

# Sociaal Europa = een werkend Europa?

*Kort na zijn aantreden proclameerde de voorzitter van de Europese commissie: "De beste bescherming tegen armoede is een job!" In die uitspraak was meer dan een vage echo te horen van de Kok-rapporten waarin "werk, werk en werk" als centraal thema naar voor komt. Tony Blair zal tijdens het Brits voorzitterschap deze mantra ongetwijfeld blijven reciteren. In het discours van EU-protagonisten zoals Barroso, Kok of Blair ligt meer dan de suggestie besloten dat er een soort natuurlijke complementariteit zou zijn tussen de Lissabon-objectieven op vlak van tewerkstelling en de Europese aspiraties op vlak van sociale cohesie en armoedebestrijding, zoals die te realiseren zijn binnen het kader van de Open Methode van Coördinatie (OMC). De Europese doelstellingen op vlak van tewerkstelling zijn gekend. Een verhoging van de werkzaamheidsgraad tot zeventig procent tegen 2010 behoort tot de belangrijkste. Wat sociale cohesie en armoede betreft zijn de Europese regeringen (nog) geen concrete verbintenissen aangegaan, maar ze hebben zich wel geëngageerd tot het boeken van concrete vooruitgang. We weten sedert de Europese top van Laken bovendien wat dat behelst. Minder armoede, dat betekent minder relatieve inkomensarmoede. Is een job werkelijk de beste bescherming tegen armoede aldus begrepen? Moeten we bijgevolg prioriteit geven aan jobcreatie als we bekommerd zijn om armoede?*

## **Een werkend Europa = een sociaal Europa?**

In zekere zin hebben Barroso et al. natuurlijk gelijk. Mensen zonder een job hebben een armoederisico dat een veelvoud hoger is dan dat van mensen met een job. Dat is een vaststelling die opgaat voor elk land van de Europese Unie.<sup>1</sup>

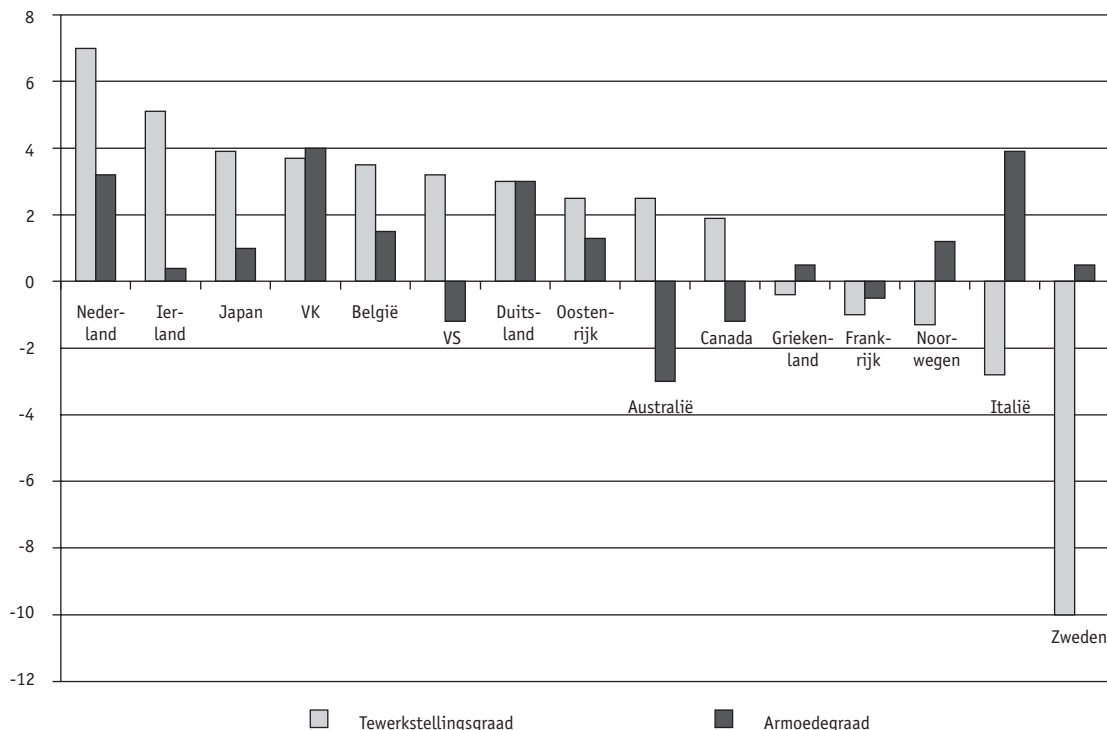
Een hoge werkzaamheidsgraad gaat echter, zoals we inmiddels wel weten, niet steeds samen met een lage relatieve armoedegrade. Sommige landen combineren een relatief hoge werkzaamheidsgraad met een relatief hoge armoedegrade. Maar daarvoor zijn tal van redenen te bedenken die niets met de arbeidsmarktcondities aldaar te maken hebben.

Belangrijker is de vaststelling dat een sterke groei van de tewerkstelling in het recente verleden niet steeds is samengegaan met minder armoede. Dat wordt geïllustreerd in figuur 1. Deze geeft tewerkstellings- en armoedetendensen weer voor een selectie van OESO-landen en heeft betrekking op de periode tussen grofweg het midden van de jaren '80 en het midden van de jaren '90 – de exacte jaartallen verschillen wat van land tot land. Deze grafiek laat zien dat er voor deze periode allerminst een positieve relatie was tussen tewerkstellingsgroei en armoedereductie bij de bevolking op actieve leeftijd. Veeleer het tegendeel lijkt waar te zijn. Landen waar de tewerkstellingsgroei het sterkst was, zagen frappant genoeg ook de sterkste toename van de relatieve armoede bij de bevolking op actieve leeftijd.

Nu is dit een grafiek die verdere validering vraagt. We willen weten hoe robuust deze relatie is. Krijgen we eenzelfde beeld als we alternatieve databronnen gebruiken? Krijgen we eenzelfde beeld als

**Figuur 1.**

Meer werk, minder armoede? Trends op basis van OESO-data voor de periode tussen midden jaren '80 en midden jaren '90



**Bron:** Bewerking op basis van OESO-gegevens

we deze oefening voor andere, idealiter meer recente periodes overdoen? Een gelijkaardige oefening op ECHP-data voor de wat recentere periode 1995-2001 levert een wat minder duidelijk afgelijnd beeld op, maar bevestigt de vaststelling dat tewerkstellingsgroei zeker niet consistent gepaard ging met een afname van de armoede (figuur 2).

## Matteüs slaat weer toe...

Wat kan deze ogenschijnlijke paradox verklaren? Een mogelijkheid is dat er vooral relatief slechtbetaalde jobs bijkwamen in landen waar de tewerkstelling sterk toenam. Dat lijkt echter niet het geval als de data terzake betrouwbaar zijn en dat mogen we grosso modo aannemen. Overigens is het ook zo dat het hebben van een laagbetaalde job zelden gelijk staat met het leven in financiële armoede. Dat komt omdat een inkomen uit een laagbetaalde job meestal niet het enige gezinsinkomen is. Inko-

mens uit laagbetaalde jobs zijn veelal secundaire inkomens en maken dikwijls net het verschil uit tussen armoede en een begin van financiële bestaanszekerheid.

Het echte probleem lijkt te zijn dat nieuwe jobs, ook laagbetaalde jobs, vooral terechtkwamen bij gezinnen waar er reeds een arbeidsinkomen was. Tewerkstellingsgroei heeft met andere woorden over het algemeen geleid tot een verdere polarisatie tussen gezinnen zonder enig arbeidsinkomen en gezinnen met meerdere arbeidsinkomens. Dat is toch wat Paul Gregg en Jonathan Wadsworth eerst voor Groot-Brittannië en vervolgens voor een ruime set van OESO-landen hebben aangetoond.

Dit wordt met name geïllustreerd aan de hand van het Nederlandse voorbeeld, dat duidelijk aantoont dat zelfs buitengewoon sterke jobgroei niet noodzakelijk ten goede komt aan diegenen die het meest nood hebben aan een job.

De hoofdingrediënten van het Nederlandse verhaal zijn welbekend: volgehouden loonmatiging, afbouw van de bodembescherming (minimumlonen en bijstand) en een sterkere inzet op actief arbeidsmarktbeleid. De groei van de werkzaamheidsgraad, die vooral wordt toegeschreven aan de volgehouden loonmatiging, heeft geresulteerd in een sterke toename van het aantal tweeverdienersgezinnen. Maar het aantal gezinnen zonder een arbeidsinkomen is maar heel zwak afgenomen. Dat heeft dus tot een zekere polarisatie op inkomensvlak geleid. Gezinnen die er een arbeidsinkomen bijkregen, hebben hun levensstandaard zien toenemen. Klasseke eenkostwinnersgezinnen hebben hun levensstandaard nauwelijks zien toenemen (door de loonmatiging) en zijn er in relatieve termen op achteruit gegaan. Gezinnen die van een vervangingsinkomen leven zijn erop achteruit gegaan, zeker in relatieve termen, soms zelfs in reële termen.

Nu kan men hier weer over de exacte feiten twisten. Sommige databronnen suggereren een wat sterkere afname van het aandeel gezinnen zonder een arbeidsinkomen. Maar geen enkele bron suggereert een afname die ook maar enigszins proportioneel is met de toename van de werkzaamheids-

graad op individueel niveau. Hetzelfde gaat op voor armoede. Het feit dat de sterke tewerkstellingsgroei niet is gepaard gegaan met een substantiële afname van de armoede is onbetwist. Analyses door Paul de Beer hebben bovendien aangetoond dat niet-tewerkgestelde mensen in financiële armoede hun tewerkstellingskansen niet zagen stijgen doorheen de jaren '80 en '90, toch decennia van ongeëvenaarde jobgroei.

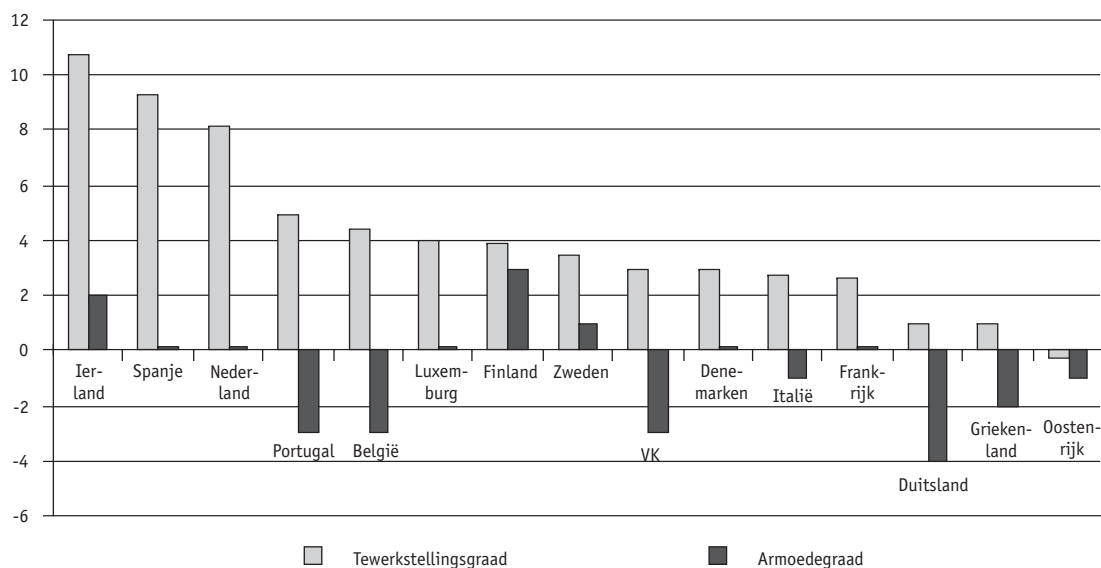
## Is het een vraag of aanbodkwestie?

Hoe komt het dan dat tewerkstellingsgroei niet meer ten goede lijkt te komen aan diegenen die een job het meest nodig hebben? Het antwoord is dat we het eigenlijk nog niet juist weten. Er ligt hier nog een belangrijke onderzoeksagenda open.

Een deel van het antwoord zou evident kunnen liggen in de aard van de jobcreatie in wat men dan graag het post-industriële tijdperk noemt. De kwalificatievereisten zijn steeds maar toegenomen. Daar staat uiteraard tegenover dat de mensen die het meest nood hebben aan een job doorgaans een lager opleidingsniveau hebben.

**Figuur 2.**

Meer werk, minder armoede? Trends op basis van ECHP-data voor de periode tussen 1995 en 2001



**Bron:** Bewerking op basis Europese Commissie-gegevens

Maar deze 'mismatch' tussen vraag en aanbod kan onmogelijk de hele verklaring bieden. Hoewel de meeste jobs vandaag bepaalde (hogere) kwalificaties vergen zijn er nog wel degelijk jobs voor mensen met geen of weinig kwalificaties. Het zou overigens maar erg zijn indien er geen jobs voor lagergeschoolden waren bijgekomen over de laatste decennia. In landen zoals Nederland en België heeft de overheid aanzienlijke inspanningen geleverd om juist de creatie van laaggeschoolde jobs te stimuleren, onder andere door budgettaire kostelijke lastenverlagingen op lage lonen. Bovendien werden bijkomende en substantiële inspanningen geleverd om precies de zwakste segmenten aan een baan te helpen: langdurig werklozen, jongeren, ...

Hoe komt het dan dat nieuwe jobs vooral bij gezinnen lijken terecht te komen waar al een arbeidsinkomen is? We weten dat iemand die niet werkt en in een gezin leeft zonder enig arbeidsinkomen wordt geconfronteerd met een geheel andere en doorgaans aanzienlijk complexere set van overwegingen dan iemand die in een gezin leeft waar er al een arbeidsinkomen is. Een gezin zonder een arbeidsinkomen leeft doorgaans op een uitkeringspakket. Als iemand in dat gezin de overstap naar werk maakt dan heeft dat steeds substantiële repercussies, niet alleen voor de betrokkene maar doorgaans voor alle gezinsleden. Het aannemen van een job kan het totale of partiële verlies betekenen, niet alleen van de uitkering maar ook van allerlei voordelen en diensten die met de status van niet-tewerkgestelde uitkeringstrekker samenhangen.

Nu is er de laatste jaren veel inventariserend onderzoek gedaan naar financiële incentieven. Dat is erg nuttig gebleken. Jarenlang werd immers uit bepaalde hoeken beweed dat overmatig genereuze uitkeringen de hoofdreden waren waarom grootschalige passieve uitkeringsafhankelijkheid een zodanig persistent gegeven was doorheen Europa. Werkloosheids- en armoedevallen zijn reële problemen maar ze kunnen slechts een redelijke verklaring bieden voor persistente non-participatie bij welbepaalde segmenten. Alleenstaande moeders zijn het voorbeeld bij uitstek. Dat is overigens ook een bevinding van onderzoek naar patronen van jobpolarisatie. De structuur van uitkeringsystemen, met name de mate waarin er middelen toetsing plaatsgrijpt, lijkt een zekere verklaring te bie-

den voor de geobserveerde patronen, maar zeker niet de gehele.

Welke andere mechanismen kunnen hierin een rol spelen? Imperfecte informatie kan een factor zijn. Theoretische simulaties van werkloosheidsvallen gaan er van uit dat huishoudens perfect dan toch minstens adequaat geïnformeerd zijn over de consequenties van een overstap naar werk. Een andere en mogelijk gerelateerde factor is risicoaversie, te meer omdat tewerkstelling in de onderste segmenten van de arbeidsmarkt zelden vaste tewerkstelling is. Theoretische simulaties houden ook nooit rekening met mogelijke inkomsten uit informele of ongedeclareerde arbeid.

Een andere set van mogelijke verklaringen die verder te exploreren zijn, heeft betrekking op de karakteristieken en attitudes van mensen die in arme jobloze gezinnen leven. Het is best mogelijk dat ze andere biografische karakteristieken hebben, waarvan sommige misschien moeilijk meetbaar, dan niet-tewerkgestelden in gezinnen waarin minstens een persoon al een job heeft. Bovendien is er de mogelijkheid dat attitudes ten opzichte van werk aanzienlijk verschillen in huishoudens waarin niemand (nog) een betaalde job heeft.

Ten slotte is er nog minstens een belangrijke vraag: zou het eigenlijk wel veel uitmaken indien de mensen die nu niet werken en in armoede leven een job zouden opnemen? Standaardsimulaties geven weerom aan dat, zelfs indien de overstap naar werk een substantiële vooruitgang op inkomensvlak impliceert, deze niet altijd voldoende is om aan inkomensarmoede te ontsnappen. Eeninkomensgezinnen, zeker met afhankelijke kinderen, bevinden zich inherent aan de onderkant van de inkomensverdeling, of ze nu van een uitkering of van een laag arbeidsinkomen leven. Voor deze segmenten zal een job alleen mogelijk niet volstaan om de armoede te ontsnappen. Voor velen van hen zal er supplementaire inkomensherverdeling nodig blijven.

Welke vorm deze idealiter aanneemt blijft nog de vraag. Verschillende Europese landen hebben recentelijk belastingskredieten naar Angelsaksisch model geïntroduceerd, soms, zo lijkt het, uit modieuze of symbolische overwegingen (als pasmunt voor de quasi exclusieve focus op arbeidsparticipa-

tie). Continentaal Europese landen verschillen echter op cruciale punten van landen zoals de Verenigde Staten, Groot-Brittannië of Ierland. Het blijft nog maar de vraag of belastingskredieten naar Angelsaksisch model hier op dezelfde wijze werken en ook kunnen werken, tenminste op een budgettair haalbare wijze.

## **Alles op werk?**

---

Alles op werk. Dat was de boodschap van de Kok-rapporten en dat is nu een centrale teneur in het discours over Sociaal Europa. Een groter financieel draagvlak voor de welvaartsstaat lijkt alvast wenselijk. Meer mensen aan het werk en minder mensen op een uitkering brengt immers zowel meer inkomsten als minder uitgaven voor de welvaartsstaat. Bovendien zou het de legitimiteit van de welvaartsstaat allicht ten goede komen indien minder

gezonde, werkbekwame mensen van een uitkering afhankelijk zouden zijn dan vandaag het geval is. Dit mogen dan wel goede redenen zijn om alles op werk te zetten, het sleutelargument dat meer mensen aan het werk vanzelf leidt tot minder mensen in armoede blijft te bewijzen.

*Ive Marx*

*Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck  
Universiteit Antwerpen*

### **Noot**

1. Deze bijdrage bouwt grotendeels op bevindingen uit mijn proefschrift 'The Labour Demand Shift Against the Less Skilled and Minimum Income Protection' dat later dit jaar uitkomt bij Amsterdam University Press in de serie Changing Welfare States.