



**Waarom zijn de sociale minima niet
overal even laag? Enkele lessen uit
een vergelijkend onderzoek naar de
determinanten van de hoogte van de
bijstand**

Natascha Van Mechelen*

Oktober 2010

* Met dank aan mijn promotoren Bea Cantillon en Ive Marx voor de vele waardevolle opmerkingen, bij mijn proefschrift en bij eerdere versies van dit bericht.

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID HERMAN DELEECK
UNIVERSITEIT ANTWERPEN - Stadscampus

<http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be>

D/2010/6104/09

Inhoud

1. Inleiding	2
2. Het toenemend belang van bijstandsuitkeringen	3
3. De internationale variatie in de hoogte van bijstandsuitkeringen.....	5
4. De socio-professionele opbouw van de sociale zekerheid	7
5. De overheidsniveaus betrokken bij de regulering en uitvoering van het bijstandsprogramma	11
6. Conclusies: lessen voor België.....	15
Bibliografie	16

1. Inleiding

Binnen Europa is de variatie in de hoogte van bijstandsuitkeringen ontzettend groot. In de meeste landen zijn de bijstandsuitkeringen niet toereikend om gerechtigden te beschermen tegen inkomensarmoede. In werkelijkheid staan we dus nog ver af van de resolutie die het Europees parlement op 20 oktober 2010 goedkeurde en waarin staat dat:

“het invoeren van stelsels voor een minimuminkomen in alle lidstaten – bestaande uit specifieke maatregelen ter ondersteuning van personen die een te laag inkomen hebben, door ze financiële middelen ter beschikking te stellen en de toegang tot diensten te vergemakkelijken – één van de doeltreffendste manieren is om armoede te bestrijden, een passende levensstandaard te garanderen en de sociale integratie te bevorderen”.

En verder dat:

*“deze stelsels moeten voorzien in een adequaat minimuminkomen dat ten minste 60% van het mediane inkomen in de betrokken lidstaat bedraagt”.*¹

In dit bericht gaan we dieper in op een aantal institutionele factoren die doelmatige bijstandsuitkeringen in de weg lijken te staan. We vatten hier een aantal bevindingen samen uit het proefschrift ‘Barriers to adequate social safety nets’ (Van Mechelen, 2009). Dit proefschrift onderzoekt in welke mate wijdverspreide opvattingen over de institutionele factoren die genereuze bijstandsvoorzieningen stimuleren en afremmen, empirisch ondersteund worden door de internationale variatie in bijstandsuitkeringen. Uit het proefschrift blijkt het belang van volgende twee factoren: de socio-professionele opbouw van de sociale zekerheid en de bevoegdheidsverdeling inzake bijstandsverlening tussen de nationale, regionale en lokale overheden. In dit bericht lichten we de impact van deze twee factoren toe.

De eerste paragraaf laat zien hoe de rol van inkomensgetoetste uitkeringen in de sociale bescherming de afgelopen jaren geëvolueerd is. Paragraaf twee illustreert de internationale variatie in de hoogte van deze uitkeringen. Paragraaf drie en vier gaan achtereenvolgens in op de impact van de socio-professionele opbouw van de sociale zekerheid en de decentralisatie van bijstandsstelsels. In een vijfde en laatste paragraaf bekijken we de resultaten in het licht van het Belgische sociale beleid. Bij het laatste deel hoort een belangrijke kanttekening. De vaststellingen uit het proefschrift laten zich immers niet zomaar vertalen naar concrete beleidsaanbevelingen. Beslissingen over het verhogen of niet-verhogen van sociale uitkeringen hangen immers af van vele factoren, die niet altijd van institutionele aard zijn (bijvoorbeeld, het niveau van economische welvaart). Systemische veranderingen leiden daarom niet automatisch tot hogere of lagere uitkeringen. Omgekeerd vereisen genereuze sociale uitkeringen niet altijd vergaande institutionele ingrepen. De institutionele context kan beslissingen pro genereuzere

¹ Resolutie van het Europees Parlement van 20 oktober 2010 over de rol van het minimuminkomen bij de bestrijding van armoede en de bevordering van een inclusieve samenleving in Europa (P7_TA-PROV(2010)0375).

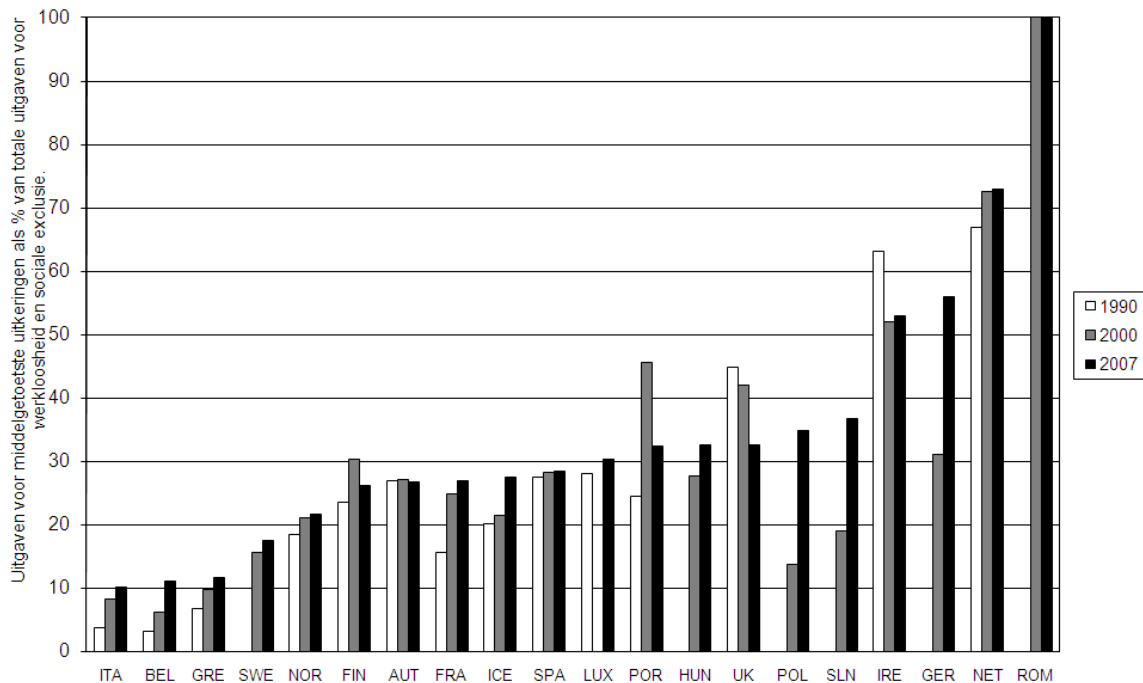
uitkeringen bemoeilijken of vergemakkelijken, maar laat uiteindelijk altijd een aanzienlijke marge voor andere beleidskeuzen.

2. Het toenemend belang van bijstandsuitkeringen

Figuur 1 toont het toenemend belang van bijstandsuitkeringen in de bescherming tegen werkloosheid en sociale uitsluiting. In België steeg volgens de EUROSTAT data het aandeel van de inkomensgetoetste uitkeringen in de totale uitgaven voor werkloosheid en sociale uitsluiting van 3 percent in 1990 naar 11 percent in 2007. In vergelijking met andere landen blijft het aandeel van de bijstand in België tamelijk beperkt. Maar de evolutie ligt in lijn van een bredere trend. In bijna alle Europese landen nam het aandeel van de bijstandsuitkeringen tussen 1990 en 2007 systematisch toe.

De belangrijkste uitzonderingen in figuur 1 zijn Ierland en het Verenigd Koninkrijk. In de Angelsaksische wereld vormen de inkomensgetoetste uitkeringen van oudsher een belangrijk instrument in de strijd tegen armoede. In de jaren 1990 kwamen de bijstandssystemen in deze landen echter onder sterke druk te staan, als gevolg van het alsnog groeiend aantal bijstandsgerechtigden. De strijd tegen bijstandsafhankelijkheid kwam weer hoog op de politieke agenda te staan en drastische hervormingen van bijstandsstelsels volgden. Deze hervormingen waren gericht op een snelle doorstroom van bijstandsgerechtigden naar werk. In het Verenigd Koninkrijk werden 'New Deals' gesloten die uitkeringstrekkers via arbeidsbemiddeling, begeleiding en opleiding moesten toeleiden naar de reguliere arbeidsmarkt. Tegelijk werd de stap naar werk aangemoedigd door allerlei 'in-work benefits'. Het aantal werklozen met inkomensgetoetste uitkeringen nam sterk af, ondermeer als gevolg van deze maatregelen (Ditch & Roberts, 2002). Uiteraard speelden ook de gunstige arbeidsmarktomstandigheden in de tweede helft van de jaren 1990 hierbij een belangrijke rol. Figuur 1 toont dat ook het aandeel van de middelgetoetste uitkeringen in het totaal van de uitkeringen voor werkloosheid en sociale exclusie in het Verenigd Koninkrijk en Ierland sindsdien sterk gedaald is. Tegelijk blijft dit aandeel in internationaal perspectief relatief hoog.

Figuur 1 Evolutie van het aandeel van de uitgaven voor middelgetoetste uitkeringen in totale uitgaven voor werkloosheid en sociale exclusie in 20 Europese landen, 1990-2007



Bron: Eigen berekeningen op basis van Eurostat (ESPROSS).

De groeiende rol van de bijstand betekent dat de sociale transfers in vele Europese landen selectiever zijn geworden, dit wil zeggen gericht op de inkomensbescherming van lage inkomensgezinnen veeleer dan die van brede bevolkingsgroepen. Twee fundamentele veranderingen sinds de jaren 1980 liggen aan de basis van deze verschuiving.

Ten eerste is er het sterk gewijzigd profiel van de werkloze of, meer algemeen, de inactieve bevolking. Dit is het gevolg van een aantal zowel socio-demografische als socio-economische trends. Niet alleen het aantal deeltijdse werknemers neemt toe, ook het aantal werknemers met tijdelijke jobs (Burgoon & Dekker, 2010). Daartegenover staat de neergang van de voltijdse, levenslange loopbaan (Kazepov & Sabatinelli, 2006). Door het toenemend belang van atypische werkvormen slagen steeds minder werknemers erin om volledige sociale zekerheidsrechten op te bouwen (Leschke, 2009). Bijgevolg is voor een groeiend deel van bevolking de verzekeringsstrategie, waarbij het recht en de hoogte van de uitkeringen gebonden is aan sociale bijdragen, niet meer geschikt om hen te beschermen tegen de klassieke sociale risico's zoals werkloosheid, ziekte en ouderdom (Marx, 2007). Ook de toenemende heterogeniteit van gezinstypes (met enerzijds meer gezinnen met twee inkomens waarvoor de inkomensrisico's verbonden aan werkloosheid relatief kleiner zijn en anderzijds meer eenoudergezinnen) zet de geïndividualiseerde verzekeringsstrategie onder druk: in tegenstelling tot sociale verzekeringen laten bijstandssystemen differentiatie toe van bedragen in functie van de gezinsnaden.

In sommige landen heeft ook het beleid bijgedragen tot de verzwakking van het verzekeringsprincipe. In een aantal Oost-Europese landen, bijvoorbeeld, werden in het midden van de jaren 1990 een aantal drastische hervormingen doorgevoerd met als doel het sociaal beleid selectiever te maken (Boeri & Edwards, 1998; Gorá & Schmidt, 1998; Standing, 2007). Dit gebeurde vooral onder druk van internationale organisaties zoals de Wereldbank, het Internationaal Muntfonds en de OESO. Bijdragebonden werkloosheidsuitkeringen werden afhankelijk gemaakt van striktere toegankelijkheidsvoorwaarden en/of in duur beperkt en aangevuld met systemen van middelgetoetste uitkeringen. Gedurende de jaren 1990 werd ook in een aantal West-Europese landen stevig gesnoeid in de sociale zekerheidsrechten en –uitkeringen (Montanari et al, 2007). Tekenend is bijvoorbeeld de substantiële inkorting van de maximale werkloosheidsduur in Denemarken, Frankrijk en Duitsland.

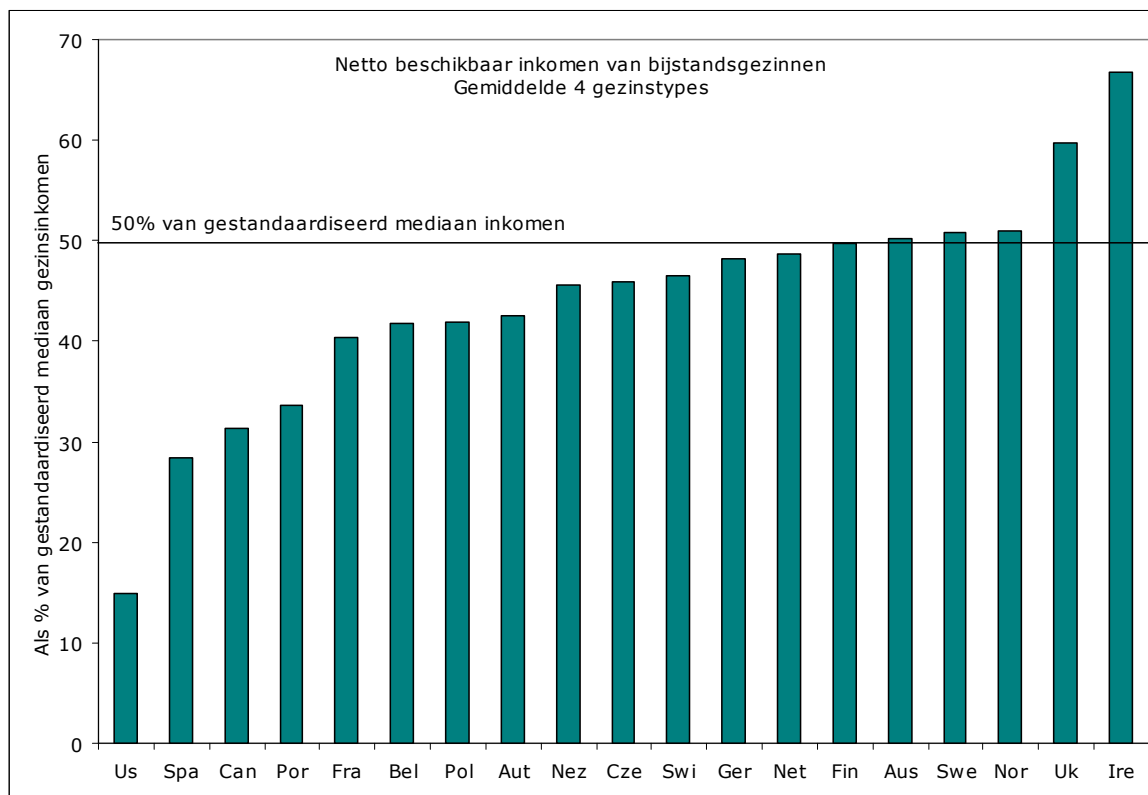
3. De internationale variatie in de hoogte van bijstandsuitkeringen

Figuur 2 illustreert de internationale variatie in de hoogte van de middelgetoetste uitkeringen voor arbeidsgeschikte personen voor negentien geïndustrialiseerde landen. Alleen in Ierland ligt het gemiddeld netto beschikbaar inkomen van een bijstandsgezin boven de veel gebruikte armoedelijn van 60 percent van het mediane gestandaardiseerde beschikbare gezinsinkomen². In vijf landen bedraagt het bijstandsinkomen 50 percent tot 60 percent van het mediane gestandaardiseerde inkomen. Deze vijf landen zijn het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Zweden, Finland en Oostenrijk. In de meeste landen liggen de uitkeringen lager dan 50% van het mediane gestandaardiseerde inkomen. In de Verenigde Staten, Canada, Spanje en Portugal bedragen de bijstandsuitkeringen zelfs minder dan 40% van het nationale mediane inkomen.

Landen met lage bijstandsuitkeringen worden echter niet noodzakelijk gekenmerkt door hoge armoedecijfers. Het verband tussen de generositeit van de inkomensgetoetste uitkeringen en het percentage gezinnen onder de armoedelijn is verre van eenduidig (Cantillon et al., 2008). Dit komt doordat het globale armoederisico in een land ook afhangt van andere factoren, zoals de feitelijke opname van bijstandsuitkeringen en de toegankelijkheid en generositeit van andere sociale uitkeringen, zoals de vervangingsuitkeringen bij werkloosheid, ziekte of invaliditeit. Vooral dit laatste verklaart de relatief beperkte omvang van armoede in Frankrijk en België, ondanks de relatief bescheiden bijstandsuitkeringen in deze landen. Landen zoals de Verenigde Staten, Canada, Spanje en Portugal echter, worden wel gekenmerkt door relatief hoge armoedecijfers, ten dele als gevolg van inadequaat bijstandsuitkeringen.

² Het netto beschikbaar gezinsinkomen wordt als volgt berekend: het uitkeringsbedrag + gezinsbijslagen + huisvestingstoelagen (indien nationaal/regionaal bepaald) – inkomensbelasting – sociale bijdragen. Hier wordt het gemiddelde gepresenteerd voor vier hypothetische gezinnen (alleenstaande en koppel, met en zonder kinderen). De armoedelijnen zijn gebaseerd op OESO-gegevens (equivalentieschaal: de vierkantswortel van de huishoudgrootte).

Figuur 2 Gemiddeld netto beschikbaar inkomen voor bijstandsgezinnen op actieve leeftijd (in percentage van gestandaardiseerd mediaan gezinsinkomen), 2008



Bron: Eigen berekeningen op basis van OESO, 2008 & 2010.

In de volgende paragrafen gaan we op zoek naar institutionele factoren die hoge bijstandsuitkeringen mogelijk in de weg staan. Uit het proefschrift waarop dit bericht gebaseerd is, blijkt dat de economische welvaart van een land maar tot op zekere hoogte een verklaring biedt voor de hoogte van bijstandsuitkeringen. Landen met een laag bruto binnenlands product (BNP) per hoofd, zoals vele Oost- en Zuid-Europese landen, hebben bijna allemaal lage uitkeringen. Maar het omgekeerde is niet altijd waar. In de relatief rijke welvaartsstaten is de financiële hulp aan de minst begoeden niet per definitie genereus. De groep van landen met een relatief hoog BNP per hoofd bevat zowel landen met extreem lage bijstandsuitkeringen (bijvoorbeeld: de Verenigde Staten), landen met extreem genereuze bijstandspakketten (bijvoorbeeld: Ierland) als landen die daar ergens tussenin liggen. Voor de relatief welvarende landen lijken bijkomende institutionele factoren een rol te spelen. We gaan hier achtereenvolgens in op de impact van de socio-professionele opbouw van sociale stelsels en de mate van decentralisatie van bijstandsstelsels³.

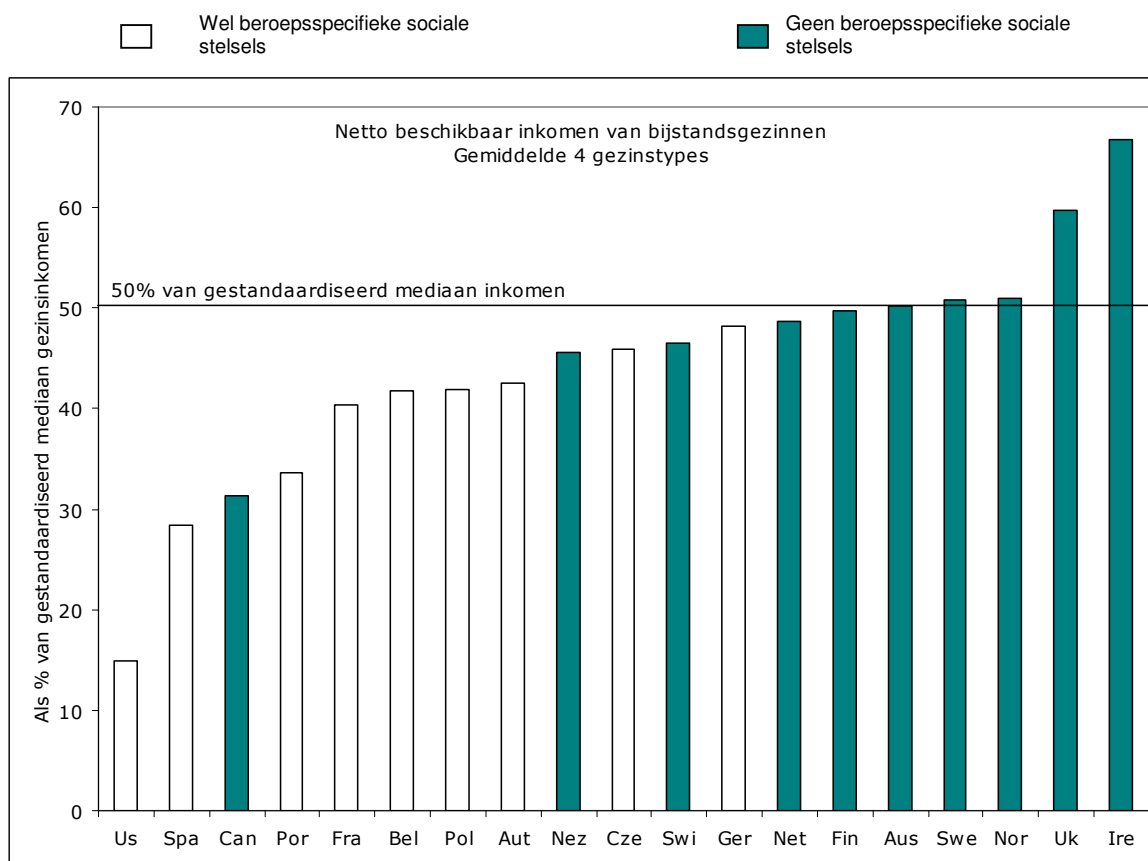
³ In het proefschrift wordt het verband tussen institutionele factoren en de hoogte van bijstandsuitkeringen onderzocht door middel van fuzzy set analyses en tijdreeksanalyse. Hier opteren we voor een eerder intuïtieve grafische voorstelling van de resultaten. De analyses in het proefschrift hebben betrekking op 2004. In dit bericht zijn de bijstandsuitkeringen geactualiseerd naar 2008. De gegevens over de socio-professionele opbouw en de decentralisatie hebben betrekking op 2004.

4. De socio-professionele opbouw van de sociale zekerheid

De hoogte van de bijstandsuitkeringen blijkt in grote mate samen te hangen met de socio-professionele opbouw van de sociale zekerheid. In landen waar de sociale zekerheid via beroepsspecifieke programma's de bevolking opdeelt in diverse risicogroepen met verschillende sociale rechten blijken de bijstandsuitkeringen over het algemeen minder hoog dan in landen zonder beroepsspecifieke programma's. Beroepsspecifieke sociale stelsels vinden we vandaag terug in landen waar de sociale bescherming volgens het zogenaamde Rijnlandmodel is georganiseerd zoals Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk en België. Ook in vele Oost-Europese landen en in de Verenigde Staten is de sociale zekerheid gesegmenteerd. Figuur 3 toont dat deze landen gekenmerkt worden door relatief lage bijstandspakketten, met uitzondering misschien van Duitsland.

Theoretische argumenten voor dit patroon zijn onder andere te vinden in het werk van Korpi en Palme (1998; 2003). Ze verdedigen de zogenaamde 'middenklassefocus'-hypothese. Kort gesteld zegt deze these dat doelmatige voorzieningen voor de armen alleen denkbaar zijn in welvaartsstaten waar de focus van het sociale beleid vooral op de middenklasse ligt. Adequate inkomensbescherming voor de middenklasse zou dus een voorwaarde zijn voor adequate uitkeringen voor de armen. De bereidheid van de niet-armen om de financiële inspanning te leveren die nodig is om genereuze voorzieningen voor de armen te treffen, zou rechtstreeks afhangen van de mate waarin ze zelf profijt halen uit de welvaartsstaat. Een tweede voorwaarde voor een effectieve herverdeling naar de onderkant van inkomensverdeling heeft volgens Korpi en Palme te maken met de reikwijdte van sociale programma's. Universele programma's zouden het zeer goed doen op het vlak van preventie en bestrijding van armoede omdat zij rijk en arm verenigen in eenzelfde risicogroep. Alle inspanningen van de middenklasse voor het behoud en de verbetering van de welvaartsstaat komen in universele systemen rechtstreeks ten goede komen aan de meest behoeftigen. Beroepsgebonden stelsels daarentegen zouden nefast zijn voor de solidariteit tussen arm en rijk. Zij delen de bevolking op in talloze risicogroepen waardoor klasse-overschrijdende coalities minder waarschijnlijk worden. In landen met sterk gesegmenteerde sociale stelsels zou het sociaal beleid meer gericht zijn op de particuliere belangen van de verschillende doelgroepen dan op brede sociale problemen. Ook de generositeit van de bijstandsuitkeringen zou daarom te lijden hebben onder de fragmentatie van sociale instituties (Nelson, 2003). Deze redenering zou inderdaad kunnen verklaren waarom we in de landen met beroepsspecifieke sociale stelsels relatief lage bijstandsuitkeringen terugvinden.

Figuur 3 Gemiddeld netto beschikbaar inkomen voor bijstandsgezinnen op actieve leeftijd (in percentage van gestandaardiseerd mediaan gezinsinkomen) in landen met en zonder beroepsspecifieke sociale stelsels*, 2004



* Op basis van vier sociale zekerheidsprogramma's: ouderdomspensioenen, invaliditeitsuitkeringen, ziekte-uitkeringen en werkloosheidsverzekering.

Bronnen: OESO, 2008 & 2010; Missoc, 2005; SSA & ISSA, 2005a, b & c.

Onze analyses steunen de 'middenklassefocus'-idee echter maar gedeeltelijk. Zoals reeds gezegd, gaat de 'middenklassefocus'-these er tevens vanuit dat de solidariteit met de armen ook afhangt van de mate dat de middenklasse mee kan profiteren van sociale voorzieningen. De achterliggende redenering is dat sociale stelsels die inspelen op de noden en wensen van de middenklasse de vraag naar een sterk herverdelende overheid doen toenemen. Genereuze vervangingsuitkeringen, adequate gezondheidszorgen, toegankelijk en betaalbare kinderopvang, enz. zouden de houding van de middenklasse ten aanzien van de welvaartsstaat positief beïnvloeden en de solidariteit tussen rijk en arm stimuleren. Volgens deze redenering zouden de uitkeringen voor de armen hoger moeten zijn in landen met uitgebreide welvaartsvoorzieningen. We vinden echter dat de hoogte van de bijstandsuitkeringen niet of slechts zwak samenhangt met een aantal indicatoren die de mate waarin de middenklasse van de welvaartsstaat profiteert mee in kaart brengen. Zo vonden we geen eenduidig verband tussen het aandeel van de uitgaven voor middelgetoeste uitkeringen in het totaal van de uitgaven voor sociale uitkeringen enerzijds en de hoogte van de middelgetoeste uitkeringen anderzijds. Het is dus niet zo dat in welvaartsstaten waar de sociale uitgaven vooral bedoeld zijn voor lage inkomensgezinnen – zoals Ierland en het

Verenigd Koninkrijk – de bijstandsuitkeringen noodzakelijk laag zijn. Daarnaast onderzochten we voor vier sociale zekerheidstakken (de ouderdomspensioenen, de invaliditeitsuitkeringen, de ziekte-uitkeringen en de werkloosheidsverzekering) of één van volgende kenmerken op significante wijze samenhangt met de hoogte van de bijstandsuitkeringen: de duur van de kwalificatieperiode (het aantal gewerkte weken/jaren nodig om recht te hebben op een uitkering), het uitkeringsprincipe (forfaitaire versus inkomensgerelateerde uitkeringen) en het feitelijke vervangingsniveau van de sociale uitkeringen. Het enige kenmerk dat enigszins op robuuste wijze correleert met de generositeit ten aanzien van de armen is het vervangingsniveau voor verzekerde werklozen.

Het positief verband tussen de hoogte van de bijstandsuitkeringen en de bijdragegebonden uitkeringen voor werklozen is echter niet noodzakelijk het gevolg van een ‘middenklassefocus’. Deze link kan ook het gevolg zijn van een principe dat beleidsmakers vaak hanteren bij het bepalen van sociale uitkeringen, namelijk de idee dat er een substantiële marge moet zijn tussen de (lage) lonen en de sociale uitkeringen, en, onder de sociale uitkeringen, tussen de bijdragegebonden en de niet-bijdragegebonden uitkeringen. Twee bevindingen suggereren dat deze hiërarchie onder sociale uitkeringen en lonen een betere verklaring biedt voor het verband tussen bijstandsuitkeringen en werkloosheidsuitkeringen dan de ‘middenklassefocus’-these. Ten eerste, deze hiërarchie zou kunnen verklaren waarom we wél een verband vinden tussen de hoogte van middelgetoetste en bijdragegebonden uitkeringen voor arbeidsgeschikte personen, maar niet tussen de hoogte van middelgetoetste uitkeringen voor arbeidsgeschikte personen en de ouderdomspensioenen. Ten tweede, deze hiërarchie biedt een betere verklaring voor het feit dat het verband tussen het vervangingsniveau voor werklozen en de hoogte van de bijstandsuitkering sterker is voor gezinnen met een laag loon (67% van een gemiddelde productie-arbeider) dan voor gezinnen met een gemiddeld of bovengemiddeld loon.

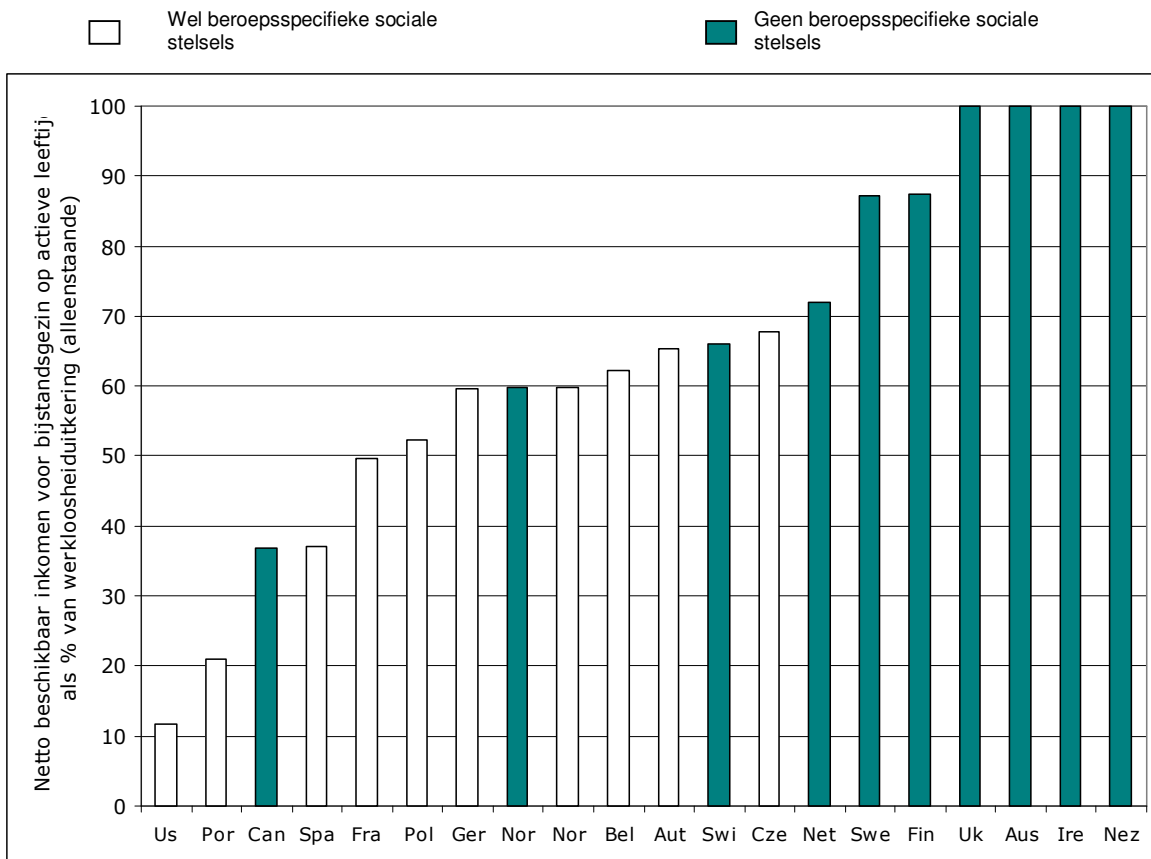
Mogelijk is onze sterke focus op bijstandssystemen de reden waarom we geen verband vinden tussen de mate waarin welvaartsstaten middenklassebelangen behartigen en de solidariteit met de armen. Misschien is de ‘middenklassefocus’-these meer geschikt om internationale verschillen in de globale performantie van welvaartsstaten op vlak armoedereductie en verticale herverdeling te duiden, veeleer dan de doelmatigheid van het bijstandssysteem. Dit zou verklaren waarom vooral het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Australië verantwoordelijk zijn voor het ontbreken van een eenduidig verband tussen de mate van ‘middenklassefocus’ en de hoogte van de bijstandsuitkering. In deze landen is het vangnet voor de meest behoeftigen tamelijk genereus, terwijl de inkomensbescherming voor de middenklasse er eerder gering is. Dit laatste leiden we af uit het comparatief hoog aandeel middelgetoetste uitkeringen, de relatief lage pensioenen, enz. De situatie in deze landen suggereert dat het ontbreken van een middenklassefocus misschien niet een directe negatieve impact heeft op de bijstandsuitkeringen, maar wel op de doelmatigheid van het globale sociale systeem. Empirische studies tonen aan dat deze landen relatief slecht scoren op vlak van globale armoedereductie, ondanks het bestaan van tamelijk performante bijstandssystemen (Nelson, 2004; Sainsbury en Morissens, 2002). De bestrijding van armoede zou er minder effectief zijn omdat de bijstandssystemen er te weinig ondersteund worden door brede sociale stelsels, gestoeld op universaliteit en het verzekeringsprincipe, veeleer dan op behoefte. De strijd tegen armoede blijft er dus ondermaats bij gebrek aan een doeltreffende sociale zekerheid. Hierbij dient evenwel opgemerkt te worden dat in de empirische literatuur

geen volledige eensgezindheid bestaat over het falen van het Angelsaksische model inzake armoedereductie (zie bijvoorbeeld Behrendt, 2002).

Het kan uiteraard ook dat we geen verband vinden tussen bovenstaande indicatoren voor de mate van middenklassefocus en de hoogte van de bijstandsuitkeringen omdat in werkelijkheid de relaties tussen sociale instituties geheel anders verlopen dan voorgesteld door Korpi en Palme. Zo zou het kunnen dat de reden waarom de bijstandsuitkeringen in landen met beroepsgebonden sociale zekerheidsprogramma's lager liggen dan in landen zonder dergelijke schema's niet zozeer gelegen is in de fragmentatie van de sociale instellingen maar in andere kenmerken van het Rijnlandmodel. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat de reeds genoemde hiërarchie tussen lonen en sociale uitkeringen in het Rijnlandmodel sterker speelt dan elders. In het Rijnlandmodel worden vervangingsinkomens immers vooral gefinancierd uit sociale bijdragen en dus 'verdiend' via arbeid terwijl ze in andere welvaartsstaten vooral gefinancierd worden uit algemene belastinggelden. Het is zeer goed mogelijk dat in welvaartsstaten waar sociale bijdragen op basis van lonen de belangrijkste financieringsbron van de sociale zekerheid zijn, een grotere bezorgdheid bestaat over de afstand tussen de lonen, de bijdragegebonden uitkeringen en de niet-bijdragegebonden uitkeringen. De bijstandsuitkeringen zouden er daarom een grotere neerwaartse druk kunnen ondervinden van de vervangingsuitkeringen zoals pensioenen en werkloosheidsuitkeringen. Met andere woorden, het relatief lage niveau van de bijstandsuitkeringen in landen zoals België, Frankrijk en Oostenrijk zou mogelijk een gevolg kunnen zijn van financieringsbasis van de sociale zekerheid, veeleer dan van de socio-professionele opbouw van de sociale zekerheid.

Figuur 4 ondersteunt deze redenering gedeeltelijk. Deze figuur toont de verhouding tussen de hoogte van bijstandsuitkeringen en bijdragegebonden werkloosheidsuitkeringen in negentien landen. In landen met beroepsspecifieke stelsels blijkt de kloof tussen bijdragegebonden en niet-bijdragegebonden uitkeringen voor arbeidsgeschikten inderdaad relatief groot te zijn. In Finland en Zweden bedraagt het inkomen van een alleenstaande bijstandsgerechtigde volgens de OESO-gegevens ongeveer 87% van het inkomen van een werkloze met voorheen een gemiddeld loon. In Australië, Nieuw-Zeeland, Ierland en het Verenigd Koninkrijk ontvangen verzekerde en niet-verzekerde werklozen dezelfde uitkering. In België daarentegen bedraagt het inkomen van een alleenstaande bijstandsgerechtigde amper 62% van het inkomen van een werkloze met voorheen een gemiddeld loon. Ook in andere landen met een sterke socio-professionele opbouw van de sociale zekerheid, zoals Frankrijk en Duitsland, is de hiërarchie tussen bijdragegebonden en middelgetoetste uitkeringen groot, groter nog dan in België. Figuur 4 toont aldus dat vooral de bijstandsuitkeringen in deze landen laag zijn, maar niet de vervangingsuitkeringen. Andere studies tonen aan dat in België en Frankrijk ook de kloof tussen bijstandsuitkeringen en netto minimumlonen relatief groot is (Cantillon et al., 2004). Dit betekent dat de inactiviteitsval voor bijstandsgerechtigden in deze landen relatief klein is. Dit is niet louter het gevolg van de relatief lage bijstandsuitkeringen in deze landen. In het algemeen blijkt er geen lineair verband te bestaan tussen de generositeit van de bijstandsuitkeringen en financiële incentieven om aan het werk te gaan (Cantillon et al., 2008). Dit is ondermeer het gevolg van de internationale verschillen in de fiscale en parafiscale voordelen voor uitkeringsgerechtigden die gaan werkenden en lage loonarbeid.

Figuur 4 Netto beschikbaar inkomen voor bijstandsgezin (alleenstaande) op actieve leeftijd als % van werkloosheidsuitkering (uitgaande van gemiddeld arbeidersloon) in landen met en zonder beroepsspecifieke sociale stelsels*, 2008



* Op basis van vier sociale zekerheidsprogramma's: ouderdomspensioenen, invaliditeitsuitkeringen, ziekte-uitkeringen en werkloosheidsverzekering.

Bronnen: OESO, 2008 & 2010; Missoc, 2005; SSA & ISSA, 2005a, b & c.

5. De overheidsniveaus betrokken bij de regulering en uitvoering van het bijstandsprogramma

Een derde factor die voor een stuk samenhangt met de internationale verschillen in bijstandshoogte is de manier waarop de bijstand in een land georganiseerd is – meer bepaald de overheidsniveaus die betrokken zijn bij de regulering, financiering en implementatie van het programma. Dit betekent geenszins dat de relatie tussen de mate van decentralisatie en de hoogte van de uitkeringen voor arme gezinnen een één-op-één relatie is, zoals gesuggereerd door bijvoorbeeld de theorie van fiscaal federalisme. Het is zeker niet zo dat in landen met gedecentraliseerde bijstandssystemen de uitkeringen systematisch veel lager liggen dan in landen met nationale bijstandsprogramma's. Als we naar de 'typische' uitkeringen kijken – hiermee bedoelen we de uitkeringen in de deelentiteiten waar de bijstandsbarema's noch extreem laag, noch extreem hoog zijn in vergelijking met de andere deelentiteiten van dat land (staten, kantons,

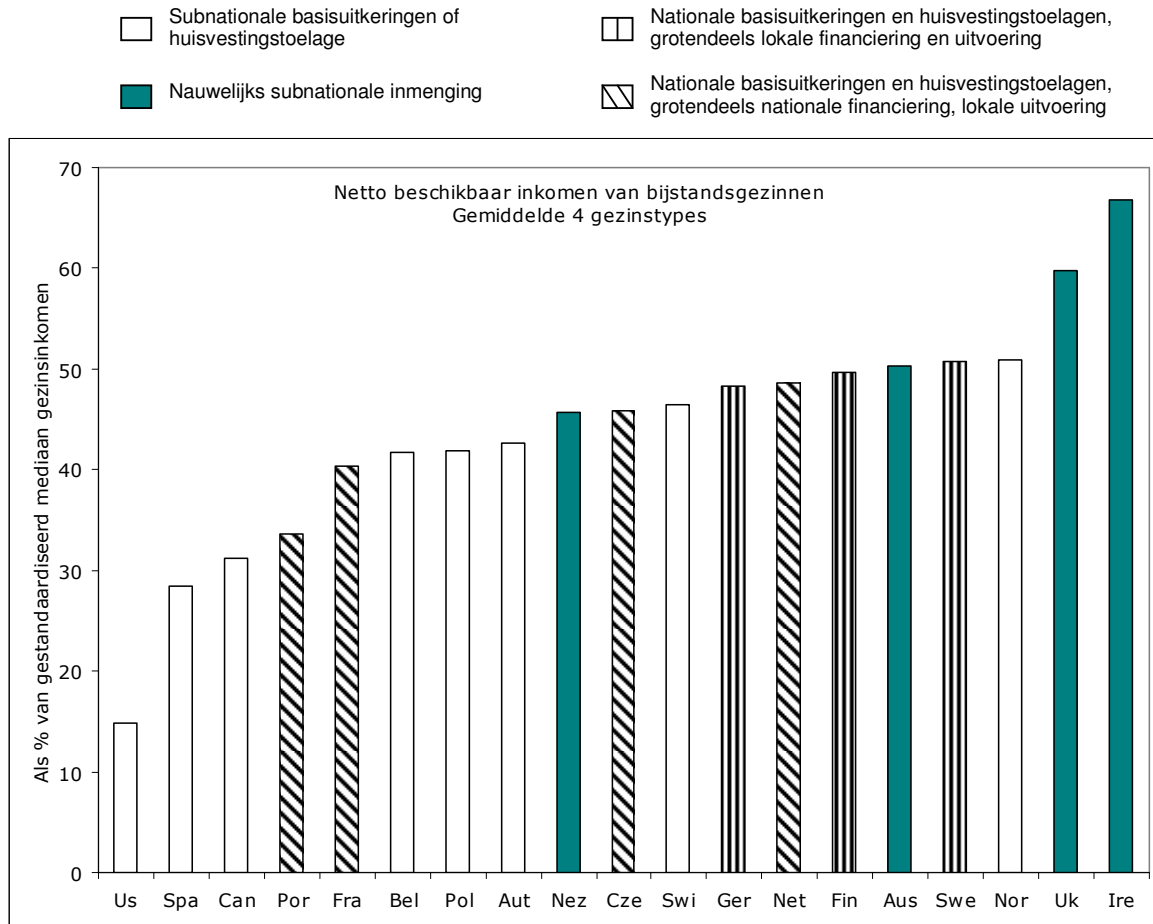
provincies,...) – dan blijkt dat de verschillen tussen Verenigde Staten of Canada enerzijds en Oostenrijk of Zwitserland anderzijds enorm zijn (zie figuur 5). In de eerste twee landen is de koopkracht van bijstandsgerechtigden relatief beperkt, terwijl in de laatste twee landen de koopkracht van bijstandsgezinnen gemiddeld tot zelfs groot is. Nochtans hebben al deze landen gefederaliseerde bijstandssystemen.

Wat wél het geval is, is dat in landen waar substantiële onderdelen van het bijstandspakket – zoals de basisuitkering of de huisvestingstoelage – niet centraal geregeld worden, we steeds regio's of gemeenten vinden waar de uitkeringen substantieel onder de nationale armoedeliin liggen⁴. We hebben het dan niet over de 'typische' uitkering – dit is de uitkering in een eerder modale regio of gemeente – maar over de uitkeringen in de minst genereuze regio's en gemeenten (niet getoond in figuur 5). Dit geldt niet alleen voor de Verenigde Staten, Canada, Spanje, Oostenrijk en Zwitserland, maar ook voor landen waar de lokale overheden een grote inspraak hebben in de uiteindelijke hoogte van het bijstandspakket, zoals België, Polen en Noorwegen. In de laatste drie landen beslissen de gemeenten over de hoogte van hetzij de bijstandsuitkering, hetzij de huisvestingstoelage. Deze vaststelling neemt niet weg dat in landen zoals Oostenrijk, Zwitserland, Noorwegen en België ongetwijfeld een groot deel van de bevolking recht heeft op gemiddelde tot zelfs relatief genereuze bijstandsuitkeringen in geval van behoefte. Voor Noorwegen, bijvoorbeeld, toont figuur 5 dat de bijstandsuitkeringen in Trondheim (de derde grootste gemeente in Noorwegen) tamelijk hoog zijn. Maar tegelijk moet een substantieel deel van de bijstandpopulatie rondkomen met relatief lage uitkeringen. De mate van minimuminkomensbescherming is er in zeer grote mate afhankelijk van de woonplaats. Het is precies om die reden dat Zweden en Finland op het eind van de jaren 1990, alsook Oostenrijk in 2009, bindende centrale richtlijnen over de minimale hoogte van bijstandsuitkeringen hebben ingevoerd.

Sterk gecentraliseerde bijstandssystemen lijken daarentegen veeleer gelinkt te zijn met eerder genereuze bijstandsuitkeringen (Van Mechelen & De Maesschalck, 2009). Met sterk gecentraliseerde bijstand bedoelen we dat de lokale overheden niet of nauwelijks betrokken zijn bij de implementatie van het sociaal vangnet. De centrale overheid bepaalt de uitkeringsbedragen en financiert de uitkeringen. Het beheer is veelal in handen van regionale instanties die rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de centrale overheid vallen. Dergelijke systemen vinden we terug in Australië, Nieuw-Zeeland, Ierland, het Verenigd Koninkrijk, Luxemburg en Slowakije. De vaststelling dat centrale bijstandssystemen genereuze uitkeringen genereren, is echter tamelijk recent. Ze dateert van de tweede helft van de jaren 1990, toen de Britse en Ierse bijstandsuitkeringen spectaculair begonnen te stijgen. Begin jaren 1990 behoorden beide landen nog tot de groep van landen met eerder gemiddelde uitkeringen. Het verband tussen sterk gecentraliseerde en eerder genereuze uitkeringen blijkt, met andere woorden, niet stabiel te zijn geweest doorheen de tijd. Bovendien wijkt Nieuw-Zeeland af van het voorgestelde patroon, wat ten dele te maken heeft met het relatief laag bruto binnenlands product per hoofd (zie paragraaf 3).

⁴ Dit hoeft natuurlijk niet te betekenen dat de uitkeringen er ondoelmatig zijn. Je zou er immers vanuit kunnen gaan dat de minst genereuze uitkeringen vooral voorkomen in regio's of gemeenten met een mediaan gezinsinkomen dat substantieel onder het nationaal mediaan gezinsinkomen ligt. Gegevens over de netto beschikbare gezinsinkomens uit de Regionale Economische Rekeningen van Eurostat lijken deze veronderstelling echter niet te bevestigen.

Figuur 5 Gemiddeld netto beschikbaar inkomen voor bijstandsgezinnen op actieve leeftijd (in percentage van gestandaardiseerd mediaan gezinsinkomen) in landen met gecentraliseerde en gedecentraliseerde bijstandsstelsels, 2004



Bronnen: OESO, 2008 & 2010; Van Mechelen, 2009.

Bovenstaande vaststellingen – lokale problemen van onderbescherming in sterk gedecentraliseerde systemen en genereuze uitkeringen in sterk gecentraliseerde systemen anno 2008 – nemen niet weg dat het betrekken van lokale beleidsmakers bij de uitvoering van bijstandsprogramma's een positieve impact kan hebben op de hoogte van bijstandsuitkeringen. Landen waar de gemeenten traditioneel uitermate betrokken zijn bij de uitvoering van het sociaal beleid, zoals Denemarken⁵, Zweden en Finland hebben eerder genereuze vangnetten. Kenmerkend voor deze landen is dat (1) de lokale overheden relatief sterk betrokken zijn bij de uitvoering van de bijstand, maar (2) dat de lokale autonomie sterk ingeperkt wordt door tamelijk strikte nationale richtlijnen – zowel inzake de hoogte van de standaarduitkering als van de huisvestingstoelage, en (3) dat de gemeenten een grote financiële verantwoordelijkheid dragen voor de manier waarop ze hun uitvoerende rol vervullen. De gemeenten dragen er minstens de

⁵ De OESO-gegevens voor 2008 bevatten geen informatie over de hoogte van de bijstandsuitkeringen in Denemarken. Uit gegevens voor andere jaartallen blijkt dat wel de Deense bijstandsuitkeringen tot de genereuste van de OESO-regio behoren.

helpt van de totale kost van de bijstandsuitkeringen. Duitsland behoorde tot 2004 ook tot deze groep van landen. Sinds de Hartz IV-hervormingen van 2005 is de situatie er echter sterk veranderd. De rol van de gemeenten werd sterk ingeperkt, onder meer op vlak van de aanvullende financiële steun voor eenmalige of bijzondere uitgaven. Doordat dergelijke aanvullende steun grotendeels is weggefallen (in principe worden alleen nog huisvestings- en verwarmingskosten betoelaagd), zijn de bijstandspakketten er ook minder genereus geworden.

Het is belangrijk op te merken dat de uitkeringen doorgaans een stuk lager liggen in landen waar de lokale overheden ook betrokken zijn bij de uitvoering van de bijstand, maar zonder dat zij hier een grote financiële verantwoordelijkheid voor dragen. Dit is ondermeer het geval in Frankrijk, Portugal en Nederland. De decentralisatieliteratuur spreekt in dergelijke situatie van 'fiscal imbalance'. Dit wil zeggen dat subnationale besturen uitvoerende taken toegewezen krijgen maar daarvoor weinig fiscale autonomie en financiële verantwoordelijkheid dragen. Dergelijk onevenwicht wordt vaak gelieerd met inefficiëntie en verspilling van centrale overheidsmiddelen (zie, bijvoorbeeld, Brennan and Buchanan, 1980). Mogelijk biedt dit een verklaring voor de vaststelling dat de bijstandsuitkeringen relatief genereus zijn in landen waar een nationale regelgeving en lokale uitvoering gecombineerd worden met vergaande lokale financiële betrokkenheid, terwijl ze een stuk lager liggen in landen waar de lokale financiële verantwoordelijkheid beperkt is. Dit zou kunnen betekenen dat de generositeit van de uitkeringspakketten mee afhangt van de financiële stimuli die lokale beleidsmakers krijgen om hun taken zo efficiënt mogelijk uit te voeren. Met andere woorden, de bereidheid van nationale beleidsmakers om nationaal uniforme en genereuze bijstandsuitkeringen te verlenen die nochtans lokaal beheerd worden, zou wel eens kunnen afhangen van de mate waarin nationale beleidsmakers kunnen uitgaan van een correcte besteding van publieke middelen op lokaal niveau.

Bovenstaande bevindingen wijzen allermint op het bestaan van een eenvoudige lineaire relatie tussen de mate van decentralisatie en de hoogte van de bijstandsuitkeringen. Ze wijzen eerder op de potentiële gevaren van zowel een extreme vorm van decentralisatie als van een doorgedreven centralisatie. In het eerste geval – met name als niet enkel de administratieve en financiële verantwoordelijkheid maar ook de beslissingsbevoegdheid over de hoogte van standaarduitkeringen of huisvestingstoelagen wordt overgedragen – bestaat het risico van ondermaatse uitkeringen in bepaalde regio's of gemeenten. In het tweede geval – met name als administratieve decentralisatie niet gepaard gaat met fiscale decentralisatie – lijken nationale beleidsmakers minder geneigd tot genereuze nationale standaarden.

6. Conclusies: lessen voor België

1. Een eerste belangrijke les die volgt uit het proefschrift is dat lage bijstandsuitkeringen eigen lijken te zijn aan het zogenaamde Rijnlandmodel. De resultaten suggereren dat het Rijnlandmodel een adequate inkomensbescherming voor degenen die onvoldoende binding hebben met de arbeidsmarkt (lees: die te weinig bijgedragen hebben tot de sociale zekerheid) bemoeilijkt. Een mogelijke verklarende factor is het financieringsmechanisme van de sociale zekerheid in deze landen. Vervangingsinkomens worden er meer dan elders gefinancierd uit sociale zekerheidsbijdragen en dus 'verdiend' via arbeid. Vandaar dat er een grotere bezorgdheid bestaat over de kloof tussen de hoogte van bijstandsuitkeringen en de hoogte van vervangingsinkomens. Bijstandsuitkeringen voor arbeidsgeschikten ondervinden hierdoor meer dan elders een neerwaartse druk van de bijdragegebonden werkloosheidsuitkeringen. Volgens Korpi en Palme (1998) ligt de verklaring voor de povere inkomensbescherming van armen in het Rijnlandmodel echter veeleer in de socio-professionele opbouw van de sociale zekerheid. Het Rijnlandmodel wordt gekenmerkt door een veelheid aan sociale stelsels voor telkens specifieke doelgroepen: werknemers versus zelfstandigen, bedienden versus arbeiders, aparte stelsels voor specifieke beroepsgroepen zoals zeevaarders of landbouwers, aparte bijstandsstelsel voor bejaarde versus niet-bejaarde behoeftigen, enz. Deze fragmentatie zou nefast zijn voor de niet-werkende bevolking. Het sociaal beleid zou er vooral focussen op de belangen van relatief kleine en maar sterke groeperingen en veel minder oog hebben voor de inkomensbescherming van de niet-werkende bevolking.
2. Een doorgedreven selectiviteit in het sociaal beleid blijkt in tegenstelling tot wat vaak aangenomen wordt in de praktijk niet altijd te leiden tot inadequate voorzieningen voor de armen. In Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Australië is het gebruik van een inkomenstoets tamelijk veralgemeend. Niettemin zijn de bijstandsuitkeringen er relatief hoog. Tegelijk is het belangrijk te beseffen dat omwille van diverse redenen (o.a. een gebrekkige take-up) de rol van selectieve systemen in de bestrijding van armoede en inkomensherverdeling veelal gelimiteerd is. De meest succesvolle welvaartsstaten op het vlak van armoedereductie zijn diegene waar adequate selectieve stelsels ingezet worden ter aanvulling op relatief brede niet-inkomensgetoetste stelsels (Nelson, 2004).
3. De impact van decentralisatie en centralisatie is minder rechtlijnig dan vaak wordt aangenomen. De decentralisatie van de beslissingsbevoegdheid over de hoogte van uitkeringen leidt niet noodzakelijk tot minder hoge uitkeringen voor de 'gemiddelde' bijstandsgerechtigde. Wat we wél vaststellen is dat doorgedreven decentralisatie altijd leidt tot een onderbescherming van de bijstandsgezinnen in de minst genereuze regio's en gemeenten (en dit zijn niet noodzakelijk de minst welvarende regio's en gemeenten). Centralisatie leidt evenmin noodzakelijk tot genereuze uitkeringen. Genereuze uitkeringen vinden we vooral terug in landen waar de bijstandsprogramma's lokaal uitgevoerd maar nationaal geregeld worden, met nationale barema's voor zowel de basisuitkering als de huisvestingstoelage. België mist voornamelijk dit laatste punt: een uniforme, adequate en algemene regeling voor huurtoelagen voor bijstandsgerechtigden (en andere lage

inkomensgezinnen). Aan Vlaamse kant bestaat wel de beleidsintentie om een huursubsidie in te voeren voor alle kandidaat huurders voor een sociale huurwoning die vijf jaar op een wachtlijst staan (zie Beleidsnota 2009-2014 Wonen van de Vlaamse Regering). Maar dit voorstel staat nog ver af van een algemene regeling voor alle bijstandsgerechtigden. Tenslotte is gebleken dat een cruciaal element in de bevoegdheidsverdeling tussen nationale en lokale overheden de financiële verantwoordelijkheid van gemeenten is. De hoogte van de uitkering blijkt af te hangen van de financiële stimuli voor lokale beleidsmakers om hun administratieve rol zo efficiënt mogelijk te vervullen.

4. Tenslotte is het belangrijk mee te geven dat de samenhang tussen de institutionele context van bijstandsstelsels en de generositeit van de uitkeringen nooit perfect is. Dit betekent dat ongeacht de institutionele setting er steeds marge bestaat voor meer of minder genereuze uitkeringen. Dit betekent ook dat de inadequate inkomensbescherming voor leefloners in België geen fataliteit is maar het gevolg van maatschappelijke keuzes.

Bibliografie

- Behrendt, C. (2002) *At the margins of the welfare state*. Aldershot: Ashgate.
- Boeri, T. & Edwards, S. (1998) 'Long-term Unemployment and Short-term Unemployment Benefits: The Changing Nature of Non-employment Subsidies in Central and Eastern Europe', *Empirical Economics*, 23, 31-54.
- Brennan, G. & Buchanan, J. M. (1980) *The Power to Tax. Analytical Foundations of Fiscal Constitution. The Collected Works of James M. Buchanan*. Indianapolis, Cambridge University Press.
- Burgoon, B. & Dekker, F. (2010) 'Flexible employment, economic insecurity and social policy preferences in Europe', *Journal of European Social Policy* 20, 126–141.
- Cantillon, B., Van Mechelen, N., Marx, I. & Van den Bosch, K. (2004) *De Evolutie van de Bodembescherming in 15 Europese Landen van 1992 tot 2001*. UA/Berichten. Antwerp, Herman Deleeck Centre for Social Policy (University of Antwerp).
- Cantillon, B., Van Mechelen, N. and Schulte, B. (2008), 'Minimum Income Policies in Old and New EU Member States', in J. Alber, T. Fahey & C. Saraceno (eds.), *Handbook of Quality of Life in the Enlarged European Union*. London/New York: Routledge.
- Ditch, J. & Roberts, E. (2002) *Integrated approaches to active welfare and employment policies*. United Kingdom. Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Góra, M. & Schmidt, C. M. (1998) *Long-term Unemployment, Unemployment Benefits and Social Assistance: The Polish Experience*, *Empirical Economics*, 23, 55-85.

- Kazepov, Y. & Sabatinelli, S. (2006) 'Minimum Income and Social Integration: Institutional arrangements in Europe', in I. Step (Ed.) *Social Protection and Inclusion: Experiences and Policy Issues*. Geneva, ILO.
- Korpi, W. & Palme, J. (1998) 'The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries', *American Sociological Review*, 63, 661-687.
- Korpi, W. & Palme, J. (2003) 'New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95', *American Political Science Review*, 97, 425-446.
- Leschke, J. (2009) 'The segmentation potential of non-standard employment. A four-country comparison of mobility patterns', *International Journal of Manpower*, 30, 692-715.
- Marx, I. (2007) *A New Social Question? On Minimum Income Protection in the Postindustrial Era*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- MISSOC (2005) *Social protection in the Member States of the European Union, of the European Economic Area and in Switzerland. Situation on 1 May 2004*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Montanari, I., Nelson, K. & Korpi, W. (2007). 'Convergence Pressures and Responses: Recent Social Insurance Development in Modern Welfare States', *Comparative Sociology* 6(3): 295.
- Nelson, K. (2003) *Fighting Poverty. Comparative Studies on social Insurance, Means-tested Benefits and Income Distribution*. Department of Sociology. Stockholm, Stockholm University.
- Nelson, K. (2004) 'Mechanisms of Poverty Alleviation: Anti-poverty Effects of Non-Means Tested and Means-Tested Benefits in Five Welfare States', *Journal of European Social Policy* 14, 371-390.
- OESO (2008) *Growing Unequal. Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris, OECD.
- OESO (2010) *Benefits and Wages: Country specific files*.
- Sainsbury, D. & Morissens, A. (2002) 'Poverty in Europe in the Mid-1990s: the Effectiveness of Means-tested Benefits', *Journal of European Social Policy*, 12, 307-27.
- SSA & ISSA (2005) *Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific, 2004*. Washington, DC: Social Security Administration.
- SSA & ISSA (2005) *Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2004*. Washington, DC: Social Security Administration.
- SSA & ISSA (2005) *Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2004*. Washington, DC: Social Security Administration.

- Standing, G. (1997) 'The Folly of Social Safety Nets: Why Basic Income is Needed', *Eastern Europe Social Research* 64, 1339-1379.
- Van Mechelen, N. (2009) *Barriers to adequate social safety nets*. Antwerpen, Universiteit Antwerpen.
- Van Mechelen, N. & De Maesschalck, V. (2009) 'Devolution of social protection arrangements', in A. Cerami & P. Vanhuyse (Eds.) *Post-Communist Welfare Pathways. Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan.