van personen onder de armoederisicogrens en de armoederisicogrens): dat betekent dat de groei van het aantal inkomensarme individuen niet gepaard ging met een vermindering van het inkomensstekort in deze groep;
- c) een diffuser beeld met de strengere 40%-armoedenorm: stabiel in sommige landen (België) en stijgend in andere landen (Zweden) maar nergens was de trend dalend;
- d) behalve in Duitsland (en in Nederland tussen 2015 en 2018) een vrij stabiel verloop van de armoede gemeten met een grens die verankerd is in de tijd (vastgeklikt aan de mediane inkomens 2018): dat betekent dat gemeten met een niet-welvaartsvast norm het armoederisico tussen 2008 en 2018 in veel landen niet is afgenomen (in Nederland en België veeleer gestegen).

Het geheel van deze indicatoren suggereert dat de welvaartsgroei tussen de financiële crisis tot aan de gezondheids crisis zich niet heeft vertaald in een verbetering van de lagere inkomens. Binnen de bevolking op actieve leeftijd is het aandeel mensen in relatieve en langdurige inkomensarmoede toegenomen, vooral bij lager geschoolden en werkarme gezinnen terwijl de inkomensstekorten niet zijn afgenomen ook niet wanneer een vaste armoedegrens wordt gebruikt die geen rekening houdt met de stijging van de koopkracht en de welvaart. We zijn gelimiteerd door breuken in de datareeksen waardoor we

geen vergelijkingen kunnen maken die verder terug gaan in de tijd maar we gaan er vanuit dat deze trends aansluiting vinden bij de opwaartse armoede-trends sedert het begin van de jaren 90 zoals getoond in figuur 1 en gedocumenteerd in veel land specifieke studies. Gegevens voor Vlaanderen suggereren een duidelijke cesuur met het verleden: de tegenvallende armoedecijfers volgen op een sterke neerwaartse trend in de 70'er jaren gevolgd door stabilisering in de loop van de 80'er jaren.

Figuur 3: Evolutie van een selectie van Europese armoede indicatoren voor de bevolking op actieve leeftijd (18-64j), 2009-2019.



Bron: Eurostat: EU-SILC & ECHP survey data.

Noot: langdurige armoederisicograad: inkomen onder de armoederisicodrempel in het lopende jaar en in ten minste twee van de drie voorafgaande jaren; Relatieve armoedekloof: het verschil tussen het equivalent mediaan netto inkomen van personen onder de armoederisicogrens en de armoederisicogrens, uitgedrukt als percentage van de armoederisicogrens.

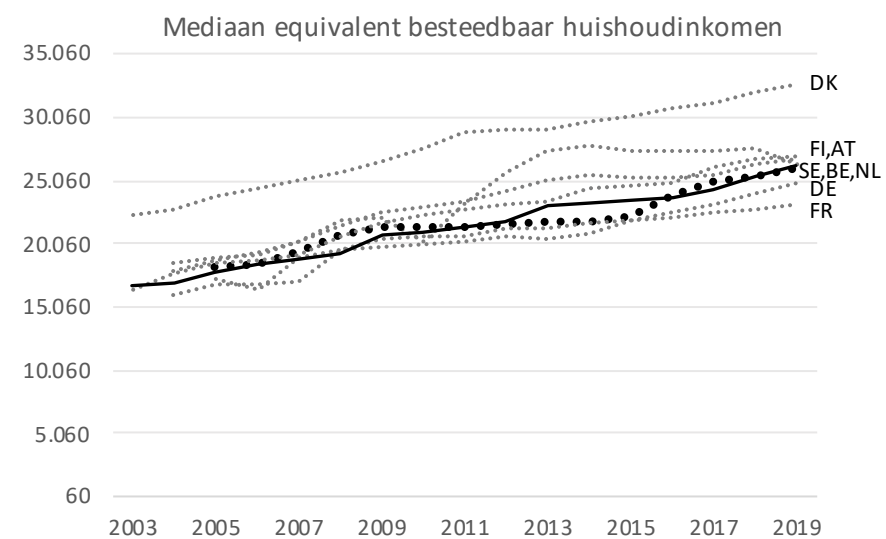
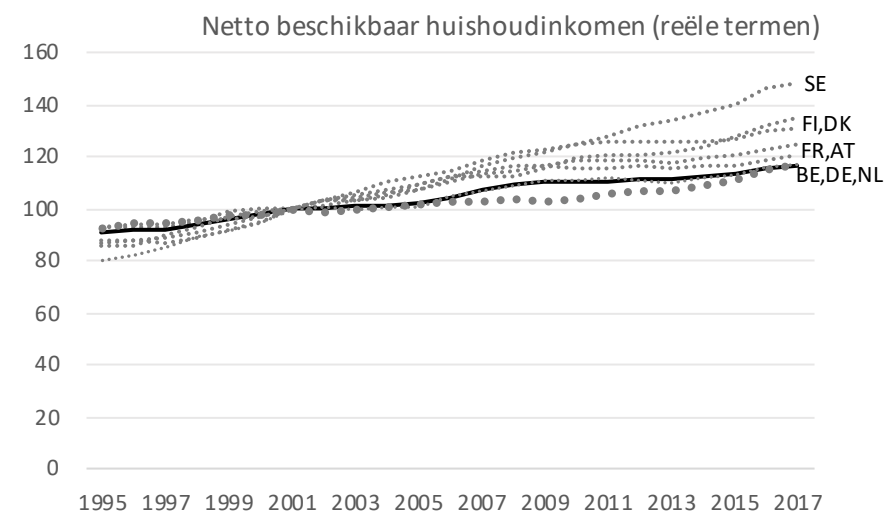
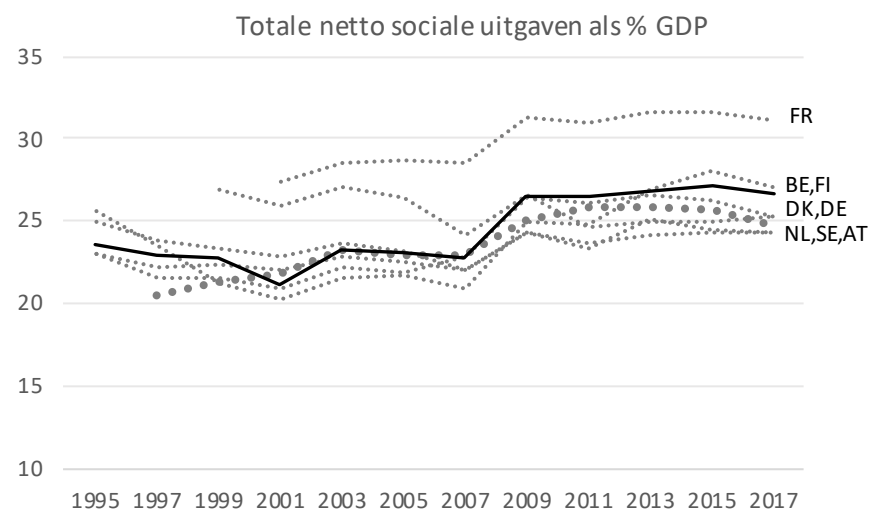
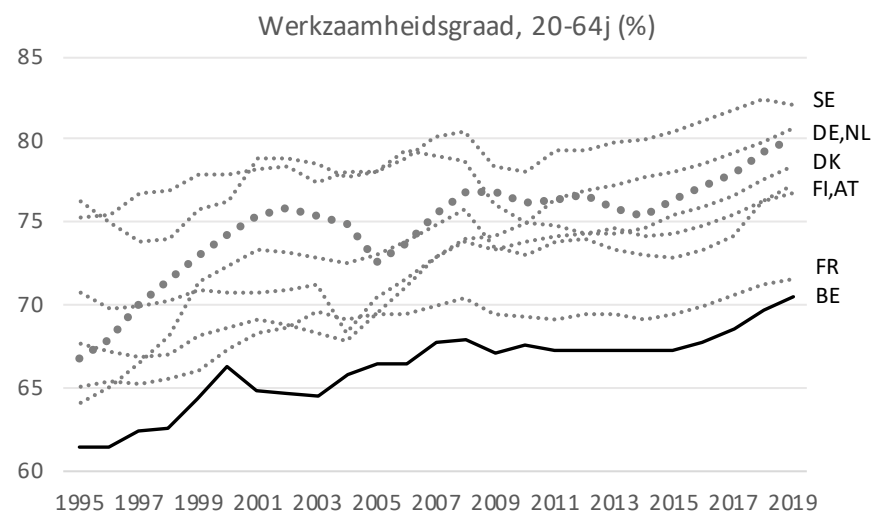
2.2. Zou het mogelijk geweest zijn om de inkomensarmoede terug te dringen?

We definieerden de belangrijkste doelstelling van de welvaartsstaat als “de leefomstandigheden van de zwaksten in de mate van het mogelijke te verbeteren”. Dus rijst de vraag of het *mogelijk* zou zijn geweest om in de beschouwde periode de armoede terug te dringen? Figuur 4 toont voor een groep van Europese landen de evolutie van drie factoren die belangrijk zijn om in kapitalistische samenlevingen armoede terug te dringen: inkomen, tewerkstelling en de netto sociale uitgaven¹¹. De figuur toont dat er de voorbije drie decennia overal, zij het op verschillende niveaus en aan verschillende ritmes, groei was van inkomen, van werk en van sociale uitgaven. De sociale uitgaven betreffen programma’s die een herverdeling van middelen over de huishoudens of een verplichte deelname inhouden. Ze kunnen publiek of privaat zijn. Het verloop is wisselend doorheen verschillende tijdvakken en tussen landen (met in vele landen een sterke stijging in de nasleep van de financiële crisis gevolgd door stabiele of licht neerwaartse trends). Maar in zowat alle landen lagen de sociale uitgaven in 2017 hoger dan in 1995 (voor een verdere analyse van de evolutie van de sociale overheidsuitgaven zie Greve, 2021). Intussen was er ook een sterke stijging van de scholarisatie en uitzonderlijk goede demografische omstandigheden met een stabilisering van de echtscheidingsincidentie, een sterke groei van het aantal vrouwen op de arbeidsmarkt, een verdere toename van het aandeel tweeverdieners en de grote baby boom generatie die zich nog volop in de actieve levensfase bevond. Er was wel sprake van groeiende migratiecijfers. Gelet op het hoge armoederisico bij mensen met een migratieachtergrond had dit wel een opwaarts effect op de armoedecijfers.

11 Onder netto sociale uitgaven vallen de uitkeringen in geld, verstrekking van goederen en diensten in natura, en belastingvoordelen met een sociaal doel. Uitkeringen kunnen gericht zijn op huishoudens met een laag inkomen, ouderen, gehandicapten, zieken, werklozen of jongeren. Om als “sociaal” te worden beschouwd, moeten de programma’s een herverdeling van middelen over de huishoudens of een verplichte deelname inhouden. Sociale uitkeringen zijn publiek wanneer de overheid (d.w.z. de centrale, deelstaat- en lagere overheden, met inbegrip van de sociale-zekerheidsfondsen) de desbetreffende geldstromen beheert. Alle sociale uitkeringen die niet door de overheid worden verstrekt, worden als privaat beschouwd. De netto totale sociale uitgaven omvatten zowel de publieke als de private uitgaven (OECD SOCX, 2021);

We spreken over een periode waarin de tewerkstelling, de scholarisatie en de inkomens voortdurend zijn gestegen en de sociale uitgaven hoog bleven. Dit zijn belangrijke egaliserende factoren vaak ook gebruikt in de politieke retoriek: “Je moet eerst de taart bakken, vooraleer je hem kan verdelen”; “Jobs, jobs, jobs zijn de beste remedie tegen armoede”; “Sterker uit de storm: investeren in mensen en kennis” en “De taart verdelen helpt hem bakken”. *Prima facie* waren de voorbije drie decennia dus gekenmerkt door uitzonderlijk omstandigheden om de stijgende armoedecurve om te buigen. Waarom gebeurde dat niet?

Figuur 4: Evolutie van de werkzaamheidsgraad, van de totaal netto sociale uitgaven en van het netto beschikbaar huishoud inkomen (groei in reële termen), 1995-2019



Bron: Eurostat; LFS data, OECD Social Expenditure Database (SOCX), OECD National Accounts Statistics Database.

3. De structurele oorzaken voor de falende welvaartsstaat

Er is talloos onderzoek verricht naar de impact van het sociaal beleid op armoede. Zo weten we dat werk belangrijk is, dat de omvang en de gerichtheid van de sociale overheidsuitgaven bepalend zijn, dat de sociale zekerheid een determinerende rol speelt en dat er een relatie bestaat tussen de financiële armoedegraad en de marktinkomensverdeling of 'pre-distributie'¹². We weten ook dat individuele beleidsinterventies en hun impact op armoede sterk kunnen verschillen tussen landen: wat werkt in het ene land is niet noodzakelijk een goede remedie in een ander land. Het sociaal beleidsonderzoek heeft ook de superioriteit van het Scandinavische en van het Rijnlandmodel aangetoond: vanwege een hoog niveau van sociale uitgaven, een sterke sociale zekerheid en collectieve dienstverlening en een gelijkere loonverdeling presteren deze landen consistent beter dan de Angelsaksische landen (Kammer et.al., 2012). De vraag rijst hoe de vrij algemeen en consistent stijgende armoedecijfers over een lange periode van minstens twee decennia in landen behorende tot het Scandinavische en het Rijnlandmodel kunnen verklaard worden.

Als verklaring voor groeiende ongelijkheden wordt vaak verwezen naar het neoliberalisme (zie bijvoorbeeld De Grauwe, 2021), naar veranderingen in de voorkeuren van de bevolking (Van Oorschot, 2008) of naar de verzwakking van de vakbeweging en van het sociaal overleg (zie bijvoorbeeld Atkinson, 2017). Dit zijn verklaringen die behoren tot 'power resource' theorieën die de versterking en nadien verzwakking van de egaliserende werking van de verzorgingsstaat verklaren vanuit machtsverhoudingen en sociale strijd. Deze benaderingen suggereren dat tegenvallende armoedecijfers het gevolg zijn van terugtrekkende overheden.

In figuur 4 toonden we echter de opwaartse evolutie in veel landen van de sociale uitgaven¹³. In deze figuur waren weliswaar ook private sociale uitgaven

12 Zie voor een overzicht Cantillon, 2021.

13 Omstandig uitgewerkt in Greve, 2021, voor de evolutie van de sociale overheidsuitgaven rekening houdend met veranderende behoeften zie Meeusen & Nys, 2014.

vervat. Als we enkel de publieke sociale uitgaven in beschouwing nemen (hier niet getoond) dan zien we voor België dat de spectaculaire uitgavenstijging in de jaren zeventig eerst werd gevolgd door een 'normalisatie' in de jaren tachtig. Nadien volgde een periode van stabilisatie op een hoog niveau. Na de financiële crisis was er weer sprake van een belangrijke uitgavenstijging. Op het einde van de jaren 2000 had de kostprijs van de Belgische welvaartsstaat een historisch hoog niveau bereikt. In vele andere landen waren de trends gelijklopend. Ook het verloop van de sociale overheidsuitgaven enkel voor de actieve bevolking laat in de meeste landen geen terugtrekkende welvaartsstaat zien. Enkel in Zweden was er een daling vanaf de negentiger jaren vertrekkend van een comparatief hoog niveau. Maar overal, in België, Nederland, Duitsland, Frankrijk, Zweden en zelfs in het Verenigd Koninkrijk, waren de sociale overheidsbestedingen voor de bevolking actieve leeftijd hoger in het tweede decennium van de jaren 2000 dan in het begin van de jaren '90 van de vorige eeuw.¹⁴

Gedetailleerde simulatiestudies leerden ook dat in sommige landen en in bepaalde tijdvakken het design van de fiscaliteit en van de sociale zekerheid meer herverdelend werd (zie voor België Decoster et.al., 2019). Voor Frankrijk bijvoorbeeld vonden Bargain en Callan (2010) dat de sociale zekerheid en de belastingen meer herverdelend. Zij vonden ook voor het VK een versterking van het herverdelende design waarbij vooral de introductie van het belastingskrediet voor lage loontrekkers van belang was (zie ook Hills et.al., 2019). Voor België vonden Decoster et.al (2015) dat het beleid van de laatste twee decennia de herverdeling theoretisch heeft versterkt, al moet de sterkere herverdeling na 2000 gezien worden als een inhaaloperatie voor de saneringen van de jaren negentig. In andere landen en in andere periodes was het beleid minder gunstig voor de herverdeling met Zweden als schoolvoorbeeld (zie Cronert en Palme, 2019).

14 Zie grafiek 1.3 in Cantillon & Buysse, 2014. Zie ook Greve, 2020. Op langere termijn en vanuit een macrosociaal gezichtspunt blijkt de stijging van de sociale overheidsuitgaven meer toe te schrijven te zijn aan de evolutie van de economische en maatschappelijke structuren (de groei, de salariering en de scholarisatie van de beroepsbevolking; de veroudering; de veranderende gezinsstructuur; de emancipatie van de vrouw; en de technologische ontwikkelingen vooral in de sfeer van de gezondheidszorgen en de innovatie) dan aan de ideologische overtuiging van het politieke regime. Dat was reeds in 1975 de conclusie van het wereldomvattende onderzoek van Wilensky (1975). De seculaire stijging van de sociale overheidsuitgaven reflecteert enerzijds wassende economische mogelijkheden, en anderzijds groeiende noden die samenhangen met veranderingen in de kapitalistische productie en in de wijze van samenleven. In weerwil van het neoliberale discours en precies omdat de markt steeds meer aangewezen raakte op een 'investerende overheid' (kinderopvang bijvoorbeeld als noodzaak voor gezinnen en voor bedrijven) bleven de uitgaven ook in de jaren negentig en tweeduizend verder stijgen.

Maar er is in het algemeen geen sprake geweest van terugtrekkende welvaartsstaten noch van consistente hervormingen die het design van de sociale zekerheid en de fiscaliteit minder herverdelend zou hebben gemaakt. Zulke empirische waarnemingen leveren niet bepaald sterke indicaties voor terugtrekkende overheden noch voor consistent en bedoeld averechts herverdelend beleid.

De gelijktijdige toename van de financiële armoede, van de werkzaamheidsgraden en van de sociale uitgaven voert naar een alternatieve hypothese: de verzwakking van het armoede reducerende vermogen van hedendaagse welvaartsstaten hangt samen met het structureel stilvallen van het naoorlogse vliegwiel meer van werk, hogere inkomens voor gezinnen en overheid, minder armoede. Door veranderingen in de arbeidsmarkt, door de emancipatie van de vrouw en de gezinsindividualisering en door een groeiende achterstand van de lagere lonen vergeleken met de mediane gezinsinkomens viel het vliegwiel stil.

3.1. Het naoorlogse vliegwiel

Het doel van de naoorlogse welvaartsstaat was wederopbouw en armoedebestrijding. Het beleid steunde op een drievoudige afspraak tussen werkgevers, vakbeweging en overheid. Ten eerste zou de vakbeweging met haar looneisen binnen de grenzen van de productiviteitsontwikkeling blijven, loyaal meewerken met de ondernemingen en zich niet bemoeien met economische ondernemingsbeslissingen. Ten tweede zouden de werkgevers looneisen binnen die grenzen inwilligen, zich inspannen voor werkgelegenheidsgroei, voor kwaliteitsvolle banen en meebetalen aan de ontwikkeling van de sociale zekerheid. De derde, meer impliciete, afspraak was dat vrouwen onbetaald zouden instaan voor de zorg voor kinderen, zieken en ouderen.

In België was het *Ontwerp van Overeenkomst van Sociale Solidariteit* het gedeelde kompas om armoede te bestrijden. Groei, volledige tewerkstelling (voor mannen), hogere lonen en herverdeling (binnen de natie, middels sociale verzekeringen op grond van arbeid en progressieve inkomstenbelastingen) zouden de streefdoelen worden van het naoorlogse beleid. Het samenwerkingsakkoord legde ook een vrij precieze methodiek vast: het bevatte de beginselen van het sociaal overleg en het schetste de structuur van de nationale sociale zekerheid, waarbij trouwens volledig werd aangesloten bij wat, gedeeltelijk en in verspreide orde, al voor de oorlog bestond.

De inhoudelijke betekenis van de naoorlogse sociale pacts voor de verdere evolutie van de samenleving kan moeilijk worden overschat. Ze betekenden ten gronde een nieuwe opstelling: wederzijdse erkenning en samenwerking

tussen arbeid en kapitaal in plaats van conflict en tegenstelling. Welvaart voor iedereen zou bewerkstelligd worden door arbeid, door hogere rechtstreekse en onrechtstreekse lonen (sociale zekerheid). De veralgemeende opkomst van de welvaartsstaat en de groeiende rol van de overheid in de vorige eeuw was verbonden met de industrialisering, de noodzaak om collectieve stabiliserende mechanismen te ontwerpen, het streven naar sociale vrede en de nood aan coördinatie in een complexer wordende samenleving (Wilensky, 1975). De welvaartsstaat als noodzaak, niet *tegen* maar *voor* de markt.

In korte tijd bracht de sociale verzorgingsstaat welvaart voort voor een groeiend aantal mensen: er was volledige tewerkstelling voor mannen, het aandeel van de lonen en wedden in het nationaal inkomen groeide gestaag; de sociale zekerheid kreeg vleugels, bracht sociale vooruitgang en stabiliseerde het economische en politieke bestel; het onderwijs bereikte een groeiend aantal arbeiderskinderen en de toegang tot kwalitatief hoogstaande gezondheidszorg werd veralgemeend. Het naoorlogse succes was overigens in belangrijke mate te danken aan het niet staats karakter van de welvaartsstaat. Sociale bewegingen rondom de vakbonden speelden een grote rol in de democratisering van het onderwijs, de sociale promotie en de ontvoogding van de arbeidersklasse. Zo kwam de realisering van de droom dat kapitalistische groei en sociale herverdeling zouden leiden tot betere leefomstandigheden voor iedereen in zicht. Een positief vliegwieleffect kwam tot stand: meer en beter werk leidde tot hogere inkomens voor de gezinnen en voor de overheid; hogere lonen voedden een betere en meer toegankelijke sociale bescherming. De armoede werd teruggedrongen (maar niet verdreven), de arbeider "gedeproletariseerd".

Hoewel vergelijkbare tijdreeksen ontbreken gaat men er algemeen van uit dat tijdens de gouden jaren 60 de ongelijkheden en de armoede in meerdere of mindere mate werden teruggedrongen. In België zette deze trend zich nog door in de jaren '70 maar stabiliseerde nadien, waarna een stijgende beweging werd ingezet. Waarom kwam het naoorlogse vliegwiel tot stilstand?

In zijn voorlaatste boek stelde Atkinson het volgende: *"the welfare state and the expansion of transfers, the rising share of wages, the reduced concentration of personal wealth, and the reduced dispersion of wages are candidate explanations for the period of falling European income inequality while the main reason that equalization came to an end appears to be ... that these factors have gone to the reverse or come to an end"* (Atkinson, 2017: 75). In deze lijn van gedachten exploreren we in wat volgt de impact van drie factoren: die verklaren waarom de welvaartsstaat minder succesvol werd in het terugdringen van de financiële armoede onder de bevolking op actieve leeftijd de verdeling van de arbeid, de evolutie van de lonen en de impact daarvan op de herverdelende capaciteit van de sociale zekerheid.

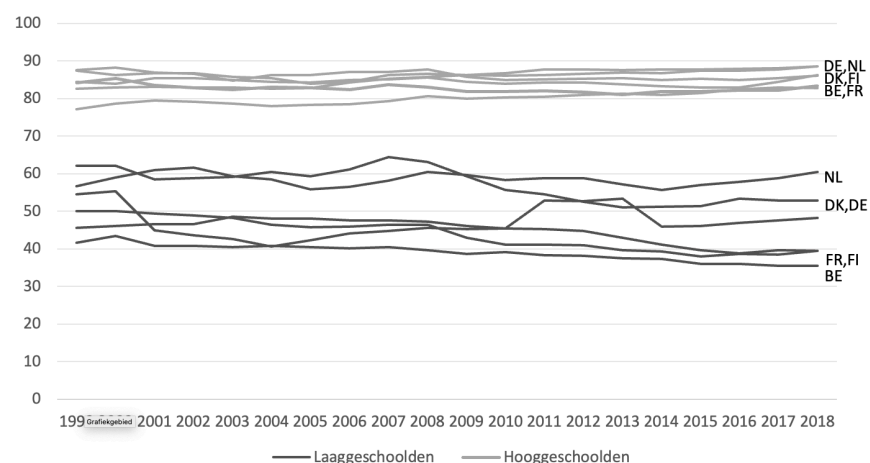
3.2. De verdeling van jobs

Ongelijk over individuen

Sedert de 70'er jaren maakte volledige tewerkstelling voor mannen plaats voor een streven naar volledige tewerkstelling voor mannen en vrouwen. Overal was er in meerdere of mindere mate groei van de tewerkstelling. Die kwam echter vooral de groeiende groep hoger geschoolde vrouwen en mannen ten goede. De tewerkstelling van lager geschoolde mannen en vrouwen bleef structureel laag. Zo ontstond er een duale arbeidsmarkt met (quasi) volledige tewerkstelling voor hoger geschoolden mannen en vrouwen aan de ene kant en structurele onder tewerkstelling bij kortgeschoolde mannen en vrouwen aan de andere kant.

België en Nederland zijn op het vlak van tewerkstelling tegenpolen: wat werkzaamheidsgraden betreft behoort België tot de slechts presterende landen in Europa terwijl Nederland het gidsland is. In België ligt de werkzaamheidsgraad onder laaggeschoolden al twee decennia consistent onder de 40%. Nederland doet het merkkelijk beter maar ook daar kwam de werkzaamheidsgraad bij lager geschoolden nauwelijks boven de 60% (zie figuur 7)¹⁵.

Figuur 7: Evolutie tewerkstellingsgraad naar opleidingsniveau, 1999-2018.



15 Zie voor België het rapport van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid en voor Nederland onder meer het uitstekende rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid Het Betere Werk, 2020

Bron: Eurostat: European Labour-Force survey data.

Noot: laaggeschoolden: minder dan lager onderwijs, lager onderwijs en lager secundair onderwijs (level 0-2); middengeschoolden: hoger secundair en postsecundair niet-tertiair onderwijs (niveaus 3 en 4); hooggeschoolden: hoger (tertiair) onderwijs (niveaus 5-8). De opleidingsniveaus van personen zijn ingedeeld volgens de "International Standard Classification of Education" versie van 2011

De structureel lage werkzaamheidsgraden bij laaggeschoolden houden verband met de beschikbaarheid van laaggekwalificeerde banen, met verdringingseffecten en met inactiviteit die voor een deel samenhangt met onbetaalde zorglasten in de gezinnen.

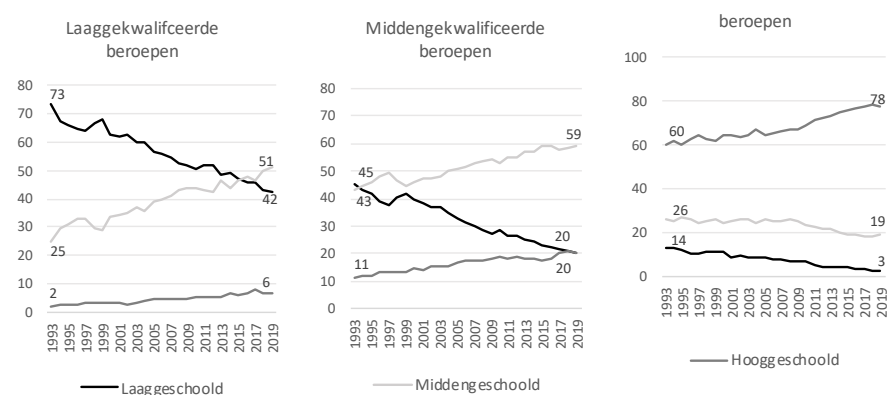
Het jongste rapport van de Belgische Hoge Raad voor de Werkgelegenheid verwijst naar EUROSTAT-cijfers volgens dewelke er in België drie keer zoveel laaggeschoolden zijn dan laaggekwalificeerde banen. De cijfers zijn beter in Nederland maar ook daar zijn er minder dan 50 laaggekwalificeerde banen per 100 laaggeschoolden (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2020).

Daarnaast spelen verdringingseffecten. De impact van technologie op de arbeidsmarkt heeft zich de voorbije decennia, door de groeiende mogelijkheden om ook meer intellectuele taken door en met machines te laten uitvoeren, vooral voorgedaan in de midden segmenten van de arbeidsmarkt. Het belangrijke werk van Goos, Manning en Salomons heeft aangetoond dat vooral routinematige jobs in het midden van de verdeling verloren gingen, niet zozeer de laagproductieve jobs aan de onderkant (Goos, Manning en Salomons, 2009). In België steeg het aandeel hooggekwalificeerde banen van iets minder dan 40% in 1993 tot bijna 50% in 2019; in diezelfde periode daalde het aandeel van de midden gekwalificeerde jobs van 53% tot 42% terwijl het aandeel laaggekwalificeerde banen relatief stabiel bleef op ongeveer 10% (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2020). Zulke verschuivingen veroorzaken verdringingseffecten: midden geschoolden nemen laaggekwalificeerde jobs in. Figuur 8 toont voor België de evolutie van het aandeel laag- en middengeschoolden in de laaggekwalificeerde en in hoger gekwalificeerde beroepen. In elke kwalificatiegraad zien we een sterke en aanhoudende afname van het aandeel lager geschoolden en een toename van de hoger geschoolden. Dit wijst op een grotere complexiteit van het werk, ook in lager gekwalificeerde beroepen en op verdringing van laaggeschoolden door hoger geschoolden. Deze vaststelling is belangrijk: hogere werkzaamheidsgraden voor lager geschoolden vergen niet alleen de ontsluiting van laagproductieve arbeid maar ook jobs in de midden geschoolde segmenten van de arbeidsmarkt.

De hogere werkzaamheidsgraden in Nederland vergeleken met België zijn voor een deel het gevolg van structureel meer deeltijdse arbeid. Meer recent was in Nederland flexibilisering een belangrijke tewerkstellingsstrategie. De

flexibilisering van werk is er de afgelopen decennia meer dan verdubbeld, met tijdelijk werkenden, oproepcontracten en uitzendwerkers en zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers die in Nederland het meest kwetsbaar zijn voor armoede, CBS, 2019). Los van andere mogelijke negatieve gevolgen bouwen flexiwerkers weinig of geen sociale zekerheidsrechten op (WRR, 2019).

Figuur 8: Evolutie van de werkgelegenheid per kwalificatieniveau en naar scholingsniveau (in% van het overeenstemmende totaal), België



Bron: Eurostat: European Labour-Force survey data, gebaseerd op Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2021). *Verlag 2020. Welke positie hebben de laaggeschoolden op de arbeidsmarkt in België?*

Noot: laaggeschoolden: minder dan lager onderwijs, lager onderwijs en lager secundair onderwijs (level 0-2); middengeschoolden: hoger secundair en postsecundair niet-tertiair onderwijs (niveaus 3 en 4); hooggeschoolden: hoger (tertiair) onderwijs (niveaus 5-8).

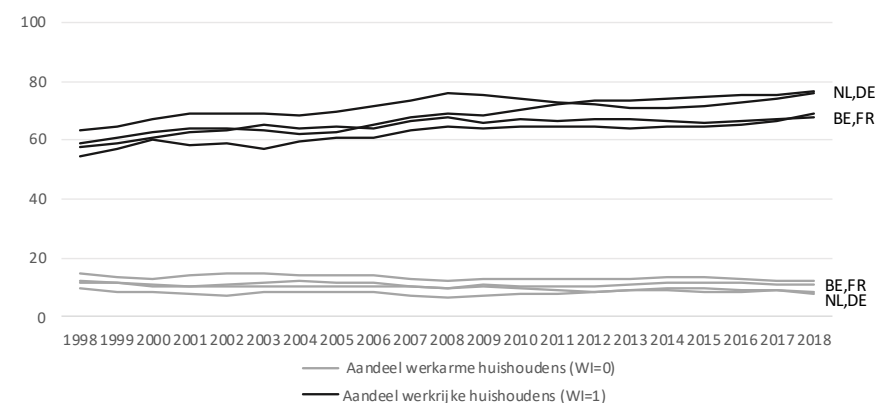
Ongelijk tussen gezinnen

De ongelijke verdeling van jobs over individuen wordt op het niveau van de gezinnen versterkt door sociale homogamie (Cantillon, 2011; Corluy & Vandenbroucke, 2017). Omdat mensen met overeenkomende kenmerken zoals opleiding elkaar vaak op de huwelijksmarkt vinden heeft de scheve verdeling van jobs over individuen een tweedeling doen ontstaan tussen aan de ene kant een groeiende groep 'werkrijke' gezinnen (waar iedereen aan het werk is) en, aan de andere kant, een groep 'werkarme' gezinnen (waar niemand aan het werk is).

Deze laatste groep omvat tussen de 12% van de gezinnen in België en 8% in Nederland (zie figuur 9). Er zijn niveaoverschillen tussen landen maar de

aandelen bleven in de periode van sterke tewerkstellingsgroei in de meeste landen veeleer stabiel¹⁶. De groei van de werkgelegenheid is dus vooral werkrijke gezinnen ten goede gekomen, vooral beter geschoolde tweeverdieners. Werkarme gezinnen zijn veelal laaggeschoold en alleenstaand, met of zonder kinderen en uiteraard sterk afhankelijk van de sociale zekerheid¹⁷.

Figuur 9: Polarisering werkrijke en werkarme gezinnen, 1998-2018.



Bron: European Labor Force Survey Data, calculations by Dries Lens.

Ongelijk tussen betaald en onbetaald

De naoorlogse afspraken over zorgarbeid beruften op drie aannames: volledige tewerkstelling voor mannen, onbezoldigde gezinsarbeid door vrouwen en lonen als enig inkomen zijn voldoende om gezinnen te onderhouden. Deze afspraken werden ingehaald door de emancipatie van de vrouw, de individualisering en de trage groei van de lonen. In het tweeverdienerstijdperk is één arbeidsinkomen ontoereikend geworden voor koppels met kinderen.

¹⁶ Duitsland is een uitzondering: daar verminderde het aandeel werkarme gezinnen van 12% in 1998 naar 8% in 2018 maar deze trend ging gepaard met een sterke stijging van 'in work poverty', zie figuur 11.

¹⁷ Zie de grondige analyse van het profiel van werkarme gezinnen in vergelijkend perspectief zie Vandenbroucke en Corluy, 2015.

Zelfs een modaal arbeidsinkomen is vaak te laag voor een behoorlijke levensstandaard. Onbetaalde zorgarbeid en mantelzorg behoren daarom in principe enkel nog tot de mogelijkheden van gezinnen waar het enige arbeidsinkomen ruim bovenmodaal is. In de praktijk zien we echter dat het vooral lager geschoolde vrouwen zijn die onbetaald werken. Niet-werken om te 'zorgen voor elkaar' is daarom nauw verbonden met armoedesituaties (Ghijssels & De Backer, 2007 en Vinck & Brekke, 2020).

In onze verzorgingsstaat worden rechten en plichten gedefinieerd op grond van een economische benadering van de arbeid als de menselijke activiteit die leidt tot de productie van goederen en diensten die in monetaire termen worden uitgedrukt. De emancipatie heeft echter een hele reeks essentiële activiteiten blootgelegd die van grote maatschappelijke waarde zijn maar waartegenover geen monetaire waarde staat. Deze activiteiten blijven onzichtbaar, zonder economische waarde en zonder sociale zekerheidsrechten (tenzij afgeleid). Dat zindert vandaag door in de hoge armoedecijfers bij gezinnen die veel moeten investeren in de zorg voor anderen.

De ongelijke verdeling van werk dringt diep door in de samenleving. Een lage werkintensiteit is immers geenszins een individueel risico dat toevallig samenhangt met de levensloop en iedereen op eenzelfde wijze treft. Werkarmoede is een sterk sociaal gelaagd risico: het treft vooral mensen van wie de ouders al laaggeschoold waren en die zelf tot lagere sociale beroepsgroepen behoorden (Pintelon et.al., 2013). Daardoor houdt de scheve verdeling van werk en de polarisatie van jobs over huishoudens ook een verscherping in van de sociale verschillen binnen de samenleving: de groeiende groep 'hardwerkende gezinnen' behoort tot andere sociale lagen van de bevolking dan de groep van werkarme gezinnen. In de mate dat lager geschoolde, werkarmere gezinnen niet langer aansluiting vinden met de maatschappelijke standaarden gaat economische uitsluiting dan ook gepaard met uitsluiting op sociaal, cultureel en politiek vlak. Dit is wat Pierre Rosanvallon reeds in 1992 treffend '*la nouvelle question sociale*' heeft genoemd.

3.3. De trage loongroei en de kost van het dichten van de armoedekloof

Figuur 10 laat zien hoe in Nederland en in België sedert de tweede helft van de jaren '90 de gemiddelde lonen en vooral de minimumlonen achterbleven bij

de groei van de productiviteit¹⁸. Er zijn grote verschillen tussen landen maar de statistieken suggereren dat het achterblijven van de lage lonen, weliswaar in wisselende periodes¹⁹, een veel voorkomende en dus waarschijnlijk deels endogene trend was in de wereld van rijke welvaartstaten (zie Nolan, 2018 voor een heldere analyse). Onderzoek heeft geleerd dat deze trend niet zozeer een direct effect heeft op armoedecijfers: een groeiend aantal lage loontrekkers leeft immers in gezinnen waar er nog andere inkomens zijn (Marx & Nolan, 2014). Maar onrechtstreeks door de impact op de sociale minimumuitkeringen is de trage groei van de lage lonen wel van groot belang voor de opgaande armoede trends.

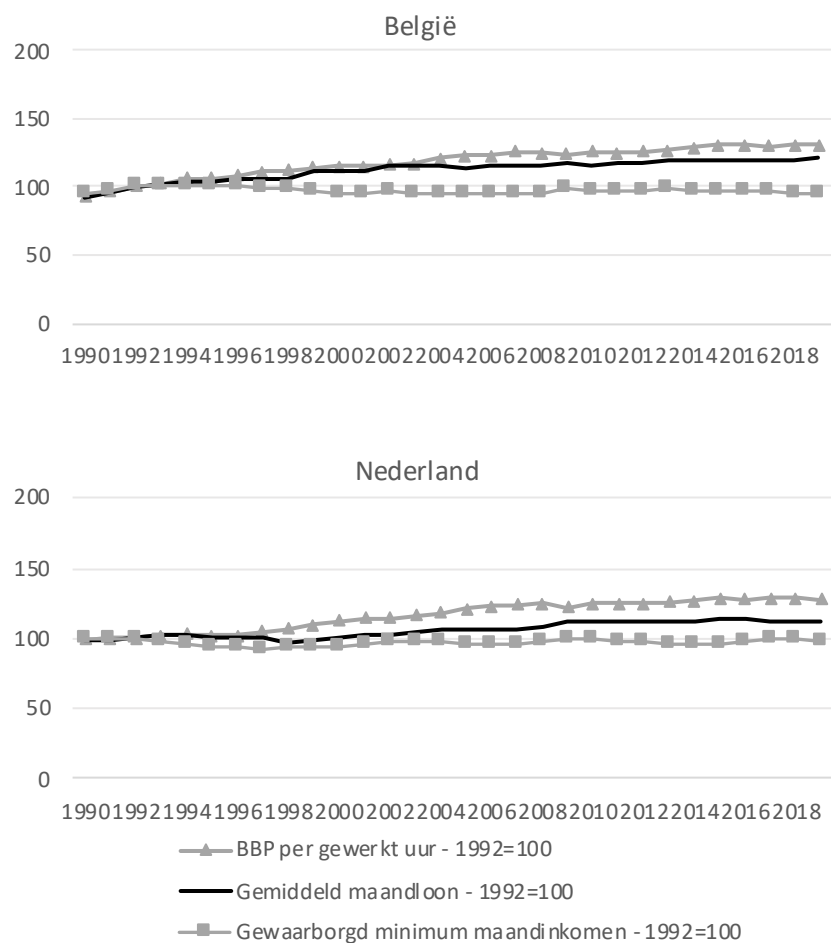
Lage lonen bepalen de ondergrens van de sociale zekerheid ook in landen waar er geen formele koppeling bestaat. In een studie voor een groot aantal landen vonden we voor de periode 2005-2015 een duidelijk verband tussen het verloop van de sociale minima aan de ene kant en de evolutie van de minimumlonen aan de andere kant: een daling van de laagste brutolonen met 10 procentpunten ten opzichte van het mediane inkomen ging in die periode gepaard met een daling van de sociale minima met 2,47 procentpunten ten opzichte van het mediane inkomen (Cantillon, Parolin & Collado, 2020)²⁰.

18 Om de tegenvallende armoedetrends te begrijpen is vooral de loongroei aan de onderkant van de verdeling van belang. Het gewaarborgd minimumloon (getoond in figuur 5) is daarvoor een eerste indicatie maar omdat het merendeel van werkenden met een minimumloon kunnen terugvallen op hogere sectorale minima van belang om ook naar de is de evolutie van de brutolonen van voltijds werkenden opgedeelde in decielen van belang. Daaruit blijkt dat alle lonen aan de onderkant van de verdeling achterop bleven: in België over een periode van 20 jaar, tussen 1999 en 2018, stegen de brutolonen met gemiddeld 4,4% in het eerste deciel, met 5,2% in het tweede deciel, oplopend tot 14,4% in het negende deciel.

19 In Nederland werden de lonen lange tijd bevroren in de 80'er jaren en werd toen ook ingegrepen in het minimumloon. Ook in de eerste helft van de jaren negentig werd het minimumloon enkele jaren op hetzelfde niveau gehouden. Vanaf midden jaren negentig loopt het minimumloon in de pas met de cao-lonen (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2019, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/08/vijftig-jaar-minimumloon>).

20 Slechts één of twee landen in de Europese Unie hebben adequate minimumlonen kunnen verzoenen met adequate minimumuitkeringen en dat in zeer uitzonderlijke omstandigheden: Ierland na de grote depressie en de val van het nationaal inkomen en Denemarken waar een bestel werkzaam is met erg kleine arbeidsincentives, zie onder meer Marchal, 2017)

Figuur 10: Evolutie productiviteit en lonen, gemiddeld maandloon en minimum loon, België en Nederland, 1990-2019.



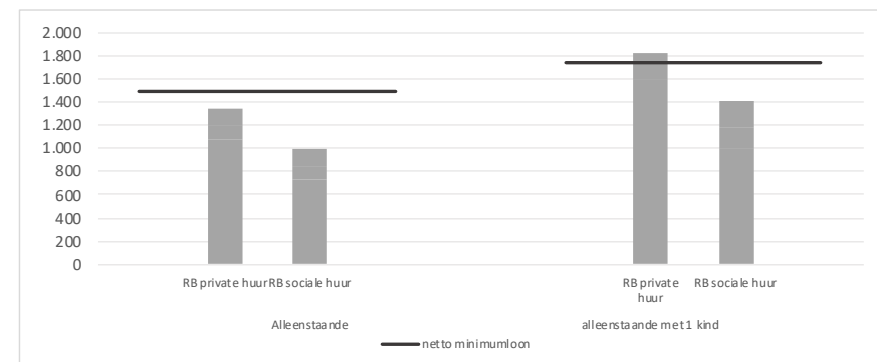
Bron: OECD: productivity data, labour and earnings data.

Noot: Reëel gewaarborgd minimum maandinkomen bij 22j met 12 maanden dienst;

2015 invoering wettelijk minimum maandinkomen Duitsland

Omdat de lagere lonen als enig inkomen voor gezinnen met kinderen vaak dicht in de buurt van de armoedegrenzen liggen veroorzaakt de druk op lage lonen een doelmatigheidsprobleem in de sociale zekerheid²¹. Figuur 11 laat zien dat in België het minimumloon ontoereikend is voor een alleenstaande ouder die voltijds werkt, één kind ten laste heeft en huurt op de private woonmarkt. In andere landen vinden we gelijkaardige patronen al zijn er grote divergenties, niet in minst vanwege verschillen in de beschikbaarheid van sociale huisvesting (zie Cantillon et.al., 2020). Algemeen geldt dat welvaartstaten het moeilijk hebben gekregen om de belofte van een adequate sociale bescherming waar te maken. Het verhogen van ontoereikende minima veronderstelt immers dat eerst ook de inkomens van lage loontrekkers worden opgetrokken: ofwel door additionele kosten voor de werkgevers (stijging van de lage brutolonen op gevaar van verlies van laagproductieve jobs) ofwel voor de overheden (middels werkbonussen, belastingkredieten of kinderbijslagen om de netto inkomens van lage loontrekkers op te tillen).

Figuur 11: Het minimumloon vergeleken met referentiebudgetten, België, 2020.



Bron: uit Cantillon, Marchal, Peeters, Penne, Storms (2020). *Huishoudbudgetten en sociale minima in lockdown*, COVIVAT Beleidsnota 2.

Bij gegeven loonniveaus vergt het dichten van de armoedekloof dus niet alleen het optillen van de sociale minima tot aan de armoedegrenzen. Om werkloosheidsvallen te vermijden moeten ook de inkomens hoger op in de verdeling

²¹ Dat is niet alleen het gevolg van de trage groei van lonen maar ook van de veralgemening van het tweeverdienersmodel en de impact daarvan op de evolutie van de mediane inkomens van de gezinnen.

worden opgetrokken. Het zuiver dichten van de armoedekloof tot net aan de Europese armoedenorm werd in België op 2% van de totale beschikbare inkomens van de gezinnen geraamd (en respectievelijk op 2,5% en 3,2% in het VK en Denemarken, zie de eerste kolom in tabel 1). Maar zodoende ontstaan er werkloosheidsvallen aan de onderkant van de verdeling. De tweede kolom van tabel 1 toont daarom de gesimuleerde kost van het dichten van de armoedekloof met "overspill": in deze oefening wordt niet alleen de armoedekloof gedicht maar worden ook de inkomens in de eerste drie decielen proportioneel mee opgetild. Dit resulteert in ongeveer een verdubbeling van de kost die nodig is om de armoedekloof te dichten: 4,2% van het beschikbare inkomen in België, 5,7% in het VK en 7,1% in Denemarken. En daarmee is de kous niet af: want hogerop de inkomensverdeling, vanaf het vierde deciel, zullen zodoende lage loonvallen of promotievallen ontstaan.

De kost van het dichten van de armoedekloof is in elk geval zeer aanzienlijk al zal er variatie zijn afhankelijk van de mate waarin men moet of wil compenseren voor werkloosheids-, lage loon- of promotievallen hogerop in de verdeling. De berekende kost zoals getoond in tabel 1 gaat bovendien uit van een perfect selectieve toekenning van middelen. Wat een irrealistisch veronderstelling is: zuivere selectiviteit stuit op praktische bezwaren en problemen van niet opname. Een belangrijke vraag is dus ook volgens welke methodiek de armoedekloof gedicht wordt: selectief middels inkomens getoetste maatregelen zoals de bijstand dan wel middels universele maatregelen zoals kinderbijlagen of een beperkt basisinkomen als sokkel onder de ganse inkomensverdeling. Voor zover inkomensselectiviteit en sociale bijstand op grenzen stuit en meer universele maatregelen moeten worden ingezet zal de kostprijs hoger zijn. Een alternatieve methodiek is inzetten op de betaalbaarheid van diensten in plaats van adequaatheid van inkomens, bijvoorbeeld door het ter beschikking stellen van basisdiensten (kinderopvang, water, elektriciteit).

Tabel 1: **De kost van het dichten van de armoedekloof (in% van het beschikbare inkomen van alle gezinnen).**

	Kost met 100% afhouding	Kost met "overspill" (afhouding BE=58%, DK=50%, UK=52%)
BE	2,2	4,2
DK	3,2	7,1
UK	2,5	5,7

Bron: uit Collado et al. (2019)

3.4. De dualisering van de sociale bescherming en nieuwe Mattheuseffecten

Het naoorlogse vliegwiel steunde in belangrijke mate op horizontale herverdeling: door het poolen van risico's die breed gespreid waren over de bevolking was de sociale zekerheid het sterkste armoede bestrijdend instrument van de naoorlogse welvaartsstaat. Dat is ze nog altijd maar de ongelijke verdeling van de arbeid heeft gezorgd voor een dualisering van sociale risico's en dat weegt op de methodiek van de sociale verzekering.

In toenemende mate moet de sociale zekerheid instaan voor sociale risico's die ongelijk verdeeld zijn over de bevolking. Door het groeiend aantal werkrijke gezinnen zijn er aan de ene kant 'nieuwe sociale risico's' ontstaan: niet alleen werkloosheid, ziekte en invaliditeit kunnen betaalde arbeid beletten, maar nu ook de zorg voor kinderen en familie en het levenslange leren. Vandaar de noodzaak – voor de gezinnen en voor de bedrijven – aan kinderopvang, allerhande zorgverloven en andere alternatieven voor gezinszorg. De typische ontvangers van de overheidsuitgaven die daarmee gepaard gaan zijn hoger geschoolde, werkrijke gezinnen. Ongewild leidt de dekking van nieuwe sociale risico's dus tot nieuwe Mattheuseffecten in de verdeling van de sociale uitgaven die daarvoor bestemd zijn (Cantillon, 2011). Aan de andere kant komen de 'oude sociale risico's' (werkloosheid, langdurige arbeidsongeschiktheid en onbetaald zorgen voor elkaar) meer voor bij lager geschoolde, werkarme gezinnen die zich vaak onderaan de verdeling bevinden. In twee betekenissen zijn het "slechte" risico's. Ze zijn, ten eerste, geconcentreerd bij mensen met een geringe bijdragecapaciteit die vaak langdurig afhankelijk zijn van uitkeringen. Gezinnen die getroffen worden door deze risico's kennen, ten tweede, een sterk verhoogd armoederisico. De concentratie van oude sociale risico's aan de onderkant van de samenleving zet de verzekeringslogica *an sich* onder druk en vermindert ook intrinsiek haar herverdelend vermogen.

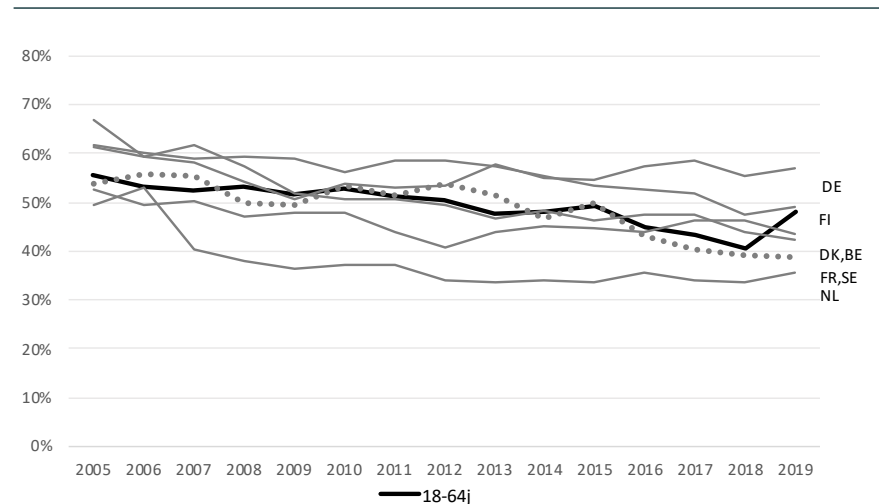
Verzekeringen houden immers niet van risicoconcentratie, al zeker niet bij mensen met een geringe bijdrage capaciteit. In de meeste landen²² is de dekking van langdurige werkloosheid daarom niet toevallig steeds meer tot de sfeer van de sociale bijstand gaan behoren. Vanuit het standpunt van armoedebestrijding is dit problematisch want de methodiek van de sociale bijstand kampt met inherente problemen: er is non-take up (zie onder meer Bargain et al., 2012) bijstand is vaak niet preventief, zoals dat in zekere mate wel

²² ook in België waar deze uitkeringen nog wel tot de sociale verzekering behoren maar een sterk degressief karakter hebben

het geval is bij sociale verzekeringen; sociale bijstand heeft een hoge operationele kost; de uitkeringen zijn discretionair (De Wilde & Marchal, 2019) en foutgevoelig en bieden daardoor minder zekerheid dan de universele bescherming van de sociale zekerheid. Bovendien zijn de bijstandsuitkeringen structureel ontoereikend: in vergelijking met de Europese armoedegrens is de minimum-inkomensbescherming voor werkloze gezinnen met kinderen zelfs in de meest van genereuze landen ontoereikend (Marchal, 2017).

In Figuur 4 toonden we het verloop van de netto sociale uitgaven. Deze bleven hoog en vertoonden in veel landen zelfs een opwaartse trend. De armoede reducerende capaciteit van deze uitgaven is echter afgenomen, ook in Nederland en in België (Cause & Harmansen, 2019, Bleses & Seeleib-Kaiser 2004; Cantillon, 2011 en Emmenegger et al., 2012). Figuur 12 laat de vrij algemeen verminderde effectiviteit zien van de sociale zekerheid in de bestrijding van inkomensarmoede onder de bevolking op actieve leeftijd. Deze trend heeft structurele oorzaken die samenhangen met de hoger vernoemde druk op de lage lonen, de scheve verdeling van de arbeid en de nieuwe sociale risico's (zie ook Fleckenstein, Saunders en Seeleib-Kaiser, 2011). Aan de ene kant kwam een groeiend deel van de uitgaven voor nieuwe sociale risico's terecht bij werkrijke gezinnen. Aan de andere kant stonden de uitkeringen voor werkarme gezinnen onder druk van de trage groei van de lage lonen, de structurele werkloosheid onder laaggeschoolden en het daarmee samenhangende probleem van werkloosheidsvallen.

Figuur 12: **Evolutie effectiviteit van sociale bescherming , bevolking op actieve naar leeftijd: reductie in armoederisicograad door sociale transfers, 2005-2019.**



Bron: EUROSTAT: EU-SILC and ECHP survey data.

Noot: sociale transfers exclusief pensioenen voor 18-64j, inclusief pensioenen voor >=64j.

3.5. Het sociaal trilemma of waarom ook de actieve wevaartsstaat faalde

De welvaartsstaat was wendbaar en paste zich aan. Sinds de jaren zeventig begeleidt hij de overgang naar de nieuwe economische productiewijze, accommodeert de ontvoogding van de vrouw en vangt de gevolgen op van de individualisering. De vorm werd bijgestuurd en dat beïnvloedde mee de richting en de snelheid van de economische en sociale veranderingen aan het einde van de twintigste eeuw en het begin van de eenentwintigste eeuw.

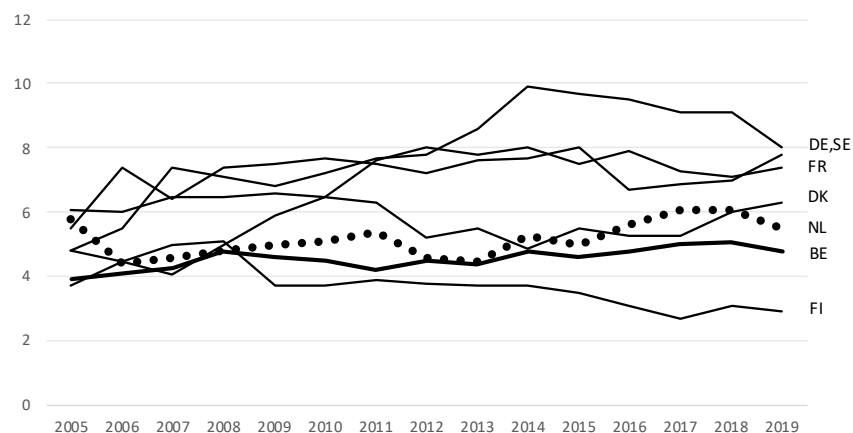
Vanaf de tweede helft van de jaren negentig, toen de postindustriële transitie en de vrouwenemancipatie langzaam hun voltooiing naderden, kozen veel landen voor Gidden's "Derde Weg" of de nieuwe strategie van de actieve welvaartsstaat, ook wel sociale investeringsstaat genoemd²³. De aandacht verschuift van sociale bescherming naar jobcreatie (door de kost van de arbeid te verlagen en door flexibilisering), naar het ontsluiten van de vraag naar huishoudelijke dienstverlening, naar het 'activeren' van werklozen (door meer controles en sancties en door het opvoeren van de strijd tegen werkloosheidsvallen) en naar het investeren in menselijk kapitaal (kinderopvang, onderwijs, vorming en bemiddeling). De tewerkstelling steeg, de georganiseerde welvaartsstaat werd meer een metgezel van de emancipatie van de vrouw; de zorg voor kinderen en ouderen werd uitgebreid en nieuwe uitkeringen zagen het daglicht. In deze periode stegen in de meeste landen de sociale overheidsuitgaven voor 'nieuwe sociale risico's' (Hemerijck, 2017)

In essentie beoogde de actieve welvaartsstaat het herstel van het naoorlogse vliegwieleffect: meer werk zou zorgen voor hogere inkomens - voor de gezinnen en voor de overheid - en zo tot minder armoede. Maar de nieuwe jobs kwamen met een prijs. Ze waren scheef verdeeld en zorgden niet altijd voor bescherming tegen armoede. Figuur 13 toont de evolutie van de het aantal werkende armen: behalve in Finland zien we overal stijgende trends. Er stond ook een hoge budgettaire kost tegenover de nieuwe jobs (in België vooral door lastenverlagingen en subsidies om de kost van de arbeid te drukken, in Nederland omdat flexiwerkers niet of weinig bijdragen aan de sociale zekerheid). De nieuwe sociale overheidsuitgaven gericht op het faciliteren van de combinatie arbeid en gezin en het investeren in kinderopvang kwamen dan

²³ Er bestaan uiteenlopende visies over de invulling van sociale investeringsstrategieën en het is zeker niet zo dat de politiek dominante versies in België en Nederland gestoeld waren op een eenzijdig geloof in sociale investering in de plaats van sociale bescherming. In *Why we Need a New Welfare State* schreven Esping-Andersen, Hemerijck, Gallie en Myles dat een sterke inkomensbescherming de conditio sine qua non is voor een effectieve sociale investeringsstrategie.

weer meer terecht bij de werkrijke gezinnen en dus de hogere inkomensgroepen. Om afhankelijkheidsvallen te bestrijden en werk aantrekkelijk te maken werd de bescherming van werkloze gezinnen minder toegankelijk en minder genereus. De werkloosheidsverzekering werd meer conditioneel en minder doelmatig; een groeiend aantal werklozen moest terugvallen op de bijstand. Daardoor nam de armoede bij lager geschoolde, werkarme gezinnen toe terwijl ook het probleem van 'in-work-poverty' niet opgelost geraakte.

Figuur 13: Evolutie monetair armoederisico (AROP60) bij de werkende bevolking (in%), 2005-2019.



Bron: EUROSTAT: EU-SILC data.

In de plaats van het beoogde vliegwieleffect stond de actieve welvaartsstaat voor een verscheurend trilemma. In de nieuwe sociaal economische ordening van de samenleving lukte het niet meer om binnen budgettaire marges én hoge tewerkstellingscijfers én armoedereductie te combineren. Zo vond een studie naar de verdelingseffecten van 20 jaar belastingen en uitkeringen in België dat het beleid van de laatste twee decennia de herverdeling theoretisch²⁴ heeft versterkt, maar de werkprikkels verslechterd:

"... it is possible to improve work incentives without paying a price in terms of redistribution, if one uses the right instruments... Note of course that these policies did come with a serious bill attached to them." (Decoster et.al., 2018).

²⁴ Theoretisch omdat enkel veranderingen in het design van sociale uitkeringen en fiscaliteit werden doorgerekend.

Voor Nederland vatten het Nederlandse Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau de uitkomsten van de simulatie van 60 beleidsopties en 3 stelselwijzigingen om armoede te reduceren als volgt samen:

"Gerichte maatregelen om armoede te verminderen zoals de verhoging van de bijstand, zijn effectief, maar kosten geld en vaak banen" (Kansrijk Armoedebeleid, 2020).

Landen legden verschillende klemtonen: in Zweden werd de sociale bescherming sterk teruggedrongen²⁵, Nederland en Duitsland gingen ver in de flexibilisering van de arbeid en waren succesvol op het vlak van werk terwijl België en Frankrijk slechts langzaam hervormden met als gevolg dat de tewerkstellingscijfers vooral voor lager geschoolden achterop bleven. Maar nergens waren de globale armoedetrends gunstig.

Het nieuwe beleidspadigma van de "Derde Weg" hoopte vruchteloos op een heruitgave van het naoorlogse vliegwieleffect door te wedden op het paard van de gelijke kansen. De actieve welvaartsstaat hield daarbij echter niet of onvoldoende rekening met de veranderde sociale en economische onderbouw van de samenleving met een structureel ongelijke verdeling van de arbeid, een trage groei van de lage lonen en de daarmee samenhangende druk op de sociale bescherming.

De actieve welvaartsstaat ging ook uit van te optimistische verwachtingen over de effectiviteit van gelijke kansen beleid: hoewel de ambities niet hoog genoeg kunnen zijn leert het stratificatieonderzoek dat er grote institutionele, sociologische en individuele barrières zijn om echte successen te boeken (Bukodi & Paskov, Pavolini & Van Lancker, 2018). Beter beleid kan de belemmeringen kleiner maken, maar nooit volledig wegwerken. Dat is de reden waarom 'sociale investeringsuitgaven' bijna onvermijdelijk Mattheuseffecten genereren (Pavolini & Van Lancker, 2018). Omdat de zwakkeren moeilijker hun weg vinden naar de kinderopvang, de hogeschool, de universiteit en vervolgens de arbeidsmarkt, profiteren de sterkeren meer van de daarvoor bestemde gemeenschapsgelden. Mattheuseffecten zijn mogelijk maar tijdelijk, de positieve effecten van sociaal investeringsbeleid zullen pas na verloop van tijd zichtbaar kunnen worden (Plavgo & Hemerijck, 2021). Maar het ongelijke gebruik kan op de langere termijn ook de potentiële nivellerende effecten van bijvoorbeeld kinderopvang teniet doen (Parolin & Van Lancker, 2021). Misschien verwachtte de actieve welvaartsstaat ook teveel van de overheid. Overheden moeten condities scheppen voor gelijke kansen maar sociale promotie dient gedragen en voortgestuwd te worden van onderuit, door brede sociale bewegingen. Anders dreigt het gelijke kansen beleid

²⁵ In Zweden is de armoede sterk gestegen en dat houdt verband met een zeer eenzijdige implementatie van het sociale investeringsparadigma (zie Cronert & Palme, 2019).

opgesloten te worden in te bureaucratische, dwingende en punitieve regelgeving. De actieve welvaartstaat had door de gerichtheid op betaalde arbeid ten slotte ook onvoldoende aandacht voor de waardering van betaalde en onbetaalde zorgarbeid. Ook daarom lukte het niet om arbeid en armoedebestrijding te verzoenen.

3.6. COVID-19, klimaat, vergrijzing, digitalisering: armoedebestrijding als noodzaak

De sociale zekerheid heeft op een indrukwekkende wijze de negatieve gevolgen van de gezondheids crisis opgevangen, voor de gezinnen en voor de bedrijven. De gezondheidszorg hield stand. De toegang tot de werkloosheidsverzekering en het overbruggingsrecht werd in België versoepeld en de generositeit versterkt, in Nederland werden nieuwe beschermingssystemen ingesteld. De inkomensverliezen werden daardoor in belangrijke mate opgevangen en de armoede grotendeels gestabiliseerd ondanks het feit dat de grootse klappen van de gezondheidsmaatregelen vielen bij lager geschoolden en lagere inkomensgroepen (zie voor België Marchal et.al., 2021). Anderzijds is het ook zo dat de beleidsmaatregelen, die tot doel hadden de economie te stutten, de kloof tussen de beter beschermde 'nieuwe risico's' (waaronder nu ook COVID-19 gerelateerde risico's) en de slecht beschermde 'oude risico's' (tijdelijk) groter hebben gemaakt. Door de nieuwe corona gerelateerde risico's – zoals de tijdelijke werkloosheid of het corona-ouderschapsverlof – beter te beschermen dan de oude sociale risico's heeft de pandemie de dualisering van de sociale zekerheid mogelijk zelfs in een hogere versnelling gebracht.

De coronacrisis heeft de digitalisering en het ritme van verandering op de arbeidsmarkt versneld met mogelijk een verdere druk op de arbeidsmarktpositie van kwetsbare groepen. Vooral jongeren, midden- en kortgeschoolden, lager betaalden, arbeiders en mensen geboren buiten de EU werden het meest getroffen door de gezondheidsmaatregelen. We kunnen nog niet weten of dit duurzame effecten zal hebben maar de digitalisering gaat zijn gang. De meeste waarnemers verwachten een verdere druk op de kansen op kwaliteitsvolle arbeid voor lager geschoolden. Er zullen weliswaar nieuwe jobs ontstaan, ook voor lager geschoolden, verdringingseffecten zullen afnemen door de demografische inkrimping van de beroepsbevolking en de scholingsgraad van de bevolking zal verder blijven stijgen. Maar het zijn de beroepen met de meest routinematige taken die het grootste gevaar lopen te verdwijnen. Een recent rapport van de OESO gaat ervan uit dat het aantal banen dat door laaggeschoolde werknemers wordt bezet, zal dalen, evenals hun werkgelegenheidsgraad (OECD, 2020).

De pandemie heeft ons geattendeerd op de symbiotische relatie tussen de sociale verzorgingsstaat en de economie: overheid en kapitalisme hebben elkaar nodig²⁶. De sociale zekerheid heeft op massieve wijze de economie gestut. We hebben gezien dat het risico op grote inkomensverliezen iedereen kan treffen: niemand die nog twijfelt aan de zin van sociale verzekeringen en het belang van de verzorgingsstaat. De pandemie heeft getoond dat mensen die weinig verdienen belangrijk zijn: zij oefenen vaak "essentiële beroepen" uit. De pandemie heeft gewezen op de waarde van het "zorgen voor elkaar": het zijn de inspanningen van de "gezinsbubbels" die zorgden voor de afremming van de besmettingen en voor de borging van economische activiteiten. De pandemie heeft ook het kolossale belang van samenwerken zichtbaar gemaakt: lokaal, regionaal, federaal, Europees en zo ook het belang geweest van een verdere 'verhuizing van de verzorgingsstaat'²⁷.

Wellicht heeft de pandemie sociale en economische onevenwichten gecreëerd die vandaag nog onder de radar blijven. Het is daarom veel te vroeg om te weten of en hoe de pandemie zal inwerken op het sociale trilemma en welke de lange termijn effecten zullen zijn. De toekomst is onvoorspelbaar maar de hypothese lijkt wel gewettigd dat het sociale trilemma niet vanzelf zal verdwijnen. En dat terwijl armoede bestrijden noodzakelijk is voor een succesvol klimaatbeleid en een inclusieve veroudering.

In 2009 schreef Nicholas Stern zeer treffend dat: 'The two great challenges we face are overcoming poverty and managing climate change. If we fail on one, we will fail on the other.' Sommige mensen worden meer dan anderen bedreigd door de klimaatopwarming. Maar sommigen worden ook meer dan anderen bedreigd door de effecten van het beleid dat nodig is om de klimaatopwarming af te remmen. Er zullen grote verschuivingen nodig zijn in de economische productie en dus op de arbeidsmarkt. Sommigen zullen daar wel bij varen. Anderen zullen hun job verliezen. De sociale zekerheid zal dus in de klimaattransitie een sterke en betrouwbare compagnon de route moeten zijn. De vergroening van de economie zal ook gepaard moeten gaan met gedragsveranderingen. Het principe 'de vervuiler betaalt' is duidelijk, maar het staat ook op gespannen voet met de beginselen van verdelende rechtvaardigheid. Koolstofbelastingen bijvoorbeeld treffen de onderste lagen relatief zwaarder

²⁶ Zie voor een scherpe analyse De Grauwe, 2021

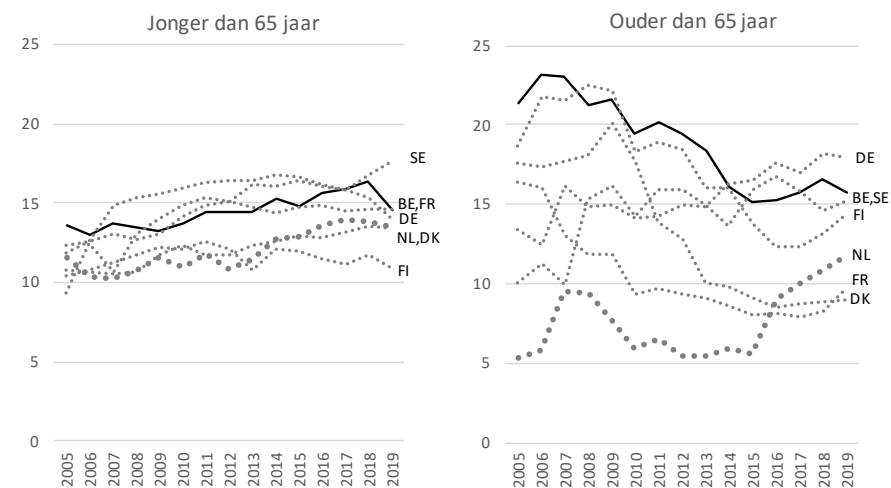
²⁷ Deze treffende titel van het boek van Bredewold, Duyvendack, Kampen, Tonkens en Verplanke gebruiken we hier in een bredere betekenis: ook verhuizing naar het hogere Europese niveau en verhuizing naar plaatselijke, lokale burgerinitiatieven.

dan de hogere. Bij laagverdieners, leefloontrekkers, langdurig werklozen, zieken en personen met een beperking is er bovendien vaak onvoldoende financiële draagkracht om te schakelen naar meer milieuvriendelijke gedragswijzen. Klimaatbeleid zonder beleid om de inkomensarmoede terug te dringen zal dus niet werken” (zie meer algemeen over ongelijkheid en klimaatbeleid een zeergoede analyse van Leroy, 2021)²⁸. In vergrijzende samenlevingen stelt de toenemende inkomensarmoede bij de bevolking op actieve leeftijd een belangrijk probleem van intergenerationele rechtvaardigheid. Armoedetrends binnen de groep van ouderen verschillen sterk van land tot land. In figuur 14 zien we in veel landen, waaronder België, een sterke daling van de inkomensarmoede bij 65-plussers. In andere landen, bijvoorbeeld Nederland en Zweden, waren de trends sterk oplopend (vertrekkend weliswaar van comparatief lage niveaus). Maar bijna overal ligt het armoedepil bij jongeren hoger dan bij ouderen. Dat is ook zo in Nederland en België. Door de crisis is dit onevenwicht mogelijk nog groter geworden. In een recessie blijven de pensioenen immers op peil terwijl de inkomens van de actieven dalen. Dit is een belangrijk aandachtspunt want in vergrijzende samenlevingen is een evenwichtige inkomensverdeling tussen jongeren en ouderen een noodzakelijke voorwaarde voor sociale cohesie. De veroudering is meer dan ooit een verdelingsprobleem geworden: hoe moet de kost van de veroudering verdeeld worden tussen en binnen generaties? Daarover moeten duidelijke nieuwe spelregels worden afgesproken²⁹.

28 Het onderzoek over deze uitermate belangrijke kwestie begint op gang te komen, zie bijvoorbeeld Lévy et.al., 2020.

29 Zie voor België de voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming <https://www.academischeraadpensioenen.be/docs/nl/rapport-062014-nl.pdf>

Figuur 14: **Evolutie monetair armoederisico (AROP60) naar leeftijd (in%), 2005-2019.**



Bron: EUROSTAT: EU-SILC and ECHP survey data.

4. Zeven voorstellen voor een vernieuwd sociaal contract

Het armoedevraagstuk in rijke welvaartstaten is een systemisch probleem: het is een illusie te denken dat het naoorlogse vliegwieleffect kan heruitgegeven worden met alleen het bestaande beleidsinstrumentarium. De armoede reducerende krachten van de naoorlogse welvaartsstaat zijn structureel afgenomen: door de trage groei van de lage lonen, de ongelijke verdeling van jobs over individuen en gezinnen en door minder herverdelende sociale uitgaven wat minstens voor een deel een endogeen probleem is. Er is een hardnekkig sociaal trilemma ontstaan: het lukt niet langer om binnen budgettaire marges en met het beschikbare instrumentarium én hoge tewerkstellingscijfers én armoedereductie te combineren.

Het ombuigen van de trends is nodig ook uit gedeeld belang: meer sociale inclusie genereert belangrijke (maar moeilijk becijferbare) maatschappelijke terugverdieneffecten: minder armoede is nodig voor een effectief klimaatbeleid; meer koopkracht voor de lagere inkomens is deel van het economisch herstel; minder kinderarmoede zorgt later voor een beter opgeleide beroepsbevolking enzovoort. Een nieuwe en meer ambitieuze beleidsagenda om de stijgende trends om te buigen is daarom nodig. Maar dat vergt grote inspanningen, op vele niveaus. Adequate minimumlonen en sociale bescherming, zinvol werk levenslang leren en betaalbare sociale diensten - ze zijn allemaal even essentieel. En het is niet voldoende te zeggen dat deze inspanningen ook terugverdieneffecten hebben (ofschoon dat zeker het geval is): de ongemakkelijke waarheid is dat armoedebstrijding noch goedkoop noch gemakkelijk is. De hele samenleving moet in een andere plooi worden gelegd. Om succesvol te zijn waar we faalden in het verleden moeten we verder denken dan het finetunen van bestaande strategieën. Geldende aannames moeten herzien of op punt worden gesteld. Volgende uitgangspunten kunnen daarbij als leidraad dienen:

1. Het is verkeerd om het armoedevraagstuk op te sluiten binnen het 'armoedebeleid': armoedebstrijding is een maatschappij brede opdracht die niet alleen de 'armen' betreft. Uit de voorgaande analyse volgt bijvoorbeeld dat a) om de sociale vloer te kunnen optillen ook de inkomens van de middenklasse moeten worden verhoogd; b) om de tewerkstellingskansen voor laaggeschoolden te vergroten ook geïnvesteerd moet worden in jobs voor

midden geschoolden en c) een bredere herverdelingsbasis nodig is dan alleen arbeidsinkomens. Zo bekeken is er helemaal geen afruil tussen een beleid 'voor de armen' en een beleid 'voor de middenklasse'.

2. De sociale zekerheid moet versterkt worden zowel op het vlak van toegankelijkheid als op het vlak van generositeit. Daarbij volstaat het niet om te declareren dat de strijd tegen werkloosheidsvallen minder hardnekkig moet gevoerd worden. De band tussen arbeid en sociale bescherming blijft belangrijk maar een meer op de moderne arbeidsmarkt toegesneden stelsel van sociale zekerheid is nodig. Dat betekent een versoepeling van de band tussen arbeid en sociale bescherming. Dat is ook nodig om te vermijden dat de lasten eenzijdig op de sociale bijstand worden afgewenteld: dit instrumentarium is belangrijk maar stoot grenzen.
3. Sociale investeringen moeten in de eerste plaats aandacht hebben voor de achterblijvers. Plaatselijke, niet-bureaucratische en innovatieve initiatieven zijn daarbij belangrijke spelers.
4. De gedachte dat enkel de markt voor jobs moet zorgen is naïef en in de feiten al lang achterhaald: de impliciete subsidiëring van werk moet zichtbaar en geoptimaliseerd worden, de mogelijkheden in de sociale economie en de zorg moeten worden uitgeput.
5. Arbeid is een te smalle basis geworden voor de herverdeling via sociale zekerheid en belastingen: vermogens- en klimaatbelastingen moeten betrokken worden in het herverdelingsproces.
6. Mede met het oog op het groeiende armoedeprobleem bij de bevolking op actieve leeftijd moet het pensioencontract herzien worden. Wanneer het slecht gaat met de economie moet de last billijk over jongeren en ouderen verdeeld worden. Wanneer de welvaart toeneemt, moeten de voordelen daarvan ook over alle leeftijdsgroepen gespreid worden.
7. Geef een stem aan en steun actief: a) Europese initiatieven inzake sociale rechten, minimumlonen, minimuminkomens en fiscaliteit en gebruik de Europese Pijler voor Sociale Rechten als kompas: b) lokale, innoverende burgerinitiatieven die bouwen aan vertrouwen zonder bureaucratische punitieve regels op weg helpen, nieuwe problemen registreren en emanciperende sociale dynamieken ontwikkelen.

Vanuit deze uitgangspunten volgen zeven indicatieve voorstellen om het armoedevraagstuk aan te pakken:

1. Creëer zorg- en basisbanen voor laag- en midden geschoolde mensen door meer te investeren in zorgende beroepen, door het repertoire van arbeid te verbreden onder meer in de derde sector tussen markt en overheden: investeer in onderwijs, vorming en de ontwikkeling van het jonge kind en ondersteun daartoe ook lokale innovatieve groepen en initiatieven;
2. Til de bodem van het inkomensgebouw op met hogere minimumlonen en overweeg een beperkt universeel belastbaar basisinkomen als sokkel onder het gehele inkomensgebouw (van bijvoorbeeld 300 euro);
3. Versoepel de toegang tot de sociale zekerheid om nieuwe flexibele arbeidsvormen te beschermen, zorgarbeid te valoriseren en de sociale bijstand te ontlasten;
4. Maak heldere afspraken over de verdeling van de pensioenlast;
5. Voer een CO2-belasting in en gebruik de opbrengst voor de financiering van het boven vernoemde basisinkomen;
6. Betrek de vermogens in het verdelingsproces;
7. Geef een stem aan en steun actief: a) Europese initiatieven inzake sociale rechten, minimumlonen, minimuminkomens en fiscaliteit en gebruik de Europese Pijler voor Sociale Rechten als kompas: lokale, innoverende burgerinitiatieven die bouwen aan vertrouwen mensen. Zonder bureaucratie punitieve regels op weg helpen, nieuwe problemen registreren en emanciperende sociale dynamieken ontwikkelen.

Bibliografie

- Atkinson, A.B., Cantillon, B., Marlier, E. & Nolan, B. (2002), *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. Oxford University Press.
- Atkinson, A.B., (2015), *Inequality: what can be done?* London, Harvard University Press.
- Bargain, O. and Callan, T. (2010) Analysing the effects of tax-benefit reforms on income distribution: a decomposition approach, *Journal of Economic Inequality*, 8(1), 1-21.
- Bargain, O., Immervoll, H. & Viitamäki, H. (2012), No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data. *The Journal of Economic Inequality*. 10: 375-395.
- Bleses, P. & Seeleib-Kaiser, M. (2004), *The Dual Transformation of the German Welfare State*. New York: Palgrave MacMillan.
- Bredewold, F., J.W. Duyvendak, T. Kampen, E.H. Tonkens & L. Verplanke (2018), *De verhuizing van de verzorgingsstaat. Hoe de overheid nabij komt*. Jaarboek Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken. Amsterdam: Van Gennep
- Bukodi, E. & Paskov, M. (2018), Income Inequality, Living Standards, and Intergenerational Social Mobility. In Nolan, B. (ed.), *Generating Prosperity for Working Families in Affluent Countries*. Oxford University Press. p. 352
- Caminada, K., E. Jongen, W. Bos, M. van den Brakel & F. Otten (2021), *Inkomen verdeeld, trends 1977-2019*, UnivLeiden/CBS.
- Cantillon, B., De Lathouwer L., Marx I., van Dam R., & Van den Bosch K. (1999), *Sociale indicatoren 1976-1997*, Universiteit Antwerpen, CSB berichten, 99/05.
- Cantillon, B. (2011), The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era. *Journal of European Social Policy*, 21(5): 432-49.
- Cantillon, B. & Vandenbroucke, F. (2014), *Reconciling work and poverty reduction: How successful are European welfare states?* Oxford: Oxford University Press.
- Cantillon, B. en L. Buysse (2016). *De staat van de welvaartsstaat*. Leuven/Den Haag: Acco.

Cantillon, B., Goedemé, T. & Hills, J. (2019), *Decent incomes for all. Improving policies in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Cantillon, B., Parolin, Z., & Collado, D. (2020), A glass ceiling on poverty reduction? An empirical investigation into the structural constraints on minimum income protections. *Journal of European Social Policy*, 30(2): 129-143.

Cantillon, B. (2021), *Poverty, social policy and the welfare state: the need for a deepened research agenda*, CSB-Working Paper, Universiteit Antwerpen.

Causa, O. & Hermansen, M. (2019), *Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries*. Economics Department Working Papers no. 1453. Paris: OECD.

CBS (2019) Armoede en sociale uitsluiting 2019, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag (<https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2019/50/armoede-en-sociale-uitsluiting-2019>).

Collado, D., Cantillon, B. Van den Bosch, K., et al. (2019), The end of cheap talk about poverty reduction: the cost of closing the poverty gap while maintaining work incentives. In Cantillon, B., Goedemé, T. & Hills, J. (eds.), *Decent incomes for all: improving policies in Europe*. New York, N.Y., Oxford University Press, 314 p.

Corluy, V. & F. Vandenbroucke, Individual Employment, Household Employment and Risk of Poverty in the EU. A decomposition Analysis (2017) , in: Anthony B. Atkinson, Anne-Catherine Guio and Eric Marlier (ed.), *Monitoring Social Inclusion in Europe*. Edition 2017, Statistical Books Eurostat, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017, pp. 279-297.

Cronert, A. & J. Palme (2019), Social Investment at Crossroads: 'The Third Way' or 'The Enlightened Path' Forward? In B. Cantillon, T. Goedemé & J. Hills (eds.), *Decent Incomes for All*. New York, NY: Oxford University Press.

Decancq, K., Goedemé, T., Van den Bosch, K. & Vanhille, J. (2014), The Evolution of Poverty in the European Union, in Cantillon, B. & Vandenbroucke, F. (eds.), *Reconciling work and poverty reduction. How successful are European welfare states?*, Oxford: Oxford University Press, 60-93.

Decoster, A., Perelman S., Vandelannoote D., Vanheukelom T., & Verbist G. (2019), *Which way the pendulum swings? Equity and efficiency of three decades of tax-benefit reforms in Belgium*, CSB Working Paper, 19/2019.

De Grauwe, P.(2020), *De Limieten van de Markt*, Tielt, Lannoo.

Deleeck, H., De Lathouwer, L. & Van Den Bosch, K. (1992), Welvaartsuitkomsten van sociale zekerheidssystemen in comparatief perspectief, in *Tijdschrift voor sociologie*, 13:3-4: 355-390.

De Wilde, M., Cantillon, B., Vandenbroucke, F & De Bie, M. (2016), *40 jaar OCMW en bijstand*. Acco.

De Wilde, M. & Marchal, S., (2019), Weighing up work willingness in social assistance: a balancing act on multiple levels, *European Sociological Review*, 7215-35:5, p. 718-737.

Emmeneger, P., Hausermann, S., Palier, B. & Seeleib-Kaiser, M. (2012), *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. Published to Oxford Scholarship Online: May 2012.

Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. & Myles, J. (2002), *Why we need a new welfare state*, New York: Oxford University Press.

Eurostat (2021) European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC), (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-andliving-conditions>).

Fleckenstein, T., Saunders, A.M. & Seeleib-Kaiser, M. (2011), *Comparing Britain and Germany The Dual Transformation of Social Protection and Human Capital*. Comparative Political Studies. Published online 23 May 2011.

Ghysels, J. & Debacker, M. (2007), *Zorgen voor kinderen in Vlaanderen: een dagelijkse evenwichtsoefening*, Leuven, ACCO.

Goos, M, Manning, A. & Salomon, A. (2009), Job Polarization in Europe, *The American Economic Review*, 99(2): 58-63.

Greve, B. (2020), *Austerity, Retrenchment and the Welfare State: Truth or Fiction?* Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Hills, J., Paulus, A., Sutherland, H. and Tasseva, I. (2019), Policy and poverty in seven European Union countries in the Lisbon decade: the contribution of tax-benefit policy changes, in Cantillon, B., Goedemé, T., Hills, J. (2019), *Decent Incomes for All* , New York , Oxford University Press.

Hemerijck, A. (Ed.), (2017), *The Uses of social investment*. Oxford University Press.

Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2021), *Welke positie hebben de laaggeschoolden op de arbeidsmarkt in België?* https://hrw.belgie.be/sites/default/files/content/download/files/hrw_2020_laaggeschoolden.pdf.

Heremans, K., Cantillon, B., Delanghe, H., Horemans, J., Marx, I., Neelen, W. (2020), De stijgende armoede bij werkarme gezinnen : in hoeverre is de sociale zekerheid verantwoordelijk ? in : Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, p. 319-357.

Kammer, A., Niehues, J. & Peichl, A. (2012), Welfare regimes and welfare state outcomes in Europe, *Journal of European Social Policy*, 22(5): 455-471.

Leroy, P., 2021, Zonder sociaal beleid faalt het klimaatbeleid, *Samenleving en Democratie*, Jaargang 78 Nummer 5 2021.

Lévay, P. Z., Vanhille, J., Goedemé, T. & Verbist G.(2020), *The association between the carbon footprint and the socio-economic characteristics of Belgian households*, *CSP Working Paper 20/05*

Lohmann, H. & Marx, I. (2019), *Handbook on In-work Poverty*, Cheltenham: Edward Elgar.

Nolan, B. (2018), *Generating Prosperity for Working Families in Affluent Countries*. Oxford University Press.

Marchal, S. (2017), *The social floor: essays on minimum income protection*. Antwerp, University of Antwerp, Faculty of Social Sciences, 271 p.

Marchal, S.; Vanderkelen, J.; Cantillon, B.; Decancq, K.; Decoster, A.; Kuypers, S.; Marx, I.; Spinnewijn, J.; Van Lancker, W.; Van Meensel, L.; Verbist, G. (2021), *The distributional impact of the COVID-19 shock on household incomes in Belgium: COVIVAT working paper 2*, Leuven: COVIVAT, 2021.

Marx, I. & Nolan, B. (2012), In-work poverty, in Cantillon, B. & Vandenbroucke, F. (eds.), *Reconciling work and poverty reduction. How successful are European welfare states?*, Oxford: Oxford University Press, 60-93.

Meeusen, L., Nys, A. (2014), The evolution of public social spending 1985-2009 in Cantillon, B. & Vandenbroucke, F. (2014), *Reconciling work and poverty reduction: How successful are European welfare states?* Oxford: Oxford University Press.

Parolin, Z. & Van Lancker, W. (2021), What a social investment 'litmus test' must address: A response to Plavgo and Hemerijck. *Journal of European Social Policy*, 31(3): 297-308.

Pavolini, E., & Van Lancker, W. (2018), The Matthew effect in childcare use: a matter of policies or preferences? *Journal of European Public Policy*, 25(6): 878-893.

Pintelon, O., Cantillon, B., Van den Bosch, K. & Whelan, C. (2013), The social stratification of social risks: The relevance of class for social investment strategies, *Journal of European Social Policy*, 23(1): 52-67.

Plavgo I, Hemerijck A. The social investment litmus test: Family formation, employment and poverty. *Journal of European Social Policy*. 2021;31(3):282-296.

Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press.

Robben, L.; Van den Heede, A.; Van Lancker, W. (2018), De lage middenklasse in België, CESO Kuleuven, <https://soc.kuleuven.be/ceso/spsw/publications/social-work/de-lage-middenklasse-in-belgie>.

Rosanvallon, P. (1995), *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*. Paris: Seuil.

Stern, N. (2009). *Blueprint For a Safer Planet: How to Manage Climate Change and Create a New Era of Progress and Prosperity*, The Bodley Head, Londen.

Stiglitz, J. E., Sen, A., & Fitoussi, J.-P. (2009). *Report of the commission on the measurement of economic performance and social progress*. CMEPSP. Paris, France.

Vandenbroucke, F. & Corluy, V. (2014), 'Individual employment, and risk of poverty in the European Union. A Decomposition analysis'. In Cantillon, B. & Vandenbroucke, F. (eds.), *Reconciling Work and Poverty Reduction. How successful are European welfare states?* Oxford: Oxford University Press, p. 94-130.

Van Oorschot, W., Opielka, M., & Pfau-Effinger, B. (eds.). (2008), *Culture and welfare state: Values and social policy in comparative perspective*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.

Vinck, J., Brekke, I. (2020). Gender and education inequalities in parental employment and earnings when having a child with increased care needs: Belgium versus Norway. *JOURNAL OF EUROPEAN SOCIAL POLICY*, 30 (4), 495-508.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2019), *Het Betere Werk*, Den Haag.

Wilensky, H. L. (1975), *The welfare state and equality. Structural and ideological roots of public expenditures*, Berkeley: University of California Press.



Prof.dr. Bea Cantillon is hoogleraar in Sociaal Beleid aan de Universiteit Antwerpen en lid van het Herman Deleeck Centrum voor Sociaal Beleid van diezelfde universiteit. Sinds 2003 is zij lid van de Koninklijke Belgische Academie en sedert 2020 corresponderend lid van de British Academy. Zij heeft een eredoctoraat aan de Universit  Saint-Louis Bruxelles. In de periode 2004-2008 was zij vice-rector van de Universiteit Antwerpen. Zij was Belgisch senator (1995-1999) en voorzitter van de Commissie Cantillon tot hervorming van de sociale zekerheid van zelfstandigen (2000-2002). Zij is lid van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid.

De voornaamste missie van de welvaartsstaat is het verbeteren van de levensomstandigheden van de zwakkeren. Al vele decennia faalt de verzorgingsstaat echter in het terugdringen van de armoede onder de actieve bevolking, in België, in Nederland en ook elders in Westerse welvaartsstaten. Dat houdt niet alleen verband met foute beleidskeuzes, er is meer aan de hand. De groeiende armoede in de rijke welvaartsstaten is een systemisch probleem, dat betekent a) samenhangend met de basiskenmerken ervan en b) de inrichting van de samenleving volledig omvattend. De vergrijzing, de klimaattransitie en de digitalisering, en nu COVID-19, zal naar alle waarschijnlijkheid een opwaartse duw geven aan het armoedevraagstuk. Daarom zijn grotere ambities nodig en nieuwe beleidsinstrumenten die voorbijgaan aan de tot dusver gehanteerde strategieën. Tegelijk biedt de pandemie kansen om vastberaden stappen te zetten in de richting van een herijking van het naoorlogse sociaal contract.

Het structureel verbeteren van de mogelijkheden van de zwakkeren veronderstelt een beleid dat niet alleen gericht is op de onderkant, maar ook de bodem  n het midden van de inkomensverdeling moet worden opgetild. Er moet geïnvesteerd worden in banen voor laag-  n midden geschoolden. Daarbij is een eerlijke intergenerationele verdeling van de vergrijzingslast nodig en een verbreding van de basis voor herverdeling. Over methodieken en instrumenten – zoals een beperkt basisinkomen en basisbanen – is een breed en diep debat nodig.

Erasmus Universiteit Rotterdam
Erasmus School of Social and Behavioural Sciences
Departement Bestuurskunde en Sociologie
Burgemeester Oudlaan 50
3062 PA Rotterdam
T 010 408 2135
E office.dpas@essb.eur.nl
W www.eur.nl/essb
Isbn 978-90-75289-59-6