



## **De nieuwe ongelijkheidsgolf, gevaren en remedies**

Bea Cantillon

Mei 2018

Deze tekst verschijnt in het april en het mei-nummer van de Gids op Maatschappelijk Gebied

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

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID HERMAN DELEECK  
UNIVERSITEIT ANTWERPEN - Stadscampus

<http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be>

D/2018/6104/02

## Inhoud

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 1.  | De stormwinden.....   | 4  |
| 1.1 | Dalend aandeel van lonen en wedden.....   | 4  |
| 1.2 | De ‘nieuwe sociale kwestie’ en de scheve verdeling van jobs over individuen .....   | 7  |
| 1.3 | Individualisering, emancipatie en ongelijke verdeling van jobs over huishoudens .....                                     | 8  |
| 2.  | Altijd, overal en onweerstaanbaar ?.....  | 10 |
| 2.1 | De ongelijkheden zijn nergens nog afgenomen, en dat is op zich al verontrustend .....                                     | 10 |
| 2.2 | Er zijn grote verschillen tussen landen.....  | 11 |
| 2.3 | In België en Nederland hield het Rijnlandmodel stand.....   | 12 |
| 2.4 | De nieuwe welvaartsstaat.....   | 14 |
| 3.  | De onderkant staat overal onder druk.....   | 17 |
| 3.1 | Groeiende bestaansonzekerheid bij werkloze gezinnen , ook in de Lage Landen .....   | 18 |
| 3.2 | De onderliggende krachten.....  | 20 |
| 3.3 | De structurele ontoereikendheid van de sociale minima en de netto kost van banen : twee<br>ongemakkelijke waarheden ..... | 21 |
| 4.  | Alle hens aan dek .....   | 22 |
| 5.  | Naar een progressievere welvaartsstaat: vijf redenen om te geloven dat het kan.....                                       | 26 |
| 5.1 | Welbegrepen eigenbelang : België, kijk naar Nederland ! .....   | 27 |
| 5.2 | De nieuwe economie heeft de welvaartsstaat nodig.....   | 28 |
| 5.3 | Europese waarden en instellingen .....  | 29 |
| 5.4 | Tegenmachten .....  | 29 |
| 5.5 | Voortschrijdend inzicht .....   | 31 |
| 6.  | Nabeschuiving.....  | 32 |
|     | Referenties .....   | 34 |

De invloedrijke werken van grote hedendaagse economen als wijlen Anthony Barnes Atkinson, Nobelprijswinnaars Paul Krugman, Thomas Piketty, Joseph Stiglitz en Angus Deaton convergeren op één punt : de grondstroom van sociale markteconomieën lijkt ongelijker te worden. Ook de OECD heeft over deze kwestie stevige bijdragen geleverd (zie OECD 2008 en 2011). De groeiende ongelijkheden in de meeste rijke landen contrasteren met de gestage afname ervan in de naoorlogse bloeiperiode van de welvaartsstaat. Vandaar de verwijzing naar 'golven'.

De meningen verschillen wel over de mate waarin het om universele trends gaat waartegenover welvaartsstaten grotendeels machteloos zouden staan. Piketty (2016) en Milanovic (2017) kijken naar trends over de zeer lange termijn en observeren universele, exogene veranderingen die welvaartsstaten in een fundamenteel nieuwe fase van hun geschiedenis hebben gebracht. Atkinson is voorzichtiger: hij legt meer de nadruk op verschillende patronen in onderscheiden landen en meent vooral 'episodes' waar te nemen, veeleer dan een universeel U-vormig verloop van de ongelijkheidscurves (zie ook Nolan et.al., 2017 en Salverda et.al., 2014)

Over één zaak bestaat geen discussie: gedurende de voorbije 3 tot 4 decennia zijn de ongelijkheden nergens nog afgenomen terwijl de armoede, in het bijzonder de kinderarmoede, in veel landen is toegenomen. Atkinson vat het zo samen: "the expansion of transfers, the rising share of wages, the reduced concentration of personal wealth, and the reduced dispersion of wages" are candidates for explaining the period of falling European income inequality during the 'Golden Age', while "the main reason that equalization came to an end appears to be (...) that these factors have gone into reverse (welfare-state cut-backs, declining share of wages, and rising earnings dispersion) or come to an end (the redistribution of wealth)" (Atkinson (2015, p. 75).

In *Wereldwijde Ongelijkheden* (2016) schetst Branko Milanovic een buitengewoon scherpe maar pessimistische analyse over de evoluties van ongelijkheden in de hele wereld. Hij beschrijft hoe de superrijken en de middenklasse van de opkomende Aziatische economieën de winnaars zijn van de economische en sociale veranderingen die zich sedert de 70'er jaren aan het voltrekken zijn. In zijn inmiddels beroemd geworden 'Olifantencurve' toont hij aan hoe beiden profiteerden van de nieuwe technologische revolutie en de groeiende mobiliteit

van kapitaal, goederen en diensten die daarmee samenhangt. Deze trends zorgen voor een zekere afname van de wereldwijde ongelijkheden, maar de grote armoede in Sub-Sahara Afrika verbeterde niet. Ook de inkomens van de arbeiders- en middenklasse van de ontwikkelde landen groeiden weinig of niet.

Deze bijdrage focust op de ongelijkheden in België en Nederland. Beide landen lijken er tot op vandaag in te lukken om globaal (dat wil zeggen: in het algemeen) weerstand te bieden aan de nieuwe ongelijkheidsgolf. Anderzijds zien we dat ook in deze landen de kwetsbaarheid aan de onderkant van de samenleving toeneemt. De onderliggende mechanismen zijn dezelfde die aan de basis liggen van de oprukkende ongelijkheidsgolf in andere landen.

## **1. De stormwinden**

De groeiende of, in het beste geval, stagnerende ongelijkheden in vele rijke landen (zie figuur 3 hieronder) contrasteren met de gestage afname ervan in de naoorlogse bloeiperiode van de welvaartsstaat. De technologische veranderingen, de globalisering, de emancipatie van de vrouw, de individualisering en het daarbij horende beleid hebben in de rijke welvaartsstaten sterke inegalitaire krachten in werking gezet. Vooraleer in te gaan op wat we weten over de ongelijkheidstrends in België en Nederland staan we eerst stil bij de belangrijkste exogene mechanismen die de ongelijkheid opwaarts stuwten.

### **1.1 *Dalend aandeel van lonen en wedden***

Een eerste belangrijke factor die de ongelijkheid structureel opwaarts stuwt is het *dalend aandeel van lonen en wedden in het nationaal inkomen* (in België met 6pp tussen 1980 en 2009 en in Nederland met 8pp<sup>1</sup>). Omgekeerd, neemt het aandeel van de vermogensinkomens toe. Dit proces wordt aangestuurd door de vervanging van arbeid door machines, computers en robots en verplaatsing van arbeid, versterkt door het gevoerde beleid van loonmatiging en lastenverlagingen die noodzakelijk was om het hoofd te bieden aan de groeiende wereldwijde concurrentie.

---

<sup>1</sup> AMECO data in Van Rompuy, 2010.

Deze trend is belangrijk omdat het een duidelijke omslag markeert in de naoorlogse geschiedenis van de welvaartsstaat: in de jaren 60 en 70 nam het aandeel van lonen en wedden in het Nationaal Inkomen gestaag toe. Dat was overeengekomen in de grote sociale overeenkomsten die volgden op de grote depressie van de jaren '30 (Roosevelt's New Deal) en op de Wereldoorlogen (bij ons het Sociaal Pact van 1944), namelijk de ruil tussen sociale vrede en de herverdeling van de winsten middels hogere lonen en sociale uitkeringen.

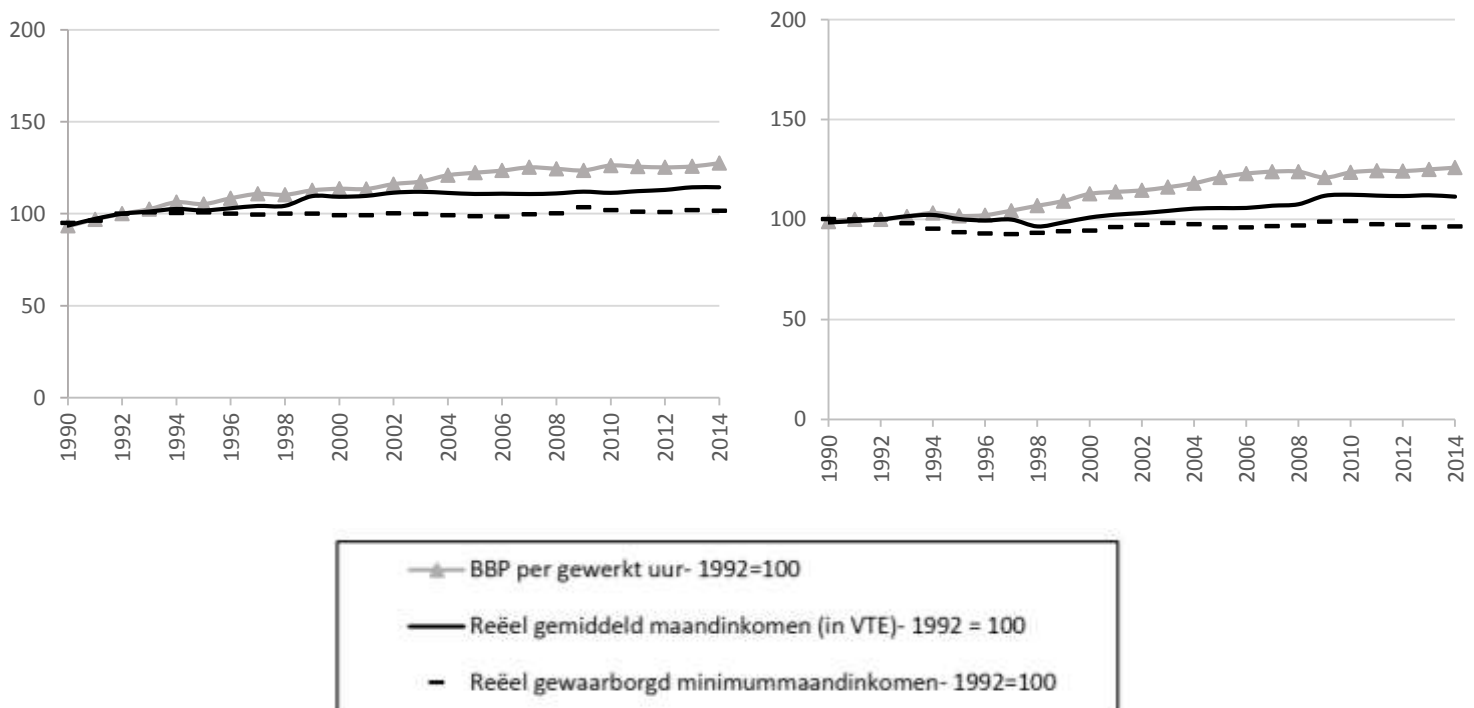
Onderstaande grafieken laten voor België en Nederland zien hoe de kloof tussen het groeiritme van het BBP uitgedrukt per aantal gewerkte uren enerzijds en het reële gemiddelde loon anderzijds de voorbije decennia aanhoudend groter is geworden. De figuren tonen ook hoe in beide landen de lonen aan de onderkant achterop gebleven bij de groei van de gemiddelde lonen. Voor zover de vervangingsinkomens een afgeleide zijn van de lonen heeft dit proces noodzakelijkerwijze ook de druk op de inkomens van de werklozen, de zieken en de arbeidsongeschikten vergroot. Dat probleem is het grootst voor de bijstand en voor de werkloosheidsuitkeringen: omdat men zeker daar afhankelijkheidsvallen moet vermijden verhouden de lage lonen zich immers als een 'glazen plafond' tot de minimumuitkeringen voor mensen die buiten de arbeidsmarkt staan<sup>2</sup>. Dat is een belangrijke reden waarom in België, net als in de meeste andere ontwikkelde welvaartsstaten, de bodembescherming van de welvaartsstaat al vele jaren structureel ontoereikend is voor gezinnen met kinderen<sup>3</sup> en vooral gedurende de 90'er jaren een significante erosie kenden (Cantillon, Parolin en Collado, 2018). Het optillen van de bodem van de welvaartsstaat is daarom geen gemakkelijke opdracht. Ik kom terug op deze 'ongemakkelijke waarheid' in sectie 3.3 van deze bijdrage.

---

<sup>2</sup> Zie Cantillon, 2016.

<sup>3</sup> De onmacht om de sociale minima op te tillen tot aan de armoedegrens is een voorbeeld van wat Milanovic 'endogeen' beleid noemt, verder gedocumenteerd in Cantillon en Marchal, 2016 en in Collado et al., te verschijnen.

**Figuur 1. Reële evolutie van productiviteit, gemiddelde loon en gewaarborgd minimumloon in België en Nederland , 1990-2014 (1992=100).**



Bron: BBP per gewerkt uur: OESO, Productivity data; Reëel gemiddeld maandinkomen en reëel gewaarborgd minimummaandinkomen: OESO. Nederland

Het spiegelbeeld van het dalend aandeel lonen en wedden in het Nationaal Inkomen – de groei van het aandeel van de kapitaalinkomens - heeft een sterke inegalitaire werking. Deze inkomens hebben als kenmerk dat ze erg scheef verdeeld zijn. In België bijvoorbeeld bedraagt het mediaan netto vermogen (het totaal van alle vermogenscomponenten minus schulden) van de huishoudens 206.000 euro. Tien procent van de Belgische gezinnen heeft echter minder dan 2.700 euro netto vermogen, terwijl tien procent van de huishoudens meer dan 687.000 euro bezit. Belangrijk is ook de (groeïende) samenhang tussen vermogen en arbeidsinkomens<sup>4</sup>. De huishoudens met de laagste inkomens hebben doorgaans ook de

<sup>4</sup> Milanovic maakt daarbij een interessante vergelijking met het verleden: vroeger hadden kapitalisten en arbeiders slechts één factorinkomen: de inkomsten van de kapitalisten kwamen uit eigendom en de inkomsten van arbeiders uit loonarbeid. Hij wijst erop dat de ongelijkheidsproblematiek groter is geworden omdat nu de rijke kapitalisten ook degenen zijn die de hoogste inkomens uit arbeid genieten. Daardoor komen we in een schijnbaar meritocratische vorm van kapitalisme (zie Milanovic, 2017: 214-215).

kleinste vermogens, en omgekeerd. In België bedraagt het mediaan netto vermogen van de huishoudens in het laagste inkomenspercentiel 9.200 euro. Voor huishoudens in het 10de inkomensdecil is dat bijna 460.000 euro (zie Kuypers en Marx, 2014 en 2016).

### **1.2 De ‘nieuwe sociale kwestie’ en de scheve verdeling van jobs over individuen**

Al meerdere decennia, in weerwil van de grote tewerkstellingsgroei en de groeiende inspanningen van de ‘actieve welvaartsstaat’, ligt de tewerkstellingsgraad bij laaggeschoolden (gedefinieerd als minder dan hoger middelbaar onderwijs) in België onder de 50% . Zelfs in landen waar de algemene tewerkstellingsgraad hoog is (zoals Nederland) is het aandeel laaggeschoolden aan het werk nooit significant boven de 60% uitgestegen (zie onderstaande figuren)<sup>5</sup>. Het gemiddelde voor de OESO bedraagt 56%. Overall - zeker niet alleen in België - gaat (quasi) volledige tewerkstelling voor hoger geschoolden dus gepaard met een structurele onder tewerkstelling bij mensen met een lage scholing.

De vraag naar laaggeschoolden is in alle OESO-landen sterk afgenomen. Dit gegeven mag niet zomaar worden gelijkgesteld aan het verlies van ‘laaggeschoolde jobs’. Het belangrijke werk van Maarten Goos heeft aangetoond dat vooral routinematige jobs in het midden van de verdeling verloren gingen, niet zozeer de laagproductieve jobs aan de onderkant (Goos, Manning en Salomons, 2009, zie grafiek 5.12). Maar dit proces heeft wel de onderste groepen in de verdringing gebracht (zie bijvoorbeeld Salverda, 2016).

Hoger geschoolden, fysiek en psychisch sterkeren en vrouwen (voor zover behorend tot boven vermelde categorieën) zijn de grote winnaars van de sociale en economische transformaties. Lager geschoolden werden “economisch overbodig”, met als gevolg een toenemende afhankelijkheid van (en kostprijs voor) de sociale zekerheid ( in België ) en/of de moeilijkheid om flexibilisering in balans te brengen met arbeidskwaliteit (in Nederland waar er aanwijzingen zijn voor een ‘doorgeschoten’ flexibilisering , zie o.m. Kremers et.al. 2017).

---

<sup>5</sup> Zie OECD (2017), Employment by education level (indicator). doi: 10.1787/26f676c7-en (geraadpleegd op 16 augustus 2017) en OECD, Education at a Glance, 2014.

### **1.3 Individualisering, emancipatie en ongelijke verdeling van jobs over huishoudens**

De derde determinant van de ongelijkheidsgolf volgt uit de *emancipatie van de vrouw en de individualisering*. Omdat mensen met een hoog opleidingsniveau elkaar vaak vinden op de huwelijks- en partnermarkt (de zogenaamde homogamie) en omdat het risico om langdurig alleen te blijven na een echtscheiding sociaal gelaagd is – dat wil zeggen samenhangend met inkomen, onderwijs en afkomst<sup>6</sup> – worden de effecten van de scheve verdeling van jobs naar opleiding versterkt op het niveau van de gezinnen.

Daardoor nam het aandeel werkrijke gezinnen, dat wil zeggen gezinnen die hun volledig arbeidspotentieel inzetten, sterk toe terwijl er een ‘residu’ van werkarme gezinnen zijn die langdurig buiten de arbeidsmarkt blijven staan<sup>7</sup>. We spreken over respectievelijk ongeveer 70 en 10% van de huishoudens. Onderstaande grafieken laten de trends zien voor Nederland en België.

Deze polarisatie heeft een sterke socio-culturele lading. Het aandeel van laaggeschoolden binnen de groep werkarme gezinnen is hoog en is de voorbije twintig jaar gestegen. Binnen deze groep is er ook een sterke oververtegenwoordiging van mensen met een migratieachtergrond (Corluy en Vandenbroucke, 2014). Het risico om tot een werkloos gezin te behoren is dus helemaal niet gelijkmatig verdeeld over alle sociale groepen in de samenleving. Vooral langdurige werkloosheid is sterk sociaal gelaagd: het treft vooral mensen van wie de ouders al laaggeschoold waren en die zelf tot lagere sociale beroepsgroepen behoorden (Pintelon et al., 2013). Een lage werkintensiteit is dus geenszins een individueel risico dat toevallig samenhangt met de levensloop en iedereen op eenzelfde wijze treft.

Deze vaststelling is belangrijk omdat zij wijst op het gegeven dat de ongelijkheidsgolf een belangrijke sociale dimensie heeft (te weinig onderkend door economen die ongelijkheidsstatistieken bestuderen). De scheve verdeling van werk over gezinnen houdt daarom ook een verscherping in van de sociale verschillen in de samenleving. De

---

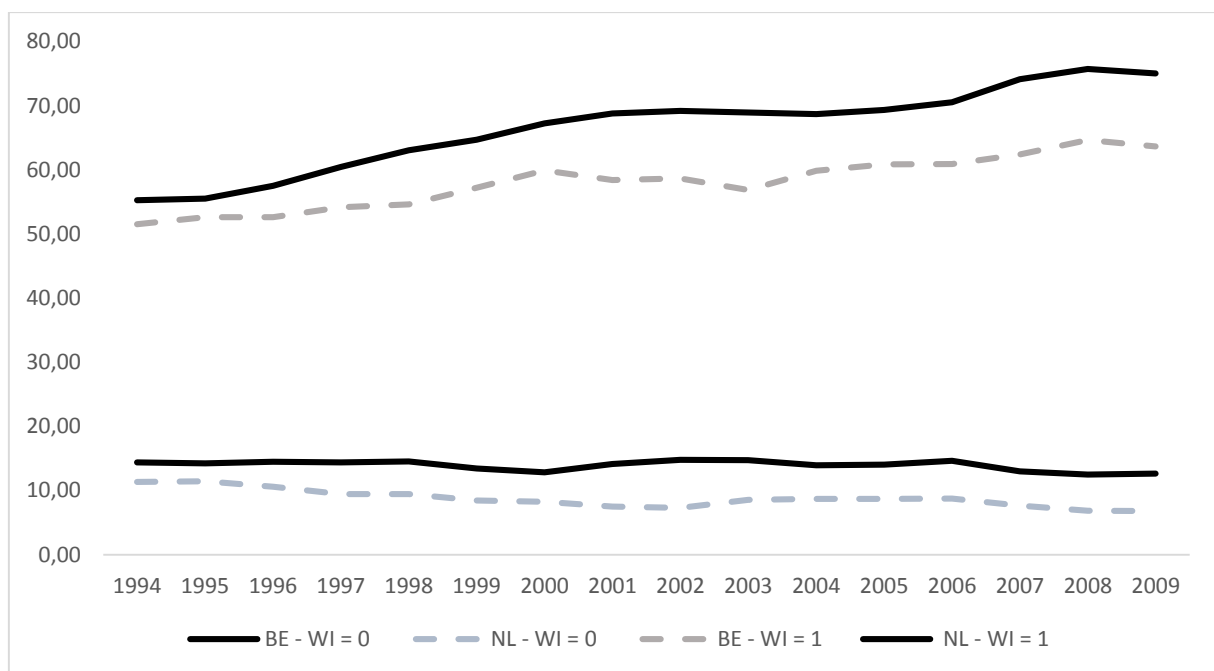
<sup>6</sup> Zie onder meer Pintelon et al., 2013.

<sup>7</sup> Zie voor België Corluy en Vandenbroucke, 2015; Cantillon, 2011 en Cantillon, 2016: 94 en verder.



'hardwerkende gezinnen' behoren vaak tot andere sociale en culturele groepen dan de gezinnen die niet profiteerden van de tewerkstellingsgroei. De 'wij', die minder (denken) afhankelijk (te) zijn van de welvaartsstaat, steeds meer zijn beginnen werken en zich ook bedreigd weten door de economische veranderingen, hebben statistisch gezien een ander sociaal profiel dan de 'zij', de afhankelijken die moeilijk een plaats weten te veroveren in de nieuwe economie. De groeiende kloof tussen gezinnen die hun volledig arbeidspotentieel inzetten (de 'hardwerkende Vlamingen') enerzijds en de werkarme gezinnen anderzijds, heeft dus een belangrijke sociale en culturele lading. Dit verklaart ongetwijfeld veel van de spanningen in de samenleving en de moeilijkheid om een politiek draagvlak te vinden om de sociale bescherming, het onderwijs en de sociale dienstverlening voor mensen die onderaan de ladder staan te verbeteren.

**Figuur 2 : Het aandeel werkarme en werkrijke huishoudens in België en Nederland, 1994-2009**



*Samengevat zien we krachten aan het werk die sedert de 80'er jaren van de vorige eeuw de ongelijkheid structureel opwaarts stuwten: het dalend aandeel van de inkomens uit arbeid; de neerwaartse druk op gemiddelde en vooral lagere lonen en dus ook op de daarvan afgeleide vervangingsinkomens; het groeiend aandeel van erg ongelijk verdeelde inkomens uit vermogen; de ongelijke tewerkstellingsgroei naar onderwijsniveau, de gecombineerde gevolgen daarvan op het niveau van de gezinnen. Belangrijk : deze factoren hebben een grote sociale lading. Ze zijn daarom een bedreiging voor de samenhang in de samenleving.*

## 2. Altijd, overal en onweerstaanbaar ?

De zojuist beschreven trends hebben een universeel karakter: ze manifesteren zich in mindere of meerdere mate overal in het rijke Westen. Maar leiden ze ook overal tot groeiende ongelijkheden? Het antwoord op deze vraag is genuanceerd. De verschillen tussen landen zijn erg groot. Dat wijst erop dat beleid en instituties decisief zijn en het verschil kunnen maken. Tegelijk zien we echter dat ook in de Lage Landen - daar waar de ongelijkheden *niet* zijn toegenomen – de kwetsbaarheid aan de onderkant van de samenleving toeneemt.

### 2.1 *De ongelijkheden zijn nergens nog afgenomen, en dat is op zich al verontrustend*

Laten we beginnen met één feit waarover weinig discussie kan bestaan: in de rijke en ontwikkelde welvaartsstaten zijn sedert de 80'er jaren de ongelijkheden (net zo min als de relatieve inkomensarmoede onder de bevolking op actieve leeftijd) *nergens* nog noemenswaardig teruggedrongen, ook niet bij ons. Deze stand-still markeert een duidelijke breuk met het verleden. Dat is op zich al verontrustend: we spreken immers over een lange periode waarin de tewerkstelling, de scholarisatie en de inkomens voortdurend zijn gestegen en de sociale overheidsuitgaven hoog bleven. *Prima facie* zijn dit sterke egaliserende factoren, vaak ook gebruikt in de politieke retoriek: “Je moet eerst de taart bakken, vooraleer je hem kan verdelen”; “Jobs, jobs, jobs zijn de beste remedie tegen armoede” ; “ Sterker uit de storm: investeren in mensen en kennis ” <sup>8</sup> en “ De taart verdelen helpt hem bakken ” <sup>9</sup>. Welnu, de taart werd voortdurend groter, er zijn nog nooit zoveel werkenden geweest als nu , het niveau van sociale overheidsuitgaven (en de belastingen die daartoe dienen) is hoog gebleven en de scholingsgraad van de bevolking is sterk gestegen. Tegen deze achtergrond is de vaststelling dat de ongelijkheden nergens nog zijn afgenomen verontrustend. Wanneer het effect van deze krachten zal zijn uitgewerkt – door het uitdoven van de groei van de tewerkstelling, door de limieten aan de stijging van de scholariteit van de bevolking en doordat de sociale overheidsuitgaven in toenemende mate zullen moeten worden ingezet voor pensioenen,

---

<sup>8</sup>Dit is de titel van een rapport van de Nederlandse Rijksoverheid, 2019

<sup>9</sup> <http://www.poliargus.be/nieuwe-oeso-studie-de-taart-verdelen-helpt-hem-te-bakken>

gezondheidszorgen en ecologisch beleid – valt immers te vrezen dat ook in landen waar tot op vandaag stabiliteit heerst de ongelijkheden in de toekomst zullen beginnen stijgen.

## **2.2 Er zijn grote verschillen tussen landen**

Op de golven van de ongelijkheid varen welvaartsstaten verschillende routes. In de meeste landen neemt de ongelijkheid in meerdere of mindere mate toe, in andere helemaal niet. In enkele Europese landen – waaronder België, Frankrijk en Nederland – was er de voorbije decennia geen sprake van globaal groeiende ongelijkheden

(zie onderstaande figuur ontleent aan de OESO)<sup>10</sup>. Het beeld was er vooral één van stabiliteit<sup>11</sup>. In Duitsland suggereert de evolutie van de ongelijkheidsmaatstaf van Gini een duidelijk, zij het matig, U-vormig verloop: de ongelijkheid is licht afgenomen in de eerste helft van de vorige eeuw en is sedert het begin van 80'er jaren aan een opmars bezig. Maar, in 2010 was de Gini-coëfficiënt er niet veel hoger dan in 1970 (Milanovic, 2017)<sup>12</sup>. De magische waarde van .30 werd er – net zoals in de andere landen behorend tot het Rijnlandmodel – doorheen de ganse periode nooit overschreden. De grafiek voor Nederland (Milanovic, 2017: 98) laat nog een ander verloop zien: de egalisering tussen de Eerste Wereldoorlog en 1982 is zeer fors waarna er een lange periode van stabiliteit optreedt<sup>13</sup>. Ook in België en Frankrijk zien we sedert de 80'er jaren geen toename van de ongelijkheid<sup>14</sup>. Dit beeld contrasteert sterk met de trends in de VS en het VK waar de ongelijkheden sterk zijn beginnen toenemen tijdens de Thatcher en Reagan jaren en waar de gini-coëfficiënten structureel boven de waarde van .40 liggen. Ook in de Scandinavische landen zijn de ongelijkheden substantieel toegenomen: in deze landen was de opwaartse trend duidelijk verbonden met beleidskeuzen die de herverdelende capaciteit van de welvaartsstaat hebben aangetast<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> In sommige andere landen bleef de groei van de ongelijkheid zeer beperkt, zie bijvoorbeeld Australië, Canada en Hongarije. Duitsland wijkt af van dit patroon: de éénmaking in 1990 was een belangrijke factor net als de stijging van de loonongelijkheid in de periode die daarop volgde.

<sup>11</sup> Zie voor de evolutie van de ongelijkheid in individuele landen de studies en rapporten van de OESO en het boek van Salverda et al., 2014.

<sup>12</sup> De vergelijking tussen beide momenten is moeilijk vanwege de één making in 1999.

<sup>13</sup> Hoewel de meest recente OECD gegevens op een toename wijzen in de jaren 2013-2015.

<sup>14</sup> Zie <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>

<sup>15</sup> Zie voor de beleidsontwikkelingen in Zweden Palme, 2017 (te verschijnen); Cantillon en Vandenbroucke, 2014; Salverda et al., 2014 .

Er zijn ook grote verschillen in het *niveau* van de ongelijkheid. De Gini in de VS en het VK van de 30'er jaren was gelijk aan .50; vandaag bedraagt hij .40. In deze landen dreigt de actuele Gini-coëfficiënt te evolueren naar het hoge niveau van voor de oorlog. Maar de grafieken voor Spanje, Italië, Nederland en Duitsland laten een heel ander beeld zien: in deze landen is de huidige waarde van de Gini (ongeveer .30) even hoog als tijdens de bloeijaren van het kapitalisme. In de jaren voor de Wereldoorlogen lagen de waarden er gespreid van een hoge .52 in Spanje, .44 in Italië en een relatief lage .30 in Duitsland en in Nederland.

### **2.3 In België en Nederland hield het Rijnlandmodel stand**

De vergelijkende studie van welvaartsstaten leert dat beleid en instituties een belangrijke rol spelen in de vorming van de inkomensverdeling. Reeds in de jaren 60 onderscheidde Titmuss drie verschillende soorten welvaartsstaten<sup>16</sup>: in de liberale welvaartsstaten (VS en VK) is de markt dominant en zijn de sociale correcties beperkt; de landen van het corporatistische type op het Europese continent (België, Frankrijk, Duitsland...) kennen een belangrijke sociale herverdeling, vooral middels sociale verzekeringen en collectieve goederen en diensten; het sociaaldemocratische type in de Scandinavische landen wordt gekenmerkt door universele voorzieningen en een actief beleid ten aanzien van arbeidsparticipatie. Met deze onderscheiden 'architecturen' en bijhorende niveaus van publieke overheidsuitgaven gaan ook grote verschillen samen in de spreiding van de inkomens: traditioneel is de ongelijkheid het laagst in de Scandinavische landen en het hoogst in de liberale welvaartsstaten.

Veertig jaar na de opkomst van de nieuwe ongelijkheidsgolf bestaan Titmuss' s grondtypes nog altijd: in de VS en het VK ligt de Gini-coëfficiënt ruim boven de waarde van .35; ondanks belangrijke stijgingen blijven de waarden in de Scandinavische landen onder .27 terwijl in de landen van het Rijnlandmodel de waarden gespreid liggen tussen .27 in Oostenrijk en België, .29 in Frankrijk en Duitsland en .30 in Nederland. Deze verschillen houden verband met het niveau van de sociale overheidsuitgaven. De publieke sociale uitgaven zijn in de VS meer dan anderhalf keer lager dan bijvoorbeeld in België, Denemarken en Frankrijk<sup>17</sup>. De sterke samenhang tussen de omvang van de welvaartsstaat (gemeten aan de hand van het niveau

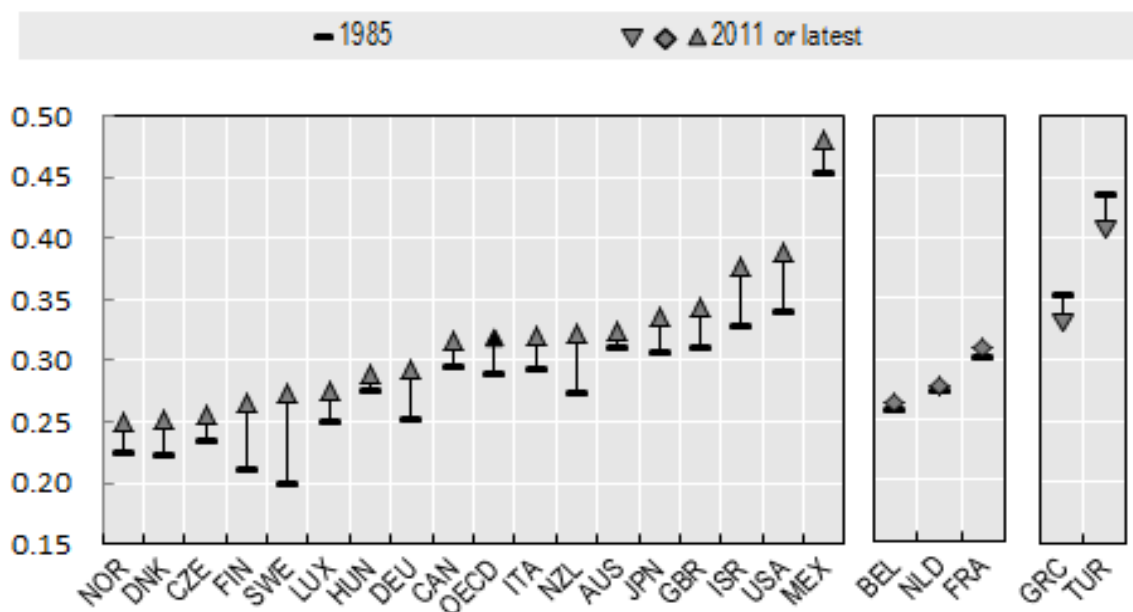
---

<sup>16</sup> Later overgenomen en empirisch onderbouwd door Esping-Andersen, 1990.

<sup>17</sup> In deze grafiek gebruiken we de totale bruto publieke uitgaven. Door de uitgaven uit te drukken in netto termen (dat wil zeggen door rekening te houden met belastingen die geheven worden op sociale voordelen) wijzigt dit beeld enigszins maar niet ten gronde.

van de sociale overheidsuitgaven), de inkomensongelijkheid<sup>18</sup> en de omvang van de armoede is zeer robuust in tijd en ruimte: hogere sociale overheidsuitgaven gaan gepaard met minder ongelijkheid en lagere armoede, en omgekeerd. Al moet hieraan worden toegevoegd dat deze samenhang vandaag minder sterk lijkt te worden. Meer en meer wordt de *progressiviteit* van de uitgaven (dat wil zeggen de herverdelende kracht van de sociale uitgaven) een doorslaggevende factor. Dat hangt samen met de ongelijkheidsgolf: als de grondstroom ongelijker wordt moeten de corrigerende sociale uitgaven ofwel stijgen (en dat is in de meeste landen geen optie vanwege het reeds zeer hoge bereikte niveau) ofwel progressiever worden.

**Figuur 3** *Income inequality increased in most, but not all OECD countries : Gini-coefficients of income inequality, mid-1980s and 2011/12*



Bron : OECD Income Distribution Database (IDD).

<sup>18</sup> Dit verband is uitgebreid gedocumenteerd, zie onder meer Atkinson, 2015.

## 2.4 De nieuwe welvaartsstaat<sup>19</sup>

De welvaartsstaat heeft zich aangepast. In de meeste landen is hij niet teruggetreden: over het algemeen is het niveau van sociale overheidsuitgaven niet verminderd<sup>20</sup>, integendeel. Hoewel vooral in de jaren 90 een neerwaartse druk te zien was op de uitkeringen voor werkloze gezinnen (zie verder) bleef ook de sociale zekerheid globaal overeind<sup>21</sup>.

Welvaartsstaten toonden zich ook wendbaar: ze werden ‘actiever’, de nadruk verlegde zich van louter ‘beschermen en verzekeren’ naar investeren in menselijk kapitaal, ‘empowerment’ en meer zelfredzaamheid (zie Esping-Andersen et.al. , 2002 en Hemerijck, 2013 en 2017). De beleidsaandacht verschoof van ‘bescherming’ naar ‘activering’ – het voorbereiden van mensen voor de nieuwe arbeidsmarkt<sup>22</sup> – en van transfers naar diensten (bijvoorbeeld van de kinderbijlagen - die een duidelijke waardevermindering kenden - naar kinderopvang). Lage lonen werden van langsom meer aangevuld met belastingkredieten (eerst in de Angelsaksische wereld en nu ook in Europa ); laagproductieve arbeid wordt via allerhande alternatieve wegen gesubsidieerd (bij ons onder meer met de dienstencheques en, meer algemeen, middels massieve lastenverlagingen<sup>23</sup>); er wordt in groeiende mate een beroep gedaan op bijkomende financiering (vooral uit indirecte belastingen) terwijl moeizaam gezocht wordt naar wegen om de vermogens te betrekken in het herverdelingsproces.

We weten niet of de sociale overheidsuitgaven en hun financieringswijze per saldo nu meer of minder herverdelend zijn geworden. Deze kwestie moet daarom hoog op de onderzoek agenda blijven. De vraag is complex en er zijn onvoldoende gegevens om ze te beantwoorden. Enerzijds stond het beleid zowel aan de kant van de uitkeringen als aan die van de inkomsten vaak (maar zeker niet altijd) in het teken van meer progressiviteit en dus meer herverdeling

---

<sup>19</sup> Naar de titel van het boek onder redactie van Esping-Andersen “Why we need a new welfare state” (Esping-Andersen, 2002).

<sup>20</sup> De Scandinavische landen, met name Zweden, zijn een uitzondering, al blijft het niveau van sociale overheidsuitgaven er hoog.

<sup>21</sup> Zie de evolutie van de sociale uitkeringen in Cantillon, 2017.

<sup>22</sup> Zie daarover onder meer Hemerijck, 2013 en 2017.

<sup>23</sup> De loonsubsidies zijn in de periode 1995-2011 geëvolueerd van eerder marginaal en gericht op de non-profitdiensten, handarbeiders en exportgerichte sectoren naar dominerend en algemeen gebruikt. Volgens een studie van de Expertengroep “Concurrentievermogen en Werkgelegenheid” is tussen 1995 en 2011 de macro-economische impact van deze maatregelen (loonsubsidies en werkgeversbijdrageverminderingen) verviervoudigd: van 1,15 procent naar 5,75 procent van de arbeidskosten voor lastenverlagingen.

(zie Decoster et.al ,2015). Het activerende beleid zorgde ook voor een toename van het aantal mensen aan het werk en, derhalve, voor een vermindering van de ‘pre-transfer’ armoede. Anderzijds werd de sociale bescherming strenger voor mensen aan de onderkant van de samenleving met meer sancties en vaak ook lagere uitkeringen als gevolg. De ‘nieuwe uitgaven’ komen dan weer de werkrijkere gezinnen in hogere inkomensgroepen meer ten goede dan de lagere. De veranderingen in het uiteindelijke nettoresultaat kennen we niet.

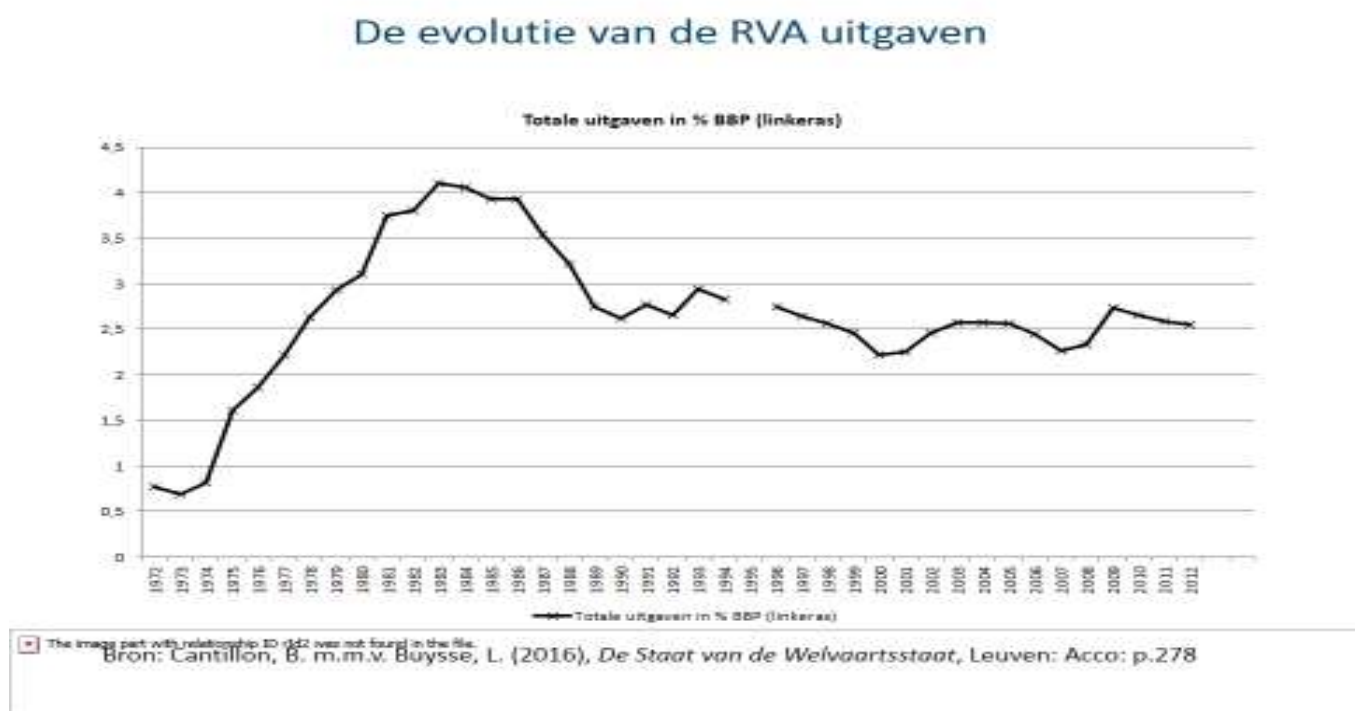
Er zijn bovendien ook ‘tweede-orde effecten’ in het geding die nog moeilijker in kaart te brengen zijn. De sociale uitgaven beïnvloeden immers ook de primaire inkomensverdeling (de zogenaamde ‘predistributie’): in positieve zin wanneer bijvoorbeeld de werkloosheidsuitkeringen mensen de kans geven om uit te kijken naar een gepaste job waardoor ze na een werkloosheidsperiode kunnen opschuiven in de verdeling of wanneer een werkarm gezin zijn werkintensiteit kan verhogen door het aanbod aan kinderopvang of, in negatieve zin, wanneer bijvoorbeeld de werkloosheidsuitkeringen mensen ervan weerhouden om naar een gepaste job te zoeken waardoor ze langer werkloos zullen blijven.

Tot slot moet ook in gedachten worden gehouden dat de effecten van sociale interventies kunnen verschillen al naargelang het tijdsperspectief dat men in acht neemt. Sociale uitgaven hebben vaak een impact die pas op de langere termijn zichtbaar wordt. Daardoor kan een beoordeling op basis van de verdeling van de uitgaven op één bepaald moment misleidend zijn. Als bijvoorbeeld de uitgaven voor de kinderopvang de ontwikkelingskansen voor kinderen uit meer of minder bevoorrechte milieus verbeteren, zal dat pas later, in de inkomensverdeling van de volgende generatie, zichtbaar worden.

Ondanks deze onzekerheden mogen we er toch van uitgaan dat *de welvaartsstaat in België wellicht niet is teruggetreden maar eerder harder en vooral ook anders – minder ‘beschermend’ en meer ‘activerend’ – is beginnen werken*. De sociale overheidsuitgaven maken meer dan vroeger mensen klaar voor de nieuwe economie, ze ondersteunen de tewerkstellingscreatie en helpen gezinnen om economische activiteiten in balans te brengen met gezin en zorg. Mede daardoor is het niveau van de uitgaven voor de actieve bevolking hoog gebleven en vertoonde zelfs een opwaartse trend. Onderstaande grafiek illustreert deze evolutie met de uitgaven van RVA: na de forse besparingen in het begin van de jaren ‘80 stagneerden de uitgaven over de conjunctuurgolven heen rond 2,5% van het BBP. De

daling van de werkloosheidsuitkeringen (en later van de brugpensioenen) werd gecompenseerd door de stijging van de uitgaven voor loopbaanonderbreking, tijdskrediet en dienstencheques. Daarnaast waren er ook ‘onzichtbare’ kostenstijgingen onder de vorm van lastenverlagingen. Deze zijn in de periode 1995-2011 geëvolueerd van eerder marginaal en gericht op de non-profitdiensten, handarbeiders en exportgerichte sectoren naar dominerend en algemeen gebruikt. Volgens een studie van de Expertengroep “Concurrentievermogen en Werkgelegenheid” is tussen 1995 en 2011 de macro economische impact van deze maatregelen (loonsubsidies en werkgeversbijdrageverminderingen) verviervoudigd: van 1,15 procent naar 5,75 procent van de arbeidskosten voor lastenverlagingen. De uitgaven die gepaard gaan met de vermindering van de lasten voor werknemers zijn een stuk minder groot dan de tegemoetkomingen in de werkgeverslasten. Ook deze uitgaven zijn niettemin sterk toegenomen doorheen de jaren<sup>24</sup>.

**Figuur 4: De evolutie van de uitgaven van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorzieningen, 1972-2012**



<sup>24</sup> Tot naar schatting 750 miljoen euro in 2015 (berekeningen Centrum voor Sociaal Beleid Hermand Deleeck, Dieter Vandellannoote op basis van EUROMOD).



Zoals gezegd, is de uitkomst van deze beleidsomslag in termen van ongelijkheid ambigue: in de mate dat de nieuwe sociale overheidsuitgaven vooral toevloeien naar werkende gezinnen hebben ze een averechtse herverdelende werking (denk aan het Mattheuseffect in het systeem van de dienstencheques); in de mate dat ze mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt aan werk helpen (bijvoorbeeld door diezelfde dienstencheques) kunnen ze (afhankelijk van de gevolgde strategie) herverdelend zijn<sup>25</sup>. Vandaar het belang van een gebalanceerde aanpak: sociale verzekeringen, kinderbijlagen, progressieve belastingen en een adequate sociale vloer blijven de pijlers waarop ‘activerende welvaartsstaten’ moeten rusten. De ongelijkheidscurves geven redenen om te geloven dat de Lage Landen (en Nederland meer dan België) dat evenwicht beter hebben weten te bewaken dan de liberale en sociaaldemocratische landen.

*Samengevat : Nederland en België bieden tot op vandaag weerstand aan de ongelijkheidsgolf ( en Nederland lijkt het beter te doen dan België<sup>26</sup> ). De Belgische welvaartsstaat en de Nederlandse verzorgingsstaat zijn niet teruggetreden , ze steunen op sociale verzekeringen, relatief hoge minimumlonen, een sterk sociaal overleg, universele collectieve goederen en diensten die decentraal worden aangeboden door een ruim netwerk aan publieke en private sociale organisaties.*

### **3. De onderkant staat overal onder druk**

In de hedendaagse literatuur over ongelijkheden speelt de middenklasse<sup>27</sup> een prominente rol (zie Vaughan-Whitehead et al., 2017). In vele landen is gedurende de voorbije decennia het inkomen van de middenklasse in het rijke Westen niet of nauwelijks toegenomen. Voor veel waarnemers gaat van de ‘val’ of de ‘uitholling’ van de middenklasse een groot gevaar uit voor de democratie en voor werking van de welvaartsstaat. Daarmee echoën zij een algemeen gevoel in de samenleving waar ook de media graag en gretig op ingaan. Maar is het wel zo dat de middenklasse altijd en overal de grote verliezer is van de globalisering en de technologische vooruitgang?

Hoewel er wel degelijk sprake lijkt te zijn van een ‘uitholling’ van de middenklasse in vele landen tonen verfijnde landen analyses aan dat de welstand van de middenklasse op sommige

---

<sup>25</sup> Zie daarover Cantillon, 2011 en de literatuur over de Mattheuseffecten van nieuwe sociale overheidsuitgaven.

<sup>26</sup> We kunnen hier niet verder ingaan op deze kwestie, zie daarover Vandenbroucke, 2017.

<sup>27</sup> Het begrip ‘middenklasse’ is niet onproblematisch. Ik gebruik het verder in de betekenis van de gezinnen die zich met een zekere bandbreedte rond de mediaan bevinden.

plaatsen (waaronder België en Nederland) behoorlijk goed heeft stand gehouden<sup>28</sup>. Ook dat wordt in de literatuur telkens opnieuw in verband gebracht met de instituties van de welvaartsstaat, in het bijzonder de uitgebreide systemen van sociale verzekeringen<sup>29</sup>.

De 'squeezing middle class' lijkt dus vooralsnog in de eerste plaats (hoewel zeker niet uitsluitend) een Angelsaksisch probleem te zijn samenhangend met de gestegen ongelijkheden aldaar. In België en sommige andere Europese landen lijkt het probleem niet in de eerste plaats bij de middenklasse te liggen. Hier moet de aandacht veeleer gaan naar wat er zich afspeelt aan de *onderkant* van de samenleving. De stabiliteit van de Gini-coëfficiënten verhult immers krachten die de bestaanszekerheid van mensen met een lage scholing en een zwakke sociale achtergrond bedreigen.

### **3.1 Groeiende bestaansonzekerheid bij werkloze gezinnen, ook in de Lage Landen**

De mensen aan de onderkant van de samenleving dragen de grootste gevolgen van de ongelijkheidsgolf. Binnen de grote diversiteit aan ongelijkheidstrends lijkt er op twee punten sprake te zijn van ontwikkelingen die in alle landen in meerdere of mindere mate gelden: ten eerste, het feit dat nergens nog vooruitgang is geboekt op het vlak van de bestrijding van ongelijkheden en armoede, ook niet in de goede jaren voor de grote financiële crisis (reeds hoger vernoemd); ten tweede, de toenemende druk op werkloze gezinnen op actieve leeftijd. Globaal mag de ongelijkheid en de armoede<sup>30</sup> in België en Nederland dan niet zijn toegenomen, de contrasten in het algemene beeld werden wel scherper. De bestaansonzekerheid bij laaggeschoolde mensen op actieve leeftijd, mensen met een

---

<sup>28</sup> De Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid kwam recent tot volgende besluit: "Anders dan vaak wordt beweerd is in Nederland geen sprake van een 'val' of 'uitholling' van de middenklasse."

<sup>29</sup> Wel is het zo dat de middenklasse wellicht een groeiende onzekerheid voelt. We citeren uit een treffend en genuanceerd rapport van de Nederlandse Raad voor het Regeringsbeleid: "In tegenspraak tot veel verontrustende verhalen is er geen sprake van dat het middensegment van de Nederlandse samenleving wordt uitgehold of in verval is geraakt. Middengroepen weten in meerderheid hun positie te handhaven en sociale daling te voorkomen. Dat doen zij door harder te werken in meer onzekere omstandigheden. Zij hebben vaker twee inkomens nodig, moeten rekening houden met de flexibiliteit en tijdelijkheid van werk, dienen werk en zorgtaken te combineren, en meer zelfredzaamheid aan de dag te leggen om risico's het hoofd te bieden. Dit alles gaat gepaard met toenemende gevoelens van onzekerheid. Ook is er het gevoel dat de overheid te weinig doet voor het midden." (Engbersen, Kremer en Went, 2017: 15).

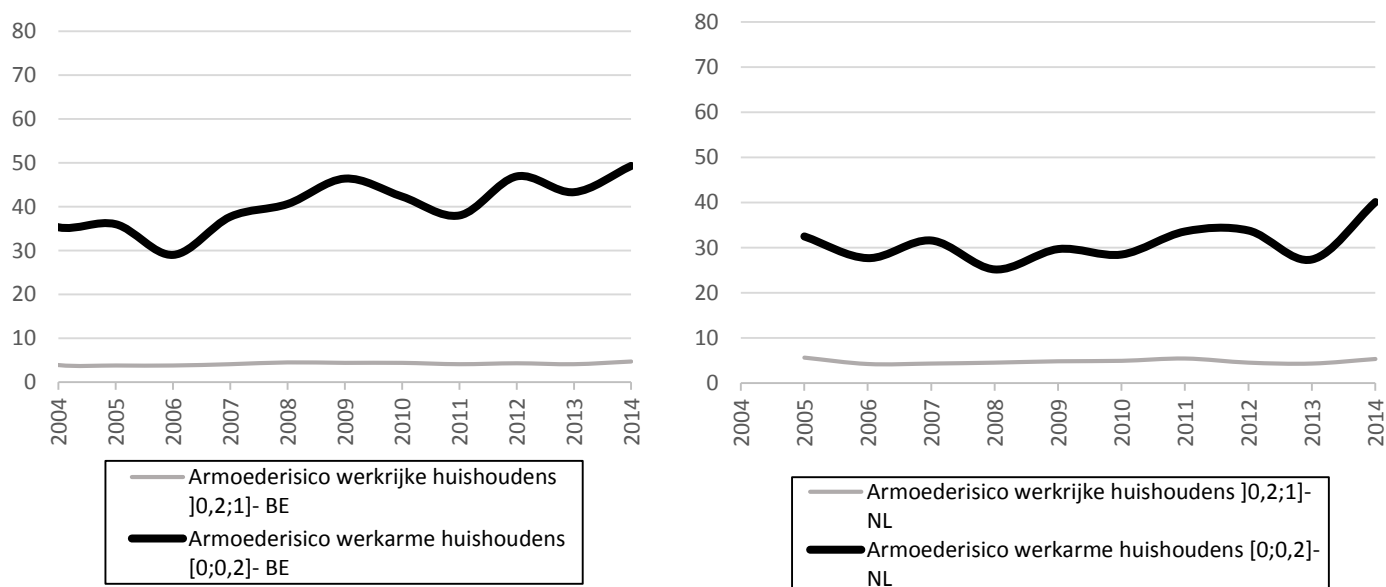
<sup>30</sup> Ik gebruik het begrip armoede hier in de betekenis van 'relatieve inkomensarmoede' gemeten als de individuen in een samenleving die moeten rondkomen met een inkomen dat lager is dan 60% van het gestandaardiseerde inkomen. Armoede – zo gedefinieerd – correleert zeer sterk met ongelijkheid.

migratieachtergrond, werklozen, gezinnen met een lage werkintensiteit en hun kinderen is sedert de 80'er jaren gestaag toegenomen (in België meer dan in Nederland).

Onderstaande grafiek laat de evolutie zien van het armoederisico naar werkintensiteit.

Daaruit blijkt in België de groeiende bestaansonzekerheid bij mensen die het meest afhankelijk zijn van de welvaartsstaat. Het gaat hier om een langdurige trend<sup>31</sup> die samenhangt met de evolutie van de werkloosheidsuitkeringen, de bijstand en van de lage lonen (getoond in figuur 1). In Nederland is de trend veel minder uitgesproken (mogelijk vanwege het groter aandeel alleenwonende studenten vergeleken met België maar hier spelen ook de hogere bijstandsuitkeringen en de betere verdeling van jobs een rol). In het recentere verleden zien we echter ook daar een opwaartse trend.

**Figuur 5** *Het aandeel werkarme en werkrijke huishoudens en hun armoederisico, België en Nederland, 2004-2014.*



**Noot:** Armoederisico gemeten met de Europese armoedegrens, d.w.z. 60% van het gestandaardiseerde inkomen

<sup>31</sup> We citeren uit een studie van 1999, waarin een analyse werd gemaakt van de veranderingen in armoede en doelmatigheid van de sociale zekerheid voor de periode 1985-1997: "De meest significante stijgingen van de armoede deden zich voor in traditionele risicocategorieën, inz. vreemdelingen, werklozen en arbeidsongeschikte gezinshoofden, gezinnen met een laaggeschoold gezinshoofd, ééninkomensgezinnen en huurders. Omgekeerd registreren we bij lage risicogroepen weinig verandering. Bij werkenden en meerinkomensgezinnen was zelfs sprake van een daling van hun – overigens zeer lage – armoederisico. De indicatorenreeksen laten derhalve een verscherping vermoeden van de traditionele breuklijnen tussen gezinnen met een arbeidsinkomen en gezinnen die van een vervangingsinkomen moeten rondkomen... De doelmatigheid van vervangingsinkomens voor uitkeringstrekkers op actieve leeftijd is afgenomen. Dit geldt in het bijzonder voor de werkloosheidsuitkeringen" (Cantillon et al., 1999).

Bron: Labour Force Survey data, berekeningen door Vincent Corluy en Eurostat, 2017.

### **3.2 De onderliggende krachten**

De groeiende kwetsbaarheid van mensen aan de onderkant van de samenleving houdt verband met de inegalitaire krachten die in het eerste deel van deze bijdrage werden uiteengezet: de druk op lager geschoolden, het achterblijven van lage lonen, individualisering, homogamie en het “endogene” beleid<sup>32</sup> dat daar noodzakelijkerwijze op geënt was (bv. de loonmatiging en de druk op de uitkeringen van werklozen om werkloosheidsvallen te vermijden). Tot op vandaag werden deze trends op populatieniveau geneutraliseerd door het groeiend aantal mensen (lees: hoger geschoolde vrouwen) aan het werk, de stijging van het algehele onderwijsniveau van de bevolking en de sociale zekerheid die de middenklasse heeft beschermd.

De inegalitaire krachten zetten de sociale zekerheid onder druk. Dit systeem berust immers op economische wederkerigheid: mensen bouwen rechten op middels arbeidsprestaties. Wanneer echter een deel van de bevolking “economisch overbodig” wordt en zorgarbeid niet langer opgevangen wordt door de gezinssolidariteit stelt er zich een probleem bij het gebruik van deze techniek. Dat is de reden waarom de werkloosheidsverzekeringen meer conditioneel en minder genereus zijn geworden en een groeiend aandeel werklozen terugvalt op de bijstand<sup>33</sup>. De voortdurende toename van het aantal mensen in de bijstand wijst erop dat de techniek van de sociale verzekeringen vandaag minder in staat is om tegemoet te komen aan behoeftesituaties dan in het verleden (Dewilde et.al. 2017). Het ultieme signaal voor het falen van de welvaartsstaat is de gestage groei van de voedselbanken.

---

<sup>32</sup> Milanovic introduceert in Wereldwijde Ongelijkheden de notie van ‘endogeen beleid’, dat wil zeggen beleid dat noodzakelijkerwijze voortvloeit uit economische transformaties.

---

*De voedselbank : kanarie in de welvaartsstaat*

---

Belgische Federatie van Voedselbanken (2017)

heeft aan 157.151 minderbedeelden voedselpakketten uitgedeeld

via 626 caritatieve verenigingen en de hulp van vele vrijwilligers

---

De sociale zekerheid staat nog om een tweede reden onder druk: de financiering van sociale verzekeringen berust grotendeels op de factor arbeid waarvan het aandeel in het nationaal inkomen structureel is afgenomen. Daardoor wordt de financieringsbasis smaller wat nog werd versterkt door lastenverlagingen. Omdat de laagste lonen bovendien ontoereikend zijn geworden voor veel gezinnen kunnen ze niet langer de opbouw van ‘onrechtstreekse lonen’ (pensioenen en andere uitkeringen van de sociale zekerheid) voeden. Vandaar de sterke vermindering van bijdragen op lage lonen. Dit alles veroorzaakt barsten in het beleidsparadigma waarop de sociale verzekering is gestoeld, namelijk wederkerigheid middels arbeidsprestatie<sup>34</sup>. Alleen de creatie van kwaliteitsvolle jobs voor mensen aan de onderkant – bijvoorbeeld in de zorgsector en in de sociale economie – kan mensen die aan de rand staan van de arbeidsmarkt voldoende bescherming bieden en uit de armoede houden.

### ***3.3 De structurele ontoereikendheid van de sociale minima en de netto kost van banen : twee ongemakkelijke waarheden***

Het optillen van de sociale minima tot aan de Europese armoedegrens kost naar schatting meer dan 3% van het beschikbare inkomen van alle gezinnen (Collado et.al. 2017). De helft daarvan dient zuiver om de minima op te hogen. De andere helft is nodig om de afstand tussen het leefloon en de lage lonen constant te houden (om werkloosheidsvallen te vermijden). Indien men niet alleen bekommerd is om werkloosheidsvallen maar ook om de geringe verdienste van bijkomende uren werk hogerop de inkomensverdeling dan is de kostprijs van een adequaat sociaal minimum nog vele malen groter. Het zou natuurlijk nog beter zijn

---

<sup>34</sup> Cantillon en Van Mechelen (2013).

indien meer mensen die nu van een uitkering leven aan het werk zouden kunnen. Maar, ook jobs voor lager geschoolden kosten geld. De netto kost van elke job die mogelijk gecreëerd wordt door de taks shift ligt ergens tussen 25.000 euro (volgens de Nationale Bank) en 108.000 euro per jaar (volgens het Planbureau). Marx en Vandelanootte ramen de kostprijs van een dienstenchequebaan op 50.000 euro (Marx en Vandelanootte, 2015).

Deze ongemakkelijke waarheden houden verband met de drijvende krachten van de ongelijkheidsgolf die in sectie 1 van deze bijdrage werden uiteengezet : 1) de groei van het aantal 'werkrijke gezinnen' duwt het mediaan inkomen van de gezinnen (en dus de armoedegrens) naar boven (zie figuur 2) ; 2) door de tragere groei van de lage lonen (zie figuur 1) wordt de afstand tussen minimumlonen en daarvan afgeleide sociale uitkeringen enerzijds en de armoedegrens anderzijds groter en 3) de blijvend lage tewerkstellingsgraden voor laaggeschoolden houden de aandacht voor de gevolgen van werkloosheidsvallen op scherp. Daardoor is het moeilijker geworden om , vooral voor alleenstaande ouders met kinderlasten, de minima tot aan de armoedegrens te brengen.

*Samengevat lijken de Lage Landen ( vooralsnog ? ) te ontsnappen aan de stijging van de ongelijkheden en de 'val' van de middenklasse. Echter, ook in de landen waar de inkomensongelijkheid globaal niet is toegenomen is de druk op de onderkant van de samenleving groter geworden. Voor mensen met een lage scholing is het moeilijk om een plaats te vinden op de arbeidsmarkt; lage lonen en de daarvan afgeleide vervangingsinkomens staan structureel onder druk; deze mechanismen worden versterkt door homogamie, individualisering en tweeverdienerschap terwijl de techniek van de sociale verzekeringen niet is opgewassen tegen risico's die gepaard gaan met 'economische overbodigheid'<sup>35</sup>. De gestage groei van de bijstand en van de voedselbanken en de moeilijkheid om de sociale minima op te trekken tot aan de armoedegrens zijn de 'ongemakkelijke waarheden' die daarvan het gevolg zijn. Zo bekeken moeten ook wij ons ernstige zorgen maken over de ongelijkheidsgolf.*

#### **4. Alle hens aan dek**

Opstuwende ongelijkheden luiden volgens sommige invloedrijke politieke economen en sociologen het einde in van het welvaartskapitalisme. In 'How will Capitalism end?' stelt Wolfgang Streeck (2014) zelfs niet langer de vraag of het kapitalisme zal overleven, alleen het

---

<sup>35</sup> Zie Cantillon en Van Mechelen, 2013.

waarom en het hoe maken deel uit van zijn reflectie. Samengevat komt zijn argument hierop neer: omdat de tegenmacht – de countervailing power – zo verzwakt is, zal het kapitalisme vroeg of laat ten onder gaan aan het zelfversterkende samenspel van sterk vertraagde economische groei, grote publieke en private schulden, groeiende ongelijkheden en het gebrek aan een geloofwaardig alternatief. Milanovic gaat niet zover<sup>36</sup> maar hij vreest wel voor het voortbestaan van het *democratisch* kapitalisme: grotere ongelijkheden leiden naar plutocratie en ze zijn een voedingsbodem voor populisme. Vele waarnemers denken dat de recente politieke ontwikkelingen in de VS en het VK en het opkomend populisme in vele Europese landen daarmee te maken hebben (zie Mudde en Kaltwasser, 2017). Zelfs notoire cultuursociologen (die meer geloof hechten aan culturele factoren dan aan structurele factoren als drijvende krachten voor maatschappelijke veranderingen) zoals Inglehart en Norris (2016) stellen dat populisme samenhangt met sociaaleconomische factoren, al zijn volgens hen de groeiende ongelijkheden zeker niet de enige en misschien zelfs niet de belangrijkste factor.<sup>37</sup> Menig waarnemer heeft de verkiezing van Trump en het Brexit-referendum geïnterpreteerd als revolte van diegenen die het gevoelen hebben dat er onvoldoende voor hen – Trumps ‘vele mannen en vrouwen die we vergeten zijn’<sup>38</sup> – wordt gezorgd. Deze politieke gebeurtenissen vonden plaats in twee van de meest ongelijke landen in het rijke Westen. Is dit de voorbode van de ‘ kwaadaardige krachten’ en het cataclysmen waarvoor Milanovic waarschuwt?

De beleidsingrediënten die nodig zijn om de ongelijkheidsgolf te bestrijden zijn gekend: 1. jobs voor mensen met ‘andere’ vaardigheden dan deze die gevraagd worden door de nieuwe economie; 2. een sterke sociale zekerheid en progressievere belastingen ; 3. een hogere scholingsgraad door nu vooral te investeren in de kansen van kinderen uit lagere sociale groepen en met een migratieachtergrond; 3. de vermogensinkomens mee betrekken in het

---

<sup>36</sup> “Maar aangezien er momenteel geen ideologische alternatieven van betekenis zijn, en aangezien er geen machtige politieke partijen of groeperingen zijn die op alternatieven aansturen, lijkt de hegemonie van het kapitalisme bijkans onaantastbaar.” (Milanovic, 2017: 223).

<sup>37</sup> “It is not an either/or story, for the two sets of changes may reinforce each other in part—but the evidence in this study suggests that it would be a mistake to attribute the rise of populism directly to economic inequality alone. Older birth cohorts and less-educated groups support populist parties and leaders that defend traditional cultural values and emphasize nationalistic and xenophobia appeals, rejecting outsiders, and upholding old-fashioned gender roles. Populists support charismatic leaders, reflecting a deep mistrust of the ‘establishment’ and mainstream parties who are led nowadays by educated elites with progressive cultural views on moral issues” (Inglehart en Norris, 2016). Ook verschillen in politieke systemen spelen een rol.

<sup>38</sup> Dit verwijst naar Trumps overwinningsspeech: “The forgotten men and women of our country will be forgotten no longer”.

herverdelingsproces; 4. Een evenwichtige verdeling van de lasten van de veroudering over de generaties ; 5. een sterk sociaal overleg en 6. convergentie van de inkomens op Europees en mondiaal vlak.

Dit is een uitermate moeilijke politieke agenda. Vaak kijkt men in het maatschappelijke discours en in het gevoerde beleid net de andere kant op. Laten we het hier, bij wijze van voorbeeld, houden bij één sprekend voorbeeld. De maatregel die eind 2017 werd aangekondigd door de Belgische federale regering om tot 500 euro per maand onbelast bij te verdienen klinkt sympathiek, maar zal de sociale zekerheid ontwrichten zonder daarbij één job te creëren voor mensen zonder werk.

Beleid moet zich aanpassen aan veranderende omstandigheden. Dat houdt soms noodzakelijkerwijze ingrepen in die de ongelijkheid versterken in plaats van te corrigeren. Beleidsmakers moesten bijvoorbeeld de vrouwelijke tewerkstelling ondersteunen met nieuwe uitgaven (bijvoorbeeld voor kinderopvang) en er moest gestreefd worden naar een gelijke behandeling van de verschillende nieuwe vormen van samenlevingsverbanden (vandaar in vele landen de decumul in de fiscaliteit). Welnu, de eerstgenoemde uitgaven komen structureel de werkende gezinnen in hogere inkomensgroepen meer ten goede dan werkloze gezinnen aan de onderkant. En de individualisering tast de progressiviteit in de fiscaliteit en in de sociale zekerheid aan omdat niet langer rekening kan worden gehouden met de samengestelde inkomens en de schaalvoordelen op gezinsniveau<sup>39</sup>. Ook de loonmatiging en de lastenverlagingen<sup>40</sup> hebben de herverdelende capaciteit van de welvaartsstaat verzwakt.

Het beleid in sociale markteconomieën vaart op de golven van economische en sociale veranderingen<sup>41</sup>. Auteurs zoals Milanovic zijn daarom sceptisch over de mogelijkheden om adequaat te reageren tegen de ongelijkheidsgolf: “Institutions and policies work within what economics allows: they are, if one wishes to use this term, “endogenous”, that is, largely

---

<sup>39</sup> Zie daarover meer in Cantillon, 2017: 210 en verder.

<sup>40</sup> De loonsubsidies zijn in België in de periode 1995-2011 geëvolueerd van eerder marginaal en gericht op de non-profit diensten, handarbeiders en exportgerichte sectoren naar dominerend en algemeen gebruikt (Cantillon, 2017).

<sup>41</sup> De lezer van De Gids op Maatschappelijk Gebied zal dit misschien niet zo graag lezen, maar op de lange termijn en vanuit een macrosociaal gezichtspunt is de groei van de na-oorlogse verzorgingsstaat meer toe te schrijven aan de evolutie van de economische en maatschappelijke structuren (de groei, de salarieringen, de scholarisatie van de beroepsbevolking; de veroudering; de veranderende gezinsstructuur; de emancipatie van de vrouw; en de technologische ontwikkelingen vooral in de sfeer van de gezondheidszorgen en de innovatie) dan aan de ideologische overtuigingen van politieke regimes. Deze gedachte is ook prominent in het werk van Wilensky over de ontwikkeling van de naoorlogse welvaartsstaat (Wilensky, 1975).



dependent on income level, and they can only vary within what income permits” (Milanovic, 2016, p.73). Maar “endogeen beleid” hoeft niet altijd in de richting van grotere ongelijkheden te gaan. De actieve welvaartsstaat, de focus op meer tewerkstelling, het versterken van de productieve vaardigheden van burgers middels scholing en vorming moeten ook gezien worden als endogene beleidsantwoorden op de nieuwe economie en samenleving<sup>42</sup>. De herverdelingseffecten ervan zijn ambigue (onder meer afhankelijk van de wijze van implementatie) maar ze zijn zeker niet eenduidig ongelijkheid bevorderend (zie Cantillon en Vandenbroucke, 2014). Ook de – toegegeven erg – moeizame zoektocht naar manieren om vermogens meer te belasten<sup>43</sup> kan begrepen worden als ‘endogeen beleid’: deze legt zich immers *noodzakelijkerwijze* op wanneer het aandeel van de arbeidsinkomens afneemt en de overheidsuitgaven stijgen onder meer vanwege de steeds verdere ontwikkeling van de medische technologie. Herverdelingsbeleid kan bovendien ook nodig zijn voor de economische dynamiek. Het is geen toeval dat beleidsmakers in vele landen in een eerste reactie op de crisis beslisten om de werkloosheidsverzekering genereuzer te maken (zie Marchal en Marx, 2017) en dat Griekenland uitgerekend in een situatie van diepe crisis eindelijk werk maakte van een sociaal minimuminkomen. Het inzicht dat ‘endogeen beleid’ niet *per se* inegalitair hoeft te zijn roept een meer optimistisch beeld op over wat het beleid kan doen in de strijd tegen de golf van ongelijkheid. De vraag is hoe een politiek draagvlak kan gecreëerd worden om de herverdelende capaciteit van de welvaartsstaat hoog te houden en te versterken. Bovendien heeft onderzoek ons geleerd dat in verschillende Europese landen het beleid *de facto* in de richting van meer herverdeling is gegaan. Voor ons land werd dit overtuigend aangetoond in het uitstekende onderzoek van Decoster et.al. ( 2014 ). Het beleid heeft dus wel degelijk vrijheidsgraden.

*Samengevat : de beleidsingrediënten die nodig zijn om de ongelijkheidsgolf te bestrijden zijn gekend :*

- 1. jobs voor mensen met ‘andere’ vaardigheden dan deze die gevraagd worden door de nieuwe economie;*
- 2. een sterke sociale zekerheid en progressievere belastingen ;*
- 3. een hogere scholingsgraad door nu vooral te investeren in de kansen van kinderen uit lagere sociale groepen en nieuwkomers ;*
- 3. de vermogensinkomens mee betrekken in het herverdelingsproces;*
- 4. een sterk sociaal overleg en*
- 5. convergentie van de inkomens op Europees en mondiaal vlak.*

<sup>42</sup> Zie onder meer Cantillon, 2011 en Cantillon en Vandenbroucke, 2014.

<sup>43</sup> Erg moeilijk omdat de opbrengst vaak tegen valt en het gevaar op kapitaalvlucht en verlies aan investeringen is reëel.

## 5. Naar een progressievere welvaartsstaat: vijf redenen om te geloven dat het kan

Als de onderkant van de samenleving in een gevarenzone zit moet de welvaartsstaat harder werken: om de onderwijskansen te verbeteren; om de inkomens van laagverdieners bij te passen; om voor zinvolle jobs te zorgen middels subsidiëring – vooral in de zorgsector – en zo de kwaliteit van de samenleving als geheel te verbeteren; om de bodem van de welvaartsstaat te versterken en op te tillen; om het arme Zuiden te helpen en om de grote ecologische uitdagingen (die een sterke sociale dimensie hebben) te overwinnen. Omdat in de ontwikkelde welvaartsstaten de publieke uitgaven geen stijging meer verdragen bovenop de verouderingskost moeten zowel de uitgaven als de inkomsten *progressiever* worden en de financieringsbasis verruimd (lees: de vermogens moeten meer belast worden).

Er zijn goede redenen om te denken dat dit niet zal gebeuren. Ten eerste, vanwege de aanname dat meer herverdeling haaks staat op de nieuwe economie: de hoge belastingen worden vaak beschouwd als een ontmoediging voor hoger geschoolden om meer uren te werken; minimumlonen worden door sommigen niet langer gezien als bescherming van de zwakkeren maar net als hindernis voor hun tewerkstelling; hetzelfde wordt de sociale zekerheid toegedicht. Ten tweede, omdat politieke partijen bevreesd zijn om met zulke politieke agenda naar de kiezer te trekken (treffend voorbeeld: de discussie naar aanleiding van de hervorming van de Vlaamse, Waalse en Brusselse kinderbijslag over de vraag of een basisinkomen voor elk kind wel de goede optie is<sup>44</sup>).

Waarom moeten we dan toch blijven geloven dat het kan ?

---

<sup>44</sup> Zie Wim Van Lancker in De Standaard van 25 januari 2017

### 5.1 Welbegrepen eigenbelang : België, kijk naar Nederland !

Zoals gezegd zijn bij ons de sociale overheidsuitgaven niet afgenomen, wel integendeel. Er is, globaal genomen en over de lange termijn bezien, geen sprake van een terugtrekkende overheid, zeker niet ten nadele van de middenklasse. Dat heeft veel te maken met het gegeven dat de zogenaamde ‘nieuwe’ uitgaven niet alleen goed zijn voor de economie maar ook voor diegenen die tot het midden en de top behoren: denk aan de kinderopvang, de systemen van loopbaanonderbreking, de dienstencheques,... Het is waar dat rijke mensen deze diensten zouden kunnen kopen op de private markt. Maar het collectieve aanbod biedt ook voor hen voordelen van efficiëntie en kwaliteitsbewaking. Sociale uitgaven zijn overigens nooit synoniem geweest van ‘herverdeling’: ze zijn zeer ruim gespreid over de ganse inkomensverdeling. Tot op de dag vandaag komt 20% van alle sociale overheidsbestedingen terecht bij de 20% rijkste gezinnen (Verbist en Matsaganis, 2014)<sup>45</sup>.

Dit gegeven biedt kansen: het legt de basis voor legitimiteit in brede lagen van de bevolking maar het laat ook meer progressiviteit toe. Vergelijk met Nederland: het aandeel van de overheidsuitgaven bestemd voor de 20% armste gezinnen bedraagt er 35 % vergeleken met 29% in België. Nederland lijkt dus slimmer om te gaan met de overheidsmiddelen: een meer progressieve welvaartsstaat behoort zeker tot het mogelijke.

Welbegrepen eigenbelang moet ook nog in een andere zin worden begrepen. Armoede, financiële stress en sociale uitsluiting hangen samen met ongezonde levensgewoonten, ziekte, slechte schoolprestaties en opvoedingsproblemen, verkeerde beslissingen in het leven,

---

<sup>45</sup> Wanneer een breed inkomensbegrip wordt gebruikt waarin ook de vermogensinkomens worden meegeteld blijkt de herverdelende werking van belastingen en sociale zekerheid nog beperkter, zo blijkt uit een zeer interessante en belangrijke studie van Kuypers, Figari en Verbist : *“We show that when evaluated against the joint income-wealth framework welfare states across Europe are less redistributive than is considered by the partial income perspective. Interestingly, this is the case for all tax-transfer instruments we consider. This follows on the one hand from the fact that the size of the redistributive instruments is smaller when using the joint income-wealth framework, and the other hand from a lower degree of progressivity. As taxes and benefits are largely income-related, their size is relatively smaller when measured against a living standards concept that is broadened with wealth. Existing wealth taxes are indeed relatively small in size, and thus cannot have a large redistributive impact; this illustrates that wealth considerations are largely absent when designing redistributive instruments. Also progressivity turns out to be lower when moving from the income to the joint income-wealth framework. In particular, personal income taxes and social insurance contributions are not as progressive as they are traditionally thought to be as they are levied on those with the highest labour incomes, which are not necessarily those with the highest wealth”*. ( Kuypers, Figari en Verbist, 2018).

wantrouwen, psychische problemen, criminaliteit enzovoort. Armoede, sociale achterstelling en tegenstelling zijn daarom bedreigend voor de kwaliteit van de samenleving als geheel. Meer nog dan groeiende ongelijkheden *per se* kan het ontstaan van een onderklasse in de samenleving uiteindelijk kwaadaardige krachten tot leven brengen<sup>46</sup>.

## **5.2 De nieuwe economie heeft de welvaartsstaat nodig**

Het is een misvatting om de welvaartsstaat enkel te beschouwen als een soort van 'morele economie', afgedwongen door sociale strijd om mensen te bevrijden van het imperatief van de markt. De welvaartsstaat heeft twee rollen: een sociale én een economische. In de nieuwe economie is de markt zelfs méér afhankelijk geworden van de welvaartsstaat. Voor de oude industriële economie beperkte zijn rol zich hoofdzakelijk tot het stabiliseren van de koopkracht, het aanwakkeren van de tewerkstelling door publieke investeringen en het tot stand brengen van de sociale rust nodig voor de economische productie. De welvaartsstaat van vandaag staat *daarbovenop* in voor het voortbrengen van hoog opgeleide en creatieve werknemers, als bron van technologische innovatie; voor de ondersteuning van gezinnen in hun zorgtaken met het oog op de economische inzetbaarheid van zoveel mogelijk mannelijke en vrouwelijke talenten; voor de vorming en het levenslange leren van mensen die zich voortdurend moeten aanpassen aan de snel veranderende noden van de nieuwe economie; voor het socialiseren van de risico's die verbonden zijn aan technologische innovatie (denk bijvoorbeeld aan de farmaceutische industrie). In *The Entrepreneurial State* toont Mazzucato (2015) aan hoe groot en belangrijk de rol is van de overheid in het maken en creëren van markten. Een goed deel van de technologische innovatie wordt door de welvaartsstaat gefinancierd middels hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Daarmee worden de risico's van innovatie gesocialiseerd (wat overigens maar deels het geval is voor de vruchten ervan). Inzetten op de ontwikkeling van zoveel mogelijk talenten – dat betekent nu: bij kinderen die onderaan de maatschappelijke ladder staan - is meer dan ooit een economische noodzaak. Dat alles veronderstelt – bij gegeven middelen – grotere inspanningen en méér herverdeling: verticaal, van hoge inkomens naar lage inkomens én horizontaal, tussen de verschillende fasen in het leven.

---

<sup>46</sup> Zie daarover Nolan, 2014: in tegenstelling tot de hypothese vooropgesteld door Wilkinson en Pickett, vond men geen aantoonbare verbanden tussen ongelijkheden en maatschappelijke problemen. De negatieve effecten van armoede werd daarentegen wèl bevestigd.

### **5.3 Europese waarden en instellingen**

In Europa zijn de waarden van gelijkheid, broederlijkheid en vrijheid lang gedeeld en juridisch stevig verankerd. Het 'acquis communautaire' zal het moeilijk maken om – zoals voorgesteld door sommigen – van nieuwkomers tweede rang burgers te maken die hogere belastingen moeten betalen en minder kunnen genieten van de voordelen van de welvaartsstaat. En dat is maar goed ook : de Europese sociale ordening vermijdt concurrentie tussen verschillende sociale systemen binnen de grenzen van welvaartsstaten (en dus sociale dumping) en draagt bij tot de integratie van nieuwkomers in de samenleving.

Maar meer samenwerking is een absolute noodzaak (“bittere noodzaak” volgens Frank Vandenbroucke)<sup>47</sup>: er bestaat een spanning tussen het vrije verkeer van Europese burgers enerzijds en de handhaving van nationale welvaartsstaten anderzijds en, meer algemeen, kunnen de krachten die de ongelijkheid opwaarts stuwten niet langer door kleine welvaartsstaten alléén bedwongen worden. Europa moet de weg tonen naar meer internationale samenwerking<sup>48</sup> op het vlak van fiscaliteit, loonvorming en sociaal beleid. De weg is nog lang, maar wie goed kijkt – onder de radar - ziet dat sociale doelstellingen langzaam maar zeker doordringen in het Europese besluitvormingsproces; het Europese semester wordt voorzichtig gesocialiseerd<sup>49</sup> en de recente “Pillar of Social Rights”<sup>50</sup> kan een aanknopingspunt worden om bindende afspraken te maken over sociale doelstellingen, over minimumlonen, over de opbouw van sociale rechten in de platform economie, over een gemeenschappelijke sociale vloer<sup>51</sup>.

### **5.4 Tegenmachten**

In een groeiend aantal publicaties wordt de groei van de ongelijkheden voor een deel toegeschreven aan de teloorgang van de traditionele sociale bewegingen en het sociaal overleg. Vele internationale organisaties (vooral de ILO, de OESO en de Europese Commissie)

---

<sup>47</sup> Zie Frank Vandenbroucke in <https://www.deburen.eu/magazine/2009/video-sociaal-europa-progressieve-utopie-of-bittere-noodzaak>

<sup>48</sup> Ook op dit vlak is Milanovic zeer sceptisch.

<sup>49</sup> Zie Zeitlin, 2014 en Costamagna, 2013.

<sup>50</sup> European Parliament resolution of 19 January 2017 on a European Pillar of Social Rights.

<sup>51</sup> Niet in de betekenis van een onvoorwaardelijk basisinkomen zoals voorgesteld door Van Parijs en Vanderborght, 2017 (zie voor een grondige reflectie daarover Vandenbroucke, 2017).

en intellectuelen (bijvoorbeeld Atkinson in "Inequality. What can be done?", zie ook Guy Cox in het vorige nummer van De Gids op Maatschappelijk Gebied) pleiten daarom zeer terecht voor een versterking van de sociale dialoog. Het beeld van het geïnstitutionaliseerd overleg en consensus staat vandaag onder druk, maar we moeten blijven zien wat er ten gronde achter schuilt. Het belang daarvan kan moeilijk worden overschat. Sociale organisaties zorgen middels hun institutionele betrokkenheid bij het beleid en de uitvoering ervan voor een echte 'countervailing power' tegen sterke marktkrachten die het individuele niveau overspannen. Niet toevallig zijn de inkomensongelijkheden het kleinst in landen met een sterk sociaal overleg. Per slot van rekening steunt dit model op de overtuiging dat ons model van economische en sociale welvaart wenselijk en slechts mogelijk is mits gelijktijdig aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Enerzijds, is er economische groei door de dynamiek van de ondernemingen, ondersteund door sociale uitgaven inzake onder meer gezondheid, vorming en inkomenswaarborging. Anderzijds, mogen de neveneffecten van de sociale bescherming de economische dynamiek niet hinderen. Zulke hinder kan voortkomen uit te hoge lasten op de arbeid, overregulering en gemis aan flexibiliteit, werkloosheidsvallen, misbruik van uitkeringen enzovoort. Deze effecten zijn het grootst aan de beneden zijde van de arbeidsmarkt. Hier stoot het sociaal overleg op moeilijkheden. Aan de ene kant zijn win-winakkoorden mogelijk, maar dan vooral voor de beter opgeleide en productieve arbeidskrachten. Aan de andere kant is het moeilijk geworden om de arbeidsvoorwaarden voor de met werkloosheid bedreigde groep van laaggeschoolden met succes te blijven verdedigen. Hier ligt een grote opgave voor de sociale partners.

We moeten echter ook erkennen dat dit een instelling is die typisch thuishoort in een industriële maatschappij. Vandaar de noodzaak om in de huidige postindustriële context bij het overleg ook andere belangenorganisaties en nieuwe sociale bewegingen te betrekken. De zeer talrijke en snel groeiende kleinschalige organisaties die plaatselijk hun schouders zetten onder allerhande sociale projecten en initiatieven hebben een belangrijke rol te spelen. Zij capteren problemen in de samenleving die niet altijd waarneembaar zijn door individuele politici en de partijen waartoe zij behoren.

Om tegemoet te komen aan behoeften die samenhangen met groeiende ongelijkheden aan de onderkant van de samenleving, zijn in het recentere verleden vele nieuwe, kleinschalige

initiatieven ontstaan. De gedachte dat de welvaartsstaat de liefdadigheid steeds verder zou terugdringen, werd zo snel ingehaald door de tijd. De opkomst en de sterke groei van voedselbanken (en in het kielzog daarvan sociale kruideniers, sociale restaurants, één euro maaltijden,...) is een pijnlijke getuigenis van de gevolgen van de nieuwe ongelijkheidsgolf. Anderzijds getuigen deze initiatieven (vaak gesteund door Europa) van het bestaan van potentieel belangrijke maatschappelijke tegenkrachten die, als ze er in slagen om gehoord te worden, samen met de traditionele sociale organisaties een nieuwe herverdelingsagenda kunnen afdwingen.

### **5.5 Voortschrijdend inzicht**

De ervaring heeft intussen geleerd dat ‘governing by numbers’ (beleid voeren met gekwantificeerde doelstellingen zoals de halvering van de kinderarmoede in Vlaanderen) wel nuttig is om thema’s op de beleidsagenda te houden maar zeker niet voldoende om feitelijke vooruitgang te boeken: de doelstellingen vastgelegd in de Europese 2020 agenda inzake armoedebestrijding zullen niet gehaald worden, net zo min als onze regeringen er in zullen lukken om de sociale minima op te tillen tot aan de Europese armoedegrens. De golf van ongelijkheid indammen doe je niet met het vastleggen van doelstellingen, grote verklaringen en dure woorden alléén. Daarvoor is moedig en inspannend beleid nodig.

Na bijna 20 jaar ‘actieve welvaartsstaat’ is er (niet alleen in België en Vlaanderen) een ‘residu’ van mensen die de weg niet (kunnen) vinden naar de ‘reguliere’ arbeidsmarkt. Flexibilisering, verscherping van controles, lagere uitkeringen en strengere voorwaarden blijken op grenzen te stoten. Dat voortschrijdend inzicht brengt van langsom meer mensen, politieke partijen en sociale organisaties aan het denken over alternatieve modellen, in eigen land en daarbuiten: in Duitsland is het idee gerezen om basisbanen te creëren voor de meer dan 150.000 langdurig werklozen die er moeten rondkomen met een Harz-uitkering die nauwelijks hoger is dan 450 euro per maand; een variëteit op deze gedachte was ook voorwerp van discussie binnen het ACV; verschillende Nederlandse gemeenten experimenteren met alternatieve activeringstrajecten, met inbegrip van de onvoorwaardelijke toekenning van bijstandsuitkeringen (gelijkaardige experimenten vinden we ook in Spanje); in België rijpt het inzicht dat het optrekken van de sociale minima tot aan de Europese armoedenorm een grote

herverdelingsinspanning vergt en een voorafgaandelijke en belangrijke versterking vereist van de werkbonus; in Europa wordt nagedacht over afspraken over minimumlonen en de eerste studies over de implementatie van een Europese werkloosheidsverzekering zijn klaar...

## 6. Nabeschuwing

Er zijn verschillende manieren om naar de ongelijkheidsgolven te kijken. Wie op de zeer lange termijn kijkt ziet een grote, trage maar moeilijk vermijdbare ongelijkheidsgolf. In het rijke Westen lijken de ongelijkheden – zo bekeken- onherroepelijk toe te nemen. Deze zienswijze doet nadenken maar zij duwt ons in de richting van historisch determinisme en immobilisme, in gedachten en in actie. Wie daarentegen meer gedetailleerd naar de cijfers kijkt ziet vooral diversiteit, zowel in tijd als in ruimte: in sommige landen zijn de ongelijkheden groot en toenemend (de VS) , in andere laag en stabiel (België en Nederland) en in nog andere landen laag maar sterk stijgend (Zweden). Deze verschillen hebben te maken met instituties, beleid en maatschappelijke keuzes. Dit perspectief stemt hoopvol maar kan ook tot naïef optimisme leiden.

De Belgische welvaartsstaat heeft weerstand geboden. Dat is goed. Maar niet goed genoeg. Over een lange periode van 40 jaren zijn we er niet in gelukt om de armoede terug te dringen. Tegen de achtergrond van een toekomst die zich moeilijker aandient dan het verleden is dit een verontrustende vaststelling. Tegelijk moeten we ook de grote vooruitgang erkennen op andere vlakken: de emancipatie van de vrouw; de convergentie van de inkomens tussen landen in Europa en in de wereld; de ruimte die is ontstaan om ‘het zorgen voor elkaar’ beter te waarderen (van ‘gratis’ naar betaalde zorgarbeid middels loopbaanonderbrekingsuitkeringen, dienstencheques, de vergroting van de welzijnsbudgets...). En vooral: voor de grote meerderheid van de bevolking in het rijke westen zijn de leefomstandigheden in niets vergelijkbaar met de toestanden die in Rerum Novarum werden aangeklaagd:

*“Want toen in de vorige eeuw de vroegere gilden waren afgeschaft, zonder dat nieuwe hulpmiddelen in de plaats kwamen, en bovendien de staatsinstellingen en de wetten zich hadden losgemaakt van de voorvaderlijke godsdienst, vielen de arbeiders, niet verenigd en onverdedigd als zij waren, langzamerhand ten prooi aan onmenselijke praktijken van hun*



*meesters en aan een bandeloze concurrentiezucht. De ellende werd nog vergroot door een alles verslindende woeker, die, alhoewel meermalen door de Kerk veroordeeld, telkens weer, zij het in andere vormen, door hebzuchtige speculanten wordt gedreven. Hierbij komt het feit, dat enkele weinigen nagenoeg de gehele heerschappij verkregen over de arbeidsmarkt en over heel de handel, zodat een zeer klein aantal machtige geldmagnaten een bijna-slavenjuk hebben opgelegd aan de onafzienbare menigte proletariërs". (Rerum Novarum, 1891)*

De uitgangspunten van de pauselijke encycliek Rerum Novarum - rechtvaardig loon, solidariteit met de zwakkeren, overheidsingrijpen en een sterk middenveld – hebben samen met de socialistische en de liberale ideologie de totstandkoming van de naoorlogse welvaarts- en verzorgingsstaat mogelijk gemaakt. Ze blijven tot op vandaag geldig. Dat inzicht inspireerde Milanovic tot de volgende woorden die ik de lezer graag meegeef als afsluiter van deze beschouwingen :

*"Recognizing the role of ideology and of the economic elements that contributed to the decrease in inequality from 1950 to 1980 gives us hope that humanity, facing a very similar situation today as one hundred years ago, will not allow the cataclysm of a world war to be the remedy of the ills of inequality. Awareness of the destructive nature of increasing inequality and knowledge of the 'benign' means to reduce it, combined with the ongoing process of income convergence between populous and relatively poor countries like China and India and the rich world – these factors make one optimistic that a peaceful process of decreasing inequality could be managed in this century." (Milanovic, 2016: 102-103)*

## Referenties

- Atkinson, A. B., Cantillon, B., Marlier, E., & Nolan, B. (2002). *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Atkinson, A. B. (2015). *Inequality. What can be done?* Cambridge: Harvard University Press.
- Cantillon et al. (1999). De sluipende marginalisering van laaggeschoolden. In B. Cantillon (Eds.), *De welvaartsstaat in de kering*. Kapellen: Pelckmans, p. 175-194.
- Cantillon, B. (2011). The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Policy*, 21(5), 432-449.
- Cantillon, B., & Van Mechelen, N. (2013). *Reduction and social security: Cracks in a policy paradigm*. [CSP Working Paper 13/04]. Antwerp, Belgium: Herman Deleeck Centre for Social Policy. University of Antwerp.
- Cantillon, B., & Vandenbroucke, F. (2014). *Reconciling work and poverty reduction. How successful are European welfare states?* Oxford, England: Oxford University Press.
- Cantillon, B., & Van Mechelen, N. (2014). Cracks in a policy paradigm - poverty reduction and social security: the case of Belgium. *International Review of Sociology*, 24(2), 270-290.
- Cantillon, B., Van Mechelen, N., Pintelon, O., & Van den Heede, A. (2014). Social redistribution, poverty and the adequacy of social protection. In B. Cantillon & F. Vandenbroucke (Eds.), *Reconciling work and poverty reduction. How successful are European welfare states?* Oxford, England: Oxford University Press, p. 157-184.
- Cantillon, B., Collado, D., & Van Mechelen, N. (2015). *The end of decent social protection for the poor? The dynamics of low wages, minimum income packages and median household incomes*. [ImPROvE WP No. 15/03]. Antwerp, Belgium: Herman Deleeck Centre for Social Policy. University of Antwerp.
- Cantillon, B. (2016). *De Staat van de Welvaartsstaat*. Leuven: Acco
- Cantillon, B., Marchal, S., & Luigjes, C. (2017). Decent incomes for the poor: which role for Europe?. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 55(2), 240-256.
- Collado D., et al. (2017). *The End of Cheap Talk About Poverty Reduction: The Cost of Closing the Poverty Gap While Maintaining Work Incentives*. [CSP Working Paper 17/05]. Antwerp, Belgium: Herman Deleeck Centre for Social Policy. University of Antwerp.
- Corluy, V. & Vandenbroucke, F. (2015). Polarisation of employment over households revisited: the Belgian case. [DPS 15.08].
- Costamagna, F. (2013). *The European semester in action: Strengthening economic policy coordination while weakening the social dimension?* [LPF Working Paper 5]. Torino: Centro Einaudi - Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica.
- Engbersen, G., Snel, R., Kremer, M. & Went, R. (2017). *De val van de middenklasse? het stabiele en kwetsbare midden*, Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag.
- Esping-Andersen, G. (1990). The Three Political Economies of the Welfare State. *International journal of sociology*, 20(3), 92-123.

- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J. (eds) (2002), *Why we Need a New Welfare State*, Oxford University Press.
- Hemerijck, A. (2013). *Changing welfare states*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Hemerijck, A. (2017). *Uses of social investment*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Inglehart, R., & Norris, P. (2016). *Trump, Brexit, and the rise of populism: Economic have-nots and cultural backlash*. [HKS Working Paper RWP16-026].
- Marchal, S., & Marx, I. (2017). Stemming the tide: What have European Union countries done to support low-wage workers in an era of downward wage pressures?. *Journal of European Social Policy*, 0958928717704747.
- Marx, I., Nolan, B., & Olivera, J. (2014). The welfare state and anti-poverty policy. In A.B. Atkinson, & F. Bourguignon et al. (Eds.), *Handbook on income distribution: volume 2A*. Amsterdam Elsevier, p. 2063-2139.
- Marx, I., & Vandellannoote D. (2015). *Want aan eenieder die heeft zal gegeven worden: het Belgische systeem van dienstencheques*, CSB Bericht.
- Mazzucato, M. (2015). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths* (Vol. 1). London: Anthem Press.
- Milanovic, B. (2016), *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Cambridge: Harvard University Press.
- Milanovic, B. (2017), *Wereldwijde ongelijkheid. Welvaart in de 21ste eeuw*. Houten: Spectrum.
- Mudde, C. en Kaltwasser, C, 2017, *Populisme voor dummies*, Amsterdam University Press.
- Marx, I., & Nolan, B. (2014). In-Work Poverty. In B. Cantillon & F. Vandenbroucke (Eds.), *Reconciling work and poverty reduction. How successful are European welfare states?* Oxford, England: Oxford University Press, p. 131-156.
- Nolan, B., *Inequality and prosperity in the industrialized world*, CITI, Oxford martin School.
- Wilkinson, R. G., & Pickett, K. (2009). *The spirit level: Why more equal societies almost always do better* (Vol. 6). London: Allen Lane.
- Kuypers, S., Marx, I., & Verbist, G. (2015). *Joint patterns of income and wealth inequality in Belgium*. Unpublished manuscript.
- Kuypers, S., & Marx, I. (2014). *De verdeling van de vermogens in België*. CSB-bericht No.1, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen.
- Kuypers, S., & Marx, I. (2016). Estimation of joint income-wealth poverty: A sensitivity analysis. *Social Indicators Research*, 1-21.
- OECD (2008). *Growing Unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2011). *Divided we stand. Why inequality keeps rising*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2014). *Education at a Glance: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2017). *Employment by education level (indicator)*. doi: 10.1787/26f676c7-en (geraadpleegd op 16 augustus 2017).

- Palme, J., & Cronert, A. (2015). *Trends in the Swedish Social Investment Welfare State: 'The Enlightened Path' or 'The Third Way' for 'the Lions'?* [ImPRovE WP No. 15/12]. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy. University of Antwerp.
- Pintelon, O. et al. (2013). The Social Stratification of Social Risks: The Relevance of Class for Social Investment Strategies. *Journal of European Social Policy*, 23(1), p. 52-67
- Piketty, T. (2016). *Kapitaal in de 21<sup>ste</sup> Eeuw*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Salverda, W. et.al. (2014). *Changing inequalities and societal impacts in rich countries: Thirty countries' experiences*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Salverda, W. and Thewissen, S. (2018), How has the middle fared in the Netherlands? A Tale of Stagnation and Population Shifts, in Nolan, B. (ed.), *Inequality and Inclusive Growth in Rich Countries: Shared Challenges and Contrasting Fortunes*, Oxford University Press.
- Streeck, W. (2014). *How will Capitalism end? Essays on a failing system*. Brooklyn, New York: Verso.
- Vandenbroucke, F., Barnard, C., and De Baere, G. (eds.) (2017), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Rompuy, P. (2010). Het dalend aandeel van arbeid in het nationaal inkomen: oorzaken en gevolgen. *Leuvense Economische Standpunten*, 2010/130, september
- Vaughan-Whitehead, D. (2017). *Reducing Inequalities in the World of Work*, Edward Elgar, 2017. (te verschijnen)
- Verbist, G., & Matsaganis, M. (2014). The redistributive capacity of services in the EU. In B. Cantillon, & F. Vandenbroucke (Eds.), *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states?*, Oxford, England: Oxford University Press, p. 185-211.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Voor de Zekerheid*, De Haag, 2017
- Wilensky, H. (1975). *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.
- Zeitlin, J., & Vanhercke, B. (2014). *Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020* [SIEPS Report 7]. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.