

# SOCIALE ZEKERHEID EN DE STRIJD TEGEN ARMOEDE\*

---

PATRICK FELTESSE

---

Deze bijdrage zet enkele kanttekeningen bij de sociale zekerheid als discussiestof voor het debat over de richting die we met het armoedebeleid uit moeten. De sociale zekerheid zou immers bescherming tegen armoede moeten bieden. De waardering voor de doelmatigheid van het systeem is immers groot als we kijken naar het verschil tussen vervangingsinkomens en de 'armoededrempel'. Deze evolutie doet stemmen opgaan om de rol van de sociale zekerheid terug te schroeven. Er heerst ook verwarring over het verschil tussen armoedepreventie en armoedebestrijding, tussen blijvende en multidimensionele armoede en het financiële armoederisico. In beleidsplannen voor het bestrijden van armoede werd de voorbije jaren ook opvallend veel nadruk gelegd op tewerkstelling en activeringshefbomen. Binnen de sociale zekerheid zijn op het vlak van armoedepreventie trouwens enkele positieve hervormingen doorgevoerd. Nadat de reële vervangingsinkomens een aantal jaren zowat op hetzelfde niveau bleven, werden de sociale minimumuitkeringen in verschillende fases bijgestuurd. We hebben geprobeerd om deze evolutie hier in grote lijnen te schetsen omdat ze nog niet echt grondig is geanalyseerd. Het groeiende aantal uitkeringsgerechtigden en de hardnekkigheid van het fenomeen armoede brengen ons bij een aantal essentiële vragen: over de nadelen en de tekortkomingen van het beleid dat al dan niet samenhangt met de sociale zekerheid, en of er niet veel meer actie moet worden ondernomen om de verspreiding van de armoede tegen te gaan.

## \_ DE STRIJD TEGEN ARMOEDE EN DE FUNCTIE VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

In 1998 tekenden de federale regering en de gewest- en gemeenschapsregeringen een samenwerkingsovereenkomst waarin afspraken werden gemaakt over verschillende middelen om het armoedebeleid in België te bestendigen. Zo werd onder meer het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting opgericht. In de preambule van deze overeenkomst wordt expliciet naar de sociale zekerheid verwezen als een essentieel element in de strijd tegen armoede: *'Overwegende dat de sociale zekerheid prioritair is voor het behoud van de sociale samenhang en voor het voorkomen van bestaansonzekerheid, armoede en sociale ongelijkheid en voor de menselijke emancipatie;...'*

Preventie van armoede is een van de doelstellingen waarop de nadruk wordt gelegd. Vermoede-

---

\* Tekst vertaald uit het Frans.

lijk gingen de opstellers van de overeenkomst er vanuit dat de andere elementen met armoede en niet alleen met de sociale zekerheid te maken hadden. Een samenleving die de strijd tegen armoede aanbindt, versterkt immers haar sociaal weefsel dat haar ertoe brengt om deze strijd te voeren. Bestaansonzekerheid wijst op situaties waardoor iemand in armoede kan verzeilen. Armoede ten slotte is een van de uitersten op de schaal van ongelijkheid en is het resultaat van ontwikkelingen die telkens weer tot ongelijkheid leiden en ervoor zorgen dat mensen van de sociale ladder tuimelen.

Men beweert dat de sociale zekerheid belangrijk is om armoede 'te voorkomen' en niet om bestaande armoede te bestrijden. Dit is een betwistbaar standpunt, gelet op de vele aspecten van armoede. De sociale transfers en andere vormen van inkomensmaatregelen, zoals fiscale herverdeling, volstaan immers niet om mensen te helpen die met verschillende facetten van armoede worden geconfronteerd.

Toch wordt vandaag in het politieke debat nog nauwelijks onderscheid gemaakt tussen grote armoede en armoede van voorbijgaande aard, die beperkt blijft tot 'een onvoldoende hoog inkomen om een behoorlijk leven te leiden'. Het bewijs zijn de termen 'armoededrempel' en 'armoedegraad', die te pas en te onpas door politici en door de sociale zekerheid worden gebruikt. Op de top van Laken in 2001 had men het over 'lage inkomensdrempel' of 'armoederisicodrempel' in plaats van 'armoededrempel' als Europese indicatoren. Diezelfde indicatoren omschrijven blijvende armoede als 'het hebben van een beschikbaar inkomen dat lager ligt dan de inkomensdrempel in kwestie voor het lopende jaar en gedurende ten minste twee van de drie afgelopen jaren'<sup>1</sup>. Deze begripsvermenging kan tot een banalisering van armoede leiden; tegelijk kan ze aanleiding geven om bij het vastleggen van de resultaten die men met het inkomensbeleid wil bereiken, uit te gaan van een inkomensniveau dat lager ligt dan wat in een rijke samenleving een aanvaardbaar inkomen is. Heel concreet hebben 30,8% van de leden van een gezin dat een armoederisico loopt, financiële moeilijkheden om hun woning voldoende te verwarmen (tegen 14,5% van de totale bevolking); 13,7% kan niet om de twee dagen vlees of vis eten (tegen 4,2%) en 59,5% kan maar één keer per jaar één week vakantie nemen (tegen 24,9% van de totale bevolking)<sup>2</sup>. Deze voorbeelden tonen aan dat we met het begrip 'armoederisicodrempel' het aandeel echt arme personen niet in kaart kunnen brengen, terwijl het tegelijk wel vrij bescheiden doelstellingen lijkt op te leggen aan het sociale zekerheidssysteem van een vrij rijk land.

Het alomtegenwoordige gebruik van deze indicatoren in het kader van de sociale zekerheid kan een verkeerd beeld geven van de functie van de sociale zekerheid en van het belang ervan binnen het armoedebestrijdingsbeleid. Zelfs als ze hierin een rol speelt, dan nog blijft het de vraag of het 'de functie' is van de sociale zekerheid om armoede te voorkomen of te bestrijden.

---

1 Terwijl het percentage personen dat in 2005 het risico liep om in armoede te vervallen, op een gegeven ogenblik 14,7% van de Belgische bevolking bedroeg, liep 7% van de bevolking gevaar om in een situatie van hardnekkige armoede te belanden.

2 FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (14 maart 2008). *EU-SILC 2006, Vergelijking van de totale bevolking en de bevolking die risico loopt op armoede op basis van niet-monetaire indicatoren*, Persbericht.

De sociale zekerheid moet in de eerste plaats op een solidaire manier bepaalde kosten financieel dekken en in bepaalde omstandigheden het verloren inkomen vervangen, met andere woorden:

- om werknemers en hun gezin te behoeden voor bepaalde gevaren die tot loonverlies kunnen leiden, zoals werkloosheid en het verplichte brugpensioen, of werkonbekwaamheid door ziekte of invaliditeit;
- om een uitkering toe te kennen zodat men omstandigheidsverlof kan nemen (moederschapsverlof, ouderschapsverlof, palliatieve verzorging enz.) of een carrièrepauze kan inlassen;
- om na de pensionering een pensioen uit te keren;
- om kosten voor gezondheidszorg terug te betalen zodat die gezondheidszorg betaalbaar blijft;
- en om gedeeltelijk bij te dragen in de kosten voor kinderen (kinderbijslag, geboortepremie enz.).

Via deze verschillende stelsels beschermt de sociale zekerheid alle werknemers voor nagenoeg alle werkgerelateerde uitkeringen en nagenoeg de volledige bevolking voor gezondheidszorg en gezinsgerelateerde uitkeringen. Dit alles is mogelijk door een systeem van solidaire financiering dat een herverdeling over de volledige inkomensschaal garandeert en niet uitsluitend van de rijken naar de armen. Hoewel de sociale zekerheid dus niet alleen voor armen is bestemd, werd de verplichte sociale zekerheid bij haar oprichting in 1945 beschouwd als een instelling die armoede moest voorkomen en een einde moest maken aan liefdadigheid en bijstand voor zoveel mogelijk mensen. In het sociale pact van 1944 stond vermeld dat de sociale zekerheid 'werkende mannen en vrouwen moest behoeden voor de vrees voor armoede'. De sociale verzekeringen hadden als taak arbeiders en hun gezinnen te beschermen tegen armoede; bijstand mocht slechts in een klein aantal gevallen worden toegekend. Sinds 1945 heeft de sociale zekerheid een hele evolutie doorgemaakt. Haar eerste taak is het bieden van een zekere bescherming tegen inkomensverlies of voor kosten verbonden aan bepaalde risico's en omstandigheden die de gemeenschap op een heel solidaire manier wil verzekeren. Ze kan niet uitsluitend op de preventie van armoede worden toegespitst, terwijl voor de bestrijding van armoede dan weer een veel bredere beleidsaanpak noodzakelijk is. De huidige discussie wekt deze illusie en gaat zelfs zo ver te opperen dat de sociale zekerheid niet behoorlijk functioneert omdat de armoede niet afneemt, maar toeneemt. Sommigen stellen zelfs voor om werknemers met een hoog loon niet te dekken. In bepaalde landen leveren die geen bijdrage aan de sociale zekerheid. In andere landen beperkt de overheid zich tot het helpen van arme burgers. België heeft voor een andere aanpak gekozen.

Al met al slaagt de sociale zekerheid er samen met andere beleidsinitiatieven goed in om armoede en bestaansonzekerheid die tot armoede kan leiden, te voorkomen. Dit is ook één van haar taken. Volgens de laatste enquête voor inkomens en levensomstandigheden<sup>3</sup> hebben de sociale transfers (met uitzondering van de pensioenen) in 2005 het aandeel van de bevolking dat risico liep op armoede, verminderd met 44% (duidelijk meer dan de 38% die voor de volledige Europese Unie van 25 landen waren berekend, maar minder dan Frankrijk waar de daling 48% bedroeg, of Nederland waar ze 52% bedroeg).<sup>4</sup> Zonder de sociale zekerheid zouden vele mensen niet aan sparen toekomen of zich privé niet voldoende kunnen verzekeren zodat we vroeg of laat schulden moeten maken of een beroep op overheidssteun moeten doen. De sociale zekerheid kan

3 [2008]. *Enquête EU-SILC 2006*.

4 Een jaar eerder bedroeg deze daling 46%, tegenover 38% voor de Europese Unie - Eurostat, [2008].

echter niet voorkomen dat een groot aantal jongeren de school verlaat zonder diploma of enkel met een getuigschrift van de lagere school of van het lager secundair onderwijs. Ze kan ook niet voorkomen dat een deel van de werklozen al jaren werkloos is en er voor hen ook geen werk in het verschiet ligt, behalve dan wat zwartwerk. Ze kan ook niet verhelpen dat een deel van de bevolking veel meer dan gemiddeld gevaar loopt om ziek te worden, om een slechte gezondheid of een gebrek te hebben, om vroeg oud te worden of voortijdig te sterven. Ze kan niet voorkomen dat een deel van de bevolking – meestal heel oude mensen – een erg eenzaam bestaan lijdt. Ze kan ook het vierde wereldfenomeen niet doorbreken en biedt ook geen oplossing voor de ellende van mensen zonder papieren die nauwelijks enkele euro's per dag in het zwart verdienen. Ze heeft ook geen oplossing voor mensen die te kampen hebben met de gevolgen van een depressie, van alcoholisme, van opeenvolgende gebeurtenissen die tot uitsluiting en armoede leiden. Deze aspecten van armoede krijgen ook aandacht van andere beleidsniveaus dan de sociale zekerheid en zouden die nog meer moeten krijgen.

## **EVOLUTIE VAN DE BELEIDSPANNEN TER BESTRIJDING VAN ARMOEDE**

Een van de opvallendste evoluties van de voorbije tien jaar bij de aanpak van armoede is de grotere nadruk die op het tewerkstellingsbeleid en de socioprofessionele inschakeling wordt gelegd. Dit kan een gevolg zijn van de grotere aandacht voor het voorkomen van monetaire armoede en het verstrikt geraken in werkloosheid, wat eigenlijk nauwelijks iets met blijvende en multidimensionale armoede te maken heeft. Typisch voor deze denkwijze zijn onderzoeken zoals dat onder leiding van Bea Cantillon van het 'Centrum voor sociaal beleid' van de Universiteit Antwerpen. Het onderzoek vergelijkt de doelmatigheid van de sociale zekerheidssystemen in de Europese landen door de indicator 'tewerkstellingsgraad' te kruisen met 'armoedegraad'.

Het onderzoek toonde inderdaad aan dat het armoederisicopercentage heel laag lag bij tewerkgestelde werknemers<sup>5</sup>, wat de onderzoekers deed besluiten dat tewerkstelling de beste buffer is tegen armoede, ook al omdat de uitkeringen relatief gezien zijn afgekalfd ten opzichte van het mediane loon. Ze zijn immers minder gestegen dan de lonen. Op het eerste gezicht lijkt er weinig in te brengen tegen deze bewering, ten minste als het gaat om relatief stabiele en voltijdse banen.

Kortom, de beste manier om 'armoede te bestrijden' is niet langer een inkomensgarantie te bieden, die bij voorkeur op basis van selectiviteitscriteria wordt aangepast (meer geven aan wie meer nodig heeft), maar de tewerkstellingsgraad opdrijven, onder meer met beleidsinitiatieven waarbij wordt gefocust op personen die de grootste moeite hebben om werk te vinden of die het gevaar lopen om hun werk te verliezen. Desnoods door minder goed betaald werk aan te moedigen, zoals banen gefinancierd met dienstencheques of deeltijdse betrekkingen. Dit geeft dan weer aanleiding tot het ontstaan van een nieuwe groep 'arme werknemers' die zorgen baart, ook al omdat de taak van de sociale zekerheid niet duidelijk is, hoewel de toename van het aantal arme werknemers in België - binnen het wettelijke arbeidscircuit - beperkt is gebleven dankzij het minimumloon en

---

<sup>5</sup> Het armoederisicopercentage bedraagt naar schatting 4,2% bij tewerkgestelde werknemers, tegenover 31,2% bij werklozen - (2008) *EU-SILC-enquête 2006*.

de wettelijke beperkingen om versnippering van de werktijden tegen te gaan. Ook de flexibiliteit die werkgevers als een must beschouwen om nieuwe arbeidsplaatsen te creëren, heeft tot dit fenomeen bijgedragen. Uitzendarbeid is de voorbije jaren sterk toegenomen, maar wanneer de economie vertraagt, verdwijnen deze banen het eerst. Tewerkstelling is de beste buffer tegen armoede onder bepaalde voorwaarden. Het Angelsaksische model toont aan dat hoge tewerkstellingspercentages hand in hand kunnen gaan met hoge armoedepercentages.

Tegen deze achtergrond van het groeiende aantal onzekere banen dook het concept 'flexizekerheid' plots op als een nieuwe opdracht die voor de welvaartsstaat was weggelegd. Flexizekerheid betekent het bieden van bescherming in functie van een context van flexibele overeenkomsten en werktijden die mikt op een maximale tewerkstellingsgraad. Maar heeft dit niet verdacht veel weg van het rechtvaardigen van het flexibiliteitsbeleid en van flexibiliteitspraktijken? En werkt dit alles de deregulering niet in de hand?

De invoering van het activeringsbeleid betekende een grote ommekeer voor het sociale beleid. Naast sommige positieve effecten had het ook negatieve gevolgen voor het armoederisico voor de bevolking. De plannen die de regeringen sinds het begin van de jaren 2000 hebben uitgewerkt om sociale uitkeringen welvaartsvast te maken, repten vaak met geen woord over werkloosheidsuitkeringen, hoewel het armoederisico bij werklozen heel groot is<sup>6</sup>. Almaar vaker werd geopperd dat deze uitkeringen in tegenstelling tot andere vervangingsinkomens niet moesten worden aangepast om werkloosheidsvallen te vermijden. Hierdoor dreigt de actieve welvaartsstaat een deel van de werklozen te marginaliseren en moedigt ze een ander deel aan om terug aan de slag te gaan. Vandaag merken we een nieuwe tendens: men wil een onderscheid maken tussen de begeleiding en de vergoeding van moeilijk te plaatsen werklozen en andere werkzoekenden<sup>7</sup>.

Naast eventuele positieve resultaten bestaat het gevaar dat de moeilijk te plaatsen werklozen nog meer worden gestigmatiseerd en nog meer gefrustreerd geraken terwijl men van die mensen wel verwacht dat ze hun heel beperkte middelen nog meer mobiliseren. Sommigen vinden dat dit eerlijker en efficiënter is dan de huidige activeringsaanpak van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), die onvoldoende gedifferentieerd lijkt. Zou een betere differentiëring en een continue evaluatie van de begeleidingspraktijken een oplossing kunnen bieden, in plaats van een stigmatiserende en 'verarmende' schifting? Moeten we meer investeren in professionele inschakeling in de brede zin van het woord, ook budgettair, als we dit op een doelmatige manier kunnen doen?

Activering wordt ook toegepast bij uitkeringsgerechtigden van de sociale bijstand. Slechts in een enkel geval zijn de resultaten bevredigend. Heeft dit te maken met onaangepaste methodes en onvoldoende middelen? Volgens Robert Castel levert activering arme personen onvoldoende

6 31,2% volgens de SILC-2006-enquête.

7 In Frankrijk wil men met het 'revenu de solidarité active'-plan (RSA - uitkering) de wirwar van sociale minimumuitkeringen vereenvoudigen en tegelijk personen financieel stimuleren om terug aan de slag te gaan en om langer te werken (met behoud van een deel van hun RSA). De uitkering wordt gekoppeld aan de verplichting om terug aan het werk te gaan als tegenprestatie voor het recht op financiële steun. Het systeem voorziet in een aparte vorm van begeleiding voor moeilijk te plaatsen werklozen en uitkeringsgerechtigden binnen een gedecentraliseerd institutioneel kader en niet door de arbeidsbemiddelingsdienst UNEDIC. In Duitsland kwam er met de 'Hartz'-hervorming van de werkloosheidsverzekering ook een aparte behandeling voor moeilijk te plaatsen personen en andere werkzoekenden. (Euzéby, Chantal (oktober 2008). 'Vers un revenu de solidarité active?', *Futuribles*, nr. 345).

materieel voordeel op, onvoldoende psychologische en juridische steun en onvoldoende maatschappelijke erkenning om aan de afhankelijkheid te ontsnappen, om een stap te zetten in de richting van zelfstandigheid en om een eigen project te realiseren<sup>8</sup>. Er is een toekomst weggelegd voor activering, maar enkel op voorwaarde dat de doelmatigheid ervan op alle niveaus wordt onderzocht, zowel de doelmatigheid van beleidsplannen, methodes, attitudes, instellingen, als van het op elkaar afgestemd zijn van binnen- en buitendiensten. En gelet op de sociale ambities die men tentoonspreidt, moeten er ook voldoende middelen tegenover staan.

## **WAT HEEFT DE SOCIALE ZEKERHEID GEDAAN OM ARMOEDE TE VOORKOMEN EN TERUG TE DRINGEN?**

Behalve een voortreffelijke toegang tot een doorgaans kwaliteitsvolle gezondheidszorg kan de sociale zekerheid geen briljante resultaten op het vlak van vervangingsinkomens voorleggen. Omdat ze 25 jaar lang niet aan de welvaart werden gelinkt, daalde de vervangingsratio van de pensioenen en de uitkeringen ten opzichte van de lonen. Dit werd nog versterkt door een aantal maatregelen om de stijging van de sociale uitgaven te verminderen (invoering van het statuut van samenwonende vanaf 1981 voor de werkloosheidsverzekering en later voor de invaliditeitsverzekering, hervorming van de pensioenen in 1996 enz.). Het niveau waarop de plafonds stagneerden, verklaart ongetwijfeld voor een deel de groei van privé-verzekeringen, die voor de meeste mensen met een laag inkomen onbetaalbaar zijn. Bovendien moeten te veel werklozen, invaliden en gepensioneerden rondkomen met een inkomen waarvan niemand behoorlijk kan leven.

Dankzij de Europese strategie op het vlak van sociale insluiting en de invoering van sociale indicatoren in het kader van de open coördinatiemethode, heeft het 'algemene bekendmaken' van de indicator van de zogenaamde 'armoedegraad' bij de actoren en in de media ervoor gezorgd dat er aandacht aan deze situatie en vooral aan de lage sociale minimumuitkeringen wordt besteed. Wel moet voor de inkomens van 2005<sup>9</sup> worden getoetst of een inkomen dat aanleunt bij de armoederisicodrempel van 860 euro per maand voor een alleenstaande, van 1.290 euro per maand voor een echtpaar zonder kinderen of van 1.805 euro voor een gezin met twee volwassenen en twee kinderen, toelaat om behoorlijk te leven. Misschien moet de berekeningswijze van de drempel worden herzien. Studies tonen bijvoorbeeld aan dat de plotse prijsstijgingen in 2007 en 2008 vooral gezinnen met een laag inkomen treffen. Dit komt omdat deze gezinnen vooral geld uitgeven aan voeding, energie en eventueel huur en net deze producten heel wat duurder zijn geworden. De 'armoededrempel' zal in 2008 vermoedelijk te laag zijn ingeschat in vergelijking met de evolutie van de levensduurte voor personen met een laag inkomen.

Het bekendmaken van de 'armoededrempel' had als positief gevolg dat regeringen bepaalde uitkeringen aanpasten tot ze het armoededrempelniveau bereikten of overtroffen. Diezelfde regeringen

---

8 De weg die Robert Castel aanprijst en die daadwerkelijk met enig succes en enige daadkracht wordt gevolgd, is die van het opnieuw samenbrengen of het aan elkaar koppelen in lokale partnerships van de actoren en de bureaus voor arbeidsbemiddeling en voor sociale en professionele inschakeling. (Castel, Robert (2003). *L'insécurité sociale*, Seuil, p 76).

9 Volgens de laatste EU-SILC-enquête uit 2006 waarvan de onderzoeksresultaten in 2008 werden bekendgemaakt.

gingen zich ook meer concentreren op sociale categorieën die een groter risico lopen om in armoede te verzeilen (eenoudergezinnen, ouderen, alleenstaanden enz.) en op bepaalde feitelijke toestanden (discriminatie van onderdanen uit derde landen, het belang van de toegang tot huisvesting, groter aandeel van kinderen in een arm gezin enz.). In België werden bijvoorbeeld de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) en het minimumpensioen voor zelfstandigen aangepast. Opvallend in dit verband is dat men in 2008 is uitgegaan van een 'armoededrempel' berekend op inkomens uit 2005 volgens de laatste beschikbare enquête. Die ligt ongetwijfeld een stuk lager dan de armoededrempel die zal worden berekend op basis van de inkomens uit 2008 in de enquête 2009. Bepaalde sociale minimumuitkeringen moesten worden aangepast om een verschil te handhaven, zoals het verschil tussen het minimumwerknemerspensioen en de IGO. Dit gaf ook aanleiding tot het optrekken van de minimumlonen om een toename van de 'werkloosheidsvallen' te voorkomen. We komen hier later op terug.

Voor de sociale uitkeringen zijn er het laatste decennium enkele hervormingen doorgevoerd die positief uitpakten voor mensen met een laag inkomen en stagneerden de sociale minimumuitkeringen, gevolgd door een onevenredige aanpassing. Binnen het bestek van deze bijdrage kunnen we dit natuurlijk niet volledig uitspitten, maar we geven toch enkele belangrijke voorbeelden.

In de ziekteverzekering biedt de hervorming van de voorwaarden van verzekeraarbaarheid en vooral de invoering van het jaarrecht<sup>10</sup> bescherming tegen het tijdelijk vervallen van rechten door wijzigingen in de socioprofessionele situatie of door administratieve fouten. We vermelden hier ook de invoering van de maximumfactuur<sup>11</sup> die zonder twijfel een zegen is voor heel wat gezinsbudgetten<sup>12</sup>. Hoewel de maximumfactuur aangepast wordt aan het inkomensniveau, is ze voor de armsten nog te hoog (het laagste grensbedrag aan remgelden is 450 euro, wat nog altijd 5,3% van het leefloon van een alleenstaande vertegenwoordigt). Het feit dat men het bedrag van de ambulante zorg moet voorschieten, kan problematisch zijn, ook al omdat de mogelijkheid van de derdebetalersregeling voor personen met financiële problemen onvoldoende gekend is of omdat de arts zich hierover terughoudend opstelt. Dankzij de invoering van forfaits bij chronische ziekten kon men bepaalde kosten die niet door de ziekteverzekering worden vergoed, gedeeltelijk dekken. De veralgemening van het gebruik van generische geneesmiddelen en de prijsverlaging van heel wat specialiteiten betekenden een verlichting van de remgeldlast voor de patiënten, vooral voor personen met een laag inkomen. Toch zijn de zorgverstrekkingskosten die de patiënten zelf moeten dragen, gestegen ten opzichte van hun inkomen, eenvoudigweg omdat de uitgaven voor de gezondheidszorg heel wat sneller stijgen dan het gezinsinkomen. De situatie van personen die in een rusthuis of thuis worden verzorgd, wordt almaar zorgwekkender omdat de uitgaven voor gezondheidszorg en 'care' ten laste van de patiënten vaak een veelvoud is van hun pensioen en hun eventuele vermogensinkomsten. De kans dat men op dit soort zorgverstrekking en dienstverlening een beroep moet doen, neemt echter toe naarmate de levensverwachting stijgt, ook al zijn

10 Het jaarrecht op uitkeringen van de ziekteverzekering is gebaseerd op de situatie en op de betaalde bijdragen gedurende het voorlaatste jaar.

11 Maximum jaarbedrag aan remgelden waarboven deze door het ziekenfonds worden terugbetaald.

12 In 2006 werd 252 miljoen uitbetaald aan ongeveer 560.000 gezinnen (Afd. R&D, Christelijke Mutualiteit).

ouderen vandaag minder snel op zorg aangewezen dan vroeger. Een solidair gefinancierde zorgverzekering in het kader van de sociale zekerheid zou een antwoord op deze groeiende behoeften kunnen bieden, die voor heel wat gezinnen vaak heel belastend zijn.

De vervangingsinkomens bleven dan weer achteruitboeren ten opzichte van het gemiddelde loon, net als de minimumuitkeringen tot voor een paar jaar. Het onderzoek van de Universiteit Antwerpen naar de evolutie van de minimumuitkeringen sinds de jaren 1970 is heel leerzaam<sup>13</sup>. Het laatste jaar dat is onderzocht, is 2006. Sindsdien zijn er nog enkele opwaarderingen doorgevoerd die het plaatje enigszins wijzigen (vooral de recente verhoging van de minimumpensioenen en de inkomensgarantie voor ouderen (IGO)).

Tussen 1970 en 1985 stijgen de meeste minimumuitkeringen sneller dan het gemiddelde brutoloon. In de daarop volgende jaren lopen ze een achterstand op ten opzichte van de 'welvaart'<sup>14</sup>; in 1999 kan dat verschil oplopen tot 10 à 15% naargelang de uitkering of de gezinssamenstelling. Sinds 2000 stellen we een trendbreuk vast, vooral voor het IGO; tussen 2000 en 2006 blijven de minimumuitkeringen voor invaliditeit en werkloosheid echter dalen ten opzichte van het gemiddelde loon. De kloof met het nationale inkomen per inwoner is een beetje groter dan met het gemiddelde loon. Dit is een gevolg van de daling van de lonen en de toename van de winsten voor het bruto binnenlands product.

De kloof is ook merkbaar in de netto-inkomens. Gedurende de periode 1992-2001 daalden de netto-uitkeringen ten opzichte van de nettolonen: van 49% naar 43% voor een werkloos gezinshoofd zonder kinderen, van 56% naar 48% voor een invalide gezinshoofd zonder kinderen en van 59% naar 54% voor een minimum werknemerspensioen. Tussen 2001 en 2006 maakten minimumuitkeringen voor werknemers en vervangingsinkomens dezelfde evolutie door als het gemiddelde nettoloon; die van zelfstandigen stegen zelfs meer dan de nettowelvaart.

In reële termen bleven de minimumuitkeringen van het midden van de jaren 1990 tot 2000 stabiel (afgezien van de evolutie van de index van de consumptieprijzen), terwijl de minima in de jaren 1970 bijvoorbeeld doorgaans 65% sneller stegen dan de index.

De zorg die de meeste actoren delen om de werkloosheidsvallen te verminderen, heeft zich vertaald in het uitblijven van een opwaardering van de minima, met uitzondering van de minimumpensioenen. Voor de laagste lonen werd wel een verlaging van de persoonlijke bijdragen toegekend. In 2006 bedroeg de minimum werkloosheidsuitkering van een alleenstaande 70% van het nettominimumloon, terwijl het leefloon nauwelijks 58% bedroeg. Voor gezinnen met kinderen stegen de minimumuitkeringen tussen 2001 en 2006 minder dan het minimumloon. De verhoging was groter voor alleenstaanden en eenoudergezinnen, wat correct is omdat het armoederisico

---

13 Van Mechelen, Natascha; Bogaerts, Kristel; Cantillon, Bea (2007). 'De welvaartsevolutie van de bodembescherming in België, Duitsland, Frankrijk en Nederland', *Working paper* nr. 5, FOD Sociale Zekerheid.

14 Met verwijzing naar het koppelen van de vervangingsinkomens 'aan de welvaart', met andere woorden een jaarlijkse, automatische opwaardering ten opzichte van de evolutie van het gemiddelde brutoloon. Dit gebeurde met de pensioenen in de jaren 1970 en 1980, maar werd om budgettaire redenen afgeschaft. Sinds de jaren 1990 zijn sociale organisaties vragende partij voor het welvaartsvast maken van vervangingsinkomens.



voor deze beide categorieën hoger ligt.

Er werd ook aandacht besteed aan gezinnen met kinderen met een laag inkomen via de invoering van de verhoogde kinderbijslag en de gewaarborgde gezinsbijslag (naast een verhoging van het belastingkrediet voor een kind ten laste).

Hoewel de minimumpensioenen volgens het onderzoek van de Universiteit Antwerpen de voorbije jaren werden opgetrokken - vooral de minimumpensioenen van zelfstandigen en de IGO werden tot de armoededrempel opgetrokken - blijft het niveau van de minimumuitkeringen voor invaliditeit en werkloosheid en van het leefloon laag in vergelijking met de buurlanden<sup>15</sup>. Zelfs de initiële werkloosheidsuitkeringen, de wachtuitkeringen en de bijstand blijven ver onder de armoederisicodrempel, terwijl die berekend is op het inkomensniveau van drie jaar geleden.

De uitkeringen voor werkloze alleenstaanden en samenwonenden zijn de voorbije jaren opgevoerd. Hetzelfde gebeurde sinds 2002 in stappen met het bestaansminimum en vervolgens met zijn opvolger, het leefloon. Deze trend zet zich waarschijnlijk door tot de armoederisicodrempel is bereikt, maar dan moet men wel over de nodige budgetten beschikken om parallel hiermee de minima van de sociale zekerheidsuitkeringen op te trekken zodat er een verschil blijft. Hetzelfde geldt voor het minimumnetto- of brutoloon, opnieuw om de financiële werkloosheidsvallelen niet te versterken. Deze verhogingen zijn ook nog problematisch omdat het verschil tussen maximum- en minimumuitkeringen kleiner wordt. Bij werkloosheid bijvoorbeeld geldt: hoe meer het loon boven de loongrens ligt, hoe lager de bescherming tegen inkomensverlies is. Om het ontnemen van het recht op sociale zekerheid voor hoge en middelhoge inkomens te voorkomen, moet er nog meer geld worden vrijgemaakt om de grenzen verder op te trekken. Waarschijnlijk leidt dit alles tot een versterking van het aan de kaak stellen van de lage uitkeringen voor samenwonenden en de averechtse effecten die dit met zich meebrengt (toezicht op het privé-leven, fictieve domicilies, scheidingen).

## **\_ DE STRIJD TEGEN DE REPRODUCTIE VAN ARMOEDE**

Ondanks de feitelijke vooruitgang die er op het vlak van de sociale zekerheid wordt geboekt, mogen we een evidente vaststelling niet uit het oog verliezen, namelijk dat de preventie van armoede vanzelfsprekend een zaak is van de sociale zekerheid, maar ook van het beleid dat ermee samenhangt en van het beleid in het algemeen.

Daarbij valt de volgende tegenstelling meteen op: het vangnet van de sociale zekerheid werd verruimd en vervolgens beperkt, maar het aantal personen dat een beroep op sociale bijstand moet doen, neemt toe. Hiervoor zijn wellicht verschillende verklaringen<sup>16</sup>. Onder meer dat het activeringsbeleid in het kader van de sociale zekerheid dit fenomeen versterkt. We moeten ons

15 De invaliditeitsuitkeringen zijn in België echter hoger dan in Frankrijk. Wat de werkloosheidsuitkeringen betreft, moeten we er in dit verband op wijzen dat in België het recht op een uitkering niet beperkt is in de tijd, wanneer de verzekerbaarheidsvoorwaarden zijn vervuld.

16 Waarschijnlijk door het groeiende aantal gescheiden paren, kinderen en ouders die niet langer onder één dak wonen en migranten die asiel hebben aangevraagd of in aanmerking komen voor individuele regularisatie enz.

dan ook vragen stellen bij de manier waarop werklozen worden begeleid, vooral personen die nog niet over voldoende middelen voor hun inschakeling beschikken. Bovendien moeten we ook vragen stellen bij het aanbod, de middelen en de doelmatigheid van de arbeids- en opleidingsdiensten en bij die tegenstelling die voor een deel het gevolg is van politieke compromissen. Het ontbreken van een consensus leidt op het terrein tot contraproductieve resultaten. Een serieuze evaluatie van het beleid kan wellicht een antwoord bieden op deze vragen en kan ertoe leiden dat er vooruitgang wordt geboekt.

De ziekteverzekering van haar kant kan weinig meer doen om ongelijkheden op het vlak van gezondheidszorg weg te werken zonder een aangepast gezondheidsbeleid dat meer investeert in multidisciplinaire antwoorden op armoede en sociale uitsluiting. Vooral op het vlak van sociale eerstelijnszorgen en -diensten en vooral van elke vorm van preventie is er nood aan extra investeringen. Preventie betekent ook dat men van de strijd tegen armoede een transversale prioriteit voor nagenoeg het volledige beleid moet maken, maar deze evidentie is wellicht moeilijk in de praktijk te brengen.

Hoe doelmatig de sociale zekerheid ook is, toch kan ze geen einde maken aan het ontstaan en de reproductie van armoede door maatschappelijke klassenverschillen. De versterking van deze klassendynamiek kan het armoedefenomeen nog doen toenemen. Zou de stijging van kindarmoede (het aantal kinderen in een gezin dat onder de armoederisicodrempel leeft) niet voor een deel te wijten zijn aan achterstelling en discriminatie op het vlak van onderwijs en tewerkstelling? Vooral personen van vreemde afkomst, die een almaar groter deel van de bevolking vormen, hebben met deze fenomenen te kampen. Vloeien deze fenomenen niet voort uit een maatschappij die zich te weinig tegen ongelijkheid verzet? Moet de strijd tegen armoede niet leiden tot het in eer herstellen van de strijd tegen elke vorm van ongelijkheid, naast wat men doorgaans onder de strijd tegen discriminatie verstaat?

De dynamiek die leidt tot ongelijkheid en onzekerheid is uiteindelijk de uiting van sociale fenomenen die sterk door het economische systeem worden beïnvloed. Het ontstaan van armoede als gevolg van economische veranderingen en van de praktijken van actoren vraagt om een andere aanpak, bovenop de aanpassing van de sociale bescherming en het sociale beleid. De strijd tegen het ontstaan van armoede vraagt een strengere aanpak van bijvoorbeeld speculatie in onroerende goederen, van de uitbuiting van personen zonder papieren, van het ontbreken van regels, verantwoordelijkheidszin en buffers voor internationale concurrentie, van de afhankelijkheid van bedrijven van institutionele beleggers enz. In plaats van te proberen om alle risico's uit te bannen, moet men nadelige invloeden voorkomen en de overheid de middelen geven om ze in te perken of om de personen die hiervoor aansprakelijk zijn, te verplichten om de sociale problemen te voorkomen of om de berokkende sociale schade te vergoeden<sup>17</sup>.

---

17 Deze bedenking is voor een deel op Robert Castel gebaseerd (Castel, Robert (2003). op.cit., p. 62).