



**De sociale minima in de
actieve welvaartsstaat.
Over de eerste en tweede
orde doelstellingen van de
sociale zekerheid ***

Bea Cantillon

December 2001

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID
UFSIA - UNIVERSITEIT ANTWERPEN

Inhoudstafel

1. Inleiding	1
2. De evolutie van de minima in de actieve welvaartsstaat	1
3. De strijd tegen de werkloosheidsvallen	5
4. Arbeid en inkomen in de strijd tegen armoede	7
5. De hindernissen op het parcours van meer werk naar minder financiële armoede	9
6. Over de eerste en tweede ordedoelstellingen van de sociale zekerheid	12
7. Besluit: back to basics	14
Bibliografie	15

* Deze tekst verscheen eerder in Vranken, J., Geldof, D., Van Menxel, G. en Van Ouytsel, J. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2001*, Leuven / Leusden: Acco, p. 341-353. De auteur dankt de redacteurs van het Jaarboek voor hun zeer nuttige opmerkingen bij eerdere versies van deze tekst.

1. Inleiding

In het beleidsdiscours over de actieve welvaartsstaat (de sociale zekerheid moet meer beogen dan inkomenswaarborging) en in het academisch discours over de multi-dimensionaliteit van de armoede (armoede is meer dan geldgebrek) wordt – terecht – de nadruk gelegd op het feit dat geld niet alles oplost. Voor echte participatie in de samenleving is méér nodig en dan wordt vooral gedacht aan integratie op de arbeidsmarkt. In beide discours schuilt een potentieel gevaar. Een onbedoeld gevolg zou kunnen zijn dat door een eenzijdige nadruk op insluiting en activering minder aandacht gaat naar een behoorlijke minimuminkomensbescherming voor hen die niet (meer) productief (kunnen) zijn.

De verschuiving in het Europese discours over de doelstellingen van de sociale zekerheid vormt een treffende illustratie van deze bedreiging. In 1992 luidde het nog – zeer klassiek – dat de sociale zekerheid drie hoofddoelstellingen had. In volgorde: minimuminkomensbescherming, waarborg van de verworven levensstandaard en sociale en economische integratie. In 1999 werden de 'hoofddoelstellingen' van de sociale zekerheid 'gemoderniseerd'. Nu luidt het dat de sociale zekerheid twee doelstellingen heeft. Ten eerste, het lonend maken van werk ('to make work pay') en, ten tweede, een zeker ('secure')inkomen waarborgen. Voor de Europese Commissie leidde de nadruk op arbeidsparticipatie dus – althans in de retoriek – naar een omkering van de prioriteiten van de sociale zekerheid.

In deze bijdrage gaat mijn aandacht naar de relatie tussen de twee doelstellingen van de sociale zekerheid zoals ze door de Europese Commissie werden omschreven. Bestaat er een trade-off tussen beide doelstellingen? Hoe wordt deze trade-off in België beslecht? En met welke gevolgen voor de financiële armoede?

2. De evolutie van de minima in de actieve welvaartsstaat

We beginnen met de evolutie van de sociale minima in de actieve welvaartsstaat. Hielden ze gelijke tred met de algemene welvaartsstijging en in hoeverre zijn ze adequaat? Deze vragen zijn niet gemakkelijk te beantwoorden.

Ten eerste, ontbreekt een eenduidige indicator van de (evolutie van de) welvaart van de Belgische gezinnen. Tegen de traditionele maatstaven – Nationaal Inkomen per hoofd en brutolonen van de arbeiders – rijzen ernstige bezwaren. Voor meer precieze informatie over de welvaartsvastheid van uitkeringen moeten we deze maatstaven verfijnen en aanvullen met andere indicatoren.

Het *tweede probleem* is de keuze van een maatstaf om de adequaatheid van de minimumbescherming te meten. Hier stoten we op de problematiek van de financiële armoedemeting die elders uitvoerig wordt beschreven (zie o.a. Van den Bosch, 2001).

Ten derde volstaat het niet om, zoals meestal het geval is, enkel naar de wettelijke brutobedragen te kijken. Ook moeten we rekening houden met de impact van (veranderingen in) de fiscale behandeling van de uitkeringen en met de cumulatie van vervangingsinkomens met andere sociale voordelen, zoals verhoogde kinderbijslag of sociale franchise.

Het *vierde probleem* vloeit voort uit het feit dat vele uitkeringstrekkers een beroep kunnen doen op nog andere bestaansmiddelen in het gezin. Zowel het aandeel daarvan als de mate waarin de fiscaliteit en de parafiscaliteit ermee rekening houden wijzigen doorheen de tijd. Daarom is het nodig om niet alleen te kijken naar de ontwikkeling van de bruto uitkeringsbedragen, maar ook naar het totale netto gezinsinkomen van goed uitgekozen typegezinnen.

De conclusies die hier volgen zijn gebaseerd op een studie waarin zo goed als mogelijk met deze elementen wordt rekening gehouden. Ik vermeld hier enkel een aantal indicatieve reeksen. Voor verdere informatie verwijs ik naar het recente CSB-Bericht 'Welvaartsvastheid en adequaatheid van de sociale uitkeringen in het werknemersstelsel in de periode 1970-2001'.

Tussen 1995 en 2000 is de *koopkracht* van de sociale minima niet meer toegenomen. Enkel alleenstaande werklozen kenden nog een koopkrachtstijging van 7%. De koopkracht van de werkloosheidsuitkeringen voor eenverdieners bleef gehandhaafd. Tengevolge van de discrepantie tussen de gezondheidsindex en de gewone index van de kleinhandelsprijzen, daalde de koopkracht van alle bestaansminima met zo'n 2%. Hetzelfde geldt voor de minimumwerkloosheidsuitkering van tweeverdieners met twee of meer kinderen.

Dienovereenkomstig liepen de minima een achterstand op bij de *algemene welvaartsstijging*. Gemeten aan het Nationaal Beschikbaar Inkomen per hoofd bedraagt de achterstand opgelopen tussen 1995 en 2001 6% (werkloosheidsminima voor alleenstaanden) tot 8% (alle bestaansminima en de werkloosheidsminima voor koppels en eenoudergezinnen). Hierdoor ligt het relatieve welvaartsniveau van de minimumwerkloosheidsuitkeringen bijna 20% lager dan in 1975. Het welvaartsniveau van het bestaansminimum scoort nu zo'n 10% lager dan in 1980 (Tabel 1).

Tabel 1. De wettelijke minima voor gezinshoofden in % van het NBI/hoofd en in % van de loonmassa per VTE, 1975-2000.

	1975	1980	1985	1990	1995	2000
<i>In % van NBI/hoofd</i>						
Pensioen	100	105	106	90	105	98
Invaliditeit	100	105	106	90	105	98
Werkloosheid	100	90	95	78	93	84
Bestaansminimum	100	126	142	128	149	138
<i>In % van de loonmassa</i>						
Pensioen	100	108	119	116	111	n.a.
Invaliditeit	100	108	119	115	111	n.a.
Werkloosheid	100	94	107	100	98	n.a.
Bestaansminimum	100	130	160	164	158	n.a.

Bron: Van Dam, R. (2001).

Om de adequaatheid van de sociale minima te meten gebruiken we hier de relatieve armoedepnorm gedefinieerd als 50% van het mediaan gestandaardiseerd inkomen. Volgens deze beoordelingsmaatstaf schieten zowel de bestaansminima als de minimumwerkloosheidsuitkeringen tekort. De armoedekloof bedraagt 8% voor het bestaansminimum voor eenoudergezinnen, 15 à 20% voor de bijstands- en werkloosheidsminima voor alleenstaanden en 25 tot 30% voor de minima voor eenverdieners met en zonder kinderen. Vanwege de opgelopen achterstand bij de algemene welvaartsstijging groeide tussen 1992 en 1997 de armoedekloof van de minima met zo'n 4% (Tabel 2). Volgens een andere armoedemaatstaf die berekend wordt aan de hand van een korf noodzakelijke consumptiegoederen (de zogenaamde budgetnorm) en uitgaande van een situatie waarin gehuurd wordt op de sociale woningmarkt komen eenoudergezinnen op het sociale minimum dicht in de buurt van de norm. Voor alleenstaanden en eenverdieners daarentegen liggen de sociale minima 15 tot 20% onder de norm. Omdat deze norm enkel evolueert in functie van de prijzen bleef de zo gemeten armoedekloof in de beschouwde periode stabiel (Tabel 3).

Tabel 2. Netto-inkomen* van huishoudens met minimumwerkloosheidsuitkering en bestaansminimum in procent van relatieve (50%) armoedenorm, 1992-1997.

	1992	1997
<i>Werkloosheid</i>		
- alleenstaand	87	84
- koppel één uitkering + 1 kind	81	78
- koppel één uitkering + 2 kinderen	79	75
- koppel twee uitkeringen + 1 kind	155	145
- koppel twee uitkeringen + 2 of meer kinderen	132	124
- eenouder	103	99
<i>Bestaansminimum</i>		
- alleenstaand	83	80
- koppel + 1 kind	74	71
- koppel	73	70
- eenouder	96	92

Noot: * Verhoogde kinderbijslag in rekening gebracht.

Bron: Van Dam, R. (2001).

Tabel 3. Netto-inkomen* van huishoudens met minimumwerkloosheidsuitkering en bestaansminimum in procent van de budgetnorm, 1990-2001.

	1990	1995	2001
<i>Werkloosheid</i>			
- koppel eenverdiener + 2 kinderen	80	85	85
- eenouder + 2 kinderen	95	101	101
- koppel tweeverdiener + 2 kinderen	137	141	138
<i>Bestaansminimum</i>			
- alleenstaand	84	88	87
- koppel eenverdiener + 2 kinderen	76	80	78
- eenouder + 2 kinderen	84	94	93

Noot: * Verhoogde kinderbijslag in rekening gebracht.

Berekend o.b.v. huur van een sociale woning.

Bron: Van Dam, R. (2001).

Houdt de groeiende afstand tussen de minimumbescherming en de welvaart in de rest van de samenleving verband met het discours over de actieve welvaartsstaat? Ook tussen 1985 en 1990 was sprake van een terugval van de minima (zie Tabel 1), dus vóórdat het

activeringsthema door de paars-groene meerderheid expliciet op de beleidsagenda werd geplaatst. De terugval was toen bovendien sterker dan deze die zich in het recente verleden heeft voorgedaan. Hoewel gedurende het grootste deel van de jaren '90 een activerend beleid werd gevoerd, moeten de oorzaken van de toenmalige terugval van de minima wellicht elders worden gezocht, in het bijzonder bij de terugdringing van het begrotingstekort. Voor de meest recente periode 1995-2001 geldt wél dat – in tegenstelling tot de 'retour du coeur'-politiek op het einde van de 80'er jaren – de begrotingsruimte die vrijkwam na 1998 niet werd gebruikt voor de welvaartsvastheid van de sociale minima. Daarbij werd in het beleidsdiscours expliciet verwezen naar het probleem van de werkloosheidsvallen.

3. De strijd tegen de werkloosheidsvallen

Het probleem van de werkloosheidsvallen verwijst naar de situatie waarbij voor (minimum)uitkeringstrekkers de overgang naar werk niet (voldoende) lonend is. Deze situatie wordt veroorzaakt door de groeiende discrepantie tussen de markteconomische waardering van laaggeschoolde arbeid en wat in onze samenleving aangezien wordt als een noodzakelijk minimum van bestaan. Deze discrepantie treft alle rijke post-industriële samenlevingen in gelijke mate. In landen waar de sociale minima laag zijn of niet bestaan, vertaalt het probleem zich in armoedevallen en 'working poor'. In landen die beschikken over een behoorlijk sociaal vangnet duikt het probleem op in de vorm van afhankelijkheidsvallen en productiviteitsvallen (wanneer de kost van een werknemer niet opweegt tegen zijn/haar productiviteit).

In het midden van de negentiger jaren werden voor België nauwkeurige vergelijkingen gemaakt van het netto beschikbaar inkomen van werklozen, bestaansminimumtrekkers en arbeidsongeschikten met het inkomen dat deze categorieën zouden kunnen verdienen door te werken (Cantillon e.a., 1999; De Lathouwer, 2000; Larmuseau e.a., 2001). Voor sommige categorieën werden er belangrijke werkloosheidsvallen aangetoond. Vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt (laaggeschoolden die werk vinden aan of net boven het minimumloon), voor eenverdienergezinnen met kinderen (in het bijzonder eenoudergezinnen) en voor uitkeringstrekkers die aangewezen zijn op een deeltijdse baan bleek werk vaak niet (voldoende) lonend. De afstand tussen de sociale minima en het minimumloon was voor sommigen te klein om de kosten verbonden met werken (in het bijzonder kinderopvangkosten) te overbruggen. Voor bestaansminimumtrekkers bleken de afhankelijkheidsvallen beperkter, behalve voor eenoudergezinnen met een klein verdienpotentieel.

Om deze situaties te remediëren werd aan het einde van de negentiger jaren een batterij beleidsmaatregelen genomen (of in het vooruitzicht gesteld) in de fiscale en parafiscale sfeer. Te vermelden vallen onder meer de kinderopvangtoeslag, de mobiliteitstoeslag, de

bijdrageverminderingen voor lage lonen, de tijdelijke doorbetaling van verhoogde kinderbijslag, het belastingkrediet voor lage lonen en de verhoging van het belastbaar minimum in het kader van de belastinghervorming. Ook de bevrozing van de minima maakte impliciet deel uit van dit beleidspakket. Recente berekeningen van De Lathouwer en Bogaerts (2001) wijzen uit dat door deze maatregelen de meeste financiële vallen worden weggewerkt. Eens alle geplande maatregelen van kracht, zullen financiële vallen enkel nog overblijven voor uitkeringstrekkers die aangewezen zijn op een deeltijdse baan. De netto inkomenswinst die gerealiseerd zal worden door het aanvaarden van (voltijds) werk aan het minimumloon zal dan 3.000 tot 7.000 BEF/maand hoger zijn dan vóór de hervormingen (respectievelijk voor een alleenstaande werkloze zonder en met kinderen, zie Tabel 4).

Tabel 4. Netto inkomensverandering bij overgang minimumwerkloosheidsuitkering en bestaansminimum naar 100% minimumloon (in % van het inkomen aan minimumloon).

	1999	Na hervormingen	Winst in BEF/maand t.o.v. 1999
<i>Werkloosheid</i>			
- alleenstaand	64	62	+2.813
- eenoudergezin met 2 kinderen	94	82	+7.336
- alleenverdiener met 2 kinderen	83	75	+6.789
<i>Bestaansminimum</i>			
- alleenstaand	61	54	+4.801
- eenoudergezin met 2 kinderen	88	81	+4.143
- alleenverdiener met 2 kinderen	77	62	+6.504

Bron: De Lathouwer, L. en Bogaerts, K. (2001).

Wegens de (groeierende) armoedekloof van de sociale minima én omdat het probleem van de afhankelijkheidsvallen zich uitgerekend situeert bij de uitkeringscategorieën waar de ontoereikendheid van de sociale minima het grootst is (eenverdieners en eenoudergezinnen) kon de strijd tegen de werkloosheidsvallen bezwaarlijk gevoerd worden door het verlagen van de sociale minima. Daarom concentreerde het recente beleid zich op de fiscale en parafiscale lastenverminderingen en op directe subsidiëring van laagbetaalde arbeid.

Hiermee wordt slechts ogenschijnlijk de trade-off tussen minimuminkomensbescherming en strijd tegen afhankelijkheidsvallen afgewend. De omvang (en kostprijs) van directe en/of indirecte subsidiëring van laaggeschoolde arbeid is immers recht evenredig met de hoogte van

de minima of m.a.w., een scenario waarbij én de minima worden verhoogd én de laagbetaalde arbeid gesubsidieerd kan budgettair niet neutraal zijn.

Dit betekent dat het laten groeien van de kloof tussen de sociale minima en de algemene welvaart een moeilijk te vermijden ingrediënt wordt van de strijd tegen financiële afhankelijkheidsvallen, wanneer men veel middelen investeert in het subsidiëren van arbeid. Rechtstreeks of onrechtstreeks zet het lonend maken van werk de sociale minima onder druk. Wanneer budgettaire neutraliteit wordt nagestreefd bestaat er dus wel degelijk een trade-off bestaat tussen de twee – door de Europese Commissie weerhouden – doelstellingen van de sociale zekerheid ['to make work pay' en een adequate minimuminkomensbescherming]. De omkering van de prioriteiten waarvan sprake was in de inleiding is derhalve niet onschuldig.

Voortgaande op de feitelijke evolutie van de minima in België en op het omvangrijke pakket maatregelen in de strijd tegen de werkloosheidsvallen mogen we vaststellen dat het beleid in het recente verleden voorrang heeft gegeven aan het lonend maken van werk boven de sociale minima. Ook de zeer aarzelende antwoorden op de vraag van de sociale bewegingen om de minima te verhogen wijst in deze richting. Stilzwijgend lijkt nu ook in België een omkering van de beleidsprioriteiten in de sociale zekerheid plaats te vinden. Vanuit het armoedebeleid rijst hier de vraag in hoeverre deze beleidskeuze verantwoord kan worden door het argument dat werk veeleer dan (passieve) inkomensbescherming te verkiezen valt in de strijd tegen armoede.

4. Arbeid en inkomen in de strijd tegen armoede

Een eerste argument om in het armoedebeleid een groot gewicht toe te kennen aan arbeidsparticipatie ligt in de multi-aspectualiteit van de armoede. Armoede is een multi-dimensioneel gegeven. Sinds 1995 gebruikt het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting daarom volgende definitie: 'Armoede is een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen.' Armoede heeft dus te maken met een geringe deelname aan velerlei maatschappelijke goederen, zoals inkomen, arbeid, onderwijs, wonen, gezondheid, rechtsbedeling, collectieve voorzieningen en cultuur (Vranken e.a., 1998: 33). Dit betekent dat de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting de (horizontale) inzet impliceert van een erg breed beleidsinstrumentarium, gaande van inkomenswaarborging over werkgelegenheids- naar cultuurbeleid. Daar is iedereen het over eens. De vraag die zich hier stelt is: wat moet er gebeuren wanneer twee beleidsterreinen met elkaar in conflict treden, zoals dat het geval is tussen de minimuminkomenswaarborging en de arbeidsparticipatie.

Er zijn goede argumenten om een erg groot gewicht te geven aan de arbeidsparticipatie. Arbeidsdeelname is ongetwijfeld meer dan ooit een belangrijk middel voor sociale integratie: in een geïndividualiseerde samenleving houdt de afwezigheid van 'werk' een gevaar in van sociale uitsluiting en verlies van aansluiting bij de dominante levensstijl en cultuur van de samenleving. Daarom reikt de kost van werkloosheid veel verder dan enkel inkomensverlies: 'psychological harm, loss of work motivation, skill and self-confidence, increase in ailments and morbidity, disruption of family relations and social life, hardening of social exclusion and accentuation of racial tensions and gender asymmetries' (Sen, 1999: 94). Hier ligt een belangrijk argument om van arbeidsparticipatie de prioritaire inzet te maken in het armoedebeleid.

Toch blijft deze algemeen geformuleerde doelstelling van beleid eerder vaag. De vraag naar het *soort* werk dat noodzakelijk is voor de sociale integratie blijft immers onbeantwoord. In discours en beleid wordt dit vaak – zeer ten onrechte – verengd tot heteronome arbeid in de private en de publieke sectoren van de arbeidsmarkt. Bij deze beperking wordt veelal verzuimd aandacht te schenken aan de *kwaliteit* van deze arbeid. Nochtans wijst veelvuldig onderzoek uit dat niet alle werk uitzicht biedt op persoonlijke ontwikkeling en op sociale netwerkvorming. In het bijzonder met laaggeschoolde arbeid is vaak weinig zekerheid, weinig satisfactie en weinig doorgroeimogelijkheden verbonden (Gallie, 2000).

Ook wordt dikwijls de vergissing begaan te denken dat maatschappelijke erkenning, sociale contacten, nuttigheid, reguleren van het levensritme enkel via agorale arbeid kan gebeuren. Nochtans bevat ook 'niet-arbeid' een groot reservoir van activiteiten, waarin tal van werkzame oplossingen gevonden worden voor de vele nieuwe behoeften die in de huidige maatschappelijke ontwikkelingen ontstaan. Bovendien kan ook 'niet-arbeid' een perspectief openen op integratie en sociale cohesie, parallel met het perspectief dat de gesalarieerde of zelfstandige arbeid biedt. Dit geldt in het bijzonder voor (autonome) zorgarbeid.

Het, inmiddels klassiek geworden, onderzoek van Jahoda en Lazarsfeld uit 1933 toonde aan dat werkloosheid leidt tot het afbreken van sociale netwerken en het zich terugtrekken uit het gemeenschapsleven. Veel van het actuele participatie-discours is nog op deze vaststelling geënt. Evenwel worden, in de huidige periode waarin werkloosheid lang niet meer te reduceren is tot 'kostwinnerswerkloosheid', de vaststellingen van Jahoda e.a. niet meer bevestigd. Op basis van gegevens met betrekking tot contacten met familie, vrienden en burens afkomstig uit de ECHP (European Community Household Panel) vonden Paugam en Russell (2000) bijvoorbeeld geen steun voor het feit dat werkloosheid een belangrijke factor zou zijn in de vernauwing van sociale netwerken. In veel landen bleek zelfs het omgekeerde, namelijk dat werklozen meer sociale contacten hebben dan mensen met een vaste baan. Uit het

onderzoek van De Witte in het begin van de 90'er jaren bleek ook dat minstens een derde van de werklozen de 'afhankelijkheid van de werkloosheid' niet (meer) als problematisch ervaart en de werkloosheid eerder positief beleeft. Vrouwen met kinderen maken hiervan een disproportioneel deel uit.

Hieruit moet alvast geconcludeerd worden dat een beleid dat gericht is op de integratie op de betaalde arbeidsmarkt niet voor iedereen de enige en rechte weg is maar sociale participatie en 'empowerment'. Sociale uitkeringen zijn ongetwijfeld in veel gevallen een weinig gepast middel om mensen te behoeden voor sociale uitsluiting. Maar mede omdat in een sterk gemonetariseerde markteconomie de beschikking over voldoende inkomen een noodzakelijke (zij het lang niet altijd een voldoende) voorwaarde is voor het bereiken van een zekere mate van welzijn en van sociale participatie (Van den Bosch e.a., 1999) lijkt de conclusie gewettigd dat inkomenswaarborging nog altijd de hoeksteen vormt van het algemene armoedebeleid.

5. De hindernissen op het parcours van meer werk naar minder financiële armoede

Een beleid dat de trade-off tussen minimumbescherming en activering beslecht ten voordele van 'to make work pay' wordt ook verantwoord met een verwijzing naar de universeel geldende wetmatigheid dat werk in aanzienlijke mate de welvaartspositie van gezinnen verbetert en het financiële armoede-risico reduceert. In België daalt de armoede van 16% bij job-arme gezinnen (waar niemand betaald werk heeft) naar nauwelijks 1% bij job-rijke gezinnen (waar minstens twee volwassenen aan het werk zijn) (Cantillon, e.a., 1999). Op deze evidentie steunt het geloof dat de financiële armoede zal dalen als meer mensen aan het werk gaan.

We beschikken niet over voldoende recente gegevens om de vraag te beantwoorden naar de gevolgen voor het armoedepil van de recente beleids optie om prioriteit te geven aan de strijd tegen de werkloosheidsvallen. De empirische tijdshorizon reikt maar tot 1997, dit is vóór het 'actieve welvaartsstaat'-beleid. Bovendien valt het effect van één aspect van het werkgelegenheidsbeleid moeilijk te isoleren van algemene arbeidsmarktontwikkelingen. Toch kan uit historische trends in België en uit internationaal vergelijkend onderzoek worden afgeleid dat de relatie tussen werk en armoede veel minder lineair is dan men zou verwachten.

Laten we beginnen met de evolutie van de financiële armoede in België. Hoewel sinds het begin van de jaren '90 de uitkeringsafhankelijkheid onder de bevolking op actieve leeftijd langzaam afneemt, lag het percentage huishoudens dat in relatieve armoede leeft in 1997 1 tot 2 procentpunten hoger dan in 1988. Omdat deze stijging binnen de statistische foutenmarge ligt (die bedraagt ongeveer 1,5%) kunnen uit deze trend geen definitieve besluiten getrokken

worden omtrent een mogelijke stijging van de armoede. Wat wel vaststaat, is dat de inkomensongelijkheid toeneemt én dat er sprake was van significant hogere armoede bij werkloze en arbeidsongeschikte gezinshoofden. De armoede bij werklozen steeg van 26 naar 37%, bij arbeidsongeschikten van 10 naar 16% (Tabel 5).

Tabel 5. Percentage arme huishoudens volgens EU-norm, België, 1985, 1988, 1992, 1997.

	1985	1988	1992	1997
Alle huishoudens	6,0	5,9	7,2	7,7
Werkloze gezinshoofden	19,7	25,7	27,6	36,8
Zieken en invalide gezinshoofden	8,3	10,2	10,0	16,4
Gezinshoofden met enkel lager onderwijs	9,4	10,4	12,6	13,3

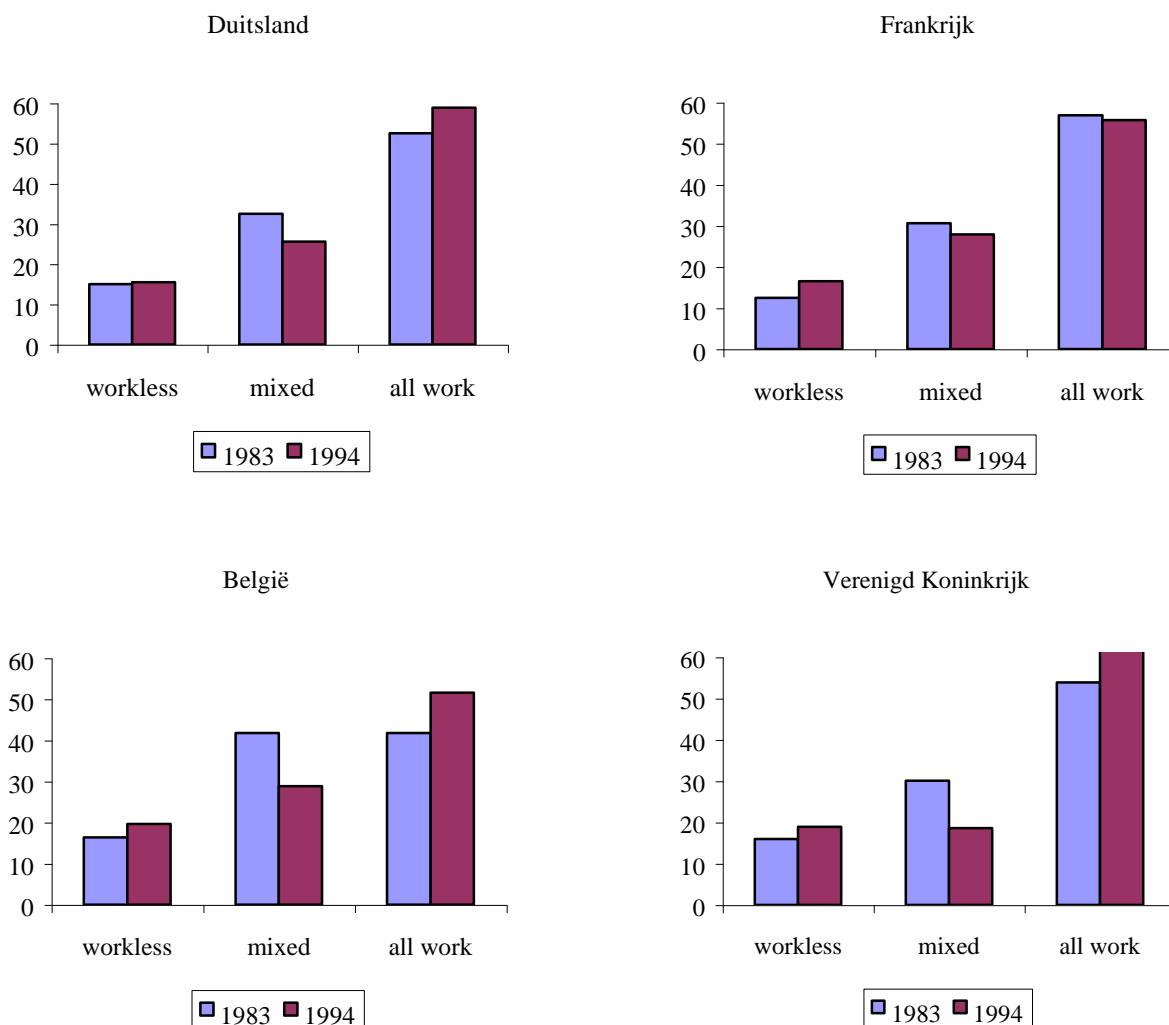
Bron: CSB-enquêtes.

Ook studies in Nederland hebben aangetoond dat de (overigens zeer) sterke groei van de werkgelegenheid er niet leidde tot een significante afname van de armoede, integendeel. De sterke banengroei leidde er ook niet tot een afname van de *langdurige* armoede (de Beer, 1999; De Lathouwer, 2000). Hoe komt dat?

Voor Nederland werd aangetoond dat de stijging van de arbeidsparticipatie vooral ten goede kwam van (her)intredende vrouwen, waardoor het aantal tweeverdieners sterk is gestegen. Omgekeerd is het aantal gezinnen *zonder* arbeidsinkomen niet afgenomen. Hetzelfde zien we gebeuren in België. Bij globale vermindering van de uitkeringsafhankelijkheid steeg het aantal kwetsbare job-arme gezinnen (volledig afhankelijk van vervangingsuitkeringen) van 3 naar 5% van alle gezinnen. Sedert enige tijd is in het geheel van de werkloosheid dan ook een opmerkelijke toename waar te nemen van het aandeel ééninkomensgezinnen, dit zijn alleenstaanden en gezinshoofden waarvoor de uitkering de enige bron van inkomen vormt.

Deze vaststellingen lijken vrij universeel te zijn. De OESO rapporteert dat één derde tot de helft van alle werklozen in de OESO in huishoudens leeft waar niemand werkt (OESO, 1995). Tijdens de jaren '80 en '90 nam dit aandeel in veel landen van de OESO toe. In België steeg het aantal twee- (of meer)verdieners van 42% in 1983 naar 52% in 1994 (figuur 1). Tegelijk nam ook het aandeel gezinnen zonder enig arbeidsinkomen toe van 16 naar 20%. Ter vergelijking: in het Verenigd Koninkrijk verhoogde in diezelfde periode het aandeel meerverdieners van 54% tot 62% terwijl ook het aantal nulverdieners steeg van 6 naar 19%. Ook in Frankrijk, Duitsland en Luxemburg zijn zulke polariserende bewegingen merkbaar.

Figuur 1. Procentueel aandeel van job-rijke en job-arme gezinnen in Duitsland, Frankrijk, België en het Verenigd Koninkrijk, 1983-1994.



Bron: Gregg en Wadsworth (1996).

Omdat nieuwe jobs niet noodzakelijk bij job-arme gezinnen terechtkomen gaat jobaangroei niet vanzelfsprekend gepaard met een daling van de armoede. Deze vaststellingen zijn mogelijk slechts tijdelijk geldig. Bij een groei van de tewerkstelling is het waarschijnlijk dat in een eerste fase afomingeffecten spelen, waardoor de sterksten eerst aan bod komen. In Nederland zijn er zeer recent aanwijzingen voor een groeiende activiteitsgraad, nu ook bij job-arme en erg laaggeschoolde gezinnen. Niettemin noopt de afwezigheid van een algemeen geldend lineair verband tussen 'meer mensen aan het werk' en 'minder armoede' tot voorzichtigheid: als het werkgelegenheidsbeleid niet zorgt voor meer werk voor de meest kwetsbaren leidt een groeiende achterstand van de minima bij de algemene welvaartsstijging onvermijdelijk naar meer (relatieve) armoede.

Deze algemene conclusie geldt wellicht ook voor de strijd tegen de financiële vallen. Deze strijd vormt maar een klein onderdeel van het algemene werkgelegenheidsbeleid. Dit bestaat zowel uit vraagstimulering door middel van omvangrijke lastenverlagingen voor werkgevers als uit aanbodstimulerende maatregelen in de sfeer van de begeleiding, werkervaring en vorming van zwakke categorieën van werklozen en in de sfeer van de werktijdenregeling (uitgroeibanen, tijdskrediet). Het effect dat het lonend maken van werk heeft op de arbeidsparticipatie van langdurig werklozen kan dus moeilijk worden geïsoleerd van het ruimere werkgelegenheidsbeleid.

Over de relatie tussen uitkeringshoogte (generositeit) en arbeidsbereidheid bestaat niettemin zowel in binnen- als in buitenland zeer veel onderzoek. De resultaten van dat onderzoek zijn niet eenduidig. Zeker voor Europa laten de studies doorgaans geen significant verband zien tussen uitkeringshoogte en arbeidsbereidheid. Dit suggereert dat het probleem van de werkloosheidsvallen en het succes van het 'make work pay'-beleid niet mag overschat worden. Naast financiële vallen zijn er immers ook immateriële vallen. Problemen met de opvang van kinderen, met verplaatsingen van en naar het werk en met de onzekerheid van een baan versus de zekerheid van een regelmatig uitbetaalde uitkering kunnen de stap naar de arbeidsmarkt verhinderen, zelfs als die stap lonend is. Sommige uitkeringstrekkers zijn bovendien (al dan niet tijdelijk) niet 'employable'. De ongeletterde bestaansminimumtrekker doet er minstens een jaar over om de minimale vaardigheden te verwerven voor een job. Een 'niet-lonende' uitkering zal daar weinig aan veranderen. Wellicht integendeel.

6. Over de eerste en tweede ordedoelstellingen van de sociale zekerheid

Dit alles suggereert dat er belangrijke hindernissen zijn op de weg van 'meer werk dat lonend is' naar minder armoede. Nieuwe jobs komen niet noodzakelijk terecht bij job-arme gezinnen. Vanwege afromingseffecten aan de vraagzijde komen de sterksten eerst aan bod. Sommige uitkeringstrekkers hebben een lang begeleidingstraject nodig vooraleer 'employable' te worden. Sommigen zijn niet activeerbaar terwijl voor anderen de vraag zich stelt of 'activering' wel opportuun is, zoals in het geval van de laaggeschoolde alleenstaande moeder van een kind dat ernstig en langdurig ziek is. De groei van de arbeidsmarkt en het lonend maken van werk gaan dus niet vanzelfsprekend gepaard met minder armoede. En ook al is armoede een multi-dimensioneel gegeven met complexe oorzaken en remedies, een behoorlijk minimuminkomen blijft een noodzakelijk en belangrijk ingrediënt van het armoedebeleid. Derhalve mag de mate waarin de sociale zekerheid bescherming biedt aan hen die, ondanks alle investeringsstrategieën, zonder werk zitten niet worden onderschat als strategische factor van het algemene armoedebeleid.

De sociale zekerheid dient vele doelen, maar 'not all good things are compatible, still less all ideas of mankind, in the realm of social security as in other areas of human life' (Titmuss, 1970). Viaene, Van Steenberge e.a. beklemtonen al vele jaren dat de sociale zekerheid meer moet doen dan het louter vergoeden van schade. De sociale zekerheid moet ook schade voorkomen (preventie) en – in het geval van het optreden van schade – zorgen voor een snel en volledig herstel ervan (Viaene e.a., 1990). Volgens de auteurs is de logische keten (en derhalve de prioriteitenstelling) preventie, herstel, vergoeding. Zij definiëren de sociale zekerheid als volgt: 'sociale zekerheid bestaat uit een permanente opgang (evolutie) naar een zo hoog mogelijk niveau van bescherming tegen menselijke schade, ten behoeve van zoveel mogelijk medemensen; deze opgang wordt op de eerste plaats nagestreefd door de preventie van de (gezondheids)schade; in tweede instantie, in geval van het optreden van schade, door een vlug en volledig herstel ervan; en, in laatste en *ondergeschikte* orde, door een vergoedingsbeleid ten opzichte van het verlies van arbeidsinkomen, dat het preventief en herstelbeleid ondersteunt' (Viaene e.a., 1990: 67).

Ik heb het steeds moeilijk gehad met deze stelling. De sociale zekerheid beschikt immers over een sterk instrumentarium om schade te vergoeden door inkomens te transfereren van diegenen die door het lot begunstigd zijn naar diegenen die dat niet zijn. Om schade (risico's) te voorkomen en te herstellen is de sociale zekerheid veel minder goed uitgerust. Daarvoor zijn andere beleidsinstrumenten nodig: onderwijsbeleid, werkgelegenheidsbeleid, fiscaal beleid. Vanuit haar aard is inkomensgarantie derhalve de *eerste* orde (en niet de *ondergeschikte*) doelstelling van de sociale zekerheid. Met de verruiming van de doelstellingen van de sociale zekerheid riskeert men haar te overladen met verwachtingen die ze niet kan inlossen. Dit kan haar 'core-business' ondermijnen.

De sociale zekerheid moet natuurlijk zoveel als mogelijk worden ingericht opdat ze én een behoorlijke inkomensgarantie garandeert én risico's vermijdt en herstelt. Allicht heeft men in het verleden te weinig aandacht besteed aan preventie en herstel van schade. Evenwel mogen deze doelstellingen – noem ze tweede orde doelstellingen – niet ten koste van de eerste worden nagestreefd. Met betrekking tot de werkloosheid betekent preventie en herstel in de eerste plaats dat de uitvoeringsmodaliteiten en –organisatie zodanig worden uitgetekend dat werklozen begeleid worden naar de arbeidsmarkt. Als men weet dat zowat één derde van de geschorste langdurig werklozen nauwelijks contact had met de VDAB, dan is het duidelijk dat hier nog veel werk aan de winkel is. Hetzelfde geldt voor de controle op de arbeidsbereidheid en het zwartwerk om free-riding zoveel als mogelijk in te dijken. Een uitkeringsbestaan is makkelijk te combineren met zwartwerk. Gegeven de geringe pakkans en de grote vraag naar goedkope dienstverlening in gezinnen zijn er goede redenen om aan te nemen dat de financiële afhankelijkheidsvallen veeleer hier gelegen zijn dan in het te geringe verschil

tussen uitkering en arbeidsinkomen. Met betrekking tot de werkloosheid en vergeleken met de strijd tegen de vallen vormen deze elementen nauwelijks een aandachtspunt van het recente activeringsbeleid. Dit leidt noodzakelijkerwijze tot een neerwaartse druk op de (minimum)inkomensbescherming.

7. Besluit: back to basics

De strategische factor van het armoedebeleid blijft – ook in de actieve welvaartsstaat – de minimumbescherming van diegenen die ondanks alle investeringsstrategieën zonder werk blijven. Omdat de ervaring zelfs in zeer job-rijke landen wijst op de grote hardnekkigheid van het probleem van ondertewerkstelling bij laaggeschoolden moeten het 'activeringsbeleid' en het 'lonend maken van werk' een brede en volwaardige sociale bescherming niet vervangen, maar aanvullen. Het bevriezen van minimumuitkeringen om werkloosheidsvallen te bestrijden leidt onvermijdelijk tot een groeiende kloof tussen werkenden en niet-werkenden.

De belangrijkste les die hieruit te trekken valt, is dat de sociale zekerheid in geen geval mag afwijken van haar eerste orde-doelstelling, namelijk het waarborgen van een behoorlijk minimuminkomen aan hen die getroffen worden door een sociaal risico. Dit is geen understatement. Wie kijkt naar de langzame welvaartserosie van de minimumuitkeringen in België (met inbegrip van het bestaansminimum), kan zich immers niet van de indruk ontdoen dat dit het gevolg is van een te eenzijdige 'activeringslogica' en een onvoorwaardelijk geloof in een rechtlijnig positief verband tussen werk en armoedebestrijding.

Wil dit zeggen dat de afhankelijkheidsvallen ongemoeid moeten blijven? Zeker niet. Zij zijn ongetwijfeld een rem op de doorstroming naar de arbeidsmarkt. Ze ondermijnen ook de legitimiteit van de sociale zekerheid. Gelet op de (toenemende) ontoereikendheid van de sociale minima evenwel, zal de strategie in de strijd tegen de werkloosheidsvallen moeten bijgestuurd worden. In de eerste plaats door veel meer gewicht te geven aan de begeleiding en de controle van werklozen. Het Scandinavisch voorbeeld toont aan dat, precies vanwege een erg strakke uitvoeringsorganisatie, het wel degelijk mogelijk is om hoge uitkeringen te koppelen aan hoge activiteitsgraden. Daarnaast bieden ook de belastingkredieten (mits 'fine tuning') nog mogelijkheden om (laagbetaald) werk meer lonend te maken. De kredieten die vandaag in de belastinghervorming worden voorzien zijn erg laag, vergeleken met de bedragen die in sommige andere landen worden toegekend. Dit veronderstelt wél bijkomende budgettaire inspanningen, als onontwijkbare voorwaarde om minimuminkomensbescherming te completeren met de ondersteuning van laaggeschoolde arbeid.

Bibliografie

- Cantillon, B., Thirion, A. (1998), *Wegen naar een activerende verzorgingsstaat. Tussentijdse balans van het PWA-experiment*, Berichten/UFSIA, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen, januari, 25 p.
- Cantillon, B. (1999), *De welvaartsstaat in de kering*. Kapellen: Pelckmans, 317 p.
- Cantillon, B., De Lathouwer, L., Thirion, A. (1999), *Financiële vallen in de werkloosheid en de bijstand*, Berichten/UFSIA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, januari, 107 p.
- Cantillon, B. (2001), 'Van meer werk naar minder armoede. Een parcours met hindernissen', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jrg. 17, nr. 1, p. 29-43.
- Cantillon, B., De Maesschalck, V., Van Dam, R. (2001), *Welvaartsvastheid en adequaatheid van de sociale minima 1970-2001*. Berichten/UFSIA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, november, 76 p.
- de Beer, P. (1999), 'De paradox van banengroei en armoede', *ESB*, p. 950-952.
- de Beer, P. (1999), 'Werk en armoede', *Armoedemonitor*, p. 111-138.
- De Lathouwer, L. (2000), *Méér werk is geen garantie voor minder armoede en minder ongelijkheid. Kritische reflecties bij het Nederlandse poldermodel vanuit België*. Berichten/UFSIA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, april, 22 p
- De Lathouwer, L., Bogaerts, K. (2001), *Financiële incentieven en laagbetaald werk. De impact van hervormingen in de sociale zekerheid en de fiscaliteit op de werkloosheidsval in België*, Berichten/UFSIA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, oktober.
- De Witte, H. (1992), *Tussen optimisten en teruggetrokkenen. Een empirisch onderzoek naar het psycho-sociaal profiel van langdurige werklozen en deelnemers aan de Weer-Werkactie in Vlaanderen*. Leuven: HIVA.
- Gallie, D. (2000), 'Unemployment, gender and the attitude to work', in: GALLIE, D., PAUGAM, S. (eds.), *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Gregg, P., Wadsworth, J. (1996), *It takes two: Employment Polarisation in the OECD*. London: Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- Jahoda, M., Lazarsfeld, P., Zeisel, H. (1933), *Marienthal: The Sociography of an Unemployed Community*. London: Tavistock.
- Larmuseau, H., Lelie, P. (2001), 'Financiële inactiviteitsvallen in de sociale zekerheid en de sociale bijstand. Een inventaris'. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 43 (1): 5-78.
- Marx, I. (2000), *Met een subsidie aan het werk. Wat leert evaluatieonderzoek*, Berichten/UFSIA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, december, 42 p.
- OESO (1995), *Employment Outlook*. Parijs: OESO.
- Paugam, S., Russell, H. (2000), 'The Effects of Employment Precarity and Unemployment on Social Isolation', in: Gallie, D., Paugam, S. (eds.), *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A.K. (1999), *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Titmuss, R. (1970), 'The roles of social security systems in maintaining minimum levels of living', *International Social Security Review*, 2: 259-268.
- Van Dam, R. (2001), *Welvaartsvastheid en adequaatheid van de sociale uitkeringen in het werknemersstelsel in de periode 1970-2001*, Berichten/UFSIA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, oktober.
- Van den Bosch, K. (1997), *Wat heeft een gezin nodig om rond te komen? Budgetnormen voor drie type-gezinnen*, Berichten/UFSIA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, oktober, 30 p.

- Van den Bosch, K., Van Dam, R., Cantillon, B., Marx, I. (1999), 'De zero-sum-crisis: de gezinsdimensie als verklaring voor de stabiliteit', in: Cantillon, B. (ed.), *De welvaartsstaat in de kering*. Kapellen: Pelckmans, p. 109-146.
- Van den Bosch, K. (2001), *Identifying the Poor, Using Subjective and Consensual Measures*. Aldershot: Ashgate.
- Viaene, J., Huys, J., Justaert, M., Lahaye, D., Simoens, D., Van Steenberge, J. (1990), *Actuele uitdagingen voor de sociale zekerheid (deel 3). Hervorming van de sociale zekerheid: vanuit een nieuw begrippenkader?*, Brugge: Die Keure.