



**Méér werk is geen garantie
voor minder armoede en
minder ongelijkheid.
Kritische reflecties bij het
Nederlandse poldermodel
vanuit België.**

Lieve De Lathouwer

April 2000

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID
UFSIA - UNIVERSITEIT ANTWERPEN

Inhoud

1. Inleiding.....	1
2. Massale arbeidsherverdeling en loonmatiging creëren veel jobs maar zijn geen garantie voor een grotere arbeidsparticipatie van laaggeschoolden	1
3. Méér jobs zijn geen garantie voor een bijzondere welvaartsgroei en voor een gelijkere welvaartsverdeling.....	9
4. De toekomstwaarde van het Nederlandse model en lessen voor België	15
Bibliografie.....	19

1. Inleiding

De Nederlandse sterke arbeidsmarktprestaties sinds de tweede helft van de jaren '80 wekken bewondering. Terwijl Nederland 15 jaar geleden nog in de kijker liep met de 'Dutch disease', wordt het in het internationale debat reeds enige tijd naar voren geschoven als het 'Dutch Miracle'. In internationale vergelijkingen valt Nederland inderdaad op door een spectaculaire tewerkstellingsgroei, een dalende werkloosheid en een trend van dalende uitkeringsafhankelijkheidsgraad. België daarentegen behoort tot de landen met een laag tewerkstellingspeil, een hoge langdurige werkloosheid en een comparatieve hoge afhankelijkheidsgraad van de sociale zekerheid.

In deze bijdrage proberen we kritisch naar Nederland te kijken vanuit de Belgische economie en de welvaartsstaat. We gaan eerst na wie er in Nederland geprofiteerd heeft van de massale arbeidsherverdeling. Vervolgens stellen we ons de vraag of een spectaculaire jobgroei samengaat met een hogere welvaartsgroei en met minder ongelijkheid en armoede. Is meer werk een substituuut voor armoedebestrijding en een gelijkere inkomensherverdeling? Tenslotte blijven we stilstaan bij de toekomstwaarde van het Nederlandse model en trekken we een aantal belangrijke lessen voor de uitdagingen van de Belgische welvaartsstaat.

2. Massale arbeidsherverdeling en loonmatiging creëren veel jobs maar zijn geen garantie voor een grotere arbeidsparticipatie van laaggeschoolden

De ingrediënten van het Nederlandse model zoals ze bij ons genoegzaam bekend staan zijn een volgehouden loonmatiging (die reeds vóór het akkoord van Wassenaar begon), ondersteund door lastenverlichting vooral op minimumniveau (zowel voor werkgevers als werknemers) en een massale arbeidsherverdeling door de groei van deeltijd en flexibel werk. Daarbij komt een activerend arbeidsmarktbeleid met specifieke banenplannen (bv. de Melkertbanen) en een aanbodstimulerend uitkeringsbeleid waarbij 'streng aan de poort, actief aan de uitgang' het leidmotief werd (Trommel en Van der Veen, 1999). Werknemers hebben (bruto) moeten inleveren (vooral minimumlonen en ambtenarenlonen), maar daar tegenover hebben sinds de jaren '80 honderdduizenden gezinnen er een (vaak deeltijds) tweede inkomen bij gekregen.

Arbeidsherverdeling als sleutelwoord – Nederland is erin geslaagd om in de jaren '80 en '90 het sterk toegenomen arbeidsaanbod van vooral vrouwen, die later op de arbeidsmarkt terechtkwamen dan elders, op te vangen door een zeer sterke werkgelegenheidsgroei van vooral deeltijdse en, sinds begin jaren '90, ook van flexibele jobs (eveneens vooral deeltijds). Voltijds werk is daarentegen afgenomen. Met een aandeel deeltijdarbeid (in hoofdzaak geconcentreerd in de dienstensector) dat is opgelopen tot liefst 38% van de werkenden, is Nederland absolute koploper in Europa (15% in België). Vooral vrouwen werken deeltijds

(liefst 66%), maar ook bij (jonge) Nederlandse mannen komt deeltijd comparatief veel voor. Een aanzienlijk deel van de deeltijdse banen zijn kleine deeltijdbanen (30% heeft slechts een duur van maximaal 10 uren; in België slechts 6%, bron: Eurostat). Deze ontwikkelingen zorgden ervoor dat de tewerkstellingsgraad van Nederlandse vrouwen, die midden jaren '70 nog op een Europees dieptepunt lagen (zelfs lager dan België), thans gevoelig hoger ligt dan in België (tabel 1). Om de koppositie van Nederland inzake deeltijdarbeid te kunnen verklaren moet men wellicht teruggaan naar historische oorzaken. Nederlandse vrouwen zijn veel later dan elders op de arbeidsmarkt gekomen in een arbeidsmarktcontext waar twee voltijdse banen per gezin economisch en sociaal problematisch zijn, waardoor deeltijdarbeid méér aanvaardbaar werd. Samen met culturele factoren, zullen ook institutionele factoren zoals een minder goed uitgebouwde kinderopvang in Nederland in vergelijking met België een rol hebben gespeeld (Knijn en Kremer, 1998).

Tabel 1. Internationale vergelijking van de evolutie van de werkgelegenheidsgraden naar geslacht, personen met een baan in % van de actieve bevolking (15-64 jaar), 1975-1997.

	1975			1985			1990			1996			1997		
	M	V	T	M	V	T	M	V	T	M	V	T	M	V	T
België	81	37	59	69	37	53	68	41	55	67	46	57	68	47	57
Nederland	89	33	61	75	40	58	77	47	62	76	54	65	78	55	67
Duitsland	84	47	65	78	48	63	78	54	66	71	54	63	70	54	62
EU	85	44	64	75	45	60	76	49	63	70	50	60	70	50	60

Bron: Eurostat in European Commission, Employment in Europe 1997 en 1998.

De Nederlandse arbeidsmarkt is ook flexibel. In Nederland heeft 11% van de werkenden een tijdelijk arbeidscontract tegenover slechts 5% in België (10% in Duitsland, 12% in Frankrijk, 12% in Zweden en Denemarken, Eurostat). Inzake penetratiegraad van uitzendarbeid (verhouding van gemiddeld aantal uitzendkrachten per dag op het totaal aantal loontrekkenden) scoort Nederland bij de koplanden (4,5%, samen met het VK 3,74%; in België slechts 1,86%) (MTA, 1999; Eurostat).

Door de sterke toename van deeltijd en flexibel werk, en ook door de algemene arbeidstijdverkorting bij voltijds werkenden¹, is het Nederlandse arbeidsvolume (in uren tewerkstelling) veel minder sterk toegenomen dan het aantal werkenden in personen. Het aantal personen met een baan steeg in Nederland van 58% in 1985 naar 68% van de potentiële beroepsbevolking

¹ Het gewoonlijk aantal per week gepresteerde uren van voltijdsen daalde in Nederland van 41,0 uren in 1983 naar 39,0 uren in 1998 (Eurostat).

(15-64 jarigen) in 1998, terwijl het arbeidsvolume ‘slechts’ toenam van 47% naar 54%. In vergelijking met België, maar ook met andere buurlanden, zijn dit ook in arbeidsvolume niet geëvenaarde groeicijfers. Zo steeg in diezelfde periode in België het aantal werkenden tussen 15-64 jaar slechts van 53% naar 57% en het arbeidsvolume van 51% naar 53% (tabel 2). Omdat Nederland een grote achterstand had in te halen komt het vandaag uit op een vergelijkbaar arbeidsvolume met België. Gemeten in aantal personen met een baan ligt Nederland echter ver voorop. Wanneer België eenzelfde aantal personen een job zou willen verschaffen als in Nederland zou dit voor ons land een aangroei van ca. 600.000 banen vereisen. Vlaanderen kent sinds de jaren ‘90 betere werkgelegenheidsprestaties dan het Belgische gemiddelde, maar het aantal personen met een baan ligt nog gevoelig beneden Nederland. Door de langere arbeidsduur kent Vlaanderen daarentegen een hoger arbeidsvolume dan Nederland en ook dan het Europees gemiddelde.

Tabel 2. Werkgelegenheidsgraad in aantal personen met een baan en in aantal voltijdse equivalenten (gecorrigeerd voor aantal gewerkte uren) voor de actieve bevolking (15-64 jaar), 1975-1998.

	1975	1985	1990	1991	1994	1996	1997	1998
<i>België</i>								
Aantal personen	58,7	53,1	54,7	56,1	56,0	56,6	57,3	57,5
Aantal voltijds equivalenten	nb	50,8	52,9	54,0	53,2	53,3	53,7	53,7
<i>Vlaanderen</i>								
Aantal personen	nb	nb	55,1	56,5	58,2	59,2	59,9	60,1
Aantal voltijds equivalenten *	nb	nb	53,2	54,2	56,1	57,0	56,0	56,3
<i>Nederland</i>								
Aantal personen	61,3	57,7	62,2	63,0	63,2	65,1	66,7	68,3
Aantal voltijds equivalenten	nb	47,2	50,1	50,8	50,4	51,4	52,8	54,0
<i>Duitsland **</i>								
Aantal personen	65,2	63,1	65,9	67,5	63,7	62,5	61,8	61,5
Aantal voltijds equivalenten	nb	58,8	60,5	62,6	58,5	56,9	55,8	55,2
<i>EU</i>								
Aantal personen	64,2	59,8	62,6	62,6	60,1	60,3	60,5	61,1
Aantal voltijds equivalenten	nb	55,6	57,9	58,1	55,4	55,2	55,3	55,7

* ramingen door Steunpunt WAV.

** vanaf 1991 inclusief Oost-Duitsland.

Bron: Eurostat, Employment in Europe 1998; voor Vlaanderen: opgevraagde gegevens bij het Steunpunt WAV, KULeuven.

In tegenstelling tot Nederland is België er niet in gelukt om het groeiend arbeidsaanbod (dat minder snel maar wel vroeger steeg dan in Nederland) vanaf de jaren '70 op te vangen via jobcreatie en arbeidsherverdeling. De werkgelegenheidsgraad bleef immers quasi stabiel sinds 1975. Het gestegen arbeidsaanbod werd in de eerste plaats opgevangen door de sociale zekerheid via zeer ruime passieve werkloosheidsuitkeringen.

Dit weerspiegelt zich in een zeer gevoelige stijging van de uitkeringsafhankelijkheid (de zgn. *i/a ratio's*). Het aantal uitkeringstrekkers ouder dan 15 jaar liep op van 80 uitkeringstrekkers op 100 werkenden naar 103 uitkeringstrekkers per 100 werkenden. Dit is comparatief zeer hoog (een internationale vergelijking van *i/a ratio's* wordt jaarlijks gepubliceerd in de Sociale Nota's). Deze stijgende afhankelijkheid is naast de veroudering (pensionering) voor een belangrijk deel te wijten aan het aanbodsreducerend beleid dat gevoerd werd via de werkloosheidsverzekering (De Lathouwer, 1997a). Het aantal uitkeringstrekkers tussen 1975 en 1993 kende bijna een verviervoudiging (van 270.000 naar ruim 1.000.000 in 1993), om daarna af te nemen tot nog steeds méér dan 800.000 personen. De grote stijging is vooral toe te schrijven aan deelstelsels in de werkloosheidsverzekering die in de jaren '80 tot stand zijn gekomen en waarbij de band met de arbeidsbeschikbaarheid werd losgelaten (vervroegde uittrederegelingen voor ouderen en zorguitkeringen voor vrouwen, bv. loopbaan- en werkloosheidsonderbreking, aanvullende uitkeringen bij deeltijds werk). De uitkeringsafhankelijkheid is niet enkel hoog, ze heeft ook een langdurig karakter. Een ruime 60% van de geregistreerde werkzoekenden is langer dan 1 jaar werkloos. In Nederland en Duitsland is dit 50%, in de Scandinavische landen aanzienlijk minder².

Door een sterk aanbodsreducerend uitkeringsbeleid konden in België vooral laagproductieve laaggeschoolde werknemers afvloeien van de arbeidsmarkt (vooral ouderen en laaggeschoolde vrouwen, zie tabel 3), waardoor de overblijvende hoogproductieve, vooral mannelijke voltijds werkende werknemers, betere arbeidsvoorwaarden in termen van arbeidsduur en lonen hebben kunnen afdwingen (De Lathouwer, e.a., 1999). De lonen zijn in België comparatief hoog en er bestaat een geringe loonongelijkheid (zie verder), terwijl de arbeidsduur voor voltijdsen laag is. Nergens anders werkt de doorsnee voltijds werkende zo weinig uren als bij ons. De gemiddelde gewoontelijke wekelijkse arbeidsduur (exclusief overuren) voor voltijds werkenden in 1998 bedraagt in België 38,6 uren per week tegenover 39,7 in Frankrijk, 40,1 in Duitsland, 39,0 uren in Nederland en 44,0 in het Verenigd Koninkrijk (Eurostat, Arbeidskrachtentelling, 1999 in MTA, 1999: 73). Ook op jaarbasis blijken voltijdsen in België minder te werken dan in de buurlanden (1726,9 effectief gewerkte uren inclusief ziekteverlof, vakantie, flexibele arbeidstijd en overuren tegenover 1729 uren in Duitsland, 1791,2 uren in Frankrijk en 1796,1 uren in Nederland; MTA, 1996). De werkelijke arbeidsduur in België neemt evenwel niet verder af, maar is sinds 1995 veeleer toegenomen (ook overuren nemen toe).

² De vergelijkbaarheid van de langdurige werkloosheid tussen landen wordt sterk beïnvloed door de institutionele verschillen, waarbij België comparatief een a-typisch lange uitkeringsduur kent voor vrouwen (De Lathouwer, 1997b).

Tabel 3. Werkgelegenheidsgraad naar leeftijd, geslacht en onderwijsniveau, 1997.

	MANNEN				VROUWEN				TOTAAL			
	Hoog	Midden	Laag	Totaal	Hoog	Midden	Laag	Totaal	Hoog	Midden	Laag	Totaal
<i>25-54 jarigen</i>												
België	94	90	77	86	84	67	42	63	89	79	59	74
Nederland	93	92	83	90	83	70	48	65	89	82	64	78
Duitsland	92	85	73	85	81	69	50	67	88	77	59	76
EU15	91	86	79	85	81	68	48	62	86	78	62	74
<i>55-64 jarigen</i>												
België	54	41	22	32	24	18	9	12	41	31	15	22
Nederland	57	44	35	43	40	25	14	20	51	36	22	31
Duitsland	61	45	37	48	49	32	21	29	58	39	26	38
EU15	63	47	42	47	51	32	21	26	59	41	30	36

Bron: *European Commission, Employment Rates Report 1998.*

België is er dus veel minder in geslaagd om arbeid te herverdelen en kenmerkt zich ten opzichte van Nederland nog veel sterker door een voltijds kostwinnersmodel. Een aantal institutionele factoren zorgen vandaag voor een remmend effect op de ontwikkeling van deeltijd en flexibel werk in België. Zo wordt in het huidige uitkerings- en fiscaal stelsel de financiële prikkel om deeltijdarbeid te aanvaarden beperkt door het bestaan van bv. het huwelijksquotiënt en de langdurende werkloosheidsuitkeringen. Vooral voor eenoudergezinnen, maar ook voor gehuwde werkloze vrouwen is de overgang naar deeltijdarbeid niet lonend (de zgn. werkloosheidsval). De huidige arbeidswetgeving werkt belemmerend voor de creatie van deeltijd en flexibel werk. Werknemers zijn verplicht om minimaal 3 opeenvolgende werkuren te presteren en een werkweek dient minimaal 13 uur te bedragen (behoudens een aantal uitzonderingen in CAO vastgelegd).

Loonbeheersing en lastenverlaging – In tegenstelling tot België bestaat er in Nederland reeds vanaf begin de jaren ‘80 een grote consensus tussen de sociale partners over een verantwoorde en beheerste loonontwikkeling in ruil voor banen. Het ‘Akkoord van Wassenaar’ staat symbool voor het doorbreken van sterk gepolitiseerde arbeidsverhoudingen en een politieke impasse in het sociaal overleg van Nederland in de tweede helft van de jaren ‘70. Met het Akkoord van Wassenaar werden twee taboes doorbroken: arbeidsherverdeling voor de werkgevers en de indexering van lonen en uitkeringen voor de werknemers. Werkgevers stemden erin toe om de sectorale CAO onderhandelaars aan te bevelen om

arbeidsduurverkorting en deeltijdarbeid te bevorderen, terwijl werknemers akkoord gingen om de reeds aangekondigde CAO loonstijgingen te herzien en de prijscompensaties op te schorten (Hemerijck en Visser, 1999, 1997; Visser en Van Ruysseveldt, 1997). Wassenaar betekende niet het startpunt van loonmatiging (want reeds vóór 1982 werd er sterk gematigd), maar het betekende wel een omslag van ‘gedwongen loonmatiging’ door de overheid naar ‘vrijwillige loonmatiging’ door de sociale partners. Zoals Hemerijck en Visser (1999: 138) het scherp formuleren: “Loonmatiging in Nederland begon dan ook niet met consensus maar het bracht precies consensus voort, omdat het de loonvorming teruggaf aan de sociale partners”.

Over een gematigde loonontwikkeling bestaat er in België geen consensus tussen de sociale partners. Mede daardoor evolueerden in België de lonen sneller dan bij de belangrijkste handelspartners (Nederland, Duitsland, Frankrijk). De ontsparing van de Belgische loonkosten heeft zich vooral voorgedaan in de periode 1988 tot 1993, nadat er tussen 1982 en 1986 een opgelegde loonmatiging door de regering had plaatsgevonden (tabel 4). Hierdoor zijn de arbeidskosten per uur met zowat 6% sneller toegenomen dan de 3 buurlanden Duitsland, Frankrijk en Nederland. Vooral het verschil met Nederland is groot; de arbeidskost per uur steeg in België jaarlijks gemiddeld zowat 2,8 procent sneller dan in Nederland (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 1998). Terwijl de loonkostenontwikkeling in de industrie beter in verhouding bleef tot de productiviteitsstijging (die sinds eind jaren ‘80 hoger is dan het gemiddelde van de buurlanden en opvallend hoger dan in Nederland), werd de loonkostenontwikkeling in de dienstensector veel minder geneutraliseerd door productiviteitsstijgingen (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 1998). De arbeidskost in de industrie ligt in België, op Duitsland na, op het hoogste niveau. Ook voor de dienstensector, hoewel hiervoor slechts partiële beschikbare gegevens bestaan, zijn er sterke aanwijzingen dat de loonkosten in bijvoorbeeld groot- en kleinhandel en in de financiële sector in België groter zijn dan elders (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 1998).

Tabel 4. Internationale vergelijking van de arbeidskost per uur in de ondernemingen (privé+overheid), veranderingspercentage t.o.v. voorgaande jaar.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
In België	2,0	5,6	7,1	8,1	5,0	5,4	1,9	2,6	1,4	2,5
In de buurlanden:										
- Nederland	1,7	1,9	3,7	3,6	2,6	3,3	3,1	2,0	2,0	2,8
- Duitsland	3,2	4,1	8,2	5,4	3,2	4,4	3,9	4,3	3,1	3,1
- Frankrijk	3,0	5,2	6,3	3,9	4,1	3,5	2,2	2,8	3,4	3,0

Bron: OESO (overgenomen uit Verslag van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 1998: 90)

Aan de onderkant van het loongebouw kende België de afgelopen 10 jaar (1985-1995) eveneens een gevoelige reële toename van het niveau van het bruto minimumloon met 8%, terwijl Nederland ook op het niveau van de bruto minimumlonen een matigingsbeleid heeft gevoerd (de Kemp en Vrooman, 1992). Tussen 1984 en 1990 en tussen 1993 en 1996 werd het Nederlandse minimumloon bevroren. Het bruto minimumloon bleef 21% achter bij de gemiddelde loonontwikkeling in de jaren 1984-1998 (Sociale Nota, 2000). Door de koppeling tussen de Nederlandse bijstandsminka en de minimumlonen betekenden ingrepen in de Nederlandse minimumlonen meteen ook bezuinigingen voor de Nederlandse sociale zekerheid. De sterke loonmatiging werd in Nederland wel beleidsmatig ondersteund door lastenverlichting voor werknemers, waardoor het matigingsbeleid gedeeltelijk gecompenseerd werd voor lage inkomens³. Ondersteuning van werkgevers door lastenverlichting vindt men bijvoorbeeld in de Nederlandse maatregel van de 'SPAK'⁴. Doordat het minimumloon in België sterk beschermd wordt en doordat bovendien in de meeste sectoren de laagste CAO-lonen hoger liggen dan het interprofessionele minimumloon, kent België een relatief kleine loonspanning in het loongebouw (tabel 5).

Tabel 5. Loonongelijkheid op minimumniveau, jaren '90.

	<i>Loonongelijkheid</i>	
	<i>WML-niveau (1)</i>	<i>Ongelijkheid (2)</i>
Nederland	50	69
België	58	68
Duitsland	55	59
Frankrijk	49	62
Verenigd Koninkrijk	40	52
Verenigde Staten	37	48

(1) het minimumloon (of laagste CAO-loon) in procenten van het gemiddelde loon (Kaitz-index), 1993-1995.

(2) het niveau van de lonen in de 10%-loongroep in procenten van dat in de vijfde 10%-groep.

Bron: OECD, *Employment outlook* (1996 en 1997); Vogels (1997: 717); Roorda en Vogels (1998).

In een situatie van Belgische arbeidsverhoudingen, die met de woorden van Hemerijck en Visser (1999) zou kunnen getypeerd worden als 'immobiel corporatisme' (wantrouwen tussen

³ In de jaren '80 was dit o.m. door een selectief beleid ten aanzien van de "echte-minima", met bijzondere koopkrachttoeslagen voor kwetsbare groepen zoals uitkeringstrekkende en werkende eenverdieners op minimumloonniveau. In de jaren '90 zorgde de verhoging belastingvrije som, introductie van het inactieven forfait, verlaging van werknemerspremies voor de sociale zekerheid en recent in 1999 de introductie van een nieuwe schijf (met extra laag tarief) in de inkomstenbelasting voor een gedeeltelijke compensatie van de loonmatiging (Sociale Nota, 2000).

⁴ Deze regeling voorziet een vermindering van de werkgeverspremies voor lage lonen. Tot en met een loon van 115% van het minimumloon krijgen werkgevers een afdrachtskorting op de belasting en premieafdracht van werkgevers, dewelke leidt tot een vermindering van ca.10% op minimumloonniveau.

de partners in plaats van vertrouwen), begon de Belgische overheid vanaf de jaren '80 sterke druk uit te oefenen op de loonvorming. Vooral vanaf het begin van de jaren '90 voerden de opeenvolgende regeringen Dehaene (onder christen-democratische en socialistische signatuur) een beleid van loon(kost)beheersing. Hierbij waren de invoering van de gezondheidsindex in 1993, het verbod van CAO-loonstijgingen in 1995 en 1996 en de invoering van de loonnorm de belangrijkste instrumenten. Vooral de invoering van een loonnorm in de kaderwet van juli 1996 tot 'bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen' lokt kritieken uit. Deze loonnorm legt voor België een maximale stijging op voor de gemiddelde totale loonkoststijging in vergelijking met de drie belangrijkste handelspartners Nederland, Duitsland en Frankrijk. Zo kon de totale loonkost voor 1997-1998 met niet meer dan met 6,1% stijgen, voor 1999-2000 bedraagt de maximale marge 5,9% (indexaanpassingen en baremieke verhogingen inbegrepen). De loonnorm is voorwerp van discussie. Vanuit het oogpunt van loonflexibiliteit wordt deze norm als té star gezien. Loonaanpassingen op korte termijn, rekening houdend met sectoriële verschillen zijn in beginsel niet mogelijk. De loonnorm vergemakkelijkt ook niet het collectieve onderhandelingsproces omdat het aanleiding geeft tot discussies over welke kosten precies onder de norm vallen (bv. vorming en selectieve lastenverlaging) (MTA, 1998: 171, e.v.; zie voor een reflectie vanuit Nederland ook: Vogels, 1999). Door deze beleidsingrepen zijn sinds 1994 de arbeidskosten in België trager toegenomen dan het gemiddelde van de handelspartners en is de 'loonkostenhandicap' van België verminderd. Niettemin ligt de gemiddelde arbeidskost nog steeds een 7% boven het gemiddelde van de drie buurlanden.

Werkgevers zien de vermindering van de *indirecte* loonkost (verlaging van de sociale zekerheidsbijdragen) als een piste om de blijvende loonhandicap van België voor de volgende jaren verder weg te werken. Zij wijzen op een hoge loonwig (het verschil tussen de totale brutoloonkost en het nettoloon uitgedrukt als percentage van de totale loonkost)⁵. Hierbij speelt ook de hoge para-fiscale druk een belangrijke rol, omdat de Belgische sociale zekerheid in zeer grote mate door heffingen op arbeid wordt gefinancierd. De vermindering van werkgeversbijdragen liep in België op tot ca. 83 mrd. BEF in 1999. Door de nieuwe regering wordt vanaf april 1999 een gevoelige uitbreiding voorzien van de lastenverlaging, en dit vooral via de 'structurele lastenverlaging' (een fusie van de vroegere Maribel en de lage loon maatregel). Voor 2000 en 2001 wordt samen om en bij de 220 mrd. BEF voorzien. Vermindering van de indirecte loonkost dient gecompenseerd te worden met alternatieve financiering indien men het sociale zekerheidsniveau wil behouden.

Jobcreatie is geen garantie voor arbeidsparticipatie van laaggeschoolden – De afruil tussen loonmatiging en arbeidsherverdeling in Nederland heeft tot een grote job creatie geleid, maar deze is *niet* ten goede gekomen aan de zwakste groepen op de arbeidsmarkt zoals de langdurig

⁵ In 1993 bedroeg de loonwig voor een modaal loon van een alleenverdiener gemiddeld 47% in België (tegenover 44% in Nederland); voor het minimumloon 35% (32% in Nederland) (CPB, 1995). De globale fiscale en parafiscale druk uitgedrukt in % van de globale arbeidskosten bedroeg in 1996 voor België 54,8% tegenover 47,1% in Duitsland en 48,2% in Nederland (ramingen Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 1998).

werklozen, de ongeschoolden, de allochtonen. Hun concentratie in de werkloosheid is aanzienlijk en er is geen wezenlijke verbetering vast te stellen in hun relatieve positie. De tewerkstellingskansen van laaggeschoolden zijn ook aanzienlijk kleiner dan van hooggeschoolden. Het percentage herintredende hoogopgeleide moeders is twee maal zo hoog als dat van herintredende laaggeschoolde moeders (SZW, 1996). Slechts 10 à 20% van de nieuwe banen ging naar uitkeringstrekkingen (Sociale Nota, 1996). De kans bij bijstandsontvangers op werk binnen het jaar is tussen 1990 en 1995 nauwelijks toegenomen (van 15 naar 18%); bij arbeidsongeschikten is de kans op werk nog kleiner (4%). De inkomensverbetering die gepaard gaat met werk is trouwens eerder gering te noemen. Een groot deel van de zwakkere groepen die werk vinden dienen ondanks de gevonden job met een laag inkomen rond te komen en de helft van hen verliest na verloop opnieuw de job (de Beer, 1999b: 135). Zwakkere categorieën, waaronder laagst opgeleiden en ouderen worden ook niet bereikt met activerende arbeidsmarktmaatregelen. Dit houdt een groot gevaar in dat besparingen in de sociale zekerheid tot een inkomensachteruitgang voor deze groepen leidt (Teulings, e.a., 1997). De ombuiging van de langdurige werkloosheid en de uitkeringsafhankelijkheid is op zijn minst gesproken moeizaam te noemen en zeker niet in verhouding tot de spectaculaire jobcreatie. De langdurige werkloosheid blijft hoog (50% van de werklozen is langer dan 1 jaar werkloos). De i/a ratio's kennen wel een dalende trend, maar is minder spectaculair dan men zou durven verwachten (Sociale Nota, 2000). Ondanks de sterke jobcreatie en het activerende beleid zijn er dus sterke indicaties dat de ontwikkeling ten aanzien van de reïntegratie van uitkeringstrekkingen niet echt positief kan genoemd worden.

3. Méér jobs zijn geen garantie voor een bijzondere welvaartsgroei en voor een gelijkere welvaartsverdeling

België behoort, ondanks zijn lage tewerkstellingsgraad en zijn grote werkloosheid en inactiviteit, tot de landen met een zeer hoge welvaart per inwoner (BBP per hoofd) in Europa. De Belgische arbeidsmarkt is in staat gebleken om met weinig mensen aan het werk een grote rijkdom voort te brengen. Dit kon enkel mogelijk worden doordat de arbeidsproductiviteit in België zeer hoog is. Uitgedrukt in BBP per hoofd (en gecorrigeerd voor prijsverschillen) behoort België nog steeds tot de kopgroep van de rijke OESO-landen en komt na Luxemburg en Denemarken op de derde plaats. De welvaart per hoofd van de bevolking is er in de jaren '90 zelfs groter dan in Nederland, ondanks de aanzienlijk betere tewerkstellingsgroei in dit land (tabel 6; Sociale Nota, 2000). Nederland heeft ondanks de sterke banengroei niet kunnen voorkomen dat de algemene welvaart (koopkracht als BBP/hoofd) sinds het begin van de jaren '80 terug is gezakt in de kopgroep van rijke landen. De globale welvaart die in 1980 zich nog op hetzelfde peil bevond dan België is er nu lager. De groei van het inkomen per hoofd van de bevolking in Nederland bleef vooral vanaf de jaren '70 tot midden jaren '80 achter bij Noordwest-Europa. Nederland is sinds eind jaren '80 zijn achterstand wel aan het inhalen. Door meer inschakeling van lager productieve arbeid (vooral in de dienstensector kwamen er jobs bij) is de arbeidsproductiviteit gedaald, maar omdat méér mensen aan het werk zijn is er thans een versnelde stijging van de globale welvaart waar te nemen.

Tabel 6. BBP/per hoofd van de bevolking, (gecorrigeerd voor prijsverschillen), EU=100 1980-1998.

	1980	1990	1998
België	105	105	113
Nederland	105	100	105
Luxemburg	114	144	164
Duitsland	117	116	109
Frankrijk	112	109	104
Denemarken	104	104	116
Zweden	128	107	97
VK	94	100	99
VS	126	140	145

Bron: Sociale Nota (1998, 2000).

Jobcreatie is geen garantie voor méér gelijkheid en minder armoede – Een hoge graad van uitsluiting op de arbeidsmarkt wordt in het publieke en het wetenschappelijke discours ook dikwijls gelijkgesteld met grote ongelijkheid en armoede, terwijl meer werk zou leiden tot een betere inkomensverdeling en minder armoede. De stelling dat tewerkstellingsgroei de beste oplossing is voor armoede werd krachtig verwoord in ‘the Jobs Study’ (OECD, 1994). Maar zowel nationaal als internationaal inkomensonderzoek toont aan dat jobcreatie geen substituuut is voor armoede⁶ en inkomensherverdeling.

De studies van het Centrum voor Sociaal Beleid wijzen uit dat België ondanks zijn lage tewerkstellingsgraad een lage ongelijkheid en lage armoede kent. Ondanks de toegenomen werkloosheid en de stijgende uitkeringsafhankelijkheid in de jaren ‘80 bleef de inkomensongelijkheid en de armoede merkwaardig stabiel. Pas eind jaren ‘80- begin jaren ‘90 zijn er voor het eerst tekenen dat de reële welvaartsgroei aan de onderkant van de inkomensverdeling stagneert en dat inkomensongelijkheid en relatieve armoede neigen tot een (beperkte) toename (Cantillon, e.a., 1999).

Verschillende internationale onderzoeken over de evolutie van inkomensongelijkheid en (financiële) armoede bevestigen dat België – samen met de andere Benelux-landen en de Scandinavische landen – zich rangschikt bij de kopgroep van landen met een lage

⁶ Wanneer we spreken over armoede betreft het financiële relatieve armoede d.w.z. gemeten met een statistische armoedelijn, meestal 50% van het gemiddeld of mediaan equivalent gezinsinkomen. Met armoede bedoelen we dus vooral de problematische onderkant van de inkomensverdeling.

inkomensongelijkheid en een lage armoede, terwijl het VK en de VS een hoog peil van ongelijkheid en armoede aftekenen (tabel 7; zie ook Atkinson, e.a., 1995; Cantillon, Marx en Van den Bosch, 1997; Deleeck, e.a., 1992; Förster, 1993). Comparatief armoedeonderzoek kan dus, althans op het niveau van landen, geen lineair verband vinden tussen de werkgelegenheidsgraad (of omgekeerd de omvang van de niet-tewerkstelling) en financiële armoede bij de actieve bevolking (Cantillon, Marx en Van den Bosch, 1997). België bereikt ondanks een lage tewerkstellingsgraad een laag niveau van armoede en inkomensongelijkheid, terwijl de VS hoge tewerkstellingsprestaties combineren met hoge armoede-cijfers. Enkel (een aantal) Scandinavische landen verzoenen hoge tewerkstelling en lage armoede (zie grafiek 1).

Tabel 7. Percentage (financieel) armen in vergelijkend perspectief (*), begin jaren '90.

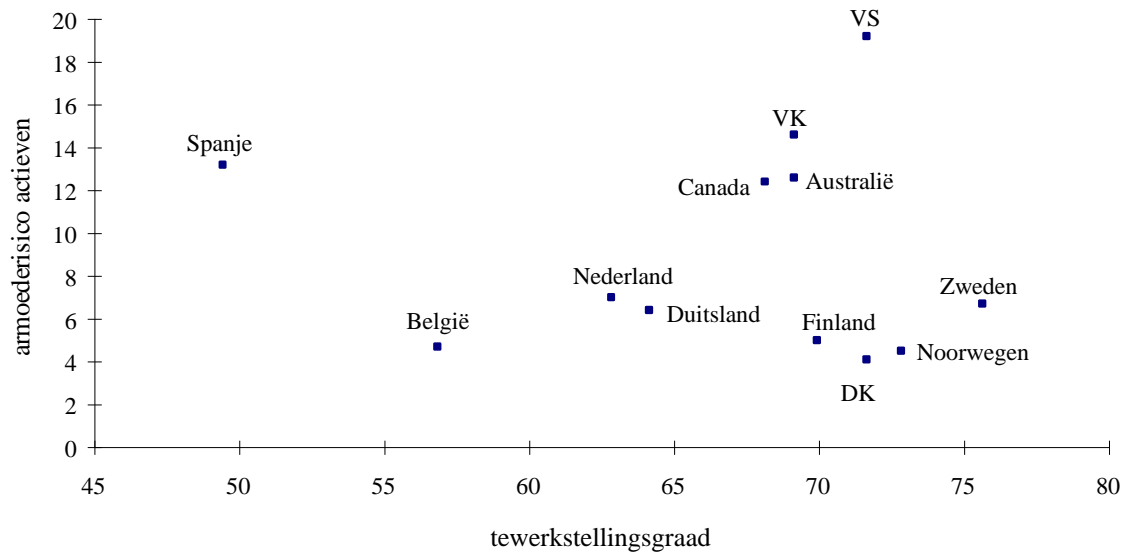
<i>% arme personen levend in een gezin met < 50% gemiddeld equivalent beschikbaar inkomen</i>		<i>% arme huishoudens met < 50% gemiddeld equivalent beschikbaar gezinsinkomen</i>	
<i>LIS begin jaren '90 (1)</i>		<i>ECPH 1993 (2)</i>	
Noorwegen	5,3	Denemarken	8,5
Denemarken	5,5	Duitsland	12,8
België	5,5	België	13,0
Zweden	6,0	Nederland	13,6
Finland	6,4	Luxemburg	14,5
Nederland	7,7	Frankrijk	15,7
Duitsland	8,8	Spanje	19,1
Australië	16,1	VK	22,8
VK	20,4	Griekenland	23,7
VS	22,6	Portugal	28,8
		E12	17,1

Gebaseerd op cijfers in: Cantillon, Marx en Van den Bosch (1997) o.b.v. LIS.

Gebaseerd op cijfers in: European Commission (1997) o.b.v. ECPH (European Community Household panel) 1e golf resultaten 1994 (gegevens 1993).

(*) comparatief armoedeonderzoek is een nog relatieve jonge onderzoekstraditie en de resultaten zijn gevoelig voor de gehanteerde methoden en data. LIS (Luxemburg Income Study) kan beschouwd worden als het standaard data-netwerk voor wetenschappelijk onderzoek. De LIS armoedegegevens (relatieve armoedematen) werden ook opgenomen in een recent te verschijnen standaardwerk rond inkomensongelijkheid (Jantti and Danziger, 'Income Poverty in Advanced countries', in: Atkinson and Bourguignon, *Handbook on Income distribution*). De Europanel armoedegegevens worden gebruikt door de Europese Commissie en Eurostat. In principe hebben deze gegevens grotere consistentie wegens gemeenschappelijke vragenlijsten, maar Eurostat geeft weinig inzicht in de gebruikte methodologie en in de kwaliteit van de data. Opvallend is dat de armoederesultaten op basis van deze tweede bron veel hoger liggen voor alle landen dan op basis van LIS. Sommige landen rangschikken zich ook verschillend bv. Duitsland.

Grafiek 1. Tewerkstellingsgraad en armoede onder de actieve bevolking (16-64 jaar).



Bron: LIS, OECD (zie Marx, 1998).

Een recent onderzoek naar de evolutie van inkomensongelijkheid en armoede over de periode 1975-1995 (Burniaux, 1998) bevestigt het beeld dat de VS en vooral het VK een zeer sterke toename van de inkomensongelijkheid hebben gekend over de laatste 20 jaar (en het VK vooral vanaf de tachtiger jaren). Voor België daarentegen wordt een zeer bescheiden toename van de inkomensongelijkheid geconstateerd. In Nederland is de inkomensongelijkheid tot midden jaren '80 min of meer stabiel gebleven, maar daarna (1985-1994) zijn er sterke aanwijzingen van een stijgende ongelijkheidstrend. Deze ontwikkelingen worden ook bevestigd door nationale analyses in Nederland. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 1997) komt voor Nederland eveneens tot de vaststelling dat, na een periode van sterke inkomensnivellering, de inkomensverdeling in Nederland sinds 1985 ongelijker is geworden.

Vergelijkend onderzoek heeft verder uitgewezen dat sociale zekerheidstransfers een belangrijke impact hebben op de inkomensverdeling en de armoede. Er wordt een significante relatie vastgesteld tussen sociale uitgaven en het globaal (relatieve) armoedepoel. Landen met hoge sociale zekerheidsuitgaven realiseren doorgaans lage armoedeniveaus, terwijl landen met een benedengemiddeld uitgavenpeil hogere armoedecijfers optekenen (Cantillon, Marx en Van den Bosch, 1997). In landen met een uitgebreide sociale zekerheid, waaronder België en Nederland, wordt tussen de 80% en een ruime 90% van de (pre-transfer) armoede gereduceerd door inzet van sociale zekerheidsuitkeringen, terwijl in het VK en in het bijzonder de VS met minder uitgebouwde sociale zekerheidsstelsels, de impact van transfers op armoede aanzienlijk geringer is (tabel 8; zie ook Deleeck, e.a., 1992; Hausman, 1993).

Tabel 8. Armoede en impact van sociale zekerheidsuitkeringen voor de actieve generatie, begin jaren '90.

	<i>Percentage armen op actieve leeftijd (16-64 jaar)</i>			<i>Reductie pretransfer armoedekloof bij de actieve bevolking (volwassenen -65 jaar)</i>
	<i>allen</i>	<i>werkend</i>	<i>niet-werkend</i>	
België	4,6	0,7	9,2	95,3
Denemarken	4,0	2,8	9,8	85,8
Noorwegen	4,4	3,2	11,5	80,9
Nederland	6,9	3,8	12,8	89,6
Duitsland	6,3	3,7	13,1	89,0 (*)
Zweden	6,6	5,2	16,8	85,3
Spanje	13,1	7,5	18,4	-
Australië	12,5	5,4	31,4	68,5
Canada	12,3	7,6	32,8	63,1
VK	14,5	4,1	38,9	75,0 (**)
VS	19,1	13,8	42,7	43,3

* 1983; ** 1986; armoedelijk=50% van het gemiddeld equivalent gezinsinkomen (1.00 eerste volwassene. 0.5 elke bijkomende volwassene en 0.3 voor elk kind).

Bron: Luxemburg Income Study (LIS). Berekningen o.b.v. Marx en Verbist (1998).

Over het relatieve belang van de middeleninzet voor armoede en ongelijkheid is in de literatuur evenwel geen volledige overeenstemming. Sommigen hebben erop gewezen dat ook de richting van de middeleninzet (selectiviteit) een rol speelt (Mitchell, 1991; De Lathouwer, 1996). België is hiervan een goede illustratie omdat het comparatief een zeer grote doelmatigheid kent van haar sociale zekerheid in termen van armoedepreventie en dit resultaat bereikt met een genereuze doch niet buitensporig dure sociale zekerheid. De relatieve sociale zekerheidsuitgaven (in % van het BBP) liggen in bruto-termen lager dan in Denemarken, Nederland en Duitsland. In netto-termen d.w.z. na rekening te hebben gehouden met de verschillende impact van fiscale en para-fiscale druk op sociaal zekerheidsuitgaven, gaat deze vaststelling weliswaar niet langer op (Adema, 1999). België slaagde er zelfs in om dankzij een selectief uitkeringsbeleid in de tweede helft van de jaren '80 haar relatief uitgavenniveau terug te dringen van 29% in 1985 naar 27% in de jaren '90 en dit ondanks de sterk opgelopen uitkeringsafhankelijkheid (tabel 9; Andries en De Lathouwer, 1997).

Tabel 9. Evolutie van de uitgaven voor sociale bescherming in procent van het BBP, 1970-1994.

	1970	1980	1985	1989	1991	1992	1993	1994 ²	OESO 1993
België ¹	18,7	28,0	29,3	26,7	27,4	27,0	26,9	27,0	
Nederland	19,6	30,4	31,7	30,2	32,3	32,9	33,4	32,3	34,0 ³
Duitsland	21,5	28,7	28,2	37,5	28,7	30,0	31,0	30,7	32,4
VS									16,3

¹ sociale bescherming voor overheidspersoneel inbegrepen.

² voorlopige cijfers.

³ 1994.

Bron: Eurostat (Espress statistieken).

Dat sociale zekerheidstransfers een belangrijke rol spelen voor armoedepreventie blijkt ook uit de grote verschillen tussen landen in armoede bij niet-werkenden. Armoede bij werkenden is in de meeste landen laag, met uitzondering van de VS waar enige aanwijzing bestaat voor het probleem van de ‘working poor’ (tabel 8; Marx en Verbist, 1997). In België is de armoede bij niet-werkenden comparatief laag. Landen van het ‘Angelsaksische type’ (Australië, Canada, VK en de VS) waar de sociale bescherming veel meer stoelt op de markt en de familie kennen uitzonderlijke hoge armoederisico’s voor groepen zonder kansen op de arbeidsmarkt.

Gegeven de gevoeligheid voor de gehanteerde methoden en data in het nog jonge comparatieve onderzoek naar armoede en inkomensongelijkheid lijkt het gevaarlijk om uit de hierboven nationale en internationale inkomens- en armoedestudies een rangschikking af te leiden voor wat België en Nederland betreft. Beide landen rangschikken zich bij de landen met een lage (relatieve) armoede en een lage ongelijkheid en beide kennen een zekere (zwakke) toename van deze indicatoren (de cijfers suggereren wel dat de toename in Nederland vroeger begon dan in België). Het globale beeld is voldoende robuust om te besluiten dat de grote werkgelegenheids groei in Nederland voorlopig zeker *niet* heeft gezorgd voor een significant lagere (relatieve) armoede en ongelijkheid. Ook in Nederland begint men zich hier rekenschap van te geven. Blijkbaar wint aan het eind van de jaren ‘90 de overtuiging veld dat de afruil tussen sociale rechtvaardigheid en economische doelmatigheid teveel doorgeslagen is in het voordeel van het laatste en ten nadele van het eerste (de Beer, 1999a). Inkomenspolitieke doelstellingen en de vraag naar grotere armoedebestrijding klinken duidelijker door in het politieke debat. Dit blijkt ook uit verschillende recente Nederlandse studies over de relatie tussen banengroei en armoede (De jaarboeken Arm Nederland; de Armoedemonitor 1998 en 1999; Muffels, 1999).

Deze studies wijzen uit dat een arbeidsparticipatiebeleid geen effectief inkomensinstrument blijkt te zijn omdat enerzijds het vinden van werk voor uitkeringstrekkers meestal geen ontsnapping uit de armoede betekent en anderzijds dat het overgrote deel van de nieuwe banen niet door uitkeringsgerechtigden wordt vervuld (de Beer, 1999b, 1999c). De sterke groei in de Nederlandse werkgelegenheid leidde niet tot een afname van de armoede (in Nederlands onderzoek dikwijls gemeten aan de hand van het beleidsmatige bijstandsniveau). De stijging van de arbeidsparticipatie kwam ten goede van herintredende vrouwen, studenten en schoolverlaters, waardoor het aantal tweeverdieners en meerverdienersgezinnen sterk is gestegen (met 9 procentpunten tussen 1985 en 1997), het aandeel van kostwinnersgezinnen sterk daalde (met 13 procentpunten), terwijl daarentegen het aandeel van gezinnen zonder arbeidsinkomen (uitkeringstrekkers) *niet* is afgenomen. Tweeverdieners en meerverdieners behoorden vóór de intrede op de arbeidsmarkt al niet tot de armsten. Hun stijgende participatie leidde eerder tot opwaartse mobiliteit onder de (lagere) middengroepen dan onder de armen. Terwijl huishoudens met een arbeidsinkomen hun gemiddeld reëel besteedbaar inkomen gevoelig zagen toenemen, bleven huishoudens die op een uitkering zijn aangewezen sinds 1985 op hetzelfde niveau. Tussen 1977 en 1985 kenden deze huishoudens zelfs een sterk koopkrachtverlies met zo'n 15%. Gemeten met een absolute armoedelijng zagen deze gezinnen hun armoede dan ook stijgen (de Beer, 1999b). De sterke banengroei leidde ook niet tot een afname van langdurige armoede. Onderzoek wijst eerder op een toename sinds begin jaren '90 (Muffels, e.a., 1999).

4. De toekomstwaarde van het Nederlandse model en lessen voor België

België leert dat een goede sociale bescherming door middel van een genereuze reikwijdte van de sociale zekerheid en adequate loonniveaus voor werkenden in het verleden een solide waarborg waren voor lage armoede en een geringe inkomensongelijkheid. Maar de Belgische (passieve) welvaartsstaat met zeer lage werkgelegenheidsgraden komt onder sterke druk te staan. Een strategie van jobcreatie lijkt vanuit economisch, sociaal en emancipatorisch oogpunt een wenselijke strategie te zijn voor de toekomst. *Economisch* omdat enerzijds het hoog aantal begunstigden van sociale uitkeringen (té) zwaar begint door te wegen op het aantal werkenden. Door de verdere vergrijzing zal de druk op de afhankelijkheid van de sociale zekerheid verder toenemen en komt de betaalbaarheid in gevaar. Ofwel leidt dit tot een toename van de reeds zeer hoge Belgische lastendruk, ofwel tot zware besparingen en een bedreiging van de uitkeringen. Door de demografische evoluties ontstaan er ook tekorten op de arbeidsmarkt, die België zullen 'dwingen' om de aanzienlijke reserve van onbenutte arbeidskrachten (werklozen, ouderen, thuiswerkende vrouwen) aan te boren. *Emancipatorisch* omdat het sterk gestegen arbeidsaanbod van vrouwen vandaag nog teveel wordt opgevangen door sociale uitkeringen en inactiviteit en té weinig door jobs. In een sterk geïndividualiseerde samenleving is betaalde arbeid nog steeds een belangrijk middel voor sociale en politieke integratie, ook al betekent dit niet dat integratie en zingeving enkel en alleen kunnen gerealiseerd worden via betaalde arbeid. *Sociaal* omdat recente inkomens- en armoedeontwikkelingen wijzen op grenzen aan de Belgische welvaartsstaat. Het wordt steeds

moelijker om via de sociale zekerheid de sociaal economische transitie (toename aantal alleenstaanden, eenoudergezinnen en de uitstoot van laaggeschoolde arbeid) op een adequate wijze op te vangen.

Het Nederlandse voorbeeld leert dat substantiële tewerkstellingscreatie mogelijk is. Maar bij deze werkgelegenheidsprestaties kunnen ook kanttekeningen worden gemaakt, die moeten meegedacht worden in de conclusies over de toekomstwaarde van het Nederlandse model.

1. Nederland toont dat *arbeidsherverdeling* een belangrijke bijdrage kan leveren aan de werkgelegenheids groei. Nederland heeft dit gedaan via deeltijdse en flexibele jobs. Deze kwamen zowel tegemoet aan de wens van werknemers om arbeid beter te combineren met andere behoeften (kinderen, studeren) als aan de eis van flexibiliteit én loonaanpassing van de werkgevers. Op de Belgische (Vlaamse) arbeidsmarkt werkt vandaag een té kleine groep gedurende een zeer korte tijdspanne (tussen 25 en 54 jaar) met een voltijdse arbeidsnorm, terwijl een té grote groep aan de kant blijft staan. Arbeidsherverdeling kan een moderne invulling geven aan het begrip volledige werkgelegenheid (twee banen per gezin in plaats van één voltijdse baan van de kostwinner). In principe kan een betere verdeling van werk over de levenscyclus (minder werken, maar langer) naast inschakeling van méér mensen in het arbeidsproces ook bijdragen tot een meer ‘ontspannen arbeidsbestel’, waar arbeid beter gecombineerd kan worden met andere behoeften zoals zorg (cfr. Minister van Sociale Zaken Frank Vandenbroucke, 1999). Bij arbeidsverdeling stellen zich evenwel een aantal scherpe verdelingsproblemen. *Ten eerste* blijven deeltijdwerk en grotere flexibiliteit in werkpatronen vooral nog private oplossingen van vrouwen als antwoord op het combinatieprobleem werk-gezin. Ook in België bestaat er vooral bij niet-actieve en werkloze vrouwen een uitgesproken grote deeltijdarbeidswens (De Lathouwer en Bogaerts, 1999; Van Dongen, Malfait en Pauwels, 1995). Een meer evenwichtige verdeling van werk en zorg zou ook tot het arbeidspatroon van mannen moeten gaan behoren. *Ten tweede* zal gegeven de toekomstige demografische tekorten op de arbeidsmarkt, de reeds hoge tewerkstellingsgraad van hooggeschoolden en de groeiende behoefte van de arbeidsmarkt aan een hooggeschoold arbeidsaanbod de ‘strijd om de tijd’ moeilijker worden, vooral voor hogergeschoolden. Het is niet evident dat een sterk doorgedreven arbeidsherverdeling naar Nederlands model realiseerbaar zal zijn in de toekomst en houdbaar blijft in Nederland zelf. *Ten derde* is arbeidsherverdeling, zoals blijkt uit het Nederlandse voorbeeld, ook geen fundamentele oplossing voor het jobtekort voor laaggeschoolden. Laaggeschoolden kunnen gezien hun lagere kwalificaties zomaar niet de vrijgekomen arbeidstijd van hogergeschoolden invullen. *Ten vierde* is het Nederlands model niet als zodanig exporteerbaar naar België (Vlaanderen), omdat het voltijds model hier veel vroeger de norm is geworden. De overgang naar deeltijd werk gebeurde in Nederland vanuit inactiviteit, in België zal dit veel meer vanuit voltijds werk of vanuit werkloosheidsuitkeringen dienen te gebeuren. Fiscale en sociale zekerheidsuitkeringen kunnen deze overgangen ontmoedigen en dreigen een negatieve invloed te hebben op de reële bereidheid tot herverdeling (zie ook Pollet, 1995). Vandaar dat de vraag naar een (financieel) aanmoedigingsbeleid met aanvullende uitkeringen voor deeltijdarbeid in België (Vlaanderen) een belangrijke plaats inneemt.

2. Tewerkstellingsgroei lost *niet automatisch* de structurele werkloosheid van laaggeschoolden op. Ook in Nederland blijft de arbeidsparticipatie ongelijk verdeeld met veel lagere tewerkstellingskansen voor langdurige werklozen, laaggeschoolden en allochtonen en dit ondanks een activerend beleid met prioritaire aandacht voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit verwijst naar het structurele probleem van de inzetbaarheid van laaggeschoolden in hoogontwikkelde economieën. Onze economieën hebben laaggeschoolde arbeid uitgestoten en een probleem van ‘sociale overbodigheid’ gecreëerd (Schuyt, 1995). Technologische ontwikkelingen en globalisering zorgen voor steeds hogere eisen op het vlak van kennis, cognitieve handelingsbekwaamheid en intellectuele soepelheid. Investering in vorming, opleiding en begeleiding worden daarom sleutelwoorden in een activerend arbeidsmarktbeleid. Maar ook hier zijn ongetwijfeld grenzen, want niet iedereen is schoolbaar volgens de eisen van de reguliere arbeidsmarkt. Specifieke jobcreatie aan de onderkant via banenplannen en activering van uitkeringsgelden zijn daarom niet enkel sleutelwoorden in België, maar ook in de Nederlandse arbeidsintensieve economie (bv. de Melkertbanen versus de Belgische Plaatselijke WerkgelegenheidsAgentschappen, PWA’s).

3. De sterke Nederlandse banengroei is *geen garantie* voor een aanzienlijkere welvaartsgroei (eerder integendeel) noch voor een gelijkere verdeling van de welvaart. Nederland bewijst wel dat een behoorlijke welvaartsgroei kan gerealiseerd worden met een andere verdeling van de werkgelegenheid. Nederland bevestigt de stelling dat jobcreatie geen substituut is voor minder (langdurige) armoede en meer gelijkheid. Het beste inkomensbeleid is niet per definitie een arbeidsparticipatiebeleid. Hieruit volgt dat inkomensbeleid in enge zin niet kan ondergeschikt worden gemaakt aan het werkgelegenheidsbeleid. Een goed uitgebouwd vangnet met voldoende middeleninzet blijft een belangrijke voorwaarde voor een lage armoede. De toekomstwaarde van het Nederlandse model zal in belangrijke mate dienen geëvalueerd te worden vanuit verdelingsperspectief. Hierbij zal moeten gekeken worden in welke mate Nederland de balans tussen sociale rechtvaardigheid en economische doelmatigheid gestalte geeft. Hervormingsprocessen die de laatste 10 jaar bezig zijn op het vlak van de sociale zekerheid (privatisering, flexicurity) zullen hun duurzaamheid maar pas op langere termijn kunnen laten zien, bijvoorbeeld wanneer Nederland in een dalende economische conjunctuur terecht zou komen. Gegeven de cruciale rol van sociale zekerheid voor inkomensgelijkheid en armoede is ook waakzaamheid geboden voor de mogelijke negatieve inkomensgevolgen van de Nederlandse sociale zekerheidshervormingen (bv. de gevaren van risicoselectie en private bekostiging in het stelsel en de afwenteling van de sociale bescherming op een afgeslankte bijstand) (Trommel en Van der Veen, 1999).

4. Een *volgehouden beheerst loonkostenbeleid*, waarbij loonmatiging ondersteund wordt door lastenverlichting, kan een belangrijke ondersteuning zijn voor jobcreatie, zo leert het Nederlands voorbeeld ons. Vooral voor jobcreatie in de (arbeidsintensieve) dienstensector, waar de arbeidsproductiviteit structureel minder hoog ligt, lijkt een beheerste loonkostenontwikkeling een belangrijke rol te spelen. Ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt kan loonkostverlaging (bv. het subsidiëren van de loonkost door selectieve lastenverlagingen) een verdere uitstoot van laagproductieve werknemers voorkomen, indien zulks beleid ook

omkaderd wordt door o.m. investering in vorming en begeleiding. Loonmatiging kende na verloop in Nederland een belangrijke legitimering omdat er op een redelijke termijn andere doelstellingen dan loon en koopkracht werden bereikt, met name arbeidsherverdeling en job creatie. Andere legitimeringgronden voor loonmatiging kunnen ook zijn recht op vorming of (zorg)verlof, goed uitgebouwde publieke voorzieningen (kinderopvang, huisvesting) en sociale zekerheidsbescherming.

5. Het Nederlandse voorbeeld leert dat een *grote maatschappelijke consensus* over een volgehouden tewerkstellingsbeleid positieve werkgelegenheidsresultaten kan voortbrengen. De Nederlandse ommekeer op de arbeidsmarkt is dan ook niet tot stand gekomen ondanks, maar juist dankzij een sterk *sociaal overlegmodel*. De geschiedenis van het Nederlands overlegmodel leert dat een revitalisering van het sociaal overlegmodel mogelijk is. De toestand van ‘immobiel corporatisme’ (wantrouwen) – vroeger ook kenmerkend voor Nederland – dient naar Nederlands voorbeeld omgebogen te worden tot een gezamenlijk vertrouwenspact voor België over werkgelegenheid, loonvorming, arbeidsherverdeling en sociale zekerheid. De terugtrekkende beweging van de overheid heeft in Nederland de loonvorming opnieuw teruggegeven aan de sociale partners en heeft de sociale partners weer de kans gegeven elkaar én de overheid te vertrouwen (Hemerijck en Visser, 1999). Dit betekende een omslag van sterk gepolitiseerde arbeidsverhoudingen naar een meer pragmatische vorm van wederzijdse beleidsafstemming tussen sociale partners en overheid en een verschuiving van een gecentraliseerde nationale geleide loonpolitiek naar een gedecentraliseerd maar behoorlijk coördinerend systeem van arbeidsverhoudingen. Zulk een vernieuwd sociaal overlegmodel lijkt de grote uitdaging voor België te worden.

Bibliografie

- ADEMA, W. (1999), *Net social expenditure*, Labour Market and Social Policy Occasional papers no.39, Paris: OECD, 39 p.
- ATKINSON, A., RAINWATER, L., SMEEDING, T.M., (1995), *Income Distribution in OECD countries*, Evidence from the Luxembourg Income Study, Paris: OECD, 164 p.
- ANDRIES, M., DE LATHOUWER, L. (1996), *De politieke houdbaarheid van een selectief sociaal beleid: lessen uit de jaren tachtig*, Berichten/UFSIA, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid, 18 p.
- BURNIAUX, J.M., DANG, T., FORE, D., FÖRSTER, M., OXLEY, H. (1998), *Income distribution and poverty in selected countries*, Working paper no.189, Paris: OECD, 102 p.
- CANTILLON, B., MARX, I., VAN DEN BOSCH, K. (1997), 'The Challenge of Poverty and Social Exclusion', in: OECD (ed.), *Family, Market and Community: Equity and Efficiency in Social Policy*. Paris: OECD.
- CANTILLON, B., DE LATHOUWER, L., MARX, I., VAN DAM, R., VAN DEN BOSCH, K. (1999), 'Sociale indicatoren 1976-1997', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 41 (4): 747-800.
- CENTRAAL BUREAU VOOR DE STATISTIEK (1997), *Inkomensontwikkelingen 1959-1995, personele inkomensverdeling*. Heerlen.
- CENTRAAL PLANBUREAU (1995), *Replacement Rates. A transatlantic view*, Working paper no.80, Den Haag, 134 p.
- DE BEER, P. (1999a), 'Misvattingen en taboes van het inkomensbeleid', in: BECKER, F., VAN HENNEKELER, W., TROMP, B. (eds.), *Hedendaags kapitalisme, Twintigste Jaarboek voor het democratisch socialisme*. Amsterdam: Wiardi Beckmanstichting/Arbeiderspers.
- DE BEER, P. (1999b), 'De paradox van banengroei en armoede', *ESB*, december, p.950-952.
- DE BEER, P. (1999c), 'Werk en armoede', *Armoedemonitor 1999*, p.111-138.
- DE LATHOUWER, L. (1996), *Universaliteit en selectiviteit in werkloosheidsstelsels. Een vergelijkende studie van België en Nederland*. Universiteit Antwerpen (UIA), doctoraal proefschrift, 475 p.
- DE LATHOUWER, L. (1997a), 'Twintig jaar beleidsontwikkelingen in de Belgische werkloosheidsverzekering', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 39 (3-4): 817-879.
- DE LATHOUWER, L. (1997b), 'Het Belgische werkloosheidsstelsel in internationaal perspectief', *Economisch en Sociaal Tijdschrift*, (2): 195-238.
- DE LATHOUWER, L., CANTILLON, B., ANDRIES, M., MARX, I. (1999), 'De Belgische route in perspectief: markt, gezin en sociale zekerheid in de OESO welvaartsstaten', in: CANTILLON, B. (ed.), *De welvaartsstaat in de kering*. Kapellen: Pelckmans, p.13-58.
- DE LATHOUWER, L., BOGAERTS, K. (1999), *Schorsingsbeleid in de werkloosheidsverzekering en de herintrede op de arbeidsmarkt*. Een onderzoek in opdracht van de RVA en DWTC, uitgevoerd door het Centrum voor Sociaal beleid m.m.v. Universiteit Luik (CREPP), Eindrapport, Antwerpen, oktober, 144 p.
- DELEECK, H., VAN DEN BOSCH, K., DE LATHOUWER, L. (1992), *Poverty and the Adequacy of Social Security in the EC. A comparative analysis*. Aldershot: Avebury, 201 p.
- DE KEMP, A.A.M., VROOMAN, J.C. (1992), 'De toekomst van de koppeling: een empirische verkenning', *Openbare uitgaven*, (5): 200-212.
- ENGBERSEN, G., VROOMAN, J.C., SNEL, E. (1996), *Arm Nederland. Het eerste Jaarboek armoede en sociale uitsluiting*. Den Haag: Vuga.
- EUROPEAN COMMISSION (diverse jaargangen), *Employment in Europe*. Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (1997), *Social Protection in Europe*. Brussels.
- FÖRSTER, M. (1993), *Comparing poverty in 13 OECD countries: traditional and synthetic approaches*, Luxembourg Income Study Working Paper, Luxembourg.

- HAUSMAN, P. (1993), 'The impact of social security in the European Community', in: BERGHMAN, J., CANTILLON, B. (eds.), *The European face of Social Security*. Aldershot: Avebury, p. 109-121.
- HEMERIJCK, A., VISSER, J. (1999), 'De opmerkelijke revitalisering van de overleconomie', in: TROMMEL, W., VAN DER VEEN, R. (eds.), *De herverdeelde samenleving, ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam University Press, p.115-138.
- HOGHE RAAD VOOR DE WERKGELEGENHEID (1998), *Jaarlijks verslag over de werkgelegenheid*, januari, Brussel.
- JÄNTTI, M., DANZIGER, S. (2000), 'Income Poverty in Advanced countries', in: ATKINSON, A., BOURGUIGNON (eds.), *Handbook on Income distribution* (te verschijnen).
- KNIJN, T., KREMER, M. (1998), 'Zorgen in verzorgingsstaten', *Beleid en Maatschappij*, 25 (4): 201-214.
- MARX, I., VERBIST, G. (1998), 'Low-paid work and poverty', in: BAZEN, S., GREGORY, M., SALVERDA, W. (eds.), *Low-Wage Employment in Europe*. Lower: Edward Elgar, p.63-86.
- MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (SZW) (1996), *De Nederlandse verzorgingsstaat in internationaal en economisch perspectief*. Den Haag.
- MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1996), *Sociale Nota*. 's Gravenhage: SDU uitgeverij (diverse jaargangen).
- MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID (MTA) (diverse jaargangen), *Het Federaal werkgelegenheidsbeleid*, Evaluatierapport, Brussel.
- MITCHELL, D. (1991), *Income Transfers in ten welfare states*. Avebury: Aldershot, 241 p.
- MUFFELS, R., FOUARGE, D., SNEL, E. (1999), 'Langdurige hardnekkige armoede', *ESB*, 16 april, p.296-298.
- OECD (1994), *The OECD Jobs Study*. Paris: OECD.
- OECD (diverse jaargangen), *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- POLLET, I. (1995), *Minder werken, meer werk. Een onderzoek naar de houding van voltijds werkenden tegenover arbeidsherverdeling en arbeidsduurverkorting*. Leuven: HIVA, 152 p.
- ROORDA, W.B., VOGELS, E. (1998), 'Werknemerstoelagen versus loonkostsubsidies', *ESB*, p.126-129.
- SCHUYT, C.J.M. (1995), *Tegendraadse werkingen. Sociologische opstellen over de onvoorziene gevolgen van verzorging en verzekering*. Amsterdam University Press.
- TEULINGS C., VAN DER VEEN, R., TROMMEL, W. (1997), *Dilemma's van sociale zekerheid. Een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*. Den Haag: Vuga.
- TROMMEL, W., VAN DER VEEN, R.(1999), 'Tien jaar sleutelen aan sociale zekerheid: een terugblik', *Beleid en maatschappij*, 26 (2): 122-134.
- VANDENBROUCKE, F. (1999), *De actieve welvaartsstaat: een Europees perspectief*, Den Uyl-lezing 13 december, Amsterdam, 10 p.
- VAN DONGEN, W., MALFAIT, D., PAUWELS, K. (1995), 'De dagelijkse puzzel "gezin en arbeid", feiten, wensen en problemen inzake de combinatie van beroeps- en gezinsarbeid in Vlaanderen', *CBGS Monografie*, nr.2, Brussel, 326 p.
- VISSER, J., VAN RUYSEVELDT, J. (1997), 'De Nederlandse overleconomie presteert beter. Waarom in Nederland de lonen gematigder zijn en de banengroei hoger is', *Samenleving en Politiek*, 4 (3): 4-22.
- VOGELS, E. (1997), 'Minimumbeloning en werkloosheid', *ESB*, 24 september, p.717.
- VOGELS, E. (1999), 'Loonmatiging bij wet in België', *ESB*, maart, nr.4194.
- VILROKX, J. (1999), 'De interprofessionele arbeidsverhoudingen in België in de jaren '90: een keerpunt', *Liber amicorum Roger Blanpain*. Brugge: Die Keure, p.503-520.
- VISSER, J., HEMERIJCK, A. (1997), *A Dutch miracle*. Amsterdam University Press, 206 p.