



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De bestrijding van armoede in de Europese Unie

Caminada, C.L.J.; Goudswaard, K.P.; Vliet, O.P. van; Erkens. M.Y.H.G.; Sagel. S.F.

Citation

Caminada, C. L. J., Goudswaard, K. P., & Vliet, O. P. van. (2026). De bestrijding van armoede in de Europese Unie. In *Bescherming in ontwikkeling* (pp. 103-115). Deventer: Wolters Kluwer. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4307506>

Version: Accepted Manuscript

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4307506>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Bron: Caminada K, Goudswaard K & Van Vliet O (2026), De bestrijding van armoede in de Europese Unie, in: MYHG. Erkens & SF Sagel (red.), Bescherming in ontwikkeling. Opstellen aangeboden aan Guus Heerma van Voss bij zijn afscheid van de Universiteit Leiden (liber amicorum), Deventer: Wolters Kluwer: 103-115.

De bestrijding van armoede in de Europese Unie

Koen Caminada, Kees Goudswaard en Olaf van Vliet

Inleiding

Sinds het Verdrag van Rome in 1957 is armoedebestrijding een Europese doelstelling. In 2000 heeft de Europese Raad in de Lissabon-agenda vastgelegd dat naast economische groei de sociale cohesie in de Europese Unie moet worden versterkt. Minder armoede werd als cruciaal beschouwd om een grotere sociale cohesie te bereiken. Zo heeft de Lissabonagenda de belangstelling voor armoedebestrijding in de EU hernieuwd. In 2010 werd de Lissabon-agenda opgevolgd door de strategie Europa 2020 (Europese Commissie, 2010) en vervolgens in 2021 door het Actieplan voor de Europese Pijler van Sociale Rechten (Europese Commissie, 2021). In dit actieplan wordt als doelstelling gehanteerd dat het aantal mensen dat met armoede of sociale uitsluiting wordt bedreigd tegen 2030 met ten minste 15 miljoen wordt verminderd. De armoede onder kinderen zou in 2030 met 5 miljoen moeten zijn verminderd.

Lidstaten zijn in beginsel autonoom als het gaat om de inrichting van de stelsels van sociale zekerheid en dus ook als het gaat om de armoedebestrijding. Toch is er in toenemende mate sprake van een *commitment* aan gemeenschappelijke doelstellingen en coördinatie van het beleid. Sinds 2010 is het European Semester van toepassing; een jaarlijkse cyclus van economische, budgettaire en structurele beleidscoördinatie, waar het sociaal beleid onderdeel van uitmaakt. Sindsdien maakt sociaal beleid deel uit van de coördinatie van fiscaal en economisch beleid in het kader van het Europees semester. De lidstaten kwamen overeen economische en arbeidsmarkthervormingen door te voeren om inclusieve groei te ondersteunen. Door middel van aanwijzingen stelt de EU de lidstaten in staat gebruik te maken van de ervaringen van andere lidstaten. Dit zogenoemde beleidsleren kan ook van toepassing zijn op de armoedebestrijding.

In deze bijdrage willen we de effectiviteit van de armoedebestrijding in de EU onderzoeken. Omdat armoede een multidimensionaal probleem is (Kakwani en Silber, 2007), kunnen meerdere beleidsstrategieën worden gekozen om armoede te lijf te gaan, waaronder inkomensbeleid, het verbeteren van onderwijs, het verbeteren van kansen op werk en het verkleinen van ongelijkheid in gezondheid. Inkomensbeleid kan worden gezien als de meest directe methode van armoedebeleid. Wij analyseren de terugdringing van inkomensarmoede via sociale uitkeringen en inkomensheffingen in de EU-lidstaten voor de periode 2005-2024, ook in vergelijking met niet-EU-landen. Daarbij gebruiken we de methode, zoals beschreven in Caminada et al. (2021) en Caminada en Goudswaard (2020).

Gemiddeld genomen blijkt het risico op armoede sinds 2005 licht gestegen in de EU-lidstaten. De armoede onder kinderen is een fractie gedaald, terwijl bij senioren enige stijging is te zien. Deze cijfers duiden op het eerste gezicht niet op een succesvolle strategie. Tussen de lidstaten zijn er wel duidelijke verschillen. Dat geldt ook voor de effectiviteit van de armoedebestrijding zoals we zullen laten zien. Tenslotte gaan we in op één van de mogelijke verklaringen voor de afnemende effectiviteit van de armoedebestrijding die in de internationale literatuur veel aandacht heeft gekregen en dat is een averechts effect van de Europese beleidsagenda zelf.

Armoedecijfers in de EU

Hoewel de EU sinds de Europa 2020-strategie een breder armoedeconcept hanteert¹, beperken wij ons tot de inkomensarmoede op basis van de eerdere EU-definitie: minder dan 60% van het mediane beschikbare huishoudinkomen (gestandaardiseerd). Deze keuze is noodzakelijk omdat we de terugdringing van armoede willen analyseren vanaf de Lissabon Agenda in 2000 en alleen deze indicator over alle jaren is gemeten. Bovendien is inkomensarmoede ook bij de Europa 2020-strategie de kernmaat gebleven, die een centrale rol speelt in de beoordeling van het gevoerde sociale beleid.

Figuur 1 toont de armoedepercentages in de 27 lidstaten voor de jaren 2005 en 2024.² Landen worden gerangschikt in volgorde van hun armoedecijfer in 2024 van klein naar groot. Het jaar van toetreding tot de Unie (of voorgangers daarvan) wordt tussen haakjes weergegeven.

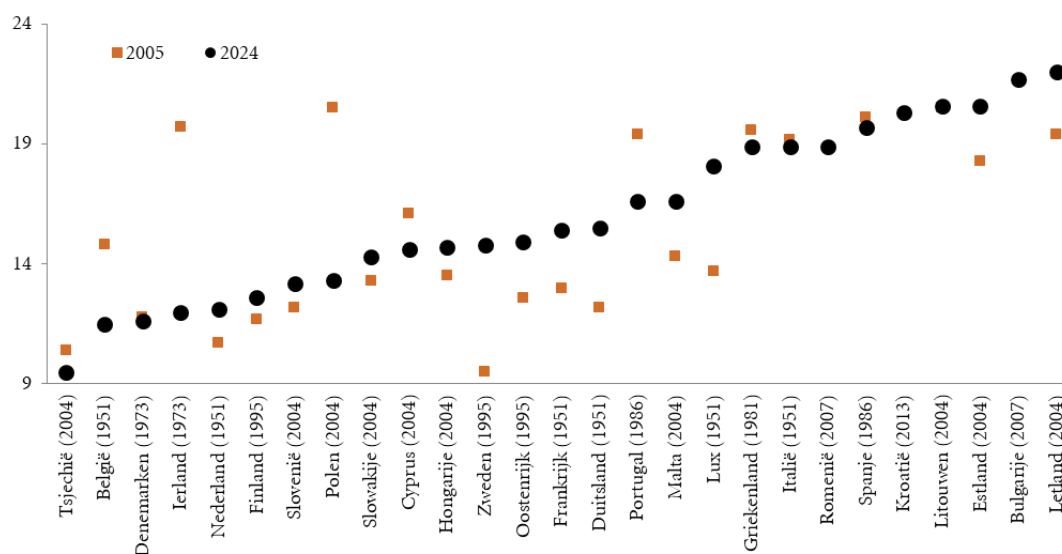
Het risico op armoede is in de Europese Unie gestegen, gemiddeld van 15,3 procent in 2005 naar 15,5 procent in 2024. Hierbij is sprake van tegen elkaar inwerkende ontwikkelingen per leeftijdsgroep. Zo steeg het risico op armoede onder 65-plussers met 1,1%-punt (van 18,8 naar 19,9 procent), terwijl het risico op armoede onder jongeren tot 18 jaar daalde met 1,7%-punt (van 18,8 naar 17,1 procent).

In 14 van die 27 lidstaten is de inkomensarmoede in 2024 hoger dan in 2005. Gemiddeld steeg de inkomensarmoede met 0,2%-punt sinds 2005, met name in Zweden (+5,3), Luxemburg (+4,4) en Duitsland (+3,3). Slechts tien lidstaten realiseerden sinds 2005 een daling van de inkomensarmoede, in het bijzonder in Ierland (-7,7), Polen (-7,2), België (-3,3) en Portugal (-2,8). De stijging van de armoede sinds 2005 is teleurstellend gezien het feit dat armoedebestrijding een expliciete EU-doelstelling was.

¹ Het nieuwe EU-criterium voor armoede en/of sociale uitsluiting is een combinatie van drie indicatoren: 1) het gestandaardiseerde beschikbare huishoudinkomen is lager dan 60% van het mediane inkomen ('at risk of poverty'), 2) mensen zijn ernstig beperkt om gangbare goederen en diensten aan te schaffen ('severe material deprivation') en 3) er is sprake van een lage werkintensiteit, dat wil zeggen dat volwassen huishoudleden in het vorig jaar minder dan 20% van hun totale potentiële arbeidstijd werkzaam zijn geweest ('low work intensity').

² Er is gekozen voor de periode 2005 tot en met 2024, omdat er een breuk in de tijdreeks is van armoede-indicatoren. Tot 2001 werden gegevens verstrekt door de European Community Household Panel survey (ECHP). Sinds 2005 verstrekken alle EU-landen gegevens uit de nieuwe statistieken van de Europese Unie over inkomens en levensomstandigheden (EU-SILC).

Figuur 1 Kans op armoede in % van de bevolking (jaar van toetreding EU), 2005 en 2024



Bron: Eurostat EU-SILC (2025) en eigen berekeningen

Onderzoekkader

Het meten van armoedereductie door sociale uitkeringen

We analyseren de afname van armoede door sociale uitkeringen en inkomensheffingen en de relatie met de omvang van de sociale uitgaven. Gewoonlijk wordt de impact van sociaal beleid op armoede berekend met behulp van een *budget incidence* analyse (Musgrave et al., 1974). Daarbij wordt armoede vóór en na inkomensoverdrachten vergeleken. We volgen deze methode en hanteren daarbij de EU-armoedegrens, waarbij het risico op armoede wordt gedefinieerd als het aandeel van de bevolking met een gestandaardiseerd besteedbaar inkomen onder de 60 procent van het mediane gestandaardiseerde besteedbaar inkomen in elk land. Voor deze indicator zijn gegevens van Eurostat (ECHP / EU-SILC) beschikbaar voor de periode 2005-2022, maar niet voor alle lidstaten (exclusief Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Malta en Roemenië). We vergelijken de armoede op basis van marktinkomens (lonen, inkomens zelfstandigen, inkomsten uit vermogen) met de armoede op basis van besteedbare inkomens; Tabel 1 toont om welke inkomensbestanddelen en overdrachten het gaat. Bij de berekening van de armoedecijfers (zowel voor marktinkomens als voor besteedbare inkomens) worden huishoudens gerangschikt op basis van hun besteedbaar inkomen zodat het effect van herschikking in de verdeling door inkomensoverdrachten geen rol speelt in de analyse.

Tabel 1 Kader inkomensarmoede en herverdeling

Inkomensbestanddelen	Inkomensarmoede en herverdeling
Marktinkomen = Bruto lonen + winst uit onderneming + inkomen uit vermogen + verplichte aanvullende pensioenen + private inkomensoverdrachten + overig primair inkomen = marktinkomen of primair inkomen	Inkomensarmoede vóór sociale uitkeringen en belasting- en premieheffing
+ Sociale uitkeringen	-/- Hervreiding door sociale uitkeringen
= Bruto inkomen	= Inkomensarmoede vóór belasting- en premieheffing
-/- Loonbelasting en sociale premieheffing	-/- Hervreiding door belasting- en premieheffing
-/- Inkomstenbelasting	
= Besteedbaar inkomen	= Inkomensarmoede ná sociale uitkeringen en belasting- en premieheffing

Er moet worden opgemerkt dat de op deze wijze berekende effecten van inkomensoverdrachten op armoede behoedzaam moeten worden geïnterpreteerd, omdat geen rekening wordt gehouden met mogelijke gedragseffecten van overdrachten, zoals effecten op het arbeidsaanbod (Danziger et al., 1981). De *budget incidence* benadering overschat dus enigszins de effectiviteit van armoedereductie door inkomensoverdrachten.

Hoe om te gaan met pensioenen?

Een belangrijke keuze bij deze analyse is hoe de pensioenen worden behandeld. Meestal worden het ouderdomspensioen en het nabestaandenpensioen als marktinkomen meegerekend en niet als sociale uitkering. Wij zijn echter van mening dat het grootste socialezekerheidsprogramma, de pensioenen, niet buiten beschouwing kan blijven in deze analyse. Zo worden publieke pensioenen over het algemeen gezien als een onderdeel van het sociale vangnet dat grote anti-armoede-effecten genereert. Bedrijfspensioenen en aanvullende particuliere pensioenen zijn meer gericht op herverdeling van inkomen over de levenscyclus van mensen, maar hebben toch ook een significant effect op armoedereductie onder ouderen (Van Vliet et al., 2012).³ Bovendien is voor veel landen het onderscheid tussen publieke en aanvullende particuliere pensioenen enigszins kunstmatig en moeilijk te maken. We lossen dit probleem pragmatisch op door de armoedereductie door sociale uitkeringen met en zonder pensioenen te laten zien. Gegevens van Eurostat maken een dergelijke aanpak mogelijk.

Het meten van sociale uitgaven

Een volgende stap is dat we de armoedereductie door inkomensoverdrachten relateren aan de omvang van de sociale uitgaven, om op die manier een indicator voor de effectiviteit van de armoedebestrijding te ontwikkelen. Veel studies laten zien dat er een sterk negatief verband bestaat tussen relatieve armoede en sociale uitgaven in Europese landen (OECD, 2008; Nolan en Marx, 2009). Echter, in de meeste studies wordt een indicator gebruikt – de bruto sociale uitgaven aan sociale uitkeringen – waar verschillende problemen mee zijn. Zo wordt de hoogte

³ Echter, zie Been et al. (2017) voor een relativering van eerdere bevindingen op basis van nieuwe data.

van de uitgaven tot op zekere hoogte bepaald door de hoogte van de werkloosheid en de demografische structuur in een land en weerspiegelt dus niet volledig de sociale beschermingsniveaus. Ook zijn de meeste analyses van sociale bescherming alleen gericht op publieke regelingen. Maar sociale inkomensoverdrachten zijn niet beperkt tot het publieke domein; allerlei soorten private arrangementen kunnen substituten zijn van publieke programma's (Caminada en Goudswaard, 2005). Daarnaast maken verschillen in de fiscale behandeling van sociale uitgaven internationale vergelijkingen van socialezekerheidsstelsels lastig. In deze studie zullen we niettemin de meest recente gegevens van de OECD over deze publieke sociale uitgaven gebruiken.

Verder kan worden gesteld dat sommige categorieën sociale uitgaven geen direct effect hebben op het verschil tussen marktinkomen en besteedbaar inkomen. Dit is met name het geval voor uitgaven aan gezondheidszorg die een groot deel van de totale sociale uitgaven vormen. Daarom gebruiken we in deze analyse de bruto sociale uitgaven exclusief uitgaven voor gezondheidszorg.

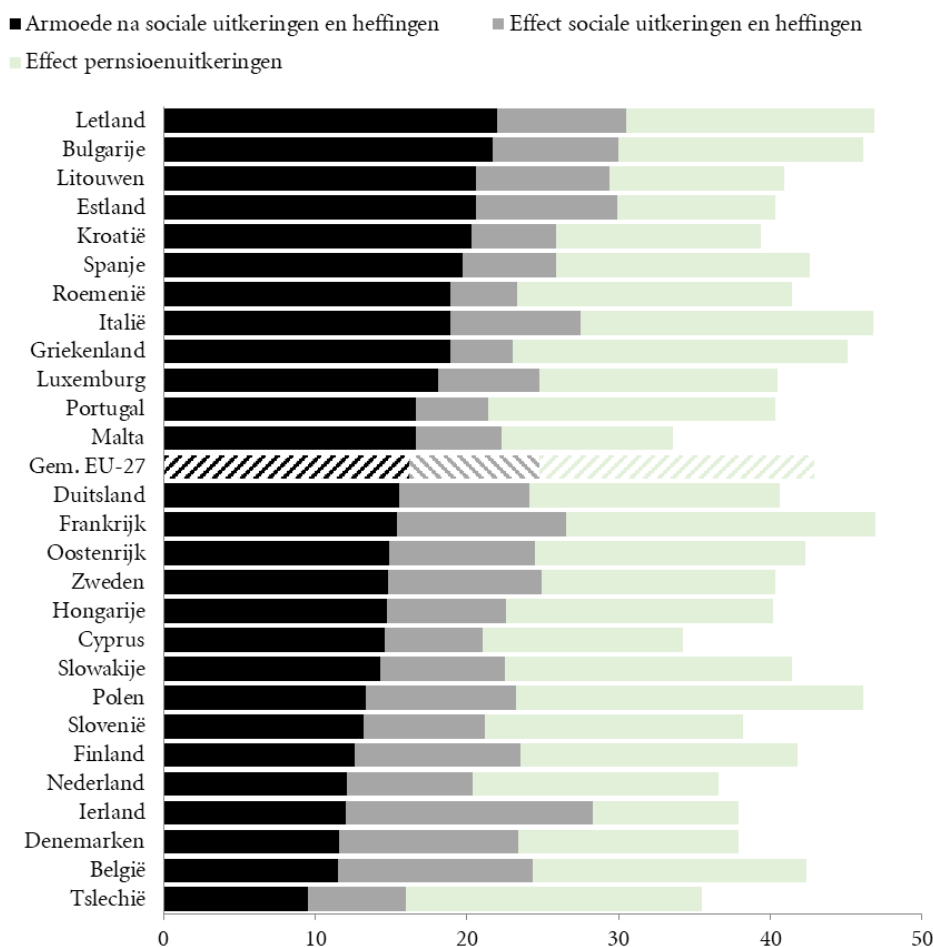
Armoedereductie via sociale uitkeringen en inkomensheffingen

Armoede voor en na inkomensoverdrachten in de EU27

In elk land verminderen sociale uitkeringen van overheden, na aftrek van inkomensheffingen, de relatieve inkomensarmoede. Dit wordt getoond in Figuur 2 voor de EU27. In elk land worden deze armoedecijfers berekend met dezelfde inkomensdrempel, namelijk de nationaal gedefinieerde drempel van 60 procent van het mediane gestandaardiseerde huishoudinkomen. In 2024 was het gemiddelde armoedepercentage in EU27-landen 43 procent vóór inkomensoverdrachten en 16 procent na alle sociale uitkeringen en inkomensheffingen. Sociale inkomensoverdrachten slaagden er dus in 27 procent van de mensen met een laag inkomen boven de armoedegrens te tillen. Sociale uitkeringen verminderen het percentage mensen met een armoederisico in alle landen, maar in zeer uiteenlopende mate. De vermindering is het kleinst (minder dan 20 procent) in Letland, Malta, Kroatië, Cyprus en Estland. De vermindering is het grootst (30 procent of meer) in België, Frankrijk en Polen. Figuur 2 laat ook het partiële effect van pensioenuitkeringen zien.⁴ Dat effect is relatief groot, maar verschilt weer sterk tussen landen: het anti-armoede-effect van pensioenuitkeringen varieert van 10%-punt in Ierland tot 23%-punt in Polen. Nederland zit met 16%-punt precies op het Europese gemiddelde.

⁴ Daarbij worden pensioenuitkeringen, zoals uitgelegd in de vorige paragraaf, als inkomensoverdrachten gerekend.

Figuur 2 Effect armoedereductie via sociale uitkeringen en inkomensheffingen EU27, totale bevolking, 2024



Bron: Eurostat EU-SILC (2025); eigen berekeningen

Armoedereductie en sociale uitgaven

Tabel 2 geeft het verband weer tussen armoedereductie en sociale uitgavenratio's voor EU-lidstaten. De armoedereductie door inkomensoverdrachten (2024) wordt gedeeld door de bruto sociale uitgavenratio's met uitzondering van uitgaven aan gezondheidszorg (2021) om te zien welk land het best scoort per procent van het bbp besteed aan sociale uitgaven. Op deze manier bieden we een indicator voor de effectiviteit van armoedebestrijding in alle landen rond 2024 (Caminada en Goudswaard, 2009).

Onze analyse wijst op enkele opvallende verschillen tussen landen als het gaat om de armoedebestrijding in 22 landen van de Europese Unie.⁵ Wanneer we landen rangschikken op basis van hun 'effectiviteit' van armoedebestrijding (kolom 5), reduceert elk %-punt besteed aan bruto sociale uitgaven de armoede in Ierland en Slowakije het sterkst met 2 á 3%-punt. Dat zijn de *best practices*. Ook in Hongarije, Polen, Tsjechië en Estland is de effectiviteit van armoedebestrijding via sociale uitgaven bovengemiddeld. De laagste scores worden gevonden in Finland, Denemarken, Italië, Oostenrijk, Spanje en Letland (<1,2). Over het algemeen lijken de nieuwe lidstaten effectiever te zijn in het verminderen van armoede via sociale uitgaven. In die landen worden de sociale uitgaven dus meer gericht ingezet op armoedebestrijding.

⁵ Helaas verliezen we zes landen vanwege de beschikbaarheid van gegevens.

Nederland presteert op basis van deze analyse gemiddeld als het gaat om de armoedebestrijding, maar er kan mogelijk worden geleerd van lidstaten die de armoede nog effectiever terugdringen door middel van sociale uitgaven.

Tabel 2 Effectiviteit van bruto sociale uitgaven op armoedereductie EU22, rond 2024

	AROP Markt inkomen 2024 (1)	AROP Besteedbaar inkomen 2024 (2)	Effect sociale uitkeringen en inkomensheffingen (3) = (1) - (2)	Bruto sociale uitgaven m.u.v. Zorg, % BBP, 2021 (4)	Effectiviteit (5) = (3) : (4)
Ierland	37,9	12,0	25,9	8,6	3,00
Slowakije	41,4	14,3	27,1	13,0	2,08
Hongarije	40,2	14,7	25,5	13,1	1,95
Polen	46,1	13,3	32,8	17,5	1,87
Tsjechië	35,5	9,5	26,0	14,7	1,77
Estland	40,3	20,6	19,7	13,3	1,48
Nederland	36,6	12,1	24,5	17,0	1,44
België	42,4	11,5	30,9	21,5	1,44
Slovenië	38,2	13,2	25,0	17,5	1,43
Litouwen	40,9	20,6	20,3	14,3	1,42
Frankrijk	46,9	15,4	31,5	23,1	1,37
Zweden	40,3	14,8	25,5	20,0	1,28
Luxemburg	40,5	18,1	22,4	17,6	1,27
Portugal	40,3	16,6	23,7	18,7	1,27
Griekenland	45,1	18,9	26,2	21,2	1,24
Duitsland	40,6	15,5	25,1	20,4	1,23
Finland	41,8	12,6	29,2	24,6	1,19
Denemarken	37,9	11,6	26,3	22,5	1,17
Italië	46,8	18,9	27,9	24,0	1,16
Oostenrijk	42,3	14,9	27,4	23,9	1,15
Spanje	42,6	19,7	22,9	20,9	1,10
Letland	38,4	22,0	16,4	15,2	1,08
Gem. EU-22	41,0	15,5	25,6	18,3	1,40
Gem. EU-27	42,9	16,2	26,7		
w.o. < 18 jaar	35,3	19,4	15,9	2,4	6,6
w.o. 18-64 jaar	30,1	15,0	15,1	5,3	2,9
w.o. > 65 jaar	86,2	16,7	69,5	10,6	6,6

Toelichting: Cijfers AROP voor de meeste landen voor het jaar 2024; cijfers in italic verwijzen naar het jaar 2023. Pensioenen zijn meegenomen in de sociale uitkeringen. Bruto sociale uitgaven (inclusief categorie mandatory private) met uitzondering van uitgaven aan gezondheidszorg verwijzen naar 2021. EU-22: exclusief Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Malta en Roemenië.

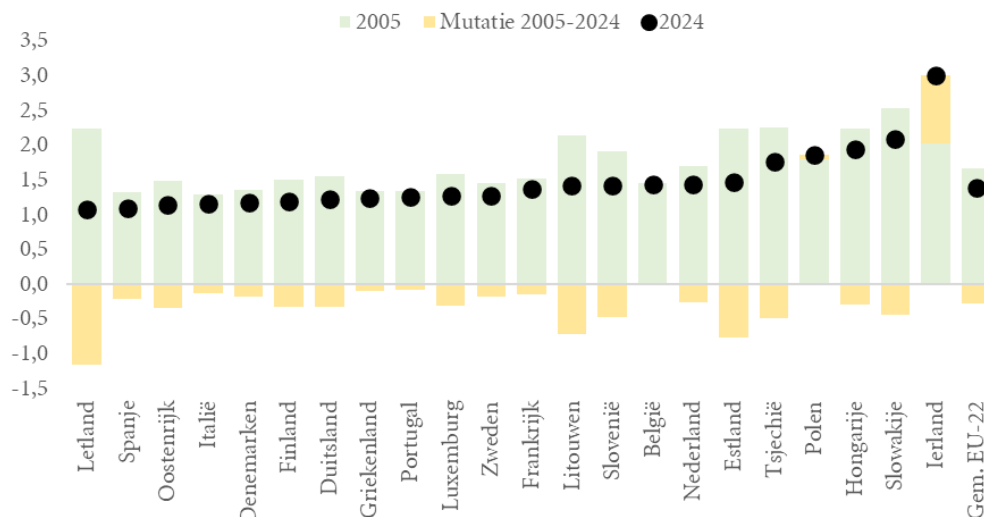
Bron: Eurostat: ECHP/EU-SILC (2025), OECD SOCX (2025), en eigen berekeningen

Verder toont ons onderzoek aan dat het armoedecijfer onder ouderen in EU-landen daalt van 86 procent naar 17 procent door pensioenen (*cf.* Caminada et al. 2019: 30; Van Vliet et al. 2020). Ook de sociale uitgaven gericht op kinderen via de zogenaamde *Family benefits* zijn relatief effectief om de armoede te reduceren. Per procent BBP aan bruto sociale uitgaven gericht op gezinnen kan 6,6 procent van de kinderen boven de armoedegrens worden getrokken.

Ontwikkelingen sinds 2005

De cijfers over ‘effectiviteit’ van armoedebestrijding kunnen worden beïnvloed door economische prestaties in specifieke jaren. Zo zal de armoedebestrijding bijvoorbeeld effectiever lijken in jaren waarin de werkloosheid daalt en minder effectief lijken in jaren waarin sprake is van hoge inflatie. Verder zou, gezien de door de EU gestelde doelen ter zake, verwacht kunnen worden dat meer ingezet zou worden op armoedebestrijding. Om deze reden hebben we een vergelijking gemaakt tussen de jaren 2005 en 2024. Figuur 3 toont de resultaten.

Figuur 3 Armoedereductie via sociale uitkeringen en inkomensheffingen per procent BBP sociale uitgaven exclusief zorg in 22 EU-landen, 2005-2024



EU-22: exclusief Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Malta en Roemenië

Bron: Eurostat ECHP/EU-SILC (2025), OECD SOCX (2025), en eigen berekeningen

Gemiddeld is de effectiviteit van sociale uitgaven in de periode 2005-2024 gedaald. Er zijn aanzienlijke verschillen per land. De effectiviteit verbeterde in slechts twee lidstaten en nam af in twintig lidstaten, waaronder in Nederland. De sociale uitgaven zijn meer generiek verdeeld geraakt met name in Letland, Estland, Litouwen, Tsjechië, Slovenië en Slowakije. terwijl de sociale uitgaven meer gericht werden op de armen in Ierland en Polen.

Effecten van de Europese beleidsstrategie

Het aantal verklaringen voor de afnemende effectiviteit van de armoedebestrijding in EU-landen is waarschijnlijk een functie van het aantal landen en het aantal onderliggende beleidsterreinen. Niettemin wordt in de internationale literatuur geprobeerd om een aantal meer algemene verklaringen te destilleren aan de hand waarvan de bredere trends in Europa kunnen worden begrepen. Eén van deze verklaringen voor de beperkte effectiviteit van de Europese beleidsagenda betreft de averechtse effecten van de Europese beleidsagenda zelf. Zo bestaat een deel van de Europese beleidsagenda eruit de armoede te verlagen door de arbeidsparticipatie te verhogen. In deze beleidsagenda speelt actief arbeidsmarktbeleid een belangrijke rol. Er bestaan verschillende typen actief arbeidsmarktbeleid, zoals arbeidsbemiddeling gericht op het verbeteren van het zoeken naar werk, training en scholing, het stimuleren van zoekinspanningen met bijvoorbeeld uitkeringssancties, loonkostensubsidies

om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om een werkzoekende in dienst te nemen en het creëren van gesubsidieerde banen (Centraal Planbureau, 2016). Ter vergelijking, passief beleid bestaat uit werkloosheids- en bijstandsuitkeringen. Naast actief arbeidsmarktbeleid bestaat de Europese beleidsagenda ook uit andere typen ‘sociale investeringen’, zoals investeringen in menselijk kapitaal en het faciliteren van de combinatie van arbeid en zorg door het aanbod van kinderopvang te verruimen.

De sociale-investeringsagenda

In 2011 publiceerde Cantillon de hypothese dat juist de sociale-investeringsagenda heeft bijgedragen aan tegenvallende armoedecijfers. Een eerste mechanisme dat hierbij een rol speelt, is dat werkloze huishoudens minder profiteren van werkgelegenheidsgroei dan huishoudens waar ten minste één persoon betaald werk verricht. Dit impliceert dat een groot deel van de huishoudens die in armoede leven relatief weinig profijt heeft van beleid dat is gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie. Twee andere mechanismen zijn meer gerelateerd aan de transitiedimensie van de sociale-investeringsagenda. Zo wordt bij een tweede mechanisme verondersteld dat de sociale investeringsagenda van de EU gepaard gaat met een verschuiving in de collectieve uitgaven van klassiek passief naar nieuw activerend sociaal beleid dat minder herverdelend is. Een derde mechanisme waardoor de sociale-investeringsagenda zou bijdragen aan de afnemende effectiviteit van de armoedebestrijding is de toegenomen focus op het lonend maken van werk die heeft geleid tot minder genereuze werkloosheids- en bijstandsuitkeringen. Vervolgens is in de internationale literatuur een levendig academisch debat ontstaan waarin aan de hand van empirisch onderzoek wordt onderzocht in hoeverre en onder welke condities de voornoemde mechanismen een rol spelen. Daardoor ontstaat steeds meer inzicht in de verschillende schakels van de relatie tussen beleid en uitkomsten. Zo hebben Bakker en Van Vliet (2022) voor 26 OESO-landen onderzocht of er een verband bestaat tussen sociaalinvesteringsbeleid en arbeidsparticipatie. Hun analyse laat zien dat er een positief verband bestaat tussen uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid en arbeidsparticipatie. Echter, voor vier andere typen sociaalinvesteringsbeleid, te weten kinderopvangbeleid, ouderenzorg, onderwijs en zwangerschaps- en ouderschapsverlof vinden zij minder eenduidige resultaten. Voor het eerste mechanisme is het niet alleen de vraag of activerend beleid leidt tot een hogere arbeidsparticipatie, maar ook welke huishoudens dit betreft. Uit empirisch onderzoek van Corluy en Vandenbroucke (2014) blijkt dat het mechanisme dat werkloze huishoudens minder profiteren van werkgelegenheidsgroei dan huishoudens waar ten minste één persoon betaald werk verricht geen volledige verklaring biedt voor tegenvallende armoedecijfers.

Verschuivingen in collectieve uitgaven

Ook naar het tweede mechanisme, de effecten van verschuivingen in collectieve uitgaven, wordt volop onderzoek gedaan. Uit een studie naar kindregelingen in Vlaanderen van Ghysels en Van Lancker (2011) blijkt dat collectieve uitgaven aan kinderopvang en ouderschapsverlof vooral terechtkomen bij huishoudens met hogere inkomens. Dit valt te verklaren doordat vooral werkenden gebruikmaken van faciliteiten als kinderopvang en ouderschapsverlof. In de literatuur staat dit verdelingseffect ook wel bekend als het Matteüseffect. De conclusies van internationaal vergelijkend onderzoek naar de verdelingseffecten van sociale investeringen zijn minder eenduidig. Zo blijkt uit onderzoek van Vaalavuo (2013) in zes Europese landen dat mensen met lage inkomens meer profijt hebben van collectieve uitgaven aan sociale investeringen dan mensen met hoge inkomens. Ook onderzoek van Van Vliet en Wang (2015) laat, op basis van data voor vijftien Europese landen, niet zien dat tegenvallende Europese armoedecijfers (deels) zijn te wijten aan de focus op sociale investeringen. Tegelijkertijd laat

deze studie ook geen armoede-verlagend effect van sociale investeringen zien.

Een groot deel van de discussie over de vraag of sociale investeringen van invloed zijn op de effectiviteit van de armoedebestrijding in Europese landen en of dit een positieve of een negatieve invloed betreft, hangt samen met het detailniveau waarop de beleidseffecten worden bestudeerd. Zie in dit licht bijvoorbeeld het dispuut tussen Parolin en Van Lancker (2021) en Plavgo en Hemerijck (2021). Het maakt veel verschil of we de effectiviteit van een beleidsagenda als geheel bestuderen of dat we kijken naar de effectiviteit van specifieke regelingen; en of we kijken naar de effecten voor de samenleving als geheel of voor specifieke groepen in de samenleving. Een andere dimensie die van belang is in de discussie over sociale investeringen in relatie tot armoedebestrijding is dat een deel van de effecten van sociale investeringen pas op lange termijn meetbaar zullen zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan de effecten van initieel onderwijs op de arbeidsparticipatie en op armoede. In recente studies kunnen dankzij de steeds ruimere beschikbaarheid van data dit soort effecten steeds beter worden onderzocht (zie bijvoorbeeld Hemerijck et al., 2024).

Conclusie

Armoedebestrijding is al lange tijd een belangrijke Europese beleidsprioriteit. Op verschillende momenten zijn doelstellingen afgesproken voor een reductie van het aantal huishoudens dat in armoede leeft. Zo ook in het nu lopende Actieplan voor de Europese Pijler van Sociale Rechten. Echter, het risico op armoede is in de door ons onderzochte periode 2005-2024 licht gestegen. Dat roept vragen op ten aanzien van de effectiviteit van de armoedebestrijding in de lidstaten. Er kunnen verschillende instrumenten worden ingezet om de armoede te bestrijden. Het stelsel van sociale zekerheid is wellicht het belangrijkste instrument. In deze bijdrage hebben we onderzocht in welke mate sociale uitkeringen en inkomensheffingen hebben gezorgd voor een vermindering van de armoede. Daarbij hebben we gebruik gemaakt van een *budget incidence* analyse. Alle lidstaten slagen erin om door middel van sociale inkomensoverdrachten de armoede te verminderen. Gemiddeld genomen wordt 27 procent van de huishoudens met een laag inkomen boven de Europese armoedegrens getild. De effectiviteit van de armoedereductie door sociale uitkeringen verschilt echter aanzienlijk tussen lidstaten. Sociale uitgaven reduceren de armoede in Ierland en Slowakije het sterkst met 2 á 3 %-punt. Dat zijn de *best practices*. Ook in Hongarije, Polen, Tsjechië en Estland is de effectiviteit van armoedebestrijding via sociale uitgaven bovengemiddeld. De laagste scores worden gevonden in Finland, Denemarken, Italië, Oostenrijk, Spanje en Letland (<1,2). Deze verschillen laten zien dat landen van elkaar kunnen leren hoe de armoede het best kan worden bestreden.

Vervolgens hebben we een analyse in de tijd gemaakt. Gemiddeld genomen is de effectiviteit van sociale uitgaven in de periode 2005-2024 gedaald. Dat is opmerkelijk te noemen gezien de hoge prioriteit voor armoedereductie. Ook hier zien we overigens aanzienlijke verschillen per land. De effectiviteit verbeterde in slechts twee lidstaten (Ierland en Polen) en nam af in twintig lidstaten.

Tenslotte hebben we geanalyseerd in hoeverre de Europese beleidsagenda zelf een verklaring zou kunnen bieden voor de teleurstellende resultaten op het terrein van de armoedebestrijding. Zo wordt in de literatuur wel betoogd dat de nadruk in het sociale beleid op bevordering van de arbeidsparticipatie en het stimuleren van sociale investeringen ten koste kan zijn gegaan van de armoedebestrijding. Onderzoek laat echter zien dat de sterkere nadruk op sociale investeringen niet negatief uitwerkt op de armoedebestrijding. Daarbij is ook van belang dat de baten van sociale investeringen vaak pas op lange termijn zichtbaar zijn. Zo kan een sterkere nadruk op

scholing op termijn ook bijdragen aan het voorkomen van armoede.

Literatuur

- Bakker, V., & Van Vliet, O. (2022). Social investment, employment and policy and institutional complementarities: A comparative analysis across 26 OECD countries. *Journal of Social Policy* 51(4): 728-750.
- Been, J., Caminada, K., Goudswaard, K., & Van Vliet, O. (2017), Public/private pension mix, income inequality, and poverty among the elderly in Europe: an empirical analysis using new and revised OECD data, *Social Policy and Administration* 51(7): 1079- 1100.
- Caminada, C.L.J., Goudswaard, K.P., Wang, C., & Wang, J. (2021), Antipoverty effects of various social transfers and income taxes across countries, *Social Indicators Research* 154(3): 1055-1076.
- Caminada, K., & Goudswaard, K. (2020), Combating poverty in the European Union, in: Afshin Ellian & Raisa Blommestijn (eds.) *Reflections on democracy in the European Union*, Eleven International Publishing: 3-26.
- Caminada, K. & Goudswaard, K. (2009), Effectiveness of poverty reduction in the EU15. A descriptive analysis, *Poverty & Public Policy*, 1(2): 1-51.
- Caminada, K., Wang, J., Goudswaard, K., & Wang, C. (2019), Relative income poverty rates and poverty alleviation via tax/benefit systems in 49 LIS-countries, 1967-2016, *LIS Working Paper Series* #761.
- 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.
- Corluy, V., & Vandenbroucke, F. (2014). Individual employment, household employment, and risk of poverty in the European Union. A decomposition analysis. In: Cantillon, B. & Vandenbroucke, F. (red.), *Reconciling Work and Poverty Reduction. How Successful are European Welfare States?*, Oxford: Oxford U.P., 94-130.
- Centraal Planbureau (2016). *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid, Deel 2*. Den Haag: CPB.
- Danziger, S., Haveman, R., & Plotnick, R. (1981), How income transfer programs affect work, savings and income distribution: A critical assessment' *Journal of Economic Literature*, vol. 19 (September): 975-1028.
- Europese Commissie (2010), *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Communication, Brussel.
- Europese Commissie (2021), *The European Pillar of Social Rights Action Plan*, Brussels.
- Ghysels, J. & Van Lancker, W. (2011), The unequal benefits of activation: an analysis of the social distribution of family policy among families with young children. *Journal of European Social Policy* 21(5), 472-485.
- Eurostat (2025). ECHP/EU-SILC, European Union Statistics on income and living conditions, data extracted 1/1/2024 ([link](#)).
- Hemerijck, A., Plavgo, I., Burgoon, B., Alves Fernandes, D., Pöyliö H. & Lehmus-Sun, A. (2024), Social Investment Returns over the Life Course. RSC Working Paper / EUI Robert Schuman Centre for Advanced Studies no. 2024/14. San Domenico di Fiesole: European University Institute.

- Kakwani, N., & Silber, J. (eds), 2007, *The Many Dimensions of Poverty*, New York: Palgrave Macmillan.
- Musgrave, R.A., Case, K.E., & Leonard, H.B. (1974), The Distribution of Fiscal Burdens and Benefits, *Public Finance Quarterly* 2(3): 259-311.
- Nolan, B., & Marx, I. (2009), Economic Inequality, Poverty, and Social Exclusion. In: W. Salverda, B. Nolan en T.M. Smeeding (eds), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, New York: Oxford University Press: 315-341.
- OECD (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD, Paris.
- Parolin, Z., & Van Lancker, W. (2021), What a social investment 'litmus test' must address: A response to Plavgo and Hemerijck. *Journal of European Social Policy*, 31(3): 297-308.
- OECD SOCX (2025). Social Expenditure Database, data extracted 13 april 2025 ([link](#)).
- Plavgo, I., & Hemerijck, A. (2021), The social investment litmus test: Family formation, employment and poverty. *Journal of European Social Policy*, 31(3): 282-296.
- Vaalavuo, M. (2013). 'The redistributive impact of 'old' and 'new' social spending', *Journal of Social Policy*, 42(3), 513-539.
- Van Vliet, O., Been, J., Caminada, K., & Goudswaard, K. (2012), Pension reform and income inequality among the elderly in 15 European countries, *International Journal of Social Welfare* 21, 4(s1): S8-S21.
- Van Vliet, O., Caminada, K., Goudswaard, K., & Wang, J. (2020), Poverty reduction among older people through pensions: a comparative analysis. In: B. Greve (ed.) *Routledge International Handbook of Poverty*. New York: Routledge, pp. 363-375.
- Van Vliet, O., & Wang, C. (2015), Social investment and poverty reduction: A comparative analysis across fifteen European countries, *Journal of Social Policy* 44(3): 611-638.