

Armoedebestrijding en sociale zekerheid: barsten in een beleidsparadigma

Bea Cantillon
Natascha Van Mechelen

Oktober 2013

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID HERMAN DELEECK
UNIVERSITEIT ANTWERPEN - Stadscampus

<http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be>

D/2013/6104/03

Inhoud

| | |
|--|----|
| 1. Inleiding..... | 3 |
| 2. Armoede en sociale zekerheid: een kwestie van herverdelen en preventie..... | 4 |
| 3. De sociale zekerheid als wentelbare buffer tegen de tsunami op de arbeidsmarkt: herijking van doelstellingen en werkingsbeginselen | 7 |
| 4. Het armoede reducerende vermogen van de sociale zekerheid onder aanhoudende druk..... | 12 |
| 5. Terug naar het beleidsparadigma | 14 |
| 6. Besluit..... | 21 |
| BIBLIOGRAFIE | 23 |
| Bijlage | 27 |

* De auteurs wensen uitdrukkelijk Frank Vandenbroucke, Erik Schokkaert, Wim Van Lancker, Pierre Pestieau en Koen Decancq te danken voor zeer nuttige commentaar en aanwijzingen.

** Deze tekst verschijnt in verkorte vorm in het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2013.

“Een kloof is niet hetzelfde als een barst, mijn jongen. Kloven horen bij de natuur, bij hoe de dingen zijn...Een barst is een breuk in de orde van de natuur” (J.M. Coetzee, De kinderjaren van Jezus, 2013, p. 203)

1. Inleiding

De belangrijkste conclusie uit het armoedeonderzoek van de voorbije 40 jaren is wel dat ontwikkelde welvaartsstaten er al vele jaren niet meer in slagen om de inkomensarmoede onder de bevolking op actieve leeftijd (binnen de groep ouderen blijft de armoede wèl nog verder afnemen) terug te dringen, ondanks een belangrijke toename van de tewerkstelling, hoog gebleven sociale uitgaven en een weliswaar vertraagde maar toch gestage economische groei¹. Vergeleken met de algemene welvaart is het niveau van de minimuminkomensbescherming voor gezinnen die zich in de actieve levensfase bevinden nu lager dan in het begin van de tachtiger jaren (Van Mechelen, Bogaerts et al., 2007) en de armoede onder gezinnen die sterk afhankelijk zijn van sociale uitkeringen lijkt ook toe te nemen, een trend die zich reeds in de jaren 1980 heeft ingezet en voortgang vindt tot op de dag van vandaag (Cantillon, 1999; Cantillon, 2011; Cantillon et al., 2013). Voor het sociaal beleid rijst dan ook de vraag hoe in de toekomst (die zich moeilijker aandient dan het verleden) wèl vooruitgang kan worden gerealiseerd. Wie over deze vraag nadenkt komt snel uit bij de werking van sociale zekerheidssystemen. Ofschoon armoedebestrijding niet haar belangrijkste noch haar eerste doelstelling is moet de sociale zekerheid immers gerekend worden tot de belangrijkste armoede reducerende herverdelingsmachine die welvaartsstaten tot hun beschikking hebben. De vraag hoe deze systemen efficiënter kunnen worden ingezet is dan ook prominent aanwezig zowel in wetenschappelijke onderzoekagenda's als in regionale, nationale en internationale beleidsdocumenten (zie o.m. Vandenbroucke, 2013).

In deze bijdrage zullen we echter argumenteren dat de armoede reducerende capaciteit van actuele sociale zekerheidssystemen tegen inherente grenzen aankijkt en dat er barsten zijn opgetreden in het onderliggende beleidsparadigma. Dit argument wordt als volgt opgebouwd. We beginnen met een theoretische schets van de doelstellingen en modi operandi van sociale zekerheidssystemen en hoe deze zich verhouden tot armoedebestrijding. In een tweede deel beschrijven we de grote maatschappelijke veranderingen sedert het begin van de jaren 1970 en hoe het sociale zekerheidsparadigma feitelijk herijkt werd om weerstand te bieden tegen de diepgaande gevolgen ervan. Deel 3 kijkt naar de evolutie in deze periode van de effectieve armoede reducerende capaciteit van de Belgische sociale zekerheid. We zullen aantonen dat deze capaciteit structureel en langdurig onder druk staat waardoor vooral de armoede bij gezinnen die sterk afhankelijk zijn van sociale bescherming alsmaar is toegenomen. In deel 4 koppelen we deze empirische vaststelling aan het (herijkte) sociale zekerheidsparadigma. We besluiten met te stellen dat ofschoon de sociale zekerheid ongetwijfeld een erg belangrijk instrument is en moet blijven in de strijd tegen de armoede en ofschoon verder moet worden ingezet op de verbetering van haar interne doelmatigheid en efficiëntie een kritische reflectie over de geldigheid van het sturende beleidsparadigma van naoorlogse sociale zekerheidssystemen en over nieuwe beleidsparadigma's noodzakelijk is.

¹ OECD, 2008, 2011; Brandolini and Smeeding, 2009; Banting and Myles, 2013; Jenkins, Brandolini et al., 2013; Kenworthy, 2011; Cantillon, 2011; Cantillon en Vandenbroucke, 2014.

2. Armoede en sociale zekerheid: een kwestie van herverdelen en preventie

Sociale zekerheidssystemen zijn in de eerste plaats gericht op het waarborgen (tot op zekere hoogte) van de verworven levensstandaard bij het optreden van maatschappelijk erkende sociale risico's als werkloosheid, ziekte of ouderdom (Cantillon & Van den Bosch, 2004; Cantillon, 2001). N. Barr (2001) heeft hiervoor de zeer toepasselijke metafoor van de 'piggy bank' gebruikt: het gaat in essentie om mechanismen van verzekering en van herverdeling over de levensloop van individuen. Daarmee wordt 'maatschappelijke zekerheid' (de oude terminologie voor sociale zekerheid) beoogt, dat wil zeggen zekerheid voor alle werkenden en hun families dat het leven zonder al te grote inkomensverliezen kan doorgaan bij ziekte, werkloosheid of ouderdom én stabiliteit voor de samenleving als geheel bij onverwachte economische en maatschappelijke schokken. Daartoe worden sociale verzekeringstechnieken gebruikt. Het basismodel is dat van de private verzekeringen: tegenover de bijdragen van verzekerden staan equivalente uitkeringen bij het optreden van een verzekerd risico. In sociale zekerheidssystemen wordt deze verzekeringstechniek echter (in mindere of meerdere mate) afgezwakt door mechanismen van solidariteit.

Vooreerst is er in tegenstelling tot private verzekeringen geen band tussen het risico en de bijdrage: ex ante hoge risico groepen betalen dezelfde bijdragen als ex ante lage risico groepen. Voor de werkloosheid of de arbeidsongeschiktheid bijvoorbeeld betalen hogeschooleden dezelfde proportionele bijdragen als laaggeschoolden ofschoon hun risico terzake vele malen kleiner is. En in de ziekteverzekering zijn de bijdragen even hoog voor de gezonde 25 jarige als voor de 75 jarige hartpatiënt. Zodoende organiseren sociale zekerheidssystemen een *horizontale* solidariteit (niet alleen over de levensloop zoals in private verzekeringen maar ook van intrinsiek lage risico groepen naar intrinsiek hoge risico groepen) die veel sterker is dan in reguliere verzekeringssystemen. Ten tweede, gebruiken sociale zekerheidssystemen allerhande technieken om een adequate bescherming mogelijk te maken voor diegenen die wegens lage arbeidsinkomens en/of geringe arbeidsprestaties te weinig rechten hebben kunnen opbouwen: zo staan er tegenover proportionele bijdragen op onbegrensde lonen minimum en maximumuitkeringen; sommige uitkeringen worden gemoduleerd in functie van de gezinslasten; langdurige uitkeringstrekkers krijgen hogere kinderbijslagen en bij de opbouw van wettelijke pensioenen wordt rekening gehouden met (gelijkgestelde) perioden van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Dankzij deze (en andere) technieken wordt een *verticale* solidariteit georganiseerd van hoge inkomens naar lage inkomens.

Horizontale en verticale herverdelingsmechanismen² dienen de twee traditionele doelstellingen van sociale zekerheidssystemen, te weten het (tot op zekere hoogte) waarborgen van de *verworven levensstandaard* enerzijds en het waarborgen van adequate *minimuminkomens* anderzijds. Tussen deze doelstellingen bestaat een inherente spanning. Systemen die erg gericht zijn op de waarborging van de verworven levensstandaard volgens de mate van bijdrage zullen minder bekommerd zijn om verticale inkomensherverdeling. Daarvoor zal veeleer gerekend worden op de fiscaliteit en de sociale bijstand. Omgekeerd, zijn

² We gebruiken de term 'mechanismen' om het onderscheid te maken met horizontale en verticale herverdeling als 'uitkomsten'. We zullen verder zien dat horizontale herverdelingsmechanismen tot verticale herverdeling kan leiden, en omgekeerd.

systemen die inzetten op minimuminkomensbescherming minder gericht op de waarborg van de verworven levensstandaard voor hogere inkomens. Daar zal deze functie veeleer door private verzekeringen worden verzorgd.

Stilaan, en steeds nadrukkelijker vanaf de tweede helft van de jaren 1990, wordt de sociale zekerheid nog een derde doelstelling aangemeten: die van *preventie* van sociale risico's, vooral door middel van arbeidsmarktintegratie. Ofschoon sociale zekerheidssystemen, net als private verzekeringssystemen, altijd een inherente behoefte hebben gehad aan begeleidende maatregelen om 'moral hazard'³ en oneigenlijk gebruik onder controle te houden (zoals de stempelkaart voor werklozen in een nog niet zo ver verleden) evolueert 'preventie' steeds meer van louter ondersteunende tot *eigenstandige, derde* doelstelling van sociale zekerheidssystemen: voortaan worden deze ingezet, niet alleen voor schadeloosstelling maar ook voor preventie en herstel van schade. In het Europese jargon worden de gecombineerde doelstellingen van inkomenswaarborging en preventie vermengd in de term 'active inclusion' (Cantillon en Van den Bosch, 2004). Daarmee is een tweede inherente spanning ingebouwd in de door sociale verzekeringen na te streven doelstellingen, tussen decommodificatie (het onafhankelijk maken van individuen van de arbeidsmarkt, in casu door sociale bescherming) enerzijds en recommodificatie (het omgekeerde proces in de mate althans dat het streven naar een grotere economische zelfredzaamheid afgedwongen wordt door lagere of minder toegankelijke uitkeringen) anderzijds.

Hoe verhoudt armoedebestrijding zich nu tegenover de zonet beschreven doelstellingen en modi operandi van sociale zekerheidssystemen? Armoedereductie mag vooreerst niet vereenzelvigd worden met verticale herverdeling. Ofschoon verticale solidariteit – en met name het waarborgen van minimuminkomens aan lage inkomensgezinnen die te weinig sociale rechten hebben opgebouwd – vanzelfsprekend een belangrijk werkingsprincipe is om armoede te verminderen, is *het armoede reducerende vermogen van sociale zekerheidssystemen ook (in sommige takken vooral) gelegen in horizontale herverdeling, preventie en herstel*. Het onderliggende beleidsparadigma luidt als volgt: a) armoedesituaties worden best voorkomen door universele risicodeling (door middel van horizontale herverdelingsmechanismen); b) in aanvullende orde, maken mechanismen van verticale solidariteit het mogelijk om de sociale bescherming op een voldoende adequaat peil te brengen voor zij die in de gewone risicodeling onvoldoende hebben kunnen bijdragen; c) daarbij zorgt de universele risicodeling voor de nodige legitimiteit bij hogere inkomensgroepen om bij te dragen tot de verticale herverdeling; d) preventie en herstel leiden tot een vermindering van het aantal behoeftige gezinnen en maken daardoor middelen vrij om beter tegemoet te komen aan oude en nieuwe behoeften via de horizontale en verticale herverdeling.

Vooraan in het sociale zekerheidsparadigma staat het mechanisme van de horizontale herverdeling, van ex ante lage risicogroepen naar ex ante hogere risicogroepen. In het Belgische systeem van kinderbijslagen wordt bijvoorbeeld slechts 6% van de totale uitgavenmassa verdeeld volgens selectieve criteria eigen aan mechanismen van verticale herverdeling (middels de verhoogde kinderbijslagen voor langdurige uitkeringstrekkers en voor

³ Moral hazard verwijst naar het fenomeen waarbij personen wel van de voordelen van een verzekeringssysteem genieten, maar de kosten van aangegane risico's doorschuiven naar anderen (zie onder meer Barr, 2001).

eenoudergezinnen). De gerealiseerde vermindering van kinderarmoede door kinderbijslagen (die niet onbelangrijk is, zie o.m. Cantillon et al., 2013 en Vandenbroucke, 2013) wordt dus slechts marginaal bewerkstelligd door mechanismen van verticale solidariteit en selectiviteit. Het is vooral het mechanisme van de algemene horizontale verdeling tussen gezinnen zonder kinderen en gezinnen met kinderen die daarvoor instaat. De *mate* waarin horizontale solidariteit armoede reducerend werkt hangt af van de ex post spreiding van sociale risico's of, anders uitgedrukt, van de samenhang tussen gerealiseerde risico's en behoeften. Omdat bijvoorbeeld lage inkomensgroepen hogere ziekte- en werkloosheidsrisico's kennen dan hogere inkomens zorgt de horizontale solidariteit die vervat zit in deze sociale verzekeringssystemen ook voor een verticale herverdeling van rijk naar arm. Vanwege de grotere samenhang tussen risico en behoefte (op gezinsniveau gemeten) zijn deze verzekeringsstelsels meer armoede reducerend dan bijvoorbeeld loopbaanonderbrekingsuitkeringen die typisch meer worden opgenomen door tweeverdieners in hogere inkomensgroepen.

De techniek van de horizontale herverdeling steunt op de notie 'welbegrepen eigenbelang': elkeen draagt bij in een systeem van collectieve risicodeling. Ondersteund door theoretische en empirische inzichten (met name de erg invloedrijke – maar thans gecontesteerde - 'paradox van de herverdeling' van Korpi en Palme⁴) geldt daarbij traditioneel de aanname dat deze *modus operandi* zorgt voor a) een beschermingskwaliteit die op het niveau staat van de verwachtingen van de brede middenklasse (naar het motto 'services for the poor become poor services') en b) de nodige legitimiteit bij de midden en hogere groepen om bij te dragen tot het systeem, inclusief voor de mechanismen die expliciet verticale solidariteit 'om niet' beogen (bijvoorbeeld voor minimumuitkeringen waartegenover geen overeenkomstige bijdragen staan).

Deze verticale herverdelingsmechanismen – van hoge naar lage inkomens – moeten ervoor zorgen dat de verzekering betaalbaar blijft voor hoge risico groepen en lage inkomens en dat de bescherming voldoende adequaat is voor verzekerden die slechts in geringe mate hebben bijgedragen tot het systeem. De *mate* waarin verticale herverdelingsmechanismen voor armoedereductie zorgen hangt sterk af van de gebruikte technieken van selectiviteit. Deze zijn bepalend voor a) de *take up* van uitkeringen (hoe complexer en stigmatiserender de administratieve wegen om rechten te openen, hoe geringer de effectieve opname van selectieve uitkeringen), b) het al. dan niet ontstaan van ongewenste werkloosheidsvallen (bijvoorbeeld door minimumuitkeringen te voorzien die te dicht in de buurt liggen van de lonen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, wat nieuwe behoeftesituaties kan doen ontstaan) en c) de *mate* waarin selectiviteit ook effectief bijdraagt tot adequate beschermingsniveaus voor de meest behoeftige gezinnen (categoriale selectiviteit is bijvoorbeeld minder sluitend dan inkomensselectiviteit, althans wanneer sociale zekerheidsoperatoren over voldoende actuele en accurate inkomensgegevens beschikken).

De samenhang tussen preventie en armoedereductie tenslotte hangt af van a) de gebruikte technieken (indien bijvoorbeeld sterk wordt ingezet op lagere uitkeringen om werk lonend te maken kan dit armoedesituaties creëren) en b) de succesratio van deze technieken, in het bijzonder met betrekking tot het terugdringen van het aantal gezinnen met een zwakke werkintensiteit met typisch lage gezinsinkomens en hoge armoede.

⁴ Zie Kenworthy, 2011; Whiteford, 2008, Marx et al., 2013.

Tabel 1. Armoedereductie, modi operandi en doelstellingen van de sociale zekerheid.

| Modi operandi Doelstellingen | Instrumenten | Verwachte impact | Problemen |
|--|--|---|---|
| Horizontale herverdeling: waarborg verworven levensstandaard | -equivalentie bijdragen/uitkeringen -geen band tussen risico en bijdrage | afhankelijk van de samenhang tussen risico (ex post) en behoefte | budgettaire kost |
| Verticale herverdeling: waarborg adequate minimumbescherming | -minima/maxima -bijdragen op onbegrensde lonen -gezinsmodalisering -fiscalisering -middelentoets | afhankelijk van: -effectiviteit van het design -take up -generositeit van de minima -impact op werkloosheidsvallen | - niet altijd gender neutraal -werkloosheidsvallen -minder legitimiteit bij hogere inkomens |
| preventie en herstel: | -wortels: lastenverlagingen (algemeen of selectief); zorgverloven; opleiding en training; -stokken: controle, sancties, lage en/of degressieve uitkeringen | afhankelijk van succes van actief arbeidsmarktbeleid voor gezinnen met zwakke(re) arbeidsintensiteit | -kostprijs -aanbod jobs |

3. De sociale zekerheid als wentelbare buffer tegen de tsunami op de arbeidsmarkt: herijking van doelstellingen en werkingsbeginselen

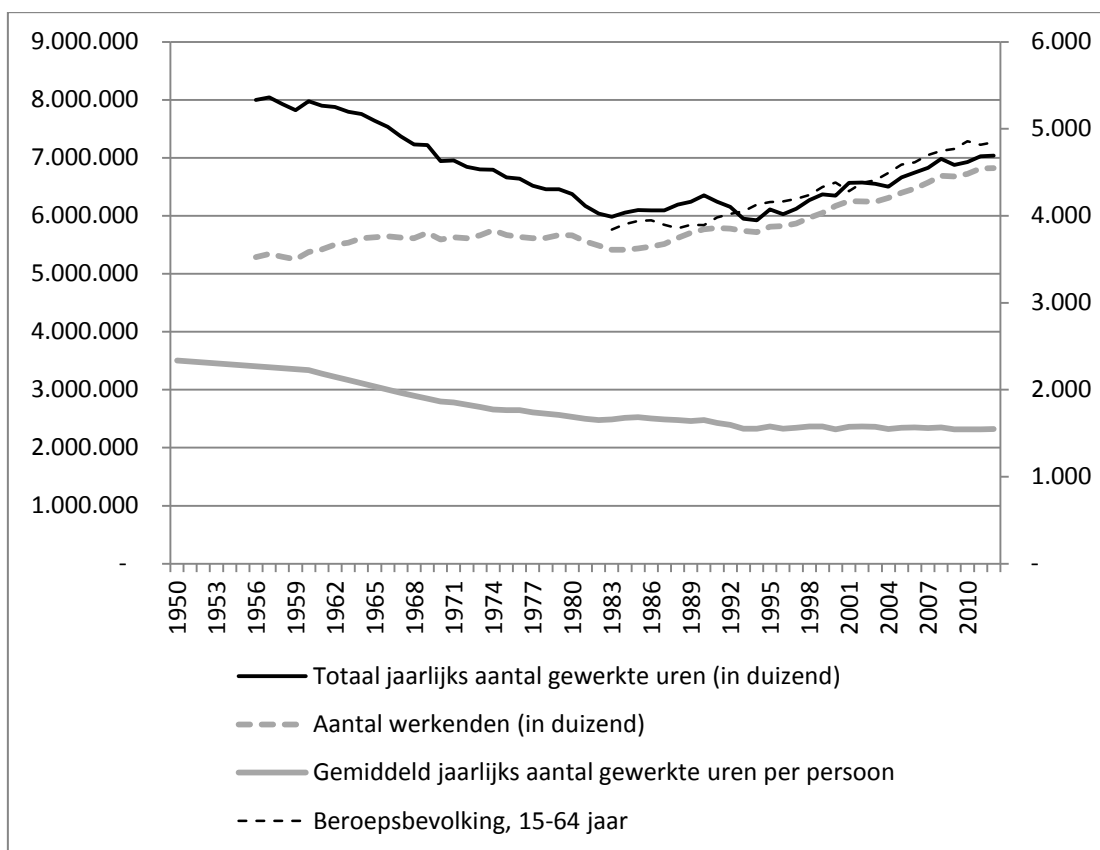
In de jaren 1970 van de vorige eeuw kwam de sociale zekerheid in erg woelige waters terecht. Het systeem kreeg van dan af het volle gewicht van de grote sociale, economische en demografische veranderingen die voor grondige verschuivingen zouden zorgen in de omvang, de aard en de spreiding van sociale risico's: de versnelde omslag van industrie naar diensten, het langzame doorschuiven van de grote babyboomgeneratie doorheen de actieve leeftijdsfase, de toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen, de individualisering en de destabilisatie van gezinnen (zie o.m. Cantillon, 2013).

Vooreerst ontstaan er zogenaamde '*nieuwe sociale risico's*' (Rosanvallon, 1995; Bonoli, 2005; Taylor-Gooby, 2004): langdurige werkloosheid, de combinatie arbeid en gezin, de ontoereikendheid van een enig inkomen in een tweeverdienerssamenleving en echtscheiding. Vergeleken met de traditionele sociaal erkende risico's (zoals ziekte, werkloosheid, ...) hebben deze nieuwe risico's kenmerken die *moeilijker hanteerbaar zijn in een verzekeringslogica*: langdurige werkloosheid is erg voorspelbaar (statistisch sterk gecorreleerd met scholing); bij nieuwe sociale risico's de scheidingslijn tussen 'risico', keuze en gedragingen veel dunner is dan bij de traditionele oude sociale risico's (vergelijk bijvoorbeeld het risico op weduwschap

met het echtscheidingsrisico) terwijl er een grotere sociale fragmentatie is opgetreden van risico's zowel in termen van ex ante sociale stratificatie als van armoede ex post (sommige risico's zoals lage scholing en werkloosheid zijn ex ante sterk geconcentreerd in lagere sociale groepen aan de onderkant van de inkomensverdeling en zijn sterk gecorreleerd met armoede ex post; andere risico's zoals de combinatie van arbeid en gezin treffen veeleer tweeverdienersgezinnen in de hogere inkomensgroepen van de samenleving en hangen veel minder samen met armoede ex post).

De aangroei van de beroepsbevolking zou, ten tweede een groot structureel onevenwicht creëren op de arbeidsmarkt. In België is de beroepsbevolking gegroeid van 3.800.000 eenheden in het begin van de jaren 1970 naar 4.200.000 in het midden van de jaren 1990 tot 4.800.000 nu (zie Figuur 1). Welvaartsstaten in het algemeen (en de Belgische in het bijzonder) kregen het dan ook moeilijk om nog maar in de buurt te komen van een situatie van volledige tewerkstelling. Ofschoon vanaf de tweede helft van de jaren 1980 de tewerkstelling en het totale arbeidsvolume (uitgedrukt in aantal gewerkte uren op jaarbasis) gestadig toeneemt, blijft deze groei structureel ontoereikend om de opgelopen achterstand weer goed te maken (zie onderstaande figuur). Vooral laaggeschoolden en nieuwkomers kunnen van langsom moeilijker een plaats verwerven in een economie die het steeds meer moet hebben van creativiteit, kennis en sociale vaardigheden.

Figuur 1. De beroepsbevolking, het aantal werkenden en het aantal gewerkte uren, België, 1950-2012.



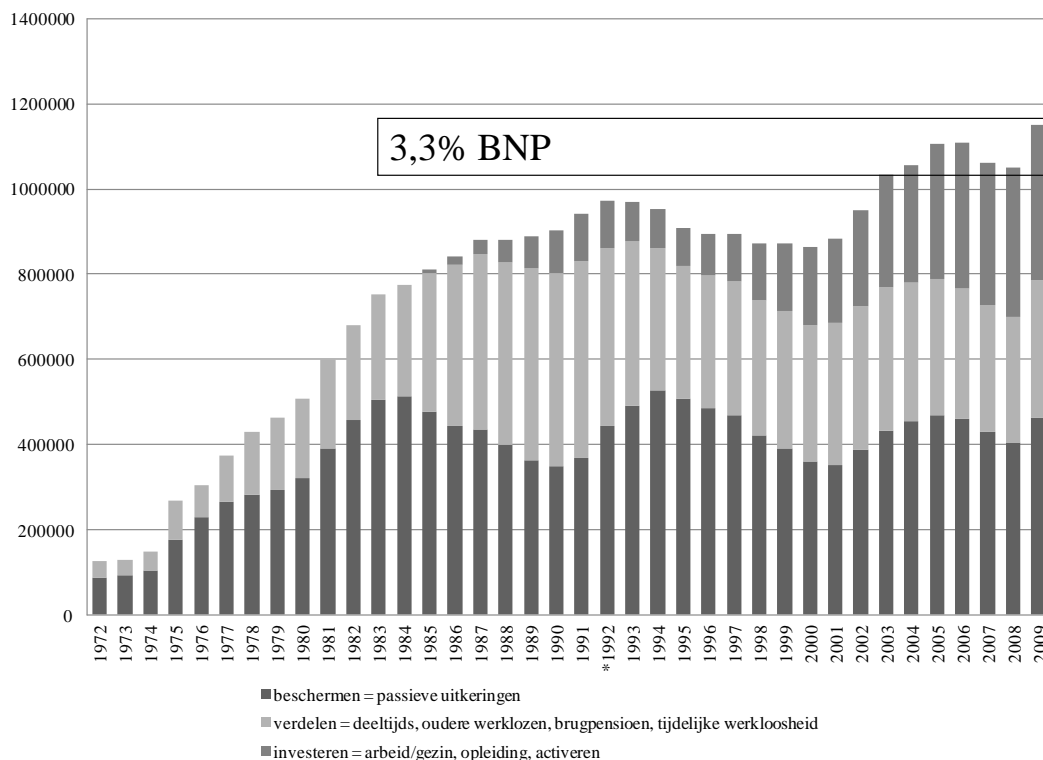
Bron: Total Economy Database, The Conference Board & Groningen Growth and Development Centre, January 2008, <http://www.conference-board.org/economics/>; beroepsbevolking: Labour Force Survey.

Figuur 2 laat de gevolgen zien voor de sociale zekerheid, de RVA in het bijzonder. In de jaren 1970, werd de sterk stijgende werkloosheid eerst opgevangen door gewone passieve uitkeringen (de onderste staven in de figuur) en, nadien, in toenemende mate door arbeidsherverdeling (vooral van ouderen naar jongeren middels de stelsels van brugpensioenen en vervroegde pensioneringen, zie de middelste staven in dezelfde figuur) en door gesubsidieerde tewerkstelling bij de overheid (middels stages voor jongeren, het Bijzonder Tijdelijk Kader (BTK), het Derde Arbeidscircuit (DAC),...). In 1985 was het aandeel uitkeringsgerechtigde werklozen gestegen tot meer dan 600.000 terwijl het aantal bruggepensioneerden en tewerkgestelde werklozen de kaap van 270.000 had overschreden. Het aantal cliënten van de RVA bedroeg toen 877.000 (of ongeveer ¼ van de beroepsbevolking), een aantal dat in de daaropvolgende decennia merkwaardig stabiel zou blijven. De prijs was hoog: de afhankelijkheidsgraden en dito uitgaven groeiden spectaculair. In de werknemersregeling steeg de verhouding tussen het aantal uitkeringstrekkers en het aantal werkenden van 44% in het midden van de jaren 1970 naar meer dan 100% in 1985 (Cantillon, 1993). Uitgedrukt in procent van het BBP stegen de sociale overheidsuitgaven van 23,4% in 1970 naar 35,9% in 1980⁵. Omdat de dekkingsgraad van de sociale bijdragen snel afnam (deze konden begin van de jaren 1970 ongeveer 77% van de uitgaven dekken, op het einde van de jaren 1970 was dat aandeel geslonken tot 64%) moest de overheid in toenemende mate het

⁵ Ter vergelijking: in de jaren zestig stegen de uitgaven van 18,4% in 1960 over 21,2% in 1965 tot 23,4% in 1970.

tekort bijpassen. Het onevenwicht op de arbeidsmarkt vertaalde zich rechtstreeks in de gekende ontsparing van de overheidsfinanciën.

Figuur 2. Aantal door de RVA ondersteunde personen (functionele verdeling), België, 1972-2009.



Bron: RVA jaarverslagen, bewerkingen CSB.

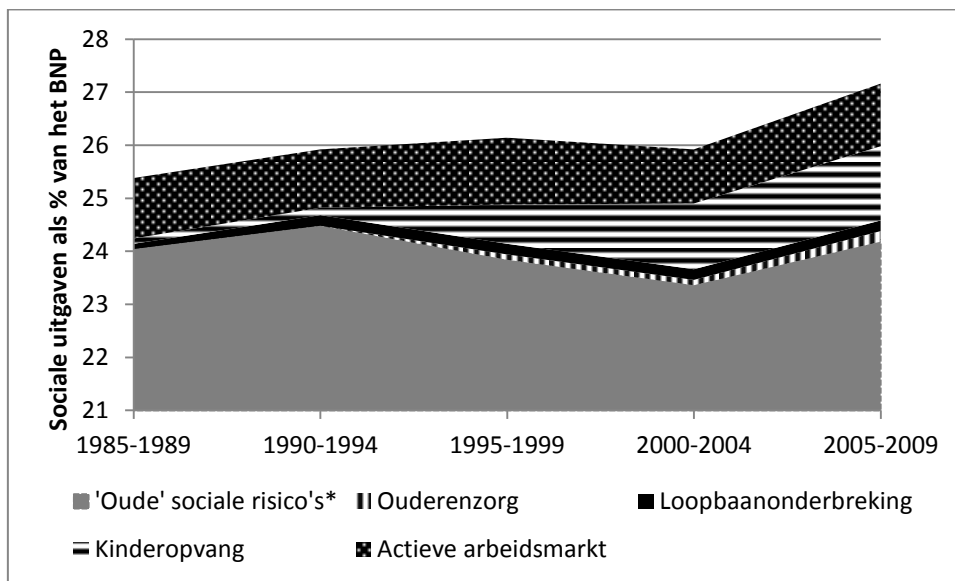
Vanaf de tweede helft van de jaren 1980, met het oog op het terugdringen van de overheidsschuld, werd de sociale zekerheid flink aangepakt: de financieringswijze werd aangepast (de loongrenzen werden afgeschaft en de lasten op arbeid werden verminderd en deels vervangen door consumptiebelastingen); aan de uitkeringskant bleven de uitkeringen achter bij de algemene welvaartsstijging (zie verder) wat toen deels gecompenseerd werd door een grotere selectiviteit ten voordele van lage inkomensgezinnen (vooral middels de techniek van de gezinsmodalisering⁶) terwijl nieuwe uitkeringen vorm kregen, vooral met het oog op een betere arbeid-gezinscombinatie (de loopbaanonderbrekingsuitkeringen zagen in deze periode het daglicht, later zou dit verruimd worden tot het tijdskrediet). De uitkeringsafhankelijkheid en de kost van de sociale zekerheid stabiliseerden op een hoog peil maar de uitgavengroei werd afgeremd en de overheid wist een deel van de lasten terug bij de sociale zekerheid te leggen.

Om het blijvend structurele onevenwicht op de arbeidsmarkt te verhelpen werd vanaf de tweede helft van de jaren 1990, een nieuwe dimensie toegevoegd aan het beleidsarsenaal: meer en meer wordt ingezet op actief arbeidsmarktbeleid, vorming en bemiddeling. Figuur 2 visualiseert het groeiend aantal RVA cliënten in stelsels die de functies van activeren vorm geven (zie de bovenste staven in de figuur). In deze periode wordt de strategie van de

⁶ De hoogte van de uitkeringen worden (sterker) afhankelijk van de samenstelling van het gezin.

selectiviteit grotendeels opgegeven: deels noodzakelijkerwijze, omdat een verzekeringssysteem maar tot op zekere hoogte inkomensselectiviteit toelaat en omdat de selectiviteit middels gezinsmodalisering de vrouwenarbeid ontmoedigde en werkloosheidsvallen creëerde. Voortaan verloopt een groot deel van de kostenbesparingen lineair, met name door de uitkeringen niet te laten sporen met de welvaartsgroei. Terzelfdertijd gaat de aandacht in toenemende mate naar 'active inclusion', activering en preventie: inactiviteitsvallen worden bestreden (door de netto minimumlonen te verhogen middels selectieve en/of algemene lastenverminderingen en door de uitkeringen te bevriezen); er wordt meer ingezet op controles en sanctioneringen; om de combinatie arbeid en gezin te faciliteren (met het oog op de verhoging van de tewerkstellingsgraden) groeide het gebruik van loopbaanonderbrekingsuitkeringen en tijdskrediet sterk aan terwijl weinig productieve huishoudarbeid in toenemende mate wordt gesubsidieerd door de sociale zekerheid (eerst in het PWA-stelsel, later door de erg succesvolle maar dure dienstencheques). Door de stijging van de tewerkstelling verminderde de druk op de sociale uitgaven waardoor ruimte ontstond voor gezondheidszorgen, pensioenen en nieuwe behoeften, inz. voor kinderopvang (zie figuur 3).

Figuur 3. Sociale uitgaven als percentage van het BNP (functionele verdeling), België, 1985-2009.



* De uitgaven voor 'oude' sociale risico's bevatten vooral de uitgaven voor gezondheidszorg, pensioenen, werkloosheidsuitkeringen, ziekte- en invaliditeitsuitkeringen en kinderbijlagen.

Bron: Meeusen en Nys (2014).

Besluitend kunnen we stellen dat de sociale zekerheid niet alleen een sterke buffer bleek te zijn tegen opeenvolgende crisissen en een erg groot en aanhoudend onevenwicht op de arbeidsmarkt, ze wist zich ook aan te passen aan grondig gewijzigde omstandigheden, nieuwe noden en veranderende waarden en normen. Gaandeweg vond er een herijking plaats van de balans tussen de drie hoger beschreven werkingswijzen van de sociale zekerheid. Vooral *in de loop van de tachtigerjaren* werd de *verticale herverdelingscomponent versterkt*: de afstand tussen minimum en maximumuitkeringen werd kleiner; middels de techniek van de gezinsmodalisering werden de uitkeringen van meerinkomensgezinnen verlaagd terwijl aan de

bijdragezijde – door het loslaten van de loongrenzen enerzijds en de vermindering van de bijdragen op lage lonen anderzijds – de financiering progressiever werd. Het *sociale* in de verzekering en de verticale herverdelingsdimensie kreeg in die periode een groter gewicht. Nadien, *in de jaren 1990 en 2000*, verschoof de beleidsaandacht naar meer lineaire kostenbesparingen en naar *preventie en herstel* door te streven naar arbeidsmarkt(her)integratie. Voor het nieuwe sociale risico ‘combinatie arbeid en gezin’ werden nieuwe horizontale systemen van herverdeling over de levensloop gecreëerd terwijl de sociale zekerheid ook werd ingezet om laagproductieve huishoudelijke taken te ‘vermarkten’.

4. Het armoede reducerende vermogen van de sociale zekerheid onder aanhoudende druk

Hoe evolueerde in deze periode het *feitelijke* globale armoede reducerende vermogen van de sociale zekerheid? Voor de jaren 1980 tot het midden van de jaren 1990, suggereren eerdere studies een gestage stijging van de armoede bij werkarme gezinnen en dus een vermindering van de doelmatigheid van de sociale zekerheid voor gezinnen die er het meest van afhankelijk zijn. 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 uitkeringstrekking op actieve leeftijd is afgenomen. Dit geldt in het bijzonder voor de werkloosheidsuitkeringen”* (Cantillon et al., 1999).

Tabel 2 analyseert de trends voor de daaropvolgende periode: de economisch goede jaren in de tweede helft van de jaren 1990 en in de eerste helft van de jaren 2000, voor de crisis⁷. We focussen nog altijd op de bevolking op actieve leeftijd. De resultaten lijken op een voortzetting te wijzen van de trendbewegingen die merkbaar waren in de jaren 1980 en 1990 van de vorige eeuw. In de beide hier beschouwde tijdvakken van hoogconjunctuur is de absolute armoedereductie door sociale transfers afgenomen. De pre-transfer armoede (de armoede berekend op het gezinsinkomen zonder sociale transfers) daalde door de stijging van de tewerkstelling, maar vanwege een afname van de armoedereducerende werking van de sociale zekerheid vertaalde dit gunstige effect zich niet in een verbetering van de armoedecijfers. Gegeven dat de ontwikkelingen in pre-transferarmoede sterk gecorreleerd zijn met veranderingen op de arbeidsmarkt, en met name met de evolutie van het aandeel

⁷ Het post-transfer armoederisico meet het aandeel individuen met een gestandaardiseerd gezinsinkomen onder de armoedelijjn (60% van het mediane gestandaardiseerde gezinsinkomen). Het pre-transfer armoederisico meet hetzelfde maar op basis van de gezinsinkomens exclusief sociale uitkeringen (dit wil zeggen zonder werkloosheidsuitkeringen, ziekte- en invaliditeitsuitkeringen, bijstand, gezinsbijslagen en huisvestingstoelagen). Het verschil tussen pre- en post-transfer armoede is de absolute armoedereductie door sociale transfers.

werkarme gezinnen (Vandenbroucke en Diris, 2014; Cantillon et al., 2012), betekent dit dat de sociale zekerheid er niet in geslaagd is om de verbeterende arbeidsmarktomstandigheden om te zetten in betere armoederesultaten. Voor zover de groei van de tewerkstelling veroorzaakt werd door een minder goede bescherming voor werklozen en hun gezinnen zijn beide tendensen zelfs inherent met elkaar verbonden. België staat hierin overigens niet alleen. Elders rapporteerden we ook voor andere landen gelijkaardige ontwikkelingen (Cantillon en Vandenbroucke, 2014).

De empirie suggereert inderdaad dat de tewerkstellingsgroei gepaard ging met en wellicht minstens voor een deel ook gerealiseerd werd door een neerwaartse druk op de beschermingsniveaus voor werkarme gezinnen⁸. Met meer dan 40% ligt het armoederisico bij werk-arme gezinnen bijzonder hoog. Bovendien was er een verdere significante toename tijdens de goede jaren voor de crisis (met 4.7 ppn). Het Belgische beschermingssysteem slaagt er weliswaar nog steeds in om de armoede onder de werkarme populatie significant terug te dringen – van 80% vóór sociale transfers tot iets meer dan 40% ná sociale transfers. Maar, vooral tussen 2004 en 2007 is de absolute armoedereductie significant afgenomen. *Werk-rijke gezinnen* daarentegen hebben een beduidend lager armoederisico dan werk-arme gezinnen en dit cijfer bleef vrij stabiel.

De vaststellingen voor de jaren 2000 lijken dus erg gelijklopend met wat we rapporteerden over de evoluties in de jaren 1980 en 1990: de armoedereducerende capaciteit van sociale zekerheidsstelsels neemt globaal af en werk-arme gezinnen werden meer getroffen dan werk-rijke(re) gezinnen. Gelijkaardige trends (zij het met periode verschillen) werden vastgesteld voor landen als Zweden, Nederland, Finland en Denemarken (Cantillon et al., 2013; Vandenbroucke en Diris, 2014). De persistentie en de universaliteit van de waargenomen verzwakking van het armoede reducerende vermogen van de sociale zekerheid voor gezinnen op actieve leeftijd zijn een sterke indicatie voor inherente problemen met het herverdelingsparadigma dat eraan ten grondslag ligt.

⁸ De werkarme gezinnen zijn die waar de werkintensiteit op gezinsniveau minder dan 0.5 bedraagt. De werkintensiteit op gezinsniveau is de gemiddelde werkintensiteit van alle gezinsleden, zijnde de verhouding van het aantal gewerkte maanden gedurende het referentiejaar tot het aantal maanden dat theoretisch gewerkt had kunnen werken.

Tabel 2. De evolutie van armoederisico's (post- en pre-transfer) en de armoede reducerende capaciteit van sociale uitkeringen naar werkintensiteit van gezinnen (WI), inclusief niveaus 2007, populatie 20-59, België, 1994-2000 en 2004-2007.

| | Armoederisico pre-transfer | | | Armoederisico post-transfer | | | Absolute armoedereductie door sociale uitkeringen | | |
|---------------------------|----------------------------|-----------|------|-----------------------------|-----------|------|---|-----------|------|
| | 1994-2000 | 2004-2007 | 2007 | 1994-2000 | 2004-2007 | 2007 | 1994-2000 | 2004-2007 | 2007 |
| | ppn | ppn | % | ppn | ppn | % | ppn | ppn | ppn |
| Totaal | -8,0 *** | -1,2 | 22,8 | -3,0 *** | -0,1 | 11,2 | -5,1 | -1,3 | 12,6 |
| Werkarm (WI <0,5) | -2,9 | -0,3 | 80,5 | -0,8 | 4,7 ** | 42,2 | -2,1 | -5,0 ** | 38,3 |
| Werkrijk (0,5 >= WI >= 1) | -4,9 *** | 0,9 | 11,9 | -1,40 | 0,2 | 4,7 | -3,5 | 0,7 | 7,2 |

***, ** en *: significant met een betrouwbaarheid van respectievelijk 95%, 90% en 85%

Bron: eigen berekeningen op basis van ECHP (1995-2001), EU-SILC (2005-2008)

5. Terug naar het beleidsparadigma

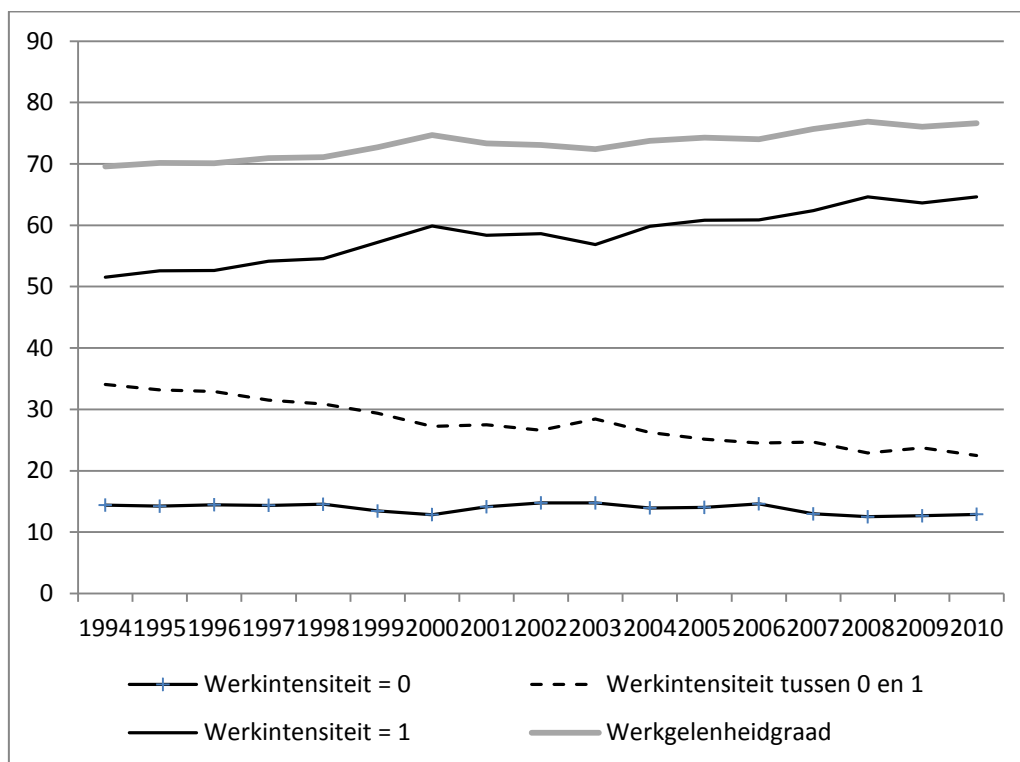
We zagen in de eerste sectie van deze bijdrage dat armoedereductie door sociale zekerheid berust op zelfversterkende mechanismen van horizontale en verticale solidariteit en van instrumenten om uitkeringsafhankelijkheid te voorkomen (preventie en herstel). De aanhoudende (over een periode van minstens 30 jaar) afname van de armoedereductie door sociale transferten, in het bijzonder voor gezinnen die er sterk van afhankelijk zijn, doet nu vragen rijzen bij de geldigheid van dit beleidsparadigma in actuele ontwikkelde welvaartsstaten. Preventie en herstel hebben niet kunnen bijdragen tot een vermindering van het aandeel werkarme gezinnen die sterk afhankelijk zijn van de sociale zekerheid en hoge (stijgende) armoede risico's kennen. Gegeven de fragmentatie van sociale risico's – zowel in termen van ex post armoede als in termen van ex ante sociale stratificatie (zie supra) – zijn horizontale herverdelingsmechanismen middels algemene risicodeling minder vanzelfsprekend geworden, zeker wat het werkloosheidsrisico betreft. Ook de mechanismen van verticale solidariteit, waardoor de sociale bescherming op een voldoende adequaat peil moet gebracht worden voor zij die in de gewone risicodeling onvoldoende hebben kunnen bijdragen, botsten op inherente grenzen.

- a) Preventie en herstel hebben het aandeel werkarme gezinnen niet kunnen terugdringen

Voor zover de versterking van de preventieve en herstellende werking van het sociale zekerheidssysteem geleid heeft tot de groei van de tewerkstelling waren deze acties niet bij machte om het aandeel werkarme gezinnen terug te dringen. Het aandeel werkrijke gezinnen – waar het volledige arbeidspotentieel wordt ingezet, d.w.z. waar alle leden op actieve leeftijd een betaalde baan hebben – werd significant groter terwijl werkarme gezinnen (waar slechts

een klein aandeel van het arbeidspotentieel wordt ingezet) in veel mindere mate deel hadden in de tewerkstellingsgroei. Deze evolutie wordt gevisualiseerd in figuur 4 (ontleend aan het werk van Vincent Corluy en Frank Vandenbroucke). In de literatuur is men dit fenomeen de ‘polarisatie op de arbeidsmarkt’ gaan noemen (zie Corluy en Vandenbroucke, 2014). Niet onbelangrijk is het gegeven dat de werkintensiteit van gezinnen sterk sociaal gelaagd is. Werkarme gezinnen hebben een typisch zwak sociaal profiel: hun ouders waren laagopgeleid en werkten in lagere beroepen en vaak zijn ze zelf ook laaggeschoold (Pintelon, Cantillon, 2013; Corluy en Vandenbroucke, 2014). Het gaat vooral om werklozen en arbeidsongeschikten en, in toenemende mate om (relatieve) nieuwkomers (Corluy en Vandenbroucke, 2014). Dit hangt samen met ongelijke kansen op de arbeidsmarkt, met gezinsverdunding én met de verschillende snelheid waarop de vrouwenemancipatie zich voltrekt: laaggeschoolde vrouwen in het algemeen, en allochtone vrouwen in het bijzonder volgen het economische verzelfstandigingsproces slechts met belangrijke vertraging. De sterke samenhang met scholing en de sociale segregatie van werkarmoede op gezinsniveau maken van dit risico een sterk selectief en statistisch voorspelbaar risico dat derhalve moeilijk verzekeraar is. Verzekeringen veronderstellen immers risico’s die voldoende onvoorspelbaar zijn en die vrij breed gespreid zijn over de verzekerde bevolking.

Figuur 4. Evolutie van individuele werkzaamheidsgraden en van het aandeel werkarme en werkrijke(re) huishoudens, België, 1994-2010.



Bron: Arbeidskrachtentelling, bewerking door Vincent Corluy.

b) De groeiende ontoereikendheid van de minimumbescherming voor werkarme gezinnen

Tabel 3 toont de evolutie van de minima voor gezinshoofden in de bijstand, de werkloosheid en de invaliditeit in vergelijking met het netto nationale inkomen per capita (NNI), de bruto loonmassa in voltijdse equivalenten (verder: bruto gemiddelde lonen) en de bruto minimumlonen. Door de evolutie van de uitkeringen te vergelijken met de ontwikkeling van het *NNI*, geven we een eerste impressie van de wijze waarop de sociale minima de algemene welvaart hebben gevolgd. Bij deze vergelijking horen echter drie belangrijke waarschuwingen. Ten eerste, laat het NNI geen correctie toe voor veranderingen in de gezinssamenstelling en dus ook niet voor mogelijke veranderingen in de omvang van schaalvoordelen die inkomenspooling op gezinsniveau biedt op het vlak van consumptie. Ten tweede, is het inkomen uit kapitaal een belangrijke component in het Nationaal Inkomen per hoofd. Het aandeel van de kapitaalinkomens in het Nationaal Inkomen is sterk toegenomen, vooral in de jaren 1980 (zie hierover meer in o.m. Van Rompuy, 2010). Kapitaalinkomens vloeien finaliter naar private huishoudens, zelfs indien deze in eerste instantie toekomen aan institutionele entiteiten (bv. vennootschappen). We weten echter dat de vermogensdistributie en dus de distributie van vermogensinkomsten een sterke graad van ongelijkheid vertoont. Een evenredige toerekening per inwoner maakt dan ook in zeer sterke mate een abstractie van de werkelijke verdeling. Het NNI is daarom slechts een zwakke indicator van de evolutie van de levensstandaard op het niveau van de gezinnen. Een derde (voor ons argument zeer belangrijke) kanttekening betreft het gegeven dat het NNI evolueert met de hoogte van de gemiddelde lonen én met de omvang van de tewerkstelling. Ofschoon beide factoren een invloed hebben op de gemiddelde levensstandaard van gezinnen (als door de stijging van de tewerkstelling het aandeel tweeverdieners stijgt zal de gemiddelde levensstandaard van gezinnen toenemen zelfs indien de gemiddelde lonen ongewijzigd blijven) moet het NNI als benchmark voor de evolutie van individuele, van het loon afgeleide, sociale uitkeringen dus ook met de nodige omzichtigheid geïnterpreteerd worden.

Wat leert deze vergelijking? In de tweede helft van de jaren 1980 en in de jaren 1990 hebben de sociale minima voor gezinshoofden een belangrijke erosie gekend vergeleken met het NNI, met 22% voor de invaliditeitsuitkeringen, 24% voor de werkloosheidsuitkeringen en met 17% voor de bijstand. Het is enkel in de goede jaren 2005-2009 dat er voor de invaliditeitsuitkeringen en het leefloon van een zekere inhaalbeweging sprake was (met 5% voor de invaliditeitsuitkeringen en met 1% voor de bijstand). Sedert 1995 hebben de minimum invaliditeitsuitkeringen, de minimumwerkloosheidsuitkeringen en het leefloon voor gezinshoofden resp. 4, 14 en 7% verlies geleden vergeleken met het NNI.

Om de juiste betekenis van deze trends te begrijpen maken we in een tweede stap gebruik van de evolutie van de *bruto gemiddelde lonen uitgedrukt in voltijdse equivalenten*. Het gemiddeld brutoloon dat we hier als referentie hanteren, werd berekend op basis van RSZ-gegevens betreffende de totale bruto loonmassa en het aantal arbeidsdagen in voltijdse equivalenten. De voltijds equivalenten houden sinds 2000 rekening met zowel het aantal gewerkte dagen als het aantal uren. Voor de jaren vóór 2000 gaat het om voltijdse equivalenten in termen van

gewerkte dagen en niet van gewerkte uren.⁹ Deze gemiddelde loonmassa sluit beter dan het NNI aan bij de rechtvaardigheidsnotie onderliggend aan het sociale zekerheidsparadigma die stelt dat er een zeker verband moet bestaan tussen de evolutie van het inkomen van loontrekkenden en uitkeringstrekkers. Maar ook bij deze maatstaf hoort een belangrijke waarschuwing. De evolutie van de individuele gemiddelde lonen als benchmark van de levensstandaard van de gezinnen is vertekend omdat geen rekening wordt gehouden met het effect van de toename van het aantal verdienenden binnen gezinnen op de gemiddelde levensstandaard. Gedurende de voorbije decennia is het gemiddelde welvaartsniveau – de levensstandaard – immers vooral gestegen door de proliferatie van het tweeverdienerschap en de toename van het aandeel werkrijke gezinnen en minder door de stijging van de individuele lonen (Cantillon et al., 1999). Tabel 3 laat inderdaad de matige evolutie van de reële gemiddelde individuele lonen zien.

Vergeleken met deze gemiddelde lonen daalden de *bruto minimumlonen* in de 90'er jaren met zo'n 10%. Nadien was er een inhaalbeweging, met een stijging vergeleken met de gemiddelde lonen van 4% in de periode 2005-2011. *In vergelijking met de bruto minimumlonen* kenden ook de sociale minima een gunstiger verloop: tussen 1995 en 2012 verminderde het verschil van 20% naar 8% voor de invaliditeitsuitkeringen, van 29% naar 27% voor de werkloosheidsuitkeringen en van 36% naar 29% voor het leefloon. *Samengevat betekent dit dat de welvaartserosie van de sociale minima verklaard wordt door het achterblijven van de bruto gemiddelde lonen bij de algemene welvaart en van de bruto minimumlonen tegenover de gemiddelde lonen. De sociale minima op hun beurt kenden een gunstiger verloop dan de bruto minimumlonen. Daarbij is het belangrijk op te merken dat de reële bruto gemiddelde lonen sinds het midden van de jaren 1990 een zeer matige groei hebben gekend.*¹⁰

De vergelijking van de minimale sociale uitkeringen met het netto nationale inkomen waarmee we deze sectie hebben aangevat verwijst dus naar twee factoren die de crux uitmaken van onze analyse. De groei van de tewerkstelling en de toename van het aandeel werkrijke gezinnen (zie de vorige sectie) ging gepaard met een daling van de bruto gemiddelde lonen in vergelijking met het NNI. Omdat bovendien het mediane gezinsinkomen opwaarts gedreven wordt door de toename van het aandeel werkrijke tweeverdienersgezinnen (en het tweeverdienersinkomen de norm wordt, zie Cantillon, 1989) worden minimumlonen (en meer algemeen lagere lonen) als enig gezinsinkomen van langsom meer ontoereikend als enig gezinsinkomen. Dat geldt a fortiori ook voor de daarvan afgeleide vervangingsinkomens, ondanks het feit dat zowel de sociale minima globaal gunstiger evolueerden dan de minimumlonen. We komen hierop terug in het laatste deel van deze sectie (zie tabel 4).

⁹ Tot 1999 werd bij de berekening van het arbeidsvolume een dag waarop slechts een halve dag werd gewerkt, als een voltijdse dag gerekend. Dit veroorzaakte enige vertekening, vooral omwille van de toename van deeltijdarbeid over de beschouwde periode.

¹⁰ De OESO-gegevens over het gemiddeld jaarlijks loon per voltijds equivalent bevestigen dit beeld. Volgens deze dataset steeg het gemiddeld loon in België tussen 1995 en 2011 een stuk minder sterk dan in de voorgaande periode (1990-1995: +15% versus 1995-2011: +10%) (http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=AV_AN_WAGE).

Tabel 3. Evolutie van het Netto Nationale Inkomen per capita, de bruto loonmassa in voltijdse equivalenten, de bruto minimumlonen en de sociale minima voor gezinshoofden, 1995-2012

| | Reële evolutie: 1990=100 | | | | | | Niveaus (per maand) |
|--|--------------------------|------|------|------|------|------|---------------------------|
| | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2011 | 2012 | 2011 |
| NNI/capita | 107 | 118 | 122 | 124 | 123 | n.a. | 2426 |
| Minimumloon als % van NNI/capita | 97 | 86 | 83 | 85 | 84 | n.a. | 0,61 |
| Invalideitsuitkering als % van NNI/capita | 98 | 87 | 87 | 96 | 96 | n.a. | 0,56 |
| Werkloosheidsuitkering als % van NNI/capita | 98 | 87 | 86 | 88 | 87 | n.a. | 0,45 |
| Bijstandsuitkering als % van NNI/capita | 98 | 87 | 88 | 93 | 92 | n.a. | 0,43 |
| Loonmassa/vte | 108 | 113 | 115 | 117 | 116 | 117 | 2612 |
| Loonmassa/vte als % van NNI/capita | 101 | 96 | 94 | 94 | 95 | n.a. | 1,07 |
| Minimumloon als % van loonmassa/vte | 96 | 90 | 88 | 90 | 89 | 88 | 0,57 |
| Invalideitsuitkering als % van loonmassa/vte | 97 | 91 | 92 | 102 | 101 | 102 | 0,52 |
| Werkloosheidsuitkering als % van loonmassa/vte | 97 | 91 | 91 | 93 | 92 | 91 | 0,42 |
| Bijstandsuitkering als % van loonmassa/vte | 97 | 91 | 93 | 98 | 97 | 98 | 0,40 |
| Minimumloon | 104 | 102 | 101 | 105 | 103 | 103 | 14,44 |
| Invalideitsuitkering als % van minimumloon | 101 | 101 | 105 | 114 | 114 | 116 | 0,92 |
| Werkloosheidsuitkering als % van minimumloon | 101 | 101 | 104 | 104 | 104 | 104 | 0,73 |
| Bijstandsuitkering als % van minimumloon | 101 | 101 | 106 | 109 | 109 | 111 | 0,71 |

Bron: CSB – KOWESZ

(<http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/index.php?q=onderzoeksopdrachten/1062>)

Tabel 4 toont de netto inkomens van dezelfde gezinstypes maar ditmaal uitgedrukt in % van de armoedegrenzen. Het is belangrijk om hier in herinnering te brengen dat deze grenzen gelijk zijn aan 60% van het mediane gestandaardiseerde gezinsinkomen en dus een functie zijn van de evolutie van de individuele inkomens én van de pooling daarvan op gezinsniveau. Verwijzend naar de hoger beschreven sociale fragmentatie van sociale risico's moet uit tabel 4 vooreerst worden afgeleid dat de gevolgen ex post van sociale risico's in termen van bestaansonzekerheid erg uiteenlopend zijn al naargelang de werkintensiteit van gezinnen. Werkloosheid leidt tot een bestaan net boven de armoedegrens wanneer het zich voordoet in een gezin waar de partner werkt aan tenminste een minimumloon maar het inkomen van gezinnen waar beide partners langdurig werkloos zijn ligt er ver onder. De afstand is de voorbije 15 jaren bovendien significant groter geworden: ofschoon de cijfers met de nodige omzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd (omdat de armoedelijnen berekend zijn op basis van verschillende inkomensbevragingen) lijken ze bijvoorbeeld te suggereren dat het inkomenstekort van een ouder werkloos koppel gestegen is van 7% in 1995 tot 16% in 2007. De inkomens van huishoudens die twee arbeidsinkomens cumuleren en – zij het in mindere mate – de gezinnen die een uitkering combineren met een arbeidsinkomens zijn daarentegen sneller gestegen dan de armoedegrenzen: het 'surplus' inkomen (het deel van het inkomen boven de armoedegrens) van bijvoorbeeld een ouder koppel beiden werkend aan het minimumloon zou volgens deze cijfers gestegen zijn van 8% in 1995 tot 15% in 2007. De polarisatie op de arbeidsmarkt waarvan eerder sprake lijkt met andere woorden gepaard te gaan met een groeiende discrepantie tussen de levensstandaard van werkrijke(re) gezinnen enerzijds en die van werkarme gezinnen anderzijds.

Tabel 4. *Het netto-inkomen van een aantal risicogezinstypes in percentage van de armoedelij n (60% van mediane gestandaardiseerde inkomen), 1995-2007*

| | België | |
|---|--------|------|
| | 1995 | 2007 |
| Werkintensiteit = 0 | | |
| Alleenstaande bijstandsgerechtigde | 71 | 72 |
| Ouder koppel (55 jaar), beide langdurig werkloos, kinderen (19 en 20 j.) | 93 | 84 |
| Werkintensiteit = 0,5 | | |
| Koppel (35 j) met één min.loon en één kortdurig werkloze, kinderen (10 en 14 j.) | 101 | 104 |
| Ouder koppel (55 j) met één min.loon en één langd. werkloze, kinderen (19 en 20 j.) | 99 | 100 |
| Alleenstaande ouder met halftijds minimumloon, halftijds loopbaanonderbreking | 75 | 87 |
| Ouder koppel (55 jaar) met één minimumloon en één invalide, kinderen (19 en 20 j.) | 93 | 105 |
| Werkintensiteit = 1 | | |
| Koppel (35 jaar) met beide voltijds minimumloon en kinderen | 116 | 121 |
| Ouder koppel (55 jaar) met beide voltijds minimumloon en oudere kinderen | 108 | 115 |
| Ouder koppel (55 jaar) met beide voltijds gemiddeld loon en oudere kinderen | | |

De armoedelij n voor 1995 en 2007 zijn niet onderling vergelijkbaar want gebaseerd op twee verschillende inkomensbevragingen. De uitkeringen van 1995 worden vergeleken met de armoedegrens volgens ECHP 1996 (inkomens 1995); voor 2012 vergelijken we met de meest recente armoedegrens, afkomstig uit SILC 2011 (inkomens 2010).

Bron: 'Om de Balans van de Nieuwe Welvaartstaat' (onderzoeksproject gefinancierd door de Nederlandse Stichting GAK).

c) ...en kijkt aan tegen een glazen plafond

Sedert de jaren 1990 lijkt de sociale zekerheid dus aan te kijken tegen een structureel onvermogen om de geërodeerde en ontoereikende bodembescherming op te tillen. De verhouding tussen de sociale minima en de minimumlonen leert inderdaad dat er weinig ruimte is om de sociale bodembescherming substantieel op te tillen (d.w.z. tot aan de armoedelij). Tabel 5 geeft de verhouding weer tussen de bijstandsminima voor twee types eenverdieners (een alleenstaande ouder en een éénverdienerskoppel, telkens met twee kinderen), de armoedegrenzen en de minimumlonen. In diezelfde tabel wordt de ratio weergegeven tussen het inkomen van bijstandsgezinnen en het inkomen bij minimumloon. Het inkomen voor een bijstandsgezin met 2 kinderen ligt 35 procent lager dan de armoedelij. Indien dat inkomen via de bijstand wordt opgetrokken tot de armoedelij zou het 22 procent hoger zijn dan het minimumloon waardoor een aanzienlijke werkloosheidsval zou ontstaan. Zelfs indien het minimumloon volledig zou worden vrijgesteld van fiscale en parafiscale lasten en bij behoud van het belastingkrediet voor kinderen ten laste zou het inkomen van een bijstand trekkend gezin met 2 kinderen 17 procent hoger blijven dan het inkomen van een gelijkaardig ééninkomensgezin met een minimumloon. Dit is het glazen plafond van de bodembescherming in België: ofschoon er voor sommige gezinstypes zeker nog marge is voor verbetering schurken de meeste sociale minima aan tegen de minimumlonen wat weinig perspectieven biedt op het substantieel en structureel optillen van de bodembescherming om met name het inkomen van ééninkomensgezinnen tot op het niveau van de armoedegrenzen te brengen. Ook in andere landen stoten de minima op gelijkaardige limieten (Cantillon, Van Mechelen, 2012; Vandenbroucke, Cantillon et al., 2013). Voor eenoudergezinnen is de marge om de bijstandsuitkering te verhogen groter dan voor koppels, maar ook hier loert de problematiek van de werkloosheidsval om de hoek.

Tabel 5. *Het glazen plafond van de minima, België, 2001 en 2012.*

| | Koppel met 2 kinderen | | Alleenstaande ouder | |
|---|-----------------------|------|---------------------|------|
| | 2001 | 2012 | 2001 | 2012 |
| Bijstand als % van netto-minimumloon | | | | |
| (1) onder vigerende wetgeving | 75% | 79% | 80% | 83% |
| (2) vóór inkomensbelastingen en sociale bijdragen* | 69% | 77% | 69% | 75% |
| (3) bij optrekken van bijstandsuitkering tot armoedelij | 130% | 122% | 108% | 100% |
| (4) combinatie van (2) en (3) | 117% | 117% | 92% | 90% |
| Bijstand als % van armoedelij | 58% | 65% | 74% | 83% |

* met behoud van belastingkrediet voor kinderen ten laste.

Bron: CSB MIPI (zie Van Mechelen et al., 2011)

6. Besluit

Sociale zekerheidssystemen in België en in andere ontwikkelde welvaartsstaten stuiten op *inherente herverdelingsgrenzen* die het moeilijk, zo niet onmogelijk, maken om middels een grotere efficiëntie van ingezette middelen tot substantieel betere resultaten te komen op het vlak van armoedebestrijding althans wat de bevolking op actieve leeftijd betreft (de doelmatigheid van de pensioenen blijft wel verder toenemen). Dit doet vragen rijzen bij het beleidsparadigma onderliggend aan sociale zekerheidssystemen dat stelt dat a) armoedesituaties best voorkomen worden door universele risicodeling (horizontale solidariteit); b) een lagere uitkeringsafhankelijkheid door preventie en herstel niet alleen leidt tot minder behoeftige (werkarme) gezinnen maar ook middelen vrijmaakt om beter tegemoet te komen aan oude en nieuwe behoeften; c) mechanismen van verticale solidariteit het mogelijk maken om de sociale bescherming op een voldoende adequaat peil te brengen voor zij die in de gewone risicodeling onvoldoende hebben kunnen bijdragen; en d) de universele risicodeling voor de nodige legitimiteit zorgt bij hogere inkomensgroepen om bij te dragen tot deze verticale herverdeling.

In deze bijdrage argumenteerden we dat er in dit paradigma, door de sterk veranderde sociale, economische en demografische omgeving, barsten zijn opgetreden. *Ten eerste*: door de sociale fragmentatie, de selectiviteit en voorspelbaarheid van risico's die statistisch sterk samenhangen met armoede situaties (wat m.n. het geval is voor langdurige werkloosheid en werkloosheid op gezinsniveau) is de horizontale verzekeringslogica (d.w.z. collectieve risico pooling) moeilijker hanteerbaar geworden. Het is bovendien weinig waarschijnlijk dat de legitimiteit voor (verticale) herverdeling erdoor versterkt zou worden: hogere inkomens en hoger geschoolden worden immers weinig tot niet getroffen door deze 'slechte' risico's. *Ten tweede*: in de mate dat tewerkstellingsgroei niet bijdraagt tot een significante afname van het aandeel werkarme gezinnen en in de mate dat 'activeringsbeleid' tot lagere beschermingsniveaus leidt voor deze gezinnen staan acties die preventie en herstel beogen op gespannen voet met armoedereductie. *Ten derde*: vanwege het imperatief van de strijd tegen werkloosheidsvallen worden de grenzen van de verticale solidariteit bepaald door de netto minimumlonen. Welnu, voor ééninkomensgezinnen (vooral als er kinderlasten zijn) zijn lage arbeidsinkomens en dus a fortiori de daarvan afgeleide vervangingsinkomen structureel ontoereikend geworden. Dit is het gevolg van het feit dat de groei van de welvaart vooral gestuurd werd door de toename van het aantal werkenden. De gemiddelde brutolonen en – meer nog – de minimumlonen bleven achter bij de algemene welvaartsstijgingen. Hier kijkt de fiscale en parafiscale verticale herverdeling aan tegen een glazen plafond.

Deze analyse noopt tot een fundamentele reflectie over oude en nieuwe beleidsparadigma's. We zien hier verschillende belangrijke onderzoeks- en beleidsagenda's.

Sociale zekerheidssystemen blijven zeer belangrijke herverdelingsinstrumenten, hun efficiëntie in termen van armoedebestrijding kan zeker vergroot worden en in België (althans voor sommige gezinstypes) is er nog marge is om de bodem van het beschermingssysteem op te tillen. Om in de toekomst substantiële vooruitgang te boeken in de strijd tegen de armoede is het echter nodig om verder te gaan dan de oude remedies die klassiek wijzen naar meer efficiëntie, meer selectiviteit en betere preventie. Omdat de kern van het probleem gelegen is in de ontoereikendheid van minimumlonen als enig gezinsinkomen moet, ten eerste, de ganse

onderkant van het loongebouw worden opgetild. Dat kan alleen door een drastische lastenverlaging die gecompenseerd moet worden met een verruiming van de herverdelingsbasis. Deze bestaat nu zo goed als uitsluitend uit arbeidsinkomens die amper de helft uitmaken van het Nationale Inkomen. Vermogensinkomens moeten daarom volop in het herverdelingsproces worden ingezet. Daarvoor is Europese samenwerking nodig en bindende onderlinge afspraken over bijvoorbeeld de minimumlonen.

We moeten, ten tweede, ook meer inzetten op interventies die gericht zijn op de kosten van huishoudens, zoals de kost van een kind of de kost voor de gezondheidszorgen en de huisvesting. Kinderbijslagen en huurtoelagen zijn belangrijke maar ondergewaardeerde hefboven van armoedebestrijding. Dat betekent dat binnen het geheel van het sociale zekerheidsinstrumentarium meer gewicht zou moeten worden gegeven aan de zogenaamde 'kostencompenserende' uitkeringen als aanvulling op de individuele 'vervangingsinkomens'¹¹. Kinderbijslagen kunnen het glazen plafond van de minima doorbreken en meer en beter worden ingezet om het inkomen van gezinnen wiens arbeids- en vervangingsinkomens ontoereikend zijn aan te vullen. Universele kinderbijslagen (waarbinnen selectief moet worden gedifferentieerd) bieden een aanvulling op het inkomen zonder werkloosheidsvallen te veroorzaken (Cantillon et al., 2013 en 2012). Omdat voor vele lage inkomensgezinnen de huisvestingsuitgaven vaak te hoog oplopen moet nagedacht worden over de rol van huurtoelagen. In vele landen zorgen huursubsidies voor sociale minima die genereuzer zijn dan in België.

Een betere verdeling veronderstelt tenslotte ook dat teruggeregpen wordt naar het draagkrachtprincipe volgens het motto "de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten". In het huidige individualistische tijdsgewricht klinkt dit als een vloek in de kerk, maar de individualisering van de belastingheffing (de zg. de-cumul) en van de sociale zekerheid legt een loodzware hypotheek op de herverdeling van rijk naar arm.

De mogelijkheden en beperkingen van de lastenverschuivingen van arbeid naar vermogen, de herziening van de heffingsbasis in de fiscaliteit en de kostendekkende uitkeringen als instrumenten van herverdelingsbeleid wijzen de weg naar een belangrijke onderzoeks- en beleidsagenda. Voor de evaluatie hiervan hebben we meer nodig dan de klassieke relatieve armoedenormen die de gedachtegang van dit artikel hebben gestuurd. Daartoe is een armoededefinitie nodig die niet enkel op inkomen is gebaseerd maar ook rekening houdt met vermogen en vertrekt van een ruimer multidimensionaal welzijnsbegrip. Daartoe is onderzoek nodig om interpersoonlijke welvaartsvergelijkingen mogelijk te maken (Decancq en Schokkaert, 2013) alsook de ontwikkeling van referentiebudgetten die het mogelijk maken om naast de inkomens van gezinnen ook rekening te houden met de impact van de uitgaven (Storms, 2012).

De voorbije jaren zijn twee nieuwe paradigma's steeds nadrukkelijker op de theoretische en praktische beleidsagenda's verschenen: het streven naar 'gelijkheid van kansen' door middel van de sociale investeringsstrategieën (door Hacker (2011) krachtig – maar niet helemaal correct - samengevat als 'pre-distributie', zie o.m. ook Morel et al., 2012; Bonoli and Natali, 2012; Hemerijck, 2013; Cantillon and Vandenbroucke, 2014) enerzijds en sociale innovatie (voor een overzicht zie Oosterlynck et al., 2013; zie ook het zeer invloedrijke werk van

¹¹ Met dank aan Frank Vandenbroucke voor dit inzicht.

Banerjee en Duflo 2011) anderzijds. Het is hier niet de plaats om in te gaan op de mogelijkheden en beperkingen van deze strategieën. Het volstaat om aan te geven dat van geen van beide nieuwe paradigma's *op zich* substantiële vooruitgang op het vlak van armoedebestrijding kan verwacht worden. Armoedebestrijding veronderstelt immers een grote structurele herverdeling die niet kan gerealiseerd worden door kleinschalige en plaatselijke sociaal innovatieve praktijken, hoe belangrijk en succesvol deze ook moge zijn (zie hierover een lezenswaardige analyse contra Banerjee en Duflo van Ravallion, 2012). Sociale investering in gelijkheid van kansen daarentegen is erg tijdrovend en kijkt aan tegen de enorme zwaartekracht van sociale ongelijkheden (Cantillon, 2013; Pintelon, Cantillon et al., 2013).¹² Deze nieuwe beleidsparadigma's moeten derhalve noodzakelijkerwijze beschouwd worden *in samenhang met de herverdeling door sociale zekerheid*: zij moeten als het ware bijkomende motoren worden in het systeem van herverdeling. Of, nog anders uitgedrukt: sociale zekerheid, sociale investering en sociale innovatie mogen niet bekeken worden als concurrerende beleidsparadigma's maar veeleer als beleidsarsenalen die gezamenlijk moeten worden ingezet in wat een nieuw, samenhangend en coherent systeem voor sociale vooruitgang zou moeten worden. Hier ligt een derde belangrijke onderzoeks- en beleidsagenda voor de toekomst. Hoe kunnen sociale investering en sociale innovatieve praktijken de herverdeling door sociale zekerheid te versterken? Onder welke condities kunnen zij complementair zijn met adequate sociale bescherming? Op welke wijze kunnen plaatselijke initiatieven bijdragen tot het revitaliseren van de vastgelopen structurele herverdeling? En hoe kan vermeden worden dat ze de structurele sociale herverdeling laten verstillen? Reflectie en onderzoek zijn hier nodig.

BIBLIOGRAFIE

- Banerjee, A. V. & Duflo, E. (2011), *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*. New York: PublicAffairs.
- Banting, K. & Myles, J. (2013), *Inequality and the Fading of Redistributive Politics*. Vancouver: UBC Press.
- Barr, N. (2001), *The welfare state as piggy bank*. Oxford: Oxford University Press.
- Bonoli, G. (2005), 'The Politics of New Social Policies: Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare States', *Policy & Politics*, 33(3), 431-449.
- Brandolini, A. & Smeeding, T.M. (2009), 'Income Inequality in Richer and OECD Countries', in W. Salverda, B. Nolan and T. M. Smeeding (eds.), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford: Oxford University Press.
- Cantillon, B. (2001); De sociale minima in de actieve welvaartstaat. Over de eerste en de tweede orde doelstellingen van de sociale zekerheid. In J. Vranken, D. Geldof, G. Van Menxel & J. Van Ouytsel (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2001* (pp. 341-353). Leuven / Leusde: Acco.
- Cantillon, B., Peeters, J., & De Ridder, E. (1987), *Atlas van de sociale zekerheid: kostprijs, financiering, doelmatigheid*. Leuven: Acco.

¹² Indien eenzijdig doorgevoerd dreigt deze strategie zich bovendien te keren tegen diegenen die om welke reden dan ook geen aansluiting blijven vinden in het onderwijs en in de arbeidsmarkt en daarvoor in toenemende mate persoonlijk verantwoordelijk zouden kunnen worden gesteld (Cantillon en Van Lancker, 2012 en 2013).

- Cantillon, B. (1993), 'De beperkingen van de sociale zekerheid', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 35:1, p. 3-43.
- Cantillon, B. (1999), *De welvaartsstaat in de kering*. Kapellen: Pelckmans, 317 p.
- Cantillon, B. & Van den Bosch, K. (2004), 'Back to basics: the case for an adequate minimum guaranteed income in the active welfare state', in J. Pacolet (ed.), *Trade, competitiveness and social protection*. Toronto: APF Press, p. 73-94.
- Cantillon, B., Van Mechelen, N., Marx, I., & Van den Bosch, K. (2004), *De Evolutie van de Bodembescherming in 15 Europese Landen van 1992 tot 2001*. Antwerp: Centre for Social Policy Herman Deleeck, University of Antwerp.
- 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 Lancker, W. (2012), 'Solidarity and reciprocity in the social investment state: what can be learned from the case of Flemish school allowances and truancy?', *Journal of Social Policy* 41(4): 657-675.
- Cantillon, B. & Van Mechelen, N. (2012), 'Between dream and reality...On anti-poverty policy, minimum income protection and the European social model', in B. Cantillon, H. Verschuere & P. Ploscar (Eds.), *Social Inclusion and Social Protection in the EU: Interactions between Law and Politics* (pp. 173-204). Antwerp: Intersentia.
- Cantillon, B., Van Mechelen, N., Pintelon, O. & Van den Heede, A. (2012), *Household Work Intensity and the Adequacy of Social Protection in the EU*, CSB Working Paper No. 12 / 04. Antwerpen, Herman Deleeck Centre for Social Policy.
- Cantillon, B., Van Lancker, W., Goedemé, T., Verbist, G., Salanauskaite, L. & De Maesschalck, V. (2012), 'Kinderbijslagen en armoede: kan de zesde staatshervorming het immobilisme doorbreken?', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* 54 (3).
- Cantillon, B. & Van Lancker, W. (2013), 'Three Shortcomings of the Social Investment Perspective', *Social Policy and Society* 12 (4): 553-564.
- Cantillon, B., Van Lancker, W., Goedemé, T., Verbist, G., Salanauskaite, L., De Maesschalck, V. & Van Mechelen, N. (2013), 'Bouwen aan een nieuwe toekomst voor de kinderbijslagen: een must voor al wie het ernstig neemt met armoedebestrijding', *Welzijn & Zorg in Vlaanderen* (lustrumed. 2013). Kluwer, te verschijnen.
- Cantillon, B., Van Mechelen, N., Pintelon, O. & Van den Heede, A. (2014), 'Social Redistribution, Poverty and the Adequacy of Social Protection', in B. Cantillon en F. Vandenbroucke (eds.), *Reconciling Work and Poverty Reduction. How successful are European welfare states?*, Oxford: Oxford University Press, te verschijnen.
- Cantillon, B., & Vandenbroucke, F. (2014), *Reconciling Work and Poverty Reduction. How successful are European welfare states?*, Oxford: Oxford University Press, te verschijnen.
- Corluy, V. & Vandenbroucke, F. (2014), 'Individual Employment, Household Employment and Risk of Poverty in the EU. A Decomposition Analyses', in B. Cantillon en F. Vandenbroucke (eds.), *Reconciling Work and Poverty Reduction. How successful are European welfare states?*, Oxford: Oxford University Press, te verschijnen.
- Decancq, K. & Schokkaert, E. (2013), *Beyond GDP: Measuring Social Progress in Europe*. Euroforum policy paper 4, Leuven: KU Leuven, p. 1-46.
- Deleeck, H. (2003). *De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken*. Leuven: Acco.

- Hacker, J. (2011), *The Institutional Foundations of Middle Class Democracy*. London: Policy Network.
- Hemerijck, A. (201), *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Jenkins S.J., Brandolini, A., Micklewright, J. & Nolan, B. (2013), *The Great Recession and the Distribution of Household Income*. Oxford: Oxford University Press.
- Kenworthy, L. (2011), *Progress for the Poor*. Oxford: Oxford University Press.
- Korpi, W. & J. Palme (1998), 'The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries', *American Sociological Review* 63(5): 661-687.
- Marx, I., Salanauskaite, L. & Verbist, G. (2013), *The Paradox of Redistribution Revisited: And That It May Rest in Peace?* IZA Discussion Papers 7414, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Meeusen, L., & Nys, A. (2014), 'The Evolution of Public Social Spending 1985-2009', in B. Cantillon & F. Vandenbroucke (eds.), *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states?* Oxford: Oxford University Press, te verschijnen.
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (2012). Beyond the welfare state as we knew it? In N. Morel, B. Palier & J. Palme (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State. Ideas, policies and challenges*. Bristol: Policy Press, p. 1-32.
- OECD (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris: OECD.
- Oosterlynck, S., Kazepov, Y., Novy, A., Cools, P., Barberis, E., Wukovitsch, F., et al. (2013), *The butterfly and the elephant: local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics*. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy (University of Antwerp).
- Pintelon, O., Cantillon, B., Van den Bosch, K. & Whelan, C. (2013), 'The social stratification of social risks: the relevance of class for social investment strategies', *Journal of European social policy* 23(1): 52-67.
- Ravallion, M. (2012), 'Troubling tradeoffs in the Human Development Index', *Journal of Development Economics* 99: 201-9.
- Rosanvallon, P. (1995), *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-Providence*. Paris: Seuil.
- Taylor-Gooby, P. (2004), 'New risks and social change', in P. Taylor-Gooby (ed.), *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-28.
- Vandenbroucke, F. (2013), *The Active Welfare State Revisited*. Brugge: die Keure.
- Vandenbroucke, F., Cantillon, B., Van Mechelen, N., Goedemé, T. & Van Lancker, A. (2013), 'The EU and Minimum Income Protection: Clarifying the Policy Conundrum', in I. Marx & K. Nelson (eds.), *Minimum Income Protection in Flux*. Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 271-317.
- Vandenbroucke, F., & Diris, R. (2014), "Mapping at-risk-of-poverty rates, Household Employment and Social Spending", in B. Cantillon & F. Vandenbroucke (eds.), *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states?* Oxford: Oxford University Press, to be published.

- Van Mechelen, N., Bogaerts, K. et al. (2007), *De welvaartsevolutie van de bodembescherming in België en de ons omringende landen*. Working Paper Sociale Zekerheid. Brussel, FOD Sociale Zekerheid.
- Van Mechelen, N., Marchal, S., Goedemé, T., Marx, I. & Cantillon, B. (2011), *The CSB-Minimum Income Protection Indicators dataset (CSB-MIPI)*. Antwerp: University of Antwerp.
- Van Mechelen, N. & Marchal, S. (2013), 'Struggle for Life: Social Assistance Benefits, 1992-2009', in I. Marx & K. Nelson (eds.), *Minimum Income Protection in Flux*. Palgrave Macmillan, p. 28-53.
- Van Rompuy, P. (2010), *Het dalend aandeel van arbeid in het nationaal inkomen: oorzaken en gevolgen*. Leuvense Economische Standpunten 2010/130. Katholieke Universiteit Leuven, Onderzoekseenheid Centrum voor Economische Studiën.
- Whiteford, P. (2008), *How Much Redistribution do Governments Achieve? The Role of Cash Transfers and Household Taxes*. *Growing Unequal: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris: OECD: 97-121.

Bijlage

Tabel B.1: Evolutie van het Netto Nationale Inkomen per capita, de bruto loonmassa in voltijdse equivalenten, de bruto minimumlonen en de sociale minima voor gezinshoofden, 1975-2012

| | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--|
| NNI/capita | 100 | 104 | 104 | 107 | 109 | 111 | 107 | 105 | 103 | 105 | 107 | 112 | 114 | 120 | 125 | 128 | 131 | 132 | 133 | 135 | 137 | 136 | 140 | 143 | 146 | 151 | 150 | 152 | 152 | 156 | 156 | 160 | 164 | 161 | 152 | 158 | 157 | | |
| Minimumloon als % van NNI/capita | 100 | 97 | 98 | 99 | 95 | 93 | 97 | 103 | 108 | 106 | 101 | 99 | 96 | 90 | 87 | 84 | 83 | 84 | 82 | 82 | 83 | 79 | 78 | 75 | 73 | 73 | 72 | 72 | 70 | 70 | 68 | 67 | 68 | 76 | 71 | 71 | | | |
| Invalideitsuitkering als % van NNI/capita | 100 | 97 | 98 | 102 | 108 | 108 | 113 | 112 | 117 | 115 | 110 | 108 | 104 | 98 | 95 | 93 | 94 | 94 | 93 | 91 | 91 | 90 | 88 | 87 | 84 | 81 | 81 | 84 | 83 | 81 | 81 | 79 | 81 | 83 | 93 | 90 | 89 | | |
| Werkloosheidsuitkering als % van NNI/capita | 100 | 97 | 98 | 99 | 95 | 93 | 97 | 105 | 105 | 103 | 98 | 97 | 93 | 88 | 83 | 82 | 83 | 83 | 82 | 80 | 81 | 80 | 78 | 77 | 74 | 72 | 74 | 73 | 73 | 71 | 71 | 69 | 67 | 68 | 75 | 72 | 72 | | |
| Bijstandsuitkering als % van NNI/capita | 100 | 104 | 118 | 127 | 122 | 130 | 136 | 135 | 141 | 145 | 147 | 147 | 145 | 139 | 134 | 133 | 133 | 132 | 129 | 130 | 128 | 125 | 124 | 120 | 115 | 116 | 119 | 121 | 116 | 116 | 114 | 112 | 116 | 128 | 123 | 122 | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Loonmassa/vte | 100 | 103 | 106 | 108 | 110 | 111 | 112 | 111 | 109 | 107 | 104 | 105 | 105 | 105 | 107 | 109 | 113 | 115 | 117 | 117 | 118 | 118 | 119 | 120 | 122 | 123 | 125 | 126 | 126 | 126 | 125 | 127 | 130 | 128 | 130 | 128 | 127 | 128 | |
| Loonmassa/vte als % van NNI/capita | 100 | 98 | 101 | 101 | 101 | 100 | 105 | 105 | 106 | 101 | 97 | 94 | 92 | 87 | 85 | 85 | 86 | 87 | 88 | 87 | 86 | 87 | 85 | 84 | 83 | 82 | 83 | 83 | 83 | 81 | 80 | 80 | 79 | 79 | 85 | 81 | 81 | | |
| Minimumloon als % van loonmassa/vte | 100 | 99 | 97 | 98 | 94 | 92 | 92 | 98 | 102 | 104 | 104 | 106 | 104 | 103 | 102 | 99 | 96 | 97 | 96 | 95 | 95 | 95 | 93 | 93 | 91 | 89 | 88 | 87 | 87 | 87 | 86 | 84 | 85 | 89 | 89 | 89 | 88 | 87 | |
| Invalideitsuitkering als % van loonmassa/vte | 100 | 99 | 97 | 101 | 107 | 108 | 108 | 106 | 111 | 113 | 113 | 115 | 113 | 112 | 111 | 109 | 109 | 108 | 106 | 105 | 106 | 104 | 104 | 101 | 99 | 98 | 100 | 101 | 101 | 101 | 99 | 103 | 104 | 109 | 111 | 110 | 111 | | |
| Werkloosheidsuitkering als % van loonmassa/vte | 100 | 99 | 97 | 98 | 94 | 93 | 92 | 99 | 99 | 102 | 102 | 103 | 102 | 101 | 98 | 96 | 96 | 96 | 93 | 92 | 93 | 92 | 92 | 92 | 89 | 88 | 87 | 88 | 88 | 88 | 87 | 85 | 86 | 88 | 90 | 89 | 88 | | |
| Bijstandsuitkering als % van loonmassa/vte | 100 | 106 | 117 | 125 | 120 | 130 | 129 | 128 | 133 | 143 | 152 | 157 | 158 | 159 | 158 | 155 | 155 | 153 | 150 | 149 | 150 | 148 | 148 | 148 | 144 | 141 | 139 | 143 | 146 | 143 | 145 | 143 | 142 | 147 | 150 | 152 | 151 | 152 | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Minimumloon | 100 | 101 | 102 | 106 | 103 | 103 | 103 | 109 | 111 | 111 | 108 | 111 | 109 | 108 | 109 | 108 | 109 | 112 | 112 | 112 | 112 | 112 | 110 | 112 | 110 | 110 | 109 | 110 | 110 | 110 | 109 | 109 | 109 | 116 | 113 | 111 | 111 | | |
| Invalideitsuitkering als % van minimumloon | 100 | 100 | 100 | 103 | 114 | 117 | 117 | 109 | 109 | 109 | 109 | 109 | 109 | 109 | 109 | 111 | 113 | 111 | 110 | 110 | 111 | 109 | 111 | 111 | 111 | 111 | 111 | 116 | 116 | 116 | 116 | 116 | 122 | 122 | 122 | 126 | 126 | 128 | |
| Werkloosheidsuitkering als % van minimumloon | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 101 | 97 | 97 | 98 | 98 | 98 | 98 | 96 | 98 | 100 | 98 | 97 | 97 | 98 | 96 | 98 | 98 | 98 | 98 | 101 | 101 | 101 | 101 | 101 | 101 | 101 | 99 | 101 | 101 | 101 | | |
| Bijstandsuitkering als % van minimumloon | 100 | 107 | 121 | 128 | 128 | 141 | 141 | 131 | 131 | 137 | 146 | 148 | 151 | 154 | 154 | 157 | 161 | 157 | 157 | 157 | 159 | 156 | 159 | 159 | 159 | 159 | 165 | 167 | 165 | 167 | 167 | 168 | 172 | 169 | 172 | 172 | 175 | | |

Bron: CSB – KOWESZ

(<http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/index.php?q=onderzoeksopdrachten/1062>)