

De minimale inkomensbescherming in Europa

Cantillon, B., Van Mechelen, N., Marx, I. & Van den Bosch, K. (2004). *De evolutie van de bodembescherming in de 15 Europese landen van 1992-2001*. Berichten/UA. Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.

Dit onderzoek sluit aan bij een eerdere studie van het CSB naar de evolutie van de minimumbescherming in de Belgische welvaartsstaat (Cantillon e.a., 2003).¹ Deze studie bracht aan het licht dat na de uitzonderlijke stijgingen in de jaren zeventig, de meeste sociale minimumuitkeringen in België in de jaren tachtig en negentig enkel nog de prijsevolutie volgden. Vergeleken met de gemiddelde lonen en het welvaartsniveau van de Belgische gezinnen bleven zij beduidend achterop. Pas einde jaren negentig was er een duidelijke trendbreuk met substantiële verhogingen van de minimumuitkeringen en de netto minimumlonen. In dit artikel plaatsen we deze vaststelling in een internationale context. We gaan na hoe het de bodembescherming in verschillende Europese landen is vergaan gedurende de jaren '90. Bovendien vergelijken we het Belgische beschermingsniveau anno 2001 met de sociale minima in andere Europese landen.

Opzet van het artikel

Een eerste paragraaf illustreert en evalueert de koopkracht- en welvaartsontwikkeling van het netto beschikbare inkomen van minimumloners en bijstandstrekkers (zowel op actieve leeftijd als ouderen) in vijftien Europese landen tussen 1992 en 2001. De evolutie van de relatieve welvaartspositie van bijstandstrekkers en minimumloners brengen we in kaart door de evolutie van het nettobijstands-

inkomen respectievelijk het netto-minimumloon van een eenverdienerskoppel zonder kinderen² te vergelijken met de evolutie van het netto-inkomen van een gelijkaardig gezin met een gemiddeld voltijds loon. In de volgende paragrafen vergelijken we het niveau van de Belgische bijstandsuitkeringen en minimumlonen met dat in andere Europese landen. In de eerste plaats bespreken we de koopkrachtverschillen in de bodembescherming door de netto beschikbare inkomens uit te drukken in koopkrachtpariteiten. Koopkrachtpariteiten maken het mogelijk om de sociale minima van verschillende landen te vergelijken, zonder rekening te moeten houden met de verschillen in prijsniveaus tussen die landen. Vervolgens vergelijken

we de relatieve welvaartspositie van bijstandsgezinnen en minimumloners in een aantal Europese landen. Daartoe verhouden we opnieuw het netto beschikbaar inkomen van deze gezinnen tot het inkomen van een gelijkaardig gezin met een gemiddeld voltijds loon. De laatste paragraaf ten slotte beschrijft de internationale variatie in de afstand tussen nettobijstandsinkomens en de nettominimumlonen en belicht aldus het probleem van de afhankelijkheidsvallen.

De evolutie van de bodembescherming 1992-2001

Figuur 1 toont aan dat de Europese landen onderling sterk verschillen in de ontwikkeling van de bodembescherming in de jaren negentig. Alleen in *Luxemburg, Frankrijk* en *Oostenrijk* waren zowel de bijstandsuitkeringen voor ouderen en actieve personen als de minimumlonen tussen 1992 en 2001 koopkracht- én welvaartsvast. In *Nederland, Ierland* en het *Verenigd Koninkrijk* stegen de sociale minima wel in reële termen, maar door de snelle groei van de gemiddelde lonen ging de relatieve welvaartspositie van bijstandstrekkingen er alsnog op achteruit. Ook in *Zweden, Duitsland, Griekenland* en *België* was er duidelijk sprake van een welvaartserosie van de bodembescherming gedurende de jaren '90. In *Zweden* en *Duitsland* waren de sociale minima niet eens koopkrachtvast. In *België* was de erosie van de bodembescherming minder groot dan in *Nederland, Ierland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Duitsland* of *Griekenland*. Het wettelijk aanpassingsmechanisme (gezondheidsindex) staat er in voor bijna koopkrachtvast sociale minima. Bovendien werd de bijstandsuitkering voor ouderen in 2001 substantieel verhoogd en de parafiscale lasten voor de lage lonen fors verlaagd. De relatieve welvaartspositie van sommige gezinnen met een minimumloon ging er zelfs op vooruit. In *Noorwegen, Spanje, Italië, Portugal* en *Denemarken* is de trend van de bodembescherming gedurende de jaren '90 minder eenduidig. In de eerste vier landen was blijkbaar de verhoging van de levensstandaard van de ouderen met een bijstandsuitkering wel een beleidsprioriteit, maar die van minimumloners en behoeftige gezinnen op actieve leeftijd niet (behalve in *Portugal* waar in 1996 een bijstandsregeling voor actieven werd ingevoerd). In *Spanje* en *Italië* (evenals in *Griekenland*) is een universele bijstandsregeling voor actieven nog steeds onbestaande.

Hoewel de evolutie van de bodembescherming in de Europese lidstaten geenszins homogeen was, kunnen toch drie grote krachtlijnen worden onderscheiden.

1. In de meeste landen waar wettelijke *minimumlonen* bestaan, volgden zij zowel de evolutie van de prijzen als die van de gemiddelde lonen.

2. Hoewel de *bijstandsuitkeringen voor actieven* meestal wel koopkrachtvast waren, vertoonden zij in een grote meerderheid van de landen een erosie vergeleken met de gemiddelde lonen. In sommige landen was die erosie zeer uitgesproken (zie *Zweden, Nederland* en het *Verenigd Koninkrijk*); in andere landen – waaronder *België* – was de erosie minder sterk. In de jaren negentig vertoonde de bodembescherming voor actieven dus globaal een neerwaartse trend.
3. De evolutie van de *bijstandsuitkeringen voor ouderen* was erg diffuus; in sommige landen was er sprake van een belangrijke welvaarts-erosie (*Ierland, Denemarken, Verenigd Koninkrijk* en *Nederland*), maar in evenveel andere landen was de stijging van de bodembescherming voor ouderen groter dan die van de gemiddelde lonen.

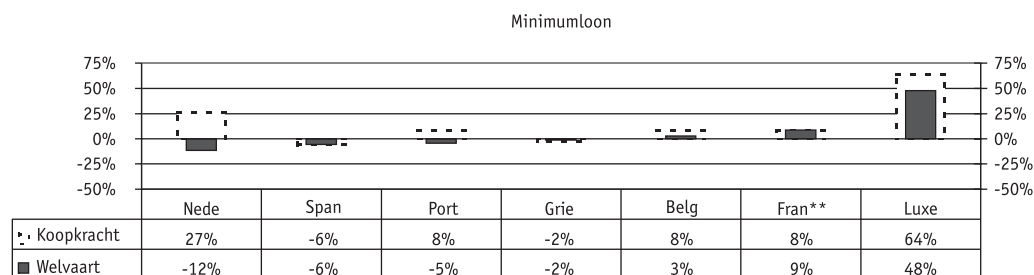
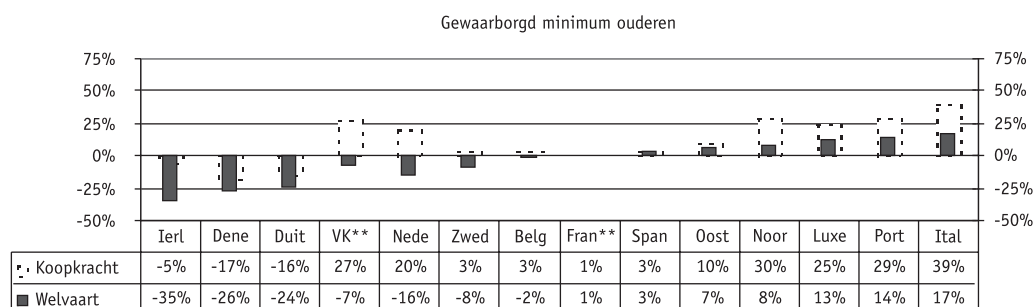
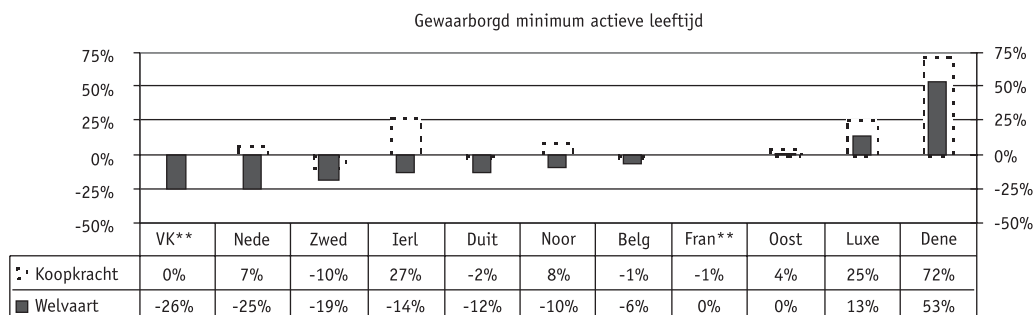
De koopkracht van de bodembescherming in 2001

Figuur 2 illustreert de koopkrachtverschillen in de Europese sociale minima (balken in stippellijn). In koopkrachtpariteiten varieert het gezinsinkomen van een koppel met één *minimumloon* van 1 488 euro in *Luxemburg* over 1 069 euro in *België* tot 411 euro in *Portugal*. Ook de koopkracht van *bijstandsgesinnen* verschilt sterk van land tot land. Voor koppels op actieve leeftijd bedraagt het netto-bijstandsinkomen uitgedrukt in koopkrachtpariteiten 1 339 euro in *Luxemburg*, 719 euro in *België* en 362 euro in *Portugal*.

Hoewel de koopkracht van de gewaarborgde minima steeds hoog is in *Luxemburg* en laag in *Portugal*, stemt de ranking van landen op basis van de koopkracht van de bodembescherming niet altijd overeen met de *klassieke rangordening* waarbij de sociaal-democratische welvaartsstaten in de Scandinavische landen tot de meest genereuze worden gerekend, vervolgens de zogenaamde 'corporatistische' welvaartsstaten in *Nederland, België, Duitsland, Frankrijk* en *Luxemburg* waar de bescherming generoos is, maar minder, en tot slot de minst genereuze Angelsaksische en Zuid-Europese welvaartsstaten. De koopkracht van bijstandsgesinnen op beroepsactieve leeftijd blijkt volgens onze gegevens in *Zweden* en *Noorwegen* nauwelijks hoger te liggen dan het mediane niveau in Europa. De

Figuur 1.

Procentuele evolutie van de koopkracht en relatieve welvaartspositie* van het netto beschikbaar inkomen** van bijstandskoppels*** en eenverdienerskoppels met een minimumloon**** (zonder kinderen) (1992-2001)



* Verhouding tussen het netto beschikbaar inkomen van bijstandskoppel respectievelijk eenverdienerskoppels met een minimumloon enerzijds en het netto beschikbaar inkomen van eenverdienerskoppel met een gemiddeld loon anderzijds.

** Netto beschikbare inkomen = bruto-uitkering/loon - inkomensbelasting - sociale bijdragen - lokale belastingen + gezinsbijslagen + (niet-discretionaire) huisvestingstoelagen. Voor Frankrijk en Verenigd Koninkrijk werd de evolutie zonder huisvestingstoelagen berekend.

*** Alleen landen met nationale bijstandsprogramma's in 1992 én 2001, behalve Duitsland (gemiddelde over alle deelstaten), Noorwegen (Oslo), Oostenrijk (Wenen) en Zweden (nationale richtlijn). De gewaarborgde minima voor ouderen in Nederland, Denemarken, Noorwegen en Zweden zijn geen middelgetoetste bijstandsuitkeringen maar universele minumpensioenen.

**** Alleen landen met een nationaal minimumloon in 1992 én 2001.

Bron: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck

koopkracht van Duitse bijstandsgezinnen ligt veelal lager dan van Ierse of Italiaanse bijstandstrek-
kers. En bijstandsgerechtigden in het Verenigd Koninkrijk beschikken meestal over een grotere
koopkracht dan bijstandstrekkeners in België of Frankrijk.

In landen waar wettelijke minimumlonen bestaan, is de *inkomensbescherming voor voltijds werkenden* altijd hoger dan voor niet-actieven op beroeps-actieve leeftijd. Toch zijn de voltijds werkenden niet altijd de best beschermde categorie. In Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Nederland ligt de bijstandsuitkering voor ouderen hoger dan het netto-inkomen van een koppel met een minimumloon. In België, Ierland, Luxemburg en Portugal zijn voltijds werkenden wel beter beschermd dan niet-actieve gezinnen. In België is het verschil tussen de nettobijstandsuitkeringen en het nettominimumloon – met meer dan 33% – zelfs zeer uitgesproken, zowel voor actieven als ouderen.

De bodem vergeleken met de gemiddelde lonen

Figuur 2 beschrijft tevens de internationale verschillen in de relatieve welvaartspositie van bijstandsgerechtigden en minimumloners (volle balken). De Europese mediaanwaarde van de verhouding tussen het *minimumloon* en het gemiddeld loon ligt voor koppels zonder kinderen op 54%. In België is deze verhouding gunstiger: het nettominimumloon voor eenverdienerskoppels zonder kinderen bedraagt 62% van het netto gemiddeld loon. Ook in Frankrijk en Luxemburg ligt de verhouding minimumloon/gemiddeld loon substantieel boven de mediaanwaarde. In Nederland en Griekenland schommelt deze verhouding rond de mediaanwaarde. In Portugal, Ierland, het Verenigd Koninkrijk en vooral Spanje zijn de minimumlonen vergeleken met de gemiddelde lonen lager.

Voor koppels op actieve leeftijd (zonder kinderen) worden de hoogste *bijstandsniveaus* gerealiseerd in Denemarken, Luxemburg, Zweden en Oostenrijk: in deze landen zijn de bijstandsuitkeringen hoger dan de helft van de gemiddelde lonen. Samen met Nederland, Frankrijk en, verrassend, Portugal, scoort België rond de mediaanwaarde van 45%. De relatieve bijstandsniveaus in Ierland, het Verenigd

Koninkrijk, Noorwegen en Duitsland liggen beduidend onder de mediaan.

De ranking van de bodembescherming voor *ouderen* laat weer een ander patroon zien. Ouderen met een gewaarborgd minimuminkomen genieten in vergelijking met de gemiddelde lonen de beste bescherming in Denemarken, Zweden, Frankrijk, Oostenrijk en Noorwegen. Luxemburg, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en – alhoewel de koopkracht van de uitkeringen er eerder laag is – Italië situeren zich rond de mediaan. Portugal, Ierland en Spanje maar ook België en Duitsland behoren tot de groep van de ‘lage beschermingslanden’.

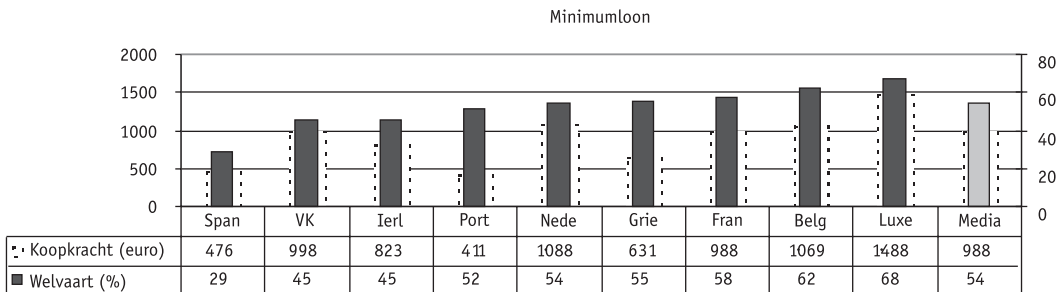
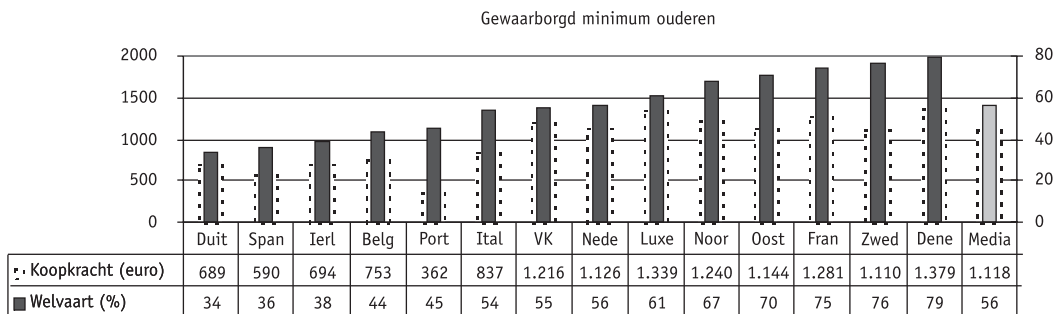
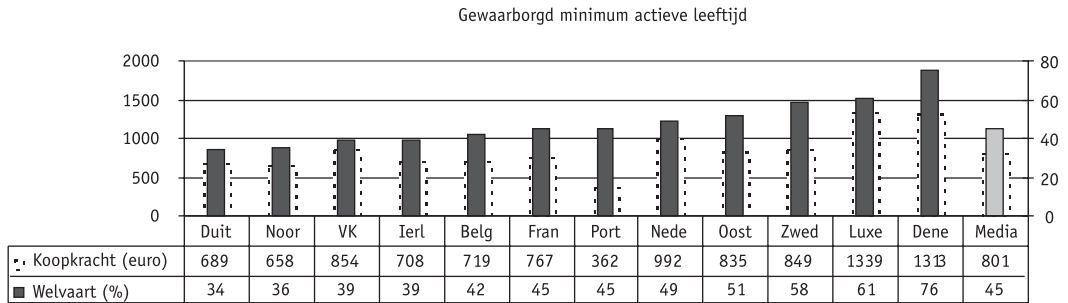
Voor *België* is deze vergelijking van beschermingsniveaus zeer leerrijk. De bodembescherming voor werkenden ligt zowel in koopkrachtpariteiten als in vergelijking met de gemiddelde lonen hoog. Voor niet-werkende gezinnen op actieve leeftijd ligt het beschermingsniveau rond de mediaanwaarde in Europa. Voor ouderen daarentegen is de bodembescherming relatief laag. Het bijstandsin-
komen voor een bejaard koppel ligt er in koopkrachtpariteiten maar liefst 34% onder de mediaan voor de Europese landen (753 versus 1 118 euro); uitgedrukt in procent van de gemiddelde lonen ligt de inkomensgarantie voor ouderen 12 procentpunten onder de Europese mediaan (44% versus 56% van het netto gemiddeld loon).

De afhankelijkheidsval

Figuur 3 geeft de verhouding van het netto-inkomen van bijstandsgezinnen op actieve leeftijd tot het netto-inkomen uit een nationaal minimumloon en geeft zo een indicatie van de afhankelijkheidsval.³ In België ligt het netto-inkomen van een bijstandskoppel 33% lager dan dat van een eenverdienersgezin met een voltijds minimumloon. Dit is het resultaat van de relatief goede inkomensbescherming voor werkenden en een eerder matige bescherming voor niet-werkende gezinnen op actieve leeftijd. Enkel in Frankrijk is het verschil tussen de bijstandsuitkering en het minimumloon nog groter (36%). Zelfs in liberale welvaartstaten zoals het Verenigd Koninkrijk en Ierland – waar het sociale beleid nochtans zou geregeerd worden door het ‘making work pay’-principe – liggen de bijstandsuitkeringen en minimumlonen minder ver

Figuur 2.

Niveau van het netto beschikbaar inkomen** van bijstandskoppels*** en eenverdienerskoppels met een minimumloon**** (zonder kinderen), in koopkrachtpariteiten en in percentage van het netto beschikbaar inkomen van eenverdienerskoppels met een gemiddeld loon (2001)



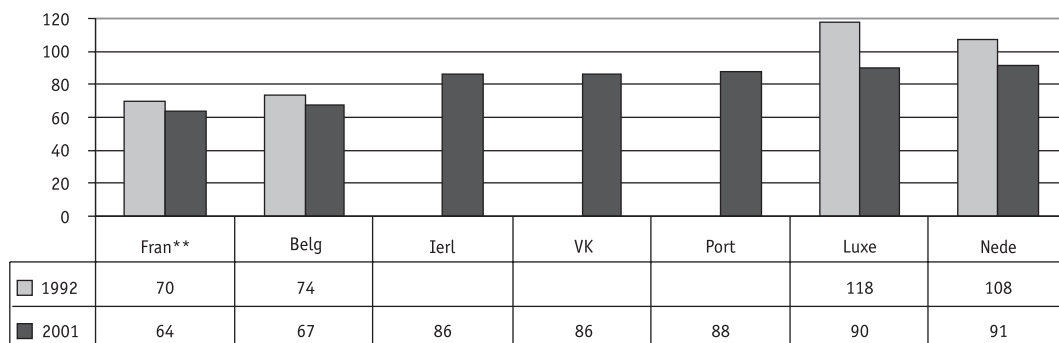
** , *** en ****: zie noten bij figuur 1.

Bron: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck

Figuur 3.

Het netto beschikbaar inkomen** van bijstandskoppels*** als aandeel van het netto beschikbaar inkomen van eenverdienerskoppels met een minimumloon**** (zonder kinderen) (1992-2001)

Gewaarborgd minimum actieve leeftijd



** , *** en ****: zie noten bij figuur 1.

Bron: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleecq

uit mekaar (14%), voor gezinnen zonder kinderen althans.⁴ In Nederland en Luxemburg kunnen zowel werkende als niet-werkende koppels terugval- len op relatief genereuze minima (figuur 2) en blijft de inkomenskloof tussen beide beperkt tot 10% of minder (figuur 3). Lage uitkeringen blijken dus niet noodzakelijk de onvermijdelijke uitkomst van het probleem van de afhankelijkheidsval- len (zoals doorgegaan wordt gedacht).

We stellen evenwel vast dat in alle landen waar- voor we de evolutie 1992-2001 van de afhankelijk- heidsval konden berekenen, de beschermingsni- veaus voor werkenden en niet-werkenden verder uit mekaar kwamen te liggen, zodat de afhankelijk- heidsval kleiner werd. In Frankrijk en Luxemburg gebeurde dit zonder aan de welvaart van bijstands- uitkeringen te raken; zowel de minimumlonen als bijstandsuitkeringen groeiden er in de jaren negen- tig globaal gezien even snel of zelfs sneller dan de gemiddelde lonen. In België en Nederland was de gecombineerde strategie minder succesvol: de af- hankelijkheidsval verkleinde tegen de prijs van een niet onbelangrijke welvaartserosie van de bij- standsuitkeringen. Het recente beleid in België

tracht hier wel op in te spelen door lastenverlagin- gen te combineren met substantiële verhogingen van de sociale uitkeringen.

Natascha Van Mechelen

Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleecq – UA

Noten

1. Cantillon, B., Marx, I. & De Maesschalck, V. (2003). Het trilemma van de sociale zekerheid. *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt WAV*, nr. 3, jg. 13, pp. 218-222.
2. Voor de resultaten van andere gezinstypes verwijzen we de lezer naar het volledige onderzoeksrapport.
3. Deze indicator geeft slechts een partieel beeld van de af- hankelijkheidsval. Deze val wordt immers in belangrijke mate ook veroorzaakt door bijkomende lasten bij de over- gang van een uitkeringsbestaan naar werk waarmee hier geen rekening is gehouden.
4. In het Verenigd Koninkrijk vormde in 2001 de Working Families Tax Credit het speerpunt van het 'making work pay'-beleid. Deze belastingkredieten zijn echter alleen bestemd voor gezinnen met kinderen.