

**Tussen droom en daad ...  
Over armoedebestrijding,  
minimuminkomensgarantie  
en het Europese sociale model**

Bea Cantillon  
Natascha Van Mechelen

oktober 2011

B E R I C H T E N

---

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID HERMAN DELEECK  
UNIVERSITEIT ANTWERPEN - Stadscampus

<http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be>

D/2011/6104/03

## Inhoud

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 1.  | Inleiding .....  | 1  |
| 2.  | Het ritornello van de minimuminkomensgarantie .....  | 2  |
| 2.1 | Van ‘harmonisering’ naar ‘convergentie’ .....  | 3  |
| 2.2 | De Lissabonstrategie, de OCM en de sociale indicatoren.....  | 4  |
| 2.3 | Het Verdrag van Lissabon, de nieuwe sociale agenda 2005-2010 en de Europa 2020<br>doelstellingen ..... | 5  |
| 3.  | De bijstandssystemen in de EU27 .....  | 8  |
| 3.1 | Verspreiding van algemene bijstandssystemen in Europa .....  | 8  |
| 3.2 | Eenheid in Diversiteit .....   | 9  |
| 4.  | Armoedetrends en de generositeit van de bijstand .....   | 12 |
| 4.1 | Het verband tussen bijstand en armoede.....  | 13 |
| 4.2 | Lissabon en de resultaten op het vlak van armoedebestrijding .....                                     | 15 |
| 5.  | Tussen droom en daad staan concepten in de weg en praktische bezwaren.....                             | 16 |
| 5.1 | Wat is een adequaat minimuminkomen? .....  | 17 |
| 5.2 | Budgettaire kost .....   | 19 |
| 5.3 | Impact op de afhankelijkheidsvallen .....  | 21 |
| 6.  | Besluit .....  | 23 |
|     | Bibliografie .....   | 24 |

## 1. Inleiding

Hoewel de Lissabon strategie de uitroeiing van de armoede vooropstelde tegen het jaar 2010 is in Europa het aantal arme gezinnen (d.w.z. met een inkomen lager dan de EU-armoedenorm) niet afgenomen. Er zijn sterke aanwijzingen dat dit deels verklaard wordt door een neerwaartse druk op de uitkeringen van de sociale zekerheid (Cantillon 2011; Atkinson 2010; Vandenbroucke e.a. 2011). Ofschoon armoedebestrijding een coherent beleid veronderstelt op het vlak van werk, onderwijs, gezondheidszorg en huisvesting is een adequate inkomensgarantie ongetwijfeld een essentieel onderdeel van elke strategie die succesvol wil zijn. Menig onderzoek naar armoede besluit dan ook met de aanbeveling om ter zake afdwingbare Europese minimumstandaarden vast te leggen, gedefinieerd in functie van de levensstandaard in elke lidstaat (zie bijvoorbeeld Atkinson e.a. 2010).

Op het vlak van sociaal beleid is de huidige benadering in Europa echter deze van de ‘zachte coördinatie’. Er worden gemeenschappelijke doelstellingen vooropgesteld waarnaar elke lidstaat moet streven volgens een beleid naar keuze (Verschueren 2011; De Witte e.a. 2011). De doelstellingen zijn niet dwingend. Het model steunt louter op het vertrouwen in de inspirerende werking van ‘goede praktijken’ en ‘peer pressure’. Omdat het versnelde proces van integratie zowel de soevereiniteit als de autonomie van nationale welvaartsstaten heeft aangetast, argumenteren vele auteurs dat deze scheiding tussen de supranationale sfeer van ‘de markt’ en de nationale sfeer van ‘het sociale’ onhoudbaar is (Leibfried en Pierson 1995). Er wordt gevreesd voor een toenemende negatieve druk op het sociale bescherming van de lidstaten uitgaande van de dwingende logica van de economische integratie (zie o.m. Scharpf 2009).

Hier rijst dan de vraag naar de mogelijke inhoud en de concrete invulling van nuttige en haalbare Europese initiatieven om het evenwicht in het ‘highly asymmetrical juristic framework’ (Scharpf 2009) van de Unie wat beter in balans te brengen. Welk beleidsinstrument zou Europa kunnen inzetten om op meer dwingende wijze de rationale van sociale cohesie en sociale rechtvaardigheid in het discours, in het denken en in de vorming van beleid te introduceren? Hoewel de roep om een meer sociaal Europa al vele jaren weerklinkt, blijft het meestal vrij stil wanneer de vraag wordt gesteld naar een meer precieze invulling van deze doelstelling. Wat moeten we ons voorstellen bij een “Europees sociaal beleid”? Is er, gegeven de grote politieke, economische en institutionele verschillen binnen de Unie en gegeven het feit dat armoedebelief zich niet tot één enkele dimensie kan en mag beperken, een andere optie dan de ‘zachte coördinatie’ rond gemeenschappelijke doelstellingen? Of zijn er mogelijkheden om de sociale dimensie te versterken met concrete dwingende beleidsinstrumenten?

Het staat vast dat elk mogelijk beleidsinstrument noodzakelijkerwijze bescheiden zal zijn. De erg grote verschillen in economische ontwikkelingsniveaus, het bestaan van uiteenlopende vormen van nationale sociale beschermingssystemen, de veelheid aan belangengroepen en het ontbreken van enige politieke consensus betekenen dat er incrementeel zal moeten gewerkt worden, daarbij gebruik makend van de opportuniteiten die reeds in de kiem aanwezig zijn : *“...one should proceed à petits pas (as Jean Monnet would have put it) and [...], tactically, one should take advantage of emerging ‘opportunity structures’”* (Schmitter e.a. 2001, p. 57).

In het verleden werd de gedachte geopperd om een ‘sociale slang’ in te stellen waarbij, naar analogie met de monetaire slang die de Euro voorafging, een bandbreedte zou worden vastgelegd betreffende de nationale niveaus van sociale zekerheidsuitgaven (Vandervorst 2002). Deze gedachte werd recent gerevitaliseerd in Klaus Busch’s European Social Stability Pact (Busch 2009; zie voor een uitbreiding ook Hacker e.a. 2010). Ooit werd ook voorgesteld om een ‘13<sup>de</sup> staat’ in te stellen met een eigen stelsel van sociale zekerheid voor migrerende werknemers, naast de bestaande systemen in de 12 toenmalige lidstaten, een idee die recent terug is opgedoken in het Franse debat (Lamassoure 2008). Anderen hebben gedroomd van een Euro-stipendium, een forfaitair bedrag dat aan alle behoeftige Europeanen zou worden toegekend en dat gefinancierd zou worden met onder meer de landbouwbudgetten (Schmitter e.a. 2001).

Het meest gehoorde voorstel echter - zowel in academische kringen als in beleidsmiddens - is het instellen van een verplichting voor alle lidstaten om een volwaardig minimuminkomen te waarborgen. Dat minimum zou gedefinieerd worden in functie van het mediane gestandaardiseerde inkomen in elk betrokken land. In dit artikel bekijken we vanuit een sociaal beleidsmatig perspectief de mogelijkheid, de wenselijkheid en de hindernissen bij het introduceren van zulke bindende normen in Europa. In de eerste twee delen van dit artikel kijken we naar *de opportuniteiten*. Een realistische invulling van een Europees sociaal project moet immers onvermijdelijk uitgaan van huidige praktijken en ingeburgerde gedachten: “for the time being, the best strategy is that of a full exploitation of the existing building blocks ...” (Ferrera 2010). Deel 1 bekijkt of en hoe de garantie van een minimuminkomen aanwezig was en is in de langzame en moeizame weg naar een Europees beleidskader op het vlak van sociale bescherming en armoedebestrijding. Deel 2 handelt vervolgens over de bestaande nationale praktijken in de EU-27. We gaan ervan uit dat enkel indien een groot aantal landen reeds over min of meer vergelijkbare systemen van minimuminkomensbescherming beschikken een pan-Europese regelgeving ter zake kans op slagen heeft. Deel 3 van het artikel handelt over de *wenselijkheid*. In hoeverre is een adequate minimuminkomensgarantie van belang voor armoedebestrijding? En hoe is het die garantie vergaan onder de ‘zachte coördinatie’? Zijn meer bindende initiatieven noodzakelijk om vooruitgang te boeken in de strijd tegen de armoede, en zo ja waarom? In deel 4 gaat onze aandacht tenslotte naar de budgettaire, beleidsmatige en praktische *hindernissen* bij de implementatie van een Europese minimuminkomensgarantie. Deel 5 besluit.

## **2. Het ritornello van de minimuminkomensgarantie**

Het Europese model van sociale subsidiariteit steunt op het vertrouwen in de stuwende werking van de markt. Het werd in de jaren 1950 intellectueel onderbouwd door een voortreffelijk rapport van een commissie in de schoot van de Internationale Arbeidsorganisatie, onder het voorzitterschap van Bertil Ohlin (International Labour Organisation 1956). Uitgangspunt was de wet van de comparatieve voordelen, die stelt dat sociaaleconomische verschillen tussen landen een stimulans zijn voor groei en internationale handel. Dit zou – zo luidde de redenering – ruimschoots volstaan om de sociale bescherming te verbeteren. Met op de achtergrond de grote sociale pacts die de naoorlogse uitbouw van

de Europese verzorgingsstaten onderbouwden, vertrouwde men erop dat het gevaar voor belastingconcurrentie en sociale dumping (waarvoor vooral de toenmalige Franse socialisten beducht waren en daarom pleitten voor de opname van sociale clausules in het Verdrag van Rome) zou worden afgewend door de nationale politiek. In essentie blijft dit tot op vandaag de basisfilosofie van de Unie.

Toch is de roep naar een ‘meer sociaal Europa’ nooit helemaal weggeweest. Vooral sinds het begin van de jaren 1990 zien we dat armoedebestrijding en inkomensbescherming als specifieke beleidsterreinen voor Europese samenwerking consistent en steeds nadrukkelijker naar voren worden gebracht. Daarbij is de waarborg van een minimuminkomen een steeds weerkerend thema. We overlopen hier in het kort de belangrijkste stappen in deze ontwikkeling. We beogen daarbij geen volledigheid. Voor een meer omstandige overzicht verwijzen we naar Marlier e.a. (2010).

## **2.1 Van ‘harmonisering’ naar ‘convergentie’**

Sinds de tweede helft van de jaren 1980 komt het economisch eenheidsstreven in Europa in een stroomversnelling. Het sociaal beleid blijft daarbij in een eerste fase in stilte op de achtergrond. Er worden wel verschillende, doch niet erg succesvolle pogingen ondernomen om de sociale dimensie op de agenda te plaatsen. Nadat in de jaren 1970 drie opeenvolgende ‘Armoedeprogramma’s’ werden geïmplementeerd met het oog op de beschrijving en de kwantificering van armoede in de Unie, wordt in 1989 door de Europese Raad een weinigzeggende resolutie aanvaard waarin gesteld wordt dat *“de bestrijding van de sociale uitsluiting een belangrijk onderdeel van de sociale dimensie van de interne markt mag worden geacht”* (Raad 1989). Het Europees Sociaal Handvest van datzelfde jaar bleef al even vaag. Ook in de aanloop van en het feitelijk tot stand komen van de grote interne markt blijven alle voorbereidende documenten bijzonder zwijgzaam over het sociaal beleid; zo ook het Witboek over de voltooiing van de interne markt, opgesteld onder leiding van Jacques Delors (Commissie van de Europese Gemeenschappen 1985). De heersende gedachte was dat harmonisering van het sociaal zekerheidsbeleid niet nodig, niet wenselijk en ook niet haalbaar zou zijn (zie Deleeck 1991).

Met de *Aanbeveling van de Raad van 24 juni 1992 inzake gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming* (Raad 1992a) wordt dan toch gepoogd om een sociale dimensie te geven aan de totstandkoming van de economische eenheidsmarkt (Ferrera e.a. 2002). Deze aanbeveling roept de lidstaten op om ‘zo ruim mogelijk alle uitsluitingssituaties te omvatten’ en daartoe een gegarandeerd minimuminkomen vast te leggen. De lidstaten worden aanbevolen het fundamentele recht ‘op inkomsten en prestaties die toereikend zijn om een menswaardig bestaan te leiden’ te erkennen en ‘hun stelsel van sociale bescherming voor zover nodig’ aan te passen. De aanbeveling definieert hiertoe een aantal beginselen en richtlijnen. Voor arbeidsgeschikten wordt het recht op een minimuminkomen gekoppeld aan de ‘actieve beschikbaarheid voor arbeid of beroepsopleiding ten einde werk te vinden’. De lidstaten worden gevraagd om beroepsopleidingen te organiseren zodat de armen doeltreffend geholpen kunnen worden ‘bij hun integratie of herintegratie in het beroepsleven’.

Deze aanbeveling schreef zich in de geest van de “harmonisering”, in de zin van het nastreven van een grotere eenvormigheid in de stelsels van sociale zekerheid. Dit was tot dan de gangbare benaderingswijze in het denken over de invulling van een Europese sociale agenda. In datzelfde jaar dook echter een ander en nieuw concept op: dat van de “convergentie”. Een andere aanbeveling had het inderdaad over de ‘convergentie van de doelstellingen en het beleid’ (Raad 1992b). Nadien werd steeds nadrukkelijker de idee van harmonisering van sociale beschermingssystemen verlaten en ingeruild voor het streven naar *convergentie rond gemeenschappelijke doelstellingen*. Uitgaande van het inzicht dat er van de ‘harmoniseringspiste’ geen substantiële vooruitgang mocht verwacht worden, werd het streven naar gemeenschappelijke instrumenten van beleid (bijvoorbeeld door het invoeren van minimuminkomenstandaarden) ingeruild voor een streven naar *gemeenschappelijke doelstellingen* van beleid (bijvoorbeeld het verminderen van armoede). In deze nieuwe optiek bepalen de Lidstaten zelf, in functie van hun eigen noden, behoeften en voorkeuren welke beleidsinstrumenten ze daarvoor willen en kunnen inzetten (bijvoorbeeld door te opteren voor een werkgelegenheidsstrategie of voor hogere sociale uitkeringen). Het sociale Europa zou dus vorm moeten krijgen door nationaal beleid gestuurd door gemeenschappelijk Europese doelstellingen.

## **2.2 De Lissabonstrategie, de OCM en de sociale indicatoren**

Om het convergentieproces te ondersteunen worden op de Top van Lissabon in maart 2000 gezamenlijke sociale doelstellingen vastgelegd waaronder het uitroeien van de armoede. Daartoe werd een losse en open vorm van coördinatie ontwikkeld die de lidstaten moet toelaten van elkaars ervaringen te leren. Deze Open Coördinatiemethode (OCM) bestond al voor het economisch beleid en het tewerkstellingsbeleid (Verdrag van Amsterdam 1997) en werd uitgebreid naar het domein van de sociale insluiting tijdens de top van Nice in 2000. Een jaar later werden op de Top van Laken de sociale indicatoren gedefinieerd die de sociale doelstellingen meetbaar moesten maken (Atkinson e.a. 2002).

De huidige benadering is dus die van de ‘zachte coördinatie’. Er worden wel gemeenschappelijke doelstellingen vooropgesteld, maar dwingend zijn die niet. Met betrekking tot sociale insluiting zijn de doelstellingen duidelijk kwantitatief vastgelegd in de zogenaamde ‘sociale indicatoren’. Deze indicatoren meten o.a. het aantal individuen in een land die moeten rondkomen met een laag inkomen, de mate van inkomensongelijkheid, het aantal langdurig werklozen, het aantal gezinnen zonder werk en het aandeel voortijdige schoolverlaters. De lidstaten moeten verslag uitbrengen m.b.t. deze indicatoren, en een Nationaal Strategisch Rapport voorleggen waarin ze uiteenzetten hoe ze de verbetering van de sociale situatie in hun land gaan nastreven (Marlier e.a. 2010).

In de geest van het ‘beleid volgens doelstellingen’ waren de indicatoren oorspronkelijk uitdrukkelijk gericht op het meten van sociale uitkomsten van beleid (en dus niet van de beleidsinzet): de auteurs van het boek dat, op vraag van het Belgisch Voorzitterschap in 2001, de intellectuele basis legde voor de sociale indicatoren schreven daarover dat: “...our concern is with indicators for a particular purpose at a particular stage in the development of the European Union, and it is an important feature of this process that the policies to achieve

*social inclusion are the responsibility of member states, under the subsidiarity principle...Member states are to agree on the objectives of policy, but they will be free to choose the methods by which these objectives are to be realized” (Atkinson e.a. 2002).*

Op de Europese Raad van Laken wordt een politieke consensus bereikt rond een portfolio van uitkomstindicatoren (over werk, gezondheid, onderwijs, huisvesting, inkomen). Belangrijk voor dit betoog is de politieke aanvaarding op het allerhoogste niveau van een Europese armoedelijn gedefinieerd als 60% van het mediane gestandaardiseerde inkomen in een bepaald land. Verschillende indicatoren bouwen daarop verder, onder meer de armoede bij werkloze gezinnen, de diepte en de duurtijd van de armoede. Binnen de portfolio van indicatoren zijn deze inkomensindicatoren zeer prominent aanwezig.

Later werden de indicatoren voortdurend verfijnd en verbeterd, mede dankzij het nuttige werk van de indicatorensubgroep (ISG) die in de schoot van de Europese Commissie de OCM technisch ondersteunt (Marlier e.a. 2010). Naast de oorspronkelijke *uitkomst*indicatoren gericht op het meten van de doelstellingen werden er ook enkele *beleids*indicatoren toegevoegd. In het kader van de gestroomlijnde “OCM Sociale Bescherming en Sociale Insluiting” (Sociale OCM) werden onder meer de vervangingsratio van pensioenen evenals een aantal gezondheidsindicatoren opgenomen. Ook werd een indicator over de toereikendheid van de bijstandsuitkeringen toegevoegd (door ze te vergelijken met de relatieve armoedelijn), zij het louter als “contextvariabele”, niet als indicator op basis waarvan het beleid wordt geëvalueerd.

De invoering van deze beleidsindicatoren luidt een nieuwe fase in bij het tot stand komen van Europese samenwerking op het vlak van sociaal beleid. Mede omdat de doelstellingen van Lissabon niet gehaald werden, de resultaten op het vlak van armoedebestrijding het ronduit laten afweten en de budgettaire beperkingen van de economische integratie zeer groot geworden zijn<sup>1</sup>, groeit het inzicht dat er instrumenten nodig zijn om de band tussen de ‘gemeenschappelijke sociale doelstellingen’ en het gevoerde beleid meer zichtbaar te maken. Voorzichtig worden daartoe naast de oorspronkelijke zuivere outputindicatoren ook beleidsindicatoren ontwikkeld. Het samenvoegen van de OCMs sociale insluiting, pensioenen en gezondheidszorg in één enkele Sociale OCM, heeft dit ongetwijfeld vergemakkelijkt.

### ***2.3 Het Verdrag van Lissabon, de nieuwe sociale agenda 2005-2010 en de Europa 2020 doelstellingen***

Met zijn *Sociale Agenda 2005-2010* plaatste de Europese commissie het debat over de nationale minimuminkomensregelingen opnieuw op de Europese agenda (Commissie 2005). In de *aanbeveling van de Commissie van 3 oktober 2008 over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten* krijgt de minimuminkomensgarantie weer

---

<sup>1</sup> De huidige voorstellen van de Europese Commissie voor een ‘nieuw economisch bestuur’ dreigen de budgettaire ruimte van de lidstaten nog verder aan banden te leggen. Een van de kernpunten van het nieuwe kader voor Europese economische samenwerking is de versterking van het Stabiliteits- en Groeipact en de creatie van een nieuwe procedure voor het monitoren en verhelpen van macro-economische onevenwichten (het zogenaamde 'six pack').

een centrale plaats toebedeeld (Commissie 2008). De aanbeveling roept de lidstaten op om ‘een geïntegreerde omvattende strategie’ te ontwikkelen met het oog op ‘de actieve inclusie van de personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten’. Deze geïntegreerde strategie bestaat volgens de aanbeveling uit een combinatie van drie elementen: een passende inkomenssteun, een inclusieve arbeidsmarkt en de toegang tot kwaliteitsvolle diensten. Voor het inkomensluik wordt expliciet verwezen naar de criteria opgesomd in de reeds genoemde aanbeveling van de Raad van 24 juni 1992 (Raad 1992a). In haar *resolutie van 20 oktober 2010* gaat het Europees parlement nog een stap verder (Europees Parlement 2010). Deze resolutie beklemtoont niet alleen dat ‘stelsels voor een minimuminkomen een integrerend onderdeel moeten zijn van een strategische aanpak van sociale integratie’ maar stelt ook dat ‘deze stelsels moeten voorzien in een adequaat minimuminkomen dat tenminste 60% van het mediane gestandaardiseerde inkomen in de betrokken lidstaat bedraagt’. Sommige politieke groepen bepleitten ook een Europese richtlijn over minimuminkomens waardoor de lidstaten zouden verplicht worden om adequate bijstandsstelsels in te voeren. Dit werd echter weggestemd in de Plenaire vergadering van het Parlement. De aangenomen resolutie stelt nu alleen dat de Commissie moet onderzoeken welke de impact zou zijn van een mogelijk wettelijk kader ter zake.

De gecombineerde strategie van passende inkomenssteun, inclusieve arbeidsmarkt en hoogwaardige diensten heeft ook zijn weg gevonden naar het *Verdrag van Lissabon* dat op 2 december 2009 in werking trad (Frazer e.a. 2010; Verschueren 2011; De Witte e.a. 2011). De zogenaamde ‘horizontale sociale clausule’ (artikel 9) bepaalt dat de Unie moet rekening houden met ‘de eisen in verband met de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van een adequate sociale bescherming, de bestrijding van sociale uitsluiting evenals een hoog niveau van onderwijs, opleiding en bescherming van de volksgezondheid’ (Europese Unie 2010).

De Europa 2020 doelstellingen vormen het voorlopig eindpunt in de moeizame invulling van een Europese armoedebestrijdingsstrategie. In een mededeling van de Europese Commissie werden op 3 maart 2010 de krachtlijnen van het nieuwe tienjarenplan uitgewerkt. Europa 2020 moet een nieuwe strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei worden waarbij 5 kwantitatieve doelstellingen (targets) worden vooropgesteld omtrent tewerkstelling, onderzoek en ontwikkeling, klimaat, schoolverlaters en – voor het eerst in de Europese geschiedenis – een expliciete armoededoelstelling. In 2020 moet het aantal mensen dat in armoede leeft met 20 miljoen zijn afgenomen (Europese Commissie 2010). Deze kwantificering in een duidelijke en meetbare doelstelling is realistischer dan de ‘armoede uitroeien’-retoriek ten tijde van de Lissabonstrategie.

In dit initiële voorstel van de Europese Commissie werd het risico op financiële armoede (gemeten met de 60% norm) gebruikt om het aantal armen te ‘meten’ en de doelstelling te lanceren van een afname van 20 miljoen mensen in armoede. Na politieke discussies en harde onderhandelingen in zowel de ISG als het Comité Sociale Bescherming, werd tijdens de Europese Raad van 25 en 26 maart 2010 in nogal vage bewoordingen gesteld dat nog moet “worden voortgewerkt aan passende indicatoren” (Europese Raad 2010a). In de volgende bijeenkomst in juni, bleef de doelstelling onveranderd, maar vonden een aantal technische wijzigingen plaats. In een voetnoot wordt gesteld dat het aantal armen gedefinieerd wordt als



“het aantal personen met een risico op armoede of uitsluiting volgens drie indicatoren (armoederisico, materiële deprivatie, werkloze huishoudens), waarbij de lidstaten hun nationale doelen aan de hand van de meest geschikte van deze indicatoren kunnen bepalen, rekening houdend met hun nationale omstandigheden en prioriteiten” (Europese Raad 2010b). De armoededoelstelling is nu dus een geaggregeerd cijfer gebaseerd op drie verschillende indicatoren: het financieel armoederisico, de graad van materiële deprivatie (huishoudens die zich minstens vier van negen vooraf vastgelegde items niet kunnen veroorloven) en het aantal huishoudens met lage werkintensiteit (huishoudens waarvan de leden niet of een zeer beperkt aantal maanden per jaar werken).

Met de nieuwe ‘armoedereductiedoelstelling’ en meer bepaald de doelstelling inzake de vermindering van het aantal gezinnen met een inkomen lager dan de 60% norm krijgt de minimuminkomensbescherming weerom een potentieel belangrijke plaats. Het verleden – zo zullen we verder in dit artikel argumenteren – heeft immers geleerd dat het niet voldoende is om in te zetten op meer werk om de financiële armoede te bestrijden. De armoede is het hoogst bij gezinnen die hoofdzakelijk van de sociale zekerheid leven en deze gezinnen profiteerden maar weinig van de werkgelegenheidsgroei (Cantillon 2011; Atkinson 2010).

Zoals ook de hoger vermelde politieke discussie omtrent de vastlegging van de Europa 2020 armoede-doelstellingen heeft aangetoond, blijft de waarborging van adequate minimuminkomens als noodzakelijk onderdeel van een coherent armoedebeleid gehuld in ambivalentie. In sommige documenten is de verwijzing naar de noodzaak van een adequate minimumbescherming zeer expliciet aanwezig, in andere dan weer niet. In de mededeling van 16 december 2010 over het ‘Het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting’ wordt bijvoorbeeld slechts even melding gemaakt van minimuminkomenswaarborg (Commissie 2010).

Samenvattend mogen we stellen dat de noodzaak van een adequate minimuminkomensbescherming al minstens 20 jaar op de Europese agenda staat. Nooit was er echter een politieke meerderheid op het Europese niveau om tot bindende afspraken hierover te komen, wel integendeel. Op het allerhoogste niveau heeft de Raad van Ministers nooit enige belangstelling getoond voor een wetgevend initiatief over armoedebestrijding. In haar conclusies van 17 december 2008 bijvoorbeeld wordt expliciet verwezen naar het subsidiariteitsbeginsel en derhalve naar het bepalen – op het niveau van de lidstaten – van de meest optimale beleidsmix om armoede te bestrijden (Council of the European Union 2008). De versnellende integratiebewegingen in de voorbije twee decennia en de consistente en herhaaldelijke aanwezigheid van het belang van een adequate minimale inkomenswaarborg in het Europese politieke discours laten echter vermoeden dat – als er ooit een beslissende stap wordt gezet in de richting van bindende afspraken op het vlak van sociale zekerheid – een regeling omtrent minimuminkomens daartoe een goede kanshebber zou zijn. Dit is des te meer het geval omdat – zoals gezegd – de budgettaire beperkingen van de economische integratie groot geworden zijn en de resultaten op het vlak van armoedebestrijding het laten afweten. Bovendien is de adequaatheid van de Sociale OCM veeleer zwak te noemen (Vanhercke 2010). We komen hierop terug in punt 3. Eerst staan we stil bij de bestaande systemen van minimuminkomensbescherming in de onderscheiden lidstaten. Een realistische

invulling van een Europees sociaal project moet immers onvermijdelijk uitgaan van de huidige praktijken.

### 3. De bijstandssystemen in de EU27

Bijna elke lidstaat beschikt vandaag over een algemeen sociaal vangnet. Dit betekent dat alle behoeftige burgers een subjectief recht hebben op een inkomensgarantie. De grote uitzondering is Griekenland, en ten dele ook Hongarije en Italië (cf. infra). Maar er zijn ook substantiële verschillen, onder meer op vlak van de inkomensstoets, de verblijfsvoorwaarden, de hoogte van de inkomensbescherming en de wijze waarop uitkeringsgerechtigden aangemoedigd worden om te gaan werken (Frazer e.a. 2009). Hier gaan we vooral op de laatste twee verschilpunten in. Maar eerst geven we een kort historisch overzicht van het ontstaan van deze systemen.

#### 3.1 *Verspreiding van algemene bijstandssystemen in Europa*

Historisch gezien zijn algemene (d.w.z. niet-categoriale) bijstandsstelsels het sluitstuk van de welvaartsstaat (Lødemel e.a. 1992). Terwijl de meeste sociale zekerheidstakken en categoriale bijstandsstelsels, bijvoorbeeld voor ouderen en gehandicapten, reeds voor de tweede wereldoorlog vorm kregen, dateren de eerste algemene bijstandsstelsels uit de jaren 1960 (Duitsland, Nederland, Verenigd Koninkrijk) en 1970 (België, Denemarken en Ierland) (Cantillon e.a. 2008). In Zweden, Finland, Frankrijk en Luxemburg zagen de eerste niet-categoriale bijstandsstelsels zelfs pas het licht in de loop van de jaren 1980. Ook de eerste regionale bijstandsstelsels in Spanje (Baskenland en Catalonië) dateren van eind jaren 1980.

Deze algemene bijstandssystemen introduceerden een wettelijke inkomensgarantie voor iedereen. In tegenstelling tot de vroegere armenwetten die discretionaire steun verleenden, garandeerden deze stelsels een subjectief recht op inkomensbescherming. Werkbereidheid was formeel wel een voorwaarde om een uitkering te krijgen, maar een actief beleid gericht op de arbeidsmarktintegratie – of integratie tout court – was er nauwelijks. De expliciete koppeling tussen het recht op een bijstandsuitkering en het zoekgedrag en de deelname aan opleidings- en tewerkstellingsinitiatieven dateert in de meeste landen van de jaren 1990, of zelfs later. Bovenstaande bijstandsstelsels hadden in de eerste plaats tot doel een laatste vangnet te vormen, voor al wie door de mazen van de sociale zekerheid glipte. In België werd dat het Bestaansminimum (*Minimex*). Het is pas in 2002 dat dit bestaansminimum ingeruild is voor een ‘Leefloon’ (*Revenu d’intégration*): sindsdien moeten gerechtigden beduidend meer inspanningen doen om hun maatschappelijke integratie te bespoedigen.

De aanbeveling van de Raad van 1992 over de gemeenschappelijke criteria voor sociale beschermingssystemen waarover hoger sprake speelde dus in op een bestaande trend. De meerderheid van de EU-15 (de “oude” lidstaten) had in 1992 de stap naar een minimuminkomensgarantie al genomen. Een ultiem vangnet ontbrak vooral nog in de landen die, met uitzondering van Italië, het meest recent waren toegetreten tot de EU: Spanje, Portugal en Griekenland. De aanbeveling van 1992 kan aldus gezien worden als een oproep

aan vooral de nieuwe lidstaten om te werken aan een omvattend systeem voor inkomensbescherming.

Volgens sommige auteurs heeft de aanbeveling van 1992 ook effectief bijgedragen tot de verdere verspreiding van algemene bijstandssystemen in Zuid-Europa gedurende de jaren 1990 (Arriba e.a. 2002; Matsaganis e.a. 2003). In Spanje wordt in periode 1990-1995 in de ene na de andere regio een algemeen bijstandstelsel geïmplementeerd. Het is evenwel zo dat de bijstandsverlening in sommige Spaanse regio's veeleer op een ad-hoc basis gebeurt en er nauwelijks sprake is van een subjectief recht op bijstand (Arriba e.a. 2005; Rodriguez Cabrero 2009). Het eerste nationale algemene bijstandssysteem in Portugal – *Rendimento Mínimo Garantido* – dateert van 1 juli 1997 (Matsaganis e.a. 2003). Ook Italië experimenteert vanaf 1998 met een algemeen vangnet. Maar de plannen voor een nationaal bijstandsprogramma worden in 2001 door de regering Berlusconi afgevoerd (Saraceno 2006). Tot op de dag van vandaag blijft Italië een uitzondering in de EU-15 vanwege het gebrekkig karakter van de bijstand in tal van regio's. De belangrijkste uitzondering is echter Griekenland. Hier ontbreekt een algemeen vangnet, zowel op nationaal als op regionaal niveau.

Ook in Centraal- en Oost-Europa zijn de algemene bijstandssystemen sinds de jaren 1990 aan een opmars bezig. Ten tijde van het communisme was armoede nauwelijks een issue. Volledige werkgelegenheid, sterke subsidiëring van basisgoederen en –diensten en sociale zekerheid voor hen die niet (meer) kunnen werken werden geacht armoede effectief te voorkomen (Standing 1997). De val van het communisme maakt hieraan een einde. Exponentieel groeiende werkloosheidscijfers en een enorme inflatie doen de armoede onder de bevolking onrustwekkend toenemen (Ferge e.a. 2004). Om aan de nieuwe sociale en economische noden tegemoet te komen wordt de hele sociale architectuur grondig hervormd. Bestaande sociale stelsels worden aangepast (bv pensioenen) en nieuwe sociale regelingen zien het licht (Manning 2004). In vele Centraal-Europese landen wordt reeds aan het begin van de jaren 1990 een algemeen bijstandstelsel ingevoerd, vooral onder impuls van de Wereldbank. In aanloop naar de toetreding tot de Europese Unie in 2004 gaat de Commissie een steeds belangrijkere rol spelen, maar de wettelijke normeringen spitsen zich toe op het economische en monetaire beleid in de kandidaat-lidstaten, veeleer dan op het sociale beleid (Ferge 1997; De la Porte e.a. 2002). En voor zover de sociale instituties in de transitielanden aan bod komen, gaat de aandacht vooral naar deelaspecten van het Europees sociaal beleid (zoals de arbeidsmarktparticipatie van specifieke doelgroepen of de privatisering van sociale diensten). Intussen hebben alle Centraal- en Oost-Europese landen een algemeen vangnet, met uitzondering van Hongarije. In dat land bestaan vooral categoriale bijstandssystemen. Samen bieden die wel bescherming aan het grootste deel van de bevolking, maar van een echt algemeen stelsel is geen sprake. Sommige bevolkingsgroepen vallen buiten de categoriale regelingen of krijgen bijkomende voorwaarden opgelegd.

### **3.2 Eenheid in Diversiteit**

Ofschoon de Europese bijstandssystemen vetrekken van gemeenschappelijke principes zijn er grote verschillen in de generositeit, de toekenningsvoorwaarden en de uitvoeringswijze. In deze sectie gaan we in op de internationale variatie in de hoogte van de uitkeringen en de

wijze waarop uitkeringsgerechtigden aangespoord worden om te gaan werken. We maken hiervoor gebruik van de CSB-MIPI-data (Minimum Income Protection Indicators). Deze dataset is gebaseerd op een recente bevraging van experts uit 25 Europese lidstaten (voor een gedetailleerde beschrijving van de data: zie Van Mechelen e.a. 2011).<sup>2</sup>

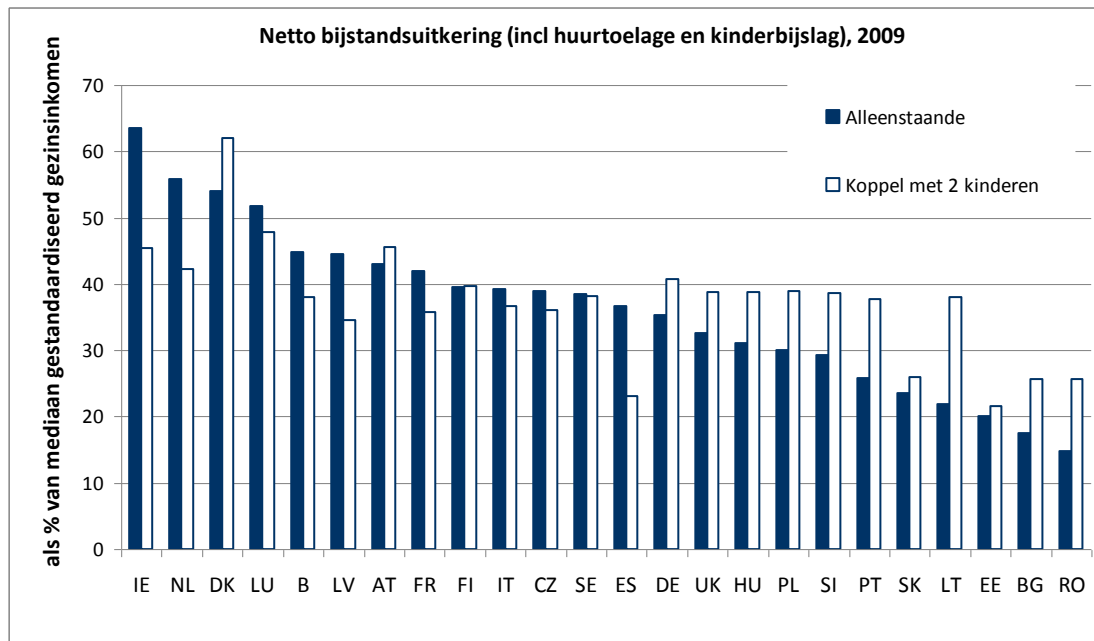
Figuur 1 vergelijkt het netto inkomen van bijstandsgerechtigden met het mediane gestandaardiseerde gezinsinkomen. Daarbij wordt rekening gehouden met inkomensbelastingen, sociale zekerheidsbijdragen, lokale eigendomsbelastingen en andere niet-inkomensgebonden belastingen, wettelijk gewaarborgde huurtoelagen en kinderbijlagen. Voor alleenstaanden blijken alleen de Ierse bijstandsuitkeringen hoger dan de Europese armoedenorm van 60 % van het mediane gestandaardiseerde inkomen. In Nederland, Denemarken en Luxemburg bedragen de bijstandsuitkeringen voor alleenstaanden 50 tot 60% van het mediane gezinsinkomen; in België, Oostenrijk (Wenen), Frankrijk en Letland 40 tot 50%. In de meerderheid van de landen liggen de uitkeringen echter lager dan 40% van het mediane gezinsinkomen. Dit is zelfs het geval in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Finland en Zweden. In Portugal, Polen, Slovenië, Slowakije, Litouwen, Estland, Bulgarije en Roemenië bedragen de bijstandsuitkeringen voor alleenstaanden nog niet de helft van de Europese armoedelijn.

---

<sup>2</sup> De CSB-MIPI dataset bevat gedetailleerde informatie over de evolutie van de netto bijstandspakketten op basis van standaardsimulaties voor 5 gezinstypes. De 5 standaardgezinstypes in de CSB-MIPI-dataset zijn: een alleenstaande zonder kinderen, een alleenstaande met 2 kinderen (7 en 14 jaar), een alleenstaande met 1 kind jonger dan 3 jaar, een koppel zonder kinderen en een koppel met 2 kinderen (7 en 14 jaar). Alle volwassenen worden verondersteld 35 jaar en arbeidsgeschikt te zijn. De ramingen van de netto bijstandsuitkeringen voor Oostenrijk, Spanje en Italië zijn gebaseerd op de uitkeringsniveaus in, respectievelijk, Wenen, Catalonië en Milaan (effectief uitbetaalde bedragen eerder dan formele uitkeringsniveau).

Deze dataset hanteert eenzelfde methodologie voor de berekening van netto inkomens voor gezinnen in verschillende inkomenssituaties: bijstandsgerechtigden (zonder inkomen uit andere bronnen), eenverdieners met een minimumloon en één- en tweeverdieners met een gemiddeld loon. Hierdoor kan het netto beschikbare inkomen van bijstandsgerechtigden vergeleken worden met dat van andere gezinstypes. Daarom vormt deze dataset een belangrijke aanvulling op bestaande gegevens van bijvoorbeeld de OESO (OESO 2009 en Immervol 2009). Bovendien vertrekken de CSB-MIPI-data, in tegenstelling tot andere datasets, van een empirische inschatting van de huisvestingskosten op basis van SILC-gegevens. De OESO-ramingen, alsook vele andere ramingen (o.a. Bradshaw en Mayhew 2006), zijn gebaseerd op de aanname dat de huisvestingskosten in alle landen en voor alle gezinnen 20% van het nationaal gemiddeld loon bedragen. Onze schattingen van de huisvestingskost – en dus ook van de netto-bijstandsuitkeringen - liggen gewoonlijk lager dan die van de OESO en Bradshaw en Mayhew (2006). Voor meer details over de onderliggende data: zie Van Mechelen e.a. 2011.

*Figuur 1. De internationale verschillen in de generositeit van de netto-bijstandsuitkeringen, 2009.*



Bronnen: netto bijstandsuitkering: CSB-MIPI data (Van Mechelen e.a. 2011; zie eindnoot 2); mediaan gestandaardiseerde gezinsinkomen: EU-SILC 2008.<sup>3</sup>

De generositeit van de bijstandsuitkeringen varieert sterk naargelang de gezinssamenstelling. In Ierland, Nederland, Spanje, België, Frankrijk en Letland liggen de uitkeringen voor koppels met kinderen verder onder de armoedelijin dan de uitkeringen voor alleenstaanden. In Roemenië, Bulgarije, Litouwen, Portugal, Polen, Slovenië, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk is net het omgekeerde het geval: de uitkeringen voor koppels met 2 kinderen zijn er een stuk doelmatiger dan die voor alleenstaanden. De uitkeringen voor alleenstaande ouders zijn bovendien in bijna alle Europese lidstaten adequater dan de uitkeringen voor koppels met kinderen. Zelden reiken ze echter effectief tot aan 60% van het mediane gestandaardiseerde inkomen. Wel is de internationale variatie in bijstandsuitkeringen voor dit gezinstype minder groot dan voor alleenstaanden zonder kinderen of koppels met kinderen.

Ook de verschillen op het vlak van werkvoorwaarden en activering zijn erg groot in Europa. We kunnen minstens 4 groepen van landen onderscheiden (zie tabel 1 in bijlage). Ten eerste is er een groep van landen waar geactiveerd noch gesanctioneerd wordt. Exemplarisch zijn Estland en Litouwen. De centrale overheid houdt er niet bij hoeveel bijstandsgerechtigden effectief geactiveerd worden en sancties worden in deze landen nauwelijks toegepast. De financiële stimulus om te gaan werken is er wel groot. Alleenstaande bijstandstrekkers zien hun inkomen verdubbelen als ze gaan werken, zelfs tegen een minimumloon. Een tweede groep van landen combineert sterke financiële stimuli met een strikt sanctiebeleid. In het Verenigd Koninkrijk en Roemenië, bijvoorbeeld, dreigen bijstandsgerechtigden die niet

<sup>3</sup> De mediane gestandaardiseerde gezinsinkomens voor 2009 (en, in figuur 2, 2001) zijn afkomstig van Eurostat. Voor 2009 zijn alle data gebaseerd op EU-SILC 2009 (inkomens 2008). Met behulp van Eurostat's geharmoniseerde indexen van de consumptieprijzen werden deze inkomens geherwaardeerd naar prijzen 2009. Voor 2001 zijn de Eurostat-data voor de meeste landen gebaseerd op ECHP, en op een aantal nationale bronnen voor de Oost-Europese lidstaten.

opdagen voor een opleiding of gesprek met de arbeidsbemiddelingsdienst geschorst te worden. Dit betekent dat ze geen uitkering ontvangen voor een periode van meerdere maanden. Straffen zijn er bovendien geen loos dreigement. Meer dan 10% van de bijstandspopulatie wordt er geconfronteerd met sancties. Nederland en Denemarken vormen een derde groep van landen. In beide landen is een opvallend groot deel van de bijstandsgerechtigden geïntegreerd in een activeringsmaatregel. Tegelijk maken veel bijstandsgerechtigden het voorwerp uit van een sanctioneringsmaatregel. In Nederland laat de bijstandswet bovendien tamelijk strenge straffen toe: een vermindering van de bijstandsuitkering tot 100%, zonder beperking in de tijd. In de vierde groep, waaronder België, Oostenrijk (Wenen) en Duitsland, wordt weliswaar ingezet op activering, maar toch ligt het aandeel bijstandsgerechtigden in een activeringstraject er gevoelig lager dan in Nederland of Denemarken. Bovendien lijkt het activeringsbeleid er veel minder ondersteund door een zeer strikte toepassing van de sancties. Het aandeel gesanctioneerden ligt er alleszins relatief laag.

Concluderend kunnen we stellen dat hoewel bijna elke lidstaat over een algemeen vangnet beschikt, er grote verschillen zijn tussen landen. In Denemarken en Nederland zijn de uitkeringen relatief genereus maar gekoppeld aan een streng activeringsbeleid. In landen zoals België en Oostenrijk zijn de uitkeringen een stuk minder genereus (hoewel nog steeds bovengemiddeld) en wordt ook minder geactiveerd en gesanctioneerd. In het Verenigd Koninkrijk en Duitsland wordt een zeer selectief beleid gevoerd, vooral gericht op de bescherming van gezinnen met kinderen (de uitkeringen voor alleenstaanden liggen lager dan 40% van het mediane gestandaardiseerde gezinsinkomen). In het Verenigd Koninkrijk worden deze lage uitkeringen bovendien gecombineerd met een hoog sanctieratio. Ook binnen de groep van de Oost- en Centraal-Europese landen bestaan grote verschillen. Terwijl Roemenië lage uitkeringen toekent en werkonwilligheid streng bestraft, wordt in landen zoals Litouwen en Estland nauwelijks gesanctioneerd.

#### **4. Armoedetrends en de generositeit van de bijstand**

Uit wat voorafging blijkt dat voor het instellen van een minimuminkomensgarantie in Europa aan twee belangrijke voorwaarden is voldaan: enerzijds is de gedachte reeds lang en consistent aanwezig in het academische en het politieke discours en, anderzijds, beschikken de meeste landen over (weliswaar zeer uiteenlopende) systemen van algemene bijstand. In dit deel stellen we de vraag naar de wenselijkheid: in hoeverre zou zulke bindende inkomensgarantie nuttig zijn als beleidsinstrument ter bestrijding van de armoede? We kijken eerst naar de substantiële relatie tussen de generositeit van de bijstand en de omvang van de armoede. Een tweede deel handelt over de effectiviteit van de zachte coördinatie in de strijd tegen de armoede en in de minimuminkomensgarantie en dus over de wenselijkheid van meer bindende initiatieven terzake.

#### 4.1 *Het verband tussen bijstand en armoede*

Bijstandssystemen worden geacht een belangrijke rol te hebben in de armoedebestrijding, rechtstreeks als inkomensondersteuning van de onderkant van de samenleving en onrechtstreeks, als bodem onder de ganse architectuur van de sociale bescherming. In de meeste landen zijn het echter vooral de algemene stelsels van sociale zekerheid die zorgen voor de bestaanszekerheid van diegenen die buiten de arbeidsmarkt staan. Het aandeel bijstandsgerechtigden ligt immers in de meeste landen onder de 3% van de bevolking (Van Mechelen e.a. 2011).

Tabel 1 toont dan ook aan dat, gemeten met de 60% armoedenorm, de correlatie tussen de hoogte van bijstandsuitkeringen en de armoedegraad niet erg sterk is. Dit wordt uiteraard mede verklaard door het feit dat bijstandssystemen slechts in enkele zeldzame gevallen de norm van 60% van het mediane inkomen halen. Met de lagere 40% en 50% normen wordt het verband iets sterker, doch nog steeds niet significant. In de groep van ‘oude’ Europese lidstaten vinden we wel een significante samenhang, alhoewel – weerom – niet bijzonder sterk.

*Tabel 1. De relatie tussen de doelmatigheid van netto-bijstandsuitkeringen (gemiddelde 5 gezinstypes) en het aandeel van de bevolking (15-64 jaar) onder 60-50-40% van het mediane gestandaardiseerde inkomen, 2009.*

|   | <b>EU25</b><br><b>(uitgez. GR)</b> | <b>EU15</b><br><b>(uitgez. GR)</b> | <b>EU10</b> |
|---|------------------------------------|------------------------------------|-------------|
| <b>Onder 60% van het mediane gestand. inkomen</b> |                                    |                                    |             |
| Pearson's corr.                                   | -,365                              | -,564                              | -,238       |
| Sig.*   | ,079                               | ,036                               | ,508        |
| N   | 24                                 | 14                                 | 10          |
| <b>Onder 50% van het mediane gestand. inkomen</b> |                                    |                                    |             |
| Pearson's corr.                                   | -,441                              | -,663                              | -,229       |
| Sig.*   | ,031                               | ,010                               | ,524        |
| N   | 24                                 | 14                                 | 10          |
| <b>Onder 40% van het mediane gestand. inkomen</b> |                                    |                                    |             |
| Pearson's corr.                                   | -,456                              | -,643                              | -,254       |
| Sig.*   | ,025                               | ,013                               | ,478        |
| N   | 24                                 | 14                                 | 10          |

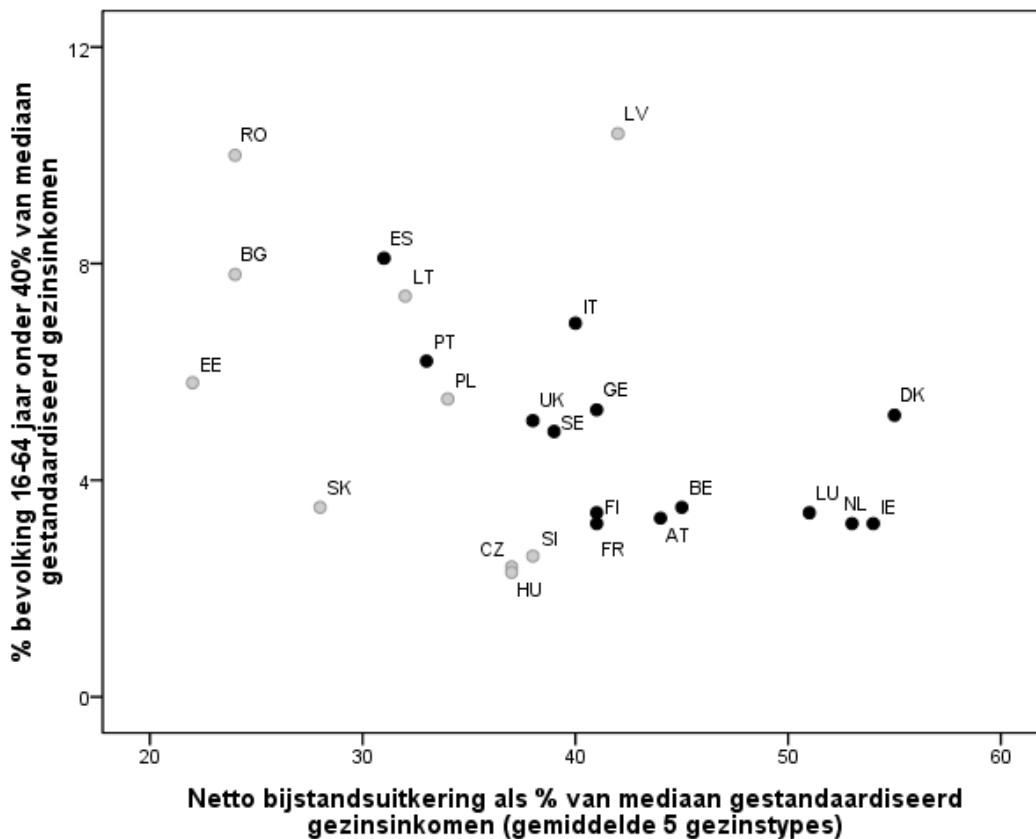
Bron: CSB-MIPI data (Van Mechelen e.a. 2011); SILC 2009 (inkomens 2008).

Enerzijds zien we dat vele landen met uitkeringen lager dan 40% van het mediane inkomen inderdaad het grootst aandeel personen onder deze inkomensgrens tellen (Spanje, Portugal, Polen, Litouwen, Roemenië, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Estland). Anderzijds laten Slowakije, Tsjechië, Hongarije en Slovenië, die evenmin genereus zijn, een opmerkelijk lage armoede optekenen. Grote verschillen zien we bijvoorbeeld ook voor Finland en Duitsland: met eenzelfde niveau van uitkering is het aantal armen in Finland lager dan in Duitsland. Zoals gezegd heeft dit te maken met de geringe aantallen bijstandstrekkers, maar ook met

internationale verschillen in toegankelijkheid, voorwaardelijkheid en take-up van de uitkeringen en – wellicht ook – met meetfouten in de steekproeven. In Oost-Europa spelen dergelijke factoren ongetwijfeld nog sterker. Bijvoorbeeld, Letland combineert middelmatige, maar toch niet extreem lage uitkeringen met een bijzonder hoog armoederisico. Dit is ten dele het gevolg van de beperkte duur van uitkeringen en strenge toegankelijkheidsvoorwaarden (Jansova 2010). Daarnaast wijzen de hoge armoedecijfers in een aantal Oost-Europese landen wellicht ook op een gebrek aan financiële slagkracht en bestuurlijke capaciteiten, nodig om het recht op bijstand in de praktijk te garanderen (Frazer e.a. 2009).

Dit zijn zeer belangrijke vaststellingen. Ze wijzen erop dat een armoedestrategie zich niet kan en mag beperken tot het vastleggen van voldoende hoge bijstandsuitkeringen. Binnen de architectuur van de bijstand moet dit gepaard gaan met adequate toegangscriteria en uitvoeringspraktijken. Bovendien moet er steeds van uitgegaan worden dat bijstand slechts marginaal bijdraagt tot lagere armoede. Werk en sociale zekerheid zijn daartoe veel krachtiger instrumenten.

*Figuur 2. De relatie tussen de doelmatigheid van netto-bijstandsuitkeringen (gemiddelde 5 gezinstypes) en het aandeel van de bevolking (15-64 jaar) onder 40% van het mediane gestandaardiseerde inkomen, 2009.*



Bron: CSB-MIPI data (Van Mechelen e.a. 2011); SILC 2009 (inkomens 2008).



#### **4.2 Lissabon en de resultaten op het vlak van armoedebestrijding**

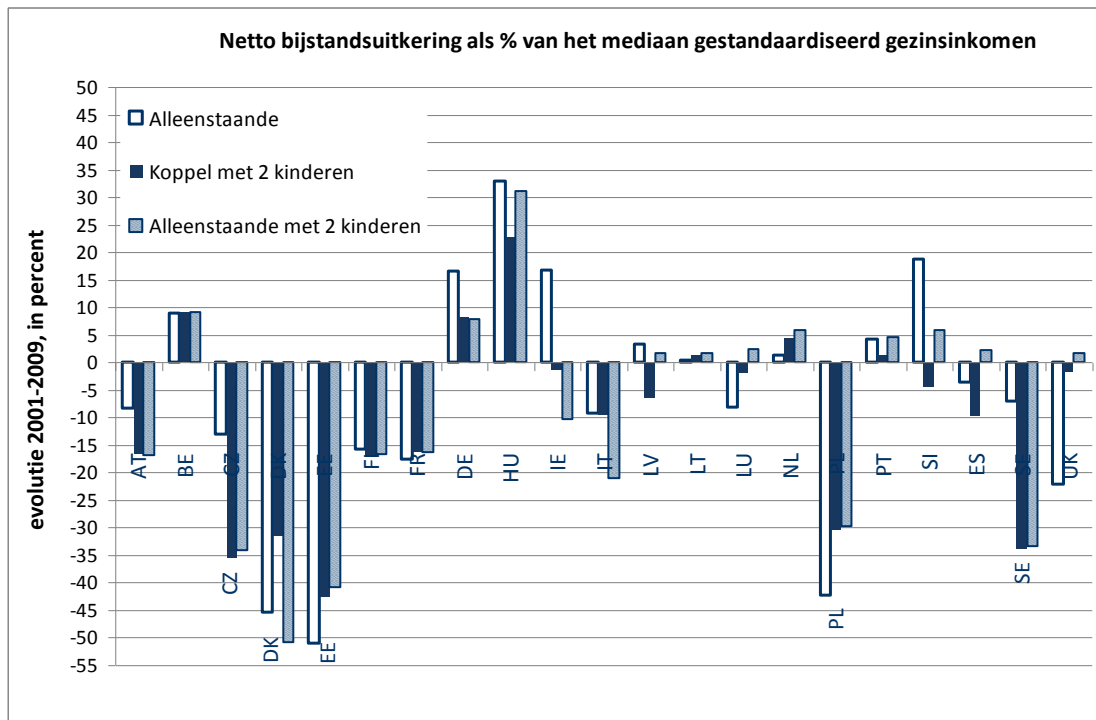
Tijdens het Lissabon tijdperk (2000-2010) is de welvaart in Europa toegenomen en het aantal mensen aan het werk sterk gestegen. En toch is men er, in weerwil van een ambitieus armoedediscours en van de implementatie van de Sociale OCM, in de meeste landen niet in geslaagd om deze prima facie gunstige parameters om te zetten in minder armoede. De sterke stijging van de armoede bij sociale uitkeringstrekkers in het algemeen en bij werklozen in het bijzonder (Cantillon 2011) wijst in de richting van de erosie van de sociale bescherming als één van de belangrijke oorzaken.

Ondanks de vernieuwde aandacht voor adequate minima in het Europese sociale beleid blijft de minimuminkomensbescherming duidelijk het zwakke broertje van de drie pijlers van sociale inclusie: inclusieve arbeidsmarkten, passende inkomenssteun en toegang tot hoogwaardige diensten. Dit moet onder meer blijken uit de Nationale Actieplannen voor sociale inclusie 2008-2010. Slechts weinig lidstaten maken in deze plannen een prioriteit van hun sociale regelingen inzake minimuminkomensgarantie. Dat blijkt ook uit de feitelijke veranderingen in de niveaus van de bijstandsuitkeringen.

In de loop van de jaren 2000 vertoonden de bijstandsuitkeringen in de meeste lidstaten inderdaad een dalende trend. Figuur 3 toont de evolutie van de verhouding tussen bijstand en het mediane gestandaardiseerde inkomen tussen 2001 en 2009. Alleen in een aantal Oost-Europese landen zoals Roemenië, Hongarije, Litouwen en Slovenië zijn de minima het afgelopen decennium gevoelig verhoogd. Ook in België en Ierland zorgde een trendbreuk voor een einde aan de jarenlange erosie van de bijstandsuitkeringen in de 90'er jaren. In de andere landen erodeerden de bijstandsuitkeringen in meerdere of mindere mate. De grootste relatieve daling wordt genoteerd in Tsjechië, Estland, Polen, Denemarken en Zweden. In Estland en Polen, bijvoorbeeld, bedroegen de netto bijstandsuitkeringen voor de bestudeerde gezinstypes in 2001 nog 40% tot 50% van het mediane gestandaardiseerde gezinsinkomen. In 2009 was dit voor sommige gezinstypes geen 30% van het mediane gezinsinkomen meer. In Denemarken daalden de uitkeringen van meer dan 80% naar 50% en 41% van het mediane gezinsinkomen voor respectievelijk alleenstaanden en eenoudergezinnen.

De dalende trend was wel niet voor alle gezinstypes even uniform. De doelmatigheid van de uitkeringen voor alleenstaande ouders bijvoorbeeld nam volgens de 60% armoedelijin in 11 van de 21 landen toe. Vooral in België, Duitsland, Hongarije, Nederland, Portugal en Slovenië stegen de minimuminkomensgarantie voor alleenstaande ouders sneller dan het algemene welvaartspeil.

Figuur 3. De evolutie van de doelmatigheid van netto-bijstandsuitkeringen, 3 gezinstypes, 2001-2009.



Bron: CSB-MIPI data (Van Mechelen e.a. 2011).

Uiterekend in een periode waarin Europa zich als doel heeft gesteld om de armoede uit te roeien en daarvoor een omvattend systeem van coördinatie heeft opgezet is de welvaartserosie van de minimumuitkeringen in een groot aantal lidstaten meer dan een voetnoot waard. De Lissabonstrategie waarbij werd ingezet op economische groei, meer jobs en meer sociale inclusie heeft op die laatste doelstelling gefaald, precies vanwege een eenzijdig beleid gericht op meer groei en meer jobs en de verwaarlozing van de inkomensbescherming voor hen die buiten de arbeidsmarkt zijn gebleven. Dit toont aan dat de OCM misschien wel een nuttige beleidsimpact heeft gesorteerd op sommige vlakken (Vanhercke 2010), doch als behoeder van de inkomensbescherming voor de armen was de methode duidelijk niet effectief. Gegeven de afwezigheid van een sterk verband tussen de generositeit van de bijstand enerzijds en armoedecijfers anderzijds (zie supra) is het wellicht vooral de erosie van de werkloosheidsuitkeringen die hiervoor verantwoordelijk is.

## 5. Tussen droom en daad staan concepten in de weg en praktische bezwaren

Het Europese beleidsdiscours over sociale inclusie, armoedebestrijding en waarborg van voldoende middelen van bestaan zoals uiteengezet in deel 1 van dit artikel en de feitelijke aanwezigheid van algemene systemen van bijstand in de meeste lidstaten zoals beschreven in deel 2 wijzen op een belangrijke opportuniteit: de minimuminkomensgarantie lijkt een kans te maken om de eerste bouwsteen te worden van een Europees sociaal project. Deel 3 voegde daaraan toe dat een dwingende Europese actie dienaangaande ook erg welkom zou zijn: de zachte sociale OCM heeft in het verleden immers de erosie van de minima in vele landen niet

kunnen verhinderen. Een dwingend systeem van minimuminkomensgarantie zou een bodem kunnen leggen onder de Europese welvaartsstaten, de lidstaten kunnen dwingen om meer werk te maken van een effectief activeringsbeleid en om adequate minimumlonen vast te leggen. Tussen droom en daad liggen echter wetten in de weg en praktische bezwaren. Vanzelfsprekend zijn de juridische en – vooral - politieke hindernissen ongemeen belangrijk. Voor zover er al een juridisch kader zou gevonden worden (zie hierover Verschueren 2011 en Van Lancker 2010) lijkt een politieke consensus hierover in de huidige omstandigheden zeer ver weg. Het verloop van de stemming van de resolutie binnen het Europees Parlement waarover bericht werd in deel 1 van dit artikel spreekt hier boekdelen. Hier focussen wij op de belangrijkste technische en budgettaire problemen bij de implementatie van een hypothetische Europese richtlijn over minimuminkomensgarantie in de onderscheiden lidstaten.

### ***5.1 Wat is een adequaat minimuminkomen?***

Het vastleggen van juridisch afdwingbare minimumstandaarden veronderstelt eenduidige definities, zowel van de basisbedragen als van de gebruikte equivalentieschalen. De opeenvolgende stappen in de langzame opbouw van een sociaal Europa zoals beschreven in deel 1 van dit artikel wijzen in de richting van de 60% EU-armoedenorm als maatstaf ter beoordeling van de adequaatheid van sociale beschermingssystemen. Hierbij rijzen echter vragen naar haalbaarheid en legitimiteit.

Europa gebruikt sedert de jaren 1970 consequent een relatieve definitie van armoede als: “personen wier middelen zo ontoereikend zijn dat ze uitgesloten zijn van de minimaal aanvaardbare leefpatronen in de lidstaat waarin zij leven” (zie ook Townsend 1979). In tegenstelling tot bijvoorbeeld de VS wordt armoede in Europa dus gedefinieerd in verhouding tot het algemene welvaartspeil van een land op een bepaald ogenblik in de tijd. Wat beschouwd wordt als de minimaal aanvaardbare leefpatronen is afhankelijk van de gangbare levensstijl en dus van het niveau van sociale en economische ontwikkeling. Het is daarom zinloos te zoeken naar een absolute en algemeen geldende norm die de armoede zou kunnen bepalen voor alle landen en alle momenten in de tijd. Een uniforme Europese armoedenorm (gedefinieerd als 60% van het mediane inkomen van alle Europeanen) levert bijvoorbeeld meer dan 95 % armen in Roemenië tegen amper 10 % in België (Goedemé te verschijnen). Anderzijds moet ook vermeden worden om het relatieve karakter van het armoedebegrip al te sterk uit te rekken, zeker als er een bindende beleidnorm moet uit afgeleid worden. Om geloofwaardig en legitiem te zijn moet een beleidsrelevante norm enigszins verwijzen naar een absoluut begrip van tekort en onvermogen om in basisbehoeften te voorzien. De relativiteit van de armoede mag dus nooit overdreven worden. In de Europese context betekent dat in de praktijk dat de armoede in de rijke landen niet te hoog mag worden ingeschaald en, omgekeerd, niet te laag in de arme landen. De 60%-norm lijkt in de rijke landen op een redelijke wijze te wijzen op het inkomen dat nodig is om deel uit te maken van de samenleving. In deze landen wordt deze norm al lange tijd gebruikt en de bedragen worden ruim aanvaard in het publieke discours. In België liggen de EU armoedenormen overigens sterk in de buurt van alternatieve normen die recent via de budgetmethode werden berekend (ofschoon de kosten van kinderen anders worden ingeschat en de gebruikte equivalentieschalen afwijken van de OESO-schalen die gebruikt worden in de EU-

armoedenorm) (Storms e.a. 2009). Voor de armere lidstaten is het echter veel minder duidelijk in welke mate de EU-norm aansluiting vindt bij de gangbare levensstijlen en behoeften. Na de uitbreiding van de Europese Unie in 2004 kwamen de 60%-normen onder vuur, onder meer vanwege de contra-intuïtieve lage armoedecijfers in sommige van de armere nieuwe lidstaten. Het is daarom nodig om deze normen te valideren aan de hand van budgetnormen, ook en vooral in de nieuwe lidstaten (zie ook Van Lancker 2010; European Anti-Poverty Network 2010).

Het is niettemin onze overtuiging dat de notie van relatieve inkomensarmoede (die aan de basis ligt van de EU sociale indicatoren) naar het hart van het Europese sociale model verwijst. “The key challenge – schrijft de Europese Commissie – is to make the whole population share the benefits of high average prosperity” (Commissie 2004). Dit verschilt fundamenteel van het Amerikaanse armoedebegrip waar de officiële armoedelijheid bepaald wordt op grond van de kost van een adequaat voedingspakket vermenigvuldigd met een factor om rekening te houden met andere uitgaven en louter aangepast wordt aan de evolutie van de prijzen (Couch & Zaïdi 2010). De Europese bekommernis is inderdaad niet beperkt tot “severe deprivation of basic human needs, including food, safe drinking water, sanitation facilities, health, shelter, education and information”, het terechte uitgangspunt van de Verenigde Naties bij het definiëren van een globale notie van armoede (United Nations 2009). Het Europese armoedeconcept is ook niet beperkt tot situaties van diepe afhankelijkheid die niet kan verholpen worden door macro-beleid (Dahrendorf 1990) noch tot sociale uitsluiting in de zin van een permanente afhankelijkheid van de staat (Engbersen 1991). Het verwijst veel algemener naar ‘people whose resources are so seriously below those commanded by the average individual or family in their country that they run the risk of being excluded from ordinary living patterns, customs and activities’ (Townsend 1985). Het laatste deel van deze definitie is van bijzonder belang voor het bepalen van een norm voor adequate bijstandsuitkeringen. Europeanen beschouwen sociale bescherming niet enkel als een instrument van armoedebestrijding maar veeleer als een middel om armoedesituaties te vermijden. Als sociale inclusie de doelstelling is dan moeten de gewaarborgde minimuminkomens dat ook mogelijk maken.

Feit blijft wel dat zoals beschreven in deel 2 van dit artikel bijna geen enkel land in Europa over een bijstandssysteem beschikt dat een inkomen waarborgt dat zelfs nog maar in de buurt komt van de 60%-norm. De meeste landen garanderen minimuminkomens in een bandbreedte tussen 40 en 50% van het mediane inkomen, of lager. Dat is ook de reden waarom de budgettaire kost van de invoering van minima aan 60% van het mediane inkomen niet onaanzienlijk is.

## 5.2 Budgettaire kost

Wat zou de budgettaire impact zijn van de invoering van bijstandsminima gelijk aan de EU armoedenormen? Figuur 4 geeft de resultaten van een berekening uitgaande van minima gelijk aan 60%, 50% en 40% van het nationale mediaaninkomen<sup>4</sup>. In deze ruwe oefening worden de inkomens van de gezinnen verhoogd tot het niveau van de armoedegrens. Dit impliceert niet alleen een verhoging van de bijstandsuitkeringen, maar van alle minimumuitkeringen. We gebruiken de EU-SILC gegevens van 2008 (inkomsten 2007). We benadrukken dat vele praktische en technische kanten in deze ruwe simulatie niet verwerkt werden, zodat de resultaten moeten beschouwd worden als zeer voorlopig en illustratief. Zo nemen we impliciet aan dat het toekennen van een dergelijke inkomensgarantie niet zou leiden tot veranderingen in het betalen van belastingen of andere uitkeringen ontvangen door het gezin. Ook wordt het niveau van de armoedegrens verondersteld niet te veranderen.

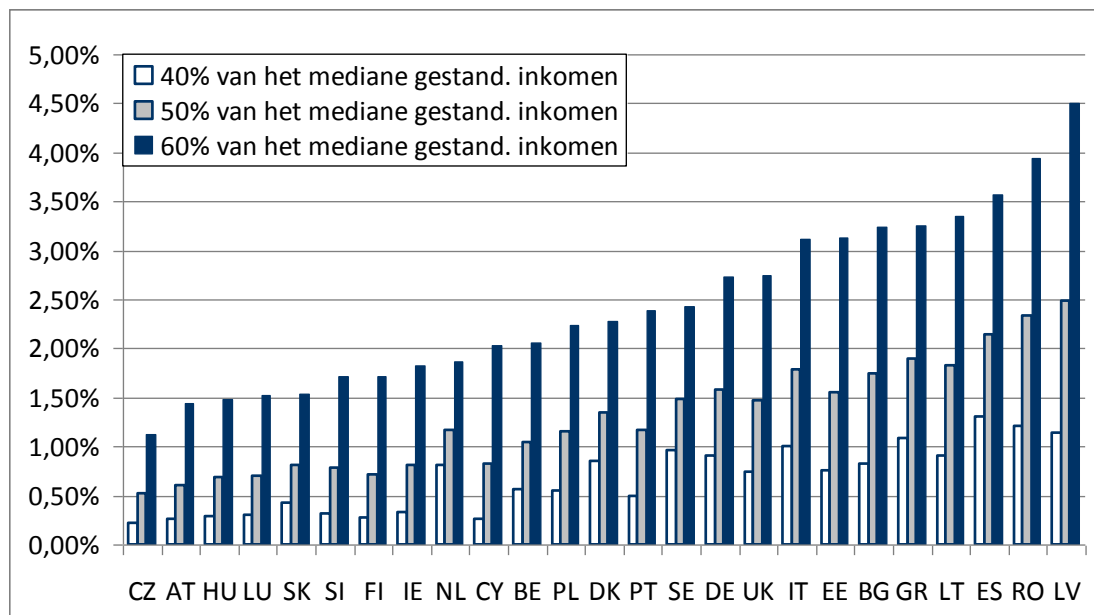
De tentatieve berekening laat zien dat de totale kostprijs van een verhoging van de minima tot aan de 60%-armoedegrens ruim 130 miljard euro bedraagt, dit is 2,7% van het gehele beschikbare inkomen in de EU (exclusief Frankrijk wegens geen data beschikbaar). De inspanning die vereist is om in elk land de 60%-norm te bereiken is dus niet onaanzienlijk, en is bovendien zeer ongelijk verdeeld over de lidstaten. In Tsjechië, Oostenrijk en Hongarije vergt deze maatregel minder dan 1,5% van het beschikbare inkomen; in Spanje, Roemenië en Letland meer dan 4,5%.

Als een eerste stap naar een meer adequate minimuminkomensbescherming in Europa zou kunnen ingezet worden op de 50%-armoedegrens. In vele lidstaten liggen de laagste uitkeringen hier immers ver onder. De budgettaire impact van het optrekken van de minimumuitkeringen in alle lidstaten tot 50% van het mediane gestandaardiseerde inkomen laat zich ramen op 73 miljard euro of 1,5% van het beschikbare inkomen (in vergelijking met 2,7% voor een verhoging tot 60% van het mediane gestandaardiseerde inkomen). In percentage van het beschikbare inkomen varieert dit bedrag van 0,50% in Tsjechië tot 2,5% in Litouwen.

---

<sup>4</sup> De budgettaire impact van een verhoging van de minimumuitkeringen tot aan de armoedenorm wordt geraamd als de som van de armoedekloven van alle gezinnen op actieve leeftijd (18-64 jaar). We hanteren hierbij drie verschillende armoededefinities (40, 50 en 60% van het mediane equivalente gezinsinkomen). We verhouden deze kost tot de som van alle beschikbare inkomens van de totale bevolking.

Figuur 4. Armoedekloof voor gezinnen op actieve leeftijd(18-64 jaar) als percentage van het gehele inkomen (alle gezinnen), op basis van 40%, 50% en 60%-armoedelij, per lidstaat\*.



\* Uitgezonderd Frankrijk. Voor Frankrijk zijn er geen data beschikbaar in SILC 2008.

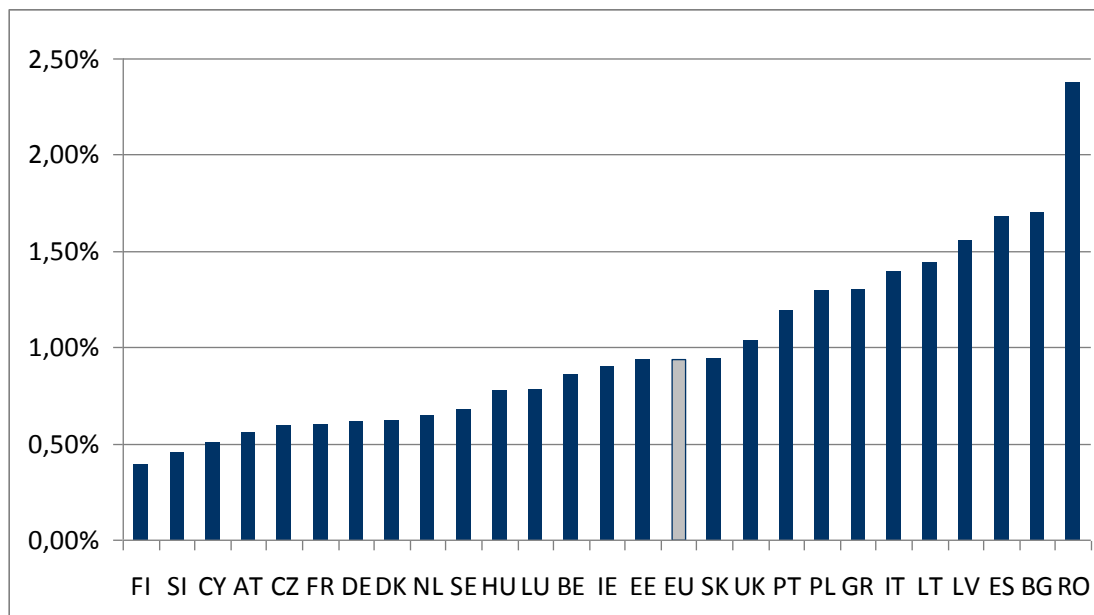
Bron: eigen berekeningen (op basis van SILC 2008)

Een ander alternatief, weliswaar minder ambitieus maar misschien realistischer, volgt een variante van het voorstel van Atkinson om voor elk kind een onvoorwaardelijk – en dus universeel – basisinkomen te waarborgen, gedefinieerd als een percentage van het mediaan inkomen van de lidstaat (Atkinson e.a. 2010: 22). Op basis van Atkinsons voorstel simuleerden Levy, Lietz en Sutherland (2007) de gevolgen van een basisinkomen voor het kind in de EU, gebruikmakend van het belastingvoordelenmodel EUROMOD<sup>5</sup>. Ze tonen aan dat de kinderarmoede zou kunnen gehalveerd worden met een basisinkomen voor kinderen tussen 18% en 27% van het mediaan nationaal inkomen. Hun analyse is echter beperkt tot de EU-15, terwijl de gegevens waarop ze zich baseerden dateren van 2001.

Het hierna ontwikkelde scenario wijkt van Atkinson's voorstel af doordat een zuiver selectieve bijslag wordt gesimuleerd die enkel wordt toegekend aan gezinnen met een inkomen lager dan 60% van het mediane gestandaardiseerde inkomen. We hanteren dezelfde methode als hierboven. We simuleren de budgettaire impact van een verhoging van de uitkeringen die precies gericht zijn op die gezinnen met kinderen beneden de armoedegrens, zodat hun inkomen verhoogd wordt tot aan die grens, en niet meer. De totale kostprijs kan geraamd worden op 0,94% van het gehele beschikbare inkomen in de EU. Figuur 5 toont echter dat ook in dit scenario de inspanning zeer ongelijkmatig zou verdeeld zijn over de lidstaten van de Unie. Vele landen in Oost- en Zuid-Europa zouden meer dan 1% van hun gehele inkomensmassa moeten inzetten, terwijl de vereiste inspanning in verschillende landen in Noord- en Centraal-Europa neerkomt op ongeveer een half procent van het totale inkomen.

<sup>5</sup> EUROMOD is een internationaal statisch micro-simulatiemodel (Lietz en Mantovani 2006). Het bevat volgens quasi uniforme structuur beleidsinformatie voor 19 Europese lidstaten en wordt gevoed door voor alle vergelijkbare data (voor de meeste landen EU-SILC).

*Figuur 5. Armoedekloof voor gezinnen met kinderen als percentage van het gehele inkomen (alle gezinnen) per lidstaat.*



Bron: Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers 2011 (op basis van SILC 2008 (voor Frankrijk: SILC 2007)).

### **5.3 Impact op de afhankelijkheidsvallen**

Een belangrijk politiek bezwaar tegen het verhogen van minimumuitkeringen is het verlies van een noodzakelijke spanning tussen minimumlonen en uitkeringen. Tabel 2 toont de gevolgen van de invoering van relatieve minimumstandaarden op de spanning tussen het gezinsinkomen van bijstandsgerechtigden enerzijds en dat van werkenden aan het minimumloon anderzijds. De tabel toont de relatieve afstand tussen de huidige armoedegrens en het netto beschikbaar inkomen van een alleenstaande die voltijds werkt aan een minimumloon. Bij invoering van bijstandsminima gelijk aan 60% van het mediane inkomen zou in niet minder dan 11 landen een financiële inactiviteitsval ontstaan: in Bulgarije, Estland, Slovenië en Litouwen zou het netto inkomen van een alleenstaande uitkeringstrekker 25% tot 30% hoger liggen dan het equivalente inkomen van een werkende alleenstaande aan het minimumloon. In Spanje en Tsjechië zou het verschil 16 tot 14% bedragen, in het voordeel van de bijstandsgerechtigden. Kleinere – maar nog steeds aanzienlijke – afhankelijkheidsvallen worden opgetekend voor Hongarije, Luxemburg, Portugal en het VK. Met minima gelijk aan 50% van het mediane gestandaardiseerde inkomen zouden de hypothetische werkloosheidsvallen uiteraard kleiner zijn, maar toch nog substantieel in het geval van Litouwen, Slovenië, Estland en Bulgarije (tussen de 5 en 9 %). Alleen in het geval van uitkeringen gelijk aan 40% van de mediaan zou het in alle landen lonend zijn om de bijstandsuitkering in te wisselen voor het minimumloon.

Zoals we gezien hebben in het tweede deel van dit artikel, gaan deze grote verschillen in afhankelijkheidsvallen gepaard met een grote diversiteit in activeringsmaatregelen. In

sommige Oost-Europese landen lijkt een echte activeringsstrategie voorlopig te ontbreken. In landen zoals Litouwen en Estland is de enige stimulans voor bijstandsgerechtigden om te gaan werken de enorme kloof tussen uitkeringen en lonen. Een verhoging van de uitkeringen lijkt er slechts mogelijk mits een nieuwe balans gecreëerd wordt tussen de rechten en plichten van uitkeringstrekkers. Zoniet dreigen werkloosheidsvallen de legitimiteit en de politieke haalbaarheid van genereuze(re) bijstandsuitkeringen te ondermijnen. Een algemene regeling over minimuminkomensbescherming in Europa is alleen mogelijk indien er ook een convergentie komt op vlak van activeringsinspanningen. Bovendien verwijst het instellen van een redelijk bijstandsinkomen onvermijdelijk naar de kwestie van de minimumlonen die – zo blijkt uit de bovenstaande data – in vele landen tekortschieten.

*Tabel 2. De nettobijstandsuitkering als percentage van het netto inkomen uit minimumloon bij verhoging van netto bijstandsuitkering tot 40-50-60% van het mediane gezinsinkomen, alleenstaande, 2009.*

|                    | <i>Tot 40% van het mediane gezinsinkomen</i> | <i>Tot 50% van het mediane gezinsinkomen</i> | <i>Tot 60% van het mediane gezinsinkomen</i> |
|--------------------|--|--|--|
| Oostenrijk (Wenen) | 61   | 76   | 92   |
| België             | 53   | 66   | 79   |
| Bulgarije          | 85   | 106  | 127  |
| Tsjechië           | 76   | 96   | 115  |
| Denemarken         | 44   | 55   | 66   |
| Estland            | 86   | 108  | 129  |
| Finland            | 54   | 67   | 81   |
| Frankrijk          | 58   | 72   | 87   |
| Duitsland          | 50   | 62   | 74   |
| Hongarije          | 71   | 89   | 107  |
| Ierland            | 57   | 71   | 85   |
| Italië (Milaan)    | 57   | 71   | 85   |
| Letland            | 51   | 64   | 77   |
| Litouwen           | 85   | 106  | 128  |
| Luxemburg          | 73   | 92   | 110  |
| Nederland          | 55   | 69   | 83   |
| Polen              | 66   | 82   | 99   |
| Portugal           | 70   | 88   | 105  |
| Roemenië           | 61   | 77   | 92   |
| Slowakije          | 75   | 93   | 112  |
| Slovenië           | 88   | 110  | 132  |
| Spanje (Catalonië) | 78   | 97   | 116  |
| Zweden             | 57   | 71   | 85   |
| VK                 | 70   | 87   | 105  |

Bron: CSB-MIPI data (Van Mechelen e.a. 2011; zie ook eindnoot 2).



## 6. Besluit

Welk beleidsinstrument zou Europa kunnen inzetten om op meer dwingende wijze de rationale van sociale cohesie en sociale rechtvaardigheid in het discours, in het denken en in de vorming van beleid te introduceren? Deze vraag werd in dit artikel benaderd vanuit sociaal-beleidsmatige invalshoek. Ervan uitgaande dat elke stap in de richting van een meer sociaal Europa noodzakelijkerwijze bescheiden zal zijn, en zal moeten vertrekken van reeds ingeburgerde gedachten en mogelijkheden lijkt de garantie van een adequate minimuminkomensgarantie binnen elke lidstaat een kans te maken om ooit het voorwerp uit te maken van een eerste wettelijke Europese regeling over sociale bescherming. In het Europese beleidsdiscours is deze gedachte al vele jaren consistent aanwezig terwijl de meeste lidstaten al over – weliswaar zeer uiteenlopende – systemen van minimuminkomensbescherming beschikken. Een bindende afspraak tussen de lidstaten terzake zou ook wenselijk zijn. Onderzoek heeft immers uitgewezen dat een adequate inkomensbescherming een belangrijk onderdeel is van elk armoedebeleid dat effectief wil zijn. De bestaande ‘zachte coördinatie’ is duidelijk onvoldoende sterk gebleken om te verhinderen dat de minimumbescherming in vele landen erodeerden. Ongetwijfeld was dit mede een oorzaak is voor het falend armoedebeleid ten tijde van de Lissabonstrategie.

Omdat, bij afwezigheid van een sociale doelmatigheidslogica binnen het juridisch arsenaal van de Unie, terecht gevreesd mag worden voor een negatieve druk op de nationale systemen van sociale bescherming die kan uitgaan van de dwingende logica van de economische integratie (zie o.m. Scharpf 2009; Leibfried en Pierson 1995) lijkt het vastleggen van gemeenschappelijke minimumnormen nuttig, niet alleen als leidraad voor nationale regeringen maar ook om de juridische asymmetrie tussen economische en sociale normen bij te sturen (Scharpf 2009). Zulke regeling zou voor het eerst in de geschiedenis van de Europese eenwording de sociale doelmatigheidslogica expliciet binnen het juridisch arsenaal van de Unie brengen. Het zou, naast het waarborgen van een adequaat inkomen aan behoeftige gezinnen, lidstaten kunnen aanzetten tot het ontwikkelen van een sterk activeringsbeleid en het zou een bodem leggen onder de gehele architectuur van de sociale bescherming, met inbegrip van de minimumlonen.

Bij de implementatie stoot men echter op belangrijke hindernissen van politiek-juridische, conceptuele en praktische aard. Er is onzekerheid omtrent de validiteit van de EU-armoedenormen (gedefinieerd als 60% van het mediane inkomen) en dus van definitie van wat een adequaat minimuminkomen zou kunnen en moeten zijn. Dit geldt in het bijzonder voor de armere landen van de Unie. Hier zou een validering van de EU-norm door middel van land specifieke budgetstandaarden nuttig kunnen zijn (Storms e.a. 2009). In diezelfde landen kan de budgettaire kost van het verhogen van de bijstandsuitkeringen bovendien behoorlijk hoog oplopen en belangrijke financiële werkloosheidsvallen genereren. Gegeven deze hindernissen en de grote heterogeniteit tussen landen zullen bindende afspraken over minimuminkomens daarom onvermijdelijk flexibel moeten worden gedefinieerd, gradueel en gefaseerd moeten worden ingevoerd en gepaard moeten gaan met een convergentie op het vlak van activeringsmaatregelen en van minimumlonen. Daarbij zou prioriteit kunnen gegeven worden aan tussenkomsten in de kosten van kinderen, in een eerste fase beperkt tot selectieve kinderbijlagen die aan alle gezinnen met kinderen een inkomen zouden garanderen

minstens gelijk aan 40% van het mediane gestandaardiseerde inkomen. Dit lijkt misschien een weinig ambitieuze doelstelling. Maar gegeven dat de crisis een zeer zware wissel heeft getrokken op de overheidsfinanciën en de lidstaten in een strak Europees budgettair kader zitten is het vastleggen van gemeenschappelijke minimale inkomensnormen nu meer dan ooit belangrijk geworden, als bodem onder de opgelegde saneringsmaatregelen en als een – door Europa gegarandeerd - recht voor allen op een menswaardig bestaan.

## Bibliografie

- Arriba, A. & Ibáñez, Z. (2002), *Minimum Income Guarantee and Social Assistance*, Working Paper 02-12. Madrid: Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).
- Arriba, A. & Moreno, L. (2005), Spain - Poverty, Social Exclusion and 'Safety Nets', pp. 141-160 in M. Ferrera (ed.), *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting Poverty and Social Exclusion in Greece, Italy, Spain and Portugal* Abingdon, Oxon: Routledge.
- Atkinson, A. B. (2010), *Poverty and the EU: the New Decade*, Macerata Lectures on European Economic Policy. Working Paper No 24.
- Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. & Nolan, B. (2002), *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Atkinson, A. B., Marlier, E. & Reinstadler, A. (2010), *Income Distribution and Financial Poverty: EU-SILC in National and International Context*. Paper Presented at the 2010 EU-SILC, International Conference (Warsaw, 25 & 26 March), 34p.
- Busch, K. (2009), *Alternatives to the neoliberal economic and social model of the European Union*. Paper presented at the ZAUBER Symposium, 15 January 2009 ([www.tascnet.ie/upload/Zauber%20Artikel%20in%20English.doc](http://www.tascnet.ie/upload/Zauber%20Artikel%20in%20English.doc)).
- Bradshaw, J. & Mayhew, E. (2006), Family Benefit Packages, pp. 97-117 in J. Bradshaw & A. Hatland (eds.), *Social Policy, Employment and Family Change in Comparative Perspective*. Cheltenham (UK)/ Northampton (USA): Edward Elgar.
- Cantillon, B. (2011), *The Paradox of the Social Investment State. Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era*, CSB Working Paper No. 11/03. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Cantillon, B., Van Mechelen, N. & Schulte, B. (2008), Minimum Income Policies in Old and New EU Member States, pp. 218-234 in J. Alber, T. Fahey & C. Saraceno (eds.), *Handbook of Quality of Life in the Enlarged European Union*. London/New York: Routledge.
- Commissie (2004), *Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Gezamenlijk verslag inzake sociale integratie met een samenvatting van de resultaten van de bestudering van de Nationale Actieplannen voor sociale integratie (2003-2005)*, COM (2003) 0773 def.
- Commissie (2005), *Mededeling van de Commissie over de sociale agenda*, COM (2005) 33.
- Commissie (2008), *Aanbeveling van de Commissie van 3 oktober 2008 over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten*, C(2008) 5737.

- Commissie (2010), *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting: een Europees kader voor sociale en territoriale samenhang*, COM(2010) 758.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (1985), *De voltooiing van de interne markt. Witboek van de Commissie voor de Europese Raad*, COM (85) 310 DEF.
- Council of the European Union (2008), *Council Conclusions on common active inclusion principles to combat poverty more effectively*. 2916th Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council meeting, Brussels, 17 December 2008.
- Couch, K. & Zaidi, A. (2010), *Measuring poverty: lessons from Europe*. New York: Oxford University Press (forthcoming).
- Dahrendorf, R. (1990), *The Modern Social Conflict. An essay on the Politics of Liberty*. Berkeley: University of California Press.
- Deleek H. (1991), *7 lessen over sociale zekerheid*. Leuven: Acco.
- De la Porte, C. & Deacon, B. (2002), *Contracting Companiers and Consultants: The EU and the Social Policy of Accession Countries*. GASPP Occasional Paper No. 9/2002.
- De Witte, B. & Dawson, M. (2011), The EU Legal Framework of Social Inclusion and Social Protection: Between the Lisbon Strategy and the Lisbon Treaty, forthcoming in B. Cantillon, P. Ploscar en H. Verschueren (eds.), *Social Inclusion and Social Protection in the EU: Interaction between Law and Policy*. Antwerpen: Intersentia.
- Engbersen, G. (1991), Moderne armoede, *Sociologische Gids*, 37(1), 7-23.
- European Anti-Poverty Network (2010), *Using reference budgets for drawing up the requirements of a minimum income scheme and assessing adequacy*. Comment paper presented at the Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion, Namen, 26 November 2010.
- Europees Parlement (2010), *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*, 2010/2039(INI).
- Europese Raad (2010a), Conclusies - 25/26 maart 2010. *UECO - 7/10*.
- Europese Raad (2010b), Conclusies - 17 juni 2010. *UECO - 13/10*.
- Europese Unie (2010), Geconsolideerde versie van het verdrag betreffende de Europese Unie en het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie.
- Ferge, Z. (1997), The Perils of the Welfare State's Withdrawal, *Social Research*, 64(4), 1381-1401.
- Ferge, Z. & Juhász, G. (2004), Accession and social policy : the case of Hungary, *Journal of European Social Policy*, 14(3), 233-251.
- Ferrera, M., Matsaganis, M. & Sacchi, S. (2002), Open coordination against poverty: the new EU 'social inclusion process', *Journal of European Social Policy*, 12(3), 227-239.
- Ferrera, M. (2010), Mapping the Components of Social EU: A Critical Analysis of the Current Institutional Patchwork, pp.45-68 in E. Marlier & D. Natali (eds.), *Europe*

2020. *Towards a More Social EU?* Bruxelles, Bern, Berlin, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien: Peter Lang.
- Frazer, H. & Marlier, E. (2009), *Minimum Income Schemes Across EU Member States. Synthesis Report*, Peer Review on Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion.
- Frazer, H. & Marlier, E. (2010), Strengthening Social Inclusion in the Europe 2020 Strategy by Learning from the Past, pp. 225-252 in E. Marlier & D. Natali (eds.), *Europe 2020. Towards a More Social EU?* Bruxelles, Bern, Berlin, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien: Peter Lang.
- Goedemé, T. (te verschijnen), *European Inequalities: recent changes in social cohesion and social inclusion compared*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Hacker B. & Van Treeck, T. (2010), *What influence for European governance? The Reformed Stability and Growth Pact, the Europe 2020 Strategy and the 'European Semester'* (International Policy Analysis) Friedrich-Ebert-Stiftung.
- International Labour Organisation (1956), Social Aspects of European Economic Cooperation. Report by a Group of Experts (summary), *International Labour Review*, 74 99-123.
- Jansova, E. (2010), *Minimum Income Schemes in Central and Eastern Europe*. Leuven: KUL.
- Lamassoure, A. (2008), *Le citoyen et l'application du droit communautaire*. Rapport au Président de la République, Bruxelles.
- Leibfried, S. & Pierson, P. (1995), *European Social Policy - Between Fragmentation and Integration*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Levy, H., Lietz, C. & Sutherland, H. (2007), Swapping Policies: Alternative Tax-Benefit Strategies to Support Children in Austria, Spain and the UK, *Journal of Social Policy*, 36(625-647).
- Lietz, C. & Mantovani, D. (2006), *Lessons from building and using EUROMOD*. EUROMOD Working Paper No. EM5/06.
- Lødemel, I. & Schulte, B. (1992), Social assistance: a Part of Social Security or the Poor law in New Disguise? *Paper presented at the 'Social Security Fifty Years after Beveridge' conference*. September, University of York.
- Manning, N. (2004), Diversity and change in pre-accession Central and Eastern Europe since 1989, *Journal of European Social Policy*, 14(3), 211-232.
- Marlier, E. & Natali, D. (2010), *Europe 2020. Towards a More Social EU?* Bruxelles, Bern, Berlin, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien: Peter Lang.
- Matsaganis, M., Ferrera, M., Capucha, L. & Moreno, L. (2003), Mending Nets in the South: Anti-poverty Policies in Greece, Italy, Portugal and Spain, *Social Policy and Administration*, 37(6), 639-655.
- Raad (1989), *Resolutie van de Raad en de ministers van Sociale Zaken, in het kader van de Raad bijeen, van 29 september 1989 ter bestrijding van de sociale uitsluiting*. Publicatieblad C277 van 31/10/1989.

- Raad (1992a), *Aanbeveling van de Raad van 24 juni 1992 inzake gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming*, (92/441/EEC), Publicatieblad Nr. L 245 van 26/08/1992 blz. 0046-0048.
- Raad (1992b), *Aanbeveling van de Raad van 27 juli 1992 betreffende de convergentie van de doelstellingen en het beleid op het gebied van de sociale bescherming* (92/442/EEC), Publicatieblad Nr. L245 of 26/08/1992.
- Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (2010), *Kinderbijslag in de strijd tegen armoede in Europa. Een studie: Sociale toeslagen in de Belgische kinderbijslag*. Paper gepresenteerd tijdens de Europese Conferentie, Marche-en-Famenne, 2 en 3 september 2010.
- Rodríguez Cabrero, G. (2009), *Assessment of Minimum Income Schemes in Spain*, Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion.
- Saraceno, C. (2006), Social Assistance Policies and Decentralization in the Countries of Southern Europe, *Revue Francaise des Affaires Sociales*, 2006(1), 97-117.
- Scharpf, F. W. (2009), *The Asymmetry of European Integration or why the EU cannot be a "Social Market Economy"*. Berlin: Freie Universität Berlin.
- Schmitter, Ph.C. & Bauer, M.W. (2001), A (modest) proposal for expanding social citizenship in the European Union, *Journal of European Social Policy*, 11 (1), 55-66.
- Standing, G. (1997), The Folly of Social Safety Nets : Why Basic Income is Needed, *Eastern Europe Social Research*, 64(4), 1339-1379.
- Storms, B. & Van den Bosch, K. (2009), *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*. Leuven: Acco.
- Townsend, P. (1979), *Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and standards of living* Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books.
- Townsend, P. (1985), *A sociological approach to the measurement of poverty - a rejoinder to professor Amartya Sen*, Oxford Economic Papers.
- United Nations (2009), *The Millennium Development Goals Report 2009*. Geneva: United Nations.
- Van Mechelen, N., Marchal, S., Goedemé, T., Marx, I. & Cantillon, B. (2011), *The CSB-Minimum Income Protection Indicators dataset (CSB-MIPI)*, CSB Working Paper No. 5/2011. Antwerp: University of Antwerp.
- Vandenbroucke, F. & Vleminckx, K. (2011), *Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame? An exercise in soul-searching for policy-makers*, CSB Working Paper No. 11/01. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Vandervorst, P. (2002), De idee en de "haalbaarheid" van een mechanisme voor de vrijwaring, de consolidering en de ontwikkeling, in de convergentie, van de niveaus van de sociale bescherming binnen sociaal-economische ruimtes op weg naar integratie - de "Europese sociale slang", *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* (1), 147-157.
- Vanhercke, B. (2010), Delivering the Goods for Europe 2020? The Social OMC's Adequacy and Impact Re-assessed, in E. Marlier & D. Natali, *Europe 2020. Towards a More Social EU?* Bruxelles, Bern, Berlin, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien: Peter Lang.

- Van Lancker, W. (2010), *Working document on a Framework Directive on Minimum Income*, EAPN.
- Verschueren, H. (2011), Union Law and the Fight Against Poverty: Which Legal Instruments, forthcoming in B. Cantillon, P. Ploscar & H. Verschueren (eds.), *Social Inclusion and Social Protection in the EU: Interaction between Law and Policy*. Antwerpen-Cambridge: Intersentia.

Bijlage: Tabel 1. Aspecten van het activeringsbeleid voor bijstandsgerechtigden, 2009.

|                     | <i>Netto<br/>bijstandsuitkering als<br/>% van netto<br/>minimumloon voor<br/>een alleenstaande</i> | <i>Aandeel<br/>bijstandsgerechtigden op<br/>actieve leeftijd dat<br/>deelneemt aan<br/>activeringsmaatregel</i> | <i>Niet opdagen voor een<br/>opleiding of gesprek over<br/>werkwiligheid</i> |                       | <i>Aandeel<br/>gesanctioneerden</i>                   |
|---------------------|--|---|--|-----------------------|---|
|                     |  |   | Maximumstraf<br>(bij eerste<br>vergrijp)                                     | Duur                  |   |
| Oostenrijk (Wenen)  | 66   | Ongeveer 33%  | Vermindering<br>50%  | 2 maanden             | Laag  |
| België              | 59   | Ongeveer 20%  | Vermindering/<br>schorsing <sup>1</sup>                                      | 1 maand               | Laag  |
| Bulgarije           | 37   | Ongeveer 20%  | Stopzetting  | n.b.                  | n.b.  |
| Tsjechië            | 74   | n.b.  | Vermindering<br>50%  | n.b.                  | n.b.  |
| Duitsland           | Geen nationaal<br>minimumloon  | 13% van alle<br>uitkeringstrekkers (17%<br>van arbeidsgeschikte<br>uitkeringstrekkers)                          | Vermindering<br>30%  | 3 maanden             | 2.5% van<br>uitkeringstrekkers<br>(Juni 2009)         |
| Denemarken          | Geen nationaal<br>minimumloon  | Bijna allemaal  | Vermindering   | Tot einde<br>vergrijp | 49 %  |
| Estland             | 43   | n.b.  | Stopzetting<br>(alleen bij<br>herhaling)                                     | n.b.                  | Laag  |
| Spanje              | 71   | In principe allemaal  | Geen standaard   | Geen<br>standaard     | n.b.  |
| Finland             | Geen nationaal<br>minimumloon  | n.b.  | Vermindering<br>20%  | 2 maanden             | n.b.  |
| Frankrijk           | 62   | n.b.  | Geen standaard   | Geen<br>standaard     | n.b.  |
| Ierland             | 64   | n.b.  | Schorsing  | 9 maand               | Laag  |
| Italië (Milaan)     | 56 <sup>2</sup>  | n.b.  | Geen standaard   | Geen<br>standaard     | Laag, maar<br>toenemend                               |
| Lithouwen           | 46   | n.b.  | Geen standaard   | Geen<br>standaard     | 2.4 % van<br>gerechtigden (2009)                      |
| Luxemburg           | 95   | 9% van alle<br>uitkeringstrekkers (incl<br>kinderen en ouderen)   | Stopzetting  | 3 maanden             | n.b.  |
| Letland             | 57   | n.b.  | Stopzetting  | Tot einde<br>vergrijp | n.b.  |
| Nederland           | 77   | 78%   | Schorsing 5 à<br>100%  | Geen<br>maximum       | 17 % van<br>gerechtigde<br>gezinnen (2004)            |
| Polen               | 49   | n.b.  | Geen standaard   | Geen<br>standaard     | n.b.  |
| Portugal            | 45   | n.b.  | Stopzetting  | 24<br>maanden         | 2.8 % van<br>gerechtigden<br>(december 2008)          |
| Roemenië            | 23   | n.b.  | Schorsing  | 3 maanden             | 14.07 % van<br>gerechtigden <sup>2</sup>              |
| Zweden (Stockholm)  | Geen nationaal<br>minimumloon  | Lokale initiatieven (excl<br>nationale programma's):<br>20-25%  | Vermindering of<br>schorsing   | Rest van<br>de maand  | 10 % <sup>3</sup>                                     |
| Slovenië            | 64   | Zeer laag   | Stopzetting  | 6 maanden             | 17% van<br>gerechtigden 15-64<br>jaar (Juni 2009)     |
| Slowakije           | 44   | n.b.  | Geen standaard   | Geen<br>standaard     | n.b.  |
| Verenigd Koninkrijk | 33   | Ongeveer 11%  | Schorsing 5  | 1 tot 26<br>weken     | 10 %<br>(gemiddelde sinds<br>April 2000) <sup>3</sup> |

<sup>1</sup> Als deelname aan opleiding deel uitmaakt van het Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie.

<sup>2</sup> Minimumloon in bont- en lederindustrie.

<sup>3</sup> Meer dan 50% van de bijstandsgerechtigden tussen 18 en 25 ontvangen verminderde bijstandsuitkeringen omwille van niet-deelname in activeringsmaatregelen. Ongeveer 10 % van de bijstandsgerechtigden ontvangen verminderde uitkeringen omwille van andere redenen.

Bron: CSB-MIPI data (Van Mechelen e.a., 2011)

## **Tussen droom en daad ... Over armoedebestrijding, minimuminkomensgarantie en het Europese sociale model**

### *Abstract:*

In Europa is het voorbije decennium het aantal gezinnen met een inkomen lager dan de EU-armoedenorm niet afgenomen, maar eerder gestabiliseerd of zelfs toegenomen. Er zijn sterke aanwijzingen dat dit mee verklaard wordt door een erosie van de uitkeringen van de sociale zekerheid. Menig armoede-onderzoek besluit dan ook met de beleidsaanbeveling om ter zake Europese minimumstandaarden vast te leggen. In dit artikel argumenteren we dat de garantie van adequate minimuminkomens een goede kans maakt om het voorwerp uit te maken van een eerste wettelijke Europese regeling over sociale bescherming, omdat a) het al lange tijd vrij consistent aanwezig is in het Europese beleidsdiscours, b) de meeste lidstaten over algemene bijstandssystemen beschikken en c) onderzoek uitwijst dat een adequate inkomensbescherming een belangrijk onderdeel is van elk armoedebeleid dat effectief wil zijn. Zulke regeling zou voor het eerst in de geschiedenis van de Europese eenwording de sociale doelmatigheidslogica expliciet binnen het juridisch arsenaal van de Unie brengen. Tussen droom en daad liggen echter belangrijke bezwaren van conceptuele, budgettaire en technische aard. Daarom moeten bindende afspraken over minimuminkomens flexibel worden gedefinieerd en gradueel ingevoerd.

## **Between dream and reality... On the fight against poverty, minimum income protection and the European social model**

### *Abstract:*

Over the past decades poverty rates in the EU have not gone down, but have stagnated or even increased. There are indications that the erosion of social benefits may be an important factor explaining the poverty standstill. As a result, a number of recent studies on poverty trends have formulated the recommendation to define minimum income protection standards at the EU level. In this article we argue that there are good reasons to assume that the adequacy of guaranteed minimum income schemes may become the subject of the first legislative and legally binding initiative in the field of social protection. First, it features prominently in the European policy debate already since the early 1990s. Second, most Member States already have minimum income schemes in place. Finally, research suggests that an effective anti-poverty strategy essentially includes adequate income protection. However, between dream and reality stand concepts and technical and budgetary considerations. Therefore any binding agreement with regard to minimum incomes would have to be formulated flexibly and introduced gradually.

*Keywords:* poverty, guaranteed minimum income, European social model, European Union