

# Het trilemma van de sociale zekerheid

Cantillon, B., Marx, I. & De Maesschalck, V. (2003), *De bodem van de welvaartsstaat van 1970 tot nu, en daarna*, Berichten/UFSIA, Centrum voor Sociaal Beleid, 34 p.

***Onze sociale zekerheid dient drie doelen: het waarborgen van een minimumbescherming, het waarborgen van de verworven levensstandaard en de bevordering van de maatschappelijke (lees arbeids-) participatie. Deze bijdrage laat zien hoe moeilijk het de afgelopen decennia is gebleken deze doelstellingen gezamenlijk na te streven. Voor de toekomst verschijnt er dan ook een belangrijke beleidskwestie die de kern van ons sociale zekerheidsstelsel raakt, namelijk of en onder welke voorwaarden de drie doelstellingen van onze sociale zekerheid nog kunnen gevrijwaard blijven. Omdat minimumbescherming essentieel blijft voor armoedebestrijding en onze bevindingen een achterblijven van de sociale minima op de algemene welvaart aangeven, argumenteren we in deze bijdrage dat de 'eerste orde doelstelling' van de sociale zekerheid (minimumbescherming) in de toekomst prioritaire beleidsaandacht behoeft.***

## Opzet

Een eerste paragraaf illustreert en evalueert de welvaartsontwikkeling van onze minimumbescherming aan de hand van lange termijnreeksen en met behulp van drie macro-welvaartsindicatoren (met name de *evolutie in reële termen*, het *Nationaal Inkomens per hoofd van de bevolking*, het *gemiddeld bruto- en nettoloon*). We gaan daarmee na hoe het de gezinnen aan de onderkant is vergaan gedurende de voorbije decennia. Specifieke aandacht gaat uit naar de jongste beleidsmaatregelen inzake fiscale en parafiscale lastenverminderingen en naar de recente verhogingen van de minimumuitkeringen in de sociale zekerheid. We richten ons daarbij zowel op bruto-uitkeringsbedragen en -lonen als op netto beschikbare gezinsinkomens.

Een tweede paragraaf laat de evolutie van de omvang van de afhankelijkheidsvallen zien en geeft aan in welke mate er vooruitgang is geboekt in de strijd tegen de werkloosheidsvallen. Tot slot besteden we nog aandacht aan de spanning tussen de minimum- en maximumuitkeringen, een indicatie van de mate waarin men erin slaagt de doelstelling inzake de verworven levensstandaard te realiseren.

## Een achterop hinkende minimumbescherming

Tijdens de vorige regeringsperiode werden zowel op fiscaal en parafiscaal vlak als in het stelsel van de sociale zekerheid diverse maatregelen genomen die van invloed waren op de hoogte van het netto beschikbare gezinsinkomen. De combinatie van deze maatregelen heeft – na een lange periode van stagnatie – geleid tot een substantiële ophoging van de bodem van onze welvaartsstaat, zowel voor gezinnen die leven van een minimumloon als deze die aangewezen zijn op een minimale vervangingsuitkering.

## Minimumlonen

De koopkracht van de *brutominimumlonen* (figuur 1) is over een periode van bijna 30 jaar nauwelijks gestegen (ca. 12%). De minimumlonen hebben de stijging van de algemene welvaart dan

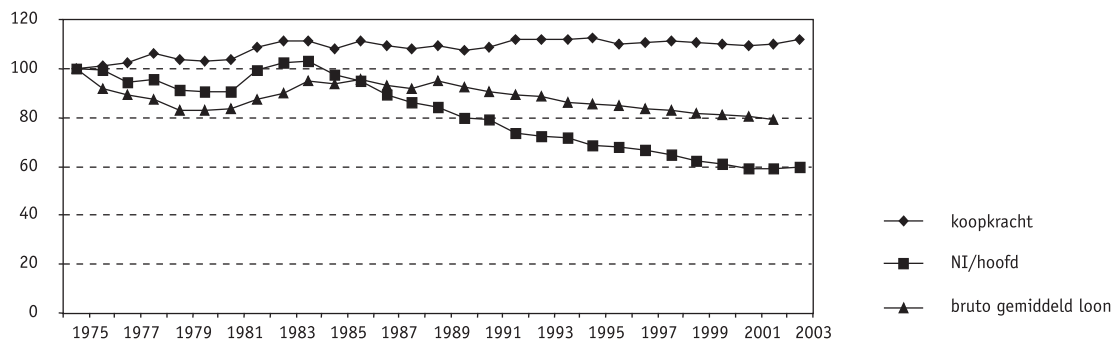
ook niet gevolgd, zelfs niet bij benadering. Vooral de periode van de laatste 20 jaar werd gekenmerkt door een vrijwel onafgebroken welvaartserosie van het minimumloon. Dit heeft zich ook laten voelen in de kloof tussen het bruto minimumloon en het gemiddelde brutoloon welke over de voorbije decennia sterk is toegenomen, vooral tijdens de jaren '90.

Het koopkrachtplaatje van de *nettomimumloonen*<sup>1</sup> (figuur 2) daarentegen laat voor het grootste deel van de jaren '90 een stabiel beeld zien. Tussen 1999 en 2000 maakt de stabiliteit plaats voor een substantiële koopkrachtstijging die wordt gevolgd door verdere stijgingen in de jaren daarna. Dit maakt dat gezinnen die uitsluitend van een mini-

mumloon leven hun reële koopkracht op enkele jaren tijd zien toenemen met zowat 11 à 12%.

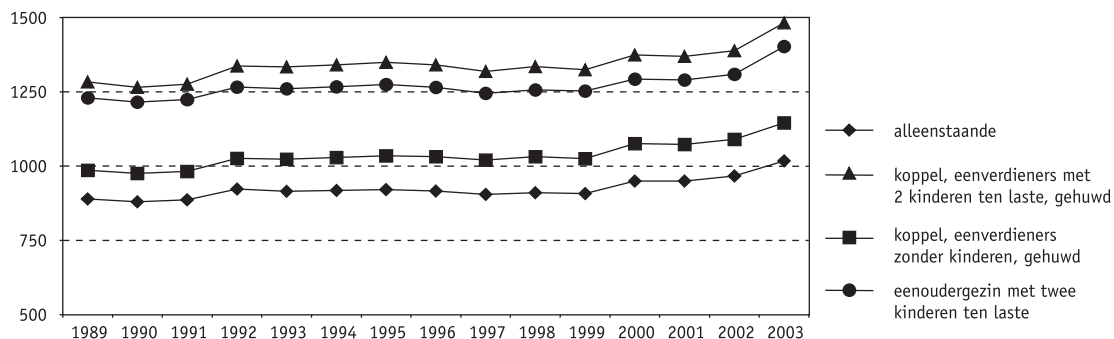
Deze opwaartse knik valt samen met een aantal beleidsingrepen die de fiscale en de parafiscale druk op de inkomsten uit arbeid moesten verminderen. Ondanks de grote aandacht die naar de fiscale lastenverlaging is gegaan, zijn het de selectieve parafiscale lastenverminderingen geweest (in casu de vermindering van de werknemersbijdragen voor werknemers met een laag loon) die ervoor gezorgd hebben dat het netto beschikbaar inkomen van gezinnen met een minimumloon op een substantiële wijze werd verhoogd. Deze verhoging werd ook vertaald in een afname van de kloof, die tot dan toe stelselmatig was toegenomen, tussen de onderkant

**Figuur 1.**  
Koopkracht- en welvaartsevolutie van het brutominimumloon.



Bron: CSB.

**Figuur 2.**  
Koopkrachtevolutie van de nettomimumlonen (uitgedrukt in prijzen van 2002).



Bron: CSB.

van het loonebouw en de gemiddelde lonen (figuur 3).

### Sociale minimumuitkeringen

Het koopkrachtniveau van de *brutominimumuitkeringen* (hieronder geïllustreerd aan de hand van de evolutie van de uitkeringen in de werkloosheid) in de sociale zekerheid en de bijstand ligt vandaag een stuk hoger dan 30 jaar geleden. Dit is vooral toe te schrijven aan de substantiële ophoging van de bodem van de welvaartsstaat gedurende de jaren '70, daar de twee daarop volgende decennia een periode van koopkrachtstagnatie gebleken zijn.

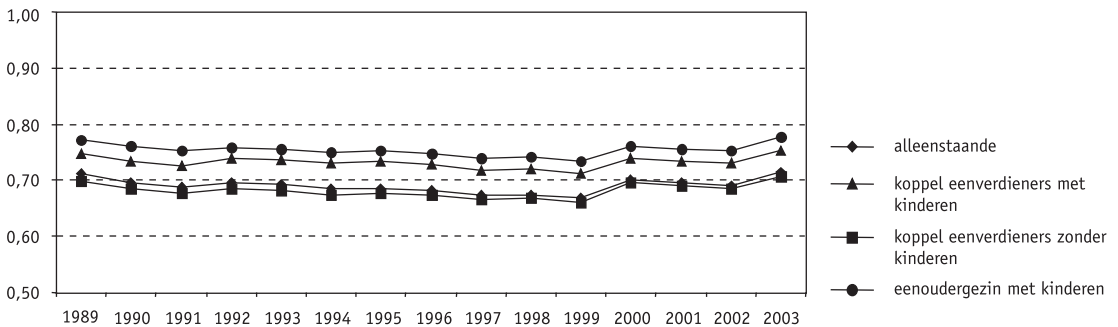
De sterke reële verhogingen gedurende de jaren '70 zorgden ervoor dat de uitkeringen in die periode sneller stegen dan het nationaal inkomen. De decennia daarna, behoudens de meest recente periode, waren in essentie een periode van koopkrachtstagnatie en bijgevolg van achteruitgang ten opzichte van het globaal welvaartspeil. Na een lange dalende beweging hebben de uitkeringen in 2003 een niveau bereikt dat, vergeleken bij het nationaal inkomen per hoofd, tussen 20 en 30% lager ligt dan in 1971. Ten opzichte van de gemiddelde brutolonen maakten de uitkeringen eenzelfde beweging, zij het dat de daling beduidend minder scherp is gebleken.

De *netto-uitkeringen* kenden aan het begin van de jaren '90 een lichte koopkrachtstijging gevolgd door een vrij lange periode van koopkrachtstabiliteit en -erosie. In 2000 en 2001 is er dan een kentering voor respectievelijk de werkloosheidsuitkeringen en de uitkeringen in de invaliditeit en de bijstand en volgen er jaren met substantiële verhogingen van de reële minimumuitkeringen, in de orde van 5 à 7%. Voor bepaalde categorieën met een hoog armoederisico, met name voor eenoudergezinnen in de bijstand (7%) en alleenstaanden in de werkloosheid (20%) is de stijging echter nog aanzienlijk groter.

De verhogingen nemen echter niet weg dat de minimumuitkeringen sedert het einde van de jaren '80 een lichte achterstand hebben opgebouwd op het netto gemiddelde loon. Vanaf 2000 doet er zich een reeks van trendbreuken voor wat betreft de kloof tussen de verschillende minima in de sociale zekerheid en de netto gemiddelde lonen. Globaal kunnen we spreken van een vermindering van de kloof, maar het beeld is aanzienlijk complexer en ook in vele gevallen niet lineair. We zien in deze periode een complexe interactie van de verschillende beleidsmaatregelen en hervormingen, zoals die in deze periode in de fiscaliteit, de parafiscaliteit en de sociale zekerheid sequentieel van kracht zijn geworden. Uiteindelijk wordt de initiële inhaalbeweging van de uitkeringen voor een stuk gecompenseerd door de iets later ten volle van kracht

**Figuur 3.**

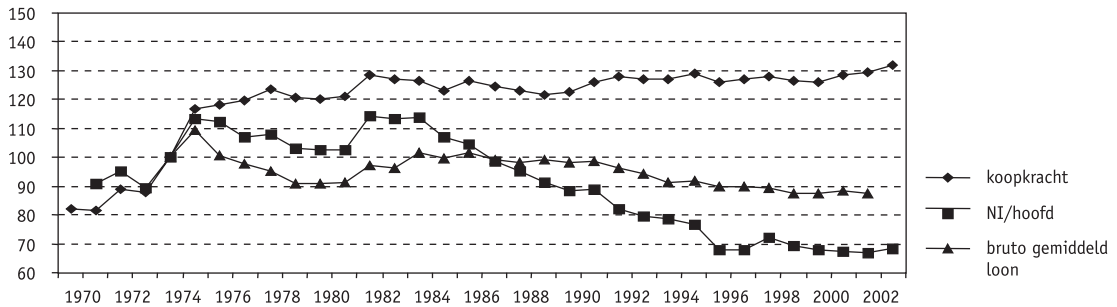
Netto beschikbaar inkomen bij tewerkstelling aan het minimumloon in verhouding tot het netto beschikbaar inkomen bij tewerkstelling aan het gemiddeld loon (per voltijds equivalent).



Bron: CSB.

**Figuur 4.**

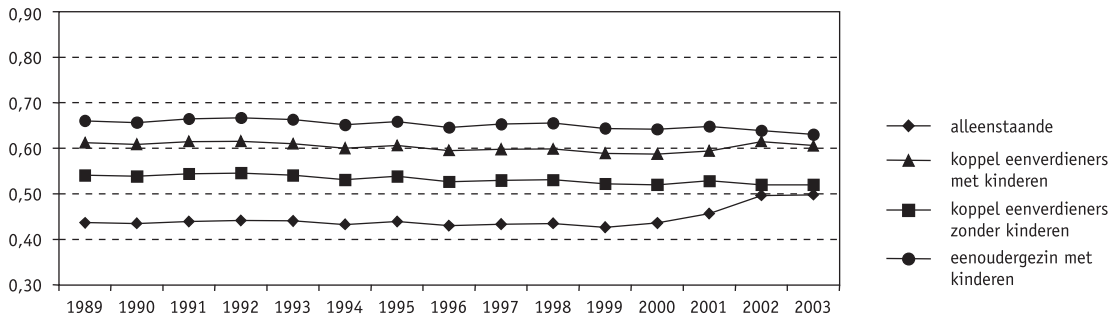
Koopkracht en welvaartsevolutie van de minimum werkloosheidsuitkering voor een gezinshoofd.



Bron: CSB.

**Figuur 5.**

Netto beschikbaar inkomen bij minimum werkloosheidsuitkering in verhouding tot het netto beschikbaar bij tewerkstelling aan het gemiddeld loon (per voltijds equivalent).



Bron: CSB.

wordende fiscale hervorming die vooral de loon-trekkers ten goede komt.

## De aantrekkelijkheid van arbeidsmarktparticipatie

De substantiële stijging van de nettominimumlonen heeft ervoor gezorgd dat laagbetaald werk voor sommige categorieën van uitkeringstrekkers aantrekkelijker is geworden en dat de zogenaamde afhankelijkheidsval minder diep is geworden. Dit geldt in het bijzonder voor eenoudergezinnen en kostwinners zonder kinderen. Voor kostwinners met kinderen is er echter relatief weinig veranderd. Hun netto inkomen bij laagbetaald werk is wel ge-

stegen, maar het arbeidssurplus werd deels tenietgedaan door een verhoging van de werkloosheidsuitkering alsook door de invoering van het belastingkrediet voor kinderen dat ook voor werklozen geldt.

Tegelijkertijd is het echter zo dat de recente verhogingen van de werkloosheidsuitkeringen voor bepaalde categorieën van werklozen, met name alleenstaanden, ertoe hebben geleid dat het arbeidssurplus bij de overstap naar laagbetaald werk kleiner is geworden. Men kan daarbij echter bezwaarlijk spreken van het ontstaan van een nieuwe afhankelijkheidsval; werk, zelfs aan het minimumloon, blijft immers aanzienlijk aantrekkelijker dan uitkeringsafhankelijkheid.

## De spanning tussen minimum en maximumuitkeringen

---

Het Belgische stelsel van sociale zekerheid wordt historisch gekenmerkt door een vrij zwak verzekeringskarakter. Over de voorbije decennia is dat verzekeringskarakter globaal gesproken verder uitgebreid, vooral door de gezinsmodalisering. Uitkeringen zijn immers in steeds sterkere mate een functie geworden van de veronderstelde behoefte – gezinssamenstelling – dan wel van het individueel arbeidsverleden en het gederfd arbeidsinkomen, zoals in theorie het geval is in een sociaal verzekeringsstelsel. Daarnaast is het zo dat in de werkloosheidsverzekering alsook in de ziekte- en invaliditeitsverzekering de spanning tussen minimum- en maximumuitkeringen verder is gekrompen. Minimum- en maximumuitkeringen convergeerden vooral in de periode tussen het midden van de jaren '70 en het eind van de jaren '80. Gedurende de laatste 15 jaren is de spanning vrijwel constant gebleven, hoewel de tendens toch in de richting gaat van verdere convergentie. Met name in de werkloosheidsverzekering markeert de sterke en weerom selectieve verhoging van de minimumuitkering voor alleenstaanden een verdere stap in deze richting.

## De toekomst van de sociale bescherming

---

De recente ophoging van de bodem is slechts mogelijk geweest mits een belangrijke budgettaire kost omdat de voorafgaandelijke verlaging van fiscale en parafiscale lasten op lage lonen niet gepaard is gegaan met een vermindering van het uitkeringsvolume. Het is in feite paradoxaal vast te stellen dat het actieve welvaartsstaatbeleid niet heeft geleid tot een hogere activiteitsgraad maar wel de weg heeft vrijgemaakt voor de verhoging van 'passieve' uitkeringen waardoor ook een deel van de winst in de strijd tegen de werkloosheidsvallen is tenietgedaan.

Daarenboven is er de fundamentele vaststelling dat over een periode van twee decennia de welvaartsstaat er niet in geslaagd is om het niveau van de bodembescherming structureel mee te laten evolue-

ren met de gemiddelde lonen, laat staan met de gemiddelde welvaart. Voor de toekomst verschijnt hier dan ook een belangrijke beleidskwestie die we het *trilemma van de sociale zekerheid* noemen. De sociale zekerheid dient immers drie doelen: het waarborgen van een minimumbescherming, het waarborgen van de verworven levensstandaard en het bevorderen van de maatschappelijke participatie (vooral door arbeidsparticipatie). De voorbije decennia tonen aan hoe moeilijk het geworden is om deze drie doelstellingen gezamenlijk na te streven: de recente voortgang op het vlak van de eerste (minimumbescherming) en de derde (strijd tegen de werkloosheidsvallen) doelstelling kon slechts gerealiseerd worden mits een hoge budgettaire kost terwijl het waarborgen van de verworven levensstandaard (loonkoppeling van de uitkeringen) lijkt weg te schuiven – minimum- en maximumuitkeringen komen immers steeds dichterbij elkaar te liggen.

Omdat het gezamenlijk nastreven van de drie doelstellingen in de toekomst geen evidentie is, de minimumbescherming essentieel blijft voor armoedebestrijding en onze bevindingen een achterblijven van de sociale minima op de algemene welvaart aangeven, heeft de 'eerste orde doelstelling' van de sociale zekerheid (minimumbescherming) in de toekomst prioritaire beleidsaandacht. Preventie en herstel (thans 'activering' genoemd) mogen niet ten koste van deze eerste orde doelstelling worden nagestreefd en ook de waarborg van de verworven levensstandaard zal noodzakelijkerwijze ondergeschikt blijven aan de minimuminkomensbescherming.

*Bea Cantillon*

*Ive Marx*

*Veerle De Maesschalck*

*Centrum voor Sociaal Beleid*

*Universiteit Antwerpen*

### Noot

1. Deze evolutie beslaat een kortere periode omdat STASIM maar toelaat inkomens te simuleren vanaf 1989.