

Hoofdstuk 8.

De rol van Europa in de armoedebestrijding: hoe kunnen de Europese Pijler voor Sociale Rechten en de aanbeveling over adequate minimuminkomens worden versterkt?

Bea Cantillon, Sümeyra Akarçeşme & Anna Lemmens

Er wordt gezegd dat Europa niet sociaal is en dat het tijd wordt om een 'sociaal Europa' uit te bouwen. Zulke statements mogen in het verleden niet onterecht zijn geweest, de waarheid vandaag is dat het sociale Europa volop vorm aan het krijgen is. De rol van Europa in de armoedebestrijding is van langsom belangrijker geworden. Europa zal geen Europese welvaartsstaat worden, dat zou niet kunnen en het zou ook niet wenselijk zijn. Maar in toenemende mate neemt Europa de rol op van gids, ondersteuner en facilitator van het sociaal beleid in de lidstaten. Er bestaat sinds kort een bindende Europese richtlijn over minimumlonen. Europa heeft de leiding genomen in de *just transition*, met duidelijke doelstellingen en het sociale klimaatfonds om de arme gezinnen te helpen bij de overgang naar CO₂-neutraliteit. Europa heeft de lidstaten (waaronder ook België) geholpen tijdens de COVID-periode met onder meer SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) dat voorzorg in fondsen voor tijdelijke werkloosheid. Europa ondersteunt met de sociale fondsen vele lokale sociale initiatieven, de sociale economie en ook de voedselbedeling. Deze fondsen helpen organisaties zoals FEANTSA (European Federation of National Organisations Working with the Homeless) of EAPN (European Anti-Poverty Network), wat in het verleden heeft geleid tot succesvolle rechtszaken tegenover internationale instanties ter verdediging van minderbedeelden (bv. European Committee of Social Rights, *FEANTSA v. NL*). Recent heeft Europa belangrijke aanbevelingen uitgevaardigd: over de toegang tot de sociale zekerheid, over adequate minimuminkomens, over een reeks essentiële diensten voor kinderen in armoede. Europa doet al twee decennia lang aan sociale monitoring. Het statistisch systeem dat daarvoor tot stand is gekomen, werd een belangrijk instrument voor beleidsevaluatie op nationaal en regionaal vlak. Europa is, met andere woorden, een belangrijke partner aan het worden in het armoedebeleid.

Een belangrijk initiatief in dit proces was de uitvaardiging in 2017 van de Europese Pijler van Sociale Rechten (EPSR) door Jean-Claude Juncker en Marianne Thyssen. De EPSR markeert een belangrijke wending in de langzame socialisering van het Europese project en in het moeizame zoeken naar een weg tussen enerzijds de – te koesteren – sociale subsidiariteit en anderzijds de noodzaak voor meer samenwerking tussen welvaartsstaten in een streven naar de waarborging van sociale rechten voor alle Europese burgers. De 20 beginselen van de EPSR zijn evenwichtig gespreid over de dimensies ‘gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt’, ‘billijke arbeidsvoorwaarden’ en ‘sociale bescherming en inclusie’: het gaat in essentie om werk, gelijke kansen en sociale bescherming. De beginselen zijn veel preciezer dan eerder geproclameerde armoede-doelstellingen en laten toe om afdwingbare rechten te definiëren. Aan de EPSR werd later een actieplan toegevoegd dat kwantitatieve doelstellingen en een hele reeks concrete acties definieert. Aan deze acties is ook het Europees Sociaal Fonds (ESF+) expliciet gekoppeld.

Het actieplan voor de EPSR bevat drie doelstellingen: een arbeidsparticipatiegraad van ten minste 78%, ten minste 60% van alle volwassenen jaarlijks in opleiding, en een vermindering van het aantal mensen dat risico loopt op armoede of sociale uitsluiting met ten minste 15 miljoen. Binnen dat kader stelde België de volgende doelstellingen voorop: tegen 2030 een werkgelegenheidsgraad van minstens 80%, minstens 60,9% van de volwassenen in een traject van levenslang leren en een vermindering van het aantal mensen in armoede of sociale uitsluiting met 279.000 (van wie 93.000 kinderen).

Het actieplan is gericht op het versterken van de twintig beginselen en rechten opgenomen in de EPSR. Het heeft inmiddels een belangrijke richtlijn over minimumlonen voortgebracht en een aanbeveling over adequate minimuminkomens. Maar is de implementatie van de EPSR wel voldoende evenwichtig?

In dit hoofdstuk zullen we in een eerste deel argumenteren dat de focus bij de implementatie van de EPSR veeleer gericht was op werkgelegenheid en gelijke kansen. We zullen aantonen dat er belangrijke vooruitgang werd geboekt op beide vlakken. Deze vooruitgang ging in de meeste landen echter niet gepaard met een vermindering van de armoede. Een belangrijke reden daarvoor is de verzwakking van de sociale bescherming: in zowat alle lidstaten is de armoedereducerende capaciteit van de sociale uitkeringen voor werkarme gezinnen consistent en aanhoudend gedaald. Daar ligt een belangrijke reden voor het niet behalen van de Europese armoededoelstellingen, ook in België. Een meer evenwichtige implementatie van de EPSR dringt zich dus op. Een belangrijke hefboom daartoe is beginsel 14 van de Pijler en de aanbeveling over adequate minimuminkomens.

In de volgende sectie bespreken we eerst de EPSR en het actieplan. In sectie 2 confronteren we de initiatieven om de EPSR te implementeren met de concrete cijfers: hoe evolueerde de armoede in Europa en kunnen we verwachten dat met de accenten die tot nog toe werden gelegd de Europese armoededoelstellingen bereikt zullen kunnen worden? Sectie 3 analyseert de mogelijkheden om het beleidskader van de EPSR te versterken en de implementatie ervan evenwichtiger te maken. Sectie 4 vat samen en besluit.

1. Sociale inclusie, het sociale acquis en de EPSR: hoe evenwichtig is de implementatie ervan?

Sociale inclusie en armoede zijn ambigue begrippen die verwijzen naar relatieve en multidimensionale problemen die niet met eenzijdige maatregelen kunnen worden opgelost. Om vooruitgang te boeken zijn alle rechten en beginselen betrokken die in de EPSR zijn vastgelegd: werkgelegenheid, gelijke kansen en sociale bescherming. De Europese sociale agenda's worden tot dusver echter, in de lijn van de eerdere ontwikkeling van de Europese sociale agenda, vooral gericht op de twee eerstgenoemde domeinen: werkgelegenheid en gendergelijkheid.

De architecten van Europese integratie, voornamelijk gedreven door economische overwegingen, hoopten dat marktintegratie sociale vooruitgang en een verbetering van de levensstandaard zou brengen. In contrast met de bevoegdheden van de interne markt werd besloten om zo min mogelijk van de bevoegdheid voor sociaal beleid over te dragen naar het supranationale niveau. De betrokkenheid van de EU op het sociaal beleid betrof voornamelijk dimensies die invloed hebben op het functioneren van de interne markt, met name op het gebied van werkgelegenheid, waar maatregelen het vrije verkeer van werknemers dienden te ondersteunen en, in het verlengde daarvan, gendergelijkheid.

Werk en gendergelijkheid zijn dus van in het begin belangrijke en centrale thema's geweest van de Europese integratie. Terwijl de initiële reden voor de opname van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen (oorspronkelijk alleen met betrekking tot gelijke beloning) in het Verdrag van Rome economisch was – het voorkomen van oneerlijke concurrentie en sociale uitbuiting – ontwikkelde dit zich al snel tot een primair sociaal doel. Ook de bepalingen over werknemers – met name de coördinatie van de socialezekerheidsrechten – waren afgeleid van de doelstellingen met betrekking tot de interne markt. In vergelijking daarmee is de betrokkenheid van de EU bij sociale inclusie traditioneel veel minder ontwikkeld. Armoedestrategieën maken deel uit van de EU sinds de jaren 1970, toen de EU verschillende pilootprojecten initieerde, maar het was pas in het Verdrag van Amsterdam dat sociale inclusie als een doelstelling van de Unie werd vooropgesteld. Later, in 2000, werd de Lissabonstrategie gelanceerd, die voor het eerst een armoededoelstelling introduceerde. De Open Methode van Coördinatie (OMC) en de monitoring van de evolutie van armoede en sociale uitsluiting in de lidstaten middels gemeenschappelijke indicatoren, werden de beleidsinstrumenten om vooruitgang te boeken. De idee was om opwaartse convergentie rond gemeenschappelijke sociale doelstellingen te bevorderen door '*namings and shaming*'.

Als gevolg van deze ontwikkelingen volgt een overgrote meerderheid van de beleidsinstrumenten op het gebied van sociale inclusie een *soft law*-benadering. Dit staat in groot contrast met juridische instrumenten op het gebied van werkgelegenheid en gendergelijkheid, waar een complex, gelaagd systeem is ontstaan van een groot gamma aan afdwingbare rechten. In bepaalde domeinen, met name met betrekking tot arbeids-

voorwaarden, bestaat een hele set van sociale rechten gaande van normatieve rechten tot afdwingbare rechten, mechanismen om burgers te helpen er toegang toe te krijgen, en een relatief proactieve rol voor de rechtbanken (Aranguiz, 2022). In vergelijking daarmee zijn de initiatieven op het gebied van sociale bescherming en sociale inclusie veel minder krachtig.

In dit historische kader zorgt de EPSR potentieel voor een paradigmawissel. Naast de beginselen over werk en gelijke kansen verwijzen verschillende beginselen naar sociale inclusie en bescherming, waaronder het gehele derde hoofdstuk (zie tabel 1 voor een overzicht van de tot nog toe genomen initiatieven). Een belangrijk voorbeeld is het

Een meerderheid van de beleidsinstrumenten op het gebied van sociale inclusie volgt een *soft law*-benadering, terwijl er op het gebied van werkgelegenheid en gendergelijkheid een groot gamma aan afdwingbare rechten bestaat.

recht op een minimuminkomen (beginsel 14), dat voor het eerst het individuele recht op een basisminimum erkent voor “iedereen die over onvoldoende middelen beschikt om in alle levensfasen een waardig leven te kunnen leiden”. Het recht op kinderopvang en hulp aan kinderen (beginsel 11) beoogt de intergenerationele cyclus van armoede en achterstand te doorbreken door kinderen te beschermen tegen armoede en door onderwijs en zorg van goede kwaliteit te bieden. Tevens verwijzen enkele

beginselen in de andere twee hoofdstukken naar de bestrijding van sociale uitsluiting: het recht op onderwijs (beginsel 1), het recht op gelijke behandeling (beginsel 3) en het recht op loon (beginsel 6), die noodzakelijk worden geacht om een inclusieve samenleving te bevorderen.

De implementatie van de EPSR tot dusver blijft echter onevenwichtig. Emblematisch in dit kader zijn de bindende richtlijnen over minimumlonen en ouderschapsverlof en de niet-bindende aanbeveling over adequate minimuminkomens. In zekere zin zou men zelfs kunnen zeggen dat dit het historisch onevenwicht tussen initiatieven met betrekking tot werkgelegenheid en gender enerzijds en de instrumenten die worden ingezet op het gebied van sociale inclusie anderzijds versterkt heeft.

De dimensies werk en gelijke kansen zijn natuurlijk belangrijk en noodzakelijk, ook in het licht van armoedebestrijding. Maar de dimensies waarop de Europese sociale agenda tot nog toe focust, zijn niet voldoende om de armoede terug te dringen. Het belang van de richtlijn over minimumlonen kan bijvoorbeeld niet overschat worden, het is mogelijk zelfs een noodzakelijke voorwaarde om later tot een bindende richtlijn over de sociale minima te kunnen komen. Niet alle initiatieven in de sfeer van werk en gelijke kansen zorgen echter meteen voor meer sociale inclusie. De Work-Life Balance Directive (WLBD, een richtlijn voor ouderschapsverlof) zal bijvoorbeeld weinig veranderen voor arme gezinnen zonder werk.

Tabel 1. Gendergelijkheid, werkgelegenheid en sociale inclusie in de Europese Pijler.

	Hoofdstuk 1 (Gelijke kansen en toegang tot de ar- beidsmarkt)	Hoofdstuk 2 (Billijke arbeidsvoor- waarden)	Hoofdstuk 3 (Sociale bescherming en inclusie)
Referentie naar gender- gelijkheid	2. 'Gendergelijkheid' 3. 'Gelijke kansen'	6. 'Lonen' 9. 'Evenwicht tussen werk en privéleven'	15. 'Inkomen voor oude- ren en pensioenen'
Referentie naar werkge- legenheid	1. 'Onderwijs, opleiding en een leven lang leren' 2. 'Gendergelijkheid' 3. 'Gelijke kansen' 4. 'Actieve ondersteu- ning bij het vinden van werk'	5. 'Veilige en flexibele werkgelegenheid' 6. 'Lonen' 7. 'Informatie over arbeidsvoorwaarden en bescherming bij ontslag'	17. 'Inclusie van perso- nen met een handi- cap'
Referentie naar sociale inclusie	1. 'Onderwijs, opleiding en een leven lang leren' 3. 'Gelijke kansen'	6. 'Lonen'	11. 'Kinderopvang en hulp aan kinderen' 14. 'Minimuminkomen' 17. 'Inclusie van perso- nen met een handi- cap' 19. 'Huisvesting en ondersteuning voor daklozen'
Overige be- ginselen		8. 'Sociale dialoog en betrokkenheid van werknemers' 10. 'Een gezonde, veilige en goed aangepaste werkomgeving en ge- gevensbescherming'	12. 'Sociale bescherming' 13. 'Werkloosheidsuitke- ringen' 16. 'Gezondheid' 18. 'Langdurige zorg' 20. 'Toegang tot essenti- ele diensten'

2. Tegenvallende armoedecijfers: het falen van de sociale bescherming

Zonder directe oorzakelijke verbanden te suggereren, gaan we nu over van de sociale rechten waarin het Europese juridische kader voorziet naar sociale uitkomsten. Sociale rechten moeten verwezenlijkt worden door middel van sociale en economische beleidsinstrumenten: via sociale bescherming, arbeidsregulering, sociale investeringen, enzovoort. Door de vele complexe interacties is het niet mogelijk om oorzakelijke verbanden te leggen tussen sociale rechten enerzijds en sociale uitkomsten op het vlak van armoede, werkgelegenheid en gendergelijkheid anderzijds. Deze sectie stelt wel de

vraag of de huidige beleidsbenadering – die meer nadruk legt op werkgelegenheid en gendergelijkheid dan op sociale bescherming – in principe in staat is om de Europese armoededoelstellingen te bereiken. Dat wil zeggen: in de veronderstelling dat sociale rechten uiteindelijk, via verschillende kanalen, bijdragen aan de ontwikkeling van adequate beleidsinstrumenten (reguleringen, sociale uitkeringen en diensten) die kunnen bijdragen tot de vermindering van de armoede en sociale uitsluiting. Meer specifiek stellen we de vraag of, en in welke mate, vooruitgang op het gebied van werkgelegenheid en gendergelijkheid, hoewel belangrijke doelstellingen op zich, instrumenteel is voor het behalen van de vooropgestelde armoedereductie.

In wat volgt, kijken we naar de evolutie van de armoede en sociale uitsluiting, de evolutie van de tewerkstellingsgraden en naar de armoede bij vrouwen. We focussen op de bevolking op actieve leeftijd en de ‘goede jaren’ tussen de financiële crisis en de pandemie (2009-2019). Daaruit blijkt zeer duidelijk dat de successen op het vlak van tewerkstelling en gendergelijkheid niet gepaard zijn gegaan met vooruitgang op het vlak van armoedebestrijding.

2.1 De evolutie van armoede en sociale uitsluiting in de goede jaren tussen 2009 en 2019

Het aantal personen dat risico loopt op armoede of sociale uitsluiting (AROPE: *at risk of poverty or social exclusion*) komt overeen met de som van het aantal personen die ofwel een monetair armoederisico lopen (AROP: *at risk of poverty*), ofwel in ernstige materiële en sociale deprivatie leven (SMSD: *severe material and social deprivation*) ofwel in een huishouden met zeer lage werkintensiteit leven (LWI: *low work intensity*). De AROP60 verwijst naar het percentage personen met een equivalent beschikbaar inkomen (na sociale transfers) onder de armoedegrens, vastgesteld op 60% van het nationaal mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen. De SMSD meet het deel van de bevolking dat zich ten minste 7 van de 13 noodzakelijke en wenselijke items om een adequaat leven te leiden, niet kan veroorloven. De LWI-indicator wordt gedefinieerd als het aantal personen in een huishouden waar de leden op actieve leeftijd minder dan 20% van hun totale potentieel werkten gedurende de voorgaande twaalf maanden. We gebruiken de nieuwe definities die in 2021 zijn aangepast in het kader van de doelstellingen van het actieplan.

De armoedetrends in de afgelopen decennia tonen over het algemeen positieve resultaten in termen van materiële en sociale deprivatie, werkgelegenheid en gendergelijkheid, maar niet in termen van relatieve inkomensarmoede: een aanzienlijke werkgelegenheids groei en defeminisering van de armoede gaat gepaard met een duidelijke precariserings van laaggeschoolde mannen en vrouwen, wat ten minste gedeeltelijk verband houdt met een zwakkere sociale bescherming voor deze groep. We focussen hier op de pre-COVID-periode aangezien de ontwikkelingen tijdens de pandemie verschillen door het bijzondere karakter van de situatie en de beleidsreacties daarop (met name door een versterking van de sociale bescherming).¹

In de laatste tien jaar voorafgaand aan de pandemie zien we verbeteringen in een aantal landen (met name in Bulgarije, Hongarije, Letland, Polen en Roemenië). In Griekenland, Spanje en Luxemburg is de AROPE gestegen, terwijl de cijfers in veel andere landen (bijvoorbeeld België, Finland en Frankrijk) stabiel zijn gebleven. In het geval van positieve trends wordt dit voornamelijk veroorzaakt door dalingen in de materiële deprivatie en, zij het in mindere mate, door het dalende aantal personen in huishoudens met een lage werkintensiteit. Als algemene trend is de AROP onder de beroepsbevolking bijna overal gestegen (uitzonderingen zijn Oostenrijk, Duitsland, Finland, Ierland, Litouwen, Letland en Polen, zie figuur 1).

De armoedetrends tonen over het algemeen positieve resultaten in termen van materiële en sociale deprivatie, werkgelegenheid en gendergelijkheid, maar niet in termen van relatieve inkomensarmoede.

Deze teleurstellende trends zijn de voortzetting van ontwikkelingen die al sinds de start van de Lissabonstrategie werden waargenomen (Cantillon et al., 2018; Cantillon & Vandenbroucke, 2014; Fischer & Strauss, 2021). Volgende oorzaken zijn in de jaren na het Lissabonakkoord geïdentificeerd: de ongelijke verdeling van de werkgelegenheidsgroei tussen huishoudens met een lage werkintensiteit en huishoudens met een hoge werkintensiteit (Corluy & Vandenbroucke, 2014), een toename van armoede onder werkenden (Lohmann & Marx, 2018), een toename van het armoederisico onder huishoudens met een lage werkintensiteit (Cantillon et al., 2018) en een afname van de toereikendheid van de sociale bescherming voor werklozen (Hermans et al., 2020).

2.2 Defeminisering van armoede

Hoe evolueerden de genderratio's in het armoederisico in de periode 2009-2019? In de meeste landen lopen vrouwen nog steeds meer risico op armoede en sociale uitsluiting dan mannen. De verschillen zijn echter in de meeste gevallen niet erg groot, met uitzonderingen in Finland, Polen, Denemarken, Estland, Letland en Bulgarije, waar mannen meer risico lopen dan vrouwen. De relatieve inkomensarmoede, waarbij de lage armoedegrens van 40% van het nationaal mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen als referentiepunt wordt genomen (AROP₄₀), toont in de meeste landen een hoger aandeel mannen met risico op armoede dan vrouwen. De evolutie van de genderratio's van het armoederisico tussen 2009 en 2019 wijst inderdaad op een duidelijk patroon van defeminisering van armoede en sociale uitsluiting, waarbij de traditionele achterstand van vrouwen lijkt te zijn verdwenen. Opvallend is dat in sommige landen zoals Zweden, Nederland, Polen en Denemarken de relatieve achterstand van mannen op de lage AROP₄₀-indicator zelfs is toegenomen tussen 2009 en 2019.

In het algemeen ging de algemene defeminisering van armoede en sociale uitsluiting gepaard met aanzienlijke stijgingen in de AROP onder laaggeschoolde volwassenen, in

sommige landen zelfs sterker onder mannen dan vrouwen. Het algemene en aanhoudende karakter van deze ontwikkelingen wijst op een verschuiving van de traditionele genderkloof naar een nieuwe kloof op basis van vaardigheden (Akarçeşme et al., 2023).

2.3 De precarisering van gezinnen met een lage werkintensiteit en de rol van de sociale bescherming

Hoewel de resultaten tussen landen en in de tijd sterk uiteenlopen, gaat de toename van inkomen, werkgelegenheid en defeminisering van inkomensarmoede gepaard met een aanzienlijke toename van het armoederisico in huishoudens met een lage werkintensiteit (hierna 'werkarme' gezinnen) (Cantillon et al., 2018; Cantillon & Vandenbroucke, 2014; Gábos & Tomka, 2022). Dit hangt ten minste gedeeltelijk samen met een afname van de capaciteit van sociale transfers om de armoede te verminderen.

Figuren 1, 2, en 3 tonen de ontwikkelingen van de werkgelegenheidscijfers en de armoedebestrijdingscapaciteit van sociale bescherming voor werkarme gezinnen. De bovenste lijnen in de grafieken tonen de evolutie van de werkgelegenheid. Met uitzondering van Griekenland, Italië en Cyprus was de tewerkstellingsgraad in alle lidstaten (in meerdere of mindere mate) hoger in 2020 dan in 2008. We kijken dus naar armoedetrends in een periode die gekenmerkt was door tewerkstellingsgroei. Hoe kunnen de tegenvallende armoedetrends dan verklaard worden? In welke mate speelde de sociale bescherming een rol?

De armoedebestrijdingscapaciteit van sociale uitkeringen wordt hier gedefinieerd als het procentuele verschil in armoederisico voor en na het beschouwen van sociale transfers in het inkomen. Dit concept verwijst naar het aantal mensen dat door sociale transfers uit armoede wordt geholpen. Volgende sociale transfers worden mee in rekening genomen: werkloosheidsuitkeringen, ouderdomspensioenen en andere uitkeringen voor ouderen/nabestaanden, ziekte- en invaliditeitsuitkeringen, onderwijsstoelagen, gezins- en kindertoelagen, sociale bijstand en huisvestingstoelagen.

Wat opvalt, is de evolutie van de armoedereductie door sociale transfers voor werkarme gezinnen, dat zijn de gezinnen die niet profiteerden van de tewerkstellingsgroei. Voor deze gezinnen zijn de trends opvallend gelijklopend: de mate waarin de sociale zekerheid erin slaagt om deze gezinnen boven de armoedegrens te tillen, is bijna in alle landen stelselmatig afgenomen. Er zijn enkele uitzonderingen op de algemene dalingen. Binnen de continentale en Scandinavische landen valt Finland op: dit land combineert werkgelegenheidsgroei met een lichte stijging van de armoedebestrijdingscapaciteit van de sociale uitkeringen, inclusief voor werkarme huishoudens. Binnen de Zuid-Europese landen is Cyprus de enige uitzondering op de algemene trend. Alleen in Griekenland neemt de armoedebestrijdingscapaciteit toe, maar niet voor werkarme huishoudens. Binnen de Oost-Europese landen lopen de trends meer uiteen, hoewel ook hier de overheersende trend er een is van afnemende armoedereductie onder werk-

arme huishoudens. In Tsjechië, Hongarije en Roemenië gaat de toename van de werkgelegenheid gepaard met een afname van de armoedereductie. In Estland en Bulgarije blijft de armoedereductie stabiel, terwijl in Litouwen, Polen, Slovenië en Slowakije de armoedereductie door sociale uitkeringen alleen voor werkarme huishoudens afneemt.

De mate waarin de sociale zekerheid erin slaagt om werkarme gezinnen boven de armoedegrens te tillen, is bijna in alle landen afgenomen.

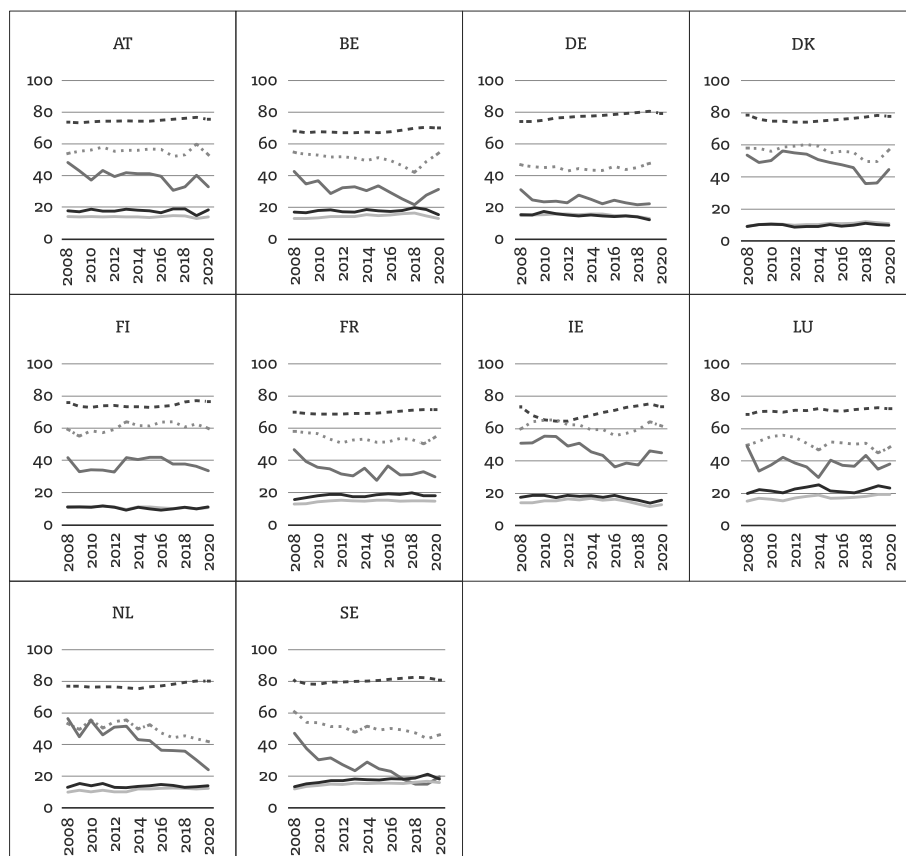
De armoedebestrijdingscapaciteit van de sociale zekerheid voor werkarme huishoudens daalt tot extreem lage niveaus: het percentage werkarme huishoudens dat door sociale uitkeringen uit de armoede wordt gehaald, varieert tussen een zeer lage 8,9% in Malta, 14,8% in Zweden en 46,3% in Ierland.

Uit figuren 1, 2 en 3 blijkt dat de armoedebestrijdingscapaciteit voor de totale bevolking in 2020 is toegenomen of constant is gebleven in vergelijking met 2019, wat wijst op de cruciale rol van de sociale zekerheid als sociale stabilisator. Omdat het vaak om tijdelijke maatregelen ging om werkloze gezinnen te ondersteunen tijdens de lockdowns mogen we hiervan echter geen duurzame positieve trends verwachten.

De analyse van de armoedetrends in de goede jaren tussen de financiële crisis en de pandemie leert dus dat een eenzijdige focus op werk en gendergelijkheid niet zal volstaan om de drie doelstellingen van het actieplan voor de EPSR te bereiken. De opvallende consistentie van de trends – doorheen de tijd en tussen landen – en de inmiddels erg zwakke armoedereducerende capaciteit van de sociale zekerheid voor werkarme gezinnen wijzen op de dringende noodzaak om de dimensies sociale inclusie en sociale bescherming van de EPSR te versterken. Om te lukken waar we faalden in het verleden is een meer evenwichtige implementatie van de EPSR nodig. De aanbeveling over adequate minimuminkomens kan daartoe een belangrijk startpunt zijn. Hoe zou deze aanbeveling kunnen worden versterkt? Wat is er nodig om te kunnen evolueren naar bindende overeenkomsten op dat vlak?

Figuur 1. Ontwikkelingen in werkgelegenheid en armoedebestrijdingscapaciteit in de Continentale en Noordelijke landen (2009-2019, %).

----- Werkgelegenheidsgraad Armoedebestrijdingscapaciteit (totaal)
 ——— Armoedebestrijdingscapaciteit (werkarme gezinnen) ——— AROP ——— AROP kind

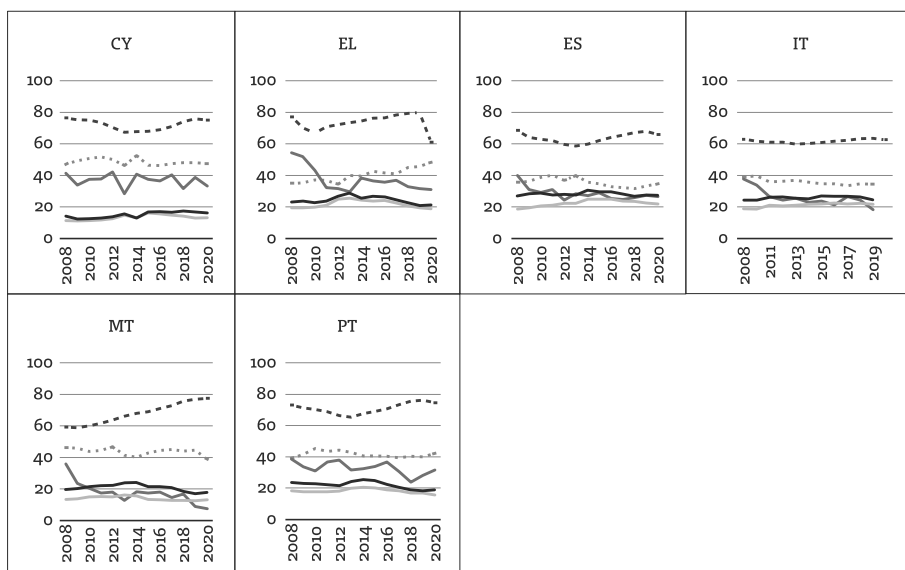


Bron: EU-SILC (eigen berekeningen).

Landenafkortingen: zie bijlage.

Figuur 2. Ontwikkelingen in werkgelegenheid en armoedebestrijdingscapaciteit in de Zuidelijke landen (2009-2019, %).

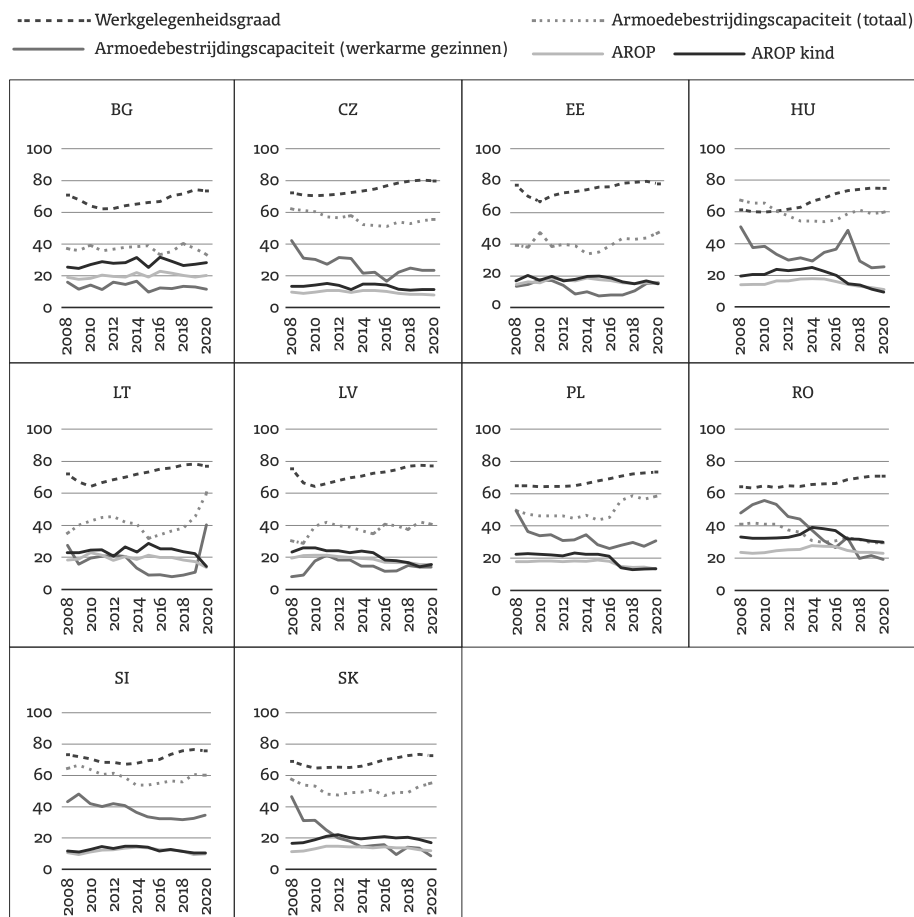
----- Werkgelegenheidsgraad
 Armoedebestrijdingscapaciteit (totaal)
 — Armoedebestrijdingscapaciteit (werkarme gezinnen) — AROP — AROP kind



Bron: EU-SILC (eigen berekeningen).

Landenafkortingen: zie bijlage.

Figuur 3. Ontwikkelingen in werkgelegenheid en armoedebestrijdingscapaciteit in de Oostelijke landen (2009-2019, %).



Bron: EU-SILC (eigen berekeningen).

Landenafkortingen: zie bijlage.

3. Beginsel 14 van de EPSR: hoe kan de aanbeveling over adequate minimuminkomens worden versterkt?

Gezien de ontwikkelingen beschreven in de vorige sectie, is beginsel 14 van de EPSR van het grootste belang om de Europese armoededoelstellingen te bereiken:

Iedereen die over onvoldoende middelen beschikt, heeft het recht op adequate voorzieningen voor een minimuminkomen om in alle levensfasen een waardig leven te kunnen leiden, en op praktische toegang tot goederen en diensten die de zelfredzaamheid van mensen bevorderen. Voor mensen die tot werken in staat zijn, moeten de voorzieningen voor een minimuminkomen worden gecombineerd met prikkels om (weer) actief te worden op de arbeidsmarkt. (Beginsel 14, Europese Commissie, 2021a, p. 5)

Samen met de richtlijn over minimumlonen en de aanbeveling inzake de toegang tot sociale bescherming vormt de aanbeveling inzake een adequaat minimuminkomen een nieuwe stap in een lang proces om het recht op een toereikend inkomen voor de Europese burgers te verwezenlijken. De aanbeveling wil “armoede en sociale uitsluiting [...] bestrijden door toereikende inkomenssteun en daadwerkelijke toegang tot ondersteunende en essentiële diensten te bevorderen voor personen met onvoldoende middelen, en de integratie van wie kan werken op de arbeidsmarkt te vergemakkelijken” (Raad van de Europese Unie, 2022, p. 1).

De minimuminkomensbescherming schiet in vrijwel alle lidstaten tekort (Aerts et al., 2022; Gábos & Tomka, 2022). Dit wordt bevestigd door studies die aan de hand van referentiebudgetten de 60%-armoedegrens vergelijken met het beschikbare inkomen van huishoudens die afhankelijk zijn van sociale bijstand (Goedemé et al., 2017). In de meeste landen laten de trends geen verbeteringen zien (Gábos & Tomka, 2022). Vergelijkingen in de tijd in Europa en daarbuiten suggereren dat de ontoereikendheid van de minimuminkomensbescherming een aanhoudend en vrij universeel probleem is in ontwikkelde welvaartsstaten (Cantillon et al., 2018, 2019; Marx & Nelson, 2013). Dit houdt verband met de zwakke arbeidsmarktpositie van laaggeschoolden, de trage groei van lage lonen en het feit dat de gezinsinkomens van minimumloners ontoereikend zijn voor gezinnen met kinderen (Cantillon et al., 2020; Hick & Marx, 2022; Lohmann & Marx, 2018; Marchal, 2017). Het bereiken van adequate minimuminkomensbescherming vergt daarom grote inspanningen die verder gaan dan het verhogen en verbeteren van de bijstandsuitkeringen. De aanbeveling vermeldt terecht het belang van minimumlonen, kwaliteitsvolle jobs en individuele ondersteuning en begeleiding. De vraag is hoe de niet-bindende aanbeveling over adequate minimuminkomens voor werkloze gezin-

Het bereiken van adequate minimuminkomensbescherming vergt grote inspanningen die verder gaan dan het verhogen van de bijstandsuitkeringen.

nen versterkt kan worden: hoe kan het opgetild worden tot een bindende richtlijn om zodoende concrete invulling te geven aan principe 14 van de EPSR?

We identificeren drie domeinen die daartoe essentieel zijn: (1) de bepaling van *benchmarks* voor adequaatheid en betaalbaarheid (zonder algemeen aanvaarde gemeenschappelijke benchmarks is het niet denkbaar om te evolueren naar bindende afspraken over minimuminkomens in Europa); (2) een betere verdeling van de sociale fondsen (zij kunnen een sterke hefboom worden voor bindende afspraken over minimuminkomens) en (3) de coördinatie tussen de aanbeveling over minimuminkomens en deze over de toegang tot de sociale zekerheid (beide kunnen niet los gezien worden van elkaar en zouden elkaar moeten versterken).

3.1 Naar gemeenschappelijke benchmarks voor adequaatheid en betaalbaarheid

In de aanbeveling inzake toereikende minimuminkomens worden drie benchmarks voorgesteld om de adequaatheid te beoordelen: (1) de nationale AROP, (2) de monetaire waarde van noodzakelijke goederen en diensten, waaronder adequate voeding, huisvesting, gezondheidszorg en essentiële diensten op basis van nationale definities, en (3) een door lidstaten vrij te definiëren maatstaf die in de nationale wetgeving of praktijk is vastgesteld en van een vergelijkbaar niveau is als de vorige twee.

Het is belangrijk dat de AROP als de voornaamste Europese maatstaf voor een adequaat minimuminkomen wordt voorgesteld. Ondanks tekortkomingen is deze algemeen aanvaarde en veel gebruikte maatstaf statistisch gevalideerd en robuust, voldoende vergelijkbaar en transparant. De twee andere benchmarks zijn echter problematisch.

De tweede benchmark definieert “noodzakelijke goederen en diensten” in beperkte zin (voeding, huisvesting, gezondheidszorg en essentiële diensten) en is “vrij te definiëren door de lidstaten”. Deze benchmark verwijst naar de methodologie van de referentiebudgetten die concrete goederen en diensten omvatten die dienen als minimale behoeften voor een adequate sociale participatie. Dat is conceptueel te verwelkomen. Maar voor een bindende richtlijn over minimuminkomens gaat de vrije definitie van ‘noodzakelijke goederen en diensten’ te ver. Als er bindende afspraken worden gemaakt tussen lidstaten moet de overeenkomst over de na te streven benchmark stringenter zijn. Eerdere pogingen om vergelijkbare referentiebudgetten te ontwikkelen hebben aangetoond dat het mogelijk en ook nuttig is om procedurele vergelijkbaarheid in te bouwen in de constructie van referentiebudgetten (Goedemé, Storms, Penne et al., 2015; Goedemé, Storms, Stockman et al., 2015). Dit werk toonde aan dat het creëren van een instrument om de adequaatheid en betaalbaarheid in Europa te evalueren van cruciaal belang is, maar een grote uitdaging vormt (Storms et al., 2023).

Op deze piste moet verder gewerkt worden: om een bindende richtlijn over minimuminkomens mogelijk te maken, is het van essentieel belang een valide methode te ontwikkelen voor het ontwerpen van procedureel vergelijkbare benchmarks van adequaatheid.

3.2 Versterking van de rol van sociale fondsen

Volgens het EPSR-actieplan zouden lidstaten “ten volle moeten gebruikmaken van de ongeken­de beschikbare EU-middelen om hervormingen en investeringen te ondersteunen in overeenstemming met de Europese pijler van sociale rechten” (Europese Commissie, 2021b). Ook de aanbeveling over minimuminkomens legt een expliciet verband met de sociale fondsen:

Er zijn middelen van de Unie beschikbaar om de uitvoering van deze aanbeveling te ondersteunen. Elke lidstaat moet ten minste 25% van het Europees Sociaal Fonds Plus, [...] toewijzen aan de bestrijding van sociale uitsluiting. Ook het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en InvestEU kunnen steun verlenen voor investeringen in ondersteunende sociale infrastructuur – bijvoorbeeld sociale huisvesting en voor- en vroeg­schoolse educatie en opvang –, uitrusting en toegang tot hoogwaardige diensten. Het instrument voor technische ondersteuning en de faciliteit voor herstel en veerkracht verlenen de lidstaten nu al steun bij de opzet en de uitvoering van structurele hervormingen op het gebied van het minimuminkomen. (Europese Commissie, 2022, p. 7).

Daarnaast stelt het actieplan dat het ESF+ met 88 miljard euro het belangrijkste instrument van de EU zal blijven ter ondersteuning van de pijler en het behalen van de armoededoelstellingen.

De koppeling van de sociale fondsen aan de bevordering van sociale inclusie is om twee redenen een belangrijke stap naar een bindende richtlijn voor minimuminkomens. Ten eerste omdat de fondsen de armere lidstaten kunnen helpen om hun vaak erg inadequate minimuminkomens op te tillen. De inspanningen om de minimuminkomens te verhogen zijn overal aanzienlijk, maar vooral in armere landen zijn de budgettaire kosten van het verhogen van de sociale vloeren zeer hoog (Vandenbroucke et al., 2013). Bindende afspraken over minimuminkomensbescherming moeten daarom meer pan-Europese solidariteit bevatten. ESF+ zou daarbij een belangrijke rol kunnen spelen. Ten tweede, omgekeerd, omdat de sociale fondsen een bindende richtlijn noodzakelijk zouden maken. Geoormerkte financiële ondersteuning van de lidstaten veronderstelt immers dat de middelen correct worden gebruikt en dat de lidstaten zelf voldoende inspanningen leveren om de doelstellingen te bereiken. Voedselhulp via FEAD (Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen) is hiervan een goed voorbeeld: deze hulp mag door de lidstaten niet gebruikt worden als stoplap voor inadequate minimuminkomens. Een verhoging van de fondsen voor armere landen veronderstelt daarom bindende minimumnormen waarnaar gestreefd moet worden om te voorkomen dat eigen beleidsin­spanningen worden verminderd. Hoewel het additionaliteitsbeginsel van kracht is, dat stelt dat EU-financiering niet de nationale uitgaven mag vervangen, kunnen de sociale fondsen leiden tot het risico van *moral hazard* (Greiss et al., 2021).

Het ESF+, en met name het FEAD, zou een instrument kunnen worden om de totstand­koming van een bindende aanbeveling over minimuminkomens af te dwingen. Maar om dat te bereiken, moet de verdeling van de sociale fondsen meer op behoeften worden gebaseerd en moet het toezicht op de doeltreffendheid van de middelen worden verbeterd. Waarom?

3.2.1 Een meer behoeftegerichte verdeling van ESF+

Landen die de grootste inspanningen moeten leveren om de aanbeveling inzake het minimuminkomen te realiseren krijgen ook relatief meer van de sociale fondsen. Vooral tussen de FEAD-budgetten en de noden van de lidstaten is er een positieve correlatie. Dat is goed, maar er zijn belangrijke uitzonderingen op deze positieve relatie, vooral in de groep van armere landen: niet alle landen met vergelijkbare sociale behoeften ontvangen dezelfde hoeveelheid financiering. Bovendien lijkt, vanuit een pan-Europees perspectief, de door de fondsen teweeggebrachte solidariteit ruim onvoldoende om opwaartse convergentie te bereiken.

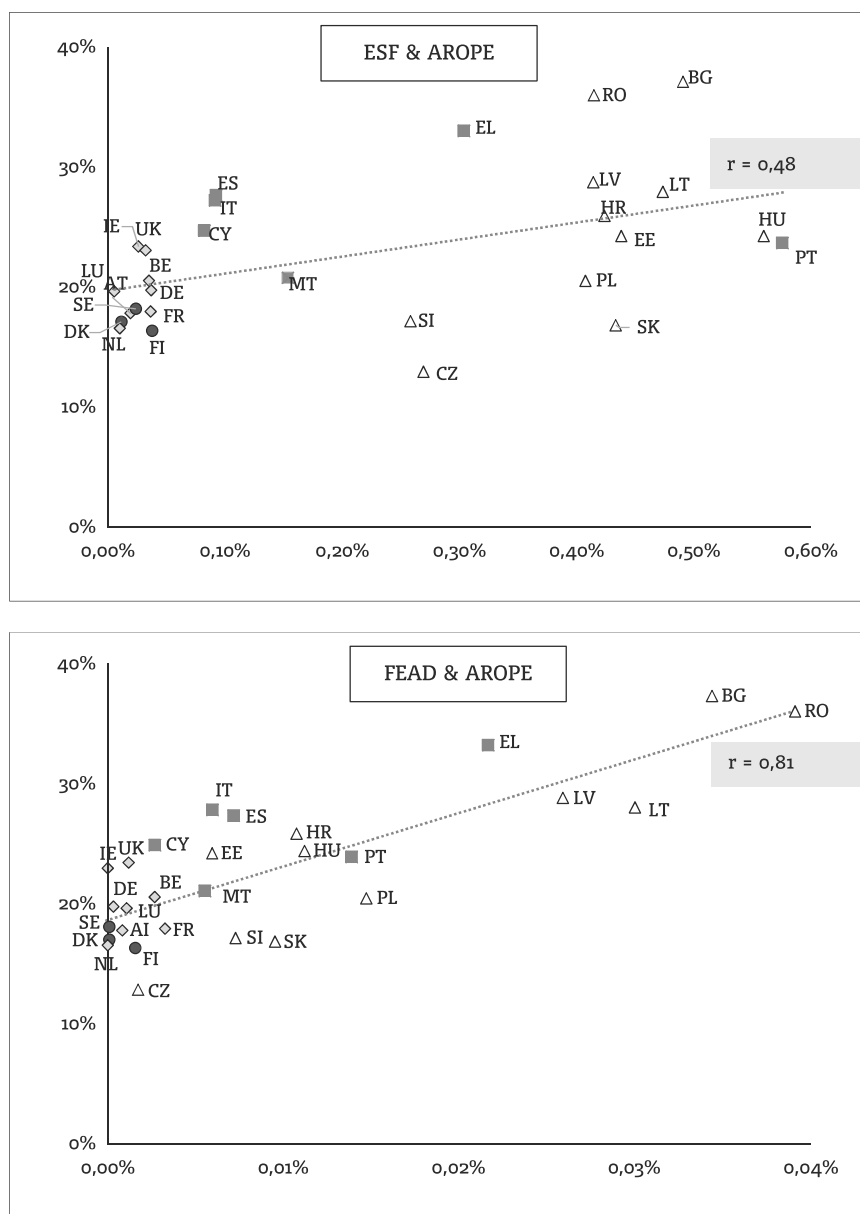
Figuur 4 laat de verhouding zien tussen de omvang van de sociale budgetten als percentage van het bbp en het risico op armoede en sociale uitsluiting (AROE) in elk land. Daaruit blijkt dat AROE positief samenhangt met het ESF- en FEAD-budget. In het algemeen ontvangen lidstaten met grotere sociale behoeften dus meer financiering. Deze associatie is sterker bij het FEAD dan bij het ESF, wat wijst op een voorkeur voor het FEAD bij landen met grotere sociale behoeften. De lidstaten kiezen namelijk zelf welk deel van hun budget van ESF+ zij aan het FEAD willen besteden.

Er zijn echter veel uitzonderingen op de positieve correlatie tussen ESF en behoeften (gemeeten met AROE). Met name binnen de groep arme landen is de correlatie tussen behoeften en sociale fondsen vrij zwak (vergelijk in de figuur bijvoorbeeld Roemenië met Slowakije).

Belangrijk ook is de vaststelling dat de ESF-budgetten voor arme landen aanzienlijk zijn: in sommige landen kan het budget de armoedekloof met meer dan 50% verminderen (Hermans et al., 2022). De FEAD-budgetten zijn veel kleiner, maar voor arme landen niet onbelangrijk (meer dan 2% van de armoedekloof in de armste landen). Er bestaat bovendien een positief verband tussen de vereiste inspanningen om de armoedekloof te dichten en de omvang van de ontvangen budgetten. Dit verband is echter verre van perfect. Afwijkingen houden verband met politieke beslissingen na nationale en regionale onderhandelingen (Bodenstein & Kemmerling, 2011) en padafhankelijkheid (Madama, 2016).

De sociale fondsen genereren een mate van solidariteit tussen rijke en arme landen. Dit kan helpen om een bindende richtlijn over adequate minimuminkomens politiek mogelijk te maken. Maar is de solidariteit wel voldoende groot? De figuren brengen de omvang van de sociale fondsen in verband met de Europese armoedeindicator AROE. We vinden een positief verband. Maar de nationale armoedelijnen zijn veel lager in arme landen dan in rijke landen. Welk beeld krijgen we als we in plaats van de nationale armoedelijnen een Europese armoedelijnen gebruiken (gedefinieerd als 60% van het mediane gestandaardiseerde inkomen van alle Europeanen)? In figuur 5 wordt de omvang van de ESF-budgetten uitgedrukt in verhouding tot de inspanningen die lidstaten moeten leveren om het inkomen van hun burgers op te trekken tot deze Europese armoedegrens. Hoe groter de omtrek van een cirkel, hoe groter de ESF-budgetten in verhouding met de kostprijs om de EU-armoedekloof te dichten. Deze vergelijking is veelbetekenend: zo bekeken is de solidariteit van rijke naar arme landen veeleer beperkt. Theoretisch gezien zouden sommige rijkere landen (waaronder België) met een eenjarig ESF-budget hun EU-armoedekloof met bijna 20% kunnen verminderen, terwijl het ESF-budget van Roemenië en Bulgarije slechts ongeveer 1% van hun kosten bedraagt om de kloof met de EU-armoedegrens te dichten.

Figuur 4. Associaties tussen de eenjarige ESF- en FEAD-budgetten van de EU (als % van het gemiddelde bbp 2014-2020) op de horizontale as en indicatoren voor sociale behoeften (gemiddelde van 2014-2020) op de verticale as.



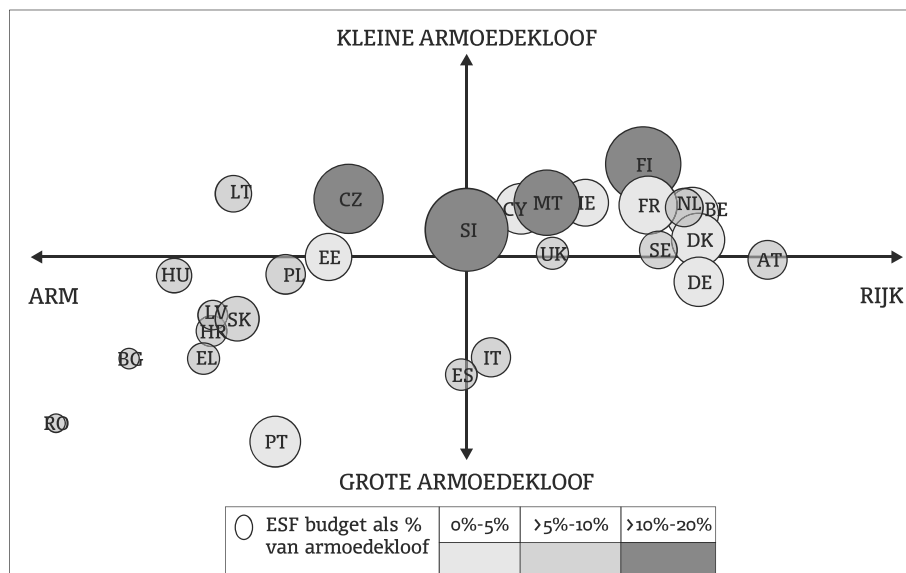
Legende: • Noordelijke EU-landen, • Oostelijke EU-landen, Westelijke EU-landen, ■ Zuidelijke EU-landen.

Noot: Voor het Verenigd Koninkrijk ontbreken de gegevens voor 2019 en 2020 betreffende AROPE, AROP, SMD en LWI. Voor Italië ontbreken nog gegevens voor 2020 betreffende AROPE, AROP, SMD en LWI.

Bron: berekeningen op basis van Eurostat en het EU-cohesiebeleid, afgeleid van Hermans et al. (2022).

Landenafkortingen: zie bijlage.

Figuur 5. ESF-budget als % van de vereiste inspanningen van lidstaten om de EU-armoedekloof te dichten (gemiddelde 2014-2020).



Noot: op de horizontale as zijn de landen gepositioneerd volgens het nationaal equivalent mediaan inkomen in koopkrachtpariteit (gemiddelde 2014-2020). Op de verticale as wordt de positie bepaald door de afstand tot de Europese armoedekloof. Luxemburg is buiten beschouwing gelaten omdat het een uitzondering vormt wat betreft het mediane inkomen.

Bron: berekeningen op basis van de EU-SILC en het EU-cohesiebeleid, afgeleid van Hermans et al. (2022). Landenafkortingen: zie bijlage.

In de meeste gevallen is er een verdeling op basis van behoeften, maar afwijkingen van de trendlijnen suggereren dat een meer doelgerichte toewijzing van Europese sociale budgetten op basis van sociale behoeften nodig is. Hoewel de sociale fondsen meer ten goede komen aan arme landen met grotere sociale behoeften, is de solidariteit niet sterk genoeg om opwaartse convergentie te bevorderen. Een versterking van de Europese solidariteit middels een meer op behoeften gerichte verdeling van de sociale fondsen dringt zich dus op. Om dat mogelijk te maken, moeten we meer weten over het werkelijke gebruik en de effectiviteit ervan. Meer bepaald in de context van de aanbeveling over adequate minimuminkomens is het van belang het gebruik van FEAD te monitoren.

3.2.2 FEAD inschakelen in de monitoring van de aanbeveling inzake het minimuminkomen

FEAD is weliswaar een klein, maar ook een zeer betwist EU-programma. Het toezicht erop en de evaluatie van de besteding van de middelen is belangrijk om te kunnen evolueren naar bindende afspraken over adequate minimuminkomens, omdat:

- het programma betrekking heeft op een controversieel gebied van humanitaire bijstand (vanwege de werkwijze die in verband wordt gebracht met schaamte, stigmatisering, paternalisme en het gebrek aan keuzevrijheid voor consumptie);
- het aandeel van FEAD in de totale waarde van de voedselhulp niet verwaarloosbaar is, ook niet in rijke landen (Hermans et al., 2023);
- FEAD een niet-onbelangrijke rol lijkt te spelen in de toenemende verwevenheid tussen enerzijds formele sociale diensten (zoals het OCMW bij ons) en anderzijds voedselhulp (Greiss et al., 2023);
- de begeleidende maatregelen van het FEAD mogelijk van belang zijn voor de uitvoering van de geïndividualiseerde steun die centraal staat in de aanbeveling inzake het minimuminkomen;
- met het ESF+ en het FEAD het gebruik van voedselbonnen mogelijk gemaakt werd, wat van invloed zou kunnen zijn op de uitwerking van nationale minimuminkomensregelingen (in sommige landen wordt een deel van het gewaarborgde minimuminkomen nu al in voedselbonnen uitbetaald).

Om al deze redenen is het belangrijk dat in de monitoring van het beleid inzake minimuminkomens in het kader van de aanbeveling over minimuminkomens ook FEAD wordt meegenomen.

3.3 Sociale zekerheid betrekken in de monitoring van de aanbeveling inzake het minimuminkomen

Een derde element dat van belang is voor een strategie die de realisatie van een bindende richtlijn over minimuminkomens tot doel heeft, is de verbinding met de aanbeveling over de toegang tot de sociale zekerheid. Inkomensgarantie via de bijstand als instrument van armoedebestrijding kan immers niet los worden gezien van de doelmatigheid van de hele sociale zekerheid en dus van de aanbeveling over de toegang tot de sociale zekerheid. Een bindende richtlijn over bijstandsminima mag er ook niet toe leiden dat landen de beleidsinspanningen verschuiven van bijstand naar sociale zekerheid.

Adequate minimuminkomenssteun geeft invulling aan het beginsel 14 van de EPSR. Hoewel dit sociale recht voor de betrokken personen belangrijk is, moet ook worden vastgesteld dat er op macroniveau slechts een zwak verband bestaat tussen sociale bijstand en relatieve inkomensarmoede. Bij vergelijkingen tussen landen is het verband tussen de generositeit van de sociale bijstand (die in de meeste gevallen onder de armoedegrens ligt) en het armoederisico van mensen op actieve leeftijd niet erg sterk. De armoedebestrijdingscapaciteit van de sociale zekerheid is over het algemeen veel groter dan die van de sociale bijstand. Dit houdt verband met inherente problemen eigen aan de sociale bijstand, zoals *non-take-up* (Bargain et al., 2012; Janssens & Van Mechelen, 2022), hoge operationele kosten en de meestal grote discretionaire ruimte (De Wilde & Marchal, 2019). Sociale bijstand is minder preventief en foutgevoeliger, en biedt daardoor minder zekerheid dan de universele sociale zekerheid. De ontoereikendheid van bijstandsuitkeringen hangt ook structureel samen met het feit dat er een

zekere hiërarchie moet bestaan tussen bijstandsuitkeringen, socialezekerheidsuitkeringen en minimumlonen. Als de socialezekerheidsuitkeringen al tekortschieten dan geldt dat *a fortiori* voor de bijstandsuitkeringen. In de aanbeveling over minimuminkomens worden strategieën voorgesteld om sommige van deze tekortkomingen (met name adequaatheid, non-take-up en toegankelijkheid) te verbeteren. Deze problemen zijn echter tot op zekere hoogte inherent aan bijstandsstelsels. De sociale zekerheid is superieur aan de sociale bijstand.

Goed ontworpen socialezekerheidsstelsels zijn veel krachtiger als instrument voor armoedebestrijding omdat ze preventief werken en niet enkel ingrijpen als er al een behoefte bestaat. Socialezekerheidsuitkeringen zijn ook minder onderhevig aan het probleem van non-take-up en ze zijn structureel hoger dan de bijstandsuitkeringen. De toegang tot adequate premiegebonden uitkeringen is daarom essentieel om de inkomensarmoede terug te dringen en de doelstellingen van de EPSR te verwezenlijken. Dit is ook noodzakelijk voor de goede werking van socialebijstandsstelsels. De toename van het aantal mensen in de sociale bijstand in vele landen (Marchal et al., 2011) is een zorgwekkende ontwikkeling, niet alleen omdat sociale bijstand minder genereus en meer voorwaardelijk is, maar ook omdat de individuele begeleiding van steuntrekkers – die zo prominent aanwezig is in de aanbeveling inzake minimuminkomens – dan onder druk komt te staan. Geïndividualiseerde sociale bijstand is alleen mogelijk als het om een beheersbaar aantal cliënten gaat.

4. Conclusie

Het sociale Europa krijgt vorm. Er komt geen Europese welvaartsstaat, dat zou niet mogelijk zijn en ook niet wenselijk. Maar in toenemende mate neemt Europa de rol op van gids, ondersteuner en facilitator van het sociale beleid in de lidstaten. De Europese Pijler van Sociale Rechten biedt daartoe een helder kompas, evenwichtig gericht op drie domeinen: werk, gelijke kansen en sociale bescherming. De lidstaten zouden het (meer) moeten omarmen. Het is daarom belangrijk dat de Pijler, het actieplan en de daaraan gekoppelde armoededoelstellingen door de Belgische regering naar voren werden geschoven als belangrijke thema's om aan te werken gedurende het Europese voorzitterschap in 2024.

In deze bijdrage hebben we de implementatie van de EPSR geanalyseerd. We toonden aan dat er een duidelijk onevenwicht is: de dimensies 'werk' en 'gendergelijkheid' kregen een grotere prioriteit dan de dimensie 'sociale inclusie en sociale bescherming'. Er werden belangrijke stappen gezet op de dimensies 'werk' en 'gelijke kansen' (met als emblematische voorbeelden de richtlijnen over minimumlonen en ouderschapsverlof), maar de acties op het vlak van sociale bescherming waren te voorzichtig, niet bindend. We argumenteerden dat de tegenvallende armoedecijfers daarmee te maken hebben: in vele Europese landen, waaronder België, was er een erosie van de sociale bescherming, vooral voor werkarme gezinnen. De onmiskenbare vooruitgang op het vlak van

tewerkstelling en gendergelijkheid ging daarom niet gepaard met het terugdringen van de armoede. Onder laaggeschoolden en gezinnen zonder werk steeg de armoede zowat overall. De armoedereducerende capaciteit van de sociale zekerheid voor deze gezinnen bereikte in de meeste landen (waaronder België) dramatisch lage niveaus. Een meer evenwichtige implementatie van de EPSR dringt zich daarom op.

Hoe kan dit gerealiseerd worden? Beginsel 14 van de EPSR en de aanbeveling over adequate minimuminkomens vormen het natuurlijke vertrekpunt. Welke strategie zou deze aanbeveling naar een hoger, bindend niveau kunnen brengen?

We haalden hiervoor volgende hefboomen aan. Ten eerste moet er een methodologie worden ontwikkeld om gezamenlijke benchmarks van adequaatheid te ontwerpen. Ten tweede moet een betere verdeling van de sociale fondsen armere lidstaten meer ondersteunen en ook zorgen voor een gelijk speelveld dat nodig is om tot bindende afspraken omtrent minimuminkomens te kunnen komen. Ten derde moet er een gezamenlijke monitoring komen van de aanbevelingen over respectievelijk adequate minimuminkomens en de toegang tot de sociale zekerheid.

Effectieve armoedebestrijding steunt op drie pijlers die alle even belangrijk zijn en elkaar versterken: werk, gelijke kansen en sociale bescherming. Door de eenzijdige focus op werk en gendergelijkheid lukte het in de meeste lidstaten niet om de armoede onder de actieve bevolking terug te dringen. Zonder effectieve aandacht voor de derde pijler van armoedebestrijding zal het ook ditmaal niet lukken om de Europese armoededoelstellingen te bereiken. Deze handschoen zou het Belgische voorzitterschap moeten opnemen.

Bijlage: Landenafkortingen

BE	België	LT	Litouwen
BG	Bulgarije	LU	Luxemburg
CY	Cyprus	MT	Malta
DK	Denemarken	NL	Nederland
DE	Duitsland	AT	Oostenrijk
EE	Estland	PL	Polen
FI	Finland	PT	Portugal
FR	Frankrijk	RO	Roemenië
GR	Griekenland	SK	Slowakije
HU	Hongarije	SI	Slovenië
IE	Ierland	ES	Spanje
IT	Italië	CZ	Tsjechië
HR	Kroatië	SE	Zweden
LV	Letland		

Referenties

- Aerts, E., Marx, I., & Parolin, Z. (2022). Minimum income support for families with children in Europe and the US: Where does it stand? *SocArXiv*. May, 5.
- Akarçesme, S., Aranguiz, A., Lemmens, A., & Cantillon, B. (2023). Reaching the European social targets: The need or better balanced Power Resources. *EuSocialCit Working paper*, May 2023. <https://doi.org/10.5281/zenodo.789553>
- Aranguiz, A. (2022). Working paper on the potential and limits for social policy in the current EU framework. *EuSocialCit Working paper*. February. <https://doi.org/10.5281/zenodo.5932471>
- Bargain, O., Immervoll, H., & Viitamäki, H. (2012). No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data. *The Journal of Economic Inequality*, 10, 375-395.
- Béland, D., Cantillon, B., Hick, R., & Moreira, A. (2021). Social policy in the face of a global pandemic: Policy responses to the COVID-19 crisis. *Social Policy & Administration*, 55(2), 249-260.
- Bodenstein, T., & Kemmerling, A. (2011). Ripples in a rising tide: Why some EU regions receive more structural funds than others. *European Integration Online Papers*, 16(1).
- Cantillon, B., Goedemé, T., & Hills, J. (2018). *Decent incomes for all: Improving policies in Europe*. Oxford University Press.
- Cantillon, B., Marchal, S., & Luigjes, C. (2019). Toward adequate minimum incomes: Which role for Europe? *International Policy Exchange Series*. Oxford Academic.
- Cantillon, B., Parolin, Z., & Collado, D. (2020). A glass ceiling on poverty reduction? An empirical investigation into the structural constraints on minimum income protections. *Journal of European Social Policy*, 30(2), 129-143.
- Cantillon, B., & Vandenbroucke, F. (2014). *Reconciling work and poverty reduction: How successful are European welfare states?* Oxford University Press.
- Corluy, V., & Vandenbroucke, F. (2014). Individual employment, household employment, and risk of poverty in the European Union. A decomposition analysis. In B. Cantillon, & F. Vandenbroucke (Eds.), *Reconciling work and poverty reduction: How successful are European welfare states* (pp. 94-130). Oxford University Press.
- De Wilde, M., & Marchal, S. (2019). Weighing up work willingness in social assistance: A balancing act on multiple levels. *European Sociological Review*, 35(5), 718-737.
- Europese Commissie. (2021a). *Bijlagen bij Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten*. Brussel, 4.3.2021 COM(2021) 102 final. Annexes 1 to 3.
- Europese Commissie. (2021b). *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten*. Brussels, 4.3.2021 COM(2021) 102 final.
- Fischer, G., & Strauss, R. (2021). Europe's income, wealth, consumption, and inequality. *International Policy Exchange Series*. Oxford Academic.
- Gábos, A., & Tomka, Z. (2022). Developments in minimum income benefits levels in Europe. *EUROSHIP Working Paper*, 11. Oslo Metropolitan University.
- Goedemé, T., Penne, T., Hufkens, T., Karakitsios, A., Bernát, A., Simonovits, B., Carillo Alvarez, E., Kanavitsa, E., Cussó Parcerisas, I., & Riera Romaní, J. (2017). What does it mean to live on the poverty threshold? Lessons from reference budgets. In B. Cantillon, T. Goedemé, & J. Hills (Eds.), *Decent incomes for all: Improving policies in Europe*. *International Policy Exchange Series*. Oxford Academic.
- Goedemé, T., Storms, B., Penne, T., & Van den Bosch, K. (2015). *Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe. Final Report*. Publications Office of the European Union
- Goedemé, T., Storms, B., Stockman, S., Penne, T., & Van den Bosch, K. (2015). Towards cross-country comparable reference budgets in Europe: First results of a concerted effort. *European Journal of Social Security*, 17(1), 3-30.

- Greiss, J., Cantillon, B., & Penne, T. (2021). The Fund for European Aid to the Most Deprived: A Trojan horse dilemma? *Social Policy & Administration*, 55(4), 622-636.
- Greiss, J., Hermans, K., & Cantillon, B. (2023). The making of a European Social Union: The case of food banks and the right to minimum income protection. *CSB Working Paper 23/06*. Universiteit Antwerpen.
- Hermans, K., Cantillon, B., Bernát, A., Carrillo-Alvarez, E., Cussó-Parcerisas, I., Mäkinen, L., Martínez, J. M., & Szivos, P. (2023). Food aid in four European countries: Assessing the price and content of charitable food aid packages by using food basket, household budget survey and contextual data. *CSB Working Paper 23/01*. Universiteit Antwerpen.
- Hermans, K., Cantillon, B., Delanghe, H., Horemans, J., Marx, I., & Neelen, W. (2020). De stijgende armoede bij werkarme gezinnen: in hoeverre is de sociale zekerheid verantwoordelijk? *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 2, 319-357.
- Hermans, K., Greiss, J., Delanghe, H., & Cantillon, B. (2022). Delivering on the European Pillar of Social Rights: Towards a needs-based distribution of the European social funds? *Social Policy & Administration*, 57(4), 464-480.
- Hick, R., & Marx, I. (2022). Poor workers in rich democracies: On the nature of in-work poverty and its relationship to labour market policies. *AIPRIL Working Paper 22/02*. Universiteit Antwerpen.
- Janssens, J., & Van Mechelen, N. (2022). To take or not to take? An overview of the factors contributing to the non-take-up of public provisions. *European Journal of Social Security*, 24(2), 95-116.
- Lohmann, H., & Marx, I. (2018). *Handbook on in-work poverty*. Edward Elgar Publishing.
- Madama, I. (2016). The Fund for European Aid to the Most Deprived: A contested and contentious (but successful) reconciliation pathway. *Working Paper REScEU*, 9.
- Marchal, S. (2017). *The social floor: Essays on minimum income protection* [proefschrift, Universiteit Antwerpen].
- Marchal, S., Marx, I., & Van Mechelen, N. (2011). Do Europe's minimum income schemes provide adequate shelter against the economic crisis and how, if at all, have governments responded? *IZA Discussion Paper*, 6264.
- Marchal, S., Vanderkelen, J., Cantillon, B., Decancq, K., Decoster, A., Kuypers, S., Marx, I., Spinnewijn, J., Van Lancker, W., & Van Meensel, L. (2021). The distributional impact of the COVID-19 shock on household incomes in Belgium. *COVIVAT Working Paper 2*.
- Marx, I., & Nelson, K. (2013). *Minimum income protection in flux*. Springer.
- Raad van de Europese Unie. (2022). *Aanbeveling van de Raad van 30 januari 2023 over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie 2023/C 41/01*.
- Storms, B., Cornelis, I., Delanghe, H., Frederickx, M., Penne, T., Carrillo-Alvarez, E., & Szivos, P. (2023). How can reference budgets contribute to the construction of social indicators to assess the adequacy of minimum income and the affordability of necessary goods and services? (1.0). *Zenodo*. <https://doi.org/10.5281/zenodo.7629202>
- Vandenbroucke, F., Cantillon, B., Van Mechelen, N., Goedemé, T., & Van Lancker, A. (2013). *The EU and minimum income protection: Clarifying the policy conundrum*. Springer.

Noten

1. Tijdens de COVID-crisis was de AROP in veel landen opmerkelijk stabiel of zelfs licht dalend door de rol van de sociale bescherming als automatische stabilisator, aangezien goed functionerende socialezekerheidsstelsels automatisch reageren op toenemende behoeften ten gevolge van economische schokken, en door aanzienlijk bijkomende inspanningen van welvaartsstaten om hun socialezekerheidsstelsels te versterken (Béland et al., 2021; Marchal et al., 2021).