

"De welvaartsevolutie van de bodembescherming in België en de ons omringende landen"

Natascha Van Mechelen

Kristel Bogaerts

Bea Cantillon

Samenvatting

De automatische koopkrachtkoppeling van de minimumuitkeringen in de sociale zekerheid aan de gezondheidsindex werd in het kader van het Generatiepact uitgebreid met een welvaarts koppeling (vanaf 2007, tweejaarlijks). Deze versterking van het indexeringsmechanisme vormt de aanzet tot een grondige evaluatie van de koopkracht- en welvaartsevolutie van de sociale minima voor de periode 1970-2006. De evolutie van zowel de bruto uitkeringsbedragen als van de netto beschikbare gezinsinkomens van verschillende huishoudtypes wordt belicht. In het verhaal wordt ook de evolutie van de uitkeringen en de aanpassingsmechanismen in de referentielanden voor onze loonnorm (Duitsland, Frankrijk en Nederland) opgenomen.

Dit onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van de POD Wetenschapsbeleid ten behoeve van de FOD Sociale Zekerheid door het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck van de Universiteit Antwerpen.

De belangrijkste bevindingen van dit onderzoek kunnen in 14 punten samengevat worden.

De sociale minima in België

1. De koopkracht van de Belgische sociale minima is vandaag gevoelig groter dan in 1970. Na een periode van uitzonderlijke stijgingen (jaren 1970, met uitlopers voor bepaalde uitkeringen tot eind jaren 1980) en een lange periode van stagnatie (jaren 1980 en 1990), krijgen de minimumuitkeringen nieuwe impulsen in de periode 2000-2006. In die periode werden in België bijna alle bruto minimumuitkeringen verhoogd bovenop de wettelijke prijsaanpassingen. De sociale minima voor zelfstandigen namen het meest in koopkracht toe: van 18% voor de pensioenen tot 29% voor de invaliditeitsuitkeringen. Bij de werknemersregelingen bedroeg de reële groei van de minimumpensioenen 7%, die van de minima voor werklozen en invaliden slechts 2 à 3%. In de bijstand stegen de uitkeringen voor ouderen (IGO) (15%) veel sterker dan de uitkeringen voor personen op actieve leeftijd (5%).
2. De meeste bruto minimumuitkeringen voor werknemers en de bijstandsuitkeringen groeiden in de periode 1970-1985 sneller dan de

gemiddelde lonen¹, en dus ook sneller dan het algemene welvaartsniveau. Vanaf het midden van de 80'er jaren liepen zij echter een achterstand op bij de algemene welvaartsstijging. In 1999 hadden alle sociale minima voor werknemers een niveau bereikt dat, vergeleken met het gemiddeld loon, 10% tot 15% lager ligt dan in 1986. In de periode 2000-2006 werden een aantal minima dermate verhoogd dat zij opnieuw sneller stegen dan het gemiddeld loon. Dit was met name het geval voor de minimumpensioenen voor zelfstandigen, de invaliditeitsuitkeringen voor zelfstandigen en de inkomensgarantie voor ouderen. De andere sociale minima groeiden minder snel, maar de bovenwettelijke aanpassingen volstonden veelal wel om een verdere welvaartserosie te vermijden. Ten opzichte van het nationaal inkomen maken de bruto uitkeringen eenzelfde beweging, zij het dat de daling van de minima voor werknemers sinds midden jaren '80 groter is en de stijging van de minima voor zelfstandigen minder groot.

3. Ondanks de welvaartsgroei tussen 2001 en 2006 blijven de sociale minima voor zelfstandigen met een pensioenuitkering ver beneden de minimumuitkeringen voor werknemers liggen. Het netto-inkomen van een zelfstandig gezinshoofd met een minimumpensioen is tussen 2001 en 2006 van 42% van het gemiddeld loon geëvolueerd naar 44% van het gemiddeld loon. Maar dit is amper hoger dan de inkomenswaarborg voor ouderen (43%). Voor een gelijkaardig werknemer met rust bedraagt deze verhouding 53%. Ook het minimum overlevingspensioen van zelfstandigen ligt nauwelijks boven de IGO. Alleen invalide zelfstandigen hebben sinds januari 2006 een even hoog inkomen als invalide werknemers, tenzij ze alleenstaand zijn zonder gezinslast.
4. In de periode 1992-2001 hebben de ook de netto minimumuitkeringen (behalve de invaliditeitsuitkeringen voor zelfstandigen) een achterstand opgelopen ten opzichte van het netto gemiddeld loon². De analyses in netto termen lopen quasi gelijk met de analyses met bruto uitkeringen en lonen. De grootste welvaarterosie wordt opnieuw opgetekend in de bijstandsstelsels en werknemersregelingen, met name voor de invaliditeitsuitkeringen en de werkloosheidsvergoedingen. De rust- en overlevingspensioenen kenden een minder sterke teruggang. Het netto-inkomen van invalide zelfstandigen werd in deze periode zo verhoogd dat het de ontwikkeling van het netto gemiddelde loon kon bijhouden.
5. De evolutie van de netto minimumuitkeringen in verhouding tot de netto minimumlonen (of nog : in termen van inactiviteitsvallen) tussen 1992 en 2001 wordt gekenmerkt door een lagere spanning tussen netto minimumlonen en uitkeringen. Net zoals de uitkeringen zijn de minimumlonen gekoppeld aan de gezondheidsindex. Op dat punt kan de verhouding tussen minimumlonen en uitkeringen niet wijzigen. Het is door de toepassing van de lastenvermindering voor lage lonen dat de netto lonen verhoogd konden worden zonder de bruto lonen te verhogen. In de periode 2001-2006 bleef in het werknemersstelsel de

¹ de loonmassa per voltijds equivalent, op basis van RSZ gegevens.

² op basis van standaardsimulaties voor 4 hypothetische huishoudens : alleenstaanden, koppels zonder kinderlast, koppels met 2 kinderen van 7 en 14 jaar, een eenouder met 2 kinderen van 7 en 14 jaar. Deze gemiddelde lonen gelden voor voltijds werkende mannen en zijn gebaseerd op surveygegevens.

kloof tussen minimumuitkeringen en minimumloon voor de meeste gezinshoofden op actieve leeftijd min of meer constant door de combinatie van reële groei bij de uitkeringen en een verdere lastenverlaging bij de minimumlonen. De reële groei van de uitkeringen voor zelfstandigen heeft de kloof tussen uitkeringen en minimumlonen verkleind maar de inactiviteitsval blijft veel minder groot dan bij de werknemers. In België is de inactiviteitsval doorgaans het grootst voor pensioengerechtigden in het werknemersstelsel, voor invaliden en voor eenoudergezinnen, en het minst groot voor bijstandsgerechtigden en alleenstaanden.

6. Als we de nettominimumuitkeringen vergelijken met de armoedelijn (60% van het mediane gestandaardiseerde netto beschikbare gezinsinkomen) dan blijkt dat de sociale minima in België zelden voor alle gezinstypes sociaal adequaat zijn. De Belgische werknemerspensioenen bieden enkel aan alleenstaanden voldoende bescherming tegen inkomensarmoede. In het werknemersstelsel ligt het minimumpensioen voor gezinshoofden 8% onder de armoedelij

De sociale minima in Frankrijk, Duitsland en Nederland

In internationaal perspectief volgden de Belgische minima een gelijkaardig patroon als de minima in de buurlanden.

7. Net zoals in België werd ook in Nederland en Frankrijk de bodem van de welvaartsstaat gedurende de jaren '70 substantieel opgehoogd, telkens met een vergelijkbare gemiddelde jaarlijkse groei. Voor België komt die jaarlijkse groei tussen 1992 en 2005 uit op gemiddeld 0,6% voor de minima voor werknemers en de bijstand en 1,6% voor de minima in het zelfstandigenstelsel. De koopkracht van de minima voor ouderen groeide in België telkens iets sneller dan in onze buurlanden.

In Frankrijk verdubbelde de koopkracht van het minimumpensioen ("minimum vieillesse") tussen 1972 en 1982. Sindsdien wordt deze uitkering, samen met het RMI, jaarlijks aangepast aan de inflatie. Sporadisch worden ook de basisbedragen opgetrokken, maar dergelijke bovenwettelijke aanpassingen verhogen de koopkracht zelden substantieel. Gemiddeld groeiden de Franse minima tussen 1992 en 2005 jaarlijks met 0,4%.

In Nederland volgde na de stijging van de minimumpensioenen in de jaren '70 een periode van koopkrachtverlies (1980-1985). Ook de verhoging van de minimumpensioenen (vooral de overlevingspensioenen) van begin jaren '90 wordt midden jaren '90 gevolgd door een reële daling, als gevolg van de bevriezing van het minimumloon in de periode 1993-1995. Het aanpassingsmechanisme, dat voorziet in een koppeling van de sociale uitkeringen aan de netto minimumlonen, werd toen een tijdlang uitgeschakeld. Vanaf 1995 pikten de meeste Nederlandse uitkeringen weer aan bij de evolutie

van de lonen. De gemiddelde jaarlijkse groei van de minima tussen 1992 en 2005 komt uit op 0,5% (uitgezonderd de overlevingspensioenen : -0,4%).

In Duitsland is de koopkracht van de bijstandsuitkeringen voor personen op actieve leeftijd sinds 1992 min of meer constant gebleven. De gemiddelde jaarlijkse reële groei voor personen op actieve leeftijd bedraagt 0,1%. In de minimumuitkering van ouderen werd midden jaren 90 echter drastisch gesnoeid.

8. Het welvaartsniveau van de bruto sociale uitkeringen is in Nederland en Frankrijk – net zoals in België - sinds het begin van de jaren '80 sterk achteruitgegaan. Tussen 1992 en 2005 verloren de Belgische minima in het werknemersstelsel jaarlijks 0,5% ten opzichte van het gemiddeld bruto en 1,0% ten opzichte van het Netto Nationaal Inkomen per hoofd, en respectievelijk een welvaarts groei van 0,5% en een status quo in het zelfstandigenstelsel.

In Frankrijk, waar de sociale minima sinds 1982 nauwgezet de inflatie volgen, daalde het welvaartsniveau tussen 1992 en 2005 jaarlijks gemiddeld 0,5%, als we de uitkeringen verhouden tot het gemiddeld loon, of 1% als we de uitkeringen verhouden tot het netto nationaal inkomen per hoofd.

In Nederland heeft de bevrozing van de sociale uitkeringen in de periode 1993-1995 geleid tot het substantiële achteruitgang van het welvaartspeil van de sociale minima. In het daarop volgende decennium (1996-2006) bleef het welvaartsverlies voor de meeste minimumuitkeringen door de koppeling met het minimumloon beperkt. Het jaarlijkse welvaartsverlies bedraagt gemiddeld 2,2%, met uitschieters tot -3,0%.

De Duitse minimumuitkeringen, en vooral die voor ouderen, liepen in de periode 1992-1995 ook een aanzienlijk achterstand op bij het algemene welvaartspeil, zeker gemeten aan de hand van de gemiddelde bruto-lonen (-2,0% voor de ouderen en -1,2% voor de actieven). Sindsdien worden relatief lange periodes van welvaartsvastheid afgewisseld met korte periodes van welvaartsverlies.

9. Uit de vergelijking van de netto minimum uitkeringen met de evolutie van het netto minimum inkomen blijkt dat de erosie het grootst was voor alle Nederlandse minima, en voor de Duitse bijstandsuitkeringen voor ouderen. In Nederland daalde het netto-inkomen van een koppel met rustpensioen bijvoorbeeld van 81% in 1992 naar 64% in 2006 van het netto gemiddeld loon, in Duitsland van 57% naar 48%, in België van 59% naar 53% en in Frankrijk van 74% naar 69%. De erosie was het minst groot voor de Franse middelgetoetste uitkeringen en de Belgische inkomensgarantie voor ouderen. De enige minima die in verhouding tot het netto gemiddeld loon sinds 1992 gevoelig gestegen zijn, zijn die voor de Belgische zelfstandigen.

10. De kloof tussen de sociale minima en de minimumlonen is in Frankrijk en Nederland veelal kleiner dan in België, en inactiviteitsval bijgevolg groter. Tussen 1992 en 2001 werd in beide landen de inactiviteitsval teruggedrongen, na 2001 bleef ze quasi constant. Alleenstaande bijstandsgerechtigden op actieve leeftijd en werklozen ontvangen in Nederland uitkering en huisvestingstoelage die samen 80% van het netto-inkomen van een minimumloner bedragen, in Frankrijk is deze verhouding gelijk aan 64%, in België 58% voor leefloners en 70% voor werklozen. Bij alleenstaande invaliden en alleenstaanden met een

rustpensioen is de afstand tussen netto uitkering en netto minimumloon kleiner zodat de uitkering kan oplopen tot 89% van het netto minimuminkomen bij tewerkstelling.

11. Evenals in België zijn de netto minimumuitkeringen in de ons omringende landen sociaal zelden doelmatig voor alle gezinstypes. We vergelijken de netto minima met de armoedelijjn op 60% van het mediane gestandaardiseerde netto beschikbare gezinsinkomen. Ondanks de enorme welvaarterosie van de Nederlandse minima gedurende de jaren 1990 reikt het netto-inkomen van de meeste uitkeringstrekkers er anno 2006 hoger dan de armoedelijjn. In Duitsland reikt de bodembescherming voor ouderen niet hoger dan 70% tot 80% van de armoedelijjn. Ook voor invaliden varieert de sociale doelmatigheid van de minimumuitkeringen sterk naargelang het gezinstype. De uitkeringen voor alleenstaanden en/of alleenstaande ouders zijn in de meeste landen, ook in België, even hoog of zelfs hoger dan de armoedelijjn. Voor de andere gezintypes – koppels met en zonder kinderen – kan de afstand tot de armoedelijjn oplopen van 13% onder de armoedelijjn in Duitsland, 17% in België en 19% in Nederland tot meer dan 25% in Frankrijk.

De wettelijke aanpassingsmechanismen

12. Het wettelijke aanpassingsmechanisme in België zorgt voor een automatische koppeling van sociale uitkeringen aan de prijsindex. Deze automatische koppeling zorgt net zoals in Frankrijk voor een gegarandeerde koopkrachtvastheid van de sociale minima. Dit is niet het geval in Duitsland en Nederland waar de wettelijke mechanismen toelaten aan het principe van welvaartsvastheid te verzaken op grond van overwegingen van socio-economische of demografische aard. Een nadeel van de koopkrachtkoppeling is dat de welvaartsevolutie van de minimumuitkeringen volledig afhankelijk is van bovenwettelijke aanpassingen, en dat dergelijke ad hoc aanpassingen op de lange termijn zelden compenseren voor de evolutie van het algemene welvaartspeil.
13. Sinds 2005 beschikt België – naast de automatische koppeling van sociale uitkeringen aan de prijsindex – ook over een wettelijk kader voor welvaartsaanpassingen. De regering moet elke twee jaar na advies van de sociale partners de omvang en de verdeling van de financiële middelen vastleggen waarmee de sociale uitkeringen aangepast kunnen worden aan de welvaart. De sociale partners moeten daarbij rekening houden met de ontwikkeling van de werkgelegenheidsgraad, het financiële evenwicht in de sociale zekerheid en de demografische evolutie (de vergrijzing). Zo dient er volgens de wet aandacht besteed te worden aan de economische groei, de verhouding tussen het aantal uitkeringtrekkers en het aantal actieven en mogelijke inactiviteitsvallen. Er wordt dus net als in Nederland en Duitsland aangegeven dat er rekening gehouden wordt met socio-economische en demografische factoren maar er wordt niet a-priori bepaald welke sociale uitkeringen aangepast moeten worden. Dit houdt het gevaar dat sommige categorieën van uitkeringsgerechtigden jarenlang verstoken blijven van enige welvaartsaanpassing, temeer omdat voor

de bijstandsuitkeringen vooralsnog een reglementair kader voor welvaartsaanpassingen ontbreekt. Het generatiepact definieert evenmin een welvaartsindicator die als leidraad kan dienen bij de onderhandelingen of regeringsbeslissingen. In de Nederlandse en Duitse wetgeving wordt daarentegen expliciet verwezen naar de loonontwikkelingen als welvaartsindicator. Maar alhoewel de welvaartskoppeling van sociale minima in de Nederlandse en Duitse wet veel strikter geregeld is dan in België, leren de ervaringen in deze twee landen dat dergelijke wettelijke mechanismen door de ingebouwde afwijkingsgronden geen garantie kunnen zijn voor welvaartvaste uitkeringen.

14. De Duitse wetgeving voorziet niet alleen een mechanisme voor welvaartsvaste sociale minima maar ook een mechanisme dat – en dit is met het oog op armoedebestrijding wellicht belangrijker dan welvaartsvastheid - op regelmatige tijdstippen de sociale doelmatigheid van deze uitkeringen nagaat. Daarvoor wordt elke vijf jaar een minimumbudget voor een alleenstaande opgemaakt. Deze budgetnorm stoelt in de eerste plaats op het feitelijk consumptiegedrag van lage-inkomensgezinnen, en wellicht te weinig op normatieve criteria. Maar de Duitse overheid heeft hierdoor wel een duidelijk beeld van de levensstandaard van gezinnen met een minimuminkomen. In België weten we enkel dat de bodemuitkeringen vaak ver onder de relatieve armoedelijkn liggen. Een systematische toetsing aan andere – meer budgetgerichte – armoedenormen die in kaart brengen hoe menswaardig je van een minimumuitkering kan leven, ontbreekt.