

Het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid is een instrument van het Belgisch sociaal systeem om te informeren over de sociale bescherming in België binnen een Europese context. Het biedt een multidisciplinair forum voor het uitwisselen van informatie en ideeën terzake, met het oog op een permanente uitbouw van kennis en van een toereikend en legitiem sociaal beleid.

Het Tijdschrift richt zich daarbij tot de vele actoren en geïnteresseerden in de diverse domeinen van de sociale bescherming.

Het Tijdschrift verschijnt ieder trimester in twee versies: de ene in het Nederlands, de andere in het Frans. Het Tijdschrift kan ook worden geraadpleegd op het internet:
<http://socialsecurity.fgov.be/bib/rbss.htm>

La Revue belge de sécurité sociale est un instrument du système social belge dont l'objectif est l'information au sujet de la protection sociale en Belgique dans un contexte européen. Elle offre un forum multidisciplinaire pour l'échange d'informations et d'idées en la matière en vue d'un développement permanent des connaissances et de l'élaboration d'une politique sociale satisfaisante et légitime. Dans cette optique, la Revue s'adresse aux nombreux acteurs et personnes intéressées dans les divers domaines de la protection sociale.

La Revue paraît chaque trimestre en deux versions : l'une française et l'autre néerlandaise. La Revue peut être consultée sur internet:
<http://socialsecurity.fgov.be/bib/rbss.htm>

ISSN 0775-0234

Enkel de auteurs zijn verantwoordelijk voor de ondertekende inzendingen of voor de stukken die worden overgenomen met vermelding van de bron.

De inhoud van de bijdragen in deze publicatie geeft niet noodzakelijk het standpunt of de mening weer van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid.

INHOUD

ONTWIKKELINGEN VAN HET SOCIAAL EUROPA

EUROPA ALS LEERPLATFORM? DE ROL VAN DE EU IN HET BELGISCHE ACTIVERINGSBELEID

709

MIEKE BECKERS, GERT VERSCHRAEGEN en JOS BERGHMAN

FLEXIZEKERHEID: DE ZEKERHEID VAN DE EUROPESE BURGERS HERDEFINIEREN

731

PASCALE VIELLE

ASPECTEN VAN ARMOEDE

MULTIDIMENSIONELE ARMOEDE OP REGIONAAL NIVEAU: BELGIE ALS CASE

751

PETER RAEYMAECKERS, CAROLINE DEWILDE en JAN VRANKEN

ARMOEDE EN WELVAART BIJ BELGISCHE OUDEREN: VOORUITZICHTEN BIJ HET PENSIOENBELEID

793

HENDRIK LARMUSEAU, STIJN LEFEBURE en BEA CANTILLON

WERKGELEGENHEIDSVALLLEN

813

RICARDO CHERENTI

ASPECTEN VAN GEZONDHEIDSZORGBELEID

HET BIJZONDER SOLIDARITEITSFONDS, BLIJVENDE BRON VAN CONTROVERSES?

841

JEAN-PIERRE DIEPENDAELE

FORUM

WAARHEEN MET ONZE PENSIOENSTELSELS?

857

KOEN ALGOED

ACHTERUITGANG SOCIALE UITKERINGEN EINDELIJK GESTOPT?

875

JEF MAES

ABSTRACTS

883

ONTWIKKELINGEN VAN HET SOCIAAL EUROPA

**EUROPA ALS LEERPLATFORM? DE ROL VAN DE EU IN HET BELGISCHE
ACTIVERINGSBELEID**

709 |

**FLEXIZEKERHEID: DE ZEKERHEID VAN DE EUROPESE BURGERS
HERDEFINIEREN**

731 |

EUROPA ALS LEERPLATFORM? DE ROL VAN DE EU IN HET BELGISCHE ACTIVERINGSBELEID (1) (2)

DOOR MIEKE BECKERS*, GERT VERSCHRAEGEN** en JOS BERGHMAN***

Centrum voor Sociologisch Onderzoek, K.U. Leuven

Gedurende de laatste decennia heeft België, net als vele andere Europese landen, langzaam maar zeker haar socialebeschermingsbeleid voor armen en werklozen hervormd. Zuiver passieve uitkeringsstelsels werden aangevuld met maatregelen die tot doel hebben de werkzaamheidsgraad te verhogen, o.m. door inactieven aan te moedigen aan het werk te gaan. De noodzaak van een dergelijk activeringsbeleid werd herhaaldelijk onderstreept door een brede waaier aan actoren, zowel nationale (centrale banken, werkgeversorganisaties, denktanken etc.) als internationale (OESO en de EU). Sinds het begin van de jaren negentig hebben deze internationale instellingen actief arbeidsmarktbeleid gepromoot als een middel ter ondersteuning van zowel economische groei als sociale inclusie.

Deze bijdrage wil nagaan in welke mate het activeringsbeleid in België beïnvloed en gevormd werd door het Europese werkgelegenheidsbeleid. De analyse focust op het belangrijkste Europese instrument ter zake, met name de Europese Werkgelegenheidsstrategie (EWS). Tevens zal de vraag worden gesteld in welke mate Europese processen zoals de EWS hervormings- en leerprocessen in een complexe beleidssetting zoals de Belgische op gang kunnen brengen, zowel op inhoudelijk als op institutioneel vlak.

* Aspirant, FWO-Vlaanderen.

** Post-Doctoraal Onderzoeker, FWO-Vlaanderen.

*** Gewoon Hoogleraar.

(1) Het merendeel van deze bijdrage is gebaseerd op twee bronnen. Enerzijds valt het terug op een onderzoek met als titel 'Europese beleidsinstrumenten voor de sociale politiek in België' ('ETOS.be' – gefinancierd door Federaal Wetenschapsbeleid – 2006-2009), waarin de Europeanisering van het sociaal en werkgelegenheidsbeleid in België wordt bestudeerd. Anderzijds maakt deze bijdrage gebruik van de eindverhandeling van een van beide auteurs (Beckers, 2006), met als titel 'Capturing the impact of the European Employment Strategy in Belgium. The Europeanisation of employment policies as a catalyst of domestic change?'

(2) De auteurs danken Lieven Van Wichelen, Hans Peeters en Line Vanhemel voor hun commentaren en adviezen bij een eerdere versie van dit artikel.

We bespreken eerst hoe Europese beleidsprocessen de vormgeving van nationaal en regionaal activeringsbeleid kunnen beïnvloeden en wat België van de EWS kan leren. Vervolgens stellen we de vraag hoe dit empirisch kan worden bestudeerd. In een laatste deel wordt ingegaan op de invloed van de EWS op hervormingen van het activeringsbeleid in België. We argumenteren dat de EWS de context van het arbeidsmarktbeleid heeft gewijzigd en het makkelijker heeft gemaakt om een activeringsbeleid in de steigers te zetten.

1. WELKE ROL SPEELT EUROPA IN HET NATIONALE WERKGELEGENHEIDSBELEID?

Sinds het begin van de jaren negentig is de setting waarbinnen werkgelegenheidsbeleid wordt gevormd en hervormd een heel stuk complexer geworden. Hoewel de hertekening van de welvaartsstaat voornamelijk plaatsvindt binnen een nationale context, is deze meer en meer doordrongen van externe invloeden en stimuli. In de Europese landen is vooral de Europese Unie een belangrijke rol gaan spelen in de vormgeving en ontwikkeling van nationaal sociaal en werkgelegenheidsbeleid.

Eigenlijk is deze betrokkenheid van de EU een relatief recent fenomeen. Aan het begin van de jaren negentig veroorzaakte de versnelling in het Europese integratieproces nieuwe problemen voor de lidstaten op het gebied van hun sociaal en werkgelegenheidsbeleid: de uitbouw van de interne markt, de monetaire unie en het stabiliteitspact hadden immers de manoeuvreerruimte van nationale regeringen aanzienlijk ingeperkt. In de werkgelegenheidssfeer bijvoorbeeld werden traditionele beleidsinstrumenten, zoals staatssteun voor tewerkstellingsinitiatieven of de toevlucht tot jobcreatie door de overheid in de publieke sector, in toenemende mate onbruikbaar (Goetschy, 2006, pp. 55-56). Omwille van de beperkingen die de EMU aan haar lidstaten oplegt, konden zij ook niet langer terugvallen op begrotingstekorten om de werkgelegenheid aan te zwengelen en hun sociale zekerheid te financieren. Vooral in de continentaal-Bismarckiaanse landen zoals België werden de problemen acuut: de bestrijding van de werkloosheid door de uitbreiding van uitkeringsstelsels en brugpensioenregelingen had immers geleid tot een relatief lage werkzaamheidsgraad (vooral onder ouderen). Het fiscale draagvlak van de welvaartsstaat werd daarmee ernstig ondergraven. De hoge sociale lasten op arbeid maakten het moeilijker om laagproductieve jobs te creëren en om werken lonend te maken voor laaggeschoolden (Ferrera en Hemerijck, 2003, pp. 108-109).

Het Verdrag van Amsterdam (1997) beoogde een antwoord te bieden op de verminderde sturingskracht van nationale regeringen en de sociale problemen die daaruit voortvloeiden. Door dit verdrag en de daaropvolgende Lissabonstrategie in 2000 werd een ambitieus programma van welvaartsstaathervorming in de steigers gezet. De toename van de werkzaamheidsgraad, de activering van werklozen en investeringen in onderwijs en opleiding als waarborg tegen toenemend volatiele arbeidsmarkten waren de cruciale ingrediënten van deze nieuwe Europese sociale en werkgelegenheidsagenda (Rhodes, 2005, pp. 290-292). Met deze nieuwe agenda probeerde

de EU de lidstaten te helpen bij de implementatie van moeilijke hervormingen in hun welvaartsstaat en arbeidsmarkt. De lidstaten van hun kant ervoeren twee voordelen in deze verschuiving van de werkgelegenheidsagenda naar het Europese toneel. Vooreerst konden zij op die manier de druk om moeilijke hervormingen door te voeren externaliseren: beleidsveranderingen die op heftig verzet stuiten kunnen op conto van de EU worden geschreven. Omdat de hervormingen op Europees niveau worden onderlijnd en ondersteund, worden nationale hervormingen ten tweede meer legitiem en concreet, mede ten gevolge van de vergelijking met andere lidstaten. Door nationale ervaringen uit te wisselen en te reflecteren over succes- en faalfactoren wordt het aantal beleidsalternatieven bovendien uitgebreider (Goetschy, 2006, p. 56).

De toevoeging van werkgelegenheids- en sociaal beleid aan de Europese agenda ging hand in hand met een diversificatie van de beleidsinstrumenten op Europees niveau (Rhodes, 2005). De Open Methode van Coördinatie (OMC) werd toegevoegd aan het reeds bestaande instrumentarium zoals de Europese wetgeving, het Europees sociaal overleg en hervredelend beleid d.m.v. de structurele fondsen. Na de Top van Lissabon (2000) werd deze werkwijze niet alleen toegepast op het werkgelegenheidsbeleid maar ook op sociale inclusie, pensioenen en gezondheidszorg. De OMC vertegenwoordigt dus een 'nieuwe' Europese reguleringsmethode, hoewel het inspiratie haalde uit de voordien opgestarte macro-economische beleidscoördinatie en leerprocessen binnen andere internationale organisaties zoals de OESO (Schäfer, 2006). Door het gebrek aan bevoegdheden van de EU op het sociale vlak en de politieke scepsis bij de lidstaten, onderlijnde men vooral het flexibele en niet-bindende karakter van deze nieuwe vorm van Europese regulering. Bovendien had de nieuwe bestuursmethode het voordeel dat ze tegemoet kon komen aan de groeiende diversiteit van sociale systemen binnen de uitgebreide EU (Scott en Trubek, 2002, pp. 6-7).

In essentie is de OMC een proces waarbij de lidstaten in samenspraak elkaars beleid bespreken en de beleidsresultaten op vooraf bepaalde doelstellingen vergelijken op basis van (deels) gekwantificeerde indicatoren, nationale actieplannen en 'peer reviews'. Deze elementen worden cyclisch doorlopen en herhaald. Dergelijke doorlopende vergelijking moet de uitwisseling van beleidspraktijken bevorderen en kan op die manier leiden tot de vorming van een supranationaal niveau voor beraadslaging, definiëring en monitoring van nationale hervormingen (Zeitlin en Pochet, 2005). In tegenstelling tot het Stabiliteitspact zijn hier echter geen formele sancties verbonden aan het niet bereiken van de vooropgezette doelstellingen. Deze methode wordt voorts gekenmerkt door een nieuwe en meer beperkte rol voor het recht, een nieuwe benadering tot probleemoplossend denken, en de participatie van verschillende beleidsniveaus en middenveldorganisaties. De Europese Werkgelegenheidsstrategie kan beschouwd worden als de eerste en meest doorgedreven vorm van deze OMC-procedure.

2. WAT KAN BELGIE LEREN VAN DE EUROPESE WERKGELEGENHEIDSTRATEGIE?

Met het oog op de modernisering van nationale arbeidsmarkten streeft de Europese Werkgelegenheidsstrategie een heroriëntatie in het werkgelegenheidsbeleid na “van een benadering van arbeidsmarktbeleid waarin bescherming van de werknemer en hoge arbeidsstandaarden centraal stonden, naar een benadering die werkgelegenheidscreatie benadrukt” (3) (Ashiagbor, 2001, p. 311). De EWS hecht bijgevolg veel belang aan concepten zoals employability en flexicurity en beoogt daarbij de steun van de sociale partners (Büchs, 2004, p. 4). In antwoord op sociaaleconomische en demografische problemen legt ze een belangrijke klemtoon op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt, met speciale aandacht voor de structurele belemmeringen die werkgelegenheid in de weg staan (Trubek en Mosher, 2003, p. 41).

Deze focus op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt komt ook terug in het huidige pakket van geïntegreerde richtsnoeren (periode 2005-2008). De richtsnoeren krijgen vorm rond een drietal pijlers. Vooreerst worden de lidstaten aangemoedigd te investeren in menselijk kapitaal door de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt (employability) te bevorderen en terugtrekking uit de arbeidsmarkt te voorkomen. De ultieme doelstelling daarbij is een ‘sluitende’ aanpak, waarmee wordt bedoeld dat werkzoekenden zo snel mogelijk na hun uittrede uit de arbeidsmarkt een kans tot opleiding of werkervaring moet worden geboden. Werkgelegenheidscreatie is een tweede centrale doelstelling van de Werkgelegenheidsstrategie. De geïntegreerde richtsnoeren moedigen de lidstaten uitdrukkelijk aan een ‘banenvriendelijk’ klimaat te scheppen door te zorgen voor arbeidskostenontwikkelingen die bevorderlijk zijn voor de werkgelegenheid. Ten derde roept de EWS ook op tot de versterking van de arbeidsmarktpositie van specifieke kwetsbare groepen, zoals oudere werknemers en vrouwen, dit alles met het oog op de promotie van ‘inclusieve’ arbeidsmarkten.

Elk van deze bovenvermelde krachtlijnen raakt aan de zwakke punten van de Belgische arbeidsmarktsetting. Zoals vermeld, wordt België traditioneel ondergebracht bij het continentale welvaartsregime, waarmee o.m. wordt gewezen op haar zwakte om werkgelegenheidsgroei te bevorderen (Esping-Andersen, 1990; 1996; 2001). Door de ontwikkeling van uitgebreide uitkeringsstelsels, voornamelijk gefinancierd uit arbeid, heeft het continentale welvaartsregime een aanzienlijk arbeidskostenprobleem opgebouwd. Omwille van de arbeidsgebonden sociale bescherming heeft dit systeem de neiging gesegmenteerde en relatief rigide arbeidsmarkten voort te brengen. In de aanbevelingen van de Commissie aan België werd dan ook niet nagelaten te wijzen op de hoge lasten op arbeid, de segmentering van de arbeidsmarkt en de aanhoudend lage werkzaamheidsgraden onder ouderen, vrouwen en allochtonen. Ook de OESO trad deze kritiek meermaals bij in haar aanbevelingen aan de Belgische regering (Pochet, 2004). Daarenboven moet in de Belgische context rekening worden gehouden met grote interne verschillen: de verschillende landsgedeelten hebben zeer verschillende arbeidsmarkt- en demografische profielen. Daarbij komt

(3) Alle anderstalige citaten werden vertaald door de auteurs van dit artikel.

dat de setting waarbinnen werkgelegenheidsbeleid in België vorm krijgt bijzonder complex is. Er bestaat meer bepaald een verticale verdeling van bevoegdheden. De federale overheid is bevoegd voor alle arbeidsmarktgerelateerde issues zoals de lasten op arbeid, het arbeidsrecht (arbeidstijd, veiligheid en gezondheid op de werkvloer, enz.) en sociale zekerheid (betaling van uitkeringen, toestaan van verminderingen van werkgeverslasten, enz.). Alle andere bevoegdheden op het gebied van werkgelegenheid zijn toevertrouwd aan de regionale overheden. Deze bevoegdheden hebben hoofdzakelijk betrekking op begeleiding van werklozen, onderwijs en opleiding. Hoewel deze bevoegdheidsverdeling bij een eerste oogopslag vrij eenduidig lijkt, kunnen twee bemoeilijkende factoren worden vermeld. Enerzijds zijn sommige bevoegdheden waaraan de EWS refereert, gedeelde bevoegdheden tussen de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen. Dit is bijvoorbeeld het geval voor het gelijkekansenbeleid tussen mannen en vrouwen en de strijd tegen discriminatie. Anderzijds bestaat binnen de bevoegdheden die zijn toegewezen aan de regionale overheden een asymmetrische verdeling tussen de verschillende regionale entiteiten. Zo zijn bijvoorbeeld de begeleiding van werkzoekenden en directe jobcreatie in principe bevoegdheden van de regio's (die een 'territoriale' basis hebben, in tegenstelling tot de gemeenschappen die een culturele of persoonsgebonden grondslag hebben), maar speelt de Duitstalige gemeenschap hier ook een rol. Eén conclusie kan dus zijn dat de regionale overheden over die bevoegdheden beschikken die recenter zijn in het werkgelegenheidsbeleid, terwijl de federale overheid in hoofdzaak de meer klassieke competenties waarneemt.

Samengevat kunnen we dus stellen dat de 'vereisten' die de EWS stelt aan de Belgische arbeidsmarktsetting veeleisend kunnen worden genoemd. Beantwoorden aan de EWS is bepaald moeilijk in termen van zowel normatieve als cognitieve oriëntaties. De ambities en doelstellingen die door de EWS worden vooropgesteld vereisen een ander normatief en cognitief raamwerk van beleidsmakers. In plaats van de bevordering van inkomensbehoud en vervroegde pensionering moet de aandacht worden verschoven naar werkgelegenheidsgroei, heractivering en de preventie van werkloosheid. Zoals opgemerkt door de la Porte en Pochet (2004, p. 56) zou deze heroriëntering meer moeten zijn dan louter 'window-dressing': "Omwille van het vertrekpunt van deze [continentale] welvaartsstaten – met name een lage werkgelegenheidsgraad, o.m. voor vrouwen – hebben de hervormingen die doorgevoerd moeten worden om de Europese doelstellingen te bereiken een structureel karakter". Daarnaast stelt de EWS wellicht ook hoge strategische en politieke vereisten, gegeven de eerder bijzondere bevoegdheidsverdeling van het werkgelegenheidsbeleid in België.

3. HOE KAN DE IMPACT VAN DE EUROPESE WERKGELEGENHEIDSSTRATEGIE WORDEN BESTUDEERD?

Bij het bestuderen van de invloed van de EWS op nationaal niveau duiken verschillende methodologische moeilijkheden op. Deze problemen zijn veelal het gevolg van het recursieve karakter van de EWS, waarbij lokale, nationale en Europese invloeden

met elkaar verstrengeld zijn. Het is met andere woorden moeilijk – zelfs onmogelijk – om de ‘netto-impact’ van Europese processen af te wegen. In tegenstelling tot Europese verordeningen en richtlijnen, die van bovenaf worden opgelegd en op min of meer uniforme wijze in de lidstaten moeten worden geïmplementeerd, zijn de richtsnoeren niet juridisch afdwingbaar. Het is daarom noch mogelijk noch zinvol na te gaan of deze richtsnoeren op een directe manier vertaald worden in een nieuw beleid in de lidstaten. De uitdaging is eerder gelegen in het schetsen van de bredere invloeden op nationale beleidsdynamieken in een langer tijdsperspectief. Men dient vooral te begrijpen hoe Europese beleidsinstrumenten zoals indicatoren, benchmarks, richtsnoeren, beleidsmodellen en -argumentaties een “hefboomeffect” hebben teweeg gebracht, m.a.w. of en hoe zij de ontwikkeling van bepaalde beleidsopties hebben versterkt, gelegitimeerd of verhinderd (Erhel, Mandin en Palier, 2005).

Een andere methodologische moeilijkheid bestaat erin dat de EWS – en meer algemene Europese besluitvorming – een iteratief proces is dat doorheen verschillende jaren plaatsgrijpt, zodat de invloed zich ook slechts langzaam laat gevoelen. Bovendien is de precieze impact van de EWS ook moeilijk na te gaan omdat er geen vergelijkingspunt is waarbij de EU afwezig is als beleidsactor. “Politieke en economische omstandigheden veranderen voortdurend; de invloed ‘vanuit Europa’ zal bijgevolg moeilijk te bewijzen zijn aangezien geen observeerbare controlesituatie (counterfactual) voorhanden is” (Visser, 2005, p. 177).

Voorts zijn de eigenlijke drijvende factoren achter beleidsverandering moeilijk te onderscheiden van diegene die slechts een katalyserende rol hebben gespeeld (Büchs, 2004, p. 3). Dit probleem komt bijvoorbeeld tot uiting in het discours rond de actieve welvaartsstaat dat naar een hoogtepunt groeide bij het aantreden van een nieuwe paars-groene coalitie in 1999. Gegeven de nauwe verwantschap tussen het discours rond de actieve welvaartsstaat enerzijds en rond de Europese Werkgelegenheidsstrategie anderzijds, zou men een grotere openheid ten aanzien van de EWS kunnen veronderstellen. Tegelijkertijd maakt deze ontwikkeling het echter moeilijker interne processen te onderscheiden van EU-impact (Plasschaert en Pochet, 2004, p. 24).

Bij het bestuderen van de wederzijdse beïnvloeding tussen het Europese en nationale werkgelegenheidsbeleid kan men er best van uitgaan dat de EWS niet simpelweg bestaande nationale patronen van besluitvorming volgt, maar het ontstaan van nieuwe beleidsfora stimuleert en bestaande actoren nieuwe instrumenten (bv. statistische monitoring) en argumenten (bv. prestaties onder het Europese gemiddelde) aanlevert om hun beleidsdoelen te legitimeren. De OMC-procedures kunnen dan worden beschouwd als institutionaliseringsprocessen waarbij nieuwe arena’s voor onderhandeling, overleg en uitwisseling worden gecreëerd op de intersectie tussen Europese en nationale politiek en administraties (Heidenreich en Bischoff, 2006, p. 8). Deze nieuwe velden worden gekenmerkt door specifieke actoren, organisaties, issues, belangen en interpretatieregels en een relatieve autonomie ten opzichte van externe invloeden. Bij de EWS bijvoorbeeld, zijn zowel de Europese Commissie als de Raad, verschillende Europese comités, de nationale administraties en tot op zekere hoogte de Europese en nationale parlementen, verschillende ngo’s, de sociale partners, en de regionale overheden betrokken.

De institutionaliseringsprocessen op gang gebracht door de EWS kunnen worden geanalyseerd in hun cognitieve, normatieve en strategische dimensies (cf. Heidenreich en Bischoff, 2006). Ten eerste omvat dit proces een cognitieve dimensie, aangezien instituties grotendeels berusten op routineuze, als vanzelfsprekend aangenomen cognitieve veronderstellingen over de sociale werkelijkheid enerzijds en op cognitieve leerprocessen anderzijds (Jepperson, 1991, p. 149). De evolutie naar een gedeeld begrip over die sociale werkelijkheid is dus een cruciaal kenmerk van institutionaliseringsprocessen. Deze dimensie is ook onontbeerlijk voor de analyse van de EWS, omdat wederzijdse leerprocessen en veranderende opvattingen over de arbeidsmarkt en werkgelegenheid een essentieel onderdeel vormen van het EWS-proces.

Een tweede dimensie van bovenvermeld institutionaliseringsproces verwijst naar de sociale verplichtingen en gedragsregels, bijvoorbeeld naar juridische of organisatorische normen (March en Olsen, 1998). Belangrijke voorbeelden van dergelijke normen in de EU-context zijn de bundeling van juridische normen in het zgn. *acquis communautaire* en de maatstaven die worden opgelegd door de EWS. Hoewel de eigenlijke verdragsbasis van de EWS eerder zwak is, kan een dergelijk leer- en coördinatieproces dus wel degelijk gedeelde normen tot stand brengen.

Ten derde verwijst de strategische dimensie van dit institutionaliseringsproces naar de rationele overwegingen van nationale actoren (federale regering, regionale overheden, sociale partners, enz.) en Europese actoren (zoals de Europese Commissie). Nieuwe instituties brengen nieuwe beperkingen met zich mee, maar tegelijk ook nieuwe kansen, en verhogen de legitimiteit van beleidsintenties. In het geval van de EWS kunnen lidstaten pogingen ondernemen om de legitimiteit van hun beleid te verhogen door te refereren aan 'Europa'. Door dit 'gebruik' van de EWS ontstaat voor de Commissie ruimte om haar invloed op het sociaal en werkgelegenheidsbeleid van haar lidstaten te vergroten, zelfs buiten de grenzen van de Europese Verdragen.

4. DE INVLOED VAN DE EWS OP HET BELGISCHE ACTIVERINGSBELEID

In dit deel wordt nagegaan in welke mate de verschillende Europese uitdagingen nationale institutionele veranderingen gestimuleerd hebben. We richten ons hierbij zowel op de cognitieve, normatieve als strategische dimensie van deze veranderingen. Daarbij staven we onze bevindingen met empirische gegevens voor België (4).

(4) Deze gegevens werden verzameld in het kader van het onderzoek van Beckers (2006) en het onderzoek 'Europese beleidsinstrumenten voor de sociale politiek in België' (gefinancierd door Federaal Wetenschapsbeleid - 2006-2009). Er werden interviews afgenomen bij verschillende actoren in het Belgische en Europese werkgelegenheidsbeleid, met name de Belgische EMCO-vertegenwoordigers, sociale partners (NAR, vakbonden), permanente Vertegenwoordiging, Europese Commissie en de federale en regionale administraties werkgelegenheid. Daarnaast werden tal van beleidsdocumenten geanalyseerd, waaronder de verscheidene Belgische Nationale Actieplannen (huidige Nationale Hervormingsprogramma's), adviezen van de NAR aangaande Europese dossiers en parlementaire documenten (mondelinge en schriftelijke vragen).

4.1. LEREN MET DE EUROPESE WERKGELEGENHEIDSSTRATEGIE: DE COGNITIEVE DIMENSIE

We kunnen stellen dat de grootste impact van de EWS zich situeert op het cognitieve niveau. Vanaf het einde van de jaren negentig biedt de EWS een nieuw referentiekader voor het Belgische werkgelegenheidsbeleid, waardoor in een periode van 10 à 15 jaar de focus van het werkgelegenheidsbeleid verschoof van voornamelijk passieve inkomensbescherming naar activering en employability. Met haar uitgesproken beleidsagenda (activering en jobcreatie), specifieke instrumentarium (statistische monitoring, peer-review, enz.) en een bijbehorend vocabularium (employability, flexicurity, enz.) heeft de EWS een onmiskenbare invloed uitgeoefend op de algemene parameters van het Belgische werkgelegenheidsdebat. Verschillende nationale en regionale beleidsactoren hebben impliciet of expliciet gebruik gemaakt van het cognitieve referentiekader van de EWS om eigen beleidsdoelen te formuleren en te legitimeren (zie verderop in deze sectie).

Deze infiltratie van het EWS-discours in de nationale beleidssetting heeft een aantal belangrijke cognitieve effecten. Ten eerste leidt het ertoe dat problemen inzake werkgelegenheid anders worden ingeschaald en gedefinieerd. Doordat de Belgische arbeidsmarkt en het werkgelegenheidsbeleid moeten worden gepositioneerd in het licht van de Europese benchmarks, wordt het zicht op de eigen sterktes en zwaktes veel duidelijker. Zo is men de uitzonderlijk lage arbeidsdeelname van 55-plussers en allochtonen op de Belgische en regionale arbeidsmarkten meer en meer als een pijnpunt gaan ervaren mede door de bijzonder slechte Belgische score in vergelijking met andere lidstaten en regio's. Ten tweede heeft de EWS een invloed gehad op het gebied van agenda setting en taalgebruik. Veel belangrijke thema's en concepten inzake werkgelegenheid kregen geleidelijk aan een 'Europese identiteit'. Een voorbeeld hiervan is flexicurity, de idee dat arbeidsmarktflexibiliteit hand in hand moet gaan met even sterke sociale zekerheid. Daarnaast heeft de EWS de aandacht verhoogd voor de aanpasbaarheid van de Europese arbeidsmarkten aan de veranderende maatschappelijke context, waarvan de toegenomen competitie en de kwetsbaarheid van werknemers op de arbeidsmarkt enkele voorbeelden zijn. Ten derde vormt het Europese vergelijkings- en leerproces een belangrijke bron van expertise en inspiratie voor de vormgeving van het eigen beleid. Ambtenaren en beleidsmakers die participeren in het EWS-proces wijzen bijvoorbeeld op de inspiratie die geput wordt uit het Scandinavische model.

Toch zijn er belangrijke beperkingen aan de cognitieve impact van de EWS. Ten eerste zijn er weinig voorbeelden van een directe invloed van de EWS op de beleidsprocessen. Dat het algemene referentiekader van de EWS een significante invloed uitoefent op de parameters van het Belgische werkgelegenheidsbeleid, betekent niet dat er sprake is van een direct en onafhankelijk effect op het Belgische beleid en de betrokken actoren. Uit onderzoek van beleidsdocumenten en interviews stellen we vast dat de EWS eerder in uitzonderlijke gevallen als een 'maatstaf' of doorslaggevend criterium geldt bij de vormgeving van het werkgelegenheidsbeleid. Een uitstekend voorbeeld van zo'n uitzondering is de begeleiding van werkzoekenden,

waar vooral in Vlaanderen de EWS als referentiekader aangewend werd. De Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB) heeft voor haar begeleiding van werkzoekenden expliciet gebruik gemaakt van de voormalige Europese richtsnoeren (richtsnoer 1 voor jonge werklozen en richtsnoer 2 voor langdurig werklozen). Het Europese richtsnoer bepaalde hier op een zeer directe manier de timing en fasering in de uitnodiging van werkzoekenden voor begeleiding en opleiding. In het algemeen genomen is de invloed van de EWS echter eerder indirect en algemeen van aard.

De beperkte invloed van de EWS als echte benchmark voor beleidsontwikkeling wordt bevestigd door de bevindingen van Plasschaert en Pochet (2004, p. 20). Deze auteurs tonen aan dat de nationale beleidsprocessen weinig directe verbanden hebben met de EWS en dat het Belgische politieke debat meer rekening houdt met de verschillende impact van beleidsmaatregelen in de verscheidene regio's dan met de EWS. Enkel wanneer de EWS een nationale beleidskeuze rechtvaardigt, wordt er expliciet naar verwezen. Een goed voorbeeld hiervan is het hevige debat over het 'Startbanenplan', dat in 1999 gelanceerd werd door de toenmalige federale Minister van werkgelegenheid. Hoewel dit programma nauw aansloot bij de Europese richtlijnen rond de begeleiding van jonge werklozen in hun zoektocht naar een baan, stuitte het op veel kritiek. Het programma was immers goed afgestemd op de Waalse en Brusselse arbeidsmarktsituatie, maar quasi ongeschikt voor de situatie in Vlaanderen.

Algemener kan men stellen dat de verschillen tussen de Vlaamse, de Brusselse en de Waalse arbeidsmarkten veelvuldig onderstreept worden in het politieke debat, vaak bij wijze van pleidooi voor een volledige overdracht van bevoegdheden inzake werkgelegenheid naar de regionale overheden. Dit bevestigt eveneens wat reeds eerder werd aangetoond in onderzoek van Falkner, Treib, Hartlapp en Leiber (2005, p. 323) naar de implementatie van arbeidsrechtelijke directieven. Hier wordt België geclassificeerd onder de noemer 'world of domestic politics', waarmee de auteurs aanduiden dat nationale omstandigheden meestal overheersen in belangenconflicten. Het lot van niet-bindende zachte maatregelen, zoals de Europese werkgelegenheidsrichtlijnen, is dan sterk afhankelijk van de voorkeuren en wensen van de nationale partijen en belangengroepen.

Met deze laatste vaststelling raken we aan een tweede beperking van de cognitieve impact van de EWS. De Europese ideeën en de opmaak van de EWS vertonen voldoende flexibiliteit om ze op een selectieve manier te interpreteren en te gebruiken, afhankelijk van wat een bepaalde regio, een bepaalde coalitie of zelfs één enkele minister wil horen of leren. Met andere woorden: verschillende Belgische actoren maken op een ongelijke manier gebruik van het EWS-referentiekader. In ons onderzoek gingen we na in welke mate en op welke wijze beleidsactoren op het gebied van werkgelegenheid, zoals functionarissen op verschillende bestuursniveaus en sociale partners (vakbonden/werkgeversorganisaties) gebruik maken van het referentiekader dat aangeboden wordt door de EWS. Algemeen stellen we vast dat zowel de verschillende overheden als de sociale partners gebruik maken van het

EWS-referentiekader, maar dat dit gebruik evolueert doorheen de tijd en dat er belangrijke verschillen bestaan tussen de verschillende overheden enerzijds en tussen de overheid en de sociale partners anderzijds.

Wanneer we de verschillende overheids- en beleidsverklaringen rond werkgelegenheid van naderbij bekijken, stellen we bvb. vast dat de Belgische steun aan de EWS een belangrijke evolutie heeft doorgemaakt. Al sinds haar lancering in 1997 wordt het proces gesteund door de Belgische overheid, maar sinds 2000 – gelijklopend met het ‘volwassen worden’ van het proces – heeft België zijn steun aan de EWS versterkt. Vermoedelijk heeft de nieuwe regering van 1999 daarin een katalyserende rol gespeeld: onder invloed van de aandacht van de regeringsverklaring van 1999 voor het ‘actieve welvaartsstaat’-principe, verschoof het zwaartepunt van het Belgisch werkgelegenheidsbeleid meer en meer naar de ‘derde weg’-inspiratie die we terugvinden bij de EWS.

De toegenomen aandacht van de federale overheid voor de EWS vanaf zijn lancering in 1997 kan worden gestaafd aan de hand van drie opmerkelijke feiten en trends. Vooreerst kreeg de Hoge Raad voor Werkgelegenheid in 2000 de kans om zijn adviserende functie met betrekking tot werkgelegenheid uit te breiden naar een actieve opvolging van de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren. Ten tweede bracht de federale overheid in 2003 vertegenwoordigers van verschillende bestuurlijke niveaus en de sociale partners samen op een nationale Werkgelegenheidsconferentie. Deze had tot doel een aantal structurele maatregelen te ontwikkelen om de werkgelegenheidsmogelijkheden uit te breiden. De paarse regering, die eerder dat jaar verkozen werd, had de creatie van werkgelegenheid aangeduid als een van haar topprioriteiten. Daarnaast had ze voor zichzelf het ambitieuze doel gesteld om 200.000 nieuwe arbeidsplaatsen te creëren tegen het einde van haar regeerperiode in 2007. Aan de basis van deze ambitieuze houding lag de bezorgdheid dat de Belgische economie een structureel nadeel heeft met betrekking tot werkgelegenheidscreatie in vergelijking met het Europese gemiddelde. In de grondlijnen van deze Werkgelegenheidsconferentie komt de verhoogde aandacht voor de EWS duidelijk naar voren (5). Een derde en laatste vaststelling die de toegenomen aandacht voor de EWS bevestigt, vinden we in de beleidsverklaringen van opeenvolgende Ministers van werkgelegenheid (niet alleen op federaal maar ook op Vlaams niveau). Vanaf eind jaren negentig wijden deze ministers in hun beleidsnota's aparte hoofdstukken aan Europa en haar werkgelegenheidsrichtlijnen. Dit uit zich meestal in het toetsen van de Belgische of Vlaamse arbeidsmarktsituatie in een Europees perspectief op basis van de EU-maatstaven. Omwille van het uitblijven van een Europees beleidskader op het vlak van werkgelegenheid was daar voordien weinig of geen aandacht voor.

(5) De conferentie werd ingeleid met een analyse van de Belgische arbeidsmarkt, die gebaseerd was op de benchmarks die opgenomen zijn in de EWS. Daarnaast werd de toewijding en de inzet benadrukt om de doelstellingen van de EWS te gebruiken als het conceptuele kader voor elke hervorming van de Belgische arbeidsmarkt.

Wanneer we onze aandacht verschuiven naar de sociale partners, stellen we vast dat de traditioneel sterke betrokkenheid van de sociale partners bij de ontwikkeling van het werkgelegenheidsbeleid ook op het vlak van de Europese werkgelegenheidsrichtlijnen in stand wordt gehouden. De structurele invloed van de sociale partners heeft zich echter pas vanaf 2001, toen België het EU-voorzitterschap op zich nam, sterker ontwikkeld. Op zoek naar de nodige steun voor de Verklaring van Laken ging de overheid actiever samenwerken met de sociale partners, wat vanaf dan verder gezet werd in een nauwere betrokkenheid van de sociale partners in de EU-procesen. Tijdens regelmatige en systematische contacten met de federale administratie, meestal bij het voorbereiden van bijeenkomsten van het Employment Committee (EMCO) (6) worden vertegenwoordigers van de Nationale Arbeidsraad (NAR) voorzien van de nodige informatie. Een ruimere blik op de betrokkenheid van de sociale partners bij de vormgeving van het werkgelegenheidsbeleid, leert ons echter dat de rol van de EWS hierin eerder beperkt is. Er is geen enkele directe invloed van de EWS op de beleidsprocessen of op de relatie tussen de overheid en de sociale partners. Op het gebied van agenda setting en taalgebruik heeft de EWS wel invloed gehad. Een voorbeeld hiervan is flexicurity, de idee dat arbeidsmarktflexibiliteit hand in hand moet gaan met even sterke sociale zekerheid. Dit topic is erg belangrijk voor de sociale partners en stond al op de Belgische agenda nog voor er sprake was van de Europese Werkgelegenheidsstrategie (alhoewel niet altijd onder het label flexicurity). Sinds de aanvang van de EWS heeft het thema echter een sterke 'Europese bijsmaak' gekregen. Kortom, de invloed van de EWS op de betrokkenheid van de sociale partners bij het ontwikkelen van het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid lijkt eerder klein, of toch minder belangrijk dan bij de publieke overheden.

Zoals we eerder reeds aanduiden, komt het ongelijke gebruik van het EWS-referentiekader wellicht het duidelijkst naar voren bij de vergelijking van de verschillende regio's. In Vlaanderen heeft de lancering van de Europese richtsnoeren over de activering van werklozen minstens twee belangrijke verschuivingen veroorzaakt in het denken over de begeleiding van werkzoekenden. Vanaf het einde van de jaren negentig stellen we een eerste verschuiving vast, waarbij het werkloosheidsbeleid meer en meer een preventief karakter krijgt, terwijl men in het verleden vooral curatief te werk ging. In de praktijk ging dit gepaard met de introductie van de zogenaamde 'trajectbegeleiding', een vorm van begeleiding die aangeboden wordt aan elke werkzoekende. Dit zorgt ervoor dat de begeleiding van werkzoekenden niet meer uitgesteld wordt tot ze langdurig werkloos zijn, maar dat werkzoekenden al vanaf het begin van hun werkloosheid op een degelijke begeleiding kunnen rekenen. Dit stemt overeen met de EWS-richtlijnen over trajectbegeleiding na zes (voor -25-jarigen) en twaalf maanden werkloosheid (voor +25-jarigen). Het Europese richtsnoer bepaalt hier dus op een zeer directe manier de timing en fasering in de uitnodiging

(6) Het Employment Committee is een hoofdspeler in de ontwikkeling van de Europese Werkgelegenheidsstrategie. Dit orgaan speelt een belangrijke voorbereidende rol voor de beslissingen van de Europese Raden. Elke lidstaat evenals de Europese Commissie kan twee effectieve en twee vervangende leden naar dit Comité afvaardigen.

van werkzoekenden voor begeleiding en opleiding. Een tweede verschuiving is die van een gepersonaliseerde aanpak naar een sluitende aanpak van werkzoekenden. Daar waar men eerst gebruik maakte van een intensieve, geïndividualiseerde benadering voor moeilijk te plaatsen werklozen, richt men zich nu op de ondersteuning of 'een nieuwe start' voor elke werkloze, en niet enkel voor de werklozen die moeilijk in te schakelen zijn op de arbeidsmarkt (Struyven en Bollens, 2005, pp. 173-174). Opmerkelijk bij deze nieuwe vormen van werkzoekendenbegeleiding zijn de specifieke referenties naar de Europese richtlijnen en de quasi rechtstreekse vertaling ervan in Vlaamse regulering. De richtlijnen worden door de Vlaamse overheid zowel gebruikt voor het vastleggen van de nodige doelstellingen als voor het aftoetsen van de behaalde resultaten. Enerzijds verbond de Vlaamse overheid zich er in 2004 toe om een sluitende en preventieve aanpak van werkloosheid in te stellen. Dit uitte zich in het 'getrapte begeleidingsmodel' waarbij men de Europese richtsnoeren relatief strikt opvolgde, in combinatie met de nodige ICT-toepassingen (waaronder online-dienstverlening, callcenters, enz.) die ingevoerd werden omwille van efficiëntieredenen (Appeltans en Van Wichelen, 2005, p. 64). Het doel van dit model is het verlenen van de nodige ondersteuning aan elke werkzoekende binnen de eerste zes maanden van zijn werkloosheid. Anderzijds vinden we de Europese invloed terug in het opvolgen van de resultaten: los van de aard van de aanpak worden de behaalde resultaten vergeleken met de vastgelegde Europese benchmarks.

In tegenstelling tot het werkloosheidsbeleid in Vlaanderen, richten de Waalse instanties zich veel sterker op jonge werklozen. Vanzelfsprekend kan dit ten dele worden verklaard door de hogere jeugdwerkloosheid in Wallonië. In Vlaanderen wordt ongeveer evenveel preventieve begeleiding aangeboden als in Wallonië, maar er is een opmerkelijk verschil met betrekking tot de bereikte leeftijdsgroep tussen de twee regio's. In Vlaanderen komt 48 procent van de begeleiding toe aan jonge werkzoekenden, terwijl dit in Wallonië stijgt tot 68 procent (Appeltans en Van Wichelen, 2005, p. 65). Een ander belangrijk verschil tussen de Waalse en de Vlaamse regio is de aandacht die besteed wordt aan bepaalde doelgroepen. Het Waalse beleid manifesteert zich, veel sterker dan in Vlaanderen het geval is, als een doelgroepenbeleid, dat niet alleen specifieke aandacht besteedt aan de arbeidsmarkt-participatie van jongeren maar ook van vrouwen, laaggeschoolden, personen met een handicap en oudere werkzoekenden. Een derde verschil met Vlaanderen is dat in Wallonië de veralgemeende benadering tot voor kort geen deel uit maakte van het beleid (7) en dat men zich expliciet beperkt heeft tot de uitvoering van een samenwerkingsakkoord. In tegenstelling tot de veralgemeende begeleiding van Vlaamse werkzoekenden, richt het Waalse beleid zich op de principes van 'nabijheid' en 'partnerschap'

(7) In april 2007 kondigde de Waalse Gewestregering, in samenwerking met de FOREM, een pakket maatregelen aan om de jongerenwerkloosheid verder terug te dringen. Een van de belangrijkste actiepunten daarbij is de intensifiëring van de begeleiding van de jonge werkloze, waarbij -25-jarigen vanaf de eerste week worden opgevolgd. Dit gebeurt d.m.v. toewijzing van een persoonlijke FOREM-begeleider en de opmaak van een actieplan. De Vlaamse en Waalse aanpak zijn dus na verloop van tijd meer op elkaar gaan lijken. Daarbij is onduidelijk in welke mate Wallonië het Vlaamse beleid als inspiratiebron heeft gebruikt. Gezien het geregelde overleg tussen FOREM en de VDAB is een zekere invloed echter niet uit te sluiten.

(Soir, 2005, p. 63). Deze twee begrippen duiden het belang aan dat het Waalse beleid hecht aan het verwerven van de nodige toegang tot die werklozen die het verst verwijderd zijn van de arbeidsmarkt en het sterkst geworteld zitten in hun werkloosheid. Om deze groepen zo goed mogelijk te bereiken, zijn de meeste inspanningen gesitueerd op het lokale niveau, opdat de aangeboden begeleiding zo nauw mogelijk aansluit bij het niveau van de werkzoekende.

Een derde en laatste beperking aan de cognitieve impact van de EWS in België is het relatief geïsoleerde karakter van het hele proces. De EWS blijft buiten de aandacht van het ruimere publiek en voltrekt zich grotendeels buiten het bereik van het parlement en relevante NGO's. Onderzoek van parlementaire documenten leert dat de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren geen prominente plaats innemen in de parlementaire debatten. Er zijn bijvoorbeeld geen echte parlementaire discussies gevoerd over de EWS an sich, maar toch is het gebrek aan aandacht voor de Europese richtsnoeren niet veralgemeenbaar voor elk bestuurlijk niveau (8). Naast de beperkte parlementaire aandacht voor de EWS, stellen we vast dat ook de politieke partijen niet of nauwelijks verwijzen naar de Europese richtsnoeren bij de opmaak van hun politieke programma's rond werkgelegenheid.

4.2. DOELSTELLINGEN EN STANDAARDEN CREEREN MET DE EWS: DE NORMATIEVE DIMENSIE

De EWS oefent ook een belangrijke invloed uit op het vlak van de beleidsambities en -doelstellingen. Wellicht weerspiegelt dit de werkwijze van de bredere Lissabon-strategie die eveneens concrete doelstellingen nastreeft, een strategie die expliciet ondersteund en overgenomen werd door de Belgische en de regionale regeringen. Nationale en regionale beleidsambities worden opgekrikt en vertaald in een groot aantal specifieke doelstellingen op het vlak van werkgelegenheid, onderwijs en vorming, enz.. Daarbij worden de bredere Europese beleidsdoelstellingen vaak expliciet onderschreven. Zo kan het Pact van Vilvoorde (2001) en zijn ambitieuze beleidsdoelstellingen beschouwd worden als de Vlaamse vertaling van de Lissabon-strategie. De invloed van de EWS toont zich vooral in de toenemende kwantificering van het Belgische werkgelegenheidsbeleid en de trend naar meer beleidsevaluatie.

(8) In het federale parlement bijvoorbeeld, werd naar aanleiding van het opstellen van het NAP in 2002 een uitwisseling van opinies georganiseerd. Bij de opmaak van de daaropvolgende NAP's werd dit initiatief echter niet herhaald. Sinds de lancering van de EWS in 1997 tot 2005 werden er in het federale parlement enkele vragen gesteld rond de werkgelegenheidsrichtsnoeren, maar dan nog moeten we concluderen dat ze niets te maken hadden met de EWS an sich. Er was slechts een indirect verband met de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren, onder andere door de verwijzing naar de Lissabon-doelstellingen, zoals het bereiken van een werkgelegenheidsgraad van 70 procent tegen 2010. Niet alleen in het federale, maar ook in het Vlaamse parlement werden enkele vragen gesteld rond de EWS, bijvoorbeeld met betrekking tot de statistische capaciteiten om de Europese doelstellingen te behalen. In Wallonië lijken de debatten en parlementaire vragen meer gericht op het Europees Sociaal Fonds (ESF), alhoewel ook in Vlaanderen het ESF niet aan de discussietafel ontbreekt.

Ten eerste moedigt de Europese Commissie de lidstaten aan om kwantitatieve maatstaven (benchmarks) over te nemen die aangepast zijn aan de Europese maatstaven. Tot aan de Top van Lissabon bestonden er echter geen algemene kwalitatieve doelstellingen die de essentie van de EWS kunnen weergeven; er waren alleen enkele kwantitatieve streefcijfers voor specifieke aspecten van de EWS (de la Porte en Pochet, 2002, p. 39). Het is pas ter gelegenheid van de Top van Lissabon in 2000 dat enkele van de ondertussen welbekende streefdoelen werden geïntroduceerd, zoals de algemene werkgelegenheidsgraad van 70%, een werkgelegenheidsgraad van 60% voor vrouwen en van 50% voor oudere werknemers (+55). Deze streefcijfers zouden allemaal bereikt moeten worden tegen 2010. In haar pogingen om de Europese agenda te beïnvloeden, speelde België ook een relatief belangrijke rol in het stimuleren van het gebruik van kwantitatieve doelstellingen. Tijdens het voorzitterschap tijdens het tweede semester van 2001, plaatste de Belgische minister van werkgelegenheid kwaliteit van de arbeid op de Europese agenda (Plasschaert en Pochet, 2003, p. 22). Bovendien ondersteunde het kabinet van de minister van werkgelegenheid een expertgroep, met het doel een nieuwe set van indicatoren te ontwikkelen voor de EWS evenals enkele indicatoren voor de jaarlijkse evaluaties van de vooruitgang in het kader van de Lissabon-strategie.

Zoals reeds werd aangestipt, heeft de vorige regering ook herhaaldelijk gebruik gemaakt van de strategie om concrete streefcijfers voorop te stellen (bijvoorbeeld de ambitieuze doelstelling om 200.000 jobs te creëren tegen het einde van de legislatuur in 2007). Tijdens het laatste decennium is het gebruik van kwantitatieve doelstellingen en normen op vlak van werkgelegenheid ook algemeen doorgedrongen in het bredere publieke debat. Inzake het gebruik van kwantitatieve doelstellingen stellen we echter opnieuw enkele regionale verschillen vast. In Vlaanderen zijn er duidelijke aanwijzingen dat de kwantificering van het werkgelegenheidsbeleid is toegenomen. Zo heeft de vorige Vlaamse regering de doelstelling om een werkgelegenheidsgraad van 67% op het einde van de legislatuur te bereiken, opgenomen in haar beleidsprogramma. Het toenemende gebruik van streefcijfers is nog meer uitgesproken op het vlak van de strategische beleidsplanning (in werking sinds 1995), in de bepalingen in de beheersovereenkomst met de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB) en de langetermijndoelstellingen die bepaald werden in het 'Pact van Vilvoorde' in 2001 (Appeltans, 2004, p. 308). Op het niveau van de Vlaamse regering werd bovendien een monitoringinstrument voor werkgelegenheid ontwikkeld, een regelmatig geactualiseerde database waarin de meeste cruciale arbeidsmarktindicatoren vergeleken worden met Wallonië, Brussel, België en de Europese lidstaten. Voor de Waalse regio stellen we eveneens een trend naar toenemende kwantificering vast, maar deze lijkt recenter van datum te zijn. Het 'toekomstcontract' ('Contrat d'Avenir') voor Wallonië en de verschillende 'transversale' plannen die werden ontwikkeld ter concretisering van dat contract, zijn in feite de eerste schuchtere stappen in deze richting.

Samen met het toegenomen gebruik van kwantitatieve normen in het Belgische werkgelegenheidsbeleid - rekening houdend met regionale verschillen - is er ten tweede een trend naar meer beleidsevaluatie. In de interviews die we afnamen op

federaal niveau bleek dat zich het laatste decennium langzaam een 'evaluatiecultuur' ontwikkelde. Doordat de voorbeelden van beleidspraktijken uit het buitenland makkelijker beschikbaar zijn, wordt het vergelijken en evalueren van het eigen nationale beleid gestimuleerd. De Belgische regering ontvangt overigens Europese financiering om evaluatieonderzoek over de effectiviteit van (onderdelen van) haar arbeidsmarktbeleid uit te voeren. Zoals terecht wordt aangestipt door Appeltans (2004, p. 308), moet echter mee in rekening worden genomen dat de impact van de EWS op de bovenstaande evoluties moeilijk los gezien kan worden van andere en bredere trends in beleidsplanning en -implementatie.

4.3. AAN POLITIEK DOEN MET DE EWS: DE STRATEGISCHE DIMENSIE

De EWS heeft niet simpelweg de bestaande nationale patronen van de werkgelegenheidspolitiek en beleidsvorming gevolgd, maar heeft ook het ontstaan van nieuwe consultatiefora gestimuleerd en bestaande actoren nieuwe instrumenten (bvb. statistische monitoring), machtsbronnen en argumentaties aangeleverd om hun beleidsdoelen te legitimeren. Tot op zekere hoogte heeft het ook de cirkel van actoren evenals alternatieven die betrokken worden in het beleid vergroot, of het heeft op zijn minst de eis van niet-gouvernementele en subnationale actoren – in het bijzonder de sociale ngo's (bijvoorbeeld armoedeverenigingen) en de lokale of regionale overheden om betrokken te worden in het proces gestimuleerd (Sabel en Zeitlin, 2007, pp. 49-50).

In België lijken echter enkele paradoxale krachten aan het werk. Enerzijds heeft het binnensluipen van nieuwe beleidsparadigma's, onder meer diegene verbonden met de EWS, ervoor gezorgd dat processen van nauwere samenwerking tussen verschillende beleidsniveaus en administraties op gang werden gebracht (meest opvallend in de vorm van het samenwerkingsakkoord van 2004). Anderzijds blijft dit proces eerder bureaucratisch van aard. Bovendien heeft de verbeterde statistische monitoring de publieke zichtbaarheid van de regionale arbeidsmarktverschillen vergroot, wat tot grotere politieke spanningen aanleiding kan geven.

Een eerste duidelijke aanwijzing van de betere samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus is de stijging in het aantal samenwerkingsakkoorden. Dergelijke overeenkomst wordt afgesloten wanneer een bepaalde beleidsmaatregel wordt genomen die federale bevoegdheden overstijgt. Vooral tussen 2000 en 2002, is er een sterke stijging geweest in het afsluiten van zulke samenwerkingsakkoorden, bvb. betreffende de harmonisatie en vereenvoudiging van werkgelegenheidsmaatregelen (1998), de begeleiding die wordt aangeboden aan jonge werkzoekenden (1999, cf. supra), de integratie van jonge werkzoekenden in de arbeidsmarkt en de indienststelling van de 'ESF-NAP Impact Assessment Cell' (ENIAC) (9) het agentschap dat tot doel heeft de coördinatie tussen verschillende bestuursniveaus te verbeteren (gefinancierd door de federale staat en het Europees Sociaal Fonds). Alhoewel de vraag gesteld kan worden of het louter afsluiten van zulke samenwerkings-

(9) Deze cel werd opgericht in de schoot van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.

akkoorden ook tot een verbeterde samenwerking leidt, kunnen we toch concluderen dat er op zijn minst een toegenomen vraag c.q. behoefte aan meer intense beraadslaging en samenwerking inzake werkgelegenheid bestaat.

De EWS heeft ten tweede een stimulerend effect gehad op de grotere samenwerking tussen verschillende beleidsniveaus omdat het noopte tot een meer intense samenwerking tussen hun respectieve administraties. Men zou zelfs kunnen argumenteren dat de Europese diversiteit – zoals bekend een belangrijk motief en onderdeel van de OMC-processen – teruggevonden kan worden op een kleinere schaal op het Belgische niveau. De noodzaak om voor de dag te komen met een nationaal actieplan in een meergelaagde beleidsomgeving zoals de Belgische heeft in dit opzicht geleid tot zoiets als een ‘nationaal OMC-proces’.

Meer specifiek heeft de externe druk om te reflecteren over het werkgelegenheidsbeleid binnen het kader dat werd vastgelegd door de EWS, het federale beleidsniveau gelegitimeerd als de voornaamste coördinator van het werkgelegenheidsbeleid. Aangezien het ‘Europa’ nu als gezagsargument kan inroepen, is het federale niveau meer dan ooit in de positie om de regio’s te overtuigen hun arbeidsmarktprestaties op een meer transparante en zichtbare manier te vergelijken. Opvallend genoeg werd een gelijkaardige ontwikkeling vastgesteld in de interviews die werden afgenomen bij de ambtenaren verantwoordelijk voor de opmaak van de OMC sociale inclusie. Ook in het geval van deze OMC, heeft de verantwoordelijkheid om een jaarlijks nationaal actieplan op te stellen een zekere druk met zich meegebracht om de zeer verschillende beleidsprestaties in de regio’s op een meer accurate wijze te vergelijken en zo hun respectieve sterktes en zwaktes in te schatten. Op zijn minst lijkt het de onderlinge zichtbaarheid en de kennis van de beleidsacties binnen andere regio’s vergroot te hebben. We kunnen zonder veel twijfel stellen dat deze tweede indicatie van toegenomen samenwerking grotendeels te maken heeft met de directe invloed van de EWS. Voor wat daarentegen de toename van het aantal samenwerkingsakkoorden betreft, kan de EWS ten hoogste een indirect belang hebben gehad.

We moeten eveneens oppassen met de meer algemene conclusie dat de bovenvermelde indicaties van toegenomen samenwerking ook een convergentie van het werkgelegenheidsbeleid in België tot stand gebracht zouden hebben. Ook hier moeten onze bevindingen in de juiste context worden geplaatst. Wij beweren enkel dat de externe druk om te reflecteren op het werkgelegenheidsbeleid volgens een kader dat werd gedefinieerd buiten de Belgische context het federale niveau een gezagsargument heeft bezorgd waarmee de regio’s ervan overtuigd kunnen worden hun arbeidsmarktprestaties op een meer transparante manier te vergelijken. Bovendien is het allesbehalve duidelijk wat hier de gevolgen van zijn. We kunnen opnieuw enkele paradoxale evoluties onderscheiden. Enerzijds noopt de aanwezigheid van Europa en de vraag om een coherent beeld te schetsen van het ‘Belgische’ werkgelegenheidsbeleid – dat in principe zelfs niet bestaat volgens de huidige bevoegdheidsverdeling – tot interne beraadslaging en overleg. Tegelijkertijd kan de toegenomen samenwerking en vergelijkingsdwang de bestaande verschillen echter

duidelijker en zichtbaarder naar voor brengen, wat dan eerder middelpuntvliedende dan middelpuntzoekende krachten zal versterken. Met andere woorden zouden de verschillende regio's door de toegenomen zichtbaarheid eerder van elkaar weg dan naar elkaar kunnen toegroeien.

Alhoewel op dit vlak verschillende pogingen tot verbetering werden ondernomen, blijft de EWS voornamelijk gestuurd door een kern van ambtenaren in de Commissie en de (nationale) ministeries van werkgelegenheid. De frustratie hierover is ook aanwezig bij de Belgische sociale partners die de EWS beschrijven als een "gebureaucratiseerde machinerie die doorloopt zonder veel legitimering, behalve voor de hoogste administratieve niveaus". Hierbij moet dadelijk worden opgemerkt dat er een zekere evolutie valt te onderkennen in de betrokkenheid van de sociale partners bij de EWS. Terwijl hun opvolging bij aanvang eerder mager uitviel, zijn ze langzaam meer betrokken geraakt en hebben ze consultatiestructuren opgezet – hoewel eerder van informele aard – om een meer systematische opvolging te garanderen.

BESLUIT

Met zijn complexe institutionele structuur vormt België een uiterst interessante case voor de vraag óf en in hoeverre de EWS aanleiding heeft gegeven tot veranderingen in het werkgelegenheidsbeleid. Onze onderzoeksresultaten wijzen uit dat de EWS de Belgische beleidsvorming inzake werkgelegenheid in eerste instantie beïnvloedt op een cognitieve manier. Ze heeft meer specifiek een aanzienlijke impact op de agendavorming, de probleemdefinitie en het taalgebruik uitgeoefend. Bijna alle geïnterviewden zijn het eens met de stelling dat de EWS in de eerste plaats het begrip en de omschrijving van arbeidsmarktproblemen heeft beïnvloed en zo mee de agenda van het werkgelegenheidsbeleid heeft bepaald. Opmerkelijke voorbeelden hiervan zijn de institutionalisering van de sluitende aanpak van werkloosheid en de verschuiving van de algemene beleidsfocus van de inkomensbescherming van werkloosheid naar het stimuleren van werkgelegenheidsgroei. In beide gevallen heeft de EWS ontegensprekelijk een belangrijke katalyserende rol gespeeld. We willen echter twee kanttekeningen maken bij deze algemene observatie. Ten eerste kunnen we geenszins concluderen dat de EWS als een echte maatstaf heeft gefunctioneerd bij het ontwikkelen van het Belgische arbeidsmarktbeleid. De invloed van de EWS was eerder indirect in die zin dat ze de verschillende nationale en regionale actoren een breder interpretatie- en werkingskader aanleverde. Ten tweede moet de invloed van de EWS ook genuanceerd worden omdat de Waalse regio een minder sterke invloed van de EWS vertoont; de geïnterviewden in Wallonië refereerden expliciet aan "breder en meer invloedrijke evoluties dan de EWS" om de vormgeving van het werkgelegenheidsbeleid te verklaren.

Op het normatieve vlak (normen en maatstaven) lijkt de EWS vooral succesvol geweest te zijn in het verhogen van de ambities en de vertaling daarvan in streefcijfers. De toenemende kwantificering en het opleggen van streefcijfers heeft de

noodzaak van een striktere beleidsmonitoring onderlijnd. Algemener kan men stellen dat de EWS langzaamaan een evaluatiecultuur heeft geïnstitutionaliseerd in het werkgelegenheidsbeleid. Doordat vergelijkingen tussen nationale beleidspraktijken worden aangemoedigd, wordt het makkelijker de sterktes en zwaktes van het eigen beleid in te schatten en te evalueren.

Op het politieke vlak wijzen onze resultaten enerzijds op een enigszins toegenomen verticale integratie inzake werkgelegenheidsbeleid. Een onverwacht neveneffect van het EWS-proces in de Belgische context is een intensere coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid. Waar de Belgische bevoegdheidsverdeling leidt tot een zekere onoverzichtelijkheid en enigszins incoherente beleidspakketten, heeft de noodzaak om Nationale Actieplannen te ontwerpen een aanzienlijke druk uitgeoefend op de verschillende beleidsniveaus om hun beleid te coördineren. Anderzijds heeft de EWS een 'window of opportunity' geopend voor de regio's om zichzelf te manifesteren op het vlak van werkgelegenheidsbeleid en reeds bestaande beleidsdoeleinden te legitimeren ("wij moeten wel van Europa"). Omwille van de verschillen in politieke oriëntaties, welvaartsniveaus en administratieve capaciteiten enerzijds en de uiteenlopende problemen in de regionale arbeidsmarkten anderzijds liepen de politieke voorkeuren in Vlaanderen van in het begin ook meer gelijk met de 'Third Way'-visie op werkgelegenheid van de EWS. Vandaar dat het binnensijpelen van het EWS-kader en de EWS-doelstellingen een bijkomende hulpbron vormden om beleidsvoorkeuren te promoten die zich reeds vooraf ontwikkeld hadden. Zo'n onverholen wens om zich te manifesteren als een meer 'onafhankelijke' speler in het proces - bijvoorbeeld door eigen regionale actieplannen te produceren en een meer directe communicatielijn met de Commissie na te streven - een behoefte die blijkbaar minder aanwezig is in de Waalse en Brusselse regio.

REFERENTIES

Appeltans, W., De impact van tien jaar internationale beleidsprocessen op het Vlaamse arbeidsmarktbeleid, in Geurts, K., Herremans, W., Vermandere, C. en van der Hallen, P. (reds.), *De arbeidsmarkt in Vlaanderen. Jaarboek WAV*, pp. 305-323, Leuven, Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming, 2004.

Appeltans, W. en Van Wichelen, L., De Vlaamse aanpak en realisaties in het kader van de Europese Lissabon-strategie, *Over-Werk*, 14, 4, pp. 61-70, 2005.

Ashiagbor, D., EMU and the shift in the European labour law agenda: from 'social policy' to 'employment policy', *European Law Journal*, 7, 3, pp. 311-330, 2001.

Beckers, M., *Capturing the impact of the European Employment Strategy in Belgium. The Europeanisation of employment policies as a catalyst of domestic change?*, Master dissertation, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven en CEPS/INSTEAD, 2006.

Büchs, M., *Asymmetries of policy learning? The European employment strategy and its role in labour market policy reform in Germany and the UK*, Paper presented at the ESPAnet Conference, University of Oxford, 11.09.2004.

de la Porte, C. en Pochet, P., Supple co-ordination at EU-level and the key actors' involvement, in de la Porte, C. en Pochet, P. (reds.), *Building social Europe through the Open Method of Co-ordination*, pp. 27-68, Brussels, P.I.E.-Peter Lang, 2002.

Erhel, C., Mandin, L. en Palier, B., The leverage effect. The Open Method of Co-ordination in France, in Zeitlin, J. en Pochet, P. (reds.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment Strategies and Social Inclusion Strategies*, pp. 217-248, Brussel, P.I.E.-Peter Lang, 2005.

Esping-Andersen, G., *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

Esping-Andersen, G., *Welfare states in transition. National adaptations to global economies*, Londen, Sage Publications, 1996.

Esping-Andersen, G. with Gallie, D., Hemerijck, A. en Myles, J., *Why we need a new welfare state*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M. en Leiber, S., *Complying with Europe. EU harmonisation and soft law in the member states*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

Ferrera, M. en Hemerijck, A., Recalibrating Europe's welfare regimes, in Zeitlin, J. en Trubek, D. (reds.), *Governing Work and Welfare in the New Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

Goetschy, J., Taking stock of social Europe: is there such a thing as a community social model?, in Jepsen, M. en Serrano Pascual, A. (reds.), *Unwrapping the European Social Model*, pp. 47-72, Bristol, Policy Press, 2006.

Heidenreich, M. en Bischoff, M., The Open Method of Coordination. A way to the Europeanization of social and employment policies?, *Journal of Common Market Studies*, 2006 (in print).

Jepperson, R., Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism, in Powell, W. en DiMaggio, P.J. (reds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, pp. 143-163, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

March, J.G. en Olsen, J.P., The Institutional Dynamics of International Political Orders, *International Organization*, 52, 4, pp. 943-969, 1998.

Plasschaert, S. en Pochet, P., *National report for Belgium (4th round 2003/2004)*, Cologne, Govecor Project, 05.05.2006, Govecor:
http://www.govecor.org/data/20040213095204_Belgian_Report4.pdf, 2004.

Pochet, P., Belgium: increasing critique by the OECD, in Armingeon, K. en Beyeler, M. (reds.), *The OECD and European Welfare States*, pp. 89-100, Cheltenham, Edward Elgar, 2004.

Rhodes, M., Employment policy. Between Efficacy and Experimentation, in Wallace, H., Wallace, W. en Pollack, M.A. (reds.), *Policy-making in the European Union*, pp. 279-304, Oxford, Oxford University Press, 2005.

Sabel, C.F. en Zeitlin, J., Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union, *European Governance Papers (EUROGOV)*, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-07-02.pdf>, 2007.

Schäfer, A., A new form of governance? Comparing the open method of co-ordination to multilateral surveillance by the IMF and the OECD, *Journal of European Public Policy*, 13, 1, pp. 70-88, 2006.

Scott, J. en Trubek, D.M., Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union, *European Law Journal*, 8, 1, pp. 1-18, 2002.

Soir, J., Réponse wallonne aux lignes directrices, *Over-Werk*, 15, 4, pp. 57-64, 2005.

Struyven, L. en Bollens, J., Activation policies in Flanders: the paradox of the comprehensive approach, in Vranken, J., Jans, M. en van der Hallen, P. (reds.), *Conference book. Labour market research and policy making in Flanders*, pp. 173-193, Leuven, Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming, 2004.

Trubek, D.M. en Mosher, J.S., New governance, employment policy, and the European social model, in Zeitlin, J. en Trubek, D. (reds.), *Governing work and welfare in a new economy. European and American experiments*, pp. 33-58, Oxford, Oxford University Press, 2003.

Visser, J., The OMC as a selective amplifier for National Strategies of Reform. What the Netherlands Want to Learn from Europe, in Zeitlin, J. en Pochet, P. (reds.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment Strategies and Social Inclusion Strategies*, pp.173-216, Brussel, P.I.E.-Peter Lang, 2005.

Zeitlin, J. en Pochet, P., *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment Strategies and Social Inclusion Strategies*, Brussel, P.I.E.-Peter Lang, 2005.

INHOUDSTAFEL

EUROPA ALS LEERPLATFORM? DE ROL VAN DE EU IN HET BELGISCHE ACTIVERINGSBELEID

1. WELKE ROL SPEELT EUROPA IN HET NATIONALE WERKGELEGENHEIDS- BELEID?	710
2. WAT KAN BELGIE LEREN VAN DE EUROPESE WERKGELEGENHEIDS- STRATEGIE?	712
3. HOE KAN DE IMPACT VAN DE EUROPESE WERKGELEGENHEIDS- STRATEGIE WORDEN BESTUDEERD?	713
4. DE INVLOED VAN DE EWS OP HET BELGISCHE ACTIVERINGSBELEID	715
4.1. LEREN MET DE EUROPESE WERKGELEGENHEIDSSTRATEGIE: DE COGNITIEVE DIMENSIE	716
4.2. DOELSTELLINGEN EN STANDAARDEN CREEREN MET DE EWS: DE NORMATIEVE DIMENSIE	721
4.3. AAN POLITIEK DOEN MET DE EWS: DE STRATEGISCHE DIMENSIE	723
BESLUIT	725
REFERENTIES	727

FLEXIZEKERHEID: DE ZEKERHEID VAN DE EUROPESE BURGERS HERDEFINIEREN (1)

DOOR **PASCALE VIELLE***

Professor, universiteit van Leuven, lid van Recwowe (2)

“Echte vrijheden zijn niet alleen de belangrijkste doelstellingen van de ontwikkeling, maar ze behoren ook tot de voornaamste middelen”.
(Sen, 2000, 10)

De recente mededeling van de Europese Commissie over flexicurity of flexizekerheid definieert dit begrip als een “geïntegreerde strategie die moet bijdragen tot zowel flexibiliteit als zekerheid op de arbeidsmarkt” (Europese Commissie, 2007a, p. 5). De academische werken die aan de goedkeuring van de mededeling voorafgingen, schetsten de tweeterm “flexibiliteit/zekerheid” als een deugdzame cirkel waarvan beide termen worden gezien in een verhouding van wederzijdse voorafgaande voorwaarde.

Hoewel een dergelijke “win-winaanpak” tot algemene instemming zou moeten leiden, wordt het document van de Commissie fel bekritiseerd, voornamelijk doordat het meer gewicht verleent aan de flexibiliteit dan aan de zekerheid en doordat de geformuleerde stellingen zo zwak zijn. Niet alleen de vakbondswereld heeft kritiek (zie Keune en Jepsen, 2007), maar ook de NGO's, met name binnen de altermondialistische beweging (3).

(1) De mededeling waarop deze tekst steunt, werd voorgesteld tijdens de conferentie die door het Portugese EU-voorzitterschap werd georganiseerd: “Flexizekerheid: de belangrijkste problemen”, Lisbon, 13 en 14 september 2007. Ik dank Fernando Vasquez, Gabrielle Clotuche en François Vandamme voor hun kostbare commentaar en suggesties.

(2) RECOWOWE is een Network of Excellence (NoE) van het 6e Europees kaderprogramma (FP6) dat 23 Europese kenniscentra gespecialiseerd in de studie van de arbeidsmarkt en/of de sociale bescherming verenigt, en gewijd is aan het thema “Reconciling Work and Welfare in Europe” (<http://recwowe.vitamib.com/>).

(3) Zie meer bepaald de artikelen 681-682 en 686 op de website van ATTAC Brussel (<http://www.bxl.attac.be/spip/>).

Wij veronderstellen dat deze afkeuring – vanwege actoren die onmisbaar zijn voor de tenuitvoerlegging van om het even welke flexicuritystrategie – berust op de vaststelling dat het document voor de “flexibilisering” en deregulering van het arbeidsrecht weliswaar concrete voorstellen naar voren schuift, maar voor de sociale zekerheid geen nieuw mobilisatiekader uitwerkt waarin rekening wordt gehouden met de nieuwe risico’s en gebeurlijkheden waarmee de Europese burgers in hun beroeps- en privéloopbaan te maken krijgen. Afgezien daarvan kunnen we overigens dezelfde vaststelling maken, wanneer we er de academische werken inzake de “veiligstelling van de beroepsloopbaan” op naslaan: gedrongen in het benepen keurslijf van het arbeidsmarktbeleid of van de traditionele socialezekerheidsconcepten hebben de meeste werken het moeilijk om weer een sociaal model uit te vinden dat het individu basiszekerheden voor zijn dagelijks leven biedt, alsook reële bekwaamheden om zich te ontwikkelen in een geglobaliseerde economie (zie echter CEPS en Vedrine, 2007).

We zouden willen pleiten voor een hernieuwd concept van de “zekerheid”, met het oog op de “onderhandeling over een nieuw compromis dat de garantie zou bieden beroepsloopbanen veilig te stellen door een herstructurering van de overheidssubsidies en een nieuwe afbakening van de respectieve verantwoordelijkheden van de staat en de sociale partners” (Boyer, 2006).

Daarvoor zouden wij, eerder dan de instellingen en stelsels slechts marginaal aan de verandering aan te passen – vooruitzicht dat in de mededeling van de Commissie de bovenhand krijgt – willen uitgaan van de vaststelling dat de behoeften van de burgers grondig aan het veranderen zijn, om vervolgens de basiskenmerken van een beschermend sociaal model te herdefiniëren (4).

1. DE BEGUNSTIGDE VAN DE FLEXICURITY IN EEN NIEUWE ECONOMISCHE EN DEMOGRAFISCHE CONTEXT

De eurozone kent een constante economische groei; in 2006 stijgt de werkgelegenheid met 1,5%, wat goed is voor ongeveer 2 miljoen nieuwe banen (3 miljoen voor geheel Europa). Gedurende diezelfde periode beliep het werkloosheidscijfer 7,8%, het laagste cijfer in meer dan tien jaar tijd. Deze tendens zou zich in de toekomst nog duidelijker moeten aftekenen (Europese Commissie, 2007b). Op het eerste gezicht zouden deze cijfers de ongerustheid van de Europese werknemers over de toekomst van de werkgelegenheid kunnen temperen. Toch brengt de mondialisering steeds vaker herstructureringen met zich mee; van de werknemers wordt permanente omscholing en flexibiliteit gevraagd en voor een deel van hen vormt zich het stijgend probleem naar banen van een ander type te moeten over schake-

(4) Zie in dat verband de werken van de netwerken EUROCAP (<http://idhe.ens-cachan.fr/Eurocap/>) en CAPRIGHT (<http://idhe.ens-cachan.fr/Eurocap/capright.html>) (Robert Salais) betreffende het begrip “capabiliteiten” van A. Sen.

len. Hoe de Europese Unie er binnen tien jaar ook uit zal zien, we kunnen er zeker van zijn dat door deze ingrijpende economische veranderingen bepaalde categorieën van burgers – en zelfs hele regio's – soms voor lange periodes nog steeds niet zullen genieten van de groei en de kennismaatschappij.

Hoe de werkgelegenheid de komende jaren ook groeit, de doelstelling van 70% arbeidsmarktparticipatie – doelstelling die in 2000 in de verklaring van Lissabon werd bepaald – zal niet kunnen worden gehaald zonder een globaal beleid dat de verantwoordelijkheden, die momenteel worden opgenomen door personen die geen beroepsactiviteit uitoefenen, incalculeert. In een vergrijzende samenleving meer bepaald, moet voor de zorg aan zorgbehoevenden en jonge kinderen een nieuwe taakverdeling worden uitgewerkt. Het groenboek over de demografische veranderingen wijst ook op de noodzaak om in een dergelijke context maatregelen gunstig voor de demografische groei door te voeren om te kunnen voorzien in nieuwe banen, maar ook om de verhouding actieven/inactieven weer in evenwicht te brengen, want dat is dé voorwaarde voor elke overheidsinvestering in sociale bescherming.

Het fenomeen van het isolement in onze samenleving breidt zich nog verder uit (de helft van de Brusselse huishoudens telde in 2006 slechts één volwassene) en er zijn steeds meer eenoudergezinnen (13% van de gezinnen met kinderen voor het Europa van de 27). Deze personen zijn, volgens alle studies, het meest aan de armoedeval blootgesteld (Guio, 2005). Eenouderschap maakt arbeidsmarktparticipatie nog een stuk moeilijker. Bovendien ziet een aanzienlijk deel van de bevolking het mogelijke isolement als een rem op het vormen of uitbreiden van een gezin. Het isolement of het eenouderschap op zich is met andere woorden een individueel risico, maar ook een steeds vaker voorkomend maatschappelijk risico.

We lichten deze beknopte beschouwingen verder toe en tonen eerst aan dat de omstandigheden voor de gezinnen momenteel onzeker zijn, zowel op gezinsvlak als professioneel gezien. Van individuen eisen dat ze een grotere flexibiliteit aan de dag leggen, is een vorm van cynisme als we hun niet tegelijkertijd concrete en betrouwbare beschermingen bieden zodat ze in hun essentiële behoeften kunnen voorzien.

Als we uitgaan van het postulaat volgens hetwelk een goed ontworpen sociaal stelsel een sociaal stelsel is dat geschikt is voor de kwetsbaarste individuen, blijkt uit deze gegevens en beschouwingen dat alle sociaalbeleidsinitiatieven – vooral dan in de landen van continentaal Europa – op het tweeverdienersgezin zijn afgestemd en er niet in slagen om zich ook te richten tot de mensen die in onze samenleving de meeste risico's lopen, met name de alleenstaanden. De sociale bescherming van morgen moet afgestemd zijn op een alleenstaand "type-individu", dat aan de arbeidsmarkt moet kunnen deelnemen en degelijk moet kunnen leven wanneer hij van die arbeidsmarkt is uitgesloten; ten overstaan van zorgbehoevenden (kinderen, ouders, enz.) moet deze bescherming privéverantwoordelijkheden opnemen. Als sociale bescherming in die zin wordt ontworpen, is ze noodzakelijkerwijze ook geschikt voor gezinnen met twee of meer inkomens.

2. DE DOELSTELLING VAN DE ZEKERHEID

De Mededeling van de Commissie omschrijft zekerheid als volgt: “het gaat erom mensen toe te rusten met de vaardigheden die hen in staat stellen in hun arbeidsleven vooruit te komen, en hen helpen om een nieuwe baan te vinden. En ook om toereikende werkloosheidsuitkeringen om perioden tussen twee banen gemakkelijker te kunnen overbruggen. En ten slotte opleidingsmogelijkheden voor alle werknemers, vooral de laaggeschoolde en oudere werknemers” (Europese Commissie, 2007a, p. 5).

Deze omschrijving, die is geïnspireerd door het begrip “capabiliteiten” van Nobelprijswinnaar A. Sen, is slechts een zeer flauwe weerspiegeling en geeft geen gevolg aan de talloze werken die met name in de netwerken EUROCAP en CAPRIGHT rond dit concept werden gerealiseerd en die het concept als volgt omschrijven: “Investing in people is not simply investing in education, initial or lifelong. Basically the prospect is to develop people’s capabilities at every moment of their life and work in a way that enhances their effective freedom to act and to choose among a widening set of possibilities (...). The capability approach includes the existence of real opportunities for people to develop their skills, and hence, the existence of collective guidelines allowing them to acquire real means and ensuring equal distribution of social opportunities” (5).

Voor R. Salais “houdt de grote kentering, teweeggebracht door de aanpak volgens bekwaamheden, verband met de keuze van de referentie waarmee het overheidsingrijpen (beleidsinitiatieven, wetgeving, procedures) moet worden ontworpen, doorgevoerd en beoordeeld. De enige ethisch verantwoorde referentie voor het ingrijpen van de overheid is volgens Sen “de persoon” en meer bepaald de omvang van de reële vrijheden waarover hij beschikt om het leven dat hij wil leven, te kiezen en te leiden” (Salais, 2005).

Volgens de benadering van de capabiliteiten en in het verlengde van de beschouwingen die in punt 1 werden aangevoerd, moet de “zekerheid” die in het kader van de flexizekerheid wordt nagestreefd, tegelijkertijd:

- de individuele bekwaamheden verbeteren opdat individuen zich tijdens hun volledige beroepsloopbaan aan de arbeidsmarkt kunnen aanpassen – dit element staat centraal in de mededeling van de Commissie, in termen van “zekerheid”;
- individuen de mogelijkheid geven om beroepsleven en gezinsverantwoordelijkheden met elkaar te verzoenen en dat, in gelijke omstandigheden voor mannen en vrouwen;
- maar vooral ook mensen die tijdelijk of definitief van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten, op een doeltreffende manier veiligstellen. Sommige fundamentele aspecten van het bestaan moeten in alle omstandigheden worden gedekt: gezondheid,

(5) EUROCAP scientific report “Social Dialogue, Employment and Territories. Towards a European Politics of Capabilities (EUROCAP)”, eindverslag, oktober 2006, p. 5.

huisvesting, energie, opvangstructuren, onderwijs, verplaatsingen, communicatie, bestaansmiddelen, ... Dit laatste aspect vormt een primaire voorwaarde voor dynamiek en individuele aanpasbaarheid, demografische heropleving, maar ook voor sociale cohesie en vermindering van ongelijkheden. De mededeling weidt over deze dimensie echter slechts beperkt uit en beschrijft ze alleen maar, bijvoorbeeld: “moderne socialezekerheidsstelsels die een gepaste inkomenshulp bieden, werkgelegenheid in de hand werken en de mobiliteit op de arbeidsmarkt vereenvoudigen”.

Pas als al deze garanties worden samengevoegd, kunnen ze leiden tot een doeltreffend flexicuritybeleid dat als doelstelling zou hebben ervoor te zorgen dat elk individu, in de veranderende gezins- en beroepsomgeving, een ware “toekomsthorizon” heeft die hem op om het even welk ogenblik in staat stelt om, op korte en op lange termijn, nieuwe projecten op zich te nemen, ongeacht of het gaat om een gezinsproject, het verwerven van een woning, professionele omscholing, vertrek uit het vaderland, enz.

3. DE ACTIETERREINEN VAN DE ZEKERHEID

We stellen vast dat, om een op die manier geformuleerde doelstelling te verwezenlijken, de term “zekerheid” in flexizekerheid inhoudt dat de traditionele grenzen van de sociale zekerheid aanzienlijk worden uitgebreid, dat de sociale zekerheid analytisch (per risico’s, zoals in Verdrag nr. 102 van de IAO) of functioneel (volgens de taken die ze vervult, zoals in aanbeveling 92/442 van de Europese Raad – Raad van de Europese Unie, 1992) wordt gedefinieerd.

Als we hier dieper op ingaan, blijkt uit de vergelijkende analyse van de sociale-beschermingssystemen reeds zeer duidelijk dat, wanneer naargelang van het land een beroep wordt gedaan op functionele equivalenten, een reeks domeinen wordt ingeschakeld die a priori niet onder de klassieke definities van sociale zekerheid vallen, definities die op Europese en internationale schaal werden opgesteld, volgens de methode van de kleinste gemeenschappelijke deler (Vielle, 2001).

Aan de hand van de methode van de functionele equivalenten kan worden bepaald welke takken in sommige socialezekerheidsstelsels aanwezig zijn, maar in andere dan weer ontbreken (wat niet betekent dat hun functie niet op een andere manier wordt vervuld). Zo zijn er in sommige Scandinavische landen sociale ouderschapsverzekeringen en huisvestingssteun, elementen die niet in het concept van de continentale socialezekerheidsstelsels voorkomen.

Inzake de behoeften die de sociale bescherming in ruime zin zou moeten dekken wil ze voldoen aan de collectieve en individuele uitdagingen van de kenniseconomie, stellen we vast dat deze heel wat ruimere domeinen zou moeten beslaan dan die die we doorgaans voor ogen hebben. We denken hierbij niet alleen aan de klassieke tak-

ken, maar ook aan de toegang tot huisvesting, basisonderwijs, een leven lang leren, energie, krediet, mobiliteit, opvangstructuren, communicatie- en informatiemiddelen, enz.

Als we de mededeling van de Commissie letterlijk zouden opvatten, zou een werkelijk "geïntegreerde" strategie moeten worden doorgevoerd die toepasselijk is op al die domeinen van het economische en sociale leven die wel eens een impact zouden kunnen hebben op de loopbanen van individuen.

Een van de prioriteiten van de Europese Unie in dit verband zou erin bestaan om deze domeinen te identificeren, rekening houdende met de fundamentele behoeften - materiële behoeften en behoeften inzake bevoegdheden - van de Europese burgers in een nieuwe economie.

4. DE INSTRUMENTEN VAN DE ZEKERHEID

Het klassieke instrument van de sociale zekerheid is de mutualisering van bepaalde risico's of eventualiteiten die als sociaal "gerechtvaardigd" worden beschouwd en, wanneer ze zich voordoen, recht geven op de betaling van compenserende of vervangende vergoedingen. Door van dit instrument gebruik te maken, kunnen twee bronnen die in de kenniseconomie essentieel blijven, worden herverdeeld: geld en tijd (door de afbakening van periodes die de uitbetaling van prestaties rechtvaardigen). Een dergelijk instrument zou kunnen worden uitgebreid tot tal van nieuwe eventualiteiten, zoals een leven lang leren.

De methode van de functionele equivalenten maakt duidelijk dat bepaalde functies, die hier door klassieke socialezekerheidsinstrumenten worden verzekerd (bijvoorbeeld kinderbijslag tot 25 jaar), elders door andere publieke voorzieningen worden overgenomen (bijvoorbeeld studiebeurzen tussen 18 en 25 jaar, belastingverlagingen of goedkope toegang tot hoger onderwijs). We begrijpen dan beter dat de sociale bescherming, met de bedoeling om zich aan de maatschappelijke veranderingen aan te passen, van andere instrumenten, zoals de diensten van algemeen belang of de fiscaliteit, gebruik zou kunnen maken.

In dat verband wordt maar al te vaak nagelaten (en dat is eveneens een van de leemtes van de mededeling) om het belang en de voordelen te beklemtonen van toegankelijke en kwaliteitsvolle diensten van algemeen belang. Het streven naar een steeds grotere individualisering van de sociale uitkeringen (trekkingsrechten, universele uitkering, enz.) om in te spelen op de diversifiëring van de levenswijzen, stuit op het feit dat er steeds heterogenere situaties en loopbanen zijn, die niet alleen met verlangens worden geassocieerd, maar vooral ook met bijzondere behoeften (Vielle, 2001; Walthéry en Vielle, 2004). In een aantal domeinen (gezondheid, onderwijs, vervoer, informatie- en communicatietechnologie, huisvesting) zou kunnen blijken dat de ontwikkeling of uitbreiding van toegankelijke en kwaliteitsvolle diensten van algemeen belang een voordelige vervanging vormt van de betaling van individuele

uitkeringen. Dit is wellicht een van de kernsuccessen van het “Scandinavische model”, dat door de analisten maar al te vaak wordt genegeerd; zij nemen genoegen met een vergelijking van het arbeidsrecht met de sociale zekerheid in strikte zin.

Net als de mutualisering heeft de ontwikkeling van diensten van algemeen belang iets weg van een beleid ter collectieve structurering en regulering van tijd en ruimte, een beleid dat in een flexibele samenleving paradoxaal genoeg fundamenteel is. De voorspelbaarheid en homogeniteit van de openingstijden van de opvangstructuren en scholen, het vervoer of andere openbare diensten, enz. ondersteunen mee de werkgevers en werknemers bij de organisatie van de flexibiliteit van de arbeidsmarkt en ze zijn onmisbaar voor gezinnen die beroepsleven en privéleven met elkaar moeten verzoenen.

Ook andere instrumenten dragen echter bij tot deze reorganisatie van tijd en ruimte, op sociaal vlak, in het gezin en op het werk. We denken hierbij meer bepaald aan de beleidsinitiatieven voor de organisatie van de maatschappelijke tijd, of nog aan het gezinsrecht (dat bijvoorbeeld in België het co-ouderschap als referentienorm kan voorstellen voor kinderen van gescheiden ouders).

De keuze voor een bepaald solidariteitsinstrument (bijvoorbeeld de voorkeur die in sommige gevallen aan risicomutualisering, in andere gevallen aan diensten van algemeen belang wordt gegeven) is steeds een sociaal compromis inzake de respectieve verantwoordelijkheden van de staat, de werkgevers, de werknemers en de burgers in het algemeen. Met het oog op flexizekerheid worden onze Europese samenlevingen met andere woorden uitgenodigd tot een uitgebreid debat over de onderwerpen, instrumenten en doelstellingen van de solidariteit. Er moet worden onderhandeld over wie binnen het kader van een collectieve bescherming met ruime en homogene solidariteit valt, een bescherming die voldoet aan de fundamentele behoeften van alle individuen; maar ook aan de Europese economische uitdagingen. Binnen dit kader moet worden bepaald welke de meest geschikte instrumenten (mutualisering, diensten van algemeen belang, beleidsinitiatieven ter regeling van tijd en ruimte) zijn om tegemoet te komen aan heterogene individuele behoeften.

5. DE ACTOREN VAN DE ZEKERHEID

Opdat alle kernactoren de tenuitvoerlegging (downloading) van een beleid steunen, moeten ze eerst nauw bij de uitwerking (uploading) van dit beleid worden betrokken. Dit geldt des te meer wanneer, zoals voor de flexicurity, niet alleen de concepten van het sociale compromis tussen flexibiliteit en zekerheid grondig moeten worden veranderd, maar ook de instellingen die bij deze verandering betrokken zijn. De hoger genoemde ambitieuze aanpak van de “zekerheid”, die de onderhandeling over een nieuw sociaal pact inhoudt, kan pas met succes worden gerealiseerd als de kernactoren effectief meewerken aan de omschrijving van het flexicuritybeleid.

De klassieke gesprekspartners – regeringen en sociale partners – behouden uiteraard hun legitimiteit om te onderhandelen over kwesties die betrekking hebben op de werkgelegenheid (en dus op het luik “flexibiliteit” van de flexicurity) of op de sociale zekerheid in strikte zin. Representatieve en invloedrijke vakbonden die bij de onderhandelingen aanwezig zijn, vormen een garantie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het flexicuritybeleid. In een concept waarbij de zekerheid tot andere velden dan de sociale zekerheid in strikte zin wordt uitgebreid en bestemd is om de individuen bij hun arbeidsloopbaan en daarbuiten te begeleiden, is het echter niet langer denkbaar dat deze traditionele gesprekspartners over een monopolie beschikken om beleidsinitiatieven te formuleren en te realiseren.

Indien we met andere woorden in het begrip “zekerheid” ook diensten van algemeen belang, de beleidsinitiatieven voor de maatschappelijke tijd, enz. integreren, moeten we ook het oor te luisteren leggen bij actoren die over een zekere expertise beschikken, teneinde een flexicuritykader uit te werken dat zo realistisch mogelijk is, en teneinde te voorkomen dat de tenuitvoerlegging ervan stuit op een grote weerstand vanwege de burgermaatschappij of zelfs van de Europese burgers. De onderhandeling moet worden uitgebreid tot andere ministers dan die van sociale zaken en werkgelegenheid; ook de vertegenwoordigers van de burgermaatschappij moeten worden gehoord.

Door deze vaststelling rijst de vraag of alleen de klassieke instrumenten voor sociale regelgeving moeten worden aangewend: wetgeving, collectieve arbeidsovereenkomsten, sociaal overleg. Deze blijven volledig toepasselijk voor het arbeidsrecht. Maar als we flexibele loopbanen in de hand willen werken en soepele overgangen willen garanderen, moeten nieuwe onderhandelings- en contractualiseringsvormen worden uitgetoetst en ontwikkeld, waarbij op de verschillende niveaus in kwestie (van Europees tot lokaal niveau) alle actoren die tot de zekerheid zouden kunnen bijdragen, worden betrokken. Als de “soft” reguleringsinstrumenten die na Lissabon werden uitgedacht er niet in geslaagd zijn om alle actoren bij de ontwikkeling van een kenniseconomie te betrekken, dan komt dat misschien doordat diezelfde actoren niet of slechts beperkt werden betrokken bij de uitwerking van de instrumenten (uploading). Er moet ongetwijfeld over worden nagedacht om de traditionele actoren en de nieuwe actoren nauw bij de uitwerking van de soft law te betrekken.

Uit deze vaststellingen kan worden afgeleid dat de antwoorden op de uitdagingen die de zekerheid van de Europese burgers inhoudt, niet allemaal moeten of kunnen worden besproken op de plaatsen die eigen zijn aan het klassieke sociaal recht: sector, branche, onderneming (zie echter Sciarra, 2007). Deze plaatsen moeten volledig met het proces worden geassocieerd, maar voor tal van voorstellen blijkt, door de diversiteit van de betrokken actoren, het grondgebied op verschillende niveaus (van Europees niveau tot lokaal niveau) de bevoorrechte plaats te zijn om de zekerheid te formuleren en ten uitvoer te leggen (Gazier, 2007). De traditionele sociale partners moeten zich met andere woorden organiseren om in deze nieuwe context te kunnen onderhandelen.

We halen hier slechts beknopt de kwesties aan waarmee de Europese instellingen in dit verband te maken krijgen: wie moet dan aan de onderhandelingstafel voor dit nieuwe sociale pact worden uitgenodigd opdat de flexicurityaanpak in alle vereiste domeinen wordt geïntegreerd? Welke procedures moeten worden ingevoerd om ervoor te zorgen dat elke actor in de discussie, op het gepaste niveau, een effectieve “stem” kan laten horen (wat sommigen de “capability for voice” noemen) (Bonvin en Thelen, 2003)? Welke vorm moeten de nieuwe instrumenten voor sociale regelgeving aannemen? Op al deze vragen moet een antwoord worden gevonden als de context van de flexicurity au sérieux wordt genomen.

BIJ WIJZE VAN CONCLUSIE, HET ORGANISATIELEVEL VAN DE ZEKERHEID: WELKE TAAK IS VOOR EUROPA WEGGELEGD?

Als de actoren geïdentificeerd zijn, blijft er nog een kernfactor voor het welslagen van een flexicuritybeleid: de keuze van het gepaste regeringsniveau om dit beleid te definiëren en te realiseren. Waar en vooral hoe precies moet worden onderhandeld over een algemeen kader en over concrete oplossingen voor de realisatie ervan?

Om in te gaan op de Europese uitdagingen die sinds Lissabon naar voren werden geschoven, moet het conceptuele kader van de flexicurity op Europees niveau worden besproken. Deze gietvorm, in de eerste zin van het woord, moet alle fundamentele elementen van een vernieuwd pact tussen flexibiliteit en zekerheid bevatten en een “grammatica” van de flexizekerheid opstellen (concepten, indicatoren, enz.) waarmee alle actoren in een andere “taal” opnieuw over hun strategieën kunnen nadenken. Met het oog hierop moet de verhouding van wederzijdse voorafgaande voorwaarde tussen “flexibiliteit” en “zekerheid” met des te meer evenwicht en overtuiging worden herbevestigd en moet duidelijk worden aangegeven wie de begunstigde van het “zekerheidsbeleid” is. De domeinen die door de “zekerheid” gedekt zijn, moeten worden uitgebreid en precies worden omschreven zodat dit metakader zichzelf ook op Europese schaal kan opdringen op zeer uiteenlopende domeinen als gezondheid en bescherming van de consument, vervoer en energie, onderwijs, informatie- en mediamaatschappij, enz. Aan de hand van deze gietvorm kunnen dan later procedurepistes (actoren, werkwijzen, onderhandelingsplaatsen en vormen) worden bepaald, alsook technieken (instrumenten) voor de tenuitvoerlegging van de flexicurity door de nationale, territoriale en lokale niveaus.

Kan de Europese Unie echter genoeg nemen met het bepalen van een conceptueel kader? Aangezien de belangen tegelijkertijd economisch (“kenniseconomie”, “competitief Europa”), sociaal (“Europees sociaal model”) en demografisch zijn, verbaast het dat de mededeling van de Commissie zulke zwakke voorstellen brengt, terwijl diezelfde Commissie de aanzet gaf tot zoveel projecten en beschouwingen in verband met de “sociale” zekerheid (in de breedste zin van het woord) van de Europese burgers. Tal van redenen pleiten nochtans voor een enerzijds meer geïntegreerde (1) en anderzijds meer harmoniserende (2) actie, waarbij de huidige afbakeningen van de bevoegdheden van de Unie toch worden gerespecteerd. Tot slot

moet er voor uitdagingen die voor de lidstaten gemeenschappelijk zijn, toch een zekerheidsoplossing komen die ook gemeenschappelijk is op het niveau van de Unie. Misschien is de tijd rijp om na te denken over de invoering van Europese zekerheidsinstrumenten (drie).

■ Als we de Europese burger ervan willen overtuigen dat er een ambitieus zekerheidsbeleid is, moet een aantal nauw met elkaar verbonden en onderling afhankelijke dossiers dringend en noodzakelijkerwijze technisch en institutioneel worden gegroepeerd onder het vaandel van de flexicurity, te beginnen bij de sociale bescherming (OCM's), de kwaliteit van de werkgelegenheid (EES) – EES en OCM zouden in dit opzicht overigens beter moeten worden gestructureerd en gecoördineerd (Vandamme, 2007) – de diensten van algemeen belang, gelijke behandeling van mannen en vrouwen (roadmap) en de strijd tegen de discriminatie, om er maar enkele te noemen. Door al deze elementen te groeperen zouden we de “zekerheidskorf” die elk van de lidstaten aan zijn burgers aanbiedt, en dus ook de – met name financiële – investering objectief kunnen beschouwen en vergelijken. Deze geïntegreerde aanpak zal misschien ook toelaten te verklaren waarom in sommige landen bijvoorbeeld de onderwijsstelsels en de structuren voor een leven lang leren doeltreffend zijn, terwijl andere landen ondanks massale investeringen geen resultaten van betekenis bekomen waar het gaat om aanpassing aan de verandering en herschikking op de arbeidsmarkt. Op die manier wordt het tot slot ook mogelijk om de internationale concurrentie tussen de solidariteitsinstrumenten (diensten van algemeen belang enerzijds, sociale uitkeringen anderzijds, enz.) af te bakenen en onder controle te houden door de aanpak te begrijpen vanuit het standpunt van zowel de “zekerheidsconsument” als de “zekerheidsverstrekker”. De lidstaten hebben reeds te kampen met aanzienlijke moeilijkheden door de concurrentie tussen de systemen – bijvoorbeeld op het vlak van toegang tot het onderwijs of gezondheidszorg. Deze concurrentie is soms van dien aard dat hele takken van de sociaal-beleidsinitiatieven in het gedrang komen zonder dat de Unie bij machte is om coherente antwoorden te geven, rekening houdende met een uiteenlopend Europees beheer van instrumenten die op deze beleidsinitiatieven betrekking hebben. Als we in een conceptueel zekerheidskader fundamentele nieuwe elementen integreren, zoals de diensten van algemeen belang, zal duidelijker blijken dat de concurrentie tussen de sociale stelsels niet alleen – niet langer – inspeelt op basis van alleen criteria, zoals de verplichte heffingen (zelfs als we fiscale en parafiscale heffingen bij elkaar optellen); nieuwe antwoorden kunnen dan worden geformuleerd. Er moet met andere woorden een zo groot mogelijk aantal lopende initiatieven die erop zijn gericht om de “sociale” zekerheid van de Europese burgers te verbeteren, worden opgenomen in een coherent en overtuigend actieplan “zekerheid”.

■ De concurrentie tussen de sociale systemen – en het steeds grotere risico dat deze concurrentie voor de nationale stelsels inhoudt – vormt waarschijnlijk een toereikend argument opdat Europa onmiddellijk de weg inslaat van een ambitieuze actie waarbij de veiligstelling van de loopbanen van de burgers wordt geharmoniseerd. Maar alleen al het streven naar economische en sociale efficiëntie leidt tot

dezelfde conclusie. Sommige domeinen en middelen van de zekerheid worden momenteel te zeer op Europees niveau bepaald door een steriele dialectische aanpak (vóór of tegen de privatisering van de overheidsdiensten? financiering van een verzorgingsstaat?), doordat er geen bevestigde visie tot een bundelend en mobiliserend sociaal project is. Als de Unie zou wijzen op de rol van deze dossiers bij de creatie van een concurrerende kenniseconomie, zouden de bloei en ambitie ervan in de hand worden gewerkt. Het is de taak van de Unie om een gemeenschappelijke definitie voor te stellen voor een minimale “goederenkorf” waartoe elke Europese burger met het oog op de veiligstelling van de loopbanen toegang zou moeten hebben. Deze “minimale zekerheidskorf” zal voor alle lidstaten gemeenschappelijk en dwingend zijn, of zal niet bestaan ... waardoor geen vorderingen kunnen worden gemaakt op het vlak van de flexibiliteit die van de Europese werknemers wordt verwacht.

- De goedkeuring van een ambitieuze richtlijn over de diensten van algemeen belang is in deze context een doorslaggevend element van een waar zekerheidsbeleid.
- Ook moet richtlijn 96/34/EG over het ouderschapsverlof (Raad van de Europese Unie, 1996) – eerste richtlijn die een kaderovereenkomst van de Europese sociale partners *erga omnes* dwingend maakt – worden uitgebreid. Deze richtlijn moet, zoals tijdens de discussies ter gelegenheid van de voorstelling van de “Routekaart voor de toekomst” in 2006 werd aangehaald, worden geactualiseerd tot een ware richtlijn “verzoening van privé- en beroepsleven” (Europese Commissie, 2007c). Dit instrument zou op die manier een van de pijlers van de zekerheid vormen, die aan de in punt 1 aangehaalde beschouwingen voldoet.
- Zo zou ook richtlijn 79/7 over de gelijke behandeling in de wettelijke socialezekerheidsstelsels (Raad van de Europese gemeenschappen, 1979) grondig moeten worden herzien om de nieuwe uitdagingen die de verwezenlijking van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de socialezekerheidsstelsels inhoudt, te integreren. Dat betekent dat de socialezekerheidsrechten moeten worden geïndividualiseerd – waarvan het belang wordt beklemtoond in de Routekaart voor gelijkheid (Europese Commissie, 2006) – en dat het noodzakelijk is om voor mannen en vrouwen gezins- en beroepsleven met elkaar te verzoenen (6).

■ Tot slot hebben we de instrumenten genoemd die zouden kunnen worden ingezet om een geïntegreerd zekerheidsbeleid door te voeren. Het gaat voornamelijk om de mutualisering van bepaalde eventualiteiten, de consolidering en de ontwikkeling van diensten van algemeen belang, en diverse instrumenten ter regeling van de tijd van de Europese burgers. In dat verband is het tijd dat concreet wordt overwogen om deze instrumenten te europeaniseren om in te spelen op de uitdagingen waar alle lidstaten mee kampen. We denken daarbij bijvoorbeeld aan de mutualisering op

(6) We merken hierbij op dat de richtlijn het principe van gelijkheid van behandeling niet oplegt voor de uitkeringen voor ouderschapsverlof!

Europese schaal van het levenslang leren, opdat de werknemers zich doeltreffender kunnen aanpassen. Projecten van dat type worden gerechtvaardigd door de steeds grotere, met name financiële doeltreffendheid waarmee ze op Europese schaal worden gerealiseerd, maar ook door het fundamentele symbolische karakter van de invoering van een Europese sociale solidariteit. Een rechtstreekse tussenkomst van de Europese Unie lijkt des te meer gerechtvaardigd en noodzakelijk daar verschillende fundamentele Europese instrumenten zich reeds richten naar deze behoeften; het duidelijkste voorbeeld is het Europees Sociaal Fonds. In de huidige programmering organiseert dit Fonds een uitkering/herverdeling van de middelen rond prioriteiten die de hoger genoemde prioriteiten sterk benaderen. Insgelijks ontwikkelt de Commissie sinds enkele jaren originele en ambitieuze initiatieven voor de coördinatie van al haar beleidsinitiatieven (economie, werkgelegenheid, industrie, concurrentie, handel, vernieuwing, onderwijs, structuren, enz.) die een rol spelen op het vlak van anticipering van de verandering en de herstructureringsprocessen. Het Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering is een instrument dat onlangs werd ingevoerd als teken van solidariteit tussen de winnaars en de verliezers bij de globalisering, om hen te helpen als ze moeite hebben met de veranderings- en herstructureringsprocessen. Deze instrumenten moeten tegelijk in het algemene kader van creatie van nieuwe zekerheden worden geïntegreerd én beter worden afgestemd en gecoördineerd met het oog op de lange termijn (zie in dat verband Gazier, 2007).

Hoe ambitieus deze voorstellen ook lijken, irrealistisch zijn ze niet. Europa beschikt al over bevoegdheden in bedoelde domeinen en door een herinrichting ervan rond een federerend Europees flexicurityproject zouden noemenswaardige vorderingen kunnen worden gemaakt. Belangrijk is echter de vraag of men zich in het debat over de flexicurity wenst te "beperken tot het beheer van de impasse van de aanpassing van de arbeidsmarkt", of de gelegenheid te baat wil nemen om de omtrekken van een waar Europees sociaal model te hertekenen (zie Vandamme, 2007). Een Europees zekerheidsproject is zeer zeker een noodzakelijke voorwaarde tot mobiliteit en aanpassingsmogelijkheden van werknemers, maar ook tot de aansluiting van de Europese burgers en werknemers bij de idee van een grotere flexibiliteit van het arbeidsrecht. Algemener gesproken zet het ontbreken van een ruime en heldere visie inzake de zekerheid op Europese schaal een rem op het zoeken naar nieuwe compromissen die een herschikking van de verantwoordelijkheden tussen staat, ondernemingen, werknemers en burgermaatschappij inhouden. In aansluiting op de reeds gelanceerde initiatieven is een gemeenschappelijke en ambitieuze definitie van de zekerheid van de burgers het erfoegd dat de huidige Commissie, althans dat hopen wij, zal nalaten.

(Vertaling)

REFERENTIES

Barbier, C., La ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, nr. 1939-1940, Centre de recherche et d'information socio-politiques, Brussel, 2006.

Bonvin, J.-M., La démocratie dans l'approche d'Amartya Sen, *L'Economie politique*, nr. 27, juli 2005, pp. 24-37, 2005.

Bonvin, J.-M., Assessing the European Social Model Against the Capability Approach, in Jepsen, M. en Serrano, A. (eds.), *Unwrapping the European Social Model*, Polity Press, Cambridge, pp. 213-232, 2006.

Bonvin, J.-M. en Thelen, L., *Deliberative Democracy and Capabilities. The Impact and Significance of Capability for Voice*, Paper presented at the 3rd conference on the Capability Approach: "From Sustainable Development to Sustainable Freedom", University of Pavia, 7-9 september 2003, 2003.

Boyer, R., *La flexicurité danoise, quels enseignements pour la France?*, CEPRE-MAP, Editions Rue d'Ulm/Presses de l'Ecole normale supérieure, Parijs, 2006.

Centre for European Policy Studies (CEPS), *Is Social Europe Fit for Globalisation?*, A study on the Social Impact of Globalisation in the European Union, Europese Commissie, Brussel, 2007.
(http://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/simglobe_fin_rep.pdf).

Europese Commissie, Mededeling van de Commissie, Groenboek, *Demografische veranderingen: naar een nieuwe solidariteit tussen de generaties*, COM 94, final van 16 maart 2005, 2005a.

Europese Commissie, Mededeling van de Commissie, "Herstructurerings- en werkgelegenheid: Anticiperen op en begeleiden van herstructurerings- met het oog op de ontwikkeling van de werkgelegenheid: de rol van de Europese Unie", COM 120, final van 31 maart 2005, 2005b.

Europese Commissie, *Routekaart voor de gelijkheid van vrouwen en mannen – 2006-2010*, Bureau voor Officiële Publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg, 2006.

Europese Commissie, Ontwerpmededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Naar gemeenschappelijke beginselen inzake flexizekerheid: meer en betere banen door flexibiliteit en zekerheid*, Brussel, COM, xxx final, juni 2007, 2007a.
(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0359:FIN:NL:PDF>).

Europese Commissie, *Continued Brisk Growth, while Inflation is Currently Easing*, Directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken, Interim Forecast, Persconferentie van 16 februari 2007, 2007b. (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2007/interim_forecast_0207_en.pdf).

Europese Commissie, *Gelijkheid tussen mannen en vrouwen: een stap vooruit – Routekaart voor de toekomst*, Bureau voor Officiële Publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg, 2007c.

Erhel, C. en B. Gazier, *Flexicurity and beyond: Micro-macro Aspects of Transitions Management in the European Employment Strategy*, Preparatory Workshop on the Employment Guidelines, Lissabon, 25 mei 2007 (herziene versie, juni 2007), 2007.

Esping-Andersen, G., Un Etat-providence pour le XXIème siècle, in Daniel, C. en Palier, B. (eds.), *La Protection sociale en Europe*, DREES, Parijs, pp. 75-106, 2001.

Esping-Andersen, G., *Les trois mondes de l'Etat providence, essai sur le capitalisme moderne* (traduction révisée), PUF (Le lien social), Parijs, 2007.

Eurostat, *La famille dans l'UE25 vue à travers les chiffres*, Persmededeling, nr. 59/2006, 12 mei 2006, 2006.

Gazier, B., *Flexicurité et négociation collective, un paradoxe à résoudre*, Conferentie "Flexicurity, Key Challenges", Lissabon, 13-14 september 2007, 2007.

Guio, A.-C., La privation matérielle dans l'Union européenne, Eurostat, *Statistiques en bref*, nr. 21/2005, 2005.

Hall, P. A., Policy Paradigms, Social Learning, and the Stat, *Comparative Politics*, Vol. 25, nr. 3, pp. 275-297, 1993.

Keune, M. en Jepsen, M., *Not Balanced and Hardly New: the European Commission's Quest for Flexicurity*, Working Paper, nr. 2007, 01, ETUI-REHS, Brussel, 2007.

L'Economie politique, Faut-il lire Amartya Sen?, nr. 27, juli 2005, 2005.

Raad van de Europese Gemeenschappen, *Richtlijn 79/7/EEG*, van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid, PB L 006 van 10 januari 1979, pp. 0024-0025, 1979.

Raad van de Europese Unie, *Aanbeveling* van 27 juli 1992 betreffende de convergentie van doelstellingen en beleidsmaatregelen inzake de sociale bescherming, PB L 245 van 26 augustus 1992, pp. 0049-0052, 1992.

Raad van de Europese Unie, *Richtlijn 96/34/EG* van 3 juni 1996 betreffende de door de UNICE, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake ouder-schapsverlof, PB L 145 van 19 juni 1996, pp. 0004-0009, 1996.

Salais, R., Work and Welfare. Towards a Capability-based Approach, in Zeitlin, J. en Trubek, D. (eds.), *Governing Work and Welfare in a New Economy. European and American Experiments*, Oxford University Press, Oxford, pp. 317-344, 2002.

Salais, R., Le projet européen à l'aune des travaux de Sen, *Alternatives économiques/L'Economie politique*, 2005/3, nr. 27, pp. 8-23, 2005.

Salais, R. en Villeneuve, R. (eds.), *Europe and the Politics of Capabilities*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

Scharpf, F. W. en Schmidt, V. A. (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

Schmid, G. en Gazier, B., *The Dynamics of Full Employment. Social Integration through Transitional Labour Market*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2002.

Sciarra, S., *From the Lisbon Strategy to the Lisbon Challenges, How Labour Law Interacts with Flexicurity; Flexicurité et négociation collective, un paradoxe à résoudre*, conferentie "Flexicurity, Key Challenges", Lissabon, 13-14 september 2007, 2007.

Sen, A., *Un nouveau modèle de développement économique. Développement, justice, liberté*, Odile Jacob, Parijs, 2000.

Supiot, A. (ed.), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Flammarion, Parijs, 1999.

Transfer, Flexicurity: Conceptual Issues and Political Implementation in Europe, *Transfer*, Vol. 10, nr. 2, ETUI-REHS, Brussel, 2004.

Vandamme, F., Flexicurité, qui est concerné?, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nr. 511, pp. 482-485, 2007.

Vandervorst, P., Le coeur d'Hybride, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, nr. 2, 2007, pp. 323-376, 2007.

Vedrine, H., Rapport pour le Président de la République sur la France et la mondialisation, Elysée, Parijs, 2007.

(http://www.elysee.fr/elysee/root/bank_mm/pdf/20070904RFM-HV.pdf).

Vielle, P., *La sécurité sociale et le coût indirect des responsabilités familiales*, Bruylant, Brussel, 2001.

Vielle, P. en Bonvin, J.-M., *Activation Policies: A Capabilities Perspective*, Real Utopias Fifth Conference "Rethinking Redistribution", Madison (WI), 3-5 mei 2002, 2002.

Vielle, P. en Walthery, P., *Flexibility and social protection*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Bureau voor Officiële Publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg, 2003.

(<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2003/55/en/1/ef0355en.pdf>).

Vielle, P., Pochet, P. en Cassiers, I. (eds.), *L'Etat social actif, vers un changement de paradigme?*, PIE-Peter Lang, Brussel, 2005.

Walthery, P. en Vielle, P., Reconciling Security with Flexibility: A Few Questions, *Transfer*, Vol. 10, nr. 2, pp. 263-281, 2004.

INHOUDSOPGAVE

FLEXIZEKERHEID: DE ZEKERHEID VAN DE EUROPESE BURGERS HERDEFINIEREN

1. DE BEGUNSTIGDE VAN DE FLEXICURITY IN EEN NIEUWE ECONOMISCHE EN DEMOGRAFISCHE CONTEXT	732
2. DE DOELSTELLING VAN DE ZEKERHEID	734
3. DE ACTIETERREINEN VAN DE ZEKERHEID	735
4. DE INSTRUMENTEN VAN DE ZEKERHEID	736
5. DE ACTOREN VAN DE ZEKERHEID	737
BIJ WIJZE VAN CONCLUSIE, HET ORGANISATIELEVEL VAN DE ZEKERHEID: WELKE TAAK IS VOOR EUROPA WEGGELEGD?	739
REFERENTIES	743

ASPECTEN VAN ARMOEDE

MULTIDIMENSIONELE ARMOEDE OP REGIONAAL NIVEAU: BELGIE ALS CASE	751
ARMOEDE EN WELVAART BIJ BELGISCHE OUDEREN: VOORUITZICHTEN BIJ HET PENSIOENBELEID	793
WERKGELEGENHEIDSVALLLEN	813

MULTIDIMENSIONELE ARMOEDE OP REGIONAAL NIVEAU: BELGIE ALS CASE

DOOR **PETER RAEYMAECKERS, CAROLINE DEWILDE en JAN VRANKEN**

1. EEN REGIONAAL PERSPECTIEF

Dat armoede een relatief concept is dat steeds in relatie tot de levensstandaard van een samenleving wordt bekeken, is een gegeven dat sinds Townsend (1979) door de meeste onderzoekers wordt onderschreven. Een fundamentele vraag die we hierbij moeten stellen is hoe men deze ‘samenleving’ afbakent. De meeste internationaal vergelijkende studies nemen de nationale context als uitgangspunt. De armoedelijk wordt in dit geval geoperationaliseerd in relatie tot het ‘landelijke’ welvaartsniveau en verschillen in armoedeaantallen tussen landen worden verklaard op basis van zowel individuele determinanten (Short, 2005; Halleröd e.a., 2006) – zoals huishoudtype, opleidingsniveau en tewerkstelling – als variabelen op het macroniveau. Deze laatste determinanten kunnen betrekking hebben op het welvaartsregime (Goodin e.a., 1999; Tsakoglou en Papadopoulos, 2002; Muffels en Fouarge, 2004) of op verschillende ‘domein-specifieke’ beleidsindicatoren (Brady, 2005; Scruggs Allan, 2006; Dewilde, te verschijnen).

Recent echter werd in een aantal publicaties deze overwegend ‘nationale’ of ‘landelijke’ benadering bekritiseerd. Deze studies wijzen er telkens op dat binnen eenzelfde natiestaat regionale verschillen kunnen optreden wat betreft het risico op armoede of de concentratie van bepaalde ‘risicokenmerken’ zoals laaggeschooldheid of werkloosheid (Stewart, 2003; Ezcurra, Pascual en Rapún, 2005; Kangas en Ritakallio, 2007). Stewart (2003) formuleert drie redenen waarom de regio’s binnen landen relevante geografische eenheden zijn. Ten eerste is het belangrijk om – vanuit het oogpunt van het beleid – te weten waar armoede het meeste geconcentreerd is, niet alleen op het landniveau, maar ook op kleinere aggregatieniveaus. Ten tweede blijkt dat meerdere EU-lidstaten bevoegdheden hebben gedecentraliseerd naar het regionale niveau. Powell e.a. (2001) benadrukken dat geografische verschillen in armoederisico eerst en vooral moeten worden bekeken in de context van verschillen in beleidsinterventies. Vanuit comparatieve overwegingen is het ten slotte zeer nuttig om, over verschillende landen heen, de ‘rijke’ met de ‘arme’ regio’s te vergelijken. Zo stellen Kangas en Ritakallio (2007, p. 122) dat “there may be substantial occupational and regional differences that are concealed in national level inspections”. Verder concluderen deze auteurs dat wat het risico op inkomensarmoede betreft, de verschillen tussen regio’s groter zijn dan de verschillen tussen landen.

Bovenstaande studies wijzen erop dat binnen de macrocontext van een natiestaat, ook regionale factoren het risico op armoede kunnen beïnvloeden. In deze bijdrage bespreken we de relevantie van dit 'regionale perspectief' voor België door in te gaan op gewestelijke verschillen (het Vlaamse, Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest). In vele opzichten kunnen we België hiervoor als een belangrijke case beschouwen. Een eerste reden betreft de samenstelling van de bevolking. Zo verschilt de bevolking van de drie gewesten inzake demografische (leeftijd, huishoudtype enz.) en sociaaleconomische (tewerkstelling en opleidingsniveau) kenmerken. Een tweede reden heeft betrekking op verschillen in de algemene context van de drie gewesten. Zo vertoont bijvoorbeeld de regionale arbeidsmarkt aanzienlijke verschillen wat het aanbod en de aard van de aanwezige jobs betreft. Verder zorgt een gedecentraliseerd bestuur ervoor dat de gemeenschappen en gewesten een eigen bevoegdheid kunnen uitoefenen over bepaalde materies.

Andere studies tonen aan dat naast deze belangrijke verschillen het armoederisico aanzienlijk varieert tussen de Belgische gewesten. Zo stellen Cantillon e.a. (2007) vast dat in vergelijking met de Europese kopgroep wat betreft economische welvaart en inkomensverdeling (België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk en Zweden) Vlaanderen een benedengemiddeld risico op inkomensarmoede heeft en Wallonië een bovengemiddeld. Verder besluiten Betti e.a. (2006) dat ook op het gebied van non-monetaire deprivatie de Zuiderse provincies het slechtst scoren.

In dit artikel bouwen we op twee manieren verder op bovenstaande studies. Ten eerste bekijken we in deze bijdrage naast de regionale variatie van de armoedepercentages, ook de demografische en sociaaleconomische determinanten van armoede in de verschillende gewesten. Dit in tegenstelling tot Cantillon e.a. (2007) en Betti e.a. (2006), die enkel focussen op het aandeel van de populatie dat als 'arm' kan worden beschouwd (zie ook Kangas en Ritakallio, 2007). Ten tweede trachten we aan de hand van contextuele informatie over de Belgische gewesten eventuele verschillen in het aantal armen en de determinanten van armoede te duiden. Wat het laatste punt betreft bouwen we verder op eerder onderzoek van Raeymaeckers en Dewilde (2007) dat vindt dat inwoners van het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een groter risico op 'multidimensionele' armoede kennen in vergelijking met de inwoners van Vlaanderen, controlerend voor persoonlijke demografische en sociaaleconomische kenmerken (dit wil zeggen, rekening houdend met verschillen in bevolkingssamenstelling) én met verschillen in de bevolkingsdichtheid. Deze bevindingen benadrukken het belang van contextuele variabelen voor het verklaren van verschillen in armoedepercentages.

Concreet gaan we als volgt te werk. Eerst en vooral ontwikkelen we een geschikte conceptualisering van de contextuele variatie tussen Vlaanderen, Wallonië en Brussel. De rode draad van dit artikel is het concept van lokale welvaartssystemen zoals uitgewerkt door Mingione et al. (2002), dat we toepassen op het niveau van de Belgische regio's (Vlaams, Brussels Hoofdstedelijk en Waals gewest). In een tweede

paragraaf bekijken we de belangrijkste verschillen tussen de drie gewesten. Vervolgens gaan we over naar de kern van dit artikel en ontwikkelen we op basis van de Statistics on Income and Living Conditions (SILC) -2004 een multidimensioneel armoedemodel voor de gewesten. We toetsen een latente klassen meetmodel voor Vlaanderen, Wallonië en Brussel afzonderlijk en bekijken of dit model een gelijke structuur vertoont voor de drie gewesten. Ons vertrekpunt zijn de bevindingen van Raeymaeckers en Dewilde (2007) waar we aan de hand van latenteklassenanalyse op basis van de SILC (2004) voor België een multidimensionele armoedemaat ontwikkelen, bestaande uit vier domeinen: huisvestingsdeprivatie, financiële stress, gebrek aan middelen en omgevingsproblemen. In een laatste stap ontrafelen we voor Vlaanderen en Wallonië de belangrijkste determinanten van armoede op de verschillende domeinen en trachten we verschillen te interpreteren aan de hand van contextuele kenmerken. Het aantal Brusselse respondenten in onze steekproef was te klein om ook voor dit gewest een gelijkaardige analyse uit te voeren.

2. REGIONALE VERSCHILLEN IN BEELD

In de literatuur naar de oorzaken en verklaringen van armoede wordt een belangrijk conceptueel onderscheid gemaakt tussen verklaringen op het individuele niveau (*'person poverty'*) en verklaringen op het structurele niveau (Powell, Boyne en Ashworth, 2001; Cotter, 2002; Stewart, 2003). Verklaringen op het individuele niveau verwijzen naar demografische en sociaaleconomische kenmerken zoals huishoudtype, leeftijd, opleiding en tewerkstelling en hoe deze verschillen tussen armen en niet-armen. Structurele verklaringsmodellen hebben betrekking op wat Vranken e.a. (1992-2007) definiëren als het maatschappelijke schuldmodel waarin de focus ligt op de samenleving die armoede steeds opnieuw voortbrengt en in stand houdt. De samenleving wordt hierbij niet alleen gezien in termen van de 'grote maatschappelijke structuren', maar evenzeer als 'maatschappelijke instituties' en de 'structuren van het dagelijkse leven'. Ook de meer 'gebiedsgerichte benadering' van armoede, die op zoek gaat naar de interactie tussen sociale en ruimtelijke uitsluiting, kent een plaats binnen deze benadering. Hierbij hanteert men de impliciete veronderstelling dat mensen arm kunnen zijn omdat ze nu eenmaal in een armere of minder 'kansrijke' omgeving wonen (*'place poverty'*). Men focust vooral op de redenen waarom bepaalde omstandigheden en contexten binnen afgebakende geografische grenzen het risico op armoede beïnvloeden. Of zoals Stewart (2003, p. 237) het formuleert: "that is, when people are poor because of where they live". Een fundamentele vraag die we hierbij kunnen stellen, is op welke manier we deze 'omgeving' in kaart moeten brengen.

In internationaal vergelijkende studies op het 'landelijke' niveau vormt de staat, en meer bepaald de welvaartsstaat, de voor de hand liggende context. De belangrijkste, en waarschijnlijk ook de bekendste poging om deze context te operationaliseren, komt van Esping-Andersen (1990; 1999). In *The Three Worlds of Welfare Capitalism* ontwikkelt hij een typologie van welvaartsregimes op basis van drie dimensies:

de relatie tussen de markt, de staat en het gezin, de effecten van de welvaartsstaat op de sociale stratificatie en de kwaliteit van de sociale rechten. Bepalend voor de laatste dimensie is het niveau van decommodificatie of onafhankelijkheid van de arbeidsmarkt, dat wordt bepaald door de voorwaarden tot het verkrijgen van uitkeringen, de beschikbare uitkeringen en het niveau van de inkomensvervanging. Esping-Andersen onderscheidt drie verschillende welvaartsstaten. Een eerste is de sociaaldemocratische welvaartstaat, die we terugvinden in de Scandinavische landen. Deze wordt gekenmerkt door een uitgebreide risicobescherming, genereuze uitkeringen en de nadruk op gelijkheid van rechten. Het resulterende niveau van decommodificatie is hoog. Een laag niveau van decommodificatie komt voor in de liberale, Angelsakische welvaartsstaat. Universele uitkeringen zijn er laag, de beschikbaarheid ervan is onderhevig aan strikte voorwaarden en marktoplossingen worden aangemoedigd. Een laatste type zijn de conservatief-corporatistische welvaartsstaten van 'continentaal' Europa. In dit welvaartsregime worden de status- en klasseverschillen wat betreft sociale rechten in stand gehouden en legt men de nadruk op het traditionele kostwinnersgezin. Verschillende auteurs (Ferrera, 1996; Bonoli, 1997; Andreotti e.a., 2001) onderscheiden echter nog een vierde type, namelijk de Zuid-Europese welvaartstaat. Dit regime heeft een zwak ontwikkeld systeem van sociale voorzieningen waarbij vooral het gezin wordt beschouwd als de belangrijkste buffer tegen niet-beschermde risico's. Het systeem van inkomensondersteuning is sterk gefragmenteerd en corporatistisch: bepaalde groepen worden systematisch bevoordeeld, terwijl andere volledig uit de boot vallen. Daarenboven resulteren cliëntelisme en persoonlijke netwerken in een selectieve toekenning van uitkeringen.

Heel wat onderzoekers bestudeerden het (inkomens)armoedereducerende effect van de verschillende welvaartsregimes. De belangrijkste bevinding van deze studies is dat het welvaartsregime gekenmerkt door het hoogste niveau van decommodificatie, namelijk de sociaaldemocratische welvaartstaat, er het best in slaagt om armoede te reduceren. Muffels, Fouarge en Dekker (1999) vinden dat zowel de occasionele, herhaalde als persistente armoede hoger liggen in het Verenigd Koninkrijk dan in Nederland of Duitsland. Headey e.a. (1997) komen tot een gelijkaardige vaststelling voor de vergelijking tussen Nederland, Duitsland en de Verenigde Staten: deze welvaartsstaten, die lage cross-sectionele armoedecijfers kennen, slagen er op basis van een langere observatieperiode (vijf jaar) nóg beter in armoede en ongelijkheid te vermijden. Recenter vinden ook Scruggs en Allan (2006) op basis van macrogegevens voor 16 Westerse landen dat hogere sociale uitkeringen niet alleen resulteren in lagere relatieve inkomensarmoedecijfers, maar ook zijn geassocieerd met lagere absolute armoedecijfers. Ook Brady (2005, p. 1329) besluit op basis van longitudinale gegevens (1967-1997) voor 18 westerse landen dat "the welfare state emerges as the primary causal influence on national levels of poverty". Studies waarin armoede wordt geoperationaliseerd in termen van (levensstijl)deprivatie, vinden eveneens, zij het niet steeds in dezelfde mate, de gekende regionale verdeling terug. Zo concluderen Muffels en Fouarge (2004) en Tsakoglou en Papadopoulos (2002) dat deprivatie meer voorkomt in de liberale en zuiderse regimes in vergelijking met de

sociaal-democratische en conservatieve landen. Halleröd e.a. (2006) komen echter tot een afwijkende bevinding, namelijk dat Finland een hogere deprivatiescore heeft in vergelijking met Groot-Brittannië en Zweden.

Hoewel deze studies zich hoofdzakelijk richten op het landniveau, blijkt dat kleinere aggregatieniveaus eveneens kunnen worden getypeerd aan de hand van het concept 'welvaartsregime'. Een voorbeeld hiervan is de studie van Mingione e.a. (2002). Deze auteurs introduceren het begrip 'lokale welvaartssystemen'. Lokale welvaarts-systemen zijn volgens Mingione e.a. (2002, p. 37): "dynamic entities in which the specific social and cultural context gives rise to a specific mix of actors involved in strategies for implementing social policies. These deal with needs and populations that also have locally specific profiles in terms of demographic and economic characteristic". Lokale welvaartssystemen zijn met andere woorden dynamische entiteiten waarbij het sociale beleid wordt vormgegeven door verschillende actoren, binnen een specifieke sociale en culturele context. Dit beleid is gericht op de lokale bevolking gekenmerkt door specifieke behoeften en een specifiek demografisch en economisch profiel.

Mingione e.a. (2002) passen dit concept toe op het stedelijke niveau. Meer specifiek bekijken ze hoe de geanalyseerde steden variëren op vier dimensies. Een eerste is de demografische en sociaaleconomische samenstelling van de bevolking. Ten tweede benadrukken de auteurs het belang van de aanwezige industriële sectoren. Een derde dimensie is de samenstelling van de arme bevolking en ten slotte bekijken de auteurs de variatie van institutionele actoren. In dit artikel gebruiken we deze invulling van het concept 'lokale welvaartssystemen' om de variaties tussen de Belgische gewesten (Vlaanderen, Wallonië en Brussel) in kaart te brengen. Hoewel Mingione e.a. (2002) zich hoofdzakelijk richten naar het stedelijke niveau, kunnen deze dimensies evengoed worden 'vertaald' naar het regionale niveau.

In deze bijdrage ligt onze focus hoofdzakelijk op de samenstelling van de arme bevolking en hoe deze verschilt tussen de gewesten. Omdat we deze verschillen willen interpreteren aan de hand van de andere regionale kenmerken, is het belangrijk dat we dimensies zoals de sociaaleconomische samenstelling van de regionale (Vlaamse, Waalse en Brusselse) bevolking, de arbeidsmarkt en instituties van nabij bekijken. Dit doen we in volgende paragraaf.

3. CONTEXTUELE VERSCHILLEN TUSSEN VLAANDEREN, WALLONIE EN BRUSSEL

In deze paragraaf bespreken we enkele belangrijke contextuele verschillen tussen Vlaanderen, Wallonië en Brussel. Eerst en vooral focussen we op verschillen in de demografische en sociaaleconomische samenstelling van de populatie. Vervolgens bekijken we enkele belangrijke kenmerken van de arbeidsmarkt in de drie gewesten. Ten slotte lichten we kort de belangrijkste verschillen in beleidsbevoegdheden toe. Gezien het onderwerp van deze bijdrage beperken we ons tot het sociale beleid.

3.1. DEMOGRAFISCHE EN SOCIAALECONOMISCHE SAMENSTELLING VAN DE POPULATIE

3.1.1. Demografische kenmerken

Wat zijn de belangrijkste verschillen tussen Vlaanderen, Wallonië en Brussel inzake de demografische samenstelling van de bevolking? We beginnen bij leeftijd en geslacht. In tabel 1 presenteren we percentages wat betreft de leeftijds- en geslachtssamenstelling in respectievelijk Vlaanderen, Wallonië, Brussel en België. Onze cijfers bevestigen eerdere bevindingen die erop wijzen dat in vergelijking met Wallonië en Brussel, Vlaanderen wordt gekenmerkt door het grootste aandeel ouderen. In Vlaanderen leven verhoudingsgewijs meer 64-plussers in vergelijking met Wallonië en Brussel. In deze laatste landsdelen vertegenwoordigen de jongste leeftijdscategorieën (<10 jaar en 11 tot 20 jaar) een groter aandeel van de bevolking. Uit deze gegevens blijkt tevens dat we in Brussel verhoudingsgewijs meer 21 tot 30-jarigen aantreffen.

Als we leeftijd opsplitsen naar geslacht, dan zien we dat het hogere aandeel 64-plussers in Vlaanderen zich vooral bij de mannen situeert. In Wallonië en Brussel vinden we dan weer het hoogste aandeel jonge mannen (< 10 jaar en 11 tot 20 jaar). Wat betreft de vrouwen zien we dat het aandeel 64-plussers in Vlaanderen en Wallonië gelijklopend is. De categorie van de 50-64-jarige vrouwen vertegenwoordigt een groter bevolkingsaandeel in Vlaanderen, gevolgd door Wallonië.

TABEL 1: GESLACHTS- EN LEEFTIJDSSAMENSTELLING VOOR VLAANDEREN, WALLONIE, BRUSSEL EN BELGIË (PERCENTAGE VAN HET TOTAAL AANTAL INWONERS, GEWOGEN)

	Vlaanderen	Wallonië	Brussel	België
Totaal				
<10	11,0	13,0	13,6	11,9
11-20	12,0	12,6	11,9	12,4
21-30	12,4	12,2	14,7	12,6
31-50	30,2	30,1	30,7	30,3
51-64	16,8	15,9	14,0	16,2
>64	17,1	16,2	15,0	16,6
Mannen	49,7	48,8	48,0	49,3
<10	11,3	13,8	14,7	12,4
11-20	12,9	13,2	11,6	12,9
21-30	12,8	12,0	15,5	12,8
30-50	30,5	31,3	32,1	30,9
50-64	17,1	16,1	13,7	16,5
>64	15,3	13,7	12,2	14,5
Vrouwen	50,3	51,2	52,0	50,3
<10	10,7	12,3	12,5	11,4
11-20	11,8	11,9	12,2	11,9
21-30	12,1	12,4	14,0	12,4
30-50	30,0	29,1	29,3	29,6
50-64	16,4	15,6	14,4	15,9
>64	18,9	18,7	17,6	18,7

Bron: SILC-2004 (eigen berekeningen).

Naast het geslacht en de leeftijd vormt ook het huishoudtype een belangrijk demografisch kenmerk. De percentages in tabel 2 stellen het aantal individuen (volwassenen en kinderen) voor, onderverdeeld naar een van de zes onderscheiden gezinstypes. De grootste categorie voor de drie gewesten is de koppels met kinderen. Alleenstaanden, zowel mannen en vrouwen, vertegenwoordigen een groter bevolkingsaandeel in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Vlaanderen telt zowel bij vrouwen als bij mannen de minste singles.

Een uitzonderlijk kwetsbare groep zijn de eenoudergezinnen. Uit tal van binnenlandse en buitenlandse studies weten we dat vooral deze groep een verhoogd armoederisico kent (Halleröd e.a., 2006; Saunders en Adelman, 2006). Eenoudergezinnen treffen we vaker aan in Brussel en Wallonië. 7,7% van de Walen en 9,5% van de Brusselaars leeft in een eenoudergezin. In Vlaanderen vinden we een relatief laag percentage (4,1%). Opvallend is ook dat Vlaanderen verhoudingsgewijs een groter aantal mensen in een koppel zonder kinderen telt, met op de tweede plaats Wallonië, gevolgd door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Een mogelijke verklaring hiervoor is het groter aandeel oudere personen in Vlaanderen.

TABEL 2: VERDELING VAN DE BEVOLKING NAAR HUISHOUDTYPE VOOR VLAANDEREN, WALLONIE, BRUSSEL EN BELGIE (GEWOGEN PERCENTAGES)

	Vlaanderen	Wallonië	Brussel	België
Alleenstaande mannen	5,3	6,7	11,7	6,4
Alleenstaande vrouwen	6,4	7,6	12,8	7,4
Eenoudergezinnen	4,1	7,7	9,5	5,8
Koppels zonder kinderen	26,3	23,3	18,5	24,6
Koppels met kinderen	37,7	38,4	35,00	37,7
Andere	20,2	16,4	12,6	18,2

Bron: SILC-2004 (eigen berekeningen).

Een derde belangrijke demografische variabele betreft de gezondheidstoestand. Volgens Deboosere e.a. (2006) is vooral in Wallonië de gezondheidstoestand van de bevolking zorgwekkend. Zo blijkt uit tabel 3 dat bijna eenderde (29,7%) van de Waalse bevolking zich naar eigen zeggen in een minder goede gezondheidstoestand bevindt, tegenover ongeveer 22,2% van de Vlaamse en 27,6% van de Brusselse bevolking. Dit hogere percentage voor Wallonië blijkt niet samen te hangen met een verschillende leeftijdsstructuur. Zo concluderen Deboosere e.a. (2006) dat, rekening houdend met leeftijd, de vraag naar gezondheidszorg in Wallonië, gemeten aan de hand van de zelf ervaren gezondheid, 34% hoger ligt dan in Vlaanderen en 8% hoger dan in Brussel. Ook wat betreft het aantal chronisch zieken vinden Deboosere e.a. (2006) dat deze meer voorkomen in Wallonië dan in Vlaanderen. Deze verschillen blijven bestaan na controle voor sociaaleconomische kenmerken en leeftijd.

TABEL 3: AANDEEL VAN DE BEVOLKING DAT ZICH MINDER GEZOND VOELT IN VLAANDEREN, WALLONIE, BRUSSEL EN BELGIE

	Vlaanderen	Wallonië	Brussel	België
Aantal in minder goede gezondheid	1.181.576	869.454	215.385	2.266.415
% in minder goede gezondheid t.o.v. totale bevolking	22,2	29,7	27,6	25,1

Bron: Deboosere e.a. (2006), Socio-Economische Enquête-2001.

3.1.2. Sociaaleconomische kenmerken

In wat volgt bespreken we de sociaal-economische samenstelling van de bevolking in de drie gewesten. We beginnen bij de werkzaamheids- en werkloosheidsgraad (tabel 4). Wat betreft de werkzaamheidsgraad scoort het Vlaamse Gewest veel hoger dan respectievelijk het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. De werkloosheidsgraad is dan weer het hoogst in Wallonië en Brussel. In Vlaanderen vinden we een vrij laag percentage. Als we rekening houden met geslacht dan treffen we in Vlaanderen en Wallonië een hogere werkloosheidsgraad aan bij vrouwen in vergelijking met mannen. In Wallonië is het verschil tussen vrouwen en mannen het hoogst. Opvallend is dat we in Brussel een hoger percentage mannelijke werklozen vinden.

TABEL 4: WERKZAAMHEIDSGRAAD (%) EN WERKLOOSHEIDSGRAAD (%) IN VLAANDEREN, WALLONIE, BRUSSEL EN BELGIE, 2004

	Werkzaamheidsgraad	Werkloosheidsgraad
Vlaanderen	64,3	5,4
Man	71,6	4,6
Vrouw	56,7	6,6
Wallonië	55,1	12,1
Man	63,2	10,7
Vrouw	46,9	13,8
Brussel	54,1	15,9
Man	60,3	16,3
Vrouw	47,9	15,4
België	60,3	8,5
Man	67,9	7,6
Vrouw	52,7	9,6

Bron: FOD Economie – Afdeling Statistiek, Enquête naar de Arbeidskrachten.

De werkzaamheidsgraad is het percentage werkenden in de bevolking ten opzichte van de totale bevolking. De werkloosheidsgraad is het aantal werklozen tussen 15 en 64 jaar ten opzichte van de totale beroepsbevolking tussen 15 en 64 jaar.

Een volgende belangrijke sociaaleconomische variabele is de beroepsklasse. Deze indicator construeerden we op basis van het beroepenschema van Erikson, Goldthorpe en Portocarero (1992), gebruik makend van de ‘omzettingstools’ van Ganzeboom en Treiman (1994). In tabel 5 presenteren we het percentage individuen boven de 16 jaar behorende tot een van de acht onderscheiden beroepsklassen.

TABEL 5: BEROEPSKLASSE NAAR GEWEST (GEWOGEN PERCENTAGES)

	Vlaanderen	Wallonië	Brussel	België
Hogere leidinggevenden	22,4	22,8	23,8	22,7
Supervisors, hooggeschoolde bedienden	19,0	17,8	23,9	19,1
Halfgeschoolde en ongeschoolde bedienden	11,0	11,8	14,0	11,6
Hooggeschoolde handenarbeiders	13,3	11,9	5,7	12,1
Ongeschoolde handenarbeiders	9,6	6,9	4,1	8,2
Kleine zelfstandigen	5,4	4,3	4,4	4,9
Agrarische arbeiders	1,1	1,5	0,2	1,1
Niet-actieven	17,3	20,5	21,5	18,7

Bron: SILC-2004 (eigen berekeningen).

Uit deze tabel blijkt dat de omvangrijkste groep de hogere leidinggevenden zijn. Voor België vinden we dat ongeveer 23% van de bevolking tot deze beroepsklasse behoort. Hooggeschoolde bedienden zijn het sterkst vertegenwoordigd in Brussel, met Vlaanderen op de tweede plaats, gevolgd door Wallonië. Half- en ongeschoolde bedienden komen het meest voor in Brussel en Wallonië en zijn het minst aanwezig in Vlaanderen. Hooggeschoolde en ongeschoolde arbeiders treffen we het meest aan in Vlaanderen en het minst in Brussel. Voor kleine zelfstandigen zijn de percentages ongeveer gelijk. Niet-actieven zoals gepensioneerden, mensen met overwegend zorgtaken, werklozen en studenten, vinden we verhoudingsgewijs vaker in Brussel.

Naast de beroepsklasse is ook het opleidingsniveau een belangrijke sociaaleconomische variabele. In tabel 6 presenteren we het percentage individuen wonend in een huishouden met een gezinshoofd met als hoogst behaalde diploma lager onderwijs of minder, lager secundair, hoger secundair of hoger onderwijs. De grootste groep in België betreft de huishoudens met een gezinshoofd met een diploma hoger secundair onderwijs, gevolgd door de huishoudens met een gezinshoofd met een diploma hoger onderwijs. Als we kijken naar de regionale verschillen, dan vinden we ten eerste in Brussel het hoogste aantal hooggeschoolde huishoudens, gevolgd door Vlaanderen. In Wallonië vinden we het laagste aandeel huishoudens met een laaggeschoold gezinshoofd. Opvallend is het verhoudingsgewijs grotere aandeel huishoudens met een gezinshoofd met een diploma lager onderwijs of minder dat in

Vlaanderen is gesitueerd (20,4%). Dit kunnen we allicht verklaren door het grotere aandeel ouderen in dit gewest (zie tabel 1). Brussel kent evenwel het grootste aandeel laaggeschoolden. In Wallonië vinden we dan verhoudingsgewijs de meeste huishoudens met een gezinshoofd met een diploma lager en/of hoger secundair onderwijs.

TABEL 6: OPLEIDINGSNIVEAU NAAR GEWEST (GEWOGEN PERCENTAGES)

	Vlaanderen	Wallonië	Brussel	België
Lager onderwijs of minder	20,4	17,4	20,9	19,5
Lager secundair onderwijs	14,7	17,1	15,9	15,2
Hoger secundair onderwijs	35,4	37,8	25,2	35,2
Hoger onderwijs (hogeschool of universiteit)	29,4	27,7	37,9	29,7

Bron: SILC-2004 (eigen berekeningen).

3.2. ECONOMIE EN ARBEIDSMARKT

In deze paragraaf presenteren we enkele belangrijke contextuele kenmerken van de drie gewesten. We behandelen de economische kenmerken zoals het Bruto Binnenlands Product (bbp) en de structuur van de arbeidsmarkt.

3.2.1. Economische activiteit

Een eerste belangrijke indicator is het bbp. Deze maat verwijst naar de geldwaarde van goederen die in een bepaalde tijdsperiode worden geproduceerd en is daarom een goede indicator voor de economische activiteit in een bepaalde regio. In tabel 7 presenteren we zowel voor België als voor de drie gewesten het bbp. De absolute cijfers tonen aan dat Vlaanderen de meest bloeiende economische activiteit blijkt te ontwikkelen, gevolgd door Wallonië en Brussel. Een tweede belangrijke indicator is het aandeel van het geproduceerde bbp tegenover het totaal in België. Hieruit kunnen we duidelijk besluiten dat het grootste gedeelte van het Belgische bbp in Vlaanderen wordt geproduceerd (60%). Dit is echter niet verwonderlijk vermits ongeveer 60% van de Belgische bevolking in Vlaanderen gehuisvest is. Een relevantere indicator op basis waarvan we de economische activiteit van de gewesten kunnen vergelijken is het bbp per capita. We merken dat in Brussel het meeste wordt geproduceerd per inwoner. Dit hoge cijfer voor Brussel moeten we echter nuanceren door te benadrukken dat het overgrote deel van dit bbp waarschijnlijk wordt geproduceerd door mensen die wel in Brussel werken, maar er niet wonen. We besluiten dat Vlaanderen in vergelijking met Wallonië de hoogste economische productiviteit ontwikkelt.

TABEL 7: MACRO-ECONOMISCHE INDICATOREN, 2004

	Vlaanderen	Wallonië	Brussel	België
BBP (miljoenen EUR)	165.724,2	68.007,7	55.562,5	289.508,5
BBP (% van totaal)	57,2	23,5	19,2	100
BBP per capita (EUR)	27.485	20.072	55.378	27.781

Bron: Instituut voor Nationale Rekeningen (INR, 2007).

3.2.2. Arbeidsmarkt

Vervolgens bekijken we de kenmerken van de arbeidsmarkt. Een eerste belangrijke indicator zijn de dominante sectoren in de respectievelijke gewesten. In tabel 8 presenteren we de tewerkstelling in de primaire, secundaire, tertiaire of quartaire sector, uitgedrukt als een percentage van de totale actieve bevolking. De primaire sector is de verzamelnaam voor volgende subsectoren: landbouw, bosbouw en visserij. De secundaire sector wordt ook wel eens de industriële of nijverheidssector genoemd. De tertiaire sector heeft betrekking op zowel commerciële als niet-commerciële diensten aan bedrijven en particulieren. De quartaire sector omvat die activiteiten die voornamelijk worden gefinancierd buiten de markt.

Over de drie gewesten is de dienstensector (tertiaire sector) de grootste. Als we echter de regionale verschillen bekijken, dan zien we dat deze vooral in Vlaanderen sterk vertegenwoordigd is. 36,7% van de actieve Vlamingen werkt namelijk in de dienstensector, gevolgd door de quartaire (31,6%) en de secundaire sector (22,3%). In Wallonië is de quartaire sector het grootst met een percentage van 42,0%. Ook in Brussel treffen we een grote quartaire sector aan (39,1%).

TABEL 8: TEWERKSTELLING (% VAN DE ACTIEVE BEVOLKING) IN PRIMAIRE, SECUNDAIRE, TERTIAIRE EN QUARTAIRE SECTOR NAAR GEWEST, 2004

	Vlaanderen	Wallonië	Brussel	België
Primaire sector	2,5	2,2	0,2	2,0
Secundaire sector	29,1	23,0	12,2	25,0
Tertiaire sector	36,7	32,0	46,6	37,2
Quartaire sector	31,6	42,0	39,1	35,2

Bron: FOD Economie – Afdeling Statistiek, Enquête naar de arbeidskrachten, 2004 (eigen berekeningen).

Naast de sectoriële verdeling is ook de loonhoogte een belangrijk kenmerk van de regionale arbeidsmarkt. Een eerdere studie van SD Worx (2004) naar de brutolonen van bedienden over de drie gewesten, toont aan dat vooral bedienden in Brussel – in vergelijking met hun Vlaamse en Waalse collega's – de hoogste brutolonen ver-

dienen. Cantillon en De Maesschalk (2007) becijferden verder dat het totale beschikbare inkomen uit arbeid in Vlaanderen 14,2% hoger ligt dan in Wallonië. In tabel 9 presenteren we het gemiddelde inkomen uit arbeid voor voltijdse werknemers en zelfstandigen naar opleidingsniveau. We zien dat hooggeschoolden het meest verdienen in Brussel. Het beschikbare inkomen uit arbeid voor de andere opleidingsniveau's ligt het hoogst in Vlaanderen. In Wallonië zijn de lonen voor elk opleidingsniveau het laagst.

TABEL 9: GEMIDDELD NETTO JAARINKOMEN (EUR) UIT ARBEID NAAR OPLEIDINGSNIVEAU (VOLTijdse WERKNEMERS EN ZELFSTANDIGEN, 12 MAANDEN TEWERKGESTELD GEDURENDE 2003)

	Vlaanderen	Wallonië	Brussel	België
Hoger onderwijs (hogeschool of universiteit)	22.519,3	20.918,7	25.970,9	22.600,0
Hoger secundair onderwijs	17.758,9	17.703,5	16.402,0	17.645,3
Lager secundair onderwijs	17.287,5	16.188,2	14.341,4	16.672,2
Lager onderwijs of lager	16.143,9	14.331,1	14.536,4	15.345,9

Bron: SILC-2004 (eigen berekeningen).

3.3. TERRITORIALE BEVOEGDHEDEN VAN HET SOCIALE BELEID

De herverdeling van bevoegdheden van de federale staat naar de gewesten en gemeenschappen kent een lange geschiedenis. Sinds de taalgrens in 1962-'63 werd vastgelegd, ging elke staatshervorming gepaard met een decentralisatie van bevoegdheden naar de onderliggende beleidsniveaus. In onderstaande paragraaf beperken we ons tot de relevantste bevoegdheden op het domein van het sociale beleid.

Het federale beleidsniveau staat hoofdzakelijk in voor alles wat te maken heeft met sociale zekerheid (zoals pensioenen, werkloosheid en ziekte- en invaliditeitsverzekering). De hoogte van inkomensvervangende uitkeringen en de doelgroep ervan worden met andere woorden hoofdzakelijk door de federale autoriteit bepaald.

Naast het federale niveau werden de gewesten ingericht (het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest). De gewesten beschikken over bevoegdheden met betrekking tot de domeinen die met hun regio of gebied in de ruime zin van het woord te maken hebben. Vooral werkgelegenheid en huisvesting kunnen we beschouwen als belangrijk voor het sociale beleid.

Hoewel huisvesting een gewestelijke materie is, worden de regulering van de private huur en de fiscale voordelen voor eigenaars op het federale niveau ingevuld. Naast de sociale huur en huursubsidie is een belangrijke bevoegdheid voor de

gewesten het bepalen van kwaliteitsvereisten. Deze wordt voor het Vlaamse, Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest vastgelegd in respectievelijk de *'Vlaamse wooncode'*, *'Code Wallon du Logement'* en *'Code Bruxellois du Logement'*.

Wat betreft werkgelegenheid kunnen we stellen dat alle initiatieven die te maken hebben met arbeidsbemiddeling, arbeidstrajectbegeleiding en beroepsopleiding een gewestelijke materie zijn. Voor deze tewerkstellingsinitiatieven zijn respectievelijk de Vlaamse VDAB, het Waalse FOREM en het Brusselse ORBEM-BGDA ingericht.

De gemeenschappen – de Vlaamse, de Franse en de Duitstalige Gemeenschap – zijn bevoegd voor de zogenaamde 'persoonsgebonden aangelegenheden'. Dit wil zeggen dat de gemeenschappen hoofdzakelijk instaan voor het voorzien van sociale dienstverlening naar de burger toe. Elke vorm van hulpverlening met betrekking tot jeugdbijstand, gezinshulp, kinderopvang, gezondheid en sociale bijstand wordt met andere woorden door de gemeenschappen gereguleerd. Toch moeten we ook hier benadrukken dat het federale beleidsniveau enkele belangrijke verantwoordelijkheden opneemt. Zo wordt bijvoorbeeld de hoogte van het leefloon, zoals verstrekt door de OCMW's, op het federale niveau bepaald. Ook op het gebied van gezondheidszorg zijn heel wat bevoegdheden nog in federale handen. De ziekteverzekering is namelijk een federale beleidsbevoegdheid. De zorgverzekering is echter een uitsluitend Vlaamse bevoegdheid sinds het arrest van 13 maart 2001 van het Arbitragehof.

3.4. **BESLUIT**

In bovenstaande paragrafen beschreven we de belangrijkste verschillen tussen de drie gewesten aan de hand van drie van de vier dimensies van lokale welvaartssystemen zoals geformuleerd door Mingione e.a. (2002).

Demografisch gezien wordt Vlaanderen gekenmerkt door het grootste aandeel ouderen. Het grootste aandeel jongeren vinden we terug in Wallonië en Brussel. Éénoudergezinnen situeren zich vooral in Brussel en Wallonië. Verder blijkt dat in Wallonië bijna eenderde van de bevolking een minder goede gezondheid rapporteert. Wat betreft de sociaaleconomische samenstelling vinden we dat Wallonië wordt geconfronteerd met de hoogste werkloosheidsgraad. Verder blijkt uit onze cijfers dat de hogere beroepsklassen zoals hogere leidinggevende en hooggeschoolde bedienden vooral in Brussel zijn gesitueerd, met Vlaanderen op de tweede plaats. Dit gegeven weerspiegelt zich tevens in een groter aandeel hooggeschoolden in de beide gewesten in vergelijking met Wallonië.

Een tweede dimensie van variatie betreft de economische activiteit en de arbeidsmarkt. Zo blijken cijfers van het INR erop te wijzen dat Vlaanderen de economisch meest welvarende regio is. Verder zien we voor Brussel en Vlaanderen dat de tertiaire sector het meeste mensen tewerkstelt. In Wallonië vinden we dat de quartaire sector de grootste is. Ten slotte merken we dat, voor alle opleidingsniveaus, de lonen in Wallonië het laagst zijn.

Wat betreft de institutionele actoren zien we dat door de decentralisering van bevoegdheden naar gewesten en gemeenschappen toe, enkele belangrijke beleids-materies op het vlak van het sociale beleid zoals de kwaliteit van de huisvesting en werkgelegenheid verschillend kunnen worden ingevuld. Ook op het niveau van de gemeenschappen kan er variatie bestaan. Dit beleidsniveau is namelijk bevoegd voor alle vormen van dienstverlening naar de burger toe, zoals kinderopvang, gezondheidszorg en sociale bijstand.

We besluiten dat de drie Belgische gewesten belangrijke variaties vertonen op drie van de vier dimensies van lokale welvaartssystemen: de demografische en sociaal-economische samenstelling, de industriële activiteit en de institutionele actoren. In de volgende paragrafen gaan we verder in op de vierde, en voor deze bijdrage centrale, dimensie, namelijk de samenstelling van de arme bevolking. We beginnen bij de ontwikkeling van een multidimensioneel meetmodel. Daarna gaan we dieper in op de determinanten van armoede in de beide gewesten.

4. EEN MULTIDIMENSIONEEL ARMOEDEMODEL OP REGIONAAL NIVEAU

In de inleiding van dit artikel wezen we er al op dat het relatieve en sociale karakter van armoede door de meeste auteurs wordt onderschreven. Een tweede element waarover de meeste onderzoekers het – expliciet of eerder impliciet – eens zijn, is dat armoede meer is dan sociale ongelijkheid (Piachaud, 1981; 1987; Engbersen en Snel, 1996; Vranken, Geldof en Van Menxel, 1998; Vranken, 2001). Sociale ongelijkheid is immers volgens Engbersen en Snel (1996) een neutraler en afstandelijker begrip, waaraan niet per definitie een negatieve interpretatie kleeft. Armoede daarentegen is, zoals Townsend (1986) het stelt, een toestand van ‘aantoonbare deprivatie’. De veronderstelling dat armoede meer is dan sociale ongelijkheid, impliceert dat er een soort ‘drempel’ of breuklijn bestaat die aangeeft vanaf welk punt we kunnen spreken van armoede, de zogenaamde armoedelijijn. Ten derde is armoede voor de meeste onderzoekers verbonden met een ‘ongewild’ gebrek aan economische middelen. Hoewel deze invulling op het eerste gezicht een vereenvoudiging van de multidimensionaliteit van het armoedeprobleem betekent, beantwoorden we hiermee aan de kritiek van Whelan en Whelan (1995) dat een uitbreiding van het fenomeen armoede naar andere concepten zoals sociale klasse, arbeidsmarktpositie of discriminatie het onmogelijk maakt om oorzaak en gevolg empirisch van elkaar te onderscheiden. We beschouwen deze laatste variabelen eerder als determinanten van armoede.

In dit hoofdstuk construeren we een multidimensionele armoedemaat voor Vlaanderen, Wallonië en Brussel. De multidimensionaliteit van armoede betreft volgens Vranken, Geldof en Van Menxel (1998) en Dewilde en Vranken (2005a en 2005b) de breedte, de hoogte en de diepte van armoede. In de eerste plaats is er de vraag naar de verschillende levensdomeinen waarop armoede zich kan manifesteren (breedte) en de ernst van de situatie op elk domein (hoogte). De diepte verwijst vervolgens

naar de cumulatie van armoede, de mate waarin problematische situaties op verschillende levensdomeinen met elkaar zijn verweven. Armoede kan dus het resultaat zijn van een ernstige deprivatie op één bepaald levensdomein of eerder ontstaan ten gevolge van een veelheid van bijna-uitsluitingen op een reeks domeinen (Vranken, Geldof en Van Menxel, 1998). Daarnaast onderscheiden we ook nog de tijds- of longitudinale dimensie: armoede kan zich kort manifesteren of daarentegen een langetermijnervaring zijn (Bane en Ellwood, 1986; Dewilde en Levecque, 2002).

Het in deze bijdrage gehanteerde meetmodel houdt rekening met het feit dat de armen een vrij heterogene groep vormen. Armoede is met andere woorden een fenomeen dat verschillende verschijningsvormen kent, en zich aldus voor kortere of langere periodes en met een verschillende intensiteit kan manifesteren op een of meer levensdomeinen. Daarom opteren we ervoor om zowel monetaire als niet-monetaire indicatoren in ons meetmodel op te nemen.

4.1. DATA EN METHODOLOGIE

Bij het opstellen van een multidimensionele armoedemaat dringt zich een aantal keuzes op. Eerst en vooral opteren we voor een databestand dat zowel monetaire als niet-monetaire indicatoren van armoede/deprivatie bevat. Een tweede keuze betreft de selectie van indicatoren die toelaten de 'armen' van de 'niet-armen' te differentiëren. Een derde keuze betreft de methode op basis waarvan we de indicatoren/domeinen van armoede/deprivatie aggregeren tot een 'multidimensionele' armoedemaat.

4.1.1. Data

Een eerste stap bij de opmaak van een dergelijk meetmodel betreft de keuze voor een gegevensbank. Zoals gesteld in de inleiding baseren we onze analyses op de Belgische Statistics on Income and Living Conditions voor 2004 (SILC-2004). Deze representatieve steekproef bevat 5.275 huishoudens, waarvan 731 Brusselse, 2.753 Vlaamse en 1.791 Waalse. De responsratio op het niveau van het huishouden bedraagt 49,6%. Een van de belangrijkste doelen van de SILC-2004 is om aan beleidsmakers meer informatie te verschaffen over het inkomen en de leefomstandigheden van de Belgische bevolking. We gebruiken de Belgische SILC-data in plaats van het comparatieve EU-SILC bestand dat op het niveau van EUROSTAT wordt ontwikkeld. De Belgische data bevatten namelijk, naast de vastgelegde EUROSTAT-gegevens, ook een reeks bijkomende landspecifieke variabelen.

a) Indicatoren

Een tweede stap bestaat uit het selecteren van de relevante indicatoren. Vooreerst moeten we echter de levensdomeinen bepalen die we in ons meetmodel zullen opnemen. In de literatuur onderscheiden we twee benaderingen. Een eerste groep auteurs stelt een multidimensionele armoedemaat samen op basis van zowel sociale, sociaaleconomische als materiële indicatoren (Muffels, 1993; Tsakoglou en Papado-

poulos, 2002; Dekkers, 2003) Een tweede groep auteurs is echter van mening dat bij het opnemen van niet-materiële indicatoren zoals onderwijsniveau, tewerkstelling en sociale relaties de betekenis van het armoedeconcept vervaagt (Whelan en Whelan, 1995). Gezien onze conceptualisering van armoede als een niet-realiserende van de gangbare levensstandaard omwille van een gebrek aan economische middelen, sluiten we ons aan bij de tweede visie.

Zoals reeds vermeld in de inleiding baseren we ons op het latenteklassenmodel dat we – ook op basis van de SILC-2004 – voor België construeerden (Raeymaeckers en Dewilde, 2007). Hierbij maakten we een onderscheid tussen huisvesting, financiële stress, beperkte financiële middelen en omgevingsproblemen. Voor elk van deze armoededomijnen construeerden we op basis van de geselecteerde indicatoren voor België een ‘fittend’ model met twee latente klassen, de ‘armen’ en de ‘niet-armen’. Hierbij vonden we telkens een duidelijk onderscheid tussen de arme huishoudens, die een grote kans vertonen op een ‘negatieve’ score op elk van de indicatoren, en de niet-arme huishoudens die een veel kleinere kans op deprivatie kennen. Ook het ‘overkoepelende’ model gedefinieerd als multidimensionele armoede, gebaseerd op de latente-klassenscores op elk domein, vertoonde een goede fit. In Dewilde & Vrancken (2005a & 2005), een eerdere publicatie voor dit tijdschrift, werd een gelijksoortig model ontwikkeld voor de Europese lidstaten (voor een formele beschrijving van het latenteklassenmodel, zie ook Dewilde, 2004a; Dewilde, 2004b).

In tabel 10 presenteren we de verschillende indicatoren die we gebruiken om armoede/deprivatie op de onderscheiden domeinen te operationaliseren.

TABEL 10: INDICATOREN VAN ARMOEDE/DEPRIVATIE

HUISVESTING	
Sanitaire voorzieningen	Ontbreken van bad/douche of toilet met waterspoeling of warm stromend water in de woning.
Gebrek aan ruimte	Minder dan één kamer (excl. badkamer, keuken, toilet,...) per persoon.
Slechte kwaliteit van de woning	De woning vertoont een van volgende gebreken: lekkend dak, schimmels, vochtige muren, plafonds of vloeren, rottend houtwerk.
Geen doeltreffende verwarming (subjectief)	Het huishouden is niet in staat om de woning voldoende te verwarmen.
FINANCIELE STRESS	
Subjectieve perceptie financiële moeilijkheden	Het huishouden kan slechts moeilijk tot zeer moeilijk de eindjes aan elkaar knopen en percipieert de afbetalingen voor leningen (excl. huisvesting) als een last tot zware last of beschouwt de afbetalingen voor huishuur/hypotheek als een zware last.
Betalingsproblemen: huisvestingskosten	Het huishouden is gedurende de voorbije twaalf maanden ooit niet in staat geweest de huishuur/hypotheek op tijd te betalen.
Betalingsproblemen: regelmatige kosten	Het huishouden is gedurende de voorbije twaalf maanden ooit niet in staat geweest belastingen, rekeningen voor gas/water/elektriciteit of rekeningen voor huurkopen/leningen te betalen.
Betalingsproblemen: onregelmatige kosten	Het huishouden is gedurende de voorbije twaalf maanden ooit niet in staat geweest boetes of rekeningen voor gezondheidskosten te betalen.

BEPERKTE FINANCIËLE MIDDELEN	
Inkomensarmoede	Het gestandaardiseerd maandelijks beschikbaar huishoudinkomen is lager dan 60% van het mediane inkomen in de bevolking.
Niet kunnen veroorloven van kleine aankopen of het organiseren van activiteiten	Het huishouden kan zich niet veroorloven om de twee dagen vlees, kip of vis te eten of jaarlijks een week op vakantie te gaan of éénmaal per maand vrienden of familie te ontvangen voor een drankje of een etentje.
Niet kunnen veroorloven van grote aankopen	Het huishouden kan zich de volgende grote aankopen niet veroorloven: auto, onverwachte uitgave van meer dan 750 euro, TV of een wasmachine.
Niet kunnen veroorloven van technologische hulpmiddelen	Het huishouden kan zich de volgende aankopen niet veroorloven: computer, internet of telefoon (vast toestel of GSM).
OMGEVINGSPROBLEMEN	
Vervuiling en lawaaihinder	Het huishouden heeft hinder van pollutie, smog en burengerucht, straatlawaai of andere lawaaihinder van buitenaf.
Netheid buurt	Het huishouden heeft een probleem met netheid van de buurt.
Misdaad, geweld of vandalisme	Het huishouden ondervindt hinder van misdaad, geweld of vandalisme in de onmiddellijke omgeving.
Openbaar vervoer	Het huishouden heeft een probleem met afgelegenheid en slechte bereikbaarheid van openbaar vervoer van buurt.

b) Aggregatiemethode: latenteklassenanalyse

Vervolgens stelt zich de vraag naar de meest geschikte aggregatiemethode om tot een multidimensionele armoedemaat te komen. In Raeymaeckers en Dewilde (2007) en Dewilde en Vranken (2005a en 2005b) werden de voordelen van latenteklassenanalyse reeds benadrukt.

Latenteklassenanalyse wordt vaak omschreven als de ‘categorische’ equivalent van de klassieke factoranalyse, waarbij de onderzoeker op zoek gaat naar een onderliggende, ‘latente’ of niet-geobserveerde structuur – bestaande uit een beperkt aantal zogenaamde ‘latente klassen’ – die de relaties tussen de ‘manifeste’ of geobserveerde indicatoren verklaart (McCutcheon, 1987). Omdat de armoede-indicatoren die in survey-onderzoek gangbaar zijn, veelal discreet van aard zijn (vaak onder de vorm van twee (nominale) categorieën), is deze methode beter geschikt dan klassieke factoranalyse. Bijkomende voordelen van deze benadering zijn de controle voor de eventuele aanwezigheid van meetfouten, de mogelijkheid om via de beoordeling van de statistische ‘fit’ van het model te achterhalen welke indicatoren het sterkst – of juist niet – verbonden zijn met het onderliggende ‘latente’ concept (in de bijlage van dit artikel zetten we de *goodness of fit*-maten nog even op een rijtje), de mogelijkheid om elk huishouden toe te wijzen aan één latente klasse en aldus de omvang en de sociale verdeling van de verschillende latente klassen te bestuderen, en het feit dat de uitkomst van het latenteklassenmodel eveneens categorisch is, zodat we geen bijkomende veronderstellingen hoeven te maken over de armoededrempel.

We gaan als volgt te werk. Eerst en vooral testen we voor het Vlaamse, het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijke gewest of we een 'fittend' model kunnen vinden voor de vier onderscheiden armoededomeinen: huisvestingsdeprivatie, financiële stress, beperkte financiële middelen en omgevingsproblemen. Daarna wijzen we elk huishouden toe aan een van de latente klassen en gebruiken we deze informatie om een 'overkoepelend' latenteklassenmodel te schatten waarbij het onderliggende latente concept verwijst naar 'multidimensionele' armoede. We trachten met andere woorden voor de drie regio's te bekijken of de vier armoededomeinen verwijzen naar eenzelfde 'tweede-orde' latent concept dat we kunnen benoemen als multidimensionele armoede.

Ten slotte bekijken we of de structuur van het armoedemodel gelijk is voor Vlaanderen, Wallonië en Brussel. Een bijkomend voordeel van latente klassenanalyse is namelijk dat deze techniek het mogelijk maakt om na te gaan of de structuur van de latente variabelen gelijk is voor verschillende bevolkingsgroepen. Hiervoor voerden we een zogenaamde simultane latenteklassenanalyse uit, zoals beschreven in McCutcheon (2002, 1987).

Eerst en vooral schatten we een *heterogeneous unrestricted model of heterogeene model*, waarbij de latente structuur over de verschillende groepen heen is gebaseerd op hetzelfde aantal latente klassen (in ons geval zijn dit er twee, de 'armen' en de 'niet-armen'), maar waarbij de conditionele en de latente klassen probabiliteiten worden vrij gelaten. Het heterogene model komt overeen met het schatten van afzonderlijke latenteklassenmodellen voor elk gewest.

Een tweede stap is het schatten van een *structural equivalence model of homogeen model*. Hierbij worden restricties opgelegd aan de conditionele probabiliteiten van de respectievelijke indicatoren over de groepen heen. We testen de hypothese dat de relatie tussen de indicatoren en de respectievelijke latente klassen gelijk is voor de drie Belgische gewesten. In meer technische termen betekent dit dat we de conditionele probabiliteiten van elke indicator gelijkstellen over de gewesten heen. Als we echter besluiten dat we het homogene model moeten verworpen, met andere woorden, dat de structuur van ons meetmodel niet volledig identiek is, dan kunnen we via 'gedeeltelijke' restricties nagaan voor welke indicatoren of latente klassen dit wel het geval is (partieel homogeen model). We leggen in dit geval restricties op aan de conditionele probabiliteiten gelinkt aan de latente klasse van de arme huishoudens, voor deze indicatoren die we niet volledig kunnen gelijkstellen. We testen met andere woorden de hypothese dat de structuur van het meetmodel voor Vlaanderen, Wallonië en Brussel enkel voor de latente klasse van de 'arme' huishoudens identiek is.

4.2. MULTIDIMENSIONELE ARMOEDE IN VLAANDEREN, WALLONIE EN BRUSSEL

In deze paragraaf bespreken we het meetmodel voor Vlaanderen, Wallonië en Brussel. We beginnen bij een algemene bespreking van onze modellen waarbij we bekijken in hoeverre de structuur van het latentearmoedeconcept gelijk is over de drie gewesten heen. Vervolgens bespreken we de belangrijkste indicatoren – dit zijn de

indicatoren waarvan de score het sterkst wordt bepaald door het behoren tot de ene of de andere latente klasse.

Op basis van de geëigende *goodness of fit*-maten kunnen we het heterogene meetmodel voor elk armoededomein aanvaarden (zie tabel 1 in bijlage). We besluiten dat zowel voor Vlaanderen, Wallonië als Brussel de relaties tussen de geselecteerde indicatoren worden verklaard doordat ze samenhangen met eenzelfde onderliggende of latente variabele (huisvestingsdeprivatie, financiële stress, beperkte financiële middelen en omgevingsproblemen). Het homogene model kunnen we enkel aanvaarden wat betreft het domein 'beperkte financiële middelen'. Voor huisvestingsdeprivatie en financiële stress besluiten we dat het meetmodel een gelijke structuur vertoont, maar dan enkel voor de arme huishoudens. Voor het domein 'omgevingsproblemen' is het echter onmogelijk om de conditionele probabiliteiten voor de indicatoren 'netheid buurt' en 'openbaar vervoer' gelijk te stellen over de drie gewesten heen voor de latente klasse van de armen. Het is echter wel mogelijk om dit enkel voor Wallonië en Brussel te doen. We kunnen dus besluiten dat voor de 'arme huishoudens' in Wallonië en Brussel het meetmodel inzake omgevingsproblemen een identieke structuur vertoont.

Vervolgens testen we het 'overkoepelende' model op basis van de latenteklassenscores op de onderscheiden domeinen van armoede. Ook nu moeten we het homogene model verwerpen. We kunnen namelijk enkel de conditionele probabiliteiten voor het domein 'beperkte financiële middelen' gelijkstellen over de gewesten heen. Voor de domeinen 'huisvestingsdeprivatie', 'financiële stress' en 'omgevingsdeprivatie' is het wel mogelijk om de conditionele probabiliteiten gelijk te stellen voor de latente klasse van de arme huishoudens.

Samenvattend besluiten we dat de structuur van ons meetmodel gelijkaardig is voor Vlaanderen, Wallonië en Brussel, en zelfs identiek voor de latente klasse van de arme huishoudens. Enkel wat betreft het domein 'omgevingsproblemen' vinden we verschillen terug tussen Vlaanderen aan de ene en Wallonië en Brussel aan de andere kant. Niettemin blijkt ook voor dit domein dat het heterogene model een goede weergave vormt van de 'onderliggende' patronen in de data; de geselecteerde indicatoren vormen met andere woorden 'goede' indicatoren van de latente variabele 'omgevingsproblemen', en in dit in elk gewest.

In tabel 11 presenteren we voor elk domein de conditionele probabiliteiten van de regionale meetmodellen die we op basis van de *goodness of fit*-maten als beste selecteerden (cf. supra) – d.i. het meest restrictieve 'passende' model. We bespreken enkel de omvang van de latente klasse (d.i. het aantal huishoudens dat in de drie gewesten wordt getroffen door armoede op een bepaald domein) en de belangrijkste indicatoren (de indicatoren waarvan de score het sterkst wordt bepaald door het behoren tot de ene of de andere latente klasse).

TABEL 11: CONDITIONELE PROBABILITEITEN VOOR DE BELGISCHE GEVESTEN (VLAANDEREN, WALLONIE EN BRUSSEL)

	Vlaanderen		Wallonië		Brussel	
	Arm	Niet-arm	Arm	Niet-arm	Arm	Niet-arm
Huisvestingsdeprivatie						
Tekort aan sanitaire voorzieningen	0,13	0,02	0,13	0,03	0,13	0,04
Minder dan één kamer per persoon	0,04	0,02	0,04	0,008	0,04	0,08
Slechte kwaliteit van de woning	0,40	0,08	0,40	0,08	0,40	0,08
Onmogelijkheid om woning goed te verwarmen	0,34	0,009	0,34	0,009	0,34	0,009
Omvang latente klasse	0,11	0,89	0,28	0,72	0,29	0,71
Financiële stress						
Subjectief aanvoelen financiële moeilijkheden	0,60	0,06	0,60	0,12	0,60	0,19
Achterstallige betaling: huisvestingskosten	0,39	0,004	0,39	0,004	0,39	0,004
Achterstallige betaling: regelmatige kosten	0,72	0,02	0,72	0,02	0,72	0,02
Achterstallige betaling: onregelmatige kosten	0,45	0,01	0,45	0,01	0,45	0,01
Omvang latente klasse	0,05	0,95	0,12	0,88	0,17	0,81
Beperkte financiële middelen						
Inkomensarmoede	0,48	0,10	0,48	0,10	0,48	0,10
Niet kunnen veroorloven van kleine aankopen	0,24	0,01	0,24	0,01	0,24	0,01
Niet kunnen veroorloven van grote aankopen	0,76	0,06	0,76	0,06	0,76	0,06
Niet kunnen veroorloven van technologische hulpmiddelen	0,35	0,05	0,35	0,05	0,35	0,05
Omvang latente klasse	0,07	0,93	0,24	0,76	0,39	0,61
Omgevingsproblemen						
Vervuiling, smog en lawaaihinder	0,37	0,04	0,37	0,04	0,37	0,04
Criminaliteit, vandalisme	0,54	0,10	0,54	0,14	0,54	0,22
Netheid van de buurt	0,33	0,08	0,59	0,08	0,59	0,07
Beperkte bereikbaarheid van openbaar vervoer	0,19	0,15	0,25	0,30	0,25	0,09
Omvang latente klasse	0,12	0,88	0,23	0,77	0,41	0,59
Multidimensionele armoede						
Huisvestingsdeprivatie	0,27	0,11	0,27	0,08	0,27	0,9
Gebrek aan middelen	0,63	0,06	0,63	0,09	0,63	0,15
Financiële stress	0,45	0,03	0,45	0,03	0,45	0,03
Omgeving	0,33	0,14	0,33	0,22	0,33	0,28
Omvang latente klasse	0,06	0,94	0,18	0,82	0,28	0,72

Een belangrijke vaststelling is dat in de drie gewesten de kans om negatief te scoren op elke indicator van de onderscheiden armoededomeinen voor arme huishoudens, hoger ligt dan voor niet-arme huishoudens. De enige uitzondering betreft het item beperkte bereikbaarheid van het openbaar vervoer, waar we voor Wallonië een conditionele probabiliteit aantreffen van 30% voor de niet-arme en 25% voor de arme huishoudens.

Voor het domein huisvestingsdeprivatie vinden we dat zowel in Vlaanderen, Wallonië als Brussel arme huishoudens (40%) – in vergelijking met niet-arme huishoudens (8%) – een hogere kans vertonen op een slechte kwaliteit van de woning. Het verschil tussen arme en niet-arme huishoudens komt ook duidelijk tot uiting bij de indicator ‘mogelijkheid om de woning goed te verwarmen’. 34% van de arme huishoudens tegenover 0,9% van de niet-arme huishoudens blijkt in de drie gewesten aan te geven dat ze hiermee problemen hebben. Vooral de Waalse (28%) en Brusselse (29%) huishoudens hebben met huisvestingsdeprivatie te maken. In Vlaanderen ondervindt slechts 11% van de huishoudens problemen op dit domein.

Wat betreft het domein financiële stress kunnen we stellen dat de indicator ‘subjectieve perceptie financiële moeilijkheden’ het sterkst samenhangt met de latenteklassenverdeling. Zo blijkt 60% van de arme huishoudens hiermee geconfronteerd te worden. Wat betreft de niet-arme huishoudens is het opvallend dat in Wallonië en Brussel een relatief grote proportie van de ‘niet-armen’ kampt met een subjectief gevoel van financiële stress. In vergelijking met Vlaanderen, waar slechts 2% van de niet-arme huishoudens negatief scoort op deze indicator, treffen we in Wallonië en Brussel respectievelijk een percentage van 12% en 19% aan. Als we kijken naar het aantal huishoudens dat we als ‘arm’ kunnen beschouwen op dit domein, concluderen we dat in vergelijking met Vlaanderen (5%), vooral de Waalse (12%) en Brusselse (17%) huishoudens worden getroffen door financiële stress.

Voor het domein ‘beperkte financiële middelen’ kunnen we stellen dat in de drie gewesten arme huishoudens een significant grotere kans hebben op het zich niet kunnen veroorloven van grote aankopen (76%) en inkomensarmoede (48%). Bij niet-arme huishoudens treffen we probabiliteiten aan van respectievelijk 6% en 10% op deze indicatoren. Ook hier concluderen we dat vooral de Waalse (24%) en de Brusselse huishoudens (39%) worden getroffen door beperkte financiële middelen. In Vlaanderen treffen we een percentage aan van ‘maar’ 7%.

Vervolgens bespreken we de conditionele probabiliteiten voor omgevingsproblemen. Opvallend is dat voor de drie gewesten iets meer dan de helft van de arme huishoudens aangeven dat ze hinder ondervinden van criminaliteit of vandalisme in de onmiddellijke omgeving. De niet-arme huishoudens hebben in Vlaanderen 10%, in Wallonië 14% en in Brussel 22% kans om negatief te scoren op deze indicator. Zoals we al vermeldden in het overzicht van de ‘goodness of fit’ van de verschillende modellen, vinden we voor de indicatoren ‘netheid van de buurt’ en ‘beperkte bereikbaarheid openbaar vervoer’ verschillende probabiliteiten tussen Vlaanderen

aan de ene en Wallonië en Brussel aan de andere zijde. Zo blijkt 60% van de Waalse en Brusselse arme huishoudens negatief te scoren op netheid van de buurt tegenover 33% van de arme huishoudens in Vlaanderen. Ook de kans op een beperkte bereikbaarheid van het openbaar vervoer ligt voor arme huishoudens hoger in Wallonië en Brussel (25%) dan in Vlaanderen (19%). Vooral de Brusselse huishoudens hebben een opvallend hoge kans op omgevingsproblemen (41%). In Wallonië treffen we een percentage aan van 23%. In Vlaanderen vinden we het laagste percentage (12%).

Wat betreft het 'overkoepelende' meetmodel vinden we net zoals in onze eerdere analyses voor België (zie Raeymaeckers en Dewilde, 2007) dat het verschil tussen armen en niet-armen voor zowel Vlaanderen, Wallonië en Brussel vooral tot uiting komt op het gebied van beperkte financiële middelen. Terwijl 63% van de arme huishoudens in de drie gewesten kampt met een gebrek aan middelen, bedraagt het percentage bij de niet-arme huishoudens in Brussel 15%, in Vlaanderen 6% en in Wallonië 9%. Ook inzake 'financiële stress' vinden we een groot verschil tussen de arme huishoudens en de huishoudens die behoren tot de niet-arme latente klasse. Zo blijkt voor de drie gewesten 45% van de arme en 3% van de niet-arme huishoudens met financiële stress te kampen. Globaal gezien is 6% van de huishoudens in Vlaanderen op de één of andere manier arm. In Wallonië treffen we een hoger percentage aan van 18%. In Brussel vinden we het grootste aantal 'multidimensioneel' arme huishoudens (28%).

5. DETERMINANTEN VAN ARMOEDE IN VLAANDEREN EN WALLONIE

In deze paragraaf behandelen we de determinanten van armoede op de drie onderscheiden domeinen (huisvestingsdeprivatie, financiële stress, beperkte financiële middelen) in Vlaanderen en Wallonië. We meten het effect van onze demografische en sociaaleconomische variabelen op de afzonderlijke domeinen en niet op het tweede orde multidimensionele armoededomein, omdat het vanuit wetenschappelijk en beleidsgericht oogpunt relevanter is om te weten welke factoren de specifieke verschijningsvormen van armoede beïnvloeden.

We gaan niet verder in op de determinanten van omgevingsproblemen omdat armoede op dit domein vooral samenhangt met verstedelijking (Zie ook: Raeymaeckers & Dewilde, 2007). Brussel nemen we niet in de analyses op omdat de steekproef kleiner is. Vooraleer we ingaan op de resultaten, bespreken we de methode.

5.1. METHODE

Gezien onze afhankelijke variabele uit slechts twee categorieën bestaat (arm en niet-arm), schatten we voor elk armoededomein een logistisch regressiemodel waarbij we nagaan welke sociale achtergrondkenmerken het armoederisico beïnvloeden. Hierdoor krijgen we een zicht op de demografische en sociaaleconomische samenstelling van de arme bevolking in zowel Vlaanderen als Wallonië. Het voordeel van

deze techniek is dat we door het combineren van meerdere onafhankelijke variabelen het ‘zuivere’ effect van een bepaalde variabele kunnen meten. We meten met andere woorden de rechtstreekse relatie tussen een bepaalde onafhankelijke variabele en de kans op armoede op de drie onderscheiden domeinen.

In tegenstelling tot onze latenteklassenanalyses hebben onze regressiemodellen betrekking op alle personen (inclusief de kinderen) die deel uitmaken van een huishouden dat participeert aan de enquête. We beschikken over informatie over 6.949 Vlaamse en 4.369 Waalse respondenten.

Voor de onafhankelijke variabelen gebruiken we ofwel individuele informatie, informatie op het niveau van het huishouden of informatie over het gezinshoofd van het huishouden. We onderscheiden twee groepen onafhankelijke variabelen: demografische en socio-economische kenmerken. Verder meten we ook de invloed van de verstedelijkingsgraad.

De demografische kenmerken zijn: geslacht, leeftijdsklasse, huishoudtype, aantal kinderen in het huishouden en de aanwezigheid van een chronische ziekte bij het gezinshoofd. Voor de sociaaleconomische variabelen gebruiken we het hoogst behaalde diploma van het gezinshoofd, de beroepsklasse van het gezinshoofd, het aantal maanden dat het gezinshoofd is getroffen door werkloosheid in het vorige kalenderjaar (2003), en de eigendomstatus. Een laatste variabele betreft de bevolkingsgraad als een maatstaf voor verstedelijking. Deze variabele is onderverdeeld in drie categorieën: dichtbevolkte gemeenten (>500 inwoners/km²), gemeenten met een gemiddelde bevolkingsdichtheid (>100 inwoners/km²) en dunbevolkte gemeenten (<100 inwoners/km²).

5.2. REGIONALE DETERMINANTEN VAN ARMOEDE

We meten voor Vlaanderen en Wallonië de belangrijkste determinanten van armoede op de domeinen huisvesting, financiële stress en beperkte financiële middelen. In tabel 12 presenteren we de coëfficiënten die de richting van het effect (negatief en positief) weergeven. We bekijken ook of er significante regionale verschillen optreden inzake het armoederisico van bepaalde bevolkingsgroepen.

We bespreken voor elk armoededomein de impact van de verschillende determinanten voor Vlaanderen en Wallonië.

TABEL 12: LOGISTISCHE REGRESSIE VAN DEMOGRAFISCHE KENMERKEN, OP HUISVESTINGSDEPRIVATIE, FINANCIËLE STRESS EN BEPERKTE FINANCIËLE MIDDELEN VOOR VLAANDEREN EN WALLONIE, GECONTROLEERD VOOR DEMOGRAFISCHE KENMERKEN

Referentiecategorie: niet-arm		Armoededomein				
	Huisvestings-deprivatie Vlaanderen	Huisvestings-deprivatie Wallonië	Financiële stress Vlaanderen	Financiële stress Wallonië	Beperkte financiële middelen Vlaanderen	Beperkte financiële middelen Wallonië
Intercept	-2,4002	-1,6367	-5,1916	-3,1774	-4,4564	-2,7628
Leeftijdsklasse						
<10	0,2230	0,1048	0,1426	-0,0106	0,0922	-0,1257
10-20	-0,1583	-0,1394	-0,2154	-0,0781	0,4019*	0,1986
21-30	0,0630	0,0093	0,4309	-0,1726	-0,1279	-0,1113
(30-50)	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
50-64	-0,3033	-0,1252	-1,4242***	-0,3891*	-0,2914	-0,1494
>64	-0,0578	-0,0504	-1,6087***	-1,6586***	-0,1756	-0,2887
Huishouden						
Alleenstaande man	0,7270**	0,1110	0,2929	0,1590	1,1282***	0,3660*
Alleenstaande vrouw	0,3232	0,3070	0,2243	0,2352	0,4156*	0,4532*
Alleenstaande ouder	0,2096	0,6268*	0,7187	0,5479	1,3089***	0,0651
(Koppel zonder kinderen)	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Koppel met kinderen	0,1440	0,2218	0,0819	-0,1743	0,4251	-0,2853
Andere	0,0377	0,0197	-0,7184	-0,0770	0,2995	-0,5378
Aantal kinderen						
Meer dan drie kinderen	0,1811	0,1820	1,1206*	0,9788**	0,2902	0,6251*
(Minder dan drie kinderen)	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Chronische ziekte						
referentiepersoon:						
Ja	0,1813	0,2671*	0,8449**	0,3948*	0,4299*	0,4306**
Nee	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
N	6596	4147	6595	4150	6595	4150
Nagelkerke R ²	0,05	0,05	0,26	0,19	0,23	0,26

*: p<0,05; **: p<0,01; ***: p<0,001.

*: p<0,05; **: p<0,01; ***: p<0,001.

TABEL 12: LOGISTISCHE REGRESSIE VAN SOCIOAAL-ECONOMISCHE KENMERKEN, OP HUISVESTINGSDEPRIVATIE, FINANCIËLE STRESS EN BEPERKTE FINANCIËLE MIDDELEN VOOR VLAANDEREN EN WALLONIË, GECONTROLEERD VOOR DEMOGRAFISCHE KENMERKEN (VERVOLG)

Referentiecategorie: niet-arm	Armoededomein				
	Huisvestings-deprivatie Vlaanderen	Huisvestings-deprivatie Wallonië	Financiële stress Vlaanderen	Financiële stress Wallonië	Beperkte financiële middelen Vlaanderen / Beperkte financiële middelen Wallonië
Hoogste behaalde diploma referentiegroep (Hoger onderwijs (hogeschool of universiteit))	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Hoger secundair onderwijs	-0,2975	0,2660	0,7833*	0,1948	0,1897
Lager secundair onderwijs	0,0820	0,4033	1,0305*	0,5316	0,3231*
Lager onderwijs of lager beroepsklasse referentiegroep	0,1020	0,5698*	1,3333**	0,4226	1,2377***
Beroepsklasse referentiegroep (Hogere leidinggevenden)	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Supervisors, hogeschoolde bediende	0,0770	-0,1356	0,2338	0,1282	-0,1573
Halfgeschoolde en ongeschoolde bediende	-0,3172	0,0130	1,0844*	0,9116*	0,9936**
Hooggeschoolde handenarbeid	0,1321	-0,1312	1,0522*	0,4302	0,3242
Ongeschoolde handenarbeid	0,2894	-0,0514	0,6890	0,7371*	0,3467
Kleine zelfstandige	-0,1300	-0,6066	1,0144*	0,7605	0,7273*
Agrarische arbeid	-0,3433	0,3130	-0,1537	-0,3813	0,1027
Werkloos	0,0123	-0,2504	1,2895	-0,1283	1,7409*
Niet-actief	-0,3834	-0,3061	1,1636*	1,0787**	1,1864**
Aantal maanden werkloos referentiegroep (Minder dan 12 maanden)	-0,1104	0,6055	0,5798	1,4265***	0,2100
12 maanden (Tewerkgesteld)	-0,1457	-0,1982	0,8621*	0,6787**	0,7051*
Eigendomstatus referentiegroep (Eigenaar)	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Huurder	0,6544***	0,3859	1,2661***	0,6271**	0,9280***
Bevolkingsdichtheid (Lage bevolkingsdichtheid)	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Gemiddelde bevolkingsdichtheid	Nvt.	0,3756	Nvt.	0,4474	Nvt.
(Hoge bevolkingsdichtheid)	-0,2625	0,0923	-0,1490	-0,0805	-0,3988*
N	6595	4147	6595	4150	6595
Nagelkerke R ²	0,05	0,05	0,26	0,19	0,23

*: p<0,05; **: p<0,01; ***: p<0,001.

5.2.1. Huisvestingsdeprivatie

Een eerste belangrijke variabele wat betreft de kans op huisvestingsdeprivatie is het huishoudtype. In Vlaanderen vinden we dat vooral alleenstaande mannen een grotere kans op huisvestingsdeprivatie vertonen in vergelijking met koppels zonder kinderen. Ook blijkt dat in dit gewest vooral huurders tegenover eigenaars een hoger risico op huisvestingsproblemen vertonen. In Wallonië merken we dat huisvestingsdeprivatie meer voorkomt bij eenoudergezinnen in vergelijking met koppels zonder kinderen. Verder blijkt dat in Wallonië de respondenten in een huishouden waarvan het gezinshoofd is getroffen door een chronische ziekte, meer kans maken op huisvestingsproblemen tegenover huishoudens met een gezinshoofd zonder een chronische ziekte. In Vlaanderen vinden we dit verband niet terug. Vervolgens blijkt voor Wallonië, en niet voor Vlaanderen, laaggeschooldheid de kans op huisvestingsdeprivatie te vergroten. Respondenten levend in een huishouden met een referentiepersoon met een diploma lagere school of minder vertonen namelijk een verhoogd armoederisico in vergelijking met huishoudens met een hoger geschoold gezinshoofd.

We besluiten dat huisvestingsdeprivatie in Wallonië, meer dan in Vlaanderen, voorkomt bij kwetsbare groepen zoals eenoudergezinnen, laaggeschoolden, chronisch zieken en huurders. In Vlaanderen blijken enkel alleenstaande mannen en huurders een groter risico te vertonen.

Een mogelijke verklaring hiervoor vinden we terug in De Decker en Laureys (2006). Deze auteurs maken een onderscheid tussen woningen van primaire kwaliteit en woningen van secundaire kwaliteit. Primaire woningen zijn woningen waar zowel centrale verwarming, wc of badkamer aanwezig is. Bij secundaire woningen ontbreekt een van deze comfortpunten. In tabel 13 zien we dat het grootste verschil tussen Wallonië en Vlaanderen zich bevindt bij de secundaire woningen. Deze woningen vinden we vooral terug in Wallonië. Het verschil tussen beide landsdelen is echter het grootst bij de sociale en private huurwoningen. Zo blijkt dat proportioneel het grootste deel van de huurwoningen van secundaire kwaliteit zich in Wallonië bevindt. Zo vinden De Decker en Laureys (2006) dat 12,7% van de huurwoningen in Wallonië van secundaire kwaliteit is tegenover 7,5% van de huurwoningen in Vlaanderen. In dit landsdeel treft men ook de meeste sociale woningen aan van slechte kwaliteit (3,5% in Wallonië tegenover 1,7% in Vlaanderen). In Wallonië is de kwaliteitskloof tussen de huurmarkt (sociaal en privaat) en de eigendomsmarkt met andere woorden het grootst. Minder gegoede groepen zoals eenoudergezinnen, laaggeschoolden en chronisch zieken hebben daardoor in Wallonië een hogere kans op huisvestingsproblemen omdat deze overwegend in een sociale of private huurwoning zijn gehuisvest (De Decker en Laureys, 2006; Vanneste, e.a. 2007).

TABEL 13: WONINGMARKTSEGMENTEN (%) IN VLAANDEREN, WALLONIE EN BRUSSEL (SITUATIE 2001)

	Vlaanderen	Wallonië	Brussel
Eigendomswoning	73,3	67,6	42,8
Primair	54,0	46,7	36,1
Secundair	19,3	20,9	6,7
Private huurwoning	20,5	24,7	46,7
Primair	13,0	12,0	30,9
Secundair	7,5	12,7	15,8
Sociale huurwoningen	6,2	7,7	10,4
Primair	4,5	4,2	7,9
Secundair	1,7	3,5	2,5
Totaal	100	100	100

Bron: De Decker en Laureys (2006, p. 163).

Hoewel in Wallonië huisvestingsproblemen duidelijk meer samenhangen met individuele determinanten, vinden we in Vlaanderen, en niet in Wallonië, dat de categorie van de alleenstaande mannen een groter risico op huisvestingsproblemen vertoont in vergelijking met koppels zonder kinderen. Deze bevinding is verbonden met de leeftijd. In Vlaanderen leven namelijk meer alleenstaande mannelijke 64-plussers (27%) in vergelijking met Wallonië (19,8%) (eigen berekeningen, SILC-2004). De Decker en Laureys (2006) tonen aan dat een grote proportie van deze leeftijdsklasse zowel in de eigendomssector als de huursector (sociaal en privaat) gehuisvest is in een woning van secundaire kwaliteit. Als we bekijken in welke woningsector alleenstaande oudere mannen terechtkomen, dan zien we dat deze categorie in Vlaanderen meer dan in Wallonië in de huursector (sociaal en privaat) is gehuisvest (20% tegenover 14%) (eigen berekeningen SILC-2004), waar ze met andere woorden de meeste kans hebben op een woning van slechte kwaliteit.

We besluiten dat huisvestingsdeprivatie in Wallonië, met uitzondering van de alleenstaande mannen en huurders, meer dan in Vlaanderen voorkomt bij risicogroepen (eenoudergezinnen, laaggeschoolden en chronisch zieken) wegens een overwegend minder kwaliteitsvolle huisvestingsmarkt bij de huurwoningen. Toch merken we dat de groep van alleenstaande mannen in Vlaanderen 'slechter af' is in vergelijking met Wallonië. Dit heeft vooral te maken met de slechtere positie van alleenstaande ouderen op de Vlaamse huurmarkt.

5.2.2. Financiële stress

Vervolgens bespreken we de determinanten van financiële stress. In Vlaanderen en Wallonië zien we ten eerste dat het risico op financiële stress nauw samenhangt met de fase in de levensloop. Zo blijkt in beide landsdelen dat de oudere leeftijdscategorieën (50-64 jaar en 64+) een minder hoge kans vertonen op financiële stress in vergelijking met 30 tot 50-jarigen. Dat deprivatie minder voorkomt bij ouderen, is een bevinding die door vele onderzoekers wordt bevestigd (Dewilde, 2004a; Muffels en Fouarge, 2004; Saunders en Adelman, 2006; Halleröd e.a., 2006). We besluiten dat in zowel Vlaanderen als Wallonië schulden en afbetalingsproblemen zich vooral situeren in de 'volwassen levensfase'.

Opvallend is dat we voor beide gewesten geen effect waarnemen voor het huishoudtype. Dit effect blijkt echter gerelateerd te zijn aan de ervaring met werkloosheid. Als we deze laatste variabele uit het model nemen, dan wordt in beide landsdelen het effect voor alleenstaande ouders positief en significant (voor Vlaanderen 0,8954; $p < 0,05$ en voor Wallonië 0,7083; $p < 0,05$). We besluiten dat het verhoogde risico voor eenoudergezinnen op financiële stress afhankelijk is van de tewerkstellingssituatie van deze groep. De belangrijkste verklaring hiervoor is de moeilijke combinatie tussen arbeid en gezin. Voor alleenstaande moeders (of vaders) vormen de zorgtaken voor de kinderen namelijk een belangrijke drempel voor het uitoefenen van een voltijdse job. Tegelijkertijd kunnen deze huishoudens niet beschikken over een tweede inkomen.

Naast het huishoudtype blijkt in Vlaanderen en Wallonië het aantal kinderen van belang te zijn. Zo vinden we in beide landsdelen dat individuen in een huishouden met meer dan drie kinderen een positief en significant hoger risico lopen op financiële stress.

Een laatste demografisch kenmerk is de aanwezigheid van een chronische ziekte bij het gezinshoofd van het huishouden. De respondenten in deze huishoudens kampen in beide gewesten met een verhoogd risico op financiële stress, tegenover de huishoudens met een gezinshoofd zonder chronische ziekte.

Naast de demografische kenmerken, blijken ook de sociaaleconomische determinanten van belang in beide gewesten. Wat opvalt, is dat in Vlaanderen het opleidingsniveau een belangrijke rol speelt. In Vlaanderen vinden we dat respondenten in een huishouden met een gezinshoofd met een diploma hoger secundair, lager secundair of lager onderwijs (of minder) een hoger risico op financiële stress vertonen in vergelijking met huishoudens met een gezinshoofd met een diploma hoger onderwijs. In Wallonië vinden we geen significante effecten van het opleidingsniveau.

Ook de beroepsklasse is in Vlaanderen en in Wallonië een belangrijke determinant. Zo treffen we in Vlaanderen – tegenover de respondenten in een huishouden met een hoger leidinggevend gezinshoofd – een verhoogd risico aan voor respondenten in een huishouden met een referentiepersoon behorende tot de halfgeschoolde en

ongeschoolde bedienden, hooggeschoolde arbeiders, kleine zelfstandigen en niet-actieven. In Wallonië vinden we een positief effect voor de individuen in een huishouden met een gezinshoofd met halfgeschoolde en ongeschoolde bedienden, ongeschoolde handenarbeiders en niet-actieven als beroepsklasse.

Een opvallend sterk effect treffen we aan voor de variabele 'aantal maanden werkloos'. Respondenten in een huishouden met een gezinshoofd gekenmerkt door een werkloosheidsperiode in het vorige kalenderjaar – hetzij 12 maanden hetzij minder dan 12 maanden – vertonen vooral in Wallonië een hoog risico op financiële stress. We merken op dat in Wallonië huishoudens met een gezinshoofd met een werkloosheidsperiode van minder dan 12 maanden een sterker risico lopen op financiële stress in vergelijking met huishoudens waarvan het gezinshoofd 12 maanden werkloos is geweest. Een mogelijke hypothese is dat hoe langer de werkloosheidsperiode van het gezinshoofd duurt, hoe meer deze huishoudens zich aanpassen aan hun situatie (bijvoorbeeld via een betere budgettering van de beschikbare middelen of het zoeken van goedkopere huisvesting), en aldus minder financiële stress rapporteren.

In Vlaanderen vinden we enkel een positief verband voor de huishoudens met een gezinshoofd gekenmerkt door een langdurige werkloosheidsperiode (12 maanden). Opvallend is dat we voor het effect van huishoudens met een gezinshoofd gekenmerkt door een werkloosheidsperiode van minder dan 12 maanden in het vorige kalenderjaar in Vlaanderen geen effect terugvinden. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat werklozen in Wallonië over minder financiële reserves beschikken – zoals trouwens bleek uit onze eerdere cijfers – en in geval van werkloosheid sneller met financiële stress kampen. Als we de variabele eigendomsstatus uit het Vlaamse model halen, dan vinden we een positief effect voor de huishoudens met een gezinshoofd gekenmerkt door een werkloosheidsperiode van minder dan 12 maanden (0,7517; $p < 0,05$). Hieruit blijkt dat voor Vlaanderen het effect van deze variabele samenhangt met het al of niet huren van de woning. Dit is consistent met onze veronderstelling dat kortdurende werkloosheid vooral voor respondenten in huishoudens met weinig reserves in financiële stress resulteert.

Ten slotte tonen onze resultaten aan dat huurders, tegenover eigenaars, in beide landsdelen meer financiële stress ervaren.

5.2.3. Beperkte financiële middelen

Het laatste armoededomein verwijst naar een situatie van beperkte financiële middelen. In tabel 12 zien we dat in Vlaanderen de jongste leeftijdscategorie (10-20-jarigen) een hoger risico op dit armoededomein vertoont tegenover de 30- tot 50-jarigen. Opvallend is dat we het overeenkomstige effect niet terugvinden in Wallonië.

Wat betreft het huishoudtype zien we dat in beide gewesten alleenstaande mannen en vrouwen een verhoogd risico vertonen. Regionale verschillen vinden we bij de eenoudergezinnen. Daar waar eenoudergezinnen zich in Wallonië op het eerste zicht niet meteen in een kwetsbare positie bevinden, vinden we in Vlaanderen een verhoogd risico voor dit huishoudtype. Als we echter in Wallonië de variabele naar de duur van de werkloosheidsperiode (aantal maanden werkloos referentiepersoon) uit het model nemen, dan treffen we een positief significant verband aan voor deze categorie (0,7083; $p < 0,05$). Hieruit blijkt dat in Wallonië, meer dan in Vlaanderen, het hogere armoederisico van eenoudergezinnen samenhangt met beperkte financiële middelen. Dit kunnen we verklaren als we voor beide gewesten verder ingaan op de tewerkstelling van alleenstaande ouders. Uit de SILC-data blijkt namelijk dat 41,4% van de mannen en vrouwen aan het hoofd van een eenoudergezin werkloos is in Wallonië tegenover 25,0% van dezelfde groep in Vlaanderen. In Wallonië heeft een gezinshoofd van een eenoudergezin met andere woorden meer kans op werkloosheid dan in Vlaanderen. In Vlaanderen is echter een groot deel van de alleenstaande ouders tewerkgesteld in een deeltijdse job (25,9%, tegenover 14,4% in Wallonië). Het aantal voltijds tewerkgestelde gezinshoofden is gelijkaardig in beide gewesten. Voor Vlaanderen vinden we een percentage van 34,9% en voor Wallonië 32,7%. Uit deze percentages blijkt dus dat een belangrijke proportie van de alleenstaande ouders in Vlaanderen geen voltijdse job uitoefent. Ook Geurts (2006) benadrukt voor Vlaanderen dat alleenstaande moeders in vergelijking met andere ouders meer kans hebben op een onzekere of onvolwaardige baan, waarvan de inkomsten niet noodzakelijk volstaan om beperkte financiële middelen te vermijden. We besluiten dus dat het armoederisico voor eenoudergezinnen op dit domein in Wallonië eerder samenhangt met werkloosheid, terwijl in Vlaanderen dit effect eerder samenhangt met deeltijdse arbeid.

Vervolgens blijkt armoede op het domein beperkte financiële middelen meer voor te komen bij huishoudens met meer dan drie kinderen. In Vlaanderen treffen we dit verband niet aan. In beide landsdelen vinden we tevens dat respondenten in een huishouden met een gezinshoofd getroffen door een chronische ziekte meer kans vertonen op een situatie van beperkte financiële middelen.

Wat de sociaaleconomische determinanten betreft, zien we dat respondenten in een huishouden met een gezinshoofd met een diploma lager onderwijs of minder in beide gewesten een verhoogde kans op beperkte financiële middelen vertonen. In Vlaanderen treffen we ook een positief effect aan van huishoudens met een gezinshoofd met een diploma lager secundair onderwijs.

Wat betreft de beroepsklasse zien we dat in Vlaanderen respondenten in een huishouden met een gezinshoofd behorende tot de halfgeschoolde en ongeschoolde bedienden, kleine zelfstandigen, werklozen en niet-actieven een groter armoederisico kennen in vergelijking met respondenten in een huishouden met een hogere leidinggevende als gezinshoofd. In Wallonië komt deprivatie op het domein beperkte financiële middelen meer voor bij huishoudens met een gezinshoofd behorende tot

de hooggeschoolde bedienden, half- en ongeschoolde bedienden, hooggeschoolde en ongeschoolde arbeiders en niet-actieven. Opvallend is dat net als bij financiële stress een werkloosheidservaring bij het gezinshoofd van 12 maanden of minder in het vorige kalenderjaar het risico op beperkte financiële middelen verhoogt bij de Waalse huishoudens. Ook hier zien we dat het verband sterker is voor de huishoudens met een gezinshoofd met een werkloosheidsperiode van minder dan 12 maanden. In Vlaanderen zien we enkel een effect van huishoudens met een gezinshoofd met een werkloosheidservaring van 12 maanden in het vorige kalenderjaar.

Vervolgens zien we dat in Vlaanderen en in Wallonië huurders tegenover eigenaars meer kans op een gebrek aan financiële middelen hebben. Ten slotte wijzen onze resultaten erop dat zowel in Wallonië en Vlaanderen de respondenten wonend in een gebied met een gemiddelde bevolkingsdichtheid een minder hoog risico vertonen op gebrek aan financiële middelen in vergelijking met huishoudens in een gebied met een hoge bevolkingsdichtheid.

CONCLUSIE

Het uitgangspunt van dit artikel was de stelling dat naast het niveau van de natie-staat, ook de gewesten binnen landen belangrijke variaties vertonen wat betreft het voorkomen van en het risico op armoede. In deze bijdrage testten we het belang van dit 'regionale perspectief' voor België. Eerst en vooral belichtten we de belangrijkste contextuele verschillen tussen Vlaanderen, Wallonië en Brussel. Hiertoe 'vertaalden' we het concept van het 'lokale welvaartsregime', eerder gebruikt door Mingione e.a. (2002) binnen een stedelijke context, naar het regionale niveau. Uit het cijfermateriaal bleek dat zowel op het gebied van demografische en sociaaleconomische kenmerken als andere contextuele variabelen, zoals economische welvaart en de structuur van de arbeidsmarkt, er verschillen bestaan tussen de drie Belgische gewesten. In een volgende stap berekenden we het aantal armen in de drie gewesten. Hiertoe construeerden we een multidimensionele armoedemaat op basis van de Belgische Statistics on Income and Living Conditions voor 2004. We baseerden ons hiervoor op eerdere publicaties (Raeymaeckers en Dewilde, 2007; Dewilde, 2004b) waarbij op basis van latenteklassenanalyse een onderscheid werd gemaakt tussen vier armoededomeinen: huisvestingsdeprivatie, financiële stress, beperkte financiële middelen en omgevingsproblemen.

Een belangrijk voordeel van latenteklassenanalyse is dat we kunnen testen in hoeverre de structuur van ons meetmodel dezelfde is voor de drie gewesten. Uit onze analyses bleek dat dit het geval is voor huisvestingsdeprivatie, financiële stress en beperkte financiële middelen.

Vervolgens bleek ook dat we de relaties tussen armoede/deprivatie op de vier onderscheiden domeinen van armoede kunnen verklaren door een 'overkoepelend' meetmodel dat verwijst naar 'multidimensionele armoede'. Ook hier vonden we dat de structuur van dit meetmodel vergelijkbaar is over de gewesten heen.

Uit onze analyses bleek vervolgens dat op elk domein, in vergelijking met de Waalse en Brusselse, de Vlaamse huishoudens het minste met armoede werden geconfronteerd. We concludeerden dat op het vlak van multidimensionele armoede, 28% van de Brusselse huishoudens, 18% van de Waalse en 6% van de Vlaamse huishoudens met armoede wordt geconfronteerd. In een volgende stap becijferden we met behulp van logistische regressie de belangrijkste determinanten van armoede voor Vlaanderen en Wallonië. De gegevens lieten niet toe om ook voor Brussel betrouwbare analyses te presenteren.

Op het vlak van huisvestingsdeprivatie troffen we de grootste verschillen aan tussen Vlaanderen en Wallonië. Zo blijkt dat huisvestingsproblemen vooral in Wallonië voorkomen bij de zogenaamde 'risicogroepen' zoals eenoudergezinnen, huishoudens met een gezinshoofd met een chronische ziekte, huishoudens met een laaggeschoold gezinshoofd en huurders. In Vlaanderen vonden we enkel een hoger risico voor alleenstaande mannen tegenover koppels zonder kinderen en huurders tegenover eigenaars. Het feit dat vooral in Wallonië individuele kenmerken een sterke impact hebben, heeft vooral te maken met de algemene slechtere kwaliteit van de huurmarkt. Hierdoor hebben bevolkingsgroepen die zich geen eigen woonst kunnen veroorloven een grotere kans op huisvestingsproblemen omdat deze de grootste kans hebben om in de secundaire, minder kwaliteitsvolle huurmarkt terecht te komen (De Decker en Laureys, 2006).

Mogelijke verklaringen voor de opvallende regionale verschillen wat betreft de kwaliteit van de huisvestingsmarkt worden aangereikt door Vanneste e.a. (2005). Deze auteurs stellen ten eerste dat het grote kwaliteitsverschil tussen Vlaanderen en Wallonië te maken kan hebben met de ouderdom van de woningen. Toch blijkt uit verdere analyses dat het contrast tussen de beide gewesten vooral uitgesproken is voor woningen van recentere bouwperiodes. Dit blijkt uit Vanneste e.a. (2007), waarin wordt aangetoond dat van de woningen gebouwd vóór 1946 deze meer in Wallonië dan in Vlaanderen en Brussel worden gekenmerkt door een groot comfort. Een tweede mogelijke verklaring volgens Vanneste e.a. (2005) is het feit dat de eigenaars in Wallonië de minste financiële draagkracht hebben om hun huizen te verbouwen. Toch blijkt zowel uit onze eerdere analyses als uit Vanneste e.a. (2005) dat de eventuele 'armere' samenstelling van de Waalse bevolking de regionale verschillen niet kan verklaren (Raeymaeckers en Dewilde, 2007). Ten slotte stellen Vanneste e.a. (2005) dat ook de mentaliteit van de Waalse bevolking tegenover de huisvestingssituatie een belangrijke rol kan spelen. Zo veronderstellen de auteurs dat Walen kritischer zouden zijn dan Vlamingen wat betreft de staat van hun woning omdat de inwoners van het Waalse gewest reeds een lange traditie van veelvuldige subsidies voor herstellingen aan woningen kennen. Waalse gezinnen erkennen misschien gemakkelijker dat hun woning een of meerdere gebreken vertoont en dat herstellingen zich opdringen. Toch verklaart dit niet waarom meer dan in Vlaanderen, bepaalde risicogroepen in Wallonië een hoog risico vertonen op huisvestingsproblemen.

In Vanneste e.a. (2007) wordt de huisvestingssituatie van Wallonië en Vlaanderen verder onder de loep genomen. Uit deze studie blijkt dat de slechtere woningen in Wallonië geconcentreerd zijn in de zogenaamde Waalse industrie-as. Dit is het gebied van Luik in het oosten tot voorbij Bergen in het westen dat volgens de auteurs vooral geprofiteerd heeft van de 19de-eeuwse en begin 20ste-eeuwse industrialisatie. Deze periode heeft echter een erfenis achtergelaten van sociaal-economische en ruimtelijke patronen die de succesvolle sociale en economische herwaardering van de streek tegenwerken. Hierbij benadrukken de auteurs dat deze tendens zich vooral in steden als Charleroi en La Louvière en in de Borinage afspeelt omdat deze streek beduidend minder kan rekenen op privé-initiatief om de woningvoorraad te vernieuwen en te verbeteren. We besluiten dat de slechtere kwaliteit van de huisvestingsmarkt mogelijk een resultaat is van de eerdere industriële geschiedenis die een stempel heeft gedrukt op de eventuele armere populatie en het woningpatrimonium in bepaalde streken van de regio.

Wat betreft het domein financiële stress vonden we enkele belangrijke overeenkomsten tussen Wallonië en Vlaanderen. Zo blijken in beide gewesten ouderen, tegenover 30- tot 50-jarigen, minder kans te maken op financiële stress. Ook blijkt dat financiële stress meer voorkomt bij huishoudens met meer dan drie kinderen en huishoudens met een gezinshoofd met een chronische ziekte. Vervolgens zijn huurders in beide gewesten 'slechter af' in vergelijking met eigenaars. Een belangrijk verschil vonden we echter terug bij de huishoudens met een gezinshoofd gekenmerkt door een werkloosheidsperiode van minder dan 12 maanden. Zo troffen we voor deze variabele een vrij hoog positief en significant effect aan voor Wallonië, maar niet voor Vlaanderen. We schreven dit toe aan het feit dat de Walen over het algemeen over minder reserves beschikken om het inkomensreducerende effect van werkloosheid op te vangen. Dit blijkt zowel uit de armoedecijfers op de verschillende domeinen als uit het feit dat op de meeste 'contextuele' indicatoren Wallonië een slechtere score wordt behaald.

Ook wat betreft beperkte financiële middelen vonden we dat bepaalde bevolkingscategorieën een gelijkaardig armoederisico vertonen over de gewesten heen. Zo blijkt deprivatie op het domein beperkte financiële middelen in Vlaanderen én in Wallonië voor te komen bij huishoudens met een gezinshoofd getroffen door een chronische ziekte, bij huishoudens met een laaggeschoold gezinshoofd en bij huurders. Ook de sociaaleconomische status gemeten door het opleidingsniveau en beroepsklasse blijkt in beide gewesten een belangrijke invloed te hebben op de kans op beperkte financiële middelen. Net als bij financiële stress vonden we dat de ervaring van een werkloosheidsperiode van minder dan 12 maanden in Wallonië, maar niet in Vlaanderen, het risico op armoede doet stijgen. Een beperkte werkloosheidsperiode zal dus meer in Wallonië dan in Vlaanderen de reserves sneller uitputten, zodat deze risicogroep in de Franstalige regio sneller met beperkte financiële middelen wordt geconfronteerd. Eerder in deze bijdrage toonden we immers aan dat Vlaanderen een hoger welvaartsniveau kent en dat in dit gewest de lonen voor alle opleidingsniveaus hoger liggen dan in Wallonië.

Samenvattend besluiten we dat een 'regionale' vergelijking voor België op basis van het concept van een 'lokaal welvaartssysteem' wel degelijk nuttig kan zijn voor de studie van armoede. We moeten echter ook besluiten dat de verschillen tussen de gewesten niet uitgesproken groot zijn. Zo blijkt het fenomeen armoede op dezelfde wijze gestructureerd te zijn in de drie gewesten, en vonden we geen overdreven grote verschillen inzake de determinanten van de verschillende verschijningsvormen van armoede in Vlaanderen en Wallonië. Dit is ook niet verwonderlijk, gezien de 'uitkeringszijde' van het sociale beleid een hoofdzakelijk federale materie is. Toch blijkt dat de regionale verschillen in de armoedekomvang op de onderscheiden domeinen relatief groot zijn. Ook konden we de belangrijkste verschillen inzake de determinanten van 'multidimensionele' armoede op een betekenisvolle manier interpreteren, gebruik makend van contextuele informatie. Dit is bijvoorbeeld het geval wat betreft het verschillende risico op huisvestingsdeprivatie in Vlaanderen en Wallonië en het effect van een korte werkloosheidsperiode. Verder onderzoek naar de regionale verschillen wat betreft het voorkomen van armoede en de contextuele interpretatie van verschillen tussen de gewesten blijkt echter noodzakelijk.

BIBLIOGRAFIE

Andreotti, A. e.a., Does a Southern European Model Exist?, *Journal of European Area Studies*, 9, 1, pp. 43-62, 2001.

Bane, M. J. en Ellwood, D. T., Slipping into and out of Poverty: The Dynamics of Spells, *The Journal of Human Resources*, 21, 1, pp. 1-23, 1986.

Betti, G. e.a., Comparatieve indicatoren van regionale armoede en deprivatie: België in de EU-15, in Vranken, J., De Boyser, K. en Dierckx, D. (eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2006*, Leuven/Voorburg, Acco, pp. 149-173, 2006.

Biemer, P.P. en Bushery, J.M., On the Validity of Markov Latent Class Analysis for Estimating Classification Error in Labor Force Data, *Survey Methodology*, 26, 2, pp.136-152, 2000.

Bonoli, G., Classifying Welfare States: A Two-Dimension Approach, *Journal of Social Policy*, 26, 3, pp. 351-372, 1997.

Brady, D., The Welfare State and Relative Poverty in Rich Western Democracies, 1967-1997, *Social Forces*, 83, 4, pp. 1329-1364, 2005.

Cantillon, B. en De Maesschalk, V., Sociale zekerheid, transferten en federalisme in België, *CSB-Berichten*, juni 2007.

Cantillon, B. e.a., Een vergelijking van België binnen de Europese kopgroep: Postremus Inter Pares, *CSB-Berichten*, februari 2007.

Cotter, A., Poor People in Poor Places: Local Opportunity Structures and Household Poverty, *Rural Sociology*, 67, 4, pp. 534-555, 2002.

De Decker, P. en Laureys, J., Polariseert de Belgische woningmarkt?, in Vranken, J., De Boyser, K. en Dierckx, D. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2006*, Leuven: Acco, 2006.

Deboosere, P. e.a., *Gezondheid en mantelzorg*, Socio-economische enquête monografieën, Brussel, FOD Economie, 2006.

Dewilde, C., The Multidimensional Measurement of Poverty in Belgium and Britain: a Categorical Approach, *Social Indicators Research*, september, 68, 3, pp. 331-369, 2004a.

Dewilde, C., *Vormen en trajecten van armoede in het Belgische en Britse welvaartsregime. Multidimensionele armoededynamieken bestudeerd vanuit de sociologie van de levensloop*, Proefschrift voorgelegd tot het behalen van de graad van Doctor in de Politieke en Sociale Wetenschappen, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2004b.

Dewilde, C., Individual and Institutional Determinants of Multidimensional Poverty: a European Comparison, *Social Indicators Research*, te verschijnen.

Dewilde, C. en Levecque, K., De mobiliteit in en uit armoede: 'Wie is arm en voor hoe lang?', in Vranken, J. e.a. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2002*, Leuven/Leusden, Acco, pp. 85-103, 2002.

Dewilde, C. en Vranken, J., De multi-dimensionele meting van armoede in de Europese Unie: een categorische benadering, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 47, 1, pp. 23-59, 2005a.

Dewilde, C. en Vranken, J., Mesure multidimensionnelle de la pauvreté au sein de l'Union Européenne : une approche catégorielle, *Revue belge de sécurité sociale*, 47, 1, pp. 21-58, 2005b.

Engbersen, G. en Snel, E., De wetenschappelijke bestudering van armoede, in Engbersen, G., Vrooman, J. C. en Snel, E. (eds.), *Arm Nederland. Het eerste jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, 's Gravenhage, VUGA, pp. 9-30, 1996.

Erikson, R. en Goldthorpe, J. H., *The Constant Flux. A Study of Class Mobility in Industrial Societies*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

Esping-Andersen, G., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

Ezcurra, R., Pascual, P. en Rapún, M., The spatial distribution of income inequality in the European Union, *Environment and Planning*, 39, pp. 869-890, 2005.

Ferrera, M., The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe, *Journal of European Social Policy*, 6, 1, pp. 17-37, 1996.

Ganzeboom, H. B. G. en Treiman, D. J., *International Stratification and Mobility File: Conversion Tools*, Amsterdam, Department of Social Research Methods (<http://home.fsw.vu.nl/~ganzeboom/ISMF/index.htm>, last revision May 2001), 2001.

Geurts, K., *De arbeidsmarktpositie van alleenstaande ouders. Nieuwe bevindingen uit het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming (Reeks Acht is meer dan duizend-Eindrapport)*, Leuven, Steunpunt WAV, 2006.

Goodin, R. E. e.a., *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

Hagenaars, J.A., *Loglinear Models with Latent Variables*, Newbury Park, Sage Publications, 1993.

Halleröd, B. e.a., Relative Deprivation: a Comparative Analysis of Britain, Finland and Sweden, *Journal of European Social Policy*, 16, 4, pp. 328-345, 2006.

Headey, B. e.a., Welfare over Time: Three Worlds of Welfare Capitalism in Panel Perspective, *Journal of Public Policy*, 17, 3, pp. 329-359, 1997.

INR, *Regionale Rekeningen (1995-2005)*, Brussel, Instituut voor de Nationale Rekening, 2007.

Kangas, O. en Ritakallio, V.-M., Relative to what?: Cross-national picture of European poverty measured by regional, national and European standards, *European Societies*, 9, 2, pp. 119-145, 2007.

McCutcheon, A. L., *Latent Class Analysis*, Sage University Paper Series on Quantitative Applications in the Social Sciences, Newbury Park, Sage Publications, 1987.

McCutcheon, A.L., Basic Concepts and Procedures in Single and Multiple Group Latent Class Analysis, in Hagenaars, J.A en McCutcheon, A.L. (Eds.), *Applied Latent Class Analysis*, New York, Cambridge University Press, pp. 56-88, 2002.

Mingione, E., Obert, M. en Pereirinha, J., Cities as Local Systems, in Saraceno, C. (ed.), *Social Assistance Dynamics in Europe*, Bristol, The Policy Press, pp. 35-80, 2002.

Muffels, R., Deprivation Standards and Style of Living Indices, in Berghman, J. en Cantillon, B. (eds.), *The European Face of Social Security*, Aldershot, Avebury, pp. 43-59, 1993.

Muffels, R. en Fouarge, D., The Role of European Welfare States in Explaining Resources Deprivation, *Social Indicators Research*, september, 68, 3, pp. 299-330, 2004.

Muffels, R., Fouarge, D. en Dekker, G., *Longitudinal Poverty and Income Inequality. A Comparative Panel Study for the Netherlands, Germany and the UK*, Paper prepared for the European Panel Analysis Group in the framework of the TSER PANel Project, Colchester, WORC/TISSER, 1999.

Piachaud, D., Peter Townsend and the Holy Grail, *New Society*, 57, 982, pp. 419-421, 1981.

Piachaud, D., Problems in the Definition and Measurement of Poverty, *Journal of Social Policy*, 16, 2, pp. 147-164, 1987.

Powell, M., Boyne, G. en Ashwort, R., Towards a Geography of People Poverty and Place Poverty, *Policy and Politics*, 29, 3, pp. 243-258, 2001.

Raeymaeckers, P. en Dewilde, C., Multidimensionele armoede gemeten en becijferd op basis van de Belgische SILC-2004, in Vranken, J. (ed.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2007*, Leuven/Voorbrug, Acco, 2007.

Saunders, P. en Adelman, L., *Resources, Deprivation and Exclusion Approaches to Measuring Well-Being: A Comparative Study of Australia and Britain*, Paper Prepared for the 28th General Conference of The International Association for Research in Income and Wealth, Cork, August 22-28, 2004.

Saunders, P. en Adelman, L., Income Poverty, Deprivation and Exclusion: A Comparative Study of Australia and Britain, *Journal of Social Policy*, 35, pp. 559-584, 2006.

Scruggs, L. en Allan, J. P., The Material Consequences of Welfare States. Benefit Generosity and Absolute Poverty in 16 OECD Countries, *Comparative Political Studies*, 39, 7, pp. 880-904, 2006.

SDWORX, *Brusselse bediende verdient 13% meer dan zijn Vlaamse collega, Vlaamse jonge bedienden verdienen 7% meer dan de Waalse jongeren*, 2004.

Short, S., K., Material and Financial hardship and Income-Based Poverty Measures in the USA, *Journal of Social Policy*, 34, 1, pp. 21-39, 2005.

Stewart, K., Monitoring Social Inclusion in Europe's Regions, *Journal of European Social Policy*, 13, pp. 335-356, 2003.

Townsend, P., *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living*, Harmondsworth, Penguin Books, 1979.

Townsend, P., Why are the Many Poor?, *International Journal of Health Services*, 16, 1, pp. 1-32, 1986.

Tsakoglou, P. en Papadopoulos, F., Aggregate Level and Determining Factors of Social Exclusion in Twelve European Countries, *Journal of European Social Policy*, 12, 3, pp. 211-225, 2002.

Vanneste, D., Thomas, I. en Goossens, L., *Woning en woonomgeving in beeld*, Brussel, FOD Economie, 2007.

Vanneste, D., Thomas, I. en Laureysen, I., De kwaliteit van de woningen in Vlaanderen. Een analyse op basis van de socio-economische survey van 2001, in De Decker, P., Goossens, L. en Pannecoucke, I. (eds.), *Wonen aan de onderkant*, Antwerpen, Garant, pp.113-135, 2005.

Vranken, J., Unravelling the Social Strands of Poverty: Differentiation, Fragmentation, Inequality, and Exclusion, in Andersen, H. T. en van Kempen, R. (eds.), *Governing European Cities. Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance*, Aldershot, Ashgate, pp. 71-91, 2001.

Vranken, J., Geldof, D. en Van Menxel, G., Sociale uitsluiting: een paradigma voor onze tijd?, in Vranken, J., Geldof, D. en Van Menxel, G. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1998*, Leuven/Amersfoort, Acco, pp. 29-35, 1998.

Vranken, J. e.a., *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1992-2006*, Leuven, Acco, 1992-2007.

Whelan, B. en Whelan, C., In What Sense is Poverty Multidimensional?, in Room, G. (ed.), *Beyond the Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, Bristol, The Policy Press, pp. 29-48, 1995.

BIJLAGE

Om te bepalen of we voor elk armoededomein op basis van de geselecteerde indicatoren één latente variabele kunnen onderscheiden met twee latente klassen, niet-arm en arm, gebruiken we een viertal teststatistieken (zie ook Hagenaars, 1990). De belangrijkste is de L^2 of de log-likelihood ratio chi-square. Omdat bij het fitten van het model als nulhypothese wordt gesteld dat er geen verschil is tussen de geobserveerde tabel en de verwachte frequenties op basis van het gepostuleerde model, is het 'klassieke' gebruik van statistische significantie hier niet van toepassing: het verschil tussen beide tabellen mag immers niet significant zijn. We spreken daarom van een goede fit als $p > 0,05$. De dissimilarity index is gebaseerd op de grootte van de residuen. Deze maat kan worden geïnterpreteerd als de kleinste proportie van observaties die van cel zouden moeten veranderen opdat het geschatte model de data perfect zou beschrijven. Waarden onder 0,05 wijzen op een goede fit (Biemer en Bushery, 2000). Een volgende maat is de effect size e . Hierbij berekenen we L^2 op de relatieve steekproefomvang en niet op de absolute frequenties. Bij een goed model vinden we een waarde kleiner dan 0,10. Een laatste criterium is BIC. Deze maat geeft aan in hoeverre het gepostuleerde model afwijkt van de realiteit, rekening houdend met het aantal parameters en de steekproefgrootte. Deze maatstaf is echter enkel van toepassing als we twee modellen met elkaar vergelijken.

TABEL 1: GOODNESS OF FIT, LATENTEKLASSENMODELLEN OP REGIONAAL NIVEAU

	Heterogeen model	Homogeen model	Partieel homogeen model 1	Partieel homogeen model 2
Huisvestingsdeprivatie				
L^2	10,7084	66,2074	17,8591 ¹	24,6945 ²
($p > L^2$)	(0,9063)	(0,0008)	(0,8808)	(0,7397)
Df	18	34	26	30
w	0,04	0,11	0,06	0,07
d	0,0033	0,0157	0,0067	0,0099
BIC	-143,6311	-225,3227	-205,0757	-232,5379
Financiële stress				
L^2	22,4139	113,9293	30,6957 ³	28,4702 ⁴
($p > L^2$)	(0,2141)	(0,0000)	(0,4305)	(0,6459)
Df	18	34	30	32
w	0,004	0,15	0,08	0,07
d	0,0070	0,0394	0,0087	0,0080
BIC	-131,8505	-177,4590	-226,4115	-245,9229
Gebrek aan middelen				
L^2	26,7127	41,3438	n.v.t	n.v.t
($p > L^2$)	(0,0845)	(0,0954)		
Df	18	34		
w	0,07	0,09		
d	0,0077	0,0230		
BIC	-127,5374	-246,1909		
Omgevingsproblemen				
L^2	12,6112	170,0298	16,1245 ⁵	17,3478 ⁶
($p > L^2$)	(0,8141)	(0,0000)	(0,8097)	(0,8982)
Df	18	34	22	25
w	0,05	0,18	0,06	0,06
d	0,0085	0,0622	0,0111	0,0115
BIC	-141,6468	-121,3463	-172,4130	-205,4692

Multidimensionele Armoede				
L ²	22,2494	96,5683	29,1503 ⁷	37,1293 ⁸
(p>L ²)	(0,2211)	(0,0000)	(0,1406)	(0,1160)
Df	18	34	22	28
w	0,07	0,14	0,07	0,08
d	0,0097	0,0434	0,0110	0,0122
BIC	-131,9821	-194,7578	-159,3548	-202,7864

¹ Conditionele probabiliteiten van 'slechte kwaliteit van de woning' en 'geen doeltreffende verwarming' gelijkgesteld over de regio's.

² Model 1 + conditionele probabiliteiten voor 'sanitaire voorzieningen' en 'gebrek aan ruimte' gelijkgesteld over de regio's voor de categorie 'armen'.

³ Conditionele probabiliteiten voor 'betalingsproblemen regelmatige kosten', 'betalingsproblemen onregelmatige kosten' en 'betalingsproblemen: huisvestingskosten' gelijkgesteld over de regio's.

⁴ Model 1 + conditionele probabiliteiten voor 'subjectieve perceptie financiële moeilijkheden' gelijkgesteld over de regio's voor de categorie 'armen'.

⁵ Conditionele probabiliteiten voor 'vervuiling' en 'lawaaihinder' gelijkgesteld over de regio's.

⁶ Model 1 + conditionele probabiliteiten voor 'criminaliteit of vandalisme' gelijk over de regio's voor de categorie 'armen' + conditionele probabiliteiten voor 'netheid buurt' en 'openbaar vervoer' gelijk tussen Wallonië en Brussel voor de categorie 'armen'.

⁷ Conditionele probabiliteiten voor gebrek aan middelen gelijk over de regio's.

⁸ Model 1 + Conditionele probabiliteiten voor 'financiële stress', 'huisvestingsdeprivatie' en 'omgevingsdeprivatie' gelijkgesteld over de regio's voor de categorie 'armen'.

INHOUDSTAFEL

MULTIDIMENSIONELE ARMOEDE OP REGIONAAL NIVEAU: BELGIE ALS CASE

1. EEN REGIONAAL PERSPECTIEF	751
2. REGIONALE VERSCHILLEN IN BEELD	753
3. CONTEXTUELE VERSCHILLEN TUSSEN VLAANDEREN, WALLONIE EN BRUSSEL	755
3.1. DEMOGRAFISCHE EN SOCIAALECONOMISCHE SAMENSTELLING VAN DE POPULATIE .	756
3.2. ECONOMIE EN ARBEIDSMARKT	760
3.3. TERRITORIALE BEVOEGDHEDEN VAN HET SOCIALE BELEID	762
3.4. BESLUIT	763
4. EEN MULTIDIMENSIONEEL ARMOEDEMOMODEL OP REGIONAAL NIVEAU	764
4.1. DATA EN METHODOLOGIE	765
4.2. MULTIDIMENSIONELE ARMOEDE IN VLAANDEREN, WALLONIE EN BRUSSEL	768
5. DETERMINANTEN VAN ARMOEDE IN VLAANDEREN EN WALLONIE	772
5.1. METHODE	772
5.2. REGIONALE DETERMINANTEN VAN ARMOEDE	773
CONCLUSIE	781
BIBLIOGRAFIE	785
BIJLAGE	790

ARMOEDE EN WELVAART BIJ BELGISCHE OUDEREN: VOORUITZICHTEN BIJ HET PENSIOENBELEID

DOOR HENDRIK LARMUSEAU*, STIJN LEFEBURE** en BEA CANTILLON**(1)

* FOD Sociale Zekerheid

** Centrum voor Sociaal Beleid – Herman Deleeck

Midden de jaren negentig ontwikkelde de federale overheid een meervoudige beleidsstrategie ter voorbereiding van de aangekondigde vergrijzing van de Belgische bevolking. In dit artikel kaderen we het recente beleid ter voorbereiding van de vergrijzing in de ruimere context van de meervoudige beleidsstrategie en het in 2005 afgesloten Generatiepact. In een eerste deel overlopen we het recente pensioenbeleid. In een tweede deel evalueren we door middel van microsimulatie de verdelingsimpact van de macro-economische financieringsstrategie voor de vergrijzing. Onze analyse laat zien dat de welvaartspositie van Belgische ouderen bij ongewijzigd beleid verder dreigt te verglijden. Geen van de gepresenteerde maatregelen zijn voldoende om de structurele doelmatigheidsproblematiek te remediëren. Ook de invoering van een welvaartsvast basispensioen ter begunstiging van de laagste pensioenen is op lange termijn geen duurzame oplossing.

1. ALGEMENE CONTEXT

De komende decennia zal de leeftijdsstructuur van België, zoals die van vele andere lidstaten van de Europese Unie, gekenmerkt worden door een toenemend aandeel van ouderen in de totale bevolking. Deze demografische transitie is zowel het resultaat van een daling van het vruchtbaarheidscijfer en de eruit voortvloeiende vermindering van het aantal jongeren als van een langere levensduur en het behoud van de bejaarden in de bevolking. Demografische projecties (Surkyn e.a., 2007) wijzen uit dat het aantal personen van 65 jaar en ouder in België als aandeel in de totale bevolking zal toenemen van 17,2% in 2004 naar 27,3% in 2050. Deze demografische vergrijzing leidt de komende decennia tot een gevoelige stijging van de sociale uitgaven van de overheid, uitgedrukt in procent van het bruto binnenlands product.

(1) De auteurs zijn geaffilieerd aan het Consortium Vergrijzing in Vlaanderen en Europa (CoViVE), een samenwerking tussen universiteiten en de Vlaamse administratie die de sociaaleconomische impact van de bevolkingsveroudering op het gebied van zorg, gezondheid, sociale participatie, vermogen en inkomen bestudeert.

De levensstandaard van ouderen wordt veel sterker dan bij andere leeftijdsgroepen bepaald door de kwaliteit van de sociale voorzieningen. Vooral het niveau van de wettelijke pensioenen en de gezondheidszorgen zijn hierin bepalend. Bij een toenemende vergrijzing is er een belangrijke rol weggelegd voor het sociale beschermings-systeem, terwijl het toenemende aantal gebruikers deze voorziening net onder financiële druk plaatst.

Tegenover deze evolutie van toenemende vergrijzing hebben de Belgische overheden een meervoudige strategie ontwikkeld, doelstellingen vastgelegd en beleidsmaatregelen genomen die het mogelijk moeten maken om adequaat in te spelen op de noden van een nieuwe bevolkingsstructuur. De vier pijlers van deze beleidsstrategie zijn; (a) de verhoging van het aantal bijdragebetalers op actieve leeftijd, (b) houdbare en intertemporeel neutrale overheidsfinanciën, (c) het in de hand houden van de uitgavengroei in de sociale zekerheid, terwijl (d) de voorzieningen op een adequaat beschermingsniveau gehandhaafd blijven.

2. BELEIDSSTRATEGIE VOOR DE VERGRIJZING

Om de financiering van het stelsel van wettelijke pensioenen en van gezondheidszorgen duurzaam te houden is een proactieve budgettaire strategie ontwikkeld die vooruitloopt op de onafwendbare en voorzienbare evoluties. De voorbereiding op de vergrijzing omvat niet alleen het begrotingsbeleid. De financiële duurzaamheid is des te vlotter verzekerd wanneer de productiviteit en de tewerkstelling blijven groeien. De financiering van een sociale bescherming van hoog niveau is makkelijker indien het economische klimaat gunstig blijft. In het bijzonder de maatregelen ter versterking van de participatie op de arbeidsmarkt en ter verhoging van de tewerkstellingsgraad, en meer bepaald die van de ouderen, zijn cruciaal.

Overeenkomstig deze meervoudige strategie werkte de federale regering in de herfst van 2005 na overleg met de sociale partners het Generatiepact uit. Een geheel van maatregelen werd genomen om de werkzaamheidsgraad te doen stijgen en om vorm te geven aan een nieuw sociaal contract voor een sterke en solidaire sociale zekerheid.

In dit artikel worden voor het domein pensioenen dezelfde beleidsdoelstellingen weerhouden als deze in de 'nationale rapporten inzake de sociale bescherming en de sociale inclusie voor de periode 2006-2008' die door de lidstaten in 2006 werden opgesteld in het kader van de Lissabonstrategie. In de volgende paragrafen bieden we per beleidsdoelstelling een overzicht van de voornaamste genomen maatregelen terzake, waaronder deze in het kader van het Generatiepact.

2.1. FINANCIËLE HOUDBAARHEID VAN HET SOCIALEZEKERHEIDSSYSTEEM

2.1.1. Beleidsdoelstelling

De financiële duurzaamheid van het pensioenstelsel en de gezondheidsvoorzieningen voor langdurige zorg, rekening houdend met de druk op de overheidsfinanciën door de vergrijzing van de bevolking.

Om het probleem van de financiële duurzaamheid te ondervangen, werd in 2001 een Studiecommissie voor de vergrijzing opgericht. Deze is belast met het opstellen van een jaarverslag waarin een evaluatie van de budgettaire kost van de vergrijzing wordt gegeven die gebaseerd is op de evolutie van uitgaven voor sociale bescherming. De jaarlijks te publiceren Zilvernota garandeert dat het budgettaire beleid door een langetermijnstrategie onderbouwd wordt.

De Studiecommissie voor de Vergrijzing (2006) breidt vanaf het Jaarverslag van 2006 haar vooruitzichten voor de budgettaire kost van de vergrijzing uit tot 2050 in vergelijking met 2030 voordien. Volgens de ramingen zou de begrotingskost van de vergrijzing, gedefinieerd als de toename van het geheel van de sociale uitgaven van de overheid uitgedrukt in procent van het bruto binnenlands product tussen 2005 en 2050, 5,8 procentpunt bedragen. De pensioenuitgaven zouden stijgen met 3,9 procentpunt (van 9,1%), de uitgaven voor acute gezondheidszorg met 2,4 procentpunt (van 6,2%) en deze voor langdurige zorg met 1,3 procentpunt (van 0,9%). Een afname van de uitgaven in procent van het bbp wordt verwacht met betrekking tot de werkloosheid en kinderbijslag. Voor de periode 2005-2011 zou de totale budgettaire kost van de vergrijzing, geraamd op 0,4% van het bbp, eerder beperkt blijven. Voor de periode 2030-2050 wordt deze kost geraamd op 2% van het bbp. In het Jaarverslag 2007 lopen de budgettaire kosten van de vergrijzing tegen het jaar 2050 op tot 6,2% van het bbp. Deze kosten liggen 0,4 procentpunt hoger dan de ramingen van het vorig Jaarverslag en dit vooral tengevolge van een toename van de geraamde kosten in de middellange termijn. Voor de periode 2006-2012 worden in het Jaarverslag 2007 deze kosten geraamd op 0,9 procentpunt in vergelijking met de 0,4 procentpunt voor de periode 2005-2011 in het vorige verslag. Deze significante stijging is toe te schrijven aan de toename van de pensioenuitgaven ten gevolge van nieuwe maatregelen enerzijds en door de herschatting van bepaalde evoluties anderzijds.

2.1.2. Maatregelen

De Hoge Raad van Financiën heeft in haar advies van maart 2007, rekening houdend met de bovenvermelde raming van de budgettaire kosten van de vergrijzing, een nieuw scenario uitgewerkt om de houdbaarheid van het Belgisch begrotingsbeleid te verzekeren voor de periode 2007-2050. Het begrip houdbaarheid wordt hier in een ruime zin omschreven als financiële stabiliteit op termijn van de overheidsfinanciën (in termen van tekorten en van schuldgraad) die het mogelijk maakt de geraamde

budgettaire kosten van de vergrijzing te dekken zonder breuken of een betekenisvolle discontinuïteit te moeten opleggen in het gevoerde begrotingsbeleid (neutraliteit doorheen de tijd) en die intergenerationele neutraliteit nastreeft.

In het nieuwe scenario van de Hoge Raad worden de begrotingsdoelstellingen tot 2010 vervat in het Stabiliteitsprogramma, bevestigd. Vanaf het begrotingsjaar 2007 dient jaarlijks een begrotingsoverschot te worden gerealiseerd: een overschot van 0,3% van het bbp in 2007 die daarna geleidelijk stijgt tot 1,1% van het bbp in 2011 en tot 1,5% van het bbp in 2013. Zodoende zou voldoende marge ontstaan voor de voorfinanciering van de kosten van de vergrijzing.

De Hoge Raad is van oordeel dat het onmisbaar is dat na 2013 verdergegaan wordt en dat ook de geleidelijke dekking wordt voorbereid van de budgettaire meerkosten van de vergrijzing die zich na 2030 aandienen. In het voorgestelde scenario wordt het globale begrotingsoverschot geleidelijk op bijna 2% van het bbp gebracht in 2017-2019. Daarna daalt het begrotingsoverschot opnieuw geleidelijk totdat het evenwicht omstreeks 2035 wordt bereikt en evolueert het in 2050 naar een tekort van iets minder dan 1%.

Het nieuwe scenario is er dus een van gedeeltelijke voorfinanciering waarbij meer dan 80% van de totale budgettaire kosten van de vergrijzing tot 2050 vanaf 2011-2013 wordt voorgefinancierd. De aanvullende of bijkomende inspanning over de periode 2013-2050 wordt thans geraamd op 1% van het bbp en moet volgens de Hoge Raad nagenoeg lineair verdeeld worden over bijna 40 jaar. Dit voorgestelde begrotingstraject is erop gericht om zonder schokken ook na 2030 de financiering van de wettelijke pensioensystemen en van de gezondheidszorg te verzekeren.

a) Verdere afbouw van de overheidsschuld, opbouw van reserves in het Zilverfonds en in het 'Fonds voor de toekomst van ons stelsel inzake gezondheidszorg'
Vanaf het begrotingsjaar 2007 wordt de overheidsschuld versneld afgebouwd. Het nieuwe scenario van de Hoge Raad voor Financiën stelt voor om geleidelijk stijgende begrotingsoverschotten te realiseren tot 1,5% van het bbp in 2013.

Zodoende ontstaat voldoende marge voor de voorfinanciering van de kosten van de vergrijzing tot 2030 en om het Zilverfonds structureel te financieren met het oog op het duurzaam in stand houden van het stelsel van wettelijke pensioenen. Eind 2007 bedroeg de waarde van de portefeuille van het Zilverfonds 15,49 miljard EUR of ongeveer 4,69% van het bbp.

Om de toekomst van ons stelsel inzake gezondheidszorg te waarborgen, mogen de publieke uitgaven een jaarlijkse reële groeinorm niet overschrijden. Tijdens de legislatuur 2003-2007 werd een maximale reële jaarlijkse stijging met 4,5% van de uitgaven opgelegd. Na het nemen van structurele maatregelen kwamen de uitgaven in de gezondheidszorg voor de begrotingsjaren 2005 en 2006 gevoelig onder de toegelaten groeinorm te liggen. In 2006 werd dan ook een 'Fonds voor de toekomst van

ons stelsel inzake gezondheidszorg' opgericht. Eind 2007 omvat dit Fonds ongeveer 0,3 miljard EUR aan financiële middelen teneinde het hoofd te bieden aan de behoeften verbonden aan de vergrijzing van de bevolking.

b) Beheersing van de toekomstige stijging van de pensioenuitgaven

De stabiele wetgeving maakt het mogelijk een duurzame methode voor de pensioenberekening vast te stellen die de toekomstige stijging van de pensioenuitgaven tempert. In de werknemersregeling – die betrekking heeft op de grote meerderheid van huidige en toekomstige gepensioneerden – zijn de belangrijkste parameters terzake:

- de volledige loopbaan die nodig is voor een 'volledig' pensioen bedraagt 45 jaar;
- het basisloon is het gemiddelde loon over de gehele loopbaan (met een opwaardering van de lonen tijdens de loopbaan enkel op basis van de inflatie);
- een loonplafond nivelleert het loonbedrag dat effectief in de berekening wordt in aanmerking genomen;
- voor een volledige loopbaan is het pensioen gelijk aan 75% of 60% van het basisloon, naargelang de persoon al dan niet een partner ten laste heeft. De trendmatige stijging van de vrouwelijke activiteitsgraad verhoogt het aandeel van de pensioenen waarvoor het percentage 60% van toepassing is.

In het kader van het Generatiepact werd de financieringswijze van de sociale zekerheid versterkt om aldus een duurzaam financieel evenwicht te verzekeren en voor eenieder, dus ook de ouderen, een hoge mate van bescherming te waarborgen. Om dit te bereiken, werd vanaf het begrotingsjaar 2006 de financieringsbasis vergroot door onder meer 15% van de ontvangsten van de roerende voorheffing toe te wijzen voor de financiering van de socialezekerheidssystemen. Tevens wordt vanaf 2007 het beginsel van de overdracht van de belastingontvangsten gegenereerd door het terugverdieneffect van de toegestane verminderde socialezekerheidsbijdragen toe te passen.

c) Het wegwerken van de Belgische achterstand inzake werkgelegenheid

Een louter budgettaire aanpak heeft evenwel zijn limieten. Er is nood aan het ontwikkelen van beleidsmaatregelen waarbij een structurele verhoging van de economische activiteitsgraad in onze samenleving wordt gerealiseerd. Het is duidelijk dat onze arbeidsmarkt hervormingen behoeft. De rode draad van deze hervormingen is het optrekken van de werkzaamheidsgraad en tegelijk diegenen aan het werk houden die de arbeidsmarkt dreigen te verlaten. In dit kader werd ondermeer beslist dat:

- om de werkgevers aan te moedigen meer mensen in dienst te nemen, wordt een volgehouden beleid van verlagingen van de lasten op arbeid (zowel via de fiscaliteit als via de socialezekerheidsbijdragen) gevoerd. Voor jongeren en ouderen en voor onderzoek werden de lasten op arbeid substantieel verlaagd;
- de werkbonus, een degressieve vermindering van de werknemersbijdragen, wordt versterkt om zo laag betaalde werknemers aan te sporen om verder aan het werk te blijven of om een baan te zoeken, door het netto-inkomen uit arbeid te verhogen, zonder bijkomende kost voor de werkgever;

- een versterkte opvolging en begeleiding voor de werkzoekende voor de leeftijdscategorie tussen 20 en 30 jaar werd op 1 juli 2004 opgestart. De groep tussen 30 tot 40 jaar en 40 tot 50 jaar kwam ondertussen ook in dit systeem terecht. Evaluaties van deze maatregel geven aan dat de instroom op de arbeidsmarkt sedert 2004 significant is toegenomen;
- invoering pensioenbonus als stimulans om langer te werken (werknemers en zelfstandigen).

Het rustpensioen wordt met een 'bonus' verhoogd op voorwaarde dat de werknemer of zelfstandige zijn beroepsactiviteit voortzet in het jaar waarin deze 62 jaar wordt of een beroepsloopbaan van minstens 44 kalenderjaren kan bewijzen. Het viseert enkel de gepresteerde periodes gelegen na 2005. De maatregel is van toepassing op de pensioenen die effectief en voor het eerst ingaan op ten vroegste 1 januari 2007 en uiterlijk op 1 december 2012. De maatregel kan na een evaluatie waarbij zal nagegaan worden of de beoogde verlenging van de beroepsloopbaan bereikt wordt, verlengd worden. Een werknemer kan in de loop van 2006, rekening houdende met het toegepaste grensbedrag voor de pensioenberekening, maximum 588 EUR aan pensioenrechten opbouwen als alleenstaande werknemer. In 2006 kan een werknemer (zelfstandige) via het bonussysteem voor dat jaar nog 624 EUR aan extra rechten opbouwen. In de huidige regeling kunnen de werknemers en zelfstandigen van de geboortecohorten 1944, 1945 en 1946 gedurende vier jaar extra rechten opbouwen voor een maximum bedrag van 2496 EUR of 23,5% van het jaarbedrag op 1 januari 2007 voor het gewaarborgd minimumpensioen van een alleenstaande bij een volledige werknemersloopbaan. In de zelfstandigenregeling stemt dit maximum bedrag zelfs overeen met 27,6% van het jaarbedrag van het minimumpensioen voor een alleenstaande. In welke mate deze beleidsmaatregel een effect zal hebben op de verlenging van de beroepsloopbaan en op een toereikend beschermingsniveau voor de gepensioneerden kan pas binnen enkele jaren geëvalueerd worden.

d) Fiscaal voordeel bij opname tweede pijlerpensioen op de wettelijke pensioenleeftijd (werknemers en zelfstandigen)

De opname van het aanvullend pensioen na een effectieve tewerkstelling tot aan de wettelijke pensioenleeftijd zal resulteren in een gunstiger fiscale behandeling. Voor werknemers die aan de slag blijven tot aan de wettelijke pensioenleeftijd, is het belastingtarief van het gedeelte dat opgebouwd is via premiebijdragen betaald door de werkgever verlaagd van 16,5% tot 10%. Voor zelfstandigen die minstens tot aan de wettelijke pensioenleeftijd actief blijven, wordt het opgebouwde kapitaal van aanvullende pensioenen bij de omzetting ervan naar fiscale lijfrente, slechts voor 80% in aanmerking genomen. Deze maatregel verhoogt de netto kost voor de overheidsfinanciën van de ontwikkeling van de tweede pijler.

e) Toekennen van pensioenrechten aan jongeren die deeltijds werken en deeltijds leren (werknemers)

Het toekennen van pensioenrechten aan jongeren die zich bevinden in het stelsel van stageovereenkomsten, leerovereenkomsten en andere vormen van deeltijds werken en deeltijds leren, heeft tot doel om meer jongeren ertoe aan te zetten werk aan te nemen.

f) Invoering gedifferentieerde loonplafonds bij de pensioenberekening (werknemers)

Om actief zijn beter te laten renderen dan inactief zijn, wordt het loopbaanplafond in de pensioenberekening opgesplitst in een plafond van toepassing op de werkelijke lonen en een plafond van toepassing op fictieve lonen (die gelden voor gelijkgestelde periodes). Enkel het plafond voor de werkelijke lonen zal minimaal tweejaarlijks worden aangepast aan de evolutie van de algemene welvaart zodat in de toekomst geleidelijk een verschil zal ontstaan tussen de twee plafonds.

2.2. TOEREIKENDE PENSIOENEN

2.2.1. Beleidsdoelstelling

Een toereikend pensioeninkomen voor iedereen en pensioenrechten waarmee mensen na hun pensionering hun levensstandaard in redelijke mate op peil kunnen houden, in een geest van rechtvaardigheid en solidariteit tussen en binnen de generaties.

Het wettelijke pensioen wordt beschouwd als de fundamentele waarborg voor een toereikend inkomen vanaf de pensioenleeftijd. Het garanderen van minimumrechten binnen de wettelijke pensioenstelsels heeft als doel zoveel mogelijk gepensioneerden van het armoederisico te vrijwaren. Het toekennen van deze minimumrechten wordt niet beïnvloed door mogelijke andere bronnen van bestaansmiddelen van de betrokken gepensioneerden. Personen die geen of onvoldoende rechten in de wettelijke pensioenstelsels hebben opgebouwd, kunnen een beroep doen op de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO), die echter wel rekening houdt met de hoogte van eventuele andere bronnen van bestaansmiddelen.

Pensioenen moeten niet alleen armoede bij gepensioneerden voorkomen, ze moeten mensen ook toelaten na pensionering tot op zekere hoogte de levensstandaard te behouden die ze tijdens hun beroepsloopbaan genoten hebben. Om na te gaan in welke mate een gepensioneerde louter en alleen op basis van zijn pensioen zijn levensstandaard kan behouden, wordt gebruik gemaakt van de indicator 'netto theoretische vervangingsratio', waarbij het netto pensioeninkomen in het eerste jaar van pensionering wordt uitgedrukt in verhouding tot het netto arbeidsinkomen in het laatste jaar voor pensionering. Berekend voor een (mannelijke) werknemer in de private sector die een 40-jarige loopbaan achter de rug heeft waarvan het jaarlijks loon overeenstemt met het gemiddeld loon, en met pensioen gaat op 65 jaar,

bedroeg de netto vervangingsratio in 2004 ongeveer 63% (enkel eerste pijler). In internationaal vergelijkend opzicht is de vervangingsratio van de Belgische pensioenen laag (OECD, 2007).

2.2.2. Maatregelen

a) Welvaartsvastheid van de minimumpensioenen via een wettelijk mechanisme van welvaartsvastheid van de sociale uitkeringen (werknemers en zelfstandigen)

In de voorbije jaren volgden de uitkeringen van de minimumpensioenen de welvaartsevolutie. Het Generatiepact voorziet dat de regering zich om de twee jaar moet uitspreken over een aanpassing van alle of sommige inkomensvervangende uitkeringen in de sociale zekerheid aan de evolutie van de algemene welvaart, waaronder het minimumpensioen. Het implementeren van een dergelijk structureel mechanisme moet ervoor zorgen dat het niveau van de bescherming die de sociale zekerheid biedt, niet achterop loopt ten opzichte van de evolutie van de algemene welvaart en de lonen van de actieve bevolking in het bijzonder. De hiervoor voorziene procedure werd voor de eerste maal in overleg met de sociale partners in de herfst van 2006 opgestart.

b) Het gewaarborgd minimumpensioenen en het minimumrecht per loopbaanjaar: aanpassing modaliteiten (werknemers)

Op basis van administratieve gegevens van de huidige gepensioneerden wordt vastgesteld dat vrouwen meer dan mannen een eerder als a-typische beschouwde loopbaan hebben opgebouwd (Peeters en Larmuseau, 2005). Zo komen zij onder meer door hun groter aantal deeltijdse jaren vaak niet in aanmerking voor het recht op een gewaarborgd minimumpensioen na 30 jaar loopbaan. In dit kader werd in 2006 een aanpassing doorgevoerd zodat deze jaren van deeltijdse tewerkstelling nu ook mee in aanmerking worden genomen voor de toegang tot het minimumpensioen. Hun pensioen wordt berekend pro rata met de gewerkte duur.

In de regeling van de werknemers wordt, bij een loopbaan van minstens 15 jaar tewerkstelling waarin tijdens een jaar minstens een activiteit equivalent aan 1/3e van de voltijdse tewerkstelling werd ontwikkeld, een 'minimumrecht per loopbaanjaar', toegekend. In dit geval gebeurt voor elk jaar de berekening van het pensioen minstens op basis van het gewaarborgd maandelijks minimumloon. Het loon dat als basis voor de berekening van het minimumrecht wordt genomen, is met 17% verhoogd voor de pensioenen die vanaf 1 oktober 2006 zijn ingegaan. Dat heeft als resultaat dat de pensioenopbrengst voor die jaren (volledige jaren) op het peil van het gewaarborgd minimumpensioen wordt gebracht. In deze doelgroep bevinden zich vooral vrouwen.

c) Maxistatuut voor de meewerkende echtgenoot (zelfstandigen)

Meewerkende echtgenoten geboren na 31 december 1955, zijn met ingang van 1 juli 2005 verplicht onderworpen aan het maxistatuut dat onder meer voor hen de mogelijkheid creëert om een eigen pensioen op te bouwen. Voor meewerkende echtgenoten die geen uitzicht hadden op een minimumpensioen omwille van de loopbaaneis, werden evenwel overgangsmaatregelen voorzien zodat meer meewerkende echtgenoten aanspraak kunnen maken op het minimumpensioen.

d) Verhoging van de Inkomensgarantie voor ouderen (sociale bijstand)

In de voorbije jaren volgden de bedragen voor de Inkomensgarantie voor ouderen de welvaartsevolutie. Door de verhoging van het basisbedrag met 63,67 EUR op 1 december 2006, is het inkomen van alleenstaande ouderen die recht hebben op 1,5 maal dit basisbedrag op 795,46 EUR per maand komen te liggen. Een bijkomende verhoging van het basismaandbedrag met 10,61 EUR en een aanpassing ten gevolge van de overschrijding van de spilindex in december 2007 verhoogt het inkomen van alleenstaande ouderen vanaf 1 januari 2008 tot 827,62 EUR per maand.

e) Welvaartsvastheid van de loonplafonds in de pensioenberekening (werknemers en zelfstandigen)

Het loon- en inkomstenplafond wordt in de pensioenberekening om de twee jaar (eerste aanpassing in 1999) aangepast zodat de welvaartsevolutie gevolgd wordt. Vanaf 2008 valt de aanpassing van de loonplafonds voor werknemers en zelfstandigen onder het wettelijk voorziene mechanisme betreffende de welvaartsaanpassing van de sociale uitkeringen (zie supra).

f) Welvaartsvastheid van de pensioenen gedurende de periode van pensionering (werknemers en zelfstandigen)

Selectieve welvaartsaanpassingen van de oudere pensioenen wordt tot 2007 verder gezet en heeft tot doel het historisch gegroeide verschil tussen de gemiddelde hoogte van de oudere pensioenen en deze van de nieuwe pensioenen te verkleinen. Vanaf 2008 valt de aanpassing van de oudere pensioenen onder het wettelijk voorziene mechanisme dat inkomensvervangende uitkeringen in de sociale zekerheid aanpast aan de evolutie van de algemene welvaart (cfr. supra).

g) Aanpassing van de loopbaanvoorwaarde voor het niet-verminderd vervroegd rustpensioen (zelfstandigen)

De zelfstandige kan een niet-verminderd vervroegd rustpensioen krijgen, voor zover hij het bewijs levert van een 'volledige beroepsloopbaan'. Vroeger moest een volledige beroepsloopbaan 45 kalenderjaren tellen, nu moet men 44 kalenderjaren bewijzen. De maatregel is van toepassing op de pensioenen die effectief en voor het eerst en ten vroegste ingaan op 1 januari 2006, en betreft zowel mannen als vrouwen.

h) Pensioenmalus voor zelfstandigen: gedeeltelijk wegwerken van de discriminatie t.a.v. de regeling van werknemers

De "pensioenmalus" die wordt toegepast bij de pensioenintrede voor de leeftijd van 65 jaar, wordt voor zelfstandigen enigszins afgezwakt. Het verminderingspercentage – tot dusver 5% per jaar vervroeging – verandert naargelang van de leeftijd op de ingangsdatum van het pensioen. De maatregel is van toepassing op pensioenen die effectief en voor het eerst ten vroegste ingaan op 1 januari 2007. Bij de werknemers is de pensioenmalus sinds geruime tijd niet meer van toepassing.

3. PENSIOENEN EN WELVAART

In de vooropgestelde financieringsstrategie om de kosten van de vergrijzing op te vangen is de periode 2000-2010 van cruciaal belang. De federale overheid voorziet in de loop van dit decennium een forse vermindering van de rentelast evenals de opbouw van aanzienlijke budgettaire marges om de verwachte kostenstijging na 2030 verantwoord te kunnen opvangen. De realiteit van de overheidsfinanciën is echter minder gunstig dan voorzien.

Volgens de langetermijnverkenning opgemaakt door het Federaal planbureau in 2006 is, voor de periode 2001-2010, de daling van het primair overschot met 3,5% van het bbp groter dan de marge vrijgemaakt door de dalende rentelasten (3%), zodat er in 2010 een tekort van 0,5% ontstaat (Festjens, 2007). Volgens het Stabiliteitsprogramma van december 2006 is het de doelstelling om in 2010 een begrotingsoverschot van 0,9% van het bbp te bereiken. Op basis van de resultaten van de langetermijnverkenning zullen de overheden om deze doelstelling te bereiken nieuwe financieringsmiddelen en/of besparingen moeten realiseren die tegen 2010 becijferd kunnen worden op ongeveer 1,4% van het bbp. Ook de uitgavengroei in de sociale zekerheid is minder gunstig dan verwacht. In haar jaarlijkse rapportage heeft de Studiecommissie voor de Vergrijzing haar verwachtingen met betrekking tot de uitgaven verschillende malen verhoogd (Studiecommissie voor de Vergrijzing, 2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002).

3.1. WETTELIJKE PENSIOENEN

Een verborgen besparingsmaatregel is de sluipende verlaging van de wettelijke pensioenen. Op dit ogenblik zijn de Belgische pensioenen reeds bij de laagste van alle geïndustrialiseerde landen (OECD, 2007). De maatregelen die in de voorbije twee jaar genomen werden in uitvoering van het Generatiepact zoals de invoering van een pensioenbonus voor de personen die hun beroepsactiviteit verderzetten in het jaar dat deze 62 jaar worden, en de invoering van een wettelijk mechanisme van welvaartsvastheid van de sociale uitkeringen, zijn nog te recent om hiervan reeds de effecten te kunnen meten op de levensstandaard van de Belgische ouderen. De impact van deze maatregelen op de doelmatigheid en de billijkheid van het pensioenstelsel zal afhangen van het loopbaanverloop van de toekomstige gepensioneerden.

Het Federaal planbureau (Englert e.a., 2002) verwacht volgens een eerdere studie dat de lonen tot 2050 jaarlijks met gemiddeld 2,25% zullen toenemen, door een combinatie van loonstijgingen (1,75% per jaar) en de zogeheten *wage drift* (0,5% per jaar). Het groeiritme van de pensioenen is bepaald op 0,5% per jaar, wat een welvaartserosie van 1,75% per jaar betekent ten opzichte van de arbeidsinkomens. De kleine percentages hebben evenwel reeds op de middellange termijn een grote impact op de intergenerationele welvaartsverdeling. In onderstaande tabel staan de eerste resultaten van het micosimulatiemodel CoSI (2) (Lefebure e.a., 2007), dat is ontwikkeld door het Centrum voor Sociaal Beleid – Herman Deleeck en zich baseert op de vooruitzichten van het Planbureau wat betreft tewerkstelling en de groei van uitkeringen en lonen. Hoewel CoSI nog in ontwikkeling is, tekenen de eerste trends zich duidelijk af. Tussen 2006 en 2021 zal de armoede bij ouderen toenemen, met name bij de 75-plussers. Deze groep heeft niet meer de mogelijkheid om door middel van de arbeidsmarkt een gunstiger pensioenuitkering te verwerven, waardoor de volle impact van de welvaartserosie zichtbaar wordt.

TABEL 1: GEPROJECTEERD ARMOEDERISICO TOT 2021 NAAR LEEFTIJD

	2006	2011	2016	2021
0-24	14%	16%	18%	18%
25-34	8%	8%	7%	8%
35-49	10%	10%	11%	11%
50-64	14%	18%	21%	23%
65-74	22%	26%	23%	17%
75+	25%	33%	41%	44%
Overall	13%	15%	17%	17%

Bron: Lefebure, Verbist en Van den Bosch (2007).

Omwille van de gestileerde projectiemethode wordt de negatieve inkomensevolutie van ouderen overschat. Deze cijfers kunnen daarom niet geïnterpreteerd worden als nauwkeurige projecties van de intra- en intergenerationele welvaartsverdeling; ze zijn enkel geschikt om de globale trends te illustreren. We zijn evenwel niet de eerste die een grote welvaartserosie van de pensioenen voorrekenen. Een nauwkeurige lezing van de verkenningen van de financiële evolutie van de sociale zekerheid tot 2050 (Englert e.a., 2002) kondigt deze trend immers ook aan. De vooruitzichten van

(2) Deze resultaten hebben enkel betrekking op Vlaanderen, omdat de demografische projecties voor Wallonië en Brussel in ontwikkeling zijn. De daling van de armoede bij de 65-74-jarigen (en de stijging van de armoede bij de 50-64-jarigen) is een gevolg van de simulatie waarbij de leeftijd waarop actieven op pensioen gaan is vastgesteld op 65 jaar. In het finale model worden verschillende vormen van vervroegde uittrede alsook individuele loopbanen gesimuleerd, waardoor de betrouwbaarheid van de projecties voor deze groep wordt verhoogd.

het Planbureau gaan uit van een continue daling van de macro-economische vervangingsratio's tot 23% in 2050. Met dergelijke lage vervangingsratio's wordt het moeilijk om de levensstandaard van op actieve leeftijd aan te houden.

De aangekondigde trend gaat eveneens gepaard met belangrijke verdelingseffecten. Op dit moment is België een van de weinige Europese lidstaten waar de armoede onder oudere vrouwen even hoog is als de armoede onder oudere mannen. In de meeste lidstaten – zeker in diegene met een hoog armoederisico voor ouderen, zoals België – is de armoede onder oudere vrouwen een stuk hoger dan de armoede onder oudere mannen (Van den Bosch e.a., 2007; Cantillon en Lefebure, 2007).

TABEL 2: GEPROJECTEERD ARMOEDERISICO TOT 2021 NAAR GESLACHT

	2006	2011	2016	2021
Mannen 0-64	11%	12%	13%	14%
Vrouwen 0-64	12%	13%	13%	14%
Mannen 65+	23%	27%	29%	25%
Vrouwen 65+	24%	31%	34%	32%

Bron: Lefebure, Verbist en Van den Bosch (2007).

De beperkte loopbaanafhankelijkheid van het Belgische pensioenstelsel maakt dat de armoede onder vrouwen niet hoger is dan de armoede onder oudere mannen (Cantillon en Lefebure, 2007). In het huidige systeem wordt de pensioenuitkering van ouderen met een kort arbeidsverleden (vaak vrouwen) via verschillende mechanismen opgetild tot op een basisniveau (zie supra, punt 2.2.2. Maatregelen). Onze projecties wijzen uit dat oudere vrouwen in de toekomst slechter af zullen zijn dan hun mannelijke leeftijdsgenoten, omdat ze door hun kortere loopbanen vaker zijn aangewezen op de laagste uitkeringen die bij ongewijzigd beleid steeds verder achterop zullen lopen bij het algemeen welvaartsniveau.

De toereikendheid van de laagste pensioenen is geen nieuw probleem. In het recente verleden is er behoorlijk wat aandacht besteed aan de verhogingen van de laagste pensioenen, onder meer door de invoering van de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) met meer dan 100.000 gebruikers. Zelfs indien we de IGO volledig welvaartsvast zouden maken en niet langer een middelentoets uitvoeren, zal de inkomensarmoede onder ouderen toenemen. Het hieronder gesimuleerde “minimumpensioen” resulteerde in analoog onderzoek uit het verleden steeds in het quasi verdwijnen van inkomensarmoede bij ouderen (Cantillon e.a., 1993). In onze simulatie krijgen meer dan 20% van de gepensioneerden een substantiële verhoging van het pensioeninkomen, tot op een niveau dat de armoedegrens benadert. Dat desondanks 29%

van de 75-plussers een inkomen beneden de armoedegrens heeft komt door de modaliteiten van de IGO (die voor een koppel slechts 25% hoger is dan voor een alleenstaande).

TABEL 3: GEPROJECTEERD ARMOEDERISICO MET WELVAARTSGEBONDEN NIET-MIDDELENGETOETSTE IGO

	2006	2011	2016	2021
0-24	14%	17%	18%	19%
25-34	8%	8%	7%	8%
35-49	10%	10%	11%	11%
50-64	14%	18%	21%	23%
65-74	22%	24%	20%	14%
75+	25%	28%	33%	29%
Algemeen	13%	15%	16%	15%

Bron: Lefebure, Verbist en Van den Bosch (2007).

Het verhogen van de laagste uitkeringen is gunstig voor personen met korte loopbanen en de oudste ouderen. Indien de laagste pensioenuitkering hoger dient te zijn dan de armoederisicodrempel, zal de evolutie van die bodembescherming welvaartsvast dienen te zijn. Dit houdt in dat de laagste pensioenuitkering sneller groeit dan de modale pensioenuitkeringen, wat ertoe leidt dat de relatie tussen pensioenuitkeringen en pensioenbijdragen verder verzwakt.

In het recente verleden was dit alvast het geval. De IGO is sneller geëvolueerd dan het reguliere werknemerspensioen (dat enkel aangepast wordt aan de inflatie). Sluipenderwijs evolueert het pensioenstelsel in de richting van een universeel pensioen, wat in het verleden ook door Deleeck (2000) is vastgesteld. Indien ook in de toekomst de klemtoon van het beleid op het verhogen van de laagste pensioenen komt te liggen terwijl de reguliere pensioenen enkel aan de inflatie worden aangepast heeft dit fundamentele consequenties voor de loopbaanafhankelijkheid van het Belgische pensioenstelsel. Als Achilles sneller loopt dan de schildpad, dan haalt Achilles op een gegeven moment de schildpad bij.

3.2. AANVULLENDE PENSIOENEN

Om de levensstandaard van de gepensioneerden maximaal te vrijwaren, worden de wettelijke pensioenen in toenemende mate aangevuld via tweedepijlerpensioenvoorzieningen. De overheid voorziet een aantal fiscale en parafiscale stimuli waardoor pensioenopbouw in de tweede pijler wordt aangemoedigd zodat de (individuele) levensstandaard maximaal wordt behouden. Voor de werknemers werd het

door de wet van 2003 op de Aanvullende Pensioenen (WAP) mogelijk om aanvullende pensioenen uit te bouwen op het niveau van sectoren. De democratisering van de aanvullende pensioenen is vooral te zoeken in de richting van de sectorale pensioenplannen. Het is de bedoeling om de tweede pensioenpijler uit te bouwen tot aanvullende sociale bescherming die voor alle werknemers toegankelijk zou worden, en waarin ook gemakkelijker elementen van solidariteit ingebouwd kunnen worden. Ook voor zelfstandigen werd vanaf 2004 de bestaande regeling voor aanvullende pensioenen, die een eerder beperkt succes kende, aangepast: de zelfstandigen kunnen zich nu ook aansluiten bij sociale pensioenfondsen, waarbij een verhoogde aftrekbaarheid van de gestorte bijdragen wordt toegestaan.

Volgens het tweejaarlijks verslag van het CBFA betreffende de sectorale pensioenstelsels 2007 is het nog te vroeg om een volledig beeld te schetsen van het sectorale aanvullende pensioenlandschap. Volgens dit verslag zijn de loongerelateerde bijdragen voor de sectorpensioenen nog eerder aan de lage kant: doorgaans tussen de 1% tot 1,5% van het loon. De sectorpensioenen zijn op dit ogenblik overwegend een zaak van mannelijke arbeiders. De sectoren met een meer vrouwelijk profiel blijven op dit ogenblik achter.

De mate waarin de tweedepijlerpensioenen bijdragen tot het op peil houden van de levensstandaard na hun pensionering, is uiteraard sterk afhankelijk van de hoogte van de betaalde premies en de duur van de premiebetaling. Voor het typegeval van een werknemer die gedurende 40 jaar jaarlijks een loon heeft verdiend dat overeenstemt met het gemiddelde loon, bedroeg de netto vervangingsratio enkel eerste pijler in 2004 ongeveer 63% (zie supra punt 2.2.1). Wanneer wij aannemen dat voor deze werknemer gedurende 20 jaar jaarlijks 1,5% van zijn loon werd gestort voor de opbouw van een tweedepijlerpensioen, stijgt de totale nettovervangingsratio van 63% naar ongeveer 66%. Hieruit kan afgeleid worden dat, indien de jaarlijkse bijdragen niet significant gaan toenemen, de rechten opgebouwd binnen een tweede pijler in de komende jaren, vooral voor de lagere en middeninkomens, eerder een bescheiden impact zullen hebben op de levensstandaard van deze gepensioneerden.

Om de dekkingsgraad van de tweedepijlerpensioenen en de evolutie ervan in kaart te brengen bestaan op dit ogenblik enkel partiële gegevens die ons niet in staat stellen om hierover een nauwkeurig beeld te krijgen. Op alle stortingen die door de werkgevers worden verricht voor de opbouw van aanvullende pensioenen voor hun personeelsleden, is een bijzondere werkgeversbijdrage van 8,86% verschuldigd aan de RSZ. De opbrengst van deze bijzondere bijdrage is bijgevolg een goede indicator voor het opvolgen van de globale werkgeversbijdragen voor tweedepijlerpensioenen. De opbrengst van deze bijdrage bedroeg in 2003 ongeveer 216 miljoen EUR en is in 2007 opgelopen tot ongeveer 249 miljoen EUR. Hieruit kan ondermeer worden afgeleid dat de toename voor de periode 2003-2007 niet sterker is gegroeid dan de globale loonmassa en dat het totaal bedrag aan werkgeversbijdragen tweede pijler in 2007 kan gecijferd worden op ongeveer 2,8 miljard EUR of 0,85% van het bbp.

De fiscale uitgaven in de personenbelasting voor de persoonlijke bijdragen voor groepsverzekering of pensioenfonds worden voor het laatst beschikbare jaar (inkomsten 2003) geraamd op 91,5 miljoen EUR. Op basis van dit gegeven kan aangenomen worden dat het aandeel van de persoonlijke bijdrage in de totaal betaalde premies voor het tweedepijlerpensioen ongeveer 10% bedraagt. Het globaal bedrag van betaalde premies voor de tweede pijler in 2007 kan bijgevolg geraamd worden op ongeveer 3,1 miljard EUR of 0,95% van het bbp.

Voor de derde pijler worden de totale fiscale uitgaven in de personenbelasting voor het inkomstenjaar 2003 geraamd op 481,7 miljoen EUR, waarvan 272,7 miljoen EUR voor het pensioensparen en 209 miljoen EUR voor premies langetermijnsparen. In haar Jaarverslag van 2003 heeft de Studiecommissie voor de Vergrijzing een raming gemaakt van de kosten en baten van de ontwikkeling van de tweede pijler. In hun centrale scenario gaat men ervan uit dat de dekkingsgraad tegen 2030 met 30% zal toenemen. Het betreft hier nieuw gepensioneerden die de 30 tot 35% ouderen vervoegen die al een aanvullend pensioen krijgen. Volgens dat centrale scenario zou dan in 2030 de globale dekkingsgraad ongeveer 60 tot 65% bedragen. In de simulatie worden de bijdragen geleidelijk naar het einde van de beschouwde periode, verhoogd tot een gemiddelde bijdragevoet van 4,63% van de lonen van de gedekte werknemers. De voornaamste resultaten van deze simulatie zijn dat aan het einde van de periode de bijdragen voor de tweede pijler ongeveer 0,4% van het bbp zouden bedragen, terwijl de prestaties die uit de oprichting van pensioenplannen voortkomen, ongeveer 0,2% van het bbp zouden bedragen. Het verlies aan overheidsontvangsten gemeten aan de hand van het fiscale en parafiscale verlies dat voortvloeit uit de vervanging van een loonsverhoging door een equivalent bedrag aan bijdragen voor de tweede pijler, wordt in 2030 geraamd op 0,19% van het bbp in 2030. In 2015 bedraagt het verlies aan inkomen ongeveer 0,15% van het bbp. De mate van maturiteit van de opgebouwde tweedepijlerpensioenen bepaalt in belangrijke mate het verlies aan overheidsontvangsten voor een bepaald begrotingsjaar. Het zou nuttig zijn om ook een dergelijke simulatie uit te voeren rekening houdend met de vaststelling dat de bijdragen voor de tweedepijlerpensioenen in 2007 ongeveer 0,95% van het bbp bedragen. Hiervoor is het evenwel noodzakelijk om over informatie te beschikken betreffende de maturiteit van de opgebouwde aanvullende pensioenrechten.

4. **BESLUIT**

Een overzicht van drie decennia onderzoeksresultaten laat zien dat het *globaal* goed gaat met de ouderen in België, zowel materieel als immaterieel, maar dat er grote ongelijkheden bestaan (Cantillon e.a., 2007). Wanneer we België met de buurlanden vergelijken, stellen we vast dat er tussen 1975 en 2005 een belangrijke neerwaartse beweging plaatsvindt. De Belgische ouderen hebben minder geprofiteerd van de toegenomen welvaart dan hun leeftijdsgenoten uit vergelijkbare Europese landen (Van den Bosch e.a., 2007).

Indien deze neerwaartse beweging aanhoudt, is het onvermijdelijk dat een gelijkaardig onderzoek in de toekomst concludeert dat het niet langer *globaal* goed gaat met de Belgische ouderen. Het inkomen van gepensioneerden zal steeds verder achterop hinken op het inkomen van de actieven, en steeds minder gepensioneerden zullen in staat zijn de verworven levensstandaard aan te houden. De eerste simulatiere-sultaten van het CoSI-model wijzen uit dat de inkomensarmoede onder gepensio-neerden bij ongewijzigd beleid op middellange termijn zal toenemen, mogelijk tot op een niveau dat momenteel ongezien is in de Bismarckiaanse welvaartsstaten. Gezien de evolutie van de overheidsfinanciën zal de ruimte voor versterking van het pensioenstelsel beperkt zijn. Zelfs een grootschalige, langdurige en dus kosteninten-sieve versteviging van de laagste pensioenen – recent een beproefd beleidsrecept – zal deze trend hoogstens afremmen.

Alles welbeschouwd is het uitblijven van globale en regelmatige welvaartsaanpassin-gen op de lange termijn ook een beleidsdaad; in het Generatiepact is dit mechanis-me bij de gedifferentieerde loonplafonds zelfs expliciet als beleidsinstrument aange-wend. Als enkel de ontoereikende pensioenen aangepast worden zonder de loop-baanafhankelijke midden- en hogere pensioenen te versterken, vindt een sluipende hervorming plaats in de richting van een universeel pensioenstelsel. Indien dergelij-ke fundamentele hervorming wenselijk is, dient hierover een maatschappelijk debat te worden gevoerd. In het andere geval moet er beleidsruimte gemaakt worden om de loopbaanafhankelijkheid van het systeem te behouden (of te versterken).

Op dit moment neemt de globale solidariteit in de eerste pijler toe, terwijl de loop-baanafhankelijkheid in toenemende mate langs de private pensioenen wordt gereali-seerd. Voor zover de tweede trend sterker is dan de eerste, leidt deze combinatie tot een vicieuze cirkel die op de lange termijn leidt tot een vermindering van de solida-riteit (die zoals geschetst niet enkel het gevolg is van de afwezigheid van solidariteit bij private pensioenen). Indien het solidariteitsoptimum in de eerste pijler wordt gepasseerd, zal het draagvlak voor de eerste pijler bij de bijdragebetalers verminde-ren. Tegelijkertijd investeert de overheid impliciet in loopbaanafhankelijkheid door middel van private pensioenen langs de weg van de fiscaliteit. Hierdoor loopt de overheid veel inkomsten uit sociale lasten en belastingen mis. In de veronderstelling dat de stortingen door de werkgevers voor de tweedepijlerpensioenen voortvloeien uit een substitutie van loonsverhogingen door aanvullende pensioenbijdragen, wor-den de opbrengsten van de gewone sociale lasten, op een bedrag van 2,8 miljard EUR in 2007, vervangen door de opbrengst van de bijzondere bijdrage van 8,86% op dat bedrag. Tegelijkertijd werden in de personenbelasting voor de tweede- en derdepijlerpensioenen samen voor ongeveer 583 miljoen EUR fiscale uitgaven geboekt (inkomstenjaar 2003). Deze middelen kunnen niet aangewend worden voor een versterking van de eerste pijler.

Ons uitgangspunt is dat ouderen een voldoende hoog inkomen dienen te hebben om de levensstandaard van tijdens de actieve leeftijd verder te zetten. Dergelijke doelstelling valt mogelijk niet te rijmen met het huidige bijdrageniveau. In de theo-

retische samenstelling van de RSZ-bijdragen van werkgevers en werknemers wordt (gecombineerd) 16,4% van het bruto jaarinkomen bijgedragen voor het latere pensioen. Indien een dergelijke bijdrage in een kapitalisatiesysteem zou worden ingelegd, zou de pensioenuitkering voor personen met een volledige loopbaan ongeveer overeenkomen met een reële rente van 1,25%, zonder inbegrip van kosten en solidariteitsheffingen, uitgaande van de huidige levensverwachting in de annuïteitenberekening. Dit benadert het nettorendement van de bestaande pensioenspaarplannen.

De klemtoon van dit artikel ligt op de welvaartspositie van de huidige en toekomstige gepensioneerden. De financiële toekomstverkenningen van de sociale zekerheid vertrekken van – wellicht onrealistisch – lage vervangingsratio's. De democratisering van de tweede pijler zal voor werknemers met een laag of gemiddeld loon in de komende decennia weinig soelaas bieden indien de huidige bijdragepercentages op het loon niet significant toenemen. Dat zelfs in dit impliciete besparingsscenario niet voldaan wordt aan de macro-economische verwachtingen met betrekking tot de betaalbaarheid van de vergrijzing, is een belangrijke vaststelling. Een bijsturing van de meervoudige beleidsstrategie voor de vergrijzing dringt zich op. Indien het beleid een adequaat eerstelijnerpensioen ambieert, is de tijd tot handelen bovendien beperkt. De eerste resultaten van het microsimulatiemodel CoSI geven aan dat er op korte termijn een kloof ontstaat tussen het welvaartsniveau van de 75-plussers (tegen 2021 goed voor een tiende van de bevolking) en het algemene welvaartsniveau. Het Consortium Vergrijzing in Vlaanderen en Europa zal haar toekomstprojecties in de loop van de komende maanden en jaren verder verfijnen, zodat er ook voor de overige leeftijdsgroepen betrouwbare projecties beschikbaar komen.

5. REFERENTIES

Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid, *Naar houdbare en intertemporeel neutrale overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing*, Hoge Raad van Financiën, Brussel, 2007.

Bay, C., Decoster, A., De Swerdt, K., Maréchal, C., Orsini, K., Perelman, S., Rombaut, K., Van Camp, G. en Verbist, G., *MIMOSIS: a Belgian Microsimulation Model for Social Security and Personal Income Taxes*, paper for the Conference of the International Microsimulation Association, Wenen, 20-22 augustus, 2007.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Rijksmiddelenbegroting voor het begrotingsjaar 2006. Bijlage: inventaris 2005 van de vrijstellingen, aftrekken en verminderingen die de ontvangsten van de Staat beïnvloeden*, Doc. 51 2043/007, Brussel, 2007.

Cantillon, B., Houvenaghel, I., Lambert, K. en Verbist, G., *Kostprijs en doelmatigheidseffecten van een geïntegreerd basispensioen – simulatieresultaten voor België*, CSB-Berichten, Antwerpen, 1993.

CBFA, *Tweejaarlijks verslag betreffende de sectorale pensioenstelsels*, Brussel, Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen, 2007.

Englert, M., Fasquelle, N., Festjens, M.-J., Saintrain, M., Streel, C. en Weemaes, S., *Verkenningen van de financiële evolutie van de sociale zekerheid 2000-2050. De vergrijzing en de leefbaarheid van het wettelijk pensioensysteem*, Planning Paper 91, Federaal Planbureau, Brussel, 2002.

European Commission, *Adequate and Sustainable Pensions. Synthesis report 2006*, European Communities, Luxemburg, 2006.

Festjens, M.-J., Hoe het Belgisch beleid zich voorbereidt op de financiering van de vergrijzing. Een bondig overzicht, in Cantillon e.a. (red.), *Ouderen in Vlaanderen 1975-2005. Een terugblik in de toekomst*, Leuven, Acco, 2007.

Hagenaars, A., De Vos, K. en Zaidi, M., *Patterns of Poverty in Europe*, in Jenkins, S., van Praag, B. en Kapteyn, A. (red.), *The Distribution of Welfare and Household Production: International Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press.

Lefebure, S., Verbist, G. en Van den Bosch, K., *The effect of ageing on the inter- and intra-generational distribution in Belgium. A projection towards 2021 using a microsimulation model*, Paper presented at the 1st General Conference of the International Microsimulation Association "50 years after Orcutt's Vision", Wenen, Oostenrijk, 20-22 augustus, 2007.

OECD, *Pensions at a Glance. Public Policies across OECD Countries*, Paris, OECD, 2007.

Peeters, H. en Larmuseau, H., De solidariteit van de gelijkgestelde periodes. Een exploratie van de aard, het belang en de zin van de gelijkgestelde periodes in de totale pensioenopbouw bij werknemers, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 47 (1), pp. 97-125, 2005.

Studiecommissie voor de vergrijzing, *Jaarlijks verslag 2002*, Hoge Raad van Financiën, Brussel, 2002.

Studiecommissie voor de vergrijzing, *Jaarlijks verslag 2003*, Hoge Raad van Financiën, Brussel, 2003.

Studiecommissie voor de vergrijzing, *Jaarlijks verslag 2004*, Hoge Raad van Financiën, Brussel, 2004.

Studiecommissie voor de vergrijzing, *Jaarlijks verslag 2005*, Hoge Raad van Financiën, Brussel, 2005.

Studiecommissie voor de vergrijzing, *Jaarlijks verslag 2006*, Hoge Raad van Financiën, Brussel, 2006.

Studiecommissie voor de vergrijzing, *Jaarlijks verslag 2007*, Hoge Raad van Financiën, Brussel, 2007.

Surkyn, J., Basiaenssen, V. en Willaert, D., Demografie in Welvaart. Het Vlaanderen van de baby-bust en de actieve senioren, in Cantillon e.a. (red.), *Ouderen in Vlaanderen 1975-2005. Een terugblik in de toekomst*, Leuven, Acco, 2007.

Van den Bosch, K., Lefebure, S. en Cantillon, B., De intergenerationele welvaartsverdeling in België, Vlaanderen en Wallonië van 1975 tot 2005, in Cantillon e.a. (red.), *Ouderen in Vlaanderen 1975-2005. Een terugblik in de toekomst*, Leuven, Acco, 2007.

INHOUDSTAFEL

ARMOEDE EN WELVAART BIJ BELGISCHE OUDEREN: VOORUITZICHTEN BIJ HET PENSIOENBELEID

1. ALGEMENE CONTEXT	793
2. BELEIDSSTRATEGIE VOOR DE VERGRIJZING	794
2.1. FINANCIËLE HOUDBAARHEID VAN HET SOCIALEZEKERHEIDSSYSTEEM	795
2.2. TOEREIKENDE PENSIOENEN	799
3. PENSIOENEN EN WELVAART	802
3.1. WETTELIJKE PENSIOENEN	802
3.2. AANVULLENDE PENSIOENEN.	805
4. BESLUIT	807
5. REFERENTIES	810

WERKGELEGENHEIDSVALLLEN

DOOR RICARDO CHERENTI

Politicoog, adviseur – diensthoofd, Fédération des CPAS de l'Union des Villes et Communes de Wallonie

1. INLEIDING

De theorie van de rationele keuze, ook wel de beslissingstheorie genoemd, is reeds lange tijd gekend en er werden ook tal van theoretische beschouwingen aan gewijd, zowel in de menswetenschappen als in de wiskunde. De meest uiteenlopende auteurs als David Humes en John Forbes Nash, maar ook Jeremy Bentham en Oskar Morgenstern en vele andere, meer of minder bekende auteurs besteedden er aandacht aan. Wij richten ons hier echter tot Jean De Munck, in onze poging om te begrijpen hoe moeilijk de keuze is voor iemand die door een situatie van werkloosheid in de bestaansonzekerheid is terechtgekomen en aan wie men vraagt om een “rationele” keuze te maken. Daarom gebruiken en interpreteren wij de definitie, die we uit haar context halen, die De Munck geeft van de rationele daad (1) om aan te tonen, enerzijds, hoe moeilijk het voor een uitkeringstrekker is, (2) als hij moet beslissen of hij naar de arbeidsmarkt overstapt, en, anderzijds, welke moeilijkheden maatschappelijk werkers ondervinden om deze persoon in moeilijkheid te overtuigen om weer aan het werk te gaan. Aan de hand van deze theorie kunnen we, via “sprongen” naar de werkelijkheid, de problematiek beter begrijpen.

Een rationele daad bestaat uit drie bestanddelen:

- de voorkeur van de individuen;
- het actieplan;
- de eisen die de situatie stelt.

We stellen voor om deze 3 punten hierna meer in detail te analyseren.

1.1. DE VOORKEUR VAN DE INDIVIDUEN

Iemands voorkeur zal rationeel zijn op voorwaarde dat deze voorkeur:

- transitief is: een individu kan niet tegelijkertijd twee tegenovergestelde dingen kiezen;

(1) De Munck, J., *L'institution sociale de l'esprit*, PUF, pp. 16-19, 1999.

(2) Voor deze studie spreken we voornamelijk over het leefloon (LL), maar we voegen er wel aan toe dat de logica exact dezelfde is voor de werkloosheidsuitkeringen.

- objectief is: het individu is in staat om informatie die hij over de wereld heeft ontvangen, te onderscheiden in vergelijking met de manier waarop deze is voorgesteld;
- bevredigend is: het individu moet die optie kiezen die hem een maximale tevredenheid bezorgt.

Gelet op deze drie voorwaarden voor rationeel denken, zullen de individuen aan wie wij onze studie wijden, het bijzonder moeilijk hebben om een keuze te maken. Eerst en vooral omdat deze personen tal van tegenstrijdige beweegredenen kunnen hebben en tegelijkertijd misschien geen duidelijke voorstelling van de wereld hebben. Vervolgens hebben mensen die met sociale uitsluiting te kampen hebben, een zo grote mate van sociale vervreemding ondergaan dat het voor hen uitermate moeilijk kan zijn om, zelfs al hebben ze te kennen gegeven te willen gaan werken, voldoende motivatie of kracht te vinden om de stap concreet te zetten. Volgens F. Blondel kunnen we overigens stellen dat iemand die het trauma van werkloosheid of “recht op maatschappelijke integratie” (3) ondergaat, drie fasen doormaakt (4) (5) (6):

- verzet: tegenover zijn nieuwe situatie (bv. verlies van een baan) schakelt de persoon al zijn middelen in om weerstand te bieden en uit deze situatie te komen, met de duidelijke bedoeling om zo snel mogelijk naar zijn vroegere situatie terug te keren;
- aanpassing: wanneer de persoon er niet in is geslaagd om de helling weer op te klimmen, past hij zich aan de situatie aan om zijn psychologisch lijden door de verschuiving van zijn vorige statuut naar het huidige, te verzachten. Deze aanpassing kan gepaard gaan met in meer of mindere mate ernstige psychologische problemen ten gevolg van het sociale lijden. Met andere woorden: “ontdaan van bestaanszekerheid en niet in staat om deze te eisen, kan het individu niet anders dan neurotisch gedrag te vertonen om zichzelf te beschermen” (7);
- berusting: dit is de fase waarin de persoon opgeeft. Hij legt zich bij de situatie neer en hoopt niet langer de helling weer op te kunnen klimmen. Hij berust in zijn uitsluiting en positioneert zich als een slachtoffer. In dit stadium, meer nog

(3) De wet van 26.5.2002 houdende “het recht op maatschappelijke integratie” (RMI) vervangt de wet van 7.8.1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum en vervangt het bestaansminimum door een leefloon. We kunnen stellen dat deze wet in België de eerste maatregelen voor een actieve welvaartsstaat invoert.

(4) Blondel, F., Exclusion: les étapes de la désinsertion dans *Le journal des psychologues*, nr. 136, pp. 47 e.v., 4/1996.

(5) Ook Serge Paugam analyseert deze situatie. Hij heeft het eerder over het kwetsbare stadium, het bijstandsstadium en het marginaliteitsstadium. Paugam, S., *La disqualification sociale*, PUF, 1991.

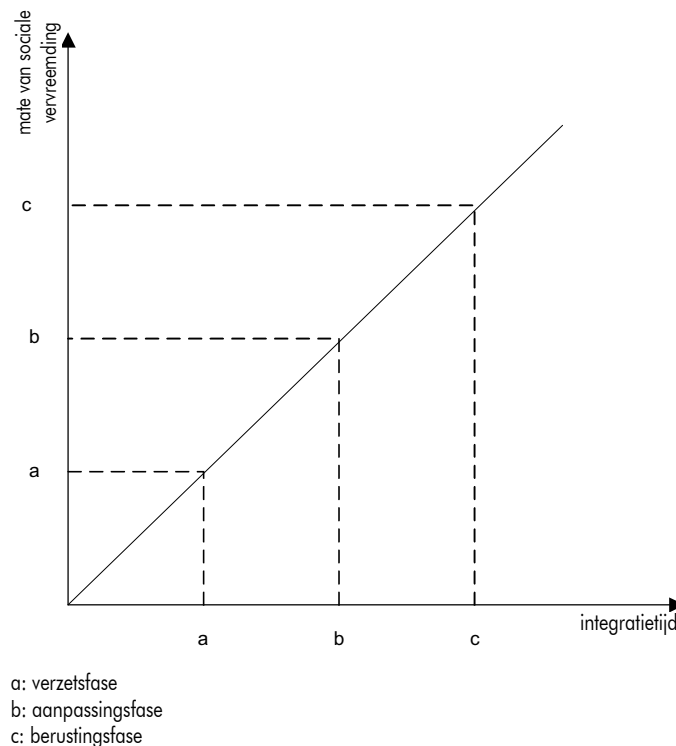
(6) Furtois, J., Précarité et souffrance psychique, in *Revue Soins*, 9/1999. Deze auteur spreekt van overgangscyclus, die ontstaat na een sociale ommekeer (zoals het verlies van een baan). Een “zweepslagsfase” zou met fase 1 (verzetfase) overeenkomen. In geval van mislukking zou deze zweepslag worden gevolgd door een “schokfase”, die met pessimisme gepaard gaat (fase 2 en 3).

(7) Jacquemain, M., *La raison névrotique. Individualisme et société*, Ed. Labor/Ed. Espace de libertés, Coll. “Liberté j’écris ton nom”, p. 24, 2002.

dan in het aanpassingsstadium, voert de persoon een psychische procedure in om zich van zijn lijden te bevrijden. Voor deze persoon is “alles of nagenoeg alles verloren en zelfs zijn eigenliefde (in de betekenis van zelfrespect) gaat teloor. Dit is het stadium waar het lijden hem verhindert te lijden (...) Sociale uitsluiting gaat gepaard met psychische zelfuitsluiting (...). De herinschakeling zal lang duren en moeizaam verlopen (...). Een helper die deze toestand van sociale opzegging en de kenmerken daarvan niet kent, kan het bijzonder moeilijk hebben omdat hij niet begrijpt wat er aan de hand is” (8).

Deze drie fasen kunnen op een heel eenvoudige manier in een grafiek worden voorgesteld.

GRAFIEK 1: MATE VAN SOCIALE VERVREEMDING EN INTEGRATIETIJD



(8) Furtois, J., Précarité et souffrance psychique, in *Revue Soins*, 9/1999.

Hoe groter de mate van sociale vervreemding bij iemand is, hoe meer tijd deze persoon nodig zal hebben om weer de weg naar tewerkstelling op te gaan. Om die reden heeft het zin om iemand die pas in het uitsluitingsproces is terechtgekomen, al zeer snel te begeleiden. Dit is in het belang van deze persoon. Wel moet de follow-up aan zijn behoeften zijn aangepast.

We merken terloops op dat personen met een hoge mate van sociale vervreemding in de 19e eeuw als "landlopers" werden voorgesteld (9) door de Belgische wetgever, die deze mensen wantrouwde en oordeelde "dat men uiteindelijk altijd heeft ingezien dat de wet energiek moet optreden tegen deze landlopers, die systematisch weigeren de arbeidswet te gehoorzamen en wier luiheid en verdorven zeden een waar sociaal gevaar vormen (10). Het begrip "landloper" is een overdenking waard en laat ons toe erop te wijzen dat een van de aanzienlijke verliezen, teweeggebracht door de onzekerheid van de situatie, het verlies aan zeggenschap is. Niet meer kunnen en niet meer weten hoe zich uit te drukken. In die omstandigheden is het uiteraard moeilijk om aan de drie voorwaarden voor rationele keuze te voldoen. Niettemin laat dit theoretisch raamwerk ons toe onze bewoordingen te kaderen en in een context te plaatsen. Voor de rest moeten we waakzaam blijven, want deze manier waarop de wetgever in de 19e eeuw de armoede analyseert, zou in de hedendaagse redeneringen kunnen terugkeren, zoals we zouden kunnen denken bij het lezen van het hoofdstuk "over het nut van de gevaarlijke klassen" van Robert Castel (11).

In ieder geval is het zeer belangrijk dat met de psychologische factor (de hoger genoemde drie fasen) rekening wordt gehouden om goed te begrijpen hoe moeilijk de keuze is die iemand moet maken, en vooral hoe moeilijk die persoon het heeft om van keuze naar actie over te gaan.

1.2. HET ACTIEPLAN

In de theorie van de rationele actie, die we hier uiteenzetten, komt het erop neer de keuze aan de gerechtigden over te laten. De werkelijkheid is echter heel wat genuanceerder. Het België van de actieve welvaartsstaat verlangt van de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's) dat, voor wat de leefloongerechtigden aangaat, "ernaar wordt gestreefd dat eenieder aan de samenleving deelneemt" (12). Voor de 18- tot 25-jarigen houdt dat in dat hulp wordt gecontractualiseerd, waardoor zij verplicht zijn om actief naar financiële autonomie toe te werken. De RVA stelt voor de werklozen nog veel strengere eisen, met het "begeleidingsplan voor de werklozen". In de praktijk kunnen we niet langer spreken van een absolute rationele keuze, aangezien het om een "verplichting" gaat. Maar we kunnen nog een stap verdergaan: sommige landen, zoals de Verenigde Staten of zelfs Nederland, geven de

(9) Nota van toelichting bij de wet van 27.11.1891 tot beteugeling van de landloperij en de bedelarij, Pasin, pp. 444-445, 1891. We wijzen erop dat deze wet pas in 1993 werd afgeschaft.

(10) Op. cit.

(11) Castel, R., *La discrimination négative. Citoyens ou indigènes?*, Ed. du Seuil en La République des idées, p. 66, oktober 2007.

(12) Memorie van toelichting bij de RMI-wet, parl. doc. Kamer, zitting 2001-2002, 1603/001.

gerechtigden geen enkele keuzemogelijkheid meer (13) en leggen hun een baan op binnen de week nadat ze de uitkering hebben aangevraagd (bijvoorbeeld een vrijwilligersbaan of om het even welke andere activiteit die “nuttig is voor de gemeenschap”). Belgische auteurs sluiten eveneens bij die benadering aan (14), waarbij ze zich door het “model” van Nederland laten inspireren. Daarover gaat nu net het debat van de overgang van de verzorgingsstaat (die door sommigen wordt gezien als een passieve welvaartsstaat) naar de actieve welvaartsstaat en, in het bijzonder, van welfare naar workfare (15).

We komen nog eens terug op ons theoretische model: zodra iemand zijn voorkeur voor het werk te kennen heeft gegeven en gewag heeft gemaakt van het type van activiteit waarvoor hij wenst te werken, afhankelijk van zijn verlangens, geschiktheden, ervaring, komt hij in de logica van de actie terecht. De persoon stelt dan, hetzij alleen, hetzij met een sociaal werker (of een “jobcoach”, om een “managerachtigere” term te gebruiken), een stappenplan op dat hij zal volgen om zijn project op korte en middellange termijn tot een goed einde te brengen. Om die reden kan hij uiteraard de contextuele verplichtingen waarop we in het volgende punt dieper zullen ingaan, niet buiten beschouwing laten.

1.3. DE EISEN DIE DE SITUATIE STELT

Met de uitdrukking “dwang van buitenaf” bedoelen we de context waarin het actieplan past. Deze verplichtingen staan doorgaans los van de persoon en hebben op hem een min of meer sterke invloed. Verschillende criteria spelen als dwang van buitenaf een rol. We noemen er enkele:

- Het feit dat het verlangen van de persoon en zijn bekwaamheden niet op elkaar zijn afgestemd.

Niet zelden willen we immers bereiken wat we niet kunnen bereiken of, omgekeerd, wensen we iets te bereiken dat onder onze reële bekwaamheden ligt. Uitsluiting is een belangrijk element tot persoonlijke geringschatting en er moet rekening mee worden gehouden om de keuzes die worden gemaakt, te begrijpen. De persoon behoort niet langer tot de samenleving maar tot de groep van “werklozen” wat neerkomt op een “gedwongen deel uitmaken van” (16), en wat wordt gekenmerkt

(13) Kraan, A., Davidse, E., Soethout, J. en Van Waveren, B., Geprikkeld door werken. Een eerste inventarisatie van de stand van zaken rond de nieuwe bijstandswet in Nederland, in *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, pp. 645 e.v., 4e trimester 2005.

Activation sociale et emploi, un briefing du réseau social européen. L'emploi avant le revenu, publicatie van het Europees sociaal netwerk, p. 7, 2006.

(14) De Vos, M. en Konings, J., *Van baan zekerheid naar werkzekerheid op de Belgische arbeidsmarkt. Ideeën voor een New Deal voor arbeid in België*, Anthemis, Itinera Institute, pp. 68 e.v., augustus 2007.

(15) Réa, A., *La société en miettes*, Ed. Labor, p. 74, 1997. “Workfare is een beleid van verplichte arbeid (...). Het is een vorm van publieke opvoeding die mensen moet leren om voor hun lot verantwoordelijk te zijn”.

(16) Le Blanc, G., *Vies ordinaires, Vies précaires*, Ed. Seuil, Coll. “La couleur des idées”, p. 46, maart 2007.

door een “terugtrekking uit de sociale zichtbaarheid” en dat “gewone levens in een proces van wegwijnen duwt” (17).

Wanneer iemand zichzelf geringschat, stemt zijn “wereldbeeld” niet langer met de werkelijkheid overeen en is een goede begeleiding noodzakelijk opdat hij zijn zelfvertrouwen en zijn bekwaamheden terugwint. Wanneer echter zijn beroepsbekwaamheden ontoereikend zijn, kan hij door een ad-hocopleiding proberen ertoe te komen dat zijn verlangens, zijn bekwaamheden en de verwachtingen van de werkgever op elkaar zijn afgestemd. Dat is wat tal van auteurs bedoelen met de term “inzetbaarheid”, namelijk de verhouding tussen de kenmerken van de werkzoekenden en de selectieve arbeidsmarktvoorwaarden. Maar dit concept, dat uitsluitend een verhouding op een bepaald moment omschrijft, werd verkeerdelijk gebruikt als een persoonlijk attribuut van de werkzoekende. Dat heeft als rechtstreeks gevolg dat het individu dat niet op het juiste moment met de verwachtingen van de markt overeenstemt, zou kunnen worden beschouwd als zijnde “oninzetbaar” en daardoor een sanctie zou kunnen oplopen.

■ De criteria inzake “voorkomen”.

Het gaat hier niet alleen om criteria als kleding, uiterlijk, leeftijd, ... maar ook om de huidskleur, klank van de naam, enz. Bij tewerkstelling bestaat er immers discriminatie volgens deze verschillende criteria en dat ondanks een strikte wetgeving, zowel op federaal als op Europees niveau (18). De “Adia-barometer – Discrimination Observatory” toont duidelijk welk type van discriminatie ten overstaan van de aanwerving ook nu nog blijft bestaan (19) en schuift etnische afstamming (20), onaangenaam voorkomen, leeftijd, herkomst uit een “slechte buurt”, vrouw zijn of een handicap hebben naar voren;

In Frankrijk spreken sommige immigrantenkinderen, ook als ze een diploma kunnen voorleggen dat wij interessant zouden noemen, van een “glazen plafond” waar zij niet boven kunnen gaan. Dat doet veronderstellen dat de “sociale lift” waarover zo vaak sprake was, in panne is gevallen (21) (22).

(17) Op. cit., p. 47.

(18) Zie bijvoorbeeld artikel 13 van het Verdrag van Amsterdam. Zie verder richtlijn 2000/43 EG van 29.6.2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming. Zie tot slot richtlijn 2000/78 EG van 27.11.2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

(19) Zie de website die aan deze barometer is gewijd: <http://cergors.univ-parijs1.fr/docsatelecharger/barometre2006resultats.pdf>.

(20) Dubet, F., *Les inégalités multiples*, Ed. de l'Aube, Coll. “Monde en cours”, reeks “Intervention”, 2000. In 2005 bedraagt het werkloosheidscijfer van onderdanen van de Europese Unie in België 7,9%, tegenover 32,2% voor niet-Europeanen (cijfers van de FOD Sociale Zekerheid).

(21) Castel, R., *La discrimination négative. Citoyens ou indigènes?*, Ed. du Seuil en La République des idées, p. 47, oktober 2007.

(22) Djamel Debbouze, een bijzonder scherpzinnig acteur met veel humor, oordeelt dat “de sociale lift op de kelderverdieping geblokkeerd staat en naar pis ruikt”, waarmee hij op zijn manier naar het probleem van de sociale uitsluiting in de “cités” verwijst. Philippe Guibert en Alain Mergier spreken eerder van een sociale neergaande lift (“un descenseur social”), waarmee ze bedoelen dat de mensen zelfs geen moeite meer doen om naar boven te gaan, het enige wat ze nog verlangen is dat ze niet nog meer afzakken. Lees in dit verband hun onderzoek *Le descenseur social*, Coll. “Fondation Jean Jaurès/PLON”.

■ De familiale context.

Een vrouw met een of twee jonge kinderen kan het moeilijk hebben om opvang te vinden en op bepaalde uren van de dag beschikbaar te zijn om te gaan werken. Dat is precies de problematiek van “eenoudergezinnen”, die gemiddeld aan een groter armoederisico zijn blootgesteld (23) en zich in ieder geval situeren in een context waarin personen moeilijkheden ondervinden om beschikbaar te kunnen zijn om te werken. Om de strijd aan te binden tegen het risico op sociale uitsluiting van deze gezinscategorie, heeft de Europese Commissie maatregelen genomen en staat ze drie beleidstypes (24) voor die deze doelgroep in staat zouden kunnen stellen om opnieuw in een gunstige omgeving terecht te komen; een actief arbeidsmarktbeleid, beleidsinitiatieven tegen discriminatie en beleidsinitiatieven vóór het evenwicht “werk-gezin”.

We zien dan ook duidelijk dat de gezinscontext de houding tegenover het zoeken naar een baan mensen sterk positief of negatief kan beïnvloeden.

■ De toestand van de arbeidsmarkt.

Helaas volstaat het immers niet om tewerkstelling te verordenen opdat er tewerkstelling zou zijn. In zijn studie “Le manque structurel d’emploi et la responsabilité du chômeur” (Structureel gebrek aan werk en de verantwoordelijkheid van de werkloze) (25) schat het Cerisis het aantal werklozen onder de actieve bevolking in 2006 op 489.461 (voor Wallonië en Brussel), terwijl door deze studie het aantal vacatures per jaar op 151.605 werd geschat. Als we het cijfer van de jobaanbiedingen vergelijken met het aantal werklozen, beseffen we al snel dat het moeilijk is om mensen te dwingen om een baan te vinden, omdat er niet voldoende posten beschikbaar zijn. In dat verband verklaart Catherine Lévy dat de taak van de RVA erin bestaat om “de werkloze op te roepen, niet om hem te plaatsen – want de dienst heeft geen baan die hij hem kan aanbieden – maar wel om na te gaan of de werkloze concreet naar werk heeft gezocht en of hij heeft gesolliciteerd” (26).

Verder moeten we hier ook het debat over de “uitsluiting uit de werkloosheid” aanhalen. Het aantal personen dat door de RVA wordt gesanctioneerd, stijgt en verstoort elke logica. Uit onze studie over dit onderwerp (27) blijkt immers duidelijk dat de sancties die worden opgelegd aan personen die daarna bij het OCMW een aanvraag indienen, zijn gebaseerd op strenge en blindelinge interpretaties van de reglementen en op een arbitraire beoordeling van de regels. In eenderde

(23) Guio, A.-C., *La pauvreté monétaire en Belgique, en Flandre et en Wallonie*, IWEPS, Discussion Papers, nr. 0401, p. 16, februari 2004.

(24) *Study on Poverty and Social Exclusion among Lone-Parent Households*, Europese Commissie, februari 2007.

(25) Liénard, G. en Herman, G., *Le manque structurel d’emploi et la responsabilité du chômeur. Le chômage: responsabilité et faute individuelle ou risque social structurel et responsabilité collective?*, colloquium Cerisis “Au cœur de l’insertion socioprofessionnelle”, La Louvière, 18.5.2006.

(26) Lévy, C., *Vivre au minimum. Enquête dans l’Europe de la précarité*, La Dispute/SNEDIT, Parijs, p. 73, 2003.

(27) Cherenti, R., *Les exclusions Onem. Implications pour les CPAS*, december 2007, www.uvcw.be/cpas.

van de gevallen is de sanctie niet realistisch (vrij regelmatig is ze zelfs surrealistisch) en voor een ander derde van de gevallen is de sanctie slechts te wijten aan een administratief probleem. Het gaat om sancties die zich maar opstapelen en niet alleen een menselijk drama betekenen, maar ook de lokale overheden die het federale sanctiebeleid financieel voor hun rekening moeten nemen, verstikken. We kunnen ons dan, net als Jean-Baptiste de Foucauld, afvragen of de strijd tegen de werkloosheid niet eerder de vormen aanneemt van een strijd tegen de werkloosheidscijfers.

■ De werkgelegenheidsvallen.

Zodra iemand een inspanning levert door te gaan werken, verwacht die persoon uiteraard dat zijn oorspronkelijke situatie erop vooruit zal gaan, meer bepaald op financieel vlak. Hoe eigenaardig dit echter ook mag lijken, is dit niet noodzakelijkerwijze het geval. Het gebeurt dat, wanneer de persoon in kwestie een rationele berekening maakt, jammer genoeg moet vaststellen dat zijn baan hem geld zal kosten. Dat is wat we “werkgelegenheidsvallen” noemen en wat we hierna meer in detail zullen analyseren.

2. OMSCHRIJVING

Een werkgelegenheidsval is elke situatie waarbij de stimulans voor de werkzoekende om werk te zoeken of een baan te aanvaarden, onbeduidend of zelfs onbestaand is (28).

Het is vanzelfsprekend bijzonder moeilijk om te bepalen vanaf welke drempel iemand een baan als aantrekkelijk beschouwt, want we begeven ons hier op zeer subjectief terrein.

Toch kunnen we opperen dat volgens sommigen een financiële stimulans om te gaan werken die lager ligt dan 115% van de basisuitkering (hier bedoelen we met basisuitkering, het leefloon of de daarmee gelijkgestelde financiële sociale bijstand), theoretisch gesproken ontoereikend is (29).

Anderen daarentegen menen dat dit percentage 125% zou moeten bedragen opdat de aantrekkingskracht reëel zou zijn (30).

Hoewel het bijzonder moeilijk is om voor een dergelijk onderwerp een standpunt in te nemen, kunnen we oordelen dat het interessant is om aan het werk te gaan als het percentage tussen deze twee cijfers ligt en dus 120% bedraagt. We menen derhalve

(28) *Nationaal Actieplan werkgelegenheid*, PAN, publicatie van het Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, 2001.

(29) Zie advies nr. 4 van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, Ministerie van Arbeid en Tewerkstelling, p. 5, 1998.

(30) *Financiële werkgelegenheidsvallen*, publicaties van de RVA, pp. 70-71, 2000.

dat iemand onder dat percentage er geen rechtstreeks belang bij heeft om te gaan werken. Dat wil echter niet zeggen dat die persoon in dat geval niet zal beslissen om aan het werk te gaan, maar theoretisch gesproken heeft hij er geen belang bij.

3. **BEREKENING**

Om de tabellen niet nodeloos uit te breiden, zullen we onze uitlatingen illustreren aan de hand van het voorbeeld van 2 categorieën van gerechtigden: de alleenstaanden en de alleenstaanden met kinderlast (samen zijn deze beide categorieën goed voor meer dan 75% van de doelgroep van de OCMW's).

Uiteraard volstaat het niet om het loon dat iemand zou krijgen door te gaan werken, naast de basisuitkering te leggen. We moeten ook een hele reeks andere voordelen in overweging nemen die betrekking hebben op de status van "gerechtigde op sociaal leefloon" (of op de daarmee overeenstemmende financiële sociale bijstand, maar gemakshalve spreken we van leefloon).

Zodra iemand dit statuut verlaat voor een baan, verliest hij tegelijkertijd deze voordelen. We moeten overigens ook rekening houden met het feit dat gaan werken kosten met zich meebrengt (eten, zich anders kleden, enz.).

Kort samengevat: we moeten de sociale basisuitkering vergelijken met het bedrag dat de persoon op het einde van de maand werkelijk overhoudt.

In hoofdstuk 5 kaarten we de verschillende voordelen aan die we in de berekening moeten opnemen.

4. **BELANGRIJKE OPMERKING**

We moeten goed beseffen dat de meeste gerechtigden dagelijks problemen ondervinden. Dat verklaart hun kortetermijnvisie. De voordelen die ze over een jaar of meer zouden kunnen hebben als ze zouden beslissen om te gaan werken, spelen slechts een beperkte rol in hun analyse. Waarmee ze bij hun keuze wel rekening zullen houden, is het geld waarover ze op het einde van de maand zullen kunnen beschikken.

Daarvan uitgaand nemen we in onze tabel, voor de werknemers, uitsluitend dat op wat op hen van toepassing is tijdens het jaar waarin zij hebben besloten om te gaan werken.

Derhalve houden we bijvoorbeeld geen rekening met het vakantiegeld dat het jaar daarop van toepassing is. We houden evenmin rekening met de gemeentebelastingen die aan de personenbelasting zijn gekoppeld en een jaar later in de berekening van de belastingen moeten worden opgenomen.

Toch willen we complete informatie verstrekken en daarom verwerken we deze cijfers dan misschien niet in onze tabel, maar wel in de analyse van de voordelen die aan het statuut gebonden zijn. De lezer kan zich op die manier beter voorstellen in welke context de gerechtigde evolueert.

Dit artikel schept een theoretisch beeld. Rationeel gezien heeft iemand er misschien geen baat bij om te gaan werken, maar hij kan wel van oordeel zijn dat er een sociale, psychologische of andere reden is om een baan te aanvaarden (31). Sommigen zullen dan ook inderdaad de stap naar de arbeidsmarkt zetten, omdat het werk hun een grote voldoening schenkt, ook al moeten ze er dan financieel bij inschieten (32). Wat wij met deze studie willen bereiken, is dat men zich bewust is van het theoretische gebrek aan financiële motivatie om naar de arbeidsmarkt terug te keren.

Vooraleer we met onze studie beginnen, kunnen we echt niet verzwijgen dat het aantal arme werknemers in België onrustwekkend wordt. 4,3% van de Belgische werknemers is immers arm (33). Het werk op zich vormt dus niet langer een schild dat voldoende tegen armoede beschermt. Dat kan de beleidsverantwoordelijken die met sociale dienstverlening belast zijn, alleen maar verontrusten, zoals het ook de sociale instellingen in het algemeen alleen maar kan verontrusten. Armoede is niet langer een marginaal fenomeen gekoppeld aan inactiviteit op professioneel vlak. Bestaansonzekerheid wordt stilaan het gewone leven (34). Om die reden pleiten wij dan ook voor een openbaar armoededeбат waarbij rekening wordt gehouden met deze elementen en waarbij wordt gepoogd om deze vicieuze cirkel, die een groot deel van onze samenleving tot bestaansonzekerheid brengt, te doorbreken.

5. DE VOORDELEN VAN HET STATUUT

5.1. HEFFING OP DE ENERGIEVELDER

Waarover gaat het?

Voor de heffing op de elektriciteitsmeter die door de leverancier wordt gefactureerd, wordt een onderscheid gemaakt tussen het "normale tarief" en het "sociale tarief".

De jaarlijkse heffing volgens het normale tarief bedraagt 70 EUR.

De jaarlijkse heffing volgens het sociale tarief bedraagt 0 EUR.

Leefloongerechtigden hebben een sociaal tarief.

(31) Dat is wat zeer toepasselijk wordt aangehaald door Ferreras, I., *Critique politique du travail. Travailler à l'heure de la société des services*, Presses de Sciences Po, 2007.

(32) Lane, R. E., Work as Disutility and Money as Happiness. Cultural Origins of a Basic Market Error, in *The Journal of socio-economics*, 21, pp. 43-64, 1992.

(33) Guio, A.-C., *La pauvreté monétaire en Belgique, en Flandre et en Wallonie*, Discussion papers nr. 0401, Iweps, februari 2004.

(34) Le Blanc, G., *Vies ordinaires, Vies précaires*, Ed. Seuil, Coll. "La couleur des idées", maart 2007.

5.2. KIJK- EN LUISTERGELD

Iedereen in het Waalse gewest die een televisietoestel bezit, moet kijk- en luistergeld betalen. Dit bedrag is sinds onze recentste studie gedaald. In 2003 bedroeg het 165 EUR. In 2007 bedroeg het nog 152,46 EUR.

Leefloongerechtigden zijn volledig vrijgesteld van het betalen van deze heffing.

5.3. TELEFOONKAART

Sinds 1999 stelt Belgacom een aantal communicatie-eenheden gratis ter beschikking van de meest kansarmen in de vorm van een telefoonkaart waarmee vanaf een vast toestel of een openbare telefooncel kan gebeld worden. Elke rechthebbende krijgt jaarlijks twee telefoonkaarten ter waarde van 18,59 EUR. Dat betekent op jaarbasis een voordeel van 37,18 EUR.

Hierbij vermelden we ook nog dat dit voordeel eveneens bestaat voor gsm-gebruikers.

5.4. KINDERBIJSLAG

De basiskinderbijslag voor een persoon met één kind, bedraagt 78,59 EUR per maand, hetzij 943,08 EUR per jaar.

Voor leefloongerechtigden is er echter kinderbijslag met een "sociale toeslag".

Leefloongerechtigden ontvangen de basiskinderbijslag, hetzij 943,08 EUR per jaar, en daarbovenop de sociale toeslag, hetzij 40,01 EUR per maand of 480,12 EUR per jaar. Totaal komt dit dus neer op 1.423,20 EUR.

We merken hierbij op dat de Regering een aanzienlijke inspanning heeft geleverd opdat leefloontrekkers die een baan hebben gevonden, nog gedurende twee jaar van deze voordelen inzake kinderbijslag kunnen blijven genieten.

5.5. VERVOER

Zowel werknemers als leefloongerechtigden gebruiken noodzakelijkerwijze vervoermiddelen, of het nu gaat om openbaar vervoer of niet.

Om die kosten te bepalen hebben we gebruik gemaakt van de algemene huishoudensenquête die door het NIS werd gepubliceerd. In dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen de categorie van de werknemers (in onze tabel hebben we de arbeiders opgenomen) en de niet-actieven (waartoe onder meer de leefloongerechtigden behoren) en worden alle vervoersonkosten van een persoon (dit houdt in: het abonnement op een vervoersmiddel, de aankoop van een voertuig, het onderhoud daarvan, enz.) in aanmerking genomen.

Per jaar geeft een arbeider in het Waalse Gewest gemiddeld 1.716,06 EUR uit.

Per jaar geeft een niet-actieve in het Waalse Gewest gemiddeld 601,14 EUR uit.

Het leek ons noodzakelijk om dit bedrag voor 2007 te indexeren.

De geïndexeerde bedragen, ten opzichte van 2000, zijn met andere woorden de volgende:

Bedrag van de rubriek “vervoer” voor:

- een arbeider: 1.951,50 EUR;
- een leefloongerechtigde: 683,61 EUR.

5.6. GEZONDHEIDSZORG

Net als voor het vervoer hebben we voor de post “gezondheidszorg” de cijfers overgenomen die afkomstig zijn van de algemene huishoudensenquête van 2000. En net als voor de post vervoer indexeren we de bedragen.

Het resultaat:

- voor een arbeider: $379,41 \text{ EUR} + 13,72\% = 431,46 \text{ EUR}$;
- voor een arbeider met een kind ten laste: $758 \text{ EUR} + 13,72\% = 861,99 \text{ EUR}$;
- voor een leefloongerechtigde: $288,40 \text{ EUR} + 13,72\% = 327,96 \text{ EUR}$;
- voor een leefloongerechtigde met een kind ten laste: $576,88 \text{ EUR} + 13,72\% = 652,02 \text{ EUR}$.

We wijzen ook hier op de inspanning van de Regering voor de invoering van de “maximumfactuur” (MAF), waardoor de bijdragen van de gerechtigden worden geplafonneerd.

Voor de “sociale MAF” moeten de gerechtigden een persoonlijke bijdrage leveren van maximum 450 EUR (per persoon).

Voor de “MAF bescheiden inkomen” kan voor werknemers met een loon dat tussen 0 en 14.878,25 EUR netto ligt, de persoonlijke bijdrage ook tot 450 EUR worden beperkt. Het gaat hier om 450 EUR per lid van het huishouden.

In onze tabel wordt voor geen enkele van de voorbeelden de MAF bereikt. De personen dragen met andere woorden volledig bij.

5.7. GEMEENTEBELASTINGEN

Voor deze categorie nemen we 2 verschillende belastingen in aanmerking.

5.7.1. Huisvuilbelasting

De gemeenten hebben een zekere marge bij het bepalen van het bedrag dat aan de belastingplichtigen wordt gevraagd. In het Waalse Gewest zijn er 243 gemeenten die deze belasting innen.

We berekenen daarom een gemiddelde, namelijk: de totale inkomsten voor de post van de gemeenten in het Waalse Gewest, gedeeld door het aantal inwoners in het Waalse Gewest: $90.100.390 \text{ EUR} / 3.380.498 \text{ inwoners}$, hetzij een jaarlijks gemiddelde van 26,65 EUR/inwoner.

Leefloongerechtigden zijn in de meeste gemeenten vrijgesteld van deze belasting.

5.7.2. Opcentiemen van de personenbelasting

Ook hier hebben de gemeenten een zekere marge voor het bepalen van de belasting. Het gemiddelde bedraagt 7,5%. Dat is dan ook het percentage dat wij in ons voorbeeld zullen hanteren. Aangezien deze belasting echter pas bij de berekening van de belastingen van het volgende jaar in aanmerking wordt genomen, vermelden we ze hier ter informatie, maar nemen we ze niet op in onze tabel.

Nemen we het geval van een arbeider ouder dan 21 die een baan krijgt waarvoor hij het minimumloon verdient. Hij moet betalen,

- als hij alleenstaande is: 193,47 EUR;
- als hij een kind ten laste heeft: 143,07 EUR.

Leefloongerechtigden krijgen een te lage uitkering om deze belasting verschuldigd te zijn.

5.7.3. Provinciebelastingen

Niet alle provincies innen een rechtstreekse belasting (bv. milieutaks). Daarom houden we er hier geen rekening mee.

5.8. KINDEROPVANG

Om deze kosten in te schatten nemen we de barema's van het ONE (Franstalige tegenhanger van Kind & Gezin) voor het kalenderjaar 2007, waarbij we ervan uitgaan dat het kind volledige dagen in het kinderdagverblijf doorbrengt.

We veronderstellen dat leefloongerechtigden met een kind ten laste hun kind niet naar een kinderdagverblijf brengen, aangezien ze niet werken. Voor hen is de kostprijs dan ook nihil.

In het andere geval beschouwen we dat het kind 20 dagen per maand en 11 maanden per jaar in een kinderdagverblijf doorbrengt. Met het loon van de persoon als basisgegeven (de tussenkomst hangt immers van het gezinsinkomen af), bedraagt de kostprijs: 6,83 EUR x 20 dagen x 11 maanden, hetzij voor één jaar 1.502,60 EUR.

Ook hier verwijzen we naar de inspanning van de Regering, die het mogelijk heeft gemaakt dat gezinnen met een kind jonger dan 3 jaar in een kinderdagverblijf, de kosten fiscaal kunnen aftrekken. Toch moet erop worden gewezen dat, wanneer iemand beslist om aan het werk te gaan, dit voordeel pas twee jaar later voelbaar is. Deze tijdspanne lijkt ons niet bepaald een stimulans voor lage lonen. Daarom hebben we hiermee in onze tabel dan ook geen rekening gehouden. Wel mogen we niet uit het oog verliezen dat de persoon in kwestie na twee jaar 641,40 EUR recupereert op de aanvankelijke kostprijs van 1.502,60 EUR.

5.9. VARIA

Werken brengt een aantal bijkomende kosten mee voor de persoon die de baan aanvaardt, met name kosten voor voeding, kleding, enz.

Voor onze eerste analyse, in 2000, waren we uitgegaan van een beoordeling die het tijdschrift *Knack* (8.12.1999) had gemaakt.

Uitgaande van hetzelfde beoordelingsmodel hebben we in oktober 2003 een nieuwe schatting gemaakt voor een groep stagiairs (leefloongerechtigden) in een OCMW. We hebben hun gevraagd om een raming te maken van de extra kosten die ze hadden door te gaan werken.

In 2008 zullen deze bijkomende kosten (geïndexeerd ten opzichte van 2003) voor het hele jaar 1.287,72 EUR bedragen (35).

5.10. DE WERKNEMER

In ons voorbeeld hebben we gekozen voor een persoon die ouder is dan 21, geen beroepservaring heeft en voltijds als arbeider werkt.

Naargelang hij alleenstaande is of een kind ten laste heeft, zal zijn nettoloon uiteraard verschillend zijn.

Na een eerste werkjaar heeft deze werknemer recht op vakantiegeld. Aangezien dit vakantiegeld pas wordt ontvangen na een volledig werkjaar en dit bedrag met andere woorden buiten de in ons voorbeeld in aanmerking genomen periode valt, hebben we het niet in onze tabel opgenomen. Toch is het goed om dit in het achterhoofd te houden, want het is een reële stimulans voor diegenen die perspectieven hebben op middellange termijn.

Het vakantiegeld bestaat uit een vast gedeelte, 1.000,72 EUR, en een variabel gedeelte,

- voor een alleenstaande werknemer: 451,60 EUR;
- voor een werknemer met een kind ten laste: 547,80 EUR.

Sommige werknemers krijgen bovendien bepaalde voordelen van hun werkgever, zoals maaltijdcheques. Aangezien deze voordelen niet aan een meerderheid worden toegekend, hebben we in onze analyse met deze voordelen geen rekening gehouden.

(35) Deze kosten stemmen opvallend goed overeen met degene die het tijdschrift *Knack* in 2000 vermeldde, als we het bedrag indexeren.

6. SAMENVATTING – DE TABEL VAN DE WERKGELEGENHEIDSVALLLEN

TABEL 1

Situatie op 1 januari 2008 ³⁶				
	Alleenstaande werknemer	Alleenstaande RMI- gerechtigde ³⁷	Alleenstaande werknemer met een kind ten laste	Alleenstaande RMI ⁸ - gerechtigde met een kind ten laste
brutoloon (gewaarborgd minimumloon)	15.406,92 EUR	-	15.406,92 EUR	-
RSZ-inhouding	(-) 321,48 EUR	-	(-) 321,48 EUR	-
bedrijfsvoorheffing	(-) 2.449,56 EUR	-	(-) 1.753,56 EUR	-
jaarlijks nettoloon	12.635,88 EUR	8.046,28 EUR	13.331,88 EUR	10.728,32 EUR
heffing op de energieteller	(-) 70 EUR	0,00	(-) 70 EUR	0,00
kijk- en luistergeld	(-) 152,46 EUR	0,00	(-) 152,46 EUR	0,00
telefoonkaart	0,00	(+) 37,18 EUR	0,00	(+) 37,18 EUR
kinderbijslag	0,00	0,00	(+) 1.423,20 EUR ³⁸	(+) 1.423,2 EUR
vervoer	(-) 1.951,50 EUR	(-) 683,61 EUR	(-) 1.951,50 EUR	(-) 683,61 EUR
gezondheidszorg	(-) 431,46 EUR	(-) 327,96 EUR	(-) 861,99 EUR	(-) 656,02 EUR
gemeentebelasting	(-) 26,65 EUR	0,00	(-) 26,65 EUR	0,00
kinderdagverblijf	0,00	0,00	(-) 1.502,60 EUR	0,00
varia	(-) 1.254,60 EUR	0,00	(-) 1.254,60 EUR	0,00
TOTAAL	8.749,21 EUR	7.071,89 EUR	8.935,28 EUR	10.849,07 EUR
maandelijks	729,10 EUR	589,32 EUR	744,60 EUR	904,08 EUR

(36) We maken een extrapolatie op 1 januari 2008, wetende dat er voor de lonen geen enkele wijziging wordt verwacht. We denken overigens dat de cijfers van de verschillende voordelen tegen die tijd evenmin zullen veranderen. Het leefloon daarentegen zal met 2% stijgen. We worden het dan ook belangrijk om dit nieuwe gegeven te vermelden.

(37) RMI = recht op maatschappelijke integratie.

(38) We wijzen hierbij op de inspanning van de Regering, waardoor mensen die weer aan het werk gaan, gedurende twee jaar een verhoogde kinderbijslag blijven genieten.

7. ANALYSE

We hernemen hier de index (120%) vanaf dewelke het voor een persoon interessant is om te werken, en we bekijken het geval van een alleenstaande gerechtigde en een alleenstaande met een kind ten laste.

TABEL 2

	RMI-gerechtigde	Werknemer	Vershil
Alleenstaande	589,32 EUR	729,10 EUR	123%
Alleenstaande met kind	904,08 EUR	744,60 EUR	82%

We stellen vast dat de alleenstaande de index van 120%, die we als aanknopingspunt hadden genomen, overschrijdt. We kunnen met andere woorden oordelen dat het voor hem echt interessant is om aan het werk te gaan.

Een persoon met een kind ten laste daarentegen heeft er helemaal geen belang bij. Integendeel: hij verliest aanzienlijk op het beschikbare netto (het geld in zijn zak) – namelijk 159,48 EUR – als hij beslist om te gaan werken. Bovendien is deze persoon zeer ver verwijderd van de theoretische motiveringsdrempel van 120%, die wij als referentie hebben genomen. Hij komt immers 38% te kort om het niveau te bereiken dat hem theoretisch gesproken zou moeten motiveren. Voor deze categorie moet met andere woorden de grootste inspanning worden geleverd.

Wel merken we op dat de Regering in twee jaar tijd (39) reële inspanningen heeft geleverd, waardoor het verschil van 41,3% ten opzichte van de spilindex (120%) werd teruggebracht tot 38%, hetzij een winst van meer dan 3%. De inspanning is met andere woorden waarneembaar, maar nog niet toereikend.

7.1. EVOLUTIE VAN HET GEWAARBORGD MINIMUMLOON

Voor leefloongerechtigden die een baan vinden, is het gewaarborgd minimumloon een goede indicator, aangezien heel wat onder hen met dit loon beginnen. Daarom is het interessant om na te gaan hoe dit minimumloon in de tijd evolueert.

Een vergelijking met het leefloon en met het bbp van ons land lijkt ons aangewezen. Het leefloon is de indicator bij uitstek van de OCMW's. Bovendien vertegenwoordigt het wat wordt omschreven als het bestaansminimum (40).

(39) Zie in dit verband de vorige studie, op de website www.uvcw.be/cpas.

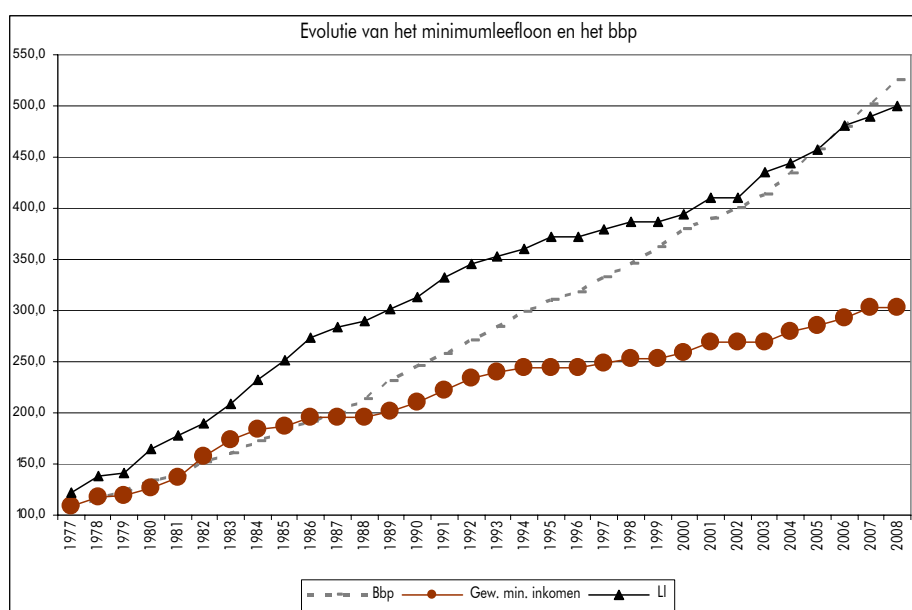
(40) Op 26 mei 2002 werd het "bestaansminimum" omgedoopt tot "leefloon". Deze benaming wijst tevens op de overgang van een "wereldvisie" naar een andere, deze van verzorgingsstaat naar actieve welvaartsstaat.

Het bbp geeft een idee van de rijkdom die op een bepaald ogenblik in het land tot stand werd gebracht.

Idealiter evolueren deze 3 indicatoren op dezelfde manier en situeren ze zich op hetzelfde niveau.

Helaas is dat helemaal niet het geval. We bekijken de situatie sinds 1976, het jaar waarin in België de OCMW's hun deuren openen.

GRAFIEK 2



Het bbp (41) kent de hoogste groeivoet. We kunnen vaststellen dat het leefloon eveneens vrij gestaag evolueert. Het vertrekt op een hoger punt en wordt in 2006 door het bbp ingehaald.

Het gewaarborgd minimuminkomen daarentegen kent een trage groei, een te trage groei ten opzichte van de overige twee indicatoren. Dat versterkt nog de werkgelegenheidsvallen.

Hoewel de Regering de voorbije jaren aanzienlijke inspanningen heeft geleverd om deze werkgelegenheidsvallen te beperken, blijven we ervan overtuigd dat geen enkel beleid het fenomeen van de werkgelegenheidsvallen aan banden kan leggen als het gewaarborgd minimuminkomen niet tegen hetzelfde tempo evolueert als de andere indicatoren. Daar ligt de basis van een reëel werkstimulansbeleid.

(41) Voor het bbp beschikken we helaas nog niet over cijfers vanaf 2006. Daarom hebben we een schatting gemaakt. Dit cijfer moet dan ook met enig voorbehoud worden bekeken.

7.2. WELKE EVOLUTIE TEN OPZICHTE VAN DE PRIJSINDEX?

Het loont ook de moeite om de verschillende indicatoren te vergelijken met de stijging van de kosten van het levensonderhoud (consumentenprijsindex). Dit is ons inziens een interessante referentie voor een algemene raming.

TABEL 3

	Situatie in 2000	Hoeveel zou dit in 2008 bedragen wanneer alleen de prijsindex wordt toegepast?	Situatie in 2008	Verskil tussen een hypothetische stijging volgens de index en de werkelijke evolutie
Leefloon ⁴²	528,80 EUR	600 EUR	670,50 EUR	+ 70,50 EUR
bbp ⁴³	247.468 EUR	280.801 EUR	342.304 EUR ⁴⁴	+ 61.503 EUR ⁴⁵
Gewaarborgd minimumloon	1.095,88 EUR	1.243,38 EUR	1.283,31 EUR	+ 39,93 EUR
Ontvangen nettoloon	831,41 EUR	943,40 EUR	1.052,90 EUR	+ 109,5 EUR

Voor het eerst sinds we de werkgelegenheidsvallen analyseren, kent het gewaarborgd minimumloon een snellere groei dan de prijsindex, wat uitermate positief is, ook al blijft deze groei van te weinig betekenis. Tevens is het nettoloon, dankzij de verschillende hervormingen door de Regering, in 7 jaar tijd met 109,50 EUR gestegen ten opzichte van de kosten van het levensonderhoud. Hier kunnen we uiteraard blij om zijn, maar de stijging blijft eveneens ontoereikend om werk theoretisch gesproken aantrekkelijk te maken.

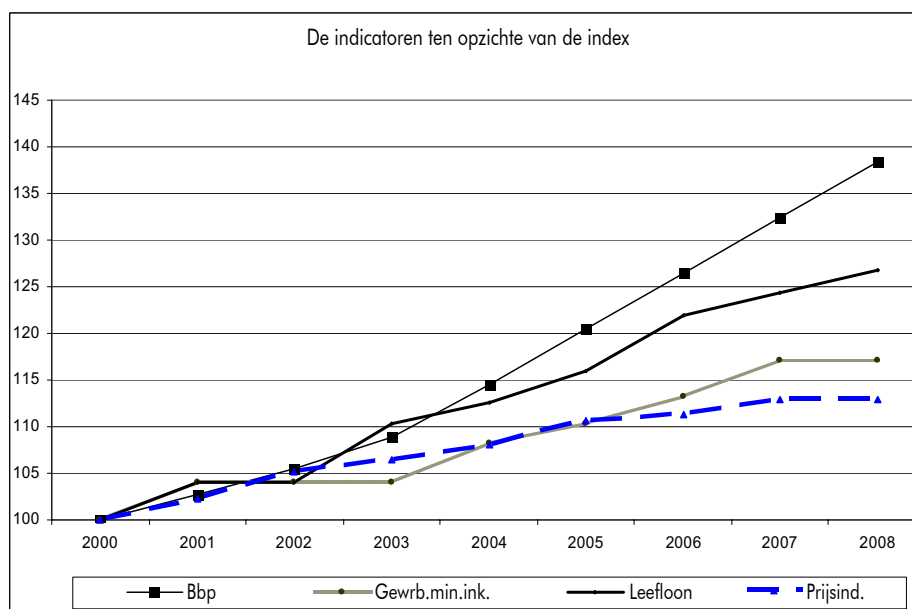
Laten we deze evolutie op een andere manier bekijken.

(42) Het gaat hier om het leefloonbedrag voor een alleenstaande.

(43) In miljoen EUR.

(44) We herhalen dat dit cijfer slechts een raming is en louter ter informatie wordt weergegeven, het moet dan ook met enig voorbehoud worden beschouwd.

(45) Cijfer ter informatie, met enig voorbehoud in aanmerking te nemen.

GRAFIEK 3

Als we het jaar 2000 als basis (= 100) nemen, zien we zeer duidelijk dat het leefloon en het bbp op een vrij identieke manier evolueren, veel uitgesprokener dan de prijsindex en, vooral, dan het gewaarborgd minimumloon. Opdat werken echter theoretisch interessant is, moet het leefloon absoluut door het gewaarborgd minimumloon worden ingehaald. Vervolgens is het noodzakelijk dat het loon dynamischer evolueert dan het leefloon.

In 2008 bedraagt de index voor elke indicator (in 2000 = 100):

TABEL 4

	in 2008
bbp	138,3 ⁴⁶
Gewaarborgd minimumloon	117,1
Leefloon	126,7
Prijsindex	112,8

(46) Het gaat hier om een schatting.

8. SUGGESTIES

De Regering heeft enkele jaren geleden besloten om van de strijd tegen de werkgelegenheidsvallen een prioriteit te maken. Dit beleid heeft er onder meer toe geleid dat het nettoloon lichtjes is gestegen. Dat moet worden beklemtoond. Maar dit beleid moet verder worden uitgebreid wil men de overstap naar een officiële baan werkelijk interessant maken.

- Wij zijn daarom van oordeel dat de stijging van het gewaarborgd minimumloon een eerste onmisbare maatregel is. Het is een van de eerste weerspiegelingen van het sociale beleid van de Regering. Het evolueert echter veel te traag, zoals we konden vaststellen.

Daar voegen we nog aan toe dat de Regering van “de verhoging van het bedrag voor het minimuminkomen om werken aantrekkelijker te maken”, een essentieel element heeft gemaakt van de Belgische socialezekerheidsstrategie (47). Wij zijn van mening dat dat de geknipte oplossing is.

- Het nettoloon, dat in werkelijkheid in 7 jaar tijd met 109,50 EUR is gestegen, moet eveneens aanzetten tot werken. Daarom moet het beleid aan de lage lonen voordelen blijven toekennen.
- Op zijn minst moet een verhoging van de sociale uitkeringen steeds gepaard gaan met een gelijkwaardige verhoging van het gewaarborgd minimumloon. Als dat niet gebeurt, blijft het verschil te groot om in theorie aan te zetten om te gaan werken.
- Een statuut (leefloongerechtigde, werkloze, enz.) bevoordelen is altijd te vermijden; eerder moet een “referentieloon” (bv. 1.400 EUR bruto) in overweging worden genomen waarbij iedereen sociale voordelen zou kunnen blijven genieten.

We denken daarbij aan:

- een voorkeurtarief voor de kinderdagverblijven en een globale beschouwing voor een beleid voor kleine kinderen en voor kinderopvang dat de lage lonen en eenoudergezinnen niet benadeelt. We benadrukken in onze commentaar de inspanningen geleverd door de Regering. We menen dat er nood is aan een beleid dat mensen die beslissen om te gaan werken, een onmiddellijke stimulans biedt;
- een verhoogde tegemoetkoming vanuit de ziekteverzekering (vroeger de WIGW (48) genoemd), het nieuwe OMNIO-statuu;
- een voorkeurtarief voor het openbaar vervoer;
- we beklemtonen ook de vorderingen die werden gemaakt voor de creatie van de “maximumfactuur” (MAF) in de gezondheidszorg. In een aantal gevallen ligt het plafond echter nog te hoog. De MAF houdt overigens een terugbetaling in van elke uitgave die boven het voorziene plafond ligt. Heel wat mensen blijven het echter moeilijk hebben om het geld voor te schieten, waardoor ze verzor-

(47) Zie het *Strategisch rapport over de sociale bescherming en insluiting 2006-2008*, <http://ec.europa.eu/>.

(48) Weduwen, Invaliden, Gepensioneerden en Wezen.

ging uitstellen. In België verkiest 4% van de bevolking om medische verzorging, van welke aard dan ook (tandheelkundige verzorging inbegrepen), om financiële redenen uit te stellen (49).

- In een analyse voor de Franse Senaat aangaande de sociale minima stelt mevrouw de senator Létard (50) voor om de mogelijkheid te voorzien om voorschotten te ontvangen op de veronderstelde rechten. Uiteraard brengt dit systeem een aantal complicaties met zich mee (zo wordt verondersteld dat men vertrouwen heeft in de uitkeringstrekker of dat a posteriori een controle wordt uitgeoefend). Toch is deze idee een debat waardig.
- Een eenmalige mobiliteitspremie (bv. 1.000 EUR) zou kunnen worden toegekend aan diegenen die beginnen te werken. Of toch ten minste aan diegenen voor wie een baan totaal niet aantrekkelijk is, dat wil zeggen voor alleenstaanden met een kind ten laste. Deze premie zou de mobiliteit in de hand werken, ofwel via het openbaar vervoer, ofwel via de aanschaf van een goedkoop voertuig. Een van de problemen gekoppeld aan de bestaansonzekerheid, is immers het gebrek aan mobiliteit.

9. CONCLUSIE

In deze analyse hebben we ons gebaseerd op een theorie van rationele keuzes, die uit drie bestanddelen bestond:

- de voorkeur van de individuen;
- het actieplan;
- de eisen die de situatie stelt.

We overlopen elk van deze elementen.

9.1. DE VOORKEUR VAN DE INDIVIDUEN

Werk is een zeer aanzienlijke factor voor integratie in de samenleving, dat hoeft geen betoog. Het is meer dan een louter “instrumentaal” concept (het loon), het houdt ook een expressieve waarde (zin geven) in en voor degenen die werken, is het tegelijkertijd een middel om op het publieke domein een plaats te veroveren en tot slot ook om een belangrijke politieke verankering te hebben (51).

Derhalve vormt elke aanmoediging tot werken van nature uit een beleid voor sociale cohesie dat door de overheid moet worden gesteund, voorzover men het uiteraard heeft over kwaliteitsvol werk en voorzover de beoogde persoon de nodige capaciteiten heeft voor de baan. Grote psychologische of sociale moeilijkheden,

(49) FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, *De Statistiek naar Inkomens en Levensomstandigheden. Belgische Resultaten van de SILC-enquête 2004*, maart 2006.

(50) V. Létard, Senator, *Minima sociaux: concilier équité et reprise d'activité*, Verslag van de Senaat, nr. 334, Frankrijk, 2004/2005.

(51) Zie voor al deze punten, het verhelderende boek van Ferreras, I., *Critique politique du travail. Travailler à l'heure de la société des services*, Presses de Sciences Po, 2007.

zoals we in punt 1.1 hebben aangehaald, kunnen we immers niet buiten beschouwing laten. Daarom pleiten wij voor een globaal integratiebeleid, vanzelfsprekend met inbegrip van professionele integratie – het hoofdthema van deze studie – maar ook voor sociale inschakeling. Dit fundamentele aspect dat de basis is van een integratiebeleid wordt ons inziens maar al te vaak verwaarloosd op de verschillende machtsniveaus. Deze verwaarlozing heeft een brede sociaalpolitieke grondslag. Het socialezekerheidsstelsel dat wij in België kennen, is immers zeer sterk aangewezen op de inkomsten die uit de tewerkstelling van de actieve beroepsbevolking afkomstig zijn. Zodra het aantal werklozen toeneemt en de bevolking veroudert, wat tussen de generaties tot demografische spanningen leidt, dalen de inkomsten van de staat en komt de welvaartsstaat in een crisis terecht. Dat schept een context (zie punt 9.3.) die niet bepaald bevorderlijk is voor een rationele individuele keuze. In een poging om begrotingsmarges te vinden, streeft de Regering er in deze context immers naar om een absolute voorrang te verlenen aan professionele integratie. Niettemin moeten we ons er bewust van zijn dat dat een gevaar inhoudt zodra deze prioriteit de sociale relatie moraliseert door de van een sociale uitkering afhankelijke persoon een schuldgevoel te geven. Insgelijks moeten we beseffen dat dit unilaterale en haast dwangmatige beleid tegenover uitkeringstrekkers spanningen creëert die op hun beurt leiden tot een “werkverplichting” tegen om het even welke prijs en om het even welke voorwaarde (52).

9.2. HET ACTIEPLAN

Dit actieplan moet in brede zin worden opgevat en alle fasen omvatten die mensen in staat stellen om competenties te verwerven zodat ze hun verlangens, bekwaamheden van een bepaald ogenblik en de mogelijkheden van de arbeidsmarkt beter op elkaar kunnen afstemmen. De bestanddelen van het actieplan hebben dan ook betrekking op de arbeidsmarkt, maar evenzeer op de opleidings-, sociale en culturele middelen die worden aangewend. Elk van deze middelen kan als hefboom fungeren voor de ontplooiing van de individuen.

Tot slot kunnen we ook stellen dat het actieplan in de eerste plaats een leefklimaat beoogt waarvan we weten dat werkgelegenheid een uiterst belangrijke (zij het niet de enige) factor is.

9.3. DE EISEN DIE DE SITUATIE STELT

De context waarin het actieplan zich situeert, is van het hoogste belang. We stellen echter vast dat de wettelijke, culturele, economische of sociale eisen waarmee de individuen worden geconfronteerd, veelomvattend blijven en hun actie negatief zouden kunnen beïnvloeden. Zo kaartten we (punt 1.3) de inzetbaarheid, de discriminatie of de toestand van de markt aan. We kunnen niet verzwijgen dat de internationale instellingen een grote druk uitoefenen op de nationale socialebeleidsinitiatie-

(52) Castel R., *Au-delà du salariat ou en deçà de l'emploi. L'institutionnalisation du précarité, in Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paugam S. (dir.), PUF, januari 2007, (Le lien social).

ven, die voor hen noemenswaardigedaardoor aan hoge politieke verplichtingen eisen moeten voldoen zijn. Neem bijvoorbeeld de OESO, die werk en loon flexibel wil maken door met name de minimumlonen (53) als mikpunt te nemen. We vermelden ook de Lissabon-strategie, die een beleid van strijd tegen de werkloosheid omzeilt eerder dan een groei van het werkgelegenheidshoger tewerkstellingspercentage voor te stellen, een groei die op de uitkeringstrekkers, waardoor de steuntrekkers en op de lonen meer onder druk moet uitoefenen, komen te staan met de bedoeling om onze ondernemingen internationaal competitiever te maken. Dit wordt door het Internationaal Monetair Fonds (IMF) ook uitdrukkelijk van de Belgische overheid gevraagd. Het IMF verzoekt de staat immers om “een strikt beleid toe te passen door werklozen te schrappen en een opleiding verplicht te maken” (54).

Volgens deze logica oordeelt Rudy Aernoudt dat “de bijdrage aan de arbeidsmarkt en de deelname aan het economische proces de waarde van de mens uitmaken” (55). Wat maakt dat personen die niet tot het bbp bijdragen, individuen worden die “niet meetellen”.

Ons inziens maakt deze “ingesteldheid”, die de hulprelatie moraliseert, elk sociaal beleid van enige omvang onbuigzamer. We menen dat een echt sociaal beleid maar relevant kan zijn als rekening wordt gehouden met het individu als ingewikkeld en volwaardig geheel. We moeten ons meer bepaald ook bekommeren om zijn mate van sociale vervreemding (zie in dat verband punt 1.1) en dus om zijn vermogen en onvermogen van het ogenblik om erin te slagen realistische vooruitzichten op duurzame en kwaliteitsvolle professionele integratie te creëren.

We zijn het eens met Jean De Munck (56) als hij stelt dat er voor deze moralisering een uitweg moet worden gevonden in een driedelige relatie tussen staat en uitkeringstrekkers en niet langer in een tweeledige relatie. We moeten immers overstappen van een klassieke relatie met “drie verplichtingen” naar een relatie tussen “rechten-verplichtingen-bekwaamheden”. Wanneer iemand derhalve de bekwaamheden heeft, kan de staat van deze persoon terecht verwachten dat hij zich actief inzet. Indien deze persoon daarentegen niet voldoende bekwaamheden heeft om actief te zijn, moeten zijn rechten toenemen en tegelijkertijd zijn verplichtingen afnemen.

Wanneer deze persoon echter de bekwaamheid heeft om actief te zijn, moet er ook nog werk zijn (en we hebben gezien dat het werkaanbod niet toereikend is om aan de vraag te voldoen) en dat dit werk kwaliteit inhoudt en een financieel voordeel biedt. Nu, de weg naar professionele integratie is bezaaid met voetangels en klem-

(53) Zie in dit verband het artikel van M. Husson, *La fable de la flexibilité*, www.legrandsoir.info.

(54) Aernoudt, R., *Wallonie-Flandre, je t'aime moi non plus. Antimanifeste sur les relations entre les Flamands et les Wallons*, Roularta Books, p. 119, 2006.

(55) Op. cit.

(56) De Munck J., Blocages et recompositions de la société civile, in *La revue nouvelle pour la société civile*, pp. 38-48, 2000.

men, die we hebben toegelicht. Het zijn valstrikken waarover de tewerkstelling struikelt en die mensen die weer aan het werk willen, in sommige gevallen verhinderen om hun plannen te verwezenlijken. In die zin vormen de werkgelegenheidsvallen ook obstakels voor de ontplooiing van deze personen.

We zouden dus kunnen verwachten dat de Regering zelf een rationele keuze maakt, door optimale voorwaarden te scheppen voor professionele integratie, met de strijd tegen de werkgelegenheidsvallen als prioriteit.

De theorie van de rationele keuzes vormde voor ons de basis om de sociale werkelijkheid en de gevolgen van beleidsbeslissingen voor individuen te analyseren. Bovendien hebben we gezien dat we wel eens buiten het theoretische kader moeten treden omdat het te eng is om de sociale complexiteit van onze samenleving te bevatten.

Bij het einde van deze analyse kunnen we besluiten dat sociale inschakeling de basis vormt voor elk sociaal beleid en dat professionele integratie daarvan het ideaal is.

We hebben onze beschouwingen geconcentreerd op de tewerkstelling en de werkgelegenheidsvallen die moeten worden ontweken om tot tewerkstelling te komen. Er zijn oplossingen voorhanden en deze kunnen op een eenvoudige manier worden gerealiseerd, we hebben ze in detail voorgesteld. Voor alle duidelijkheid: we menen dat de regering het geheel van de sociale behoeften moet aanpakken; in deze studie richten we ons meer op deze die met integratie in het beroepsleven verband houden. Wat dat betreft is het noodzakelijk dat wanneer iemand beslist om aan het werk te gaan, deze persoon hierbij baat heeft. Daarom zijn wij van oordeel dat de Regering moet mikken op een verhoging van het gewaarborgd minimumloon, wil ze een gunstig kader scheppen voor de herinschakeling op de arbeidsmarkt. De financiële motivering is dan misschien niet de enige aanzet tot werken, maar ze blijft wel elementair en is de garantie om de gerechtigden, maar ook de personen die proberen hen te helpen, nog beter te motiveren. In dat opzicht kan onze analyse de besluitvormers voldoende toelichting verschaffeninzicht geven om op basis van een optimaal socialecohesiebeleid voor sociale samenhang te kunnen voeren.

(Vertaling)

INHOUDSTAFEL

WERKGELEGENHEIDSVALLLEN

1. INLEIDING	813
1.1. DE VOORKEUR VAN DE INDIVIDUEN	813
1.2. HET ACTIEPLAN	816
1.3. DE EISEN DIE DE SITUATIE STELT	817
2. OMSCHRIJVING	820
3. BEREKENING	821
4. BELANGRIJKE OPMERKING	821
5. DE VOORDELEN VAN HET STATUUT	822
5.1. HEFFING OP DE ENERGIE teller	822
5.2. KIJK- EN LUISTERGELD	823
5.3. TELEFOONKAART	823
5.4. KINDERBIJSLAG	823
5.5. VERVOER	823
5.6. GEZONDHEIDSZORG	824
5.7. GEMEENTEBELASTINGEN	824
5.8. KINDEROPVANG	825
5.9. VARIA	826
5.10. DE WERKNEMER	826
6. SAMENVATTING – DE TABEL VAN DE WERKGELEGENHEIDSVALLLEN	827
7. ANALYSE	828
7.1. EVOLUTIE VAN HET GEWAARBORGD MINIMUMLOON	828
7.2. WELKE EVOLUTIE TEN OPZICHTE VAN DE PRIJSINDEX?	830
8. SUGGESTIES	832
9. CONCLUSIE	833
9.1. DE VOORKEUR VAN DE INDIVIDUEN	833
9.2. HET ACTIEPLAN	834
9.3. DE EISEN DIE DE SITUATIE STELT	834

ASPECTEN VAN GEZONDHEIDSZORGBELEID

**HET BIJZONDER SOLIDARITEITSFONDS, BLIJVENDE BRON VAN
CONTROVERSES?**

841 |

HET BIJZONDER SOLIDARITEITSFONDS, BLIJVENDE BRON VAN CONTROVERSES?*

DOOR **JEAN-PIERRE DIEPENDAELE**

Advocaat-generaal, Arbeidshof Gent

De meest traditionele benadering bij het zoeken van een thema voor de rede bij de jaarlijkse plechtige openingszitting is het bespreken van arresten van het eigen Arbeidshof, meestal met betrekking tot één welbepaalde problematiek, maar soms ook over uiteenlopende aangelegenheden. Een compilatie van openingsredes die werd uitgegeven als gedenkboek (1) naar aanleiding van het 25-jarig bestaan van de arbeidsgerechten draagt als titel *Rechtsleer vanuit de rechtszaal (La doctrine vue sous la lorgnette des audiences)*, maar de ondertitel *Of lering uit de rechtspraak van arbeidsgerechten* komt mij passender voor (*Ou les enseignements des tribunaux du travail*).

Zo'n casuïstische benadering is niet zonder risico voor de magistraat die de rechtspraak over een controversieel onderwerp verzamelt en ontleedt. Het belang van de bijdrage kan bijvoorbeeld plots verdwijnen door een uitspraak van een hoger rechtscollege of door een tussenkomst van de wetgever.

Zo had ik een dossier aangelegd met rechtspraak over betwistingen inzake tegemoetkomingen in de niet-vergoedbare kosten van uitzonderlijke geneeskundige verstrekkingen door het Bijzonder Solidariteitsfonds (2), waarbij ons Arbeidshof, weliswaar niet eensgezind, enkele opmerkelijke uitspraken heeft gedaan met betrekking tot een welbepaalde vergoedingsvoorwaarde, uitspraken die, althans volgens het RIZIV, tegenstrijdig zijn met het oordeel van het Hof van Cassatie.

Bij Wet van 27 april 2005 (3) werd de ganse regeling evenwel hervormd, onder meer wat betreft de bewuste controverse, en misschien wel ten gevolge van deze controverse, al is dit laatste niet met zoveel woorden gezegd tijdens de parlementaire voorbereiding (4).

* Uittreksel uit de rede uitgesproken op de plechtige openingszitting van het Arbeidshof te Gent op 4 september 2007 onder de titel *Over blijvers en nieuwkomers in het sociaal recht*.

(1) Naar een idee en onder de coördinatie van Gosseries, Ph., uitg. De Boeck en Larcier, 679 p., 1998.

(2) Afdeling VII van Hoofdstuk I van Titel III van de ZIV-Wet 1994, dat destijds enkel artikel 25 omvatte.

(3) Artikel 2 van de Wet van 27 april 2005 betreffende de beheersing van de begroting van de gezondheidszorg en houdende diverse bepalingen inzake gezondheid, *B.S.* 20 mei 2005.

(4) Volgens de Memorie van toelichting was uit een kritisch onderzoek van de werkzaamheden van het Bijzonder Solidariteitsfonds door het college van geneesheren-directeurs gebleken dat verschillende aanpassingen nodig waren (*Parl. St.*, Kamer, nr. 1627/001, 14, 2004-05).

Toch betekende dit niet dat het al gedane voorbereidende werk naar de prullenmand moest. De nieuwe regeling is slechts van toepassing op verstrekkingen die zijn verleend vanaf 1 april 2005 (5), zodat de oude versie de arbeidsrechtbanken en zeker de arbeidshoven nog een tijdlang kan bezighouden, rekening houdend met de vaststelling dat in de praktijk de aanvragen vaak pas maanden na de verstrekking gebeuren (6).

Bovendien is een aantal van de toekenningsvoorwaarden waaromtrent betwistingen gevoerd werden, ook in de nieuwe regeling nog altijd van toepassing, en is het nuttig om na te gaan of de nieuwe regeling een passende oplossing biedt aan de problematiek die ons Arbeidshof heeft verdeeld (en nog steeds verdeelt).

1. DE RECHTSMACHT VAN DE ARBEIDSGERECHTEN

Volgens de "oude" versie verleent het College van geneesheren-directeurs, binnen de perken van de jaarlijks door de Minister vastgestelde financiële middelen, tegemoetkomingen in de kosten van uitzonderlijke geneeskundige verstrekkingen die niet vergoedbaar zijn door de verzekering voor geneeskundige verzorging (7) en die voldoen aan zes opgesomde voorwaarden, te weten:

- duur zijn;
- betrekking hebben op een zeldzame aandoening die de vitale functies van de rechthebbende aantast;
- beantwoorden aan een indicatie die voor de rechthebbende op medisch-sociaal vlak absoluut is;
- een wetenschappelijke waarde en een doeltreffendheid bezitten die door de gezaghebbende medische instanties in ruime mate wordt erkend;

(5) Artikel 3 van de Wet van 27 april 2005.

(6) De aanvraag kan worden ingediend binnen een termijn van 3 jaar na het einde van de maand waarin de geneeskundige verstrekkingen werden verleend of uitgevoerd (art. 25 § 5, *in fine*, ZIV-Wet; in de nieuwe versie art. 25septies § 2, *in fine*).

(7) Vóór 10 januari 2000 was er in artikel 25 van de ZIV-Wet 1994 sprake van verstrekkingen "die niet zijn opgenomen in de nomenclatuur". Het standpunt van het RIZIV dat geen tegemoetkoming mogelijk is als de verstrekking opgenomen is in de nomenclatuur, ook al betreft de opname in de nomenclatuur andere aandoeningen dan die waarvoor bij het Bijzonder Solidariteitsfonds tegemoetkoming wordt gevraagd (het betrof telkens de inplanting van een neurostimulator), werd door het Gentse Arbeidshof nu eens wel (arrest van 3 maart 2000, *Inf. RIZIV*, 159, 2000/2, *Soc. Kron.*, 125, 2002, *J.T.T.*, 277, 2000 en *A.J.T.*, 865, noot Put, J. en Durieuw, S., 1999-2000; Arbh. Gent, afd. Gent, 7 september 2001, vijfde kamer, A.R. nr. 380/00, onuitg.) en dan weer niet gevolgd (Arbh. Gent, afd. Brugge, 8 december 2000, vijfde kamer, A.R. nr. 2000/68, onuitg.; Arbh. Gent 22 december 2000, *Soc. Kron.*, 130, noot, 2002; Arbh. Gent 22 januari 2001, *T. Gez.*, 106, 2002-03; Arbh. Gent, afd. Gent, 26 november 2001, zesde kamer, A.R. nr. 156/00, onuitg.; Arbh. Gent 28 april 2003, *Inf. RIZIV*, 355, 2003/3; Arbh. Gent, afd. Gent, 22 maart 2004, zesde kamer, A.R. nr. 470/00, onuitg.; geoordeeld werd dat als "verstrekking die is opgenomen in de nomenclatuur" niet de verstrekking (neurostimulator) op zichzelf dient te worden beschouwd, maar wel de inplanting van een neurostimulator voor een van de aandoeningen vermeld in de nomenclatuur). Door de wijziging van artikel 25 ZIV-Wet bij artikel 22 van de Wet van 24 december 1999 houdende sociale en diverse bepalingen (B.S. 31 december 1999) is deze betwisting thans zonder belang geworden.

- het experimenteel stadium voorbij zijn;
- voorgeschreven zijn door een geneesheer die gespecialiseerd is in de behandeling van de betreffende aandoening.

Dat de arbeidsgerechten bevoegd zijn voor de geschillen inzake weigeringsbeslissingen van het College, is eigenlijk nooit in vraag gesteld (8). De omvang van de macht van de rechter is daarentegen wel lange tijd het voorwerp geweest van discussie (9), een discussie die alles te maken had met de aanvankelijk vermeende (en door het RIZIV beweerde) discretionaire aard van de beslissingsbevoegdheid van het College in deze materie.

De discretionaire bevoegdheid zou volgen uit het feit dat het Fonds volgens de voorbereidende parlementaire werkzaamheden is opgericht bij wijze van experiment, en dat het Fonds bovendien slechts tegemoetkomingen kan verlenen binnen de perken van de financiële middelen die voor elk kalenderjaar door de bevoegde Minister worden vastgelegd.

Een in 2000 gepubliceerd arrest van ons Arbeidshof (10), gevolgd door een instemmende noot van gezaghebbende auteurs (11), is richtinggevend geweest. Wanneer het College oordeelt of de voorwaarden die vermeld zijn in artikel 25 van de ZIV-Wet vervuld zijn, velt het geen opportuniteitsoordeel (12), maar heeft het een gebonden bevoegdheid, waaromtrent de arbeidsgerechten over volle rechtsmacht beschikken. Het College heeft daarentegen wel een vrij beoordelingsrecht wat betreft het vaststellen van het bedrag, zodat de arbeidsgerechten hieromtrent slechts over een marginaal toetsingsrecht beschikken.

Ons Arbeidshof (13) heeft sindsdien, wanneer het een weigering van het College ongedaan heeft gemaakt, het bedrag van de tegemoetkoming niet meer bepaald. Dit neemt niet weg dat uit de arresten enige bezorgdheid blijkt over hetgeen uitein-

(8) Het Arbeidshof te Brussel daarentegen heeft ooit ambtshalve zijn onbevoegdheid opgeworpen omdat de beslissingsmacht van het College discretionair geacht werd (Arbh. Brussel 8 januari 1997, *R.W.*, 605, noot Messiaen, T., 1998-99, *Soc. Kron.*, 333, 1999 en *Inf. RIZIV*, 194, noot De Gellinck-De Meester, 1997). Ten onrechte, omdat zelfs een discretionaire beslissingsmacht de bevoegdheid van de arbeidsgerechten niet in de weg staat: het betreft hoe dan ook een betwisting in verband met de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de ZIV-wetgeving die krachtens artikel 580, 2° Ger. W. en artikel 167 ZIV-Wet tot de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank behoort.

(9) Zie Koppen, H., De motivering en aanverwante beginselen van behoorlijk bestuur: de theorie getoetst aan de praktijk die de dienst voor geneeskundige verzorging aanbelangt, *Inf. RIZIV*, 255, 260, nr. 14 en voetnoot 101, 1999.

(10) Arbh. Gent 3 maart 2000, *Inf. RIZIV*, 159, 2000/2, *Soc. Kron.*, 125, 2002, *J.T.T.*, 277, 2000 en *A.J.T.*, 865, 1999-2000.

(11) Put, J. en Derieuw, S., Het Bijzonder solidariteitsfonds: interpretatie en beleid, *A.J.T.*, 869, 1999.

(12) Dit was ook al het standpunt van Koppen, H., cfr. voetnoot 17.

(13) Volgens de gepubliceerde rechtspraak overigens ook andere arbeidshoven: waar een arrest van het Arbeidshof van Antwerpen van 28 april 2000 (*R.W.*, 950, 2000-01) nog het bedrag van de tegemoetkoming bepaalde (de samenvatting leidt hieruit echter ten onrechte af dat het Hof gesteld zou hebben dat de bevoegdheid van het College niet discretionair is), werd in een arrest van 26 juni 2002 (*Soc. Kron.*, 512, 2003) aangenomen dat de vaststelling van de hoegrootheid van het bedrag van de tegemoetkoming tot de discretionaire bevoegdheid van het College behoort.

delijk aan de belanghebbende zal worden uitbetaald als tegemoetkoming, zoals blijkt uit volgend citaat uit een arrest (14): "Onderstreept wordt dat de beleidsruimte waarover het College beschikt, niet tot gevolg kan hebben dat willekeurig mag worden beslist en dat de beginselen van zorgvuldigheid, rechtszekerheid en gelijkheid mogen worden genegeerd".

Nog uitvoeriger en explicieter luidt het in een ander arrest (15). Het feit dat de rechter zich niet kan en mag in de plaats stellen van het College om het bedrag van de tegemoetkoming te bepalen, "impliceert echter niet dat hoger vernoemd College daarom volledig willekeurig mag handelen met negatie van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het gelijkheidsbeginsel, de nodige zorgvuldigheid en rechtszekerheid, en dergelijke meer. Zijn beslissing moet gemotiveerd worden en indien (de betrokkene) zou vinden dat er willekeurig wordt opgetreden en gehandeld, kan hij zich opnieuw tot de rechtbank wenden waar deze dan, via de techniek van een marginale controle, een vonnis zal vellen".

Voor zover ik heb kunnen nagaan zijn er aan dit Arbeidshof nog geen dergelijke betwistingen voorgelegd.

Het stelsel waarbij het College het bedrag van de tegemoetkoming binnen het jaarlijkse budget bepaalt, is in de rechtsleer al bekritiseerd omdat dit een schending van het gelijkheidsbeginsel zou kunnen omvatten. Het is namelijk zo dat het College moet nagaan of het budget wordt overschreden. Daartoe totaliseert het College, naargelang het toestemming verleent, de bedragen van de bestekken en de facturen die tijdens het kalenderjaar al zijn aanvaard (16).

Om te vermijden dat een aanvraag zou geweigerd worden omdat het budget reeds overschreden is, wat een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling zou inhouden, wordt geopperd dat het College het best instemming zou verlenen onder voorbehoud van de definitieve vaststelling van het bedrag op het einde van het kalenderjaar, nadat alle aanvragen zijn samengebracht. Op die manier kan het College de middelen mogelijks op proportionele wijze verdelen tussen de aanvragers die aan de voorwaarden voldoen (17). Dit systeem sluit nochtans niet uit dat er een andere ongelijke behandeling kan uit voortvloeien, namelijk naargelang van het jaar waarin de aanvraag werd ingediend: als in het ene jaar het budget niet werd overschreden maar in het andere jaar wel, waardoor de tegemoetkomingen in het ene geval niet en in het andere wel zouden moeten verminderd worden (18).

(14) Arbh. Gent, afd. Brugge, 9 januari 2003, *J.T.T.*, 193, 2003 en *Inf. RIZIV*, 29, 2003.

(15) Arbh. Gent, afd. Gent, 6 september 2004, *T.G.R.*, 420, 2004.

(16) Art. 3 KB 26 februari 2001 tot uitvoering van artikel 25 van de ZIV-Wet (B.S. 28 februari 2001).

(17) Koppen, H., De motivering en aanverwante beginselen van behoorlijk bestuur: de theorie getoetst aan de praktijk die de dienst voor geneeskundige verzorging aanbelangt, *Inf. RIZIV*, 255, 261, voetnoot 102, 1999.

(18) Put, J. en Derieuw, S., Het Bijzonder solidariteitsfonds: interpretatie en beleid, *A.J.T.*, 869, 871, voetnoot 22, 1999.

In de praktijk lijkt het nochtans niet zo een vaart te lopen. Zo werd door de Minister 12,4 miljoen EUR uitgetrokken voor het jaar 2004 (19). Er werd in dat jaar evenwel voor ruim 15 miljoen EUR aan tegemoetkomingen toegekend door het Fonds (20) (wat in de buurt ligt van wat in 2003 werd uitgegeven, namelijk 14,431 miljoen EUR). Voor het jaar 2005 werd het jaarbudget van het Bijzonder Solidariteitsfonds fors verhoogd naar 22,4 miljoen EUR, maar dit werd toegeschreven aan de verwachte bijkomende uitgaven die de wijziging door de Wet van 27 april 2005 zou meebrengen. In dat jaar 2005 werd er echter minder dan eenderde van dit budget uitgegeven door het Fonds (7 miljoen EUR, een terugval op het niveau dat genoteerd werd tussen 1997 en 2003).

Op mijn vraag aan het Solidariteitsfonds heeft een lid van het College van geneesheren-directeurs mij schriftelijk bevestigd dat de budgetten in het verleden meermaals werden overschreden (zie de tabel vanaf 1990 (21)), maar dat het College nooit een tegemoetkoming om die reden heeft geweigerd. Er werden volgens hetzelfde schrijven wel maatregelen genomen om het toegekende bedrag van sommige tegemoetkomingen te verminderen, zoals bij voorbeeld voor geneesmiddelen.

(19) *Parl. St.*, Kamer, nr. 1627/5, 43, 2004-05; volgens de jaarverslagen van het RIZIV (te raadplegen op www.riziv.fgov.be) bedroeg de begrotingsdoelstelling (die vastgesteld wordt door de Algemene Raad voor Geneeskundige Verzorging van het RIZIV) voor 2004 evenwel slechts 7,64 miljoen EUR.

(20) Door alle verzekeringsinstellingen samen werd in dat jaar iets minder dan 15 miljoen EUR effectief uitgegeven; het verschil is te verklaren doordat in dat jaar tegemoetkomingen werden uitbetaald die in een voorgaand kalenderjaar werden toegestaan door het College, terwijl sommige in dat jaar toegestane tegemoetkomingen pas in het begin van het volgende jaar worden uitbetaald en geboekt.

(21) Evolutie van de uitgaven (in EUR) sedert de oprichting van het BSF.

Jaar	Budgettair objectief	Toegekende bedragen	Werkelijk uitbetaalde bedragen
1990	6.197.338	309.020	7.210
1991	6.197.338	767.080	321.838
1992	6.197.338	1.358.650	442.603
1993	2.478.935	1.837.150	1.211.662
1994	4.957.870	2.053.430	1.455.801
1995	4.957.870	1.704.630	1.363.069
1996	6.197.338	3.816.470	2.854.003
1997	6.197.338	4.802.780	3.889.873
1998	6.502.247	5.488.460	5.981.501
1999	5.453.658	5.974.000	5.248.924
2000	5.480.926	6.253.240	4.860.508
2001	8.061.497	6.600.120	8.477.758
2002	8.317.000	5.685.120	6.226.380
2003	13.017.000	14.235.080	14.430.593
2004	12.371.000	15.252.240	14.998.593
2005	22.377.000	7.184.528	7.032.000
2006	16.758.000	9.510.977	

2. DE TOEKENNINGSVOORWAARDE "DUUR ZIJN"

Onze aandacht voor het bedrag van de tegemoetkoming is geenszins bedoeld als bladvulling. Het kan immers geenszins over peanuts gaan. De eerste voorwaarde om aanspraak te kunnen maken op een tegemoetkoming door het Bijzonder Solidariteitsfonds was, en is nog altijd, dat de medische verstrekking duur is.

De wet bepaalt niet nader wat onder deze notie moet verstaan worden. Wanneer het een eenmalige verstrekking betreft, zoals de plaatsing van een stent of een neurostimulator is er niet de minste twijfel dat aan deze voorwaarde voldaan is. Bedragen in de buurt van 10.000 EUR zijn daarbij geen uitzondering.

Moeilijker ligt het wanneer het langdurige behandelingen betreft, waar het bedrag per dag of per maand niet overdreven duur voorkomt, al is dit ook weer relatief en afhankelijk van de situatie van de betrokken persoon.

In een dergelijk geval (het betrof sondevoeding) heeft dit Arbeidshof gesteld dat de norm "duur" niet moet worden beoordeeld in functie van de mogelijkheden van de rechthebbenden, maar moet bepaald worden naar absolute maatstaven en in functie van de verstrekking zelf en de doelstelling ervan. Het Arbeidshof heeft vervolgens aanvaard dat een kost van ongeveer 200 EUR per maand (in 1994) wel degelijk duur was, zonder verdere uitleg, wellicht omdat op andere gronden de tegemoetkoming diende geweigerd te worden (onder meer omdat niet aangetoond was dat de aandoening de vitale functies aantastte) (22).

Met de nieuwe regeling voor verstrekkingen die zijn verleend vanaf 1 april 2005, zullen betwistingen in dergelijke situaties in de toekomst nog minder voorkomen. Artikel 25ter § 2 bepaalt immers dat bij een zeldzame aandoening die een continue en complexe verzorging vereist, een tegemoetkoming in de kosten ervan kan verleend worden op voorwaarde dat de verzorging in haar totaliteit duur is.

3. DE VOORWAARDE "AANTASTING VAN DE VITALE FUNCTIES"

Zoals ik al aanhaalde, vereiste artikel 25 van de ZIV-Wet ook dat de verstrekking betrekking heeft op "een zeldzame aandoening die de vitale functies van de rechthebbende aantast". In de nieuwe regeling moet deze voorwaarde nog altijd vervuld zijn voor een tegemoetkoming bij een zeldzame indicatie (artikel 25bis), bij een zeldzame aandoening (artikel 25ter § 1) en bij kosten van innovatieve technieken (23).

(22) Arbh. Gent, afd. Brugge, 13 oktober 2000, *Soc. Kron.*, 138, 2002.

(23) De iets afwijkende nieuwe formuleringen (de verstrekking "wordt gebruikt voor de behandeling van een aandoening die de vitale functies van de rechthebbende bedreigt" of moet "worden aangeduid als de aangewezen wijze voor het behandelen van een bedreiging van de vitale functies") doen hier niets essentieels aan af.

Bij het overlopen van de rechtspraak van dit Arbeidshof bemerk ik dat het begrip “vitale functies” meestal strikt, en een enkele maal ruimer wordt geïnterpreteerd.

In een arrest van 1999 worden deze termen omschreven als “functies van het menselijk lichaam waarvan de werking noodzakelijk is, zoals het bewustzijn, de ademhaling, het hart en de bloedsomloop. Indien de aandoening niet levensbedreigend is maar slechts het levenscomfort of beroepsmogelijkheden van de betrokkene aantast, kan er geen sprake zijn van de aantasting van vitale functies” (24).

In latere arresten wordt dit herhaald. Een zogenoemde “maximalistische” interpretatie wordt in 2002 afgewezen, “aangezien de voorwaarden voor tegemoetkoming van de verzekering van openbare orde zijn” en dus strikt geïnterpreteerd moeten worden (25). In een arrest van 2004 heet het dat het adjectief vitaal niet de betekenis heeft van “tot het leven als zodanig behorend, voor het leven kenmerkend”, maar wel van “van wezenlijk of primair belang voor het leven of functioneren, daarvoor noodzakelijk” (26).

Tussenin, in 2003, heeft dit Hof een andere interpretatie aangenomen. Er wordt verwezen naar hetgeen de door de eerste rechter aangestelde deskundige had uiteengezet, namelijk: “De vitale functies van een mens kunnen bepaald worden in een inwendige en zuiver biologische sfeer zoals het behoud van de werking van de essentiële organen om te leven (...). De vitale functies van de mens kunnen ook bepaald worden in een breder bio-psychosociaal kader, namelijk het functioneren van deze mens in zijn natuurlijke omgeving en in contact met andere mensen (...)”. Het Hof sloot zich bij de laatste benadering aan, in de zin dat het functies zijn die

(24) Arbh. Gent 5 november 1999, *Inf. RIZIV*, 412, 1999 en Soc. *Kron.*, 141, noot, 2002. De bewuste aandoening betrof onder meer een asymmetrische groeistop, met als voornaamste gevolg een verkorting van het dijbeen met scheefstand van de wervelkolom en rugpijn.

(25) Arbh. Gent, afd. Brugge, 10 mei 2002, vijfde kamer, A.R. nr. 2001/164, onuitg.; het betrof een geval van *hirsutisme* (overvloedige haargroei bij vrouwen). Het Hof oordeelde dat uit de medische stukken niet kan worden afgeleid dat de aandoening de geestelijke gezondheid van het meisje effectief aantast. Het is bovendien niet omdat er in de toekomst mogelijks een psychische decompensatie zou kunnen ontstaan dat dit effectief zal gebeuren. Het Hof overweegt verder dat iedere aandoening in een of ander opzicht een psychisch lijden bij de patiënt teweegbrengt. De moeilijkheid om een relatie aan te knopen, de sociale integratie en het emotioneel welzijn hebben volgens dit arrest geen uitstaans met vitale functies.

(26) Arbh. Gent, afd. Brugge, 16 december 2004, zesde kamer, A.R. nr. 2003/361, Soc. *Kron.*, 468, 2006; het betrof een aandoening aan de knie, hetgeen het Hof ertoe bracht te stellen dat, zelfs indien “levensnoodzakelijk” in de zeer brede zin van het woord wordt beschouwd en ook het psychosociale in aanmerking wordt genomen, de mobiliteit van de knie evenmin als een vitale functie kan worden aangezien.

noodzakelijk zijn om te leven, in de brede zin van het woord, wat wil zeggen dat ook het psychosociale in aanmerking komt en dat er rekening dient gehouden te worden met de levenskwaliteit (27) (28).

De niet-strikte interpretatie zou in de toekomst wel eens de bovenhand kunnen halen. In de Memorie van toelichting van het wetsontwerp dat in 2005 geleid heeft tot de wijzigingen aan artikel 25 van de ZIV-Wet, heeft de Minister namelijk uitdrukkelijk gesteld dat een "vitale functie" een essentiële functie is zoals bijvoorbeeld het zicht, zelfs indien de aandoening waaraan de verzekerde lijdt, geen bedreiging inhoudt voor zijn leven (29).

Vanuit menselijk opzicht is dit uiteraard toe te juichen. Maar voor wie moet oordelen over een concreet geval, biedt een dergelijke omschrijving weinig houvast. Wat essentieel is voor de ene, is het misschien niet of minder voor de andere. Voor juristen is er dus nog genoeg stof tot discussie.

4. DE VOORWAARDEN "ZELDZAME AANDOENING" EN "ZELDZAME INDICATIE"

Waar in het verleden de aandoening die de vitale functies aantast, bovendien een zeldzame aandoening moest zijn, maakt de nieuwe regeling onderscheid tussen zeldzame indicaties, zeldzame aandoeningen en zeldzame medische hulpmiddelen en verstrekkingen. De term "uitzonderlijke geneeskundige verstrekkingen" komt niet meer voor in de gewijzigde artikelen.

Volgens de Minister zijn deze wijzigingen er gekomen doordat het College van geneesheren-directeurs van het RIZIV in de loop der tijd werd geconfronteerd met aanvragen die weliswaar niet aan de criteria voldeden, maar ontegensprekelijk wel gerechtvaardigd waren. De wijzigingen beogen de vergoedingsvoorwaarden van het Bijzonder Solidariteitsfonds uit te breiden zodat niet enkel zeldzame ziektes en uitzonderlijke verstrekkingen gedekt worden (30).

Niet alleen het College, maar ook de arbeidsgerechten werden in de loop der jaren geconfronteerd met situaties waarvoor een tegemoetkoming gerechtvaardigd voorkwam in het licht van de bestaansreden van het fonds (voorkomen dat mensen om

(27) Arbh. Gent, afd. Brugge, 14 maart 2003, *Inf. RIZIV*, 352, 2003; het betrof een mechanisch syndroom van de rechter lichaamshelft ten gevolge van een hersenletsel. Dit mechanisch syndroom is gekenmerkt door zowel een spastische als door een distone component. Er werd uiteindelijk, met de aangenomen interpretatie, geoordeeld dat het probleem enkel de disfunctie van de rechterarm is, en dat het gebruik van de rechterarm niet vitaal of van primair belang is om te functioneren. De tegemoetkoming werd geweigerd.

(28) Een gelijkaardige omschrijving werd later aangenomen door het Arbeidshof te Antwerpen in een arrest van 10 mei 2005, niet gepubliceerd maar uitvoerig geciteerd in Bourry, W., Het bijzonder solidariteitsfonds: een deur die nooit opengaat, *T. Gez.*, 308, 314-315, 2005-06.

(29) *Parl. St.*, Kamer, nr. 1627/1, 14, 2004-05.

(30) *Parl. St.*, Kamer, nr. 1627/5, 5 en nr. 1627/1, 3, 2004-05.

financiële redenen zouden afzien van niet-terugbetaalbare verstrekkingen van de gezondheidszorg die nochtans onontbeerlijk zijn, gelet op de ernst van de aandoening waaraan zij lijden), maar waar de tegemoetkoming werd geweigerd omdat aan de strenge voorwaarden niet was voldaan.

Met het begrip zeldzame aandoening kon men soms nog een uitweg vinden door rekening te houden met de ernst van de aandoening. Ik denk aan de gevallen waarin tegemoetkoming werd gevraagd voor het plaatsen van een endovasculaire prothese voor de behandeling van een aneurisma van de abdominale aorta (in mensentaal: een plaatselijke verwijding van de slagader) (31).

Het RIZIV voerde aan dat aneurisma geen zeldzame aandoening is maar frequent voorkomt, en wel vaker bij mannen en bij oudere mensen: vermits 2 tot 13% van de mannen ouder dan 65 jaar aan deze aandoening lijdt, is deze aandoening niet zeldzaam bij patiënten boven de 65 jaar.

Het Arbeidshof heeft een paar maal deze stelling niet gevolgd (32). Vooreerst werd geoordeeld dat, om vast te stellen of een aandoening of ziekte uitzonderlijk is, dit dient vergeleken te worden met de ganse populatie en niet met een bepaalde groep van mensen. Bovendien is gebleken, volgens de gegevens verstrekt door de gerechtsdeskundige, dat het aantal abdominale aneurisma's die groter zijn dan 4 cm (wat in de voorgelegde gevallen ofwel het geval was ofwel deze omvang benaderde) zeer gering is en de door het Arbeidshof gehanteerde standaard van 5 gevallen per 10.000 niet overschrijdt (33).

In een ander geval werd daarentegen wel vergeleken met een bepaalde groep van mensen. Het betrof een vroegtijdig optredende vorm van de ziekte van Parkinson, die slechts voorkomt bij 5 personen op 100.000 beneden de 40 jaar. Het Hof oordeelde dat de verspreiding van de ziekte van Parkinson over alle leeftijdscategorieën niet relevant is (het zou dan over 746 gevallen op 100.000 personen gaan) en dat het derhalve wel om een zeldzame aandoening gaat (34).

Of dit soort betwistingen met de nieuwe bepalingen opgelost zouden kunnen worden door een beroep te doen op het nieuwe artikel 25bis van de ZIV-Wet, waar geen zeldzame aandoening vereist wordt, maar het wel moet gaan over zeldzame indicaties, is niet direct duidelijk.

(31) Intussen wordt deze ingreep wel vergoed door de ziekteverzekering.

(32) Arbh. Gent, afd. Gent, 6 september 2004, *TGR*, 420, 2004; Arbh. Gent, afd. Gent, 6 juni 2005, zesde kamer, A.R. nr. 285/04, onuitg.; er zijn ook andersluidende arresten: Arbh. Gent, afd. Brugge, 12 mei 2005, *Inf. RIZIV*, 324, 2005 en Arbh. Gent, afd. Gent, 7 april 2006, *Inf. RIZIV*, 241, 2006.

(33) Volgens de brochure over het Bijzonder Solidariteitsfonds van het RIZIV, die te raadplegen is op www.riziv.fgov.be, is dit cijfer een algemeen aangenomen norm in Europa; het cijfer omvat niet alleen de nieuwe gevallen, maar ook alle patiënten die op eenzelfde tijdstip aan dezelfde aandoening lijden, zonder rekening te houden met de tijd die verstreken is sinds het begin van de ziekte.

(34) Arbh. Gent, afd. Brugge, 28 januari 2005, *Soc. Kron.*, 463, 2006.

Dit nieuwe begrip wordt immers (eens te meer) niet nader omschreven in de Wet. Ook in de Memorie van toelichting wordt geen omschrijving gegeven. De Minister heeft wel in de samenvatting van het wetsontwerp en tijdens een commissiebespreking een voorbeeld gegeven ("een vaste tandprothese die onontbeerlijk is geworden na een operatie van een tongtumor" (35)).

In zijn antwoord op een parlementaire vraag heeft de Minister in 2005 wel uiteengezet dat de zeldzame indicaties betrekking hebben op de gevallen waarvan de complexiteit toelaat te zeggen dat het om unieke gevallen gaat, waarbij het Bijzonder Solidariteitsfonds voor die unieke gevallen de rol speelt van vangnet voor de sociaal verzekerden (36).

Bij deze zeer restrictieve uitleg moet wel de bedenking gemaakt worden dat, als de tekst van het bedoelde wetsartikel het adjectief zeldzaam gebruikt, een verenging tot uniek niet verantwoord is.

Wat ons meer aanbelangt, is te weten wat wordt bedoeld met het woord indicatie. Een eerste naslag op taalkundig gebied leverde maar een bedroevend resultaat op. Volgens Van Dale (37) betekent de term, in medische betekenis: "aangewezen geneeswijze van een ziekte, of (metonymisch): ziekteverschijnsel dat aanleiding is een bepaald medicijn of een bepaalde therapie voor te schrijven of toe te passen".

Deze laatste betekenis komt mij niet zinvol voor met betrekking tot het Bijzonder Solidariteitsfonds, aangezien het zeldzaam ziekteverschijnsel (of de zeldzame aandoening) aan bod komt in artikel 25ter § 1. In de betekenis van zeldzame geneeswijze (of verstrekking) moet er dan weer op gewezen worden dat de wetswijzigingen de bedoeling hadden de vergoedingsvoorwaarden uit te breiden, onder meer door ook niet-uitzonderlijke verstrekkingen ten laste te nemen.

Uiteindelijk heb ik toch een passende omschrijving gevonden, in een (weliswaar gedateerd) verklarend medisch woordenboek (38) onder de Latijnse term *indicatio*: "de omstandigheden of beweegredenen die de weg wijzen bij het kiezen van een wijze van behandeling". In een artikel in het Tijdschrift voor Gezondheidsrecht wordt met betrekking tot de zeldzame indicaties gesteld dat de nadruk komt te liggen op het uitzonderlijk karakter van "het inzetten van een bepaalde verstrekking voor een concrete aandoening" (39).

(35) *Parl. St.*, Kamer, nr. 1627/1, 3 en nr. 1627/5, 5, 2004-05.

(36) *Vr. en Antw.*, Kamer, 25 juli 2005, 15503 (Vr. nr. 281 Geerts) 2004-05; een gelijkaardige omschrijving vindt men ook terug in het Jaarverslag 2005 van het RIZIV, p. 70 (te raadplegen op www.riziv.fgov.be).

(37) Van Dale - *Groot woordenboek van de Nederlandse taal*, 14e uitgave, 2005.

(38) Pinkhof, H., *Vertalend en verklarend woordenboek van uitheemse geneeskundige termen*, Haarlem, De Erven F. Bohn NV, 1963.

(39) Bourry, W., Het bijzonder solidariteitsfonds: een deur die nooit opengaat, *T. Gez.*, 308, 317, 2005-06.

In deze betekenis wordt de nieuwe bepaling wél begrijpelijk én toepasbaar, al zal het voor de rechter in elk concreet voorgelegd geval telkens weer geen sinecure zijn om het zeldzaam karakter van de bijzondere omstandigheden te beoordelen en te motiveren. Zeker is dat hij niet (uitsluitend) mag verwijzen naar het louter feit dat de gevraagde verstrekking niet terugbetaalbaar is voor de indicatie die de aanvraag rechtvaardigt (maar eventueel wel voor andere indicaties) omdat de wettekst zelf vermeldt dat dit geen aanduiding vormt voor het zeldzame karakter ervan (40).

5. DE "UITZONDERLIJKE GENEESKUNDIGE VERSTREKKING"

Zoals reeds gezegd is er in de nieuwe bepalingen geen sprake meer van uitzonderlijke geneeskundige verstrekkingen. De rechtspraak van dit Arbeidshof had het overigens soms moeilijk met de vroegere vermelding in de aanhef van artikel 25 § 2 van de ZIV-Wet. Met name werd de vraag gesteld of de term uitzonderlijke aldaar een bijzondere betekenis heeft en samen met de niet-vergoedbaarheid én de vereisten sub 1° tot en met 6° een der voorwaarden is opdat een tegemoetkoming zou mogelijk zijn, dan wel of een geneeskundige verstrekking vanzelf uitzonderlijk is wanneer zij niet vergoedbaar is door de nomenclatuur en de zes voorwaarden vervuld zijn.

Het Hof oordeelde hieromtrent dat er onvoldoende aanwijzingen zijn dat de wetgever in 1989 aan deze bewuste term een specifieke betekenis heeft willen geven en dat het om een supplementaire voorwaarde zou gaan naast en boven de cumulatief strenge voorwaarden vermeld onder 1° tot 6° van de kwestieuze bepaling. Vereisen dat de verstrekking nog eens "uitzonderlijk" moet zijn, zou erop neerkomen de tussenkomst tot hoogst uitzonderlijke situaties te beperken, wat nooit het opzet van de wetgever is geweest (41).

Het Hof heeft er nog aan toegevoegd dat een andere interpretatie ertoe kan leiden dat een discriminatie ingevoerd wordt tussen de zieken die het eerst de verstrekking krijgen (en voor wie ze dus nog "uitzonderlijk" is, en diegenen die pas later behandeld worden (en voor wie de verstrekking door het tijdsverloop haar "uitzonderlijk" karakter verloren heeft).

Het RIZIV heeft tegen dit arrest cassatieberoep ingesteld, maar heeft er later afstand van gedaan, kort na het tot stand komen van de nieuwe bepalingen waarin geen sprake meer is van uitzonderlijke verstrekkingen, hoewel deze nieuwe bepalingen niet van toepassing waren op het betrokken geval.

(40) Art. 25bis laatste lid ZIV-Wet.

(41) Arbh. Gent, afd. Brugge, 28 januari 2005, *Soc. Kron.*, 463, 2006.

Men had kunnen verwachten dat het RIZIV voor de nog hangende dossiers zou afzien van zijn vroeger standpunt (42). Dit is niet gebeurd. Het Arbeidshof heeft sindsdien over dit twistpunt nog herhaalde malen moeten oordelen en zal dat in de toekomst nog moeten doen.

Een deel van de rechtspraak (43) blijft erbij dat een verstrekking wel degelijk uitzonderlijk moet zijn opdat er tussenkomst mogelijk zou kunnen zijn. In deze arresten wordt verwezen naar een cassatiearrest van 2004 (44) waarin geoordeeld werd dat verstrekkingen die niet uitzonderlijk zijn, maar gewone verstrekkingen zijn, ook al worden zij verstrekt voor complexe toestanden, niet voor tegemoetkomingen door het Bijzonder Solidariteitsfonds in aanmerking komen.

Een ander deel van de rechtspraak (45) volgt daarentegen het arrest van 28 januari 2005, ondanks het feit dat het RIZIV aanvoert dat aldus oordelen strijdig is met het standpunt van het Hof van Cassatie in 2004 (46).

Het betreft meestal verstrekkingen die wel in de nomenclatuur zijn opgenomen maar die niet vergoedbaar gesteld zijn voor de aandoening in kwestie. Men kan zich de vraag stellen of met de strikte interpretatie er nog wel tegemoetkoming mogelijk is in deze gevallen. De opname in de nomenclatuur impliceert immers dat de verstrekking niet uitzonderlijk is (47), maar dit belet niet dat ze uitzonderlijk toch aangewezen is en dient toegepast te worden voor niet-voorzien gevallen zoals door de deskundigen in een aantal van de vermelde arresten van het Arbeidshof uitdrukkelijk werd gezegd.

Nochtans werd in 1999 door een wijziging van de oorspronkelijke tekst van artikel 25 van de ZIV-Wet (48) precies mogelijk gemaakt dat verstrekkingen die wel zijn opgenomen maar niet vergoedbaar zijn, toch in aanmerking komen voor tegemoetkoming door het Fonds. Voordien mocht een verstrekking niet zijn opgenomen in de nomenclatuur.

(42) Omtrent de wisselvallige beslissingspolitiek verwijs ik graag naar W. Bourry, Het bijzonder solidariteitsfonds: een deur die nooit opengaat, *T. Gez.*, 308, 2005-06.

(43) Onder meer Arbh. Gent, afd. Brugge, 6 oktober 2005, *Inf. RIZIV*, 467, 2005; Arbh. Gent, afd. Gent, 13 maart 2006, *Inf. RIZIV*, 239, 2006; Arbh. Gent, afd. Gent, 1 september 2006, vijfde kamer, A.R. nr. 283/04, onuitg.; Arbh. Gent, afd. Gent, 15 december 2006, *Inf. RIZIV*, 221, 2007; Arbh. Gent, afd. Gent, 4 juni 2007, zesde kamer, A.R. nr. 217/06, onuitg.

(44) Cass. 6 september 2004, *R.W.*, 672, 2004-05, *J.T.T.*, 40, noot, 2005, *Soc. Kron.*, 463, 2006 en *Inf. RIZIV*, 419, 2004.

(45) Onder meer Arbh. Gent, afd. Brugge, 13 januari 2006, vijfde kamer, A.R. nr. 2003/143, onuitg.; Arbh. Gent, afd. Gent, 26 juni 2006, zesde kamer, A.R. nr. 367/04, onuitg.; Arbh. Gent, afd. Gent, 22 januari 2007, zesde kamer, A.R. nr. 78/06, onuitg.

(46) Ook Bourry, W., o.c., p. 317, merkt op dat deze "afwijkende" rechtspraak allicht de toets van cassatie niet zou doorstaan.

(47) Arbh. Gent, afd. Gent, 4 juni 2007, zesde kamer, A.R. 217/06, onuitg.

(48) Zie voetnoot 15.

Door de jaren heen zijn er inzake de geschillen betreffende het Bijzonder Solidariteitsfonds wel meer dergelijke tegenstrijdige rechtspraak genoteerd, onder meer met betrekking tot het zojuist aangehaalde begrip “verstrekkingen die niet zijn opgenomen in de nomenclatuur”.

Het lijkt in al die gevallen alsof het verschil te herleiden is tot “hard” (met d) of “hart” (met t). In het arrest van het Arbeidshof van Antwerpen van 25 november 2003 dat door het Hof van Cassatie in 2004 werd verbroken is zelfs expliciet vermeld dat het Hof “met recht en rede (en met het hart)” een tegemoetkoming door het fonds verantwoord acht.

Beide strekkingen (die dus ook in andere arbeidsgerechten voorkomen) zijn hoe dan ook wel degelijk juridisch onderbouwd en verdedigbaar. Is het verschil dan niet in de eerste plaats te wijten aan de redactie van de wetsbepalingen die een verschillende interpretatie mogelijk maakt?

Het Bijzonder Solidariteitsfonds werd met de Programmawet van 22 december 1989 opgericht bij wijze van experiment, waarbij uit voorzichtigheid met een beperkt budget gewerkt werd. Intussen kan men nog moeilijk spreken van een experiment. Integendeel moet vastgesteld worden dat de wetgever in de loop der jaren niet-bedoelde uitsluitingen heeft weggewerkt, en bovendien nieuwe gevallen en situaties tot dit bijzonder stelsel heeft toegelaten (tot en met innovatieve medische technieken, als wachtkamer tot een latere opname in de nomenclatuur (49)). In een nieuwe en bovendien altijd maar wijzigende regelgeving is terminologische duidelijkheid vaak een probleem, te meer wanneer medisch jargon in de teksten glipt (denk maar aan het begrip “zeldzame indicatie”).

Het mag in dergelijke omstandigheden geen verbazing wekken dat de rechter die moet oordelen over een begrip op een ogenblik dat dit begrip inmiddels is gewijzigd (verfijnd) of uitgebreid, eerder zal interpreteren in de nieuwe ruimere zin, zeker als het resultaat billijker voorkomt (50), een en ander uiteraard voor zover de tekst van de Wet zodanige interpretatie toelaat.

Deze beschouwingen beletten echter niet dat een verdeelde rechtspraak de rechtszekerheid niet dient en te betreuren valt.

(49) Art. 25quater ZIV-Wet.

(50) Dat rechters, maar ook de artsen van het College, geconfronteerd met dergelijk strikte en beperkende criteria waardoor nog slechts weinig gevallen voor vergoeding in aanmerking zullen komen, soms “sluipwegen” zoeken om sommige verstrekkingen toch te kunnen vergoeden, met billijkheid of sociale bekommernis als onuitgesproken grondslag, wordt hen niet kwalijk genomen door Bourry, W. (Het bijzonder solidariteitsfonds: een deur die nooit opengaat, *T. Gez.*, 308, 318, 2005-06), die hoopt dat door de wetswijziging in 2005 het zoeken van sluipwegen minder noodzakelijk zal zijn.

INHOUDSTAFEL

HET BIJZONDER SOLIDARITEITSFONDS, BLIJVENDE BRON VAN CONTROVERSES?

1. DE RECHTSMACHT VAN DE ARBEIDSGERECHTEN	842
2. DE TOEKENNINGSVOORWAARDE "DUUR ZIJN"	846
3. DE VOORWAARDE "AANTASTING VAN DE VITALE FUNCTIES"	846
4. DE VOORWAARDEN "ZELDZAME AANDOENING" EN "ZELDZAME INDICATIE"	848
5. DE "UITZONDERLIJKE GENEESKUNDIGE VERSTREKKING"	851

FORUM

WAARHEEN MET ONZE PENSIOENSTELSELS?	857
--	-----

ACHTERUITGANG SOCIALE UITKERINGEN EINDELIJK GESTOPT?	875
---	-----

WAARHEEN MET ONZE PENSIOENSTELSELS?

DOOR KOEN ALGOED*

Vlekho Business School, geaffilieerd onderzoeker CES, K.U. Leuven

1. INLEIDING

De vergrijzing heeft al veel inkt doen vloeien. Door een combinatie van factoren zoals een steeds toenemende levensverwachting en de opvolging vanaf de jaren zeventig van de babyboomgeneraties door de babyburstgeneraties, zal de bevolkingspiramide er de komende decennia totaal anders uitzien. Binnen een relatief constante totale bevolking zullen er grote verschuivingen optreden. Zo zal het aantal 65-plussers toenemen alsook het aandeel hierin van de 80-plussers.

Vanuit diverse hoeken zijn al heel wat voorstellen geformuleerd om de meerkosten van de vergrijzing te counteren, gaande van een switch naar een kapitalisatiestelsel tot het oprichten van een monument voor de oprichter(s) van het Zilverfonds. Ook in vorige nummers van het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid formuleerden zowel KUL-professoren (1) als UA-professor Bea Cantillon (2) een aantal beleidsaan-

* De auteur dankt de referees voor de gesuggereerde pertinente tekstverbeteringen alsook de Studiedienst van de FOD Financiën voor het aanleveren van fiscale statistieken. Eventuele fouten zijn uitsluitend voor rekening van de auteur.

(1) Met betrekking tot de pensioenen pleiten de KUL-professoren bijvoorbeeld voor 35 (40)/65 pensioenregeling: wie een bepaald aantal jaren (35 of 40, dat is nog verder te onderzoeken) bijdragen heeft betaald op een beroepsinkomen dat minstens gelijk is geweest aan het minimumloon, kan op (vervroegd of nieuw 'brug'-) pensioen, ongeacht de leeftijd. Het precieze aantal vereiste jaren zou zelfs kunnen variëren in functie van objectieve gegevens zoals de levensverwachting per beroeps-categorie. Iedereen gaat ten laatste op de leeftijd van 65 jaar met ouderdomspensioen. Vervroeging van die leeftijd kan mits een actuair correcte overeenkomstige vermindering van het pensioen. Wie ouder is dan 65 jaar kan met behoud van ouderdomspensioen verder werken. Er wordt dan gewerkt aan dezelfde voorwaarden waaronder de andere werkenden actief zijn (fiscaal en parafiscaal), doch de betaalde bijdragen openen geen bijkomende pensioenrechten. De KUL-professoren streven ook een grotere billijkheid in de pensioenopbouw binnen het gezin na. De bijdragen gestort door elk van de gehuwden of samenwonenden (deze laatsten zo zij wettig samenwonen of op aangifte van henzelf) worden gecrediteerd als zijnde telkens voor de helft gegeven op het eigen arbeidsinkomen en voor de helft op dat van de partner.

(2) Summier samengevat stelt Bea Cantillon voor om het tijdskrediet voor te behouden om de combinatie arbeid, zorg en levenslang leren te faciliteren. Ook moeten de uitkeringen die een vervroegd of tijdelijk uittreden uit de arbeidsmarkt ondersteunen, worden voorbehouden voor risico's die duidelijk verband houden met hetzij arbeidsongeschiktheid (de zg. 'zware beroepen') hetzij onvrijwillige werkloosheid van verzekerden die effectief beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Ten slotte moeten de deelstaten in het kader van een volwassen sociaal federalisme zowel in positieve als negatieve zin worden geresponsabiliseerd.

bevelingen. De KUL-professoren én professor Bea Cantillon hebben alvast volgende drijfveer gemeen: bij ongewijzigd beleid dreigt onze sociale zekerheid nog verder af te glijden naar een minimalistisch, Angelsaksisch systeem van sociale zekerheid. De vervangingsratio's (3) van de wettelijke pensioenen voor werknemers (en zelfstandigen) zijn immers Europees gezien nu al relatief aan de lage kant.

Bij gebrek aan expliciete beleidskeuzes dreigen dus nog lagere wettelijke uitkeringen en een voortschrijdende privatisering, zowel in de pensioenen als in de ziekteverzekering, de reddingsboeien voor de overheidsfinanciën te worden. De scenario's van de Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV) die uitgaan van een dalende vervangingsratio van de wettelijke pensioenen, bevestigen die dreiging. Aanvullende pensioenen zouden de inkomensbres moeten dichten die de dalende vervangingsratio van de wettelijke pensioenen slaat (4).

Ten slotte houden de scenario's van de SCvV ook een daling van de uitkeringsratio's (5) in terwijl juist het risico heel oud te worden welvaartsaanpassingen van de pensioenen op hoge pensioenleeftijd aan belang doet winnen.

Deze bijdrage schetst de contouren van noodzakelijk geachte aanpassingen voor de pensioenstelsels in België.

Afdeling twee brengt de toenemende levensverwachting cijfermatig in kaart. Afdeling drie doet een aantal concrete voorstellen om de consumptie op oude dag beter te kunnen garanderen. Afdeling vier bespreekt het hete (6) hangijzer van de inkomenskloof tussen actieven en niet-actieven. Afdeling vijf besluit.

2. DE TOENEMENDE LEVENSV ERWACHTING

We leven steeds langer. Niet alleen neemt de levensverwachting bij geboorte toe, ook de overlevingskansen op pensioengerechtigde leeftijd worden steeds groter. De kans dat een 65-jarige man (vrouw) de kaap van 80 jaar overschrijdt, bedraagt op basis van de officiële sterftetafels 63,15% (75,92%). Van de 65-jarigen mannen (vrouwen) zullen dan weer 24,13% (38,55%) minstens 90 jaar oud worden.

(3) De vervangingsratio ('replacement rate') is de verhouding tussen het pensioen op het moment van de pensionering en het vroegere verdiende arbeidsinkomen.

(4) Op gezinsniveau kan die dalende vervangingsratio enigszins worden gecounterd door 2 wettelijke pensioenen in plaats van 1 familiepensioen maar in geval van gezinsverdunding of onvolledige loopbanen zal dat weinig soelaas bieden.

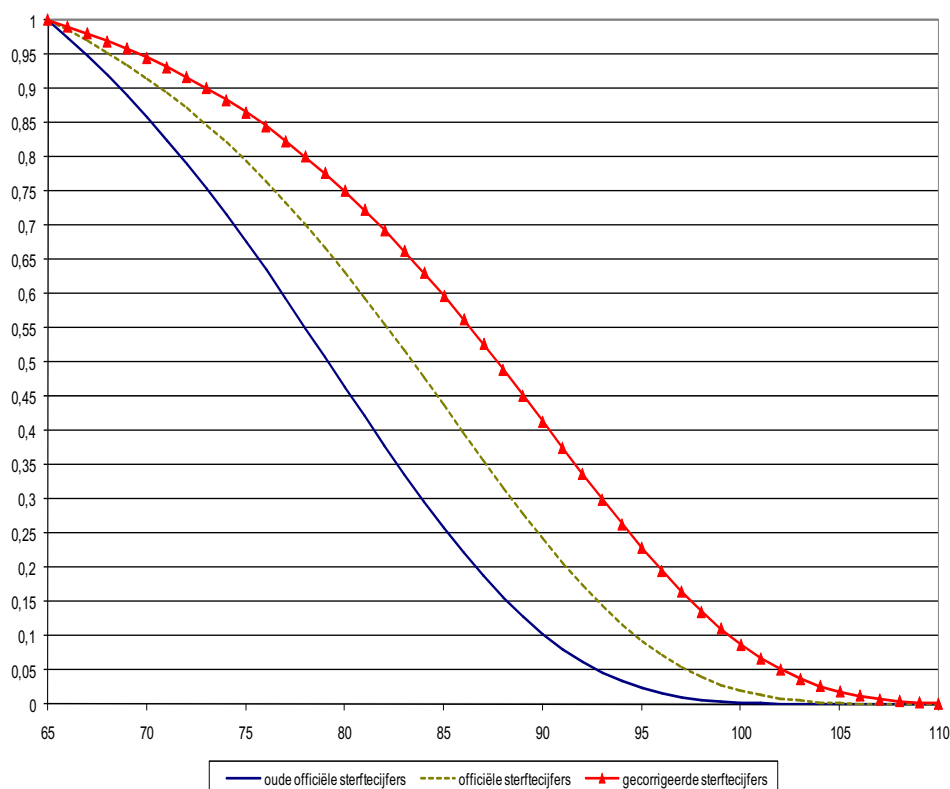
(5) De uitkeringsratio is de verhouding tussen het gemiddelde pensioen van de gepensioneerden (of van een deelgroep van gepensioneerden) op een bepaald tijdstip *t* en het gemiddelde brutoloon van de actieve werknemers op hetzelfde tijdstip *t*.

(6) Zo was er de vraag en petitie-actie van OKRA (ex-KBG) om de pensioenen in 2007 bij wijze van inhaalbeweging met 1% tot 3% te verhogen (het concrete percentage hangt af van de ingangsdatum van het pensioen) en vanaf 2008 automatisch te koppelen aan de welvaart. Ook waarschuwde OKRA om in geval van automatische welvaartsaanpassingen niet te beknibbelen op de bestaande voordelen in natura voor de gepensioneerden.

Gemeten volgens oudere sterftetafels bedroegen die kansen respectievelijk 46,45% (61,28%) en 10,23% (23,38%). Volgens gecorrigeerde sterftetafels bedragen die overlevingskansen respectievelijk 75% (85,2%) en 41,3% (57,6%).

Grafieken 1 en 2 geven de overlevingskansen weer voor respectievelijk een 65-jarige man en vrouw op basis van de oude officiële (7), de huidige officiële en gecorrigeerde sterftetabellen. De financiële instellingen hanteren gecorrigeerde sterftetabellen, waarbij de overlevingsduur met 5 jaar naar boven wordt herzien (8).

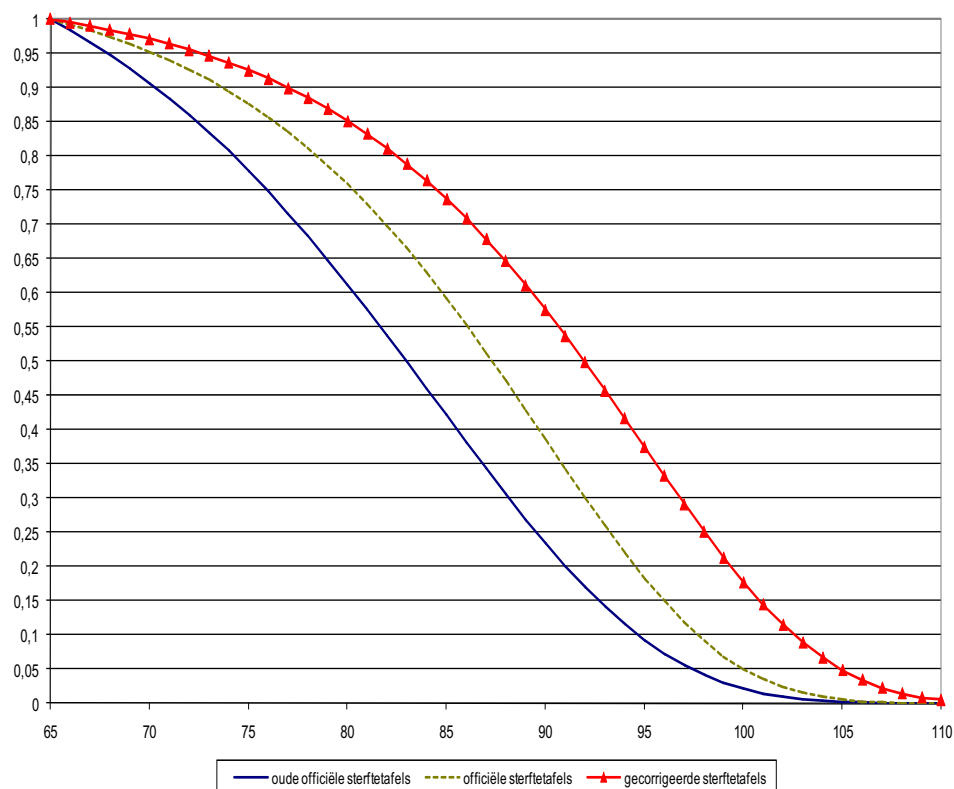
GRAFIEK 1: OVERLEVINGSKANSEN 65-JARIGE MAN



Bron: eigen berekeningen.

(7) De oude officiële sterftetabellen zijn de sterftetabellen van 1968-1972 (het KB van 5 juli 1985), de huidige officiële sterftetabellen zijn de sterftetabellen van 1992 (het KB van 14 mei 2003).

(8) Die tabellen worden bijvoorbeeld door pensioenfondsen gebruikt om een aanvullend pensioenkapitaal in een aanvullende pensioenrente om te zetten.

GRAFIEK 2: OVERLEVINGSKANSEN 65-JARIGE VROUW

Bron: eigen berekeningen.

Een andere manier om de toegenomen levensverwachting te illustreren, blijkt uit de evolutie van de kans dat minstens één iemand van een gemengd (m/v) koppel 65-jarigen een bepaalde leeftijd zal halen (9). De kans dat beiden 90 jaar oud worden, bedraagt 9,3% volgens de officiële sterftetabellen. Maar de kans dat minstens één iemand van dat koppel 65-jarigen 95 jaar oud wordt, is gelijk aan 25,85%. We sluiten hier maar één gebeurtenis, het overlijden van beide partners, uit.

Volgens de gecorrigeerde sterftetabellen loopt de kans dat binnen een gemengd (m/v) koppel 65-jarigen minstens één iemand 95 jaar oud wordt, zelfs op tot 51,73%. De oude sterftetabellen houden die kans op 11,44%.

(9) De berekeningen veronderstellen dat de kans op overlijden een onafhankelijke gebeurtenis is. Van het zogenaamd gebrokenhartsyndroom wordt dus abstractie gemaakt.

TABEL 1: OVERLEVINGSKANS VAN MINSTEN MAN OF VROUW VAN EEN KOPPEL 65-JARIGEN

Tot leeftijd	Oude sterftetafels	Officiële sterftetafels	Gecorrigeerde sterftetafels
70	98,68%	99,60%	99,85%
75	92,81%	97,45%	99,00%
80	79,27%	91,13%	96,29%
85	57,04%	77,06%	89,43%
90	31,21%	53,38%	75,10%
95	11,44%	25,85%	51,73%
100	2,40%	6,88%	24,96%

Bron: eigen berekeningen.

De toegenomen levensverwachting zorgt er natuurlijk voor dat de actuele waarde van de pensioenen op elke mogelijke pensioenleeftijd toeneemt. Tabellen 2 en 3 geven de actuele waarde van een europensioen voor respectievelijk mannen en vrouwen op basis van de gecorrigeerde, officiële en oude sterftetafels.

TABEL 2: ACTUELE WAARDE VAN EEN EUROPENSIOEN, PENSIONERING OP LEEFTIJD α , INFLATIE = 0,02, DISCONTOVOET = 0.04 (MAN)

α	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65
Gecorri- geerde sterftetafels	22,81	22,32	21,83	21,34	20,84	20,34	19,83	19,33	18,82	18,31	17,80
Officiële sterftetafels	20,34	19,83	19,33	18,82	18,31	17,80	17,29	16,78	16,27	15,76	15,25
Oude sterftetafels	17,49	16,99	16,49	16,00	15,50	15,01	14,51	14,03	13,54	13,06	12,59

Bron: eigen berekeningen.

TABEL 3: ACTUELE WAARDE VAN EEN EUROPENSIOEN, PENSIONERING OP LEEFTIJD α , INFLATIE = 0,02, DISCONTOVOET = 0.04 (VROUW)

α	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65
Gecorri- geerde sterftetafels	25,30	24,82	24,34	23,84	23,34	22,84	22,33	21,82	21,30	20,77	20,25
Officiële sterftetafels	22,84	22,33	21,82	21,30	20,77	20,25	19,71	19,18	18,64	18,10	17,56
Oude sterftetafels	19,98	19,49	18,99	18,49	17,99	17,49	16,99	16,49	16,00	15,50	15,01

Bron: eigen berekeningen.

Naast het kwantiteitseffect van de babyboomgeneraties die de komende decennia met pensioen gaan, speelt er dus een behoorlijk prijseffect voor de wettelijke pensioenen. De vraag is dan ook op welke manier die pensioenrekeningen zullen worden vereffend. Vermits onze wettelijke pensioenen streefdoelregelingen zijn op basis van repartitie (10), zijn een grotere overheidssubsidie aan de wettelijke pensioenstelsels en het verminderen van de pensioenuitkeringen de aangewezen instrumenten om de pensioenrekeningen in de toekomst te doen kloppen.

Een hogere overheidssubsidie voor de pensioenstelsels kan er komen via een versnelde afbouw van de overheidsschuld. Als gevolg van een lagere overheidsschuld zouden in de toekomst de budgettaire middelen dan kunnen gaan naar pensioenbetalingen in plaats van rentebetalingen. Maar de evolutie van het primair saldo en van de uitstaande overheidsschuld de afgelopen jaren toont dat de spaardrift bij de overheid de afgelopen jaren niet al te groot was (11). De rentemeevallers zijn de afgelopen jaren geïnvesteerd in een daling van het primaire saldo in plaats van in een versnelde afbouw van de overheidsschuld. De uitstaande overheidsschuld bedroeg 274.254 miljoen EUR eind 2006 tegenover 270.679 miljoen EUR eind 1999. Ook de komende jaren zal de overheid wellicht niet van overdreven spaarneigingen kunnen worden beschuldigd. Het gevolg is dat het verminderen van de pensioenuitkeringen, naast het verhogen van de belastingen, het beleidsinstrument bij uitstek dreigt te worden om de pensioenrekeningen te doen kloppen.

Hogere bijdragevoeten op het inkomen van de actieven om de pensioenrekeningen te doen kloppen, zijn – gelet op onze lage werkgelegenheids- en activiteitsgraden – niet echt wenselijk. Zoals ook het Rapport *Belasting op arbeid, werkgelegenheid en concurrentievermogen* van de Hoge Raad van Financiën (afdeling Fiscaliteit en Parafiscaliteit) voorstelt, verminderen we beter de belasting op arbeid en compenseren we eventuele mininkomsten voor de overheid via bijvoorbeeld hogere belastingen op inkomen uit sparen of het uitbreiden van de belastbare basissen. Financiële producten zijn nu vaak louter fiscale producten waarbij het fiscale voordeel vaak door de financiële instellingen wordt gerecupereerd. Schoolvoorbeeld van zo een recuperatie is de vrijstelling van roerende voorheffing voor interesten op een spaarboekje (12) die bij de grootbanken leidt tot relatief lage interestvoeten op de klassieke spaarboekjes.

(10) In een vastebijdragenregeling op basis van zuivere (d.w.z. geen intergenerationale solidariteit via bijvoorbeeld backservices) kapitalisatie wordt iedere generatie (cohort) op pensioenleeftijd met een dwingende budgetbeperking geconfronteerd. De pensioenuitgaven moeten uit de gespaarde middelen en de opbrengst ervan worden betaald. Een hogere levensverwachting zal hier leiden tot eigen hogere bijdragen tijdens het actieve leven en/of een kleinere pensioenuitkering. Ook het relatief groter aantal gepensioneerden ten opzichte van de actieven heeft er geen directe effecten: de gepensioneerden hebben tijdens hun actieve leven voor zichzelf gespaard. Er kunnen hoogstens indirecte effecten zijn. Zo kan het ontsparen van de gepensioneerden, dat is de verkoop van financiële activa, leiden tot dalende prijzen voor die activa omdat de vraag kleiner is dan het aanbod.

(11) Zie Koen Algoed en Etienne de Callatay, Belgische overheidsfinanciën: de opmars van het niet-klassieke lenen, te verschijnen in Kwartaalschrift Economie 2008.

(12) Dat maximum bedraagt 1.600 EUR, inkomsten 2006.

De totale stroom aan pensioenuitkeringen kan worden verminderd door de pensioenuitkeringen zelf of de gemiddelde uitkeringsduur te verminderen. Gegeven de nu reeds lage vervangingsratio's van de wettelijke pensioenen voor werknemers en zelfstandigen, moet simultaan werk worden gemaakt van een vermindering van de gemiddelde uitkeringsduur en van het verzekeren van de consumptie op de oude dag.

3. SOCIALE ZEKERHEID BACK TO BASICS: VERZEKERING VAN CONSUMPTIE OP OUDE DAG

De gemiddelde pensioenduur zit bij ons in een opwaartse beweging (abstractie gemaakt van risico's zoals grootschalige epidemies). Met die toename van het langlevensrisico worden de blijvende keuze voor een relatief lange uitkeringsduur met als keerzijde van de medaille een lage pensioenuitkering, de niet-gecoördineerde uitbouw van de aanvullende pensioenen en de opmars van de aanvullende verzekeringen in de gezondheidszorg problematisch. Want de consumptie op de oude dag is niet verzekerd, zeker in geval van ziekte/afhankelijkheid of voor bepaalde groepen (zoals daar zijn, mensen met een onvolledige beroepsloopbaan of mensen zonder toegang tot aanvullende verzekeringen).

Vanuit die vaststelling pleiten we ervoor de consumptie op de oude dag als uitgangspunt (een soort te bereiken doel) in het beleid op te nemen. Voor de pensioenen op zich betekent dat een gecoördineerd pakket aan maatregelen dat betrekking heeft op 1) het volwaardiger maken van de wettelijke werknemerspensioenen, 2) aanvullende pensioenen verplicht deels in rente uit te keren, 3) zorgarbeid expliciet te waarderen, en 4) de uitbouw van een markt voor omgekeerde hypotheekleningen.

3.1. MEER INVESTEREN IN WETTELIJKE PENSIOENEN

Wettelijke pensioenen hebben een aantal comparatieve voordelen ten opzichte van andere pensioenstelsels om inkomen op de oude dag te voorzien. Ze worden georganiseerd als een lijfrente en bieden aldus een verzekering tegen het langlevensrisico. Door de koppeling van de pensioenen aan de gezondheidsprijsindex wordt ook de uitholling van de koopkracht tegengegaan (13). Wettelijke pensioenen kunnen vervolgens gemakkelijk worden gelinkt aan bijdragen (het arbeidsverleden) om aldus inkomensvallen en vrijbuitersgedrag te voorkomen. Met het oog op herverdeling van hoge naar lage inkomens kunnen wettelijke pensioenen ook gemakkelijk worden geïntegreerd in de personenbelasting. Intergenerationele solidariteit ten slotte kan op een transparante manier worden georganiseerd door de wettelijke pensioenen (al of niet) aan de welvaart te koppelen (zie sectie 4).

(13) De wettelijke pensioenen zijn gestart als kapitalisatiestelsel (1924 voor de arbeiders, 1925 voor de bedienden) maar het kapitalisatiestelsel bleek niet bestand tegen de inflatie van de jaren dertig en veertig.

Het is daarom wenselijk te investeren in de wettelijke pensioenen via een verhoging van de vervangingsratio (14). Hiertoe zijn volgende maatregelen aangewezen:

3.1.1. De overheidsmiddelen van de stelsels van vervroegde uittreding investeren in de stelsels van de wettelijke pensioenen

De huidige stelsels van vervroegd uittreden zijn niet werkgelegenheidsbevorderend maar een transfer van de jongeren naar de ouderen, weliswaar partieel 'terugbetaald' aan de samenleving onder de vorm van zorgarbeid door de ouderen (voor kleinkinderen of afhankelijke ouders). Stelsels van vervroegd uittreden worden betaald door belastingen op arbeid en verlagen aldus de werkgelegenheidsgraad. Wie van een brugpensioen (en de hiermee verbonden subsidie) kan genieten, is bovendien nogal arbitrair bepaald. De grootte van de onderneming, de politieke gevoeligheden/connecties bepalen immers wie in aanmerking komt voor een brugpensioen. Vervolgens geeft het subsidiëren van stelsels van vervroegd uittreden verkeerde signalen aan werkgevers met betrekking tot investeren in arbeidsomstandigheden of in opleiding en vorming van de werknemers. Nu zitten werknemers vaak in een zogenaamde "catch 22 situatie". Ze krijgen onvoldoende vorming of training omdat ze vervroegd kunnen uittreden (te kleine afschrijfperiode) en ze treden vervroegd uit omdat ze te weinig gevormd zijn. Het subsidiëren van vervroegd uittreden maakt ten slotte een 'breach of contract' makkelijker wanneer de ondernemingen het zogenaamde uitgestelde beloningsmodel als verloningsmodel hanteren (15).

De overheidsmiddelen die nu naar de diverse stelsels van vervroegd uittreden gaan (16), worden daarom beter in het wettelijk pensioenstelsel geïnvesteerd. Het staat de betrokken sectoren/ondernemingen natuurlijk vrij om een aanvullend of, beter gezegd, een overbruggend pensioen volledig zelf te financieren (17).

3.1.2. De fiscale middelen van het individueel pensioensparen investeren in de 1e pijler

Er zijn weinig of geen redenen aan te halen om het individuele pensioensparen fiscaal gunstiger te behandelen dan andere vormen van individueel sparen. Zeker nu de historische beweegreden van die fiscale facilitering weggefallen is nu de hoogste marginale aanslagvoeten in de personenbelasting teruggebracht zijn van 55% en 52,5% naar 50%.

(14) Hogere vervangingsratio's zijn een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde voor een verzekerde oude dag. De prijzen voor gezondheidszorg of verzorgingsinstellingen voor gepensioneerden kunnen immers de pan uitswingen.

(15) Op jongere leeftijd liggen de lonen lager dan de arbeidsproductiviteit terwijl op hogere leeftijd het omgekeerde geldt.

(16) In 2006 bedroegen de uitgaven voor bruggepensioneerden (aantal 111.069) 1,3 miljard EUR. De uitgaven voor de vrijgestelde oudere werklozen zijn van een zelfde grootte-orde vermits hun aantal in 2006 116.169 bedroeg. De uitgaven van de RVP bedroegen in 2006 15,2 miljard EUR.

(17) Die kost zal finaal aangerekend worden aan de koper van de geleverde goederen of diensten.

Voor het aanslagjaar 2005 (inkomsten 2004) bedroeg de budgettaire kost van het individuele pensioensparen 285,53 miljoen EUR en die van het langetermijnsparen (levensverzekering) 204,8 miljoen EUR.

3.1.3. Het invoeren van een pensioenloopbaan van 40 jaar

Net zoals de KUL-professoren stellen we voor de wettelijke pensioenen voor werknemers niet langer in 45sten maar in 40sten te berekenen. Hieraan moet een discussie over gelijkgestelde perioden worden gekoppeld. Want het kan niet de bedoeling zijn de status-quo van gemiddeld korte arbeidsloopbanen te behouden door nog meer gelijkgestelde perioden te laten meetellen zonder expliciete financiering (18). Aan de traditionele vormen van gelijkstelling (zoals werkloosheid, invaliditeit) moet niet worden geraakt. Wel zijn de gelijkstellingen in geval van arbeidsduurvermindering of tijdskrediet aan herziening toe. Alleen in geval van zorgarbeid zou er nog een gelijkstelling moeten zijn. De economische meerwaarde is immers hier volledig voor de samenleving, dat bijvoorbeeld in tegenstelling tot vorming. Alle andere vormen van arbeidsduurvermindering kunnen nog worden gelijkgesteld mits ze worden geregulariseerd via het betalen van een bijdrage (19).

3.1.4. Een minimumpensioenleeftijd als alternatief voor een expliciet bonus-malus-systeem

Stijns ea. hebben aangetoond dat verderwerken op latere leeftijd in België niet echt loont omwille van de sociale en fiscale regelingen. Een oudere werknemer die een jaar langer werkt, verliest maar liefst 80% van zijn/haar netto arbeidsinkomen in dat jaar. De lage werkgelegenheids- en activiteitsgraden van de 55-64-jarigen zijn dan ook geen verrassing. Maar die lage werkgelegenheidsgraden zijn niet houdbaar gelet op de budgettaire meerkosten van de vergrijzing. (En gelet op de hoge inkomensvalen zijn die lage werkgelegenheidsgraden wellicht nu ook al niet wenselijk).

Veel heil wordt er nu verwacht van een zogenaamde pensioenloopbaan om mensen langer op de arbeidsmarkt houden. Wie een voldoende aantal jaren heeft gewerkt, kan volgens die redenering op pensioen gaan.

Bij die pensioenloopbaandoctrine willen we evenwel volgende kanttekeningen plaatsen. Vooreerst kan de pensioenloopbaan niet veel hoger zijn dan 40 jaar wanneer we een voldoende hoge vervangingsratio willen. Vervolgens loopt een pensioensysteem dat alleen naar het verleden (aantal gewerkte jaren) kijkt, het risico dat men vrij kan kiezen vervroegd op pensioen te gaan wanneer het min aan pensioen (wegens een onvolledige loopbaan) niet opweegt tegen de langere uitkeringsduur, eventuele gunstigere sociale statuten (bijvoorbeeld in ziekteverzekering) en de eventuele mogelijkheid om bij te werken. Meer algemeen gesteld moeten we er rekening mee houden dat wie vroeg met pensioen gaat, een grotere last legt op de actieven omwille van een gemiddeld langere uitkeringsduur.

(18) Dat is precies wat er gebeurd is in het zog van het Generatiepact.

(19) Vraag is hier of de huidige bijdragevoet van 7,5% niet te hoog is.

De duur van de carrière als criterium voor het pensioen is daarom geen voldoende voorwaarde en moet worden aangevuld met een minimumpensioenleeftijd (20). Werken met een minimumpensioenleeftijd betekent in feite dat we een langere uitkeringsduur willen uitruilen voor een hogere pensioenuitkering. Door de minimumpensioenleeftijd voldoende hoog (62-63 jaar) te zetten, worden mensen aangezet langer te werken en aldus een hoger pensioen te verwerven.

Een relatief lange pensioenloopbaan maakt wellicht ook een expliciet bonus-malus-systeem overbodig. Door een pensioenloopbaan in 40sten (in plaats van 45sten) te berekenen, wordt de penalisatie van een ontbrekend bijdragejaar in de pensioenloopbaan vergroot van 2,22% tot 2,5%. Stel dat iemand een beroepsloopbaan van 40 jaar op 65-jarige leeftijd bereikt. Vervroegd met pensioen gaan op 62 jaar betekent een impliciete penalisatie van 7,5% (pensioen berekend op basis van 37/40 in plaats van 40/40 en dan nog in de veronderstelling van een constant loonpad).

Om te bepalen of die impliciete malus op zich al volstaat, moeten we kijken naar actuariële berekeningen. Uit tabel 3 (21) volgt bijvoorbeeld dat voor een 62-jarige 0,914 EUR wettelijk pensioen een zelfde actuele waarde heeft als een europensioen op 65-jarige leeftijd. De impliciete malus lijkt voldoende te zijn. Eventueel zouden bij de berekening van het wettelijk pensioen de minder voordelige jaren kunnen wegvallen, wat een bijkomende impliciete pensioenbonus oplevert.

Het is precies omdat de levensverwachting op hogere leeftijd is toegenomen dat de voorgestelde impliciete pensioenmalus voldoende is. De procentuele verschillen in actuele waarde in geval van vervroegde pensionering vielen vroeger een stuk groter uit (en vereisten dus een grotere pensioenmalus).

Zoals al aangehaald in sectie 2, is de toegenomen actuele waarde van de pensioenen op elke mogelijke pensioenleeftijd een veel grotere uitdaging dan een expliciet bonus-malussysteem.

TABEL 4: AFWIJKING ACTUELE WAARDE VAN EEN EUROPENSIOEN OP LEEFTIJD α , TEN OPZICHTE VAN ACTUELE WAARDE VAN EEN EUROPENSIOEN OP 65-JARIGE LEEFTIJD (MET INFLATIE = 0,02 EN DISCONTOVOET = 0.04) (MAN)

α	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64
Gecorrigeerde sterftetafels	28,15%	25,39%	22,64%	19,89%	17,08%	14,27%	11,40%	8,60%	5,73%	2,87%
Officiële sterftetafels	33,38%	30,03%	26,75%	23,41%	20,07%	16,72%	13,38%	10,03%	6,69%	3,34%
Oude sterftetafels	38,92%	34,95%	30,98%	27,08%	23,11%	19,22%	15,25%	11,44%	7,55%	3,73%

Bron: eigen berekeningen.

(20) De minimumpensioenleeftijd zal ook afhangen van de generositeit ten aanzien van de gelijkgestelde periodes en kan eventueel (partieel) worden geïndexeerd met de toenemende levensverwachting.

(21) Bemerkt dat dit een partiële oefening is omdat we impliciet veronderstellen dat er geen verschil is met betrekking tot de bijdragen.

TABEL 5: AFWIJKING ACTUELE WAARDE VAN EEN EUROPENSIOEN OP LEEFTIJD α , TEN OPZICHTE VAN ACTUELE WAARDE VAN EEN EUROPENSIOEN OP 65-JARIGE LEEFTIJD (MET INFLATIE = 0,02 EN DISCONTOVOET = 0.04) (VROUW)

α	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64
Gecorrigeerde sterftetafels	24,97%	22,60%	20,20%	17,77%	15,31%	12,82%	10,30%	7,76%	5,20%	2,61%
Officiële sterftetafels	30,09%	27,19%	24,26%	21,30%	18,31%	15,31%	12,28%	9,23%	6,17%	3,09%
Oude sterftetafels	33,11%	29,85%	26,52%	23,18%	19,85%	16,52%	13,19%	9,86%	6,60%	3,26%

Bron: eigen berekeningen.

3.1.5. Sleutelen aan de loonplafonds en het fiscale regime van pensioenen

Behalve een grotere link tussen de hoogte van het wettelijk pensioen en de verwachte uitkeringsduur, pleiten we ook voor een grotere link tussen de betaalde bijdragen en het wettelijk pensioen. Hiervoor moeten de inkomensplafonds worden opgetrokken bij de berekening van het wettelijk pensioen. Zo zal een kleiner deel van de socialezekerheidsbijdragen die op het volledige loon moeten worden betaald, niet langer zuivere belastingen zijn en dus ook minder worden ontweken. Bovendien hoeft bij volwaardiger pensioenen een bijzonder regime in de personenbelasting voor de pensioenen (wettelijke en aanvullende) niet langer te bestaan. De personenbelasting kan dan worden gebaseerd op het (globale) inkomen waarbij geen onderscheid wordt gemaakt naar de bron van de belasting verschuldigde inkomens: inkomen uit arbeid of inkomen uit een vervangingsuitkering.

3.2. AANVULLENDE PENSIOENEN WERKNEMERS: UITKERING DEELS IN RENTE

Door pensioenstelsels als uitkeringen in rente te organiseren, kan een extra rendement worden behaald onder de vorm van hogere uitkeringen of lagere bijdragen. Wie gemiddeld langer leeft, ontvangt immers een kruissubsidie van degenen die 'te vroeg' sterven. Milevsky (2006) illustreert het extra rendement van een uitkering in lijfrente ten opzichte van het klassiek financieel sparen met het voorbeeld van vijf kaartspelerende 95-jarige grootmoeders. Als die elk 100 dollar op een spaarrekening zetten, levert dat 525 dollar op na 1 jaar als de financiële instelling 5% interest biedt. De oma's zouden kunnen afspreken de spaarpot onder de overlevenden te verdelen. Want gelet op hun gezegende leeftijd, is er 20% kans dat een van de oma's in de loop van het jaar zal overlijden. Ze kunnen natuurlijk allemaal het bijltje neerleggen in de loop van het jaar. Maar gemiddeld genomen zullen er 4 het jaar overleven. De 525 dollar kan dan onder de vier 96-jarigen worden verdeeld, wat neerkomt op 131,25 dollar per capita. Dat betekent een rendement van 31,25% op de eigen bijdrage van 100 dollar: 5% interestvergoeding op de eigen bijdrage en 26,25% rendement als gevolg van het kapitaal- en interestverlies van de overleden grootmoeder. De voorwaarde is natuurlijk – maar

daarin ligt precies de kracht van uitkeringen die gelinkt zijn aan het in leven zijn – dat erfgenamen van de overleden grootmoeder geen claims hebben op haar kapitaal en de hiermee gegenereerde financiële interest.

Pensioenen als lijfrente organiseren zoals bij de wettelijke pensioenen kan dus een hogere uitkering opleveren. Maar die logica passen we niet toe op de aanvullende pensioenen vermits we die ook in kapitaal kunnen opnemen.

Om het langlevensrisico te helpen opvangen, is een uitkering in annuïteiten aan te bevelen. Maar om redenen van averechtse selectie kan de overheid de keuze om al of niet in rente uit te betalen, niet vrijlaten. Want mensen met een hoger dan gemiddelde levensverwachting zullen eerder kiezen voor een uitkering in rente. De gemiddelde levensverwachting is dan ook niet langer representatief.

Gevolg is dat annuïteiten duur geprijsd zijn. Er bestaat natuurlijk een positief verband tussen inkomen en levensverwachting. Een compromis tussen efficiëntie en rechtvaardigheid kan er dan in bestaan het aanvullend pensioen deels in kapitaal, deels in rente uit te keren.

Om de markt voor annuïteiten concreet te organiseren, kan de overheid via een 'veiling' financiële instellingen aanduiden om lijfrentecontracten aan te bieden.

3.3. KAPITAAL IN EIGEN WONINGEN LIQUID MAKEN

Vaak wordt over het hoofd gezien dat veel gepensioneerden in de welvaartstoename delen via het bezit van een eigen huis. Het liquider maken van die welvaartstoename voor de gepensioneerden via een omgekeerde hypotheeklening ('reverse mortgage') kan ook worden beschouwd als een aanvulling op het pensioen. Behalve het gespaarde kapitaal van een aanvullend pensioen zou ook het eigen huis als inlage kunnen worden gebruikt om een lijfrente te financieren.

Een omgekeerde hypotheeklening doet de erfenis minder groot uitvallen en wentelt aldus ook de 'welvaartsaanpassing' op de jongere generaties af. Maar op zich is dat niet erg want een dergelijke afwenteling is wellicht minder belastend voor de arbeidsmarkt dan wanneer die aanpassing zouden moeten worden betaald uit overheidsmiddelen. Het probleem van die oplossing zit natuurlijk bij de 'huisloze' gepensioneerden.

De overheid moet daarom dwingender optreden door de huidige fiscale stimuli die nu bestemd zijn voor bouwsparen of individuele levensverzekeringen (1.920 EUR, inkomsten 2006) exclusief voor het verwerven van een eigen woning (bestaand of nieuw) of aanpassingen aan de woning te reserveren. Een individuele levensverzekering is een vorm van financieel sparen en verdient geen fiscale voorkeursbehandeling. Vermits er altijd onzekerheid is wie finaal met de belastingvoordelen gaat lopen, worden de belastingvoordelen voor een woning best ingebed in een goed werkende markt voor woningen en bouwgronden.

3.4. ZORGARBEID EXPLICIET WAARDEREN BIJ PENSIOENBEREKENING (GENDER-ASPECT)

Via de zogenaamde thematische verloven waarderen we zorgarbeid expliciet. Die verloven tellen mee als gelijkgestelde perioden bij de berekening van de pensioenloopbaan. Maar veel belangrijker zijn de impliciete (indirecte) regelingen om zorgarbeid te waarderen. Behalve het gezins- en overlevingspensioen, waarderen we zorgarbeid impliciet via de gelijkstelling van periodes in geval van loopbaanonderbreking of tijdscrediet of van deeltijds werken.

Het gezins- en overlevingspensioen waarderen ook impliciet eventuele zorgarbeid, bijvoorbeeld thuisblijven om voor kinderen of ouders te zorgen. Een gezinspensioen betekent voor werknemers en zelfstandigen bij de berekening van het wettelijk pensioen een coëfficiënt van 75% in plaats van 60%. Een overlevingspensioen komt neer op 80% van het gezinspensioen.

De huidige regelingen hebben ook een prijskaartje zoals bijvoorbeeld blijkt uit de actuele waarde van een overlevingspensioen als fractie (80%) van het wettelijk pensioen. Tabel 6 geeft de verhouding weer van de actuele waarde van het overlevingspensioen ten opzichte van de actuele waarde van het wettelijk pensioen. Hierbij is verondersteld dat het overlijden van de man een overlevingspensioen opent voor de echtgenote (indien zelf nog in leven en verondersteld even oud te zijn als haar echtgenoot), dat op basis van de gecorrigeerde sterftetabellen.

TABEL 6: ACTUELE WAARDE VAN EEN OVERLEVINGSPENSIOEN OP BASIS VAN EEN EURO WETTELIJK PENSIOEN, PENSIONERING OP LEEFTIJD α , INFLATIE = 0,02, DISCONTOVOET = 0,04

	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65
Man	7,60%	8,24%	8,93%	9,69%	10,51%	11,42%	12,41%	13,48%	14,66%	15,94%

Bron: eigen berekeningen op basis van de gecorrigeerde sterftetabellen (MR/FR met leeftijdscorrectie 5 jaar).

Bij de huidige regelingen kan een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Zo is er niet altijd een link tussen deeltijds gaan werken/het opnemen van tijdscrediet en het vervullen van zorgarbeid. Ouders met kinderen komen er nu ook meer bekaaid van af dan bijvoorbeeld 50-plussers die arbeidsduurvermindering nemen. Voor die laatsten is de gelijkstelling onbeperkt qua duur, ouders met meer dan een kind kunnen maximaal 6 jaar laten gelijkstellen en dan nog enkel in perioden waar het betrokken kind jonger dan 6 is.

Vervolgens is de link tussen het overlevingspensioen en de gepresteerde arbeid voor kinderen niet meer zo evident als vroeger wanneer het mannelijkekostwinners-model quasi universeel was. De eventuele genietster van een overlevingspensioen is niet noodzakelijk de persoon die mee geholpen heeft aan de opvoeding van de kinderen van de overleden partner.

Wij stellen daarom voor directere indicatoren van zorgarbeid (zorg voor kinderen, voor afhankelijke familieleden) te gebruiken in plaats van indirecte indicatoren (weduwe/weduwnaar; arbeidsduurvermindering) om de gelijkstelling bij de pensioenberekening te bepalen of bonussen (22) op de pensioenuitkeringen toe te kennen. Een dergelijke bonus is te verdedigen omdat ouders met kinderen minder hebben kunnen sparen voor hun oude dag. Ook betalen de kinderen de facto de pensioenen van morgen.

Prioriteit moet hierbij gaan naar de wettelijke pensioenen. Mensen met atypische loopbanen hebben immers een groter belang bij goed uitgebouwde wettelijke pensioenen (23). Het krijgen van kinderen zorgt voor een knik in de loopbaan, al of niet gevolgd door permanente of tijdelijke arbeidsduurvermindering. Bovendien renderen aanvullende pensioenen (in de vorm van vaste bijdragen) minder voor mensen met een onderbroken loopbaan (vergelijk bijvoorbeeld de financiële eindwaarde van een inlage op 25-jarige leeftijd met die op 40-jarige leeftijd).

Binnen de wettelijke pensioenen kunnen de pensioenen op individuele basis worden berekend, bijvoorbeeld op basis van het gezamenlijk verdiend inkomen. Elke ouder moet evenwel op een pensioenbonus kunnen rekenen (onder de vorm van bijvoorbeeld een toeslag van 3% per kind met een maximum van 10%). Die toeslag moet er zijn voor elke vorm van wettelijk pensioen (ook minimumpensioen).

4. EXPLICIETE GENERATIONELE SOLIDARITEIT

Naast de vervangingsratio is de uitkeringsratio een belangrijke parameter van pensioenstelsels. Er valt dan ook veel voor te zeggen om de pensioenen afhankelijk te maken van de evolutie van de welvaart. Het is immers rechtvaardig en economisch efficiënt de verhouding tussen het netto-inkomen van de gepensioneerden en het netto-inkomen van de actieve bevolking constant te houden. Economisten herkennen die aanbeveling als (een gepopulariseerde versie van) het Musgrave-principe.

Een welvaartstoename kan het gevolg zijn van een onverwachte schok of eerder het gevolg van inspanningen van de actieve generaties. Maar die hebben op hun beurt wellicht prat kunnen gaan op vroegere investeringen door de oudere generaties.

De inactieve bevolking mag dus delen in een welvaartstoename bij de actieve bevolking. Economisten weten ook dat in de meeste gevallen inkomensverhogingen te verkiezen zijn boven allerlei voordelen in natura. Eenzelfde welvaartstoename voor

(22) Zo genieten in Frankrijk bijvoorbeeld ouders die minstens drie kinderen hebben grootgebracht (niet-biologische kinderen moeten gedurende minstens 9 jaar voordat ze de leeftijd van 16 jaar hebben bereikt, door betrokkenen zijn opgevoed) een toeslag op hun aanvullend pensioen (8% voor 3 kinderen, 12% voor 4 kinderen, verder oplopend tot 24% voor 7 kinderen of meer).

(23) Cf. Esping-Andersen: 'Since women typically have lower lifetime earnings and longer life expectancies than men, they also depend more on public pension income in old age and tend to be disproportionately affected by reforms that reduce or restructure public sector benefits'.

de consument kan immers met minder middelen worden bereikt of, omgekeerd, met evenveel overheidsmiddelen kan de individuele welvaart van de consument worden verhoogd.

Het is een betere politiek om de overheidsmiddelen die worden ingezet voor die diverse voordelen in natura (bijvoorbeeld voor goedkoop openbaar vervoer) te investeren in de wettelijke pensioenen.

Het Musgrave-principe houdt automatische welvaartsaanpassingen in. Maar die aanpassingen gaan in beide richtingen, zowel bij negatieve als positieve inkomenschokken voor de actieve bevolking. Pensioenuitkeringen moeten in geval van een negatieve schok naar beneden worden aangepast.

In Zweden bijvoorbeeld zijn de pensioenen gekoppeld aan de evolutie van de consumptieprijsindex en worden ze gecorrigeerd, naar boven of naar beneden, wanneer de reële groei van de loonmassa (24) (niet het gemiddelde loon) afwijkt van een vooraf bepaalde norm.

Wie pleit voor automatische welvaartsaanpassingen, moet met de negatieve keerzijde van de medaille rekening houden. Wie die negatieve aanpassingen wil vermijden, moet instemmen met kleinere of geen aanpassingen in geval van positieve schokken.

5. CONCLUSIES

In de toekomst worden we geconfronteerd met meer en gemiddeld langer in leven zijnde gepensioneerden. Ook de gezondheidszorg staat als gevolg van technologische vooruitgang (en het chronisch worden van vele ziekten) voor belangrijke budgettaire uitdagingen. Maar door onvoldoende overheidssparen en het blijvend promoten door het sociaalezekerheidsbeleid van de uitkeringsduur boven de hoogte van de uitkering, dreigen de wettelijke stelsels van pensioenen en gezondheidszorg te verworden tot minimumstelsels. Door de dalende vervangings- en uitkeringsratio's is de consumptie op de oude dag niet langer verzekerd. Door het toenemend langlevensrisico zullen meer en meer gepensioneerden met dat probleem worden geconfronteerd.

Het is daarom hoog tijd om via een gecoördineerd pakket aan maatregelen de consumptie op de oude dag te verzekeren. Zo moeten de wettelijke werknemerspensioenen volwaardiger worden via hogere loonplafonds bij de berekening, een pensioenloopbaan en een minimumpensioenleeftijd. De band tussen uitkeringen en bijdragen moet strikter worden zonder hierbij te moeten vervallen in 100% actuariële correctheid. De overheidsmiddelen die nu worden geïnvesteerd in stelsels van vroegd uittreden en individueel pensioensparen, worden beter in de wettelijke stel-

(24) De loonmassa is het product van het per capita loon en het aantal werkenden. De groei van het per capita loon weerspiegelt productiviteitsstijgingen maar niet de veranderingen in het aantal werkenden. Koppelen aan de loonmassa in plaats van aan het per capita loon garandeert meer financiële stabiliteit voor het pensioensysteem.

sels geïnvesteerd. Ook de solidariteit tussen de generaties moet spelen via symmetrische welvaartsaanpassingen. Aanvullende pensioenen worden dan weer beter verplicht deels in rente uitgekeerd. Eigen woningen kunnen ook als financieringsbron van aanvullende renten dienen. Zorgarbeid moet expliciet worden gewaardeerd in de berekening van de wettelijke pensioenen.

Op die manier zal de sociale zekerheid weer tot een van haar kerntaken komen, namelijk de individuen van een degelijk consumptiepatroon voorzien tijdens het pensioen, een pensioen dat meerdere decennia kan duren. De focus op het verzekeren van de consumptie op de oude aanpak zal ten slotte armoede op oude dag tegengaan en het genderspect in de pensioendiscussie neutraliseren.

BIBLIOGRAFIE

Algoed, K. en de Callataÿ, E., Belgische overheidsfinanciën: de opmars van het niet-klassieke lenen, te verschijnen in *Kwartaalschrift Economie*, 2008.

Berghman, J., Pieters, D., Schokkaert, E. en Schoukens, P., Leuven Standpunt over de sociale zekerheid en de eindeloopbaanproblematiek, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, nr. 4, 2005.

Cantillon, B., Hoe sociaal en zeker is de sociale zekerheid nog? Reflecties over de sociale zekerheid in België, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, nr. 4, 2005.

Schokkaert, E., *Intergenerationele rechtvaardigheid en pensioenen, lessen voor de 21ste eeuw*.

Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. en Myles, J., *A new welfare architecture for Europe*, report submitted to the Belgian presidency of the European Union, september 2001.

Gosta Esping-Andersen, *Putting the horse in front of the cart: towards a social model for mid-century Europe*, WRR-lecture 2005: towards a new welfare state?

Milevsky, M.A., *The calculus of retirement income: financial models for pension annuities and life insurance*, Cambridge University Press, 2006.

Pestieau, P. en Stijns, J.-P., Social Security and Retirement in Belgium, *NBER Working Paper 6169*, National Bureau of Economic Research, 1997.

INHOUDSTAFEL

WAARHEEN MET ONZE PENSIOENSTELSLS?

1. INLEIDING	857
2. DE TOENEMENDE LEVENSVERWACHTING	858
3. SOCIALE ZEKERHEID BACK TO BASICS: VERZEKERING VAN CONSUMPTIE OP OUDE DAG	863
3.1. MEER INVESTEREN IN WETTELIJKE PENSIOENEN	863
3.2. AANVULLENDE PENSIOENEN WERKNEMERS: UITKERING DEELS IN RENTE	867
3.3. KAPITAAL IN EIGEN WONINGEN LIQUID MAKEN	868
3.4. ZORGARBEID EXPLICIET WAARDEREN BIJ PENSIOENBEREKENING (GENDERASPECT) . . .	869
4. EXPLICIETE GENERATIONELE SOLIDARITEIT	870
5. CONCLUSIES	871
BIBLIOGRAFIE	873

ACHTERUITGANG SOCIALE UITKERINGEN EINDELIJK GESTOPT?

DOOR JEF MAES

Directeur sociale studiedienst, ABVV

Het modewoord “flexycurity” bestaat uit twee begrippen: flexibility en security. Dat is ook logisch. Daar zit een zekere ratio achter.

Indien van werknemers verwacht wordt dat ze overstappen van stabiele jobs naar professionele loopbanen met voortdurend afwisselende tewerkstellingen, is immers méér bescherming nodig. Niet minder!

Indien jobs niet langer levenslang gegarandeerd zijn, zullen we immers méér te maken krijgen met onderbrekingen, met werkloosheidsperioden.

En naarmate werkritme en flexibiliteit toenemen, zullen ook steeds meer werknemers de rol moeten lossen. Sinds enkele jaren zijn de “psycho-sociale problemen” daarom ook hoofdoorzaak van afwezigheid wegens ziekte.

Maar hoe zit het nu met onze sociale “zekerheid”? Is zij hand over hand toegenomen met de van de werknemers gevraagde flexibiliteit?

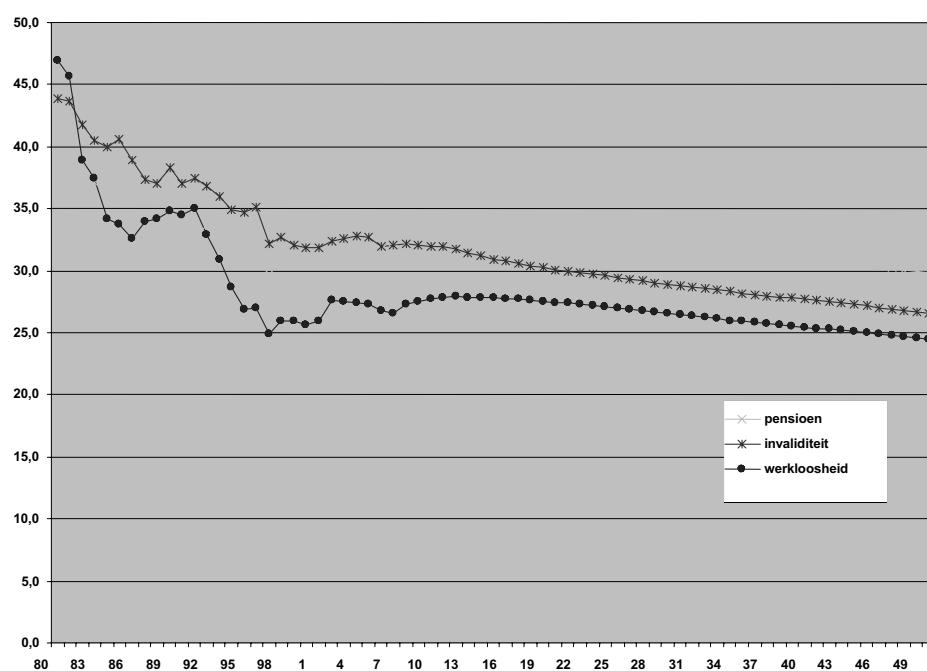
1. NIET MEER, MAAR MINDER ZEKERHEID!

De laatste cijfers van het Planbureau over de vervangingsratio van de sociale uitkeringen in het werknemersstelsel zijn bijzonder interessant om op bovenstaande vraag te antwoorden.

De vervangingsratio geeft de procentuele verhouding weer van de gemiddelde bruto daguitkering tegenover het gemiddeld brutoloon. Hieruit kan je dus opmaken in welk percentage van zijn brutoloon de werknemer over houdt indien hij op pensioen gaat, ziek valt of werkloos wordt. Het is m.a.w. een graadmeter voor het verzekeringskarakter van onze sociale zekerheid. Of om het met nóg andere woorden te zeggen: hoe zijn de sociale uitkeringen geëvolueerd tegenover de gemiddelde welvaart van de werknemers.

Je moet er wel rekening mee houden dat ook de welvaart van de actieve werknemers slechts heel weinig gestegen is in de laatste decennia. Het aandeel van loon in het bnp is sterk gedaald. Onderstaande grafiek zou moeten aangevuld worden met de verhouding sociale uitkering ten opzichte van het gemiddeld nationaal inkomen. Maar dat zou helemáál desastreus zijn!

Gemiddelde uitkering/ Gemiddeld loon	1980	1990	2000	2005	2007	2008
Pensioenen	35,5	33,9	30,7	31,7	31,8	32,3
Invaliditeitsuitkering	43,9	37	31,9	32,7	32,1	32,2
Werkloosheidsuitkering	46,9	34,5	25,6	27,3	26,6	27,3

FIGUUR 1: VERVANGINGSRATIO GEMIDDELTE UITKERING/GEMIDDELD BRUTOLOON

2. DE DESASTREUZE JAREN TACHTIG

In de eerste jaren van de economische inzinking sinds 1974 houdt het sociaal beleid nog stand.

Maar in de jaren tachtig vallen de sociale uitkeringen werkelijk in de afgrond. Het begint in 1981 met minister van Arbeid en Tewerkstelling De Wulf (SP) die de categorie "samenwonenden" invoert. Tot dan bestonden alleen gezinshoofden (60%) en niet gezinshoofden (40% vanaf het tweede jaar werkloosheid). Voortaan krijgen mensen die samen wonen met een partner met een inkomen een kleinere uitkering.

In de jaren 1981-1988 is de oranje-blauwe regering Martens-Gol-Verhofstadt aan de macht. De kleinere uitkering voor de samenwonende werklozen wordt steeds kleiner. Voor diegenen die langer zonder werk zijn, wordt de uitkering gereduceerd tot een forfait.

In 1986 wordt de categorie “samenwonenden” ook ingevoerd bij de invaliden, maar in dit geval behoudt men wel nog een – weliswaar kleiner – percentage van het vroeger loon (40%).

Het Sint-Annaplan voorziet drie indexsprongen voor alle sociale uitkeringen, maar aangezien deze ook afgehouden worden voor de lonen, is deze inlevering niet of weinig zichtbaar in deze cijfers.

De belangrijkste inlevering gebeurt “sluipend”: vanaf de jaren tachtig worden de uitkeringen niet meer aangepast aan de welvaart, en worden de berekeningsplafonds bevroren.

Uiteindelijk zijn het alleen de “oudere werklozen”, die zich gediscrimineerd voelen tegenover de bruggepensioneerden, die eind de jaren tachtig even het tij keren en de “anciënniteitstoeslag” afdwingen.

3. DE JAREN NEGENTIG IN FUNCTIE VAN DE MAASTRICHTNORM

In 1988 komt terug een roomsrode regering aan de macht.

De kleine welvaartsaanpassingen voor de gepensioneerden en de invaliden in 1990 en 1991, in het kader van de “retour au coeur”, vormen echter slechts een klein intermezzo.

De hakbijl van de brute besparingen wordt niet meer gehanteerd, maar de degradatie van de uitkeringen bij gebrek aan welvaartsaanpassingen wordt handig verder gezet door de jaarlijkse welvaartscoëfficiënt telkens weer vast te stellen op 1 (= geen enkele aanpassing).

Er wordt nog wat geknoeid met de index, en uiteindelijk wordt in 1997 dé belangrijke pensioenhervorming doorgevoerd ter voorbereiding van de vergrijzing. Vanaf dan wordt ook voor de vrouwen geleidelijk een loopbaan van 45 jaar ingevoerd om van een volledig pensioen te genieten, en wordt de pensioenleeftijd van 60 op 65 jaar gebracht. De enige welvaartscoëfficiënten die nog bestonden, en waarmee de lonen van 1955-1974 geherwaardeerd werden, werden afgebouwd. Doekje voor het bloeden was het “minimumrecht”, waardoor ook deeltijds werkenden recht kregen op een – zij het inferieur – minimumpensioen.

Uiteindelijk wordt de Maastrichtnorm gehaald, grotendeels ten koste van onze sociale zekerheid.

In 1997 luidt het ABVV de alarmbel over de sociale uitkeringen. Met de toenmalige cijfers van het Planbureau worden terug “welvaartsaanpassingen” geëist. In september 1998 is de eerste grote manifestatie van vakbonden en sociale organisaties een feit.

4. PAARS(-GROEN) HEEFT ANDERE PRIORITEITEN

Wanneer paarsgroen aan de macht komt in 1999 gaat het economisch zeer goed. Er wordt een budgettair meerjarenplan gemaakt waarbij zo'n 7 miljard euro aan verlaging van belastingen en sociale bijdragen wordt vastgelegd, in ruil voor een groei van de jaarlijkse gezondheidsuitgaven met 5 à 6%. De gepensioneerden en de invaliden krijgen niets, behalve een verhoging van de minima.

De vakbonden fulmineren. Verschillende grote manifestaties worden georganiseerd in 2000, 2001 en 2004. Pas op de ministerraad van Oostende, in het voorjaar van 2004 en met verkiezingen in aantocht, wordt tot een aantal significante verbeteringen beslist. Er wordt ook voorzien dat er vanaf 2007 een tweejaarlijkse procedure ingevoerd wordt waardoor de sociale partners om de twee jaar beschikking zouden krijgen over een enveloppe en advies zouden mogen geven over de besteding ervan. Maar vanaf 2008 is geen enveloppe meer voorzien...

Bij de onderhandelingen in 2005-2006 ter voorbereiding van het generatiepact, maakt het ABVV van het vastleggen van een mechanisme om een tweejaarlijkse enveloppe te voorzien voor de toekomstige welvaartsaanpassingen van pensioenen en sociale uitkeringen een breekpunt.

De wet ter uitvoering van het generatiepact voorziet daardoor een tweejaarlijkse enveloppe van minimaal 1% van de uitkeringen en 2% van de minima, en een procedure waarbij de sociale partners tweejaarlijks advies geven over deze enveloppe.

In september 2006 komen de sociale partners na lange onderhandelingen tot een evenwichtig advies voor 2007-2008. De laagste en de oudste uitkeringen worden met 2% gehervat. Voor een aantal groepen – zoals de alleenstaanden – worden forse verbeteringen voorzien. Voor het eerst in 25 jaar wordt de dalende trend van de sociale uitkeringen tegenover de gemiddelde lonen gestopt.

Het nieuwe mechanisme met de minimale enveloppe wordt voor het eerst toegepast voor 2008. Maar nog vóór eind 2007 liggen voorstellen op tafel bij de oranje-blauwe onderhandelaars om dit mechanisme al stop te zetten. Nochtans voorzien de toekomstige hypothesen van het Planbureau dat zelfs dit mechanisme onvoldoende zou zijn indien de lonen in de toekomst terug sterker zouden stijgen (zie grafiek).

5. HOE GROOT IS DE “ZEKERHEID” DAN UITEINDELIJK VANDAAG?

Over de pensioenen is al veel gezegd de laatste maanden. België heeft de op één na slechtste vervangingsratio van gans Europa. Alleen Groot-Brittannië doet nog slechter. Tot daar de onzekerheid van de oude dag.

Maar wat is vandaag de zekerheid voor de ideale flexibele mobiele werknemer die tijdens of tussen 2 jobs door ziek of werkloos valt.

Nemen we het typische voorbeeld van een persoon wiens partner nog een klein inkomen heeft. Zoals elke goede Belg hebben ze een woning gekocht, en zitten ze dus met een flinke afbetaling.

Op hoeveel valt hij/zij vandaag in België terug bij werkloosheid of ziekte eind 2007?

Bruto maandinkomen	% dat bruto overblijft bij	
	werkloosheid	invaliditeit
2.000	48,92%	55%
3.000	32,62%	37,98%
4.000	24,46%	28,48%

6. CONCLUSIE

Sinds de jaren tachtig zijn de sociale uitkeringen zéér sterk achteruit gegaan tegenover de lonen en de gemiddelde welvaart.

Een werknemer met een gemiddeld loon die vandaag de pech heeft werkloos of ziek te vallen, valt terug op een kwart tot eenderde van zijn vroeger inkomen. Hij riskeert hierdoor onmiddellijk terug te vallen in levensstandaard, en vlug in moeilijkheden te komen voor het voldoen van zijn verplichtingen (lening of huur, verwarmingskosten, enz.).

INHOUDSTAFEL

ACHTERUITGANG SOCIALE UITKERINGEN EINDELIJK GESTOPT?

1. NIET MEER, MAAR MINDER ZEKERHEID!	875
2. DE DESASTREUZE JAREN TACHTIG	876
3. DE JAREN NEGENTIG IN FUNCTIE VAN DE MAASTRICHTNORM	877
4. PAARS(-GROEN) HEEFT ANDERE PRIORITEITEN	878
5. HOE GROOT IS DE "ZEKERHEID" DAN UITEINDELIJK VANDAAG?	878
6. CONCLUSIE	879

ABSTRACTS

ABSTRACTS

“Europa als leerplatform? De rol van de EU in het Belgische activeringsbeleid”

door Mieke Beckers, Gert Verschraegen en Jos Berghman

Hoewel de lidstaten van de Europese Unie nog steeds binnen hun specifieke nationale setting vorm geven aan welvaartsstaat- en arbeidsmarkthervorming, staan Europese welvaartsstaten in toenemende mate onder invloed van Europese processen van beleidscoördinatie. Dit artikel gaat na in welke mate het activeringsbeleid in België beïnvloed en gevormd wordt door het Europese werkgelegenheidsbeleid. De analyse focust op het belangrijkste Europese instrument ter zake, met name de Europese Werkgelegenheidsstrategie (EWS). De auteurs onderzoeken of Europese bestuursinstrumenten zoals de EWS hervormings- en leerprocessen in de complexe Belgische beleidssetting op gang kunnen brengen, op zowel inhoudelijk als op institutioneel vlak. Het artikel argumenteert dat de EWS de Belgische beleidsvorming inzake werkgelegenheid hoofdzakelijk heeft beïnvloed op cognitief vlak, en in iets mindere mate op normatief en politiek vlak. De Europese beleidscoördinatie oefende met name een aanzienlijke cognitieve impact uit op de agendavorming, de probleemdefinitie en het taalgebruik in het arbeidsmarktbeleid. Op het normatieve vlak (normen en maatstaven) lijkt de EWS vooral succesvol geweest te zijn in het verhogen van de ambities en de vertaling daarvan in streefcijfers. Op het politieke vlak wijzen de resultaten op een enigszins toegenomen verticale integratie en een intensere coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid.

“Europe as a learning platform? The role of the EU in Belgium’s activation policy”

by Mieke Beckers, Gert Verschraegen and Jos Berghman

Although the EU Member States still define the welfare state and labour market reform within their own specific national setting, European welfare states are increasingly finding themselves impacted by European processes of policy coordination. This article reviews to which extent Belgium’s activation policy is influenced and shaped by European employment policy. The analysis focuses on the most important European instrument available, i.e., the European Employment Strategy (EES). The authors investigate whether European policy instruments such as the EES can start up reform and learning processes in Belgium’s complex policy setting, as regards content and at institutional level. The article argues that the EES has mainly influenced Belgian policy-making as regards employment at cognitive level, and to a lesser extent at normative and political level. The European policy coordination specifically had a considerable cognitive impact on the agenda setting, the problem definition and the language used in labour market policy. At normative level (standards and norms), the EES seems to have mainly been successful in raising ambi-

tions, and their translation in target figures. At political level, the results point towards a slight increase in vertical integration and a more intense coordination of employment policy.

*
* *

“Flexizekerheid: de zekerheid van de Europese burgers herdefiniëren”

door Pascale Vielle

De recente mededeling van de Europese Commissie over flexicurity of flexizekerheid definieert dit begrip als een “geïntegreerde strategie die moet bijdragen tot zowel flexibiliteit als zekerheid op de arbeidsmarkt”. De academische werken die aan de goedkeuring van de mededeling voorafgingen, schetsten de tweeterm “flexibiliteit/zekerheid” als een deugdzame cirkel waarvan beide termen worden gezien in een verhouding van wederzijdse voorafgaande voorwaarde.

Hoewel een dergelijke “win-winaanpak” tot algemene instemming zou moeten leiden, wordt het document van de Commissie fel bekritiseerd, voornamelijk doordat het meer gewicht verleent aan de flexibiliteit dan aan de zekerheid en doordat de geformuleerde stellingen zo zwak zijn. Niet alleen de vakbondswereld heeft kritiek, maar ook de NGO's, met name binnen de altermondialistische beweging.

De auteur veronderstelt dat deze afkeuring – vanwege actoren die onmisbaar zijn voor de tenuitvoerlegging van om het even welke flexicuritystrategie – berust op de vaststelling dat het document voor de “flexibilisering” en deregulering van het arbeidsrecht weliswaar concrete voorstellen naar voren schuift, maar voor de sociale zekerheid geen nieuw mobilisatiekader uitwerkt waarin rekening wordt gehouden met de nieuwe risico's en gebeurlijkheden waarmee de Europese burgers in hun beroeps- en privéloopbaan te maken krijgen. Afgezien daarvan kan overigens dezelfde vaststelling worden gemaakt, wanneer de academische werken inzake de “veiligstelling van de beroepsloopbaan” worden nageslagen: gedrongen in het benepen keurslijf van het arbeidsmarktbeleid of van de traditionele socialezekerheidsconcepten, hebben de meeste werken het moeilijk om een sociaal model heruit te vinden dat het individu basiszekerheden voor zijn dagelijks leven biedt, alsook reële bekwaamheden om zich te ontwikkelen in een geglobaliseerde economie.

De auteur wil pleiten voor een hernieuwd concept van de “zekerheid”, met het oog op de “onderhandeling over een nieuw compromis dat de garantie zou bieden beroepsloopbanen veilig te stellen door een herstructurering van de overheidstussenskomsten en een nieuwe afbakening van de respectieve verantwoordelijkheden van de staat en de sociale partners”.

Daarvoor wil zij, eerder dan de instellingen en stelsels slechts marginaal aan de verandering aan te passen – vooruitzicht dat in de mededeling van de Commissie de bovenhand krijgt – uitgaan van de vaststelling dat de behoeften van de burgers grondig aan het veranderen zijn, om vervolgens de basiskenmerken van een beschermend sociaal model te herdefiniëren.

“Flexicurity : there is a need to redefine the security of European citizens”

by Pascale Vielle

The recent communication from the European Commission on flexicurity defines the concept as an « integrated strategy to enhance, at the same time, flexibility and security in the labour market ». The academic work which had preceded the adoption of the communication addressed the combination « flexibility/security » as a virtuous circle, of which both terms were conceived in a relation of mutual precondition.

While such a « win-win » approach should have led to a widespread support, the document from the Commission has been considerably criticized mainly in terms of imbalance between flexibility and security – in favour of the former –, as well as in terms of weakness of the proposals stated. These criticisms come from trade union circles as well as from NGO's, among others within the anti-globalist movement.

The author comes up with the assumption that this accusation – made by essential actors for the implementation of any flexicurity strategy – relies on the observation that whereas the document outlines concrete proposals of « flexibilisation » and deregulation of labour law, it does not set up a renewed and mobilising social security framework that is likely to integrate the new risks and contingencies that European citizens are facing in their professional and family pathways. After all, the same observation can be made when one examines the academic work related to the « process of making pathways more reliable »: cramped up within the narrow constraints of the labour market policies and the traditional approaches of social security, the academic work often fails to reinvent a social model that could guarantee individuals basic security in their daily life, as well as true abilities to develop within a globalised economy.

The author speaks in favour of a renewed approach of « security », with a view to the « negotiation of a new compromise that would guarantee more reliable professional pathways thanks to a redeployment of public expenditure and to a new delimitation of the respective responsibilities of the State and of the social partners ».

In doing so, she devotes herself to an exercise which, unlike a perspective of marginal adjustment to the change of institutions and systems that prevails in the communication from the Commission, starts from the premise that the in-depth transformation of the citizens' needs requires a redefinition of the basic characteristics of a protective social model.

*
* *

“Multidimensionele armoede op regionaal niveau: België als case”

door Peter Raeymaeckers, Caroline Dewilde en Jan Vranken

Het uitgangspunt van dit artikel is de bevinding dat er binnen landen sterke regionale verschillen kunnen optreden wat betreft het risico op armoede. De relevantie van dit ‘regionale perspectief’ wordt getest voor België. Eerst en vooral bespreken de auteurs de belangrijkste contextuele kenmerken van de drie Belgische gewesten (het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest). Vervolgens ontwikkelen ze op basis van de Belgische SILC-2004 een ‘multidimensioneel’ armoedemodel. In de lijn van eerdere bevindingen van Dewilde (2004a, 2004b) onderscheiden ze vier afzonderlijke armoededomijnen: huisvestingsdeprivatie, financiële stress, beperkte financiële middelen en omgevingsproblemen. Deze armoededomijnen blijken telkens te verwijzen naar een 2e-ordearmoededomijn dat ze definiëren als multidimensionele armoede. In een laatste stap bepalen ze op basis van logistische regressie de belangrijkste demografische en sociaaleconomische determinanten van armoede voor het Vlaamse en het Waalse gewest. Verschillen in determinanten verklaren de onderzoekers aan de hand van de contextuele kenmerken van deze gewesten. Hun resultaten wijzen erop dat – voor alle armoededomijnen – inwoners van Vlaanderen in vergelijking met Walen en Brusselaars geconfronteerd worden met het laagste armoederisico. Wat de determinanten van armoede betreft, treffen de auteurs enkel verschillen aan tussen de gewesten op het gebied van huisvestingsdeprivatie. Verder blijkt dat de lengte van de werkloosheidsperiode vooral in Wallonië tot een risico op armoede kan leiden; in Vlaanderen wordt dit effect niet aangetroffen. Ze besluiten dat een regionale vergelijking van de determinanten van armoede voor België een nuttige oefening is. Verder onderzoek naar verschillen tussen de gewesten is echter noodzakelijk.

“Multi-dimensional poverty at regional level: the case of Belgium”

By Peter Raeymaeckers, Caroline Dewilde and Jan Vranken

The starting point of this article lies in the finding that there are strong regional differences within countries as regards the risk of poverty. The relevance of this ‘regional perspective’ is tested for Belgium. The authors start by discussing the most

important contextual characteristics of the three Belgian regions (Flanders, Wallonia and the Brussels Capital Region). They then develop a 'multi-dimensional' poverty model based on the Belgian SILC-2004 survey. In line with some of Dewilde's past findings (2004a, 2004b), they distinguish four individual poverty domains: housing deprivation, financial stress, limited financial resources and environmental problems. These poverty domains seem always to refer to a second-rate poverty domain, which the authors define as multi-dimensional poverty. In a last phase, they determine the most important demographic and socio-economic poverty determinants for the Flemish and Walloon Regions on the basis of a logistical regression. The authors explain the differences in determinants using the contextual characteristics of these regions. Their results point to the fact that inhabitants of Flanders, in comparison with inhabitants of Wallonia and the Brussels Capital Region, are confronted with the lowest poverty risk, for all poverty domains. The authors only find differences between the regions in the field of housing deprivation, where the poverty determinants are concerned. In addition, the unemployment duration mainly leads to a poverty risk in Wallonia. In Flanders, this effect was not encountered. They conclude that a regional comparison of the poverty determinants is a useful exercise for Belgium, but also point out that further research into the differences between the regions is necessary.

*
* *

“Armoede en welvaart bij Belgische ouderen: vooruitzichten bij het pensioenbeleid”

door Hendrik Larmuseau, Stijn Lefebure en Bea Cantillon

Midden de jaren negentig ontwikkelde de federale overheid een meervoudige beleidsstrategie ter voorbereiding van de aangekondigde vergrijzing van de Belgische bevolking. In dit artikel kaderen de auteurs het recente beleid ter voorbereiding van de vergrijzing in de ruimere context van de meervoudige beleidsstrategie en het in 2005 afgesloten Generatiepact. In een eerste deel overlopen ze het recente pensioenbeleid. In een tweede deel evalueren ze de verdelingsimpact van de macro-economische financieringsstrategie voor de vergrijzing door middel van microsimulatie. Hun analyse laat zien dat de welvaartspositie van Belgische ouderen bij ongewijzigd beleid verder dreigt te verglijden. Geen van de gepresenteerde maatregelen zijn voldoende om de structurele doelmatigheidsproblematiek te remediëren. Ook de invoering van een welvaartsvast basispensioen ter begunstiging van de laagste pensioenen is op de lange termijn geen duurzame oplossing.

“Poverty and Welfare among Belgian Senior Citizens: Perspectives Related to the Pension Policy”

by Hendrik Larmuseau, Stijn Lefebure and Bea Cantillon

In the mid-1990s, the Federal Government developed a multiple policy strategy in preparation of the announced ageing of Belgium's population. In this article, the authors frame recent policy in preparation of ageing against the backdrop of the multiple policy strategy and the Generation Pact, which was concluded in 2005. They review recent pension policy in the first part of the article. In the second part, they assess the distribution impact of the macro-economic financing strategy for ageing by means of a micro-simulation. Their analysis shows that the welfare position of Belgian senior citizens threatens to further deteriorate if policy is not changed. None of the measures presented is sufficient to remediate the problem of structural efficiency. The introduction of a basic index-linked pension, to benefit the lowest pensions, is not a durable solution in the long term.

*
* *

“Werkgelegenheidsvallen”

door Ricardo Cherenti

Om het thema “werkgelegenheidsvallen” beter uit te leggen heeft de auteur gekozen ze te analyseren door ze in een theoretische context (een actietheorie) in te passen. Deze methode biedt het voordeel dat ermee kan worden aangetoond dat dit probleem niet losstaat van een politiek, sociologisch en psychologisch denkkader. Vervolgens bespreekt de studie zo goed mogelijk het concept “werkgelegenheidsvallen”, met een definitie en een drempel vanaf dewelke een baan theoretisch gezien aanvaardbaar is. De auteur beschrijft de voordelen van het statuut van leefloongerechtigde, die hij illustreert aan de hand van een overzichtstabel waarin duidelijk af te lezen valt dat een gerechtigde met kinderlast er theoretisch gezien niet echt belang bij heeft om te gaan werken.

Op basis van deze tabel wordt in het artikel een analyse gemaakt van de evolutie van de situatie. Daarbij wordt aangetoond dat de klemtoon moet worden gelegd op een stijging van het gewaarborgd minimumloon om arbeid weer aantrekkelijk te maken. Alvorens besluiten te trekken formuleert de auteur enkele suggesties die aan onze Regering stof tot nadenken kunnen geven.

“Employment pitfalls”

by Ricardo Cherenti

The author has chosen to analyse employment pitfalls against a theoretical backdrop (an action-based theory) in order to better explain the theme of “employment pitfalls”. The advantage of this approach is that it demonstrates that this issue is not isolated from a political, sociological and psychological reference frame.

Following from this, the study tries to define the concept of « employment pitfalls » and also defines a threshold, the level at which a job is theoretically acceptable.

The author highlights the benefits related to receiving an integration income and illustrates it with a table that clearly illustrates why it is not really interesting for a jobless person in charge of a child to work.

Based on this table, the article proposes an analysis of the evolution of the situation and shows that the emphasis should be on raising the minimum guaranteed wages in order to make employment attractive again.

Prior to the conclusion, the author enumerates a number of suggestions, which might serve as some food for thought for our Government.

*
* *

“Het bijzonder solidariteitsfonds, blijvende bron van controverses?”

door Jean-Pierre Diependaele

Het Bijzonder Solidariteitsfonds werd in 1989 ingesteld bij het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering. Het verleent onder bepaalde voorwaarden tegemoetkomingen in de kosten van geneeskundige verstrekkingen die niet vergoedbaar zijn door de verzekering voor geneeskundige verzorging. De regeling was aanvankelijk bij wijze van experiment ingevoerd, maar is door de verscheidene wetswijzigingen heen al lang dit stadium voorbij.

Door de rechters bij wie afwijzende beslissingen van het Fonds werden aangevochten, werd – en wordt – dikwijls een verschillende interpretatie en invulling gegeven aan de toepasselijke bepalingen.

In dit uittreksel uit de rede die werd uitgesproken op de plechtige openingszitting van het Arbeidshof te Gent op 4 september 2007 onder de titel *Over blijvers en nieuwkomers in het sociaal recht*, wordt via een casuïstische benadering de rechtspraak van het Gentse Arbeidshof onder de loep genomen, inzonderheid wat betreft de controversiële aspecten in de wetgeving vóór de wijzigingen bij de Wet van 27 april 2005, waarbij tevens wordt nagegaan of de nieuwe regeling een passende oplossing biedt voor de gestelde problemen.

“The Special Solidarity Fund, a Continuing Source of Controversy?”

by *Jean-Pierre Diependaele*

The Special Solidarity Fund was established in 1989 within the Belgian National Institute for Health and Disability Insurance. It grants compensation, under certain conditions, for the costs of medical care which are not reimbursed by the health-care insurance. Initially, the arrangement was an experiment, but following several legislative changes, it is long past this stage.

Negative decisions made by the Fund have been contested in Court, but the judges often gave – and give – a different interpretation to the applicable provisions.

This excerpt from the address pronounced at the inaugural ceremony of the Labour Court in Ghent on 4 September 2007 entitled *Over blijvers en nieuwkomers in het sociaal recht* (“About Stayers and Newcomers in Social Legislation”), examines very closely the jurisprudence of the Ghent Labour Court via a casuistic approach, specifically concerning the controversial aspects in legislation prior to the changes by the Law of 27 April 2005. It also examines whether the new regulations provide a suitable solution to the problems specified.

*
* *
*

“Waarheen met onze pensioenstelsels?”

door *Koen Algoed*

Het wettelijk pensioensysteem wordt de komende decennia met een grotere instroom geconfronteerd terwijl de uitstroom omwille van de hogere levensverwachting wellicht iets trager zal verlopen. Ook de gezondheidszorg staat als gevolg van technologische vooruitgang (en het chronisch worden van vele ziekten) voor belangrijke budgettaire uitdagingen. Maar door onvoldoende overheidssparen en het blijvend promoten door het socialezekerheidsbeleid van de uitkeringsduur boven de hoogte van de uitkering dreigt onze wettelijke sociale zekerheid nog verder af te glijden naar een minimalistisch, Angelsaksisch systeem van sociale zekerheid. De dalende vervangings- en uitkeringsratio's verzekeren de consumptie op de oude dag niet langer. Door het toenemend langlevensrisico zullen meer en meer gepensioneerden met dat probleem worden geconfronteerd.

Via een aantal gecoördineerde maatregelen moet de consumptie op oude dag opnieuw worden verzekerd. Zo moet de band tussen pensioenuitkeringen en bijdragen strikter worden via hogere loonplafonds, een pensioenloopbaan en een minimumpensioenleeftijd. De overheidsmiddelen die nu worden geïnvesteerd in stelsels van vervroegd uittreden en individueel pensioensparen, worden beter in de wettelijke stelsels geïnvesteerd. Ook de solidariteit tussen de generaties moet spelen via

symmetrische welvaartsaanpassingen. Aanvullende pensioenen worden beter verplicht deels in rente uitgekeerd. Eigen woningen kunnen ook als financieringsbron van aanvullende renten dienen. Zorgarbeid moet ten slotte expliciet worden gewaardeerd in de berekening van de wettelijke pensioenen.

Op die manier zal de sociale zekerheid weer tot een van haar kerntaken komen, namelijk de individuen van een degelijk consumptiepatroon voorzien tijdens het pensioen, een pensioen dat meerdere decennia kan duren.

“What’s to become of our pension systems?”

by Koen Algoed

In the next decades the legal pension system will be confronted with a bigger inflow, while the outflow will probably slow down somewhat as a result of a higher life expectancy. As a result of technological progress (and the chronic nature of many diseases) healthcare too will face a number of important budgetary challenges. Our legal social security is in danger of becoming a minimalistic, Anglo-Saxon system of social security as a result of insufficient governmental savings and the continuous promotion of the period of entitlement to benefit rather than the level of benefit by social security policies. The decreasing replacement and benefit ratios no longer ensure the living standard in old age. Increasingly, pensioners will be confronted with this issue, as a result of the increased risk of a long life expectancy.

The living standard of senior citizens needs to be once again assured through a number of coordinated measures. The relation between pension benefit and pension contribution needs to be enforced through higher wage ceilings, a pension career and a minimum retirement age. The government resources, which are currently being invested in early retirement and individual pension savings systems, would be better invested in the legal systems. The solidarity between generations should also be enforced thanks to symmetrical welfare adjustments. Legislation enforcing a partial payout of supplementary pensions in interests would be better. Wholly-owned dwellings could also be used to finance supplementary interests. And finally, healthcare should be explicitly appreciated in the calculation of legal pensions.

In this manner, social security will return to one of its core tasks, specifically providing individuals with an acceptable living standard during their pension, which might last several decades.

*
* *

“Achteruitgang sociale uitkeringen eindelijk gestopt?”

door Jef Maes

Sinds de jaren tachtig zijn de sociale uitkeringen zéér sterk achteruit gegaan tegenover de lonen en de gemiddelde welvaart.

Een werknemer met een gemiddeld loon die vandaag de pech heeft werkloos of ziek te vallen, valt terug op een kwart tot één derde van zijn vroegere inkomen. Hij riskeert hierdoor onmiddellijk terug te vallen in levensstandaard, en vlug in moeilijkheden te komen voor het voldoen van zijn verplichtingen (lening of huur, verwarmingskosten, enz.).

Na herhaaldelijke manifestaties van de vakbonden vallen sinds enkele jaren enkele “borrelnootjes” uit de regeringsboom. Pas sinds 2008 is een wet ingegaan die een tweejaarlijks mechanisme voorziet van welvaartsaanpassingen, met een minimumbedrag en een procedure. Het is absoluut noodzakelijk dat deze wet behouden wordt, en correct toegepast, want nu al zijn onze sociale uitkeringen te laag om van echte sociale “zekerheid” te kunnen spreken.

“Decline of Social Benefits Finally Halted?”

by Jef Maes

Social benefits have declined considerably since the 1980s compared with wages and average prosperity.

An employee with an average salary who has the misfortune of losing his job or falling ill is reduced to living on a quarter to a third of his former income. As a result, he risks lapsing into a lower standard of living and might experience some difficulty meeting his obligations (mortgage or rent, heating costs, etc.).

After repeated protests of the trade unions, the government has, in recent years, dispensed a number of small favours. Only in 2008 did a law become applicable, which provides for a biennial mechanism of adjustments as regards prosperity, with a minimum amount and a procedure. It is absolutely essential that this legislation is maintained and applied correctly, because at present our social benefits are too low to be able to refer to a real social “security”.

PRIJS

Per nummer

Voor België 15,00 EUR

Voor het buitenland 15,00 EUR + verzendingskosten

Jaarabonnement (4 nummers)

Voor België 50,00 EUR

Voor het buitenland 50,00 EUR + verzendingskosten

ISSN 0775-0234

Girorekening nr: 679-2005866-03

**De auteurs wordt verzocht hun kopij te
zenden naar dr. Hendrik Larmuseau,
Directeur-generaal, Federale Overheids-
dienst Sociale Zekerheid**

Eurostation II

5D326

Victor Hortaplein 40, bus 20

1060 Brussel

e-mail: hendrik.larmuseau@minsoc.fed.be

De ingezonden teksten worden voor advies
aan deskundigen voorgelegd.

De integrale tekst van het Tijdschrift kan ook
worden geraadpleegd op het internet:

<http://socialsecurity.fgov.be/bib/index.htm>

REDACTIERAAD

VOORZITTER

Jef VAN LANGENDONCK, professor Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven).

WETENSCHAPPELIJK ADVISEURS

Jos BERGHMAN, professor, Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven);
Bea CANTILLON, professor, Universiteit Antwerpen (UA);
Gabrielle CLOTUCHE, professor, Université Catholique de Louvain (U.C.L.) – adviseur, European Trade Union Confederation (ETUC);
Michel DISPERSYN, professor, Université Libre de Bruxelles (U.L.B.);
Pierre PESTIEAU, professor, Université de Liège, (U.Lg);
Bernd SCHULTE, professor, Max Planck Institut München;
Pierre VANDERVORST, professor, Université Libre de Bruxelles (U.L.B.);
Willy VAN EECKHOUTTE, professor, Universiteit Gent (U.Gent);
Pascale VIELLE, professor, Université Catholique de Louvain (U.C.L.).

Voor de periode 1995-2004 werd het voorzitterschap waargenomen door de ere-Koninklijke Commissarissen Roger DILLEMANS en Pierre VANDERVORST.

LEDEN VAN DE ADMINISTRATIE

Frank VAN MASSENHOVE, voorzitter FOD Sociale Zekerheid;
Tom AUWERS, directeur-generaal, FOD Sociale Zekerheid;
Hendrik LARMUSEAU, directeur-generaal, FOD Sociale Zekerheid;
Frank ROBBEN, administrateur-generaal, Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid.

REDACTIECOMITE

VOORZITTER

Hendrik LARMUSEAU, directeur-generaal, FOD Sociale Zekerheid.

LEDEN

Frank VAN MASSENHOVE, voorzitter FOD Sociale Zekerheid;
directeurs-generaal bij de FOD Sociale Zekerheid: Tom AUWERS, Jan BERTELS, Marie-Claire DUBUISSON en Hubert MONSEREZ;
adviseurs-generaal bij de FOD Sociale Zekerheid: Michel EGGERMONT, Muriel RABAU en Daniel TRESEGNIÉ.

VASTE MEDEWERKERS

Roland VAN LAERE, Françoise GOSSIAU, Jean-Paul HAMOIR en Guy RINGOOT.