



HET ARMOEDEVRAAGSTUK EN DE TRAGIEK VAN DE WELVAARTSSTAAT

Zeven termen voor een nieuw sociaal contract

Bea Cantillon

November 2022

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/2022/6104/02

HET ARMOEDEVRAAGSTUK EN DE TRAGIEK VAN DE WELVAARTSSTAAT

Zeven termen voor een nieuw sociaal contract¹

Bea Cantillon

* Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen

CSB-bericht No. 22/02

November 2022

Abstract

De belangrijkste missie van de welvaartsstaat is het verbeteren van de levensomstandigheden van de zwakkeren. Maar al verschillende decennia faalt de verzorgingsstaat in het terugdringen van de relatieve inkomensarmoede onder de bevolking op actieve leeftijd, in België en ook in andere rijke welvaartsstaten. Dat houdt niet alleen verband met foute beleidskeuzes. Er is meer aan de hand. De gelijktijdige stijging van inkomensarmoede, werkgelegenheid en sociale overheidsuitgaven wijst op een systemisch probleem. Dat probleem zal in de toekomst verder op scherp worden gesteld door de vergrijzing, de klimaattransitie, de digitalisering en COVID-19. Een herijking van het sociaal contract is daarom nodig. Dat sociaal contract moet voortbouwen op de verworvenheden van de naoorlogse sociale verzorgingsstaat maar het moet meer herverdelen en meer zekerheden bieden: door een bodem te leggen onder de inkomens, door het repertoire van de arbeid te verruimen en door vermogens- en klimaatbelastingen te betrekken in het herverdelingsproces. Nationale welvaartsstaten moeten daartoe meer samenwerken in Europees en mondiaal verband

¹ Deze tekst verscheen ook in de reeks Standpunten van de Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten (KVAB Standpunt 76, 2022) en als essay in het kader van de prof. dr. J.A.A van Doorn leerstoel NIAS-KNAW Van Doorn Fellowship. Erasmus School of Social and Behavioural Sciences, Rotterdam, december 2021. Met dank aan Prof. Dr. Romke Van der Veen en alle collega's van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, in het bijzonder Karel Van den Bosch, Koen Decancq en Sarah Marchal voor commentaar bij eerdere versies van deze tekst.

1 Inleiding

Deze reflecties komen voort uit meer dan veertig 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 armoede²; 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 individuele welvaartsstaten in vergelijking met elkaar. Achteraf gezien, door conjuncturele golven en grote verschillen tussen landen heen, als we focussen op relatieve inkomensarmoede binnen de bevolking op actieve leeftijd en de blik richten op de gemeenschappelijkheid van lange termijnveranderingen, is het algemene beeld teleurstellend en verontrustend.

In de wereld van rijke welvaartsstaten was er de voorbije decennia groei: van inkomens, werk en sociale uitgaven. Welvaartsstaten werkten harder dan ooit tevoren. Ze waren ook wendbaar en wisten zich tot op zekere hoogte aan te passen aan grote sociale en economische transformaties. Met de 'actieve welvaartsstaat' of 'sociale investeringsstaat' was er zelfs sprake van een wisseling van paradigma: minder gericht op bescherming, meer op preventie.

En toch is de welvaartsstaat – in België en ook elders in het rijke Westen – al verscheidene decennia aan de verliezende hand in de strijd tegen de relatieve inkomensarmoede bij de bevolking op actieve leeftijd.³ Bij mensen met een lage scholing, werkarme gezinnen maar ook 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 de opgaande armoedecurve te breken.

Dit houdt niet alleen verband met samenlevingen die weerbarstiger zijn geworden (onder meer door meer migratie en individualisering) en ook niet alleen met neo-liberale grondstromen en foute beleidskeuzes hier en daar. Er is meer aan de hand.

De grote economische, sociale en demografische transformaties van de voorbije decennia hebben het potentieel van de naoorlogse welvaartsstaat om de armoede te reduceren structureel aangetast. Anders gezegd: de groeiende armoede in rijke welvaarts- democratieën is een systemisch probleem, dat samenhangt met de basiskenmerken ervan en dat de inrichting van de samenleving omvat. Het omkeren van negatieve armoedetrends vereist daarom een daadwerkelijke prioritisering van het armoedevraagstuk, grote ambities en strategieën die voorbijgaan aan de tot dusver ingezette middelen.

De pandemie heeft geleerd hoe levensbelangrijk 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 bracht,⁴ heeft de crisis de sociale ongelijkheid in de samenleving zeer zichtbaar gemaakt. De collectieve lasten hebben een ongezien hoog peil bereikt. Een rijke samenleving kan veel

² Over het concept en de meting van de relatieve inkomensarmoede, zie Atkinson et al., 2001 en Decancq et al., 2014.

³ De focus ligt hier op relatieve inkomensarmoede, maar in de loop van de tekst gebruiken we ook alternatieve maatstaven. Zie voor België de opeenvolgende rapporten van de FOD SZ (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 Cantillon & Vandenbroucke, 2017; Cantillon, Goedemé & Hills, 2019 en Fisher & 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>).

⁴ Zie voor België Marchal et al., 2021.

aan, de massale overheidssteun is eenmalig en de rente (op het moment dat deze tekst wordt geschreven) laag. De economische relance en het herstel van de werkgelegenheid gingen onverhoopt snel. Maar de uitgaven die met corona zijn gerelateerd, komen boven op 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 nu nog onder de radar blijven. Ze treft ons bovendien in een tijdsgewricht van grote veranderingen: armoede en ongelijkheid zijn cruciale dimensies in de klimaattransitie, de veroudering en de digitalisering. Dit alles dwingt tot een 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 meergelijke samenleving met minder armoede teweeg zou kunnen brengen – waarschijnlijk alleen zouden volgen op een wereldoorlog of een pandemie. De bestsellers van Walter Scheidel (*The Great Leveler*), Branko Milanovic (*Global Inequality*) en Thomas Piketty (*Capital*) gingen daarover, impliciet of expliciet. Het is 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 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 dat we hier en daar wat weeffouten remediëren.

2 Het armoedevraagstuk in de rijke welvaartsstaat

De prioriteit van de welvaartsstaat zou erin moeten bestaan de leefomstandigheden van de zwaksten in de mate van het mogelijke te verbeteren.⁵ Hoe succesvol waren rijke welvaartsstaten op dat vlak? En zouden betere resultaten mogelijk geweest zijn?

Het begrip ‘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...). Voor de evaluatie van armoedetrends zijn daarom portfolio's van indicatoren nodig die de verschillende aspecten van armoede behelzen. De keuze van de inhoud van zulke portfolio's 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: 9).

Dit essay gaat over de vraag naar de mate waarin rijke welvaartsstaten in de loop van de voorbije decennia erin gelukt zijn om de leefomstandigheden van diegenen die binnen de bevolking op actieve leeftijd ‘aan de onderkant staan’ te verbeteren.⁶ De focus ligt op de gezinnen met een inkomen dat lager is dan 60% van het mediane gestandaardiseerde huishoudinkomen. Dat is de norm die in Europa gebruikt wordt om de sociale situatie in de lidstaten op te volgen. Deze norm is koopkracht- en welvaartsvast.⁷ Dat is belangrijk voor vergelijkingen over langere periodes want zo wordt rekening gehouden met evoluties in de behoeften en sociale verwachtingen die veranderen doorheen de evolutie van de samenleving.

⁵ Volgens Rawls' verschilprincipe.

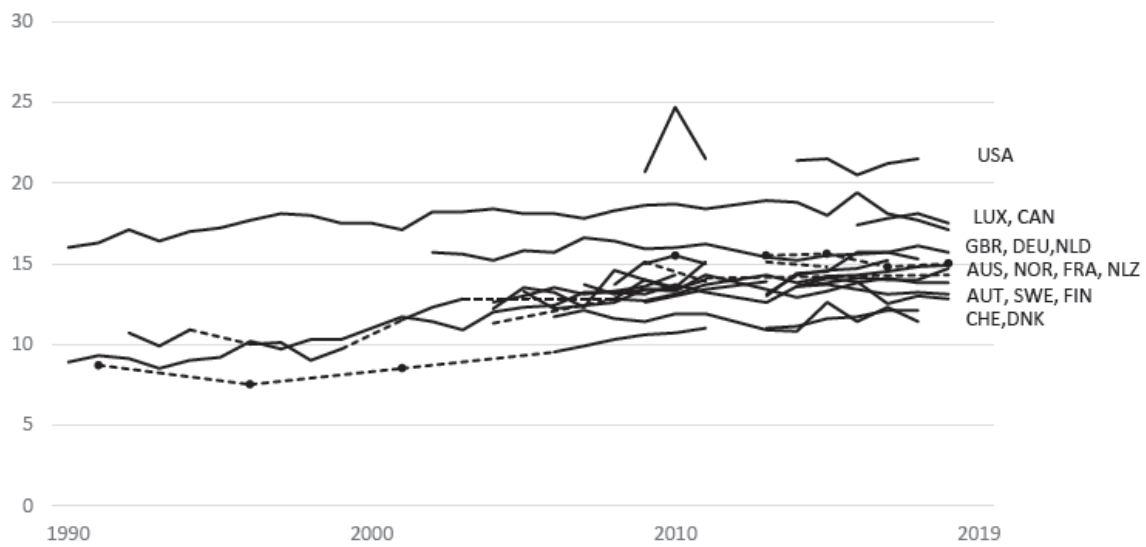
⁶ Databeperkingen limiteren het tijdsperspectief dat we kunnen nemen. Werk zoals in Caminada et al., 2021 voor Nederland om datareeksen vergelijkbaar te maken zouden daartoe veralgemening moeten vinden. Zie voor België het BE-PARADIS project.

⁷ 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.

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 gezinsinkomen⁸ (AROP60). Onze aandacht gaat naar lange termijnbewegingen: veeleer dan vergelijkingen te maken binnen kortere periodes (wat veelal het geval is in beleidsdocumenten, internationale rapporten en het wetenschappelijk onderzoek) zoeken we naar gemeenschappelijkheid in niveaus en lange termijn veranderingen.

Figuur 1: Evolutie van de armoederisicograad (60%-grens), bevolking op actieve leeftijd (18-65j) (in %).



Bron: OECD income distribution database.

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

Grootschalige armoedemetingen dateren van de tweede helft van de jaren zeventig.⁹ De statistieken laten echter pas sedert de jaren negentig vergelijkend onderzoek toe voor een voldoende groot aantal landen. Figuur 1 laat voor 15 landen zien dat in een groot aantal rijke welvaartsstaten het armoederisicopercentage bij de bevolking op actieve leeftijd sedert de jaren negentig een trage opwaartse trend vertoont. Er zijn belangrijke en standvastige niveauverschillen tussen landen (vergelijk de VS met Denemarken) en er zijn uitzonderingen (Finland tijdens het voorbije decennium), maar globaal gezien zijn de trends opwaarts.¹⁰

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 negentig een cesuur betekenden in de armoedetrends. 1976-1985 was een periode van sterke egalisatie: de inkomensarmoede daalde toen nog zeer aanzienlijk: van 10%

⁸ 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.

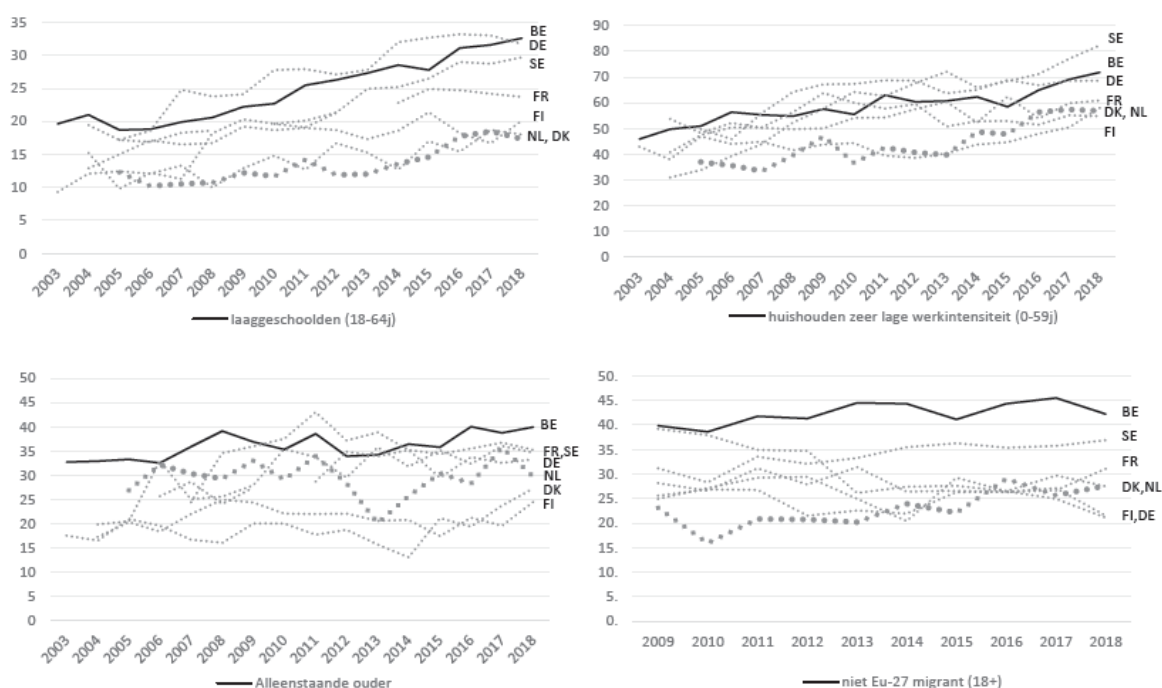
⁹ In België/Vlaanderen werd de eerste survey gehouden in 1976. Later werd de methodiek in enkele landen/regio's in Europa toegepast (Deleek et al., 1992). Nu steunt het vergelijkend onderzoek in Europa op EU-SILC-data.

¹⁰ 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 & Van Lancker, 2018).

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 al bijna drie decennia aanhoudt (Cantillon et al., 1999).

Wat betreft het recentere verleden, tijdens het decennium voorafgaand aan de pandemie, leert het Europese statistische systeem dat de financiële armoede bij mensen tussen 16 en 65 jaar bijna overal¹¹ in de meest ontwikkelde Europese welvaartsstaten is gestegen naar een niveau van om en bij de 13% (met Zweden als uitschieter, waar het armoederisico binnen deze leeftijdscategorie meer dan 16% bedraagt). Nederland kende in deze relatief korte periode een stijging van 9,9% in 2009 naar 10.5%.

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



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.

Figuur 2 toont voor België, Nederland, Zweden, Denemarken, Finland, Duitsland en Frankrijk dat de globaal stijgende trend in de jaren 2000 zich concentreerde bij kortgeschoolden, gezinnen met een zwakke werkintensiteit en, in mindere mate, 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 kwetsbaardere profiel van deze huishoudens (meer alleenstaanden, meer migranten en meer

¹¹ 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>).

langdurig zieken) als de toegankelijkheid en ontoereikendheid van de uitkeringen een rol speelden (Hermans et al. 2020). In figuur 12 laten we ook de evolutie zien van de financiële armoede bij werkenden. In veel landen was ook deze trend opwaarts, maar met 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 opgemerkt moet 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.

De relatieve Europese armoedenorm (gebruikt in figuren 1, 2 en 14) als ijkingspunt voor armoedemeting wordt vaak – niet geheel ten onrechte – in vraag gesteld. Armoede is een relatief gegeven: armoededrempels moeten dus koopkracht- en welvaartsvast zijn. Maar er kan aangevoerd worden dat normen die uitgedrukt worden in verhouding tot het mediane inkomen té relatief zijn (te gevoelig voor veranderingen in het midden), arbitrair (bepaald als 40, 50 of 60% van dat mediane inkomen) en dat ze geen rekening houden met de duurtijd van lage-inkomenssituaties noch met de omvang van de inkomstekorten. 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:

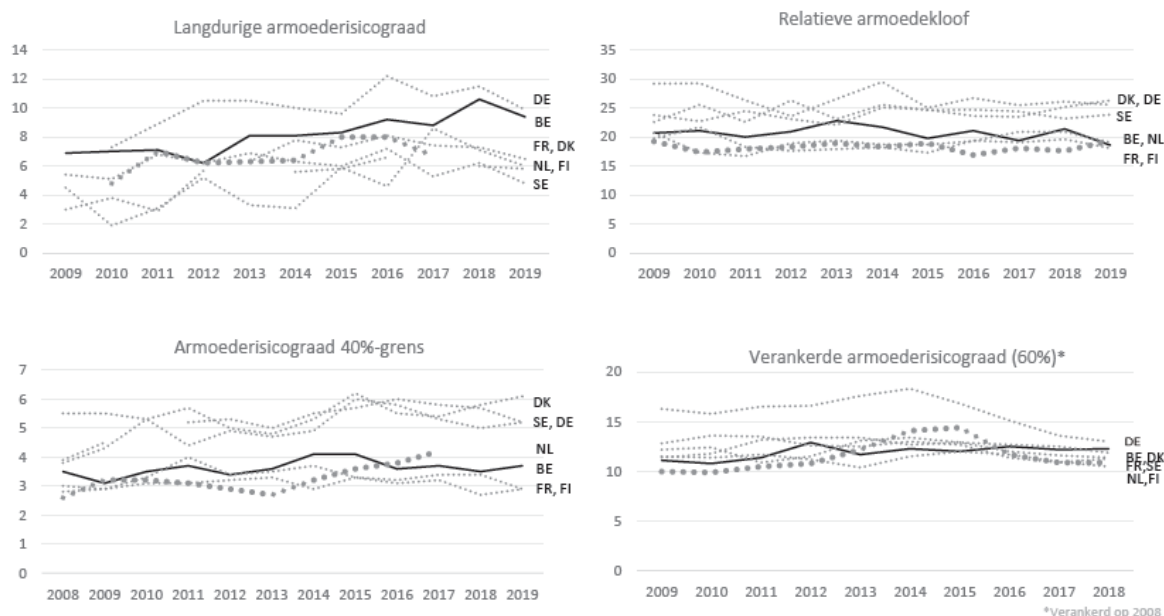
- a) een vrij consistente stijging van het aantal mensen met langdurige inkomstekorten (gemeten als inkomens onder de armoederisicodrempel in het lopende jaar en in ten minste twee van de drie voorafgaande jaren): dat betekent dat de gemeten stijging van de relatieve inkomensarmoede op één bepaald moment gepaard ging met een toename van de duurtijd van inkomstekorten;
- 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 inkomstekort 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 (vastgeklekt aan de mediane inkomens 2018): dat betekent dat gemeten met een niet-welvaartsvaste norm het armoederisico tussen 2008 en 2018 in veel landen niet is afgenomen en in sommige landen (België en Nederland) zelfs veeleer gestegen.

Het geheel van deze indicatoren suggereert dat de welvaarts groei die er was tussen de financiële crisis en de gezondheidscrisis niet is omgezet in een verbetering van de lagere inkomens. Bij de bevolking op actieve leeftijd is het aandeel mensen in relatieve en langdurige inkomensarmoede toegenomen, vooral bij lager geschoolden en werkarme gezinnen, terwijl de inkomstekorten 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 worden gehinderd door breuken in de datareeksen, waardoor we geen vergelijkingen kunnen maken die verder teruggaan in de tijd, maar we gaan ervan uit dat deze trends aansluiten bij de opwaartse armoedetrends sedert het begin van de jaren negentig, 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 in het recentere verleden volgen op een

sterke neerwaartse trend in de jaren zeventig, een stabilisering in de loop van de jaren tachtig gevolgd door een gestage groei nadien (Cantillon et al., 1999).

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’. En dus rijst de vraag of het mogelijk zou zijn geweest om in de betrokken periode de armoede terug te dringen?

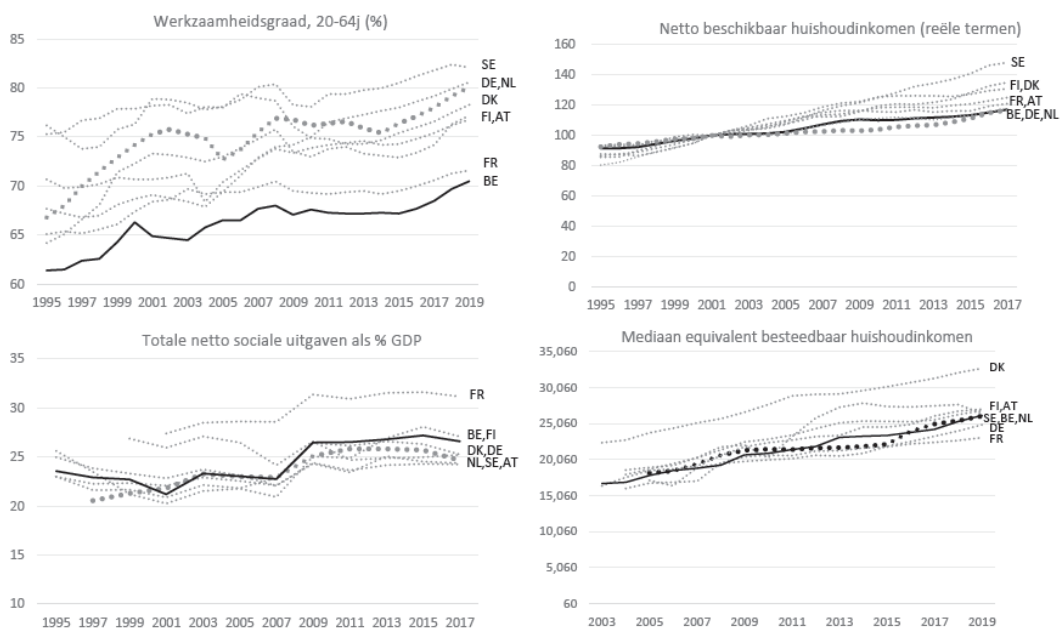
Figuur 4 toont voor een groep van Europese landen de evolutie van drie factoren die belangrijk zijn om armoede terug te dringen: inkomen, tewerkstelling en de netto sociale uitgaven¹². De figuur toont dat er de voorbije drie decennia overal, zij het op verschillende niveaus en aan verschillende ritmes, sprake was van groei van inkomen, werk en sociale uitgaven. De sociale uitgaven die in deze figuur getoond worden hebben betrekking op 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 door

¹² Onder netto sociale uitgaven vallen de uitkeringen in geld, goederen en diensten in natura, en belastingvoordelen met een sociaal doel. Uitkeringen kunnen gericht zijn op huishoudens met een laag inkomen, ouderen, mensen met een beperking, 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 betreffende geldstromen beheert. Alle sociale uitkeringen die niet door de overheid worden verstrekt, worden als privaat beschouwd. De totale netto sociale uitgaven omvatten zowel de publieke als de private uitgaven (OECD SOCX, 2021).

verschillende tijdvakken heen 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 scholingsgraad en waren er 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 babyboomgeneratie nog volop in de actieve levensfase. Er was wel sprake van groeiende migratiecijfers. Gelet op het hoge armoederisico bij mensen met een migratieachtergrond had dit een opwaarts effect op de armoedecijfers.

De tegenvallende armoedecijfers situeren zich dus in een periode waarin de werkgelegenheid, de scholingsgraad en de inkomens voortdurend zijn gestegen en de sociale uitgaven hoog bleven. Dat zijn belangrijke egaliserende factoren, die vaak ook worden gebruikt in de politieke retoriek: ‘Je moet eerst de taart bakken, vooraleer je haar 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 om haar te bakken’. Ook vanuit sociaal-demografisch standpunt werden de voorbije drie decennia gekenmerkt door globaal uitzonderlijke omstandigheden om de inkomensarmoede terug te dringen. Waarom gebeurde dat niet?

Figuur 4: Evolutie van de werkzaamheidsgraad, van de totale netto sociale uitgaven en van het netto beschikbaar huishoudinkomen (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 heel veel 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'.¹³ We weten dat 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 het Rijnlandmodel aangetoond: vanwege een hoog niveau van sociale uitgaven, een sterke sociale zekerheid, brede 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 stijgende armoedecijfers over een lange periode van minstens twee decennia in landen die behoren tot de wereldwijd best presterende sociale modellen verklaard kunnen worden.

Als verklaring voor groeiende vormen van ongelijkheid wordt vaak verwezen naar de opkomst van 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 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. Ze suggereren dat tegenvallende armoedecijfers het gevolg zijn van terugtrekkende overheden.

In figuur 4 toonden we echter de opwaartse evolutie van de sociale uitgaven in veel landen.¹⁴ In deze figuur waren weliswaar ook private sociale uitgaven opgenomen. Als we enkel de publieke sociale uitgaven in beschouwing nemen (hier niet getoond), dan zien we voor België dat de spectaculaire uitgavestijging in de jaren zeventig eerst werd gevolgd door een zekere 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 uitgavestijging. Op het einde van de jaren 2010 bereikte de kostprijs van de Belgische welvaartsstaat een historisch hoog niveau.

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 jaren negentig, maar die vertrok van een comparatief erg hoog niveau. Overall (zelfs in het Verenigd Koninkrijk) waren de sociale overheidsbestedingen voor de bevolking in de actieve leeftijd hoger in het tweede decennium van de jaren 2000 dan in het begin van de jaren negentig.¹⁵

¹³ Zie voor een overzicht Cantillon, 2022.

¹⁴ Omstandig uitgewerkt in Greve, 2021. Voor de evolutie van de sociale overheidsuitgaven rekening houdend met veranderende behoeften zie Meeusen & Nys, 2014.

¹⁵ 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 salariëring en de scholarisatie van de beroepsbevolking; de veroudering; de veranderende gezinsstructuur; de emancipatie van de vrouw; de technologische ontwikkelingen vooral in de gezondheidszorg 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 (1974). De seculaire stijging van de sociale overheidsuitgaven reflecteert enerzijds toenemende economische mogelijkheden en anderzijds groeiende noden die samenhangen met veranderingen in de kapitalistische productie en 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 bedrijven) bleven de uitgaven ook in de jaren negentig en tweeduizend stijgen.

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. Voor Frankrijk bijvoorbeeld stelden Bargain en Callan (2010) dat vast. Zij vonden ook voor het VK een versterking van het herverdelende design, waarbij vooral de introductie van het belastingkrediet voor mensen met lage lonen van belang was (zie ook Hills et al., 2019). Voor België vonden Decoster et al. (2015) op basis van simulaties 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 sanering van de jaren negentig.

In sommige andere landen en in andere periodes was het beleid wèl soms minder gunstig voor de herverdeling (zie voor Zweden Cronert & Palme, 2019) maar over het algemeen leveren de empirische waarnemingen geen sterke indicaties voor terugtrekkende welvaartsstaten noch voor consistente en bedoeld averechts herverdelende hervormingen. De gelijktijdige toename van de financiële armoede, de werkzaamheidsgraden, de omvang en (theoretische) progressiviteit van de sociale uitgaven brengt ons daarom bij een alternatieve hypothese: de verzwakking van het vermogen van hedendaagse welvaartsstaten om de armoede te reduceren hangt niet alleen samen met veranderende meerderheids- opvattingen en beleid maar is minstens voor een deel endogeen. Door veranderingen op de arbeidsmarkt, door de emancipatie van de vrouw, door de gezinsindividualisering en door een groeiende achterstand van de lagere lonen vergeleken met de mediane gezinsinkomens was er een endogene verzwakking van het armoede-reducerende vermogen van de welvaartsstaat. Daardoor viel het naoorlogse vliegwiel van meer werk, hogere inkomens en minder armoede 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, vak- beweging en overheid. Eén: de vakbeweging zou met haar looneisen binnen de grenzen van de productiviteitsontwikkeling blijven, loyaal meewerken met de ondernemingen en zich niet bemoeien met economische ondernemings-beslissingen. Twee: de werkgevers zouden looneisen binnen die grenzen inwilligen, zich inspinnen voor werkgelegenheidsgroei en 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 (1944) het gedeelde kompas om armoede te bestrijden. Groei, volledige tewerkstelling (voor mannen), hogere lonen en herverdeling (binnen de natie, middels sociale verzekeringen en op grond van arbeid en progressieve inkomsten-belastingen) 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 vóór de oorlog bestond.

De inhoudelijke betekenis van de naoorlogse sociale pacten voor de verdere evolutie van de samenleving kan moeilijk worden overschat. Ze betekenden ten gronde een nieuwe opstelling: de wederzijdse erkenning van, en de samenwerking tussen arbeid en kapitaal kwamen in de plaats van conflict en tegenstelling. Welvaart voor iedereen zou bewerkstelligd worden door arbeid en door hogere rechtstreekse en onrechtstreekse lonen (sociale zekerheid). De veralgemeende opkomst van de welvaartsstaat en de toenemende rol van de overheid 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, 1974). 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 en 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-staatse 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. Er kwam een positief vliegwieleffect tot stand: meer en beter werk leidde tot hogere inkomens voor de gezinnen en de overheid, en 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 zestig de vormen van ongelijkheid en armoede in meerdere of mindere mate werden teruggedrongen. In België zette deze trend zich nog voort in de jaren zeventig, maar stabiliseerde nadien, waarna een stijgende beweging werd ingezet. Waarom kwam het naoorlogse vlieg wiel tot stilstand?

In zijn voorlaatste boek zag Atkinson het als volgt: *'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 de volgende drie factoren die kunnen verklaren waarom de welvaartsstaat minder succesvol werd: de verdeling van de arbeid; de evolutie van de lonen; de impact van deze twee elementen op de herverdelende capaciteit van de sociale zekerheid.

3.2 De verdeling van jobs

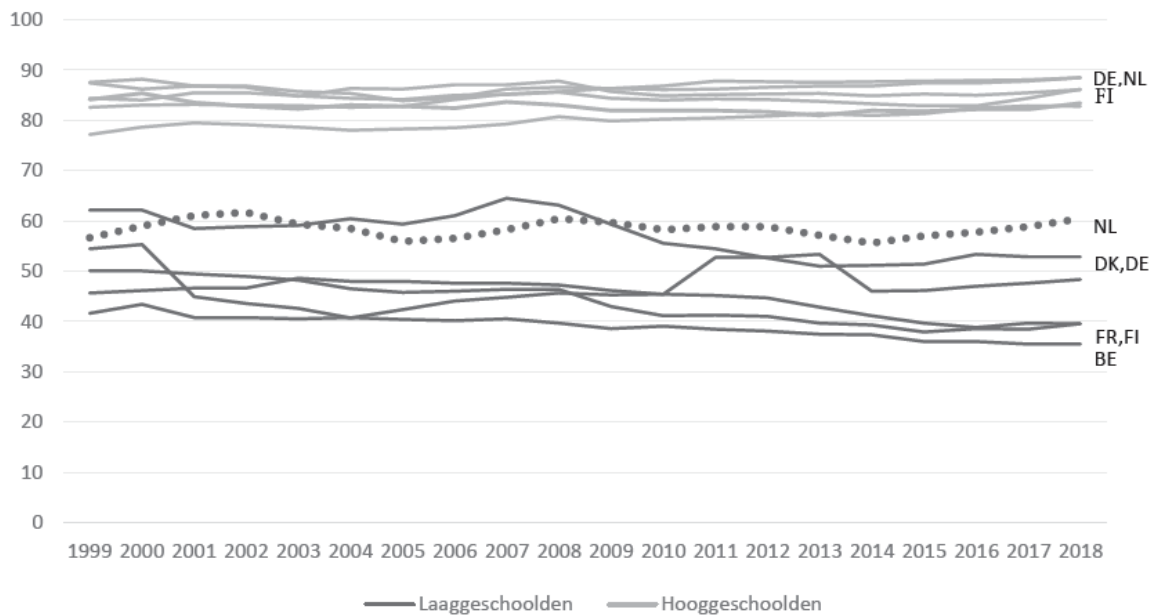
Ongelijk over individuen

Sedert de jaren zeventig 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 werkgelegenheid. Die kwam echter vooral de groeiende groep hogergeschoolde vrouwen en mannen ten goede. De tewerkstelling van lagergeschoolde mannen en vrouwen bleef structureel laag. Zo ontstond een duale arbeidsmarkt met (nagenoeg) volledige tewerkstelling voor hogergeschoolde 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: België behoort tot de slechts presterende landen in Europa, Nederland is het gidsland. 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 5).¹⁶

¹⁶ 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.

Figuur 5: Evolutie tewerkstellingsgraad naar opleidingsniveau, België, 1999-2018.



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.

Hoe kunnen de structureel lage werkzaamheidsgraden bij laaggeschoolden verklaard worden? Een grondige analyse van de arbeidsmarkt voor lager geschoolden van de Hoge Raad van de Werkgelegenheid wees op de volgende factoren: de beschikbaarheid van laaggekwalificeerde banen, verdringingseffecten, inactiviteit die voor een deel samenhangt met onbetaalde zorglasten in de gezinnen en geringe arbeidsincentives aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Er is een probleem van beschikbaarheid van jobs voor kortgeschoolden. In België zijn er drie keer zoveel laaggeschoolden als laaggekwalificeerde banen. De cijfers zijn beter in Nederland, maar ook daar zijn er minder dan vijftig laaggekwalificeerde banen per honderd laaggeschoolden (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2020).

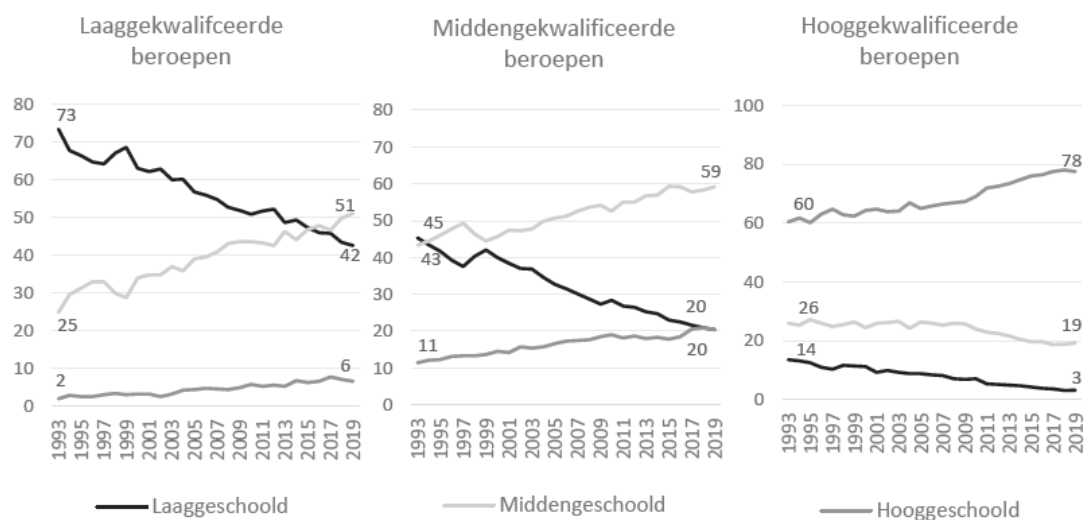
Daarnaast spelen verdringingseffecten. De impact van technologie op de arbeidsmarkt heeft zich de voorbije decennia vooral voorgedaan in de middensegmenten van de arbeidsmarkt, door de groeiende mogelijkheden om ook meer intellectuele taken door en met machines te laten uitvoeren. Het belangrijke werk 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 middengekwalificeerde jobs van 53% tot 42% terwijl het aandeel laaggekwalificeerde banen relatief stabiel bleef op ongeveer 10% (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2020). Het is aannemelijk dat zulke verschuivingen verdringingseffecten veroorzaken: middengeschoolden nemen laaggekwalificeerde jobs in.

Figuur 6 toont voor België de evolutie van het aandeel laag- en middengeschoolden in laaggekwalificeerde en in hoger gekwalificeerde beroepen. In elke kwalificatiegraad zien we een sterke en aanhoudende

afname van het aandeel lagergeschoolden en een toename van de hogergeschoolden. Dit wijst op een grotere complexiteit van het werk, ook in lager gekwalificeerde beroepen, en op verdringing van laaggeschoolden door hogergeschoolden. Deze vaststelling is belangrijk: hogere werkzaamheidsgraden voor lagergeschoolden vergen niet alleen de ontsluiting van laagproductieve arbeid maar ook jobs in de middengeschoolde segmenten van de arbeidsmarkt.

De hogere werkzaamheidsgraden in Nederland vergeleken met België zijn voor een deel het gevolg van structureel meer deeltijdse arbeid: het globale arbeidsvolume (uitgedrukt in voltijds equivalenten) is in beide landen vergelijkbaar maar in Nederland is het beter verdeeld. Meer recent was in Nederland zoals ook in Duistland flexibilisering een belangrijke tewerkstellingsstrategie die bijgedragen heeft aan een groter aantal (vooral lagergeschoolde) mensen aan het werk. De flexibilisering van werk is in Nederland 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; WRR, 2019).

Figuur 6: Evolutie van de werkgelegenheid per kwalificatieniveau en naar scholingsniveau (in % van het overeenstemmende totaal).



Bron: Eurostat: European Labour-Force survey data, gebaseerd op Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2021). *Verslag 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). De opleidingsniveaus van personen zijn ingedeeld volgens de "International Standard Classification of Education" versie van 2011. Kwalificatie van beroepen zijn gebaseerd op Maselli (2012): hooggekwalficeerde beroepen: ISCO-classificatie 2008 categorie 1-3; middelgekwalficeerde beroepen: ISCO-classificatie 2008 categorie 4-8; laaggekwalficeerde beroepen: ISCO-classificatie 2008 categorie 9.

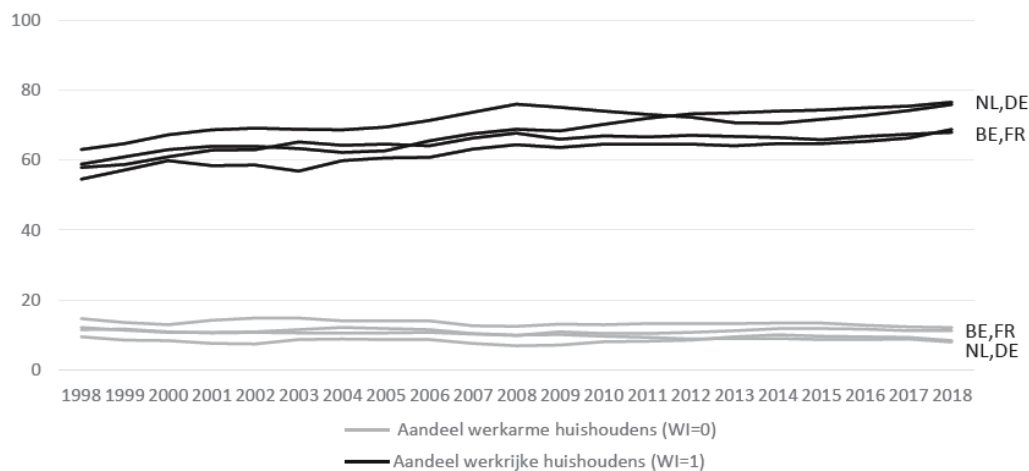
Ongelijk tussen gezinnen

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 op de huwelijksmarkt vaak 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 in België zo'n 12% van

de gezinnen en 8% in Nederland (zie figuur 7).

Er zijn niveauverschillen tussen landen, maar de aandelen bleven in de periode van sterke tewerkstellingsgroei in de meeste landen veeleer stabiel.¹⁷ De groei van de werkgelegenheid is dus vooral werkrijke gezinnen ten goede gekomen, en dan vooral beter geschoolde tweeverdieners. Werkarme gezinnen zijn veelal laaggeschoold en alleenstaand, met of zonder kinderen en uiteraard sterk afhankelijk van de sociale zekerheid.¹⁸

Figuur 7: 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 berustten op drie aannames: volledige tewerkstelling voor mannen, onbezoldigde gezinsarbeid door vrouwen en lonen als enig inkomen 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.

Zelfs een modaal arbeidsinkomen is als enig inkomen vaak te laag voor een behoorlijke levensstandaard. Onbetaalde zorgarbeid en mantelzorg behoren daarom in principe enkel nog tot de mogelijkheden voor 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 (Ghysels & De Backer, 2007 en Vinck & Brekke, 2020).

In onze verzorgingsstaat worden rechten en plichten gedefinieerd op grond van een economische benadering van 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 waar geen monetaire waarde tegenover staat. Deze activiteiten blijven onzichtbaar, zonder economische waarde en zonder

¹⁷ 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.

¹⁸ Voor een grondige analyse van het profiel van werkarme gezinnen in vergelijkend perspectief, zie Vandenbroucke & Corluy, 2015.

sociale zekerheidsrechten (tenzij afgeleid). Dat zindert vandaag de dag door in de hoge armoedecijfers bij gezinnen die veel moeten investeren in de zorg voor anderen.

Belangrijk: de ongelijke verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid over individuen en gezinnen 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 betekent de scheve verdeling van werk en de polarisatie van jobs over huishoudens ook een verscherping 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 kosten van het dichtn van de armoedekloof

Figuur 8 laat zien hoe in Nederland en in België sedert de tweede helft van de jaren negentig de gemiddelde lonen en vooral de minimumlonen achterbleven bij de groei van de productiviteit.¹⁹ Er zijn grote verschillen tussen landen, maar de statistieken suggereren dat het achterblijven van de lage lonen, weliswaar in wisselende periodes,²⁰ een veel voorkomende en dus waarschijnlijk deels endogene trend was in de wereld van rijke welvaartsstaten (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 wél van groot belang voor de opgaande armoedetrends.

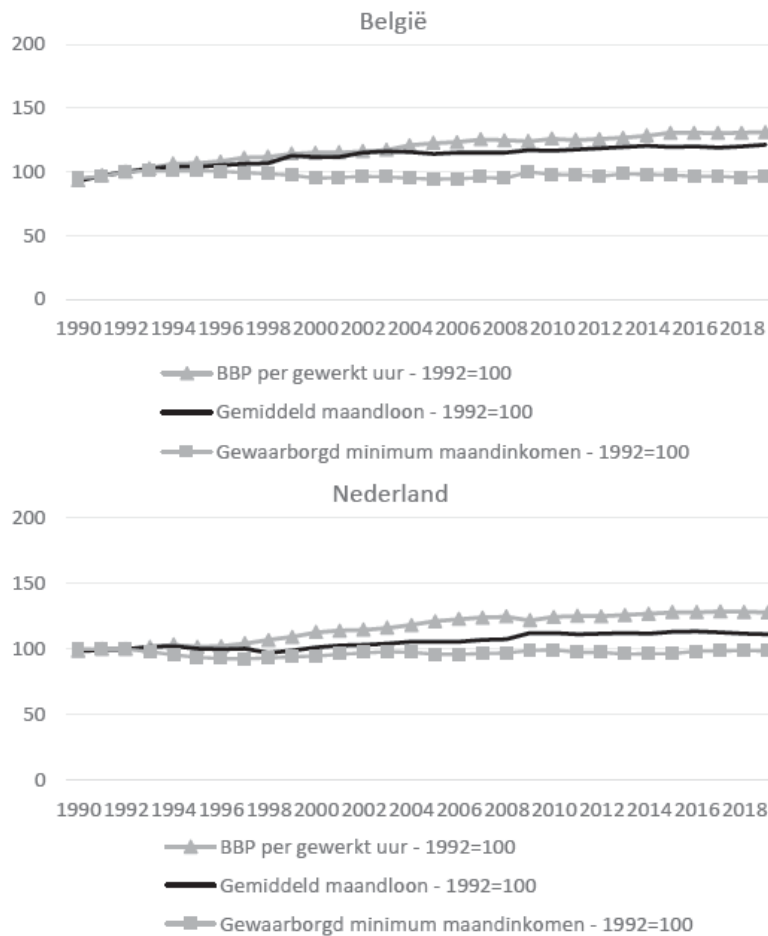
Lage lonen bepalen immers de ondergrens van de sociale zekerheid. In een studie voor een groot aantal landen vonden we voor de periode 2005-2015 een duidelijk verband tussen het verloop van de sociale minima aan de ene kant en de evolutie van de minimumlonen aan de andere kant: een daling van de laagste brutolonen met 10 procentpunten ten opzichte van het mediane inkomen ging gepaard met een daling van de sociale minima met 2,47 procentpunten ten opzichte van het mediane inkomen (Cantillon, Parolin & Collado, 2020).²¹

¹⁹ Om de tegenvallende armoedetrends te begrijpen is vooral de loongroei aan de onderkant van de verdeling van belang. Het gewaarborgd minimumloon is daarvoor een eerste indicatie, maar omdat het merendeel van werkenden met een minimumloon kan terugvallen op hogere sectorale minima is het ook van belang te kijken naar de evolutie van de brutolonen van voltijds werkenden opgedeeld in decielen. Daaruit blijkt dat alle lonen aan de onderkant van de verdeling achterop bleven: in België stegen over een periode van twintig jaar, tussen 1999 en 2018, 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.

²⁰ In Nederland werden de lonen lange tijd bevroren in de jaren tachtig 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 het midden van de 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>).

²¹ 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 er een bestel is met erg kleine arbeidsincentives. Zie onder meer Marchal, 2017.

Figuur 8: Evolutie productiviteit en lonen, gemiddeld maandloon en minimum loon, België en Nederland, 1990-2019.



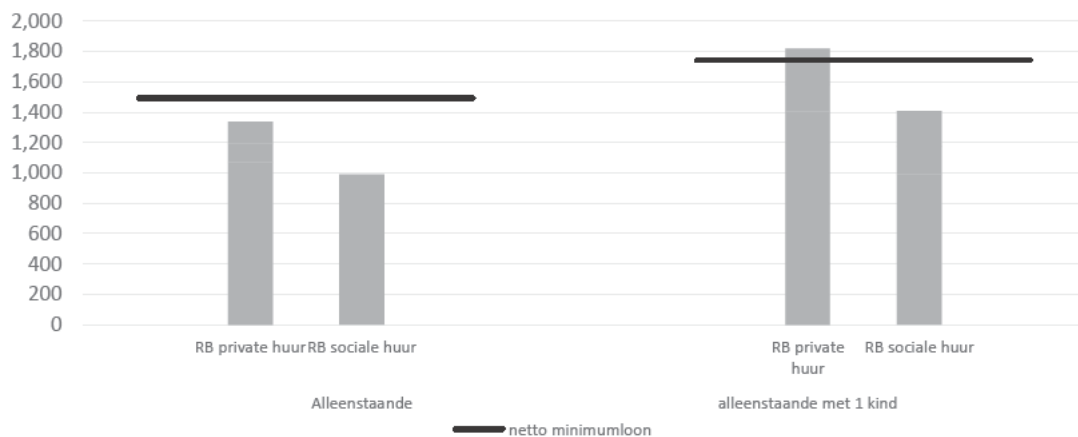
Bron: OECD: productivity data, labour and earnings data.

Noot: Reëel gewaarborgd minimummaandinkomen bij 22j met 12 maanden dienst; 2015 invoering wettelijk minimum maandinkomen Duitsland.

Omdat de lagere lonen voor gezinnen met kinderen vaak in de buurt van de armoedegrenzen liggen, veroorzaakt de druk op lage lonen een doelmatigheids- probleem in de sociale zekerheid.²² Figuur 9 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 verschillen (zie Cantillon et al., 2020). Daardoor hebben welvaartsstaten het moeilijk gekregen om werk voldoende aantrekkelijk te houden voor de onderkant en tegelijk 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 de last bij de werkgevers te leggen (stijging van de lage brutolonen), ofwel door additionele kosten voor de overheden (werkbonussen, belastingkredieten en/of kinderbijslagen om de netto inkomens van lage loon- trekkers op te tillen).

²² Zie Marchal, 2017.

Figuur 9: Het minimumloon vergeleken met referentiebudgetten, België, 2020.



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

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 door alleen de laagste inkomens te verhogen ontstaan er werkloosheidsvallen aan de onderkant van de verdeling. De tweede kolom van tabel 1 toont daarom de gesimuleerde kosten 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 kosten die nodig zijn om de armoedekloof te dichten: 4,2% van het beschikbare inkomen in België, 5,7% in het VK en 7,1% in Denemarken. Daarmee is de kous overigens niet af, want hoger op de inkomensverdeling, vanaf het vierde deciel, zullen hierdoor lage loonvallen of promotievallen ontstaan.

De kosten voor het dichten van de armoedekloof zijn 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 kosten zoals getoond in tabel 1 gaan bovendien uit van een perfect selectieve toekenning van middelen. Dat is een irrealistische veronderstelling: 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 aan inkomens getoetste maatregelen, zoals de bijstand en selectieve sociale toeslagen en voordelen, dan wel met universele maatregelen, zoals kinderbijlagen of een beperkt basisinkomen als sokkel onder de hele inkomensverdeling. Voor zover inkomensselectiviteit en sociale bijstand op grenzen stuiten en er 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 middels basisdiensten (kinderopvang, water, elektriciteit).

Tabel 1: De kost van het dichtn 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 sociale verzekering of horizontale herverdeling: door het poolen van risico's die breed gespreid waren over de bevolking was de sociale zekerheid het sterkste armoedebestrijdend 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. 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 groeiende 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 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; Parolin & Van Lancker, 2021). Aan de andere kant komen de 'oude sociale risico's' (werkloosheid, langdurige arbeidsongeschiktheid en onbetaald zorgen voor elkaar) meer voor bij lagergeschoolde, werkarme gezinnen die zich vaak onderaan in 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 lopen 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. Ten eerste omdat verzekeringen niet houden van risico- concentratie en, ten tweede, omdat door de bescherming van nieuwe en betere sociale risico's een groter aandeel van de uitgaven van de sociale zekerheid naar de hogere groepen in de samenleving vloeien.

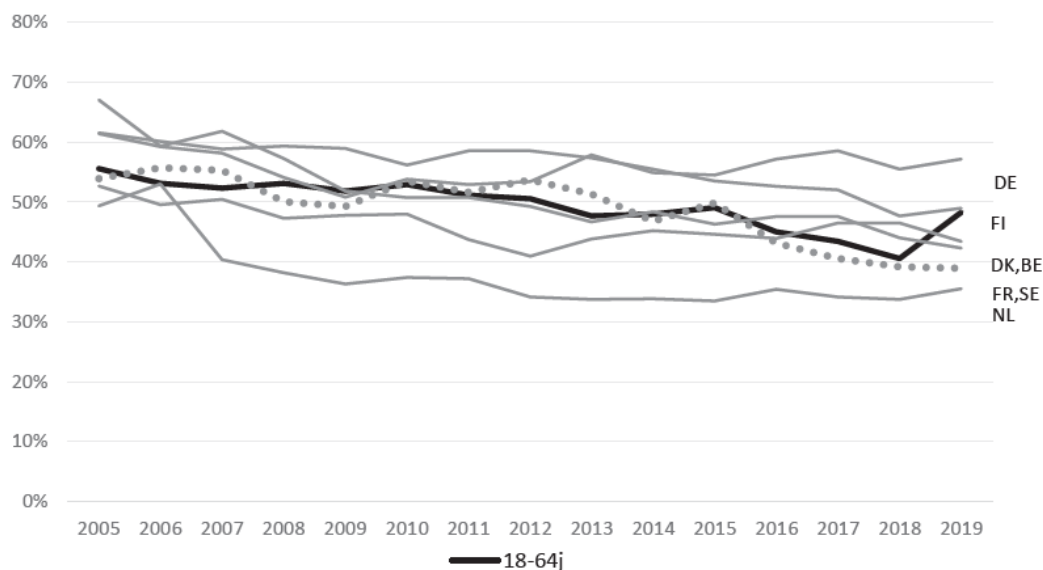
Verzekeringen houden niet van risicoconcentratie, en al zeker niet bij mensen met een geringe bijdragecapaciteit. In de meeste landen²³ is de dekking van langdurige werkloosheid daarom niet toevallig steeds meer tot de sfeer van de sociale bijstand gaan behoren. Vanuit het standpunt van armoedebestrijding 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) en bijstand is vaak niet preventief, zoals dat in zekere mate wel het geval is bij sociale verzekeringen; sociale bijstand heeft

²³ Ook in België, waar deze uitkeringen nog wel tot de sociale verzekering behoren maar een sterk degressief karakter hebben.

hoge operationele kosten; 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 minimuminkomensbescherming voor werkloze gezinnen met kinderen zelfs in de meest genereuze landen ontoereikend (Marchal, 2017).

Het tweede probleem zijn de mattheuseffecten in de verdeling van de sociale overheidsuitgaven. In figuur 4 toonden we het verloop van de netto sociale uitgaven. Deze bleven hoog en vertoonden in veel landen zelfs een opwaartse trend. Simulatie onderzoek leerde ook dat in verschillende landen het design van de sociale zekerheid meer herverdelend werd. Maar toch is de capaciteit van de sociale zekerheid om de armoede te reduceren afgenomen (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 is minstens voor een deel endogeen: er zijn structurele oorzaken, die samenhangen met de hierboven genoemde 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 en de structurele werkloosheid onder laaggeschoolden. Het daarmee samenhangende probleem van werkloosheidsvallen werd bestreden met meer controles, meer voorwaarden en lagere uitkeringen (in België met de degressiviteit van de uitkeringen voor langdurig werklozen).

Figuur 10: Evolutie effectiviteit van sociale bescherming 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 welvaartsstaat faalde

De welvaartsstaat is wendbaar en past 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 eind van de 20ste en het begin van de

21ste eeuw.

Vanaf de tweede helft van de jaren negentig, toen de postindustriële transitie en de vrouwenemancipatie langzaam hun voltooiing naderden, kozen veel landen voor Giddens Derde Weg, de nieuwe strategie van de actieve welvaartsstaat, ook wel 'sociale investeringsstaat' genoemd.²⁴ De aandacht verschoof van sociale bescherming naar jobcreatie (door de kosten van de arbeid te verlagen, subsidiëring en flexibilisering), naar het ontsluiten van de vraag naar huishoudelijke dienstverlening, naar het 'activeren' van werklozen (door meer controles en sanctioneringen, en door het opvoeren van de strijd tegen werkloosheidsvallen) en naar het investeren in menselijk kapitaal (kinderopvang, onderwijs, vorming). De werkgelegenheid steeg, de georganiseerde welvaartsstaat werd een metgezel van de emancipatie van de vrouw; de zorg voor kinderen en ouderen werd uitgebreid en nieuwe uitkeringen zagen het licht. 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 11 toont de evolutie van het aantal werkende armen: behalve in Finland zien we overal stijgende trends. Er stonden ook hoge budgettaire kosten tegenover de tewerkstellingsstrategie (in België vooral door lasten- verlagingen en subsidies om de kosten van de arbeid te drukken, denk aan de dienstencheques).

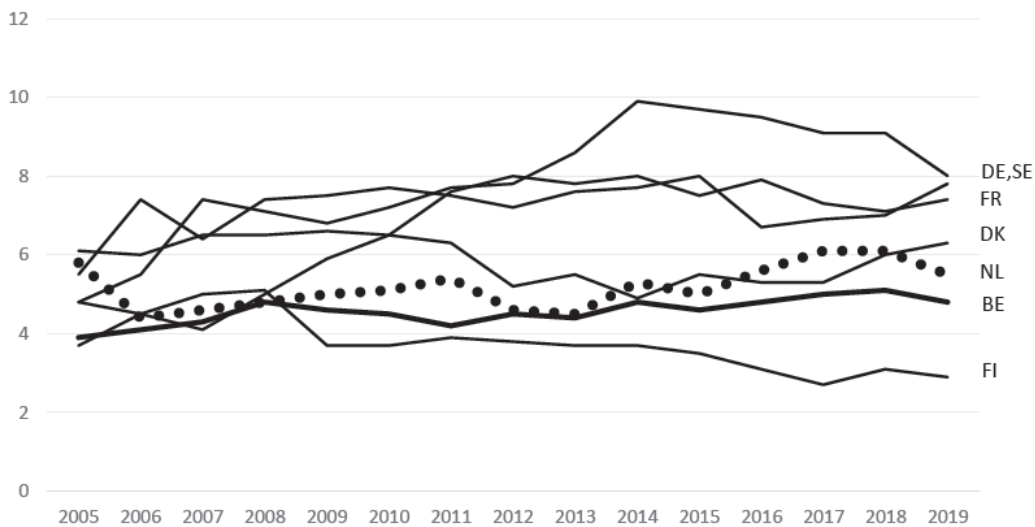
De nieuwe sociale uitgaven die zijn gericht op het faciliteren van arbeid en gezin en op het investeren in onder meer kinderopvang, kwamen dan weer meer terecht bij de werkrijke gezinnen en dus de hogere inkomensgroepen. Om afhankelijkheidsvallen te bestrijden en werk aantrekkelijk te maken werd de sociale bescherming van werkloze gezinnen minder toegankelijk en minder genereus. De werkloosheidsverzekering werd meer conditioneel en minder beschermend; een toenemend 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 raakte.

In de plaats van het beoogde vliegwieleffect stond de actieve welvaartsstaat voor een verscheurend trilemma. In de nieuwe sociaal-economische ordening lukte het niet meer om binnen budgettaire marges én hoge tewerkstellingscijfers én armoedereductie te combineren. Zo vond een studie naar de verdelings- effecten van twintig jaar belastingen en uitkeringen in België dat het beleid van de laatste twee decennia de herverdeling theoretisch²⁵ heeft versterkt, maar de werkprikkels heeft verslechterd. Analyse van de effecten van maatregelen om de werkprikkels te verhogen leerde wel dat: '*... 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 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. Vandenbroucke verwoordde het als volgt: "We are strongly in favour of a "high road" to employment creation, based on adequate social protection and social investment ..." (Cantillon & Vandenbroucke, 2014: 322).

²⁵ Theoretisch omdat enkel veranderingen in het design van sociale uitkeringen en fiscaliteit werden doorgerekend.

Figuur 11: Evolutie monetair armoederisico (AROP60) bij de werkende bevolking (in %), 2005-2019.



Bron: EUROSTAT: EU-SILC data.

Voor Nederland vatten het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Plan- bureau de uitkomsten van de simulatie van zestig beleidsopties en drie 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 beleidsklemtonen: in Zweden werd de sociale bescherming teruggedrongen,²⁶ 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 beleidsparadigma van de Derde Weg hoopte op een heruitgave van het naoorlogse vliegwieleffect door te investeren in gelijke kansen, bijvoorbeeld door kinderopvang. Maar de actieve welvaartsstaat ging uit van te optimistische verwachtingen over de effectiviteit van een gelijke kansenbeleid: 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, 2018). Een 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 tijdelijk: de positieve effecten van een sociaal investeringsbeleid kunnen pas na verloop van tijd zichtbaar worden (Plavgo & Hemerijck, 2021). Maar het ongelijke gebruik kan op de langere termijn ook de potentiële nivellerende effecten van bijvoorbeeld kinderopvang tenietdoen (Parolin & Van Lancker, 2021): als kinderen uit lagere sociale groepen minder gebruik maken van capaciterende sociale diensten dreigen de sociale verschillen op termijn groter te

²⁶ In Zweden is de armoede sterk gestegen. Dat houdt verband met een zeer eenzijdige implementatie van het sociale investeringsparadigma (zie Cronert & Palme, 2019).

worden.

Misschien verwachtte de actieve welvaartsstaat ook te veel 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 kansenbeleid opgesloten te worden in te bureaucratische, dwingende en bestraffende regelgeving.

De actieve welvaartsstaat 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 arbeid en armoedebestrijding te verzoenen.

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

De sociale zekerheid heeft op indrukwekkende wijze de negatieve gevolgen van de gezondheids-crisis opgevangen, voor de gezinnen en de bedrijven. De gezondheidszorg hield stand. De toegang tot de werkloosheidsverzekering en het overbruggingsrecht werd in België versoepeld en de generositeit werd versterkt. De inkomensverliezen werden daardoor in belangrijke mate opgevangen en de armoede werd grotendeels gestabiliseerd, ondanks het feit dat de grootse klappen van de gezondheidsmaatregelen bij lager geschoolden en lagere inkomensgroepen vielen (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 dus ook COVID-19 gerelateerde risico's) en de slecht beschermde 'oude risico's' (tijdelijk) groter hebben gemaakt. Door de nieuwe met corona verbonden 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 pandemie heeft onze aandacht gevestigd op de symbiotische relatie tussen de sociale verzorgingsstaat en de economie: overheid en kapitalisme hebben elkaar nodig.²⁷ De sociale zekerheid heeft op massieve wijze de economie gestut. We hebben gezien dat het risico op grote inkomensverliezen voor iedereen geldt: niemand twijfelt nog aan de zin van sociale verzekeringen en het belang van de verzorgingsstaat. De pandemie heeft aangetoond dat mensen die weinig verdienen belangrijk zijn: zij oefenen vaak 'essentiële beroepen' uit. Ze 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. Zo heeft ze ook op het belang gewezen van een verdere 'verhuizing van de verzorgingsstaat'.²⁸

Wellicht heeft de pandemie sociale en economische onevenwichten gecreëerd die nu 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 termijneffecten 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.

De coronacrisis heeft de digitalisering en het veranderingsritme 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

²⁷ Zie voor een scherpe analyse De Grauwe, 2021.

²⁸ 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.

hebben, maar de digitalisering gaat in elk geval haar gang. De meeste waarnemers verwachten een verdere druk op de kansen op kwaliteitsvolle arbeid voor lager geschoolden. Er zullen weliswaar nieuwe jobs ontstaan, verdringingseffecten zullen afnemen door de demografische inkrimping van de beroepsbevolking en de scholingsgraad van de bevolking zal 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).

In 2009 schreef Nicholas Stern zeer treffend: '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 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 deels op gespannen voet met de beginselen van verdelende rechtvaardigheid. Koolstofbelastingen bijvoorbeeld treffen de onderste lagen relatief zwaarder dan de hogere. Bij laagverdieners, leefloontrekkers en langdurig werklozen is er bovendien vaak onvoldoende financiële draagkracht om te schakelen naar meer milieuvriendelijke gedragwijzen.

Klimaatbeleid zonder beleid om de inkomensarmoede terug te dringen zal dus niet werken (zie Leroy, 2021).²⁹

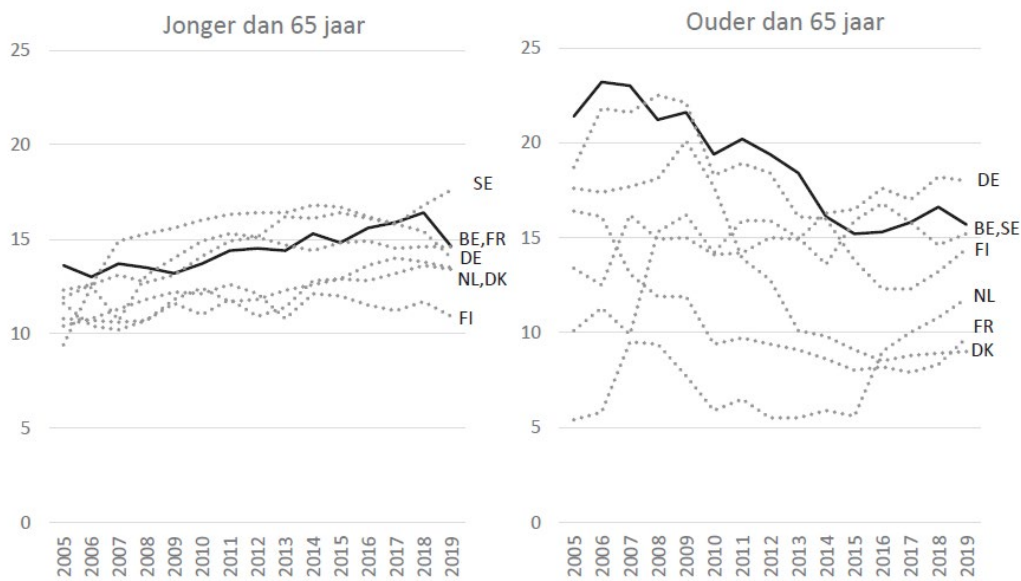
In vergrijzende samenlevingen doet de toenemende inkomensarmoede bij de bevolking op actieve leeftijd een belangrijk probleem van intergenerationele rechtvaardigheid rijzen. Armoedetrends binnen de groep van ouderen verschillen sterk van land tot land. In figuur 12 zien we in veel landen, waaronder België, een sterke daling van de inkomensarmoede bij 65-plussers. In andere landen, zoals Nederland en Zweden, waren de trends sterk oplopend (weliswaar vertrekkend van comparatief lage niveaus). Maar bijna overal ligt het armoedepil bij jongeren hoger dan bij ouderen. 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. Door de opgaande armoedecurve bij de bevolking op actieve leeftijd is de veroudering daarom meer dan ooit een verdelingsprobleem geworden: hoe moeten de kosten van de veroudering verdeeld worden tussen en binnen generaties?

Daarover moeten duidelijke nieuwe spelregels worden afgesproken.³⁰

²⁹ Het onderzoek naar deze uitermate belangrijke kwestie begint op gang te komen, zie bijvoorbeeld Lévy et al., 2020.

³⁰ Zie voor België de voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming.

Figuur 12: Evolutie monetair armoederisico (AROP60) naar leeftijd (in %), 2005-2019.



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

4 Zeven termen 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 oude beleidsinstrumentarium. De armoede reducerende krachten van de naoorlogse welvaartsstaat zijn structureel verzwakt door de trage groei van de lage lonen, door de ongelijke verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid over individuen en gezinnen en door de daarmee samenhangende structurele afname van de herverdelende werking van de sociale uitgaven. Minstens voor een deel zijn dat endogene problemen die voortvloeien uit de grote sociale, economische en demografische veranderingen sedert de 70' er jaren van de vorige eeuw.

Het ombuigen van de stijgende armoedetrends bij de bevolking op actieve leeftijd is nodig, niet alleen voor de betrokkenen maar 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 inkomensarmoede terug te dringen is daarom nodig. Maar dat vergt grote inspanningen, op vele niveaus. Adequate minimumlonen en sociale bescherming, zinvol werk, levenslang leren voor iedereen en betaalbare sociale diensten - ze zijn allemaal even essentieel. En het is niet voldoende om te zeggen dat deze inspanningen ook terugverdieneffecten hebben (ofschoon dat zeker het geval is): de ongemakkelijke waarheid is dat armoedebestrijding noch goedkoop noch gemakkelijk is. 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. En er moeten duidelijke afspraken worden gemaakt over het richtinggevende kompas.

'Definieer uw termen', zo benadrukte Aristoteles in zijn lessen logica, vooraleer je een maatschappelijk debat aangaat (zie over het historisch denken over sociale contracten Latré et al., 2022). Om de stijgende armoedecurve om te buigen moet de naoorlogse welvaartsstaat in een andere plooi worden

gelegd. Daarvoor is een vernieuwing van het sociaal contract nodig. Een sociaal contract is geen menu van concrete beleidsmaatregelen. Het definieert geen blauwdruk voor een gesloten toekomst, wel gemeenschappelijke termen, doelstellingen en basis afspraken voor een toekomst die onzeker is. De volgende zeven termen kunnen de maatschappelijke conversatie hierover voeden.

1. Klimaatbeleid en armoedebestrijding moeten samen onze voornaamste prioriteit worden. De leefomstandigheden van de zwakkeren verbeteren is een maatschappij brede opdracht die niet enkel de 'armen' betreft. Om de sociale vloer te kunnen optillen moeten ook de inkomens van de midden klasse worden verhoogd. Om de tewerkstellingskansen voor laaggeschoolden te vergroten moet ook geïnvesteerd worden in jobs voor midden geschoolden. Het wetenschappelijk onderzoek over het sociale beleid heeft ook geleerd dat universele omgevingen de beste kansen bieden voor succesvolle investeringen in het menselijk kapitaal van kinderen en volwassenen die zich onderaan de ladder bevinden. Zo bekeken hoeft er geen afruil te zijn tussen beleid gericht op armoedebestrijding en beleid voor de 'middenklasse'.

2. Iedereen moet eerlijke kansen krijgen op waardig werk: daartoe moet het repertorium van werk worden verruimd. De structurele ondertewerkstelling van lager geschoolden houdt verband met het verlies van laagproductieve arbeid, verdringingseffecten en te zwakke arbeidsincentives. Sociale investeringen gericht op menselijk kapitaal zijn deel van het antwoord, op voorwaarde dat ze prioritaire aandacht hebben voor de groepen die achterblijven. Daarnaast moeten de arbeidsvoorwaarden en de lonen aan de onderkant verbeteren. Er moeten ook meer banen komen in zorgende beroepen en in de circulaire economie. Het repertoire van arbeid moet verruimd worden door meer ruimte te geven aan de derde sector, tussen markt en overheid.

3. 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.* Om nieuwe flexibele arbeidsvormen te beschermen en zorgarbeid te valoriseren moet de band tussen arbeid en sociale bescherming versoepeld worden. Dat is ook nodig om te vermijden dat sociale risico's teveel op de sociale bijstand worden afgewenteld: deze beschermingsmethodiek is belangrijk maar stoot op grenzen. De sociale zekerheid moet ook verder worden aangepast aan de nieuwe gezinsverhoudingen door een verdere individualisering van sociale rechten.

4. De sociale vloer moeten naar omhoog. Het is onaanvaardbaar dat in een rijke samenleving sommige werkende en niet-werkende gezinnen moeten rondkomen met een inkomen dat hen niet in staat stelt om mee te kunnen met de rest. De herhaalde belofte van opeenvolgende regeringen om de sociale minima op te tillen is belangrijk maar de consequenties daarvan voor de organisatie van de samenleving worden onvoldoende erkend. Niet alleen de sociale minima in de sociale zekerheid en de bijstand moeten worden opgetrokken maar ook de lage lonen en de inkomens hogerop in de inkomensverdeling. Omdat er grenzen zijn aan te veel selectiviteit moet, *als sokkel onder het inkomensgebouw, een beperkt universeel maar belastbaar basisinkomen* worden overwogen.

5. Vermogens- en klimaatbelastingen moeten betrokken worden in het herverdelingsproces. Arbeid is een te smalle basis geworden voor de financiering van het sociale beleid ; de eenzijdige belasting van de arbeid weegt op de inkomens van de werkenden, op de kost van de arbeid voor de werkgevers en zo op de tewerkstellingskansen en op de sociale bescherming van mensen met een lagere productiviteit. De herverdelingsbasis moet daarom verder verruimd worden. De opbrengst van een CO2-belasting zou kunnen gebruikt worden om het boven vernoemde beperkte basisinkomen te financieren (waarbij het Canadese carbon dividend als voorbeeld kan dienen).

6. Er moeten heldere afspraken worden gemaakt over de verdeling van de verouderingskost. Het

armoedepeil bij de actieve bevolking is hoger dan bij de ouderen. Dat stelt het probleem van de verdeling van de groeiende verouderingskost op scherp. Het omgekeerde verloop van de armoedecurves bij jongeren (opgaand) en ouderen (neergaand) noopt tot een herziening van het pensioencontract. 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. *Nationale welvaartstaten hebben Europa nodig en ook lokale sociale innovatie.* Nationale verzorgingsstaten bevinden zich in een systeemcrisis, zonder een gemeenschappelijk kompas, samenwerking en wederzijdse ondersteuning komen zij daar alleen niet uit. De Europese Pijler voor Sociale Rechten moet daarom omarmd worden net als recente Europese initiatieven zoals het voorstel van Richtlijn voor toereikende minimumlonen. Omgekeerd zal veel ook moeten komen van lokale sociale innovatie. Er moet meer ruimte komen voor burgerinitiatieven die mensen in vertrouwen, zonder bureaucratische, bestraffende regels weten te versterken, ontluikende problemen kunnen capteren en nieuwe experimentele dynamieken helpen ontwikkelen.

Om de armoede bij de bevolking op actieve leeftijd terug te dringen is een herijking van het naoorlogse sociaal contract nodig. Dat sociaal contract moet voortbouwen op de verworvenheden van de sociale verzorgingsstaat en op de belangrijke transformatieve veranderingen van de voorbije decennia zoals activering en sociale investering, de groei van de sociale economie, de vele innovatieve plaatselijke burgerinitiatieven en de langzame socialisering van het Europese project. De nieuwe welvaartsstaat moet meer zekerheden bieden: door een bodem te leggen onder de inkomens, door het repertoire van de arbeid te verruimen en door vermogens- en klimaatbelastingen te betrekken in het herverdelingsproces. Nationale welvaartstaten moeten daartoe meer samenwerken in Europees en mondiaal verband.

Bibliografie

- Atkinson, A.B., Cantillon, B., Marlier, E. & Nolan, B. (2002), *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Atkinson, A.B. (2015), *Inequality: what can be done?* London: Harvard University Press.
- Bargain, O. & 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., Duyvendak, J.W., Kampen, T., Tonkens, E.H. & Verplanke, L. (2018), *De verhuizing van de verzorgingsstaat. Hoe de overheid nabij komt. Jaarboek Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*. Amsterdam: Van Genneep.
- 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., Jongen, E., Bos, W., van den Brakel, M. & Otten, F. (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*. CSB-bericht 99/04. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen.
- 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. & Buysse, L. (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. (2022), *The Tragic Decline of the Poverty Reducing Capacity of the Welfare State: Lessons from Two Decades of Social Policy Research*, CSB-Working Paper 22/01, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 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. & Vandenbroucke, F. (2017), Individual Employment, Household Employment and Risk of Poverty in the EU. A decomposition Analysis, in: Atkinson, A.B., Guio, A.-C. & Marlier, E. (ed.), *Monitoring Social Inclusion in Europe*. Edition 2017, Statistical Books Eurostat, Luxembourg: Publications Office of the European Union, pp. 279-297.
- Cronert, A. & J. Palme (2019), Social Investment at Crossroads: 'The Third Way' or 'The Enlightened Path' Forward? In Cantillon, B., T. Goedemé, T. & Hills, J. (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 19/07. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- De Grauwe, P. (2020), *De Limieten van de Markt*. Tiel: Lannoo.
- Deleeck, H., De Lathouwer, L. & Van den Bosch, K. (1992), Welvaartsuitkomsten van sociale zekerheidssystemen in comparatief perspectief. *Tijdschrift voor sociologie*, 13:3-4: 355-390.
- De Wilde, M., Cantillon, B., Vandenbroucke, F. & De Bie, M. (2016), *40 jaar OCMW en bijstand*. Leuven: 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->

and living-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 evenwichts-oefening*, 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. & 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. (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? *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.
- Kuypers, S. & Marx, I. (2021), Poverty in the EU using augmented measures of financial resources: The role of assets and debt. *Journal of European Social Policy*, 31(5): 496-516.
- Latré, S. & Cantillon, B. (2022), *Wegwijzers naar een nieuw sociaal contract*. UPA: Antwerpen.
- Leroy, P. (2021), Zonder sociaal beleid faalt het klimaatbeleid. *Samenleving en Democratie*, 78 (5).
- 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. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- 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.
- 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.
- Marx, I. & Verbist, G. (2018), Belgium, a poster child for inclusive growth? In Nolan, B. (ed.), *Inequality and Inclusive Growth in Rich Countries Shared Challenges and Contrasting Fortunes*. Oxford: Oxford University Press.
- Marx, I. & Nelson, K. (2013), *Minimum income protection in flux*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 335.

- Meeusen, L. & Nys, A. (2014), The evolution of public social spending 1985-2009. In Cantillon, B. & Vandenbroucke, F. (eds.), *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. (2021), The social investment litmus test: Family formation, employment and poverty. *Journal of European Social Policy*, 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.
- Vandelannoote D. & Verbist, G. (2016), The design of in-work benefits: how to boost employment and combat poverty in Belgium, *ImPRovE Working Paper*, WP16/15, University of Antwerp.
- 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. (2008), *Culture and welfare state: Values and social policy in comparative perspective*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Verbist, G. & Matsaganis, M. (2014), The Redistributive capacity of services 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, p. 185-211.
- 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. (1974), *The welfare state and equality. Structural and ideological roots of public expenditures*, Berkeley: University of California Press.