



**De toekomst van de sociale zekerheid:  
wenselijkheden en grenzen**

Herman Deleeck

Maart 1993

**B E R I C H T E N**

---

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID  
UFSIA - UNIVERSITEIT ANTWERPEN

D/1993/6104/05

## Inhoud

1.	Inleiding .....	1
2.	De veroudering van de bevolking .....	3
2.1.	De vermindering van het aantal geboorten.....	3
2.2.	De toename van het aantal bejaarden en, vooral, van de pensioenbedragen.....	4
2.3.	Maatregelen voor lastenafremming.....	5
3.	Veranderingen op de arbeidsmarkt. ....	9
3.1.	Verruimde toetreding tot de arbeidsmarkt.....	9
3.2.	Vervroegde uittreding uit de arbeidsmarkt.....	10
3.3.	Technologie en arbeidsbesparing.....	10
3.4.	Invloed van de werkloosheidsverzekering op de werkloosheid .....	11
4.	Veranderingen in de gezinsstructuur .....	15
4.1.	Gezinsverdunning .....	15
4.2.	Gezinsdestabilisatie.....	16
4.3.	Eenverdieners versus tweeverdieners.....	16
4.4.	Een voorstel voor meer selectieve kinderbijslag .....	16
5.	Ondoelmatigheid en prioriteiten. ....	19
6.	Vlaams en Europees perspectief .....	23

## 1. Inleiding

In deze bijdrage worden de duurzame maatschappelijke veranderingen onderzocht, vooral van sociaal-demografische aard, die op langere termijn een aanpassing van de sociale zekerheid zullen noodzakelijk maken, zowel aan de zijde van de behoefteomschrijving als aan deze van de financiële middelen<sup>1</sup>. Achtereenvolgens komen aan de orde: de veroudering (aantal en soort gepensioneerden; financiële balans); de veranderingen op de arbeidsmarkt (toetreding van de vrouw; vervroegde uittreding; arbeidsbesparing; gevolgen van de werkloosheidsverzekering); veranderingen in de gezinsstructuur (verdunning; destabilisatie; tweeverdieners; functie van de kinderbijlagen); structurele doelmatigheidstekorten. Er worden sommige voorstellen van verandering geformuleerd, waarvan de kostprijs en de resultaten geschat werden aan de hand van een simulatiemodel. Zeer kort samengevat komen onze overwegingen hierop neer dat de veroudering een perspectief van lastenverzwaring biedt; dat dit geen reden is tot paniek; dat wel de gepensioneerden in de toekomst sociale bijdragen zullen moeten betalen volgens draagkracht; dat de bevordering van de buiten-wettelijke pensioenen en van het individueel pensioensparen de globale financieringsproblemen niet kan oplossen; dat de financiële problemen veeleer door arbeidsmarktbeleid dan door sociaal zekerheidsbeleid moeten opgelost worden (tekort aan werkgelegenheid waardoor werkloosheid en vervroegde uittreding); dat de arbeidskost (selectief) moet verlaagd worden ter bevordering van arbeidsintensieve groei; dat een beperking van de duur der werkloosheidsverzekering (naar Nederlands model) wel de sociale doeltreffendheid van het stelsel zou kunnen verhogen, maar dan niet het volume der uitgaven; en dat door een herschikking van het stelsel der kinderbijlagen de sociale doeltreffendheid ervan kan verhoogd worden; dat de doeltreffendheid van de sociale uitkeringen kan verhoogd mits prioriteiten en meer selectiviteit, wat niet strijdig geacht mag worden met de wezenlijke universaliteit van onze sociale zekerheid.

Tijdens de periode 1981-1991 heeft de sociale zekerheid reeds een enorme verandering ondergaan, zowel op het vlak van de inkomsten als op dat van de uitgaven, ten gevolge van het crisisbeleid van de regering<sup>2</sup>. Een belangrijk aspect hiervan is de vermindering van het aandeel van de staatssubsidie van 37% tot 16% van de inkomsten. Op het einde van deze periode verwezenlijkte de sociale zekerheid terug overschotten (afgeroomd ten gunste van de staatsbegroting), grotendeels wegens de toenemende inkomsten door de gunstige economische conjunctuur. Op dit ogenblik (1992) nemen de uitgaven versneld toe, en dalen de inkomsten wegens de economische recessie (ook structureel, wegens groter aandeel werknemers in welzijnsinstellingen met lagere effectieve bijdragevoet). Daarbij voegen zich de voorstellen van de regering om het begrotingstekort in 1996 te herleiden tot 3% van het BBP zoals voorzien in het Verdrag van Maastricht. In dit raam wordt vereist dat de sociale zekerheid financieel in evenwicht zou zijn; in feite voorziet het Planbureau een toenemend deficit (trouwens grotendeels het gevolg van de deflatoire regeringsmaatregelen zelf, die een daling van de bijdragen en een stijging van de werkloosheidsuitkeringen zullen veroorzaken)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Zie ter vergelijking het omvangrijk hoofdstuk 5 Sociale Zekerheid in het *Sociaal en Cultureel Rapport* dat om de twee jaar opgesteld wordt door het Nederlandse Sociaal en Culturele Planbureau. Behoudens het Planbureau ontbreekt in België een centrale instelling die hiervoor materiaal levert (wat bv. de Nationale Bank met gezag op haar terrein doet).

<sup>2</sup> Het aandeel van de sociale zekerheidsuitgaven in het BBP nam toe van 16,1% in 1970 en 22,8% in 1980 tot 25% in 1985, en daalde daarna tot 21,4% in 1991.

<sup>3</sup> Planbureau (1992), *Studie van de macro-economische gevolgen van het meerjarenprogramma 1993-1996 opgesteld in het kader van het convergentieplan*, Brussel, 15 oktober, p. 22-24. Volgens de analyse van P. Timmermans (1992), 'Een begrotingsnorm voor de sociale zekerheid', *Documentatieblad*, nr. 1, p. 143-176,

Over een langere periode gezien slingert de sociale zekerheid dus tussen overschotten en tekorten, vooral wegens economische omstandigheden, en niet zozeer wegens structurele sociaal-demografische veranderingen. Deze tekorten konden tot nog toe steeds ondervangen worden door een beleidsreactie.

Voorafgaand gelden nog drie opmerkingen. De sociale zekerheid is een complex systeem, omvattend (wat men vaak de drie of de vier pijlers noemt): 1) wettelijke minimale uitkeringen (alsmede gewaarborgd minimuminkomen); 1bis) bovenminimale wettelijke uitkeringen; 2) bovenwettelijke (aanvullende) uitkeringen hetzij van de onderneming (groepsverzekering, pensioenfondsen; fondsen bestaanszekerheid); hetzij 3) privé (levensverzekering, pensioensparen, met fiscale steun). Kenmerkend voor de boven-wettelijke regelingen is dat zij dichter aansluiten bij de markt-economische beloningsstructuur, en dat niet alle werknemers resp. bedrijven eraan deelnemen<sup>4</sup>. Deze drie resp. vier vullen mekaar aan, maar drukken ook op mekaar; hun onderlinge wisselwerking en beïnvloeding is bepalend voor de verdeling der uitkeringen, hun doeltreffendheid en hun kostprijs. In gans Europa is er een ontwikkeling ten gunste van de boven-wettelijke regelingen. Men moet er op letten dat zulks niet gebeurt ten nadele van de wettelijke regelingen (minimale én bovenminimale) omdat deze voor de meerderheid van de bevolking de enige solide inkomenswaarborg bieden. Men moet tevens weten dat de (verborgen) maatschappelijke kostprijs van de bovenwettelijke regelingen vaak hoog ligt. Door de fiscale aftrekbaarheid van de premies is de staat een gulle sponsor enerzijds van de individuele levensverzekering, anderzijds van het ondernemingsgewijze en van het individueel pensioensparen.

Ten tweede, voorstellen tot structurele aanpassing van ons stelsel moeten rekening houden met een wezenlijk kenmerk ervan: zijn niet-staats karakter. De overheid schept het wettelijk raam, maar de sociale beroepsgroepen van werkgevers, werknemers en zelfstandigen nemen, middels hun sociale organisaties, institutioneel deel aan de besluitvorming (overleg, advies, paritair bestuur), aan de financiering (bijdragen) en aan de uitvoering (vakbonden, ziekenfondsen, kinderbijslagfondsen, verzekeringskassen). Typologisch behoort ons stelsel tot het zogenaamde Bismarckiaanse of continentale type (sociale verzekeringen georganiseerd per beroepscategorie, aansluitend bij de arbeidssituatie). Dit wezenlijk kenmerk is meer dan een historisch overblijfsel; het wordt gehandhaafd om principiële redenen (onafhankelijkheid van de sociale uitkeringen en dienstverlening tegenover het staatsgezag en -administratie); in bijkomende orde om doelmatigheidsredenen (bediening aan mindere kost en van betere kwaliteit).

Tenslotte mag men, naast haar stabiliserende functie, de ethische betekenis van de sociale zekerheid niet uit het oog verliezen. Zeer ten onrechte wordt voortdurend in termen van kostprijs en bezuiniging gesproken, vaak met veronachtzaming van het sociaal project dat zij dient, in het raam van het Europees samenlevingsmodel: de menselijke waardigheid en vrijheid, via het waarborgen van de geldelijke bestaanszekerheid, c.q. de preventie van de armoede.

---

zouden bij een te verwachten reële groei van de prestaties van 1,5% per jaar van 1992 tot 2000, en mits behoud van de huidige staatssubsidie, de bijdragen jaarlijks nominaal met 5 à 6 % moeten groeien, wat een economische groei van dezelfde grootte veronderstelt. Aldus lijkt een financieel evenwicht haalbaar; alhoewel de auteur terecht waarschuwt voor het "mechanisch karakter van de berekeningen".

<sup>4</sup> Onze beoordeling van het wettelijk pensioen is misleidend omdat een groot aantal werknemers een bijkomend pensioen ontvangen, maar evenveel dit **niet** ontvangen. In de steekproef van L. Cuyvers (50 tot 65-jarigen, 1990, verder vermeld) hadden nagenoeg de helft een groepsverzekering betaald door de werkgever (meer bij bedienden, minder bij arbeiders) (blz. 74).

## 2. De veroudering van de bevolking

### 2.1. De vermindering van het aantal geboorten

Van de sociale veranderingen is de veroudering van de bevolking het meest besproken. Deze is het gevolg van langer leven (vergrijzing) maar vooral van minder geboorten (ontgroening). In de loop van de jongste twintig jaren steeg de levensverwachting bij geboorte in België van 67.5 tot 72.5 jaar (M) en van 74 tot 79 jaar (V) (1988). Op 65-jarige leeftijd is de gemiddelde levensverwachting nog 14 (M) en 18 (V) jaren. Deze nationale gemiddelden omsluiten regionale verschillen (voor Wallonië ongunstiger dan voor Vlaanderen); alsmede, wat minder bekend is, verschillen tussen sociale categorieën<sup>5</sup>.

Van 158.262 in 1961 verminderde het aantal geboorten voortdurend, vooral sedert 1965, tot 114.283 in 1985, om recent terug te stijgen tot 125.412 in 1991. Deze vermindering is het gevolg van twee factoren. Het aantal geboorten per gemiddelde vrouw is aanzienlijk gedaald. De totale vruchtbaarheidscoëfficiënt (TVC) geeft voor een bepaald jaar het aantal geboorten aan op de totale groep van vrouwen tussen 15 en 49 jaar. Deze TVC bedroeg in 1964, 2,71%, en daalde daarna pijlsnel tot 1,51% (Vlaanderen 1,50%) in 1985, en 1,65% (Vlaanderen 1,58%) in 1991.

Deze TVC moet met enige omzichtigheid gelezen worden. Hij drukt samengevat de vruchtbaarheid uit van een groep waarbinnen zich verschillende leeftijdsspecifieke vruchtbaarheidscoëfficiënten kunnen voordoen. Daarbij kunnen zich op kortere termijn schommelingen voordoen omdat, binnen de groep van deze vrouwen, geboorten kunnen vervroegd of uitgesteld worden. Aldus stijgt de TVC de jongste jaren weer lichtjes, waarschijnlijk ten gevolge van een inhaalbeweging<sup>6</sup>. Maar zelfs dan blijft de TVC op een te laag peil om op termijn de bevolking stabiel te houden; dit vereist immers een TVC van (minstens) 2,1% en dit cijfer lijkt onwaarschijnlijk in een voorzienbare toekomst. Hierbij voegt zich een tweede factor. Door het dalend aantal geboorten in het verleden, neemt de groep vrouwen tussen 15 en 49 jaar in aantal af (en zal in de toekomst nog verder zal afnemen), wat cumulatief het aantal geboorten verder vermindert. Door de samenvoeging van beide factoren zal de natuurlijke bevolking in de afzienbare toekomst, hoe dan ook, verminderen, en zullen de sociale lasten per actieve/tewerkgestelde voortdurend toenemen. Deze onontkoombare situatie is de prijs die men op termijn en collectief betaalt voor de denataliteit. De gevolgen ervan kunnen ondervangen worden door een herstel van het geboortecijfer op vervangingsniveau, door immigratie of door economische groei. Geboortepolitiek is naar West-Europese normen moeilijk aanvaardbaar en kan hoogstens marginale resultaten opleveren<sup>7</sup>; het herstel van het geboortepaai zou bovendien te laat komen om de toekomstige onevenwichten te kunnen ondervangen. Wel moet, meer dan in het recente verleden, het hebben van meerdere kinderen als maatschappelijk belangrijk beschouwd worden en moeten wetten, arbeidsomstandigheden en voorzieningen daarop afgestemd

<sup>5</sup> Zie over dit laatste Deleeck, H. (1991), *Zeven lessen over Sociale Zekerheid*, Acco, Leuven, p. 157 en vlg. De gemiddeld langere levensduur van de hogere sociaal-economische categorieën brengt mee dat zij ook gedurende meer jaren pensioenuitgaven opnemen.

<sup>6</sup> Uitvoerig ontleed door P. Willems in verscheidene bijdragen in *Bevolking en Beleid* (CBGS), laatste in: Vrouwen, moeders en kinderen, in *Het Kind* (Kind en Gezin), 1992, nr. 2 en 3.

<sup>7</sup> Ad Vossen, Bevolkingsveroudering en stijgende collectieve lasten, *Bevolking en Gezin*, 1992, nr. 3, blz. 1-27, ontwerpt een index van demografische druk (voor Nederland), en besluit tevens dat bevolkingsbeleid slechts een marginale invloed kan uitoefenen.

worden. Ten gronde rekt men op de economische groei; verder zal nog gezegd worden dat in deze problematiek de toekomstige groei de enige doorslaggevende variabele is<sup>8</sup>.

## **2.2. De toename van het aantal bejaarden en, vooral, van de pensioenbedragen**

Het aantal bejaarden neemt toe, lichtjes tot 2010, sterker nadien, met een hoogtepunt vanaf 2020, wanneer de naoorlogse babyboomgeneratie van tweeverdieners (d.w.z. met toenemend aantal vrouwelijke gepensioneerden) zich volop bij de ouderdomsverzekering zal aanbieden. Zwaarder wegend dan de toename van het *aantal* bejaarden is deze van het *soort* pensioenen. Een relatief kleinere groep actieven moet meer senioren met een hogere pensioenstandaard dragen. De pensioenuitgaven nemen méér toe dan het aantal gepensioneerden, door de interne dynamiek (maturiteit) der pensioenstelsels (berekening steeds meer op werkelijke, minder op forfaitaire lonen), door de toename van het aantal individuele ouderdomsuitkeringen tegenover uitkeringen aan gezinstarief (door meer en vollediger vrouwelijke loopbanen; bovendien leven vrouwen langer), en door het toenemend aantal overheidspensioenen (individueel barema van 75% van de laatste wedde)<sup>9</sup>. Bovendien wordt het aantal pensioengerechtigden vergroot door de feitelijke of wettelijke verlaging van de pensioenleeftijd. Men moet niet verwachten dat besparingen wegens het dalend aantal jongeren (kinderbijslag, onderwijs) de stijgende uitgaven wegens veroudering zouden kunnen compenseren. De ontgroening zal een sterker jongerengericht beleid oproepen. En met name zal de noodzakelijke economische groei in belangrijke mate afhangen van investeringen in onderwijs en opleiding.

Gaan we deze pensioenen nog kunnen betalen? Hiertoe moeten we, naast de stijgende uitgaven, evenzeer de stijgende inkomsten in overweging nemen. In een studie van het Planbureau<sup>10</sup> wordt rekening gehouden met de sociaal-demografische en bovendien met de economische ontwikkeling (gemiddelde jaarlijkse reële groei geschat op 2,25%). Volgens deze berekeningen zullen de uitgaven matig stijgen tot 2010, reëel verdubbelen tegen 2020, en zelfs verdrievoudigen tegen 2040, dit alles bij veronderstelling van constant beleid, met een matige welvaartsaanpassing (reële verhoging) van jaarlijks (slechts) 1%.

Naast de verwachte groei der uitgaven moet men de verwachte groei der inkomsten plaatsen, wat toelaat het uiteindelijke saldo van de sociale zekerheid te schatten. Volgens de berekeningen van het Planbureau kent de sociale zekerheid tot 2000 een steeds groeiende bonus (wat theoretisch een reservevorming zou mogelijk maken), wegens de verbeterende toestand op de arbeidsmarkt, en de nog niet zo slechte demografische structuur in die periode. Deze boni verkleinen tussen 2000 en 2010, maar blijven positief. Vanaf 2020 belandt de sociale zekerheid in een structureel deficit, olopend tot 3,9% van het BNP in 2030 en 4,4% in 2040.

---

8 In deze zin zie het referaat van R. Maldague, Commissaris van het Plan, op de studiedag van 9 jan. 1991, Belgische Senaat, 1310 (1990-91).

9 J.J. Gollier (1983), 'Tendances à long terme du régime de pension légale', *Annales de sciences économiques*, nr. 2, p. 25 en 50 komt tot het besluit dat de uitgavengroei toe te schrijven is voor 38% van de demografische veroudering, voor 43% aan de interne dynamiek van het pensioenstelsel, en voor 18% aan de gewijzigde structuur van de beroepsbevolking (toename van het aantal vrouwen en ambtenaren; vrouwen genieten gemiddeld 8 jaar langer van hun pensioen, doch hebben 5 jaar minder bijdragen betaald).

10 Planbureau, Een lange termijnverkenning van de sociale zekerheid (1990-2040), Brussel, 1990. Deze studie wordt thans herwerkt, rekening houdend met een recente (februari 1993) herziening der bevolkingsprognoses.

Recent (februari 1993)<sup>11</sup> werd de prognose van de bevolkingsevolutie herzien; de verschillen met de vorige prognose (1988) zijn vrij groot, omdat rekening gehouden wordt met een lichte toename van het geboortecijfer, met een verdere verlenging van de levensduur, en, vooral met een groter immigratiesaldo. De afhankelijkheidscoëfficiënt (aantal niet-actieven per 100 actieven) neemt vooral toe voor de jongeren, maar blijft nagenoeg onveranderd voor de bejaarden (60 en ouder)<sup>12</sup>. In afwachting van verdere berekeningen omtrent de weerslag van deze gewijzigde prognose op de pensioenlasten lijkt het ons aannemelijk dat de richting van de evolutie (waarbij pensioenlasten ook afgewogen worden tegenover economische groei) aangewezen in de vroegere studie van het Planbureau niet ten gronde zal veranderen. En voor zover nodig bevestigt de herziening van de demografische prognose dat deze een nuttig hulpmiddel is, maar dat het vermetel zou zijn uitsluitend hieraan lange termijn beleidsbeslissingen te willen verbinden.

*Samenvattend* kan men besluiten **dat** niet de loutere toename van het aantal bejaarden van belang is dan wel de evolutie van de *hoedanigheid der pensioenen*, alsmede de vervroegde uittreding uit de arbeidsmarkt; **dat** voor de ondervanging van deze lasten de economische groei de doorslaggevende variabele is; **dat**, althans tot 2010, d.w.z. in een afzienbare periode, waarvoor prognoses enig houvast kunnen bieden, beiden (toename van lasten en van groei) mekaar in evenwicht kunnen houden; **dat** voorspellingen voor meer dan vijftien jaren onvoldoende werkelijkheidswaarde hebben om er beleidsbesluiten op te vestigen; **dat** de veroudering zich niet afspeelt in een wereld waar de andere dingen **onveranderd** blijven (omvang der werkloosheid, technologische vooruitgang, enz.)<sup>13</sup>; **dat** er derhalve *geen redenen zijn tot paniek*; dat er wel redenen zijn tot waakzaamheid en tot voortdurend bewustzijn van het perspectief van de veroudering, omdat de kost ervan onvermijdelijk is, en omdat derhalve, hoe dan ook, een groter deel van de groei naar de bejaarden zal gaan.

### 2.3. *Maatregelen voor lastenafremming.*

In dit perspectief lijkt het aangewezen de *pensioenleeftijd* niet wettelijk te verlagen, maar veeleer te verhogen, of aantrekkelijke mogelijkheden tot langer werken te scheppen, dit zowel om pensioenuitgaven te drukken als om het toekomstige (na 2000) verminderend aanbod van arbeidskrachten te ondervangen<sup>14</sup>. Deze stelling staat haaks op het seculaire verlangen naar arbeidslevensloopverkorting, en op de vroegtijdige uitstoting van ouderen ten gunste van jongere werklozen. De huidige flexibele pensioenleeftijd laat principieel enige keuzevrijheid; feitelijk veel minder<sup>15</sup>. In de toekomst zouden vroegtijdige en volledige uittreding minder

<sup>11</sup> Werkgroep van de Minister van Pensioenen.

<sup>12</sup> Afhankelijkheidscoëfficiënt bejaarden: 1990: 37; 2010: 47; 2030: 69; 2040: 71; in de prognose van 1988 was dit: 37; 44, 67; 71.

<sup>13</sup> Zie C. Gillion (1991), 'Ageing Populations: Spreading the Costs', *Journal of European Social Policy*, 1, p. 107-128. De bevolkingsprognoses van de OESO (OECD (1988), *Ageing Populations, The Implications for Social Policy*) wijzen onmiskenbaar op toenemende lasten van de veroudering; maar ondertussen staat de wereld niet stil, er doen zich daarnaast andere sociale veranderingen voor die van aard zijn (zo wijzen simulaties uit) om de toenemende lasten evenwichtig te kunnen ondervangen.

<sup>14</sup> In de meeste "oude" landen van de EG worden de pensioenstelsels herbekeken (leeftijd, berekeningswijze, welvaartaanpassing). Voor de leeftijd gaan de voorstellen in de richting van de verhoging gelijk voor mannen en vrouwen. De recente Duitse wetgeving voorziet een geleidelijke opvoering van de pensioenleeftijd tot 65 jaar voor mannen en vrouwen in 2012.

<sup>15</sup> Men mag niet verwachten dat een groot aantal personen voor de hoogste leeftijd zou kiezen; daarvoor zou de beloning (d.w.z. een hoger later pensioeninkomen) te weinig aantrekkelijk zijn. Aldus moet men van

moeten gestimuleerd worden (de recente paritaire overeenkomst over de brugpensioenen, B.S. 11 dec. 1992, gaat in die richting) o.a. door flexibele en deeltijdpensionering, door selectieve forfaitaire bijdragevermindering voor oudere werknemers, en door een actief seniorenbeleid in de arbeidsorganisatie<sup>16</sup>. In het raam van *human resources management* zou de visie op de bejaarde werknemer (d.w.z. ouder dan 50 jaar!) moeten kunnen herzien worden (de Nederlandse studie gebruikt de uitdrukking "cultuuromslag").

Is het aangewezen de *reële groei van de pensioenen af te remmen*, met name door beperking van de welvaartsaanpassing (zodat, behoudens aanpassing aan de prijzen, de pensioenen niet even snel toenemen als de lonen)? Dit zou kunnen gebeuren o.a. langs onrechtstreekse weg, nl. door aan de gepensioneerden bij gelijk inkomen dezelfde fiscale en sociale lasten op te leggen als aan de actieven; voor de sociale zekerheid betekent dit: bijdragen betalen. De volkomen gewijzigde leefsituatie van de ouderen verantwoordt zulks. De bestaansonzekerheid resp. armoede, vroeger een kenmerk van de bejaardenbevolking, is in deze categorie aanzienlijk verminderd. De inkomensverdeling binnen de categorie der bejaarden is ongelijker geworden, het verschil tussen actieven en gepensioneerden is afgenomen<sup>17</sup>. Vooral de generatie van de gouden zestiger jaren (tevens houders van hoogrentende obligaties die de staatsschuld uitmaken, alsmede bezitters van eigen woningen) nemen hun welvaart mee na de pensioenleeftijd<sup>18</sup>. Zij hebben het aanzienlijk beter dan hun voorgangers, wat geenszins betekent dat alle ouderen hoge pensioenen hebben. De verhoging van de minimumpensioenen, vooral voor ééninkomenstrekkingen blijft voorrang vragen.

Moet men voor de financiering, althans van het wettelijk pensioen teruggaan, van het omslagstelsel (*repartitie*) naar de fondsvorming (*kapitalisatie*)<sup>19</sup>, om, op termijn, de pensioenbetaling beter te kunnen waarborgen? Neen, om volgende redenen.

Ten gronde worden de moeilijkheden van de toenemende pensioenlasten veroorzaakt door de veroudering. Door de kapitalisatie wordt de financieringswijze veranderd, niet de oorzaak van het probleem weggenomen. Alleen worden, althans bij individuele kapitalisatie, de sociale gevolgen ervan anders verdeeld, nl. op een lager niveau van solidariteit (de minder betalenden

---

deze regeling ook geen grote besparing in de pensioenuitgaven verwachten. Deeltijdse oppensioenstelling zou hiertoe een geschiktere regeling zijn. Zie L. Cuyvers, e.a. (1990), *Scenario's voor een flexibele oppensioenstelling in België*, Antwerpen, RUCA, p. 157.

<sup>16</sup> De Kemp, A.A.M. (1992), *Ouderen tussen pensioen en bijstand*, Cahier nr. 95, van het Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk.

<sup>17</sup> Cantillon, B., Deleeck, H., Meulemans, B., Van den Bosch, K. (1991), 'Inkomen, welvaart en armoede in België, 1985-1988', *Tijdschrift voor Sociologie*, jrg. 12, nr. 3 & 4, p. 293-338.

<sup>18</sup> Meulemans, B., (1990), 'Waar welvaart verschijnt en huisvesting verdwijnt', *Tijdschrift voor Sociologie*, vol. 11 (2), p. 235-275; Meulemans, B. (1992), 'Inkomensongelijkheid en vermogensinkomsten: een tipje van de sluier opgelicht', *Gids op Maatschappelijk Gebied*, nr. 6-7, p. 527-557; Meulemans B., Cantillon B. (1992), 'De geruisloze kering: de nivellering van de intergenerationele welvaartsverschillen', *Economisch en Sociaal Tijdschrift*, nr. 2 of 3.

<sup>19</sup> In het kapitalisatie- of fondsvormingstelsel betaalt ieder voor zijn eigen pensioen. Men ontvangt later de uitgestelde opbrengst van de eigen inspanning; maar deze wordt uitgehouden door de inflatie en houdt zeker geen gelijke tred met de algemene welvaartstoename (aangeduid door de stijging van het BNP of door stijging der verdiensten van de actieven). In het repartitie- of omslagstelsel (waarop ons pensioenstelsel steunt sedert 1955-57) betalen de actieven bijdragen waarmee onmiddellijk de pensioenen der niet-actieven gefinancierd worden. Zo'n stelsel laat toe de pensioenen voortdurend te verhogen in gelijke mate met de algemene welvaartsstijging; althans onder voorwaarde dat de verhouding tussen het aantal bijdragebetalende actieven en het aantal gepensioneerden nagenoeg stabiel blijft. Bovendien kan kapitalisatie individueel zijn (de bijdrage dient uitsluitend voor de latere uitkering), collectief (met de bijdragen wordt een gemeenschappelijk reservefonds gevormd).



zullen later minder ontvangen en omgekeerd)<sup>20</sup>. Verder blijft het voornaamste bezwaar tegen het kapitalisatiesysteem bestaan nl. dat het niet bestand is tegen de gevolgen der inflatie en niet aangepast aan de welvaartsevolutie. Ook bij inkrimpende actieve bevolking blijft het economisch voordeliger de lopende pensioenen uit bijdragen betalen, zeker wanneer de inflatie tamelijk hoog is, en mits de economische groei voldoende hoog blijft<sup>21</sup>. De voorkeur voor de repartitiefinanciering, steeds voor het wettelijk verplicht pensioen, is een fundamenteel politieke keuze, die toelaat de welvaart van de ouderen rechtstreeks te koppelen aan de algemene welvaart, zoals tot stand gebracht door de actieven. Het generatiecontract sluit in dat de toekomstige actieven hetzelfde zullen blijven doen. De beste resp. enige waarborg voor de uitbetaling van de toekomstige pensioenen ligt niet bij een individuele rekening, wel bij de wetgeving van de staat. Collectieve reserves werden door de staat reeds vaak voor andere doeleinden gebruikt. En publieke kapitaalvorming via verplichte bijdragen leidt niet steeds tot de meest rendabele investeringen. Tenslotte is het niet empirisch aantoonbaar dat omslagfinanciering een negatief effect zou hebben op de globale spaarneiging. In bijkomende orde zou de overgang van repartitie naar kapitalisatie een lange periode meebrengen gedurende welke men een dubbele bijdrage moet betalen: door omslag voor de reeds gepensioneerde generatie (uitdovend), en door kapitaaldekking voor het eigen latere pensioen.

Het *pensioensparen* werd ingevoerd onder meer in een klimaat van twijfel aan de toekomstige betaalbaarheid der pensioenen. Naast een stimulans voor de beurs was het voornaamste effect van deze instelling haar onrechtstreekse bijdrage tot de verlaging van de marginale fiscale druk. Het is geen alternatief of wezenlijke aanvulling voor het wettelijk pensioen, omdat het bedrag daartoe te klein is, en omdat bij de beoordeling van de opbrengst rekening moet gehouden enerzijds met de muntontwaarding, anderzijds met de reële welvaartsstijging van de lonen. Daartegenover staat dat deze formule veel kost aan de Schatkist en de voordelen ervan ongelijk verdeeld zijn over de onderscheiden inkomenscategorieën. Hoe hoger het inkomen, hoe meer deelnemers (tabel 1); en in de totale groep der deelnemers zijn de hoogste inkomens afgetekend oververtegenwoordigd (tabel 2). Dienovereenkomstig gaat de omvangrijke fiscale steun aan dit pensioensparen (m.a.w. de minder ontvangst voor de schatkist; 8,3 miljard in 1988) verhoudingsgewijze veel meer naar hogere dan naar lagere inkomenscategorieën.

---

<sup>20</sup> B. Delhausse, S. Perelman et P. Pestieau (1992), *L'incidence redistributive de la privatisation des retraites*, Université de Liège, waarschuwen aan de hand van een model dat een partiële vervanging van de wettelijke basispensioenen door private aanvullende stelsels desastreuze gevolgen zal hebben voor de inkomensverdeling binnen de groep der gepensioneerden.

<sup>21</sup> In die omstandigheden is namelijk voldaan aan de zgn. voorwaarde van Aaron die stelt dat, bij gelijke premies, het omslagstelsel de hoogste pensioenuitkeringen mogelijk maakt, mits de som van de procentuele inkomensgroei ( $y$ ) en de procentuele bevolkingsgroei ( $a$ ) groter is dan het percentage van de reële rente ( $r$ ). In het kapitalisatiestelsel behaalt de premiebetaler een rendement op zijn belegde premies dat gelijk is aan de reële rente ( $r$ ). Bij het omslagstelsel behaalt hij een fictieve of impliciete rente (toekomstig pensioen) die kan toenemen bij reële stijging van het nationaal inkomen ( $y$ ) en bij een groei van het aantal premiebetalenden ( $a$ ). Of het omslagstelsel of het kapitalisatiestelsel de voorkeur verdient, hangt dus af van de vraag of  $(y + a)$  groter of kleiner is dan de reële rente ( $r$ ). In het verleden is de reële rente ( $r$ ) lager geweest dan de som van reële inkomensgroei en bevolkingsgroei, zodat de voorkeur terecht is uitgegaan naar het omslagstelsel. Voor de toekomst hangt, gegeven de lage of zelfs negatieve bevolkingsgroei, alles af van de verhouding tussen de reële inkomensgroei en de reële rente. De vergelijking is enkel geldig onder beschouwing van een volledige periode (40 of 45 jaren).

**Tabel 1. Aantal pensioenspaarders naar inkomenshoogte.**

inkomenscategorie	% dat aan pensioensparen doet
minder dan 20.000	13,6%
20.000 tot 35.000	25,0%
35.000 tot 50.000	39,9%
50.000 tot 65.000	52,3%
65.000 tot 80.000	62,6%
80.000 tot 95.000	71,6%
meer dan 95.000	74,3%
Totaal	50,5%

Bron: L. Cuyvers e.a. (1990), *Scenario's voor een flexibele oppensioenstelling in België*, RUCA, p. 72. Steekproef 981 personen tussen 50 en 60/65 jaar.

**Tabel 2. Verdeling van het aantal pensioenspaarders en fiscaal afgetrokken bedragen over de verschillende inkomenscategorieën, 1988.**

categorieën totaal belastbaar netto inkomen	aantal aftrekken		afgetrokken bedragen (in miljoen frank)	
	absoluut	%	absoluut	%
<100.000	5.209	0,6	96,3	0,6
100.000<300.000	25.135	2,9	458,3	2,8
300.000<500.000	101.025	11,5	1.858,1	11,2
500.000<700.000	152.171	17,3	2.829,2	17,0
700.000<1.000.000	231.095	26,2	4.305,6	25,9
1.000.000 en meer	366.263	41,6	7.099,3	42,7
Totaal	880.898	100,0	16.646,8	100,0

Bron: Parlem. V. en A., 23 jan. 1990.

Soms wordt voorgesteld iedereen een individueel *minimaal basispensioen* te waarborgen, met daarnaast bovenminimale pensioenen op grond van enigszins gereguleerde collectieve arbeidsovereenkomsten (dus een volksverzekering met bovenop professionele sociale verzekeringen; dit model bestaat in Nederland en werd eveneens opgenomen in het Sociura-voorstel). Uit simulatieberekeningen van het Centrum voor Sociaal Beleid (CSB)<sup>22</sup> blijkt enerzijds dat de doelmatigheid<sup>23</sup> van zulk individueel minimaal pensioen zeer groot is: op huishoudelijk niveau vermindert de bestaansonzekerheid (brede CSB-norm) aanzienlijk, en zou de armoede (strengere EG-norm) praktisch verdwijnen. Anderzijds is de kostprijs ervan (zelfs met bedragen slechts ter hoogte van het huidige wettelijke bestaansminimum) zeer hoog, nl. 17% boven de huidige wettelijke pensioenuitgaven; en vloeit een belangrijk deel der uitgaven naar huishoudens die reeds bestaanszeker zijn in de huidige situatie (dank zij een relatief hoog pensioen van één der partners). Andere scenario's zijn mogelijk: aldus zou de huidige begroting der pensioenuitgaven volstaan, met bijna dezelfde doelmatigheids-

<sup>22</sup> De simulaties gebeuren aan de hand van het MISISZ systeem (Micro simulatie sociale zekerheid) ontworpen door het CSB en werkend met een bestand van gegevens verzameld op grond van grote representatieve steekproeven van Belgische huishoudens. Zie hierover K. Lambert, R. Van Dam o.l.v. B. Cantillon, H. Deleeck (1992), *Het micro-simulatiemodel van de Sociale Zekerheid (MISISZ)*, Centrum voor Sociaal Beleid; B. Cantillon (1993), *Kostprijs en doelmatigheidseffecten van een geïntegreerd basispensioen*. Simulatieresultaten voor België, Centrum voor Sociaal Beleid.

<sup>23</sup> De sociale doelmatigheid van de uitkeringen werd berekend op grond van de vaststelling dat zij het huishouden al dan niet er toe brengen een minimuminkomen te bereiken, m.a.w. al dan niet geldelijk bestaanszeker of arm te blijven. Hiertoe werden twee verschillende normen aangewend: de CSB-norm, opgesteld aan de hand van verklaringen van de betrokken bevolking; en de (zogenaamde) EG-norm, 50% van het equivalent gemiddeld huishoudelijk beschikbaar inkomen; eerstgenoemde norm is breder (hoger minimuminkomen), de tweede strengere (lager).

verbetering en met minder overvloeien naar reeds bestaanszekere huishoudens, mits het minimaal pensioen niet individueel maar gezinsgemodaliseerd toe te kennen, en mits de huidige wettelijke pensioenen tot maximaal 35.000 BEF te beperken. Deze simulaties illustreren derhalve de moeilijkheid waarmee elke universele maatregel te maken heeft: zelfs met lage basisbedragen stijgen de uitgaven aanzienlijk gelet op het groot aantal betrokkenen.

**Tabel 3. Kostprijs- en doelmatigheidseffecten van de integratie van een geïndividualiseerd basispensioen, België, 1988.**

	huidige situatie	hypothetische situatie
- Kostprijs pensioenen	100	117.5
- % bestaansonzekere huishoudens		
CSB-norm	32.2	21.7
EG-norm	6.5	0.4
- Reductie armoedekloof voor huishoudens met bejaarden (doeltreffendheid)		
CSB-norm	91.1	95.9
EG-norm	98.1	99.9
- Aandeel van pensioensmiddelen naar behoevenden vóór uitkering tot aan armoedenorm (doelmatigheid)		
CSB-norm	62.9	55.9
EG-norm	45.1	39.0

Bron: MISISZ, CSB-survey, 1988.

Basispensioen op niveau wettelijk bestaansminimum voor alleenstaanden, toegekend aan alle mannen (65 j.) en vrouwen (60 j.), met behoud van de bovenminimale pensioenuitkering.

### 3. Veranderingen op de arbeidsmarkt.

#### 3.1. Verruimde toetreding tot de arbeidsmarkt

Het aantal toetredingen tot de arbeidsmarkt wordt bepaald door demografische en door culturele factoren. Het hoog geboorteperil tot 1965 zorgt voor een hoog aantal nieuwkomers twintig jaren later; na 1985 vertraagt de groei van de bevolking op arbeidsleeftijd, zodat althans deze factor bijdraagt tot een vermindering van de (jeugd)werkloosheid. De veralgemeende deelname van vrouwen aan de beroepsarbeid en de verlenging van de vrouwelijke beroepsloopbanen is een duurzaam en onomkeerbaar maatschappelijk-cultureel verschijnsel, steunend op de hedendaagse opvatting omtrent de plaats van de vrouw in onze samenleving. Dienovereenkomstig is het begrip volledige tewerkstelling veranderd: vroeger één job per gezin, nu één per persoon. Bij toenemend aanbod van (vrouwelijke) arbeid en stagnerende vraag wordt grote werkloosheid een structureel d.i. blijvend probleem, niet omdat er te veel werklozen zijn, wel omdat er te weinig jobs zijn. Maatschappelijk betekent de werkloosheidsverzekering een herverdeling van het arbeidsinkomen naar hen die in de huidige situatie niet op de arbeidsmarkt aan hun trekken kunnen komen. Een reële oplossing voor de uitgaven dient gezocht buiten de sociale zekerheid, niet (of althans slechts marginaal) in een verandering van de werkloosheidsverzekering (zie verder), wel in arbeidsmarktbeleid (arbeidsintensieve tewerkstelling, deeltijds werk, loopbaanonderbreking; alsmede, specifiek voor de vrouwelijke tewerkstelling: gelegenheid tot doorstroming in loopbaan, (ook in fracties

traditioneel aan mannen voorbehouden), meer aangepaste onderwijsopleiding, infrastructuur en regelingen om moederschap en gezinstaak verzoenbaar te maken met een beroep)<sup>24</sup>.

### 3.2. *Vervroegde uittreding uit de arbeidsmarkt*

Vroegtijdige economische slijtage betekent dat arbeidskrachten, wegens leeftijd, onaangepaste beroepskennis of lichamelijke hinder, vroegtijdig afgestoten worden omdat zij, bij vergelijking van productiviteit en arbeidskost, en gegeven het overvloedig aanbod, voordelig kunnen vervangen worden door jongeren. De lasten van dit proces worden afgewenteld op de gemeenschap, onder vorm van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid (zeer talrijk in Nederland) en vervroegde pensionering. Wanneer dit proces als economisch verantwoord aanvaard wordt, moet men tevens aanvaarden dat er dienovereenkomstig een grote bevolkingscategorie van niet-meer-actieven ontstaat<sup>25</sup>, met stijging der sociale zekerheidsuitgaven.

### 3.3. *Technologie en arbeidsbesparing*

De groei van onze economie is kapitaalsintensief en arbeidsbesparend, en vergt goed geschoolde arbeidskrachten. De ontoereikende scholingsgraad is een selecterende factor van werkloosheid. In de toekomst zal een groter deel van de toetreders tot de arbeidsmarkt beter opgeleid zijn (45% van de Vlaamse jeugd begint althans hoger onderwijs). Bij nog steeds toenemend aanbod tegenover achterblijvende vraag naar arbeid zal er een overschot blijven van laag geschoolden (met inbegrip van algemene richtingen van het secundair onderwijs), verscherpt door hun verdringing door hoger geschoolden<sup>26</sup>. Economisch betekent deze toestand een verlies aan potentieel, sociaal een bevolkingscategorie die méér dan andere bedreigd of getroffen wordt door werkloosheid (door sommigen genoemd een dualisatie van de maatschappij).

Wat kan gedaan vanuit het stelsel van sociale zekerheid? In algemene zin wordt gesteld dat een differentiële verlaging van de arbeidskost de tewerkstelling van werknemers met lagere productiviteit zou kunnen aantrekkelijker maken. Een vermindering van het *netto minimumloon* lijkt om een dubbele reden onwenselijk. Ten eerste ligt althans voor eenverdienersgezinnen het netto minimumloon (ook bij toevoeging van kinderbijslag) reeds onder de CSB-bestaansonzekerheidsgrens. Het aantal gezinnen voor wie het minimumloon het enig gezinsinkomen is neemt weliswaar af. Ten tweede zou de verlaging van het netto minimumloon vanwege de noodzakelijke en nu reeds onvolkomen spanning tussen de diverse minima (minimumloon, minimumuitkeringen in de sociale zekerheid, bestaansminimum), tot een neerwaartse druk op de minimumuitkeringen leiden. Een toenemende bestaansonzekerheid en armoede onder de werklozen zou hiervan het gevolg zijn. Overigens maakt een (te) laag minimumloon de arbeid onaantrekkelijk.

---

<sup>24</sup> Zie hierover de Nederlandse publicaties *Werkend perspectief* van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid van 1990, en de studie van de Amerikanen M. Rein en R. Freeman voor de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, 1988.

<sup>25</sup> Guillemard, A.M. (1989), 'Les transformations de la sortie définitive d'activité au niveau international: vers un réexamen du rôle de la retraite?', *Droit Social*, no. 12, p. 851-860; zie de Nederlandse studie *Ouderen tussen pensioen en bijstand*, reeds vermeld. Ouderen zijn mensen van 50 jaar en meer ...

<sup>26</sup> Gos E. en Pacolet J. (1992), "*Plus est en vous*". *Kwalificatieverschuivingen en toekomstperspectieven op de Belgische arbeidsmarkt*. Leuven, HIVA.

Een daling van de *minimumloonkosten*, met behoud van het huidige netto minimumloonniveau, is mogelijk door een daling van de parafiscale druk voor de laagstbetaalden, m.a.w. door een forfaitaire vermindering van de werkgeversbijdragen, dus met een vast bedrag per werknemer, zoals in Maribel (1981)<sup>27</sup>. Om het nuttig effect te waarborgen moet deze regeling, ten eerste, kwantitatief omvangrijk zijn. Men is begonnen met 30 mrd, en dit bedrag werd tweemaal gehalveerd om budgettaire redenen.

In 1990 vertegenwoordigde Maribel slechts 2,5% van de totale werkgeversbijdragen; franstalige economen stelden, in 1988, 50 mrd voor<sup>28</sup>; de fiscale hervorming van 1988 had betrekking op ongeveer 100 mrd.... Ten tweede moet zij duurzaam zijn, een structurele minimale arbeidskostverlaging, niet periodisch met herroeping bedreigd, zodat ondernemers zekerheid hebben omtrent haar weerslag. Een bezwaar tegen deze regeling is haar aselectief karakter. Doeltreffendheid en kostprijs zouden kunnen gediend worden door de bijdrageverlaging te reserveren voor specifieke tewerkstelling van laaggeschoolden (bv. aansluitend bij hertewerkstellingsprogramma's); of voor arbeidsintensieve sectoren met potentiële werkgelegenheid voor laaggeschoolden, inzonderheid non-profit welzijns- en verzorgingssectoren, alsmede beschermde tewerkstelling (beschutte werkplaatsen en CAO 26 voor personen met handicap, en sociale werkplaatsen voor kansarmen)<sup>29</sup>.

Naast verlaging van de minimale arbeidskost kan men ook denken aan een globale verlaging, door sommige takken van de sociale zekerheid te financieren uit belastingen in plaats van uit bijdragen. De formule van bijdrageberekening op grond van de toegevoegde waarde, theoretisch een neutrale heffingsgrondslag t.a.v. de kapitaals- of arbeidsintensiteit van de onderneming, wordt thans vrijwel algemeen afgewezen, om economische redenen (grote onzekerheid en zelfs vrees omtrent de gunstige resultaten ervan voor de werkgelegenheid), alsmede om juridisch-administratieve redenen (minder duidelijke omschrijving van de heffingsgrondslag of "assiette", zeer grote veranderingen in lastendruk voor een aantal ondernemingen)<sup>30</sup>.

### **3.4. Invloed van de werkloosheidsverzekering op de werkloosheid**

Van in de tachtiger jaren werd een beleid gevoerd gericht op de ondervanging en wegwerking van de overvloedige toetreding tot de arbeidsmarkt. Dit heeft geleid tot een grote diversificatie binnen het werklozenbestand; dit omvat voortaan, enerzijds, de ingeschreven niet-werkende werkzoekenden (uitkeringsgerechtigde volledige werklozen of u.v.w.; afgestudeerden; vrij-ingeschrevenen), anderzijds de ondertewerkgestelden en verborgen werklozen (deeltijdsen om aan werkloosheid te ontsnappen; tewerkgestelde werklozen;

<sup>27</sup> Technisch betekent een bijdragevermindering met een vaste som per werknemer hetzelfde als een vrijstelling van bijdragen van het loon beneden een loongrens.

<sup>28</sup> Maldague, R., *Peut-on réorienter la politique économique*, Société Royale d'Economie Politique de Belgique, 20 janvier 1988, nr. 451, p. 36-38. In die zin ook het voorstel van "le groupe des 72" franstalige Belgische economen (vrijstelling van bijdrage van de eerste 30.000 fr. maandloon): Une réforme du système fiscal pour donner la priorité à l'emploi, *Cahiers Economiques de Bruxelles*, n° 119, 1988, p. 285-291; hernomen in R. Plasman, *Les politiques d'emploi en Belgique*, C.E.B., 1989, n° 122, blz. 156 en vlg.; recent hernomen door J. DREZE.

<sup>29</sup> Deze personen komen praktisch niet in aanmerking voor gewone tewerkstelling; zodat hun deels gesubsidieerde (voor productiviteitsverlies) beschermde tewerkstelling leidt tot een numeriek evenredige ontlasting van de R.V.A.-begroting.

<sup>30</sup> Voor de literatuur zij verwezen naar H. Deleeck (1991), *Zeven lessen over sociale zekerheid*, Acco: Leuven,, hoofdstuk 3, De financieringswijze van de sociale zekerheid.

oudere werklozen; loopbaanonderbreking; vrijgestelden om sociale of familiale redenen; bruggepensioneerden) (zie tabel)<sup>31</sup>. De eerstgenoemde categorie (de "klassieke" werklozen) vormt voortaan slechts de helft van de totale werkloosheidspopulatie. En van genoemde categorie heeft ongeveer de helft een opleidingsniveau dat het lager onderwijs niet overstijgt. Maatregelen die de mogelijkheden van langdurig werklozen vergroten - via beroepsopleiding of verbetering van op het werk gerichte vaardigheden - kunnen van nut zijn voor het opheffen van hun achterstand op de arbeidsmarkt. Zij blijken het meeste succes af te werpen voor cliënten die 'geschikt' zijn, en op lokale arbeidsmarkten waar veel vacatures zijn. Op de arbeidsmarkten waar het aanbod van werk schaars is, zijn zij veel minder effectief<sup>32</sup>.

**Tabel 4. Overzicht van de diverse categorieën werklozen in België, sept. 1992.**

1. Ingeschreven niet-werkende werkzoekenden:	502.338
- werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (U.V.W.)	418.936
- andere verplicht ingeschrevenen (o.a. jongeren in hun wachttijd)	71.175
- vrij ingeschrevenen	12.227
2. Verdoken (gedeeltelijke) werkloosheid:	607.246
- deeltijds tewerkgestelden om aan de werkloosheid te ontsnappen	197.988
- programma's tot bevordering van de tewerkstelling:	
a. D.A.C.	13.181
GESCO's	42.206 (2)
b. stages van jongeren	20.916 (1)
c. werklozen in KMO-projecten	10.532
- op-non-actief geplaatsten:	
a. oudere werklozen	74.164
b. loopbaanonderbreking	60.446 (1)
c. sociale en familiale redenen	37.844
d. brugpensioen	149.969 (1)

(1) augustus; sept. niet beschikbaar.

(2) december 1991; vanaf dan niet beschikbaar.

(\*) tijdelijk werklozen niet meegerekend.

Bron: RVA, Maandelijks Bulletin.

<sup>31</sup> Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (1991), 'Werkloosheidsverzekering op een kruispunt van wegen', *Arbeidsblad*, nr. 1, 134 p.; Alaluf, M., e.a. (1992), *De werkloosheidsverzekering in de jaren negentig*, Leuven, Universitaire Pers, 489 p.; Hoger Instituut voor de Arbeid, Toekomstperspectieven op de Belgische arbeidsmarkt, Leuven, 1992; een overzicht van de arbeidsmarktsituatie en van het werkgelegenheidsbeleid wordt gegeven in (o.a.) Nicaise, I. (1992), 'Kritische benadering van enkele werkgelegenheidsinstrumenten', *Nieuwsbrief Steunpunt Werkgelegenheid*, Leuven; De Belgische arbeidsmarkt (1992), *Bulletin van de Generale Bank*, nr. 332.

<sup>32</sup> *Werkgelegenheid in Europa*, 1991, Commissie van de Europese Gemeenschappen, Directoraat-generaal Werkgelegenheid, Arbeidsbetrekkingen en Sociale Zaken, blz. 58.

Deze cijfers in de tabel wijzen op de aard en de omvang van het probleem (tekort aan werkgelegenheid), en op de onontkoombaarheid van omvangrijke sociale uitgaven. Er wordt veel misbaar gemaakt over de weerslag van de veroudering. Maar er is nog een zwaardere waarheid: de weerslag van de grote werkloosheid en van vervroegde uittreding samen. Daarbij komt nog dat de Belgische arbeidsmarkt in de tachtiger jaren een toenemende onaangepastheid van het aanbod aan de vraag vertoont, wat blijkt uit hoge werkloosheid samen met een toenemend aantal vacante betrekkingen<sup>33</sup>.

Naast het algemeen tekort aan werkgelegenheid, en de onaangepastheid van het aanbod, rijst dan de vreselijke vraag: bevordert ons stelsel van werkloosheidsverzekering, en met name de onbepaalde duur der uitkeringen, de arbeidsongeneigdheid en aldus het aantal werklozen? Is het een geldig alternatief de uitkeringen te beperken tot een bepaalde periode (zoals in de meeste EG-landen), en daarna een bijstandsuitkering te voorzien, maar dan na onderzoek van het inkomen?

Op deze vraag geeft de wetenschappelijke economische literatuur geen duidelijk en eenzinnig antwoord. Onderzoek van macro-economische aard (dus met globale statistische gegevens) besluiten vaak dat hogere en vooral langer lopende werkloosheidsuitkeringen leiden tot langere werkloosheidsduur<sup>34</sup>; in de politieke discussie wordt vaak hiernaar verwezen. Onderzoeken op grond van micro-economische gegevens (enquêtes, waarbij dus de verscheidenheid van situaties beter aan bod komt) besluiten daarentegen dat dit verband helemaal niet vaststaand is in zijn algemeenheid en verschillend is wanneer men onderscheiden deelcategorieën van werklozen beschouwt; het verband is alleszins te onzeker om er algemene beleidsconclusies aan te verbinden<sup>35</sup>. Hierbij aansluitend kunnen enkele merkwaardige resultaten vermeld uit een onderzoek van het CSB omtrent de arbeidsbereidheid van Vlaamse werklozen in 1984-85<sup>36</sup>. De herintredkans (d.i. de kans dat de werkloze binnen afzienbare termijn opnieuw werk vond) werd enkel bepaald door objectieve arbeidsmarktindicatoren (geslacht, leeftijd, studieniveau), niet door de individuele financiële situatie en met name door de hoogte van de uitkering! Wel wordt de herintredkans in enige mate bepaald door subjectieve factoren nl. zoekgedrag en offerbereidheid. Met name bij vrouwen van meer dan 26 jaar en naarmate het kinderaantal toeneemt zijn er relatief meer die hun herintreding in de loop van het eerste jaar niet wensen (nul % bij vrouwen zonder kinderen, 6% met een kind, 18% met twee of meer). Ook solliciteerden zij minder. Er bestaat blijkbaar enig verband tussen verzorgingslasten en arbeidsgeneigdheid en werkloosheidsduur, waarbij vooral vrouwen de afweging maken tussen lasten en baten van buitenhuisarbeid,

<sup>33</sup> OCDE (1992), *Perspectives de l'emploi*, juillet, p. 65-70.

<sup>34</sup> Heylen, F. (1992), *Labour market characteristics and macro-economic performance - an inquiry into the economic effect of labour market structure and policies in the OECD in the eighties*. Antwerpen; Heylen, F., Van Gompel, J. (1992), 'De ontwikkeling van de werkloosheid en de inactiviteit in België (1970-1990)', *Maandschrift Economie*, p. 162-186 besluiten dat landen waar de lonen gevoelig zijn voor toenemende werkloosheid gunstiger presteren op stuk van werkloosheid. Dit tekort aan flexibiliteit wordt (met name voor België) bepaald door (1) het overwicht van de sectorale loonvorming op de centrale of plaatselijke; (2) de duur van de werkloosheidsuitkering (niet de vervangingsratio); (3) het actieve werkgelegenheidsbeleid (niet de subsidiëring van de tewerkstelling is gunstig, wel de kwaliteitsverbetering van de werkzoekende).

<sup>35</sup> Atkinson, A. (1989), *Poverty and Social Security*, p. 158-179, besluit dat, althans voor Groot-Brittannië, de empirie geen zekere conclusie toelaat, en dat de omvang van het effect niet vast staat. Het bekende overzichtsartikel van S. Danziger, R., Haveman en R. Plotnick (1981), 'How Income Transfer Programs Affect Work, Saving and Income Distribution', *Journal of Economic Literature*, p. 975-1028, besloot dat de relatie te onzeker is om een beleidsbesluit toe te laten.

<sup>36</sup> Samengevat door Peeters, J. (1988), 'Werkloosheid, bestaansonzekerheid en arbeidsbereidheid', *Welzijnswerk-kroniek*, nr. 117, p. 6-12.

enigszins los van de financiële noodzaak. Voor de correcte interpretatie van dit besluit zij er op gewezen dat dit niet geldt voor alle werkloze vrouwen met kinderen, maar slechts voor een klein deel van deze groep (zoals blijkt uit de vermelde percentages). Uit het wetenschappelijk onderzoek kunnen enkele gevolgtrekkingen afgeleid. De werklozengroep omvat zeer verschillende situaties; het oorzakelijk verband tussen hoogte en looptijd der uitkering en arbeidsgeneigdheid moet dienovereenkomstig niet globaal maar differentieel bekeken worden. Ook op stuk van geldelijke marginalisering is werkloosheid een zeer differentieel risico. Beperking der uitkeringen, indien dit selectief kan gebeuren, leidt niet automatisch tot grotere bestaansonzekerheid. In een aantal gevallen zal de beperking van de uitkering in de tijd niet leiden tot grotere arbeidsgeneigdheid, wel tot terugtrekking uit de arbeidsmarkt; dit betreft vooral sommige vrouwen met kinderen, maar hoe groot deze groep is weten we niet. Voor hen is arbeidsmotivering en de mogelijkheid tot verzoening van gezinsarbeid en beroep een belangrijker stimulans dan het wegvallen van de uitkering. De juiste vraag herleidt zich dan tot het misbruik (wetsovertreding), het oneigenlijk gebruik (met andere motiveringen dan de wetgever op het oog had), en het berekend gedrag (zich aanpassen aan gelegenheden geboden door de wet), zowel aan de zijde van de ondernemers als van de huishoudens. Hoe omvangrijk de hierbij betrokken groep is, kan men niet schatten, ook niet bij benadering.

Het CSB heeft, bij wijze van simulatie, op de gegevens van een representatieve steekproef berekend wat de gevolgen zouden zijn indien in België, naar analogie met Nederland, een stelsel zou ingevoerd worden met een eerste periode van werkloosheidsverzekering gedurende twee jaren, gevolgd door een tweede periode van verwijzing naar de algemene bijstand (gewaarborgd bestaansminimuminkomen, na onderzoek van de inkomenshoogte van het huishouden). Wel werden deze minima hoger gesteld (zoals in Nederland) dan het huidige bestaansminimum, nl. op 75%, 60% of 40% van het bruto minimumloon (1991), resp. voor eenverdieners met gezinslast, alleenstaanden of samenwonenden.

**Tabel 5. Doelmatigheid en doeltreffendheid van een werkloosheidsverzekering beperkt in duur gecombineerd met een hogere minimale bescherming\*, België, 1988, gemeten met CSB-norm en EG-norm.**

	huidige situatie	hypothetische situatie
- Reikwijdte (% werklozen met uitkering)	100	70,8
- Gemiddelde uitkering	14.700	17.200
- Kostprijs werkloosheidsuitkeringen (+ bijstand)	100	99,8
- % bestaansonzekere huishoudens		
EG-norm	12,5	8,7
CSB-norm	30,2	31,7
- Reductie armoedekloof voor huishoudens met werkloze (effectiviteit)		
EG-norm	89,2	94,1
- Aandeel van werkloosheidsmiddelen naar behoevendenden vóór uitkering tot aan armoedenorm		
EG-norm	41,1	43,4

\* werkloosheidsuitkeringen gedurende 2 jaar eventueel gevolgd door bijstand met verhoogde minima, resp. 75, 60 en 40% van het bruto-minimumloon 1991 van gezinshoofd, alleenstaande en samenwonende.

Bron: MISISZ, CSB.

Deze simulatie leert 1) dat ongeveer één derde der huidige werklozen geen uitkering meer zou ontvangen, wegens inkomen boven de grensbedragen; 2) dat de kostprijs (min werkloosheidsuitkeringen plus bijstandsuitkeringen) ongeveer gelijk zou blijven; 3) dat dit



stelsel sociaal doelmatiger zou zijn (een groter deel der uitgaven gaat naar de laagste inkomens; armoede door werkloosheid wordt effectiever bestreden, want het aantal overblijvende armen daalt). Opgemerkt zij dat de verhoging der bijstandsminima voor langdurige werklozen een vereiste is opdat zulke hervorming niet louter zou leiden tot een grotere besparing die tezelfdertijd het aantal uitgesproken armen zou verhogen. In de EG scoort België (samen met Nederland) het laagste armoedecijfer, o.a. wegens zijn genereus systeem van werkloosheidsverzekering. Uit ons onderzoek blijkt immers dat ook voor vele tweeverdieners de uitkeringen een belangrijk middel vormen om hun inkomsten op peil te houden<sup>37</sup>.

Deze simulatie toont derhalve aan dat een hervorming in de zin van een tweede periode met algemene bijstand (aan verhoogd barema weliswaar) sociaal aanvaardbaar is enerzijds, maar weinig-kostenbesparend anderzijds. Of daardoor een aantal werklozen ijveriger werk gaan zoeken (gedragsverandering) mag verondersteld worden, of zij massaal werk gaan vinden is dan nog een andere vraag.

Ten slotte kan door *individuele controle* het bedrag scherper (effectiever en efficiënter) bestreden worden, in samenhang met *individuele begeleiding* en eventuele verplichting tot omscholing. Dit is een delicaat punt, maar naar onze overtuiging kunnen langs deze weg resultaten behaald worden, en is controle de morele tegenwaarde van het behoud van een sociaal verantwoord stelsel van werkloosheidsverzekering.

#### **4. Veranderingen in de gezinsstructuur**

Ook deze veranderingen zijn onomkeerbaar, en vinden hun oorsprong in een cultureel proces. Waarden zoals individualisatie, persoonlijke ontplooiing, onafhankelijkheid en zelfbeschikking komen centraal te staan en veruitwendigen zich in de herziening van de traditionele rollenverdeling tussen man en vrouw, in het nastreven van een beroepsloopbaan, in de beperking van het aantal kinderen. Daarbij voegt zich het (ethisch gevaarlijk) gevoel van de tijdelijke aard van alle bindingen, ook in de gezinsvorming. Voor de sociale zekerheid zijn volgende evoluties van belang<sup>38</sup>.

##### **4.1. Gezinsverdunning**

Het gemiddeld aantal personen en met name kinderen vermindert, zodat later minder familiale hulp zal kunnen worden geboden. Deze last wordt afgewenteld op de gemeenschap. Er wordt gedacht aan een verzorgingsverzekering. Deze oplossing is niet probleemloos, omdat een nieuwe (wellicht op de duur arbeidskostverhogende) premie wellicht de markteconomische uitgaven voor verzorging gaat opdrijven en de mantelzorg (door naastbestaanden) gaat minderen (volume en prijs).

---

<sup>37</sup> Praktisch alle werkloze-éénverdieners (dus met werkloosheidsuitkering als enig inkomen) zijn bestaansonzeker, nl. 94% volgens de (brede) CSB-norm en 99% volgens de (strengere) EG-norm; de helft van alle bestaansonzekere werklozen leven in een meerinkomensgezin; indien de werkloosheidsuitkering van deze samenwonende werklozen zou wegvallen zouden 60% van deze meerinkomensgezinnen bestaansonzeker worden resp. 33% in armoede terechtkomen.

<sup>38</sup> In het algemeen zij verwezen naar B. Cantillon (1990), *Nieuwe behoeften naar zekerheid. Vrouw, gezin en inkomensverdeling*, Acco, Leuven, 502 p.

## **4.2. Gezinsdestabilisatie**

Een groter aantal alleenstaanden, gescheidenen en alleenstaande ouders gaat een bestendige opwaartse druk uitoefenen op het aantal en het peil der uitkeringen. Verder zal aangetoond worden dat in deze categorieën geldelijke bestaansonzekerheid uitgesproken méér voorkomt.

## **4.3. Eenverdieners versus tweeverdieners**

Meer en meer worden twee inkomens toonaangevend voor de welvaart en de leefwijze der huishoudens. De beste beveiliging tegen bestaansonzekerheid is een partner met een beroepsinkomen of een sociale uitkering (waardoor trouwens de gevolgen van de massale werkloosheid in hoge mate ondervangen worden). Omgekeerd is de bedreiging groter voor alleenstaanden, gebroken gezinnen, alsmede voor modale gezinnen met kinderen, die slechts over één inkomen beschikken. Hier situeert zich tevens de omstreden vraag naar het sociale zekerheidsstatuut van en naar een geldelijke vergoeding voor de onbetaalde verzorgingsarbeid.

Voor de oplossing van deze problemen stellen sommigen de absolute individualisatie voor (uitkeringen voor alle personen gelijk, ongeacht de huishoudelijke situatie). Maar dit kost enerzijds zeer veel en anderzijds worden de ingezette middelen onefficiënt. Gelijke uitkeringen leiden immers tot een voor sommige huishoudens te hoog (tweeverdieners) voor andere te laag inkomen (alleenstaanden). Men moet derhalve streven naar een individualisatie van de rechten, samen met een gezinsmodalisatie van de uitkeringen. Is een uitkering voor onbetaalde verzorgingsarbeid, in geval van eenverdienerschap, resp. ten gunste van de niet-beroepsarbeid verrichtende ouder haalbaar? Deze doelstelling kan onrechtstreeks gediend worden door aanpassingen binnen het bestaand systeem: gezinsmodalisatie ten gunste van éénverdieners en alleenstaanden; rangorde der kinderbijslagen; uitkering gedurende ouderschapsverlof of loopbaanonderbreking in functie van gezinsomstandigheden (opvoedingsloon).

## **4.4. Een voorstel voor meer selectieve kinderbijslag**

Volgende voorstellen gaan uit van de dubbele vraagstelling naar effectiviteit (doeltreffendheid): welke behoeften dienen (bij voorrang) gedekt; en naar efficiëntie (doelmatigheid): hoe kan de organisatie verbeterd, met name in verband met de beroepsgebondenheid van het recht op kinderbijslag en het hiermee samenhangend verschil tussen zelfstandigen en werknemers.

Wat de structuur betreft tekent zich een consensus af om de kinderbijslag toe te kennen op grond van het recht van het kind, los van het beroep van de ouder of opvoeder<sup>39</sup>. Een blijvende praktische hinderpaal is het verschil van de kinderbijslag van het eerste kind voor zelfstandigen en voor werknemers. Een gelijkschakeling door verhoging voor het eerste kind

---

<sup>39</sup> Zie de referaten van de studiedag over gezinsbijslag van het Genootschap voor Sociale Zekerheid, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1989, nr. 6-7, p. 387-466; zie aldaar ook p. 493-504 de uitvoerige toelichting bij het advies (met voorontwerp van wet) betreffende de kinderbijslagen van de Interdepartementale Werkgroep voor de Armoedebestrijding. Zie ook het *Ontwerp van vereenvoudiging* van de Vereniging der Kassen voor Gezinsvergoedingen, doc., 1992, dat evenwel beperkt blijft tot de gezinsbijslag voor werknemers.

van zelfstandigen zou ongeveer 5 miljard meer kosten; overigens wordt dit door de vertegenwoordigers van deze beroepscategorie niet gevraagd, en zou deze meeruitgave niet naar prioritair geachte behoeften gaan.

Wat de barema's betreft kan men stellen dat de rechtstreekse druk van de kinderlast op het huishoudelijk budget sociaal betekenisvoller is wanneer er meerdere kinderen zijn; dat hetzelfde geldt voor de onrechtstreekse druk, namelijk het verzaken aan (voltijdse) beroepsarbeid door de moeder van meerdere kinderen; dat prioriteit voor gezinnen met meerdere kinderen ook demografisch ondersteund kan worden; en dit alles met uitzondering van eerste kinderen van alleenstaande ouders, van personen met handicap, van eerste kinderen met handicap, eventueel van eerste kinderen van eenverdieners met laag inkomen.

Vanuit deze overwegingen kom ik tot schets voor een structurele hervorming. De kinderbijslag wordt veralgemeend, d.w.z. gevestigd in hoofde van het kind, en met dezelfde barema's voor alle gelijksoortige kinderen. Het barema voor het eerste kind wordt (voor werknemers) verlaagd tot het peil van het eerste kind van zelfstandigen. Aldus worden ongeveer 15% van de totale kinderbijslag uitgaven uitgespaard, ongeveer 18 mrd. Dit bedrag kan aangewend ofwel voor verlaging van de premie en dus van de arbeidskost; ofwel voor een herschikking van de uitgaven voor kinderbijslag in de zin van grotere selectiviteit ten gunste van prioritaire behoeften en dus van hogere sociale doelmatigheid. In die zin zouden de bedragen voor tweede en volgende kinderen kunnen verhoogd worden; alsmede de bedragen in bijzondere gevallen: eenoudergezinnen; arbeidsongeschikten, werklozen, gepensioneerden; en een éénverdienertoeslag (uitkering voor onbetaalde verzorgingsarbeid mits twee of meer kinderen) kunnen voorzien worden. Uit onze simulatieberekeningen blijkt dat zulke toeslag van ongeveer 9.000 F per maand, voor twee kinderen, slechts 4,5% van de huidige middelen zou opslorpen en het aantal gevallen van geldelijke bestaansonzekerheid (in deze categorie van huishoudens) zou halveren. Bovendien zou zulke toeslag, niet cumuleerbaar met een werkloosheidsuitkering, een aantal uitkeringsgerechtigde maar niet effectief tot beroepsarbeid geneigde vrouwen (resp. mannen) de mogelijkheid bieden zich (voorlopig) uit de arbeidsmarkt terug te trekken (aansluitend bij wat onder 3.4. aangetoond werd).

Terloops zij er op gewezen dat, bij vergelijking, precies door zijn grotere selectiviteit (onderscheiden uitkeringen voor éénoudergezinnen, één- en tweeverdieners) het Franse stelsel van kinderbijslag op stuk van bestaansonzekerheidsbestrijding doelmatiger is dan het Belgische, d.w.z. méér huishoudens optilt boven de bestaansonzekerheidsgrens<sup>40</sup>. Om scheeftrekkingen te voorkomen, waardoor deze selectief bedoelde kinderbijslagen in niet te verantwoorden mate zouden toekomen aan hoge inkomensstrekkers, moet ofwel een inkomensgrens voorzien worden, ofwel via de fiscaliteit een correctie toegepast, door de kinderbijslagen bij het belastbaar inkomen te voegen. Beide oplossingen liggen even moeilijk.

In onderstaande tabel worden de resultaten voorgesteld van een vermindering van de kinderbijslag voor het eerste kind der werknemers tot op het huidige peil van de zelfstandigen, en van een selectieve aanwending van het aldus uitgespaarde bedrag (zie hypothesen onderaan de tabel). Telkens werd de weerslag van deze hypothetische wijziging op de doelmatigheid aangegeven, nl. het (veranderd) aantal huishoudens van de beschouwde categorie dat (door een verhoging van de uitkering niet langer) beneden een hoge (CSB-norm) of lage (EG-norm) minimuminkomensgrens blijft.

---

<sup>40</sup> De gegevens van deze internationale vergelijkingen zijn te vinden in Deleeck, H. e.a. (1992), *Poverty and the Adequacy of Social Security in the E.C. A comparative analysis*, Aldershot, U.K., Avebury, 201 p.

**Tabel 6. Doelmatigheid van een veralgemening en selectieve herschikking der kinderbijslagen, België 1991 (CSB- en EG-norm).**

	Huidige situatie		Hypothetische situatie	
	CSB	EG	CSB	EG
Kostprijs	100		100	
Gemiddeld bedrag/HH	8.400 BEF		8.400 BEF	
% bestaansonzekere HH met kinderen	15.2	6.1	14.2	4.7
Reductie armoedekloof door KB	61.1	75.5	64.4	80.2
Aandeel KB naar behoevenden vóór uitkering tot aan armoedenorm	23.3	16.0	24.5	17.0
% bestaansonzekere eenoudergezinnen	36.5	12.4	27.5	8.6
% bestaansonzekere eenverdieners	32.1	14.3	28.8	10.3
% bestaansonzekere tweeverdieners	5.0	1.4	5.3	1.3
% bestaansonzekere HH met werkloos gezinshoofd	64.0	43.5	54.2	25.2
% bestaansonzekere HH met 1 kind	17.5	4.2	17.8	4.2
% bestaansonzekere HH met 2 kinderen	14.8	6.1	14.0	4.5
% bestaansonzekere HH met 3 kinderen	9.8	7.8	5.1	4.6

- eerste kind gewoon tarief: 700 F (WN + ZS).
- andere gewone tarieven onveranderd.
- verhoging van de kinderbijslag voor kinderen van werklozen, gepensioneerden, arbeidsongeschikten, gehandicapten en eenouders (WN + ZS).
  - \* 6400 F voor het eerste kind.
  - \* 6600 F voor het tweede kind.
  - \* 8200 F voor derde en volgende.
- bijkomende toeslag voor eenverdieners met minstens 2 kinderen van 18 jaar en jonger (WN + ZS).
  - \* 6860 F per kind tot 6 jaar.
  - \* 3430 F per kind van 7 tot 18 jaar.

Bron: MISISZ – CSB.

Uit deze simulatie blijkt dat door deze herschikking met dezelfde middelen het aantal bestaansonzekeren in problematische gevallen aanzienlijk vermindert<sup>41</sup>.

Verder reikende vragen worden hier enkel vernoemd, o.a.: moet men zulk algemeen systeem financieren uit bijdragen of uit belastingen (een weg naar arbeidskostverlaging); nationaal of gemeenschap; kinderbijslagfondsen behouden of niet (de centrale instelling zou in elk geval parastataal moeten blijven). Een simulatie is een oefening waarbij de gevolgen van een mogelijke hervorming in scherpe trekken naar voor komen. Deze voorstellen zou men theoretisch kunnen noemen omdat ze abstractie maken van allerlei omstandigheden, gevoelens en bezwaren. Ze betekenen enkel een poging om een beredeneerde weg naar structurele aanpassingen te verkennen<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Opgemerkt zij dat deze vermindering misschien minder uitgesproken is dan men zou verwacht hebben; dit is omdat de verhoging van de kinderbijslag hoe dan ook slechts een beperkte weerslag heeft op het totaal huishoudelijk inkomen.

<sup>42</sup> Vergelijking binnen de EG: Financiering (hoofdzakelijk) door bijdrage: België, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Portugal, Luxemburg, Italië; door belastingen: Denemarken, Duitsland, Ierland, Verenigd Koninkrijk, Nederland. Kinderbijslag voor eerste kind (aanzienlijk) lager: België, Duitsland, Griekenland, Frankrijk, Nederland; gelijk voor alle kinderen: Denemarken, Spanje, Portugal, Verenigd Koninkrijk; kinderbijslag inkomensgebonden of met inkomensplafond: Italië, Duitsland, Griekenland, Portugal, Frankrijk (eerste kind, soms). De verschillen in prestaties zijn zeer groot: hoogst in België, Luxemburg en Frankrijk; lager (ongeveer de helft) in Denemarken, Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Nederland; nog lager in Ierland en Italië (ongeveer een vierde); en zeer laag in Portugal en Spanje.

## 5. Ondoelmatigheid en prioriteiten.

Het Centrum voor Sociaal Beleid heeft de doelmatigheid van de sociale zekerheid onderzocht, met name de mate waarin een minimaal inkomen effectief wordt gewaarborgd. Dit gebeurde aan de hand van twee, volgens verschillende methoden berekende sociale minimuminkomensnormen nl. de subjectieve CSB-methode (bevraging van het geldelijk bestaansonzekere bevolkingsdeel), en de statistische zgn. EG-methode (50% van het gemiddeld beschikbaar gezinsinkomen per gezinstype). In enkele tabellen worden de voornaamste resultaten samengevat. Zij laten toe structureel te bepalen waar de bestaansonzekerheid zich lokaliseert, en waar de sociale uitkeringen te kort schieten<sup>43</sup>.

**Tabel 7. De sociale levensminima 1988 en extrapolatie naar 1992.**

	1988			1992* (extrapolatie)		
	CSB	EG	Wet.	CSB	EG	Wet.
1 bejaarde	23.300	14.400	15.700	29.600	18.300	18.700
1 actieve	25.100	14.400	15.700	31.900	18.300	18.700
2 bejaarden	31.400	24.500	20.900	39.900	31.100	25.000
1 actieve + 1 bejaarde	33.200	24.500	20.900	42.200	31.100	25.000
2 actieve	35.000	24.500	20.900	44.500	31.100	25.000
2 actieve + 1 kind	42.400	31.700	22.100	53.800	40.300	28.700
2 actieve + 2 kinderen	46.700	39.000	26.000	59.300	49.500	34.000
2 actieve + 3 kinderen	49.700	46.200	32.100	63.100	58.700	40.900
1 actieve + 1 kind	32.500	21.600	17.100	41.300	27.400	27.400

\* CSB- en EG-norm: extrapolatie bedragen op basis van nominale groei BBP 1988-1992 (prognose); wettelijke norm: bedragen geldend in 1992 (gewaarborgd inkomen + kinderbijslag).

<sup>43</sup> Verwezen zij naar Deleeck, H., Cantillon, B., Meulemans B., Van den Bosch, K. (1991), 'Sociale Indicatoren van de Sociale Zekerheid 1985-1988', in: *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, nr. 10-11-12, p. 711-761; Deleeck, H. (1991), *7 lessen over sociale zekerheid*, Acco, Leuven, 192 p., Deleeck, H., De Lathouwer, L., Van den Bosch, K. (1992), 'Welvaartsuitkomsten van Sociale Zekerheidssystemen in comparatief perspectief', *Tijdschrift voor Sociologie*, nr. 3-4, p. 355-390. *Gids op Maatschappelijk Gebied*, dec. 1992, p. 1009-1046, Cantillon B. (1992), *De verzadigde Sociale Zekerheid*, november, Berichten / UFSIA, Centrum voor Sociaal Beleid. Onderzoeksgegevens betreffende 1992 zullen binnen enige tijd beschikbaar zijn; Deleeck, H., Van den Bosch, K., De Lathouwer, L. (1992), *Poverty and the Adequacy of Social Security in the E.C.. A comparative analysis*, Aldershot, Avebury, 201 p.

**Tabel 8. Aantal bestaansonzekere huishoudens in enkele bijzondere sociale categorieën, België, 1985-1988.**

	% bestaans- onzekeren volgens CSB-norm		% bestaans- onzekeren volgens EG-norm		% in totale bevolking	
	1985	1988	1985	1988	1985	1988
Gehele bevolking	21,4	22,4	6,1	5,7	100	100
Werkloze gezinshoofden	61,4	66,5	26,2	31,3	5,5	5,2
Gepensioneerde gezinshoofden	29,1	36,1	6,6	6,3	29,1	31,2
Arbeidsongeschikte gezinshoofden	38,0	41,2	10,7	14,3	3,2	3,1
Jongere (- 25 jaar) gezinshoofden	32,4	36,1	11,6	19,8	3,2	1,9
Vrouwelijke gezinshoofden	33,7	46,3	6,3	7,3	16,1	16,2
Weduwe(naar)	33,0	46,7	4,6	6,4	12,2	12,8
Gescheiden gezinshoofd	30,3	32,3	9,1	8,1	5,6	6,1
Gezinnen met twee tewerkgestelden	3,7	2,9	1,6	1,0	27,9	30,7
Enkel lager onderwijs	33,5	38,5	9,1	9,4	28,7	25,5
Ongeschoolde arbeiders	36,5	41,2	8,1	9,0	18,9	17,0
Eenverdieners	32,6	34,6	10,9	11,1	28,9	24,3
Tweeverdieners	7,1	6,1	2,4	1,7	34,3	37,3

noot: Eén- of tweeverdieners = man + vrouw (met of zonder kinderen) met één of beide inkomen (of vervangingsuitkering); ééninkomensgezinnen omvatten dus niet alleenstaanden.

Bron: CSB-enquête.

**Tabel 9. Doelmatigheid van de sociale zekerheid: aantal bestaansonzekere huishoudens voor en na sociale zekerheid, België, 1985-1988.**

CSB-norm	1985		1988			
<i>Alle huishoudens (in %)</i>						
- BZ ook zonder SZ	48,5		49,3			
- BZ dankzij SZ	30,1		28,3			
- BOZ ondanks SZ	21,4		22,4			
<i>Bestaansonzekere huishoudens (in % per categorie)</i>						
Alle huishoudens	21,4		22,4			
Uitsluitend vervangingsinkomen	43,2	(56,2)	[26,1]	51,8	(53,8)	[27,2]
Vervangingsinkomen + ander	12,2	(43,8)	[20,3]	12,4	(46,2)	[23,3]
Uitsluitend werkloosheidsuitkering	89,2	(23,6)	[2,9]	88,5	(19,9)	[2,9]
Werkloosheidsuitkering + ander	16,8	(76,4)	[9,2]	15,7	(80,1)	[11,5]
Uitsluitend pensioen	37,4	(61,2)	[19,6]	48,1	(58,8)	[19,5]
Pensioen + ander inkomen	13,4	(38,8)	[12,5]	12,1	(41,2)	[13,7]

Vervolg van tabel 9.

EG-norm	1985			1988		
<i>Alle huishoudens (in %)</i>						
- BZ ook zonder SZ	59,0			58,6		
- BZ dankzij SZ	34,9			35,7		
- BOZ ondanks SZ	6,1			5,7		
<i>Bestaansonzekere huishoudens (in % per categorie)</i>						
Alle huishoudens	6,1			5,7		
Uitsluitend vervangingsinkomen	11,3	(56,2)	[26,1]	13,8	(53,2)	[27,2]
Vervangingsinkomen + ander	3,8	(43,8)	[20,3]	3,2	(46,8)	[23,3]
Uitsluitend werkloosheidsuitkering	38,9	(23,6)	[2,9]	48,8	(19,9)	[2,9]
Werkloosheidsuitkering + ander	3,7	(76,4)	[9,2]	3,5	(80,1)	[11,5]
Uitsluitend pensioen	7,7	(61,2)	[19,6]	8,1	(58,8)	[19,5]
Pensioen + ander inkomen	3,3	(38,8)	[12,5]	2,6	(41,2)	[13,7]

BZ: bestaanszeker

BOZ: bestaansonzeker

SZ: sociale zekerheid.

De cijfers tussen haakjes geven het aantal betrokkenen in % van de gehele categorie; de cijfers tussen rechte haakjes geven het aantal betrokkenen in % van de totale steekproef (bevolking).

Bron: CSB-enquête.

De ondoelmatigheid is gelokaliseerd bij de huishoudens die uitsluitend van uitkeringen moeten leven. Volgens de CSB-norm stijgt, globaal bekeken, de helft van hen boven de bestaanszekerheidsgrens, maar blijft de helft er onder, wegens te lage uitkeringen. De werkloosheidsuitkeringen zijn bijna volledig ondoelmatig voor hen die er uitsluitend van moeten leven (90% bestaansonzeker), zij het dat deze groep klein is zowel in verhouding tot alle werklozen als tot gans de bevolking (3%). De positie der gepensioneerden verbetert, maar voor hen die uitsluitend van hun ouderdomsuitkering moeten leven is het bestaansonzekerheidsrisico nog zeer hoog (40 à 50%), en hun aantal is zeer groot, zowel in verhouding tot alle gerechtigden op een ouderdomsuitkering (60%) als tot de totale bevolking; ongeveer 20% van de Belgische huishoudens is bestaansonzeker omdat zij uitsluitend moeten leven van een ouderdomsuitkering die te laag is. Omgekeerd blijkt een tweede inkomen (of uitkering) in het gezin de beste zekerheidswaarborg: slechts 6% van hen blijven bestaansonzeker (deze vertegenwoordigen 2% van de bevolking).

Dit structuurbeeld ondersteunt wat in vorige paragrafen betoogd werd. De minimum-uitkeringen bereiken nergens de sociale levensminima bepaald aan de hand van de CSB-norm. Ook de strenge EG-norm wordt in sommige gevallen niet gehaald (bijstand en werkloosheid voor een paar).

Wil men de doelmatigheid van de sociale zekerheid verbeteren, met name voor wat betreft de levensminimumwaarborg, dan zullen bij voorrang de minimumuitkeringen sterk moeten verhoogd worden voor huishoudens waar geen ander arbeidsinkomen of uitkering aanwezig is (alleenstaanden, gescheidenen, huishoudens met één beroepsinkomen). (Wat geenszins

betekent dat uitkeringen voor tweeverdieners moeten geschrapt worden; voor velen van hen is precies dit tweede inkomen nodig om hun bestaanszekerheid te handhaven).

Het verdient herhaald wat vroeger reeds gezegd werd: het probleem van de te lage uitkeringen kan moeilijk opgelost door een *algemene* verhoging der minimale bedragen precies omdat zulke verhogingen betrekking hebben op een groot aantal gevallen, aldus het grootste deel van de begroting opslorpen en weinig overlaten voor de evenzeer verantwoorde boven-minimale uitkeringen. Derhalve zijn prioriteiten en selectiviteit noodzakelijk wil men het doel effectief bereiken binnen budgettaire grenzen<sup>44</sup>.

Simulatieberekeningen uitgevoerd door het Centrum voor Sociaal Beleid<sup>45</sup> hebben aangetoond dat bij de invoering van een individuele basisuitkering (een gelijk bedrag in geval van pensioen, werkloosheid of arbeidsongeschiktheid), zelfs op een zeer laag peil (nl. 5% boven het huidige wettelijk gewaarborgd bestaansminimum) 70% van het huidige volume der sociale uitkeringen zou opslorpen; en dat de daling van het aantal bestaansonzekereren resp. armen veeleer beperkt zou zijn (van 21% naar 19% volgens de brede CSB-norm; van 6.2% naar 5.2% volgens de strenge EG-norm), precies wegens het (voor velen) nog steeds te laag bedrag der uitkeringen<sup>46</sup>. Indien de individuele basisuitkering zou verhoogd worden tot 35% boven het wettelijk bestaansminimum, dan zou dit bijna heel (95% van) de sociale zekerheidsbegroting opslorpen. Deze simulatie is belangwekkend precies omdat zij de factoren aanwijst die de resultaten van zulke denkoefening verklaren. De verhoging van de laagste uitkeringen betreft een zeer groot aantal personen, waardoor de totale kost zeer hoog ligt; van deze verhoging vloeit (bij niet-selectiviteit) een groot aandeel naar individuen die behoren tot reeds bestaanszekere huishoudens, zodat de vermindering van de bestaansonzekerheid geringer is dan de ingezette middelen laten verwachten (lage doelmatigheid)<sup>47</sup>. De bestaanszekerheid zou aanzienlijk kunnen verminderen (hoge doeltreffendheid) indien de basisuitkering zeer hoog zou liggen; maar dit laten de middelen dan weer niet toe en deze middelen zouden dan tevens minder doelmatig aangewend worden. Er is dus een noodzakelijke keuze te maken tussen ofwel een individuele basisuitkering, maar dan op laag peil, en derhalve met lage doeltreffendheid; ofwel een selectieve basisuitkering op hoog peil, met hogere doeltreffendheid (minder bestaansonzekereren) en hogere doelmatigheid (minder overloop van middelen naar huishoudens die het niet prioritair nodig hebben). Dit verhaal is oud. Nog opgemerkt zij dat het pleidooi voor een selectieve verhoging der minimumuitkeringen (binnen een universeel systeem)<sup>48</sup> de sociale zekerheid niet herleidt tot bijstand, en dat selectiviteit (gelet op de beperkte middelen) precies nodig is om voldoende middelen beschikbaar te houden voor boven-minimale uitkeringen.

---

<sup>44</sup> Dat de sociale zekerheid in feite weinig selectief werkt (en dus weinig verticaal inkomensverdelend) blijkt enerzijds uit de overblijvende bestaansonzekerheid, resp. armoede, anderzijds uit het feit dat de uitkeringen, globaal gezien, nagenoeg gelijk verdeeld liggen over alle inkomensdecilen, en dus niet geconcentreerd zijn in de laagste. Cijfergegevens voor België resp. voor andere landen in de reeds vermelde studies Deleeck, H. (1991), *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, nr. 10, p. 758, en *Indicators*, p. 34-35.

<sup>45</sup> Cantillon, B. (1992), *De verzadigde sociale zekerheid*. Berichten / UFSIA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid.

<sup>46</sup> In dit geval zou de verbetering van de bestaanszekerheid zich vooral situeren bij de gepensioneerden, veel minder bij werklozen en arbeidsongeschikten.

<sup>47</sup> Doeltreffendheid (effectiviteit): mate waarin het doel bereikt wordt nl. vermindering van het aantal bestaansonzekereren. Doelmatigheid (efficiëntie): mate waarin de middelen economisch gebruikt worden, in dit geval uitsluitend ten gunste van bestaansonzekereren.

<sup>48</sup> Selectiviteit betekent dus niet onderzoek naar de individuele inkomenspositie, wel modalisatie van de barema's in functie van algemene objectieve criteria, voornamelijk omvang der gezinslasten en aanwezigheid van andere inkomens. Volgens de interpretatie van het Hof van Justitie van de EG is gezinsmodalisatie op minimum peil niet strijdig met de Europese richtlijn over gelijke behandeling van mannen en vrouwen.



## 6. Vlaams en Europees perspectief

Twee perspectieven van de toekomstige ontwikkeling blijven onbesproken. De gegevens van het Waals-Vlaams geschil zijn in grote trekken bekend<sup>49</sup>. Vanuit de algemene leer der sociale zekerheid alsmede vanuit de praktijk van vele federale staten bekeken, horen sociale zekerheid en met name sociale verzekeringen thuis bij de federale wetgeving, op het vlak van de economische, monetaire en sociale unie. De Belgische situatie is bijzonder omdat wij een zeldzaam federalisme met twee beoefenen, en ons bewegen van centralisatie naar decentralisatie (historisch komt het omgekeerde méér voor). Het lijkt aannemelijk te verwachten dat vervangingsuitkeringen inzake ouderdom, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid nationaal zullen blijven. De politieke discussie zal zich wellicht toespitsen op het statuut van de gezondheidszorg. Ook kinderbijslagen en bijstandsregelingen zouden, binnen het raam van de federale wetgeving, door de deelstaten kunnen gemodaliseerd worden. Het communautair geschil stelt zich in ons land als een onderdeel van een globaal politiek geschil: er is een spanning tussen beide landsdelen, en ze kennen noch begrijpen mekaars probleemstelling. Rationeel bekeken doen zich binnen alle Europese landen geografische verschillen voor (bv. door differentiële ontwikkeling van de medische infrastructuur, of door differentiële veroudering). In België worden de geografische verschillen merkwaardig doorkruist door zuilgebonden verschillen tussen de uitgaven der onderscheiden ziekenfondsen, die even omvangrijk zijn als de landsgedeeltelijke verschillen (onderzoek Schokkaert e.a. voor RIZIV, 1991). En binnen Vlaanderen zijn sommigen voorstander van een meer restrictieve opvatting van de sociale zekerheid, wat met name de vakverenigingen huiverig maakt tegenover het opgeven van een nationaal gereguleerd systeem.

Wat het Europese perspectief betreft zijn er goede redenen om aan te nemen dat, in een afzienbare periode, de sociale zekerheidsregelingen weinig invloed zullen ondergaan van het proces der Europese eenmaking. Omgekeerd gezegd, harmonisatie<sup>50</sup> is niet haalbaar (wegens te grote institutionele verschillen), niet nodig (omdat de concurrentieposities bepaald worden niet alleen door de arbeidskost maar door deze in verhouding tot de arbeidsproductiviteit, en daarnaast door vele niet-loonkostelementen) en ten slotte ook niet wenselijk (omdat de nationale wetgevingen dichter bij plaatselijke behoeften en cultuur aansluiten)<sup>51</sup>. Principieel (subsidiariteitsbeginsel) noch feitelijk is er vanwege de EG enige richtlijn of aanbeveling op komst die gevolgen zou kunnen hebben voor het Belgisch beleid. Ook op gebied van de financieringswijze is er nog geen aanzet tot grotere gelijkvormigheid. Er moet verder op gewezen dat de doeltreffendheid (gering aantal overblijvende bestaansonzekereren) van het Belgisch systeem (samen met het Nederlandse) het hoogst is in vergelijking met andere landen van de Gemeenschap<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Actueel is gebleven het structuurbeleid van de verschillen, de internationale ervaring en de juridische reflectie geboden in Deleeck, H. (1991), *Sociale zekerheid en Federalisme*, Studiedag georganiseerd door het Genootschap Sociale Zekerheid, erkend door het NFWO, Brugge, Die Keure, 240 p.

<sup>50</sup> Te onderscheiden van de harmonisatie (grotere gelijkvormigheid der nationale wetgevingen) is de coördinatie (EG-verordeningen ter regeling van het sociale zekerheidsstatuut van migrerende werknemers).

<sup>51</sup> Uitvoerig in: Deleeck, H. (1992), *7 lessen over sociale zekerheid*, hs. 5, *De sociale zekerheid en Europa 1992*.

<sup>52</sup> Deleeck, H., Van den Bosch, K., De Lathouwer, L. (1992), *Poverty and the Adequacy of Social Security in the E.C. A comparative analysis*, Aldershot, Avebury, 201 p.; O'Higgins, M., Jenkins, S. (1990), 'Poverty in the EC 1975, 1980, 1985', in: Teekens, R., Van Praag, B.M.S. (reds.), *Analysing Poverty in the European Community*, Policy issues, research options and data sources, Eurostat, 482 p., p. 187-211.

Onze sociale zekerheid kost veel geld, volgens sommigen te veel. De gezondheidszorg bleef hier dan nog buiten beschouwing. Wie de ganse rij afgaat, komt tot het besluit dat een grote kostenbesparende operatie een illusie is, niet mogelijk en niet wenselijk, tenzij met het risico van grote sociale schade, wat blijkbaar ook niemand wil. Men zal derhalve de weg van de geleidelijke transformatie moeten opgaan, met een toekomstgevoelige visie voor ogen, en vooral met meer erkenning van prioriteiten dan voorheen. Tot dit laatste zullen we wel mede door de omstandigheden gedwongen worden; het zal toelaten ons hoog peil in Europa te behouden, met beheersing van de geldelijke middelen.