

# Gevolgen van de crisis voor sociale vangnetten

De crisis zet grote druk op westerse verzorgingsstaten, waar de bijstandsstelsels elk op eigen wijze reageerden op uitdagingen gesteld door de crisis. In 2008 en 2009 hadden de meeste hervormingen tot doel lage inkomensgezinnen te beschermen. Vanaf 2010 worden de inkomens van bijstandsgerechtigden steeds meer getroffen door bezuinigingsmaatregelen.

**NATASCHA VAN MECHELEN**

Post-doctoraal onderzoeker aan de Universiteit Antwerpen

**SARAH MARCHAL**

Navorsers aan de Universiteit Antwerpen

**IVE MARX**

Hoofddocent aan de Universiteit Antwerpen

**D**e financiële en economische crisis sinds 2008 zet grote druk op westerse verzorgingsstaten. Enerzijds groeit de groep van huishoudens zonder werk, anderzijds slinken de budgettaire marges van overheden om op de groeiende vraag naar inkomensbescherming in te spelen. Om te kijken hoe westerse overheden reageren op deze tweevoudige uitdaging, werden bijstandsuitkeringen voor arbeidsgeschikte personen geanalyseerd. Het gaat daarbij om uitkeringen voor personen die beschikken over onvoldoende arbeidsinkomen en niet in aanmerking komen voor een vervangingsinkomen, zoals een werkloosheids- of ziekteuitkering. In Nederland gaat het over de uitkeringen geregeld door de Wet Werk en Bijstand.

Eerder onderzoek laat zien dat de welvaartspositie van bijstandsgerechtigden de voorbije decennia sterk achteruit is gegaan (Van Mechelen en Marchal, 2012). Vooral in de jaren negentig hebben de uitkeringen de ontwikkeling van de gemiddelde lonen niet kunnen bijhouden. In vele landen volgden de uitkeringen ook na 2000 de lonen niet, hoewel er heel wat uitzonderingen zijn, voornamelijk in de meest recent toegetreden lidstaten van de Europese Unie. De centrale vraag is of de crisis verandering in deze trend teweeg heeft gebracht. Hebben westerse overheden de sociale gevolgen van

de crisis het hoofd proberen te bieden door bijkomende investeringen in de sociale bijstand? Of was eerder het tegendeel waar? Heeft de verhoogde budgettaire druk gezorgd voor verzwakking van de sociale bijstand? Dergelijke vragen zijn van evident belang voor beleidsmakers die geïnteresseerd zijn in de mogelijke sociale gevolgen van de crisis. Ook vanuit wetenschappelijk oogpunt is deze kwestie interessant. De bevindingen dragen bij aan de bestaande literatuur over hoe economische schokken het beleid kunnen vormen en hervormen (Castles, 2010; Chung en Thewissen, 2011; Vis *et al.*, 2011).

## ONDERZOEKSOPZET

Om de gevolgen van de crisis voor de sociale bijstand in kaart te brengen is gekeken naar de groei van het nominale bijstandsuitkeringsniveau tussen 2000 en 2010. Vervolgens is gekeken naar de beleidsmaatregelen die door overheden zijn genomen in reactie op de crisis sinds de tweede helft van 2008 (Marchal *et al.*, 2011). Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de initiële beleidsreacties van overheden tussen 2008 en juli 2009 enerzijds en latere beleidsmaatregelen (augustus 2009 – juli 2010) anderzijds. Zo kan nagegaan worden hoe de reacties van overheden veranderen naargelang de crisis langer duurt.

De data zijn afkomstig van de CSB-MIPI-databank, die steunt op een internationaal netwerk van experts uit 26 landen (de Verenigde Staten, Noorwegen en alle EU-lidstaten behalve Griekenland, Cyprus en Malta). Griekenland ontbreekt om de simpele reden dat dit land geen bijstandsregeling heeft voor gezonde personen op actieve leeftijd (Van Mechelen en Marchal, 2012). De vergelijkbaarheid van de verkregen informatie wordt onder meer gewaarborgd door een gelijkvormige functionele definitie van de risicogroep: arbeidsgeschikte volwassenen zonder rechten op een sociale-zekerheidsuitkering. Een vervolvenquête is tot januari 2012 gehouden

## GROEIENDE BEHOEFTE

Traditioneel spelen bijstandsuitkeringen een vrij marginale rol in de westerse verzorgingsstaten, zeker in de ondersteuning van arbeidsgeschikte personen. In de meeste landen gaat het om minder dan drie procent van de bevolking op actieve leeftijd. Alleen in de Angelsaksische landen, Duitsland en Finland zijn relatief veel werklozen afhankelijk van de bijstand. Behalve in Duitsland, waar de werkloosheidsgroei tijdens de

crisis beperkt bleef, zorgden de stijgende werkloosheidscijfers voor een sterke groei in de bijstand in deze landen. Ook landen en regio's met gewoonlijk weinig bijstandsgerechtigden op actieve leeftijd zagen hun bijstandspopulatie de afgelopen jaren soms spectaculair groeien. In Catalonië bijvoorbeeld – dat zoals elke Spaanse regio een eigen bijstandsregeling heeft – steeg het aantal gerechtigden van ongeveer 12.600 personen in 2007 tot meer dan 22.000 in 2009 (0,4 procent van de bevolking op actieve leeftijd). In Nederland bleef de groei van het aantal bijstandsgerechtigden tussen 2007 en 2009 beperkt in vergelijking met de andere Europese landen.

**BELEIDSVERANDERINGEN 2008–2009**

Hoe hebben overheden gereageerd op deze groeiende behoefte aan inkomensbescherming? In de meeste landen wa-

ren de uitkeringen bij het uitbreken van de crisis in het najaar van 2008 al ondermaats, tenminste indien vergeleken met de Europese armoedegrens die gelijk is aan 60 procent van het mediaan equivalent gezinsinkomen in elk land. In bijna alle EU-lidstaten lag het netto-inkomen van bijstandsgerechtigden onder deze armoedegrens (OESO, 2009).

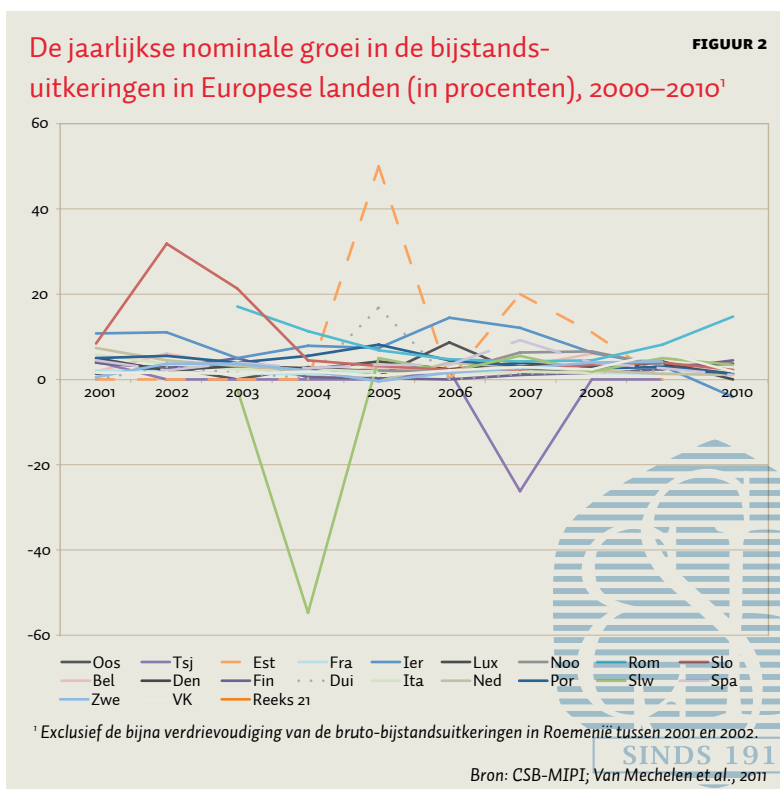
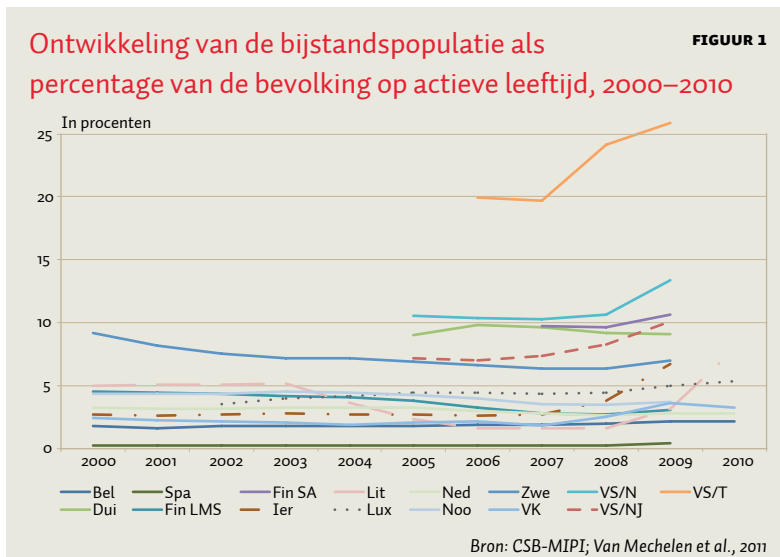
De meeste verzorgingsstaten lijken vlak na het uitbreken van de crisis de intentie te hebben gehad om de sociale bescherming op peil te houden, of zelfs te verbeteren. Bijna alle landen hielden vast aan het wettelijke indexatiemechanisme dat de uitkeringen aanpast aan de prijzen, lonen of een andere welvaartsindicator. De helft van de bestudeerde landen nam in de periode tussen januari 2008 en juli 2009 bovendien extra maatregelen om het netto-inkomen van bijstandsgerechtigden te versterken (tabel 1). In de meeste landen ging het om rechtstreekse verhogingen van de bruto-bijstandsuitkeringen. Sommige landen introduceerden of verhoogden andere aanvullende uitkeringen voor lage inkomensgezinnen. In Luxemburg, bijvoorbeeld, werd de bestaande verwarmings-toelage vervangen door een hogere toelage voor kosten van levensonderhoud. In heel wat landen werden ook de financiële tegemoetkomingen voor gezinnen met kinderen uitgebreid. Dit was onder meer het geval in Oostenrijk, Ierland, Verenigd Koninkrijk, Portugal, Litouwen en Roemenië.

Slechts in een beperkt aantal landen werd het beschermingsniveau vlak na de crisis afgebouwd (tabel 1). In Litouwen werden bijkomende inkomensvoorwaarden voor kinderbijslagen ingevoerd. Voor bijstandsgerechtigden was het effect van deze maatregel echter beperkt; die zagen hun inkomen veelal stijgen door de gevoelige verhoging van de bijstandsbetragingen. In Tsjechië, Hongarije, Bulgarije en Estland werden de bijstandsgerechtigden wel rechtstreeks getroffen door de hervormingen. In Tsjechië werd het uitkeringsniveau afhankelijk van de duur van de uitkering en van deelname aan activeringsprogramma's. Dit laatste gebeurde ook in Hongarije. In Bulgarije werd de duur van de bijstandsuitkering ingeperkt tot maximaal twaalf maanden. In Estland, ten slotte, werden de aanvullende uitkeringen voor schoolgaande kinderen afgeschaft.

In Denemarken, Finland, Italië, Nederland, Slovenië, Slowakije, Spanje en Zweden werden geen belangrijke beleidswijzigingen genoteerd tot midden 2010.

Niet alle vermelde aanpassingen zijn crisismaatregelen. In veel gevallen gaat het om de uitvoering van beslissingen die genomen zijn vóór het uitbreken van de crisis, of om een voortzetting van eerder beleid.

Dat de meeste beleidsaanpassingen geen al te grote breuk met het verleden betekenden, blijkt ook uit figuur 2. De grafiek toont de nominale ontwikkeling van de bruto-bijstandsuitkeringen sinds 2000 voor 21 EU-landen (Van Mechelen en Marchal, 2012). Het gaat om de bijstandsuitkeringen vóór inkomensbelastingen en sociale-zekerheidskortingen (behalve voor Nederland) en exclusief huurtoelagen of bijzondere bijstand. In de meeste landen namen de bruto-uitkeringen tijdens het voorbije decennium in nominale termen jaar na jaar toe. In sommige landen konden de uitkeringen dankzij deze aanpassingen de ontwikkeling van de lonen volgen, in andere niet (Van Mechelen en Marchal, 2012). In de periode 2008–2009 reageerden de bijstandsuitkeringen dus nauwelijks op de crisis. Sommige landen verbeterden de financiële



De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

steun aan de meest behoeftigen aanzienlijk, maar in de meeste landen bleven de nominale verhogingen beperkt. Voor zover er al in de bijstand gesnoeid werd, werd vooral ingegrepen in de toegang en de duur van de uitkeringen, zelden in de nominale uitkeringsbedragen. De vraag is of dit ook op langere termijn zo zal blijven.

### BELEIDSVERANDERINGEN 2009–2010

Op dit moment laten de data nog niet toe verder te kijken dan midden 2010. Maar een vergelijking van de periode vlak na het uitbreken van de crisis (tot juni 2009) met de iets recentere periode (tot juni 2010) leert wel dat naargelang de crisis vordert het aantal versterkende maatregelen afneemt, terwijl het aantal maatregelen dat het gebruik van bijstand aan banden tracht te leggen, toeneemt. In slechts een beperkt aantal landen werden de uitkeringen na 2009 nog verhoogd bovenop de index. In Ierland werd zelfs gesnoeid in het niveau van tal van uitkeringen, onder meer in de bijstand en de kinderbijslagen. In Polen werd de voorziene indexatie van de bijstandsuitkeringen tijdelijk niet toegepast. Opnieuw werd in de meeste landen niet de hoogte maar vooral de toegang tot de uitkeringen ingeperkt. In Portugal, bijvoorbeeld, werd de inkomensgrens om in aanmerking te komen voor bijstand verlaagd.

### DISCUSSIE

Hoewel de meeste westerse overheden aanvankelijk getracht hebben het bestaande vangnet te behouden, en eventueel zelfs uit te breiden, lijken meer recente maatregelen er toch op te wijzen dat een nieuwe periode van sociale afbraak niet uit te sluiten valt. Dit betekent niet noodzakelijk dat westerse landen sterk zullen gaan snoeien in hun uitkeringsniveaus. Het is eerder te verwachten dat landen hun toevlucht zullen nemen tot minder zichtbare ingrepen, zoals ook in het recente verleden het geval is geweest: het overslaan van indexaties, het strenger maken van de inkomensstoets, het schrappen of verminderen van eerder aanvullende toelagen. De partiële gegevens die al zijn verzameld over de bijstandsontwikkelingen in de periode 2011–2012 in Ierland, Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk lijken deze conclusie te staven. In Ierland werden de uitkeringen verder afgebouwd. In Duitsland werden de uitkeringen de afgelopen jaren nauwelijks aangepast aan de prijsontwikkeling en in het Verenigd Koninkrijk en Nederland gelden alsmat strengere voorwaarden. Voorgaande beleidswijzigingen vonden plaats tegen een steeds verdergaande activeringslogica. Een snelle doorstroom van bijstand naar de arbeidsmarkt is in de meeste verzorgingsstaten sinds de jaren 1990 een beleidsprioriteit. De toenemende nadruk op werk wordt verantwoordelijk geacht voor de afbraak van de sociale uitkeringen tijdens de voorbije decennia (Vandenbroucke en Vleminckx, 2011; Cantillon, 2011). Ook de afgelopen jaren pasten veel nieuwe maatregelen in het activeringsdiscours. Finland, het Verenigd Koninkrijk, Portugal en Litouwen zorgden alle voor een uitbreiding van het aanbod aan activeringsprogramma's tussen 2008 en 2010. In Tsjechië en Hongarije werd het uitkeringsniveau zelfs afhankelijk gemaakt van deelname aan activeringsmaatregelen.

### Maatregelen met een impact op het netto-inkomen van bijstandsgerechtigden

TABEL 1

	Begin 2008 –midden 2009		Midden 2009 – midden 2010
Versterkende maatregelen	België Bulgarije Frankrijk Hongarije Ierland Letland Litouwen	Luxemburg Noorwegen Oostenrijk Portugal Roemenië Verenigd Koninkrijk Verenigde Staten	Duitsland Letland Oostenrijk Roemenië Slovenië Verenigd Koninkrijk
Afbouwende maatregelen	Bulgarije Estland Hongarije Litouwen Tsjechië		Hongarije Ierland Letland Litouwen Polen Portugal Roemenië

Bron: CSB-MIPI; Van Mechelen et al., 2011

### CONCLUSIE

Het belang van de bijstand, het ultieme sociale vangnet, is vandaag belangrijker dan ooit in vele landen. De huidige economische crisis komt tegen de achtergrond van decennia van afkalvende bijstandsuitkeringen. In die context is het belangrijk de vraag te stellen hoe regeringen hebben gereageerd op de toegenomen behoefte naar een minimum-inkomensbescherming. In de eerste fase van de crisis hebben een aantal landen het sociale vangnet wat opgekrikt of uitgebreid. Er was echter nergens sprake van echt drastische verhogingen. De grote vraag is nu bovendien wat de impact zal zijn van het strenge bezuinigingsbeleid dat in deze verdere fase van de crisis in een aantal landen ten uitvoer wordt gebracht.

### LITERATUUR

- Cantillon, B. (2011) The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Policy*, 21(5), 432–449.
- Castles, F.G. (2010) Black swans and elephants on the move: the impact of emergencies on the welfare state. *Journal of European Social Policy*, 20(2), 91.
- Chung, H. en S. Thewissen (2011) Falling back on old habits? A comparison of the social and unemployment crisis reactive policy strategies in Germany, the UK and Sweden. *Social Policy & Administration*, 45(4), 354–370.
- Marchal, S., I. Marx, N. Van Mechelen (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.
- Mechelen, N. Van, en S. Marchal (2012) Social assistance benefits: trends 1992–2009. In: Marx, I. en K. Nelson (red.) *Minimum income protection in Europe*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, te verschijnen.
- Mechelen, N. Van, S. Marchal, T. Goedeme, I. Marx en B. Cantillon (2011) The CSB-minimum income protection indicators dataset (CSB-MIPI). *CSB Working Paper*, 5(2011).
- OESO (2009) *Employment Outlook 2009. Tackling the jobs crisis*. Parijs: OESO.
- Vandenbroucke, F. en K. Vleminckx (2011) Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame? *Journal of European Social Policy*, 21(5), 450–471.
- Vis, B., K. van Kersbergen, T. Hylands (2011) To what extent did the financial crisis intensify the pressure to reform the welfare state? *Social Policy & Administration*, 45(4), 338–353.