



**CSB**

Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck  
Universiteit Antwerpen

## **DE ROL VAN EUROPA IN DE ARMOEDEBESTRIJDING: HOE KAN DE EUROPESE PIJLER VAN SOCIALE RECHTEN VERSTERKT WORDEN?\***

*Bea Cantillon, Sümeyra Akarçesme & Anna Lemmens*

December 2023

\* Dit CSB-bericht verscheen eerder in het Jaarboek Armoede (2023: 191-214). (Jill Coene, Tuur Ghys, Bernard Hubeau, Sarah Marchal, Peter Raeymaeckers, Roy Remmen, Wouter Vandenhole, Wouter Van Dooren & Hanne Van Regemortel (2023), *Armoede en ongelijkheid Jaarboek 2023*. Leuven: Acco)

**B E R I C H T E N**

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID HERMAN DELEECK  
UNIVERSITEIT ANTWERPEN - Stadscampus

<https://www.uantwerpen.be/nl/onderzoeksgroep/csb/>

D/2023/6104/01

# De rol van Europa in de armoedebestrijding: hoe kan de Europese Pijler van Sociale Rechten versterkt worden?

**Bea Cantillon, Sümeyra Akarçesme & Anna Lemmens**

Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen

## 1 Inleiding

Er wordt gezegd dat Europa niet sociaal is en dat het tijd wordt om een ‘sociaal Europa’ uit te bouwen. Zulke statements mogen in het verleden niet onterecht zijn geweest, de waarheid vandaag is dat het sociale Europa volop vorm aan het krijgen is. En dat de rol van Europa in de armoedebestrijding van langsom belangrijker is geworden. Europa zal geen Europese welvaartstaat worden, dat zou niet kunnen en ook niet wenselijk zijn. Maar, in toenemende mate neemt Europa de rol op van gids, ondersteuner en facilitator van het sociaal beleid in de lidstaten. Er bestaat een bindende Europese richtlijn over minimumlonen. Europa heeft de lead genomen in de ‘just transition’, met duidelijke doelstellingen en fondsen om de arme gezinnen te helpen bij de overgang naar CO2-neutrale samenlevingen. Europa heeft de lidstaten (waaronder ook België) geholpen tijdens Corona met, onder meer, SURE dat fondsen voorzorg om de systemen van tijdelijke werkloosheid te ondersteunen. Europa ondersteunt met de sociale fondsen vele lokale sociale initiatieven, de sociale economie en ook de voedselbedeling. Deze fondsen ondersteunen organisaties zoals FEANTSA<sup>1</sup> of EAPN<sup>2</sup>, wat in het verleden heeft geleid tot succesvolle rechtszaken tegenover internationale instanties ter verdediging van hun slachtoffers (ECSR<sup>3</sup>, *FEANTSA v. NL*). Recent heeft Europa belangrijke aanbevelingen uitgevaardigd: over de toegang tot de sociale zekerheid, over adequate minimuminkomens, over de toegang te waarborgen voor kinderen in armoede tot een reeks essentiële diensten. Europa doet al twee decennia lang aan sociale monitoring. Het statistisch systeem dat daartoe tot stand kwam, is een essentieel instrument geworden voor beleidsevaluatie op nationaal en regionaal vlak. Europa is, met andere woorden, een belangrijke laag geworden in de lasagne die de welvaartsstaat geworden is en waarbinnen armoedebeleid vorm krijgt.

Een belangrijk initiatief in dit proces was de uitvaardiging in 2017 van de Europese Pijler van Sociale Rechten (EPSR) door Jean-Claude Juncker en Marianne Thyssen. De EPSR markeerde, zo is later gebleken, een belangrijke wending in de langzame socialisering van het Europese project, dat wil zeggen in het moeizame zoeken naar een weg tussen enerzijds de – te koesteren – sociale subsidiariteit

---

<sup>1</sup> European Federation of National Organisations Working with the Homeless.

<sup>2</sup> European Anti-Poverty Network.

<sup>3</sup> European Committee of Social Rights.

en, anderzijds, de noodzaak voor méér samenwerking tussen de lidstaten en méér ondersteuning voor het geheel van het nationale, het regionale en het lokale beleidstreven naar meer sociale rechtvaardigheid. De 20 beginselen van de EPSR zijn evenwichtig gespreid over de dimensies “gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt”, “billijke arbeidsvoorwaarden” en “sociale bescherming en inclusie”: het gaat over sociale bescherming, sociale investering en kwaliteitsvolle arbeid. De beginselen zijn veel preciezer dan eerder geproclameerde doelstellingen en laten toe om afdwingbare rechten te definiëren. Aan de EPSR werd later een actieplan toegevoegd dat kwantitatieve doelstellingen en een hele reeks van concrete acties definieert en waaraan ESF ook expliciet gekoppeld wordt. Wat mogen we daarvan verwachten op het vlak van armoedebestrijding?

Het actieplan voor de Europese Pijler van Sociale Rechten bevat drie doelstellingen: een arbeidsparticipatiegraad van ten minste 78%, ten minste 60% van alle volwassenen jaarlijks in opleiding en een vermindering van het aantal mensen dat risico loopt op armoede of sociale uitsluiting met ten minste 15 miljoen. Het actieplan is gericht op het versterken van de twintig beginselen en rechten opgenomen in de EPSR. Deze beginselen zijn onderverdeeld in drie pijlers: gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt, billijke arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming en inclusie. De EPSR en het actieplan vormen een coherent kader dat richtinggevend kan zijn voor het beleid op regionaal, nationaal en Europees niveau. De federale regering heeft zich tot doel gesteld om bij te dragen aan de versterking van dit kader tijdens het Belgische voorzitterschap van de Unie in de eerste helft van 2024. Hoe kan de EPSR worden versterkt?

In dit hoofdstuk bespreken we eerst de EPSR en het actieplan. In een tweede deel confronteren we deze initiatieven met de concrete cijfers: kunnen we verwachten dat met de accenten die tot nog toe werden gelegd er een substantiële vooruitgang zou komen op vlak van armoede en sociale inclusie binnen de lidstaten? In een laatste deel formuleren we enkele aanbevelingen om het beleidskader van de EPSR te versterken.

## **2 De EPSR en het actieplan**

Het actieplan voor de Europese Pijler van Sociale Rechten bevat drie doelstellingen die moeten bijdragen aan sociale inclusie in de Europese Unie: een arbeidsparticipatiegraad van ten minste 78%, ten minste 60% van alle volwassenen jaarlijks in opleiding en een vermindering van het aantal mensen dat risico loopt op armoede of sociale uitsluiting met ten minste 15 miljoen. Het actieplan is gericht op het versterken van de twintig beginselen en rechten opgenomen in de EPSR. Deze beginselen zijn onderverdeeld in drie pijlers: gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt, billijke arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming en inclusie.

Sociale inclusie en armoede zijn ambigue begrippen die verwijzen naar relatieve, geleidelijke en multidimensionale problemen die niet met eenzijdige maatregelen kunnen worden opgelost. Om vooruitgang te boeken, zijn alle rechten en beginselen die in de EPSR zijn vastgelegd, betrokken: werkgelegenheid, eerlijke arbeidsomstandigheden en sociale bescherming zijn van cruciaal belang. De Europese sociale agenda's worden tot dusver gericht op werkgelegenheid, gendergelijkheid en sociale investeringsstrategieën, die noodzakelijk maar niet voldoende zijn gebleken om de armoede terug te dringen. Adequate sociale bescherming voor laagbetaalde werknemers en werkarme huishoudens is even belangrijk, vooral door de flexibilisering van arbeid, de toenemende zorgbehoeften en de onzekerheden ten gevolge van klimaatverandering. Initiatieven op het gebied van werkgelegenheid en

sociale investeringen zijn ook niet altijd sociaal inclusief: de Work-Life Balance Directive (WLBD), een richtlijn voor ouderschapsverlof, zal weinig veranderen voor mensen in armoede als er geen betere arbeidskansen voor laaggeschoolde moeders en vaders komen.

Het actieplan bevat meetbare doelstellingen en duidelijk geplande initiatieven om de streefcijfers met succes te bereiken en bij te dragen aan de opbouw van de sociale pijler in de EU. Hoewel het actieplan belooft om “niemand achter te laten” en de EPSR de tot nu toe eenzijdige focus op werkgelegenheid in de Europese sociale agenda verbreedt, blijft de uitvoering van sociale rechten ongelijk. Kenmerkend voor de sociale investeringsaanpak van de EU is er een sterke focus op werkgelegenheid, een actief arbeidsmarktbeleid, gelijke kansen en gendergelijkheid. Omtrent eerlijke arbeidsvoorwaarden zijn veel nieuwe of sterk bijgewerkte wetgevingsinitiatieven genomen, bijvoorbeeld inzake het minimumloon en het evenwicht tussen werk en privéleven. Op het gebied van sociale bescherming en inclusie zijn de initiatieven meestal gebaseerd op zogenaamde ‘soft-law’ wetgeving, hoewel meerdere beginselen het belang van goed functionerende, toegankelijke en adequate sociale zekerheidsstelsels benadrukken (zie Tabel 1).

Tabel 1: Gendergelijkheid, werkgelegenheid en sociale inclusie in de Europese Pijler.

	<i>Hoofdstuk 1 (Gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt)</i>	<i>Hoofdstuk 2 (Billijke arbeidsvoorwaarden)</i>	<i>Hoofdstuk 3 (Sociale bescherming en inclusie)</i>
<i>Referentie naar gendergelijkheid</i>	2 “Gendergelijkheid” 3 “Gelijke kansen”	6 “Lonen” 9 “Evenwicht tussen werk en privéleven”	15 “Inkomen voor ouderen en pensioenen”
<i>Referentie naar werkgelegenheid</i>	1 “Onderwijs, opleiding en een leven lang leren” 2 “Gendergelijkheid” 3 “Gelijke kansen” 4 “Actieve ondersteuning bij het vinden van werk”	5 “Veilige en flexibele werkgelegenheid” 6 “Lonen” 7 “Informatie over arbeidsvoorwaarden en bescherming bij ontslag”	17 “Inclusie van personen met een handicap”
<i>Referentie naar sociale inclusie</i>	1 “Onderwijs, opleiding en een leven lang leren” 3 “Gelijke kansen”	6 “Lonen”	11 “Kinderopvang en hulp aan kinderen” 14 “Minimuminkomen” 17 “Inclusie van personen met een handicap” 19 “Huisvesting en ondersteuning voor daklozen”

Verschillende beginselen in de EPSR verwijzen naar sociale inclusie en bescherming, waaronder het gehele derde hoofdstuk. Een belangrijk voorbeeld is het recht op een minimuminkomen (beginsel 14), dat voor het eerst het individuele recht op een basisminimum erkent voor “iedereen die over onvoldoende middelen beschikt om in alle levensfasen een waardig leven te kunnen leiden”. Het recht op kinderopvang en hulp aan kinderen (beginsel 11) beoogt de intergenerationele cyclus van armoede en achterstand te doorbreken door kinderen te beschermen tegen armoede en door onderwijs en zorg van goede kwaliteit te bieden. Tevens verwijzen enkele beginselen in de andere twee hoofdstukken naar de bestrijding van sociale uitsluiting: het recht op onderwijs (beginsel 1), het recht op gelijke behandeling (beginsel 3) en het recht op loon (beginsel 6), die noodzakelijk worden geacht om een inclusieve samenleving te bevorderen.

Er is echter een opvallende discrepantie tussen enerzijds werkgelegenheids- en gendergerelateerde

initiatieven en anderzijds instrumenten op het gebied van sociale bescherming. De overgrote meerderheid van de initiatieven inzake sociale bescherming volgt een 'soft-law' aanpak, met zeer weinig instrumentele middelen om deze te ondersteunen. Soft-law instrumenten kunnen zeker veranderingen op nationaal niveau teweegbrengen, maar de druk op de regeringen blijft gering. Bovendien kunnen individuen zich zonder verdere (nationale) maatregelen niet rechtstreeks op deze instrumenten beroepen om toegang te krijgen tot een bepaald recht. Het zal dus moeilijk zijn om de Europese doelstellingen inzake sociale bescherming en inclusie te verwezenlijken zonder een versterking van het beleidskader. Zo rijst de vraag of het met de nadruk op werk en gendergelijkheid mogelijk is om onrechtstreeks ook vooruitgang te boeken op het vlak van armoedebestrijding?

### **3 Tegenvallende armoedecijfers**

Wat kunnen we leren uit de ontwikkelingen in het recente verleden op het vlak van samenloop van werk, gendergelijkheid en armoede? In wat volgt kijken we naar de evolutie van de tewerkstellingsgraden, de armoede bij vrouwen en de algemene armoedetrends in de lidstaten. We focussen op de bevolking op actieve leeftijd en de 'goede jaren' tussen de financiële crisis en de pandemie (2009-2019).

#### **3.1 De evolutie van AROPE in de goede jaren tussen 2009 en 2019**

Het aantal personen dat risico loopt op armoede of sociale uitsluiting (ARPE) komt overeen met de som van het aantal personen die ofwel een monetair armoederisico lopen (AROP), ofwel in ernstige materiële en sociale deprivatie leven (SMD) ofwel in een huishouden met zeer lage werkintensiteit leven (LWI). De AROP verwijst naar het percentage personen met een equivalent beschikbaar inkomen (na sociale transfers) onder de armoedegrens, vastgesteld op 60% van het nationaal mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen. De SMD meet het deel van de bevolking dat ten minste 7 van de 13 noodzakelijke en wenselijke items om een adequaat leven te leiden, niet kan veroorloven. De LWI indicator wordt gedefinieerd als het aantal personen in een huishouden waar de leden op actieve leeftijd minder dan 20% van hun totale potentieel werkten gedurende de voorgaande twaalf maanden.

De armoedetrends in de afgelopen decennia tonen over het algemeen positieve resultaten in termen van materiële en sociale deprivatie, werkgelegenheid en gendergelijkheid, maar niet in termen van relatieve inkomensarmoede: een aanzienlijke werkgelegenheidsgroei en defeminisering van de armoede gaat gepaard met een duidelijke precarisering van laaggeschoolde mannen en vrouwen, wat ten minste gedeeltelijk verband houdt met een zwakkere sociale bescherming voor deze groep. We focussen hier op de pre-COVID periode aangezien de ontwikkelingen tijdens de pandemie verschillen door het bijzondere karakter van de situatie en de reacties van regeringen.

In de laatste tien jaar voorafgaand aan de pandemie zien we verbeteringen in een aantal landen (met name in Bulgarije, Hongarije, Letland, Polen en Roemenië). In Griekenland, Spanje en Luxemburg is de AROPE gestegen, terwijl de cijfers in veel andere landen (bijvoorbeeld België, Finland en Frankrijk) stabiel zijn gebleven. In het geval van positieve trends wordt dit voornamelijk veroorzaakt door dalingen in de materiële deprivatie en, zij het in mindere mate, door het dalend aantal personen in huishoudens met een lage werkintensiteit. Als algemene trend is de AROP onder de beroepsbevolking

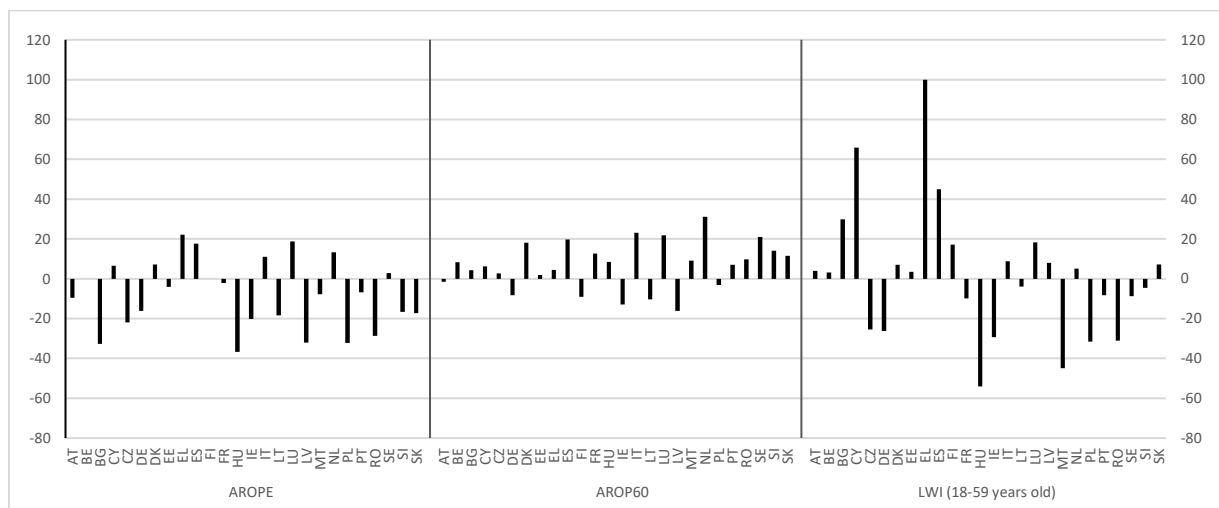
bijna overal gestegen (uitzonderingen zijn Oostenrijk, Duitsland, Finland, Ierland, Litouwen, Letland en Polen, zie Figuur 1).

Deze teleurstellende trends bouwen verder op ontwikkelingen die al sinds de start van de Lissabonstrategie werden waargenomen (Cantillon et al., 2018; Cantillon & Vandenbroucke, 2014; Fischer & Strauss, 2021). Volgende redenen zijn in de jaren na het Lissabon-akkoord geïdentificeerd: de ongelijke verdeling van de werkgelegenheidsgroei tussen huishoudens met een lage werkintensiteit en huishoudens met een hoge werkintensiteit (Corluy & Vandenbroucke, 2014), een toename van armoede onder werkenden (Lohmann & Marx, 2018), een toename van het armoederisico onder huishoudens met een lage werkintensiteit (Cantillon et al., 2018) en een afname van de toereikendheid van de sociale bescherming voor werklozen (Hermans et al., 2020).

Onze evaluatie van de ontwikkelingen van de armoedecijfers zijn minder gunstig dan deze van de Commissie. Zowel het Joint Employment Report en het rapport van het Social Protection Committee (SPC) geven een positiever beeld van de ontwikkelingen voor de COVID-crisis. De verschillende appreciaties worden verklaard door het feit dat onze analyse betrekking heeft op de beroepsbevolking; meer gericht is op de ontwikkelingen in de afzonderlijke lidstaten (in plaats van de EU als geheel) en meer aandacht besteedt aan de veranderingen in de verschillende dimensies van de AROPE-indicator.

Tijdens de COVID-crisis was de AROP in veel landen opmerkelijk stabiel of zelfs licht dalend door de rol van de sociale bescherming als automatische stabilisator, aangezien goed functionerende socialezekerheidsstelsels automatisch reageren op toenemende behoeften ten gevolge van economische schokken, en door aanzienlijk bijkomende inspanningen van welvaartstaten om hun socialezekerheidsstelsels te versterken (Béland et al., 2021; Marchal et al., 2021).

Figuur 1: Percentuele veranderingen in het risico op armoede en sociale uitsluiting (ARPE, AROP60, lage werkintensiteit) van de totale bevolking, 18-64, 2009-2019.



Bron: Eurostat.

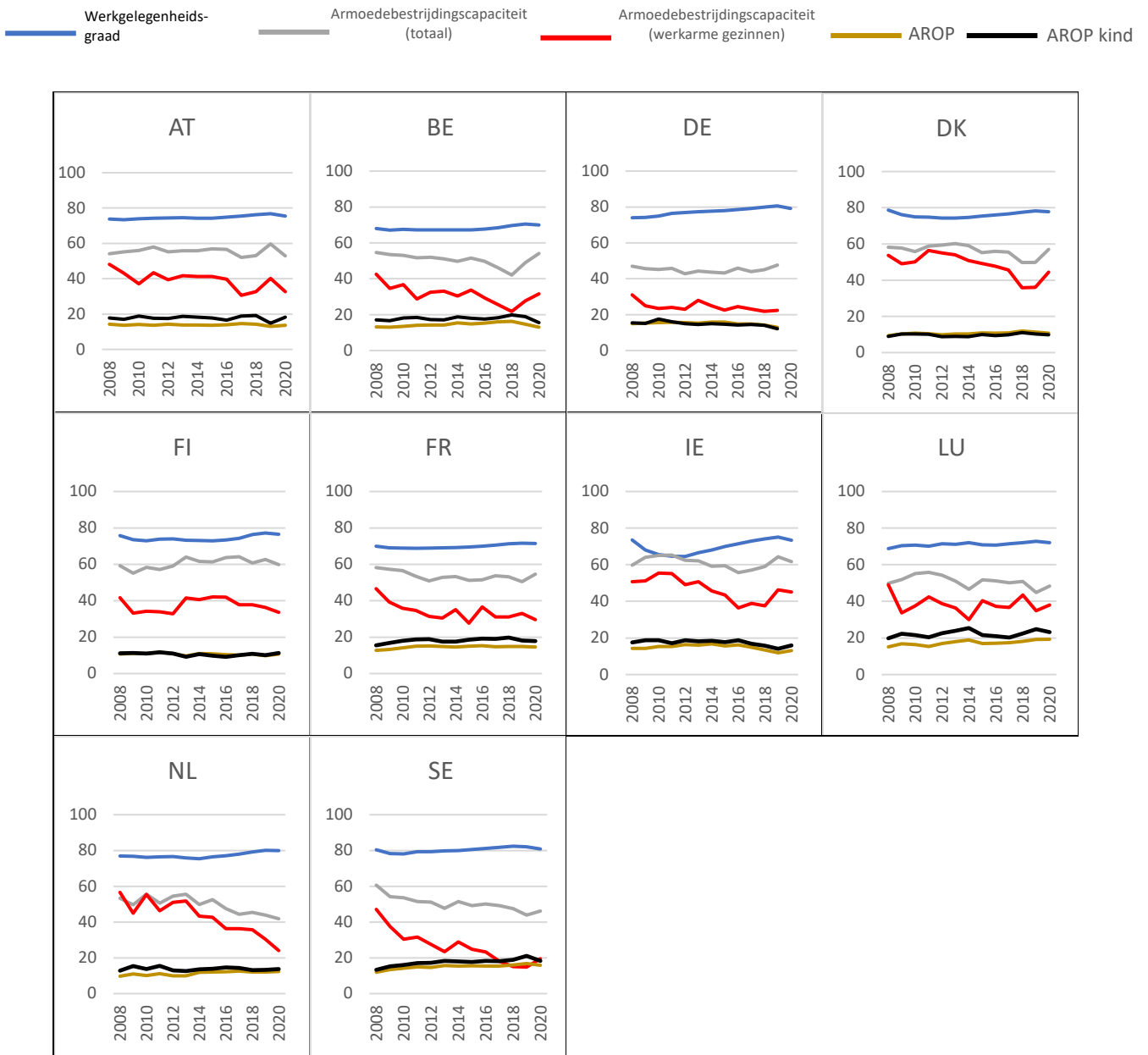
### **3.2 De precarisering van personen in huishoudens met een lage werkintensiteit en de rol van de sociale bescherming**

Hoewel de resultaten tussen landen en in de tijd sterk uiteenlopen, gaat de toename van inkomen, werkgelegenheid en defeminisering van inkomensarmoede de afgelopen twee decennia gepaard met een aanzienlijke toename van het armoederisico onder personen in een huishouden met een lage werkintensiteit of hierna ‘werkarme’ personen (Cantillon et al., 2018; Cantillon & Vandenbroucke, 2014; Gábos & Tomka, 2022). Dit hangt ten minste gedeeltelijk samen met een afname van het vermogen van sociale transfers om de armoede te verminderen. Figuren 2, 3, en 4 tonen de ontwikkelingen van de werkgelegenheidscijfers en de armoedebestrijdingscapaciteit van sociale bescherming voor werkarme en alle huishoudens. De ontwikkelingen van de totale armoedebestrijdingscapaciteit verschillen sterk van land tot land. Voor werkarme huishoudens zijn de trends opmerkelijk vergelijkbaar en neerwaarts in een groot aantal landen. Er zijn echter enkele uitzonderingen op de algemene dalingen. Binnen de continentale en Scandinavische landen valt Finland op: dit land combineert werkgelegenheidsgroei met een lichte stijging van de armoedebestrijdingscapaciteit, inclusief voor werkarme huishoudens. Binnen de Zuid-Europese landen is Cyprus de enige uitzondering op de algemene trend van stijgende werkgelegenheidscijfers en afnemende effectiviteit van de sociale bescherming voor werkarme huishoudens. Alleen in Griekenland neemt de armoedebestrijdingscapaciteit toe, maar niet voor werkarme huishoudens. Binnen de Oost-Europese landen lopen de trends meer uiteen, hoewel ook hier de overheersende trend er één is van afnemende armoedebestrijdingscapaciteit onder werkarme huishoudens. In Tsjechië, Hongarije en Roemenië gaat de toename van de werkgelegenheid gepaard met een afname van de armoedebestrijding; in Estland en Bulgarije blijft de armoedebestrijding stabiel, terwijl in Litouwen, Polen, Slovenië en Slowakije de armoedebestrijding alleen voor werkarme huishoudens afneemt.

De armoedebestrijdingscapaciteit voor werkarme huishoudens daalt tot extreem lage niveaus: voor de COVID-crisis varieert het percentage werkarme huishoudens dat door sociale uitkeringen uit de armoede wordt gehaald tussen een zeer lage 8,9% in Malta, 14,8% in Zweden en 46,3% in Ierland. Wat de trends in het armoederisico voor kinderen betreft, blijkt uit de figuren 2, 3 en 4 dat kinderen (0 – 17 jaar) – zij het in verschillende mate – een groter armoederisico lopen dan volwassenen, behalve in Cyprus, Duitsland, Denemarken, Finland en Slovenië waar de trends in het armoedecijfer voor beide groepen relatief gelijk zijn.

Uit ramingen van Eurostat voor 2021 blijkt dat het armoederisico voor de beroepsbevolking in de meeste landen naar verwachting zal zijn gedaald of stabiel zijn gebleven. Uit figuren 2, 3 en 4 blijkt dat de armoedebestrijdingscapaciteit voor de totale bevolking in 2020 is toegenomen of constant is gebleven in vergelijking met 2019, wat wijst op de cruciale rol van de sociale zekerheid als sociale stabilisator en op de rol van ondersteunend beleid.

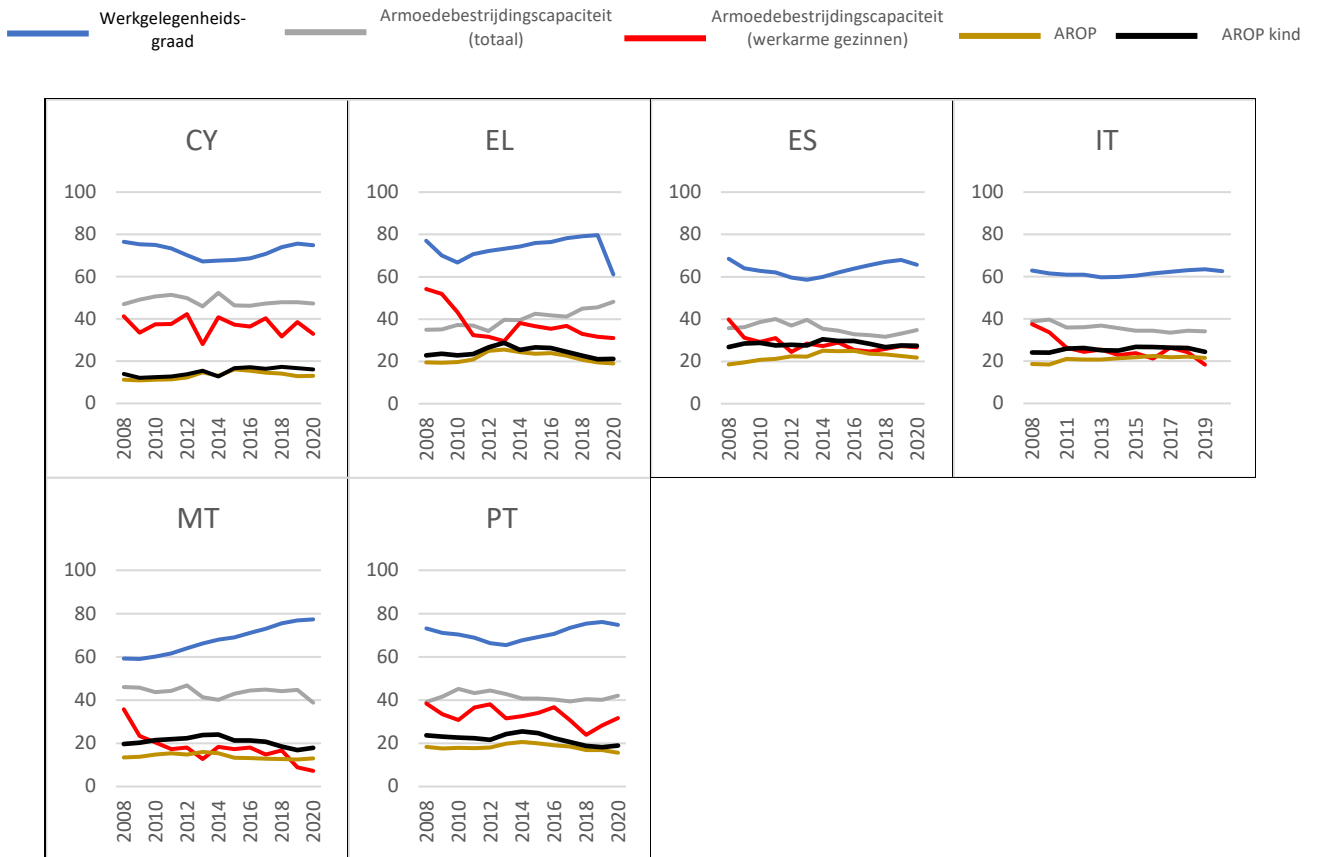
Figuur 2: Ontwikkelingen in werkgelegenheid en armoedebestrijdingscapaciteit in de Continentale en Noordelijke landen (2008-2020, %).



Bron: EU-SILC (eigen berekeningen).

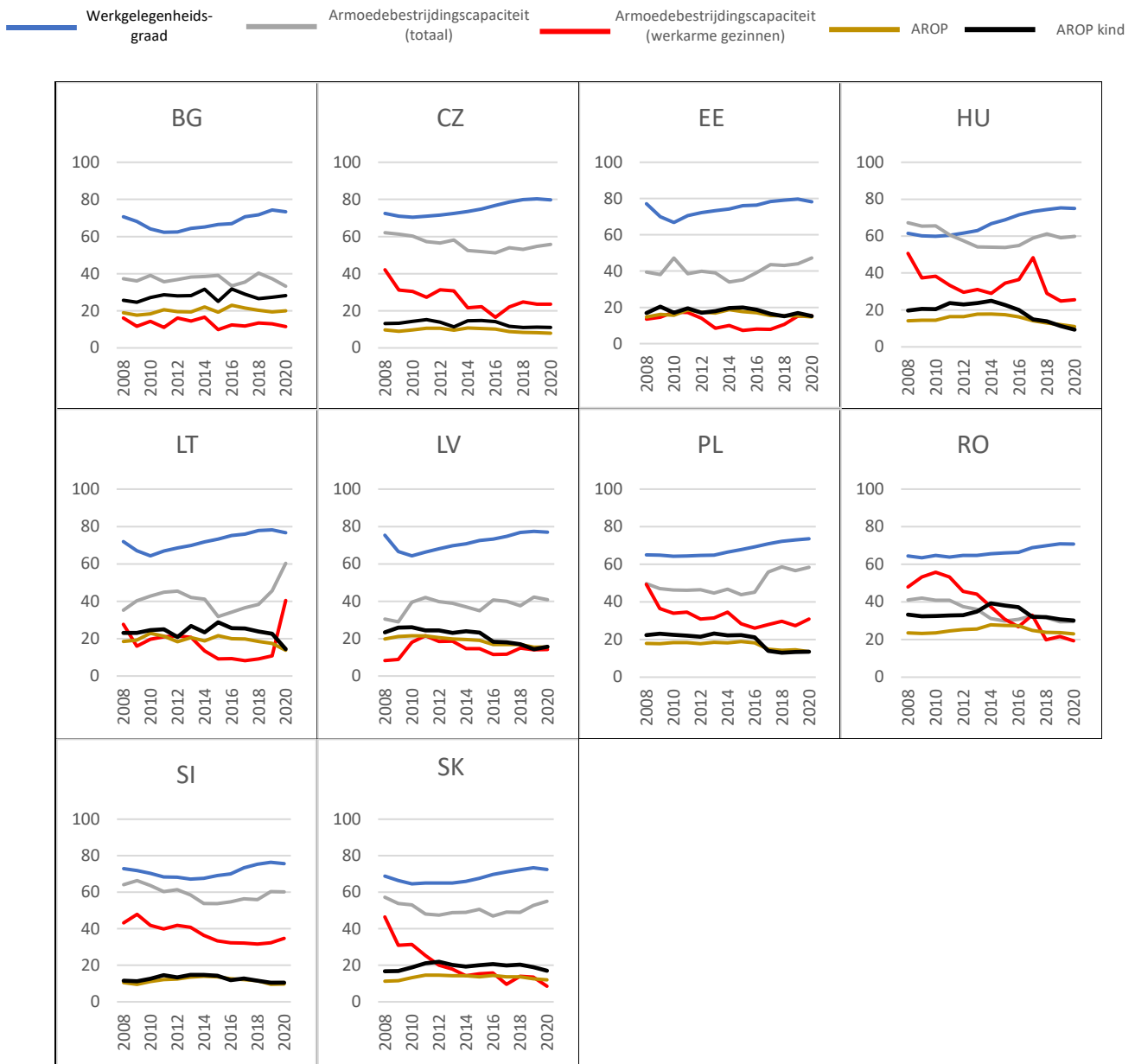


Figuur 3: Ontwikkelingen in werkgelegenheid en armoedebestrijdingscapaciteit in de Zuidelijke landen (2008-2020, %).



Bron: EU-SILC (eigen berekeningen).

Figuur 4: Ontwikkelingen in werkgelegenheid en armoedebestrijdingscapaciteit in de Oostelijke landen (2008-2020, %).



Bron: EU-SILC (eigen berekeningen).

### 3.3 De onderliggende oorzaken van teleurstellende armoedetrends

In veel landen gaan positieve resultaten op het gebied van werkgelegenheid en defeminisering van de armoede gepaard met negatieve resultaten op het gebied van armoede onder werkarme huishoudens. De trends waren niet éénzijdig, maar de verschillen tussen landen zijn aanzienlijk. Op lange termijn lijkt er een algemene ontwikkeling te zijn van toenemende relatieve inkomensarmoede, voornamelijk

onder laaggeschoolde, werkarme huishoudens.

In de literatuur wordt op verschillende factoren gewezen die hebben bijgedragen tot deze trends (Cantillon, 2022). Een eerste factor is de ongelijke verdeling van jobs die gepaard gaat met volledige werkgelegenheid voor hooggeschoolden en structurele onderbezetting van laaggeschoolden. Ten tweede wordt, in het licht van individualisering en een toenemend aantal tweeverdieners, deze evolutie versterkt op het niveau van het huishouden, omwille van sociale homogamie (Corluy & Vandenbroucke, 2014). Bijgevolg is de werkgelegenheidsgroei in vele landen onevenredig ten goede gekomen aan werkrijke huishoudens, waardoor werkarme huishoudens structureel zijn achtergebleven.

Een derde verklaring voor de teleurstellende armoedecijfers is de ontkoppeling van enerzijds productiviteitsgroei en winststijgingen en anderzijds lage loongroei. Loonbodems, zoals vastgelegd in minimumlonen of collectieve onderhandelingen, zijn niet alleen belangrijk voor werknemers, maar worden ook gebruikt – wat in debatten minder wordt onderkend – om het beschermingsniveau van werklozen te bepalen zodat arbeidsprikkels niet worden ondermijnd (Cantillon et al., 2020). Lage lonen werken als een glazen plafond voor minimuminkomensbescherming: de erosie van de minimuminkomensbescherming houdt in veel landen verband met dalende bruto lonen ten opzichte van het mediane inkomen van huishoudens.

Een vierde factor betreft de afgenomen armoedebestrijdingscapaciteit van sociale bescherming en de resulterende toename van de relatieve inkomensarmoede onder werkarme huishoudens. Vergelijkingen in tijd en ruimte wijzen op de aanhoudende of zelfs toenemende ontoereikendheid van de minimuminkomensbescherming (Cantillon et al., 2018; Cantillon et al., 2019; Gábos et al., 2019; Marx & Nelson, 2013), de aangescherpte toekenningscriteria en toegenomen voorwaarden, met name in de werkloosheidsuitkerings- en bijstandstelsels (Eichhorst & Konle-Seidl, 2008; Knotz, 2018; Weishaupt, 2013) en het toegenomen aantal personen in niet-standaard jobs, waar het recht op sociale verzekeringsbescherming niet altijd is gegarandeerd (Bonoli & Natali, 2012; Clasen, 2011; Immervoll, 2009; Immervoll & Scarpetta, 2012).

De analyse van de armoedetrends in de goede jaren tussen de financiële crisis en de pandemie leert dus dat een eenzijdige focus op werk en gendergelijkheid niet zal volstaan om de drie doelstellingen van het actieplan voor de EPSR te bereiken. Om te lukken waar we faalden in het verleden zal het nodig zijn om aandacht te besteden aan:

- het creëren van meer kwaliteitsjobs en eerlijke arbeidsvoorwaarden voor laaggeschoolden,
- sociale investeringen gericht op de meest kwetsbaren,
- verhoging van de minimumlonen,
- adequate en toegankelijke sociale bescherming en minimuminkomens voor werkarme huishoudens.

Dat brengt ons tot de vraag in hoeverre het Europese beleidskader kan versterkt worden op het vlak van minimuminkomensbescherming.

#### **4 Hoe kan de uitrol van Aanbeveling voor toereikende minimuminkomens versterkt worden?**

Gezien de ontwikkelingen beschreven in sectie 3, is beginsel 14 van de EPSR van het grootste belang: “Iedereen die over onvoldoende middelen beschikt, heeft het recht op adequate voorzieningen voor een minimuminkomen om in alle levensfasen een waardig leven te kunnen leiden, en op praktische toegang tot goederen en diensten die de zelfredzaamheid van mensen bevorderen. Voor mensen die tot werken in staat zijn, moeten de voorzieningen voor een minimuminkomen worden gecombineerd met prikkels om (weer) actief te worden op de arbeidsmarkt.” Samen met de richtlijn inzake toereikende minimumlonen en de aanbeveling inzake toegang tot sociale bescherming, vormt de Raadsaanbeveling inzake een toereikend minimuminkomen, die “armoede en sociale uitsluiting wil bestrijden door passende inkomenssteun en effectieve toegang tot ondersteunende en essentiële diensten voor personen die niet over voldoende middelen beschikken, te bevorderen en de integratie op de arbeidsmarkt van degenen die kunnen werken te stimuleren”, een nieuwe stap in een lang proces om het recht op een toereikend inkomen voor de Europese burgers te verwezenlijken en aldus de weg naar opwaartse sociale convergentie in te slaan. Met het oog op toekomstige demografische, economische en ecologische ontwikkelingen is het waarborgen van toereikende sociale beschermingsvloeren van cruciaal belang, niet alleen voor degenen die het meest door (bestaans)onzekerheid worden getroffen, maar ook voor de veerkracht van de Europese samenlevingen en de Unie als geheel.

De bescherming van het minimuminkomen schiet in vrijwel alle lidstaten tekort (Aerts et al., 2022; Gábos & Tomka, 2022). Dit wordt bevestigd door studies die aan de hand van referentiebudgetten de 60%-armoedegrens vergelijken met het beschikbare inkomen van huishoudens die afhankelijk zijn van sociale bijstand (Goedemé et al., 2017). Er zijn echter enorme verschillen binnen de EU. Sommige Oost-Europese landen staan helemaal onderaan met uitkeringsniveaus onder de helft van de armoedegrens, wat wijst op ernstige blootstelling aan armoede voor niet-werkende huishoudens zonder sociale verzekering of andere rechten. In de meeste landen laten de trends in de tijd geen verbeteringen zien, integendeel. Gábos en Tomka (2022) concluderen dat de veranderingen rond 2009-2013 behoren tot een algemene trend van dalende uitkeringsniveaus ten opzichte van de mediane inkomens, wat reeds voor de financiële crisis is begonnen. Vergelijkingen in de tijd in Europa en daarbuiten suggereren dat de ontoereikendheid van de minimuminkomensbescherming een langdurig en vrij universeel probleem is in ontwikkelde welvaartstaten (Cantillon et al., 2018; Cantillon et al., 2019; Marx & Nelson, 2013). Dit lijkt deels een structureel probleem dat verband houdt met de zwakke arbeidsmarktpositie van laaggeschoolden, de trage groei van lage lonen en het feit dat de minimumlonen voor gezinnen met kinderen in veel landen ontoereikend zijn (Cantillon et al., 2020; Hick & Marx, 2022; Lohmann & Marx, 2018; Marchal, 2017). Het bereiken van adequate minimuminkomensbescherming vergt grote inspanningen die verder gaan dan het verhogen en verbeteren van de bijstandsuitkeringen. De aanbeveling vermeldt terecht het belang van minimumlonen, kwaliteitsjobs en individuele ondersteuning, maar in werkelijkheid is het hele maatschappelijke weefsel betrokken. De inspanningen zijn bovendien zeer ongelijk verdeeld tussen landen: armere landen moeten veel meer middelen inzetten, zowel kwantitatief als kwalitatief, dan rijkere landen. Meer solidariteit tussen en binnen landen zal nodig zijn om de doelstellingen van de ESPR te verwezenlijken.

Hoe kan de aanbeveling worden versterkt? We identificeren drie domeinen die essentieel zijn en waarop verder moet worden gewerkt: ten eerste, de bepaling van benchmarks voor adequaatheid en betaalbaarheid (zonder gemeenschappelijke benchmarks is monitoring moeilijk en is het niet denkbaar

om te kunnen evolueren naar bindende afspraken over minimuminkomens in Europa); ten tweede, de werking van de sociale fondsen, meer bepaald de verdeling ervan over lidstaten en, ten derde, de samenspraak tussen de aanbeveling over minimuminkomens en deze over de toegang tot de sociale zekerheid.

#### **4.1 De versterking van de analytische capaciteit: vaststellen van gemeenschappelijke benchmarks voor adequaatheid en betaalbaarheid**

In de aanbeveling inzake toereikende minimuminkomens worden drie benchmarks voorgesteld om de adequaatheid te beoordelen: (1) de nationale AROP, (2) de monetaire waarde van noodzakelijke goederen en diensten, waaronder adequate voeding, huisvesting, gezondheidszorg en essentiële diensten op basis van nationale definities en (3) een door lidstaten vrij te definiëren maatstaf dat “in de nationale wetgeving of praktijk is vastgesteld en van een vergelijkbaar niveau is als de vorige twee”. De AROP wordt als de voornaamste Europese maatstaf voor een adequaat minimuminkomen voorgesteld. Ondanks tekortkomingen is deze algemeen aanvaarde en veel gebruikte maatstaf actueel, statistisch gevalideerd en robuust, voldoende vergelijkbaar en transparant.

De tweede benchmark definieert “noodzakelijke goederen en diensten” in een beperkte zin (voeding, huisvesting, gezondheidszorg en essentiële diensten) en is “vrij te definiëren door de lidstaten”. Deze benchmark verwijst naar de methodologie van de referentiebudgetten die concrete goederen en diensten omvatten die dienen als minimale benodigdheden voor een adequate sociale participatie. Twee begrippen in verband met sociale bescherming en inclusie komen in de EPSR herhaaldelijk voor: adequaatheid en betaalbaarheid. De EPSR verwijst naar “adequate minimumlonen”, “adequate sociale bescherming”, “adequate werkloosheidsuitkeringen”, “adequate minimuminkomens-uitkeringen” en “pensioenen die een adequaat inkomen garanderen”, alsook naar “betaalbaar onderwijs voor jonge kinderen”, “betaalbare, preventieve en curatieve gezondheidszorg van goede kwaliteit” en “betaalbare diensten voor langdurige zorg van goede kwaliteit”. Betaalbaarheid en adequaatheid zijn twee kanten van dezelfde medaille. Een inkomen is adequaat wanneer essentiële goederen en diensten betaalbaar zijn, en omgekeerd is een goed of dienst betaalbaar wanneer het beschikbare inkomen van het huishouden adequaat genoeg is om het goed of dienst te consumeren zonder dat dit ten koste gaat van de consumptie van andere essentiële goederen en diensten. Daarnaast is procedurele vergelijkbaarheid vereist om te komen tot bindende afspraken over adequate minimuminkomens. Eerdere pogingen om vergelijkbare referentiebudgetten te ontwikkelen hebben aangetoond dat het mogelijk en ook nuttig is om procedurele vergelijkbaarheid in te bouwen in de constructie van referentiebudgetten (Goedemé, Storms, Penne, et al., 2015; Goedemé, Storms, Stockman, et al., 2015). De aanpak in het EU-gefinancierde FP7-project (ImPROVE) suggereert dat de AROP de behoeften van huishoudens in de armste EU-lidstaten en de armoede onder kinderen bijna overal onderschat. Dit werk bewijst dat het creëren van een instrument om de adequaatheid en betaalbaarheid in Europa te evalueren van cruciaal belang is, maar een grote uitdaging vormt (Storms et al., 2023).

De derde benchmark, die lidstaten vrij mogen definiëren en die is vastgesteld in de nationale wetgeving of praktijk, is onvoldoende vergelijkbaar. Het gebrek aan vergelijkbaarheid tussen landen en in de tijd (de tweede en derde benchmark vermelden niets over aanpassingen in de tijd) belemmert de monitoring van de aanbeveling inzake minimuminkomen en vertraagt het proces naar bindende afspraken. Het is daarom van belang om een grootschalige inspanning te leveren om een methode te

ontwikkelen voor het ontwerpen van procedureel vergelijkbare referentiebudgetten.

Hoewel de AROP de belangrijkste benchmark voor de adequaatheid van het inkomen zou moeten zijn, is het nodig een methodologie te ontwikkelen die rekening houdt met de grote verschillen in levensomstandigheden binnen de EU en de betaalbaarheid van essentiële goederen en diensten, om de benchmark in de juiste context te plaatsen. Dat is een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen evolueren naar een bindende richtlijn over minimuminkomens in Europa.

## **4.2 Versterking van de rol van sociale fondsen**

Volgens het EPSR-actieplan zouden lidstaten “ten volle moeten gebruik maken van de ongeken­de beschikbare EU-middelen om hervormingen en investeringen te ondersteunen in overeenstemming met de Europese Pijler van Sociale Rechten” (EC, 2021). Ook de aanbeveling van de raad legt een expliciet verband met sociale financiering: “Er zijn middelen van de Unie beschikbaar om de uitvoering van deze aanbeveling te ondersteunen. Elke lidstaat moet ten minste 25% van het Europees Sociaal Fonds Plus, opgericht bij Verordening (EU) 2021/1057 van het Europees Parlement en de Raad toewijzen aan de bestrijding van sociale uitsluiting. Ook het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en InvestEU kunnen steun verlenen voor investeringen in ondersteunende sociale infrastructuur – bijvoorbeeld sociale huisvesting en voor- en vroegschoolse educatie en opvang –, uitrusting en toegang tot hoogwaardige diensten. Het instrument voor technische ondersteuning en de faciliteit voor herstel en veerkracht verlenen de lidstaten nu reeds steun bij de opzet en de uitvoering van structurele hervormingen op het gebied van het minimuminkomen.” Daarnaast stelt het actieplan dat het ESF+ met 88 miljard euro het belangrijkste instrument van de EU zal blijven ter ondersteuning van de pijler en het behalen van de drie doelen. Van die ESF+-middelen moet op nationaal niveau ten minste 25% worden besteed aan de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting en ten minste 3% ter bestrijding van materiële deprivatie.

De sociale fondsen ondersteunen de lidstaten bij hun inspanningen om sociale inclusie te bereiken door de verbetering van hun stelsels voor minimuminkomensbescherming. Daarnaast stimuleert het de lidstaten om de nodige maatregelen te nemen voor de uitvoering van de aanbeveling. Ten slotte wordt het politieke proces versterkt en versnelt in de richting van een richtlijn inzake minimuminkomens. Het is immers noodzakelijk een sociaal gelijk speelveld te creëren om te voorkomen dat verantwoordelijkheden inzake de bescherming van sociale grondrechten van het nationale naar het Europese niveau worden verschoven.

De inspanningen die moeten worden geleverd om de minimuminkomens te verhogen zijn aanzienlijk, vooral in armere landen waar de budgettaire kosten van het verhogen van de sociale vloeren zeer hoog zijn (Vandenbroucke et al., 2013). Bindende afspraken over minimuminkomensbescherming moeten daarom meer pan-Europese solidariteit bevatten. Via begrotingssteun zou ESF+ een spilfunctie kunnen vervullen in dat beleidsconflict. Omgekeerd geldt ook dat bij ondersteuning aan lidstaten met bijvoorbeeld voedselhulp eerst aan minimumnormen moet worden voldaan om te voorkomen dat eigen beleidsinspanningen worden verminderd. Hoewel het additionaliteitsbeginsel van kracht is dat stelt dat EU-financiering niet de nationale uitgaven mag vervangen, kan sociale financiering gericht op arme landen leiden tot het risico van “moral hazard”. Deze kwestie is bijzonder urgent voor het FEAD, dat Greiss et al. (2021) hebben omschreven als een “Trojan horse dilemma”: het FEAD zou dan tussenkomen om tekortkomingen in de ontoereikende sociale beschermingsstelsels binnen de EU aan

te vullen. Het ESF+, en met name het FEAD, zou een krachtig instrument kunnen worden om de uitvoering van de aanbeveling af te dwingen, om geleidelijk te komen tot een bindend Europees kader voor minimuminkomensbescherming en om de Europese solidariteit te versterken. Om dat te bereiken moet de verdeling van de middelen meer op behoeften worden gebaseerd en moet het toezicht op de doeltreffendheid van de middelen worden verbeterd.

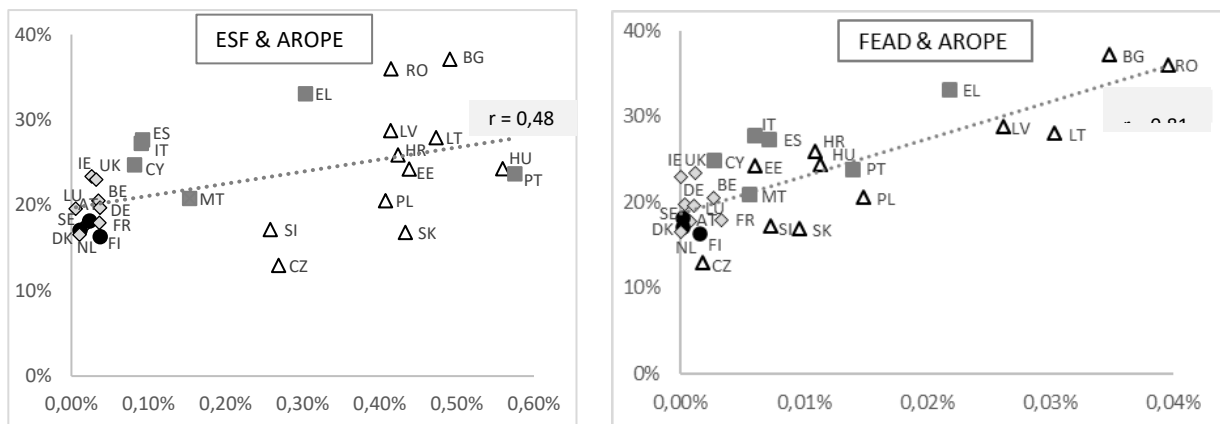
#### *4.2.1 Een meer behoeftegerichte verdeling van ESF+*

Er is een relatief grotere toewijzing van sociale fondsen, vooral van het FEAD, aan landen die de grootste inspanningen moeten leveren om de aanbeveling inzake het minimuminkomen te realiseren. Desalniettemin zijn er belangrijke uitzonderingen op deze positieve relatie, vooral in de groep van armere landen: niet alle landen met vergelijkbare sociale behoeften ontvangen dezelfde hoeveelheid financiering. Bovendien lijkt, vanuit een pan-Europees perspectief, de door de fondsen teweeggebrachte solidariteit grotendeels onvoldoende om opwaartse convergentie te bereiken.

Uit Figuur 5 blijkt dat de AROPE positief samenhangt met het ESF- en FEAD-budget. In het algemeen ontvangen lidstaten met grotere sociale behoeften dus meer financiering. Deze associatie is sterker bij het FEAD dan bij het ESF, wat wijst op een voorkeur voor het FEAD van landen met grotere sociale behoeften. De lidstaten kiezen namelijk zelf welk deel van hun budget van de Structuurfondsen zij aan het FEAD willen besteden. Er zijn echter veel uitzonderingen op deze trend. Met name binnen de groep arme landen is de correlatie tussen behoeften en sociale financiering vrij zwak (vergelijk in onderstaande figuur bijvoorbeeld Roemenië en Slowakije).

In vergelijking met de nationale armoedekloof zijn de ESF-budgetten in arme landen aanzienlijk: in sommige landen kan het budget de armoedekloof met meer dan 50% verminderen (Hermans et al., 2022). De FEAD-budgetten zijn veel kleiner, maar voor arme landen niet onbelangrijk (meer dan 2% van de armoedekloof in de armste landen). Er bestaat bovendien een positief verband tussen de vereiste inspanningen om de armoedekloof te dichten en de omvang van de ontvangen budgetten. Dit verband is echter verre van perfect. Afwijkingen houden verband met politieke beslissingen na nationale en regionale onderhandelingen (Bodenstein & Kemmerling, 2011) en padafhankelijkheid (Madama, 2016).

Figuur 5: Associaties tussen de éénjarige ESF- en FEAD-budgetten van de EU (als % van het gemiddelde bbp 2014-2020) op de horizontale as en indicatoren voor sociale behoeften (gemiddelde van 2014-2020) op de verticale as.



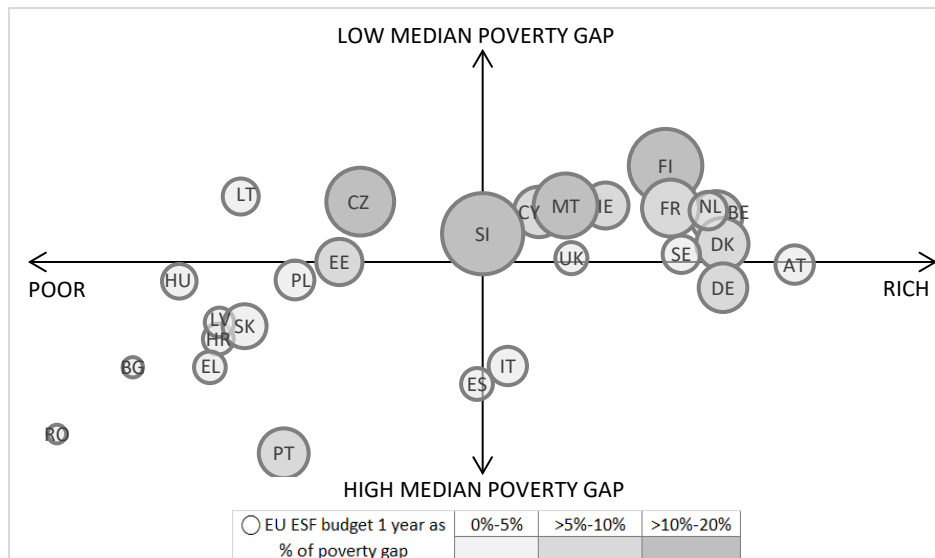
Noot: • Noordelijke EU-landen, Δ Oostelijke EU-landen, ◆ Westelijke EU-landen, ■ Zuidelijke EU-landen. Voor het Verenigd Koninkrijk ontbreken de gegevens voor 2019 en 2020 betreffende AROPE, AROP, SMD en LWI. Voor Italië ontbreken nog gegevens voor 2020 betreffende AROPE, AROP, SMD en LWI.

Bron: berekeningen op basis van Eurostat en het EU-cohesiebeleid, afgeleid van Hermans et al. (2021).

In Figuur 6 wordt de omvang van de ESF-budgetten uitgedrukt in verhouding tot de inspanningen die lidstaten moeten leveren om het inkomen van hun burgers op te trekken tot de Europese armoedegrens. Hoe groter de omtrek van een cirkel, hoe groter de ESF-budgetten in verhouding met de kostprijs om de EU-armoedekloof te dichten. Hieruit blijkt dat in vergelijking met de inspanningen van lidstaten om de armoedekloof in de EU te dichten, een relatief groot deel van het budget naar rijkere landen gaat. In de meeste arme landen is het ESF-budget laag in vergelijking met de hoge kost van het dichten van de EU-armoedekloof. Theoretisch gezien zouden sommige rijkere landen met een éénjarig ESF-budget hun EU-armoedekloof met bijna 20% kunnen verminderen, terwijl het ESF-budget van Roemenië en Bulgarije slechts ongeveer 1% van hun kosten bedraagt om de kloof met de EU-armoedegrens te dichten.



Figuur 6: ESF-budget als % van de vereiste inspanningen van lidstaten om de EU-armoedekloof te dichten (gemiddelde 2014-2020).



Noot: op de horizontale as zijn de landen gepositioneerd volgens het nationaal equivalent mediaan inkomen in koopkrachtpariteit (gemiddelde 2014-2020). Op de verticale as wordt de positie bepaald door de afstand tot de Europese armoedekloof. Luxemburg is buiten beschouwing gelaten omdat het een uitzondering vormt wat betreft het mediane inkomen.

Bron: berekeningen op basis van de EU-SILC en het EU-cohesiebeleid, afgeleid van Hermans et al. (2021).

Het ESF beweert weliswaar dat bij de verdeling van de budgetten wordt uitgegaan van behoeften, maar in werkelijkheid wordt een groot gewicht toegekend aan andere factoren die verband houden met economische capaciteit en land-specifieke voorkeuren. In de meeste gevallen is er een verdeling op basis van behoeften, maar afwijkingen van de trendlijnen suggereren dat er meer bewuste en doelgerichte toewijzing van Europese sociale budgetten op basis van sociale behoeften nodig is. Hoewel de sociale fondsen meer ten goede komen aan arme landen met grotere sociale behoeften, is de solidariteit niet sterk genoeg om opwaartse convergentie te bevorderen. Om de aanbeveling uit te kunnen voeren en te werken aan een bindend Europees kader voor minimale inkomensbescherming, moeten de sociale fondsen beter worden aangepast aan de inspanningen die de lidstaten leveren om de doelstellingen te bereiken. Er moet daarom meer onderzoek worden gedaan naar de effectiviteit van deze fondsen op armoedebestrijding en sociale inclusie van Europese burgers, en de meetbaarheid van de effecten van deze programma's moet worden vergroot (Bachtler et al., 2016).

#### 4.2.2 FEAD inschakelen om de aanbeveling inzake het minimuminkomen te monitoren

FEAD is weliswaar een klein en ook een zeer betwist EU-programma, maar het toezicht erop is belangrijk om ervoor te zorgen dat de uitvoering van de aanbeveling inzake het minimuminkomen sociaal inclusief is, omdat:

- Het programma betrekking heeft op een controversieel gebied van humanitaire bijstand

(bedenkingen in verband met schaamte, stigmatisering, paternalisme en het gebrek aan keuzevrijheid voor consumptie);

- Het aandeel van FEAD in de totale waarde van de voedselhulp niet verwaarloosbaar is, ook niet in rijke landen (Hermans et al., 2023);
- FEAD een niet onbelangrijke rol lijkt te spelen in de toenemende verwevenheid van welzijnsinstellingen en voedselhulp (Greiss et al., 2023);
- De begeleidende maatregelen van het FEAD mogelijk van belang zijn voor de uitvoering van de geïndividualiseerde steun die centraal staat in de aanbeveling inzake het minimuminkomen;
- Met het ESF+ en het FEAD het gebruik van voedselbonnen mogelijk gemaakt werd, wat van invloed zou kunnen zijn op de uitwerking van nationale minimuminkomensregelingen.

#### **4.3 Aanbeveling inzake het minimuminkomen koppelen aan de aanbeveling over de toegang tot de sociale zekerheid**

Adequate minimuminkomenssteun geeft invulling aan het beginsel 14 van de EPSR. Hoewel dit sociale recht voor de betrokken personen belangrijk is, moet ook worden benadrukt dat er op macroniveau slechts een zwak verband bestaat tussen sociale bijstand en de AROP. Bij vergelijkingen tussen landen is het verband tussen de generositeit van de sociale bijstand (die in de meeste gevallen onder de armoedegrens ligt) en het armoederisico van mensen op actieve leeftijd niet erg sterk. Daarnaast is de armoedebestrijdingscapaciteit van sociale zekerheid over het algemeen veel groter dan dat van sociale bijstand. Dit houdt verband met de inherente problemen van de *modus operandi* van sociale bijstand, zoals non-take-up (Bargain et al., 2012; Janssens & Van Mechelen, 2022) en hoge operationele kosten en discretie (De Wilde & Marchal, 2019). Sociale bijstand is minder preventief en foutgevoeliger en biedt daardoor minder zekerheid dan de universele sociale zekerheid. De ontoereikendheid van bijstandsuitkeringen hangt ook structureel samen met het feit dat er een zekere hiërarchie moet bestaan tussen bijstandsuitkeringen, sociale zekerheidsuitkeringen en minimumlonen. In de aanbeveling worden essentiële strategieën voorgesteld om deze tekortkomingen (adequaatheid, non-take-up en reikwijdte) te verbeteren. Er moet echter worden erkend dat deze problemen tot op zekere hoogte inherent zijn aan bijstandsstelsels.

Goed ontworpen sociale zekerheidsstelsels zijn veel krachtiger als instrument voor armoedebestrijding, omdat ze preventief werken en niet pas ingrijpen als er reeds een behoefte bestaat. Sociale zekerheidsuitkeringen zijn minder onderhevig aan het probleem van non-take-up, omdat zij structureel hoger zijn dan bijstandsuitkeringen. De toegang tot adequate premiegebonden uitkeringen is daarom essentieel om de inkomensarmoede terug te dringen en de doelstellingen van de EPSR te verwezenlijken. Dit is ook noodzakelijk voor de goede werking van sociale bijstandsstelsels. De toename van het aantal mensen in sociale bijstand in vele landen (Marchal et al., 2011) is een zorgwekkende ontwikkeling, niet alleen omdat sociale bijstand minder genereus en meer voorwaardelijk is, maar ook omdat individuele steun – die zo prominent aanwezig is in de aanbeveling inzake minimuminkomens – dan onder druk komt te staan. Geïndividualiseerde sociale bijstand is

alleen mogelijk als het om een beheersbaar aantal cliënten gaat.

De hoogte van minimuminkomens kan niet los worden gezien van de minimumlonen (en omgekeerd). De ontoereikendheid van de sociale vloer hangt samen met de ontoereikendheid van de loonvloer, vooral voor gezinnen met kinderen (Cantillon et al., 2020). Voor een groot aantal landen werd een duidelijk verband gevonden tussen de ontwikkeling van lage brutolonen enerzijds en veranderingen in minimuminkomensbescherming anderzijds: een daling van lage brutolonen met 10 procentpunten ging gepaard met een daling van de inkomensbescherming met 3,3 procentpunten ten opzichte van het mediane inkomen (ibid).

Omgekeerd kunnen minimuminkomens in sociale bijstand gevolgen hebben voor de loonbodem en een opwaartse druk uitoefenen op sociale zekerheid, de minimumlonen en de kwaliteit van de activeringsregelingen. De uitvoering van de aanbevelingen inzake het minimuminkomen en de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen en de richtlijn inzake minimumlonen moeten daarom worden geëvalueerd. Meer bepaald bevelen wij aan de aanbeveling te coördineren met andere maatregelen inzake sociale zekerheid en sociale bescherming, waaronder het minimumloon, de minimumvloeren in de sociale zekerheid en de ontwikkeling van het aantal personen dat door sociale zekerheids- en bijstandsstelsels wordt gedekt. Een sociaal inclusieve uitvoering van de aanbeveling inzake minimumlonen veronderstelt dat niet alleen het inkomensondersteunend beleid van het minimuminkomen, maar ook de toegang tot en de generositeit van sociale bescherming en voorzieningen worden geëvalueerd.

## 5 Besluit

Het sociale Europa krijgt vorm. Er komt geen Europese welvaartstaat, dat zou niet kunnen en ook niet wenselijk zijn. Maar, in toenemende mate neemt Europa de rol op van gids, ondersteuner en facilitator van het sociale beleid in de lidstaten. De Europese Pijler voor Sociale Rechten biedt daartoe een belangrijk en helder kompas. De lidstaten zouden het moeten omarmen. Het belang ervan wordt echter nog onvoldoende erkend, ook in België en Vlaanderen wordt het te weinig naar waarde geschat. De Pijler, het actieplan en de daaraan gekoppelde armoededoelstellingen worden, terecht, door de Belgische regering naar voren geschoven als belangrijke thema's om aan te werken gedurende het Europese voorzitterschap in 2024. In deze bijdrage hebben we enkele voorstellen geformuleerd om dit beleidskader te kunnen versterken, met name op het vlak van benchmarking, op het vlak van een betere verdeling van de sociale fondsen en op het vlak van de koppeling van het streven naar adequate minimuminkomens aan de toegang tot de sociale zekerheid.

## Bibliografie

- Aerts, E., Marx, I., & Parolin, Z. (2022). Minimum income support for families with children in Europe and the US: where does it stand? *SocArXiv*. May, 5.
- Bachtler, J., Begg, I., Charles, D., & Polverari, L. (2016). *EU cohesion policy in practice: what does it achieve?* Rowman & Littlefield.
- 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.
- Béland, D., Cantillon, B., Hick, R., & Moreira, A. (2021). Social policy in the face of a global pandemic: Policy responses to the COVID-19 crisis. *Social Policy & Administration*, 55(2), 249-260.
- Bodenstein, T., & Kemmerling, A. (2011). Ripples in a rising tide: Why some EU regions receive more structural funds than others. *European Integration Online Papers*, 16(1).
- Bonoli, G., & Natali, D. (2012). *The politics of the new welfare state*. Oxford University Press.
- Cantillon, B. (2022). POVERTY AND THE TRAGEDY OF THE WELFARE STATE Seven terms for a new social contract.
- Cantillon, B., Goedemé, T., & Hills, J. (2018). *Decent incomes for all: improving policies in Europe*. Oxford University Press.
- Cantillon, B., Marchal, S., & Luigjes, C. (2019). Toward adequate minimum incomes: Which role for Europe? *International Policy Exchange*.
- 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., & Vandenbroucke, F. (2014). *Reconciling work and poverty reduction: How successful are European welfare states?* Oxford University Press.
- Clasen, J. (2011). *Regulating the risk of unemployment: National adaptations to post-industrial labour markets in Europe*. Oxford University Press.
- Corluy, V., & Vandenbroucke, F. (2014). Individual employment, household employment, and risk of poverty in the European Union. A decomposition analysis. *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states*, 94-130.
- De Wilde, M., & Marchal, S. (2019). Weighing up work willingness in social assistance: a balancing act on multiple levels. *European Sociological Review*, 35(5), 718-737.
- Eichhorst, W., & Konle-Seidl, R. (2008). Contingent convergence: a comparative analysis of activation policies.
- Fischer, G., & Strauss, R. (2021). *Europe's Income, Wealth, Consumption, and Inequality*. International

Policy Exchange.

Gábos, A., Branyiczki, R., Binder, B., & Tóth, I. G. (2019). Employment and Poverty Dynamics Before, During, and After the Crisis. *Decent Incomes for All. Improving Policies in Europe*. Eds.: Bea Cantillon, Tim Goedemé, and John Hills, 34.

Gábos, A., & Tomka, Z. (2022). *Developments in minimum income benefits levels in Europe*.

Goedemé, T., Penne, T., Hufkens, T., Karakitsios, A., Bernát, A., Simonovits, B., Carillo Alvarez, E., Kanavitsa, E., Cussó Parcerisas, I., & Riera Romaní, J. (2017). What does it mean to live on the poverty threshold? Lessons from reference budgets.

Goedemé, T., Storms, B., Penne, T., & Van den Bosch, K. (2015). Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe. *Final Report*.

Goedemé, T., Storms, B., Stockman, S., Penne, T., & Van den Bosch, K. (2015). Towards cross-country comparable reference budgets in Europe: First results of a concerted effort. *European Journal of Social Security*, 17(1), 3-30.

Greiss, J., Cantillon, B., & Penne, T. (2021). The Fund for European Aid to the Most Deprived: A Trojan horse dilemma? *Social Policy & Administration*, 55(4), 622-636.

Greiss, J., Hermans, K., & Cantillon, B. (2023). The making of a European Social Union: The case of food banks and the right to minimum income protection.

Hermans, K., Cantillon, B., Bernát, A., Carrillo-Alvarez, E., Cussó-Parcerisas, I., Mäkinen, L., Martínez, J. M., & Szivos, P. (2023). Food aid in four European countries: Assessing the price and content of charitable food aid packages by using food basket, household budget survey and contextual data.

Hermans, 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? *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid/België. Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid.-Brussel*, 1959, currens(2), 319-357.

Hermans, K., Greiss, J., Delanghe, H., & Cantillon, B. (2022). Delivering on the European Pillar of Social Rights: Towards a needs-based distribution of the European social funds? *Social Policy & Administration*.

Hick, R., & Marx, I. (2022). Poor workers in rich democracies: on the nature of in-work poverty and its relationship to labour market policies.

Immervoll, H. (2009). Minimum-income benefits in OECD countries: policies and challenges. *Unpublished paper. Paris: OECD*.

Immervoll, H., & Scarpetta, S. (2012). Activation and employment support policies in OECD countries. An overview of current approaches. *IZA Journal of Labor Policy*, 1, 1-20.

Janssens, J., & Van Mechelen, N. (2022). To take or not to take? An overview of the factors contributing

- to the non-take-up of public provisions. *European Journal of Social Security*, 24(2), 95-116.
- Knotz, C. M. (2018). A rising workfare state? Unemployment benefit conditionality in 21 OECD countries, 1980–2012. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 34(2), 91-108.
- Lohmann, H., & Marx, I. (2018). *Handbook on in-work poverty*. Edward Elgar Publishing.
- Madama, I. (2016). The Fund for European Aid to the Most Deprived: A contested and contentious (but successful) reconciliation pathway. *WORKING PAPER RESCEU*, 9.
- Marchal, S. (2017). *The social floor: essays on minimum income protection* University of Antwerp].
- Marchal, S., Marx, I., & Van Mechelen, N. (2011). *Do Europe's Minimum Income Schemes Provide Adequate Shelter against the Economic Crisis and How, If at All, Have Governments Responded? IZA Discussion Paper No. 6264*.
- Marchal, S., Vanderkelen, J., Cantillon, B., Decancq, K., Decoster, A., Kuypers, S., Marx, I., Spinnewijn, J., Van Lancker, W., & Van Meensel, L. (2021). The distributional impact of the COVID-19 shock on household incomes in Belgium. *preprint*.
- Marx, I., & Nelson, K. (2013). *Minimum income protection in flux*. Springer.
- Storms, B., Cornelis, I., Delanghe, H., Frederickx, M., Penne, T., Carrillo-Alvarez, E., & Szivos, P. (2023). How can reference budgets contribute to the construction of social indicators to assess the adequacy of minimum income and the affordability of necessary goods and services? (1.0). *Zenodo*. doi: <https://doi.org/10.5281/zenodo.7629202>.
- Vandenbroucke, F., Cantillon, B., Van Mechelen, N., Goedemé, T., & Van Lancker, A. (2013). *The EU and minimum income protection: Clarifying the policy conundrum*. Springer.
- Weishaupt, J. T. (2013). Origin and genesis of activation policies in 'old'Europe: towards a balanced approach? *Minimum income protection in flux*, 190-216.