

Werkgelegenheid en armoede

De prestaties van België en Nederland in vergelijkend perspectief

Deze bijdrage kijkt naar de evolutie van de tewerkstelling en de armoede in België en Nederland in de periode 1985-1997. In beide landen is over de beschouwde periode een activeringsbeleid gevoerd, maar in Nederland gebeurde dat langer, krachtiger en explicieter dan in België. Nederland heeft het over deze periode dan ook comparatief beter gedaan op het vlak van de groei van de tewerkstelling. België daarentegen heeft het, ondanks een zwakkere groei van de tewerkstelling, beter gedaan op vlak van armoedebestrijding – de absolute armoede is er sterker afgenomen en de relatieve armoede is er minder sterk gestegen. Markant is dus het feit dat in beide landen tewerkstellingsgroei niet gepaard is gegaan met een evenredige daling van de armoede, integendeel. Het beeld is veeleer consistent met de veelgehoorde these dat landen geconfronteerd worden met zoiets als een afruil tussen tewerkstelling en armoede. De bijdrage suggereert enkele verklaringen voor deze ogenschijnlijke afruil.

Inleiding

Het bevorderen van de arbeidsparticipatie is vandaag een beleidsprioriteit geworden in zowel alle Europese welvaartsstaten. Met een nauwelijks stijgende werkgelegenheidsgraad, een blijvende hoge werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid behoort België op dit vlak niet meteen tot de beste leerlingen van de klas. In schril contrast tot de Belgische werkgelegenheidsontwikkelingen staat het Nederlandse job mirakel. In nauwelijks vijftien jaar tijd evolueerde Nederland van een werkgelegenheidsdebacle naar een spectaculaire banenmotor en werd als 'poldermodel' internationaal het referentiepunt.

Aan een verhoging van de arbeidsparticipatie worden vele voordelen toegeschreven. Het meest gehoorde argument is de nood aan een groter financieel draagvlak: meer werkenden en minder uitkeringsafhankelijken leiden tot méér inkomsten en minder uitgaven voor de welvaartsstaat in een context van groeiende so-

ciale behoeften (onder meer door de vergrijzing). Een ander belangrijk argument is dat betaald werk de beste remedie zou zijn tegen armoede en sociale uitsluiting. Werkenden verdienen doorgaans meer dan niet-werkenden. Maar de (macro)relatie tussen banengroei en armoede blijft controversieel. Internationaal vergelijkend onderzoek wijst veeleer in de richting van een afruil tussen tewerkstelling en armoede of ongelijkheid (Iversen & Wren 1998; Esping-Andersen 1999). Zo is de relatieve armoede helemaal niet afgenomen in de OESO-landen die de sterkste tewerkstellingsgroei hebben gekend over de voorbije vijftien jaar, wel integendeel (Cantillon et al., 2002).

In deze bijdrage toetsen we de vraag naar de afruil tussen tewerkstelling en armoede aan de Belgische en Nederlandse werkgelegenheids- en armoedeontwikkelingen. Heeft de spectaculaire banengroei in Nederland gezorgd voor een daling van de armoede en impliceerde omgekeerd de tragere werkgelegenheidsgroei in België méér armoede?

* De auteurs zijn verbonden aan het Centrum voor Sociaal Beleid van de Universiteit Antwerpen. Correspondentieadres: CSB, UFSIA, Prinsstraat 13, B-2000 Antwerpen, e-mail: lieve.delathouwer@ufsia.ac.be, ive.marx@ufsia.ac.be.

In een eerste paragraaf schetsen we de werkgelegenheidsontwikkelingen voor beide landen. Een tweede paragraaf brengt het bestaande nationale en internationale armoede-onderzoek samen, aangevuld met een bijkomende armoedeanalyse op basis van het Belgische sociaal economisch panel (SEP). De inzichten uit deze twee paragrafen bevestigen de paradox tussen werk en armoede, waarop al meermaals werd gewezen (De Beer 1999, De Lathouwer 2000, Cantillon 2001; Snel 2001). Tewerkstellingsgroei is geen garantie voor minder armoede, terwijl een grote uitkeringsafhankelijkheid niet noodzakelijk samengaat met meer armoede.

In een derde paragraaf gaan we op zoek naar verklaringen voor deze paradox. We vinden de verklaringen in een polarisatie van tewerkstellingskansen tussen 'jobloze' (uitkeringsgerechtigde) en 'jobrijke' (tweeverdieners) gezinnen enerzijds en in het gevaar van afnemende doelmatigheid van inkomensbeschermende arrangementen (met name sociale zekerheid) anderzijds.

Werkgelegenheidsontwikkelingen in België en Nederland: het voltijds werknemers-model versus het anderhalfverdienersmodel

België kent in internationaal perspectief een lage werkgelegenheidsgraad. Op basis van de Europese arbeidskrachtentelling heeft anno 2000 60 procent van de Belgische bevolking op arbeidsleeftijd (de 15-64-jarigen) een betaalde baan tegenover 73 procent in Nederland. België rangschikt zich hiermee op de vierde slechtste positie in Europa, terwijl Nederland behoort tot de best presterende landen samen met Denemarken (76%), Zweden (73%) en het VK (71%). België heeft bijgevolg nog een lange weg af te leggen om de 70%-norm van de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren tegen 2010 te realiseren. Hiervoor dienen liefst 800.000 banen te worden bijgecreëerd. De ondertewerkingstelling is in België vooral geconcentreerd bij jongeren (15-25 jarigen), ouderen (55-64 jarigen) en (oudere) vrouwen.

Wat leert de werkgelegenheidsgroei over lan- gere termijn (zie tabel 1) ? Vooreerst past hier een methodologische opmerking. Er doet zich bij de Labor Force survey, de enige mogelijke

bron voor comparatieve werkgelegenheidsvergelijkingen, vanaf 1999 een tijdreeksbreuk voor, veroorzaakt door de overschakeling van een vast meetmoment naar een continue bevraging en een herziening van de vragenlijst met het oog op een betere aansluiting met de internationaal geldende definities. Vooral kleine deeltijdbanen worden daardoor beter gemeten (bijvoorbeeld studentenarbeid) wat de vergelijkbaarheid met andere landen verbetert, maar de vergelijkbaarheid in de tijd verslechtert. Trends zijn bijgevolg maar betrouwbaar tot 1998.

De Belgische werkgelegenheidsgraad is na een diepe recessie begin jaren tachtig slechts schoorvoetend gestegen met 4,4 procentpunten van een naar internationale maatstaven buitengewoon laag niveau van 53% in 1985 naar 57% in 1998 (in % van de 15-64 jarigen). België deed inzake werkgelegenheidsgroei (gecorrigeerd voor de groei in de bevolking) niet echt onder voor zijn buurlanden Frankrijk en Duitsland en zelfs niet voor de Scandinavische landen (vooral in Zweden) waar de werkgelegenheidsgraad daalde, maar deze laatste landen komen dan ook van een zeer hoog niveau. Nederland daarentegen springt uit de internationale vergelijking naar voren met een ongevenaarde banengroei. Komende van een met België vergelijkbare lage werkgelegenheidsgraad (52% in 1983), slaagde Nederland erin om tussen 1985 en 1998 de werkgelegenheidsgraad te doen stijgen met liefst 16 procentpunt. In de vergelijking met Nederland wordt gewezen op de grote regionale verschillen in België. Vlaanderen kende in de jaren negentig betere werkgelegenheidsprestaties dan het Belgische gemiddelde, maar blijft met een werkgelegenheidsgraad van 63% nog ver beneden de best presterende landen.

Nederland dankt zijn spectaculaire banengroei in de eerste plaats aan deeltijdwerk (in vast werkverband) en in mindere mate aan een flexibilisering van de arbeidsmarkt. Zo was de Nederlandse werkgelegenheidsgroei in de periode 1994-1999 voor 48% toe te schrijven aan deeltijdbanen en voor 16% aan flexibele arbeidsvormen zoals interim- en tijdelijk werk (SCP 2000: 281). Ook in België is de banengroei in de tweede helft van de jaren negentig vooral gestoeld op deeltijd- en flexibel werk maar België blijft hiermee nog ver achter op Nederland (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid 2001).

Tabel 1 Werkgelegenheidsgraad in aantal personen met een baan en in aantal voltijdse equivalenten (gecorrigeerd voor aantal gewerkte uren) voor de actieve bevolking (15-64 jaar), 1985-2000

	1985	1990	1992	1994	1996	1997	1998	1999*	2000**
België									
Aantal personen	53,1	54,7	56,3	56,0	56,3	56,9	57,5	59,3	60,5
Aantal voltijds equivalenten	50,8	51,6	54,5	53,2	53,3	53,8	53,9	58,7	-
Vlaanderen									
Aantal personen	nb	55,1	56,5	58,2	59,2	59,9	60,1	62,6	63,9
Aantal voltijds equivalenten *	nb	53,2	54,2	56,1	57,0	56,0	56,3	-	65,6
Nederland									
Aantal personen	57,7	62,2	63,6	63,2	65,9	68,0	69,8	71,3	73,2
Aantal voltijds equivalenten	47,2	50,1	51,9	50,4	52,1	54,1	55,6	56,8	57,2
Duitsland ***									
Aantal personen	63,1	65,9	66,4	63,7	64,1	63,7	63,9	64,8	65,4
Aantal voltijds equivalenten	58,8	60,5	62,0	58,5	58,7	57,9	57,7	58,3	58,6
Frankrijk									
Aantal personen	62,0	62,9	59,9	60,2	59,6	59,6	60,1	60,9	62,2
Aantal voltijds equivalenten	59,0	59,4	57,4	56,0	56,7	56,4	56,9	57,2	58,7
Denemarken									
Aantal personen	77,4	77,6	73,7	74,3	75,4	74,9	75,1	76,0	76,3
Aantal voltijds equivalenten	67,2	68,0	67,0	66,1	67,0	68,1	67,8	69,7	69,3
Zweden									
Aantal personen	80,3	82,8	75,9	71,4	70,3	69,4	70,3	71,6	73,0
Aantal voltijds equivalenten	70,4	72,7	nb	62,6	62,8	61,9	62,4	63,8	65,1
EU									
Aantal personen	59,8	62,6	62,6	60,1	60,3	60,5	61,1	62,3	63,3
Aantal voltijds equivalenten	55,6	57,9	58,1	55,4	55,2	55,3	55,7	57,1	57,9

Bron: 1985-1990: European Commission, *Employment in Europe 1998*; 1992-2000: *Employment in Europe 2001*. Voor Vlaanderen: opgevraagde gegevens bij het Steunpunt WAV, Kuleuven.

* Vanaf 1999 doet er zich voor de Belgische EAK een tijdreeksbreuk voor, veroorzaakt door de overschakeling van een vastmeetmoment naar een continue bevraging en vooral door een herziening van de vragenlijst in functie van betere aansluiting met de internationaal geldende definities.

** Ramingen door Eurostat

*** Vanaf 1991 inclusief Oost-Duitsland

De opmerkelijke prestaties inzake deeltijdarbeid hebben auteurs zoals Freeman (1998) ertoe aangezet om Nederland te karakteriseren als de *'only part-time economy in the world'* (in navolging spreekt Visser (2002) over de *'first part-time economy in the world'*). Met 41% van de werkenden in een deeltijdbaan werken nergens anders ter wereld zoveel mensen in deeltijd als in Nederland (zie tabel 2). Bovendien gaat het in belangrijke mate over kleine deeltijdbanen: 30 procent van de deeltijders werkt in een baan van maximaal 10 uren per week. In België werkt slechts 21 procent in deeltijd en het gaat vooral om grote deeltijdbanen (slechts 6 procent heeft een baan van maximaal 10 uren per week) (Eurostat LFS 2000). Kleine deeltijdbanen worden in België arbeidsrecht-

lijk bijna onmogelijk gemaakt (behoudens een aantal uitzonderingen in CAO vastgelegd) doordat een werkweek minimaal 13 uur dient te bedragen en werknemers verplicht zijn om minimaal drie opeenvolgende werkuren te presteren. België kent historisch een laag aandeel deeltijdwerkers, maar is sinds de jaren negentig aan een sterke inhaalbeweging bezig: terwijl in 1985 slechts 8,6% in deeltijd werkte (12,7% gemiddeld in de EU), komt België met 20,8% thans uit op een vergelijkbaar niveau met Duitsland (19,4%), scoort het vandaag hoger dan Frankrijk (16,9%) en is het niet ver meer verwijderd van het huidige Scandinavische niveau, waar deeltijdarbeid afnam (21,3% Denemarken, 22,6% Zweden).

Naast deeltijdbanen is ook contractuele fle-

Tabel 2 Aandeel deeltijders in % van alle werkenden, 1985-2000*

	1985			1998			2000		
	Vrouw	Man	Totaal	Vrouw	Man	Totaal	Vrouw	Man	Totaal
B	21,1	1,8	8,6	37,7	4,3	18,4	40,9	5,8	20,8
NL	57,5	13,8	22,7	68,1	18,0	39,0	70,5	19,2	41,1
FR	21,8	3,2	10,9	31,6	5,6	17,3	31,0	5,4	16,9
D	29,6	2,0	12,8	36,4	4,7	19,0	37,9	5,0	19,4
DK	43,9	8,4	24,3	35,5	11,1	22,3	34,1	10,2	21,3
S	46,6	6,8	25,6	40,5	9,1	23,8	36,0	10,6	22,6
UK	44,8	4,4	21,2	44,5	8,7	24,7	44,6	9,1	25,0

Bron: European Commission, *Employment in Europe 1998 en 2001*

xibiliteit sterker ontwikkeld in Nederland dan in België, dat wil zeggen meer tijdelijke contracten (11,9% tegenover 7,5% in België) en meer uitzendarbeid (4% tegenover 2%) (Eurostat LFS, Van Oorschot 2002). België beschikt daarentegen over het functioneel equivalent van het stelsel van tijdelijke werkloosheid, waardoor bedrijven minder afhankelijk zijn van tijdelijke arbeidscontracten (Sels & Van Hootegeem, 1999). Bovendien komen 'atypische' arbeidstijdenregelingen zoals ploegenarbeid, nachtarbeid, overwerk in België meer voor dan Nederland (MTA, diverse jaargangen). Deze regelingen hebben weliswaar een veel zwakker arbeidsherverdelend potentieel (eerder integendeel) dan de Nederlandse vorm van deeltijdbanen en contractuele flexibiliteit.

Door de koppositie van Nederland inzake deeltijdarbeid zijn de Nederlandse prestaties in termen van arbeidsvolume (werkgelegenheid in termen van uren tewerkstelling) aanzienlijk geringer dan in termen van aantal werkende personen, maar ook hier gaat het om niet geëvenaarde groeicijfers (tussen 1985 en 1998 +8,4 procentpunt tegenover +3,1 procentpunt in België). Niettemin ligt sinds 1999 het arbeidsvolume in België hoger dan dat in Nederland. Voor economen is het arbeidsvolume een belangrijke indicator van economische dynamiek, maar vanuit het perspectief van jobcreatie kan men argumenteren dat deeltijd (en flexibele) banen het werk over méér mensen helpt te verdelen. Deze arbeidsherverdeling heeft de arbeidsparticipatie van bepaalde groepen *outsiders* op de Nederlandse arbeidsmarkt duidelijk bevorderd (zie tabel 3). In de periode 1983-1998 steeg bij jongeren (15-24-jarigen) de werkgelegenheidsgraad van 38% naar 60%, mede omdat een deeltijdbaan de combinatie

tussen studeren en werken toelaat. In België waar er minder (kleine) deeltijdbanen zijn en waar de culturele gewoonten ook anders liggen, komt deze combinatie veel minder voor en blijven jongeren langer thuiswonen. De werkgelegenheidsgraad bij deze groep daalde van 32% naar 26%. Ook ouderen (55-64 jaar) kennen in Nederland ondermeer dankzij deeltijdarbeid een stijgende tewerkstellingsgraad van 29% naar 33% (1985-1998), terwijl in België een verdere daling kan worden vastgesteld van 29% naar 22%, meteen het allerlaagste niveau in heel Europa. België lijkt er duidelijk niet in geslaagd om vervroegde pensionering minder aantrekkelijk te maken. Zulk beleid botst op sterk verzet vanuit werkgevers- en werknemersorganisaties.

Deeltijdarbeid stimuleert vooral de arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen met jonge kinderen. Begin jaren tachtig was in nauwelijks 1 op 5 van de Nederlandse koppels met een kind jonger dan 6 de vrouw actief op de betaalde arbeidsmarkt tegenover reeds 1 op 2 in België. Tussen 1984 en 1999 steeg het aantal tweeverdieners onder deze groep met 34 procentpunt in Nederland tegenover 6 procentpunt voor België (zie tabel 4). Gegeven het grote aandeel van deeltijds werkende vrouwen (lieft 70% tegenover 40% in België) is een Nederlandse tweeverdiener vooral een 'anderhalfverdiener'. Van de koppels met een kind jonger dan 6 jaar werken slechts in 4% van de gevallen beide partners voltijds terwijl 48% anderhalfverdiener is (man voltijds, vrouw deeltijds). In België daarentegen werken vrouwen met kinderen in veel grotere mate voltijds: 27% van de actieve koppels kent twee voltijds werkende partners en slechts 27% is anderhalfverdiener. Omdat Nederland van een zeer lage vrouwelijke arbeidsdeelname komt, is, on-

Tabel 3 Werkgelegenheidsgraad in aantal personen met een baan naar leeftijdcohorten, 1983-2000

	1983	1998	2000
België			
15-24	33,4	26,0	30,3
25-54	67,3	74,4	77,9
55-64	29,0	22,5	25,0
Nederland			
15-24	38,7	60,3	68,4
25-54	60,7	79,3	81,7
55-64	28,9	33,0	37,9
Duitsland **			
15-24	51,6	46,7	48,4
25-54	71,4	78,0	80,2
55-64	38,1	38,4	38,6
Frankrijk			
15-24	36,7	20,8	23,2
25-54	76,9	76,8	78,3
55-64	39,9	33,0	34,3
Denemarken			
15-24	52,9	66,4	67,1
25-54	82,0	83,4	84,3
55-64	50,6	50,4	54,6
Zweden			
15-24	60,2	41,6	46,1
25-54	88,9	81,3	83,8
55-64	65,5	63,0	65,1

Bron: OECD Employment Outlook

danks de sterke toename van werkende vrouwen, het aantal tweeverdienersgezinnen onder koppels vandaag niet hoger dan in België (52%

in Nederland versus 54% in België). Enkel de Scandinavische landen zijn erin geslaagd om het tweeverdienersgezin als norm te realiseren, dankzij uitgebreide sociale voorzieningen (bijvoorbeeld kinderopvang) en publieke jobcreatie waardoor vrouwen buitenhuis konden werken (Gornick 1997; Korpi 2000). Het is precies de zwakke uitbouw van gezinsvoorzieningen inz. publieke kinderopvang (Gornick, e.o. 1997; Daly 2000), die als verklaring wordt aangehaald voor het groot aantal deeltijdbanen in Nederland. Deeltijdarbeid was (en is) in Nederland een private oplossing voor vrouwen in de combinatie tussen arbeid en zorg. Maar de belangrijkste verklaring voor de atypische positie van Nederland is wellicht de historische 'padafhankelijkheid' (Visser, 2002). Nederlandse vrouwen zijn veel later dan elders op de arbeidsmarkt gekomen in een arbeidsmarktcontext waar een patroon van twee voltijdse banen voor elk gezin economisch en sociaal minder haalbaar was (Knijn & Kremer, 1998; Plantenga, e.a. 1999).

Deze padafhankelijkheid verklaart wellicht ook waarom deeltijdarbeid in Nederland méér vrijwillig is dan in België, zoals blijkt uit preferentie onderzoek. 81% van de Nederlandse deeltijds werkende vrouwen wenst geen voltijdbaan tegenover slechts 10% bij de Belgische vrouwen (LFS, Eurostat, 1997). Als de voorkeuren van gezinnen met jonge kinderen zouden worden gerealiseerd, zouden er in België meer voltijdse tweeverdieners zijn, maar anderzijds

Tabel 4 Arbeidsmarktpositie van koppels op actieve leeftijd (met kind jonger dan 6 jaar) en van alle vrouwen op actieve leeftijd, 1984-1999

	Alle vrouwen 25-54 jaar		Tweeverdiener				Eenverdiener (man werkt, vrouw werkt niet)		Jobloze gezinnen (beide partners zonder werk)	
			Man voltijds, vrouw voltijds		Man voltijds, vrouw deeltijds					
	84	99	84	99	84	99	84	99	84	99
B	45,8	66,4	37,0	26,6	10,9	27,7	43,4	19,9	5,8	4,8
NL	38,0	69,4	3,0	4,2	15,1	47,8	67,4	31,5	8,2	3,5
D	53,7	69,2	23,3	20,9	19,4	26,3	44,4	41,9	3,4	5,9
F	61,9	68,5	35,9	31,3	11,9	19,7	44,2	35,1	4,1	6,6
VK	60,2	72,6	7,3	19,5	22,5	38,4	54,8	29,4	13,1	7,0
S(*)	84,9	80,6	-	-	-	-	-	-	-	-
DK(*)	76,8	79,4	-	-	-	-	-	-	-	-

Bron: OECD, Employment Outlook 2001, table 4.2

(*) geen data opgenomen in de OECD analyse

zouden er ook meer anderhalfverdieners zijn dan het huidige aantal (European Survey Employment Options for the future, zie OECD Employment Outlook 2001, table 4.3). Dit wijst erop dat er ook in België een reële wens tot deeltijdarbeid bestaat. Deeltijdarbeid wordt in België ontmoedigd door inkomensvoorzieningen zoals langdurige werkloosheidsuitkeringen voor gehuwde vrouwen of kostwinnersvoorzieningen in de fiscaliteit (het huwelijksquotiënt). Deze voorzieningen maken de overstap naar een laag betaalde deeltijd baan voor vrouwen minder financieel aantrekkelijk (De Lathouwer & Bogaerts, 2001). In de discussie rond het stimuleren van deeltijdarbeid staan financiële compensaties dan ook stevast op de agenda in België.

Activerend inkomensbeleid: minder drastisch en later ontdekt in België dan in Nederland

De keerzijde van de lage werkgelegenheids-groei in België was een oplopende werkloosheid en een groeiende uitkeringsafhankelijkheid. De werkloosheid volgens de geharmoniseerde werkloosheidscijfers van Eurostat² blijft in België sinds de tweede helft van de jaren tachtig schommelen tussen 8 à 10 procent. Nederland kon dankzij de gunstige werkgelegenheids-groei en een activerend beleid de werkloosheid terugbrengen van 11% in de jaren tachtig naar 2,7% in 2000. Deze werkloosheidscijfers verhullen deels de Nederlandse problematiek van de verborgen werkloosheid onder de WAO. Maar ook gegevens over de globale uitkeringsafhankelijkheid onder de bevolking op actieve leeftijd geven aan dat Nederland de zogenaamde i/a ratio's (inactiviteit/ac-

tiviteit) sterk heeft kunnen ombuigen (zie tabel 5). Zowel in België als in Nederland liep het aantal uitkeringsgerechtigden zeer sterk op in de jaren tachtig. Tussen 1980 en 1985 steeg het uitkeringsvolume in procenten van het arbeidsvolume van 30,4% naar 42,7% in Nederland en van 34,7% naar 46,6% in België. Terwijl Nederland erin slaagde deze trend substantieel om te buigen in de tweede helft van de jaren negentig (van 39,7% naar 30,7% tussen 1995-1999), bleef in België de stijgende trend langer aanhouden en was de daling eind jaren negentig veel beperkter (van 49,6% naar 46,2% tussen 1995-1999).

Hiermee behoort België tot de koplanden in Europa. Dit is mede het gevolg van een aanbodsreducerend inkomensbeleid via passieve werkloosheidsuitkeringen, diverse zorgstelsels en bruggensioenen voor ouderen. De landenverschillen ten aanzien van de uitkeringsafhankelijkheidsratio's blijken in de eerste plaats te moeten worden toegeschreven aan vrouwen. Bij mannen zijn de verschillen tussen landen aanzienlijk kleiner (Moor et al 2002). België heeft duidelijk meer dan in andere landen het gestegen (vrouwelijke) arbeidsaanbod opgevangen via de sociale zekerheid, terwijl in Nederland deeltijdwerk deze rol op zich heeft genomen.

De inzet van het activeringsbeleid is het terugdringen van de uitkeringsafhankelijkheid en het stimuleren van de arbeidsparticipatie. In België is dit discours veel later op gang gekomen dan in Nederland.

In Nederland ontstond reeds in de jaren tachtig een zekere consensus rond de doctrine van lagere lonen en een restrictiever uitkeringsbeleid als antwoord op de hoge uitkeringsafhankelijkheid, de lage werkgelegenheid en de zware economische recessie. Het Ak-

Tabel 5 Het uitkeringsvolume (beneden de pensioenleeftijd) in % van het arbeidsvolume, 1980-1999

	(1)			(2)		
	1980	1985	1990	1990	1995	1999
België	34,7	46,6	48,0	48,0	49,6	46,2
Nederland	30,4	42,7	40,2	40,2	39,7	30,7
Duitsland	24,7	30,3	29,0	30,4	36,7	38,7
Frankrijk	19,6	25,6	27,4	27,4	33,1	32,9
Denemarken	33,6	37,7	40,3	40,3	44,3	38,9
Zweden	23,8	24,7	24,4	24,4	36,5	32,7

(1) Arents et al (1999); (2) Moor et al (2002). Bewerkingen door Paul de Beer

koord van Wassenaar wordt meestal gezien als het startpunt van deze consensus (Visser & Hermerijck 1997). In 1990 luidde het WRR rapport 'Een werkend perspectief' zowat de officiële omkering in van de beleidsprioriteiten in Nederland: werk werd voortaan als de eerste prioriteit geplaatst boven inkomensbescherming. Het resultaat van dit matigingsbeleid was dat het brutominimumloon uitgedrukt in procenten van het gemiddelde loon daalde van bijna 70% begin jaren tachtig – een van de hoogste niveaus naar internationale maatstaven – naar een 50% halverwege jaren negentig (zie grafiek 1.2 in OECD 1997). Met wisselende perioden werd het brutominimumloon zelfs nominaal verlaagd of bevroren (tussen 1984 en 1990 en tussen 1993 en 1996, Sociale Nota 2000).

Door de koppeling tussen de Nederlandse sociale minima en het minimumloon betekenden ingrepen in het Nederlandse minimumloon meteen ook bezuinigingen voor de Nederlandse sociale zekerheid. De koopkracht van het sociaal minimum, dat weliswaar van een hoog niveau kwam, daalde in de eerste helft van de jaren tachtig met 15%, om zich in de daaropvolgende periode op dit aanzienlijk lagere niveau te stabiliseren. Pas vanaf 1996 is er sprake van enig koopkrachtherstel, maar het niveau blijft nog onder het niveau van begin jaren tachtig (Sociale nota 2001). De (loon)matiging werd in Nederland wel beleidsmatig ondersteund door bijzondere koopkrachttoeslagen voor kwetsbare groepen in de jaren tachtig (de echte minima) en door lastenverlichting voor laagbetaalde werknemers in de jaren negentig (via een fiscale hervorming). Het loonmatigingsbeleid werd ook deels gelegitimeerd door de sterke jobcreatie via deeltijdbanen. Werknemers hebben in de jaren tachtig en negentig in Nederland (bruto) moeten inleveren, maar daartegenover hebben honderdduizenden gezinnen er een deeltijds tweede inkomen bij gekregen.

Sinds begin jaren negentig wordt het loonmatigingsbeleid aangevuld met een loonkostsubsidieeringsbeleid (verdere verlaging van de indirecte loonkost voor werkgevers, bijvoorbeeld de 'SPAK') met het doel de vraag naar laagbetaalden te stimuleren. Sinds de tweede helft van de jaren negentig wordt in Nederland sterk de nadruk gelegd op de aanbodzijde door het verminderen van de werkloosheidsval en door de zogenaamde 'sluitende aanpak', waarbij

maatregelen worden genomen om uitkeringstrekkers te reintegreren op de arbeidsmarkt.

In België gebeurde de verschuiving van passieve naar actieve welvaartsstaat veel minder expliciet en was ze ook minder drastisch dan in Nederland. Er waren in België geen ophefmakende rapporten zoals het WRR-rapport 'Een werkend perspectief'. Pas in 2000 kreeg het discours rond de actieve welvaartsstaat een schriftelijke neerslag in het boek van minister van Sociale Zaken Frank Vandenbroucke (2000).

Maar ook in België was er een duidelijke ommekeer in het beleid omstreeks het midden van de jaren tachtig, eerst gestuurd vanuit de Europese druk om het sterk opgelopen begrotingstekort terug te dringen, pas sinds eind jaren negentig ook explicieter vanuit een activeringsdoelstelling. Dat is ten eerste te merken aan de evolutie van de sociale uitkeringen en de minimumlonen. Gedurende de jaren zeventig en tachtig stegen die nog substantieel. Vanaf het midden van de jaren tachtig was er sprake van een stagnatie in koopkrachttermen en bleven de uitkeringen gevoelig achter bij de gemiddelde lonen en de gemiddelde levensstandaard (Cantillon, De Maesschalk & Van Dam, 2001). Na een koopkrachtverbetering van de uitkeringen begin jaren negentig (de zgn *retour au coeur*), stagneerden de uitkeringen in de tweede helft van de jaren negentig opnieuw, maar ditmaal – en niettegenstaande de gunstigere economische groei en een meer comfortabele begrotingsruimte – werd expliciet verwezen naar het probleem van de werkloosheidsval mede onder druk van de Europese werkgelegenheidsstrategie.

België is niettemin duidelijk minder ver gegaan in het matigingsbeleid dan Nederland. Zo werd in tegenstelling tot Nederland niet in nominale termen aan uitkeringen (behoudens voor werkloze samenwoners) of minimumlonen geraakt. Over loonmatiging bestaat er in België veel minder maatschappelijke consensus dan in Nederland. Daardoor bleef het bruto (interprofessioneel) minimumloon in België minder achter bij de gemiddelde lonen dan in Nederland en kwam het (relatieve) niveau in 1998 uit op een 60 procent van het gemiddelde loon van 1980 tegenover 50 procent in Nederland. Een besparingsbeleid ten aanzien van minimumlonen en uitkeringen is zeker geen uni-

verseel patroon in Europa. In Frankrijk bijvoorbeeld, een land dat voor België veel meer een referentie vormt dan voor Nederland, zijn de minimumlonen en uitkeringen ook doorheen de jaren tachtig en negentig blijven stijgen.

Een tweede indicatie van de ommekeer in België is het gevoerde volumebeleid in de werkloosheidsverzekering via schorsingen. Deze maatregel komt meer op een terugschroeven van de onbeperkte uitkeringsduur voor langdurig werkloze samenwoners (in casu vrouwen met een verdienende partner). De onbeperkte uitkeringsduur is trouwens een atypisch stelselkenmerk in vergelijking met andere werkloosheidsverzekeringen in Europa. De maatregel werd ingevoerd met het argument dat onbeperkte werkloosheidsuitkeringen voor werklozen die kunnen terugvallen op andere gezinsinkomens geen basis vinden, noch in een verzekeringslogica, noch in een behoeftelogica. Bovendien kunnen zij het herintreden ontmoedigen (De Lathouwer 1997). Door de schorsingen verloren over de jaren negentig een ruime 200.000 werklozen hun uitkering, wat zich samen met gunstigere werkgelegenheidsontwikkelingen vertaalde in een gevoelige afname van de langdurige werkloosheid en in een zwakke ombuiging van de uitkeringsafhankelijkheid in de tweede helft van de jaren negentig (zie supra). Het aantal werklozen langer dan 1 jaar werkloos uitgedrukt in procenten van alle werklozen daalde van 68,7% in 1990 naar 56,3% in 2000 (OECD, 2001), maar blijft daarmee in België nog wel op een zeer hoog niveau (Duitsland 51%, Frankrijk 42%, Nederland 33%, Zweden 26% en Denemarken 20%).

Naast de hiervóór vermelde maatregelen werd ook een reïntegratiebeleid gevoerd, waarbij (vooral jongere) uitkeringsgerechtigden meer kansen krijgen op begeleiding en werkervaring. Disciplinerende maatregelen zoals het verscherpen van de controle op arbeidsbereidheid, sancties (werden zelfs afgezwakt) en een strakkere uitvoeringsorganisatie vonden veel minder ingang. Omgekeerd heeft het Belgische activeringsbeleid een groot accent gelegd op een vraagstimulerend beleid via loonkostsubsidie (verlaging van de patronale werkgeversbijdragen, zowel generieke als selectieve maatregelen). Met 0,77 procent van het BNP is België comparatief koploper inzake actieve uitga-

ven voor subsidieëring (gemeten volgens de OECD-typologie van actieve en passieve uitgaven; ter vergelijking Nederland 0,49%, Frankrijk 0,46%, Duitsland 0,40%, Denemarken 0,23%, Zweden 0,46%, VK 0,01%, OECD Employment Outlook). Sinds eind jaren negentig werd er ten slotte, en nu vanuit een duidelijk activeringsdiscours, een expliciet beleid gevoerd ter verkleining van de werkloosheidsval. België koos hier voor rechtstreekse loonsubsidies voor laagbetaalde werknemers door aanvullende uitkeringen in de sociale zekerheid, verlaging van de sociale werknemersbijdragen en de instelling van een individueel terugbetaalbaar belastingkrediet voor laagverdieners.

Armoede ontwikkelingen in België en Nederland

De Nederlandse ontwikkelingen inzake arbeidsherverdeling (via deeltijd), loonmatiging en activering hebben samen bijgedragen tot het Nederlandse jobmirakel. Maar hoe doet Nederland het nu in vergelijking met België met betrekking tot armoede? Hebben de sterke Nederlandse tewerkstellingsprestaties geleid tot een dalende armoede? En hoe heeft de armoede zich in België ontwikkeld gegeven de veel zwakker presterende arbeidsmarkt? Op deze vragen zoeken we een antwoord in de volgende paragraaf.

De evolutie van de armoede in België in internationaal perspectief

De meest gebruikte norm voor internationale vergelijkingen die een groot aantal landen omvatten is de relatieve armoedenorm. Daarbij wordt de armoededrempel voor elk land gezet als een bepaald percentage (doorgaans vijftig procent) van het gemiddeld of mediaan beschikbare huishoudinkomen en dit voor elk gezinstype (gedefinieerd volgens aantal volwassenen en kinderen). Zo'n armoedelijn meet bijgevolg eerder lage inkomens (de onderkant van de inkomensverdeling) dan (multidimensionale) armoede. Voor de leesbaarheid van het artikel blijven we niettemin de term 'armoede' en 'arm' hanteren in plaats van 'lage inkomensgroepen'.

De reden waarom deze norm zo veelgebruikt is in internationaal vergelijkend onderzoek is veeleer praktisch dan wel principieel van aard.

Een relatieve armoedenorm is relatief snel berekend voor een groot aantal landen en is ook vrij gemakkelijk interpreteerbaar. Een probleem is duidelijk wel dat absolute verschillen in levensstandaard niet in rekening worden gebracht. De standaardverdediging is dat armoede in westerse welvaartsstaten een sociaal fenomeen is. Het gaat er niet (meer) om of mensen fysiek kunnen overleven – dat kan iedereen, zo wordt aangenomen –, het gaat erom of ze voldoende middelen hebben om op een minimaal niveau sociaal te kunnen functioneren. Dit is zowat per definitie plaats- en tijdsgebonden. De idee is dat het gebruik van een relatieve armoedenorm hiermee rekening houdt.

Toch is het relevant om een idee te krijgen van hoe de levensstandaard van gezinnen aan de onderkant in reële termen geëvolueerd is. Immers, indien de gemiddelde levensstandaard daalt en de inkomensverdeling onveranderd blijft, zal men geen stijging van de relatieve armoede vinden, terwijl de reële levensstandaard van de armste gezinnen er toch op is achteruit gegaan. Daarom zullen we ook zogenaamde absolute armoedepercentages citeren. Bij deze procedure wordt een (relatieve) armoedelijnd berekend voor een basisjaar en vervolgens in reële termen constant gehouden. De hoogte van de norm wordt dus enkel aangepast voor inflatie, niet voor de evolutie van de gemiddelde levensstandaard.

Het meest recente, omvangrijke en wellicht ook meest adequate, althans in termen van methodologische degelijkheid, vergelijkende onderzoek naar de evolutie van relatieve en absolute armoede over de voorbije decennia werd gedaan door de OESO (Förster, 2000). Voor de meeste landen werd het beste beschikbare databestand met inkomensgegevens gebruikt. Helaas zijn nu net de cijfers voor België berekend op fiscale gegevens. Dat is ook voor Nederland het geval, maar de IPO-gegevens van het CBS worden algemeen beschouwd als adequaat voor dergelijke analyses, getuige het grote aantal Nederlandse studies die gebruikmaken van de IPO-gegevens. Of fiscale gegevens even adequaat zijn voor België is twijfelachtig. Vooral het feit dat zowat vijftien procent van de Belgische huishoudens niet in het bestand zijn opgenomen, is problematisch. De huishoudens die niet in de fiscale statistieken zitten,

zijn precies de huishoudens die zijn vrijgesteld van belastingaangifte omdat ze een te laag inkomen hebben – in meerderheid gaat het om bejaarden (Verbist, 2002). Daarnaast is het een publiek geheim dat onderrapportering van inkomens, met het oog op belastingontduiking, niet gering is in België.

Voor België zullen we daarom ook verwijzen naar vergelijkbare armoedecijfers berekend op het sociaal-economisch panel (SEP) van het Centrum voor Sociaal Beleid, het instituut waaraan de auteurs zijn verbonden. Dit inkomenssurvey, dat voor het eerst werd ondernomen in Vlaanderen in 1976 en in België in 1985 en dat berust op een rechtstreekse bevraging van huishoudens, blijft tot op heden de beste en meest consistente bron van data voor inkomens- en armoedetrends. Het zijn overigens ook de SEP-bestanden die zijn opgenomen in de Luxembourg Income Study – een andere belangrijke bron van internationaal vergelijkbare inkomens- en armoededata. Zoals de OESO-gegevens voor België problematisch zijn, zo zijn de LIS-gegevens voor Nederland enigszins problematisch. Dat komt omdat de gegevens voor 1983 en 1987 uit de AVO-enquête komen, terwijl de gegevens voor 1991 en 1994 afkomstig zijn uit de Nederlandse SEP (de SEP-gegevens voor 1986 zijn ter beschikking van LIS maar nog niet opgenomen in de database). Indien men de LIS-bestanden voor Nederland 1987 (AVO) en 1991 (SEP) vergelijkt, vindt men merkwaardige, weinig geloofwaardige discrepanties. Ten slotte vermelden we ook de European Community Household Panel (ECHP) die door Eurostat werd ontwikkeld. Deze databestanden zijn voor een vergelijking in de tijd problematisch voor België (Van Hoorebeeck, et al 2002). Tot slot was het binnen het bestek van dit artikel niet haalbaar zelf berekeningen voor een groot aantal landen uit te voeren. We kiezen daarom voor de OESO-cijfers als comparatief kader.

Wat kunnen we, dit alles in acht genomen, nu zeggen over de evolutie van de relatieve armoede in België, Nederland en in de andere OESO-landen? Volgens de OESO-studie daalde relatieve armoede in België tussen het midden van de jaren tachtig en het midden van de jaren negentig met bijna 3 procentpunten tot zowat 8 procent – wat internationaal gesproken een

relatief laag peil is. Hoewel het niveau voor 1995 vergelijkbaar is met het relatieve armoedeniveau gemeten op basis van SEP (en dus ook LIS), is de gemeten trend anders. Zoals gezegd, moeten we een groot voorbehoud plaatsen bij de OESO-cijfers voor België omdat ze berusten op weinig betrouwbare fiscale gegevens. Op basis van de SEP-inkomenssurveygegevens vinden we voor deze periode veeleer een lichte stijging van het percentage mensen in relatieve armoede. Die stijging bedraagt, tussen 1985 en 1997, bijna 2 procentpunten tot een niveau van 6.4 procent. Verdere analyses leren dat deze stijging – de richting en grootteorde – robuust is ten aanzien van variaties in meetmethode, althans variaties die vallen binnen het spectrum van wat gebruikelijke keuzes zijn in internationaal comparatief armoedeonderzoek, bijvoorbeeld inzake de keuze-equivalentieschaal. De gemeten stijging voor België ligt steeds in de grootteorde van 1.5 tot 2 procentpunt. We dienen hier wel aan toe te voegen dat de steekproef waarop dit resultaat berust niet bijzonder groot is, waardoor men een zekere mate van statistische ruis moet incalculeren. Het ging in 1985 om zowat 6.500 huishoudens en in 1997 om zowat 4.600 huishoudens. De gemeten stijging is echter statistisch gezien wel significant op het 1-procentniveau. Het is ook nog nuttig toe te voegen dat gegevens voor 1988 en 1992 suggereren dat het een geleidelijke stijging over deze periode betreft.

Hoe doet België het in de OESO-context? Voor de 20 landen opgenomen in de OESO-studie wordt in de periode midden jaren tachtig tot midden jaren negentig een gemiddelde stijging van de relatieve armoede van 0.3 procentpunt gevonden. Deze globale stabiliteit verhult een grote internationale variatie. De sterkste daling van de relatieve armoede werd gemeten in Australië (–2.9 procentpunt), de sterkste stijging in Groot-Brittannië (+ 4.0 procentpunt). Opvallend is echter de relatieve positie van Nederland in dit geheel. Nederland kende volgens de OESO-studie na Groot-Brittannië en Italië (+ 3.9 procentpunt) de sterkste stijging van de relatieve armoede in de OESO-regio (+ 3.2 procentpunt), zij het van een erg laag niveau. Nederland wordt op de voet gevolgd door Duitsland (+3.0 procentpunt). De OESO-cijfers suggereren een lichte afname van de relatieve armoede in Frankrijk (–0.5 procentpunt). De

gegevens voor Frankrijk berusten echter op fiscale data en dus is een zeker voorbehoud vereist. Daar staat echter tegenover dat in Frankrijk de sociale minima en de minimumlonen sterk zijn blijven stijgen over de jaren tachtig en negentig. Dit in tegenstelling tot wat in tal van andere Europese landen gebeurde, met inbegrip van België en Nederland. Het is dus mogelijk dat de gemeten trend voor Frankrijk een reële tendens weerspiegelt. De OESO-cijfers zijn overigens grosso modo consistent met LIS-resultaten zoals gerapporteerd in Gottschalk en Smeeding (1999).

De OESO heeft ook een berekening gemaakt van de evolutie van de 'absolute' armoede. Dit is een indicator van de evolutie van de reële levensstandaard van gezinnen aan de onderkant. De armoedelijin die de OESO gebruikt, is de geïndexeerde relatieve armoedelijin voor het initiële meetjaar. De OESO-studie vindt aldus voor België een daling van 4 procentpunt van een initieel niveau van iets meer dan 10 procent omstreeks het midden van de jaren tachtig. Deze daling, gemeten op fiscale data, is erg gelijklopend met wat we vinden op basis van de SEP-data. Volgens de SEP-data daalde de absolute armoede van omstreeks 11 procent in 1985 tot 7 procent in 1997 (–4 procentpunt). Daarmee lijkt België het wat beter te hebben gedaan dan haar buurlanden. Enkel een land zoals Ierland, waar de economische groei over de beschouwde periode spectaculair was, doet het aanzienlijk beter (–9 procentpunt), zij het van een relatief hoog initieel niveau. In Frankrijk bedroeg de afname 2.4 procentpunt, in Duitsland –0.9 procentpunt, in Groot-Brittannië –0.8 procentpunt en in Nederland bleef de absolute armoede vrijwel constant.

Het feit dat relatieve en absolute armoede-trends niet steeds gelijklopen lijkt misschien wat contradictoir maar is wel degelijk verklaarbaar. Het feit dat in België de relatieve armoede licht is toegenomen terwijl de absolute armoede vrij sterk is afgenomen, is in essentie toe te schrijven aan een licht toegenomen inkomensongelijkheid in de context van een vrij sterk toegenomen reële levensstandaard (Cantillon et al, 1999).

Armoedetrends in België en Nederland vergeleken

Hoewel het heel gebruikelijk is in de armoede-literatuur, alsook in allerlei beleidsdocumenten, om armoedetrends over landen heen te vergelijken op een wijze zoals we zojuist hebben gedaan, stellen er zich allerlei interpretatieproblemen. Een belangrijk probleem is vooral gelegen in het feit dat armoedeniveaus in het basisjaar over landen heen soms sterk verschillen. Dat is belangrijk omdat de inspanning (inkomensgroei) die vereist is om een zekere armoedereductie te realiseren, verschilt naar gelang het initieel niveau. Als men de inkomensverdeling voor het gemak als een normaalverdeling voorstelt, ziet men snel dat de inkomensstijging die nodig is om van 20 naar 10 procent armen te gaan, kleiner is dan de inkomensgroei die nodig is om van 10 procent naar 5 procent te gaan (Freeman, 2001). Voor een land met een laag initieel armoedeniveau (zoals in Nederland) is het dus moeilijker eenzelfde armoedereductie in procentpunten te realiseren dan een land met een hoger initieel armoedepeil. Dat verklaart allicht waarom Nederland relatief slecht scoort in de eerder vermelde OESO-studie en waarom een land als Ierland zo goed scoort.

Om toch een wat 'rechtvaardiger' vergelijking tussen België en Nederland te kunnen maken, hebben we de volgende procedure uitgedacht. Wat we willen weten, is hoe de levensstandaard van de huishoudens aan de onderkant van de inkomensverdeling is geëvolueerd in de

periode 1985-1997 – de periode waarvoor er gegevens voor zowel België als Nederland beschikbaar zijn. Voor Nederland gebruiken we de cijfers zoals berekend door De Beer (2001) op de IPO-data. In die studie worden absolute armoedepercentages berekend op basis van de zogenaamde lage inkomensgrens. Deze laatste is gebaseerd op het sociaal minimumniveau (het niveau van een bijstandsuitkering) voor een alleenstaande in 1979, het jaar waarin het sociaal minimum in Nederland zijn hoogste reële peil bereikte.

De armoedelijn voor België in 1985 zetten we zodanig dat we voor dat jaar eenzelfde percentage armen vinden als in Nederland, namelijk 21,6 procent. Dit betekent dus dat de armoedelijn voor België op een gelijkaardige plaats in de inkomensverdeling snijdt en dat er bijgevolg een vergelijkbare 'inspanning' in termen van de benodigde inkomensstijging nodig is om een vergelijkbare reductie in het percentage armen te bekomen. Deze armoedelijn wordt vervolgens, zoals de Nederlandse, geïndexeerd met de consumptieprijsindex. De Belgische inkomens worden gestandaardiseerd volgens de equivalentieschaal van het Nederlandse CBS – de schaal die ook wordt gebruikt door De Beer.

Deze proeve van gestandaardiseerde vergelijking leert dat absolute armoede in de periode 1985-1997 iets sterker afnam in België dan in Nederland (zie tabel 6). Beide landen kenden overigens over deze periode een gelijkaardige groei van de nationale rijkdom. Het tijdspatroon is in beide landen overigens ook redelijk

Tabel 6 Incidentie van absolute armoede: gestandaardiseerde vergelijking tussen België en Nederland, 1985-1997, in procentpuntverschil (initieële niveau's voor 1985 tussen haakjes).

	<i>België</i>	<i>Nederland</i>
Armoedeincidentie		
- totale bevolking	–8,4 % (21,6)	–6,2 % (21,6)
- actieve huishoudens (*)	–6,6 % (8,6)	–4,6 % (11,1)
- niet-actieve huishoudens (*)	–12,9 % (39,1)	–7,3 % (36,4)
- gezinshoofd jonger dan 65 jaar	–4,0 % (36,0)	–0 % (42)
- gezinshoofd ouder dan 65 jaar	–18,6 % (40,7)	–11 % (31,4)
Aandeel		
- actieve huishoudens	–3,1 % (56,7)	+ 2,2 % (58,5)
- niet-actieve huishoudens	+ 3,1 % (43,3)	–2,2 % (41,5)
- gezinshoofd jonger dan 65 jaar	+0,3 % (18,3)	–3,5 % (20,2)
- gezinshoofd ouder dan 65 jaar	+2,8 % (25,0)	+1,3 % (21,3)

Bron: eigen berekeningen voor België op SEP, Nederlandse gegevens uit De Beer (2001)

(*) Actieve en niet-actieve huishoudens zijn huishoudens waar de hoofdkostwinner werkend resp. niet-werkend is.

gelijkaardig: de daling deed zich overwegend voor gedurende het eind van de jaren tachtig, met stabiliteit gedurende de jaren negentig – althans tot 1997.

De sterkere daling in België deed zich zowel voor bij actieve als bij niet-actieve huishoudens – dat zijn huishoudens waar de hoofdkostwinner beroepsactief respectievelijk niet-beroepsactief is. Maar vooral bij gezinnen met een gepensioneerd gezinshoofd was de daling in België opmerkelijk sterker. België maakte in de beschouwde periode als het ware een inhaalbeweging.

Er is daarentegen geen erg groot verschil tussen beide landen wat de evolutie van de armoede bij niet-bejaarde niet-actieven betreft. Deze bleef zowel in België als in Nederland bijzonder hoog. Dit roept uiteraard onmiddellijk vragen op naar de sociale consequenties van het gevoerde activeringsbeleid en met name het uitkeringsbeleid. Toch mogen we niet te snel concluderen dat het uitkeringsbeleid aan de basis ligt van de teleurstellende evolutie van de armoede bij niet-actieven. De (blijvend) hoge armoede bij niet-bejaarde niet-actieven is immers ook de resultante van een reeks van factoren waarover beleid weinig controle heeft, bijvoorbeeld de groei van het aantal eeninkomensgezinnen. Dat zijn gezinnen die zich in een inherent precare positie bevinden omdat ze per definitie maar over één inkomen beschikken.

Het is nog maar de vraag of een genereuzer uitkeringsbeleid – althans binnen de marges van het economisch en politiek haalbare in een tijdspanne van twaalf jaar – een heel groot verschil zou hebben uitgemaakt. Gemeten aan de hand van een absolute armoedemaat, draagt een verhoging van het reële uitkeringsniveau per definitie bij aan een verhoging van de reële levensstandaard en dus aan een vermindering van de absolute armoede. Wanneer we daarentegen meten met een relatieve armoedenorm, had een sterke reductie van de armoede bij gezinnen die uitsluitend van een uitkering moeten leven – en dat is veruit de meest kwetsbare groep – zich maar kunnen voordoen indien de reële uitkeringen in de beschouwde periode tred hadden gehouden met de globale levensstandaard. Dit is echter een niet erg realistisch scenario. De groei van de globale levensstandaard is immers zowel in België als in Neder-

land vooral toe te schrijven aan de groei van het tweeverdienerschap en niet aan de groei van de reële lonen.

In beide landen is de persistent hoge armoede bij niet-bejaarde huishoudens zonder een werkend gezinshoofd een opvallend gegeven. Misschien nog frappanter is het feit dat er een kleiner dan verwacht verschil is tussen beide landen wat de evolutie van het aandeel niet-actieve huishoudens betreft. Dat is met name zo als we naar huishoudens op actieve leeftijd kijken. In België was er over de beschouwde periode een heel lichte stijging van de inactiviteit (+0.3 procentpunt), in Nederland was er een substantiële daling (–3.5 procentpunt). Dit is een substantieel verschil over een tijdspanne van 12 jaar. Maar het verschil tussen beide landen is niettemin aanzienlijk kleiner dan men zou verwachten op basis van het veel grotere verschil wat de evolutie van de individuele tewerkstellingsgraad betreft. Die nam in de beschouwde periode uiteraard veel sterker toe in Nederland. De groei van de tewerkstellingsgraad heeft in beide landen maar in heel beperkte mate geleid tot een vermindering van veruit de kwetsbaarste bevolkingsgroep: gezinnen op actieve leeftijd zonder een arbeidsinkomen.

Hoewel er dus maar een redelijk beperkt verschil is tussen België en Nederland wat de evolutie van de absolute armoede betreft in de periode 1985-1997, is het verhaal achter de daling van de armoede in beide landen verschillend. In België daalde de armoede vooral omdat alle segmenten erop vooruit gingen, ook de gezinnen zonder een actief gezinshoofd. De daling van de armoede werd echter getemperd door een compositie-effect, met name de toename van de inactiviteit op gezinsniveau. In Nederland daarentegen was de daling van de armoede in sterkere mate een gevolg van een compositie-effect. De daling van de armoede binnen de verschillende segmenten van de samenleving was minder uitgesproken dan in België, maar omdat er een belangrijke verschuiving was van inactiviteit naar activiteit was het eindsaldo voor Nederland toch nog vrij behoorlijk. Niettemin kan men zeggen dat in beide landen de verhoging van de tewerkstellingsgraad een teleurstellend effect heeft gehad op de armoede.

Op zoek naar een verklaring voor de paradox van werk en armoede

Uit onze analyses tot dusver blijkt dat Nederland het comparatief beter doet op het vlak van tewerkstelling maar slechter op het vlak van armoede. Voor België gaat het omgekeerde op. Tewerkstellingsgroei blijkt niet tot verhoudingsgewijs even gunstige uitkomsten op het vlak van armoedereductie te leiden. Veeleer het omgekeerde lijkt het geval. Hoe kan deze ogenschijnlijke paradox tussen werkgelegenheidsgroei en armoede worden verklaard? Studies wijzen op twee belangrijke verklaringen (de Beer 1999; De Lathouwer 2000; Snel 2001; Cantillon et al 2002).

Een eerste verklaring is gelegen in het feit dat de banengroei niet in de eerste plaats terecht kwam bij de lagere inkomensgroepen. De nieuw gecreëerde banen kwamen in Nederland vooral terecht in gezinnen waar reeds iemand aan het werk is (in hoofdzaak intredende vrouwen en schoolverlaters) en niet zozeer bij gezinnen waar niemand werkt (vooral lagergeschoolde uitkeringsstrekken, allochtonen enzovoort). Het aantal tweeverdieners kende een sterke stijging, maar het aantal gezinnen zonder arbeidsinkomen neemt dienovereenkomstig in Nederland veel minder af. De polariserende beweging tussen *workrich households* en *workless households* lijkt een universele vaststelling te zijn. Ze werd vastgesteld voor verschillende landen (Gregg 1996, OECD 1998). Tewerkstellingsgroei *tout court* komt duidelijk niet automatisch ten goede aan de kwetsbaarste groepen op de arbeidsmarkt. De 'trek in de schoorsteen' bij een globale werkgelegenheidsgroei blijkt duidelijk selectief te werken, in het voordeel van beter geschoolden en in het nadeel van zwakkere groepen op de arbeidsmarkt. De verklaring hiervoor is gelegen in hardnekkig structurele mechanismen in post-industriële welvaartsstaten. Enerzijds wordt de vraag naar laaggeschoolde arbeid beperkt door technologische ontwikkelingen en globalisering van de economie die veelal arbeidsbesparend zijn voor laaggeschoolden en hoge eisen stellen op het vlak van kennis, vaardigheden en intellectuele soepelheid. Anderzijds werken welvaartvoorzieningen (minimumlonen, sociale zekerheid, fiscaliteit) in het nadeel van lagereschoolden. De hoge arbeidskost versterkt de gebrekkige vraag naar deze

groepen (de productiviteitsval) en de overgang naar lagerbetaalde banen is voor uitkeringsgerechtigden zowel financieel als inhoudelijk meestal weinig attractief (de werkloosheidsval).

Een tweede verklaring is gelegen in het belang van sociale bescherming als armoedepreventie voor diegenen die, alle werkgelegenheidsgroei ten spijt, niet geïntegreerd geraken op de arbeidsmarkt. Een afbouw van de sociale bescherming bij jobarme gezinnen (vooral zij die uitsluitend van de sociale zekerheid moeten leven) leidt ook tot een groeiende dualiteit tussen werkenden en uitkeringstrekken. We hebben in het voorgaande het matigingsbeleid in Nederland en België uitvoerig beschreven. Het gevolg van dit beleid in beide landen was een afnemende doelmatigheid van de sociale zekerheid in termen van armoedepreventie. Maar Nederland blijkt hierbij vroeger en drastischer te werk te zijn gegaan in het besparen op minimumlonen en uitkeringen dan België. De levensstandaard van de lage inkomensgezinnen is er in België bijgevolg sterker voor vooruit gegaan dan in Nederland en de relatieve armoede is minder sterk toegenomen. Wanneer de werkgelegenheidsgroei niet zorgt voor decent betaalde jobs voor de kwetsbaarste groepen, resulteren achterblijvende sociale uitkeringen tot een dalende levensstandaard aan de onderkant en tot meer relatieve armoede.

Besluit

Nederland is in de ogen van velen uitgegroeid tot het voorbeeld van hoe het verder moet met de welvaartsstaat. België daarentegen lijkt zowat het ultieme voorbeeld van hoe het niet meer verder kan. Bijna drie decennia na de eerste olieschok kampt België nog steeds met een hoge (langdurige) werkloosheid, met massale uitkeringsafhankelijkheid bij de bevolking op actieve leeftijd (de hoogste i/a-ratio in Europa) en met een lage participatiegraad.

België en Nederland hebben over de laatste vijftien jaar onmiskenbaar een verschillend parcours doorlopen, daarover kan weinig twijfel bestaan. Maar in sommige opzichten is dat parcours toch minder verschillend dan op het eerste zicht mag lijken. In feite nam het beleid in België eenzelfde wending als in Nederland,

maar in België gebeurde dat veel minder expliciet en ook minder drastisch dan in Nederland. Tot in de jaren negentig werden de beleidsingrepen ook niet gevoerd vanuit de gedachtegang van activering, maar eerder vanuit het terugdringen van het begrotingstekort (conform de Maastrichtnorm). De uitkeringen en de minimumlonen stagneerden in België al in de tweede helft van de jaren tachtig, maar werden in tegenstelling tot Nederland nooit in nominale termen verlaagd. Er werd een volumebeleid gevoerd in de werkloosheid, maar dit bleef beperkt tot werklozen die konden terugvallen op een verdienende partner. De werkloosheidsval werd eind jaren negentig aangepakt met rechtstreekse loonsubsidies voor laagbetaalde werknemers en minder dan in Nederland door een strakkere uitvoeringswijze. En vraagstimulering via het verminderen van de loonkost voor de werkgever kreeg in België steeds een groter gewicht. Daarmee was er ook in België een omkering van de beleidsprioriteiten van inkomensbescherming naar arbeidsparticipatie, maar minder drastisch en later dan in Nederland. In België heeft nooit een Wassenaarachtige consensusstemming bestaan over het te voeren activeringsbeleid. Sommigen hebben dit verklaard door de grotere machtspositie van de Belgische vakbeweging, terwijl in Nederland de machtsbalans eerder overhelt in het voordeel van de werkgeversorganisaties. Bovendien blijkt de Nederlandse vakbeweging beter in staat tot centrale coördinatie, terwijl in België de autonomie van de sociale partners in het sectorale CAO-overleg sterker doorweegt (zie Van Ruysseveldt elders in dit nummer). Deze factoren maken consensus rond loonvorming en activeringsbeleid moeilijker in België.

Het gegeven dat Nederland verder is gegaan dan België in het prioriteit geven aan werk, wordt duidelijk weerspiegeld in de uitkomstindicatoren. Over de voorbije vijftien jaar is de tewerkstellingsgraad in Nederland beduidend sterker gestegen dan in België. In de context van de andere OESO-landen doet België het niet slecht, maar Nederland doet het wel uitzonderlijk goed. De tewerkstellingsgraad is in Nederland nu aanzienlijk hoger dan in België, maar het tewerkstellingsvolume is verhoudingsgewijs vergelijkbaar. Met andere woorden: er wordt in België en Nederland zowat

evenveel gewerkt, maar het werk is over meer mensen verdeeld in Nederland. Nederland is er duidelijk beter dan België in geslaagd om het gestegen (vrouwelijke) arbeidsaanbod op te vangen via (deeltijdse) jobcreatie, alsook om de arbeidsparticipatie van jongeren en ouderen te stimuleren. Dienovereenkomstig werd de uitkeringsafhankelijkheid conform de *i/a*-ratio in Nederland (vooral sinds de tweede helft van de jaren negentig) significant omgebogen. In België blijft de niet-tewerkstelling in belangrijke mate opgevangen door de sociale zekerheid, wat zich vertaalt in een blijvend hoge uitkeringsafhankelijkheid.

Maar daar waar Nederland beter scoort op vlak van tewerkstelling, scoort België (iets) beter op vlak van armoede. De absolute armoede is in de periode 1985-1997 sterker gedaald in België – de levensstandaard van de gezinnen aan de onderkant is er dus sterker op vooruit gegaan. De relatieve armoede is in beide landen toegenomen, maar in Nederland blijkbaar sterker dan in België, zij het van een lager initieel niveau. Het gegeven dat Nederland drastischer te werk is gegaan in het minder aantrekkelijk maken van passieve uitkeringsafhankelijkheid (de erosie van de waarde van de uitkeringen) en in het beheersen van de lonen, met name aan de onderkant, lijkt te worden weerspiegeld in de evolutie van de armoede. Met name bij niet-actieven is in Nederland de absolute armoede minder afgenomen dan in België.

Frappant in beide landen is het ogenschijnlijk paradoxale gegeven dat tewerkstellingsgroei niet tot verhoudingsgewijs even gunstige uitkomsten op het vlak van armoedereductie heeft geleid. Veeleer het omgekeerde lijkt het geval. Het beeld dat we zien is in feite consistent met de these dat er zoiets als een afruil bestaat tussen tewerkstelling en armoede. Nederland doet het comparatief beter op vlak van tewerkstelling maar slechter op vlak van armoede. Voor België gaat het omgekeerde op. Beide landen lijken dus een andere positie in te nemen op de klaarblijkelijke afruil tussen werk en armoede. Welk land het over de voorbije twintig jaar beter heeft gedaan vraagt dus finaal een waardeoordeel. De ervaring in beide landen illustreert hoe dan ook het evidente belang van een adequate sociale bescherming

voor diegenen die, alle werkgelegenheidsgroei ten spijt, niet geïntegreerd raken in de arbeidsmarkt.

Noten

- 1 Eurostat telt in tegenstelling tot de officiële Nederlandse definitie van de beroepsbevolking ook deze kleine deeltijdbanen (minder dan 12 uren) mee in de werkgelegenheidsgraad, waardoor in Europese vergelijkingen Nederland nog sterker scoort inzake jobcreatie dan op basis van officiële Nederlandse cijfers (zie ook De Beer elders in dit nummer).
- 2 Om werkloosheidscijfers vergelijkbaar te maken tussen landen, hanteert Eurostat geen officiële werkloosheidsdefinities, maar worden werklozen geteld op basis van de LFS volgens de ILO-definitie. Iemand wordt werkloos beschouwd indien de persoon (1) niet werkt, (2) effectief naar werk heeft gezocht in de vier laatste maanden voor de enquête en (3) beschikbaar is voor de arbeidsmarkt.

Literatuur

Arents, M., M.M. Cluitmans, M.A. van der Ende, *Benefit dependency ratios - an analysis of nine European countries, Japan and the US*, Rotterdam: Nederlandse Economisch Instituut, 1999.

Beer, P. de, (1999), 'De paradox van banengroei en armoede', *ESB*, 17 dec.1999, pp.950-952.

Beer, P. de, (2001), *Over werken in de postindustriële samenleving*, Den Haag: SCP, 424 p. (proefschrift).

Cantillon, B., L. De Lathouwer, I. Marx, R. van Dam, K. van den Bosch (1999), 'Sociale indicatoren 1976-1997', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 41 jg, december 1999, nr 4, pp.747-800.

Cantillon, B., V. De Maesschalk en R. van Dam, 2001, 'Welvaartsvastheid en adequaatheid van de sociale minima 1970-2001', *CSB-berichten*, Universiteit Antwerpen (UFSIA), November 2001, 74 pp.

Cantillon, Marx en Van den Bosch (2002), *Welfare state protection, labour markets and poverty: lessons from cross-country comparisons*, paper prepared for the 9th Bien Conference, 19 pp.

Daly, M. (2000), 'A fine balance: Women's Labor Market participation in international comparison', in F.W. Scharp, *Welfare and Work in the open economy, Responses to common challenges*, Volume II, pp.467- 510, Oxford University Press.

Esping Andersen, G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford, 207 pp.

Förster, M. (2000), 'Trends and driving factors in income distribution in the OECD area', *Labour Mar-*

ket and Social Policy Occasional Papers n.42, Paris: OECD.

Freeman, R. (1998), War of the models: Which Labour Market Institutions for the 21st Century, *Labour Economics* 5, pp.1-24.

Freeman, R. (2001), The rising tide lifts?, *NBER Working Paper* No. 8155.

Gornick, J., M.K. Meyers and K.E. Ross (1997), Supporting the employment of mothers, *Journal of European Social Policy*, vol 7 (1), pp. 45-70.

Gottschalk, P. en T. Smeeding (1999), Cross national comparisons of earnings and income inequality, *Journal of Economic Literature* 35(2): 633-687.

Gregg, P. and J. Wadsworth, 1996, 'More work in fewer households?' in: Hills, J, editor, *New Inequalities. The changing distribution of income and wealth in the United Kingdom*, Cambridge University Press, Cambridge.

Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2001), *Verslag 2000*. Brussel: Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.

Iversen, T. and A. Wren, 'Equality, employment and budgetary restraint, The trilemma of the service economy', *World politics*, 50, july 1998, pp.507-546.

Korpi, W. (2000), 'Faces of inequality. Gender, class and patterns of inequality in different Types of Welfare States', *Social Politics*, Summer, pp.127-191.

Knijin, T., M. Kremer (1998), 'Zorgen in verzorgingsstaten', *Beleid en Maatschappij*, jg.25, nr.4, pp.201-214.

Lathouwer, L. de (1997), 'Het Belgische werkloosheidstelsel in internationaal perspectief', *Economisch en Sociaal Tijdschrift*, (2): 195-238.

Lathouwer de, L.(2000), 'Méer werk is geen garantie voor minder armoede en minder ongelijkheid. Kritische reflexies bij het Nederlandse poldermodel vanuit België', in: *Salverda (ed), 'De toekomst-waarde van het Nederlandse model'*, De Burcht, Serie Wetenschappelijke Publicaties, Vakbondsmuseum Amsterdam, 2000, pp.57-72.

Lathouwer, L. de, K. Bogaerts (2001), 'Financiële incentieven en laagbetaald werk. De impact van hervormingen in de sociale zekerheid en de fiscaliteit op de werkloosheidsval in België', *CSB-berichten*, Universiteit Antwerpen (UFSIA), November 2001, 73 pp.

Lathouwer, L. de (2002), 'Controverses rond een activerende welvaartsstaat: naar een nieuw evenwicht tussen inkomensbescherming en arbeidsparticipatie?', *Verslagboek, Arbeidsmarktonderzoeksdag 2001*, Leuven, pp.11-40.

Marx, I., G. Verbiest (1998), 'Low-paid work and poverty', in: Bazen, S., Gregory, M. and Salverda, W., *Low-Wage Employment in Europe*, Lower, Edward Elgar, pp.63-86.

Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (MTA) (diverse jaargangen), *Het Federaal werkgelegenheidsbeleid*, Evaluatierapport, Brussel.

Moor, I., I Vossen, M. Arents (2002), *Benefit dependency ratios by gender, An international compari-*

- son, NEI en Social Policy Rotterdam in opdracht van Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Mei 2002.
- OECD *Employment Outlook*, Paris: OECD (diverse jaargangen).
- Plantenga, J. (2000), 'Deeltijd in de polder: van collectieve belangen en individuele preferenties', in: Salverda (ed.), *De houdbaarheid van het Nederlandse 'model': verder met loonmatiging en deeltijdarbeid*, de Burcht, Serie Wetenschappelijke publicaties, Elsevier, 's-Gravenhage, 43-56 pp.
- Sels L. en Van Hootegem (1999), 'België-Nederland: strijd om de meeste flexibiliteit', in van Hoof, J. en J. Mevissen, *In Banen geleid. Nieuwe vormen van sturing op de arbeidsmarkt in België en Nederland*, Elsevier, 1999, pp. 159-184.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2000), *Sociaal Cultureel Rapport 2000*, Rijswijk.
- Snel, E. (2001), 'Vijf jaar armoedebeleid in Nederland: en balans', *Sociologische Gids* jrg. 48, nr. 3, pp. 294-317.
- Van Hoorebeeck, B. et al. (2002), *Validiteitsproblemen van de Belgische ECHP-data*, Centrum voor Sociaal Beleid: Antwerpen.
- Van Oorschot, W. (2002), *Flexibility and Security for the workers and carers in the Netherlands: Trends, Policies and Outcomes*, Report Social and Behavioural sciences, Department of Sociology, Tilburg University.
- Vandenbroucke F. (2000), *Op zoek naar een redelijke utopie. De actieve welvaartsstaat in perspectief*, Garant, 168 pp.
- Verbist, G. (2002), *The redistributive effect of personal income taxes in Belgium*, PhD Thesis, Universiteit Antwerpen.
- Visser J. en A. Hemerijck (1997), *A Dutch miracle*, Amsterdam University Press, 206 pp.
- Visser, J. (2002), 'The first part-time economy in the world: a model to be followed?', *Journal of European Social Policy*, vol 12 (1), pp. 23-43.
- WRR (1990), *Een Werkend Perspectief, Arbeidsparticipatie in de jaren negentig*, Rapporten aan de Regering nr. 38, 's Gravenhage, 291 pp.