

Van meer werk naar minder armoede

Een parcours met hindernissen

Inleiding

Het beleid in de ganse rijke geïndustrialiseerde wereld staat vandaag in het teken van 'werk, werk en nog eens werk'. Ondanks de toestroom van zo'n 700.000 bijkomende vrouwen op de arbeidsmarkt is de werkgelegenheidsgraad in België gedaald van 62% in het begin van de jaren zeventig naar 58% nu. Van de laaggeschoolden is nauwelijks de helft aan het werk. Vrijwel niemand betwist dan ook het belang van een 'actieve verzorgingsstaat'.

Toch moet de politieke wereld zich hoeden voor simplismen. Want beweren dat meer werk 'tout court' de rechte weg is naar minder armoede, minder sociale uitgaven en minder sociale uitsluiting is te gemakkelijk. Meer werk leidt niet automatisch naar minder armoede en een goed begrepen activeringsbeleid veronderstelt weliswaar andere, maar wellicht niet minder sociale uitgaven. En wat de strijd tegen de sociale uitsluiting betreft mag men niet de vergissing begaan te denken dat sociale doelstellingen als maatschappelijke erkenning, sociale contacten en nuttigheid alleen door betaalde arbeid op de markt zouden kunnen worden bereikt.

Deze drie stellingen vormen het voorwerp van dit artikel. Op basis van empirische gegevens voor Vlaanderen (periode 1976-1997) en voor andere OESO-landen wordt het verband tussen armoede, werk en sociale zekerheid in kaart gebracht. Meer bepaald wordt gezocht naar de hindernissen op de weg van 'meer werk naar minder armoede'.

In het eerste deel van dit artikel wordt de ge-

dachte van de 'actieve welvaartsstaat' geplaatst in de Belgische context. Deel twee handelt over de relatie tussen werk en armoede. Deel drie besluit met beleidsaanbevelingen.

Van de 'passieve' naar de 'actieve' welvaartsstaat

Aan de basis van wat velen de 'crisis van de welvaartsstaat' hebben genoemd ligt een verstoring van het evenwicht tussen de drie grote maatschappelijke instituties van de kapitalistische samenleving: het gezin, de markt en de overheid. Hieraan liggen twee belangrijke transitities ten grondslag, een economische en een sociale. De zgn. post-industriële of post-fordistische transitie leidt tot vaak pijnlijke verschuivingen op de arbeidsmarkt, van industrie naar diensten en van laaggeschoolde naar kennisintensieve jobs. De vraag naar laaggeschoolde jobs is in zowat alle OESO-landen sterk afgenomen, ook in landen met een erg sterke tewerkstellingsgroei. Er komen nu vooral hoger gekwalificeerde jobs bij in dienstverlenende functies.

Van minstens even groot belang is een gelijktijdige, sociologische transitie, nl. de 'individualisering' waarvan de emancipatie van de vrouw ongetwijfeld de belangrijkste manifestatie is. De gevolgen reiken zeer ver. *Ten eerste*, groeide door de emancipatie van de vrouw de beroepsbevolking sterk aan: dit vertaalde zich onvermijdelijk in grote onevenwichten op de arbeidsmarkt waardoor de sociaal-economisch zwakkeren (lager geschoolde mannen en vrou-

* Prof. dr. Bea Cantillon is hoogleraar en directeur van het Centrum voor Sociaal Beleid aan de Universiteit Antwerpen, Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius Antwerpen (UFSIA). Correspondentieadres: Universiteit Antwerpen (UFSIA), Centrum voor Sociaal Beleid, Prinsstraat 13, B-2000 Antwerpen. E-mail: bea.cantillon@ufsia.ac.be

wen) in de verdrukking kwamen van de sterkeren. *Ten tweede* kreeg de zorgarbeid die vroeger 'natuurlijkerwijze' onbetaald door vrouwen werd verricht een hoge én directe prijs. Voor zover deze arbeid niet vermarkt en/of gesocialiseerd werd, verdween het in het zwarte circuit, in het oneigenlijk gebruik van werkloheidsuitkeringen en in de dubbele - vaak té belastende - dagtaak van tweeverdieners.

In België was de reactie van het beleid op deze diepgaande economische en sociale veranderingen eerst aarzelend, daarna vooral conservatief en defensief. In een *eerste periode* van verwarring gedurende de jaren zeventig werd het tekort aan werkgelegenheid en de verruimde toetreding van vrouwen op de arbeidsmarkt zonder meer ondervangen door de sociale zekerheid. Door ongeremde loonontwikkelingen blijft de materiële welvaart van werkenden toenemen terwijl een groeiend deel van de bevolking afhankelijk wordt van sociale uitkeringen. De sociale zekerheidsuitgaven stijgen van 18 naar 29% van het bruto binnenlands product (BBP), waarvan een groeiend aandeel gefinancierd wordt door de overheid. De werkloosheid stijgt maar de armoede daalt zeer aanzienlijk, in Vlaanderen van 10% in 1976 naar 6% in 1985.

In een *tweede periode* - te situeren vanaf de eerste helft van de jaren tachtig - worden de kostenstijgingen die het gevolg zijn van een toenemende verafhankelijkheid van de sociale zekerheid afgeremd door selectief te korten op de uitkeringen van hogere inkomensgroepen. De uitgavenstijging wordt afgeremd en zelfs omgebogen: het uitgavenpeil daalt van 29% in 1985 naar 27% van het BBP in 1992, ondanks een verdere toename van het gebruik van uitkeringen. Door een efficiëntere, meer selectieve verdeling van de middelen blijft de armoede evenwel stabiel op ongeveer 6%.

Het louter doorschuiven van de gevolgen van de diepgaande economische en sociale veranderingen naar de sociale zekerheid en het selectieve beleid dat nodig was om een verdere ontsparing van de uitgaven te vermijden heeft ons in het verleden ongetwijfeld behoed van stijgende armoede en grotere inkomensongelijkheden. Maar in de *huidige - derde - periode* is alsmaar duidelijker geworden dat deze beleidsroute op onoverkomelijke grenzen stoot (Cantillon, 1999). De belangrijkste grens is deze van de zeer hoge afhankelijkheid van de

sociale zekerheid. Het aantal uitkeringstrekkers liep in België op van 45 per 100 werknemers in het begin van de jaren zeventig naar een verhouding van 1 op 1 nu. België is dus duidelijk zeer ver gegaan in het opvangen van de werkgelegenheids crisis en het sterk opgelopen arbeidsaanbod van vrouwen door de sociale zekerheid.

Dit leidt tot een dubbel probleem: enerzijds zijn binnen de sociale zekerheid de middelen niet meer voorhanden om een verbetering van de sociale bescherming te realiseren, bijvoorbeeld voor werkloze alleenstaande moeders die moeten rondkomen met een maandelijks inkomen van nauwelijks meer dan 40.000 BEF. Anderzijds leidt langdurige uitkeringsafhankelijkheid in veel gevallen naar sociale uitsluiting: een grote groep, vooral laaggeschoolden, dreigt weg te glijden in een zinloos uitkeringsbestaan.

Daarom is reeds enige tijd duidelijk geworden dat het sociaal beleid gericht moet worden op de vermindering van uitkeringsafhankelijkheid door meer werk te creëren, door de toeleiding te verzorgen van langdurig uitkeringsafhankelijken naar de arbeidsmarkt en door de verhoging van de productiviteit van langdurig werklozen, door middel van opleiding en vorming. Dit zijn de beleidsingrediënten die, mede voortgestuwd door de Europese richtsnoeren, deel uitmaken van het recent gevoerde beleid in de meeste landen van de Europese Unie. Dit is ook de inzet van de 'actieve welvaartsstaat'.

De hindernissen op het parcours van 'meer werk naar minder armoede'

Werk reduceert in aanzienlijke mate het armoede-risico. De armoede daalt van 16% bij job-arme gezinnen (waar niemand betaald werk heeft) naar nauwelijks 1% bij job-rijke gezinnen (waar minstens twee volwassenen aan het werk zijn) (Cantillon, et al., 1999). Op deze evidentie steunt het geloof dat de armoede zal dalen als er meer jobs komen. Toch is de relatie tussen werk en armoede veel minder lineair dan men zou verwachten. Dit leid ik af uit historische trends in België en uit internationaal vergelijkend onderzoek. Op de weg van meer werk naar minder armoede staan minstens twee hindernissen. De eerste hindernis is gele-

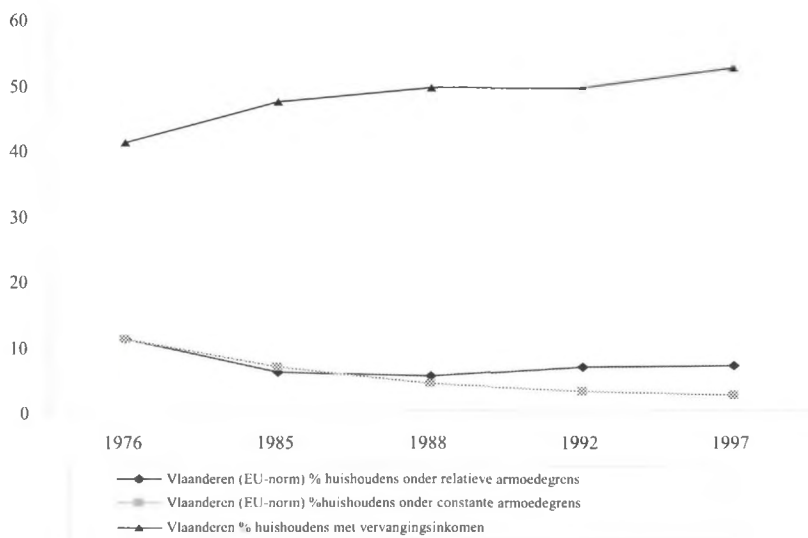
gen in het feit dat bijkomend werk niet vanzelf terechtkomt bij kwetsbare job-arme gezinnen. De tweede hindernis hangt hiermee samen: het betreft de mate waarin het 'activeringsbeleid' gekoppeld blijft aan een hoge en volwaardige sociale bescherming van hen, die ondanks alle investeringsstrategieën, zonder werk blijven.

Om armoede te meten wordt in dit artikel de relatieve EU-armoedenorm gebruikt. Deze norm legt de armoedelijijn vast op 50% van het gemiddeld gestandaardiseerd gezinsinkomen. Dit wordt berekend met behulp van een equivalentenschaal die de volgende gewichten gebruikt: 1 voor de eerste volwassene in het gezin, 0,5 voor iedere andere volwassene en 0,3 voor ieder kind. Uit de definitie volgt dat de gebruikte normen 'welvaartsvast' zijn, dat wil zeggen dat een stijging van het gemiddeld inkomen (gecorrigeerd voor veranderingen in de gezinsgrootte) direct leidt tot een even grote stijging van de armoede-norm. Bij een algemene toename van de welvaart, waarbij de inkomens van alle huishoudens met hetzelfde percentage stijgen, zal de armoede zoals gemeten met de relatieve norm altijd op hetzelfde niveau blijven. Naast de (welvaartsvaste) relatieve norm wordt ook gewerkt met een constante

(koopkrachtvaste) armoedenorm (zie Figuur 1). Hiervoor werd de EU-norm, zoals berekend op de gegevens van 1976 genomen, gecorrigeerd voor prijsevoluties en toegepast op de gegevens van 1985, 1988 en 1997. Deze werkwijze laat toe de 'absolute' evolutie na te gaan: hoeveel huishoudens blijven, over de tijd heen, onder een bepaald, vast, koopkrachtniveau. Deze norm wordt courant gebruikt in internationale vergelijkende studies (voor meer methodologische toelichting zie Cantillon, et al., 1997).

De eerste hindernis: de toeleiding van werk naar job-arme gezinnen

In 1989 verdedigde ik mijn doctoraat onder de titel *'Nieuwe behoeften naar zekerheid. Vrouw, gezin en inkomensverdeling'* (Cantillon, 1990). Het uitgangspunt van mijn onderzoek was de evolutie van de verdeling van inkomen en welvaart in de periode 1976-1988. Metingen hadden noch een vergroting van de ongelijkheid noch een vergroting van de omvang van de armoede aangetoond. Deze vaststellingen waren contradictoair met het toen courant gevoerde discours omtrent nieuwe armoede, vergroting van de ongelijkheden en dualisering van de samenleving. Algemeen werd immers aangenomen dat de 'economische crisis' en de vergro-



Figuur 1 Armoede en uitkeringsafhankelijkheid: % huishoudens onder de EU-armoedelijijn en % huishoudens met een vervangingsinkomen, Vlaanderen, 1976-1997

Bron: Centrum voor Sociaal Beleid, o.b.v. het Belgisch Sociaal-Economisch Panel¹

ting van de werkloosheid in het bijzonder, belangrijke negatieve gevolgen moesten hebben voor de inkomens- en welvaartsverdeling. Toch bleek de dramatische stijging van de werkloosheid en de daling van de werkgelegenheidsgraad van zo'n 58% in 1976 naar amper 54% in 1985 samen te gaan met een aanzienlijke daling van de armoede, in Vlaanderen van 10% naar 6% (zie Figuur 1).

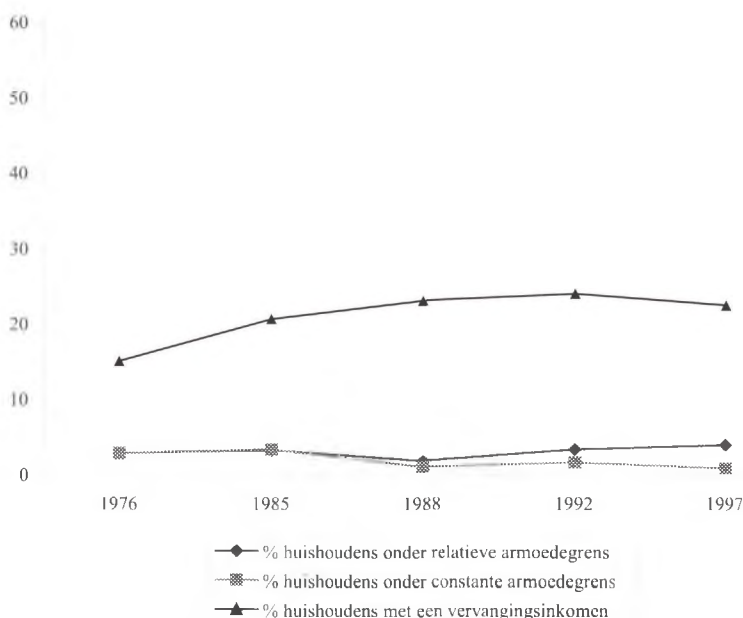
Ik zocht en vond verklaringen voor deze contra-intuïtieve vaststellingen in socio-economische en beleidsmatige factoren. De belangrijkste factor ter verklaring van de enorme daling van de armoede had betrekking op de vermindering van de inter-generatiele ongelijkheden, door een verbetering van het relatieve welvaartsniveau van bejaarden (Cantillon & Lesthaeghe, 1987).

Maar ook onder de bevolking op actieve leeftijd daalde de armoede, van 4,5% in 1976 naar 2,4% in 1988. Toch steeg in diezelfde periode het aantal gezinnen met een werkloosheidsuitkering van 15 naar 23% (zie Figuur 2).

Voor deze paradoxale ontwikkeling was er

een dubbele verklaring. Enerzijds concentreerde de toenemende werkloosheid zich meer in tweeverdienersgezinnen, met naast de uitkeringen meestal nog een arbeidsinkomen. Deze werkloosheid staat meestal niet gelijk met armoede. Anderzijds, bood de sociale zekerheid, met relatief genereuze uitkeringen voor ééninkomensgezinnen, een behoorlijke bescherming tegen het risico 'werkloosheid'. Het is zeker niet overdreven te stellen dat mede dankzij de grotere sociale herverdeling de Belgische welvaartsstaat deze periode van grote economische en sociale transitie wist door te komen zonder stijging van de bestaansonzekerheid aan de onderkant.

Na 1988 lijken de gunstige armoedeontwikkelingen een wending te nemen. Tussen 1988 en 1992 stijgt de relatieve armoede onder gezinnen op beroepsactieve leeftijd van 2,4% naar 4,1%. Hoewel daarna, in de jaren negentig, de arbeidsmarkt aantrekt en de uitkeringsafhankelijkheid begint af te nemen, blijven de ongelijkheden groeien en stabiliseert de armoede op het niveau van 4%. Niet onbelang-



Figuur 2 Armoede en uitkeringsafhankelijkheid bij gezinnen met gezinshoofd jonger dan 50 jaar, Vlaanderen, 1976-1997

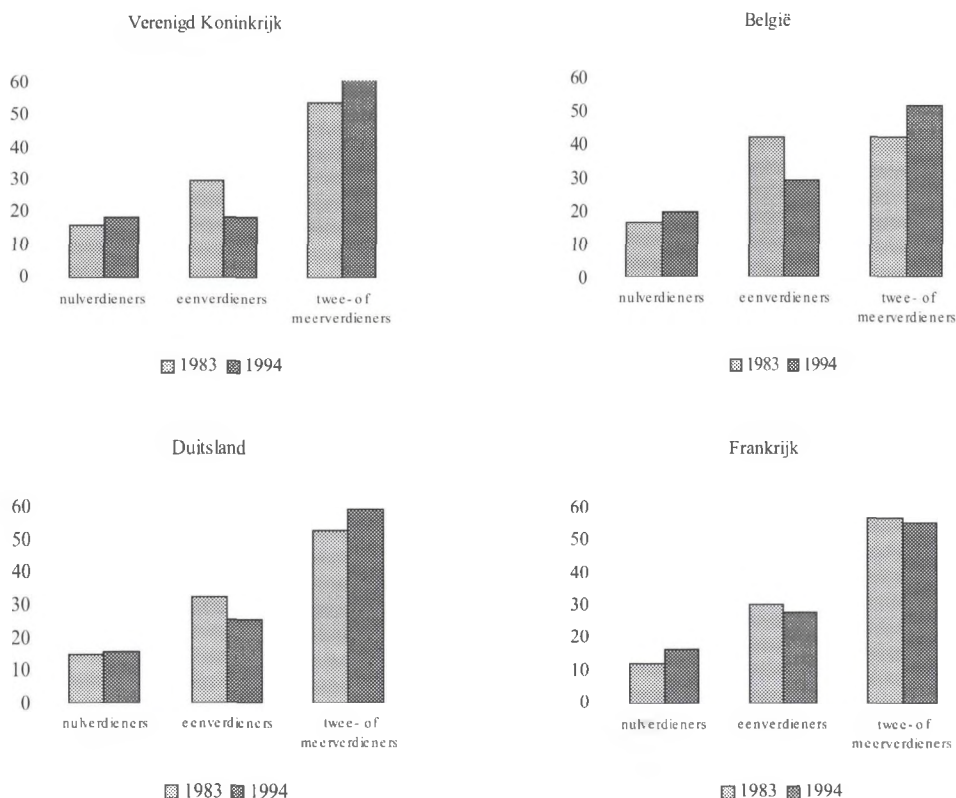
Bron: Centrum voor Sociaal Beleid, o.b.v. het Belgisch Sociaal-Economisch Panel.

rijk is ook de vaststelling dat de absolute armoede niet meer afneemt. De meest welvarende gezinnen zien in deze periode hun levensstandaard toenemen. Maar – voor het eerst sedert het begin van onze observaties – geldt dat niet meer voor de gezinnen aan de onderkant.

Deze vaststellingen voor Vlaanderen leiden tot het belangwekkend besluit dat *een stijging van de uitkeringsafhankelijkheid niet noodzakelijk samengaat met stijgende armoede en, omgekeerd, dat een daling van de uitkeringsafhankelijkheid door meer werk niet automatisch leidt naar minder armoede*. Eenzelfde tendens wordt ook vastgesteld in andere welvaartsstaten. In veel landen op het Europese continent is de stijging van de uitkeringsafhankelijkheid in de jaren zeventig en tachtig *niet* gepaard gegaan met stijgende armoede (zie Cantillon & Marx, 1997; Atkinson, 1999). En

recente studies in Nederland hebben aangetoond dat de recente (overigens zeer) sterke groei van de werkgelegenheid er niet leidde tot een afname van de armoede, integendeel. De sterke banengroei leidde er ook niet tot een afname van de langdurige armoede. Onderzoek wijst eerder op een toename sinds het begin van de jaren negentiger (De Beer, 1999 a, b, c; De Lathouwer, 2000). Hoe komt dat?

Voor Nederland werd aangetoond dat de stijging van de arbeidsparticipatie vooral ten goede kwam van (her)intredende vrouwen, waardoor het aantal tweeverdieners sterk is gestegen. Omgekeerd is het aantal gezinnen *zonder* arbeidsinkomen niet afgenomen. Hetzelfde zien we gebeuren in België. Bij globale vermindering van de uitkeringsafhankelijkheid steeg het aantal kwetsbare job-arme gezinnen (volledig afhankelijk van vervangingsuitkeringen) van 3 naar 5% van alle gezinnen.



Figuur 3 Procentueel aandeel van job-rijke en job-arme gezinnen in Duitsland, Frankrijk, België en het Verenigd Koninkrijk, 1983-1994 *Bron: Gregg en Wadsworth (1996).*

Sedert enige tijd is in het geheel van de werkloosheid dan ook een opmerkelijke toename waar te nemen van het aandeel ééninkomensgezinnen, dat wil zeggen alleenstaanden en gezinshoofden waarvoor de uitkering de enige bron van inkomen is.

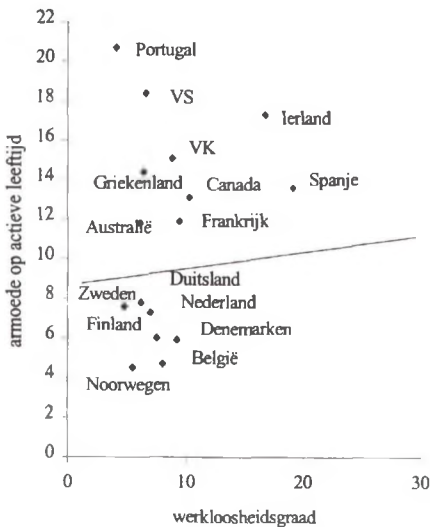
Deze vaststellingen lijken universeel te zijn. De OESO rapporteert dat éénderde tot de helft van alle werklozen in de OESO in huishoudens leven waar niemand werkt (OESO, 1995). In de jaren tachtig en negentig is dit aandeel in veel landen van de OESO toegenomen. In België steeg het aantal twee- (of meer)verdieners van 42% in 1983 naar 52% in 1994 (Figuur 3). Tegelijkertijd nam ook het aandeel gezinnen zonder enig arbeidsinkomen toe van 16 naar 20%. Ter vergelijking: in het Verenigd Koninkrijk nam in diezelfde periode het aandeel meerverdieners toe van 54% naar 62% terwijl ook het aantal nulverdieners steeg van 6 naar 19%. Ook in Frankrijk, Duitsland en Luxemburg zijn zulke polariserende bewegingen merkbaar.

We concluderen dat in veel landen de sterke werkloosheidsgroei in het verleden *niet* leidde tot meer armoede, omdat de werkloosheid zich concentreerde bij meer draagkrachtige twee-inkomensgezinnen. Omgekeerd lijkt de meer recente jobaangroei niet altijd gepaard te gaan

met een daling van de armoede, omdat nieuwe jobs verhoudingsgewijze minder bij job-arme gezinnen terechtkomen.

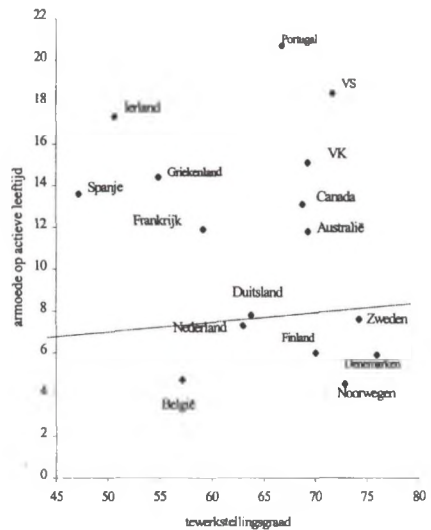
De tweede hindernis: de sociale bescherming van job-arme gezinnen

Hoewel werkloosheid algemeen beschouwd wordt als één van de belangrijkste oorzaken van armoede bestaat er ook vanuit een landen-vergelijkend perspectief allerm minst een lineair verband tussen werkloosheid (ook niet langdurige werkloosheid) en armoede (Figuur 4). Men kan vier verschillende clusters van landen onderscheiden. Een eerste cluster omvat landen als Noorwegen, Zweden en Zwitserland, welke in het midden van de jaren tachtig een relatief lage werkloosheid kenden alsook een lage graad van financiële armoede onder de actieve bevolking. Een tweede cluster bestaat uit de Verenigde Staten, Canada en Australië, waar een laag niveau van werkloosheid gepaard gaat met een hoog armoedeniveau. Een derde cluster omvat de meeste continentaal Europese landen die allen relatief hoge niveaus van werkloosheid combineren met relatief lage armoedeniveaus. Alleen in Ierland valt een hoge graad van werkloosheid samen met een hoge armoede. Evenmin is er een lineair verband



Figuur 4 Armoede en werkloosheid in OESO-landen.

Bron: Cantillon, Van den Bosch, Marx, 1999 o.b.v. enquêtegegevens samengebracht in de Luxembourg Income Study (LIS).



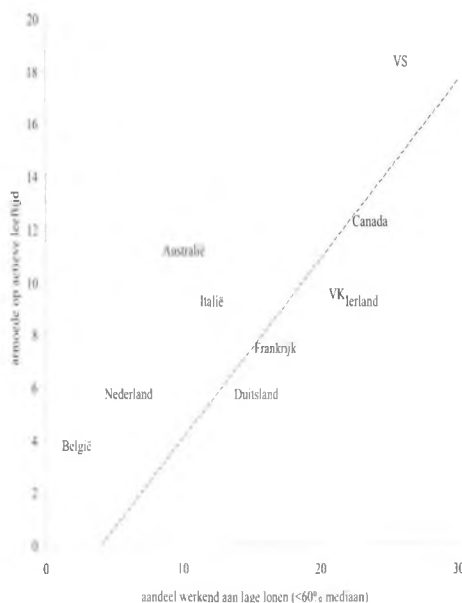
Figuur 5 Armoede en tewerkstelling in OESO-landen.

tussen het globale niveau van langdurige werkloosheid en armoede op actieve leeftijd. De hierboven beschreven clusters komen er zelfs nog sterker naar voor.

Meer werk wordt dikwijls voorgesteld als een route naar minder armoede. Maar meer tewerkstelling impliceert niet noodzakelijk minder armoede (Figuur 5). Slechts Zwitserland, Zweden en Noorwegen combineren een zeer hoog tewerkstellingsniveau (van meer dan 75%) met een laag armoedepercentage. Zweden en Noorwegen hebben een zeer actieve tewerkstellingspolitiek gevoerd. Dit in tegenstelling tot de Verenigde Staten, Canada en Australië, waar men meer de nadruk legt op lage uitkeringen en gedecentraliseerde loonvorming om hoge tewerkstellingsniveaus te bereiken. Precies deze landen worden echter geconfronteerd met de hoogste armoedeniveaus in de OESO-landen. Aan het andere uiterste zijn er dan de Continentaal Europese landen zoals België, Nederland en Duitsland die relatief lage armoedegraden kennen, ondanks hun relatief hoge graad van niet-tewerkstelling.

Een courante verklaring voor deze bevinding is een potentiële trade-off tussen tewerkstelling en lage lonen. In de landen met de hoogste niet-gesubsidieerde tewerkstellingsniveaus, met name de Verenigde Staten, Canada en Australië, vindt men ook de grootste loonverschillen en de sterkst uitgebouwde lage loonsector (Figuur 6).

De sterke cross-nationale correlatie tussen de verspreiding van lageloonwerk en armoede doet vermoeden dat 'armoede onder werkenden' meer wijdverspreid is in landen waar lage lonen meer voorkomen. Dit blijkt inderdaad het geval te zijn, maar alleen tot op zekere hoogte. De hoge armoede in landen met een hoge (niet-gesubsidieerde) tewerkstelling wordt zeker niet alleen verklaard door het hoge aantal zgn. 'working poor'. De omvang van 'armoede onder werkenden' mag inderdaad niet overschat worden, zelfs in landen waar lageloonwerk relatief wijdverspreid is. Wat veel meer opvalt is dat vooral de *armoedecijfers* voor *niet-tewerkgestelden* heel hoog zijn in de *Angelsaksische landen*. We vinden een armoedecijfer van 40% voor niet-tewerkgestelde Amerikanen op actieve leeftijd (Figuur 7). Dit cijfer is ongeveer twee keer zo hoog als in om het even welk Europees land, Groot-Brittannië uitgezonderd en ongeveer vier keer zo hoog als



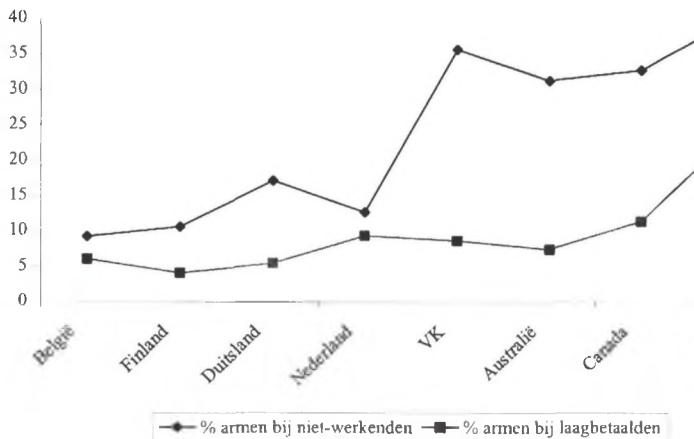
Figuur 6 Armoede en lage lonen in OESO-landen.
Bron: Cantillon, Van den Bosch, Marx, 1999 o.b.v. LIS.

in België, Denemarken, Finland of Noorwegen. De cross-nationale verschillen zijn even opvallend voor de armoedecijfers van 'werkloze' huishoudens, die vooral hoog blijken in landen zoals de Verenigde Staten, Canada en Groot-Brittannië. Bovendien concentreert armoede op een actieve leeftijd zich vooral onder deze 'werkloze' huishoudens. In tegenstelling tot wat men op basis van het hoge lagelooncijfer in Groot-Brittannië zou verwachten, is armoede voor meer dan 75% geconcentreerd onder 'werkloze' huishoudens.

We besluiten dat de hoge armoede in landen met hoge (niet-gesubsidieerde) tewerkstelling verband houdt met een te lage minimumbescherming voor werkenden (minimumlonen) én vooral voor hen die ondanks de globaal zeer hoge activiteitsgraden zonder werk blijven (minimumwerkloosheidsuitkering en bijstandsmassa).

Gevolgen voor het beleid

Deze empirische vaststellingen leveren drie belangrijke gevolgtrekkingen op voor het beleid. Van strategisch belang op de weg van 'meer



Figuur 7 Armoede bij laagbetaalden en niet-werkenden in OESO-landen.

Bron: Marx en Verbist, 1998 o.b.v. LIS.

werk naar minder armoede' is, *ten eerste*, de mate waarin nieuwe jobs terechtkomen in job-arme gezinnen. In de OESO-regio, België inclusief, lijkt dat niet vanzelf te gaan. Dit is de eerste hindernis voor een beleid dat tegelijkertijd werkgelegenheidsbevorderend en armoedebestrijdend wil zijn. De *tweede* strategische factor van beleid is de mate waarin de sociale zekerheid bescherming blijft bieden aan hen die ondanks alle investeringsstrategieën zonder werk blijven. De ervaring in job-rijke landen leert immers dat we rekening moeten houden met een, nog voor lange tijd, onopgelost werkloosheidsprobleem onder laaggeschoolden. De *derde* strategische factor van beleid is de wijze waarop de zorg voor kinderen, ouderen en zieken, dat wil zeggen laagproductieve dienstenarbeid, georganiseerd en gevaloriseerd wordt in de 'actieve welvaartsstaat'.

Ingrediënten van een win-werk strategie

België kampt met een groot probleem van ondertewerkstelling. Maar dit probleem doet zich geenszins voor bij hooggeschoolden. Binnen de groep hooggeschoolde mannen van 25 tot 54 jaar is de tewerkstellingsgraad in België zelfs iets hoger dan in sommige andere Europese landen: net zoals in Australië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden is 88% van de hooggeschoolde mannen tewerkgesteld. Ook bij hogergeschoolde vrouwen benadert de Belgische tewerkstellingsgraad die van het Ver-

enigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Met een tewerkstellingsgraad van 77% scoren de Belgische hooggeschoolde vrouwen zelfs aanzienlijk beter dan in Nederland, Duitsland en Frankrijk. Onder laaggeschoolde mannen en vrouwen is het aantal werkenden evenwel veel lager. Vooral onder laaggeschoolde vrouwen blijven de tewerkstellingsgraden a-typisch laag. In België heeft van de laaggeschoolde vrouwen slechts 23% een betaalde baan tegen 55% in Denemarken, 64% in Zweden en 52% in het Verenigd Koninkrijk (zie Cantillon et al., 2000). Omdat een ruime meerderheid van de laaggeschoolde vrouwen een partner kiest met een gelijke scholing zijn job-arme gezinnen hier sterk oververtegenwoordigd.

Hoe kan het activerings- en jobcreatiebeleid er nu voor zorgen dat nieuwe jobs maximaal terechtkomen bij deze job-arme, dat wil zeggen laaggeschoolde gezinnen? Natuurlijk wordt de neerwaartse verdringing van laaggeschoolden verminderd als er voldoende nieuwe banen bijkomen (de zgn. 'trek in de schoorsteen'). Maar zowel het Nederlandse als het Angelsaksisch voorbeeld tonen aan dat dit niet voldoende is. Ook in zgn. 'job-rijke landen' blijft het aandeel werkloze laaggeschoolden zeer hoog. Bovendien leert de ervaring in landen met een hoge loon-flexibiliteit dat ook dit eenvoudig marktmechanisme (dalende niveaus van lage lonen, in de VS zelfs met 30% in reële termen) niet de rechte weg is naar meer

werk voor laaggeschoolden. De hypothese dat verlaging van de lage lonen zou leiden tot substantieel meer werk voor laaggeschoolden werd reeds in verschillende studies empirisch verworpen (zie o.a. Glyn & Salverda, 2000; Nickell & Bell, 1995; Card, Kramarz & Lerner, 1996; Krueger & Pischke, 1997). Zelfs in landen waar het niveau van de laagste lonen sterk gedaald is blijft de ondertewerkstelling bij laaggeschoolden een onopgelost probleem.

Of met andere woorden: het is simplistisch te denken dat jobcreatie en loonkostenverlaging tout court automatisch zullen zorgen voor substantieel meer werk voor job-arme gezinnen. Er zijn immers zeer fundamentele factoren aan het werk. De *technologische revolutie* is niet neutraal ten aanzien van verschillende scholingsniveaus, maar eerder kennisintensief. De technologische revolutie leidt tot een relatieve afname van de vraag naar lager geschoolde arbeid en een relatieve toename van de vraag naar hoger geschoolde arbeid. Daarbovenop komt het fenomeen van de *mondialisering* waardoor schaarste van laaggeschoolde arbeid op wereldniveau veel meer wordt beïnvloed dan de relatieve schaarste van hooggeschoolde arbeid. Bovendien zijn alle vormen van *sociale regulering* (minimumlonen, verhoging van de loonkosten door sociale zekerheidsbijdragen e.d.) het belangrijkste voor de lagere inkomens. En de uitkeringsafhankelijkheid zelf leidt tot de *erosie van vaardigheden en talenten*. Om al deze redenen vinden laagopgeleiden, mensen met geringe vaardigheden en ervaring, mensen met sociale handicaps en langdurig uitkeringsafhankelijken op eigen kracht moeilijk de weg naar de arbeidsmarkt. Ze hebben een helpende hand nodig.

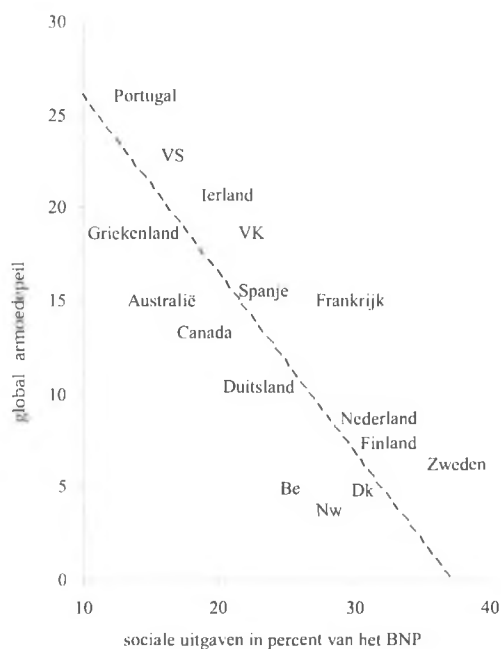
Centraal staat de vraag hoe de kloof moet worden overbrugd tussen aan de ene kant de, voor de werkgever, te hoge prijs voor eenvoudige, laagproductieve zorg- en dienstenarbeid en, aan de andere kant, de te lage verdienste van de betrokken werkende. Drie mogelijkheden dienen zich aan. *Ten eerste*, door een zeer substantiële vermindering van de fiscale en parafiscale lasten op laagproductieve arbeid, zowel voor werkgevers als voor werknemers. *Ten tweede*, door activeren van uitkeringsgeld. Het passief uitkeringsgeld moet omgezet worden in een voor de samenleving nuttige en noodzakelijke dienstenarbeid. *Ten derde*, (en in samenhang met het vorige) door een directe, ge-

subsidieerde jobcreatie voor laaggeschoolden, inzonderheid op het groeiende terrein der verzorgingsbehoeften (zie bijv. de buitenschoolse kinderopvang). Al deze mogelijkheden komen neer op de *subsidiering van laaggeschoolde arbeid*.

Daarnaast is er ook de vaststelling dat ons onderwijssysteem er onvoldoende in slaagt om de talenten te ontwikkelen die noodzakelijk zijn in de nieuwe economische en maatschappelijke omgeving. Ondanks de sterke stijging van de scalariteit stagneert de onderwijsdemocratisering reeds geruime tijd. Kinderen uit lagere sociale milieus hebben nog steeds (veel) minder ontplooiingskansen dan kinderen uit hogere milieus. Dit betekent dat veel latente capaciteiten onderbenut blijven. Hoewel internationaal vergelijkende indicatoren suggereren dat de onderwijskwaliteit relatief hoog ligt, vooral dan in Vlaanderen, blijft het aandeel laaggekwalificeerden vrij hoog. De situatie is reeds verbeterd voor de jongere cohorten maar er is niettemin een hernieuwde aandacht voor onderwijsdemocratisering noodzakelijk. Vooral beroeps- en technisch onderwijs, waarin nu nog teveel jongeren na een afmattende en demotiverende afvalkoers terechtkomen, lijkt aan herwaardering toe. Daarnaast moet ook heel wat geïnvesteerd worden in het (re)activeren van capaciteit en van de grote 'stock' aan langdurig werklozen.

Frank Vandenbroucke, Belgisch minister van Sociale Zaken, heeft dus gelijk wanneer hij zegt dat de 'actieve welvaartsstaat' geen goedkope optie is (Vandenbroucke, 1999). Een activeringsbeleid dat tevens armoede-bestrijdend wil zijn vergt een herschikking (niet vermindering!) van de sociale uitgaven, van louter 'passieve transferten' naar een dienstverlenend zorgmodel waarin niet alleen bestaanszekerheid voor allen gewaarborgd is maar waarin alle talenten gebruikt en gevaloriseerd worden.

Vanuit een macro-perspectief blijkt er in algemene zin overigens een onbetwistbaar *negatief* verband te bestaan tussen de omvang van de sociale overheidsuitgaven (sociale zekerheid en collectieve goederen en diensten) enerzijds en de armoede anderzijds. De armoede is het laagst in landen met de hoogste uitgaven en neemt toe (zij het niet lineair) naarmate het uitgavenniveau daalt (Figuur 8). De meer passieve transfert-gerichte middeleninzet in de Be-



Figuur 8 Armoede en sociale uitgaven in OESO-landen.

Bron: Cantillon, Van den Bosch, Marx, 1999 o.b.v. LIS.

nelux-landen genereert in termen van financiële armoede dezelfde uitkomsten als de meer actieve dienstverlenende besteding in de Scandinavische landen: de Benelux-landen realiseren met een relatief hoog uitgavenpeil eenzelfde (lage) armoede als de Scandinavische landen, hoewel de besteding van deze middelen zeer verschillend is (meer dienstverlenend in het Scandinavische model; meer transfert-gericht op het Europese continent). Als het internationaal vergelijkend onderzoek iets leert dan is het wel dat armoedebestrijding hoge sociale uitgaven vergt. In de 'actieve welvaartsstaat' zal dat niet anders zijn.

Back to basics: het evenwicht tussen sociale en economische doelmatigheid

De tweede strategische factor van het armoedebeleid blijft ook in de actieve welvaartsstaat de minimumbescherming van diegenen die ondanks alle investeringsstrategieën zonder werk blijven. Omdat de ervaring zelfs in zeer job-rijke landen wijst op de grote hardnekkigheid van het probleem van ondertewerkstelling bij laaggeschoolden kan het 'activeringsbeleid'

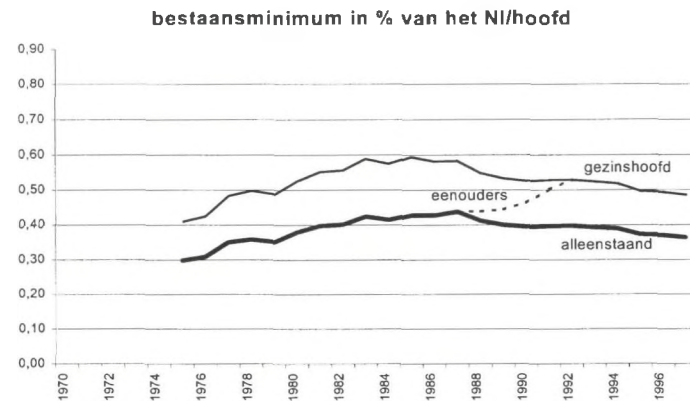
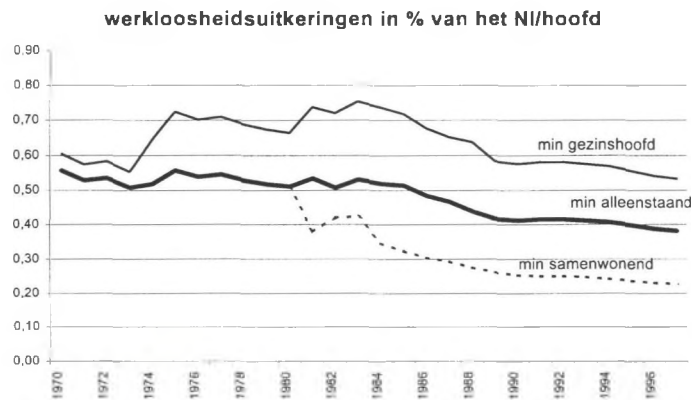
in geen geval het alternatief (wel het complement) zijn voor een brede en volwaardige sociale bescherming: zo leidt bijvoorbeeld het bevriezen van minimumuitkeringen om werkloosheidsvallen te bestrijden onvermijdelijk tot een groeiende kloof tussen werkenden en diegenen die – ondanks alle investeringsstrategieën – zonder werk blijven.

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

Middelindicatoren leren dat vanaf het midden van de jaren negentig sprake is van relatief welvaartsverlies voor *alle* sociale zekerheidsminima, met inbegrip van de bijstandsuitkeringen en de minima voor de minst draagkrachtige ééninkomensgezinnen (Figuur 9). Alle uitkeringen zijn immers sterk achtergebleven bij de algemene welvaartsontwikkeling. Gemeten in procenten van het Nationaal Inkomen per hoofd zijn alle minimale sociale zekerheidsuitkeringen continu gedaald sinds 1983. En sedert de tweede helft van de jaren tachtig blijven de uitkeringen ook achter op de loonontwikkeling. De toename van de armoede in job-arme gezinnen die volledig afhankelijk zijn van de sociale zekerheid is hiervan een direct gevolg (zie Cantillon, et al., 1999).

Een juist evenwicht tussen rechten en plichten in de 'actieve welvaartsstaat' veronderstelt dan ook dat naast het 'activeringsdiscours' ook een 'doelmatigheidsdiscours' wordt gevoerd. Hoewel de sociale zekerheid zoveel als mogelijk aan 'preventie' moet doen (risico's vermijden) blijft haar eerste en belangrijkste opdracht immers de waarborging van bestaanszekerheid bij het optreden van sociale risico's. Of zoals Esping-Andersen recent waarschuwde:

"... contemporary policy fashion tends to stress far too narrowly the wonders of 'activation' while ignoring income maintenance" (Esping-Andersen, 1990).



Figuur 9 Evolutie van de minimumuitkeringen in de sociale verzekering en in de bijstand in % van het NI/hoofd, België, 1970-1997
Bron: Cantillon, e.a., 1999.

De pluri-actieve welvaartsstaat door de reconstructie van de zorgarbeid

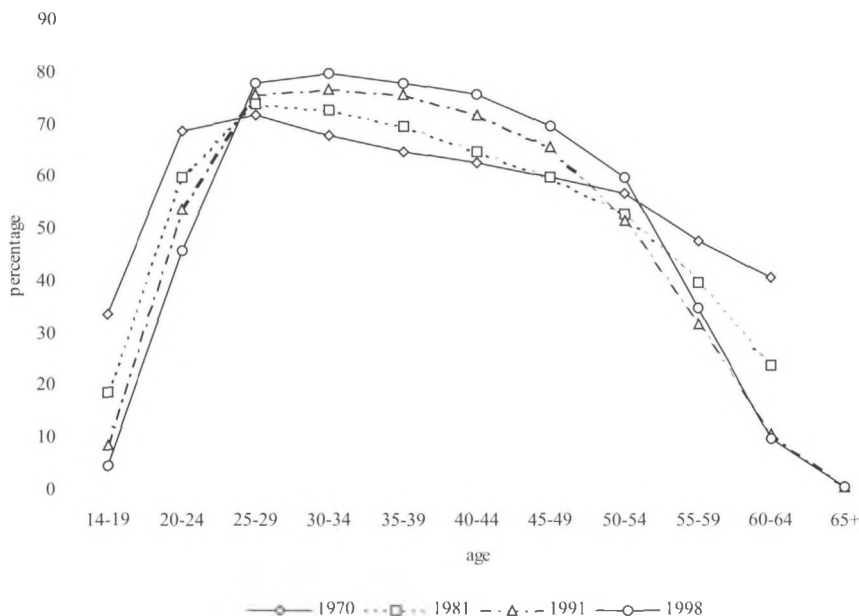
Eén van de paradoxen van de zgn. 'passieve welvaartsstaat' is dat de werkgelegenheidsgraad bij jongvolwassenen vandaag ruim 10 procentpunten hoger is dan in het begin van de jaren zeventig, toen een situatie van volledige werkgelegenheid werd benaderd (Figuur 10). De groeiende arbeidsparticipatie bij vrouwen en de vervroegde pensionering leidde tot een belangrijke verkorting van de beroepslooptijden en een sterke concentratie van het arbeidsvolume bij mannen en vrouwen in de gezinsopbouwfase. In deze leeftijdscategorieën bedragen de werkgelegenheidsgraden van mannen en vrouwen samen ruim 80%. Onder hooggeschoolde mannen en vrouwen is dat ruim 90%.

Het is aannemelijk te veronderstellen dat de *dramatische daling van de nataliteit* hiermee verband houdt: gezinnen zouden op de stijgende arbeidsdruk reageren door massaal te besparen op het hebben van kinderen. Deze gedachte wordt versterkt wanneer we kijken naar de dalende nataliteit bij hoog- en laaggeschoolde vrouwen afzonderlijk. In België, net

als in andere welvaartsstaten, daalde de nataliteit veel sterker bij hooggeschoolde vrouwen, dit wil zeggen bij gezinnen waar de activiteitsgraad het meest is toegenomen. In de meeste rijke geïndustrialiseerde landen hebben de jongere cohorten van hooggeschoolden vrouwen gemiddeld nauwelijks nog één kind, bij laaggeschoolden is dat nog 1,6 tot 2,3.

In algemene zin liggen in bovenstaande vaststellingen twee belangrijke uitdagingen besloten voor de 'actieve welvaartsstaat': enerzijds de noodzakelijke aanpassing aan de arbeid-gezins-combinatie en, anderzijds, de dwingende verlenging van arbeidslooptijden. De leeftijds-specifieke activiteitsgraden tonen overigens voldoende aan dat slechts onder deze voorwaarden de ambitieuze 70%-activiteitsgraden, waarover recent beslist werd op de Europese top in Lissabon, op middellange termijn haalbaar zijn.

Meer in het bijzonder toegespitst op de hindernissen op de weg van werk naar minder armoede wijst bovenstaande figuur naar het strategisch belang van de vraag naar de wijze waarop de zorg voor kinderen, ouderen en zieken, moet georganiseerd worden in de 'actieve wel-



Figuur 10 Werkgelegenheidsgraden naar leeftijd, België, 1970-1998

Bron: NIS Volkstelling (1970-1981-1991-1998); NIS Enquête naar de beroepsbevolking (1998).

Tabel 1 Gemiddeld kinderaantal van moeders naar opleidingsniveau en geboortecohort

	<i>Laag</i>		<i>Midden</i>		<i>Hoog</i>	
	1953-1957	1958-1962	1953-1957	1958-1962	1953-1957	1958-1962
België	1,8	1,7	1,8	1,5	2,1	1,1
Nederland	2,0	1,9	1,7	1,3	1,0	0,5
Frankrijk	2,5	2,3	1,9	1,6	1,7	1,0
Duitsland	1,6	1,6	1,6	1,5	1,6	1,3
Noorwegen	2,1	1,7	1,8	1,3	1,5	0,7

Bron: De Beets, 1998.

vaartsstaat'. De prijs en het onderaanbod van gezinsvervangende diensten is vooral voor laaggekwalficeerde vrouwen (met laag potentieel loon, geringere arbeidssatisfactie en minder controle over de arbeidstijdregeling) vaak een rem om volwaardig te participeren op de arbeidsmarkt. Omgekeerd kan de ontwikkeling van kinderopvang, zorgverlenende diensten aan ouderen en zieken en huishoudelijke hulp voor extra-jobs zorgen inzonderheid voor mensen met talenten die in de markteconomie minder gevaloriseerd worden maar erg belangrijk zijn in de zorgsector. Daarom moeten alle mogelijkheden voor het stimuleren van deze markt een kans krijgen: publieke en/of gesubsidieerde tewerkstelling in de quartaire sector; selectieve verlaging van de loonkosten voor zeer arbeidsintensieve activiteiten in de binnenlandse dienstensector; activeren van uitkeringen; fiscale stimuli voor particulieren en de ondersteuning van vrijwillig en semi-agorale arbeid. Grote aandacht moet hierbij gaan naar de betaalbaarheid van deze diensten voor lage inkomensgezinnen (kleine tweeverdieners, alleenstaande ouders, alleenstaande bejaarden).

Daarnaast rijst de vraag in hoeverre de actieve welvaartsstaat de autonome zorgarbeid² binnen de gezinnen moet ondersteunen. In het verleden steunde de autonome zorgarbeid op stabiele gezinstructuren en een sociale bescherming die 'afgeleid' was van het (op de markt verdiende) recht van de kostwinner in het gezin. In het tweeverdienerstijperk *veronderstelt bestaanszekerheid echter twee inkomens* per gezin. Zelfs een modaal arbeidsinkomen is vaak te laag om een behoorlijke levensstandaard te bereiken. Door de veralgemening van de beroepsarbeid van de vrouw heeft de gezinsarbeid ook een indirecte kost gekregen, nl. het schaduwloon of het verlies van een arbeidsinkomen. In een geïndividualiseerde samenle-

ving waarin gezinsrelaties wel erg instabiel zijn geworden, zijn deze 'kosten van de autonome zorgarbeid' zeer bedreigend voor de bestaanszekerheid. Anders uitgedrukt betekent dit dat de autonome zorgarbeid een hoge én directe prijs heeft gekregen. Zonder ondersteuning zal deze arbeid volledig verdwijnen in de markt en in de collectieve sector.

Hoewel iedereen intuïtief meent aan te voelen wat onder 'activering' en 'social investment' moet worden verstaan, wordt vanuit dit perspectief het concept 'actieve welvaartsstaat' sterk uitgedaagd. Men is het eens over het feit dat de werkgelegenheidsgraad in België en Vlaanderen te laag is, maar over de vraag wie moet geactiveerd worden tot wat en waarom hangt een sluier van onduidelijkheid (Vandenbroucke, 1999). Het antwoord op de *waarom-vraag* vinden we in de aanname dat arbeidsdeelname meer dan ooit een belangrijk middel is voor sociale integratie: in een geïndividualiseerde samenleving houdt de afwezigheid van 'werk' een gevaar in van sociale uitsluiting en verlies van aansluiting bij de dominante levensstijl en cultuur van de samenleving (Sweeney, 1998). Deze algemeen geformuleerde doelstelling blijft echter vaag want de vraag naar het soort werk dat noodzakelijk zou zijn voor de sociale integratie blijft onbeantwoord. In discours en beleid wordt dit vaak zeer ten onrechte verengd tot betaalde arbeid op (voor-) de private en (minder) de publieke sectoren van de arbeidsmarkt. Bij deze beperking wordt veelal verzuimd de nadruk te leggen op de *kwaliteit* van deze arbeid. Erger is dat de vergissing begaan wordt te denken dat maatschappelijke erkenning, sociale contacten, nuttigheid, reguleren van het levensritme alleen via betaalde arbeid kan gebeuren. Het besluit is dat als sociale participatie de rationale is van de 'actieve welvaartsstaat', de activering niet

bepikt kan blijven tot participatie aan de arbeidsmarkt. De taak van de actieve welvaartsstaat is dan niet meer alleen de toeleiding verzorgen tot de ruilverhoudingen in de arbeidsmarkt, maar ook om de autonome arbeid (veelal maar niet uitsluitend in de schoot van de gezinnen) mogelijk te maken. Mede uitgaande van de waarde 'participatie' moet vermeden worden dat in onze geïndividualiseerde samenleving de gezinsarbeid ophoudt te bestaan, de familie volledig gesocialiseerd en/of vermarkt wordt en iedereen volledig afhankelijk wordt van betaalde arbeid.

Hiermee is geargumenteed waarom naar mijn oordeel de modernisering van de welvaartsstaat beter gediend is met het label 'pluri-actieve' welvaartsstaat (Vanderweyden, 2000). De verruiming van de welvaartsstaat van een in essentie intra-salariale herverdeling naar een herverdeling waarin niet alleen de betaalde arbeid maar ook de autonome arbeid wordt gevaloriseerd vergt wel een zeer diepgaand beginselendebat, algemeen over de vraag naar de relatie tussen arbeid en inkomen en in het bijzonder over de vraag naar de waardering van autonome zorgarbeid (bijvoorbeeld de vraag naar de wenselijke hoogte van loopbaanonderbrekingsuitkeringen).

Noten

- 1 Het Belgisch Sociaal Economisch Panel is een bevraging in de jaren 1985, 1988, 1992 en 1997 van eenzelfde representatieve (toevals-)steekproef van de Belgische private gezinnen (zie voor nadere specificatie Cantillon et al., 1999)
- 2 'Autonome arbeid' betreft activiteiten die niet (of niet louter) persoonlijk nut nastreven, maar de bredere samenleving ten goede komen. Daarbij worden drie niveaus onderscheiden: dat van de gemeenschap (met sociaal en cultureel engagement), dat van de familie (met de opvang en opvoeding van kinderen, huishoudelijk werk, zorg voor een oud of ziek familielid), dat van de vorming (met studiewerk en permanente vorming). Autonome zorgarbeid verwijst naar de activiteiten op het niveau van de familie.

Literatuur

Atkinson, A.B. (1999), 'The distribution of income in the UK and OECD countries in the twentieth century', *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 15, no.4, pp. 56-75.

- Atkinson, A.B. (2000), *A Welfare State for the 21st century Ageing Societies, Knowledge Based Economies and the Sustainability of European Welfare States*. Reports Prepared for the Portuguese Presidency of the European Union, pp. 85-119.
- Beer, P. de (1999a), 'De paradox van banengroei en armoede', *ESB*, p. 950-952.
- Beer, P. de (1999b), 'Werk en armoede', *Armoedemonitor*, p. 111-138.
- Beer, P. de (1999c), 'Misvattingen en taboes van het inkomensbeleid', in: Becker, F. et al. (eds.), *Heden-daags kapitalisme*. Twintigste Jaarboek voor het democratisch socialisme. Wiardi Beckmanstichting / Arbeiderspers, Amsterdam.
- Beveridge, W. (1942), *Social Insurance and Allied Services*. London: HMSO.
- Cantillon, B., Lesthaeghe, R. (1987), 'Generatie, gezinsvorm en inkomen: ontwikkelingen in Vlaanderen 1976-1985', *Tijdschrift voor Sociologie*, 2-3, p. 201-138.
- Cantillon, B. (1990), *Nieuwe behoeften naar zekerheid. Vrouw, gezin en inkomensverdeling*, Leuven, Acco, 502p.
- Cantillon, B., Marx, I., Van den Bosch, K. (1997), 'The Challenge of Poverty and Social Exclusion', in: OECD (ed.), *Towards 2000: The New Social Policy Agenda*, Paris: OECD.
- Cantillon, B. (1999), *De welvaartsstaat in de kering*. Kapellen: Pelckmans.
- Cantillon, B., De Lathouwer, L., Marx, I., Dam, R. van, Van den Bosch, K. (1999), 'Sociale indicatoren 1976-1997', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, jrg.41, 4, p.747-800.
- Cantillon, B., Ghijsels, J., Van Dam, R., Mussche, N. (2000), *Skills, Gender Equality and the Distributional Impact of Female Labour Market Participation in the Three Worlds of Welfare Capitalism*, Conference 'Issues in Social Security', Foundation for International Studies in Social Security (FISS), Sigtuna, Sweden, June 17-20.
- Cantillon, B. (2000), *Social Protection, Gender and Poverty Issues*, Conference 'Confidence and Changes Managing Social Protection Systems in the New Millennium', European Institute of Social Security (EISS), Göteborg, Sweden, September 6-9.
- Cantillon, B., Van den Bosch, K. (2000), *Back to the Basics: the case for an adequate minimum guaranteed income in the active welfare state*, Conference ISSA, Helsinki, September 25-27.
- Card, D., Kramarz, F., Lerner, T. (1996), 'Changes in the Relative Structure of Wages and Employment', *NBER Working Paper* 5487.
- De Lathouwer, L. (2000), 'Meer werk is geen garantie voor minder armoede en minder ongelijkheid. Kritische reflecties bij het poldermodel vanuit België', in: Salverda, W., Delsen L. et al. (eds.), *De houdbaarheid van het Nederlandse 'model': verder met loonmatiging en deeltijdarbeid?* 's Gravenhage: Elsevier, p. 57-71.
- Deleeck, H., (1992), *De Architectuur van de welvaartsstaat*. Leuven: Acco.

- Esping-Andersen, G., (1990), *The three Worlds of Welfare Capitalism*, (Princeton).
- Glyn, A., Salverda, W. (2000), 'Does Wage Flexibility Really Create Jobs?', *Challenge*, Jan-Feb, p. 32-43.
- Gregg, P., Wadsworth, J. (n.d.), *It takes two: Employment Polarisation in the OECD*. London: Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- Krueger, A., Pischke, J.-S. (1997), 'Observations and Conjectures on the U.S. Employment Miracle', *NBER Working paper 6146*.
- Marx, I., Verbist, G. (1998), 'Low-paid work and poverty: a cross-country perspective', in: Bazen, S., Gregory, M., Salverda, W. (eds.), *Low-wage employment in Europe*, Edward Elgar.
- Nickell, S., Bell, B. (1995), 'The Collapse in the Demand for the Unskilled Across the OECD', *Oxford Review of Economic Policy*.
- OESO (1995), *Employment Outlook*. Parijs: OESO.
- Sweeny, J. (1998), *Why hold a job? The labour Market choice of the low Skilled*. Leuven: KULeuven.
- Vandenbroucke, F. (1999), 'De Europese sociaal-democratie en Labours Derde Weg', *Samenleving en Politiek*, nr. 3.
- Vanderweyden, K. (2000), 'Loopbaanonderbreking: een legitiem systeem?', *Samenleving en politiek*, 7 (3): 30-37.