

VIERENDERTIGSTE
PACIFICATIELEZING

BELGIË EN NEDERLAND:
KLEINE WELVAARTSSTATEN IN EUROPA

FRANK VANDENBROUCKE



De Pacificatielezingen vzw organiseert prestigieuze lezingen die de rijke
erfenis van de Pacificatie van Gent (1576) levend houden.

Lieven Decaluwe, Gent; Lia Voermans, Zundert; Stefaan D'haeze, Gent;
Aloys Tijdink, Haaren; Miet de Bosschere, Oegstgeest; Jan De Winter, Gent;
Wim Vanbiervliet, De Pinte; Hubert De Saedeleer, Sint-Martens-Latem;
Rolf Klinkhamer, Breda.

www.pacificatielezingen.org
Zetel: Kasteellaan 72 – 9000 Gent België

De Pacificatielezingen vzw heeft sinds 2017 een structurele samenwerking met

De Nederlandse Taalunie / Het Vlaams-Nederlands Huis deBuren
De Algemene Afvaardiging van de Vlaamse Regering in Nederland
De ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden in België

De vierendertigste lezing werd gehouden in Breda op 11 november 2017

© Frank Vandenbroucke
publicaties op www.frankvandenbroucke.uva.nl
© De Pacificatielezingen vzw

Niets in deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of vermenigvuldigd door middel van
druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke
toestemming van de uitgever en auteur.

BELGIË EN NEDERLAND: KLEINE WELVAARTSSTATEN IN EUROPA

Frank Vandenbroucke

Hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam¹

In het publieke debat over onze sociaaleconomische toekomst zijn verwijzingen naar globalisering, digitalisering en europeanisering schering en inslag. De indruk bestaat dat we de speelbal zijn van wereldwijde krachten die niet alleen verantwoordelijk zijn voor groeiende ongelijkheid, maar ook de beleidsmarges van individuele landen aanzienlijk beperken: we sturen niet maar ondergaan het onvermijdelijke. Een nuchtere blik op de sociale prestaties van België en Nederland spreekt dat pessimistische beeld tegen. Het gaat om twee kleine landen, die uitermate afhankelijk zijn van internationale handel: je zou verwachten dat die nog meer dan anderen de impact van globalisering ondergaan. Dat blijkt niet. We zien groeiende ongelijkheden, maar minder dan in heel wat andere landen. Al bij al houdt de middenklasse – als je die definieert als mensen met een inkomen dat niet bijzonder laag en niet bijzonder hoog is in vergelijking met de doorsnee – relatief goed stand in de Lage Landen. En vooral, globalisering en europeanisering maken geen eenheidsworst van ons. Het sociale bestel van België en Nederland is en blijft zeer verschillend, zo verschillend zelfs dat de vergelijking moeilijk is.

De vaststelling is niet nieuw: in het verleden is al geopperd dat kleine staten over een sterk aanpassingsvermogen beschikken precies omdat ze hun kleine schaal combineren met een intens overleg tussen sociaaleconomische actoren. Betrokkenheid van werkgevers en vakbonden bij het beleid bevordert niet alleen een goede uitvoering van het beleid; als er de bereidheid is om samen te leren uit ervaringen, dan kan overleg ook de basis vormen voor flexibel aanpassingsvermogen. Het Nederlandse ‘Poldermodel’ is in het verleden vaak geroemd als een voorbeeld bij uitstek van deze kwaliteiten.

In deze lezing wijs ik op verschillen, maar ook op gemeenschappelijke tendensen. We kunnen daaruit leren. Ik illustreer dit met één thema, dat de voorbije weken zeer sterk in de aandacht was in België: de evolutie van armoede. Dit thema leidt naar een bredere vraag over het Nederlandse en het Belgische groeimodel en de rol van het overleg daarin. Sociaal overleg moet gekoesterd worden, als een troef in het licht van globalisering en europeanisering; tegelijkertijd mogen we niet blind zijn voor zwakheden en bedreigin-

gen. Ik put dat onderwerp niet uit, maar het vormt een opstap naar het tweede deel van mijn betoog: de visie die België en Nederland hebben op hun positie in de Europese Unie. Europese politiek en binnenlandse sociale politiek hebben meer raakvlakken dan men wel zou denken. Kleine welvaartsstaten kunnen succesvol zijn in de Europese Unie, maar ze mogen niet 'klein' zijn in hun visie op de Europese Unie: een defensieve koers ten aanzien van de Europese Unie is geen veilige koers, maar op termijn een riskante koers.

ARMOEDE IN NEDERLAND EN BELGIË

Tijdens de voorbije weken was er in België opnieuw commotie over onze armoedecijfers. Het debat begint iets ritueels te krijgen, biedt geen uitzicht en stemt moedeloos. Kunnen we niet beter of willen we niet beter doen? De vergelijking met Nederland is in dat opzicht nuttig. Het Bruto Binnenlands Product (BBP) per hoofd van de bevolking is hoger in Nederland dan in België, maar het beschikbare inkomen waar een doorsnee gezin over beschikt is vergelijkbaar.² In verhouding tot het BBP liggen de 'netto' sociale uitgaven in België iets hoger dan in Nederland.³ Als het gaat om armoede, dan zijn de Nederlandse cijfers echter zonder twijfel beter. Om dit te illustreren gebruik ik twee maatstaven van armoede waarvoor ik vergelijkbare cijfers heb, gebaseerd op een Europese enquête naar de inkomens en levensomstandigheden van de Europeanen, de zgn. SILC-enquête (*Statistics on Income and Living Conditions*). Ik doe dit met enige schroom, omdat de Nederlandse overheid over eigen cijfers beschikt die veel gedetailleerder en preciezer zijn dan wat de Europese enquête oplevert; helaas kan dat voor België niet gezegd worden. Maar ik doe het ook om een positieve reden, en dus met overtuiging: dit Europese statistische apparaat is opgezet met de uitdrukkelijke bedoeling dat de Europese landen van elkaar zouden leren. En dat is precies wat we te weinig doen.

De eerste maatstaf gaat er van uit dat een individu een risico op armoede loopt wanneer zijn of haar beschikbare gezinsinkomen lager is dan 60% van het doorsnee gezinsinkomen in zijn of haar land. Deze maatstaf staat centraal in Europese vergelijkingen en wordt ook in België het meest geciteerd. Eigenlijk meet hij ongelijkheid aan de onderkant van de inkomensverdeling, veeleer dan armoede in een absolute betekenis. Dat ongelijkheid het uitgangspunt vormt, wordt als volgt gemotiveerd: wie in vergelijking met zijn of haar medeburgers een bijzonder laag inkomen heeft, loopt het risico uitgesloten te worden van het normale sociale leven, zeker wanneer zich een of ander bijkomend probleem voordoet, zoals ziekte, of onvoorziene grote uitgaven. De focus ligt dus op relatieve ongelijkheid als oorzaak van uitsluiting, eerder dan een tekort in vergelijking met een absolute armoedegrens. Volgens deze eerste maatstaf doet Nederland het beter:

onze Europese enquêtes laten toe 12 jaar te vergelijken (van 2004 tot 2015): in die periode schommelde het Belgische armoedecijfer rond 15% van de bevolking; het Nederlandse lag iets onder 11% in het begin van de periode, maar is wel toegenomen op het einde van de periode, tot bijna 13%.⁴ Als je de bevolking opsplijst in mensen die jonger zijn dan 60 jaar en mensen van 60 jaar of ouder, dan is het beeld complexer. Voor de ouderen zijn de Nederlandse cijfers traditioneel veel beter dan de Belgische; maar terwijl de Belgische armoede bij ouderen stelselmatig daalt, neemt ze in Nederland over de jaren eerder toe, althans volgens deze enquête. De Nederlandse cijfers zijn ook beter dan de Belgische cijfers voor het jongere bevolkingsdeel, maar het verschil is niet zo groot; en zowel in Nederland als in België is er een zekere opwaartse trend in de armoedecijfers bij dit jongere bevolkingsdeel. Een en ander legt uit waarom het globale cijfer (over de hele bevolking, jong en oud) in Nederland beter is dan in België, maar ook waarom die Nederlandse voorsprong naar het einde van de beschouwde periode toe toch kleiner wordt. Nog anders gezegd, in België verschuiven armoederisico's van ouderen naar jongeren, alhoewel ze voor ouderen nog steeds relatief hoog zijn; in Nederland nemen ze voor beide groepen volgens de Europese data (licht) toe.

In het Nederlandse beleidsdebat wordt deze relatieve armoedemaatstaf haast niet gebruikt. Men werkt met een absolute armoedegrens, die niet mee beweegt met de doorsnee inkomens. Dit is niet alleen omdat de Nederlanders zelf betere data hebben, of een beetje eigenzinnig zijn en zich niet graag laten leiden door een Europese statistiek. Nederlandse experts wijzen er terecht op dat een relatieve maatstaf misleidend kan zijn. Een ongelijkheidsmaatstaf geeft immers geen enkel signaal wanneer iederéén in een land in gelijke mate koopkracht verliest, wat voor diegenen die onderaan de inkomensladder zitten toch een groter probleem kan zijn dan voor anderen, zelfs al blijft de relatieve ongelijkheid ongewijzigd. Een ongelijkheidsmaatstaf geeft ook geen krimp als iederéén in gelijke mate koopkracht wint, wat toch een vorm van vooruitgang inhoudt, ook voor wie onderaan zit, zelfs al veranderen de inkomensverhoudingen niet. Wanneer je arme en rijke landen met elkaar vergelijkt, dan heeft een relatieve armoedemaatstaf ook zijn beperkingen.⁵ Maar als het gaat om de prestaties van België en Nederland – twee landen met een zelfde welvaartspeil – dan vind ik dergelijke ongelijkheidsmaatstaf wél zinvol. Als we Nederland en België naast elkaar leggen, dan mag immers de vraag gesteld worden: wie verdeelt de welvaart het best?

De Europese enquête naar inkomens en levensomstandigheden (SILC) levert overigens ook een absolute maatstaf op van tekorten die mensen ervaren. Mensen krijgen een lijstje voorgelegd met negen vragen: kunnen ze met hun gezin (1) tijdig betalingen verrichten, (2) één week vakantie per jaar nemen, (3) om de twee dagen vlees, vis of een gelijk-

waardige proteïnerijke maaltijd eten, (4) onverwachte uitgaven doen, (5) een telefoon aanschaffen, (6) een kleurentelevisie aanschaffen, (7) een wasmachine aanschaffen, (8) een wagen aanschaffen en (9) de woning degelijk verwarmen. Wie op minstens drie van deze vragen negatief antwoord, wordt beschouwd als iemand met een ‘materieel tekort’ (in het jargon wordt dit omschreven als ‘materiële deprivatie’).

Tijdens de voorbije 12 jaar schommelde het aantal mensen dat op minstens drie vragen negatief antwoorde in België rond de 12%; in Nederland ligt dit heel wat lager: rond de 7%. Opvallend is dat ‘materiële deprivatie’ veel minder voorkomt bij 65plussers dan bij jongeren, zowel in Nederland als in België.⁶ Dit verschil tussen jongeren en ouderen hangt samen met de levenscyclus: oudere mensen wonen meer dan jonge mensen in hun eigen huis, hebben misschien minder leninglasten, kunnen gemakkelijker dan jongere mensen een vermogen aanspreken bij onverwachte hoge uitgaven, ... Of veel of weinig mensen getroffen worden door materiële tekorten hangt overigens niet alleen af van de inkomens- en vermogensverdeling, maar ook van de prijs en de toegankelijkheid van gezondheidszorg, sociale dienstverlening, nutsvoorzieningen en onderwijs. De Europese cijfers voor ‘materiële deprivatie’ zijn ruw, maar ze geven samen met de relatieve inkomensarmoede een goed beeld van het resultaat dat welvaartsstaten boeken voor de zwakste groepen in de samenleving. Als we de cijfers bij elkaar leggen, is er geen twijfel: Nederland doet het beter dan België. En er is nog een andere conclusie: als we kijken naar materiële tekorten, dan worden de uiteenlopende inkomensarmoedecijfers voor ouderen genuanceerd – wat samenhangt met woningbezit en andere factoren –, maar voor de jongere groep doet België het merkkelijk slechter dan Nederland. Ik zoom daarom in op de situatie van de bevolking die jonger is dan 60.

Wat de ouderen betreft, zal ik hier kort zijn. Het Nederlandse pensioenstelsel is niet zonder problemen, maar het levert een beter resultaat af dan het Belgische. We kunnen het echter niet importeren in België, want het is het resultaat van een lange geschiedenis. België zou de pensioenen voor werknemers op termijn beter moeten maken op basis van een hervorming van het bestaande omslagstelsel. Een constructief debat over wat de uiteindelijke sociale doelstelling moet zijn van een grondige pensioenhervorming komt in België helaas niet van de grond.⁷ Als deze situatie niet gekeerd kan worden, dan vormt dit een grote bedreiging voor het Belgische overlegmodel.

WERK EN INKOMENSARMOEDE

Wanneer we ons beperken tot de bevolking die jonger is dan 60, dan levert de Europese SILC-enquête een interessant bijkomend inzicht op. Binnen deze bevolkingsgroep peilt

de enquête immers ook naar de economische activiteit van de volwassenen in een gezin, en ze doet dat op een fijnmazige manier. Zo kan je de ondervraagde mensen (jonger dan 60 jaar) indelen in vijf groepen, afhankelijk van de mate waarin de volwassenen in het gezin ‘zeer veel’, ‘veel’, ‘middelmatic’, ‘weinig’ of ‘zeer weinig’ aan het werk waren in het jaar dat de enquête voorafging.⁸ En je kan het financiële armoederisico binnen elk van deze groepen apart bestuderen. Je kan bovendien een onderscheid maken tussen huishoudens met kinderen en huishoudens zonder kinderen. Hier duiken markante verschillen op tussen België en Nederland. Ik vat ze samen in de volgende paragrafen.

Belgische huishoudens met kinderen vind je méér dan Nederlandse huishoudens met kinderen in de categorie ‘de volwassenen zijn zeer veel aan het werk’; en je vindt ze ook meer in de categorie ‘de volwassenen zijn zeer weinig aan het werk’. Nederlandse huishoudens met kinderen vind je veel vaker in de categorie huishoudens waarvan de volwassen leden ‘veel’ (maar niet ‘zeer veel’) aan het werk zijn. Nog anders gezegd, de verdeling van werk over huishoudens met kinderen is in België sterker gepolariseerd dan in Nederland. Als je kijkt naar de gezinnen zonder kinderen, dan zijn de verschillen inzake verdeling van werk over huishoudens tussen België en Nederland minder uitgesproken. Een en ander heeft ongetwijfeld te maken met het feit dat in Nederland meer mensen aan het werk zijn dan in België, en dat dit véél meer de vorm aanneemt van deeltijdwerk. Deeltijdwerk leidt met name in de groep huishoudens met kinderen tot een ander verdelingspatroon van betaalde arbeid over gezinnen: duidelijk minder gepolariseerd dan in België.

Wat ook blijkt, is dat het financiële armoederisico in de groep huishoudens waarvan de volwassenen zeer weinig aan het werk zijn in België een stuk hoger ligt dan het armoederisico bij vergelijkbare gezinnen in Nederland. Gezinnen met kinderen waarvan de volwassenen zeer weinig aan het werk zijn, lopen een erg hoog armoederisico in beide landen, maar in België is het nog een pak hoger dan in Nederland. Dit zijn gezinnen die in hoge mate afhankelijk zijn van uitkeringen. De sociale bescherming van deze gezinnen lijkt in België minder effectief dan in Nederland. In Bijlage I illustreer ik dit verschil tussen België en Nederland, aan de hand van de relatie tussen armoederisico’s en de werkzaamheid van huishoudens.

Hoger schreef ik dat het armoederisico bij mensen die jonger zijn dan 60 in Nederland lager ligt dan in België. Het is haast wraakroepend hoe eenvoudig het is om, althans statistisch, de vinger op de wonde te leggen: de verklaring van dit Belgisch-Nederlandse verschil situeert zich *volledig* in de categorie ‘huishoudens waarvan de volwassenen zeer weinig aan het werk zijn’, en met name in de categorie ‘huishoudens met kinderen waar-

van de volwassenen zeer weinig aan het werk zijn'. Met of zonder kinderen, huishoudens die een erg zwakke band hebben met de arbeidsmarkt lopen in België een groter armoederisico dan in Nederland. Dat is niet verrassend: we weten dat het niveau van de bijstand in Nederland beduidend beter is dan in België. Maar niet alleen is het armoederisico van deze groep in België groter, de groep zelf is ook veel groter: in België zijn er veel meer huishoudens met kinderen waarvan de volwassenen een erg zwakke band hebben met de arbeidsmarkt.⁹ Dat laatste – het grote aantal Belgische gezinnen met kinderen waarvan de ouders zeer weinig aan het werk zijn – vormt de hoofdbrok van de verklaring waarom de Nederlandse armoedecijfers voor mensen beneden de 60 beter zijn dan de Belgische. Dit Belgische arbeidsmarktprobleem situeert zich voornamelijk in Wallonië en Brussel, en minder in Vlaanderen. Dit verklaart vermoedelijk ook waarom het aandeel mensen met een 'ernstig materieel tekort' in Vlaanderen, voor zover we weten op basis van cijfers van enkele jaren geleden, vergelijkbaar is met het lage Nederlandse percentage, terwijl de Brusselse en Waalse percentages aanzienlijk hoger liggen.

Een en ander mag geen reden zijn voor Vlaamse zelfgenoegzaamheid. De uitkeringen zijn ook in Vlaanderen laag en de financiële kloof tussen gezinnen die sterk staan op de arbeidsmarkt en gezinnen die zwak staan op de arbeidsmarkt is – vergeleken met vaststellingen daarover in andere landen – bijzonder groot. Een bredere benadering van armoede, waarbij niet alleen inkomen maar ook gezondheid, opleiding, huisvesting en niet-materiële factoren in beeld komen, leert overigens dat kansarmoede bij de jongste kinderen in Vlaanderen aanzienlijk toeneemt.¹⁰

De droevige vaststelling dat we veel Belgische huishoudens tellen zonder werkende volwassenen, hangt deels samen met de beperkte kansen van laaggeschoolden op de arbeidsmarkt. Ook daar is een kenmerkend verschil tussen onze landen: laaggeschoolden hebben in Nederland vaker een job, alhoewel het zeer dikwijls om deeltijdse jobs gaat. Het is dus logisch om in te zoomen op verschillen tussen de Belgische en de Nederlandse arbeidsmarkt: zouden we het Nederlandse arbeidsmarktmodel moeten overnemen?

DE NEDERLANDSE ARBEIDSMARKT: EEN BEWEGEND DOEL

Het Nederlandse Poldermodel heeft zijn naam en faam te danken aan de omslag die zich voltrokken heeft in de jaren '80 en '90, en met name de spectaculaire daling van de werkloosheid en toename van de werkgelegenheid in die periode. Onderhandelingen, coördinatie en consensusvorming waren daarin cruciale factoren. Nederland heeft ook een traditie van 'grote hervormingen'; het Belgische verhaal is er altijd een van kleine stappen. Dit wil niet zeggen dat er in Nederland geen conflicten waren, noch dat her-

vormingen in het sociaal beleid altijd goed geordend en volgens een vooropgezet plan verliepen: een overdreven idyllisch beeld moeten we daar niet over hebben.¹¹ De kern van het economische succes lag ongetwijfeld bij de volgehouden loonmatiging, op basis van het Akkoord van Wassenaar van 1982. Loonmatiging leidde tot een mercantiel succes dat in Europa zijn gelijke niet kent. Nederlandse uitvoerbedrijven zijn er in geslaagd om de gemiddelde uitvoerprijzen bijna ongewijzigd te laten sinds het midden van de jaren '80, en Nederland bouwde een ongezien handelsoverschot op. De minimumlonen werden nog meer gematigd dan de gemiddelde lonen: tussen het begin van de jaren '80 en het midden van de jaren '90 daalde het reële niveau van de officiële minimumlonen met bijna 25%.¹² De loonongelijkheid nam toe, en het loonaandeel in het nationaal inkomen daalde ook aanzienlijk. De koopkracht van vele gezinnen werd echter ondersteund door de forse toename van het aantal tweeverdieners; vrouwen gingen op grote schaal aan het werk in deeltijdarbeid. Op het niveau van de gezinnen bleef de inkomensongelijkheid – na een relatief belangrijke stijging in de jaren '80 – daardoor beperkt.

Vandaag verschilt Nederland niet alleen van andere Europese landen door de omvang van deeltijdwerk. Nederland heeft een van de meest flexibele arbeidsmarkten van Noordwest-Europa. Flexibiliteit was een belangrijk politiek thema in de jaren '90, maar ook de sociale partners manifesteerden zich uitdrukkelijk: hun Flexakkoord van 1996 legde de basis voor de in 1999 in werking getreden Wet Flexibiliteit en Zekerheid. De idee was dat er voor zittend (vast) personeel meer flexibiliteit en minder zekerheid zou komen, en voor flexibel personeel minder flexibiliteit en meer zekerheid. De flexibiliteit nam een enorme vlucht, in die mate dat de sociale partners in hun sociaal akkoord van 2013 samen stelden dat de flexibiliteit 'doorgeschoten' was. Vandaag werkt ongeveer een op drie Nederlanders op basis van een flexibele arbeidsverbintenis (tegen een op vier in 1996), variërend van mensen met tijdelijke contracten, oproepcontracten en uitzendwerkers tot en met werkenden in vaste dienst maar zonder vaste uren. Als we de groep verbreden tot alle werkenden van 15 tot 74 jaar, en ook mensen meetellen die minder dan 12 uur per week werken, dan ging het in 2014 om 38,5% van de totale werkzame beroepsbevolking.¹³ Onder de categorie flexibel werkenden valt ook de groep zelfstandige ondernemers, waarvan de meerderheid actief is als zelfstandige zonder personeel (zzp'ers). In Europees verband behoort Nederland tot de koplopers als het gaat om de groei van het aantal zzp'ers.

Nederland heeft bovendien een omvangrijk segment van laagbetaalde jobs. Dergelijk segment creëren was gedurende vele jaren ook doelbewust beleid: naast de verlaging van de officiële minimumlonen, oefenden regeringen sinds het midden van de jaren '90 druk uit om de laagste loonschalen in de cao's te verminderen, waardoor de laagste cao-lonen nu

veel dichterbij de minimumlonen liggen dan vroeger. Volgens Eurostat werkte in 2014 18,5% van de Nederlanders (in bedrijven met minstens 10 werknemers) met een loon dat lager ligt dan twee derden van het doorsnee loon, en daarom als ‘laag’ beschouwd wordt; in België gaat het om minder dan 4%. Het verschil is vooral zeer groot bij mensen die jonger zijn dan 30 jaar: in Nederland werkt 47% van deze mensen met een laag loon; in België gaat het om 13%. Minimumlonen voor mensen die jonger zijn dan 23 jaar liggen in Nederland traditioneel véél lager dan minimumlonen voor mensen van 23 en ouder. Zelfs na de beperkte verhoging van de jeugdminimumlonen die recent beslist werd, blijft Nederland op dit vlak eerder uitzonderlijk (vanaf 2018 zou vanaf de leeftijd van 21 jaar het minimumloon voor volwassenen gelden, terwijl het voor 18-, 19- en 20-jarigen op 50, 60 en 80% zou liggen). In België bestaat er sinds 2015 geen onderscheid meer tussen minimumlonen voor 18-jarigen en minimumlonen voor oudere werknemers.¹⁴ Het is dus niet verbazend dat er in Nederland een uitermate hoge werkzaamheidsgraad is bij jongeren – vaak studenten die bijkussen –, terwijl deze in België zeer laag is. Het is niet zo dat laagbetaalde jobs steevast leiden tot ‘werkende armen’: in vele gevallen worden deze jobs uitgeoefend door mensen die een huishouden vormen met anderen die een beter betaalde job hebben, en beschikken ze zo over een goed gezinsinkomen. Dit wil niet zeggen dat dit model geen neveneffecten heeft; daarover dadelijk meer.

Moet België dit arbeidsmarktmodel overnemen om Nederland te evenaren inzake relatieve inkomensarmoede? Een objectief antwoord op die vraag is niet eenvoudig, omdat we twee verschillende sociale realiteiten met elkaar vergelijken en omdat het Nederlandse arbeidsmarktbeleid een *moving target* is. Om enig houvast te krijgen, is het nuttig om de armoedevergelijking tussen onze landen ook te maken voor de jaren '90. We beschikken over vergelijkbare enquêtegegevens die toelaten om relatieve inkomensarmoede te berekenen voor België en Nederland voor de periode 1994-2000 (ECHP, *European Community Household Panel*). Gedurende die jaren lag de relatieve inkomensarmoede in Nederland lager dan in België (gemiddeld 11% tegen 14%); het verschil was vooral zeer uitgesproken voor de ouderen (gemiddeld 5% tegen 24%). Opmerkelijk is dat de Belgische armoedecijfers voor de niet-ouderen, in vergelijking met de Nederlandse cijfers, wel beter evolueerden, waardoor het verschil bij de jongeren kleiner werd. De kwaliteit van deze statistiek is wel betwist. Maar als de armoedevergelijking vandaag gunstig uitvalt voor Nederland, dan viel ze 20 jaar geleden volgens de weinige beschikbare cijfers misschien nog iets gunstiger uit.

Structurele oorzaken voor de betere Nederlandse armoedecijfers voor mensen onder de 60 jaar waren overigens al zichtbaar in het begin van de jaren '90. Al in 1992¹⁵ waren er in Nederland minder gezinnen waar niemand aan het werk was, en dat verschil – in het

voordeel van Nederland – werd in de loop van de jaren '90 steeds groter. Tegelijkertijd kunnen we veronderstellen dat de inkomensbescherming voor gezinnen zonder werk in Nederland ook toen beter was dan in België. Voor de bijstand is dat zeer duidelijk: uit een analyse voor typegezinnen, uitgevoerd door Sarah Marchal, blijkt dat de bijstand in het begin van de jaren '90 in Nederland veel dichterbij de armoedegrens lag dan de Belgische bijstand (met 'bijstand' wordt hier en verder in de tekst het hele pakket van uitkeringen bedoeld voor een gezin dat van de bijstand leeft, en er wordt rekening gehouden met het belastingstelsel; de armoedegrens is 60% van het doorsnee gezinsinkomen in het land).¹⁶ Daar hoort meteen een kanttekening bij: vandaag is de Nederlandse bijstand nog steeds beter dan de Belgische bijstand, maar het verschil is minder groot geworden omdat de hoogte van de Nederlandse bijstand in de loop van de jaren '90 achteruit ging in verhouding tot de armoedelijn die we in deze vergelijking hanteren. Ik illustreer dit uitvoerig met grafieken in Bijlage 2, gebaseerd op het werk van Sarah Marchal. Nog anders gezegd: Nederland deed het reeds in de eerste helft van de jaren '90 beter dan België inzake werk én bijstand, maar zette in de jaren '90 vooral in op werk, terwijl de uitkeringen minder genereus werden. Dat zou één van de redenen kunnen zijn waarom de relatieve inkomensarmoede in Nederland volgens de ECHP-cijfers toenam in de tweede helft van de jaren '90, ondanks de successen op de arbeidsmarkt.

In het arbeidsmarktbeleid zelf zaten ook kiemen van grotere ongelijkheid tussen de actieven. De volgehouden loonmatiging en het verlagen van de laagste loonschalen leidde tot een grotere loonspanning, omdat hogere lonen in de praktijk minder gematigd werden. In de wijze waarop arbeid gecombineerd werd in gezinnen zat enerzijds een 'herverdelend' effect, door de combinatie van deeltijdse jobs met voltijdse jobs; maar tegelijkertijd groeiden de inkomens van tweeverdieners gemiddeld sterker dan de inkomens van eenverdieners. Het resultaat was niet dat de inkomensongelijkheid sterk toenam, tenminste niet zoals die traditioneel gemeten wordt, met Gini-coëfficiënten. Maar wie onder de oppervlakte kijkt, en zoals Wiemer Salverda de aandacht toespit op de verhouding tussen de hoogte en de laagste inkomens, ziet wel een groeiende ongelijkheid.¹⁷

Op een bepaald ogenblik speelt ongetwijfeld ook een plafond-effect: het lijkt er op dat het percentage Nederlandse gezinnen waar niemand werkt een bodem bereikt heeft op het einde van de jaren '90: dat percentage was sindsdien wel gevoelig aan de conjunctuur, maar structureel lijkt het niet meer te dalen. In België en Nederland zien we nu een gelijkaardig patroon in de ontwikkeling van relatieve armoedecijfers: ze nemen stelselmatig toe, niet voor de groep gezinnen waar de volwassenen 'zeer veel' of 'veel' aan het werk zijn, maar wel voor de groep gezinnen waar de volwassenen 'zeer weinig' aan het werk zijn. Nederland vertrekt daarbij van een betere uitgangspositie, omdat er minder

gezinnen zijn waar de volwassenen zeer weinig aan het werk zijn, en omdat de financiële armoederisico's van die gezinnen nog altijd lager zijn dan in België: maar de beweging gaat nu wel in dezelfde richting. Ik illustreer dit grafisch in Bijlage 1.¹⁸

Toenemende ongelijkheid tussen hoogste en laagste inkomens is niet het enige neveneffect van dit op loonmatiging, toenemende loonspanning en flexibiliteit gebaseerde groei-model. Ik stip er enkele aan. Wie vandaag als laaggeschoolde een volwaardig inkomen nodig heeft om als enige een huishouden te ondersteunen, concurreert met een grote groep mensen die bijkussen om hun huishouden van een extra inkomen te voorzien: dat zet druk op de maatschappelijke positie van laaggeschoolden. Voor vele mensen is het zzp-statuuut erg interessant, voor anderen is het een terugvalpositie bij gebrek aan beter. Een groeiende groep zzp'ers is niet goed verzekerd tegen ziekte, en bouwt onvoldoende pensioen op. Cok Vrooman bracht in kaart hoe 35 jaar verandering in de sociale bescherming en arbeidsmarkt zekerheden heeft afgebouwd: 'meedoen in onzekerheid' treft sommige sociale groepen zwaarder dan anderen. Tenslotte is het de vraag of het op grote schaal bijkussen van studenten maatschappelijk een goede keuze is, ook vanuit het oogpunt van studiekeuze en studierendement: zelf ben ik een zeer koele minnaar van dit model, en de Nederlandse econoom Lex Borghans heeft daar mijns inziens terecht grote vraagtekens bij geplaatst; ik zie België niet graag in deze richting bewegen.¹⁹

In de mate dat het Poldermodel uiteindelijk toch ook vormen van ongelijkheid in de hand werkte, ondanks het werkgelegenheidssucces, heeft dit de Nederlandse samenleving blijkbaar niet verontrust in de jaren '90 en de jaren 2000. De gemiddelde inkomensstijging zorgde ervoor dat de armoede in absolute zin (d.w.z. zoals die in Nederland gemeten wordt) daalde tussen 1994 en 2007; daarna steeg de absolute armoede wel sterk, omwille van het gecombineerde effect van het algemene koopkrachtverlies en de groeiende ongelijkheid aan de onderkant van de inkomensverdeling.²⁰

In zekere zin ontstaat er een vliegwieleffect in het maatschappelijk bestel: in de mate dat het delen van risico's en inkomens in gezinnen het belang vermindert van klassieke individuele beschermingsmechanismen, zoals minimumlonen en de laagste cao-schalen, is er ook minder aandacht voor deze klassieke mechanismen. Het arsenaal van toeslagen dat de overheid geeft wordt belangrijker voor de minimale inkomensbescherming van gezinnen dan de hoogte van de minimumlonen; in een samenleving waar tweeverdienerschap de norm bepaalt, zit daarin een zekere logica. Maar die logica botst ook op limieten: de erosie van traditionele standaarden op de arbeidsmarkt leidt wel tot grotere ongelijkheid onder werkenden. Ondanks het blijvend belang van het cao-overleg in Nederland, is het Poldermodel zijn greep op deze dynamiek voor een stuk verloren. De

vaststelling in het sociale akkoord van 2013 (17 jaar na het Flexakkoord van 1996) dat de flexibiliteit ‘doorgeschoten’ is, getuigt daar in zekere zin van. Klara Boonstra meent daarom dat het aanpakken van misstanden aan de onderkant van de arbeidsmarkt alleen maar mogelijk zal zijn met een meer dwingend overheidsingrijpen; ik kom daar dadelijk op terug.²¹

Flexibiliteit heeft vele gezichten: voor sommige mensen is ze welkom, voor andere mensen is ze een bron van onzekerheid. Het groeiende besef dat meer en meer mensen geconfronteerd worden met onzekerheid waar ze niet voor kiezen, is – veel meer dan ongelijkheid – wel een thema geworden in het beleid. Rutte II voerde in 2015 een Wet Werk en Zekerheid in, mede geïnspireerd door het sociaal akkoord van 2013. Rutte III kondigt opnieuw diverse maatregelen aan, waarmee naar een evenwicht gezocht wordt tussen ‘zekerheid’ en ‘flexibiliteit’ op de arbeidsmarkt. Of deze maatregelen voldoende krachtig zijn, durf ik niet zeggen. Ze illustreren wel het breed gedeelde besef dat de arbeidsmarktflexibiliteit in Nederland op een aantal vlakken te ver gaat. Maar misschien is een grondigere bezinning nodig over het onderliggende sociaaleconomische groeimodel. Vorig jaar werd een interessante bundel opstellen gepubliceerd over de legitimiteit van het Poldermodel in de 21^{ste} eeuw. Maarten Keune concludeert daarin dat de capaciteit van het Poldermodel niet meer in de pas loopt met ontwikkelingen in economie, arbeidsmarkt en politiek en aan serieuze vernieuwing toe is. De traditionele *storyline* dat een internationaal concurrerend bedrijfsleven gestimuleerd door loonmatiging het recept is voor een goed functionerende economie en arbeidsmarkt, voldoet niet meer, aldus Keune. Ik citeer verder:

“[Er is] meer aandacht nodig voor het stimuleren van de binnenlandse consumptie, voor het terugdraaien van de groeiende ongelijkheid en voor het aanpakken van de private schulden en de kwetsbaarheid voor schokken in het internationale financiële systeem. Ook zou er in overheidsbeleid, cao’s en op organisatieniveau meer prioriteit moeten gegeven worden aan het verhogen van baankwaliteit, productiviteit en innovatie.

De vakbonden en werkgeversorganisaties hebben een belangrijke gezamenlijke rol te spelen in zo’n heroriëntatie van beleid. Hiervoor is het wel een vereiste dat er voldoende vertrouwen tussen hen bestaat. (...) Om dit vertrouwen (...) weer te versterken en de sociale partners ruimte te geven om gezamenlijk aan upgrading te werken, zou de overheid meer duidelijkheid kunnen scheppen over wat wel en niet mogelijk is, bijvoorbeeld door in de wetgeving duidelijk vast te leggen wanneer flexibele contracten wel en niet gepast zijn, wat minimumtarieven voor zzp’ers zijn, welke vormen van arbeidsrelaties wel en niet acceptabel zijn, etc. (...) [V]oor een krachtig corporatisme is een krachtige overheid nodig.”²²

Wanneer ik dit laatste lees – ‘voor een krachtig corporatisme is een krachtige overheid nodig’ – dan denk ik natuurlijk ook aan het Belgische overlegmodel. Het drama van ons

Belgische pensioendebat is dat we beiden vandaag mankeren: zowel het krachtige corporatisme, als een overheid die heldere bakens uitzet voor de korte en lange termijn. Maar daarover zal ik nu niet uitweiden. In het laatste deel van mijn betoog wil ik de horizon uitbreiden naar de Europese Unie: nadenken over het groeimodel voert ons naar een Europees debat.

KEUZES VOOR DE TOEKOMST: EEN EUROPEES DEBAT

België zou interessante lessen kunnen trekken uit de Nederlandse ervaring, zowel uit de verschillende uitgangspunten als uit de gemeenschappelijke trends.

Het Nederlandse voorbeeld toont dat het mogelijk is om mensen die niet aan het werk zijn, en hun gezinnen, financieel beter te beschermen dan België het doet. Niet toevallig staat activering ook al vele jaren hoog op de Nederlandse agenda. Over de vraag welke ‘tegenprestatie’ en welke zelfredzaamheid je van mensen zelf kan verwachten, wordt veel debat gevoerd, en ongetwijfeld is het laatste woord daarover nog niet gezegd. Interessant is dat dit gebeurt in een uitdrukkelijk gedecentraliseerd kader, met een grote rol voor gemeenten (die in Nederland grootschaliger zijn en daardoor over meer bestuurskracht beschikken dan vele Belgische gemeenten). In België is in 2015 een decentralisering doorgevoerd van het actieve arbeidsmarktbeleid naar de drie regio’s, en tegelijkertijd wordt in stilte een groeiend onderdeel van het sociale beleid *de facto* gedecentraliseerd naar de gemeentebesturen. Die stille decentralisering is het resultaat van het toenemende gewicht van het leefloon (de Belgische bijstand) in de bescherming van mensen zonder werk. Over de vraag hoe van dit nieuwe, gedecentraliseerde landschap een succes kan gemaakt worden in termen van armoedebestrijding en integratie op de arbeidsmarkt, en hoe de bestuurskracht van gemeentebesturen ondersteund en ingebed kan worden in netwerken, wordt eigenlijk geen debat gevoerd.²³

In welke mate zou een meer flexibele arbeidsmarkt, met een lagere loonkost voor laaggeschoolde arbeid, in België meer kansen creëren voor mensen die nu niet aan het werk geraken, maar zonder ‘door te schieten’ zoals in Nederland? Is het mogelijk de loonkost van laaggeschoolden verder te verlagen, zonder de netto inkomenspositie van wie laaggeschoold werk verricht aan te tasten? Ook daarover is een breed en open debat wenselijk. De financiering van zo’n model zou ongetwijfeld een veel meer ambitieuze *tax shift* vragen dan wat we tot nu toe gezien hebben in België. Complementair bij een model dat meer kansen wil creëren in de markt, rijst er ook een andere vraag: moet niet méér geïnvesteerd worden in duurzame arbeidsplaatsen in de sociale economie (sociale werk-

plaatsen en verwante initiatieven) voor mensen die zeer ver af staan van de reguliere arbeidsmarkt: het motto dat iederéén moet ‘doorstromen’ naar de markt is bijzonder naïef. Flexibiliteit moet niet verketterd worden maar is ook geen doel op zich. Een cruciale opdracht van welvaartsstaten is zorgen voor stabiliteit: macro-economische stabiliteit, maar ook een zekere stabiliteit in het leven van mensen. De twee hangen overigens met elkaar samen: de bescherming van het inkomen van mensen die hun werk verliezen, creëert een macro-economische schokdemper, een ‘automatische stabilisator’ in het jargon van economen. De vraag hoe stabiliteit en flexibiliteit zich met elkaar verhouden, is de kern van het debat dat nu gevoerd wordt over de toekomst van de Muntunie.²⁴ Gedurende vele jaren heeft het Europese beleidsdiscours omwille van de Muntunie de klemtoon gelegd op flexibiliteit. In de Europese Werkgelegenheidsstrategie die in 1997 gelanceerd werd, stond de idee centraal dat de lidstaten van de Muntunie flexibele arbeidsmarkten nodig hadden, en dat flexibiliteit en individuele zekerheid konden samengaan door het ontwikkelen van individuele vaardigheden en activering. Lidstaten kregen te horen dat ze hun sociaal overleg moesten decentraliseren. Vandaag waait een andere wind in de Europese Commissie: de Muntunie heeft nood aan automatische stabilisatoren, misschien wel een herverzekering van nationale werkloosheidsverzekeringen op het niveau van de eurozone; er is stabiliteit nodig in het aandeel van de lonen in het nationaal inkomen, en de Duitse en Nederlandse lonen zouden sterker moeten stijgen; daarom is gecoördineerd loonoverleg nuttig (eerder dan loutere decentralisatie); in alle lidstaten zijn fatsoenlijke minimumlonen en een adequate werkloosheidsverzekering nodig, en iedere Europeaan die werkt zou toegang moeten hebben tot sociale zekerheid...²⁵

Kan Nederland afzijdig blijven in dit debat? In juli 2017 publiceerde de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), de belangrijkste Haagse adviseur voor het buitenlands beleid, een interessant rapport over de verdieping en versterking van de Europese Muntunie. Volgens de AIV kan Nederland zich niet veroorloven aan de zijlijn te staan als Frankrijk en Duitsland met hervormingsvoorstellen voor de Eurozone komen. De AIV vindt dat Nederland voorstellen zoals een eigen begrotingsbuffer voor de Eurozone, of zelfs een EU-belasting, een verhoogde afdracht aan Brussel, of de mogelijkheid om gezamenlijk te lenen, niet kan blijven afwijzen. Het aanvaarden van dergelijke voorstellen vormt een prijs die door Nederland overwogen moet worden als Duitsland daarin voorgaat, mits Frankrijk en de zuidelijke lidstaten hun huis zichtbaar op orde brengen. De AIV meent dat Duitsland en Nederland een uitruil moeten mogelijk maken: “Ter ondersteuning van economische hervormingen in de zuidelijke eurolanden dient Nederland, samen met Duitsland, een actieve en stimulerende rol te spelen in het opzetten van onder meer investeringsprogramma’s en het aanjagen van de binnenlandse vraag door te sturen op loonontwikkeling die niet langer achter blijft bij de stijging van de arbeidspro-

ductiviteit.”²⁶ Dit sluit mooi aan bij de vernieuwing van het Poldermodel waar Keune en zijn collega’s voor pleiten.

Het regeerakkoord van Rutte III staat merkwaardig haaks op dit advies. Het regeerakkoord erkent dat een goed functionerende Muntunie van groot belang is voor Nederland. Maar, “het gemeenschappelijk financieren van schulden van EU-lidstaten is ongewenst. De EU dient geen schuldengemeenschap te worden. Leidend voor het kabinet is daarom dat er geen verdere stappen in de richting van een transferunie worden gezet, ook niet door het invoeren van (vormen van) Eurobonds.” En, “het kabinet is geen voorstander van een stabilisatiemechanisme (*fiscal capacity*) op EMU-niveau om de gevolgen van economische schokken op te vangen.” Kortom, Nederland stelt zich niet alleen principieel zeer terughoudend op in dit debat – dat is niet verrassend –, maar sluit ook uitdrukkelijk de deur voor specifieke oplossingen die kunnen ontwikkeld worden. Daarmee maakt Nederland het zich wel bijzonder moeilijk om een creatieve rol te spelen in Europese onderhandelingen.

In de jaren '90 traden de Benelux-landen samen op als bruggenbouwers in Europa. Dat was toen bijzonder effectief. Deze traditie is in de jaren 2000 verloren gegaan. Nochtans blijven Nederlanders en Belgen nog steeds goed geplaatst om samen dergelijke rol te spelen: de Belgen hebben meestal wel wat begrip voor de Fransen, de Nederlanders begrijpen de Duitsers. Eerder dan een defensieve rol is dan een proactieve rol nodig. En men moet correct inschatten hoe nationale vraagstukken – ook nationale sociale vraagstukken – thuishoren in een breder Europees debat.²⁷ Ik moet bekennen dat ik soms enigszins verbijsterd ben over hoe Nederlandse *public intellectuals*, ook ter linkerzijde, hier mee omgaan. Ewald Engelen beschreef het advies van de AIV in de *Groene Amsterdammer* als een “nieuwe coup” van een “praatclub van oud-politici en andere lakeien uit de middenpartijen die vooral geselecteerd zijn op eurofilie”, en die “meer neoliberale hervormingen” en “Europese belastingen” voorstellen. De verschillen tussen Noord en Zuid zijn “simpelweg te groot”, en je moet dus niet afkomen met voorstellen voor hervormingen in het zuiden en hogere lonen in Nederland en Duitsland. De muntunie is gewoon niet levensvatbaar, aldus Engelen.²⁸ Bij de uitzichtloosheid van *dit* advies kan ik alleen maar diep zuchten. Het Nederlandse publieke debat verdient beter. Dat een bepaalde rechterzijde niet gelukkig is met de nieuwe geluiden die uit de Europese Commissie komen, is begrijpelijk: de Commissie baant zich geleidelijk een weg uit een eenzijdig paradigma van besparingen en competitiviteit. Ter linkerzijde zou men zijn oordeel toch iets zorgvuldiger moeten vormen. Ten gronde gaat het over de vaststelling dat een muntunie ook financiële en economische verzekeringsmechanismen nodig heeft. Een schokbestendige Muntunie veronderstelt convergentie op sommige domeinen, maar creëert ook een vei-

lige ruimte die veel diversiteit toelaat. Dat is in ieders belang: ook een zeer competitieve lidstaat als Nederland heeft nood aan Europese schokdempers.

Ik keer terug naar mijn uitgangspunt. De grote verschillen tussen Nederland en België illustreren dat de Europese Unie geen eenheidsworst maakt van de lidstaten. Ze zal dat ook in de toekomst niet doen. Maar het debat over onze sociale toekomst is wel een Europees debat. Kleine welvaartsstaten kunnen succesvol zijn in de Europese Unie, maar ze mogen niet 'klein' zijn in hun visie op de Europese Unie. De Europese Unie biedt een kader waarin we van elkaar kunnen leren: we doen dat te weinig. Maar er is meer. België en Nederland spelen vandaag in het Europese sociale debat, elk op hun eigen manier, vooral defensief. Hervormingen zijn hard nodig opdat de Muntunie de lidstaten zou dienen in wat een kerntaak is van sociaal beleid: zorgen voor stabiliteit. Een defensieve koers ten aanzien van de Europese Unie is geen veilige koers maar op termijn een riskante koers.

BIJLAGE I: ARMOEDERISICO'S EN WERKINTENSITEIT VAN HET HUISHOUDEN: EEN GROEIEND PROBLEEM

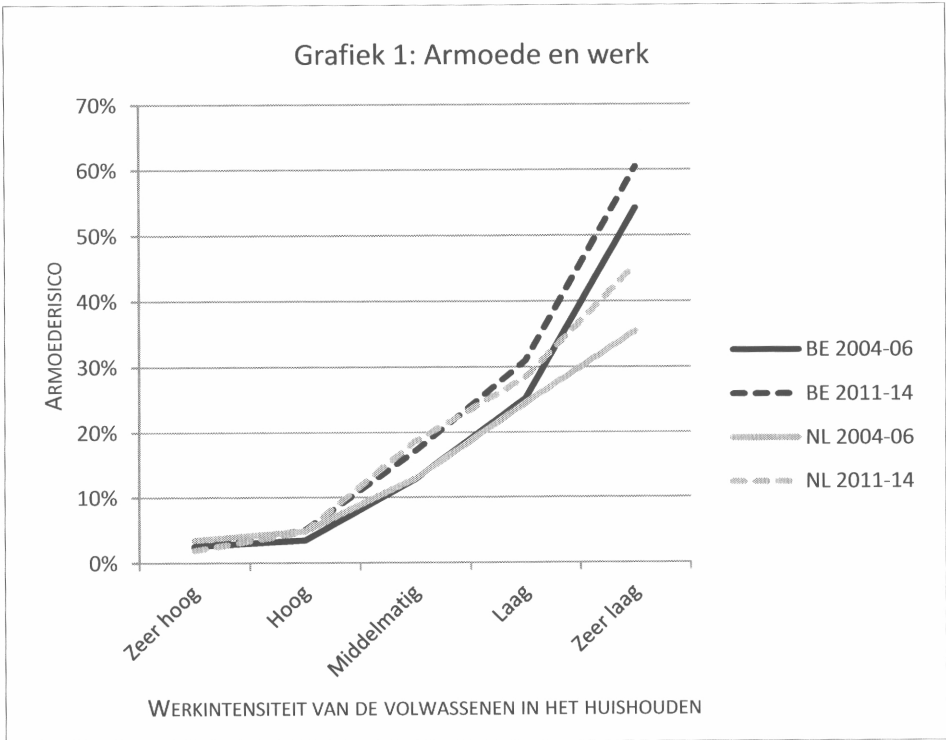
In deze bijlage breng ik in beeld hoe relatieve armoede toeneemt bij het jongere deel van de bevolking: zowel in Nederland als in België stijgt de armoede tijdens de jaren 2000, met name bij huishoudens die een zwakkere band hebben met de arbeidsmarkt.

In Grafiek 1 is de bevolking van 0 tot 59 jaar ingedeeld in 5 groepen:

- 'zeer hoge werkintensiteit': mensen die wonen in huishoudens waar de volwassenen zeer veel aan het werk zijn (meer dan 85% van hun theoretische mogelijkheid om onafgebroken voltijds aan het werk te zijn);
- 'hoge werkintensiteit': mensen die wonen in huishoudens waar de volwassenen veel aan het werk zijn (meer dan 55% van hun theoretische mogelijkheid, maar niet meer dan 85%);
- 'middelmatische werkintensiteit': mensen die wonen in huishoudens waar de volwassenen middelmatig aan het werk zijn (tussen 45% en 55%);
- 'lage werkintensiteit': mensen die wonen in huishoudens waar de volwassenen weinig aan het werk zijn (meer dan 20%, maar minder dan 45%);
- 'zeer lage werkintensiteit': mensen die wonen in huishoudens waar de volwassenen zeer weinig aan het werk zijn (niet meer dan 20%).

Veronderstel dat een alleenstaande ouder met twee kinderen gedurende 4 maanden halftijds gewerkt heeft en 8 maanden werkloos was: de werkintensiteit van dat gezin bedraagt dan 16,7%.

Voor elk van deze groepen wordt aangegeven wat het aandeel mensen is met een gezinsinkomen beneden de armoedegrens: dat is het 'armoederisico' op de verticale as van de grafiek. De ononderbroken zwarte lijn toont dat het armoederisico van Belgen in gezinnen waar zeer veel gewerkt werd in de jaren 2004-2005-2006 gemiddeld 2,5% was; in dezelfde periode lag het armoederisico voor gezinnen waar zeer weinig gewerkt werd op 54%. De zwarte stippellijn gaat over de jaren 2011-2012-2013-2014: voor huishoudens waar de volwassenen zeer veel aan het werk waren, bleef het armoederisico ongewijzigd op 2,5%; maar voor huishoudens waar minder gewerkt werd, nam het toe, tot meer dan 60% voor huishoudens met een zeer lage werkintensiteit. De grijze lijnen geven de situatie voor Nederland weer: vergeleken met België liggen de armoederisico's er lager voor gezinnen waar de volwassenen niet voltijds aan het werk zijn, maar ze zijn ook toegenomen.



BRON: SILC 2005-2015; eigen berekeningen op basis van Eurostat.

Deze grafiek gaat over personen beneden 60 jaar in *alle* huishoudens. Bij huishoudens met afhankelijke kinderen ligt de armoede in de groep ‘zeer lage werkintensiteit’ hoger in beide landen, en is het verschil tussen België en Nederland nog groter; bij huishoudens zonder afhankelijke kinderen is de armoede in deze categorie wat lager dan in de grafiek, en is het verschil ook kleiner. Ik moet hier aan toevoegen dat deze vergelijkingen met voorzichtigheid moeten gehanteerd worden, omwille van het feit dat het gaat om steekproeven, en omdat de notie ‘afhankelijke kinderen’ beïnvloed wordt door de manier waarop de enquête omgaat met studenten die niet meer thuis wonen en zelf iets verdienen. Over de precieze impact van de structuur van huishoudens in België en Nederland en de invloed daarvan op de armoedecijfers is bijkomend onderzoek nodig.

BIJLAGE 2: MINIMALE INKOMENS BESCHERMING IN BELGIË EN NEDERLAND

In deze bijlage breng ik in beeld hoe de minimale inkomensbescherming geëvolueerd is in België en Nederland sinds 1992, en ik vergelijk de twee landen ook met elkaar. Op basis van berekeningen door Sarah Marchal en haar collega's (CSB), bekijken we de koopkracht van vier types van gezinnen, in verhouding tot de armoedegrens. Het gaat om:

- Een alleenstaande zonder kinderen;
- Een koppel zonder kinderen;
- Een koppel met twee kinderen;
- Een alleenstaande met twee kinderen.

We vergelijken telkens twee situaties, leven van de bijstand of werken aan een minimumloon:

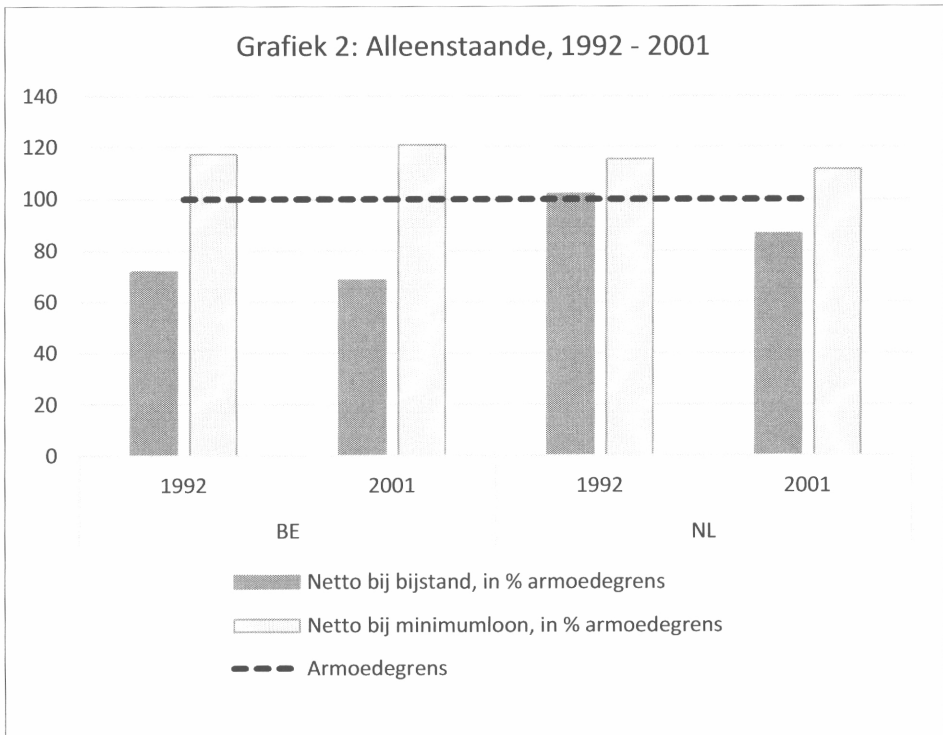
- De alleenstaande leeft van sociale bijstand, vergeleken met: de alleenstaande werkt voltijds aan het minimumloon;
- In het koppel leeft één iemand van de bijstand, de partner heeft geen inkomen, vergeleken met: in het koppel werkt één iemand voltijds aan het minimumloon, de partner heeft geen inkomen.

In elk van deze situaties vergelijken we het netto-inkomen waarover het gezin beschikt met de armoedegrens. Het netto-inkomen omvat alle uitkeringen (ook kinderbijslag, toeslagen waarvan het gezin geniet), na belastingheffing: het gaat dus om het netto-bestedbare inkomen. De armoedegrens is gelijk aan 60% van het doorsnee netto-bestedbare inkomen van alle gezinnen.

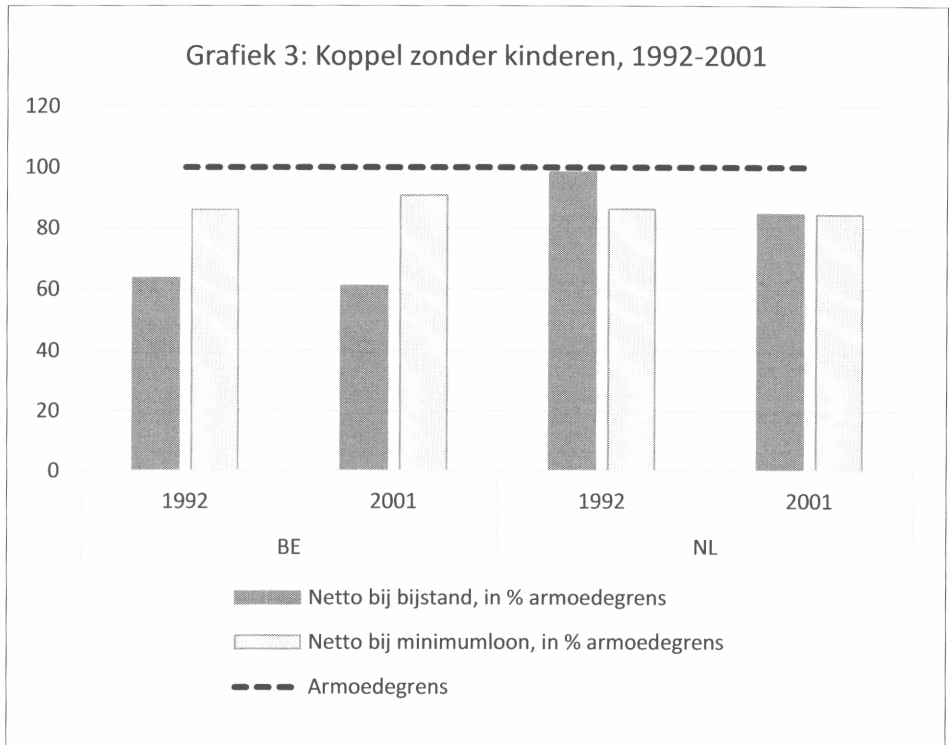
We maken deze analyse voor België en Nederland, voor 1992, 2001 en 2015. De vergelijking 1992-2001 gebeurt op basis van de MIPI-databank van het Centrum voor Sociaal Beleid in Antwerpen; de vergelijking 2001-2015 gebeurt op basis van de OESO-databank. De methode van de OESO is niet helemaal vergelijkbaar met de methode gebruikt door CSB: daarom zijn de reeksen verschillend voor 2001 en tonen we ze apart. Samen illustreren ze hoe het sociale beleid sinds 1992 geëvolueerd is, vanuit het perspectief van deze type-gezinnen. De berekeningen zijn oorspronkelijk gemaakt in het kader van een publicatie door Sarah Marchal en Natascha Van Mechelen (*A new kid in town? Active inclusion elements in European minimum income schemes Social Policy & Administration*, 51(1), 171-194). De cijfers zijn geactualiseerd naar 2015 toe door Sarah Marchal.

Je ziet dat de bodembescherming voor gezinnen zonder werk over het algemeen beter is in Nederland dan in België. Tijdens de jaren '90 ging de bodembescherming achteruit in

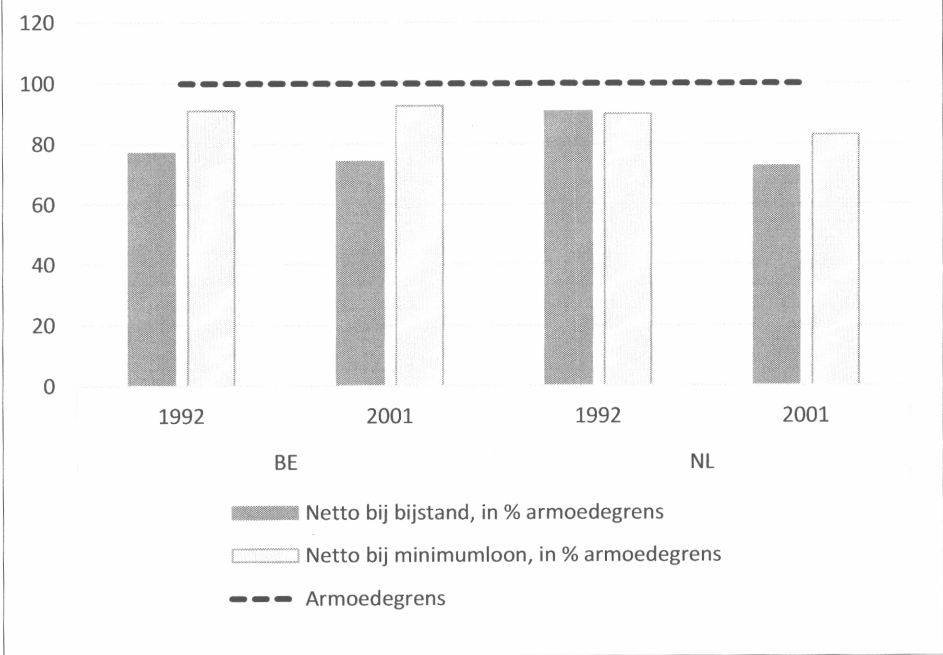
vergelijking met het doorsnee inkomen (en dus in verhouding tot de armoedegrens); in Nederland was de achteruitgang sterk. Vervolgens is er een beeld van stabiliteit tijdens de voorbije 15 jaar: de bodembescherming volgde de evolutie van de doorsnee inkomens; het inkomen van alleenstaanden met een voltijds minimumloon is, in verhouding tot de armoedegrens, in Nederland zelfs verbeterd (dit theoretische type-gezin veronderstelt natuurlijk dat je voltijds aan het werk bent). Deze stabiliteit heeft echter niet verhinderd dat de armoederisico's bij gezinnen met een zwakke band met de arbeidsmarkt toegenomen zijn, zoals aangetoond in Bijlage I. Bij dit alles moet benadrukt dat we armoede hier relatief meten: het gaat over ongelijkheid aan de onderkant van de inkomensverdeling, niet over absolute armoede.

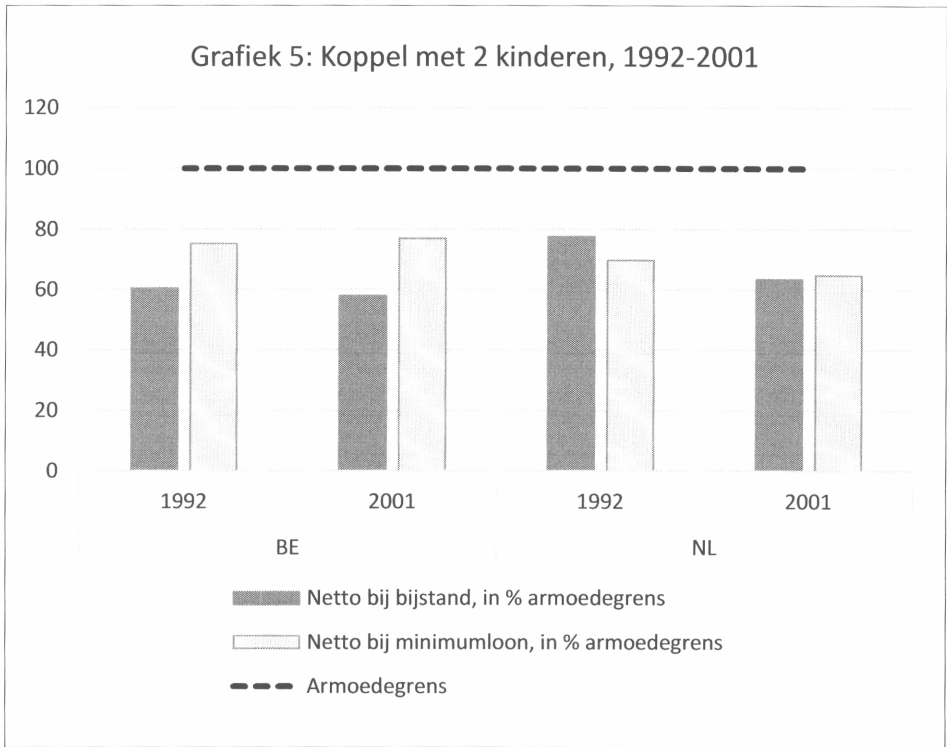


Grafiek 3: Koppel zonder kinderen, 1992-2001

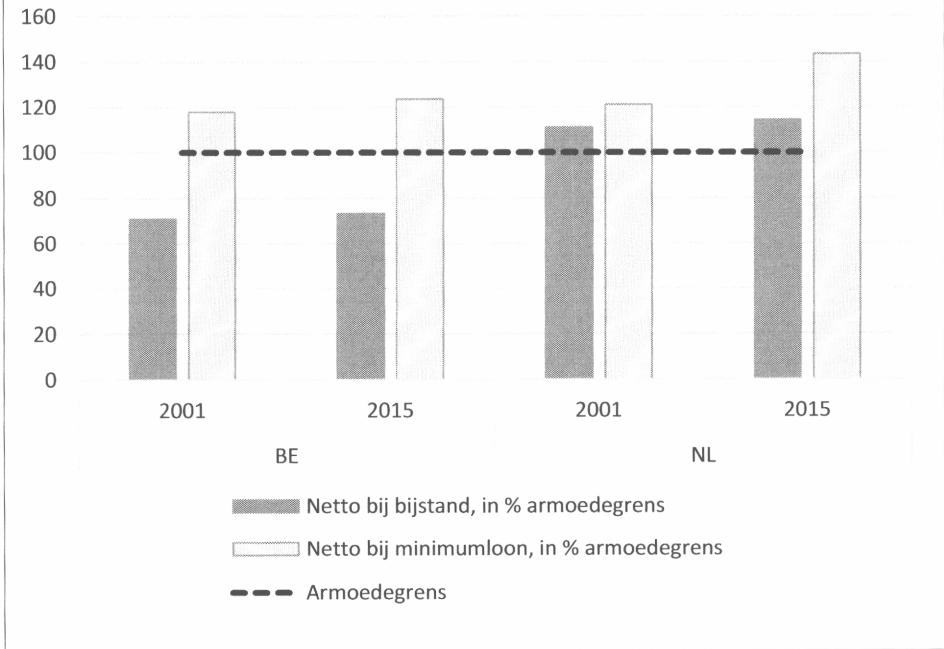


Grafiek 4: Alleenstaande met 2 kinderen, 1992-2001

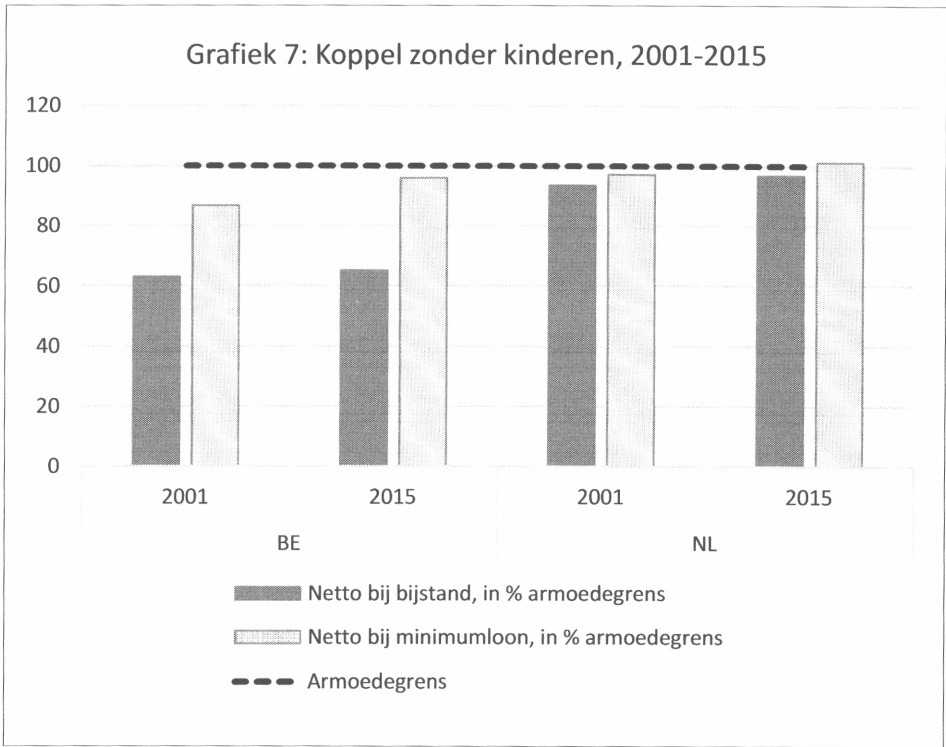




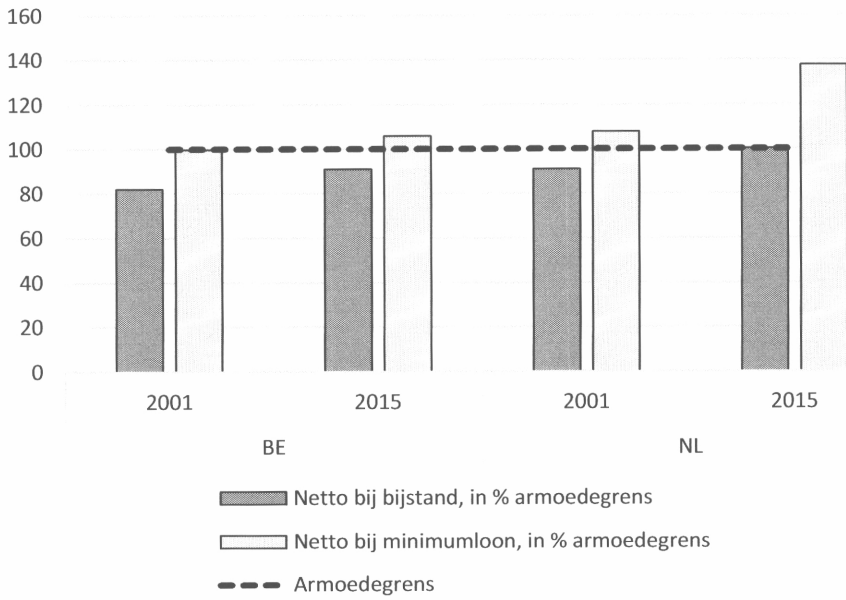
Grafiek 6: Alleenstaande, 2001-2015

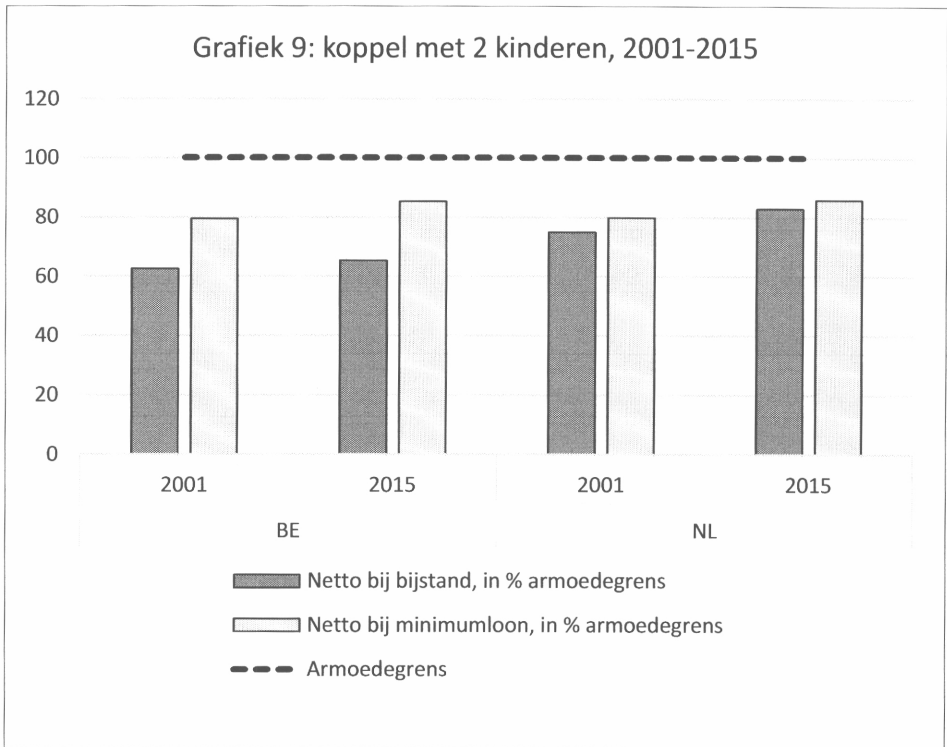


Grafiek 7: Koppel zonder kinderen, 2001-2015



Grafiek 8: Alleenstaande met 2 kinderen, 2001-2015





NOTEN

- 1 Met dank aan Wiemer Salverda, Ive Marx, Tom Bevers, Monika Sie, Sarah Marchal en Bea Cantillon voor inspirerende discussies en kritische bedenkingen.
- 2 Het gaat over het mediane gestandaardiseerde netto beschikbare gezinsinkomen, opgemaakt op basis van de Europese enquête SILC.
- 3 Op basis van de Europese ESSPROS gegevens schommelen de bruto sociale uitgaven in beide landen rond de 30% van het BBP. De ‘*net social protection expenditures*’ verzameld door ESSPROS geven een iets vollediger beeld: zij houden ook rekening met een aantal sociale voordelen die de vorm aannemen van fiscale tegemoetkomingen, maar ook met de belastingen die betaald worden op sociale uitkeringen: in 2014 lagen de netto sociale uitgaven in België op 28% van het BNP, in Nederland op 25% van het BNP.
- 4 Dit laatste cijfer (voor 2015) is nog voorlopig; maar de stijgende tendens over de jaren is wel duidelijk.
- 5 C. Vroman en J.M. Wildeboer Schut, ‘Het karige bestaan: een kwart eeuw armoede in Nederland’, in: *TPEDigitaal*, 2013, jaargang 7(1), pp. 27-50.
- 6 Voor 65plussers gaat het om resp. 3,6% en 7,3%; voor jongeren beneden de 18 – of beter, de gezinnen waar deze jongeren in leven – gaat het om 7,6% en 15,9%; voor de groep tussen 18 en 64 jaar gaat het om 7,4% en 12,2%, waarbij het hogere en dus slechtere cijfer altijd slaat op België.
- 7 Over het pensioendebat, zie F. Vandenbroucke, Het compromis van een maatschappelijk contract, *Samenleving en Politiek*, Jaargang 24, januari 2017, pp. 25-27.
- 8 De norm waarop deze maatstaf gebaseerd is, is ‘voltijds en ononderbroken aan het werk zijn’. Als alle volwassenen in het huishouden voltijds en ononderbroken aan het werk zijn, dan is hun arbeidsinzet 100%; ‘zeer veel’ betekent dat de arbeidsinzet van de volwassenen tussen 85% en 100% ligt; ‘veel’ betekent dat de arbeidsinzet tussen 55% en 85% ligt; ‘zeer weinig’ betekent dat de arbeidsinzet van de volwassenen lager is dan 20%.
- 9 Voor de verklaring van de hoge ‘huishoudwerkloosheid’ in België, zie V. Corluy en F. Vandenbroucke, *Huishoudens zonder werk in België*, Leuvense Economische Standpunten 2015/149, Faculteit Economische en Bedrijfswetenschappen-CES, KULeuven, 2015.
- 10 Ik verwijs naar de ‘kansarmoede-index’ van het Vlaamse agentschap *Kind en Gezin*.
- 11 Zie de beschrijving van de veranderingen in de uitvoeringsorganisatie en de verantwoordelijkheidsverdeling in de Nederlandse sociale zekerheid sinds 1980 (die alles behalve voorspelbaar verliepen), in: N. van Gestel, P. de Beer en M. van der Meer, *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat. Veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2009.

- 12 Gegevens over uitvoerprijzen en minimumlonen komen uit W. Salverda and St. The-wissen, How has the middle fared in the Netherlands? A tale of stagnation and popu-lation shifts. In Brian Nolan (red.), *Inequality and Inclusive Growth in Rich Countries: Sha-red Challenges and Contrasting Fortunes*, Oxford: Oxford University Press, te verschijnen.
- 13 M. Kremer, R. Went en A. Knottereus (red.), *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid*, Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2017.
- 14 Voor studenten gelden aparte regelingen.
- 15 De cijfers gaan niet verder terug dan 1992.
- 16 Ik verwijst naar het doctoraat van Marchal, en naar een publicatie met N. Van Meche-len: S. Marchal en N. Van Mechelen, 'A new kid in town? Active inclusion elements in European minimum income schemes', in: *Social Policy & Administration*, 51(1), 171-194.
- 17 Salverda schrijft de stijging van de inkomensongelijkheid, zoals hij die meet, toe aan een aantal veranderingen: meer en hogere topinkomens; lagere uitkeringen; meer ou-deren die vaker over een aanvullend pensioen beschikken en daardoor uit het laagste deciel verdwijnen; een toename van de groep hogere middeninkomens als gevolg van het groeiend aandeel tweeverdieners en het feit dat arbeidsinkomens van tweever-dieners sneller groeien dan de inkomens van eenverdieners. Een WRR-rapport van 2014 besluit op basis van het werk van Salverda en andere bijdragen dat de inko-mensongelijkheid in Nederland naar internationale maatstaven door de uitgebreide verzorgingsstaat beperkt is, maar sinds het midden van de jaren '80 wel toenam; en dat de vermogensongelijkheid in vergelijking met andere landen groot is en even-eens oploopt. Er zijn echter ook andere Nederlandse analyses, die geen substantiële stijging van de inkomensongelijkheid zien. Vrooman en Wildeboer Schut gaan diep in op deze tegengestelde meningen en besluiten dat de ongelijkheid in besteedbaar inkomen van 2001 tot 2012 licht toenam, ook als je ze meet met traditionele maat-staven zoals een Gini- of een Theil-coëfficiënt; niet door een sterke groei van de hoge inkomens, maar vanwege een verschuiving van lage-middeninkomens naar lage in-komens. Dit duidt volgens hen eerder op een toenemend armoedeprobleem dan op scherpere contrasten tussen de top en de onderkant.

Zie:

- M. Kremer, M. Bovens, E. Schrijvers en R. Went (red.), *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*, Den Haag: Weten-schappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2014, en het hoofdstuk van Salverda daarin.

- W. Salverda, 'The Netherlands: Is the Polder Model Behind the Curve with Re-gard to Growing Household Income Inequality?', in: D. Vaughan-Whitehead (red.), *Inequalities and the World of Work: What Role for Industrial Relations and Social Dialogue?*, Ge-

- neva: International Labour Office (te verschijnen, 2017), Hoofdstuk 9, pp. 265-303.
- C. Vrooman en J.M. Wildeboer Schut, 'Op rozen zitten of op zwart zaad. Twee decennia inkomensongelijkheid', in: *Mens & Maatschappij*, Vol. 90, No. 4, 2015, pp. 343-378.
 - C. Vrooman, 'Institutionele verandering, sociale opdeling en het ongenoegen van Nederlanders', *TPEDigitaal*, 2016, Jaargang 10(3), pp. 49-73
- 18 Bijlage 1 toont een parallellisme in recente armoedecijfers. Men kan nog een andere parallel trekken tussen België en Nederland. In beide landen nam de ongelijkheid, gemeten met Gini-coëfficiënten, weinig toe. Maar als je op een andere manier kijkt, met name naar de verhouding tussen de hoogste en de laagste inkomens, dan zie je in België, net zoals in Nederland, wel beweging. W. Van Lancker illustreert hoe de inkomensgroei in België tijdens de voorbije 30 jaar veel forser was bij de hoogste inkomens dan bij de laagste inkomens; zie <http://www.ivorentoren.be/2017/08/07/dertig-jaar-inkomensverdeling-in-belgie/>
 - 19 Zie de oratie van L. Borghans uit 2006 en, meer recent, zijn inbreng in het debat over de Nederlandse studiefinanciering (http://onderwijseconomie.org/?q=slim_bezuinigen).
 - 20 Zie het eerder vermelde artikel van Vrooman en Wildeboer Schut over 'Het karige bestaan: een kwart eeuw armoede in Nederland'.
 - 21 Kl. Boonstra, 'De invloed van het sociaal akkoord op de Nederlandse arbeidswetgeving', in M. Keune (red.), *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw*, Amsterdam University Press, 2016, pp. 197-223.
 - 22 M. Keune (red.), *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw*, Amsterdam University Press, 2016, p. 35.
 - 23 Voor een uitgebreide analyse en discussie, zie: M. De Wilde, B. Cantillon, M. De Bie, F. Vandenbroucke, *40 jaar OCMW en bijstand*, Leuven: Acco, 2016.
 - 24 Voor een economische analyse van de trade-off tussen flexibiliteit en stabiliteit in de Eurozone, zie: P. De Grauwe en Y. Ji, 'Booms, Busts and the Governance of the Eurozone', in: F. Vandenbroucke, C. Barnard en G. De Baere (red.), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, pp. 160-191.
 - 25 Ik verwijs hierbij naar de recente discussienota van de Europese Commissie over de verdieping van de Muntunie (de zgn. 'reflection paper') en de voorstellen van de Europese Commissie m.b.t. een Europese Pijler van Sociale Rechten. Een merkwaardige illustratie van de omslag in het denken van de Commissie is de recente paper van M. Buti en A. Turrini, *Overcoming wage inertia* (<http://voxeu.org/article/overcoming-eurozone-wage-inertia>). Voor een bespreking van de samenhang tussen al deze ontwikkelingen en het nieuwe paradigma dat er eventueel kan uit ontstaan, zie F. Vandenbroucke, *Structural convergence versus systems competition: limits to the diversity of labour market policies in the European Economic and Monetary Union*, ECFIN discussion paper 065, European Commis-

- sion Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels, 20 July 2017.
- 26 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Is de Eurozone stormbestendig? Over verdieping en versterking van de EMU*, AIV No. 105, juli 2017. De AIV is een onafhankelijk adviesorgaan onder voorzitterschap van oud-CDA-leider, minister en secretaris-generaal van de Navo Jaap de Hoop Scheffer. De raad, in 1998 bij wet ingesteld, adviseert regering en parlement over buitenlandbeleid.
- 27 Nederland en België hebben een actieve rol gespeeld in de hervorming van de detacheringsrichtlijn, die nu zijn beslag krijgt. Dat is goed. Maar op de bredere vraag welke sociale rol de Europese Unie moet spelen, geven de Belgische en de Nederlandse regeringen tijdens de voorbije jaren overwegend niet thuis.
- 28 E. Engelen, 'Een nieuwe coup', in: *De Groene Amsterdammer*, 23 augustus 2017. De reactie van Coen Teulings, in *NRC* van 30 augustus 2017, dat het AIV 'gewoon goede raad' gaf, was dan weer een verademing.

PACIFICATIELEZINGEN

- 1981 Albert H. VAN DEN HEUVEL | Het ideologieloze tijdperk
- 1982 Dirk DOLMAN | Het parlement als pacificatie
- 1983 Edward SCHILLEBEECKX | Vrede door gerechtigheid
- 1984 Kees C.A.M. MIDDELHOFF | Wortels van een misverstaan
- 1985 Johannes G.C.A. BRIELS | De Zuidnederlandse immigratie omstreeks 1572-1630: Een vergeten bladzijde uit de geschiedenis van de Nederlanden
- 1986 Hella S. HAASSE | De Lage Landen en het Platte Vlak: Kanttekeningen bij een gemeenschappelijke literatuur
- 1987 Han ENTZINGER | Immigratie en pluralisme
- 1988 Fons RADEMAKERS en Roland Verhavert | De Nederlandse film
- 1989 Jan HOET | De kunst als waarde van morgen
- 1990 Maarten MOURIK | Culturele coëxistentie in Europa: de noodzaak van een nieuwe pacificatie
- 1991 Geert VANISTENDAEL | En België heeft Vlaanderen gemaakt
- 1994 Greetje VAN DEN BERGH | Tussen handhaven en verdwijnen: Het Nederlands in een eenwordend Europa
- 1995 Cees FASSEUR | Verbittering en verzoening: Nederland en zijn koloniale nalatenschap
- 1996 Herman BALTHAZAR | Brabantse en Hollandse patriotten: De Revolutietijd in Noord en Zuid, eender en anders
- 1997 J.L. HELDRING | Pacificatie van Europa?
- 1999 Eric SUY | Prolegomena voor een pacificatie tussen de volken
- 2000 Derk-Jan EPPINK | Over de Moerdijk: Cultuurkloven in Europa
- 2001 Gerard MORTIER | Europa: het gevaar van de verstomming
- 2002 Paul BEUGELS | Bondgenoten in Cultuur
- 2003 Jozef DELEU | De Lage Landen 'in de vaart der volken'
- 2004 Michaël ZEEMAN | Nederlands Geestesmerk? De Lage Landen en hun zelfbewustzijn in hun posthistorisch heden

- 2005 Rik TORFS | Religie, vrede en onvrede
- 2006 Paul SCHNABEL | In het zicht van de toekomst
- 2007 Mia DOORNAERT | Europa als in een duistere spiegel
- 2008 Herman PLEIJ | Hoe Belgisch is Nederland, hoe Hollands is Vlaanderen
Over de mentale boedelscheiding tussen noord en zuid
- 2009 Johan DECAVELE | De Pacificatie van Gent her(be)dacht
- 2010 Marita MATHIJSEN | Relatiebemiddelaars voor en na de scheiding van tafel en bed
1830 en de Nederlandse en Vlaamse literatuur
- 2011 Ludo ABICHT | Universalisme – Verscheidenheid – Vermenging: een maatschappelijke
Bermudadriehoek?
Over samenleven in tijden van crisis
- 2012 Paul SCHEFFER | De grenzen van Europa
- 2013 Luc DEVOLDERE | Verdwaald in al onze talen – Babel in de Lage Landen
- 2014 Frits VAN OOSTROM | Ridderkrijg en Burgervrede
Over de dynamiek van twee syndromen sinds de Middeleeuwen en hun driehoek met de taal
- 2015 Peter VANDERMEERSCH | Geen Nederlander ligt er wakker van,
geen Vlaming kan ervan slapen
Over de onzichtbare kloof tussen noord en zuid
- 2016 Wim VAN DE DONK | Patronen van Pacificatie
Aanmoedigende aantekeningen bij een aarzelend Europa
- 2017 Frank VANDENBROUCKE | België en Nederland: kleine welvaartsstaten in Europa

- In 1981 tot 1988, in 1990, 1994, 1995, 1997, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014 en 2016 werden de lezingen te Gent gehouden.
- In 1989 en 1991 werden de lezingen in Terneuzen gehouden.
- In 1996 werd de lezing te Leiden gehouden.
- In 1999 werd de lezing te Dordrecht gehouden.
- In 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015 en 2017 werden de lezingen te Breda gehouden.