



De paradox van de investeringsstaat: Waarom is de armoede niet gedaald?

Bea Cantillon

Mei 2009

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID HERMAN DELEECK
UNIVERSITEIT ANTWERPEN - Stadscampus

<http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be>

D/2009/6104/03

Inhoud

1.	Inleiding	3
2.	De welvaartsstaat gaat over ‘welvaart’ en ‘verdeling’	4
2.1	Rationeel antwoord op economische en sociale transitie	4
2.2	Met grote interne verschillen	6
2.3	Sociale overheidsuitgaven en verdeling.....	7
2.4	De Europese kopgroep.....	8
3.	Welvaart, verdeling en armoede doorheen de tijd: een U-curve?	9
3.1	Wat weten we over de evolutie van de inkomens- en welvaartsongelijkheid?	10
3.2	en over de financiële armoede?	14
4.	30 jaar crisis en heroriëntering: op weg naar de ‘investeringsstaat’	15
4.1	De economische en sociale veranderingen sedert de jaren 1970	16
4.2	De heroriëntatie van het beleid	18
4.3	Beleidsvormingen in België en Vlaanderen	19
4.4	De resultaten op het vlak van arbeid, overheidsuitgaven en nieuwe sociale risico’s.....	22
5.	Armoede en de paradox van de investeringsstaat.....	24
5.1	De ambiguïteit van de actieve welvaartsstaat	25
5.2	Nieuwe sociale risico’s en mattheuseffecten	27
5.3	De teleurstelling van het gelijkekansbeleid.....	28
6.	Samenvatting en besluit	30

1. Inleiding

Woensdag 13 mei 2009 vatte de krant De Standaard onder de titel ‘7 spectaculaire veranderingen in Vlaanderen’ het nieuwe boek van de studiedienst van de Vlaamse regering ‘*De sociale staat van Vlaanderen*’ als volgt samen: “In 1983 was maar de helft van de Vlamingen op actieve leeftijd aan het werk, in 2007 twee op de drie; in 1983 lag de welvaart per hoofd van de bevolking rond 17.500 euro met een stijging naar 30.000 euro in 2007; in 1980 hadden de mannen een levensverwachting van 70 jaar, de vrouwen van 76,8 jaar, in 2007 was dat resp. 78,1 en 83,3 jaar; in 1985 leefde 7,5 procent van de kinderen in een arm gezin, in 2006 12 procent”. Op 15 mei jl. presenteerden de Katholieke Hogeschool Kempen in samenwerking met het Centrum voor Sociaal Beleid van de Universiteit Antwerpen nieuwe armoedenormen voor Vlaanderen. Deze zijn gebaseerd op een nauwkeurige studie van wat gezinnen vandaag nodig hebben om rond te komen. Storms en Van den Bosch besluiten hun studie als volgt: “Samengevat moeten we concluderen dat het algemene niveau van de minimumbescherming ...ruim onvoldoende is om menswaardig te leven. Zelfs wanneer gezinnen met een laag inkomen geen gezondheidsproblemen hebben, en zij hun inkomen op de ideale wijze budgetteren, kunnen zij de materiële voorwaarden voor goede gezondheid en autonomie niet realiseren” (Storms en Van den Bosch, 2009, p. 32).

De welvaart in Vlaanderen (en elders in het rijke westen) is de voorbije decennia sterk toegenomen. Het aantal mensen aan het werk is zeer sterk gestegen; de omvang van de uitgaven voor sociale zekerheid, gezondheidszorgen, onderwijs en welzijn zijn verder blijven toenemen en in het beleid was er veel aandacht voor armoedebestrijding, gelijke kansen en sociale inclusie. Er was ook sprake van een verdieping van het sociale beleid: we evolueerden van een veeleer louter passieve inkomensbescherming naar een sociaal beleid dat ‘verheffen’, ‘verbinden’ en ‘activeren’ (in de terminologie van een gelijknamig rapport van de Nederlandse Raad van het Regeringsbeleid) centraal plaatst. De passieve welvaartsstaat van weleer maakte plaats voor een ‘sociale investeringsstaat’. Er werden aanzienlijke budgetten vrijgemaakt voor activering, voor kinderopvang, voor ouderschaps- en andere verlopen, voor onderwijs, voor (gezondheids-)zorg.

En toch, in weerwil van dit alles, is men er kennelijk niet in geslaagd om deze prima facie gunstige parameters om te zetten in een vermindering van de ongelijkheden en van de relatieve financiële armoede. Volgens alle beschikbare indicatoren is het aantal gezinnen met een laag inkomen nergens in Europa - ook niet in België en Vlaanderen - significant afgenomen. Deze vaststellingen doen volgende (in het licht van de actuele economische en toekomstige demografische ontwikkelingen: bloedstollende) vraag rijzen: waarom hebben rijke welvaartsstaten - de ‘window of opportunity’ rond de eeuwwisseling gemist om enige vooruitgang te boeken in de strijd tegen de armoede?

In dit bericht zoeken wij naar antwoorden op deze vraag. Gegeven de algemeenheid van bovenstaande vaststellingen - ze gelden voor alle rijke welvaartsstaten en dus zeker niet alleen voor Vlaanderen - kunnen de oorzaken niet gevonden worden in de (on-)doelmatigheid van specifiek (en dus partieel) (Belgisch/Vlaams) armoedebeleid. De oorzaken zijn structureel en verwijzen fundamenteel naar de verdelingskwestie: naar de globale verdeling van inkomen en

welvaart in hedendaagse welvaartsstaten. Om de gedachten te vormen begin ik daarom bij het wezen van welvaartsstaten: hun doel is het vormen en verdelen van welvaart. In het tweede deel geef ik een antwoord op de vraag ‘wat weten we over de evolutie van de inkomensverdeling en van de armoede over een lange periode gezien?’. Deel 3 handelt over de woelige waters waarin welvaartsstaten kwamen vanaf de jaren 1970. Als gevolg van grote en diepgaande transformaties van economische, sociale en demografische aard staan de traditionele welvaartsstaten voor de opdracht zichzelf te hervormen in de richting van wat de socioloog Anthony Giddens de ‘Social Investment State’ heeft genoemd. In deel 5 worden vanuit deze beleidshervormingen elementen aangereikt om te begrijpen waarom de armoede en de ongelijkheden niet (verder) zijn afgenomen.

2. De welvaartsstaat gaat over ‘welvaart’ en ‘verdeling’

Herman Deleeck definieerde de welvaartsstaat als volgt: ‘De samenlevingsvorm van sommige rijke geïndustrialiseerde landen waarbij een aantal grondrechten van de burger, met het oog op zijn materiële welvaart en de bevordering van zijn kansen tot ontplooiing, binnen een wettelijk raamwerk, effectief gewaarborgd worden, in het raam van de parlementaire democratie, en met behoud van de economische productiewijze van de vrije markt.’ De welvaartsstaat heeft tot doel een zo hoog mogelijke welvaart te creëren en deze zo goed als mogelijk te verdelen over de bevolking en dus de ongelijkheden te verminderen die eigen zijn aan de mechanismen van de vrije markt. Deze sociaal gecorrigeerde markteconomie vindt zijn historische wortels in de negentiende eeuw en was het antwoord op de grote sociale wantoestanden die uit industrialisering volgden. De welvaartsstaat wordt langzaam en van onderop uitgebouwd, eerst beginnend – op kleine schaal – met caritas en later met maatschappijen van onderlinge bijstand (thans de mutualiteiten) en nog later met sociale zekerheid, fiscaliteit, onderwijs, gezondheidszorg, huisvesting, welzijnsvoorzieningen en arbeidsbescherming (arbeidsrecht).

2.1 Rationeel antwoord op economische en sociale transitie

Kenmerkend voor deze evolutie is, *ten eerste*, de algemeenheid ervan: alle kapitalistische samenlevingen ontwikkelen vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw systemen om de sociale grondrechten van burgers te waarborgen. *Ten tweede* laat de geschiedenis van verzorgingsstaten zich lezen als een voortdurende verbreding van de solidariteitskringen: eerst de arbeiders, later de zelfstandigen en andere beroepsgroepen, migranten en – meer recent – ook illegalen. Ook is er sprake van territoriale verbredingen, van parochiale tot nationale herverdeling. *Ten derde* wordt de meer recente evolutie van welvaartsstaten gekenmerkt door een verschuivend gewicht naar een grotere verantwoordelijkheid van de betrokken actoren (uitkeringstrekkingen, zieken, studenten, zorgverstrekkers ...) en naar een overheid die van langsom meer ‘regisserend’ en minder ‘toeleverend’ optreedt (bijvoorbeeld door sociale bescherming te bieden middels een gereguleerde private sector, zoals in de wet op de aanvullende pensioenen). De welvaartsstaat wordt met andere woorden minder ‘staats’.

De uiteindelijke verwezenlijking van welvaartsstaten situeert zich in de twee decennia volgend op de Tweede Wereldoorlog. Voortbouwend op de grote sociale en politieke pacts van voor en tijdens de oorlog (de New Deal van Roosevelt en Churchill en bij ons het Sociaal Pact van 1944) wordt tijdens de uitzonderlijke groei-jaren 1950 en 1960 de sociale zekerheid veralgemeend, het arbeidsrecht ontwikkeld en verfijnd, (semi)collectieve systemen voor zorg en onderwijs tot stand gebracht, terwijl aan de inkomstzijde de fiscale en parafiscale heffingen niet alleen verhoogd worden, maar ook progressiever (d.w.z. meer herverdelend) gemaakt: aan de basis ligt het compromis tussen arbeid en kapitaal (de arbeiders verbinden zich ertoe om loyaal mee te werken met de ondernemingen die in ruil beloven om de winsten mee om te zetten in hogere lonen, betere arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming). Het instrumentarium om een brede spreiding van de welvaart te realiseren, wordt uitgebouwd. De doelstelling heette toen (ook verwoord door de toenmalige burgerlijke partijen): de 'deproletarisering van de arbeider'.

In de naoorlogse periode steeg in alle geïndustrialiseerde democratieën het aandeel voor de sociale overheidsuitgaven in de nationale rijkdom in zeer aanzienlijke mate: in België van 12% uitgaven voor de sociale zekerheid in 1950 naar ruim 28% nu (tabel 1 en grafiek 10).

De ontwikkeling van welvaartsstaten moet begrepen worden als een rationeel antwoord op economische, sociale en demografische veranderingen in de moderne tijd: de economische groei, de industrialisering en de veroudering maken de herverdeling van inkomens mogelijk én noodzakelijk. Er waren bijvoorbeeld werkloosheidsverzekeringen nodig, niet alleen om de negatieve sociale (en als afgeleide ook economische) effecten van een economische terugval (zoals ervaren in de jaren 1930) op te vangen, maar ook om de arbeidsmarkt beter te laten functioneren (door werknemers de kans te geven uit te kijken naar de best geschikte job en zich daar eventueel beter op voor te bereiden door het volgen van opleidingen). De recente verhoging van de werkloosheidsuitkeringen in België en de verlenging van de duur ervan in Duitsland en de Verenigde Staten als antwoord op de financiële en economische crisis zijn volledig vanuit deze functionalistische optiek te begrijpen.

Tabel 1. Sociale uitgaven in % van het BNP, 1950-1997.

	1950	1960	1980	1997
	ILO	OECD	OECD	OECD
Australië	4.7	7.7	11.7	17.9
Oostenrijk	12.4	16.5	22.3	25.3
België	11.6	14.5	25.6	23.5
Canada	6.2	8.6	13.3	16.6
Denemarken	7.9	12.4	27.6	30.8
Finland	7.4	8.0	18.9	28.7
Frankrijk	11.5	14.3	23.5	29.4
Duitsland	14.8	17.5	25.0	26.2
Ierland	7.2	9.0	19.4	17.6
Italië	8.4	13.3	18.2	26.4
Japan	3.5	4.7	11.1	14.3
Nederland	8.0	11.3	28.7	24.2
Nieuw Zeeland	9.7	10.7	18.2	20.9
Noorwegen	6.2	7.9	18.9	25.1
Zweden	9.7	10.3	30.4	31.9
Zwitserland	5.9	5.0	14.1	22.4
VK	10.0	9.8	18.3	21.4
VS	4.0	7.1	12.4	14.5
Gemiddeld	8.28	10.5	19.9	23.2

Bron: 1950-1960: M.G. Schmidt; 1997: OECD, Economic Outlook, June 2000.

2.2 Met grote interne verschillen

Er zijn echter grote verschillen tussen welvaartsstaten onderling, zoals al kan blijken uit de uiteenlopende niveaus van de sociale overheidsuitgaven (in Zweden 29%; in de Verenigde Staten 15% en in het Verenigd Koninkrijk 22%). Er zijn ook grote verschillen in de sociale architectuur van welvaartsstaten. Welvaartsstaten zijn immers van onderop tot stand gekomen, voortbouwend op bestaande arrangementen. Ook verschillende politieke meerderheden en democratische stelsels waren en zijn bepalend voor de vormgeving van het sociale beleid in de onderscheiden welvaartsstaten. Nog steeds wordt globaal een onderscheid gemaakt tussen de drie grote typen van welvaartsstaten die meer dan 30 jaar geleden door Titmuss werden onderscheiden. De *institutionele* welvaartsstaten in de Scandinavische landen (de sociaaldemocratische welvaartsstaten in de terminologie van Esping-Andersen) kennen een zeer hoog niveau van sociale uitgaven en een uitgesproken universeel sociaal beleid gericht op alle burgers. In de *residuaire of liberale* welvaartsstaten neemt de overheid slechts een verantwoordelijkheid op voor zover individuen en gezinnen niet op eigen kracht voor hun levensonderhoud kunnen zorgen. Deze (in meerderheid Angelsaksische) welvaartsstaten hebben een uitgesproken selectief karakter en zijn sterk gericht op armoedebestrijding. De sociale overheidsuitgaven zijn er dienovereenkomstig relatief laag. In de *corporatistische* welvaartsstaten (waartoe België behoort) zijn de uitgaven en de omvang van sociale herverdeling net als in de Scandinavische landen hoog, maar hier nemen de sociale

organisaties (vakbonden, patronaat, mutualiteiten ...) een belangrijke verantwoordelijkheid, zowel in de totstandkoming van het beleid als in de uitvoering ervan.

De Belgische welvaartsstaat is van het Rijnlandse, corporatistische type. Het wordt gekenmerkt door, *ten eerste*, een groot gebruik van de techniek van de *sociale verzekering* om te beschermen tegen sociale risico's, *ten tweede* door collectieve goederen en diensten met een sterk *universeel* karakter (open aanbod voor iedereen aan lage kostprijs in de gezondheidszorg en het onderwijs) en *ten derde*, door een grote mate van *vrijheid* voor alle actoren (met bijvoorbeeld een sterk uitgebouwd 'vrij' net in het onderwijs, een grote keuzevrijheid voor de patiënt in de gezondheidszorgen en therapeutische vrijheid voor de zorgverstrekkers en met een grote inbreng van sociale organisaties in de sociale zekerheid). Net als de andere continentale welvaartsstaten is de Belgische geenszins opgevat als een systeem ter bestrijding van de armoede: het is een breed en inclusief systeem dat sociale bescherming, onderwijs, gezondheidszorgen en welzijnsvoorzieningen verleent aan de hele bevolking.

2.3 Sociale overheidsuitgaven en verdeling

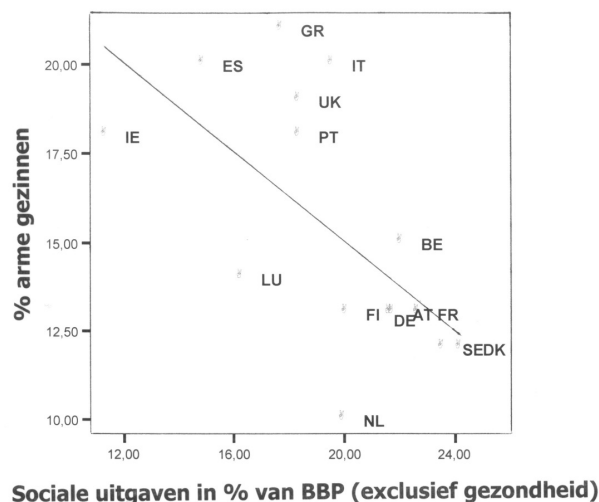
De sociale overheidsuitgaven beogen dus zeker in de corporatistische en Scandinavische welvaartsstaten niet alleen (en zelfs niet in de eerste plaats) een (*verticale*) inkomensverdeling van rijk naar arm: de kinderbijlagen bijvoorbeeld organiseren een *horizontale* verdeling van kinderarme gezinnen naar kinderrijke gezinnen. Vanwege de universaliteit zijn er bovendien ook verscheidene mattheuseffecten werkzaam, waardoor sommige uitgaven veeleer hogere inkomens ten goede komen. Omdat hogere groepen langer leven, vloeit er bijvoorbeeld een relatief groot aandeel van de pensioenen naar sterkere sociale groepen.

Toch is er in de wereld van welvaartsstaten een duidelijk verband tussen het niveau van sociale uitgaven aan de ene kant en de verdeling van inkomens (en de omvang van de armoede) aan de andere kant. Grafiek 1 illustreert dit voor de Europese lidstaten (vóór de uitbreiding): hoe hoger de sociale overheidsuitgaven, hoe kleiner de ongelijkheid (en hoe lager de relatieve armoede); hoe lager de uitgaven, hoe hoger de ongelijkheid (en de relatieve armoede). Het is paradoxaal om vast te stellen dat de relatieve armoede laag is uitgerekend in die welvaartsstaten die armoedebestrijding niet als eerste doel hebben (en omgekeerd). Dit betekent dat er mechanismen werkzaam zijn waardoor 'welvaartsstaten voor de armen, arme welvaartsstaten' worden, terwijl omgekeerd blijkt dat 'welvaartsstaten voor iedereen ook goed zijn voor de armen'.

Natuurlijk is niet alleen de omvang maar ook de wijze waarop de uitgaven worden georganiseerd van groot belang voor de uiteindelijke inkomensverdeling (en armoede). In grafiek 1 is het voorbeeld van Italië pertinent: met een relatief hoog niveau van sociale uitgaven is de ongelijkheid (en armoede) er hoog, wat wijst op een inefficiëntie in de verdeling van de middelen. Ook in België lijken de uitgaven minder efficiënt te worden ingezet dan in sommige andere landen met een vergelijkbaar uitgavenniveau. In het algemeen

echter blijkt een sterk positief verband tussen sociale overheidsuitgaven en de omvang van de inkomens(on)gelijkheid (en financiële armoede). De sociale overheidsuitgaven realiseren met andere woorden een belangrijke inkomenshervreiding ten voordele van lagere inkomens en zijn derhalve belangrijke hefboomen ter bestrijding van de armoede.

Grafiek 1. De relatie tussen sociale uitgaven en financiële armoede in de EU-15.



Bron: Social expenditure: Eursotat ESSPROSS data. IT provisional. Poverty risk: Eurostat SILC data, 2006. PT provisional.

Eigen bewerking op basis van SILC and EUROSTAT (met dank aan Tim Van Rie)

Met deze korte inleiding over het ontstaan en het wezen van de welvaartsstaat heb ik drie inzichten willen scherpstellen die van belang zijn voor mijn verdere beschouwing. *Ten eerste*, welvaartsstaten streven naar ‘welvaart’ en ‘verdeling’. *Ten tweede*, de groei van de overheidsuitgaven in de naoorlogse periode moet begrepen worden als een functioneel antwoord op de industrialisering en de moderniteit. *Ten derde*, de omvang van de sociale overheidsuitgaven is feitelijk sterk bepalend voor het niveau van de inkomensongelijkheid en van de financiële armoede.

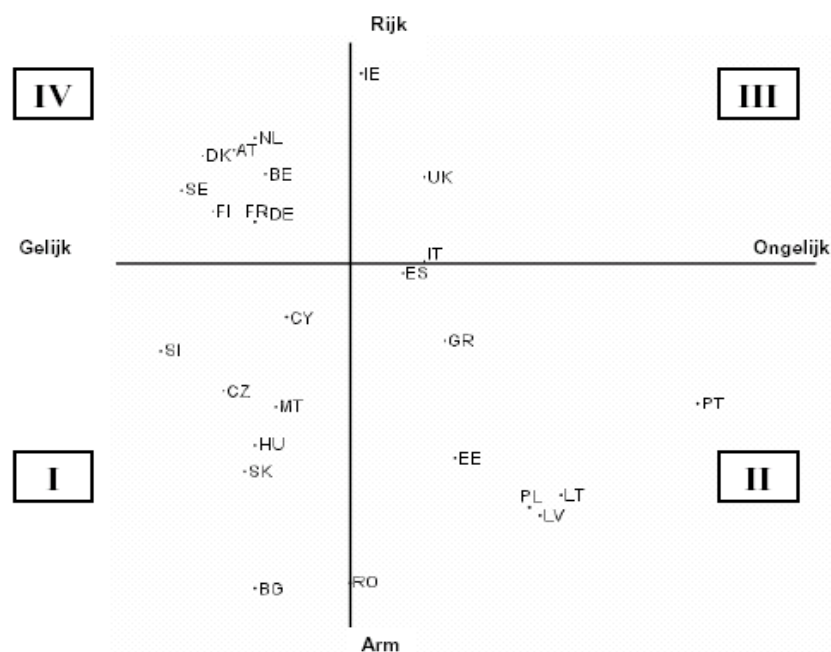
2.4 De Europese kopgroep

Hoe positioneren de Europese lidstaten zich op de twee kerndimensies ‘welvaart en verdeling’? In onderstaande grafiek worden de landen van de Europese Unie uitgezet in functie van de hoogte van hun BBP per hoofd enerzijds en de verdeling van de beschikbare inkomens van de gezinnen anderzijds. De duidelijke clustering van landen kan vanuit bovenstaande drie inzichten begrepen worden.

In groep I, de arme landen met een gelijke welvaartsverdeling, zitten Bulgarije, Cyprus, Hongarije, Malta, Slovakije, Slovenië en Tsjechië. Geen van deze landen behoren (vooralnog) tot de wereld van ontwikkelde welvaartsstaten. Groep II omvat de armere landen met een ongelijke welvaartsverdeling. Deze groep wordt gevormd door Estland, Griekenland,

Letland, Litouwen, Polen, Portugal en Spanje. Van deze groep behoren enkel Portugal, Spanje en Griekenland – zij het recent – tot wat ik in deze lezing versta onder ‘welvaartsstaat’. Tot de groep rijke en inegalitaire landen (groep III) behoren Groot-Brittannië, Italië en Ierland. Binnen de groep van de rijke welvaartsstaten in Europa zijn zij duidelijk minoritair. Negen landen maken immers deel uit van de rijke, egalitaire landen (groep IV): België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk en Zweden. Deze landen combineren een hoge welvaart met een relatief gelijke verdeling ervan. Ze behoren tot de groep van sterk ontwikkelde welvaartsstaten van het sociaaldemocratische en van het corporatistische type met een hoog niveau van sociale overheidsuitgaven. *Mijn verdere beschouwing gaat over deze vierde groep van landen.*

Grafiek 2. Welvaart en verdeling in Europa nu.



Bron: Cantillon, B., Marx, I., Rottiers, S., Van Rie, T. (2007), 'Een vergelijking van België binnen de Europese kopgroep: Postremus Inter Pares', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, jrg. 49, 3, p.659-696.

3. Welvaart, verdeling en armoede doorheen de tijd: een U-curve?

In de meest recente wetenschappelijke publicaties groeit de gedachte dat de verdelingsfunctie van welvaartsstaten sinds de Tweede Wereldoorlog een U-vormig patroon heeft gekend: een vrijwel universele afname van de inkomensongelijkheden en van de financiële armoede in de jaren 1950 en 1960 gevolgd door een stabilisatie en zelfs in vele van de rijke welvaartsstaten een langzame toename daarna.

3.1 Wat weten we over de evolutie van de inkomens- en welvaartsongelijkheid?

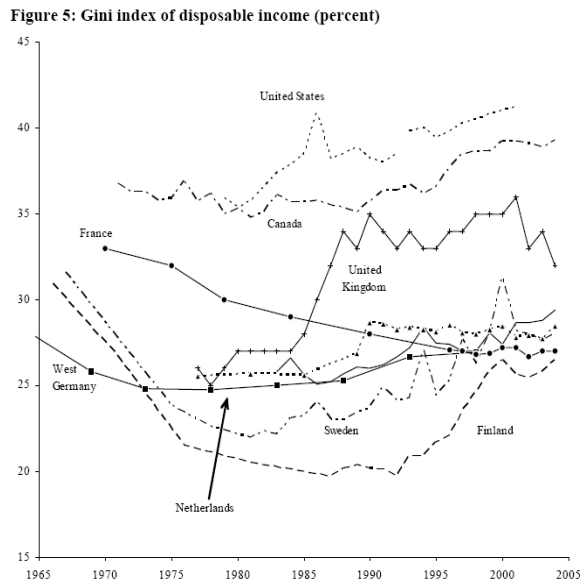
De egalisatie van de inkomensverdeling in de jaren 1950 en 1960 wordt nu algemeen aanvaard, al is het empirisch niet sluitend gedocumenteerd wegens een gebrek aan internationaal vergelijkbare datareeksen. De aanname steunt op een gestileerde lezing van verschillende soorten van datasets voor een (beperkt) aantal welvaartsstaten. Hoewel een deel van de sociale overheidsuitgaven veeleer toevloeit naar hogere inkomensgroepen en dus niet bijdraagt tot een afname van de inkomensverschillen en de armoede gaat men er algemeen vanuit dat de stijging van de overheidsuitgaven en van de belastingen (door de sociale herverdeling) in de naoorlogse periode de afname van de inkomensongelijkheden en van de (relatieve) armoede hebben bewerkstelligd.

In de jaren 1970 lijkt er zich een stabilisering voor te doen in de egaliserende trend, ondanks een verdere en sterke toename van de sociale uitgaven. In België houdt de stabiliteit aan tot ver in de jaren 1980. Het is aangetoond dat de sociale zekerheid in deze periode van economische crisis en stijgende werkloosheid een sterke buffer is geweest tegen de negatieve gevolgen van de crisis.

Vanaf de tweede helft van de jaren 1980 echter lijken vele welvaartsstaten te evolueren in de richting van een grotere ongelijkheid. De stijging van de ongelijkheden deed zich eerst voor in de Verenigde Staten (vanaf de jaren 1970) gevolgd door het Verenigd Koninkrijk. Deze stijging wordt in de literatuur meestal toegeschreven aan de reële daling van de laagste lonen in combinatie met zwakke welvaartsstaatinstituties aldaar weinig gereguleerde arbeidsmarkt en lage sociale uitkeringen). Meer recent wijzen verschillende bronnen echter ook op een toename van de ongelijkheden, in de meer egalitaire en sterkere welvaartsstaten in Scandinavië en op het Europese continent. Het recente rapport van de OECD, *Growing unequal* (2008), besluit op basis van empirisch materiaal betreffende de evolutie van de inkomensverdeling en de financiële armoede: ‘... that there has been an increase in income inequality that has gone on since at least the mid-1980s and probably since the mid-1970s. The widening has affected most (but not all) countries ...’ (OECD, p. 17). Het rapport vermeldt volgende factoren als verklaring: de toename van de loonongelijkheid; de groei in het inkomen uit vermogen en de vermindering van het herverdelend vermogen van de sociale uitkeringen en van de belastingen.

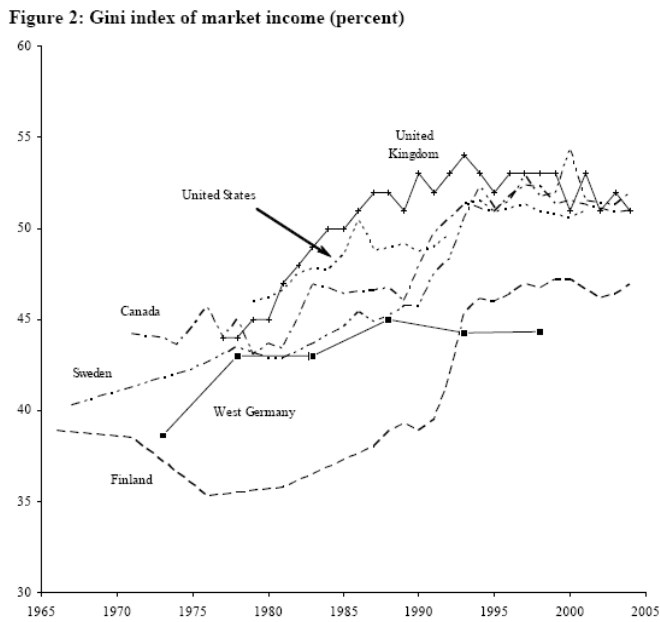
De data waarop de OECD-studie voortbouwt, zijn afkomstig uit diverse bronnen en dus moeilijk vergelijkbaar. De conclusies moeten dus met de nodige voorzichtigheid gelezen worden. Sommige andere studies lijken wel in dezelfde zin te wijzen. In de drie volgende grafieken, die ik ontleen aan een eerdere, zeer diepgaande en nauwkeurige studie van Brandolini en Smeeding (2007), worden de conclusies van de OECD bevestigd, zij het voor een beperkter aantal landen. Hoewel het verloop van de ongelijkheidsmaatstaf van Gini sterk verschilt van land tot land lijkt er zich (met de uitzondering van Frankrijk en het VK) sedert de tweede helft van de jaren 1980 een min of meer uitgesproken stijging voor te doen van de ongelijkheid. Dit komt op rekening van groeiende loonongelijkheden (al van in het begin van de jaren 1970) (zie grafiek 2) en van een verminderd herverdelingsvermogen van de belastingen en van de sociale transfers vanaf het begin van de jaren 1990 (grafiek 3).

Grafiek 3. Welvaart en verdeling doorheen de tijd: gini van het beschikbaar inkomen.



Bron: Brandolini, A. & T. Smeeding (2007), *Inequality Patterns in Western-Type Democracies: Cross-Country Differences and Time Changes*, p. 30.

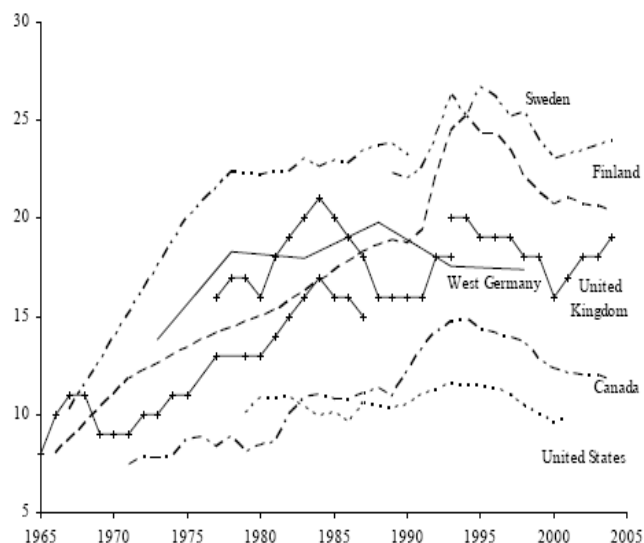
Grafiek 4. Welvaart en verdeling doorheen de tijd: gini van het marktinkomen.



Bron: Brandolini, A. & T. Smeeding (2007), *Inequality Patterns in Western-Type Democracies: Cross-Country Differences and Time Changes*, p. 26.

Grafiek 5. Welvaart en verdeling doorheen de tijd: absoluut verschil tussen gini van de marktinkomens en gini van het beschikbaar inkomen (herverdelend effect van belastingen en sociale overdrachten).

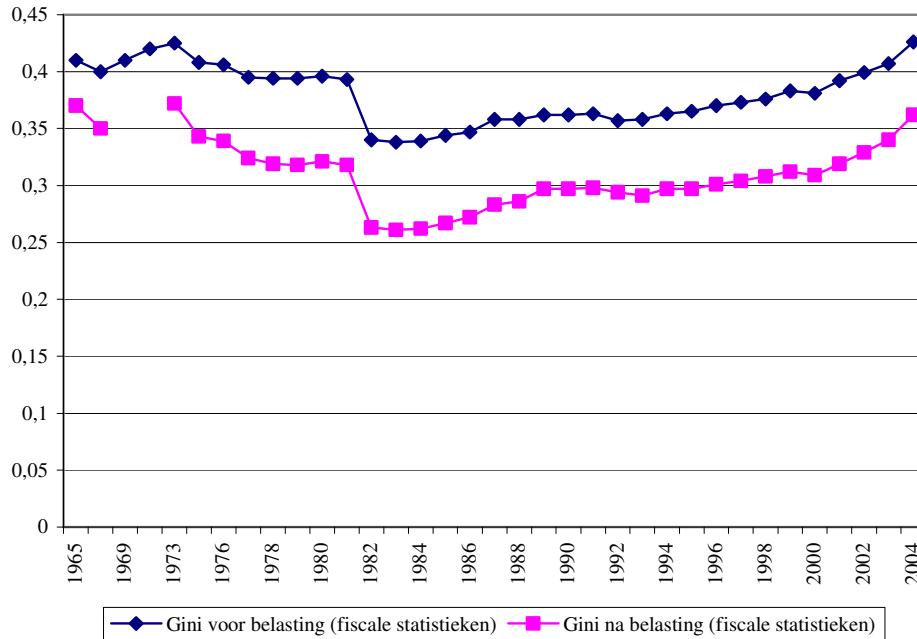
Figure 7. Equalizing effect of taxes and transfers: absolute difference between the Gini index of market income and the Gini index of disposable income (percent)



Bron: Brandolini, A. & T. Smeeding (2007), *Inequality Patterns in Western-Type Democracies: Cross-Country Differences and Time Changes*, p. 32.

Wat weten we over de inkomensverdeling in België? De fiscale statistieken lijken ook voor België te wijzen op een U-vormig verloop van de inkomensongelijkheid. Maar ook deze data dienen met grote voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd: fiscale statistieken zijn vertekend, niet alleen door onderrapportering van hoge en lage inkomens, maar ook door veranderingen in de fiscale wetgeving. De voorbije jaren werd ook een significante toename opgetekend van het aandeel aangiften met zeer lage inkomens. Dit kan mogelijk de groei van de opgetekende ongelijkheid verklaren.

Grafiek 6. Welvaart en verdeling doorheen de tijd: België.



Bron: Fiscale statistieken. (met dank aan Tim Van Rie).

Over de recente evolutie van inkomens en -welvaartsverdeling in België blijven we dus in het ongewisse. Er zijn echter een aantal bijkomende partiële aanwijzingen voor een toenemende ongelijkheid ook bij ons. *Ten eerste* is er een duidelijk groeiende kloof tussen arbeidsinkomens enerzijds en de sociale uitkeringen anderzijds. Dit is goed gedocumenteerd. Ondanks enkele inhaalbewegingen in de voorbije jaren is er (vergeleken met de lonen) in de jaren 1980 en 1990 sprake geweest van een uitgesproken erosie van de welvaarts capaciteit van alle sociale uitkeringen (werkloosheid, ziekte- en invaliditeit, pensioenen, bijstand en kinderbijlagen). *Ten tweede* wordt deze vaststelling nog versterkt door de sterke toename van het aandeel van 'de inkomens in natura' in de arbeidsvergoeding zoals bedrijfswagens, gsm's en dergelijke (tegenover een stijging van het beschikbaar inkomen met 159% in de periode 1978-2005 stond volgens de budgetenquêtes een stijging van de inkomens uit natura met 772%). Het is bekend dat deze inkomens hoger zijn voor de hogere beroepsgroepen dan voor de lagere. *Ten derde* was er een sterke stijging van het inkomen uit vermogen (met 237% tussen 1979 en 2005 tegen 134% voor de inkomens uit arbeid en 160% voor de inkomens uit sociale zekerheid). Ook deze inkomens zijn sterk geconcentreerd in de hogere inkomensgroepen. *Ten vierde* wijst recent simulatieonderzoek erop dat het beleid inzake fiscaliteit en sociale zekerheid in de tweede helft van de jaren 1990 wellicht een denivellerend effect heeft gehad.

Deze aanwijzingen laten vermoeden dat er ook in België sprake is geweest van een toename van de ongelijkheden. Zeker is dat niet: de empirie daarover is immers niet afdoend. De net beschreven ontwikkelingen hebben bovendien betrekking op individuele inkomens. Compositionele veranderingen zouden de denivellerende tendensen op het vlak van individuele inkomens kunnen opheffen (zoals dat gebeurde in de jaren 1970 en 1980, toen de

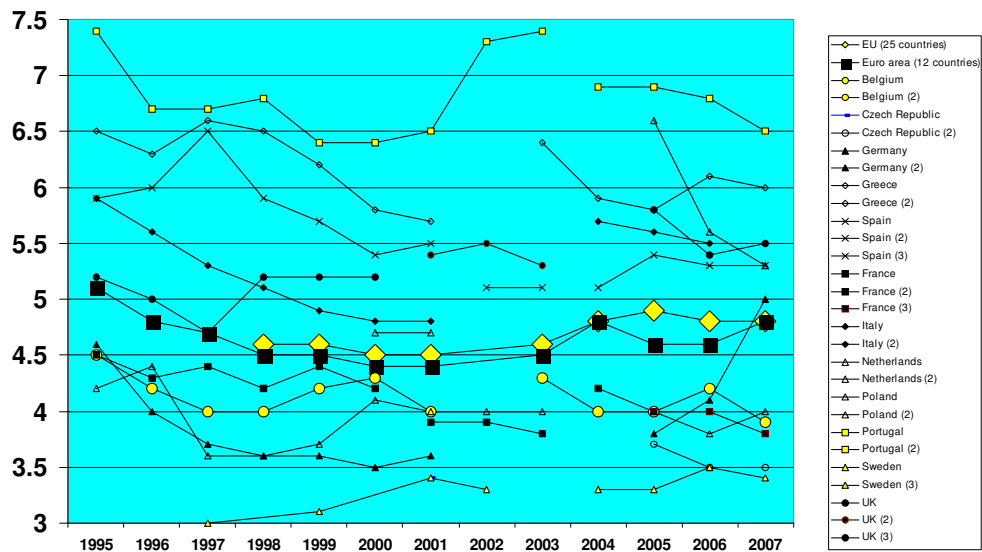
negatieve gevolgen van de werkloosheid werden gecompenseerd door sociale zekerheid en tweeverdienerschap). Over twee zaken bestaat wel zekerheid: *ten eerste*, de inkomens- en welvaartsongelijkheid zijn in de jongste decennia zeker niet structureel verminderd en, *ten tweede*, sinds de tweede helft van de jaren 1980 is de kloof gegroeid tussen diegenen die helemaal of hoofdzakelijk afhankelijk zijn van de sociale zekerheid en diegenen met arbeid- en/of vermogeninkomens.

Deze vaststelling geldt niet alleen voor België; ook in de andere welvaartsstaten was er een afglijden van de “bodem van de welvaartsstaat” (zie tabel 3). In een studie van 2003 toonde het Centrum voor Sociaal Beleid aan dat er, vergeleken met de evolutie van de gemiddelde lonen, in de meeste rijke welvaartsstaten een erosie is geweest van de minima voor uitkeringstrekkers op actieve leeftijd (waarvan de hoogte overigens sterk verschilt van land tot land). De minima voor werkenden (minimumlonen) bleken wel gelijke tred te houden met de evolutie van de gemiddelde lonen. De bijstand en de werkloosheids- en ziekte-uitkeringen liepen daarentegen een aanzienlijke achterstand op. Wat zich in België heeft voorgedaan, lijkt dus een vrij universele ontwikkeling te zijn die zich in zowat alle rijke, egalitaire welvaartsstaten in Europa heeft doorgezet in de loop van de voorbije twee decennia. Dit wijst in dezelfde richting als de eerder vermelde conclusies van de OECD en van de studie van Brandolini en Smeeding: het herverdelend vermogen van de sociale bescherming lijkt afgenomen. Hoe kan dit verklaard worden?

3.2 *En over de financiële armoede?*

Hoe is de armoede in rijke welvaartsstaten en in België geëvolueerd? Ook hier laat het beschikbare materiaal ons niet toe om eenduidige uitspraken te doen. De diverse inkomensenquêtes die sinds 1976 in België en in Europa worden georganiseerd, zijn bijvoorbeeld onderling niet vergelijkbaar: ze onthullen enkel de evoluties binnen relatief korte tijdsvakken. Ze suggereren een lichte toename in de jaren 1990 na een periode van grote stabiliteit in de jaren 1970 en 1980. De trend na 1997 is echter onzeker (de bronnen zijn onvergelijkbaar en spreken elkaar tegen).

Als we even abstractie maken van de grote problemen bij de vergelijkbaarheid van de tijdreeksen en vanuit een helikopterperspectief naar de ruimere evoluties in Europa kijken dan krijgen we volgend beeld:



Bron: Atkinson (2009), *Recent evolution of economic inequalities in Europe*, Presentation for the Equasoc Policy Conference, february 2009, p.6.

In het algemeen (en ook voor België) is er een zacht dalende trend in de jaren 1990 (volgens de ECHP-panel data), gevolgd door een (globale) stabiliteit (volgens SILC) vanaf het begin van deze eeuw. Volgens het OESO-rapport 'Growing Unequal' zijn er grote verschillen: in sommige landen (waaronder België en Frankrijk) zou de armoede een zekere daling hebben gekend in de 1980 en 1990 jaren terwijl in andere landen (waaronder Nederland en Finland) de armoede een stijgende trend zou gekend hebben. Nadien echter, vanaf de tweede helft van de 90'er jaren, lijkt de financiële armoede nergens nog significant af te nemen. In het beste geval is er sprake van stabiliteit. In vele landen gaat onder deze algemene trend een (soms belangrijke) toename schuil van de armoede bij kinderen en bij gezinnen op actieve leeftijd.

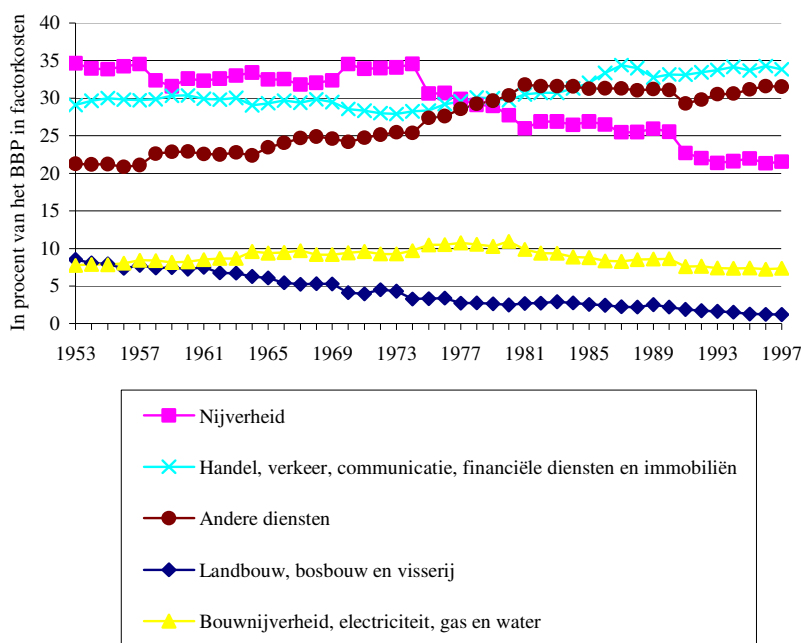
4. 30 jaar crisis en heroriëntering: op weg naar de 'investeringsstaat'

Vanaf de jaren 1970 kwamen de welvaartsstaten in woelige waters terecht. Net op het ogenblik dat zij een grote mate van maturiteit bereikt hebben, begint een periode van grote maatschappelijke omwentelingen. Als gevolg van grote structurele veranderingen in de economische productiewijze, van de individualisering en de emancipatie van de vrouw en van demografische veranderingen raakt het evenwicht tussen gezin, markt en overheid verstoord. De groei vertraagt, de werkloosheid stijgt en de naoorlogse instituties van de welvaartsstaat lijken niet opgewassen tegen nieuwe sociale risico's als laaggeschooldheid, echtscheiding, combinatie arbeid en gezin. De welvaartsstaat die ontworpen werd om het hoofd te bieden aan 'oude' sociale risico's (ziekte, werkloosheid en ouderdom) moet op zoek naar afdoende antwoorden op de nieuwe sociale risico's waarmee ze geconfronteerd wordt.

4.1 De economische en sociale veranderingen sedert de jaren 1970

De zogenaamde *postindustriële* of *postfordistische transitie* leidt tot vaak pijnlijke verschuivingen op de arbeidsmarkt, van industrie naar diensten en van laaggeschoolde naar kennisintensieve jobs. De vraag naar laaggeschoolde arbeid is in alle OESO-landen sterk afgenomen, ook in landen die een sterke tewerkstellingsgroei hebben gekend. Er komen nu vooral hoger gekwalificeerde jobs bij in dienstverlenende functies. Een eenvoudige lezing van de nationale rekeningen in onderstaande grafiek illustreert treffend de omvang van de omslag in de economische productiewijze: het aandeel van de industriële productie staat in de jaren 1950 en 1960 redelijk constant voor 30% à 35% van de nationale rijkdom. Vanaf het begin van jaren 1970 wordt een abrupte daling ingezet: het aandeel van de industrie bedraagt nu nog zo'n 20% van het BBP. Omgekeerd stijgt over de ganse naoorlogse periode en met een versnelde beweging sinds 1970 het aandeel van de diensten, van zo'n 50% in de jaren 1950 tot ruim 65% nu.

Grafiek 7. Evolutie van de Bruto Toegevoegde Waarde over de activiteitssectoren, België, 1953-1997.



Bron: NIS, *Statistisch Tijdschrift*, 1970, nr. 8-9, 1980, nr. 10; *Statistische Studiën*, 1991, nr. 93.

Door de de-industrialisatie neemt tussen 1970 en nu het aantal werkenden in de secundaire sector met een goede 500.000 eenheden af, terwijl de tewerkstelling in de dienstensector met meer dan 1 miljoen groeit. Deze ontwikkeling is er vanzelfsprekend één geweest van 'winnaars' en 'verliezers': de winnaars zijn hooggeschoolden, fysisch en psychisch sterkeren en vrouwen; de verliezers zijn laaggeschoolden. Een belangrijke groep van laaggeschoolden is economisch overbodig geworden, met een toenemende afhankelijkheid van (en kost voor)

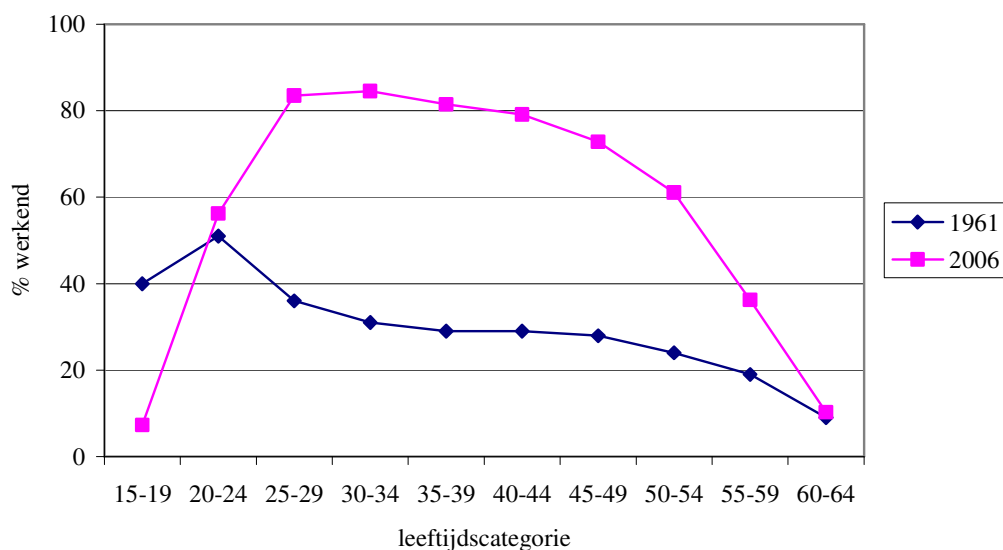
de sociale zekerheid. Rosanvallon (1999) heeft dit 'la nouvelle question sociale' genoemd. In de mate dat laaggeschoolden niet langer aansluiting vinden met de dominante cultuur van de samenleving (bepaald door de middenklasse) gaat deze economische uitsluiting ook gepaard met een vergaande uitsluiting op sociaal, cultureel en zelfs politiek gebied. Het is tegen deze achtergrond dat we moeten begrijpen waarom het maatschappelijk discours in de loop van de voorbije dertig jaar sterk veranderd is: het emancipatiestreven van 1968 maakt stilaan plaats voor de bekommernis voor meer sociale inclusie, 'activering' en sociale cohesie.

Van minstens even groot belang zijn de veranderingen in de sociodemografische structuur van de bevolking, als gevolg van de *individualisering en de emancipatie van de vrouw*. Deze grote sociodemografische veranderingen ontluiken in de tweede helft van de jaren 1960 en komen op kruissnelheid vanaf het begin van jaren 1970, samen dus met de grote economische omwenteling. De gevolgen voor de werking van de welvaartsstaat reiken dan ook zeer ver. *Ten eerste* groeide door de emancipatie van de vrouw de beroepsbevolking sterk aan: dit vertaalde zich onvermijdelijk in grote onevenwichten op een arbeidsmarkt in volle transitie. Hierdoor kwamen de sociaaleconomisch zwakkeren (mannen en vrouwen) in de verdrukking van de sterkeren en werd het effect van de kenniseconomie versterkt. *Ten tweede* kreeg de zorgarbeid die vroeger onbetaald door vrouwen werd verricht, een hoge én directe prijs. Voor zover deze arbeid niet (voldoende) werd vermarkt en/of gesocialiseerd, verdween ze in het zwarte circuit, in het oneigenlijk gebruik van sociale uitkeringen en in de dubbele - soms te belastende - dagtaak van tweeverdieners. *Ten derde* ontstonden 'nieuwe sociale risico's' waarop de traditionele welvaartsstaat geen antwoord had: de echtscheiding, de combinatie arbeid en gezin en - in een samenleving waarin het tweekostwinnerschap de norm werd - het moeten rondkomen met een inkomen.

In de jaren 1950 en 1960 bleef het aantal huwelijken en echtscheidingen redelijk stabiel (in België op 7 huwelijken per 1000 inwoners en 6 echtscheidingen per 10.000 inwoners). Vanaf het begin van de jaren 1970 zien we overal een sterke daling van de huwelijksbereidheid en een spectaculaire stijging van het aantal echtscheidingen. In 2003 waren er in België nog maar 4 huwelijken per 1000 inwoners, terwijl het aantal echtscheidingen nu op 30 voor 10.000 inwoners staat. Na 1970 neemt het aantal particuliere huishoudens dan ook sterk toe, met ruim 25%. Het aandeel van de alleenstaanden stijgt spectaculair van 19% in 1970 (17% in 1960) naar 28% in 1991 en 33% in 2004, het aandeel eenoudergezinnen steeg van 5% in 1970 naar ruim 13% nu.

Gelijktijdig zien we een sterke toename van het aandeel vrouwen in de beroepsbevolking. Dit aandeel stond in de jaren 1950 en 1960 min of meer onveranderd op ongeveer 30%. Vanaf 1970 begint dit verhoudingscijfer aanhoudend te klimmen, naar 40% in 1985 tot ruim 44% nu. De leeftijds specifieke werkzaamheidscurve van vrouwen onderging na 1970 een ware metamorfose, van een langzaam aflopende curve op laag niveau tot ver in de jaren 1960 naar de typische mannelijke omgekeerde V-curve nu (zie grafiek 7).

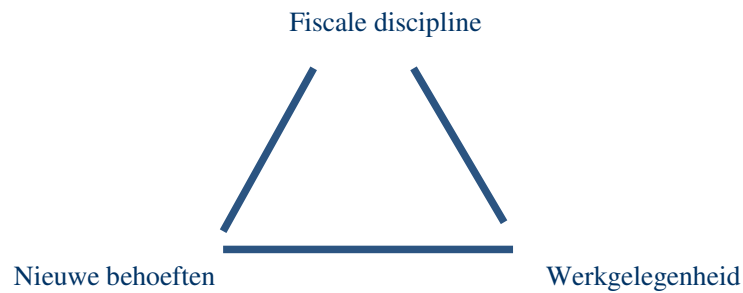
Grafiek 8. De leeftijds specifieke activiteitscurve van vrouwen.



4.2 De heroriëntatie van het beleid

Welvaartsstaten komen door de omvang en de gelijktijdigheid van deze economische, sociale en demografische ontwikkelingen voor een moeilijke evenwichtsoverdracht te staan. Tegenover de budgettaire beperkingen opgelegd door een vertraagde economische groei (en het reeds hoge beslag van de sociale overheidsuitgaven) staan *ten eerste* de 'nieuwe sociale risico's' van laaggeschooldheid, echtscheiding en combinatie arbeid en gezin, en - *ten tweede* - een sterke groei van het gebruik van sociale uitkeringen, in de werkloosheid, in de arbeidsongeschiktheid en/of in de (vervroegde) pensioenen. Uitgedrukt in percentage van het BBP stijgen de kosten in tien jaar tijd met soms meer dan tien procentpunten. Dit noopt de ontwikkelde welvaartsstaten om vanaf de tweede helft van de jaren 1980 op zoek te gaan naar wegen om te investeren in werkgelegenheid, in onderwijs en vorming en in nieuwe sociale behoeften en dit binnen een strak budgettair kader (fiscale discipline). Vooral voor welvaartsstaten zoals de onze, die (te) lang gewacht hebben om hervormingen door te voeren en daardoor geconfronteerd werden (worden) met zeer hoge sociale afhankelijkheidsgraden, was (is) deze beleidsuitdaging zeer groot.

Schema 1. De beleidsuitdaging.



Globaal genomen zijn de ingrediënten van het beleid die de meeste welvaartsstaten ontwikkelen om de drie doelstellingen uit het voorgaande schema na te streven de volgende:

1. *focus op werk*: (het aantrekkelijk maken van werk door de strijd tegen de werkloosheidvallen, activering van uitkeringstrekkers en subsidiëring van laagproductieve arbeid zoals in België via de dienstencheques, flexibilisering van de arbeidsmarkt);
2. *kostenbesparingen* (door middel van privatisering en meer selectiviteit in de toekenningsvoorwaarden van sociale uitkeringen);
3. *nieuwe sociale risico's* (loopbaanonderbrekingsuitkeringen, levensloopregelingen, kinderopvang, alimentatiefondsen, ouderenzorg, e.d.);
4. *investeren in talenten* door middel van hervormingen in het onderwijssysteem: de aandacht verschuift in deze periode van een focus op gelijkheid van uitkomsten naar een meer expliciet streven naar gelijkheid van kansen.

4.3 *Beleids hervormingen in België en Vlaanderen*

Voor België/Vlaanderen kunnen volgende beleidsveranderingen illustratief in herinnering worden gebracht. Ze markeren op vele vlakken een langzame, maar paradigmatische shift met het verleden: de instrumenten van de welvaartsstaat veranderen wezenlijk van karakter. De welvaartsstaat evolueert van louter beschermen naar 'investeren' (Giddens' 'Social investment state').

In de sociale zekerheid werd de bescherming in verscheidene takken uitgebreid, om de mazen - voor zover mogelijk in een professioneel stelsel - te dichtten. Het typisch corporatistisch design van de Bismarckiaanse sociale zekerheid maakt - in de feiten - plaats voor een meer universele sociale zekerheid. In de gezondheidszorgen is een feitelijke veralgemening van de bescherming (quasi) gerealiseerd, nu ook de zelfstandigen verzekerd zijn voor de kleine risico's. Het recht op de kinderbijlagen werd sterk uitgebreid en door het minimumjaarrecht werd het minimumpensioen verruimd tot werkne(em)(st)ers met onvolledige loopbanen.

Deze 'universalisering' van de bescherming ging gepaard met een grotere selectiviteit ten voordele van de meest kwetsbaren: in de gezondheidszorgen door de maximumfactuur en het

OMNIO-statuu; in de kinderbijslagen door supplementen voor langdurige uitkeringstrekkers en eenoudergezinnen; in de pensioenen door opeenvolgende verhogingen van de oudste minimumpensioenen en elders door de versterking van de gezinsmodalisering van de vervangingsinkomens. Omgekeerd daalden de ‘gewone’ uitkeringen, zowel op het vlak van inkomensvervanging als op dat van de kostendekking. In de pensioenen en in de gezondheidszorgen heeft deze neerwaartse druk aanleiding gegeven tot de ontwikkeling van semiprivate ‘tweede’ en private ‘derde’ pijlers: volgens het Nationaal Strategisch Pensioenrapport van 2005 heeft ongeveer 48% van de actieve werknemers een aanvullend pensioen, terwijl volgens de Gezondheidsenquête de dekkinggraad van de hospitalisatieverzekering nu ongeveer 60% bedraagt.

De ‘nieuwe sociale risico’s’ werden gradueel in het systeem geïntroduceerd, onder meer door de invoering van de loopbaanonderbreking en, nadien, het tijdskrediet; door de feitelijke uitbreiding van de gelijkgestelde perioden in de pensioenopbouw; door de gunstige behandeling van deeltijdse arbeid in de onderscheiden takken van de sociale zekerheid. De nieuwe behoeften aan zorg voor afhankelijke ouderen werden, in Vlaanderen, ondervangen door een nieuwe ‘zorgverzekering’ en federaal door de substantiële verhogingen van de tegemoetkomingen voor hulp aan bejaarden. Voor alleenstaande moeders werd voorzien in een hoger bestaansminimum, een alimentatiefonds en verhoogde kinderbijslagen. Om de zorgarbeid (inzonderheid hulp in het huishouden) uit het zwarte circuit te halen, werd het systeem van dienstencheques ontwikkeld, wat ook moet beschouwd worden als een maatregel om laaggeschoolden aan een baan te helpen (zie hieronder). Er was ook sprake van de uitbouw van kinderopvang, in de private en de publieke sfeer.

Uitkeringstrekkers werden ‘geactiveerd’, deels door de uitkeringen om te zetten in arbeidssubsidies (PWA, dienstenbanen, plusplannen e.d.) en door arbeidssubsidies toe te kennen (de werkbonus), deels door steeds meer werklozen en leefloontrekkers beroepsopleidingen en trajectbegeleidingen aan te bieden, deels door meer controles op de arbeidsbereidheid gevolgd door meer sanctioneringen. De belangrijkste afhankelijkheidsvallen werden weggewerkt door lastenverlagingen op lage(re) lonen en door het afremmen van de groei van de sociale uitkeringen (zie verder). Onder meer om de leeftijd waarop de arbeidsmarkt wordt verlaten te verhogen werd de pensioenleeftijd voor vrouwen met vijf jaar verhoogd en de loopbaanvoorwaarde om vervroegd met pensioen te kunnen gaan op 35 jaar gebracht. De brugpensioenleeftijd werd verhoogd, terwijl verschillende formules het daglicht zagen om deeltijdse in plaats van voltijdse uittrede aan te moedigen.

Aan de bijdragezijde werden de lonen gedeplafonneerd en, later, de lasten op (vooral) lage lonen gradueel maar substantieel verminderd. Daarmee zijn de in oorsprong volledig proportionele heffingen deels progressief geworden. Door de lastenverlagingen ligt de impliciete bijdragevoet nu meer dan 10% lager dan de nominale bijdragevoeten. Deze lastenverlaging werd feitelijk (niet-structureel) gecompenseerd door een stijgend aandeel van de heffingen op consumptie als financieringsbron van de sociale zekerheid.

Op fiscaal vlak is de hervorming op het einde van de vorige eeuw belangrijk om te vermelden: de individuele belastingheffing wordt veralgemeend tot de vervangingsinkomens; er worden belastingvoordelen ingesteld op het arbeidsinkomen, de hoogste marginale tarieven

worden afgeschaft, de belastbare minima worden verhoogd. Globaal vermindert hierdoor het hervedelend vermogen van de personenbelasting.

Het onderwijsbeleid in Vlaanderen wordt sedert de tweede helft van de jaren 1990 sterk bepaald door het streven naar 'gelijke onderwijskansen'. Het Gelijke Onderwijskansen Decreet (GOK) in de vorige legislatuur wordt doorgetrokken en versterkt middels een differentiële financiering van scholen in functie van de sociale samenstelling van de studentenpopulatie. In het Hoger Onderwijs worden fondsen opgericht om acties ter bevordering van de in- en doorstroom van jongeren uit sociaal zwakkere milieus aan te moedigen.

Dit zijn de grote lijnen van de Belgische/Vlaamse 'route'. Tussen landen zijn er natuurlijk zeer grote verschillen, zowel op het vlak van de timing en de omvang van de beleidsontwikkelingen als op de inhoud ervan. In de sociaaldemocratische welvaartsstaten bestond al voor de jaren 1970 een uitgebreide publieke dienstverlening aan de gezinnen: de adaptatie naar een dienstverlenend en arbeidsverschaffend model verloopt er sneller, de werkzaamheidsgraden bij laaggeschoolden bereiken er een 'modelwaarde', terwijl de sociale overheidsuitgaven stabiliseren en in Finland zelfs een significante neerwaartse beweging kennen. Deze welvaartsstaten gelden ook als voorbeeld voor het gezins- en genderbeleid.

In de liberale welvaartsstaten met weinig gereguleerde arbeidsmarkten en zwakkere sociale bescherming wordt al vanaf de jaren 1980 een zeer substantiële jobgroei gerealiseerd. De arbeidsplaatsen in de industrie nemen er minder snel af dan op het Europese continent, terwijl er een sterke uitbreiding is van arbeidsplaatsen in de dienstverlenende sectoren, onder meer in de huishoudelijke sfeer.

In de welvaartsstaten behorend tot het zogenaamde Rijnlandmodel verloopt de overgang moeizamer, onder meer vanwege de hoge arbeidskosten en de strakke regulering van de arbeidsmarkt. In een eerste periode wordt ervoor gekozen om het traditioneel sterke instrument van de sociale verzekering in te zetten als buffer: de uitgaven van werkloosheid en vervroegde pensionering stijgen sterk. In een tweede fase verloopt de aanpassing volgens een combinatie van het Scandinavische en het Angelsaksische model: de dienstverlening wordt verder ontwikkeld, deels in de publieke sector, deels privaat (veelal met overheidssubsidies); uitkeringstrekkers worden geactiveerd; de loonkosten verminderd en de arbeidsmarkt (enigszins) 'geflexibiliseerd'.

Hoewel de onderscheiden welvaartsstaten dus ongetwijfeld verschillende 'routes' hebben gevolgd om zich aan te passen aan de veranderende economische en sociale omstandigheden, convergeren ze wel op bovenvermelde beleidsingrediënten. Overal geldt dezelfde focus: op werk, op nieuwe sociale risico's en op budgettaire discipline.

4.4 De resultaten op het vlak van arbeid, overheidsuitgaven en nieuwe sociale risico's

Globaal en afgemeten aan deze drie doelstellingen kan het resultaat van het beleid in de welvaartsstaten van Europa als redelijk succesvol worden bestempeld. *Ten eerste* was er – in België dat op dit vlak zeker niet voorop loopt – een significante groei van de tewerkstelling. Grafiek 9 toont de evolutie van het totaal aantal uren gepresteerde arbeid en van het aantal mensen aan het werk: beiden vertonen een zeer duidelijke stijgende trend vanaf het begin van de jaren 1980.

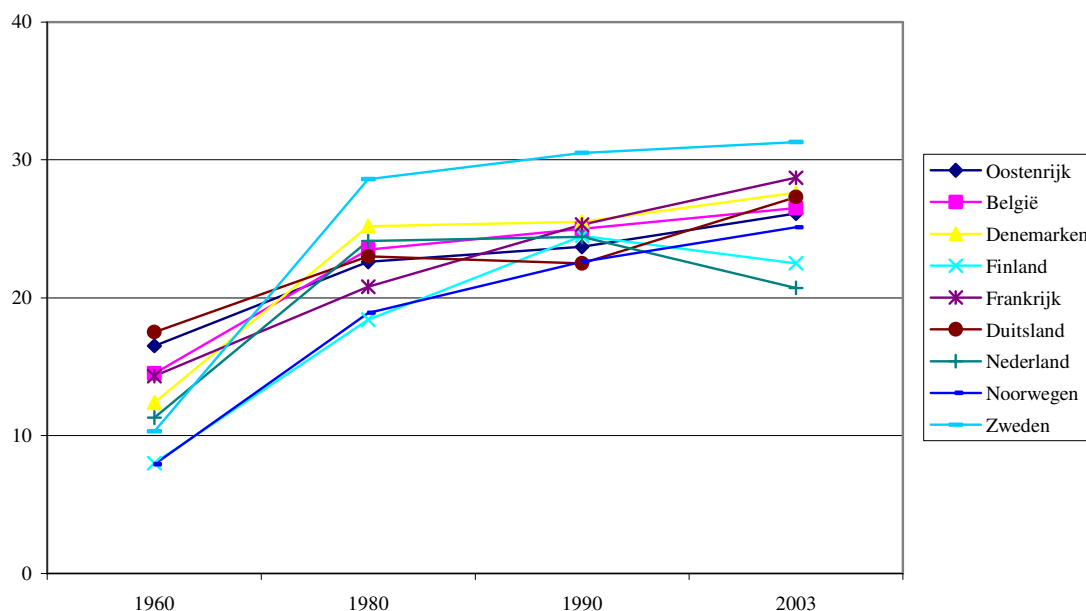
Grafiek 9. Aantal werkenden en aantal gewerkte uren (België).



Bron: Total Economy Database, The Conference Board & Groningen Growth and Development Centre, January 2008, <http://www.conference-board.org/economics/>

Na een periode van sterke stijging van de overheidsuitgaven in de jaren 1960 en 1970 zien we - *ten tweede* - een stabilisering van de groei van de sociale overheidsuitgaven. Bemerkt wel dat er geen sprake is van een volledige stabilisering, laat staan een vermindering van het uitgavenniveau: uitgedrukt in % van het BBP blijven de uitgaven in de meeste landen stijgen, zij het aan een veel minder snel tempo dan voordien. Enkel Finland en Nederland vormen hierop een uitzondering.

Grafiek 10. Sociale uitgaven in % BBP.



BRONNEN:

1950-1989-1960: M.G. Schmidt (1997), Acta Politica, summer.

1980-2001: OECD (2007), Social expenditure database: data 1980-2003.

(met dank aan Tim Van Rie)

Wat de ‘nieuwe sociale risico’s’ betreft zien we - *ten derde* - overall innovatieve ontwikkelingen. Op het federale niveau in België bijvoorbeeld is het aandeel van de uitgaven voor loopbaanonderbreking, tijdskrediet, dienstencheques en ouderschapsverlof gestegen van 2,3% van de socialezekerheidsuitgaven in 2001 tot meer dan 6% in 2009. De Vlaamse uitgaven voor kinderopvang bedragen vandaag zo’n 6% van de totale onderwijsbegroting. De inspanningen (die hier niet exhaustief benoemd werden, denk bijvoorbeeld aan de Vlaamse zorgverzekering) om tegemoet te komen aan nieuwe sociale risico’s zijn derhalve belangrijk.

Tabel 2. Aandeel van uitgaven voor loopbaanonderbreking, tijdskrediet, dienstencheques en moederschap in het geheel van de sociale zekerheid, België, 2001-2009 (in duizend euro).

	2001	2005	2009
Loopbaanonderbreking + tijdskrediet	275.000	556.400	709.800
Dienstencheques	-	239.000	879.500
Moederschap	324.500	422.900	511.830
Totaal	599.500	1.218.300	2.201.230
In % van uitgaven voor prestaties globaal beheer werknemers (excl. geneeskundige verzorging)	2,3	4,0	6,2

Bron: FOD Sociale Zekerheid, Vademecum van de financiële en statistische gegevens over de sociale bescherming in België (2009). (met dank aan Hendrik Larmuseau)

5. Armoede en de paradox van de investeringsstaat

Vele indicatoren wijzen dus - ook in België en zeker in Vlaanderen - op een positieve trend in de parameters die een invloed hebben op relatieve inkomensarmoede en ongelijkheid: de tewerkstellingsgraad is (in België) gestegen van 56% (1995) tot 62% (2007); in voltijdse equivalenten van 50% (1985) tot 56% (2006); het aandeel 'workless households' bleef nogal stabiel (ongeveer 13% sinds het begin van de jaren 1990). De tewerkstelling van laaggeschoolden steeg van 59% tot 63%. De economische groei was positief en de inflatie laag. De demografische afhankelijkheidsgraad was nog redelijk gunstig (babyboomgeneratie nog steeds op actieve leeftijd, stijgend aantal 'gezonde' levensjaren). De sociale uitgaven stegen van 19% in 1970 over 27% in het begin van de jaren 1990 tot 28% nu. De omvang van de (sociale) herverdeling bleef de jongste decennia hoog en vertoonde in het begin van deze eeuw zelfs de neiging om licht toe te nemen. Bovendien was er overal in het rijke westen - in mindere of meerdere mate en weliswaar met soms grote tempoverschillen - sprake van een verdieping van het sociale beleid: van louter passieve inkomensbescherming naar 'verheffen', 'verbinden' en 'activering' (in de terminologie van de Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid). De overheersende gedachte vandaag is dat de welvaartsstaat meer moet doen dan louter inkomensbescherming: de nadruk ligt meer op preventie van risico's en op herstel van schade door middel van activering, scholing en grotere individuele verantwoordelijkheid.

Gegeven deze algemene context rijst de vraag waarom men er niet in geslaagd is om deze prima facie gunstige parameters om te zetten in een vermindering van de ongelijkheden en van relatieve financiële armoede. *Deze vraag geldt niet alleen voor België.* De genoemde parameters vertonen immers globaal dezelfde trends in alle rijke Europese landen: hoewel de recente evolutie van armoede en inkomensongelijkheid onzeker is, is het erg waarschijnlijk

dat er - in het beste geval - sprake was van stabiliteit, ondanks een gunstige ontwikkeling van bovengenoemde sociale, economische, demografische en beleidsmatige factoren.

Vooraf ook omdat er in deze periode overal een grote beleidsaandacht was voor sociale ongelijkheden en armoedebestrijding (zie naar de Open Methode van Coördinatie voor Sociale inclusie in Europa, de millenniumdoelstellingen, de vele beleidsverklaringen, armoederapporten ...) rijst de vraag waarom in de recente geschiedenis van rijke welvaartsstaten de armoede niet verder is afgenomen, waarom de inkomensongelijkheden meestal niet zijn verminderd en waarom het herverdelend vermogen van fiscaliteit en sociale zekerheid wellicht is afgenomen? *Waarom hebben de rijke welvaartsstaten de ‘window of opportunity’ rond de eeuwwisseling gemist om vooruitgang te boeken in de strijd tegen de armoede?*

Het antwoord dat ik exploreer in wat volgt is dat welvaartsstaten er niet in geslaagd zijn om de trilogie ‘arbeid, fiscale discipline en nieuwe sociale risico’s’ te koppelen aan het behoud (laat staan verbetering) van de (basis)bescherming van de oude sociale risico’s, in het bijzonder de werkloosheid, de ziekte- en invaliditeit, en de bijstand. Bovendien draagt de bescherming van nieuwe sociale risico’s intrinsiek het Mattheuseffect in zich terwijl de ‘gelijkheidsstrategie’ (voorlopig) niet de verhoopte resultaten heeft opgeleverd.

5.1 De ambiguïteit van de actieve welvaartsstaat

Eerder hadden we het al over de toenemende kloof tussen de sociale uitkeringen voor personen op actieve leeftijd enerzijds en de gemiddelde lonen anderzijds. In de loop van de jaren 1990 en daarna waren deze uitkeringen in de meeste rijke Europese welvaartsstaten koopkrachtvast, maar in vergelijking met de gemiddelde lonen verloren zij terrein, met 10% tot 20% en meer (zie tabel 3). Deze daling deed zich niet alleen voor in landen waar het beschermingsniveau initieel relatief hoog was (Zweden en Nederland) maar ook in landen met relatief lage uitkeringen (Duitsland en België). Dat is een eerste vaststelling. Een tweede vaststelling is dat de minimumlonen (zeg maar de bodembescherming voor werkenden) in alle landen de algemene welvaart bleven volgen.

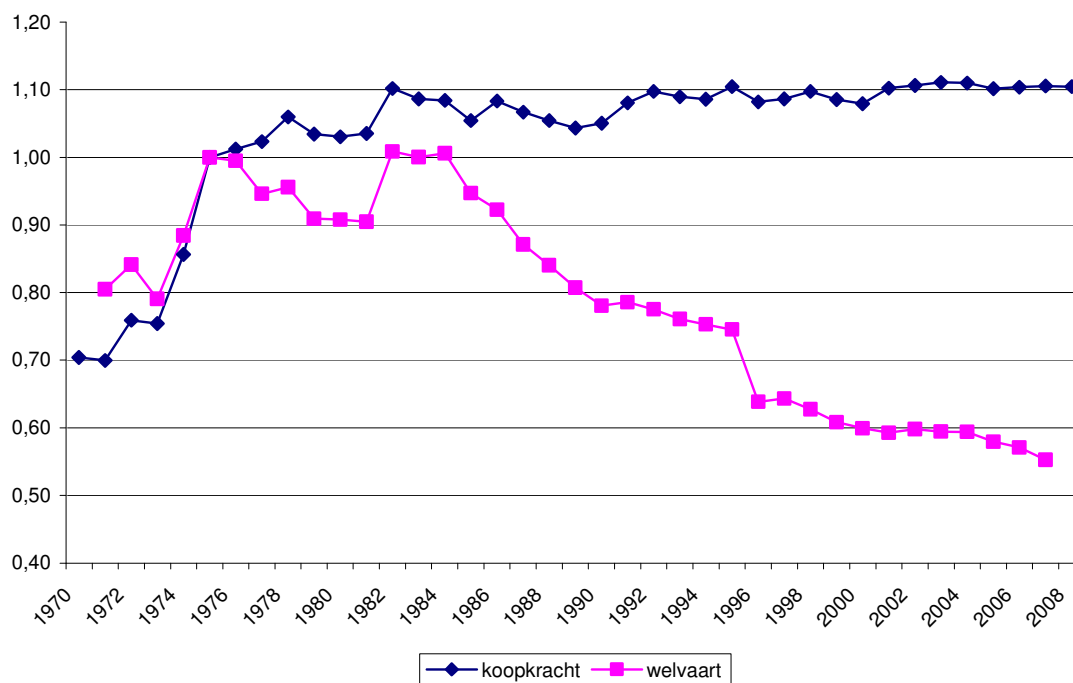
Tabel 3. Bijstandsuitkering in % van gemiddeld loon: evolutie van 1992 tot 2002.

	Koppel	Alleenstaand/2 kinderen
Duitsland	-12	-8
Noorwegen	-10	-11
België	-6	-5
Frankrijk	-	+2
Nederland	-25	-26
Zweden	-19	-16
Luxemburg	-19	-16

Bron: Cantillon, B., Van Mechelen, N., Marx, I., Van den Bosch, K. (2004), *De evolutie van de bodembescherming in 15 Europese landen van 1992 tot 2001*, Berichten / UA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, juli..

In hoeverre hangen deze ontwikkelingen samen met de werkgelegenheidsstrategieën? In hoeverre is de neerwaartse druk op de sociale uitkeringen het gevolg van het streven naar hogere werkzaamheidsgraden? Hoewel een veelheid aan instrumenten wordt ingezet om meer mensen aan het werk te krijgen en hoewel sommige landen (zoals Denemarken) erin slagen om - ondanks grote financiële vallen - een hoge werkzaamheidsgraad te realiseren, is de strijd tegen de werkloosheidsvallen (waardoor een uitkeringsbestaan financieel aantrekkelijker is dan werken) overal een belangrijk beleidsdoel geweest. Deze financiële vallen kunnen op twee manieren bestreden worden: door de uitkeringen te verlagen (negatieve prikkel) of door werken lonender te maken (positieve prikkel). De meeste landen trachtten - met wisselend succes - beide strategieën te volgen. In Nederland werd in de jaren 1990 vooral de eerste weg bewandeld, in Luxemburg en Frankrijk de tweede weg. In België en het Verenigd Koninkrijk werden de twee strategieën gecombineerd. Door de gecombineerde strategie in België verkleinde de afhankelijkheidsval enigszins tegen de prijs van een niet onbelangrijke welvaarterosie van de minimumuitkeringen. Hetzelfde deed zich voor in Duitsland, Noorwegen, Nederland, Zweden en Luxemburg. Het recente beleid in België trachtte hier wel op in te spelen door lastenverlagingen te combineren met opeenvolgende verhogingen van de sociale uitkeringen. Desondanks staan de minimumwerkloosheidsuitkeringen voor gezinshoofden in verhouding tot de gemiddelde lonen zowat 40 procentpunten lager dan in het midden van de jaren 1970. De strijd tegen de werkloosheidsvallen is hier ongetwijfeld de motor geweest. Het lijkt erop dat de focus op werk de bescherming van ‘oude’ risico’s heeft verzwakt.

Grafiek 11. Evolutie van een minimale werkloosheidsuitkering voor gezinshoofden.



Bron: Cantillon, B., Marx, I., De Maesschalck, V. (2003), *De bodem van de welvaartsstaat van 1970 tot nu, en daarna*, Berichten / UFSIA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, maart.

We raken hier aan de ambiguïteit van de actieve welvaartsstaat. Enerzijds beoogt de ‘activering’ sociale en economische insluiting van mensen die niet op eigen kracht hun weg naar de arbeidsmarkt vinden. Ze worden daartoe geholpen door een breed beleidsinstrumentarium, gaande van arbeidssubsidies en selectieve loonkostverlagingen tot individuele hulpverlening. Anderzijds, sluit ‘activering’ ook een harder mensbeeld in. De werkloze wordt minder beschouwd als een verantwoordelijke gebruiker van de socialezekerheidsgelden maar veeleer als passieve ontvanger of zelfs als berekende burger die in het slechtste geval misbruik maakt van het systeem (door Le Grand treffend getypeerd als ‘the knights, the pawns and the knaves’: de edele ridders, de volgzame lopers en de berekende jongknappen). Om hen weer aan het werk te krijgen moeten ‘carrots and sticks’ worden ingezet.

Daarbij was, terecht of onterecht, de impliciete aanname dat de meerderheid van de socialezekerheidsontvangers tot de groep van de berekende jongknappen behoort. Voor zover daarom de sociale uitkeringen moeten wijken in de strijd tegen de ‘werkloosheidsvallen’ houdt het streven naar sociale inclusie intrinsiek ook uitsluiting in zich van al diegenen die niet geactiveerd kunnen worden.

5.2 *Nieuwe sociale risico’s en mattheuseffecten*

De voorbije jaren zijn de overheidsgelden bestemd voor ‘nieuwe sociale risico’s’ fors gestegen (zie ter illustratie tabel 2). Er zijn goede redenen om aan te nemen dat deze budgetten tendentieel meer naar hogere-inkomensgroepen toevloeien. De meeste ‘nieuwe sociale risico’s’ houden verband met de emancipatie van de vrouw. Welnu, deze emancipatie verloopt overal (in meerdere of mindere mate) in ‘twee snelheden’. Het opleidingsniveau van de vrouw (en dus meestal ook dat van haar man) blijkt een determinerende factor te zijn.

Voor hooggeschoolde vrouwen is de emancipatie quasi volledig voltooid. Hoe lager de opleidingsgraad echter, hoe minder zij participeren op de arbeidsmarkt en hoe groter de genderongelijkheid wordt. Ongeacht het type welvaartsstaat participeren hooggeschoolde vrouwen bijna allemaal, ook als ze kinderen hebben. Heel anders is het beeld voor laaggeschoolde vrouwen, van wie de tewerkstellingsgraad significant lager is, vooral als ze kinderen hebben. Dit betekent dat de overheidsmiddelen die worden ingezet om de combinatie arbeid en gezin te vergemakkelijken (zoals kinderopvang) tendentieel meer toevloeien naar hogere-inkomensgroepen; het gaat in meerderheid om tweeverdieners met meestal een hogere scholingsgraad.

Uit onderstaande tabel blijkt in het bijzonder voor Vlaanderen dat gezinnen met een hoog opgeleide moeder (en vader) vaker gebruik maken van formele opvang. Moeders (en vaders) met een lage opleiding komen het vaakst in het zorgtype ‘geen opvang want minstens een ouder werkt niet’ terecht. Dit betekent dat er een aanzienlijk mattheuseffect werkzaam is in de verdeling van de budgetten voor kinderopvang: ze vloeien tendentieel meer naar hogergeschoolde tweeverdieners in de hogere-inkomensgroepen. Hetzelfde geldt (zij het in mindere mate) voor de uitkeringen voor loopbaanonderbreking en tijdskrediet en ook voor het

budget van de dienstencheques. Dit komt niet alleen laaggeschoolden ten goede die daardoor een regulier arbeidscontract verwerven, maar ook (meestal hogergeschoolde) tweeverdieners in hogere-inkomensgroepen waarvoor de dienstencheques een riante subsidie zijn voor huishoudelijk werk.

Tabel 4. Opleidingsniveau van moeder en vader naar de zorg voor hun kinderen.

	Moeders			Vaders		
	Laag opgeleid	Gemiddeld opgeleid	Hoog opgeleid	Laag opgeleid	Gemiddeld opgeleid	Hoog opgeleid
1. Hoofdzakelijk formele zorg	20,6	22,4	40,1	23,4	28,2	36,9
2. Hoofdzakelijk informele zorg	10,0	19,9	16,8	15,0	17,0	6,2
3. Geen opvang door flexibele arbeid	21,2	22,1	15,6	19,3	20,5	17,8
4. Geen opvang want kind zorgt voor zichzelf	9,0	11,8	15,5	15,0	14,5	12,8
5. Geen opvang want minstens één ouder werkt niet	39,3	23,9	13,0	27,4	19,8	16,2
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cramers's V		0,211			0,100	

Bron: Ghysels, J. & M. Debacker (2007), *Zorgen voor kinderen in Vlaanderen: een dagelijkse evenwichtsoefening?*, Leuven: Acco, 288p

Deze nieuwe matteüseffecten kunnen deels verklaren waarom het herverdelend vermogen van welvaartsstaten is afgenomen in het recente verleden. Hier schuilt een tweede ambiguïteit: wil men het emancipatieproces ondersteunen dan moet een beleid gevoerd worden om arbeid en gezin te combineren. Dat komt vanzelfsprekend eerst diegenen ten goede die reeds deelnemen aan het arbeidsproces, in de hoop dat de anderen zullen volgen. Zolang niet iedereen 'geëmancipeerd' is en zolang er geen afdoende ondersteuning is voor diegenen voor wie de combinatie arbeid en gezin (tijdelijk) geen optie is (bijvoorbeeld moeders en vaders met een gehandicapt kind, alleenstaande moeders met moeilijke tieners, werklozen, zieken en gehandicapte ouders) kan het nieuwe risicobeleid niet anders dan matteüseffecten genereren.

5.3 De teleurstelling van het gelijkheidsbeleid

Nooit eerder in de geschiedenis lagen scholing en levenskansen zo dicht bij elkaar als in het huidige tijdperk. Het ontwikkelen van zoveel mogelijk talenten is daarom een van de belangrijkste opdrachten geworden van hedendaagse welvaartsstaten: om sociale redenen om de opwaartse sociale mobiliteit te versterken - en om economische redenen - om zoveel mogelijk talent aan te boren dat nodig is in de verouderende kenniseconomie.

Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat de kwestie van 'gelijke onderwijskansen' (vroeger heette dat de 'democratisering van het onderwijs') overal sterk naar voren schuift in de beleidsagenda's van internationale organisaties (met speciale vermeldingen voor het Bologna proces en voor de OECD en haar spraakmakende PISA-studies) en van individuele landen en regio's (met als voorbeeld het gelijkheidsbeleid in

Vlaanderen, dat in de jongste legislatuur onder meer leidde tot een revolutionaire hervorming van de financieringswijze van het leerplichtonderwijs en hoger onderwijs).

In de meeste landen is de onderwijsexpansie in de naoorlogse periode echter niet gepaard gegaan met een vermindering van de sociale ongelijkheid in de onderwijsparticipatie. PISA en andere studies tonen wel aan dat er grote verschillen zijn in onderwijssystemen en in de sociale gradiënt van onderwijsuitkomsten tussen landen. Het is echter zeer moeilijk gebleken om de betere prestaties in sommige landen (bijvoorbeeld Nederland en Zweden) toe te schrijven aan verschillende onderwijsstructuren of een welbepaald onderwijsbeleid. Over effectieve gelijkekansenstrategieën is dus zeer weinig geweten.

Voor Vlaanderen lijken de cijfers erop te wijzen dat er sinds de jaren 1970 nauwelijks vooruitgang is geboekt op het vlak van de relatieve onderwijskansen van lagere sociale groepen, ondanks belangrijke maar niet altijd succesvolle onderwijshervormingen (zoals het Vernieuwd Secundair Onderwijs: om de effecten te kennen van de recente hervormingen zullen we nog enkele jaren moeten wachten). Onderstaande tabel toont de participatie aan het hoger onderwijs bij Vlaamse jongeren volgens het onderwijsniveau van hun ouders: van de jongeren met laaggeschoolde ouders participeert amper 16% aan het hoger onderwijs. Voor jongeren van hooggeschoolde ouders bedraagt dit percentage 57%. Ter vergelijking: in 1992 werden er participatiepercentages opgetekend van respectievelijk 16% en 52%. Het verband tussen onderwijsniveau van de ouders enerzijds en de participatie aan het hoger onderwijs anderzijds is dus tussen 1992 en 2004 zeker niet verzwakt, integendeel.

Vanwege de sterke en structurele sociale gelaagdheid van het onderwijs vindt men hier wellicht het beste voorbeeld van een mattheuseffect. Dat betekent - en dat is de derde ambiguïteit van de hedendaagse welvaartsstaat - dat een verschuiving van de sociale overheidsuitgaven in de richting van het budget onderwijs, ook als dit gericht is op een gelijkekansenbeleid, een negatief effect heeft op het herverdelend vermogen van het sociale beleid, althans zolang de effecten van dat beleid op de onderwijskansen uitblijven.

Tabel 5. Participatie hoger onderwijs bij mannen en vrouwen (17- tot 25-jarigen) volgens onderwijsniveau vader en moeder, Vlaanderen, 2004.

Onderwijsniveau vader	Participatie Hoger Onderwijs		
	HO	Geen HO	Totaal
Laaggeschoold	17	83	100
Hoger secundair	33	65	100
Hoger Onderwijs	57	43	100
Totaal	34	66	100

Onderwijsniveau moeder	Participatie Hoger Onderwijs		
	HO	Geen HO	Totaal
Laaggeschoold	17	83	100
Hoger secundair	34	66	100
Hoger Onderwijs	56	44	100
Totaal	33	67	100

Bron: Verbergt, G., Cantillon, B., Van den Bosch, K. (2009), *Sociale ongelijkheden in het Vlaamse onderwijs: tien jaar later*, Berichten/UA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, januari.

Bovenstaande analyse mag geenszins gelezen worden als een eenzijdige kritiek op een beleid gericht op 'nieuwe sociale risico's', 'werk' en 'gelijke kansen'. We stellen alleen de hypothese voorop dat dit beleid - onbedoeld - voor gevolg heeft gehad dat het herverdelend vermogen van de sociale overheidsuitgaven is afgenomen. De reden is eenvoudig: de investeringsstaat helpt intrinsiek eerst de sociaal sterke groepen (de werkenden, de geëmancipeerde vrouwen, de studenten), in de hoop dat de anderen gaan volgen. Dit effect werd versterkt doordat de uitkeringen voor de zwakkeren (de werklozen, de ééninkomensgezinnen, de laaggeschoolde leeftijdsgenoten van de studenten) niet mee gestegen zijn met de algemene welvaart. Is dit een fataliteit? Het voorbeeld van de Scandinavische landen leert dat het mogelijk moet zijn om het beter te doen: zij combineren *en* een hogere bescherming van 'oude sociale risico's' *en* een vergevorderde emancipatie óók onder laaggeschoolde vrouwen *en* lagere relatieve armoede. Mogelijk is wat hier beschreven wordt dus van voorbijgaande aard, afhankelijk van het succes van de beleidsstrategieën gericht op werk, emancipatie en gelijke kansen (dit wil zeggen het tempo waarop 'de anderen' zullen volgen).

6. Samenvatting en besluit

Welvaartsstaten zijn een rationeel en functioneel antwoord op sociale problemen in moderne kapitalistische samenlevingen. De doelstelling was en blijft: welvaart genereren en verdelen. Binnen Europa behoren de Scandinavische landen, Nederland, België, Luxemburg, Duitsland, Oostenrijk en Frankrijk tot de groep van ontwikkelde welvaartsstaten waar de welvaart hoog is en redelijk goed gespreid over de bevolking. De inkomensongelijkheid en ook de relatieve armoede zijn er vergelijkenderwijs laag. Hoewel er grote verschillen bestaan tussen deze landen, hebben zij een hoog niveau aan sociale overheidsuitgaven met elkaar gemeen.

Sinds de jaren 1970 zijn welvaartsstaten in woelige waters terechtgekomen. Net op het ogenblik dat ze een grote mate van maturiteit bereikt hebben, begint een periode van grote maatschappelijke omwentelingen. Als gevolg van belangrijke en gelijktijdige structurele veranderingen in de economische productiewijze (postindustriële transitie) en in de socio-demografische structuur van de bevolking (individualisering, emancipatie van de vrouw en gezinsdestabilisering) raakt het evenwicht tussen gezin, markt en overheid verstoord. De groei vertraagt, de werkloosheid stijgt en de naoorlogse instituties van de welvaartsstaat lijken niet opgewassen tegen nieuwe sociale risico's als laaggeschooldheid, echtscheiding, combinatie arbeid en gezin. De welvaartsstaat die ontworpen werd om het hoofd te bieden aan de 'oude sociale risico's' van het industriële tijdperk (ziekte, ouderdom, werkloosheid) moet op zoek naar afdoende antwoorden op de nieuwe sociale en economische risico's.

De aandacht van het beleid verschuift van traditionele inkomensbescherming door middel van sociale verzekeringen naar een streven naar meer participatie, sociale integratie en cohesie. Alle welvaartsstaten richten sinds de jaren 1980 hun beleid op meer werk, nieuwe sociale risico's, kostenbeheersing en gelijke kansen in het onderwijs. De overheersende gedachte is dat het sociale beleid meer moet doen dan inkomens herverdelen: de nadruk ligt nu meer op

‘verheffen’, ‘verbinden’ en ‘activeren’ (in de terminologie van de Nederlandse Raad voor het Regeringsbeleid). Het aanschijn van welvaartsstaten verandert wezenlijk, niet alleen in doelstellingen maar ook in werking.

Welke waren de gevolgen voor de inkomensverdeling en voor de financiële armoede? De empirische data geven daar geen uitsluitel over. Er zijn aanwijzingen voor een U-vormig verloop van de ongelijkheidscurve doorheen de geschiedenis van welvaartsstaten. In de gouden jaren 1950 en 1960 zijn de inkomensongelijkheden wellicht afgenomen en daalde de financiële armoede. Door de sterke welvaartsgroei en een betere verdeling van deze welvaart wordt de echte (absolute) armoede zo goed als uitgeroeid: de proletariër verdwijnt uit ons taalgebruik. Vanaf de tweede helft van de jaren 1980 en na een periode van stabiliteit in de jaren 1970 zijn er aanwijzingen voor een stabilisatie en - in sommige landen - zelfs stijging van de inkomensongelijkheden en de armoede. Er wordt nog wel meer welvaart gegenereerd (zij het aan een minder snel tempo dan voorheen), maar er blijkt in vele landen geen substantiële vooruitgang meer in de verdeling ervan. Het naoorlogse evenwicht tussen welvaart en herverdeling lijkt verbroken. Dat heeft niet alleen te maken met soms groeiende ongelijkheden van de marktinkomens (arbeid en vermogen), maar ook met een sociaal beleid dat in vele landen minder herverdelend is dan in het verleden.

De verzwakking van het herverdelend vermogen van welvaartsstaten kan verklaard worden door het feit dat de meeste welvaartsstaten (waaronder België en Vlaanderen) er niet in geslaagd zijn om de nieuwe focus op arbeid en op nieuwe sociale risico's te koppelen aan het behoud (laat staan verbetering) van de basisbescherming van oude sociale risico's. De uitkeringen bij werkloosheid, ziekte en invaliditeit, ouderdom en sociale bijstand hebben de voorbije twee decennia 10% tot 30% van hun welvaarts capaciteit verloren. In meer algemene zin is het beleid van de ‘investeringsstaat’ ambigu: er worden nieuwe middelen ingezet om meer mensen aan het werk te krijgen, om arbeid en gezin beter te combineren en om de onderwijskansen gelijkjer te maken. Dit gebeurt echter ten koste van diegenen die ondanks alle inspanningen van het beleid hun weg naar de school, naar de arbeidsmarkt en naar een geëmancipeerd bestaan niet vinden.

Vanuit een te groot optimisme over de maakbaarheid van de samenleving helpt de investeringsstaat in wezen eerst de sociaal sterke groepen in de hoop dat de anderen gaan volgen. Intussen wordt vanuit datzelfde optimisme de bescherming voor de zwakkeren afgeremd: deels vanwege een gebrek aan middelen, deels vanuit de overtuiging dat ze met ‘trampolines’ (het activeren van mensen) betere kansen krijgen dan vroeger.

Wat betekent dit alles voor de toekomst? Vele parameters zullen niet meer in dezelfde gunstige zin kunnen evolueren als in het verleden: door de demografische veroudering zullen de vrijheidsgraden voor de publieke bestedingen afnemen. Hoewel we nog een hele weg te gaan hebben zal de werkgelegenheid in de toekomst niet meer kunnen groeien als in het verleden. De economische vooruitzichten zijn onzeker. Het staat wel vast dat grote inspanningen zullen moeten geleverd worden op het vlak van een ecologisch duurzame ontwikkeling. Het wordt dus moeilijker voor welvaartsstaten. Het verdelingsvraagstuk zal daarom weer prominent op de beleidsagenda moeten verschijnen. Er zullen – veel meer dan vroeger – prioriteiten en posterioriteiten moeten gesteld worden: in de verdeling van de middelen zal een grotere selectiviteit ten voordele van lagere inkomens en zwakkere sociale

groepen moeten ingebouwd worden zonder daarbij het draagvlak te verliezen van de brede samenleving; sociale risico's zullen strenger moeten worden afgebakend; actoren (met inbegrip van gemeenschappen en gewesten) zullen moeten worden geresponsabiliseerd; het fiscaal systeem zal veel efficiënter moeten worden en om vooruitgang te boeken op het vlak van gelijke onderwijskansen zal men verscheidene oude taboes moeten durven doorbreken. Tot slot, en niet het minst, zal het beleid incentieven moeten uitvinden opdat de burger zich meer als edele ridder en minder als berekende schildknaap zou gedragen.