

SOCIALE BESCHERMING EN ARMOEDEBESTRIJDING:

TRENDS EN EVOLUTIES

Henk Termote

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Mensen in armoede ervaren hun situatie als een onrecht en verwachten van de sociale bescherming (waarmee we de sociale zekerheid en de sociale bijstand bedoelen) dat ze wezenlijk bijdragen aan de strijd tegen armoede. Hoewel ons sociale beschermingssysteem een effectieve rol speelt in deze strijd, stellen talrijke actoren op het terrein vast dat het stelsel het almaar moeilijker krijgt om de armoede te reduceren via de sociale transfers die het realiseert. In zijn tweejaarlijks Verslag 2012-2013, dat het resultaat is van overleg met tal van actoren op het terrein, koppelt het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting deze vaststelling aan evoluties en tendensen die zich afspelen buiten en binnen het beleid inzake sociale bescherming¹.

Groei en bloei van de moderne sociale bescherming

De huidige sociale zekerheid² kwam tot volle ontwikkeling na de tweede Wereldoorlog. Het heeft twee basisdoelstellingen. De eerste is het nastreven van het behoud van de

¹ Dit artikel bevat bijgevolg geen analyse van aangekondigde beleidsmaatregelen in het recente federaal en Vlaams regeerakkoord.

² We beperken ons hier tot de sociale zekerheid voor werknemers. Ze bestaat uit zeven takken: het rust- en overlevingspensioen, de werkloosheidsverzekering, de gezinsbijslag, de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen (bestaat uit de terugbetaling van kosten voor gezondheidszorgen en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen), de verzekering tegen arbeidsongevallen, de beroepsziekten, en de jaarlijkse vakantie. In ons Verslag werd ingegaan op de eerste vier takken.

levensstandaard van werknemers en hun gezinsleden indien bepaalde sociale risico's optreden: het wegvallen van het inkomen uit arbeid bij ziekte, ongeval, werkloosheid, hoge leeftijd en overlijden (vandaar de naam vervangingsuitkeringen), en kosten (voor geneeskundige verzorging en opvoeding van kinderen) die wegen op het gezinsbudget. Ze komt overeen met het verzekeringsprincipe in de sociale zekerheid: men maakt pas aanspraak op een vervangingsinkomen of tegemoetkoming indien men voldoende sociale bijdragen betaald heeft, wat gebeurt door voldoende arbeidsprestaties te leveren. De tweede basisdoelstelling is het garanderen van minimumbescherming en staat gelijk met het solidariteitsprincipe.

Het verzekeringsprincipe zat al voor de tweede Wereldoorlog sterk vervat in het stelsel. In de decennia nadien wordt er ook verder aan tegemoet gekomen, bijvoorbeeld door de berekening van pensioen- en werkloosheidsuitkeringen loongekoppeld te maken (in navolging van de ziekte-uitkeringen). Hierdoor ontvangen de hogere inkomens, die in absolute termen meer sociale bijdragen betalen, een hogere vergoeding dan lagere inkomens. Maar de harde logica van een privéverzekering (geen hoge bijdrage, geen redelijke uitkering; een hoge bijdrage bij een hoog risico) wordt van meet af aan gemilderd door het solidariteitsprincipe. Zo is er in de gezinsbijslag en bij de terugbetaling van kosten voor gezondheidszorg geen band tussen sociale bijdrage en vergoeding: iedereen ontvangt hetzelfde bedrag; een

laaggeschoolde die werkloos wordt of een chronisch zieke betalen dezelfde sociale bijdrage, hoewel ze een hoger sociaal risico lopen dan respectievelijk een hooggeschoolde en iemand die niet chronisch ziek is... De sociale zekerheid is dus ontwikkeld via een logica van 'sociale' of 'solidaire' verzekeringen.

Het is evenwel vooral het solidariteitsprincipe dat aan belang wint vanaf de jaren '60. De toegang tot de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering en gezinsbijslagen wordt van dan af (en tot op vandaag) stelselmatig uitgebreid, ook naar personen die geen band hebben met de arbeidswereld of nooit zelf hebben bijgedragen tot de sociale zekerheid. Dit wijst erop dat men de kostenaanvullende stelsels gaandeweg als universele rechten is gaan beschouwen die toegankelijk dienen te zijn voor de hele bevolking. Bij de vervangingsuitkeringen blijkt het solidariteitsprincipe onder meer uit de invoering van minima en maxima. De sociale bijstandsregelingen kunnen als het meest treffende voorbeeld van het toegenomen belang van het solidariteitsprincipe worden beschouwd, hoewel ze in strikte zin niet tot de sociale zekerheid behoren³. Ze werden ingevoerd rond de jaren '70 vanuit de vaststelling dat toch nog heel wat personen verstoken bleven van elke vorm van sociale bescherming, en mede daardoor in armoede leefden.

³ De sociale bijstand omvat vier types prestaties: het leefloon en de aanvullende hulp, de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO), de gewaarborgde kinderbijslag en de tegemoetkomingen voor personen met een handicap.

⁴ De EU-lidstaten hebben dan ook eerder ingezet op een verhoging van de netto-inkomens uit arbeid, bijvoorbeeld door een vermindering van de werknemersbijdragen of inkomstenstoelagen bij overgang van een uitkering naar een deeltijdse job.

Sociale bescherming onder druk

Met het uitbreken van de crisis halverwege de jaren '70 komt een einde aan een periode waarin zowel het solidariteits- als het verzekeringsprincipe quasi onafgebroken worden versterkt. Als antwoord op de sterk stijgende sociale zekerheids- en bijstandsuitgaven volgen verschillende ingrepen in de sociale zekerheid die in de eerste plaats het verzekeringskarakter aantasten, bijvoorbeeld de invoering van het statuut samenwonende in de werkloosheids- en ziekteuitkeringen. Dit gaat vergezeld met een omslag van het beleidsdiscours over sociale bescherming dat bepalend is voor de evoluties tot op de dag van vandaag.

Voor de crisis van de jaren '70 heerste de consensus dat sociale bescherming noodzakelijk was voor zowel de bescherming tegen armoede en bestaansonzekerheid als voor de economische groei. In de jaren '80 wint de opvatting veld dat een 'te genereuze' sociale zekerheid perverse gevolgen kan hebben voor de economische groei en dat men doelmatiger en selectiever moet omspringen met sociale uitgaven. De EU verbindt dit aan de toegenomen concurrentie in een globaliserende, snel veranderende economie. Er is vanuit die logica nood aan hogere arbeidsmarktparticipatie, flexibele arbeidsvoorwaarden en een neerwaartse druk op de brutolonen. Dit perkt hoe dan ook de ruimte in om de sociale uitkeringen te verhogen, indien men een zekere spanning tussen de hoogte van de uitkeringen en de brutolonen wil bewaren om de stap naar tewerkstelling lonend te maken⁴. Voor de Belgische sociale uitkeringen had dit als gevolg dat ze de welvaartsevolutie niet hebben kunnen bijbenen. Wel werd er, zeker sinds de invoering in 2005 van een welvaartsmechanisme voor de aanpassing van de sociale uitkeringen, een inhaalbeweging ingezet. Daarnaast

worden uitkeringsbedragen, en de lange of onbeperkte duur ervan, gevisieerd omdat ze de prikkels naar werk zouden wegnemen en/of de uitkeringsgerechtigden in een cultuur van afhankelijkheid houden. Deze visie paveit de weg naar de actieve welvaartsstaat, die aan de oppervlakte komt vanaf de jaren '90.

Een andere factor waardoor de sociale bescherming onder druk komt te staan, is de groeiende armoede en sociale ongelijkheid op verschillende maatschappelijke domeinen. Hierdoor dient het stelsel grotere transfers te realiseren om zijn basisdoelstellingen te blijven vervullen. De arbeidsmarkt kenmerkt zich door een blijvend hoge werkloosheid en een toename van het aantal tijdelijke en onvrijwillige deeltijdse jobs. Hoe langer hoe meer werknemers die voorheen een stabiele arbeidssituatie hadden, worden getroffen door deze evolutie. De gezondheidsongelijkheden (tussen mensen met een lagere en hogere sociale status) blijken niet te verminderen, maar zouden zelfs toenemen. Volgens de gezondheidsenquête 2008 stelt 14% van de huishoudens gezondheidszorgen uit, een cijfer dat oploopt tot 27 % voor huishoudens die behoren tot het laagste inkomstenkwintiel. Er is het groeiend aantal gezinnen voor wie de private huurmarkt onbetaalbaar is. Meer en meer huishoudens hebben betalingsproblemen inzake hun facturen voor energie en water. Tot slot vermelden we hier de schoolse ongelijkheden.

De toegenomen sociale ongelijkheden zijn niet opgevangen door een grotere herverdeling van de fiscaliteit. De vermindering van de ongelijkheid door de personenbelasting zou wel relatief sterk zijn gebleven. Het recente werk van o.a. Piketty over de toegenomen vermogensongelijkheden in de westerse landen wijst erop dat er voldoende ruimte is om de fiscaliteit nog meer te gebruiken als middel om de sociale ongelijkheden terug te dringen⁵.

Maatschappelijke ontwikkelingen als de vergrijzing betekenen uiteraard ook een belangrijke uitdaging voor de sociale zekerheid. Het zou evenwel verkeerd zijn om dit enkel als negatief te bestempelen, wijzende op het kostenplaatje dat ermee samenhangt op vlak van pensioenen en gezondheidszorg. Eerst en vooral is de vergrijzing een onvermijdelijk gevolg van de verwezenlijkingen van de welvaartsstaat. Ten tweede kan ze ook voor de nodige jobcreatie zorgen in verschillende sectoren. Ten derde mag men niet uit het oog verliezen dat het aantal jongeren en personen op arbeidsleeftijd ook zal blijven stijgen. Dit zijn gegevens die we te weinig horen in het debat over de toekomstige (on)betaalbaarheid van de pensioenen.

Voorwaardelijkheid en activering als reëliek

Met de ontwikkeling van de actieve welvaartsstaat proberen de beleidsvoerders een antwoord te bieden op de externe evoluties die de sociale bescherming voor grote uitdagingen stelt. We stelden daarnet dat de actieve welvaartsstaat vooral steunt op een moreel-disciplinerende visie en een 'iedereen snel aan het werk'-logica. Beleidsmensen verwijzen ook vaak naar een emancipatorische gedachte die ingebed is in een sociale grondrechtvisie. Ze stellen dat vervangingsuitkeringen niet tot sociale re-integratie leiden maar na verloop van tijd integendeel de vaardigheden riskeren aan te tasten; een job leidt wel tot opwaartse sociale mobiliteit omdat het de betrokkenen uit hun sociaal isolement haalt, hun competenties ontwikkelt en hun voldoende financiële middelen verschaft.

Maar de emancipatorische doelstelling is

⁵ Thomas Piketty (2013). *Le Capital au xxie siècle*. Paris, Editions du Seuil.

in de praktijk vaak niet aanwezig of slechts gedeeltelijk. Het klopt daarnaast niet dat een job per se de sociale integratie bevordert: indien bijvoorbeeld de werknemer nauwelijks of geen relaties heeft met collega's of indien het om ondergewaardeerd werk gaat, is het meer waarschijnlijk dat dit niet wordt gerealiseerd. De problematiek van de werkende armen illustreert dat tewerkstelling niet per se een toereikend inkomen oplevert. Veel mensen in armoede kunnen ook niet onmiddellijk of niet meer 'geactiveerd' worden naar de arbeidsmarkt omwille van een ernstige welzijnsproblematiek. De aantasting van de capaciteiten van langdurig werklozen wordt dan weer in de hand gewerkt door een activeringsbeleid dat erg focust op de individuele verantwoordelijkheid van werklozen en in dit kader meer voorwaarden verbindt bij de toegang en toekenning van de uitkeringen, en dat een verlaging van de uitkeringen gebruikt als middel om werklozen aan te sporen om sneller een job op te nemen.

Tijdens het overleg binnen het Steunpunt is onderstreept dat de Belgische werkloosheidshervormingen van de afgelopen jaren die richting zijn uitgegaan. Door de deelnemers zijn ze als contraproductief bestempeld, zowel in termen van sociale impact als in termen van arbeidsmarktintegratie. De versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen bijvoorbeeld verslechtert de inkomenssituatie van vele werklozen, terwijl de minimale werkloosheidsuitkeringen na 7 maanden werkloosheid vóór deze hervorming al gevoelig lager lagen dan de armoederisicogrenzen. Armere werklozen hebben bijgevolg (nog) meer problemen om hun huisvestingsfactuur en gezondheidskosten te betalen en dreigen zo in een schuldenspiraal terecht te komen. Daarentegen ontbreekt het hen aan middelen en energie, als gevolg van de toegenomen stress op vlak van hun huisvestings- en gezondheidssituatie, om te zoeken naar werk,

een opleiding te beginnen of vol te houden, om te participeren aan sociale of culturele activiteiten... De systematische controle-aanpak van langdurig werklozen, ingevoerd in 2004 met het federale activeringsplan voor het zoekgedrag naar werk, blijkt geen of te weinig rekening te houden met het structureel tekort aan jobs en met armoedesituaties. Gevolg is dat dit activeringsplan tot een toenemend aantal sancties heeft geleid, in de eerste plaats bij de meest kwetsbaren. Een belangrijk deel van de gesanctioneerde werklozen wendt zich tot het OCMW, wat leidt tot een verschuiving van de financiële kosten naar de lokale overheden en een verlies van pensioenrechten voor de betrokkenen. Een deel werklozen vindt zijn weg niet tot het OCMW (de niet-opname van rechten of non take-up is niet zelden een gevolg van de toegenomen voorwaardelijkheid van het recht op sociale bescherming), wat hen verder van de arbeidsmarkt verwijdt.

In de sociale bijstand is doorheen de jaren activering met tewerkstelling als dominante doelstelling evengoed doorgedrongen, zowel in de wetgeving als in de praktijk. De wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie van 2002 heeft de koppeling versterkt tussen de toekenning van het leefloon (vroeger: het bestaansminimum) en de werkbereidheid. Maar de meest kwetsbare mensen hebben, door hun onzekere leefomstandigheden, meer moeite om de voorwaarden te onderhandelen en het contract dat ze met het OCMW afsluiten met het oog op hun socioprofessionele inschakeling, na te leven. Bovendien roept, gegeven de flexibilisering op de arbeidsmarkt en de grotere kans dat zij in precare jobs blijven steken, de strikte koppeling tussen tewerkstelling en leefloon ook vragen op. Omdat de sociale bijstand het laatste vangnet is, menen velen dat dit des te problematischer is, en dat sancties zoveel mogelijk vermeden of beperkt moeten worden. Anderen halen

aan dat er heel wat goede praktijkvoorbeelden bestaan in de OCMW's op het vlak van activering, waarbij er voldoende oog is voor de maatschappelijke participatie in brede zin.

Ook bij de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is er recent een tendens naar activering, hoewel die positiever wordt beoordeeld. Het 'Back to work'-plan beoogt de vrijwillige en begeleide socioprofessionele re-integratie te bevorderen door rechthebbenden de kans te geven om zich opnieuw – gedeeltelijk of volledig – op de arbeidsmarkt te begeven, zonder hun sociale rechten of gezondheidstoestand in gevaar te brengen. Sommige deelnemers aan het overleg vrezen evenwel dat de ziekte-uitkeringen, die ook zeer laag zijn, aan gelijkaardige voorwaarden verbonden zullen worden als de werkloosheidsuitkeringen. Het feit dat werkzoekenden met een arbeidshandicap hun actief zoekgedrag naar werk sinds kort moeten bewijzen, voedt deze vrees.

Verschillende pensioenmaatregelen tijdens de vorige legislatuur hebben eveneens als doel de arbeidsparticipatie (en meer bepaald langer werken) te bevorderen, zoals het beperken van de mogelijkheid tot het vervroegd rustpensioen en de lagere waardering van de werkloosheid en het brugpensioen bij de pensioenberekening⁶. Deze maatregelen kunnen dus eveneens als vormen van activering worden beschouwd. Vanuit sociaal oogpunt zijn ze problematisch omdat ze geen rekening houden met de lagere tewerkstellingskansen van mensen in armoede

⁶ Die lagere waardering gebeurt door de impact van de zogenaamde gelijkgestelde periodes (= periodes die, hoewel er geen arbeidsprestaties worden geleverd, toch als gepresteerde arbeidsperiodes worden beschouwd) te verminderen. Zo wordt de derde periode van werkloosheid, dit is wanneer de werkloze enkel nog een forfaitair bedrag ontvangt, niet langer gelijkgesteld op basis van het laatste loon, maar op basis van een minimaal bedrag.

en met hun vroegtijdige veroudering (door chronische stress, een slechtere gezondheid, een woning van slechte kwaliteit, jobs in ongunstige arbeidsomstandigheden...) die langer werken bijzonder moeilijk maakt.

Meer sociale bijstand in de sociale zekerheid

De nadelige evolutie op het vlak van de welvaartsevolutie van de sociale uitkeringen werd ten dele gecompenseerd door meer prestaties toe te kennen op basis van behoeften: wie in armoede leeft, over een laag inkomen beschikt of bijzondere noden heeft, maakt aanspraak op een extra toeslag of tegemoetkoming. Het stelsel is met andere woorden selectiever geworden, en begint zo meer te lijken op de sociale bijstand. De selectiviteit doet zich vooral voor in de ziekteverzekering/terugbetaling kosten voor gezondheidszorgen (bijvoorbeeld de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, maximumfactuur...) en kinderbijlagen (sociale bijlagen voor langdurig zieken en invaliden, voor langdurig werklozen...). Maar ze wordt ook ingevoerd in de vervangingsuitkeringen (bijvoorbeeld het statuut van bevoorrecht samenwonende in de werkloosheidsverzekering).

Hoewel sommige selectieve tussenkomsten zeker hun nut bewijzen, brengen ze risico's met zich mee in vergelijking met algemene maatregelen. Zo zorgen ze voor inkomensonzekerheid wanneer men niet langer beantwoordt aan de voorwaarden verbonden aan het recht op de tussenkomst. Ze kunnen ook onrechtvaardig zijn ten aanzien van mensen die niet over het betreffende statuut beschikken maar zich in een gelijkaardige situatie bevinden. Zo zijn sommige eeninkomensgezinnen met twee ouders, zelfs sommige gezinnen met twee heel lage inkomens, niet beter af dan eenoudergezinnen met lage inkomens, terwijl deze laatsten over een specifieke

toeslag in het kader van de kinderbijslag beschikken. Enkel toeslagen toekennen op basis van het inkomen heeft dan weer als nadeel dat gezinnen met hoge uitgaven (hoge gezondheidskosten, schulden...) uit de boot vallen. Daarnaast is er meer kans op non take-up: heel wat personen blijken niet op de hoogte van hun recht op bepaalde statuten. Het vroegere OMNIO-statuut is hier een treffend voorbeeld van. Automatisering van rechten, vereenvoudiging van administratieve formaliteiten en pro-actieve initiatieven inzake informatieverspreiding kunnen in zekere mate wel de non take-up terugdringen. Teveel selectiviteit in het stelsel kan tot slot een verlies aan legitimiteit in de ogen van de meer begoeden en lage risicogroepen inhouden, iets wat de aantrekkelijkheid van privé-verzekeringen verhoogt.

De rol van de sociale bescherming in de strijd tegen armoede is bijzonder belangrijk: indien er geen sociale uitkeringen zouden zijn (met uitzondering van de pensioenen) zou de armoederisicograad geen 15,1 % maar 27,7 % bedragen; indien men ook de pensioenen zou weglaten, stijgt het armoederisico naar 42,0 %. Het is dan ook van groot belang om de sociale bescherming verder te versterken en tegelijk de sociale ongelijkheden op de verschillende maatschappelijke domeinen aan te pakken.

De volledige tekst van het twejaarlijkse verslag over sociale bescherming en armoede is te vinden op de site van het Steunpunt: www.armoedebestrijding.be