Fundamenten.
Sociale zekerheid in onzekere tijden.

Matthias Somers (red.)

MINERVA
progressieve
denktank

De balans tussen selectiviteit en universaliteit in de Belgische welvaartsstaat: wie minder heeft, moet meer krijgen.

Wim Van Lancker.

Inleiding.

Voor wie is de welvaartsstaat bedoeld?[1] Het traditionele antwoord op die vraag was decennialang: voor iedereen. Want een welvaartsstaat die gericht is op de armen wordt vanzelf een arme welvaartsstaat. Dat adagium vindt zijn wortels in een zeer omvangrijke sociaalwetenschappelijke literatuur maar werd pas echt gemeengoed na de publicatie in 1998 van het artikel 'The Paradox of Redistribution' door Walter Korpi en Joakim Palme (hierna: K&P). Zij besloten op basis van analyses op data uit de jaren tachtig dat "*the more we target benefits at the poor and the more concerned we are with creating equality via equal public transfers to all, the less likely we are to reduce poverty and inequality.*"[2] De idee dat een universele welvaartsstaat betere resultaten oplevert op het vlak van armoede en ongelijkheid dan een selectieve welvaartsstaat wordt sinds de 'ontdekking' van de paradox van de herverdeling bijna beschouwd als een natuurwet.

Maar is die natuurwet niet aan herziening toe? In dit hoofdstuk betoog ik dat de kwestie van universaliteit versus selectiviteit een meer genuanceerde lezing verdient. De welvaartsstaat van vandaag verschilt immers danig met die van de jaren tachtig. Niet in het minst omdat de samenstelling van de bevolking sterk is veranderd, en daarmee ook de aard van de sociale risico's, maar ook omdat de beleidsinstrumenten zelf veranderd zijn. Als we de Belgische welvaartsstaat performanter willen maken in de strijd tegen armoede moeten we de vraag *voor wie* de welvaartsstaat bedoeld is terug centraal plaatsen: komt het geld wel terecht daar waar het het meeste nodig is? Mijn conclusie is dat de sociale zekerheid selectiever moet worden, dat de uitgaven meer moeten worden gericht naar wie de uitgaven het meeste nodig heeft. We hebben dus een welvaartsstaat nodig die meer gericht is op de armen. Tegelijkertijd moet de sociale dienstverlening die voorzien of gesubsidieerd wordt door de overheid universeler worden. We hebben dus sociale dienstverlening nodig die toegankelijk is voor iedereen.

De paradox van de herverdeling.

Welvaartsstaten hebben een dubbele doelstelling. Enerzijds het handhaven van de verworven levensstandaard bij het zich voordoen van een sociaal risico zoals pensionering, werkloosheid of ziekte: dat is het socialeverzekeringsaspect van de welvaartsstaat. Anderzijds het waarborgen van een minimuminkomen voor iedereen en zo het voorkomen en bestrijden van armoede: dat is het aspect van de minimuminkomensbescherming van de welvaartsstaat.[3]

In hun studie focussen K&P zich op twee grote sociale programma's: pensioenen en ziekte-uitkeringen. Vervolgens delen ze landen in op basis van drie kenmerken van deze programma's: (1) *wie* heeft recht op deze uitkeringen, en op welke basis wordt het recht geopend?; (2) het *niveau* van de uitkeringen; en (3) hoe de programma's *georganiseerd* worden.

Het eerste criteria gaat over de vraag of mensen eerst moeten bijdragen aan het programma alvorens ze recht hebben op een uitkering (verzekeringsprincipe) dan wel of ze recht hebben omdat ze een burger van het land zijn (burgerschapsprincipe) of omdat ze een laag inkomen hebben en dus alleen maar een uitkering kunnen krijgen na een middelentoets (bijstandsprincipe). Het tweede criteria gaat over de vraag of de uitkeringen de levensstandaard moeten waarborgen (gerelateerd aan de hoogte van het eerder verdiende loon) of eerder een minimale basisbescherming moeten bieden (voor iedereen gelijk). Het derde criteria, ten slotte, gaat over de vraag in welke mate de werkgevers- en werknemersorganisaties (overlegeconomie) dan wel de overheid betrokken zijn bij de uitvoering en uitbetaling van de programma's. Uiteraard zijn verschillende combinaties van de drie criteria mogelijk, binnen één land en zelfs binnen één socialezekerheidsstelsel. In België bijvoorbeeld zijn de pensioenen gebaseerd op het verzekeringsprincipe en krijgt wie meer heeft bijgedragen ook een hoger pensioen, maar wie niet voldoende heeft kunnen bijdragen kan wel aanspraak maken op een bijstandspensioen als men aan de inkomensvoorwaarde voldoet (de Inkomensgarantie-

uitkering voor Ouderen, IGO). De Rijksdienst voor Pensioenen wordt bestuurd in paritair beheer door de werkgevers- en werknemersorganisaties. In Nederland is er dan weer een basispensioen gebaseerd op het burgerschapsprincipe in overheidsbeheer. De overheid is ook verantwoordelijk voor het beheer van de pensioenen in Zweden, terwijl de pensioenbedragen net als in België wel gerelateerd zijn aan het eerdere inkomen en eerdere bijdragen en er ook een bijstandspensioen bestaat.[4] Door de drie criteria samen te nemen verschijnt er dus heel wat variatie tussen socialezekerheidsstelsels en tussen landen.

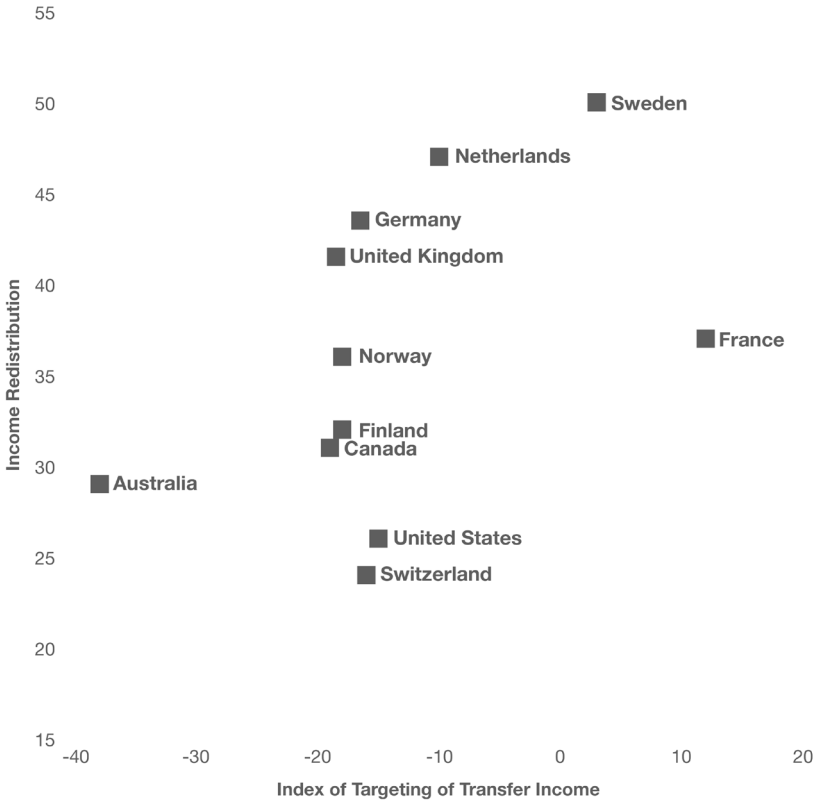
Wat K&P toonden was dat landen die een sterk uitgebouwd stelsel van bijdrage-gerelateerde verzekeringen voor werkenden combineren met een stelsel van forfaitaire basisbescherming voor iedereen de grootste mate van herverdeling kennen. In hun studie gaat het dan om Zweden, Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Landen die louter forfaitaire uitkeringen voor mensen met lage inkomens kennen daarentegen, herverdelen het minst. Voorbeelden zijn Australië, Zwitserland en de Verenigde Staten. De twee doelstellingen van welvaartsstaten zijn dus complementair: landen die sociale risico's goed verzekeren bieden tevens de beste bescherming tegen het risico op armoede. Landen die vooral inzetten op minimuminkomensbescherming bieden de minste bescherming tegen armoede. Deze *paradox van de herverdeling* vormt tot op vandaag de basis voor argumenten in het voordeel van universele welvaartsstaten en om pleidooien *contra* selectiviteit te schragen.

De paradox is dood, leve de paradox?

De vraag is in hoeverre de paradox van de herverdeling vandaag nog geldig is. Om dat in te schatten is het nodig om goed te begrijpen hoe K&P tot hun conclusie kwamen.

Zij toonden een positief verband tussen de mate van herverdeling en een index van '*targeting*' van sociale uitgaven (Figuur 1[5]). De mate van herverdeling werd gemeten als de procentuele vermindering van de ongelijkheid door de overheidstransfers in een land. Eigenlijk meet men daarbij het *verschil* tussen de ongelijkheid op basis van het 'marktin-

Figuur 1: De 'paradox van de herverdeling'



komen' (de inkomens uit arbeid en private inkomstenbronnen) en de ongelijkheid op basis van het 'beschikbaar inkomen' (de inkomens uit arbeid en private inkomstenbronnen vermeerderd met de overheidstransfers). Dat is een standaardmethode om de mate van herverdeling te peilen. De index van *targeting* van sociale uitgaven toont de mate waarin de overheidstransfers verdeeld zijn over de gezinnen, waarbij de gezinnen gerangschikt worden op basis van hun marktinkomen. De index krijgt een positieve waarde als de overheidstransfers meer terecht komen bij de gezinnen met hogere marktinkomens en een negatieve waarde als de overheidstransfers meer terecht komen bij gezinnen met lagere marktinkomens. Op basis van data uit de jaren tachtig tonen

K&P dat landen waarbij de overheidstransfers minder geconcentreerd zijn bij de laagste inkomensgroepen meer herverdelen. Universaliteit en selectiviteit gaan dus over de *uitkomsten* van het beleid: waar komen de overheidstransfers terecht?

Dat het gaat om de uitkomsten is van groot belang om de paradox van de herverdeling goed te begrijpen. Want uitkomsten zeggen niet noodzakelijk iets over het *beleidsontwerp*. Laat mij dat illustreren met een extreem voorbeeld. Als alleen mensen met een laag inkomen kinderen hebben, dan zal een strikt universele kinderbijslag waarbij elk kind een gelijk bedrag krijgt (*i.e.* het beleidsontwerp) zeer selectief zijn in de uitkomsten. De overheidstransfers zullen terecht komen bij de laagste inkomens en de herverdeling van rijk naar arm zal zeer sterk zijn. Dat betekent dat er dus geen directe relatie hoeft te bestaan tussen het beleidsontwerp en de beleidsuitkomsten. Een beleid kan universeel zijn qua design maar toch selectief in de uitkomsten. En omgekeerd, een beleid dat selectief gericht is op een welomlijnde groep kan toch universeler zijn in de uitkomsten dan verwacht, afhankelijk van de positie van de ontvangers in de inkomensverdeling.

Maar er is meer. Recente analyses tonen dat het positieve verband dat K&P vonden verandert over de tijd heen. De Amerikaanse socioloog Lane Kenworthy illustreert in zijn boek *Progress for the poor* dat het verband tussen de '*index of targeting*' en herverdeling negatiever wordt naarmate er meer recente data worden gebruikt.[6] In een meer recente analyse komen Ive Marx, Lina Salanauskaite en Gerlinde Verbist tot de conclusie dat de paradox van de herverdeling inherent onstabiel is.[7] Naarmate er landen aan de analyse worden toegevoegd of landen uit de analyse worden verwijderd verschijnt of verdwijnt de paradox. Het is dus geen natuurwet.

Dat heeft te maken met de verdeling van de sociale risico's. Werkloosheid was een sociaal risico dat vroeger veel meer verspreid was over de inkomensverdeling dan vandaag. Lapidair: iedereen kon werkloos worden. Omdat werkloosheid vandaag een risico is dat veel meer geconcentreerd zit bij de laagste inkomensgroepen is de uitkomst van een systeem van

sociale verzekeringen met bijdrage-gerelateerde uitkeringen vandaag veel selectiever. Kortom, bij ongewijzigd beleid worden de uitkomsten vanzelf selectiever omdat de verdeling van de sociale risico's selectiever wordt.

Maatschappelijk draagvlak.

In de redenering van K&P zijn de sociale uitgaven de link tussen de mate van herverdeling en de universaliteit van de uitkomsten. Landen die een bijdrage-gerelateerd socialezekerheidsstelsel hebben met daaronder een vloer van forfaitaire minimuminkomensbescherming herverdelen meer omdat ze grotere budgetten hebben, waardoor iedereen uiteindelijk beter af is. Landen die voornamelijk inzetten op forfaitaire uitkeringen voor de laagste inkomens herverdelen minder omdat de budgetten om te herverdelen veel kleiner zijn waardoor vooral de meest kwetsbaren slechter af zijn.

Hier komt het causale argument van K&P pas echt op de proppen: het maatschappelijk draagvlak voor herverdeling. Net omdat in de 'universele' landen het gros van het electoraat, *in casu* de brede middenklasse, baat heeft bij de uitgaven voor sociale bescherming is de bereidheid om bij te dragen aan het systeem erg groot. Daardoor laat het totale budget toe om meer te kunnen doen voor de laagste inkomens. In dat geval lopen de belangen van de armen en van de middenklasse gelijk. Wanneer landen voornamelijk inzetten op herverdeling via de sociale bijstand, enkel gericht op de laagste inkomens, dan verdwijnt ook het maatschappelijk draagvlak om voor die groep genereuze uitkeringen te voorzien. De middenklasse ziet electoraal geen reden om dergelijke programma's te steunen — waardoor de laagste inkomens uiteindelijk slechter af zijn, ondanks het feit dat de uitkeringen 'gericht zijn op wie het meer nodig heeft.' Het is die redenering die aan de basis ligt van de vaak gehoorde stoplap dat 'uitkeringen voor de armen algauw arme uitkeringen worden.'

Recent onderzoek suggereert dat het inderdaad klopt dat universele systemen, zoals begrepen door K&P, meer publieke steun krijgen dan selectieve systemen. Dat lijkt echter minder te maken te hebben met 'electorale coalities' tussen armen en de middenklasse maar veel meer met een complex samenspel van twee factoren: (1) welbegrepen eigenbelang; en (2) de notie van 'verdienste' of hulpwaardigheid (*deservingness*). Wim van Oorschot en collega's tonen aan dat mensen bereid zijn om solidair te zijn met gepensioneerden, gehandicapten, kinderen en zieken: mensen die weinig controle hebben over hun situatie en/of al eerder hebben bijgedragen aan het systeem.[8] De keerzijde is echter dat mensen veel minder geneigd zijn tot solidariteit met mensen van wie ze vinden dat ze eigenlijk geen hulp verdienen. 'Voor wat, hoort wat', of de mate waarin men denkt dat de wederkerigheid geschonden wordt, is een belangrijke sociale norm die de houding van mensen ten opzichte van herverdeling grotendeels verklaart.[9] Ook in gedragseconomisch onderzoek wordt steevast gevonden dat de menselijke motivatie sterk gedreven wordt door noties van wederkerigheid.[10] Het hoeft dan ook niet te verbazen dat er in de sociale zekerheid en in het bijzonder in de sociale bijstand een sterke mate van voorwaardelijkheid zit ingebakken, en die voorwaardelijkheid is in de voorbije jaren sterk toegenomen.[11] De laagste inkomens die inkomensbescherming zoeken worden strenger bejegend dan ooit en er wordt van hen een tegenprestatie verwacht. In de perceptie van veel mensen is dat ook logisch: voor niets gaat immers de zon op.

Herverdeling volgens Mattheus.

De paradox van de herverdeling, waarbij de verklaring ligt in het maatschappelijke draagvlak vereist voor grote herverdelingsbudgetten, leidt tot de onafwendbare conclusie dat het Mattheuseffect een noodzakelijke voorwaarde is voor een effectief stelsel van sociale bescherming.

Het Mattheuseffect is genoemd naar een passus uit het evangelie van Mattheus (13:12): "Want aan ieder die heeft, zal gegeven worden en wel overvloedig. Maar aan degene die niet heeft, zal zelfs nog ontnomen

worden wat hij heeft." Samengevat: de rijken worden rijker, terwijl de armen arm blijven. Veel mensen hebben —vaak intuïtief— het gevoel dat de samenleving inderdaad zo in elkaar zit. Dat buikgevoel is vaak terecht, want eerder empirisch werk heeft aangetoond dat een verscheidenheid aan maatschappelijke fenomenen en processen gekenmerkt wordt door een Mattheuseffect.[12]

In het sociaal beleid betekent het Mattheuseffect dat het profijt van het overheidsbeleid vooral ten goede komt aan de midden- en hogere inkomensgroepen en minder aan de laagste inkomens. Herman Deleeck was een van de eersten om dit fenomeen systematisch te analyseren in relatie tot het sociaal beleid.[13] Zijn onderzoek voor de jaren zeventig wees uit dat de kinderbijslagen in België vooral ten goede kwamen aan rijkere gezinnen. De reden hiervoor was tweeledig: enerzijds hadden rijkere gezinnen gemiddeld gesproken iets meer kinderen en stroomden die kinderen veel vaker door naar het hoger onderwijs. Anderzijds was (en is) het beleidsontwerp van de kinderbijslag erg universeel georiënteerd. Deze universele oriëntatie wil zeggen dat de uitgaven voor de kinderbijslagen ongeveer in gelijke mate ten goede kwamen aan alle gezinnen met kinderen, ongeacht het inkomen van het gezin in kwestie. Het Mattheuseffect ontstaat door het samenspel van het beleidsontwerp en de spreiding van de risico's, in dit geval het aantal kinderen, over de inkomensverdeling.

Het was uiteraard niet de intentie van de toenmalige beleidsmakers om de rijken rijker te maken; het Mattheuseffect ontstond als een *onbedoeld* neveneffect van het samenspel tussen beleid en verdeling van de sociale risico's. Deleeck en collega's toonden voor de jaren zeventig dat gelijkaardige mechanismen speelden in andere domeinen van het sociaal beleid, zoals sociale huisvesting, pensioenen, gezondheidszorg, culturele participatie, en in het onderwijs. Rond dezelfde periode publiceerde Julian Le Grand een studie over Groot-Brittannië waarin hij aantoonde dat de hogere inkomens veel meer gebruik maakten van sociale dienstverlening zoals onderwijs, sociale huisvesting, gezondheidszorg, en het openbaar vervoer, dan de lagere inkomensgezinnen.[14] In de redene-

ring van K&P is het Mattheuseffect een *wenselijk* neveneffect. Want net *omdat* bijdrage-gerelateerde sociale verzekeringen meer ten goede komen aan de midden- en hogere inkomens creëren ze het draagvlak voor meer herverdeling tussen rijk en arm. Met andere woorden, het Mattheuseffect is functioneel: het gaat samen met een hoger niveau van sociale uitgaven en betere resultaten voor de laagste inkomens.

De vraag is natuurlijk of dat waar is. Hierboven haalde ik reeds aan dat de steun voor herverdeling gecompliceerder is dan dat. De grote, universele sociale programma's zoals gezondheidszorg en pensioenen zijn overal populair, ongeacht de institutionele context of het type welvaartsstaat. Opnieuw: ouderen en zieken zijn *hulpwaardig*. Bovendien zijn het risico's die ons allemaal kunnen en zullen overkomen. Het is dus ook een kwestie van *welbegrepen eigenbelang* om ervoor te zorgen dat dit goede, kwaliteitsvolle programma's zijn. Het is echter onwaarschijnlijk dat mensen meer bereid zijn tot solidariteit met werklozen, leefloners of migranten *omdat* ze zelf meegenieten van kwaliteitsvolle gezondheidszorg. Selectieve programma's gericht op de laagste inkomens zijn niet populair, ook niet in de universele welvaartsstaten.[15] In de beoordeling van die programma's speelt het eigenbelang een veel kleinere rol, het criterium van hulpwaardigheid des te meer. Sociale risico's zoals werkloosheid zijn veel meer dan vroeger geconcentreerd bij een beperkte groep van mensen, met name jongeren en ouderen, immigranten, en vooral bij laaggeschoolden.[16] Dat risico is ver weg voor de hoogopgeleide tweeverdieners die de midden- en hogere inkomensgroepen uitmaken.[17] Als jongeren, immigranten of laaggeschoolden een beroep doen op een werkloosheidsuitkering of op een socialebijstandsuitkering wordt de kwestie van de wederkerigheid op scherp gesteld. Zoeken ze wel voldoende naar werk? De roeptoeter dat werklozen profiteurs zijn is dan al snel te horen.[18]

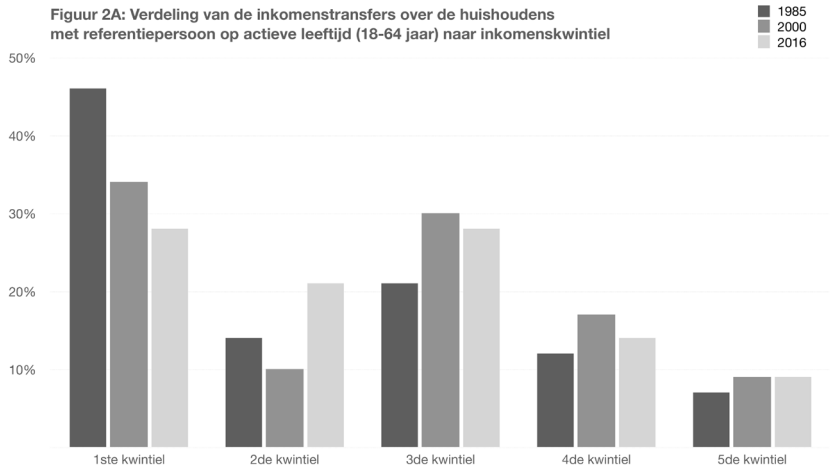
Bovendien schuilen Mattheuseffecten niet alleen in de systemen van inkomensbescherming via cash uitkeringen maar ook, en misschien vooral, in de publieke dienstverlening. Hoewel de uitgaven voor dienstverlening *in globo* herverdelen van hoge inkomens naar lage inkomens,[19]

schuilt het probleem vooral in de toegankelijkheid en bruikbaarheid van de dienstverlening voor de laagste inkomens. Het is maar zeer de vraag in hoeverre Mattheuseffecten in de sociale uitgaven voor kinderopvang, huisvesting of hoger onderwijs de lijm zijn om de middenklasse en de lage inkomens met elkaar te verbinden. De uitgaven voor publieke dienstverlening komen in de studie van K&P alvast niet aan bod. Ik ga er in de volgende sectie verder op in.

Toch is enige nuance in de beoordeling van Mattheuseffecten noodzakelijk. Mattheuseffecten die onvermijdelijk voorkomen in bijdragegerelateerde stelsels van sociale verzekeringen zijn niet problematisch en kunnen via het welbegrepen eigenbelang de steun voor herverdeling vergroten. Het zou dus niet raadzaam zijn om pensioenen, gezondheidszorg, of ziekte-uitkeringen af te bouwen om het Mattheuseffect te bestrijden: dat zou immers de legitimiteit van de welvaartsstaat in zijn geheel ondermijnen. De sociale uitgaven bekijken door de 'bril van Mattheus' stelt ons wél in staat om in te schatten in hoeverre Mattheuseffecten (dys)functioneel zijn. Als sociale uitgaven bedoeld zijn om de laagste inkomens te bevoordelen dan is een Mattheuseffect in die uitgaven een probleem. Als publieke dienstverlening (ook) ten goede moet komen van de laagste inkomens maar die maken er niet of nauwelijks gebruik van, dan betekent het Mattheuseffect dat de middelen niet efficiënt worden ingezet. Er ontstaat ook een probleem wanneer de Mattheuseffecten in de sociale uitgaven sterker worden terwijl de uitgaven niet of minder snel stijgen. Dan tasten Mattheuseffecten ook de herverdelende werking van de welvaartsstaat aan. Maar niet alle Mattheuseffecten zijn per definitie uit den boze. Het bekende Mattheuseffect in de uitgaven voor de dienstencheques, bijvoorbeeld, hoeft geen probleem te zijn zolang de doelstellingen van de uitgaven (het ondersteunen van tewerkstelling bij hoogopgeleiden, het formaliseren van voorheen informele tewerkstelling bij laagopgeleiden) behaald worden en de inkomensbescherming voor de laagste inkomens er niet door wordt aangetast. Het gaat dus om een fragiel evenwicht.

Casus België.

Is in België het fragiele evenwicht zoek tussen Mattheuseffecten die ten langen leste voor meer herverdeling zorgen en Mattheuseffecten die de herverdeling belemmeren? Als we naar het geheel van de sociale uitgaven voor sociale bescherming kijken over een periode van dertig jaar, dan zijn de baten in toenemende mate terecht gekomen bij de midden- en hogere inkomensgroepen en in mindere mate bij de laagste inkomensgroepen.



Figuur 2A toont de verdeling van de sociale uitgaven over de huishoudens waarvan de referentiepersoon tussen 18 en 65 jaar is, voor de jaren 1985, 2000 en 2016.[20] De sociale uitgaven omvatten de socialezekerheidsuitkeringen zoals werkloosheid, invaliditeit, ziekte en pensioenen en de socialebijstandsuitkeringen zoals het leefloon. Om de verdeling te berekenen deel ik de Belgische bevolking op actieve leeftijd in vijf gelijke groepen in op basis van het marktinkomen, *i.e.* de inkomens uit arbeid of kapitaal. De grafiek toont dus in welke mate de uitkomsten van de herverdeling ten goede komen aan de mensen die geen of nauwelijks inkomen uit betaalde arbeid (of kapitaal) kunnen verwerven,

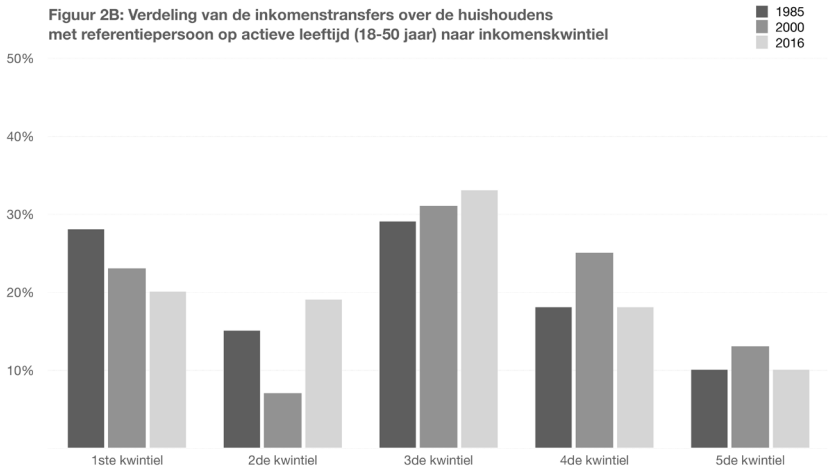
en hoe die verdeling is veranderd over de tijd heen. Omdat deze cijfers gebaseerd zijn op verschillende databronnen toon ik in bijlage de volledige tijdsreeks (cf. *infra*).

In 1985 ging 46% van de sociale uitgaven naar de 20% mensen met de laagste marktinkomens, respectievelijk 14%, 21% en 12% naar de drie middelste inkomensgroepen, en 7% van de sociale uitgaven kwam ten goede aan de hoogste marktinkomens. In 2000 was dat patroon al duidelijk gewijzigd. In dat jaar kwam 34% van de sociale uitgaven ten goede aan de 20% laagste marktinkomens terwijl respectievelijk 10%, 30% en 17% naar de drie middelste inkomensgroepen vloeide. Ten slotte kwam 9% terecht bij de hoogste marktinkomens. Vijftien jaar later heeft deze evolutie zich verder doorgezet: vandaag komen nog 28% van de sociale uitgaven ten goede aan de laagste marktinkomens. Respectievelijk 21%, 28% en 14% komen ten goede aan de middengroepen, terwijl nog steeds 9% van de uitgaven naar de 20% hoogste marktinkomens vloeit. Bovendien zijn de sociale uitgaven voor cash uitkeringen per hoofd van de bevolking tussen 1985 en 2016 gestegen met 70% (zie Figuur 3, infra[21]).

Dat betekent concreet dat er in vergelijking met dertig jaar geleden vandaag een kleiner deel van een grotere pot aan sociale uitgaven ten goede komt aan de mensen die geen inkomen uit arbeid (of kapitaal) verwerven.[22] Dat vertaalt zich rechtstreeks in de armoedecijfers. Tijdens de periode 1985-2016 bleef het armoederisico voor mensen op actieve leeftijd *met* een inkomen uit arbeid ongeveer gelijk (van vier procent naar zes procent) terwijl het armoederisico voor mensen *zonder* inkomen uit arbeid steeg van 13% in 1985 naar 36% vandaag. De uitkomst van de herverdeling is universeler geworden in plaats van selectiever.

Wat zit daar achter? De sterke daling van het aandeel van de inkomenstransfers bij de laagste inkomens tussen 1985 en 2000 is voor een groot stuk het gevolg van de timing van het eerste meetpunt in 1985 en de omslag van een eenverdieners- naar een tweeverdienersmodel. Tussen 1985 en 2000 is het aantal huishoudens waar alle volwassenen aan het werk zijn met de helft toegenomen, van 40% naar 60%.[23] In die periode werd ook massaal gebruik gemaakt van brugpensioenen en

vervroegde wettelijke pensioneringen als manier om jongeren aan het werk te krijgen: het hoogtepunt van het aantal bruggepensioneerden werd bereikt in 1990 waarna de daling zich langzaam inzette. Het gevolg is dat deze pensioenuitgaven in toenemende mate vloeiden naar gezinnen waar ook marktinkomens aanwezig waren, en dat zijn de midden- en hogere inkomensgroepen. Opnieuw zien we de combinatie van een beleidseffect en de verandering van de sociale risico's in de inkomensverdeling.



Om dit effect uit te zuiveren toon ik in Figuur 2B dezelfde oefening, maar nu voor huishoudens waarvan de referentiepersoon niet ouder is dan vijftig jaar. De *universalisering* van de sociale uitgaven is minder uitgesproken, maar nog steeds aanwezig. In 1985 vloeide 28% van de sociale uitgaven voor actieven tussen achttien en vijftig jaar naar de groep met de laagste marktinkomens, in 2000 was dat nog 23% en in 2016 nog 20%. De volledige tijdsreeks in België toont een lichte knik opwaarts tussen 2005 en 2010. Vandaag komen 33% van de uitgaven ten goede aan de middengroep terwijl 10% van de uitgaven zelfs terechtkomt bij de gezinnen met de hoogste marktinkomens. Om dit beter te begrijpen toon ik in Tabel 1 de verdeling van de overheidstransfers over de inkomenskwintielen, opgesplitst naar de aard van de uitgaven. De

data laten toe om op een consistente manier de uitgaven voor kinderbijslagen, voor pensioenen en voor andere sociale uitgaven van elkaar te onderscheiden. 'Andere uitgaven' omvatten uitgaven voor de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen, werkloosheid, en de sociale bijstand.

Tabel 1 toont dat de verdeling van de uitgaven voor de kinderbijslag weinig veranderd is over de voorbije dertig jaar. Ook in de volledige tijdsreeksen (cf. bijlage) valt geen duidelijke trend te onderscheiden. De uitgaven volgen vooral de verdeling van de kinderen over de inkomensverdeling. Dit lijkt de universalisering van de uitgaven dus niet te kunnen verklaren. In de pensioenuitgaven is wel een duidelijke trend zichtbaar. Ook in de gezinnen waar de referentiepersoon jonger dan vijftig is nemen de pensioeninkomsten toe tijdens de massieve golf van de brugpensioneringen en de vervroegde pensioneringen eind jaren tachtig en begin jaren negentig. Ter illustratie: in 1985 ontving 2% van deze gezinnen minstens één inkomen uit pensioenen, in 1992 was dat opgelopen tot 8%. Vandaag is dat terug gedaald tot 3%. Dienovereenkomstig steeg het aandeel van de pensioenen in de totale transfers voor deze gezinnen van 6% in 1985 over 18% in 1992 tot 7% vandaag. Tabel 1 toont dat deze pensioenuitgaven, hoewel beperkt in omvang voor deze gezinnen, meer ten goede komen aan de gezinnen waar al marktinkomens aanwezig zijn. Een eerste verklaring van het toenemende Mattheuseffect in de sociale uitgaven ligt dus —opnieuw— in de transitie van een eenverdiener- naar een tweeverdienersmodel en in het toenmalige beleid van arbeidsherverdeling.

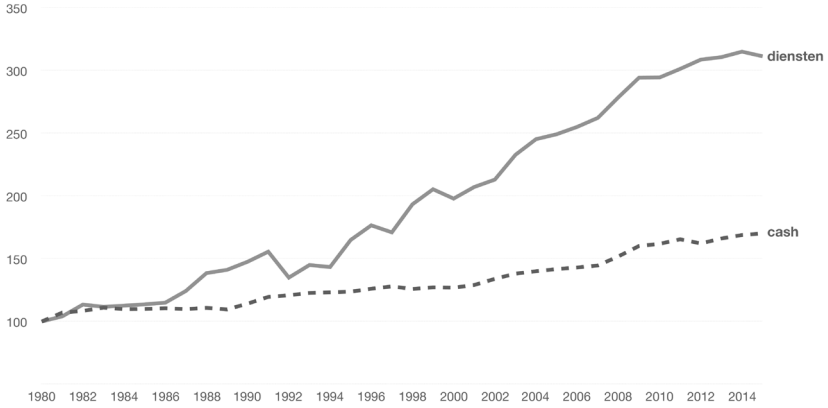
Tabel 1: Aandeel en verdeling van de sociale uitgaven over marktinkomenskwintielen: gezinnen met referentiepersoon tussen 18 en 50 jaar

		1ste kwintiel	2de kwintiel	3de kwintiel	4de kwintiel	5de kwintiel	aandeel in totale transfers
1985	**kinderbijslag**	9%	16%	33%	26%	16%	54%
	pensioen	42%	16%	20%	13%	8%	6%
	andere	50%	13%	26%	8%	3%	40%
2000	**kinderbijslag**	9%	3%	33%	37%	18%	52%
	pensioen	27%	9%	34%	20%	9%	12%
	andere	40%	12%	29%	12%	7%	36%
2016	**kinderbijslag**	6%	8%	37%	30%	19%	41%
	pensioen	12%	11%	52%	19%	6%	7%
	andere	33%	28%	27%	8%	4%	52%

Belangrijk voor de interpretatie van deze gegevens is dat de 'andere uitgaven' aan belang hebben gewonnen over de tijd heen. Midden jaren tachtig vloeide ongeveer de helft van de andere sociale uitgaven naar de laagste inkomensgroep. Gegeven dat het hier voornamelijk gaat om werkloosheid-, ziekte-, invaliditeits- en socialebijstandsuitkeringen is het geen verrassing dat die in grote mate ten goede komen aan gezinnen zonder marktinkomens. Vandaag komt nog ongeveer een derde van die uitgaven ten goede aan de laagste inkomens. Een mogelijke verklaring voor die daling is dat de aard van deze uitgaven veranderd is. Parallel met de toegenomen activeringsdruk geven welvaartsstaten overal in Europa meer uit aan maatregelen om werken mogelijk te maken, terwijl de druk op de generositeit van de uitkeringen toeneemt.[24] Verhoudingsgewijs gaan de uitgaven van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) bijvoorbeeld veel meer dan vroeger naar uitgaven voor loopbaanonderbreking, tijdskrediet en thematische verloven. Sinds 2000 is het volume van deze uitgaven verdrievoudigd, en ze bedragen vandaag ongeveer tien procent van de totale uitgaven van de RVA.[25] Deze uitgaven komen terecht bij mensen die werken, en wel voornamelijk bij tweeverdienersgezinnen.[26] Meer gedetailleerde analyses voor het jaar 2016 tonen inderdaad dat 24% van de RVA-uitgaven terechtkomen bij de laagste marktinkomens, 32% bij het derde kwintiel en nog 9% bij de hoogste marktinkomens. Dergelijke opsplitsing is helaas niet mogelijk voor de eerdere jaren.

De Mattheuseffecten in de sociale uitgaven voor cash uitkeringen zijn dus toegenomen, waardoor de laagste inkomens vandaag een kleiner aandeel van de sociale uitgaven genieten dan de laagste inkomens dertig jaar geleden. De sociale uitgaven zijn echter niet alleen gestegen voor cash uitkeringen maar ook, en nog veel sterker, voor uitgaven voor publieke dienstverlening. Figuur 3 toont dat de uitgaven per hoofd van de bevolking voor diensten zoals kinderopvang, ouderenzorg, huisvesting en actief arbeidsmarktbeleid met 300% zijn toegenomen. Een gelijkaardig patroon zien we ook in andere Europese landen: welvaartsstaten worden in toenemende mate georiënteerd op diensten.[27]

Figuur 3: Evolutie van de sociale uitgaven voor cash en dienstverlening (per hoofd van de bevolking in reële termen: 1980 = 100)



Het probleem is dat ook deze sociale uitgaven geplaagd worden door Mattheuseffecten. Het is bijvoorbeeld goed gedocumenteerd dat de uitgaven voor kinderopvang en hoger onderwijs in sterke mate ten goede komen aan de midden- en hoogste inkomensgroepen.[28] Hoewel de kinderopvang een duidelijk sociale functie heeft, en veel overheden ook inzetten op kinderopvang om de ongelijkheid in de vroege kindertijd te verminderen, zorgen de Mattheuseffecten ervoor dat dit doel voorbijgeschoten wordt. Hoogkwalitatieve kinderopvang zorgt voor een verbreding van het opvoedingsmilieu (met positieve effecten op de latere schoolkansen van kinderen) en laat beide ouders toe om te gaan werken (waardoor het gezinsinkomen stijgt).[29] Toch zijn het net die kinderen die hier het meest baat bij hebben die het minst gebruik maken van de kinderopvang. Een gelijkaardige redenering kan worden opgezet over uitgaven voor bijvoorbeeld huisvesting. Overheden maken in toenemende mate gebruik van de fiscaliteit om sociale uitgaven te doen door middel van fiscale aftrekken of belastingverminderingen.[30] Het mag geen verrassing heten dat ook die uitgaven sterk gekenmerkt worden door Mattheuseffecten. Denk maar aan fiscale maatregelen voor het aanmoedigen van eigendomsverwerving zoals de woonbonus, of voor energiebesparende maatregelen zoals de subsidies voor zonnepanelen. Onderzoek van het Steunpunt Wonen wees uit dat 67% van

de uitgaven voor de woonbonus ten goede kwamen aan de twee hoogste inkomensgroepen.[31]

Het is niet zo dat een stijging van de uitgaven voor publieke dienstverlening of via de fiscaliteit tot minder cash uitgaven leidt; vaak stijgen of dalen ze allebei.[32] Mattheuseffecten in de fiscale uitgaven en de sociale uitgaven voor publieke dienstverlening zorgen echter voor een minder doelmatige inzet van de (schaarse) middelen. Er is bovendien geen evidentie dat deze Mattheuseffecten zorgen voor meer publieke steun voor betere inkomensbescherming voor de laagste inkomens.

Afsluitende overwegingen.

Wat leren we uit de voorgaande analyse voor de toekomst van de sociale zekerheid en, breder, de Belgische welvaartsstaat? Mijn analyse noopt tot drie grote lessen.

Ten eerste moeten de uitgaven voor cash ondersteuning selectiever worden. Ze moeten (terug) meer ten goede komen aan de laagste inkomensgroepen en in het bijzonder aan de mensen die weinig of geen inkomen (kunnen) verwerven op de arbeidsmarkt. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat het veralgemeende tweeverdienerschap ook de verdeling van de sociale risico's heeft veranderd. Het principe van het progressief universalisme of 'selectiviteit binnen de universaliteit' kan hier inspirerend zijn. De kinderbijslag bijvoorbeeld is meer herverdelend als iedereen, elk kind ongeacht het gezinsinkomen, kinderbijslag krijgt, maar als daarbinnen meer wordt gegeven aan de kinderen die opgroeien in gezinnen met lage inkomens.[33] Het is echter belangrijk om de kwestie van de wederkerigheid en de hulpwaardigheid goed in acht te nemen. Om de uitgaven selectiever te maken, zal er terug meer aandacht moeten zijn voor afdoende inkomensbescherming voor wie niet werkt. Dat moet worden bewerkstelligd zonder de normen van de wederkerigheid al te veel te schenden. Het verhogen van de leeflonen tot boven de armoedegrens zou betekenen dat ze boven de minimumlonen komen te liggen.[34] Dat wordt moeilijk aanvaard. Dat verklaart mee waarom het zo moeilijk is om de uitkeringen tot boven de

armoedegrens te verhogen, een opeenvolgende belofte van regeringen van diverse pluimage. Beter is om de inkomensbescherming voor de laagste inkomens te verbeteren met instrumenten die veel minder de wederkerigheidsnormen schenden, zoals de kinderbijslagen of huursubsidies. Het voordeel is dat die beleidsinstrumenten niet rechtstreeks samenhangen met de werksituatie maar toch het gezinsinkomen kunnen verhogen en de sociale uitgaven meer inzetten waar ze nodig zijn.

Ten tweede worden de Mattheuseffecten in de sociale uitgaven voor inkomenstransfers mee verklaard door de veranderende aard van de uitgaven. België heeft net zoals de meeste andere welvaartsstaten in toenemende mate ingezet op een activerend arbeidsmarktbeleid. Omdat werkenden per definitie een hogere positie in de inkomensverdeling bezetten dan niet-werkenden (de vermogenden niet te na gesproken) vloeien uitgaven die tweeverdienerschap ondersteunen, zoals ouderschapsverlof, loopbaanonderbreking of tijdskrediet, vooral naar deze groepen. Bovendien profiteren niet *alle* werkenden hiervan: werkenden met een laag arbeidsinkomen maken zelden ten volle gebruik van verlofregelingen allerhande. De oplossing voor deze Mattheuseffecten is dan uiteraard niet om deze uitgaven te schrappen voor de midden- en hogere inkomens. De vaststelling noopt ons wel om na te denken hoe het beter kan. Mensen met onvolledige loopbanen bouwen niet altijd genoeg rechten op om bijvoorbeeld ouderschapsverlof te kunnen opnemen, en wie wel dat recht heeft doet het vaak niet omdat de vergoeding te laag is. Dat zijn aspecten van het beleidsontwerp die aangepast kunnen worden. De olifant in de kamer is echter tewerkstelling. België kent een groot aandeel baanloze gezinnen en zolang daar geen verandering in komt, zullen de uitgaven die tewerkstelling faciliteren altijd gekenmerkt worden door Mattheuseffecten. Dat is geen makkelijke opdracht: Frank Vandenbroucke en Vincent Corluy toonden al uitvoerig aan dat de tewerkstellingsgroei van de laatste decennia nauwelijks geleid heeft tot een daling van het aandeel baanloze gezinnen.[35]

Ten derde schuilen er Mattheuseffecten in veel uitgaven voor dienstverlening omdat ze te selectief zijn in het gebruik. Neem het voorbeeld

van de kinderopvang. In mijn eigen onderzoek toonde ik al aan dat dit vooral samenhangt met een tekort aan beschikbare plaatsen: als er te weinig plaatsen zijn, dan zijn het vooral de werkenden die hun sociaal kapitaal aanwenden om snel een plaats te reserveren.[36] De oplossing? Het aantal plaatsen in de kinderopvang moet worden uitgebreid zodat er plaats is voor iedereen die dat wil, naar Scandinavisch voorbeeld. Ofwel: de kinderopvang moet minder selectief en meer universeel worden. Dezelfde redenering gaat op voor dienstverlening zoals sociaal wonen. Een sociale woning ontlast een gezin van heel wat financiële zorgen omdat het de woonkosten fors doet dalen. Dat zorgt ervoor dat een hogere levensstandaard gegarandeerd kan worden zonder dat de forfaitaire minimuminkomensbescherming daarvoor onrealistisch genereus moet worden. De vraag is echter vele malen hoger dan het aanbod. Ook de toegang tot sociale woningen moet dus meer universeel en minder selectief worden.

De grote vraag is niet langer of de welvaartsstaat voor iedereen dan wel voor de armen moet zijn. De vraag van de toekomst is hoe we de middelen doelmatiger kunnen inzetten zodat ze meer ten goede komen aan de laagste inkomensgroepen zonder daarbij de publieke steun voor de welvaartsstaat te compromitteren. Het antwoord op die vraag is genuanceerd en hangt af van de *aard* van de sociale uitgaven, het *doel* van de uitgaven, en *waar in de inkomensverdeling* de potentiële rechthebbenden van de uitgaven zich bevinden.

Bijlage.

Tabel 2A: Verdeling van de inkomenstransfers over de huishoudens met referentiepersoon tussen 18 en 64 jaar naar marktinkomenskwintiel

	1ste kwintiel	2de kwintiel	3de kwintiel	4de kwintiel	5de kwintiel
1985	46%	14%	21%	12%	7%
1988	42%	15%	23%	13%	7%
1992	41%	15%	23%	14%	7%
1997	26%	26%	25%	14%	9%
2000	34%	10%	30%	17%	9%
2005	25%	26%	27%	12%	10%
2010	27%	25%	26%	13%	9%
2016	28%	21%	28%	14%	9%

Tabel 2B: Verdeling van de inkomenstransfers over de huishoudens met referentiepersoon tussen 18 en 50 jaar naar marktinkomenskwintiel

	1ste kwintiel	2de kwintiel	3de kwintiel	4de kwintiel	5de kwintiel
1985	28%	15%	29%	18%	10%
1988	28%	13%	29%	20%	10%
1992	25%	13%	30%	20%	11%
1997	26%	12%	32%	19%	11%
2000	23%	7%	31%	25%	13%
2005	18%	21%	31%	18%	13%
2010	21%	19%	31%	18%	12%
2016	20%	19%	33%	18%	10%

Aandeel en verdeling van de sociale uitgaven over marktinkomenskwintielen: gezinnen met referentiepersoon tussen 18 en 50 jaar

		1ste kwintiel	2de kwintiel	3de kwintiel	4de kwintiel	5de kwintiel	aandeel in totale transfers
1985	**kinderbijslag**	9%	16%	33%	26%	16%	54%
	pensioen	42%	16%	20%	13%	8%	6%
	andere	50%	13%	26%	8%	3%	40%
1988	**kinderbijslag**	11%	12%	33%	29%	16%	52%
	pensioen	38%	19%	24%	16%	3%	7%
	andere	46%	13%	26%	10%	4%	42%
1992	**kinderbijslag**	9%	15%	32%	27%	18%	48%
	pensioen	36%	14%	25%	16%	9%	18%
	andere	41%	11%	31%	13%	4%	34%
1997	**kinderbijslag**	10%	6%	38%	29%	18%	44%
	pensioen	28%	28%	30%	10%	4%	13%
	andere	41%	15%	27%	11%	6%	38%
2000	**kinderbijslag**	9%	3%	33%	37%	18%	52%
	pensioen	27%	9%	34%	20%	9%	12%
	andere	40%	12%	29%	12%	7%	36%
2005	**kinderbijslag**	6%	10%	34%	30%	19%	43%
	pensioen	14%	19%	49%	13%	6%	7%
	andere	28%	30%	27%	8%	8%	50%
2010	**kinderbijslag**	7%	11%	36%	27%	18%	41%
	pensioen	10%	16%	54%	19%	2%	6%
	andere	33%	25%	24%	10%	8%	53%
2016	**kinderbijslag**	6%	8%	37%	30%	19%	41%
	pensioen	12%	11%	52%	19%	6%	7%
	andere	33%	28%	27%	8%	4%	52%

Eindnoten.

1. Met dank aan Matthias Somers en Frank Vandenbroucke voor een boeiende discussie naar aanleiding van een eerdere versie van dit hoofdstuk.

2. W. Korpi & J. Palme (1998), 'The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries.' *American Sociological Review* (63:5), p. 661-687. Citaat p. 681-682.

3. Zie o.a. de bijdrage van Koen Vleminckx in deze bundel: 'De (r)evolutie van sociale zekerheid: 1944 tot nu.' In: M. Somers (red.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden.* Denktank Minerva, p. 22-63.

4. In zijn bijdrage voor dit boek gaat Wouter De Tavernier dieper in op deze verschillende pensioensystemen: 'Pensioenen in een geïndividualiseerde samenleving.' In: M. Somers (red.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden.* Denktank Minerva, p. 174-196.

5. Bron: W. Korpi & J. Palme (1998), 'The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries.' *American Sociological Review* (63:5), p. 677. Originele titel: 'Index of targeting of transfer income and income redistribution: 11 OECD countries.'

6. L. Kenworthy (2011), *Progress for the Poor.* Oxford University Press.

7. I. Marx, L. Salanauskaite, & G. Verbist G. (2016), 'For the poor, but not only the poor: On optimal pro-poorness in redistributive policies.' *Social Forces* (95:1), p. 1-24.

8. W. van Oorschot, F. Roosma, B. Meuleman, & T. Reeskens, T. (eds.). (2017), *The social legitimacy of targeted welfare: Attitudes to welfare deservingness.* Edward Elgar Publishing.

9. F.J. León (2012), 'Reciprocity and public support for the redistributive role of the state.' *Journal of European Social Policy* (22:2), p. 198-215.

10. A. Falk & U. Fischbacher (2006), 'A theory of reciprocity.' *Games and economic behavior* (54:2), p. 293-315.

11. Zie bijv. de bijdrage van Sarah Marchal & Marjolijn De Wilde in deze bundel: 'De bijstand: Wat als het maatwerk achter de feiten aanloopt?' In: M. Somers (red.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden.* Denktank Minerva, p. 278-301.

12. T.A. DiPrete & G.M. Eirich (2006), 'Cumulative advantage as a mechanism for inequality: A review of theoretical and empirical developments.' *Annual Review of Sociology* (32), p. 271-297.

13. H. Deleeck, J. Huybrechts, & B. Cantillon (1983), *Het Matteüseffect. De ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België.* Kluwer.

14. J. Le Grand (1982), *The Strategy of Equality.* George Allen and Unwin.

15. D. Brady & A. Bostic (2015), 'Paradoxes of social policy: Welfare transfers, relative poverty, and redistribution preferences.' *American Sociological Review* (80:2), p. 268-298. O. Jacques & A. Noël (2018), 'The case for welfare state universalism, or the lasting relevance of the paradox of redistribution.' *Journal of European Social Policy* (28:1), p. 70-85.

16. Bea Cantillon (2016), *De staat van de welvaartsstaat.* Acco.

17. L.-I. Robben, A. Van den Heede, & W. Van Lancker (2018), 'De lage middenklasse in België.' Centrum voor Sociologisch Onderzoek.

18. Zie ook: T. Laenen, B. Meuleman, K. Abts, & M. Swyngedouw (2016), 'De Vlaming over zijn sociale zekerheid: voor wat, hoort wat? Analyse op basis van het postelectoraal verkiezingsonderzoek 2014.' ISPO.

19. G. Verbist & M. Matsaganis (2014), 'The redistributive capacity of services in the EU.' In: B. Cantillon & F. Vandenbroucke (eds.), *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states.* Oxford University Press, p. 185-211.

20. De resultaten voor de drie periodes zijn berekend op basis van drie verschillende steekproeven: het Sociaal-Economische Panel (SEP) voor 1985, het European Community Household Panel (ECHP) voor 2000 en de European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) voor 2016. De resultaten voor 1985 en 2000 werden geharmoniseerd in het kader van de Luxemburg Income Study (LIS) database. De marktinkomens zijn equivalent gemaakt op basis van de gemodificeerde OESO-school en berekend op het niveau van het gezin. Voor meer

informatie over de databronnen zelf en de methodologische keuzes daarbij gemaakt, zie: L.-I. Robben, A. Van den Heede, & W. Van Lancker (2018), 'De lage middenklasse in België.' Centrum voor Sociologisch Onderzoek.

21. Bron: OECD Socal Expenditures (SOCX) database. https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG# Uitgaven voor dienstverlening omvat kinderopvang, huisvesting, zorg en actief arbeidsmarktbeleid (zoals opleiding en tewerkstellingsprogramma's). De grafiek toont de procentuele evolutie van de uitgaven voor cash en diensten per hoofd van de bevolking sinds 1980. De evolutie wordt gepresenteerd in reële termen, dus rekening houdend met inflatie.

22. OECD (2019), 'Social Expenditure update 2019. Public social spending is high in many OECD countries.' http://www.oecd.org/social/soc/OECD2019-Social-Expenditure-Update.pdf.

23. F. Vandenbroucke & V. Corluy (2015), 'Huishoudens zonder werk in België.' LES 2015/149. KU Leuven, Faculty of Economics and Business, Department of Economics.

24. OECD (2019), 'Social Expenditure update 2019. Public social spending is high in many OECD countries.' http://www.oecd.org/social/soc/OECD2019-Social-Expenditure-Update.pdf. Zie ook de bijdrage van Sarah Marchal & Marjolijn De Wilde in deze bundel.

25. Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2017), *De RVA in 2017. Volume 2: Indicatoren van de arbeidsmarkt en evolutie van de uitkeringen.* 'Statistische bijlagen.' RVA.

26. W. Van Lancker & J. Ghysels (2014), 'Who benefits from investment policies? The case of family activation in European countries.' In: B. Cantillon & F. Vandenbroucke (eds.), *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states.* Oxford University Press, 212-237.

27. B. Cantillon & F. Vandenbroucke (eds.) (2014), *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states.* Oxford University Press. OECD (2019), 'Social Expenditure update 2019. Public social spending is high in many OECD countries.' http://www.oecd.org/social/soc/OECD2019-Social-Expenditure-Update.pdf.

28. G. Bonoli, B. Cantillon, & W. Van Lancker (2017), 'Social Investment and the Matthew Effect. Limits to a strategy.' In: A. Hemerijck (ed.), *The uses of social investment.* Oxford University Press, p. 66.

29. M. Vandenbroeck & W. Van Lancker (2014), 'Een tweesporenbeleid inzake kinderarmoede.' Vlaams Armoedesteunpunt.

30. OECD (2019), 'Social Expenditure update 2019. Public social spending is high in many OECD countries.' http://www.oecd.org/social/soc/OECD2019-Social-Expenditure-Update.pdf.

31. K. Heylen (2013), 'Hoe zijn de woonsubsidies in Vlaanderen verdeeld?' *Ruimte & Maatschappij* (4:2), p. 32-55. Cf. ook de bijdrage van Pascal De Decker in deze bundel: 'Tina out, Tamara in. Met een *moonshot* voor wonen naar een waaier van collectieve winsten.' In: M. Somers (red.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden.* Denktank Minerva, p. 324-355.

32. A. Noël (2018), 'Is social investment inimical to the poor?' *Socio-Economic Review* (38).

33. W. Van Lancker & N. Van Mechelen (2015), 'Universalism under siege? Exploring the association between targeting, child benefits and child poverty across 26 countries.' *Social science research* (50), p. 60-75.

34. B. Cantillon, Z. Parolin, & D. Collado (2018), 'Rising inequalities and welfare generosity: structural constraints on the adequacy of minimum incomes in European and American welfare states.' *CSB Working Paper* Nr. 1809.

35. F. Vandenbroucke & V. Corluy (2015), 'Huishoudens zonder werk in België.' LES 2015/149. KU Leuven, Faculty of Economics and Business, Department of Economics.

36. E. Pavolini & W. Van Lancker (2018), 'The Matthew effect in childcare use: a matter of policies or preferences?' *Journal of European Public Policy* (25:6), p. 878-893.