



## **De bodem van de welvaartsstaat van 1970 tot nu, en daarna**

Bea Cantillon  
Ive Marx  
Veerle De Maesschalck

Maart 2003

B E R I C H T E N

---

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID  
UFSIA - UNIVERSITEIT ANTWERPEN

<http://www.ufsia.ac.be/csb>

D/2003/6104/01

## Inhoud

1.	Inleiding .....	3
2.	Methodologische noot .....	3
3.	Overzicht van de gesimuleerde beleidsingrepen .....	4
3.1.	Fiscale lastenverminderingen.....	4
3.2.	Parafiscale lastenverminderingen.....	4
3.3.	Aanpassingen in de sociale uitkeringen.....	5
4.	De evolutie van de minimumlonen.....	7
5.	De evolutie van de sociale minimumuitkeringen .....	10
6.	De evolutie van de afhankelijkheidsvallen en het arbeidssurplus .....	16
7.	De spanning tussen minimum en maximumuitkeringen .....	19
8.	Het trilemma van de sociale zekerheid .....	20
9.	Besluit .....	23
	Bibliografie.....	25
	Bijlage 1. ....	27
	Bijlage 2. Tabellen .....	32

## 1. Inleiding

Dit CSB-bericht herneemt, actualiseert en verfijnt de middelindicatoren die het Centrum voor Sociaal Beleid presenteerde in november 2001<sup>1</sup>. Aan de hand van lange termijnreeksen werd daarin de welvaartsontwikkeling en doelmatigheid van de minimumbescherming in de sociale zekerheid nagegaan. Dit bericht vervolledigt die resultaten met gegevens voor de meest recente periode. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar de jongste beleidsmaatregelen inzake fiscale en parafiscale lastenverminderingen evenals naar de verhogingen van de minimumuitkeringen in de sociale zekerheid. Aan de hand van het simulatiemodel STASIM (cf. infra) wordt voor een aantal typegezinnen de impact van deze maatregelen nagegaan op de hoogte van het netto gezinsinkomen. Gekoppeld aan de eerdere resultaten geeft een vergelijking van de aldus berekende netto-gezinsinkomens met een aantal macro-welvaartsindicatoren (Nationaal Inkomen per capita, gemiddelde brutolonen, gemiddelde nettolonen), een beeld van hoe het de gezinnen aan de onderkant is vergaan gedurende de voorbije decennia, en tijdens de meest recente periode van actief welvaartsstaatbeleid in het bijzonder. Verder documenteren we in dit bericht nog de evolutie van de omvang van de afhankelijkheidsvallen alsmede de spanning tussen de minimum- en maximumuitkeringen.

In dit CSB Bericht gaan we ook uitgebreid in op wat we één van de belangrijkste beleidsvraagstukken van de komende tijd beschouwen, namelijk het vraagstuk hoe de bodem van de welvaartsstaat structureel kan gevrijwaard blijven. We voeren aan dat dit beleidsvraagstuk met enig recht ‘het trilemma van de sociale zekerheid’ mag genoemd worden.

## 2. Methodologische noot

- a. **STASIM staat voor 'Statisch Simulatiemodel'** – Dit instrument laat toe om, via de techniek van standaardsimulaties, voor verschillende hypothetische gezinstypes de hoogte van het netto gezinsinkomen te berekenen en dit bij uiteenlopende loon- en uitkeringsniveaus. In het model werden de volgende takken van de sociale zekerheid opgenomen: werkloosheid, bijstand, pensioenen, ziekte en invaliditeit. STASIM biedt verder ook de mogelijkheid om netto arbeidsinkomens te berekenen. Voor een uitgebreidere en/of technische toelichting bij dit simulatiemodel verwijzen we naar de CSB-website.
- b. **Rationale en interpretatie van de referentiemaatstaven** – we beschrijven hier op een summier wijze de gehanteerde referentiemaatstaven. Voor een correcte interpretatie van de tendensen is het belangrijk dat men kennis neemt van de meer uitgebreide methodologische toelichting in Bijlage.

Een eerste referentiemaatstaf die we bij de evaluatie van de bodembescherming hanteren, is de *evolutie in reële termen* en dit ten opzichte van de algemene index der consumptieprijzen (niet de gezondheidsindex). Dit geeft een zicht de koopkrachtevolutie van lonen en uitkeringen of meer globaal van inkomenspakketten.

---

1 Cantillon, B., De Maesschalck, V., Van Dam, R. (2001), *Welvaartsvastheid en adequaatheid van de sociale minima, 1970-2001*, Berichten / UFSIA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid.

Een tweede maatstaf die we ter evaluatie van de bodembescherming aanwenden, is het "*Nationaal Inkomen per hoofd van de bevolking*". Door de evolutie van de uitkeringen en/of lonen te vergelijken met de ontwikkeling van Nationaal Inkomen per hoofd van de bevolking, krijgt men een beeld van de wijze waarop de uitkeringen/lonen de algemene welvaart hebben gevolgd.

Tot slot wordt nog de evolutie nagegaan van de uitkeringen/lonen t.o.v. *het gemiddeld bruto- en nettoloon*. Deze maten sluiten beter aan bij een wijdverspreide rechtvaardigheidsnotie dat er een verband moet bestaan tussen de mate waarin loontrekkenden erop vooruitgaan en de mate waarin uitkeringstrekkers erop vooruitgaan. Het gemiddeld brutoloon dat we hier als referentie hanteren werd berekend op basis van RSZ gegevens.

### **3. Overzicht van de gesimuleerde beleidsingrepen**

Bij de evaluatie van de minimumbescherming zal bijzondere aandacht uitgaan naar de impact van een aantal recent doorgevoerde beleidsmaatregelen. In deze paragraaf volgt een korte toelichting bij de fiscale en parafiscale ingrepen van de jongste jaren evenals van de wijzigingen in het stelsel van de sociale zekerheid.

#### **3.1. Fiscale lastenverminderingen**

De vermindering van de fiscale druk, op o.m. de inkomsten uit arbeid, behoorde de afgelopen jaren tot één van de voornaamste beleidsobjectieven. Men nam daartoe een reeks stappen. Ten eerste *indexeert* men vanaf het aanslagjaar 2000 (inkomsten 1999) opnieuw *de belastingsschalen*. Ten tweede werd vanaf het aanslagjaar 2000 (inkomsten 1999) gestart met de geleidelijke *afbouw van de aanvullende crisisbelasting*; een operatie die haar volledige voltooiing kent in het aanslagjaar 2004. Ten derde is, door een verrekening van de indexering van de belastingsschalen en de afschaffing van de crisisbijdrage in de schalen van de bedrijfsvoorheffing, gezorgd voor een *vermindering van die bedrijfsvoorheffing*. Tot slot werd vanaf het aanslagjaar 2002 (inkomsten 2001), gespreid over vier jaar, aangevangen met een *hervorming van de personenbelasting*. Deze verloopt via vier krachtlijnen : de vermindering van de fiscale druk op de inkomsten uit arbeid, de neutraliteit ten opzichte van de samenlevingsvorm, een beter rekening houden met de kinderlast en de vergroening van de fiscaliteit. Voor de globale herverdelingseffecten van deze hervormingen zie Cantillon, Kerstens en Verbist (2000).

#### **3.2. Parafiscale lastenverminderingen**

In januari 2000 ging de regering over tot een *vermindering van de werknemersbijdragen* voor voltijdse werknemers (in de privé-sector tewerkgesteld) met een brutoloon van 894,42 à 1394,25 Euro per maand<sup>2</sup>. Deze bijdragevermindering (voor een arbeider maximaal 88,35 Euro/maand, voor een bediende 81,80 Euro), welke resulteerde in een verhoging van de nettolonen, werd gezien als een instrument in de strijd tegen de werkloosheidsvallen. In januari 2003 werd deze maatregel kracht bijgezet door het verminderingsbedrag op te trekken

---

<sup>2</sup> Vanaf juli 2000 geldt dezelfde maatregel voor contractuelen in overheidsdienst.

(tot 95 Euro/maand). Ook de maximale loongrens voor de toekenning van een bijdragevermindering werd opgetrokken (1509,17 Euro/maand).

**Tabel 1. Overzicht van de fiscale en parafiscale hervormingen 1999-2004.**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Fiscaliteit*</b>						
Afbouw van de crisisbelasting	x	x	x	x	x	
Wijziging van de schalen van de bedrijfsvoorheffing			x	x	x	
Hervorming van de personenbelasting			x	x	x	x
<b>Parafiscaliteit</b>						
Lastenverlaging		x			x	

\* betreft het inkomstenjaar, niet het aanslagjaar.

### 3.3. *Aanpassingen in de sociale uitkeringen*<sup>3</sup>

Net als in de fiscaliteit en parafiscaliteit heeft men de afgelopen jaren in het stelsel van de sociale zekerheid en de bijstand een aantal aanpassingen doorgevoerd. Het betreft daarbij zowel wijzigingen in het wetgevende kader als in de uitkeringsbedragen.

Omdat de focus van dit CSB-bericht op de evolutie van de vervangingsuitkeringen (en de minimumlonen) ligt, gaat onze aandacht in hoofdzaak uit naar de maatregelen die een impact hadden op de berekeningswijze of op de hoogte van de uitkeringsbedragen. Daarom wordt de tak van de gezondheidszorg buiten beschouwing gelaten evenals de beleidsmatige ingrepen die geen rechtstreekse uitwerking hadden op de hoogte of de berekening van de sociale uitkeringen.

Net als in de voorbije decennia heeft het beleid ervoor geopteerd om zich in grote mate te richten op de bodembescherming van onze welvaartsstaat, eerder dan alle uitkeringstypes voor alle uitkeringscategorieën te laten stijgen. Vooral gezinnen met een minimumuitkering zagen hun inkomen stijgen. Enkel voor de pensioenen werd een algemene welvaartsverhoging doorgevoerd. Zo werden, naast het minimumpensioenen en het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden, immers ook de andere pensioenen met zo'n 2% opgetrokken.

Het beleid liet zich bovendien kenmerken door een zekere selectiviteit. In plaats van de minimumbescherming systematisch voor alle uitkeringscategorieën op te trekken, richtte het zich in het bijzonder op de groep alleenstaanden. Zowel in de tak van de werkloosheids- als van de ziekte- en invaliditeitsverzekering werden hun uitkeringen meermaals verhoogd, bovenop de algemene aanpassingen. Tabel 1 toont een overzicht van de beleidsingrepen en geeft het jaar van hun implementatie aan.

<sup>3</sup> We beperken ons hier tot de uitkeringen in het stelsel voor werknemers, uitkeringen in de zelfstandigenregeling worden hier buiten beschouwing gelaten

**Tabel 2. Overzicht van de hervormingen in de uitkeringen van de sociale zekerheid.**

	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Sociale Zekerheid</b>					
<i>Arbeidsongeschiktheid en invaliditeit</i>					
Verhoging van de minima voor invalide werknemers (alle categorieën)			x		
Invoering van een wettelijk minimum voor arbeidsongeschiktheid vanaf de 6de maand					x
Verhoging van de invaliditeitsuitkering voor alleenstaanden van 45 naar 50% van het vroegere loon					x
Verhoging van de minimale invaliditeitsuitkering voor alleenstaanden (1%)					x
<i>Leefloon</i>					
Verhoging van het bestaansminimum met 4%				x	
Omvorming van het bestaansminimum naar het leefloon				x	
<i>Werkloosheid</i>					
Verhoging van de uitkering voor een alleenwonende werkloze na het eerste jaar werkloosheid (van 42 naar 45%)	x	x	x	x	
Verhoging van de minimumdaguitkering voor alleenwonenden	x	x	x		
Eénmalige mobiliteits- en kinderopvangtoeslag voor langdurig werklozen bij overstap naar tewerkstelling		x			
Verhoging van de minimale werkloosheidsuitkering voor werknemers met gezinslast			x		
Verhoging van de uitkering voor samenwonenden in de tweede periode van 35 naar 40%				x	

#### 4. De evolutie van de minimumlonen

Figuur 1 geeft aan dat de koopkracht van de *brutominimumlonen* over een periode van bijna 30 jaar nauwelijks is gestegen (ca.12%). Gedurende de laatste twee decennia hield de koopkracht van het minimumloon zelfs maar ternauwernood stand.

De minimumlonen hebben bijgevolg de stijging van de algemene welvaart niet gevolgd, zelfs niet bij benadering. Vergeleken met het Nationaal Inkomen per hoofd is de achterstand in 2003 reeds opgelopen tot zo'n 40%. Vooral de laatste 20 jaar werden gekenmerkt door een vrijwel onafgebroken welvaartserosie van het minimumloon.

Ook de kloof tussen het bruto minimumloon en het gemiddelde brutoloon is sterk toegenomen over de voorbije decennia. De kloof is nu 21 % groter dan in 1975. Vooral de jaren 90 waren jaren van een gestage achteruitgang (Figuur 1).

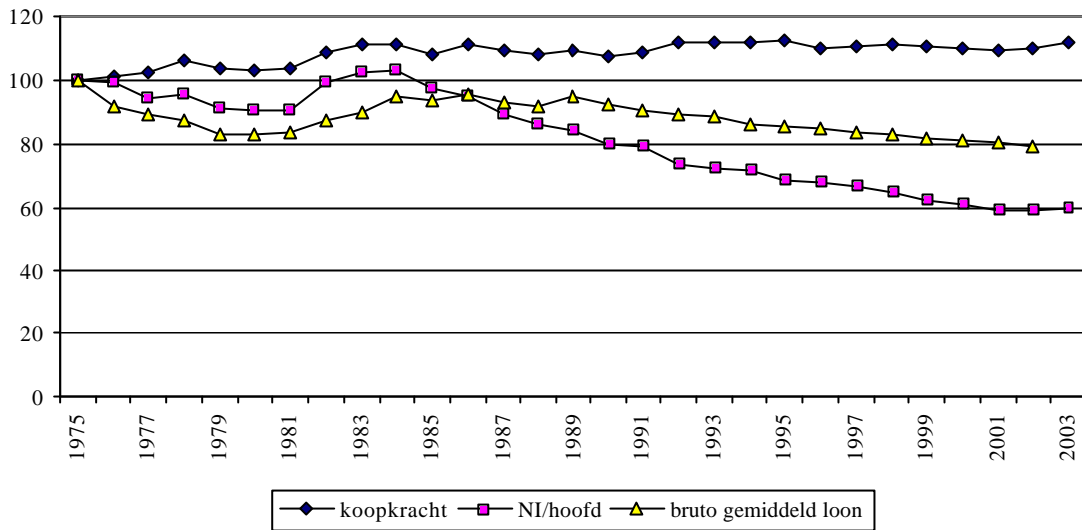
Figuur 2 en 3 tonen de koopkracht- en welvaartsevolutie van de *netto-minimumlonen* - zoals we deze hier berekenen, d.w.z. door het gemiddelde bruto-loon (zoals bekomen op basis van RSZ-gegevens) te simuleren voor het relevante gezinstype. Deze figuren beslaan een kortere periode omdat ons simulatiemodel waarmee we bruto in nettolonen omrekenen niet toelaat om verder terug te gaan in de tijd dan 1989.

Wat de koopkrachtontwikkeling van de netto-minimumlonen betreft zien we, uitgezonderd een sprong tussen 1991 en 1992, een stabiel beeld voor het grootste deel van de jaren 90. Het duurt tot 1999 vooraleer zich opnieuw een substantiële stijging van de netto-minimumlonen voordoet. Deze stijging wordt gevolgd door verdere stijgingen in de jaren daarna, met name een sterke stijging tussen 2002 en 2003. Op enkele jaren tijd, na 1999 dus, zien gezinnen die uitsluitend van een minimumloon leven hun reële koopkracht toenemen met zowat 11 a 12 procent. Een hypothetisch éénoudergezin dat enkel op een minimumloon leeft gaat er in deze periode bijna 14 procent op vooruit.

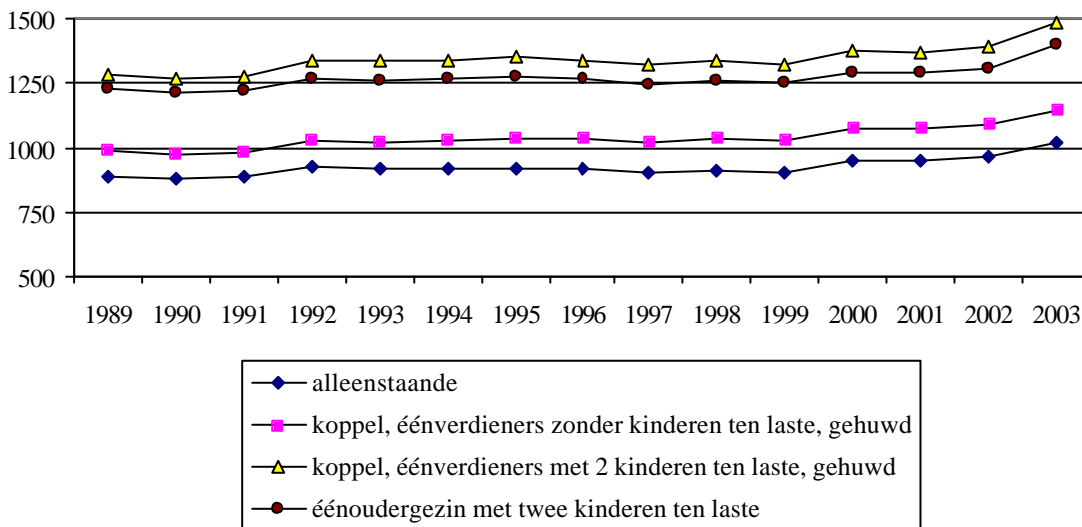
In hoeverre hebben deze stijgingen een impact gehad op de kloof tussen de onderkant van het loongebouw en de gemiddelde lonen? We hebben gezien dat de kloof tussen het bruto minimumloon en het gemiddeld brutoloon gestaag en substantieel is toegenomen sedert het eind van de jaren 80. Dit geldt ook voor de kloof tussen de netto-minimumlonen en de netto gemiddelde lonen, maar in aanzienlijk mindere mate (figuur 3). In essentie zien we een zwakke toename van de kloof tot 1999, waarna er weer sprake is van een sterke convergentie. In 2003 is de kloof weer ongeveer even groot als bijna 15 jaar eerder.

Deze opwaartse knik is vooral toe te schrijven aan de selectieve parafiscale lastenverminderingen die de regering vanaf januari 2000 stapsgewijs doorvoerde. Werknemers met een laag loon betalen sindsdien substantieel minder werknemersbijdragen. Figuur 4 illustreert voor een alleenstaande met een minimumloon de omvang van de impact van deze maatregel.

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

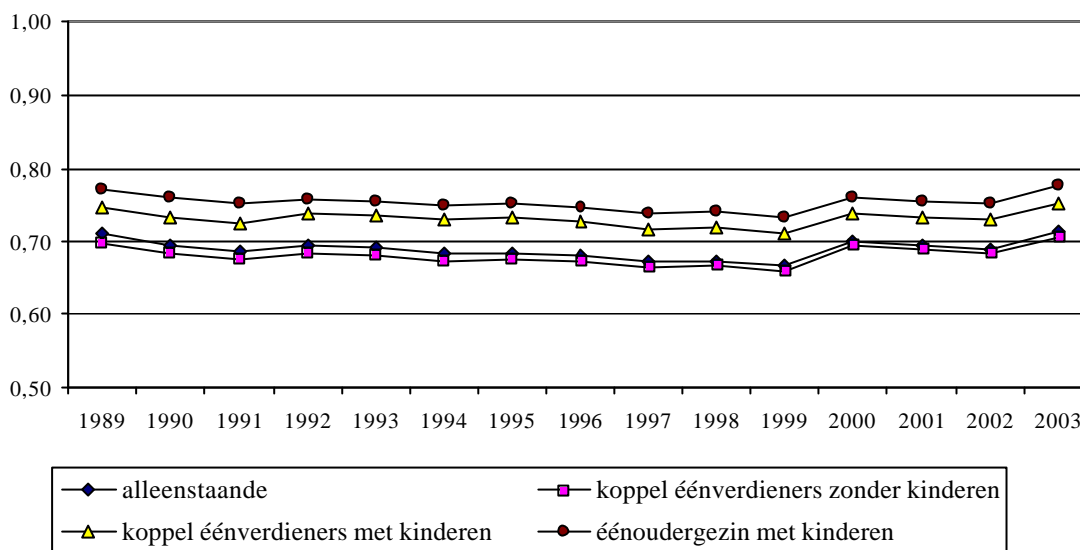


**Figuur 2. Koopkrachtevolutie van de netto minimumlonen (uitgedrukt in prijzen van 2002).**

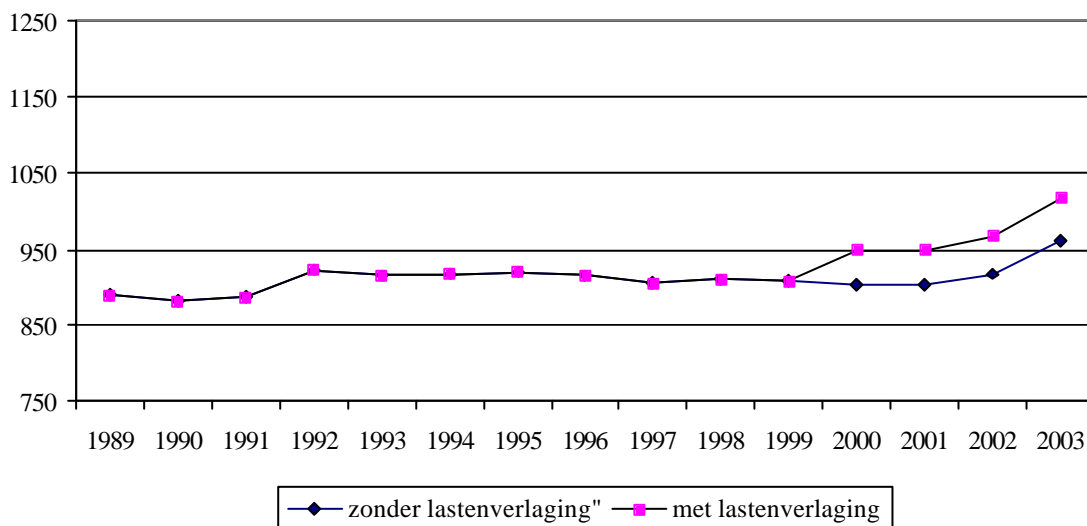




**Figuur 3. Netto beschikbaar inkomen bij tewerkstelling aan het minimumloon in verhouding tot het netto beschikbaar inkomen bij tewerkstelling aan het gemiddeld loon (per voltijds equivalent).**



**Figuur 4. Evolutie van het netto beschikbaar inkomen bij tewerkstelling aan het minimumloon met en zonder parafiscale lastenverlaging (alleenstaande).**



## 5. De evolutie van de sociale minimumuitkeringen

De reële minimumuitkeringen in de sociale zekerheid en de bijstand zijn vandaag een stuk hoger dan 30 jaar geleden. De evolutie tijdens die lange periode van 30 jaar valt evenwel grofweg uit elkaar in twee grote periodes: een korte 'manische' periode gekenmerkt door uitzonderlijk sterke stijgingen (de jaren 70) en een lange periode van stagnatie (de jaren 80 en 90).

Gedurende het decennium dat de jaren 70 overspant werd de bodem van de welvaartsstaat substantieel opgehoogd. Die ophoging voltrok zich in essentie middels een handvol sprongen omstreeks het begin en het midden van de jaren 70 – d.w.z. omstreeks de tijd dat de gevolgen van de eerste oliecrisis voelbaar werden. De twee decennia daarna – de jaren 80 en 90 – vormen daarentegen een periode van stagnatie in functie van budgettaire stabilisatie en volumebeheersing; ad hoc koopkrachtaanpassingen worden gevolgd door jaren van koopkrachtstabiliteit en zelfs koopkrachterosie. Het resulterend golfpatroon is duidelijk in de figuren 5 en 6 zichtbaar. De bijstandsuitkeringen kennen een vergelijkbare evolutie, zij het dat de stijgende tendens zich quasi onverminderd doorzet tot het begin van de jaren '90 (figuur 7).

Het cijfermateriaal in bijlage 2, dat betrekking heeft op andere gezinstypes dan gezinshoofden, toont echter twee uitzonderingen op het dominante patroon. Ten eerste zien éénoudergezinnen hun koopkracht eind jaren 80 fors stijgen (met meer dan 50% tussen '85 en '90) omdat hun bijstanduitkering wordt opgetrokken tot op het niveau van gezinshoofden. Ten tweede worden werklozen en invaliden in het statuut van samenwonende in de jaren '80 geconfronteerd met een aanzienlijke daling van hun reële uitkering.

Meer recentelijk dan werden de minimumuitkeringen in het algemeen verhoogd – de trendbreuk na 2001 is duidelijk zichtbaar in de figuren. Op deze verhogingen komen we zodadelijk terug in het deel dat in meer detail kijkt naar de meest recente ontwikkelingen

Hoe zijn de uitkeringen geëvolueerd ten opzichte van de welvaart gedurende de laatste 3 decennia? De sterke reële verhogingen gedurende de jaren 70 zorgden ervoor dat de uitkeringen in die periode sneller stegen dan het nationaal inkomen. De decennia daarna, met uitzondering van de meest recente periode, waren zoals we hebben gezien in essentie een periode van koopkrachtstagnatie en bijgevolg van achteruitgang ten opzichte van het globaal welvaartspeil. Na een lange dalende beweging – vooral dus gedurende de laatste 20 jaar – hebben de uitkeringen in 2003 een niveau bereikt dat, vergeleken bij het NI/hoofd, tussen 20 en 30% lager ligt dan in 1971.

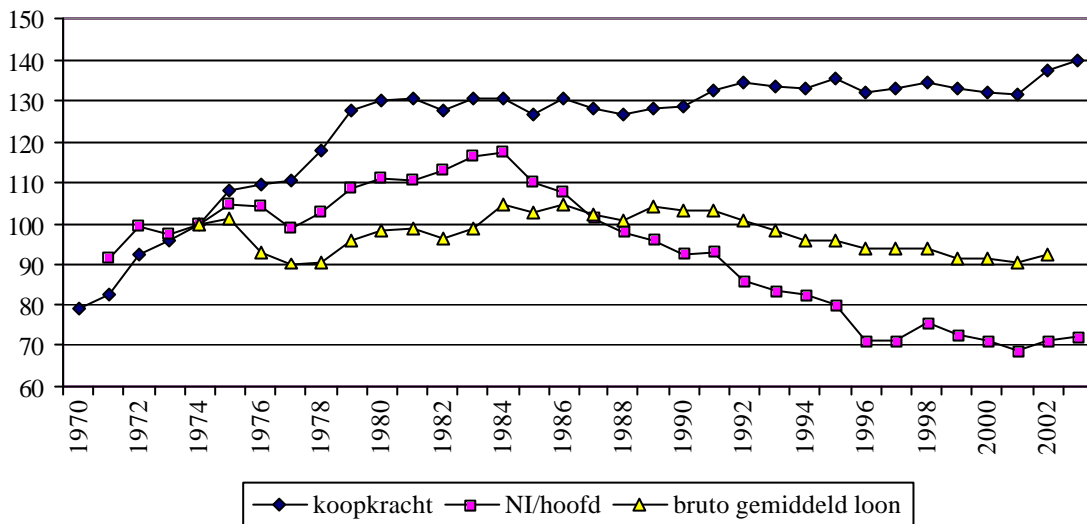
Ten opzichte van de gemiddelde bruto-lonen maken de uitkeringen eenzelfde beweging, zij het dat de daling beduidend minder scherp is. Sinds 1974, ons basisjaar, hebben de uitkeringen niet exact tred gehouden met de evolutie van het gemiddelde bruto-loon, maar de achterstand is op geen enkel moment veel groter geweest dan 10 procent of daaromtrent – althans wat de uitkeringen voor gezinshoofden betreft<sup>4</sup>. De uitkeringen voor alleenstaanden en vooral deze voor samenwonenden hebben wel een grotere achterstand opgebouwd (zie Bijlage 2).

---

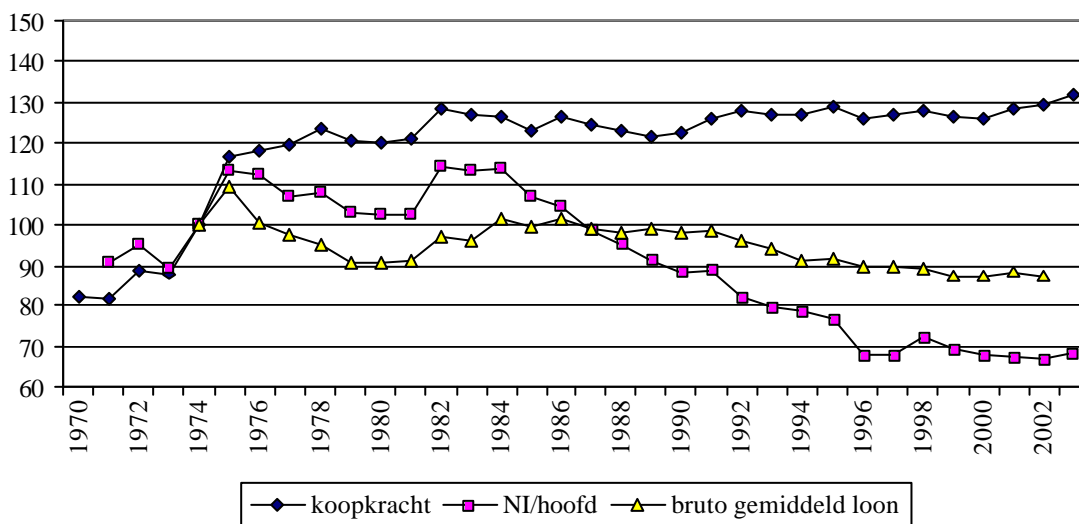
<sup>4</sup> Het is belangrijk erop te wijzen dat het gemiddeld bruto-loon dat we hier als referentiemaatstaf hanteren een approximatie is omdat we niet perfect kunnen corrigeren voor de groei van deeltijdarbeid. Zie Bijlage 1.

De bijstandsuitkeringen nemen in dit geheel een bijzondere plaats in. Ondanks hun welvaartsafname vanaf het midden van de jaren '90 halen zij in 2003 een niveau dat, in verhouding tot het gemiddeld bruto-loon en het nationaal inkomen per hoofd, beduidend hoger is dan in 1975.

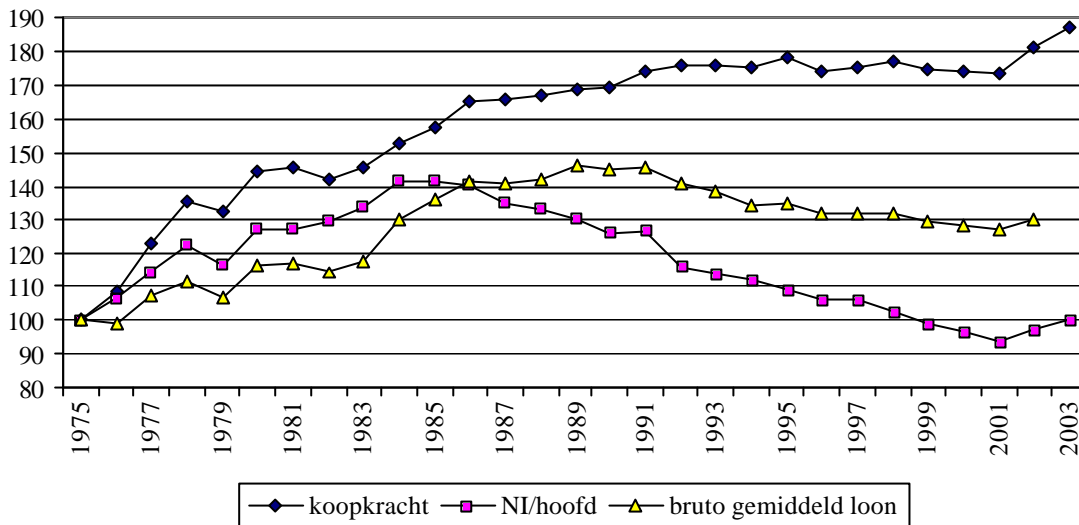
**Figuur 5. Koopkracht en welvaartsevolutie van de minimum invaliditeitsuitkering voor een gezinshoofd.**



**Figuur 6. Koopkracht en welvaartsevolutie van de minimum werkloosheidsuitkering voor een gezinshoofd.**



**Figuur 7. Koopkracht en welvaartsevolutie van de bestaansminimumuitkering voor een gezinshoofd.**



Voor de evolutie van de netto-uitkeringen kijken we opnieuw naar de periode na 1989 – de periode die binnen het bereik van ons simulatiemodel valt. Het verschil tussen bruto-uitkeringen en netto-uitkeringen is uiteraard in vele gevallen nihil, vooral op het niveau van de minimumuitkeringen. Maar voor een correct beeld is het vooral belangrijk dat we een vergelijking met de evolutie van de netto-lonen kunnen maken.

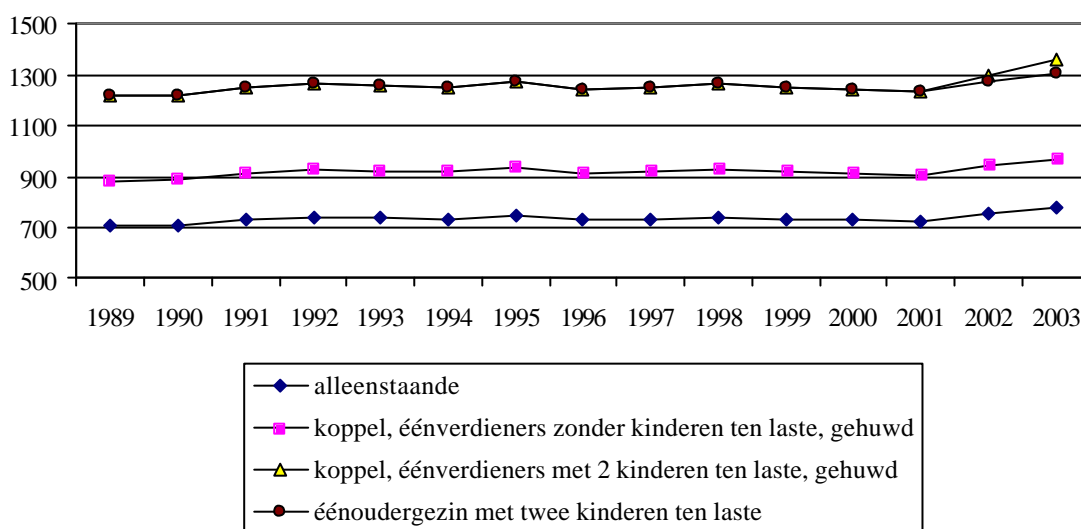
Wat de koopkracht van de netto-uitkeringen betreft, zijn er grofweg drie periodes te onderscheiden (zie figuren 8 tot 10). Aan het begin van de jaren 90 – met name tussen 1990 en 1992 – werden de minimumuitkeringen licht verhoogd – dit grotendeels ter compensatie voor de koopkrachterosie gedurende de jaren daarvoor. Ook de koopkracht van de bijstanduitkeringen verbeterde – met name voor eenoudergezinnen. Daarna volgt een tweede, vrij lange periode van koopkrachtstabiliteit en vervolgens koopkrachterosie, vooral naar het einde van de jaren 90. In 2000 is er dan een kentering voor wat de werkloosheidsuitkeringen betreft en in 2001 voor wat de invaliditeitsuitkeringen en de bijstandsuitkeringen betreft. De derde periode, de periode van 1999 tot nu, wordt gekenmerkt door substantiële verhogingen van reële minimumuitkeringen, in de orde van 5 à 7 procent. De stijging is echter aanzienlijk groter voor bepaalde categorieën met een hoog armoederisico, met name voor eenoudergezinnen in de bijstand (7%) en voor alleenstaanden in de werkloosheid (20%) (zie Bijlage 2).

Figuren 11 tot 13 laten zien hoe de netto-minimumuitkeringen zich verhouden tot de netto gemiddelde lonen. Globaal kan men stellen dat de minimumuitkeringen sedert het eind van de jaren '80 een lichte achterstand hebben opgebouwd op het netto gemiddelde loon.

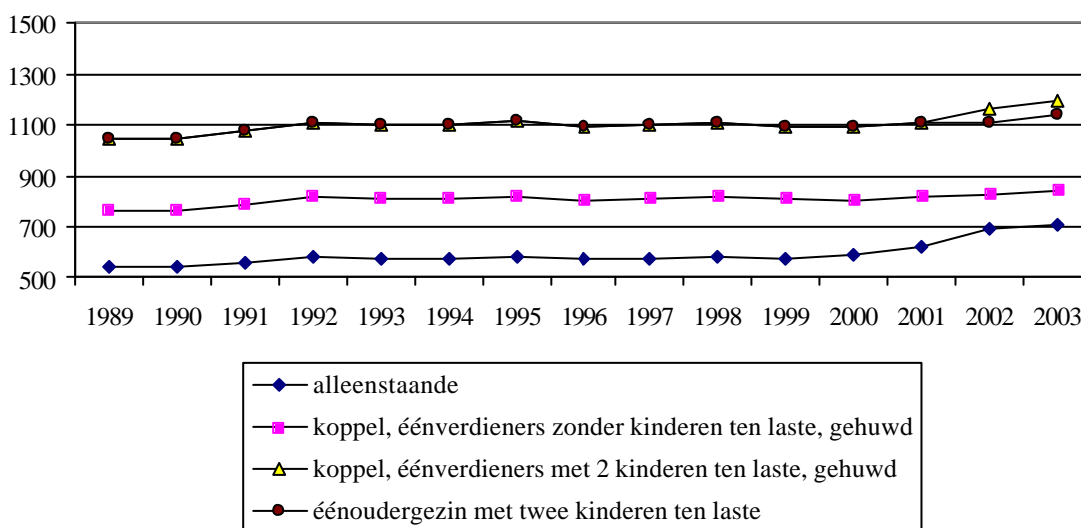
Hoe dan ook, de kloof tussen de minimumuitkeringen en het *netto* gemiddelde loon is veel minder sterk is toegenomen dan deze met het gemiddelde *bruto* loon. De gestegen fiscale en parafiscale lasten op arbeid hebben er immers voor gezorgd dat de nettolonen aanzienlijk minder sterk stegen dan de brutolonen. Dit is een bijzonder relevant gegeven dat ook het beeld amendeert dat eerder werd geschetst in het CSB-Bericht *Welvaartsvastheid en adequaatheid van de sociale minima 1970-2001* (Cantillon, e.a., 2001).

Vanaf 2000 doen er zich een reeks van trendbreuken voor wat betreft de kloof tussen de verschillende minima in de sociale zekerheid en de netto gemiddelde lonen. Globaal kunnen we spreken van een opwaartse knik, en dus van een vermindering van de kloof, maar het beeld is aanzienlijk complexer en ook in vele gevallen niet lineair. We zien in deze periode een complexe interactie van de verschillende beleidsmaatregelen en hervormingen, zoals die in deze periode sequentieel van kracht worden. In feite wordt de initiële inhaalbeweging van de uitkeringen voor een stuk gecompenseerd door de iets later ten volle van kracht wordende fiscale hervorming die vooral de loontrekkers ten goede komt.

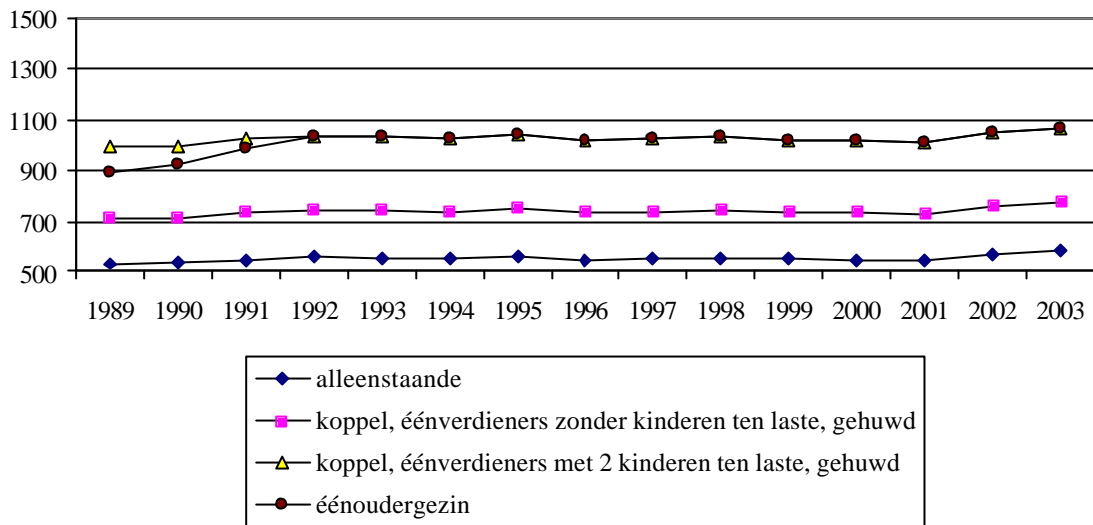
**Figuur 8. Koopkrachtevolutie van het beschikbaar netto inkomen bij een minimum invaliditeitsuitkering (uitgedrukt in prijzen van 2002).**



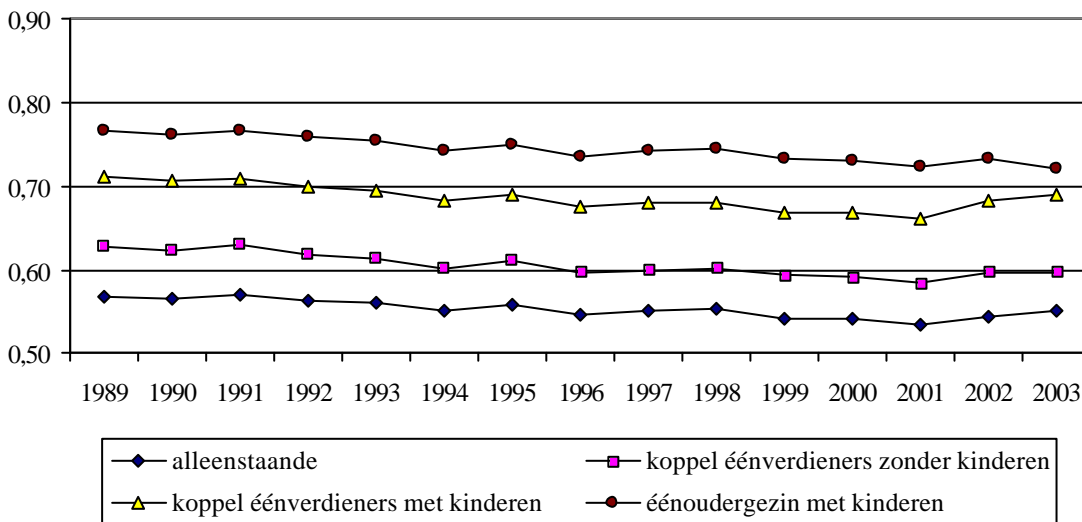
**Figuur 9. Koopkrachtevolutie van het beschikbaar netto inkomen bij een minimum werkloosheidsuitkering (uitgedrukt in prijzen van 2002).**



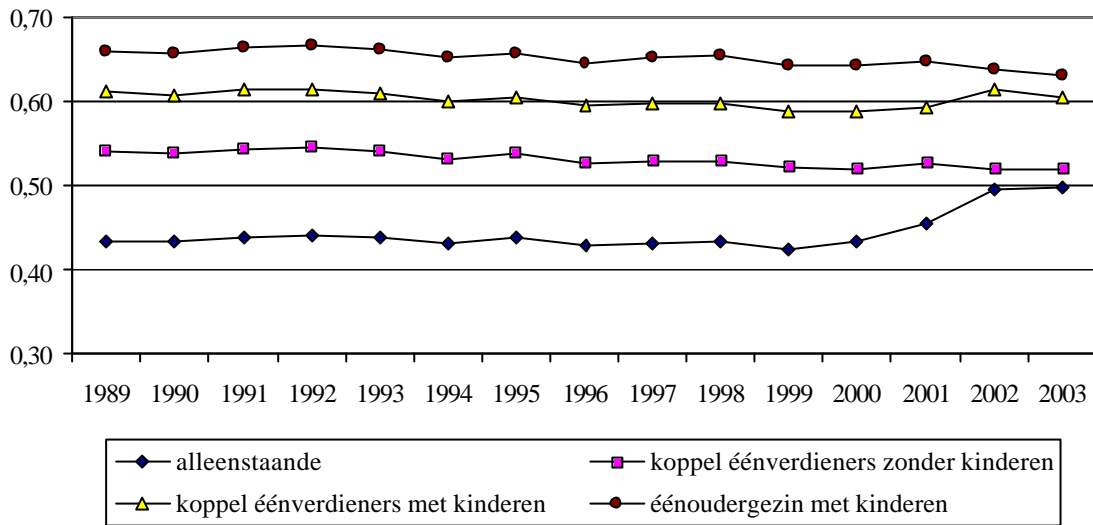
**Figuur 10. Koopkrachtevolutie van de bestaansminimumuitkeringen (uitgedrukt in prijzen van 2002).**



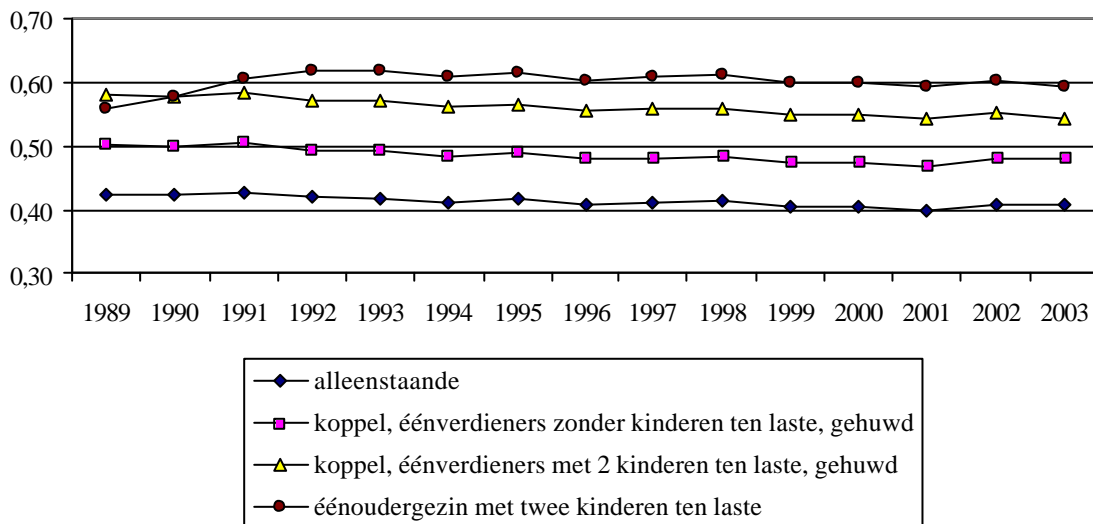
**Figuur 11. Netto beschikbaar inkomen bij een minimuminvaliditeitsuitkering in verhouding tot het netto beschikbaar inkomen bij tewerkstelling aan het gemiddeld loon (per voltijds equivalent).**



**Figuur 12. Netto beschikbaar inkomen bij minimumwerkloosheidsuitkering in verhouding tot het netto beschikbaar inkomen bij tewerkstelling aan het gemiddeld loon (per voltijds equivalent).**



**Figuur 13. Evolutie van de netto bijstandsuitkering in verhouding tot het netto beschikbaar inkomen bij tewerkstelling aan het gemiddeld loon (per voltijds equivalent).**



## 6. De evolutie van de afhankelijkheidsvallen en het arbeidssurplus

Zoals we hebben gezien, zijn de netto-minimumlonen over de voorbije jaren substantieel gestegen. De verlaging van de werknemersbijdragen op de lage lonen heeft hierin een belangrijke rol gespeeld, alsook de fiscale hervorming. Daardoor is laagbetaald werk aantrekkelijker geworden voor sommige categorieën van uitkeringstrekkers en is de zogenaamde afhankelijkheidsval minder diep geworden. Dergelijke afhankelijkheidsvallen ontstaan, zo wordt algemeen aangenomen, wanneer de overstap van uitkeringsafhankelijkheid naar tewerkstelling slechts weinig financieel voordeel oplevert.

Berekeningen voor de jaren 90 lieten zien dat vooral langdurig werkloze eeninkomensgezinnen, met name dan éénoudergezinnen met een volledige werkloosheidsuitkering, weinig te winnen hadden bij een overstap naar een laagbetaalde job (De Lathouwer en Bogaerts, 2002). Een alleenstaande ouder verloor er zelfs bij. Gedurende de laatste jaren is dit omgebogen in een bescheiden surplus, dat nu in de orde van de 120 Euro ligt ( tabel 3).

Als men figuur 14 bekijkt ziet men een patroon dat karakteristiek is voor de evolutie van de arbeidssurplusen in het algemeen. In een eerste beweging ziet men het positieve effect van de vermindering van de werknemersbijdragen op de lage lonen, die in 2000 in voege trad en die laagbetaald werk aantrekkelijker maakte. In een tweede beweging ziet men dan het dempend effect van de verhogingen van de minimumuitkeringen. In een derde beweging ziet men het positieve effect van de fiscale hervorming en de bijkomende verlaging van werknemersbijdragen op lage lonen. Voor gezinnen met kinderen ziet men in die laatste fase in bijkomende orde het effect van de verlaging van de kinderopvangkost. Immers, in de berekeningen in deze sectie wordt er vanuit gegaan dat er gebruik wordt gemaakt van *gesubsidieerde kinderopvang*. Dat is belangrijk want het is de verlaging van de kinderopvangkost voor gezinnen met een laag inkomen die het arbeidssurplus nog extra heeft doen toenemen<sup>5</sup>. In realiteit echter maken niet alle werkende ouders ook daadwerkelijk gebruik van gesubsidieerde kinderopvang.

Ook voor welbepaalde andere segmenten dan éénouders is werk wat aantrekkelijker geworden sinds het midden van de jaren 90, in het bijzonder voor kostwinners zonder kinderen ten laste (tabel 3). Voor kostwinners met kinderen is er relatief weinig veranderd (tabel 3 en figuur 16). Hun netto inkomen bij laagbetaald werk is wel gestegen, maar het arbeidssurplus werd deels teniet gedaan door een verhoging van de werkloosheidsuitkering alsook door de invoering van het belastingkrediet voor kinderen dat ook voor werklozen geldt. Het weze opgemerkt dat voor deze segmenten van de werkloze bevolking er altijd een vrij aanzienlijk arbeidssurplus heeft bestaan.

Tegelijkertijd is het echter zo dat de recente verhogingen van de werkloosheidsuitkeringen voor bepaalde categorieën van werklozen ertoe hebben geleid dat het arbeidssurplus bij de overstap naar laagbetaald werk kleiner is geworden. Dat is met name zo voor alleenstaande werklozen (tabel 3 en figuur 14). Maar ondanks de vermindering van het arbeidssurplus kan men bezwaarlijk spreken van het ontstaan van een nieuwe afhankelijkheidsval bij deze groep;

---

<sup>5</sup> Vanaf 1 juli 2002 werd een nieuwe regeling van kracht inzake de ouderbijdragen voor kinderopvang. In het nieuwe stelsel beoogt men de ouderbijdragen op een meer sociale manier organiseren door deze nog sterker afhankelijk te maken van het gezinsinkomen. De lagere inkomenscategorieën zouden dan beduidend minder betalen, wie over een hoger inkomen beschikt, moet meer bijdragen. Voor een meer gedetailleerde toelichting bij deze hervorming verwijzen we naar de Bijlage.

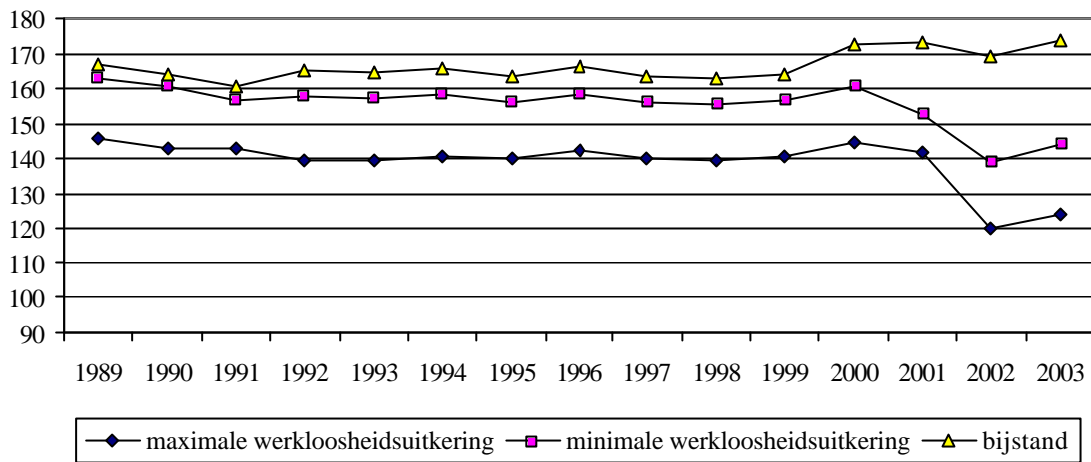


werk, zelfs aan het minimumloon, blijft immers aanzienlijk aantrekkelijker dan uitkeringsafhankelijkheid.

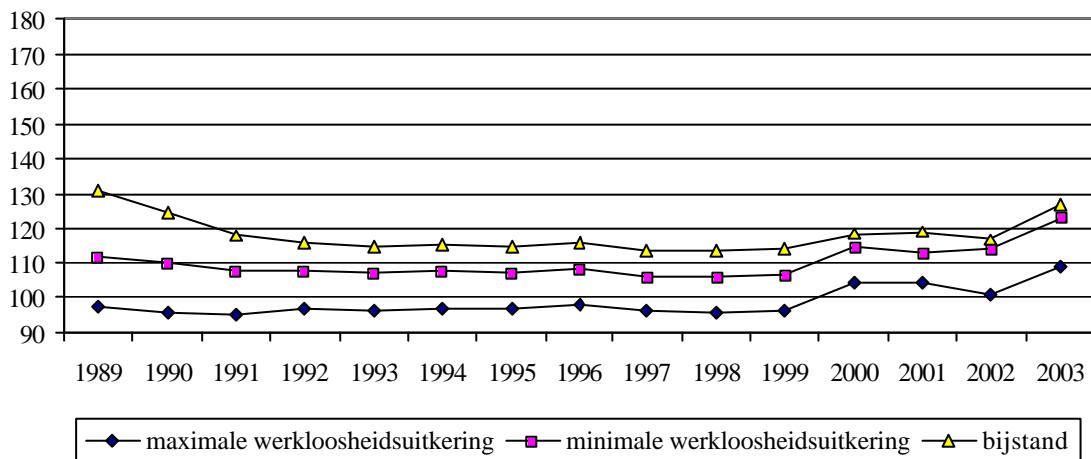
**Tabel 3. Arbeidssurplus bij de overgang van uitkeringsafhankelijkheid naar voltijdse tewerkstelling aan het minimumloon (maandelijkse bedragen in prijzen van 2002).**

	1990	voltijdse tewerkstelling		
		1995	2000	2003
<b>Maximale werkloosheidsuitkering</b>				
Alleenstaande	43%	40%	45%	24%
	265	264	293	195
Eenouder	-4%	-3%	4%	9%
	-50	-38	49	121
kostwinner zonder kinderen ten laste	6%	10%	17%	16%
	53	97	160	160
kostwinner met kinderen ten laste	5%	10%	14%	11%
	59	119	172	148
<b>Minimale werkloosheidsuitkering</b>				
alleenstaande	60%	56%	61%	44%
	330	331	360	309
eenouder	10%	7%	15%	23%
	105	76	161	259
kostwinner zonder kinderen ten laste	27%	26%	34%	36%
	207	211	271	302
kostwinner met kinderen ten laste	20%	21%	26%	24%
	214	233	283	290
<b>Bijstand</b>				
alleenstaande	64%	64%	73%	74%
	343	358	400	433
eenouder	25%	14%	19%	27%
	228	150	191	289
kostwinner zonder kinderen ten laste	36%	38%	47%	47%
	260	285	343	367
kostwinner met kinderen ten laste	27%	29%	35%	38%
	267	307	355	412

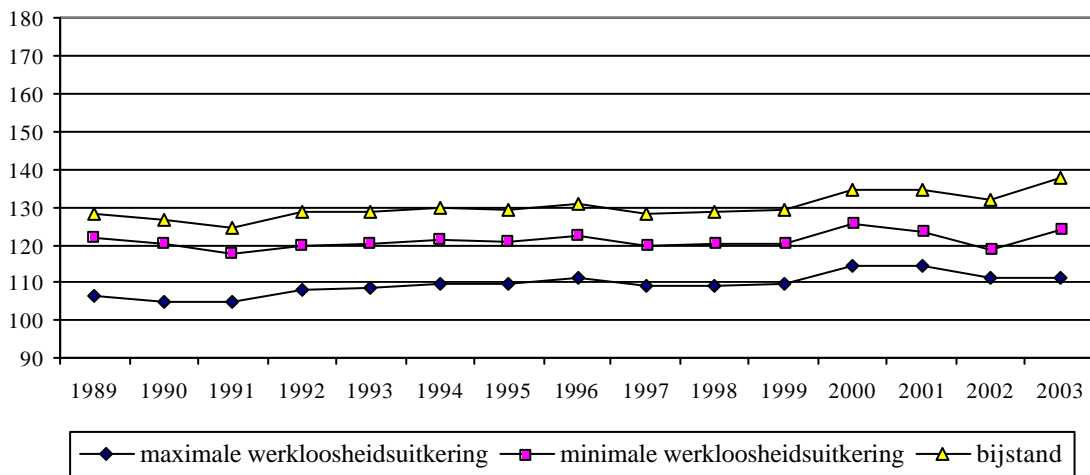
**Figuur 14. Evolutie van de arbeidssurplusratios voor alleenstaanden.**



**Figuur 15. Evolutie van de arbeidssurplusratios voor eenoudergezinnen met 2 kinderen.**



**Figuur 16. Evolutie van de arbeidssurplusratios voor kostwinners met kinderen.**



## 7. De spanning tussen minimum en maximumuitkeringen

Het Belgische stelsel van sociale zekerheid wordt historisch gekenmerkt door een vrij zwak verzekeringskarakter. Over de voorbije decennia is dat verzekeringskarakter globaal gesproken verder uitgehold, vooral door de gezinsmodalisering. Uitkeringen zijn immers in steeds sterkere mate een functie geworden van veronderstelde behoefte – gezins-samenstelling- dan wel van individueel arbeidsverleden en gederfd arbeidsinkomen, zoals in theorie het geval is in een sociaal verzekeringsstelsel.

Daarnaast is het zo dat in de werkloosheidsverzekering alsook in de ziekte- en invaliditeitsverzekering de spanning tussen minimum- en maximumuitkeringen verder is gekrompen (tabel 4). Dit geldt zelfs in vrij sterke mate voor de eerste vergoedingsperiode in de werkloosheidsverzekering - de periode waarin het verzekeringskarakter het sterkst behoort te spelen. Voor werkloze gezinshoofden resteert er nu een verschil van minder dan 20 procent. Dit is uiteraard een fractie van de reële loondispersie.

Minimum- en maximumuitkeringen convergeerden vooral in de periode tussen het midden van de jaren 70 en het eind van de jaren 80. Gedurende de laatste 15 jaren is de spanning vrijwel constant gebleven, hoewel de tendens toch in de richting gaat van verdere convergentie. Met name in de werkloosheidsverzekering markeert de sterke en weerom selectieve verhoging van de minimumuitkering voor alleenstaanden een verdere stap in deze richting. Zie hierover ook De Lathouwer, Bogaerts en Van den Bosch (2003).

**Tabel 4. Spanning tussen maximale en minimale bruto-uitkeringen (maxima in % van de minima).**

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003
<b>Invaliditeitsuitkeringen</b>										
Gezinshoofden	124	221	193	178	171	166	166	166	160	160
Alleenstaanden	104	185	161	148	143	138	138	138	134	132
Samenwonenden	104	185	161	148	158	155	154	155	149	149
<b>Werkloosheidsuitkeringen</b>										
Gezinshoofden		124	126	120	120	114	116	111	117	117
Alleenstaanden ( <i>1ste periode</i> )		161	164	168	168	159	162	147	139	139
Alleenstaanden ( <i>2de periode</i> )		107	109	112	112	111	116	108	116	116
Samenwonenden ( <i>1ste periode</i> )		161	164	171	183	183	183	183	170	170
Samenwonenden ( <i>2de periode</i> )		107	109	114	116	116	116	116	124	124

## 8. Het trilemma van de sociale zekerheid

De voorbije 20 jaren is de welvaartsstaat er dus niet in geslaagd om het niveau van de bodembescherming mee te laten evolueren met de gemiddelde lonen, laat staan met de gemiddelde welvaart. Dit is een ronduit verontrustende vaststelling die waarschijnlijk de kern raakt van wat velen intuïtief de 'crisis van de sociale zekerheid' noemen.

Het zeer recente verleden markeerde wel een belangrijke inhaalbeweging: eerst werden de netto-minimumlonen verhoogd door middel van fiscale en parafiscale lastenverlagingen, daarna volgden ook de minimum vervangings- en bijstandsuitkeringen. Naar de toekomst toe rijst echter de vraag of en hoe deze trendbeweging zal kunnen voortgezet worden. De recente opwaartse trend was immers slechts mogelijk mits een belangrijke budgettaire kost omdat – anders dan verwacht – de voorafgaandelijke verlaging van fiscale en parafiscale lasten op lage lonen (noodzakelijk in de strijd tegen de werkloosheidsvallen) niet gepaard is gegaan met een vermindering van het uitkeringsvolume.

Voor de toekomst verschijnt hier een belangrijke beleidskwestie. De sociale zekerheid dient immers drie doelen: het waarborgen van een minimumbescherming, het waarborgen van de verworven levensstandaard en het bevorderen van de maatschappelijke participatie (inz. door arbeidsparticipatie). De voorbije decennia tonen aan hoe moeilijk het is geworden om deze 3 doelstellingen gezamenlijk na te streven: de recente voortgang op het vlak van de eerste (minimumbescherming) en de derde doelstelling (strijd tegen de werkloosheidsvallen) kon slechts gerealiseerd worden mits een hoge budgettaire kost terwijl de waarborg van de verworven levensstandaard lijkt weg te schuiven - minimum en maximumuitkeringen komen immers steeds dicht bij elkaar te liggen.

Deze beleidskwestie – laten we het een 'trilemma' noemen – raakt een kernvraagstuk voor de toekomst van de sociale bescherming. Volgende componenten zijn erin vervat:

- Minimuminkomensbescherming bij arbeid en niet-arbeid blijft essentieel voor armoedebestrijding, zo blijkt uit al onze studies;
- Er is overeenstemming over het feit dat vele minima (en vooral de bijstandsminima) ontoereikend blijven;
- Het optrekken van de bodembescherming veronderstelt een verdere voorafgaandelijke verlaging van fiscale en parafiscale lasten op lagere lonen (en – wanneer ook deze marge zal zijn opgebruikt – zelfs de aanvulling ervan door middel van belastingkredieten). Tegenover de verhoging van de bodem staat dus een hoge kost. Enkel een verlaging van de afhankelijkheidsgraad kan hiervoor compenseren, maar dat heeft zich in het recente verleden niet voorgedaan;
- Gegeven deze budgettaire kost kan de verhoging van de minimumbescherming niet gepaard gaan met een evenredige verhoging van de maximumuitkeringen. Dit betekent dat het verschil tussen minimum- en maximumuitkeringen noodzakelijkerwijze kleiner wordt en derhalve de tweede doelstelling van de sociale zekerheid (de waarborg van de verworven levensstandaard) verzwakt.

Hoe kan de bodem van de welvaartsstaat dan in de toekomst gevrijwaard worden?

- Door prioritaire beleidsaandacht voor de 'eerste orde doelstelling' van de sociale zekerheid, nl. het waarborgen van een behoorlijke minimuminkomensbescherming. Preventie en herstel (thans 'activering' genoemd) mogen niet ten koste van deze eerste orde

doelstelling worden nagestreefd. Ook de waarborg van de verworven levensstandaard blijft noodzakelijkerwijze ondergeschikt aan de minimuminkomensbescherming;

- Het is niet langer houdbaar de lasten van de herverdeling quasi volledig op de arbeidsinkomens te leggen. Hierdoor zijn de voorbije 30 jaar de lage netto-arbeidsinkomens (en in het kielzog daarvan ook de sociale uitkeringen) nauwelijks gestegen. Arbeidsinkomens (en is het bijzonder de lagere) moeten daarom fiscaal en para-fiscaal verder ontlast worden.
- De strikte scheiding tussen 'sociale' en 'arbeids'-inkomens moet (verder) doorbroken worden. Feitelijk betekent deze uitspraak dat het spoor van een aantal experimenten die in het verleden het daglicht zagen (zoals de inkomensgarantie-uitkering voor deeltijds werkende werklozen, het PWA-systeem, de verhoging van de toegelaten arbeid voor gepensioneerden en invaliden, alsook – meer recent – het belastingkrediet voor lage lonen) verder worden ontwikkeld, weliswaar na evaluatie.
- De vermindering van de uitkeringsafhankelijkheid zal moeten worden gerealiseerd, niet alleen zozeer door het beteugelen van financiële afhankelijkheidsvallen maar ook (en vooral) door een strakkere uitvoeringsorganisatie, naar Scandinavisch model waar een hoog beschermingsniveau gehandhaafd blijft door controle, sanctionering van misbruiken en begeleiding van uitkeringstrekkingen.

Meer fundamenteel is het ook van belang in te zien dat de erosie van de bodembescherming samenhangt met de toenemende kloof tussen de minimumlonen en de gemiddelde lonen (zie tabel B2.1 in bijlage). We gaan hier niet verder in op de oorzaken van deze trendbeweging (zie voor een uitstekende bespreking, Atkinson, 2003), maar algemeen wordt ervan uitgegaan dat een grotere loonspreiding economisch noodzakelijk is: om de inspanningen van hoogproductieven te belonen alsook om laagproductieve arbeid terug in de markt te prijzen<sup>6</sup>.

De loonspreiding verschilt sterk van land tot land maar hoewel er een zeker verband is tussen loonongelijkheid en de tewerkstelling, is dat verband bepaald niet zo sterk en rechtlijnig als lange tijd werd aangenomen (Card and Krueger, 1995; OECD, 1996; Dolado et al., 1996; 2000). Grote loonverschillen en lage minimumlonen genereren dus niet noodzakelijk meer jobs. Voor de creatie van jobs spelen vele andere factoren een rol dan louter beloning volgens productieve prestaties: bv. vertrouwen, sociale rust, conviviale arbeidsverhoudingen, reputatie.

De loonspreiding is bovendien het resultaat van sociaal-politiek handelen: '...countries are not in the grip of inexorable economic forces, the evolution of the distribution of income is subject to social decisions' (Atkinson, 1999: 71). Vooreerst is de spreiding van kennis en vaardigheden (en als afgeleide daarvan de spreiding van inkomens) geen exogeen gegeven maar mede functie van sociaal beleid, i.c. van het gelijke kansenbeleid in het onderwijs. En ook collectief overleg speelt een cruciale rol in het tot stand brengen of in stand houden van een egalitaire inkomensverdeling<sup>7</sup>. Uitgerekend de OESO, de organisatie die gedurende de jaren 80 zo sterk pleitte voor deregulering van de arbeidsmarkt en minder corporatisme in de loonzetting, kwam onlangs tot het besluit dat corporatisme in de loonzetting (lees: solidariteit) niet noodzakelijk tot meer werkloosheid of mindere economische prestaties leidt. Die

---

<sup>6</sup> Om deze reden bestaat zelfs ter linkerzijde geen consensus meer over de wenselijkheid om de stijging van de inkomensongelijkheden terug te dringen (zie hier bv. het vertoog van Giddens in 'Where now for New Labour?', 2000).

<sup>7</sup> Recent onderzoek heeft aangetoond dat voor de mate van ongelijkheid regeringscoalities (links/rechts) minder decisief zijn dan het bestaan van sterke corporatistische besluitvormingsinstituten (Hicks, 1999; Stephens, e.a., 1999: geciteerd in Myles en Quadagno, 2002).

opinieverandering kwam omwille van de immense empirische literatuur die gedurende de jaren 80 en 90 over dit vraagstuk werd geaccumuleerd. 'Indeed, in many instances, the analysis has not found statistically significant relationships between measures of economic performance and collective bargaining...' (OECD, 1998: 82, zie ook Eichengreen en Iversen, 1999). Het enige systematische, robuuste en statistisch significante verband dat wordt vastgesteld, nog steeds aldus de OESO, is tussen collectieve loonzetting en ongelijkheid. 'More centralised/co-ordinated economies have significantly less earnings inequality compared with more decentralised/uncoordinated ones' (OECD, 1998: 82). De Amerikaanse arbeidseconoom Richard Freeman komt tot een gelijkaardige lezing van de empirie, die hij als volgt samenvat: 'Labour market institutions have large effects on distribution, but modest hard-to-uncover effects on economic efficiency' (Freeman, 2000).

We benadrukken dit punt omdat de empirie leert dat er een sterk positief verband bestaat tussen de mate van loonongelijkheden, de omvang van sociale uitgaven en de inkomensarmoede (Cantillon, Marx en Van den Bosch, 2002): hoe ongelijker de spreiding van de lonen, hoe kleiner de herverdelende werking van de welvaartsstaat en hoe groter de armoede. Grote loondispersie gaat samen met een zwak herverdelend beleid. Het gevolg zijn grote verschillen tussen rijke en arme gezinnen, een relatief grote inkomensarmoede en – vooral – het onvermogen om de trade-off 'werk-armoede' beheersbaar te houden (Cantillon, Marx en Van den Bosch, 2002). Of anders gezegd, grotere ongelijkheden van de primaire marktinkomens worden doorgaans niet geneutraliseerd door een grotere sociale herverdeling. Veeleer het tegendeel is het geval. We kennen de oorzaken achter deze wetmatigheid niet. Maar op zijn minst is duidelijk dat het niveau van de minimumlonen tevens de bodem vormt van de ganse sociale bescherming (d.w.z. de minimumuitkeringen in de sociale zekerheid en de bijstand). De spreiding van de marktinkomens lijkt dus een cruciaal gegeven voor het instandhouden van de bodem van de sociale bescherming.

## 9. Besluit

Dit CSB-Bericht kan op twee niveaus gelezen worden, als evaluatie van het (recente) beleid en – op een meer fundamenteel niveau – als analyse die de weg wijst naar één van de belangrijkste beleidskwesties voor de toekomst van de sociale bescherming, nl. de vraag hoe de bodem van de welvaartsstaat in de toekomst structureel kan gevrijwaard blijven. Dit zijn de belangrijkste vaststellingen en bedenkingen:

1. De bodem van de welvaartsstaat werd in de recente periode op een substantiële wijze opgehoogd: minimumuitkeringen en netto-minimumlonen liggen vandaag in reële termen op een substantieel hoger niveau dan aan het eind van de jaren 90. Tegen de achtergrond van de stagnatie en zelfs achteruitgang die het grootste deel van de jaren 90 kenmerken kan men zelfs spreken van een duidelijke trendbreuk. De verlagingen van de werknemersbijdragen op de lage lonen en de fiscale hervorming hebben een zeer substantiële impact gehad op de netto arbeidsinkomens van mensen met een laag loon. De reële minimumuitkeringen kenden de sterkste stijging in meer dan 10 jaar. Welbepaalde groepen die van een uitkering moeten rondkomen zagen zelfs een markante verbetering, zoals werkloze alleenstaanden of ook alleenstaanden in de bijstand.

2. De recente opwaartse trend was slechts mogelijk mits een belangrijke budgettaire kost omdat – anders dan verhoopt – de voorafgaandelijke verlaging van fiscale en parafiscale lasten op lage lonen (noodzakelijk in de strijd tegen financiële werkloosheidsvallen) niet gepaard is gegaan met een vermindering van het uitkeringsvolume. Het is in feite paradoxaal vast te stellen dat het actieve welvaartsstaatbeleid niet heeft geleid tot een hogere activiteitsgraad maar wel de weg heeft vrijgemaakt voor de verhoging van 'passieve' uitkeringen (waardoor ook een deel van de winst in de strijd tegen de werkloosheidsvallen is teniet gedaan).

3. De stijgingen van de uitkeringen in de recente periode zijn niet zonder precedent. Gedurende de voorbije 2 decennia zijn er herhaaldelijk ad hoc koopkrachtaanpassingen geweest, hoewel ze zelden zo belangrijk waren als deze van de recente periode. Deze stijgingen werden in het verleden echter steeds gevolgd door jaren van koopkrachtstabiliteit en vervolgens koopkrachterosie. Daarnaast blijft er de fundamentele vaststelling dat over een lange periode van 2 decennia beschouwd de welvaartsstaat er niet in geslaagd is om het niveau van de bodembescherming structureel mee te laten evolueren met de gemiddelde lonen, laat staan met de gemiddelde welvaart. Ten gronde zijn hiervoor twee oorzaken: enerzijds zijn de lage netto-lonen (en in het kielzog daarvan de sociale uitkeringen) nauwelijks gestegen vanwege de stijgende fiscale en parafiscale lasten op de arbeidsinkomens (ook op de lagere) en anderzijds was er ook een groeiende kloof tussen minimumlonen en gemiddelde lonen.

4. Voor de toekomst verschijnt hier een belangrijke beleidskwestie die we hier het trilemma van de sociale zekerheid hebben genoemd. De sociale zekerheid dient immers drie doelen: het waarborgen van een minimumbescherming, het waarborgen van de verworven levensstandaard en het bevorderen van de maatschappelijke participatie (inz. door arbeidsparticipatie). De voorbije decennia tonen aan hoe moeilijk het geworden is om deze 3 doelstellingen gezamenlijk na te streven: de recente voortgang op het vlak van de eerste en de derde doelstelling kon slechts gerealiseerd worden mits een hoge budgettaire kost terwijl sedert de tweede helft van de 70'er jaren de verworven levensstandaard (loonkoppeling van de uitkeringen) steeds minder gewaarborgd is.

5. Om in de toekomst de bodem van de welvaartsstaat te vrijwaren kunnen volgende beleidsroutes geïdentificeerd worden:
- 1) blijvende prioritaire beleidsaandacht voor de 'eerste orde doelstelling' van de sociale zekerheid, nl. het waarborgen van een behoorlijke minimuminkomensbescherming.
  - 2) verdere fiscale en parafiscale ontlasting van vooral de lage arbeidsinkomens zodat een stijging wordt gerealiseerd van de netto-minimumlonen en in het kielzog daarvan ook van de sociale minima;
  - 3) verder doorbreken van de traditioneel strikte scheiding tussen 'sociale' en 'arbeids'-inkomens;
  - 4) vermindering van uitkeringsafhankelijkheid, niet alleen door het beteugelen van financiële afhankelijkheidsvallen maar ook door een strakkere uitvoeringsorganisatie (naar Scandinavisch model waar een hoog beschermingsniveau gehandhaafd blijft door controle, sanctionering van misbruiken en begeleiding van uitkeringstrekkers);
  - 5) het waken over de spreiding van de marktinkomens (inz. de loonongelijkheden): bij een groeiende kloof tussen minimumlonen en gemiddelde lonen is de erosie van de bodembescherming immers onafwendbaar.



## Bibliografie

- Atkinson A. (1999), 'The Distribution of Income in the UK and OECD Countries in the Twentieth Century', *Oxford Review of Economic Policy*, 15 (4), p. 56-75.
- Atkinson A. (2003), 'Income Inequality in OECD Countries: Data and Explanations', *CESifo Working Paper No 881*, February.
- Cantillon, B., De Lathouwer, L., Marx, I., Van Dam, R., Van den Bosch, K. (1999), 'Sociale indicatoren 1976-1997', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 41 (4), p.747-800.
- Cantillon, B., Kerstens, B., Verbist, G. (2000), *De verdelingseffecten van het ontwerp van fiscale hervorming (Plan-Reynders). Microsimulatiresultaten*, Berichten / UFSIA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, oktober, 30 p.
- Cantillon, B., De Maesschalck, V., Van Dam, R. (2001), *Welvaartsvastheid en adequaatheid van de sociale minima 1970-2001*, Berichten / UFSIA, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen, november, 76 p.
- Cantillon, B., Marx, I., Van den Bosch, K. (2002), *The puzzle of egalitarianism. About the relationships between employment, wage inequality, social expenditures and poverty*, Berichten / UFSIA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, december, 19 p. (+ Nederlandse samenvatting).
- Card, D., Krueger, A. (1995), *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*. Princeton: Princeton University Press.
- De Lathouwer, L., Bogaerts, K. (2002), 'Financiële incentieven en laagbetaald werk. De impact van hervormingen in de sociale zekerheid en de fiscaliteit op de werkloosheidsval in België', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 44 (4), p. 615-691.
- De Lathouwer, L., Bogaerts, K., Van den Bosch, K. (2003), *Schorsing artikel 80 gewikt en gewogen. Een evaluatie vanuit herintrede, behoefte en verzekeringsperspectief*, Berichten / UFSIA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid (te verschijnen).
- Dolado, J., Felgueroso, F., Jimeno, J. (2000), *The Role of the Minimum Wage in the Welfare State: An Appraisal*, IZA Discussion Paper 152.
- Dolado, J., Kramarz, F., Machin, S., Manning, A., Margolis, D., Teulings, K. (1996), 'The Economic Impact of Minimum Wages in Europe', *Economic Policy*, p. 319-372.
- Eichengreen, B., Iversen, T. (1999), 'Institutions and Economic Performance: Evidence from the Labour Market', *Oxford Review of Economic Policy*, 15 (4), p. 121-138.
- Freeman, R. (2000), *Single Peaked vs Diversified Capitalism: The Relations between Economic Institutions and Outcomes*, NBER Working Paper 7556.
- Giddens, A. (2002), *Where Now for New Labour?*, Polity Press, The Fabian Society and Policy Network in association with Blackwell Publishers Ltd.
- Hicks, A.M. (1999), *Social democracy & welfare capitalism : a century of income security politics*. Ithaca, NY : Cornell University Press.
- Myles, J., Quadagno, J. (2002), 'Political theories of the Welfare State', *Social Service Review*, p. 34-57.
- OECD (1998), *Employment Outlook*, Paris: OECD.

Stephens, J.D., Huber, E., Rueschemeyer, D. (1999), 'The Paradoxes of Contemporary Democracy: Formal, Participatory, and Social Dimensions', in: Anderson, L. (ed.), *Transitions to Democracy*, Columbia University Press, p. 168-192.

## Bijlage 1.

### 1. Toelichting bij de indicatoren

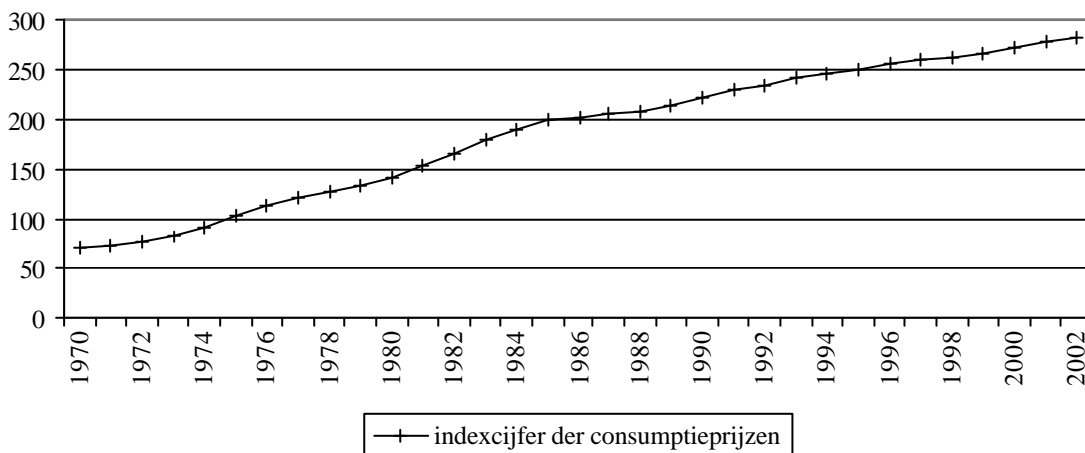
#### 1.1. Rationale en interpretatie van de referentiemaatstaven

Een eerste referentiemaatstaf die we bij de evaluatie van de bodembescherming hanteren, is de *evolutie in reële termen*. Deze is een indicatie van de koopkrachtevolutie van lonen en uitkeringen of meer globaal van inkomenspakketten.

De evolutie in reële termen wordt bekomen door uitkeringsbedragen of netto-gezinsinkomens te relateren aan de algemene index der consumptieprijzen (niet de gezondheidsindex), een index die de prijsevolutie reflecteert van een modale korf goederen. D.m.v. die omrekeningscoëfficiënt worden uitkeringsbedragen en/of inkomens uitgedrukt in constante prijzen waardoor ze over de tijd vergelijkbaar worden.

Let wel: niet alle types van goederen hebben over jaren een gelijkaardige prijsevolutie gekend. Zo zijn woonkosten tijdens het voorbije decennium aanzienlijk sterker gestegen dan de prijzen in het algemeen. Het is dus niet noodzakelijk omdat een reële uitkering tred houdt met het globale indexcijfer dat de reële koopkracht van een uitkering, nodig om in essentieel levensonderhoud te voorzien, ook die tred heeft gehouden. Dit is overigens een systematische implicatie van het gebruik van de gezondheidsindex op beleidsniveau en niet de reële index.

**Figuur B1.1. Evolutie indexcijfer der consumptieprijzen**



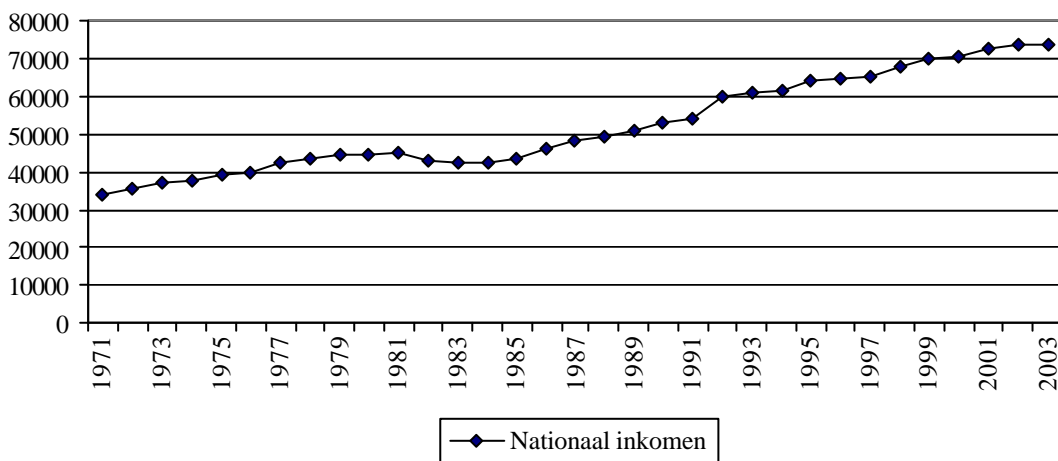
Een tweede maatstaf die we ter evaluatie van de bodembescherming aanwenden, is het "*Nationaal Inkomen per hoofd van de bevolking*". Door de evolutie van de uitkeringen en/of lonen te vergelijken met de ontwikkeling van Nationaal Inkomen per hoofd van de bevolking, trachten we een impressie te krijgen van de wijze waarop de uitkeringen/lonen de algemene welvaart hebben gevolgd.

Het Nationaal Inkomen (oftewel Netto Nationaal Product tegen factorkosten) is een betere welvaartsmaatstaf dan het meer frequent gebruikte BNP/BBP omdat de waardevermindering van kapitaalgoederen erin verdisconteerd is.

Het Nationaal inkomen per hoofd is een veeleer een abstracte indicator van de mate waarin uitkeringen en minimumlonen (de bodem) tred hebben gehouden met de groei van de nationale rijkdom. Het is geen goede indicator voor de evolutie van de levensstandaard op het niveau van de private huishoudens en wel om tweeërlei redenen. Ten eerste, omdat er geen correctie is voor gezinssamenstelling en dus ook niet voor de schaalvoordelen die inkomenspooling op gezinsniveau biedt op het vlak van consumptie. Ten tweede, omdat inkomen uit kapitaal een belangrijke component is in het Nationaal Inkomen per hoofd. Het aandeel van de kapitaalinkomens in het Nationaal Inkomen is daarenboven sterk toegenomen over de voorbije decennia. Kapitaalinkomens vloeien finaliter naar private huishoudens, zelfs indien deze in eerste instantie toekomen aan institutionele entiteiten (bv. vennootschappen). We weten echter dat de vermogensdistributie en dus de distributie van vermogensinkomsten een sterke graad van ongelijkheid vertoont. Een evenredige toerekening per inwoner maakt dan ook in zeer sterke mate een abstractie van de werkelijke verdeling.

Het is daarenboven niet omdat de uitkeringen sterk dalen t.o.v. het Nationaal Inkomen per hoofd, dat men mag concluderen dat de 'beleidsinspanning' ten aanzien van de mensen aan de onderkant sterk zou zijn afgenomen; dat de onderkant niet in gelijke mate heeft mogen delen in de groei van de nationale rijkdom. Immers, de proportie van het Nationaal Inkomen dat naar de bodem toevloeit, hangt niet enkel af van de hoogte van de (minimum-)uitkeringen maar ook van het aantal uitkeringstrekkers. Een correctere maat van 'beleidsinspanning', of de graad van solidariteit, zou dus de totale uitkeringsmassa zijn die naar de onderkant vloeit, uitgedrukt als een percentage van het nationaal inkomen.

**Figuur B1.2. Evolutie van het nationaal inkomen per hoofd in prijzen van 2002.**



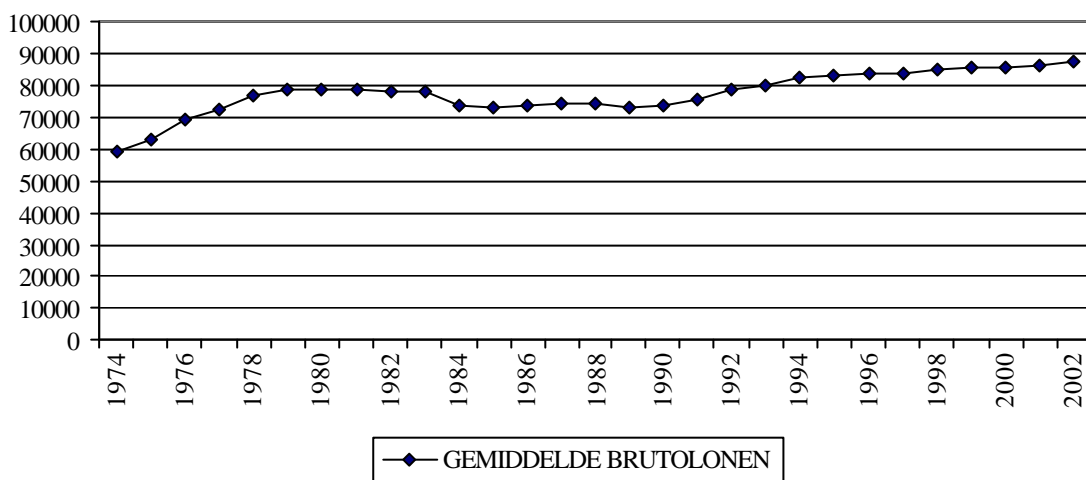
Tot slot wordt nog de evolutie nagegaan van de uitkeringen/lonen t.o.v. *het gemiddeld bruto- en nettoloon*. Deze maten sluiten beter aan bij een wijdverspreide rechtvaardigheidsnotie dat er een zeker verband moet bestaan tussen de mate waarin loontrekkenden erop vooruitgaan en de mate waarin uitkeringstrekkers erop vooruitgaan.

Het gemiddeld brutoloon dat we hier als referentie hanteren, werd berekend op basis van RSZ-gegevens; de totale bruto lonenmassa enerzijds en het aantal werkdagen in voltijdse equivalenten anderzijds. Het is belangrijk erop te wijzen dat het hier gaat om voltijdse equivalenten in termen van gewerkte dagen en niet van gewerkte uren. Een dag waarop

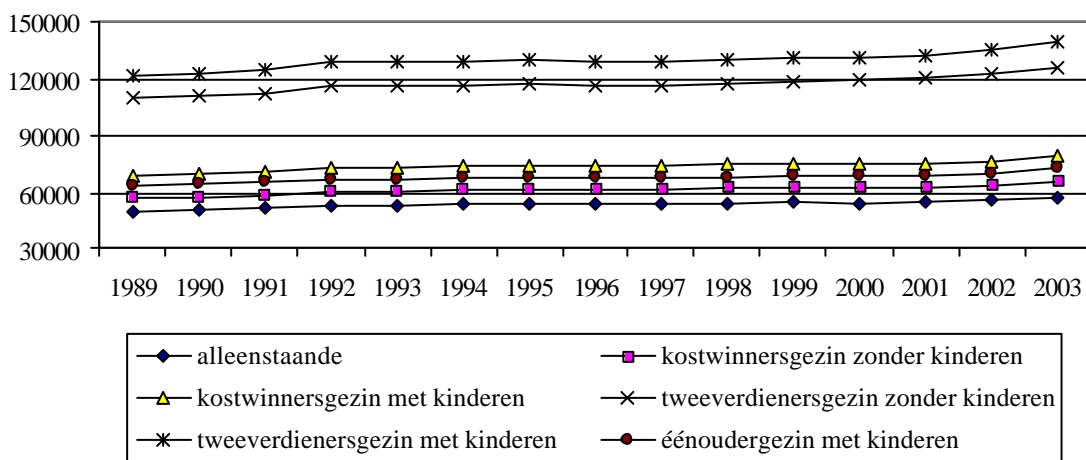
slechts een halve dag werd gewerkt, telt in deze berekening als een voltijdse dag. Dit gegeven kan enige vertekening veroorzaken, vooral omwille van de toename van de deeltijdarbeid over de beschouwde periode. Het netto gemiddeld loon werd bekomen door het aldus berekende gemiddeld brutoloon voor een aantal relevante gezinstypes te simuleren in STASIM.

Let wel: het is niet omdat de uitkeringen tred houden met de lonen, in het bijzonder de nettolonen, dat de uitkeringen ook de evolutie van de levensstandaard volgen. Gedurende de voorbije decennia is het gemiddelde welvaartsniveau – de levensstandaard – vooral gestegen door de proliferatie van het tweeverdienerschap en niet door de stijging van de individuele lonen (Cantillon et al. 1999). Integendeel, de gemiddelde individuele lonen zijn sterk achtergebleven op de groei van de welvaart.

**Figuur B1.3. Evolutie van het gemiddelde brutoloon per voltijds equivalent uitgedrukt in prijzen van 2002.**



**Figuur B1.4. Evolutie van het netto beschikbaar inkomen bij tewerkstelling aan het gemiddeld loon naar gezinstype, in prijzen van 2002.**



## *1.2. Aanwending en beschikbaarheid van de indicatoren*

Het cijfermateriaal voor de indicatoren werd verzameld op jaarbasis en kende voor onze berekeningen een omzetting naar maandbedragen. De aldus bekomen gemiddelden werden gebruikt om de maandelijke uitkeringen en lonen op te verhouden. De in dit bericht gehanteerde loon- en uitkeringsbedragen zijn steeds deze geldig per 1 januari van een kalenderjaar. De nauwkeurigheid gebiedt dan ook om de lonen en uitkeringen te verhouden op het NI of het modale loon zoals dat op 1 januari geldt. Dit is evenwel niet het cijfer voor het lopende dan wel voor het net afgesloten kalenderjaar. Naar de berekening toe betekent dit meer concreet dat men uitkeringen en lonen voor het jaar 2000 moet afzetten tegen het modale loon of het gemiddelde NI/ hoofd van voorafgaande jaar, nl. 1999. Het is deze werkwijze die in dit bericht werd aangehouden.

De welvaartsevaluatie van lonen en uitkeringen aan de hand van indicatoren veronderstelt de beschikbaarheid van deze maatstaven. Voor de afgelopen decennia stelt dit geen problemen maar voor de meest recente jaren is dit geen vanzelfsprekendheid. Immers, deze gegevens zijn doorgaans slechts met enige vertraging ter beschikking zijn. Met name voor 2002 en 2003 geeft dit problemen. Noch de gegevens voor het modale loon, noch deze voor het NI/hoofd van de bevolking zijn reeds beschikbaar voor deze jaren. Met betrekking tot het Nationaal Inkomen werd dan ook, op basis van een raming van het economisch groeicijfer door het Federaal Planbureau, een prognose gemaakt voor 2002. Deze prognose zal niet helemaal overeenstemmen met de werkelijkheid maar geeft ons wellicht goede indicatie voor de wijze waarop het NI het afgelopen jaar is geëvolueerd en laat ons toe t.e.m 2003 te evalueren. Dergelijke prognose werd evenwel niet gemaakt voor de modale brutolonen en de tijdsreeks stopt hier bijgevolg dan ook in 2002.

Hoger werd reeds aangegeven dat de modale nettolonen werden bekomen door de modale brutolonen te simuleren in STASIM. Volgens het hoger aangegeven principe werden de modale brutolonen van een gegeven jaar verondersteld nog van toepassing te zijn per 1 januari van het daaropvolgende jaar. Dit betekent dat voor de berekening van de gezinsinkomens aan het modale loon voor 2002, het modale loon van 2001 werd gebruikt. Op basis van beschikbaarheid zouden voor 2003 echter geen berekeningen meer gemaakt kunnen worden. Voor dit bericht werd voor de berekening van het gezinsinkomen bij modaal loon voor 2003, het modaal loon van 2001 gebruikt. Dit wil zeggen dat bij de interpretatie van de gegevens voor 2003 rekening moet gehouden worden met een situatie als zou het loon tussen 2002 en 2003 niet gestegen zijn. Met andere woorden, de cijfers voor 2003 (aan het modale loon) zijn slecht indicatief.

## **2. Toelichting bij omvorming van de ouderbijdragen en de bijstandsuitkering**

### *2.1. Ouderbijdragen*

Vanaf 1 juli 2002 werd een nieuwe regeling van kracht inzake ouderbijdragen voor kinderopvang. Het oude systeem werkte met wettelijk bepaalde en per inkomenscategorie vastgelegde daguitkeringen. Binnen iedere inkomensgroep betaalde iedereen dezelfde bijdrage; hoe hoger de inkomenscategorie, hoe hoger het te betalen bedrag. Met de nieuwe regeling wil men de ouderbijdragen op een meer "sociale manier" organiseren. Immers, in het voorgaande systeem viel de verhouding tussen de ouderbijdrage en het gezinsinkomen voordeliger uit voor de hogere inkomensgroepen omdat lagere inkomens een groter aandeel

van hun gezinsbudget naar ouderbijdragen zagen gaan. Met de nieuwe regeling wil men de ouderbijdragen sterker laten evolueren met het gezinsinkomen. Men beoogt wie minder verdient minder te laten bijdragen en wie over een hoger inkomen beschikt meer te laten betalen. In het nieuwe systeem wordt de bijdragehoogte bepaald door de toepassing van een coëfficiënt op het gezamenlijk belastbaar gezinsinkomen. De bijdragen worden evenwel naar onder en naar boven toe begrensd. Voor jaarinkomens t.e.m. 11.596,31 Euro wordt op de bijdragen een korting van 25% toegestaan. Deze korting wordt degressief afgebouwd. De vroegere kortingen voor kinderen ten laste en gezinnen met meer dan één kind in de betaalde opvang worden in de nieuwe regeling samengeballd in één korting in functie van het aantal kinderen ten laste (-2,5 Euro per kind ten laste). Alle kortingen samen mogen er nooit toe leiden dat het dagbedrag lager wordt dan 1.25 Euro. Het nieuwe systeem zou, in vergelijking met het vorige, voordeliger moeten zijn voor gezinnen met een gezamenlijk belastbaar inkomen tot 34.700,5 Euro. Boven dit inkomen leidt de herziening tot hogere ouderbijdragen.

## *2.2. De bijstanduitkering*

Op 1 oktober 2002 trad de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie in werking waarmee het bestaansminimum werd omgevormd tot het zogenaamde leefloon. Deze hervorming gaat gepaard met een, wat men noemt, actievere visie op het recht op bijstand. Het doel is om de integratie van bijstandsgerechtigden zo veel mogelijk te bevorderen via arbeidsparticipatie en dit in ofwel het reguliere arbeidscircuit ofwel in specifieke tewerkstellingsprojecten. De wetgever heeft de hervorming bovendien aangegrepen om de bijstandsregeling te moderniseren, met name door beter rekening te houden met de maatschappelijke (o.m. socio-demografische) evoluties. Zo worden, met het oog op een gelijke behandeling van de partners die samen wonen of samen een huishouden vormen, de rechten van de echtgenoten in de nieuwe regeling geïndividualiseerd. Daartoe wordt de vroegere categorie "samenwonende echtgenoten" (= een gezinsuitkering) geschrapt en krijgen personen die samen een huishouden vormen in de toekomst ieder een uitkering a rato van een samenwonende toegekend. Naar onze berekeningen toe betekent deze hervorming het einde van de tijdsreeks voor samenwonende echtgenoten. Om de evaluatie van de bijstandsuitkering voor deze groep te continueren, werd geopteerd om voor 2003 de uitkering voor twee samenwonenden de nemen. Immers, de facto stemt de uitkering van twee samenwonende overeen met het bedrag dat vroeger aan samenwonende echtgenoten werd uitgekeerd.

## **4. Implementatie van de beleidsmaatregelen in STASIM**

Hoger werd reeds aangegeven (Bijlage 1.2) dat de bedragen opgenomen in het simulatiemodel steeds deze zijn zoals per 1 januari van het kalenderjaar van toepassing. Dat betekent dat aanpassingen die in de loop van een gegeven jaar worden doorgevoerd, in STASIM slechts in het daaropvolgende kalenderjaar hun uitwerking zullen kennen. Een verhoging van de werkloosheidsuitkering per 1 april 2000 zal in het simulatiemodel dus maar merkbaar bij de berekening van de netto gezinsinkomens voor 2001. Wat betreft de personenbelasting, implementeert het simulatiemodel de wetgeving van toepassing op een bepaald inkomstenjaar. Maatregelen die ingaan vanaf het aanslagjaar 2000, zullen m.a.w. in het model meteen in rekening worden gebracht bij de berekening van de netto gezinsinkomens voor 1999.

## Bijlage 2. Tabellen

**Tabel B2.1. Evolutie van de bruto-minimumlonen, België 1975-2003, basisjaar = 1975.**

	1980	1985	1990	1995	2000	2003
Koopkracht	103	108	108	112	110	112
Nationaal Inkomen	91	97	80	69	61	60
Gemiddeld bruto loon	83	94	92	85	81	79*

\*ratio voor 2002.

**Tabel B2.2. Evolutie van de netto-minimumlonen, België 1989-2003, basisjaar = 1989.**

	1990	1995	1999	2000	2001	2002	2003
<b>koopkracht</b>							
alleenstaande	99	103	102	107	107	109	114
kostwinnersgezin zonder kinderen	99	105	104	109	109	111	116
kostwinnersgezin met 2 kinderen	99	105	103	107	107	108	116
éénoudergezin met 2 kinderen	99	104	102	105	105	106	114
<b>Netto gemiddelde lonen</b>							
alleenstaande	98	96	94	99	98	97	101
kostwinnersgezin zonder kinderen	98	97	94	99	99	98	101
kostwinnersgezin met 2 kinderen	98	98	95	99	98	98	101
éénoudergezin met 2 kinderen	98	97	95	98	98	97	100

**Tabel B2.3. Koopkrachtontwikkeling van de bruto-minimumuitkeringen, België 1970-2003, basisjaar = 1974.**

koopkracht	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003
<i>Invaliditeit</i>								
gezinshoofd	79	108	130	127	129	135	132	140
alleenstaande	79	108	130	127	129	135	132	141
samenwonende	79	108	130	127	116	121	118	125
<i>Werkloosheid</i>								
gezinshoofd	82	117	120	123	123	129	126	132
alleenstaande	94	112	115	108	109	115	115	138
samenwonende	94	112	115	72	67	68	67	73
<i>Bijstand</i>								
gezinshoofd			145	157	169	178	174	187*
alleenstaande			143	156	174	183	179	190
alleenstaande ouder			143	156	209	244	239	257
samenwonende			145	157	170	178	174	185

\* cijfer op basis van een uitkering voor twee samenwonenden.



**Tabel B2.4. Evolutie van de bruto-minimumuitkeringen in verhouding tot het NI/hoofd, België 1971-2003, basisjaar = 1974 (voor bestaansminimum basisjaar = 1975).**

	1971	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003
<i>Invaliditeit</i>								
gezinshoofd	92	105	111	110	93	80	71	72
alleenstaande	92	104	111	110	84	80	71	73
samenwonende	92	104	111	110	84	72	64	65
<i>Werkloosheid</i>								
gezinshoofd	91	113	103	107	88	77	68	68
alleenstaande	104	108	98	94	79	68	62	71
samenwonende	104	108	98	62	48	41	36	37
<i>Bijstand</i>								
gezinshoofd			127	141	126	109	97	100*
alleenstaande			126	140	130	112	100	101
alleenstaande ouder			126	140	156	150	133	137
samenwonende			127	141	126	109	97	99

\* cijfer op basis van een uitkering voor twee samenwonenden.

**Tabel B2.5. Evolutie van de bruto-minimumuitkeringen in verhouding tot het gemiddeld brutoloon, België 1971-2003, basisjaar = 1974 (voor bestaansminimum basisjaar = 1975).**

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002
<i>Invaliditeit</i>							
gezinshoofd	101	98	103	103	96	91	93
alleenstaande	101	98	103	103	96	91	92
samenwonende	101	98	103	93	86	82	83
<i>Werkloosheid</i>							
gezinshoofd	109	91	100	98	92	87	87
alleenstaande	105	87	87	88	82	80	82
samenwonende	105	87	58	54	49	46	45
<i>Bijstand</i>							
gezinshoofd		117	136	145	135	128	131
alleenstaande		115	134	149	139	132	134
alleenstaande ouder		115	134	179	185	176	179
samenwonende		117	136	145	135	128	131

**Tabel B2.6. Koopkrachtontwikkeling van de netto-minimumuitkeringen, België 1989-2003, basisjaar = 1989.**

	1990	1995	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Invaliditeit</i>							
alleenstaande	101	106	104	103	103	107	110
kostwinnersgezin zonder kinderen	100	106	104	103	103	107	109
kostwinnersgezin met 2 kinderen	100	104	102	102	101	106	111
éénoudergezin met 2 kinderen	100	104	102	102	101	105	107
<i>Werkloosheid</i>							
alleenstaande	101	108	106	108	114	127	130
kostwinnersgezin zonder kinderen	101	108	106	106	108	108	111
kostwinnersgezin met 2 kinderen	100	106	104	104	105	111	113
eenoudergezin met 2 kinderen	100	106	104	104	105	106	108
<i>Bijstand</i>							
alleenstaande	101	106	104	103	103	107	110
kostwinnersgezin zonder kinderen	101	106	103	103	103	107	110
kostwinnersgezin met 2 kinderen	100	105	102	102	102	105	107
eenoudergezin met 2 kinderen	104	117	115	114	114	118	120

**Tabel B2.7. Evolutie van de netto-minimumuitkeringen, België 1989-2003, basisjaar = 1989.**

Netto gemiddelde lonen	1990	1995	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Invaliditeit</i>							
alleenstaande	100	98	96	95	94	96	97
kostwinnersgezin zonder kinderen	99	97	94	94	93	95	95
kostwinnersgezin met 2 kinderen	99	97	94	94	93	96	97
eenoudergezin met 2 kinderen	99	99	96	94	93	95	91
<i>Werkloosheid</i>							
alleenstaande	100	101	98	100	105	114	114
kostwinnersgezin zonder kinderen	100	100	96	96	98	96	96
kostwinnersgezin met 2 kinderen	99	99	96	96	97	100	99
eenoudergezin met 2 kinderen	99	101	98	96	97	96	93
<i>Bijstand</i>							
alleenstaande	100	98	96	95	94	96	96
kostwinnersgezin zonder kinderen	100	97	94	94	93	95	95
kostwinnersgezin met 2 kinderen	99	97	94	94	94	95	93
eenoudergezin met 2 kinderen	103	111	107	106	105	107	102

**Tabel B2.8. Evolutie van de minimumlonen met en zonder parafiscale lastenvermindering, België 1989-1990, basisjaar = 1989.**

		1990	1995	1999	2000	2001	2002	2003
<b>koopkracht</b>								
alleenstaande	met	99	103	102	107	107	109	114
	<i>zonder</i>				<i>101</i>	<i>101</i>	<i>103</i>	<i>108</i>
kostwinnersgezin zonder kinderen	met	99	105	104	109	109	111	116
	<i>zonder</i>				<i>103</i>	<i>103</i>	<i>105</i>	<i>109</i>
kostwinnersgezin met 2 kinderen	met	99	105	103	107	107	108	116
	<i>zonder</i>				<i>103</i>	<i>102</i>	<i>104</i>	<i>111</i>
éénoudergezin met 2 kinderen	met	99	104	102	105	105	106	114
	<i>zonder</i>				<i>101</i>	<i>11</i>	<i>103</i>	<i>110</i>