

Het glazen plafond van de actieve welvaartsstaat: twee decennia ongelijkheid, armoede en beleid in België

Cantillon, B., Van Mechelen, N., Frans, D., & Schuerman, N. (2014). *Het glazen plafond van de actieve welvaartsstaat: twee decennia ongelijkheid, armoede en beleid in België*. CSB-bericht, Universiteit Antwerpen.

Nergens in de wereld van rijke en ontwikkelde welvaartsstaten zijn er de voorbije drie tot vier decennia substantiële successen geboekt op het vlak van het terugdringen van de relatieve inkomensarmoede. Deze observatie leidt tot enkele ongemakkelijke vragen: waarom zouden we erop kunnen vertrouwen dat het beleid in de toekomst wel succesvol zal zijn? Hoe realistisch zijn de ambitieuze Europese, nationale en regionale doelstellingen? Is het instrumentarium van de welvaartsstaat nog voldoende sterk om de armoede te beperken in een toekomst die zich ongetwijfeld moeilijker aandient dan het verleden? En, indien niet, aan welke alternatieven moeten we dan denken? Dit zijn existentiële vragen waarover we in deze bijdrage nadenken, vertrekkend van de Belgische case.

In een uitgebreider CSB-bericht benaderen we bovenstaande vragen op twee manieren. Enerzijds kijken we naar de veranderingen in de verhoudingen tussen lage lonen, sociale minima en het mediaan gezinsinkomen met behulp van steekproefgegevens (ECHP en EU-SILC). Anderzijds analyseren we de beschikbare gezinsinkomens van enkele theoretische *typegezinnen*. In deze samenvattende

bijdrage beperken we ons tot simulaties gebaseerd op typegezinnen.

Het inkomen van hardwerkende gezinnen van 1995 tot nu

We vertrekken van twee tweeverdienersgezinnen. Beide gezinnen hebben kinderen van 10 en 14 jaar oud, de ouders werken voltijds. Bij familie Peeters werken beide ouders voor een gemiddeld loon. Deze familie zit in het zesde deciel van de inkomensverdeling. De familie Janssens werkt aan het minimumloon. Dit gezin behoort tot de 20% armste gezinnen in België.

Uit tabel 1 kan worden afgeleid dat in 2012 het inkomen van de familie met een gemiddeld loon in reële termen ruim 14% hoger was dan wat een gelijkaardig gezin in 1995 zou hebben gehad. Deze groei stemt ongeveer overeen met de

Tabel 1.

Netto beschikbaar inkomen van werkrijke typegezinnen, België (prijzen 2012)

	1995	2007	2012
Een tweeverdieners echtpaar, getrouwd, met twee kinderen (10 & 14 jaar)			
Beiden werkzaam, gemiddeld loon			
Netto-inkomen (in euro per maand)	3 848	4 471	4 402
Als % van armoedelijn*	n.b.	190%	185%
Verandering (1995 = 100)	100,0	116,2	114,4
Componenten netto-inkomen			
a Bruto-inkomen (1995 = 100)	100,0	116,5	114,4
b Kinderbijslag (1995 = 100)	100,0	96,7	93,8
c Inkomstenbelastingen en sociale zekerheidsbijdragen (als % van a)	41%	40%	40%
Beiden werkzaam, minimumloon			
Netto-inkomen (in euro per maand)	2 609	2 926	2 949
Als % van armoedelijn*	n.b.	124%	124%
Verandering (1995 = 100)	100,0	112,2	113,1
Componenten netto-inkomen			
a Bruto-inkomen (1995 = 100)	100,0	100,8	101,4
b Kinderbijslag (1995 = 100)	100,0	96,7	93,8
c Inkomstenbelastingen en sociale zekerheidsbijdragen (als % van a)	28%	18%	18%
Een alleenstaande ouder, met twee kinderen (2 & 7 jaar)			
Voltijds werkend, minimumloon			
Netto-inkomen (in euro per maand)	1 477	1 645	1 743
Als % van armoedelijn*	n.b.	100%	105%
Verandering (1995 = 100)	100,0	111,3	118,0
Componenten netto-inkomen			
a Bruto-inkomen (1995 = 100)	100,0	100,8	101,4
b Kinderbijslag (1995 = 100)	100,0	96,6	124,8
c Kinderopvangkosten (1995 = 100)	100,0	47,5	49,5
d Inkomstenbelastingen en sociale zekerheidsbijdragen (als % van a)	17%	10%	10%

* De armoedelijn werd berekend als 60% van het gestandaardiseerde mediane gezinsinkomen volgens EU-SILC 2007 en EU-SILC 2012. Een vergelijkbare armoedelijn voor 1995 ontbreekt omdat de voorloper van EU-SILC (de ECHP) een ander inkomensconcept hanteert.

Noot: Reële evoluties gebaseerd op de geharmoniseerde consumentenprijsindex (HCIP) van januari van het betreffende jaar, zoals gepubliceerd door de Europese Centrale Bank.

Bron: STASIM/MOTYFF, www.centrumvoorsociaalbeleid.be

geobserveerde stijging van de bruto gemiddelde lonen van voltijds werkenden en met dat van het bruto beschikbare inkomen per capita. De fiscale en parafiscale lasten bleven ongeveer op hetzelfde niveau. Deze vertegenwoordigen voor deze familie ongeveer 40% van het brutogezinsinkomen.

Vergeleken met families met gemiddelde lonen was de reële groei van het beschikbare inkomen van families waar beide partners een minimumloon verdienen enigszins beperkter: tussen 1995 en 2012

steeg hun beschikbaar gezinsinkomen met slechts 13% (zie tabel 1). Het gezamenlijk brutoloon steeg nauwelijks, maar dit werd gecompenseerd door forse fiscale en parafiscale lastenverlagingen (van 28% van het bruto arbeidsinkomen in 1995 naar 18% in 2007 en 2012). In de goede jaren voor de crisis was het echter vooral het inkomen van eenoudergezinnen met een minimumloon dat een achterstand opliep bij dat van de gemiddelde tweeverdieners: de stijging tussen 1995 en 2007 bedroeg 11% vergeleken met 16% voor de gemiddelde tweeverdiener.

Door de vertraagde groei van de gemiddelde lonen en de invoering van de verhoogde kinderbijslagen voor eenoudergezinnen werd deze achterstand tijdens de crisisjaren wel volledig weggewerkt.

We zien doorheen deze typegevallen een merkwaardig krachtige en wentelbare machine aan het werk: voor werkrijke gezinnen werden door middel van allerhande selectieve lastenverlagingen en selectief verhoogde kinderbijslagen de gevolgen van de achterstand die de bruto minimumlonen opliepen, vergeleken bij de ontwikkeling van de algemene welvaart, bijna volledig weggewerkt.

De inkomens van werkarme(re) gezinnen: balanceren tussen (in)adequate inkomens en de strijd tegen werkloosheidsvallen

Het onheil slaat toe bij de familie Janssens, de moeder wordt ontslagen. We zijn bij het eerste typegeval in tabel 2. In 1995 zou het inkomen van een gezin met eenzelfde profiel (één minimumloon en één werkloosheidsuitkering) 12,6% lager geweest zijn dan nu: vergeleken met de gemiddelde tweeverdieners liep dit gezin dus een achterstand op van ongeveer 2%. Het samenspel van kinderbijslagen en lastenverlagingen kon in de goede jaren voor de crisis een groeiende kloof tussen de inkomens van gezinnen met twee gemiddelde lonen enerzijds en dat van gezinnen met één werkloze en één minimumloon anderzijds dus aanzienlijk maar niet volledig wegwerken.

Het waren echter vooral de inkomens van zeer werk- en inkomensarme gezinnen – volledig werkloze (oudere) koppels, werkloze alleenstaande ouders en leefloontrekkers – die achterop bleven. Het beschikbare inkomen van een werkloze alleenstaande moeder steeg over de gehele periode met nauwelijks 4,2% en bevindt zich thans 14% onder de armoedegrens. Voor personen met een handicap was de samenleving milder: hun inkomen groeide sneller dan de algemene welvaart (Van Mechelen, Bogaerts, & Cantillon, 2007). Het beleid zette ook in op meer genereuze uitkeringen voor eenoudergezinnen die hun loopbaan willen onderbreken: het inkomen van dat typegezin steeg tussen 1995 en 2012 in reële termen met 30% (desondanks blijft de uitkering onvoldoende om uit de armoede te

blijven). De typegezinnen laten ook zien hoe de crisis de trendbeweging die de goede jaren kenmerkten (tijdelijk?) heeft omgegooid: sinds 2007 vermindert de afstand tussen gemiddelde tweeverdieners en zeer werkarme gezinnen. Dat heeft niet alleen te maken met sommige verbeteringen van de uitkeringen die als ‘automatische stabilisatoren’¹ werkzaam waren, maar vooral met de terugval van de gemiddelde brutolonen.

Ofschoon het beleid succesvol was in het dichtrijden van de kloof tussen laag- en hogerverdienende werkrijke gezinnen, bleven de werkloze gezinnen achter. Het beleid faalde *a fortiori* in het optillen van de bescherming voor arme werkloze gezinnen tot aan de armoedegrens. Hoe succesvol was het beleid in het terugdringen van werkloosheidsvallen? De cijfers die we publiceren in het CSB-bericht laten niet veel verandering zien: de relatieve (netto) meeropbrengsten bij de overgang van werkloosheid naar voltijds werk aan een minimumloon blijven nu net als in 1995 meestal onder de 20% (als de partner werkt).

Besluit

We keren terug naar de vraag waarmee we dit artikel hebben aangevat: hoe komt het dat het sociaal beleid gedurende de voorbije twintig jaren faalde, zowel op het vlak van de integratie van werkarme gezinnen op de arbeidsmarkt als op het vlak van de voorziening van een adequate bescherming voor werkarme gezinnen? Onze referentiegezinnen wijzen als antwoord in de richting van stagnerende bruto minimumlonen die onvoldoende zijn om gezinnen met kinderen boven de armoedegrens te tillen. Het inkomen van minimumloners met kinderen schurkt aan tegen de armoedegrens.

Het beleid in België reageerde met belangrijke selectieve lastenverlagingen, hogere kinderbijslagen voor uitkeringstrekken en eenoudergezinnen met lage inkomens, punctuele verhogingen van sommige uitkeringen en andere maatregelen om de kosten voor huisvesting, nutsvoorzieningen, gezondheidszorgen, vervoer en studies te verlichten. Daarmee is het Belgische sociale model er voor werkrijke gezinnen *grotendeels* in geslaagd om de groeiende kloof tussen de bruto minimumlonen enerzijds en de (boven)gemiddelde lonen anderzijds te dichten.

Tabel 2.

Netto beschikbaar inkomen van werkarme typegezinnen, België (prijzen 2012)

	1995	2007	2012
Een koppel met twee kinderen, minimumloon (10 & 14 jaar)			
Een werkende + een werkloze			
Netto-inkomen (in euro per maand)	2 262	2 448	2 546
Als % van armoedelijn*	n.b.	104%	107%
Verandering (1995 = 100)	100,0	108,3	112,6
Componenten netto-inkomen			
a Bruto-inkomen (1995 = 100)	100,0	100,8	101,4
b Werkloosheidsuitkering (1995 = 100)	100,0	100,3	110,1
c Kinderbijslag (1995 = 100)	100,0	111,3	108,0
d Inkomstenbelastingen en sociale zekerheidsbijdragen (als % van a+b)	17%	12%	10%
Beiden langdurig werkloos (ouder koppel, 55 jaar)			
Netto-inkomen (in euro per maand)	2 238	2 110	2 091
Als % van armoedelijn*	n.b.	90%	88%
Verandering (1995 = 100)	100,0	94,3	93,4
Componenten netto-inkomen			
a Werkloosheidsuitkering (1995 = 100)	100,0	83,8	84,1
b Kinderbijslag (1995 = 100)	100,0	126,0	122,3
c Inkomstenbelastingen en sociale zekerheidsbijdragen (als % van a)	6%	0%	1%
Een werkende + een mindervalide			
Netto-inkomen (in euro per maand)	2 237	2 666	2 732
Als % van armoedelijn*	n.b.	113%	115%
Verandering (1995 = 100)	100,0	119,2	122,2
Componenten netto-inkomen			
a Bruto-inkomen (1995 = 100)	100,0	100,8	101,4
b Invaliditeitspensioen (1995 = 100)	100,0	104,1	130,0
c Kinderbijslag (1995 = 100)	100,0	141,8	93,8
d Inkomstenbelastingen en sociale zekerheidsbijdragen (als % van a + b)	21%	10%	9%
Een alleenstaande ouder, met twee kinderen (2 & 7 jaar)			
Alleenstaande ouder, na loopbaanonderbreking, minimumloon			
Netto-inkomen (in euro per maand)	1 163	1 425	1 513
Als % van armoedelijn*	n.b.	87%	91%
Verandering (1995 = 100)	100,0	122,5	130,1
Componenten netto-inkomen			
a Bruto-inkomen (1995 = 100)	100,0	100,8	101,4
b Loopbaanonderbreking uitkering (1995 = 100)	100,0	179,0	177,1
c Kinderbijslag (1995 = 100)	100,0	96,6	124,8
d Kinderopvang kosten (1995 = 100)	100,0	52,6	52,1
e Inkomstenbelastingen en sociale zekerheidsbijdragen (als % van a + b)	10%	2%	1%
Alleenstaande ouder, werkloos, minimumloon			
Netto-inkomen (in euro per maand)	1 368	1 404	1 425
Als % van armoedelijn*	n.b.	86%	86%
Verandering (1995 = 100)	100,0	102,6	104,2
Componenten netto-inkomen			
a Werkloosheidsuitkering (1995 = 100)	100,0	103,0	106,0
b Kinderbijslag (1995 = 100)	100,0	101,7	99,2
c Inkomstenbelastingen en sociale zekerheidsbijdragen (als % van a)	0%	0%	0%

	1995	2007	2012
Een alleenstaande in de bijstand			
Netto-inkomen (in euro per maand)	689	734	770
Als % van armoedelijjn*	n.b.	72%	74%
Verandering (1995 = 100)	100,0	106,4	111,7
Componenten netto-inkomen			
a Sociale bijstand (1995 = 100)	100,0	106,4	111,7
b Inkomstenbelastingen en sociale zekerheidsbijdragen (als % van a)	0%	0%	0%

* De armoedelijjn werd berekend als 60% van het gestandaardiseerde mediane gezinsinkomen volgens EU-SILC 2007 en EU-SILC 2012. Een vergelijkbare armoedelijjn voor 1995 ontbreekt omdat de voorloper van EU-SILC (de ECHP) een ander inkomensconcept hanteert.

Noot: Reële evoluties gebaseerd op de geharmoniseerde consumentenprijsindex (HCIP) van januari van het betreffende jaar, zoals gepubliceerd door de Europese Centrale Bank.

Bron: STASIM/MOTYFF, www.centrumvoorsociaalbeleid.be

Ongeacht de hoogte van het loon, stegen tussen 1995 en 2012 de netto beschikbare inkomens van werkrijke gezinnen met kinderen in reële termen met ongeveer 13% tot 18%.

Doorheen de typegezinnen die we als leidraad namen in onze analyse, zagen we dus een merkwaardig wentelbare beleidsmachine aan het werk die dankzij voortdurende sociaal overlegde bijsturingen vrij succesvol de inkomensverhoudingen wist te stabiliseren tussen werkende gezinnen met lage, gemiddelde en bovengemiddelde lonen. De inspanning om de groeiende kloof in brutotermen te dichten was zeer aanzienlijk: voor een eenoudergezin met twee kinderen werkend aan het minimumloon bedragen de kinderbijslagen en de gecumuleerde lastenverlagingen (sinds 1995) bijna 30% van het brutoloon.

Maar, ondanks deze inspanningen is het dichten van de kloof niet helemaal gelukt. Ofschoon het minimuminkomen van zieken en invaliden significant meer steeg dan dat van de werkende referentiegezinnen, is er op lange termijn een sluipende maar duidelijke dualisering zichtbaar tussen het beschikbare inkomen van werkarme gezinnen die helemaal of grotendeels afhankelijk zijn van werkloosheidsuitkeringen enerzijds en dat van werkrijkere gezinnen anderzijds (zeker van diegenen met een gemiddeld of bovengemiddeld loonniveau). Vooral de inkomens van werkloze gezinnen met een zeer lage werkintensiteit (oudere werkloze koppels en alleenstaande ouders, leefloontrekkers) bleven significant achter bij de algemene welvaartsstijging:

het inkomen van werkloze alleenstaande ouders steeg bijvoorbeeld met nauwelijks 4%. Deze gezinnen bleven allen (ver) beneden de armoedegrens.

Bovendien zijn de werkloosheidsvallen voor het merendeel van deze gezinnen vrijwel ongewijzigd gebleven. Met andere woorden: het herverdelingsbeleid slaagde erin om voor werkrijke gezinnen de groeiende kloof tussen minimumlonen en (boven) gemiddelde lonen te dichten. Het beschikbare inkomen van vele werkarme gezinnen bleef echter significant achter bij de algemene welvaartsstijging en het beleid lukte er a fortiori niet in om de sociale minima voor deze gezinnen op te tillen tot aan de armoedegrens. Het beleid faalde ook in het terugdringen van werkloosheidsvallen. Een relatieve verhoging van de minima (om werkarme gezinnen boven de armoedegrens te tillen) en een versterking van de arbeidsincentieven aan de onderkant van de arbeidsmarkt (om het aantal werkarme gezinnen te beperken) waren nochtans de voorwaarde voor succes op het vlak van armoedebestrijding. Deze observaties matchen met wat we weten uit steekproefonderzoek: de goede jaren voor de crisis brachten geen vermindering van de armoede omdat de tewerkstellingsgroei maar gedeeltelijk ten goede kwam van de onderkant van de arbeidsmarkt, terwijl het armoedereducerende vermogen van de sociale bescherming voor werkarme gezinnen verzwakte (Cantillon & Vandenbroucke, 2014).

Deze vaststellingen leiden terug naar de ongemakkelijke vragen waarmee we deze uiteenzetting begonnen: zal ons sociaal model in de toekomst

beter dan in het verleden weerstand kunnen bieden tegen een verdergaande neerwaartse druk op de minimumlonen mocht die zich in de toekomst voordoen? Is het mogelijk om op budgettair neutrale wijze gezinsinkomens die lager zijn dan de armoedegrens op te tillen en tegelijkertijd de arbeid voor deze gezinnen aantrekkelijker te maken, onder meer door efficiënt werkloosheidsvallen te bestrijden? En zo ja, hoe?

Als we er vanuit gaan dat de druk op de vraag naar en de verloning van laaggeschoolde arbeid een structureel gegeven is, dan lijkt de ervaring van de voorbije decennia te wijzen op het einde van het naoorlogse beleidsparadigma: groei, volledige tewerkstelling en herverdeling (vooral middels de horizontale herverdeling van de sociale verzekeringen) leiden niet langer tot minder armoede. Volledige tewerkstelling veronderstelt van langsom meer het subsidiëren van laaggeschoolde arbeid; de groeiende kloof tussen lagere en (boven)gemiddelde lonen vergt meer verticale herverdeling terwijl de ontoereikendheid van lage lonen voor gezinnen met kinderen het onmogelijk maakt om én werkloosheidsvallen te bestrijden én adequate minima te voorzien.

Bea Cantillon
Natascha Van Mechelen
Dorien Frans
Nathalie Schuerman
Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck,
Universiteit Antwerpen

Noot

1. Zie ook Hills, Paulus, Sutherland en Tasseva (2014).

Bibliografie

- Cantillon, B., & Vandenbroucke, F. (2014). *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states?* Oxford: Oxford University Press.
- Van Mechelen, N., Bogaerts, K., & Cantillon, B. (2007). *De welvaartsevolutie van de bodembescherming in België en de ons omringende landen*. Brussel: FOD Sociale Zekerheid.
- Hills, J., Paulus, A., Sutherland, H., & Tasseva, I. (2014). *The effects of tax and benefit policy changes on poverty and income distribution, 2001 to 2011: Some lessons for the future*. ImPROVE Policy Brief 02, sept 2014.