

1

1<sup>e</sup> trimester

**2012**

54<sup>e</sup> jaargang



Belgisch Tijdschrift voor

**SOCIALE ZEKERHEID**

.be

ISSN 0775-0234

Enkel de auteurs zijn verantwoordelijk voor de ondertekende inzendingen of voor de stukken die worden overgenomen met vermelding van de bron.

De inhoud van de bijdragen in deze publicatie geeft niet noodzakelijk het standpunt of de mening weer van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid.

# INHOUD

## PENSIOEN EN INKOMEN VAN OUDEREN IN BELGIE

|                                                                                          |   |
|------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| <b>DE DRIE PIJLERS VAN HET BELGISCHE PENSIOENLANDSCHAP.<br/>OVERZICHT EN UITDAGINGEN</b> | 5 |
|------------------------------------------------------------------------------------------|---|

JOS BERGHMAN EN HANS PEETERS

|                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------|----|
| <b>HET VEILIGSTELLEN VAN HET BEROEPSTRAJECT VAN OUDERE WERKLOZEN</b> | 55 |
|----------------------------------------------------------------------|----|

CHRISTINE CANAZZA EN GAUTHIER MARY

|                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------|-----|
| <b>VERVANGINGSRATIO'S VOOR HET BELGISCHE PENSIOENBELEID</b> | 133 |
|-------------------------------------------------------------|-----|

HANS PEETERS, ANNELIES DEBELS EN JOS BERGHMAN

## MIGRATIE

|                                                                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>DE IMPACT VAN REGULARISATIE OP DE SOCIO-ECONOMISCHE TRAJECTEN<br/>VAN MIGRANTEN: DE BELGISCHE REGULARISATIE VAN 2000</b> | 159 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

VINCENT CORLUY, IVE MARX EN GERLINDE VERBIST

## ONTWIKKELINGEN VAN HET SOCIAAL EUROPA

|                                                                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>EUROPA: DE SOCIALE UITDAGING<br/>EEN BREDER EN SOCIAAL DOEL IS GEEN LUXE MEER VOOR DE UNIE, MAAR<br/>NOODZAAK</b> | 197 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

FRANK VANDENBROUCKE

|                                                |     |
|------------------------------------------------|-----|
| <b>EUROPEES DIGEST – INTERNATIONAAL DIGEST</b> | 239 |
|------------------------------------------------|-----|

OBSERVATOIRE SOCIAL EUROPEEN

## BOEKPRESENTATIE

|                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>VOORSTELLING VAN HET BOEK “SECURITE SOCIALE, LIBRE CIRCULATION ET CITOYEN-<br/>NETE EUROPEENNES”</b> | 251 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

JEAN-MICHEL SERVAIS





# PENSIOEN EN INKOMEN VAN OUDEREN IN BELGIE

|                                                                                  |   |
|----------------------------------------------------------------------------------|---|
| DE DRIE PIJLERS VAN HET BELGISCHE PENSIOENLANDSCHAP. OVERZICHT<br>EN UITDAGINGEN | 5 |
|----------------------------------------------------------------------------------|---|

|                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------|----|
| HET VEILIGSTELLEN VAN HET BEROEPSTRAJECT VAN OUDERE<br>WERKLOZEN | 55 |
|------------------------------------------------------------------|----|

|                                                      |     |
|------------------------------------------------------|-----|
| VERVANGINGSRATIO'S VOOR HET BELGISCHE PENSIOENBELEID | 133 |
|------------------------------------------------------|-----|



# DE DRIE PIJLERS VAN HET BELGISCHE PENSIOENLANDSCHAP. OVERZICHT EN UITDAGINGEN (1)

DOOR | **JOS BERGHMAN EN HANS PEETERS**

Centrum voor Sociologisch Onderzoek, KU Leuven

## INLEIDING

De levensverwachting na de pensioenleeftijd neemt gestaag toe. Waar een man in 1950 op 65-jarige leeftijd gemiddeld nog 12 jaar te leven had, is dit in 2009 17 jaar. Bij vrouwen steeg de levensverwachting op 65 in die periode van 14 tot 21 jaar (Veys, 1983, "Human Mortality Database", 2012). Onder meer als gevolg daarvan staat de pensioenproblematiek reeds enige tijd bovenaan op de wetenschappelijke en politieke agenda. De focus ligt daarbij vooral op de betaalbaarheid van de pensioenen. Zo publiceert de Studiecommissie voor de Vergrijzing jaarlijks aangepaste statistieken die de budgettaire meerkost van de pensioenbescherming in de toekomst duidelijk in kaart brengen (vb. Studiecommissie voor de Vergrijzing, 2011). Ook recente maatregelen ter hervorming van de pensioenen staan grotendeels in het teken van de betaalbaarheid. Deze aandacht is terecht, maar moet worden aangevuld met een analyse van de doelmatigheid en de verdeling van de bestaande pensioenbescherming over diverse categorieën in de bevolking. Bij deze analyse dient de dubbele doelstelling van de pensioenbescherming centraal te staan: zorgen voor een minimaal inkomen voor de ouderen (minimumbescherming) en vrijwaren dat ouderen hun levensstandaard min of meer kunnen behouden (levensstandaardbeveiliging). De cruciale vraag is dan niet alleen of de pensioenen betaalbaar zijn, maar ook of zij deze dubbele doelstelling realiseren.

---

(1) Deze tekst werd geschreven ter voorbereiding van de workshop ingericht naar aanleiding van de toekenning van het eredoctoraat door de KU Leuven aan John Myles. De auteurs danken de verschillende deelnemers aan de workshop en in het bijzonder Wim van Oorschot, Frank Vandenbroucke, Steven Janssen, Gerhard Gieselink, Giselda Curvers, Daniel Appeltant, Ann Van den Troost, Rika Verpoorten, Annelies Debels en Hendrik Larmuseau voor hun kritische opmerkingen. De auteurs bedanken verder Anke Mutsaerts en Wouter De Tavernier voor de analyses en Hans Knapen voor zijn bijdrage tot het omzetten van bruto in netto pensioenbedragen. De tekst is een sterk herwerkte en uitgebreide versie van Berghman, Peeters en Mutsaerts (2012).

In deze bijdrage wordt de pensioenbescherming van Belgische gepensioneerden op twee manieren inzichtelijk gemaakt. In een eerste paragraaf geven we een overzicht van de wettelijke bepalingen die vorm geven aan de pensioenen in België (2).

Om te zien hoe deze bepalingen uitwerking hebben, wordt dit overzicht in een tweede paragraaf aangevuld met empirische bevindingen over de pensioenbescherming van de huidige gepensioneerden. Beide paragrafen laten toe in een derde paragraaf te focussen op een viertal uitdagingen voor het pensioenbeleid.

## 1. WETTELIJKE BEPALINGEN

Om het geheel van wettelijke bepalingen over pensioenen in België te structureren, kunnen we gebruik maken van het concept van de 'drie pijlers'. Dit concept werd begin jaren tachtig ontwikkeld om het samengaan van private en publieke elementen binnen de sociale zekerheid te begrijpen (Gieselink, Peeters, Van Gestel, Berghman en Van Buggenhout, 2003).

De *eerste pijler* wordt gevormd door de wettelijke pensioenstelsels waarbij alle werknemers, zelfstandigen en ambtenaren verplicht zijn aangesloten. Deze omvat de verplichte pensioenregelingen die door de overheid worden georganiseerd. De pensioenen van de *tweede pijler* zijn arbeidsgebonden voorzieningen en worden georganiseerd op het niveau van de onderneming, de bedrijfstak of de beroepsgroep. De overheid komt hier slechts op onrechtstreekse wijze tussenbeide, bijvoorbeeld door het scheppen van een wettelijk kader voor deze pensioenregelingen (zie o.a. de Wet van 13 maart 2003 op de Aanvullende Pensioenen) of door het verschaffen van belastingvoordelen. De *derde pijler* onderscheidt zich van de tweede pijler doordat ieder individu, ongeacht zijn of haar professioneel statuut, hieraan vrij kan deelnemen. Deze omvat de pensioenvoorzieningen die weliswaar door de overheid worden gereguleerd, maar waarvoor het initiatief volledig bij het individu ligt. Soms wordt ook nog een '*nulde*' pijler onderscheiden. Hiermee wordt de sociale bijstandsregeling aangeduid die aan ouderen een minimuminkomen garandeert. Deze regeling staat los van de uitoefening van professionele arbeid en is afhankelijk van een onderzoek naar de bestaansmiddelen. In wat volgt, wordt een overzicht gegeven van de wettelijke bepalingen die gelden binnen de verschillende pensioenpijlers.

---

(2) Om didactische redenen geeft dit overzicht niet de volledige complexiteit van de bestaande pensioenwetgeving weer. Voor een gedetailleerd wetgevend overzicht verwijzen we naar Stevens (2011a; 2011b) voor de eerste en tweede pijler voor werknemers en zelfstandigen, PDOS (2011a; 2011b) voor statutaire ambtenaren, Van Eesbeeck en Vereycken (2010, pp. 261-287) voor de derde pijler en Stevens (2011c) voor de Inkomensgarantie voor Ouderen. Voor een oplistijng van de pensioenmaatregelen genomen in uitvoering van het Regeerakkoord Di Rupo, zie Roels (2012) en Van Eesbeeck (2012).

## 1.1. DE EERSTE PENSIOENPIJLER

Er bestaan twee *soorten* pensioenvoorzieningen binnen de eerste pijler: het rustpensioen en het overlevingspensioen. Binnen elk van deze soorten kan nog een onderscheid worden gemaakt tussen drie *stelsels*: het stelsel voor werknemers (waartoe ook de contractuele ambtenaren behoren), voor zelfstandigen en voor (statutaire) ambtenaren. Pensioenen van verschillende soorten en verschillende stelsels kunnen onder bepaalde voorwaarden worden gecumuleerd.

### 1.1.1. Het rustpensioen

Het rustpensioen wordt uitgekeerd aan ouderen op basis van hun voormalige loopbaan. Om van een rustpensioen te kunnen genieten, moeten mannen en vrouwen 65 jaar oud zijn. Verder bestaat er een mogelijkheid om vervroegd met pensioen te gaan vanaf de leeftijd van 60 jaar. Een werknemer of zelfstandige moet daarvoor minstens 35 jaar pensioenrechten hebben opgebouwd. Bij zelfstandigen (niet bij werknemers) leidt dit evenwel tot een vermindering van de opgebouwde pensioenrechten. Als ambtenaar kan (vervroegde) pensionering op dit moment (cf. 2012) op voorwaarde dat de loopbaan ten minste vijf dienstjaren telt. Vanaf 2016 kan vervroegde pensionering in de drie stelsels pas vanaf 62 jaar en na een loopbaan van 40 jaar.

De berekeningswijze van het pensioen verschilt sterk naargelang van het stelsel. Het rustpensioen voor werknemers wordt berekend op basis van drie elementen: de duur van de beroepsloopbaan, het loon van elk loopbaanjaar en de gezinssituatie van de gepensioneerde. Een beroepsloopbaan omvat maximaal 45 jaren. Voor elk van die dienstjaren wordt het verdiende loon geplafonneerd (vanaf een bepaald brutoloon worden de bijdragen wel berekend op het volledige loon maar wordt het pensioen slechts op een geplafonneerd loon berekend) en via de herwaarderingscoëfficiënt (grotendeels) aangepast aan de prijsstijgingen die zich intussen hebben voorgedaan (3). In tegenstelling tot in de meeste OESO-landen (OECD, 2011, p. 110) worden in België de lonen die aan de basis liggen van de pensioenberekening niet aangepast aan verandering aan het algemene welvaartspeil (4).

Gepensioneerden die gehuwd zijn met een echtgeno(o)t(e) die geen of een beperkt loon of vervangingsinkomen geniet, hebben recht op een pensioen berekend aan het gezinstarief (75%). De andere gepensioneerden hebben recht op het alleenstaandentarief (60%). De pensioenformule per loopbaanjaar voor werknemers wordt dan:  $(\text{loon van het loopbaanjaar} / 45) \times (60 \text{ of } 75 \%) \times \text{herwaarderingscoëfficiënt}$ . De berekening gebeurt voor elk loopbaanjaar afzonderlijk en alle deelbedragen worden vervolgens opgeteld.

(3) Het verdiende loon wordt niet volledig aangepast aan prijsstijgingen. Dit is enerzijds het gevolg van de indexsprongen van de jaren tachtig. Anderzijds is dit toe te schrijven aan het gebruik van de gezondheidsindex als indexmechanisme. Deze gezondheidsindex houdt bijvoorbeeld geen rekening met stijgende brandstofprijzen.

(4) In het werknemersstelsel bestond tussen 1955 en 1974 een vorm van welvaartsaanpassing. Deze welvaartsaanpassing is sinds 2005 evenwel volledig afgebouwd.

Bij de zelfstandigen gebeurt de berekening van het rustpensioen zoals bij de werknemers. Alleen worden geen lonen, maar beroepsinkomsten in rekening gebracht. Voor de beroepsinkomsten van vóór 1984 is dit een forfaitair bedrag; voor de beroepsinkomsten vanaf 1984 wordt een aanpassingscoëfficiënt gebruikt die (ten dele) compenseert voor de verschillen in bijdragelast tussen werknemers en zelfstandigen. Hierdoor bouwen zelfstandigen verhoudingsgewijs lagere pensioenrechten op dan werknemers. De pensioenformule per loopbaanjaar voor zelfstandigen wordt dan:  $(\text{beroepsinkomsten}/45) \times (60 \text{ of } 75\%) \times \text{herwaarderingscoëfficiënt} \times \text{aanpassingscoëfficiënt}$ . Opnieuw gebeurt de berekening voor elk loopbaanjaar afzonderlijk en worden alle deelbedragen vervolgens opgeteld.

Het rustpensioen van de statutaire ambtenaren is gebaseerd op de gemiddelde wedde van de laatste 10 jaar van de loopbaan (5 jaar voor ambtenaren die minstens 50 jaar oud waren op 1 januari 2012) en staat in verhouding tot de duur van de dienst. Ieder jaar aanneembare dienst geeft recht op één zestigste van de gemiddelde wedde zodat een volledige loopbaan van 45 jaar recht geeft op het maximumpensioen van 75% van de gemiddelde wedde van de laatste 10 jaar. Merk op dat in het ambtenarenstelsel geen rekening wordt gehouden met de gezinssituatie van de gepensioneerde. Het ambtenarenpensioen wordt immers beschouwd als een individueel recht. De pensioenformule voor ambtenaren is dus:  $(\text{wedde laatste 10 jaar}/60) \times \text{aantal aanneembare dienstjaren}$ . Doordat het ambtenarenpensioen wordt berekend op basis van de wedde van de laatste 10 loopbaan jaren is de inkomensdaling na pensionering beperkter in vergelijking met die van de werknemers en zelfstandigen.

Bovenstaande bespreking geeft slechts een eerste indicatie van de Belgische pensioenberekening. Om de basis van de bestaande pensioenregulering te begrijpen, dienen bovendien een aantal bijkomende elementen te worden verduidelijkt.

Vooreerst bestaat in de drie pensioenstelsels een gewaarborgd minimumpensioen. Na een loopbaan van 45 jaar bedroeg dit gewaarborgde minimumpensioen in september 2011 1.066/1.332 EUR (alleenstaanden-/gezinstarief) in het werknemersstelsel, 1.007/1.310 EUR in het zelfstandigenstelsel en 1.237/1.546 EUR in het ambtenarenstelsel. Aangezien loopbanen van 45 jaar echter uitzonderlijk zijn (cf. grafiek 9) wordt veelal slechts een proportie van bovenstaande bedragen uitgekeerd (Palmans, Peeters en Berghman, 2007) (5).

(5) In het werknemersstelsel bestaat ook een tweede en derde minimumregeling: het minimumrecht per loopbaanjaar en een minder strikte variant van het gewaarborgde minimumpensioen. Het minimumrecht per loopbaanjaar stelde aanvankelijk dat het brutoloon waarop het pensioen wordt berekend ten minste dient overeen te stemmen met het minimumloon van een 21-jarige. Sinds 2006 is het minimale brutoloon dat wordt in rekening gebracht bij de pensioenberekening evenwel aanzienlijk verhoogd, in die mate dat een pensioen dat 45 jaar lang is berekend op basis van dit minimale brutoloon gelijk is aan een volledig gewaarborgde minimumpensioen. Als antwoord op de strikte loopbaanvoorwaarden bij de berekening van het gewaarborgd minimumpensioen (zie Palmans, Peeters en Berghman, 2007) werd in 2006 een minder strikte variant van het gewaarborgde minimumpensioen ingesteld die evenwel minder voordelig is. Spijtig genoeg bestaat op dit moment geen overzicht dat de gevolgen van de drie minimumregelingen voor de pensioenbescherming van werknemers in kaart brengt.

Ten tweede is er in het werknemers- en het zelfstandigenstelsel (niet in het ambtenarenstelsel) sprake van een rustpensioen voor de gescheiden partner op basis van de loopbaan van de ex- echtgeno(o)t(e). In dat geval wordt per jaar dat men gehuwd was en zelf geen pensioenrechten opbouwde, een pensioen berekend dat 62,5% bedraagt van de pensioenopbouw van de ex- echtgeno(o)t(e), berekend aan het alleenstaandentarief. Indien men wel pensioenrechten opbouwde maar minder dan de ex-echtgeno(o)t(e), dan wordt het eigen pensioen aangevuld tot de hoger vermelde 62,5%.

Ten derde bestaan in de verschillende stelsels zogenaamde gelijkgestelde periodes. Gelijkgestelde periodes zijn periodes van inactiviteit of afwezigheid die worden gelijkgesteld met periodes van tewerkstelling, zonder dat daarvoor bijdragen zijn betaald. Voorbeelden zijn periodes van arbeidsongeschiktheid, loopbaanonderbreking en werkloosheid. De pensioenrechten die zo worden opgebouwd zijn identiek aan de in het voorafgaande jaar opgebouwde pensioenrechten (6).

Ten vierde worden pensioenen na pensionering in het werknemers- en zelfstandigenstelsel niet automatisch aangepast aan veranderingen in de welvaart van de actieve bevolking. Dergelijke aanpassing gebeurt enkel op onregelmatige tijdstippen. In het ambtenarenstelsel daarentegen leidt een stijging van de lonen van actieve ambtenaren automatisch tot een stijging van de pensioenen van de gepensioneerde ambtenaren (de zogenaamde *perequatie*).

Tot slot dienen zowel rustgepensioneerde werknemers, zelfstandigen als ambtenaren zich te houden aan beperkingen van de arbeidsprestatie. Zo niet wordt hun pensioenrecht geschorst (het principe van *toegelaten arbeid*).

Op basis van de bovenstaande duiding van de pensioenberekening bij werknemers wordt het mogelijk de theoretische vervangingsratio's te begrijpen die door de OESO worden berekend voor een Belgische werknemer met een loopbaan van 45 jaar (wat uitzonderlijk is; cf. grafiek 9). Onderstaande cijfers gaan uit van een pensioen van iemand die zijn/haar loopbaan start in 2008 en onder de huidige wetgeving een pensioen opbouwt tot 2053. Zoals wordt geïllustreerd in onderstaande tabel is de vervangingsratio (hier de ratio van het rustpensioen uit de eerste pijler tot het gemiddelde loon over de loopbaan) van een gemiddelde werknemer niet 60% (wat men zou kunnen concluderen na een snelle lezing van de Belgische pensioenberekening) maar slechts 42%. Dit kan worden toegeschreven aan het feit dat lonen bij de pensioenberekening niet worden aangepast aan de stijging van de welvaart, terwijl de OESO uitgaat van een jaarlijkse welvaartsstijging van 2%. De bruto vervangingsratio van iemand met de helft van het gemiddelde loon ligt hoger (60,1%) ten gevolge van de verschillende minimumpensioenregelingen. De bruto vervangingsratio van iemand met 1,5 keer het gemiddelde loon bedraagt slechts 32,7% en dit ten gevolge van het plafond in de pensioenberekening.

(6) Uitzonderlijk wordt enkel een minimumloon in rekening gebracht. Dit is onder meer het geval bij de periodes van werkloosheid van de derde periode en periodes van tijdskrediet op het einde van de loopbaan.

**TABEL 1: BRUTO VERVANGINGSRATIO VOLGENS OESO**

| 0,5 keer gemiddeld loon | gemiddeld loon | 1,5 keer gemiddeld loon |
|-------------------------|----------------|-------------------------|
| 60,1%                   | 42,0%          | 32,7%                   |

Bron: OECD, 2011, p. 119.

### 1.1.2. Het overlevingspensioen

Het overlevingspensioen kan worden uitgekeerd aan de weduwnaar of weduwe van een werknemer, zelfstandige of ambtenaar bij zijn of haar overlijden. Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat men minstens één jaar gehuwd is bij het overlijden van de echtgenoot. Wettelijk of feitelijk samenwonenden ontvangen geen overlevingspensioen. In het werknemers- en zelfstandigenstelsel bedraagt het overlevingspensioen 80% van het rustpensioen van de overleden echtgeno(o)t(e), berekend aan het gezinstarief van 75% van het loon (cf. een alleenstaandenspensioen aan 60%). Indien de langstlevende partner ook een eigen rustpensioen ontvangt, dan kan deze dit combineren tot 110% van het overlevingspensioen voor een volledige loopbaan. Het ambtenarenstelsel kent een afzonderlijke regeling, die veelal leidt tot pensioenen die minder dan 80% bedragen van het voormalige pensioen van de echtgeno(o)t(e).

De leeftijdsvoorwaarden zijn anders dan deze die gelden bij het rustpensioen. De algemene regel is dat men minstens 45 jaar oud moet zijn. Deze leeftijdsvoorwaarde is evenwel niet van toepassing als de weduw(e)n(aar) (gedeeltelijk) invalide is of minstens één kind ten laste heeft. Op die manier was de algemene regel in 2002 niet van toepassing op 50% van de weduwen in de leeftijdsgroep 20-29, op 71% in de leeftijdsgroep 30-34, op 80% in de leeftijdsgroep 35-39 en op 83% in de leeftijdsgroep 40-44 jaar (Taelemans, Peeters, Curvers en Berghman, 2007, p. 140) (7).

Zoals gezegd bestaat in het ambtenarenstelsel geen *rustpensioen* voor gescheiden echtgenoten. Er bestaat echter wel een *overlevingspensioen* voor ex-partners. De berekening van dit overlevingspensioen is gelijkaardig aan het overlevingspensioen voor weduw(e)n(aars) in de ambtenarenregeling, met dien verstande dat enkel rechten worden opgebouwd tijdens de periode dat men gehuwd is. In het werknemers- en zelfstandigenstelsel bestaat geen specifieke regeling voor een overlevingspensioen voor gescheiden echtgenoten. De jaren dat men gehuwd was, genereren in deze stelsels echter recht op een rustpensioen (cf. 1.1.1.). Dit recht blijft tevens behouden na overlijden van de ex-partner.

Net als bij het rustpensioen zijn ook hier de grenzen van toegelaten arbeid (cf. 1.1.1.) van toepassing.

(7) Volgens het regeerakkoord Di Rupo ('Ontwerpverklaring over het algemeen beleid', 2011) zouden de toekenningsvoorwaarden in de toekomst worden gewijzigd. Zie noot 23 voor meer toelichting.



### 1.1.3. (Para)fiscaliteit

Op eerstepijlerpensioenen zijn zowel parafiscale bijdragen als belastingen verschuldigd. De parafiscaliteit omvat een ziekte- en invaliditeitsbijdrage (ZIV-bijdrage) en een solidariteitsbijdrage. De ZIV-bijdrage bedraagt 3,55%, de solidariteitsbijdrage 2%. Beide bijdragen dienen echter slechts te worden betaald boven bepaalde drempelwaarden. De belastingen op pensioenen zijn progressief. Daarbij geldt evenwel een belangrijke belastingvrijstelling, zodanig dat onder een bepaald brutobedrag geen belasting is verschuldigd.

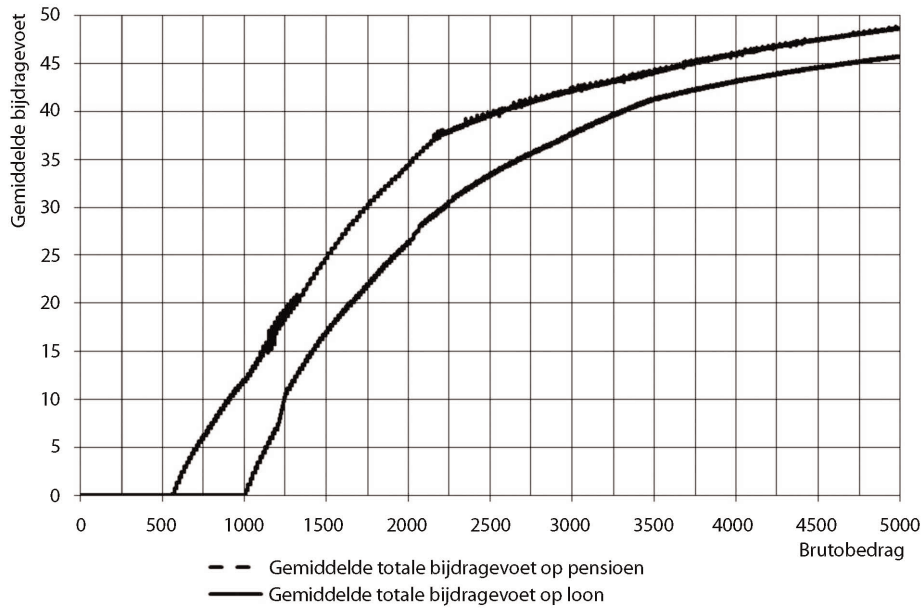
Het effect van de (para)fiscaliteit op pensioenen wordt geïllustreerd in grafiek 1. In deze grafiek wordt vooreerst de totale bijdragevoet afgezet tegenover het brutopensioen (cf. stippellijn). De grafiek toont aan dat onder een brutopensioenbedrag van 1.000 EUR geen enkele inhouding is verschuldigd. Daarboven stijgt de gemiddelde totale bijdragevoet progressief. De sterke toename tussen 1.200 en 1.250 EUR en tussen 2.000 en 2.200 EUR hangt samen met het overschrijden van de drempelwaarden waaronder geen bijdragen worden betaald.

De grafiek illustreert daarnaast dat de (para)fiscale bijdragen op het brutoloon (i.e. na afhouding van werkgeversbijdragen) verschilt van die op het brutopensioen, hoewel de algemene bijdrageprincipes gelijkaardig zijn (8). Van het brutoloon worden eerst werknemersbijdragen ingehouden. Daarna wordt het resterende loon – vanaf een zekere drempelwaarde – progressief belast.

---

(8 ) Voor het modelleren van de bijdragevoet op het brutopensioen wordt uitgegaan van de situatie van een alleenstaande zonder personen ten laste, met enkel een pensioeninkomen. Voor het modelleren van de belastingen maken we gebruik van de schalen van bedrijfsvoorheffing. Deze schalen veronderstellen gemeentelijke opcentiemen van 7%. Ook voor het modelleren van de bijdragevoet op het brutoloon wordt gebruik gemaakt van de bedrijfsvoorheffing en wordt uitgegaan van de situatie van een alleenstaande zonder personen ten laste.

**GRAFIEK 1: GEMIDDELDE TOTALE BIJDRAGEVOET OP BRUTOPENSIOEN EN BRUTOLOON (SITUATIE 2008)**



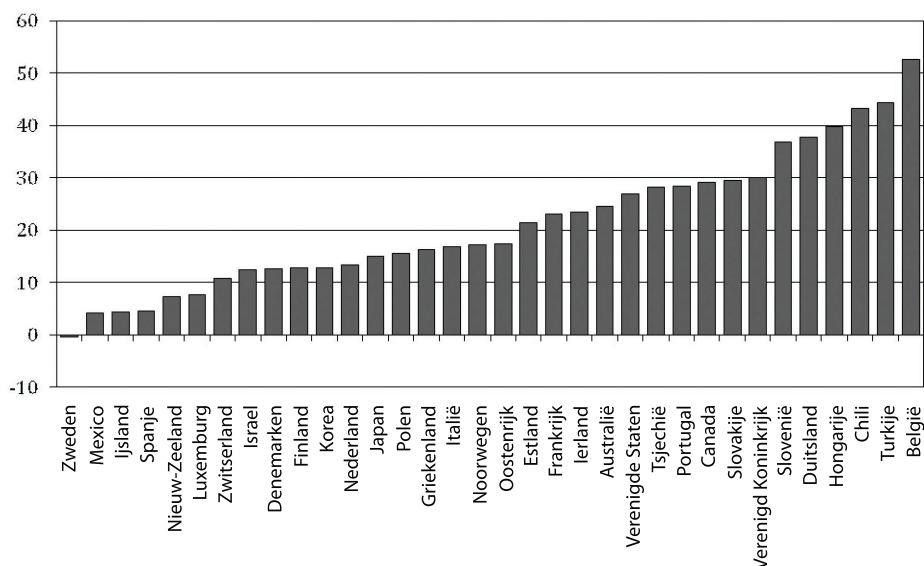
De vergelijking van de gemiddelde totale bijdragevoeten op het pensioen en het loon laat zien dat lonen zwaarder worden belast dan pensioenen en dat dit verschil groter is naarmate het brutoloon lager is. Dit heeft als gevolg dat de hierboven vermelde pensioenformules (zie 1.1.1.) een weinig betrouwbaar beeld geven van de wijze waarop het pensioen het voormalige loon vervangt. In werkelijkheid zal de feitelijke vervangingsratio voordeliger moeten uitvallen dan de pensioenformule laat uitschijnen.

De voorafgaande bespreking van de bijdragevoet op het pensioen en het loon, maakt het mogelijk de netto vervangingsratio's te begrijpen die door de OESO worden berekend. Voor een gemiddelde werknemer bedraagt deze vervangingsratio 64%; 82% voor een werknemer met de helft van het gemiddelde loon en 52% voor iemand die 1,5 keer het gemiddelde loon heeft verdiend. Deze vervangingsratio's zijn zo'n 50% (20 procentpunten) hoger dan de bruto vervangingsratio's. Zoals blijkt uit grafiek 2 is een dergelijk uitgesproken verschil tussen bruto en netto vervangingsratio uitzonderlijk in een OESO-context. Met een verschil van meer dan 50% is België wat dit betreft, de absolute koploper binnen de OESO-landen.

**TABEL 2: NETTO VERVANGINGSRATIO VOLGENS OESO**

| 0,5 keer gemiddeld loon | gemiddeld loon | 1,5 keer gemiddeld loon |
|-------------------------|----------------|-------------------------|
| 81,8%                   | 64,1%          | 52,0%                   |

Bron: OECD, 2011, p. 125.

**GRAFIEK 2: PROCENTUEEL VERSCHIL TUSSEN BRUTO EN NETTO VERVANGINGSRATIO VOOR EEN WERKNEMER MET EEN GEMIDDELD LOON IN OESO-LANDEN (SITUATIE 2008)**

Bron: eigen berekeningen op basis van OECD (2011, p. 119 en p. 125).

## 1.2. DE TWEEDE PENSIOENPIJLER

Binnen de tweede pijler bestaan in België zowel regelingen voor werknemers als voor zelfstandigen. Gegeven de hoge eerstepijlerpensioenen voor statutaire ambtenaren is een tweedepijlerpensioen voor deze groep zeer uitzonderlijk.

Tweedepijlerpensioenen voor werknemers kunnen ruwweg worden ingedeeld in ondernemingspensioenen (georganiseerd door de onderneming) en sectorpensioenen (georganiseerd door de sector). De tweede pijler bij zelfstandigen omvat voornamelijk het Vrij Aanvullend Pensioen voor Zelfstandigen (VAPZ), alsook allerhande regelingen voor zelfstandige bedrijfsleiders.

Anders dan bij eerstepijlerpensioenen gebeurt de aansluiting bij de tweede pijler niet automatisch. Bij werknemers is het ofwel de werkgever die beslist tot inrichting van het pensioen (bij ondernemingspensioenen), ofwel de sector (bij sectorpensioenen). Ook de pensioenformule die de rechten bepaalt, wordt vastgelegd door de

werkgever of sector. De overheid treedt wel regulerend op. Vooreerst door het opstellen van allerhande regelgeving (zoals de antidiscriminatiewetgeving) waaraan de werkgever of sector zich dient te houden. Ten tweede stimuleert de overheid de opbouw van tweedepijlerpensioenen via (para)fiscale voordelen. Bij opbouw via *werkgeversbijdragen* bestaat het belangrijkste voordeel erin dat op het moment van bijdragestorting geen volledige RSZ-werkgeversbijdrage, geen RSZ-werknemersbijdrage en geen inkomstenbelasting verschuldigd zijn. Aangezien de inkomstenbelasting die verschuldigd zou zijn in het algemene stelsel, progressief is, is ook de belastingvrijstelling progressief en dus de toegekende belastingvoordelen hoger naarmate het loon hoger is. De opbouw *via werknemersbijdragen* wordt ook fiscaal gestimuleerd, zij het in mindere mate. Hier zijn op de bijdragen wel RSZ-bijdragen verschuldigd maar (vrijwel) geen inkomstenbelasting. Zowel bij werkgevers- als bij werknemersbijdragen zijn op einddatum bijdragen en belastingen verschuldigd (cf. infra) maar die wegen niet op tegen de toegekende voordelen.

Bij zelfstandigen beslist de zelfstandige zelf of hij/zij deelneemt aan de tweede pijler. Ook hier treedt de overheid regulerend op en worden allerhande fiscale voordelen toegekend.

Terwijl eerstepijlerpensioenen altijd als een rente worden uitgekeerd, kunnen pensioenen in de tweede pijler zowel als rente of als kapitaal worden uitgekeerd. Wordt het opgebouwde tweedepijlerpensioen uitgekeerd als rente, dan ontvangt de gepensioneerde vanaf de opname van zijn pensioen op regelmatige tijdstippen, veelal maandelijks of driemaandelijks, een aanvulling bovenop het wettelijke pensioen. Bij een kapitaal wordt het volledige opgebouwde pensioenkapitaal in één keer opgenomen.

De parafiscaliteit op kapitalen en rentes in de tweede pijler is identiek, zij het dat een kapitaal eerst op basis van officieel vastgelegde omzettingsscoëfficiënten moet worden omgevormd in een fictieve rente (9). De fiscaliteit van kapitaaluitkeringen in de tweede pijler is daarentegen volledig verschillend van die van de eerste pijler. In tegenstelling tot eerstepijlerpensioenen, worden kapitalen eenmalig belast aan een vast tarief tussen 10% en 16,5% (10).

---

(9) Zie Berghman, Curvers, Palmans en Peeters (2008, Hoofdstuk 3) voor meer informatie over deze omzettingsscoëfficiënten.

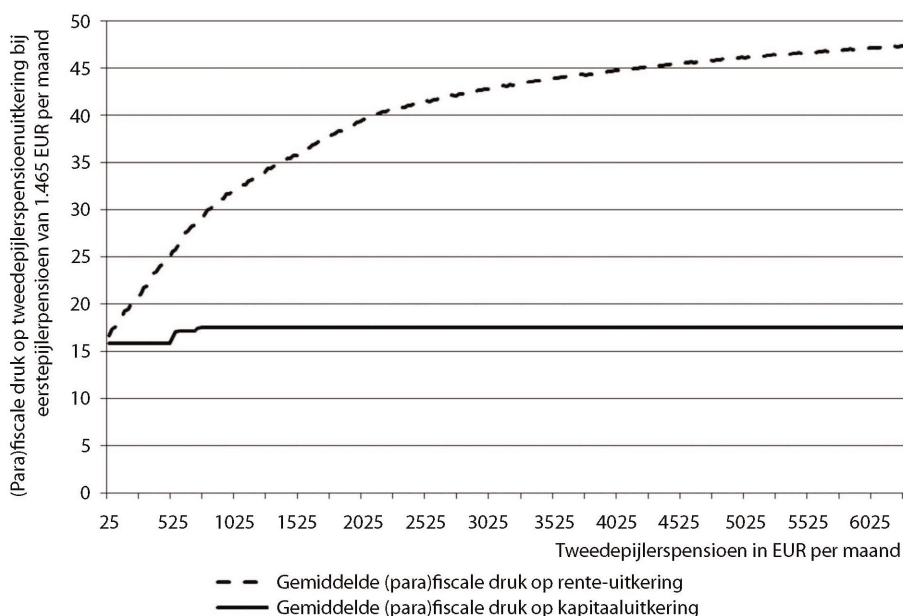
(10) Het regeerakkoord Di Rupo ('Ontwerpverklaring over het algemeen beleid', 2011, p. 105) voorziet een wijziging van deze tarieven. Met name zouden de belastingvoeten op tweedepijlerpensioenen opgebouwd via werkgeversbijdragen variëren tussen 10% en 20%, afhankelijk van de leeftijd waarop het kapitaal wordt opgenomen.

Welk tarief van toepassing is, hangt samen met de leeftijd van het individu bij opname van het kapitaal en de wijze waarop de voordelen zijn opgebouwd (op basis van werknemers- en/of werkgeversbijdragen). Wat de fiscaliteit van rentes uit de tweede pijler betreft, moet een onderscheid worden gemaakt tussen uitkeringen die verplicht als rente moeten worden opgenomen en kapitaaluitkeringen die vrijwillig worden omgezet in een rente. Verplichte rente-uitkeringen worden identiek belast als eerstestepijlerpensioenen (cf. 1.1.3). Kapitaaluitkeringen die worden omgezet in rentes worden aanvankelijk belast als kapitalen, vervolgens wordt jaarlijks een belasting betaald van 15% (plus gemeentelijke opcentiemen) op 3% van het nettokapitaal. Volgens de beschikbare cijfers komt dergelijke omzetting van kapitalen in rentes evenwel niet of slechts zeer uitzonderlijk voor: 0% en 0,1% van de kapitalen respectievelijk uitgekeerd in 2008 en 2009 binnen een sectorpensioen werden omgezet in een rente (FSMA, 2011a, p. 63). In wat volgt, komen deze vrijwillige rentes daarom niet meer aan bod.

Het verschil in totale bijdragevoet tussen rentes en kapitalen wordt geïllustreerd in grafiek 3. De grafiek toont aan dat het voor het gemiddelde individu met een tweedepijlerpensioen (i.e. iemand met een bruto-eerstestepijlerpensioen van 1.465 EUR) altijd voordeliger is om een tweedepijlerpensioen te ontvangen als kapitaal (11). De bijdragevoet op rentes varieert in dit geval van 17% bij een maandelijkse rente van 25 EUR tot 45% bij een maandelijkse rente van 4.000 EUR; bij kapitaaluitkeringen varieert dit respectievelijk van 16% tot 18%. Merk op dat we om rentes en kapitalen te vergelijken, de kapitalen dienen om te zetten in fictieve rentes. Hiertoe maken we gebruik van de sterftetafels van FOD Economie (2011) en een rentevoet van 3,5%.

---

(11) Voor het modelleren van de fiscaliteit op kapitalen uit de tweede pensioenpijler, maken we gebruik van de schalen van bedrijfsvoorheffing. Zoals vooraf aangegeven (cf. 1.1.3.) gaan deze schalen uit van gemeentelijke opcentiemen van 7%. Dit leidt tot bedrijfsvoorheffingspercentages van 10,09% of 16,66%. In grafiek 3, alsook in de verdere analyses, gebruiken we het gemiddelde van beide percentages (13,375%). Omdat het aandeel van het uitgekeerde tweedepijlerpensioen dat is opgebouwd op basis van winstdeelname, niet wordt belast op het moment van uitkering, wordt een verdere veronderstelling gemaakt over het percentage van het tweedepijlerpensioen dat is opgebouwd door winstdeelname. De fiscale administratie gaat er bij de controle van de 80%-regel vanuit dat 20% van het uitgekeerde bedrag is opgebouwd door winstdeelname. Volgens de werkgroep 80%-regel, samengesteld uit leden van de Commissie en de Raad voor Aanvullende Pensioenen (2004, pp. 19-21) is deze 20% evenwel een overschatting: afhankelijk van de duur van het contract schat zij dat het aandeel winstdeelname schommelt tussen 0% en 15%. Spijtig genoeg verschaft deze werkgroep evenwel geen cijfers die deze assumpties kunnen staven. Wij veronderstellen dat 5% is opgebouwd op basis van winstdeelname.

**GRAFIEK 3: GEMIDDELDE (PARA)FISCALE DRUK OP TWEEDEPIJLERPENSIOENEN UITGEKEERD ALS KAPITAAL OF VERPLICHTE RENTE (SITUATIE 2008)**

### 1.3. DE DERDE PENSIOENPIJLER

De derde pensioenpijler omvat de regelingen waaraan het individu vrij kan deelnemen, ongeacht zijn of haar professioneel statuut. In België kan je een derdepijlerpensioen opbouwen door aan pensioensparen te doen of door een individuele levensverzekering af te sluiten.

Pensioensparen betekent dat je onder fiscaal gunstige voorwaarden geld spaart voor later. De voorwaarde hierbij is dat het bedrag pas wordt opgenomen op de pensioenleeftijd. De maximale premie die recht geeft op de belastingvermindering in het kader van het pensioensparen bedroeg in 2011 880 EUR.

De individuele levensverzekering vertoont grote gelijkenissen met het pensioensparen. Bij dit systeem is de maximale premie die recht geeft op belastingvermindering in 2011 2.120 EUR. In tegenstelling tot bij het pensioensparen is er evenwel ook sprake van een relatieve grens naargelang van het inkomen (12).

(12) Zie Van Eesbeeck en Vereycken (2010, p. 266) voor meer toelichting.

#### 1.4. DE INKOMENSGARANTIE VOOR OUDEREN

Individueen die geen of onvoldoende pensioenrechten hebben opgebouwd en die te weinig eigen bestaansmiddelen hebben, kunnen een beroep doen op de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO). De IGO wordt toegekend na een onderzoek van de bestaansmiddelen (daarvoor kunnen in aanmerking komen: een pensioen, huurinkomsten, een erfenis, ...). Wie te veel bestaansmiddelen heeft, krijgt geen of slechts een gedeelte van de IGO. Bij de berekening van de IGO worden de bestaansmiddelen in rekening gebracht van de IGO-gerechtigde zelf én van de personen met wie men de hoofdverblijfplaats deelt.

Anno 2011 bedraagt de IGO maximaal 610,89 EUR per maand voor elke persoon die zijn hoofdverblijfplaats deelt met een of meerdere personen. Wanneer dit niet het geval is, wordt het bedrag met 1,5 vermenigvuldigd (verhoogd bedrag van maximaal 916,33 EUR per maand).

## 2. EMPIRISCHE BEVINDINGEN

In de vorige paragraaf werd een beeld geschetst van de Belgische pensioenbescherming aan de hand van de belangrijkste wettelijke bepalingen in de verschillende pensioenpijlers. In deze tweede paragraaf vullen we dit overzicht aan met enkele empirische bevindingen over de werkelijke pensioenbescherming van de Belgische gepensioneerden. Zoals immers blijkt uit de eerste paragraaf hangt de hoogte van het eerstestijlerpensioen nauw samen met de arbeidsparticipatie en de burgerlijke staat. Zo zal de pensioenformule bijvoorbeeld weinig rustpensioen opleveren indien de gerechtigde slechts een beperkte periode actief was op de arbeidsmarkt. Zo ook geeft het overlijden van een partner enkel recht op een overlevingspensioen indien men gehuwd was. Aangezien in de tweede pijler de werkgever of de sector vrij de aansluiting kunnen bepalen en er nagenoeg evenveel pensioenformules bestaan als inrichtende werkgevers en sectoren, is ook hier een empirisch inzicht in de pensioenbescherming aangewezen. Hetzelfde geldt voor de derde pijler.

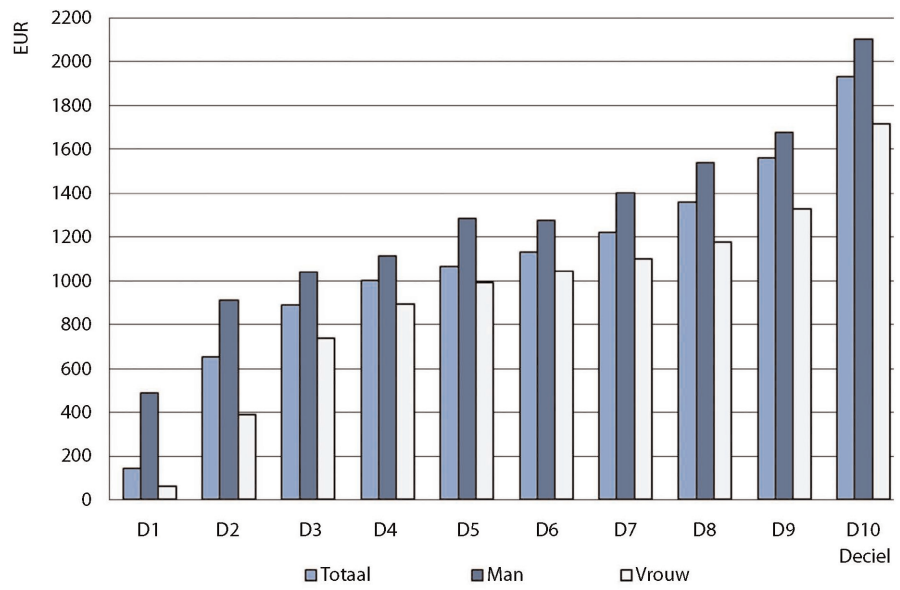
Tenzij anders aangegeven zijn de analyses, en dus ook de grafieken en tabellen, gebaseerd op gegevens uit het Pensioenkadaster van 2008, eventueel aangevuld met persoonsgegevens uit het Rijksregister. Voor meer informatie over deze databanken, zie Berghman, e.a. (2010).

Om de hier gepresenteerde resultaten beter te kunnen situeren is het nuttig drie referentiebedragen in het achterhoofd te houden: (1) de Inkomensgarantie voor Ouderen voor een alleenstaande oudere bedroeg 861 EUR in 2008 (916,33 EUR per maand in 2011; cf. 1.1.4.); (2) de vaak gebruikte armoedegrens van 60% van het mediane equivalente inkomen bedroeg 899 EUR en (3) het gemiddelde nettoloon van een alleenstaande werknemer zonder kinderen bedroeg volgens EUROSTAT (2011) 1.950 EUR.

2.1. DE EERSTE PENSIOENPIJLER

Het gemiddelde netto-eerstelijerpensioen van alle gepensioneerden (i.e. alle individuen die een eerstelijerpensioen ontvingen) bedroeg in 2008 1.094 EUR, bij mannen 1.269 EUR en bij vrouwen 944 EUR (13). Zoals blijkt uit grafiek 4 verhullen deze gemiddelden heel wat variatie. De grafiek geeft voor mannen en vrouwen de verdeling van het pensioeninkomen in decielen weer. Deze decielverdeling bekomt men door eerst de gepensioneerden te rangschikken al naargelang van hun pensioeninkomen. Van de tien procent gepensioneerde mannen en vrouwen met het laagste pensioen berekent men vervolgens het gemiddelde pensioen. Dit vormt het laagste deciel (D1). Het hoogste deciel (D10) omvat het gemiddelde pensioen van de tien procent gepensioneerde mannen en vrouwen met het hoogste pensioen. Uit onderstaande grafiek blijkt dat het pensioeninkomen van het hoogste deciel (2.102 EUR) voor de mannen meer dan vier keer hoger is dan dat van het laagste deciel (485 EUR). De variatie is zelfs nog groter bij de vrouwen.

**GRAFIEK 4:** GEMIDDELD MAANDELIJKS NETTO-EERSTELIJERPENSIOEN IN DECIELEN NAAR GESLACHT, 2008



Bron: Pensioenkadaster.

(13 ) Voor de omzetting van bruto- naar nettopensioen wordt gebruik gemaakt van de vooraf toegelichte veronderstellingen. Zie noten 8 en 11.



Om de vastgestelde variantie beter te begrijpen worden in de onderstaande grafieken de gemiddelde pensioenbedragen opgedeeld naar een aantal achtergrondvariabelen. Hierbij wordt steeds een onderscheid gemaakt tussen de situatie van mannen en vrouwen.

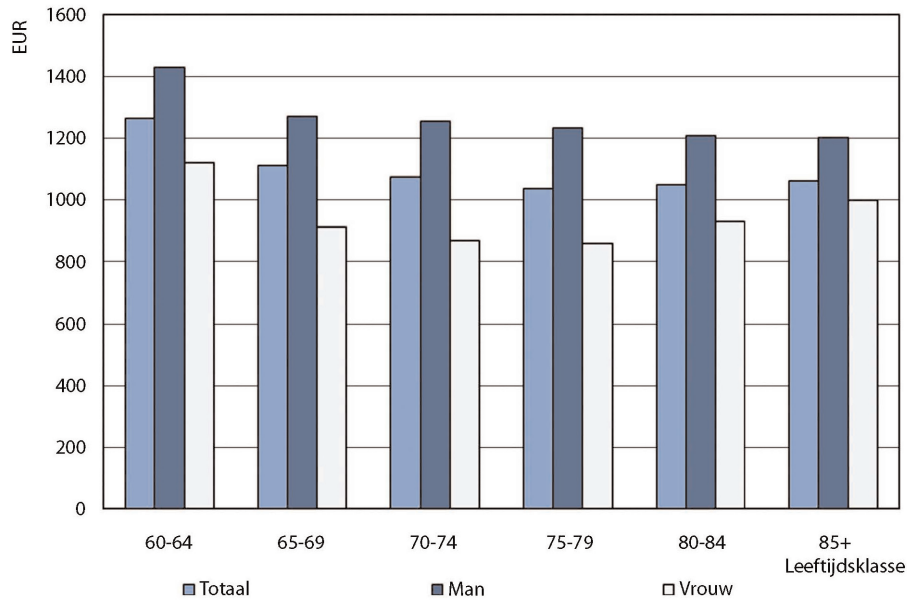
Grafiek 5 geeft het gemiddelde pensioenbedrag weer naar leeftijd. Met uitzondering van de gepensioneerde vrouwen ouder dan 80, laat de grafiek een licht negatief verband zien tussen de pensioenhoogte en de leeftijd van de gepensioneerde: hoe ouder de gepensioneerde, hoe lager zijn of haar pensioen. Een uitgebreid onderzoek naar de oorzaken van dit licht negatieve verband ontbreekt, maar waarschijnlijk kan deze dalende trend worden toegeschreven aan het feit dat pensioenen niet automatisch worden aangepast aan de welvaart (14).

De veel hogere pensioenen in de leeftijdsgroep 60-64 kunnen worden verklaard doordat deze groep bijna uitsluitend bestaat uit ambtenaren en gepensioneerden die vervroegd met pensioen gaan. Zoals bleek uit de vorige paragraaf, kan men enkel met vervroegd pensioen gaan na een loopbaan van minimum 35 jaar. In deze leeftijdsgroep bevinden zich dus, in tegenstelling tot bij de oudere leeftijdsgroepen, geen individuen met loopbanen van minder dan 35 jaar. Het hogere pensioen van vrouwen in de oudste leeftijdsgroepen is toe te schrijven aan het feit dat hier voornamelijk overlevingspensioenen worden geregistreerd en dat deze overlevingspensioenen gemiddeld hoger zijn dan de rustpensioenen van vrouwen (cf. *infra*) (15).

(14) Deze vaststelling wordt ondersteund door De Vil (2010, p. 25). Zij geeft cijfers over de benefit ratio (gemiddeld pensioen/gemiddeld brutoloon werknemers) van werknemers met een volledige werknemersloopbaan. Zij laat zien dat deze benefit ratio daalt van 62% in 1985 tot 49% in 2007 voor mannen die voor de eerste keer een gezinspensioen ontvingen in 1985, van 46% tot 38% voor mannen met een alleenstaandenpensioen, en van 42% tot 34% voor vrouwen met een alleenstaandenpensioen. Verdere analyses (hier niet gepresenteerd) laten zien dat de in grafiek 5 vastgestelde negatieve correlatie sterker is bij gepensioneerden met een zuivere werknemersloopbaan. Bij statutaire ambtenaren stellen we het negatieve verband niet vast; bij zelfstandigen vinden we een positieve correlatie (cf. 3.3.2).

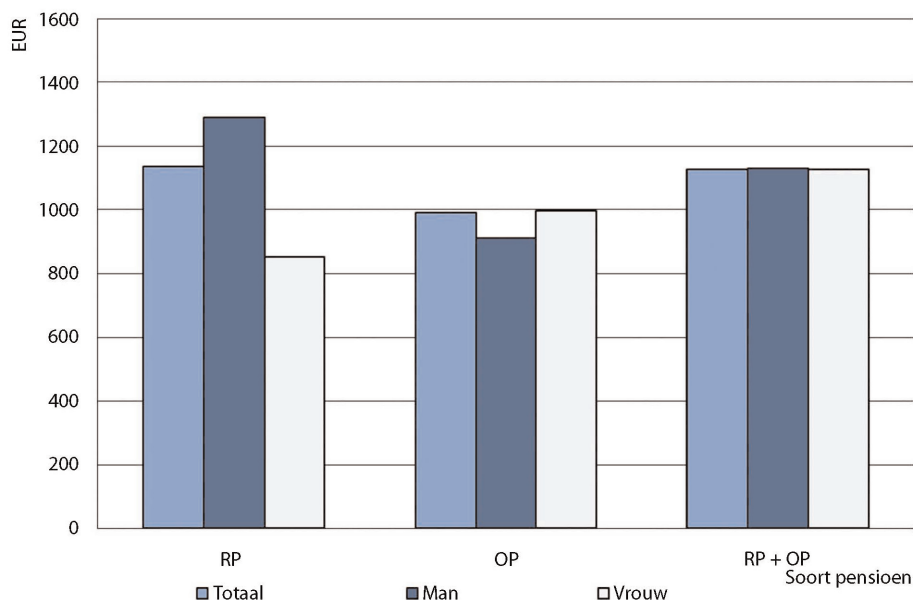
(15) Slechts weinig individuen nemen een pensioen op voor de leeftijd van 60 jaar. Deze pensioenen worden dan ook niet weergegeven in grafiek 5. Voor resultaten over deze leeftijdsgroep, zie Berghman e.a. (2010, p. 63)

**GRAFIEK 5:** GEMIDDELD MAANDELIJKS NETTO-EERSTEPIJLERPENSIOEN NAAR LEEFTIJD EN GESLACHT, 2008



Bron: Pensioenkadaster.

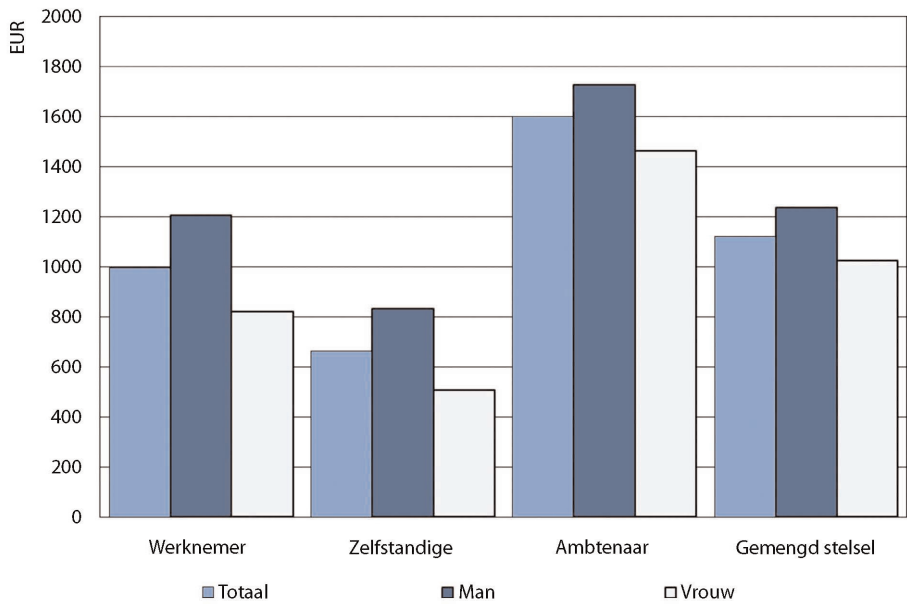
Grafiek 6 maakt een onderscheid naar soort pensioen (rustpensioen, overlevingspensioen, rust- en overlevingspensioen). Bij vrouwen vinden we de hoogste pensioenen bij de groep gepensioneerden die een rust- en overlevingspensioen cumuleren. Dit kan voor een groot deel worden toegeschreven aan de wettelijke bepalingen die toelaten een rust- en overlevingspensioen te cumuleren tot 110% van het (omgerekende) bedrag van het overlevingspensioen. Dat de overlevingspensioenen van vrouwen gemiddeld hoger zijn dan de rustpensioenen, is niet verwonderlijk aangezien deze pensioenen worden berekend op basis van de doorgaans langere loopbaan en hogere lonen van de man. Bij mannen is het onderscheid naar soort pensioen van minder belang. Immers, slechts één procent van alle gepensioneerden die enkel een overlevingspensioen ontvangen, zijn man; bij diegenen die een rust- en overlevingspensioen combineren, bedraagt dit vier procent.

**GRAFIEK 6:** GEMIDDELD MAANDELIJKS NETTO-EERSTEPIJLERPENSIOEN NAAR SOORT PENSIOEN EN GESLACHT, 2008

Bron: Pensioenkadaster.

Grafiek 7 toont het belang van het stelsel waarin de pensioenrechten worden opgebouwd. De grafiek maakt een onderscheid tussen vier categorieën gepensioneerd: werknemers, zelfstandigen, ambtenaren en gemengde loopbanen. De categorie werknemer is het grootst: 47 procent van alle gepensioneerd ontvangt enkel een pensioen dat is opgebouwd in het werknemersstelsel; 7 procent van de gepensioneerd ontvangt een pensioen dat uitsluitend is opgebouwd in het zelfstandigenstelsel; 14 procent een pensioen dat uitsluitend is opgebouwd in het ambtenarenstelsel; 32 procent cumuleert pensioenen uit de verschillende stelsels. Zoals blijkt uit de grafiek varieert de pensioenhoogte sterk al naargelang van het stelsel waarbinnen de rechten zijn opgebouwd. Het gemiddelde ambtenarenpensioen bedraagt 1.599 EUR, het gemiddelde werknemerspensioen 994 EUR, het gemiddelde zelfstandigenpensioen 663 EUR. Het gemiddelde pensioen van diegenen die rechten uit de verschillende stelsels cumuleren, bedraagt 1.121 EUR. Bij mannen en vrouwen vinden we dezelfde verschillen terug als bij de totale groep gepensioneerd. Dat de verschillen tussen mannen en vrouwen relatief klein zijn in het ambtenarenstelsel, leidt wellicht tot de conclusie dat de loopbanen van vrouwen in het ambtenarenstelsel meer dan in de andere stelsels die van mannen benaderen.

**GRAFIEK 7: GEMIDDELD MAANDELIJKS NETTO-EERSTEPIJLERPENSIOEN NAAR STELSEL EN GESLACHT, 2008**



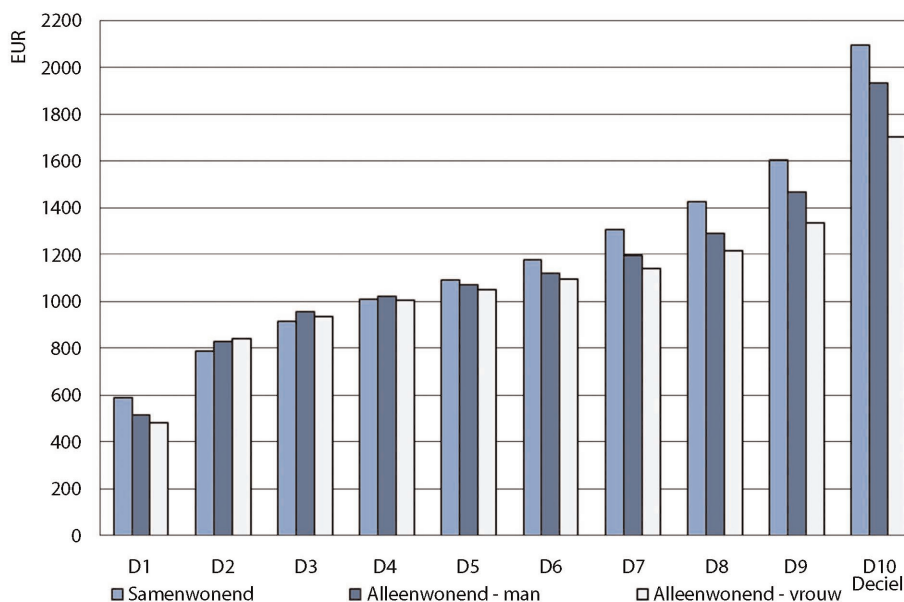
Bron: Pensioenkadaster.

De laatste grafiek, ten slotte, verdeelt het eerstelijnerpensioen naar deciel maar houdt daarbij rekening met de huishoudsamenstelling. Met name wordt een onderscheid gemaakt tussen alleenstaande mannen, alleenstaande vrouwen en individuen die samenwonen (gehuwd of ongehuwd). Om het pensioen van een samenwonende vergelijkbaar te maken met dat van een alleenstaande, wordt gebruik gemaakt van het *equivalent pensioeninkomen*. Dit pensioeninkomen is aangepast zodat de inkomens van huishoudens met een verschillende samenstelling en grootte toch op een geldige manier met elkaar vergeleken kunnen worden. Dit gebeurt door het totale huishoudelijke pensioeninkomen te delen door een equivalentiebedrag (hier 1,5) dat ook rekening houdt met schaalvoordelen voor de huishoudens, en dit inkomen vervolgens toe te kennen aan elk individu binnen het huishouden.

De grafiek toont vooreerst aan dat de problematiek van de erg lage individuele pensioenen van vrouwen (cf. grafiek 4) in zekere zin verdwijnt als rekening wordt gehouden met de huishoudcontext. Heel wat vrouwen kunnen dit lage pensioen binnen hun huishouden namelijk combineren met een hoger pensioen van de man. Desalniettemin zien we ook hier erg lage (equivalente) pensioenbedragen in de laagste decielen (rond de 500 EUR in het eerste deciel, rond de 800 EUR in het tweede deciel). Omdat

sommige huishoudens twee volwaardige pensioenen kunnen combineren, stellen we de hoogste equivalente pensioenen vast bij de samenwonenden (16).

**GRAFIEK 8:** GEMIDDELD MAANDELIJKS NETTO EQUIVALENT EERSTEPIJLERPENSIOEN IN DECIELEN, NAAR SAMENLEVINGSVORM EN GESLACHT, 2008



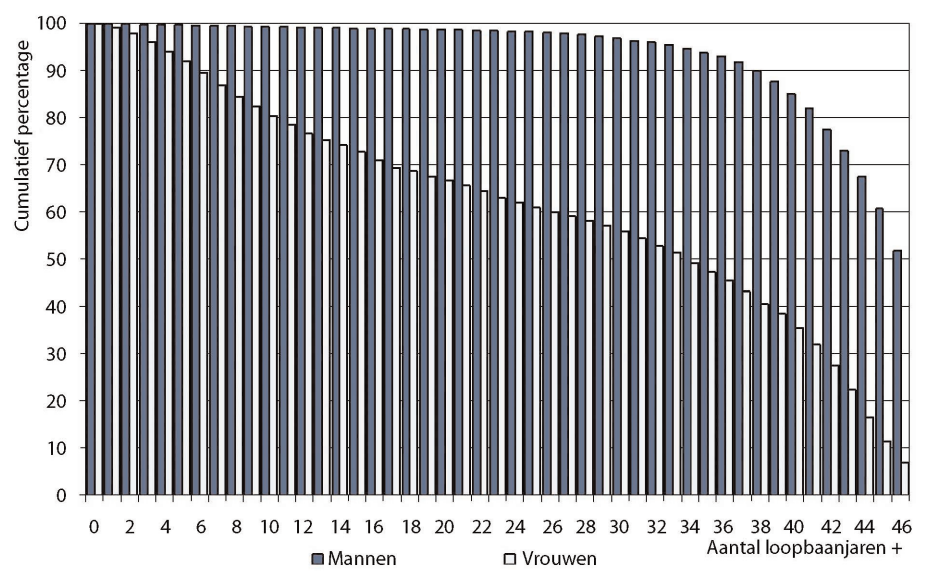
Bron: Pensioenkadaster en Rijksregister.

De rode draad doorheen voorgaande grafieken is de lage individuele pensioenopbouw van vrouwen. Een gedetailleerd inzicht in de exacte oorzaken van deze verschillen in de pensioenbescherming ontbreekt. Zoals blijkt uit grafiek 9 is dit verschil in pensioenhoogte in elk geval in grote mate terug te voeren tot de verschillende arbeidsmarktparticipatie van mannen en vrouwen in het verleden. Deze grafiek heeft betrekking op een steekproef van werknemers die tussen 2002 en 2004 voor het eerst een rustpensioen ontvingen. Op de Y-as staat het percentage mannen en vrouwen dat minstens een bepaald aantal voltijdse loopbaanjaren (op de X-as) heeft vervuld in het werknemersstelsel. Bij de langste loopbanen vinden we beduidend minder vrouwen dan mannen terug. Slechts 22 procent van de vrouwen kan zich beroepen op een voltijdse loopbaan (43 loopbaanjaren in de dan van toepassing zijnde wetgeving). Bij de mannen heeft 52 procent een volledige loopbaan van 45 jaar.

(16) Omdat op dit moment enkel gegevens voorhanden zijn over pensioeninkomen en niet over loon, is de berekening van het equivalente inkomen van diegenen die (ongehuwd of gehuwd) samenwonen, beperkt tot huishoudens bestaande uit twee volwassenen ouder dan 65. Merk verder op dat individuen die in een collectief huishouden verblijven (vb. in een woonzorgcentrum), niet zijn opgenomen in de analyses. Voor een bespreking van het pensioeninkomen van deze laatste groep, zie Peeters, Debels en Verpoorten (2011).

Bijkomende analyses laten zien dat 23% van de gepensioneerden die (ongehuwd of gehuwd) samenwonen, en 21% van de mannen en vrouwen die alleen wonen, een (equivalent) pensioeninkomen hebben onder de armoedegrens van 899 EUR. Daarbij moet evenwel worden opgemerkt dat een laag pensioeninkomen niet noodzakelijk een indicator is van armoede. Gepensioneerden kunnen immers ook andere inkomstenbronnen ter beschikking hebben, zoals een tweedepijlerpensioen (cf. 2.2.), een derdepijlerpensioen of beroepsinkomsten.

**GRAFIEK 9:** CUMULATIEF PERCENTAGE RUSTGEPENSIONEERDE WERKNEMERS NAAR GESLACHT EN AANTAL VOLTijdSE LOOPBAANJAREN OP HET MOMENT VAN PENSIONERING (INSTROOM 2002-2004)



Bron: Berghman e.a., 2010, p. 42.

**2.2. DE TWEEDE PENSIOENPIJLER**

Zowel werknemers als zelfstandigen kunnen hun eerstepijlerpensioen aanvullen met een pensioen uit de tweede pijler. We bespreken eerst enkele bevindingen over tweedepijlerpensioenen bij werknemers, vervolgens bij zelfstandigen.

### 2.2.1. Tweedepijlerpensioenen voor werknemers

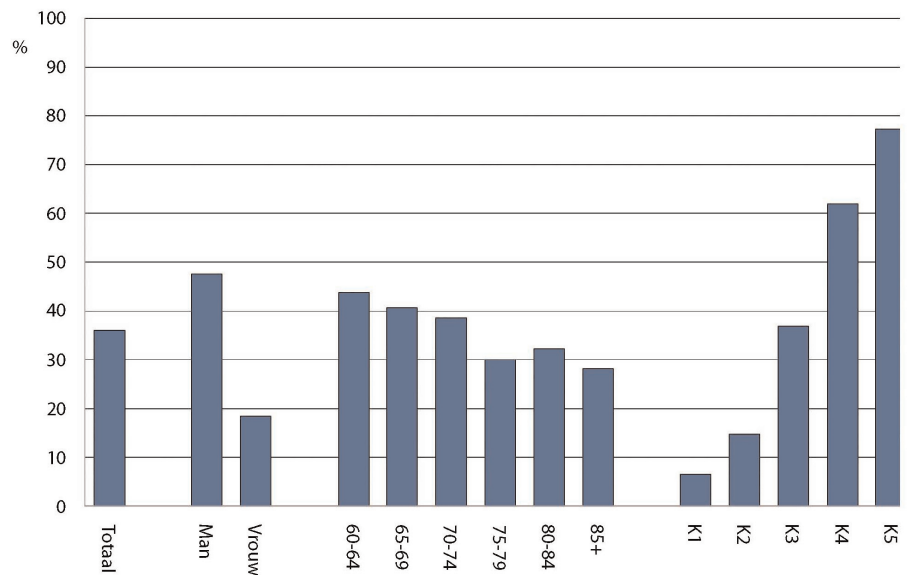
Van alle gepensioneerden die in 2008 uitsluitend een rustpensioen als werknemer ontvingen, had 36 procent recht op een tweedepijlerpensioen (17). Onderstaande grafiek 10 illustreert echter dat achter dit percentage heel wat variatie schuil gaat. Ten eerste stellen we een groot verschil vast tussen mannelijke en vrouwelijke rustgepensioneerden. Waar 48 procent van de mannen een tweedepijlerpensioen ontvangt, is dit slechts voor 18 procent van de vrouwen het geval. Wanneer we vervolgens kijken naar het verband tussen de leeftijd en de toegang tot de tweede pijler, dan blijkt dat de jongste gepensioneerden vaker dan de oudste gepensioneerden een beroep kunnen doen op een tweedepijlerpensioen. Tot slot bestaat er een duidelijk verband tussen de toegang tot de tweede pijler en de hoogte van het eerste pijlerpensioen. Hoe hoger dat laatste, hoe groter de kans op toegang tot de tweede pijler.

Dat de toegang tot de tweede pijler samenhangt met de hoogte van de eerste pijler, is niet verwonderlijk. Immers, zoals in paragraaf 1.1.1. werd aangegeven, wordt het rustpensioen berekend op basis van het *geplafondeerde* loon per loopbaanjaar. Met andere woorden, boven dit plafond worden wel bijdragen betaald maar worden geen pensioenrechten opgebouwd. Hoe hoger het eerste pijlerpensioen, hoe meer loopbaanjaren zich kenmerken door een loon dat zich boven dit plafond bevindt en des te groter de nood aan een tweedepijlerpensioen om de levensstandaard na pensionering te handhaven. Vanuit het standpunt van levensstandaardbeveiliging is het dan ook problematisch dat zelfs in de hoogste kwintielen nog 20 tot 40 procent van de gepensioneerde werknemers geen tweedepijlerpensioen ontvangt.

---

(17) Dit cijfer omvat ook de gepensioneerden die in het verleden een kapitaal ontvingen. Voor meer informatie, zie Berghman, Curvers, Palmans en Peeters (2008, p. 17).

**GRAFIEK 10:** TOEGANG TOT DE TWEEDE PIJLER NAAR GESLACHT, LEEFTIJD EN HOOGTE VAN HET EERSTAPIJLERPENSIOEN (IN KWINTIELEN), RUSTGEPENSIONEERDE WERKNEMERS, 2008



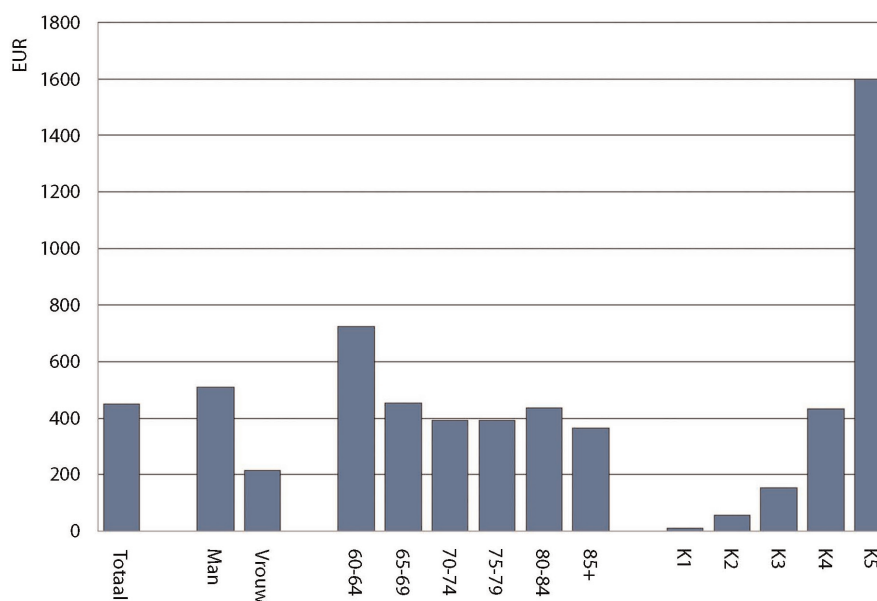
Bron: Pensioenkadaster.

Zoals in de eerste paragraaf werd aangegeven, kunnen pensioenen in de tweede pijler als rente of kapitaal worden uitgekeerd. Van de 65-jarigen die een rustpensioen als werknemer met een tweedepijlerpensioen combineren, ontving 18 procent dit als een rente, 73 procent als een kapitaal en 9 procent combineerde een rente en een kapitaal. De rente bedroeg gemiddeld 214 EUR per maand, het kapitaal 84.560 EUR (dan wel een fictieve rente van 516 EUR; cf. 1.2.).

Grafiek 11 geeft voor die gepensioneerden met een tweedepijlerpensioen, de gemiddelde maandelijkse (fictieve) rente naar achtergrondkenmerken. De grafiek laat zien dat een voormalige werknemer met tweedepijlerpensioen zijn eerstepijlerpensioen gemiddeld aanvult met een (fictieve) rente van 450 EUR per maand. Verder ontvangen mannen en jong gepensioneerden hogere tweedepijlerpensioenen dan vrouwen en oud-gepensioneerden. De grafiek illustreert ten slotte de grote ongelijkheid binnen de tweedepijlerpensioenuitkeringen. Het hoogste kwintiel ontvangt een tweedepijlerpensioen dat 150 keer hoger is dan het laagste kwintiel.



**GRAFIEK 11:** HOOGTE VAN DE TWEEDE PIJLER IN (FICTIEVE) RENTE NAAR GESLACHT, LEEFTIJD EN HOOGTE VAN HET EERSTEPIJLERPENSIOEN (IN KWINTIELEN), RUSTGEPENSIONEERDE WERKNEMERS, 2008



Bron: Pensioenkadaster.

### 2.2.2. Tweedepijlerpensioenen voor zelfstandigen

Informatie over de tweede pensioenpijler bij zelfstandigen is erg schaars (18). Hoeveel gepensioneerdde zelfstandigen een tweedepijlerpensioen opnemen, is niet geweten. Op basis van elders gepubliceerde informatie (FSMA, 2011b, p. 39) weten we evenwel dat 42.000 zelfstandigen tussen de leeftijd van 55 en 64 jaar bijdragen betalen voor een Vrij Aanvullend Pensioen voor Zelfstandigen (VAPZ). Dit is ongeveer 30 procent van alle zelfstandigen in die leeftijdsgroep. Verder weten we dat bij de zelfstandigen die voor het eerst een VAPZ ontvangen, 98 procent dit opneemt als een kapitaal en twee procent als een rente. Van alle kapitaaltrekkers laat twee procent zijn kapitaal omzetten in een rente. Het gemiddelde opgenomen kapitaal bedroeg 26.287 EUR, de gemiddelde rente 341 EUR per maand. Informatie over de bijkomende aanvullende pensioenvoordelen van zelfstandige bedrijfsleiders (cf. 1.2.) is niet beschikbaar.

(18) Het VAPZ werd niet accuraat aangegeven in het Pensioenkadaster, en dit ten gevolge van divergerende interpretaties van de wetgeving die de ZIV-inhouding regelt (Berghman, e.a., 2008, p. 15). Sinds de Wet van 28 april 2010 houdende diverse bepalingen, B.S. 10-05-2010, zijn deze interpretatieproblemen echter opgelost en is er geen twijfel meer dat het VAPZ aan het Pensioenkadaster moet worden aangegeven. Een toekomstig dataproject moet onderzoeken of VAPZ-pensioenen in de toekomst inderdaad accuraat aan het Pensioenkadaster worden aangegeven.

### 2.3. DE DERDE PENSIOENPIJLER

Over het belang van de derde pijler (het pensioensparen en de individuele levensverzekering) in het totale pensioenpakket zijn geen cijfers beschikbaar. Het belang van het *pensioensparen* binnen het totale pensioenpakket zal in elk geval beperkt zijn. Iemand die in 2008 voor het eerst een rustpensioen ontving en sinds de invoering van het stelsel van pensioensparen in 1986 de maximale bijdrage heeft gestort, ontving in 2008 (onder de veronderstelling van een jaarlijkse intrestvoet van 3,5 procent) een kapitaal van 18.755 EUR, dan wel een fictieve rente (cf. supra) van 114 EUR per maand. Aangezien het stelsel van de *individuele levensverzekering* heel wat ouder is dan dat van het pensioensparen en aangezien de maximaal fiscaal aftrekbare grenzen hier hoger liggen, kunnen binnen dit stelsel hogere rechten worden opgebouwd. Hierover zijn echter geen berekeningen beschikbaar.

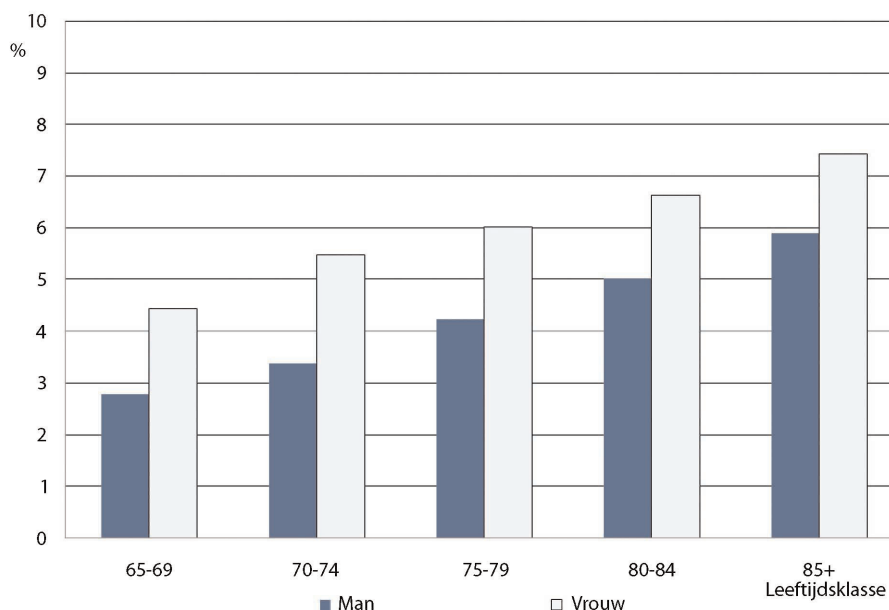
### 2.4. DE INKOMENSGARANTIE VOOR OUDEREN

Zoals blijkt uit de vorige paragrafen, kunnen individuen pensioenen opbouwen binnen drie pensioenpijlers. Verder kunnen een aantal ouderen waarschijnlijk beroep doen op andere bronnen van inkomsten (huuropbrengsten, spaargeld buiten de derde pijler, etc.). Zoals aangehaald in paragraaf 1.3., heeft een 65-plusser die geen of onvoldoende pensioenrechten heeft opgebouwd en over te weinig andere bestaansmiddelen beschikt, recht op de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) die de inkomsten aanvult tot een bepaalde grens. Deze grens ligt lager dan de veel gehanteerde armoedegrens van 60% van het mediane inkomen. Omdat de inkomsten van deze ouderen dus erg laag liggen, beschouwen we de opname van de IGO als een indicatie van bestaansonzekerheid bij ouderen (19).

In 2008 nam vijf procent van de 65-plussers een IGO op. Gegeven de beperktere pensioenopbouw van vrouwen is het niet verwonderlijk dat dit percentage bij vrouwen hoger ligt dan bij mannen (zes procent versus vier procent). Grafiek 12 laat zien dat zowel bij mannen als bij vrouwen de opname van de IGO stijgt met de leeftijd: hoe ouder de gepensioneerde, hoe groter de kans dat deze een IGO opneemt. Dit is in overeenstemming met het eerder vastgestelde negatieve verband tussen de leeftijd van de gepensioneerde en de hoogte van het eerste pijlerpensioen (cf. grafiek 5).

---

(19) Zoals aangetoond door De Vil (2010, p. 7) is het verschil tussen de relatieve armoedegrens en de grens die wordt gehanteerd bij de IGO, groter bij ouderen die samenwonen dan bij ouderen die alleen wonen. Ter illustratie: in 2008 hadden twee ouderen die samenwoonden en beide een IGO ontvingen, een totaal inkomen van 1.148 EUR (574+574). De equivalente armoedegrens voor twee volwassenen die samenleven, was 1.349 EUR (899\*1,5). Voor een alleenwonende oudere was dit verschil minder uitgesproken: 861 EUR (IGO) versus 899 EUR (armoedegrens). De reden is dat verschillende equivalentieschalen worden gebruikt bij de berekening van de IGO en de armoedegrens.

**GRAFIEK 12: PERCENTAGE OPNAME IGO NAAR STELSEL WAARMEE IGO WORDT GECOMBINEERD EN SAMENLEVINGSVORM, 2008**

Bron: Pensioenkadaster.

Van de IGO-gerechtigden combineert 83 procent dit IGO met een pensioen uit de eerste pijler. Om meer inzicht te krijgen in deze groep, geven onderstaande tabellen weer welke gepensioneerden een beroep doen op een IGO-aanvulling. Tabel 3 maakt een onderscheid naar het pensioenstelsel en de samenlevingsvorm van de gepensioneerde. Deze tabel toont vooreerst dat het percentage IGO-gerechtigden heel wat hoger ligt bij de alleenstaanden (acht procent) dan bij de samenwonenden (twee procent). De tabel laat verder zien dat het voornamelijk gepensioneerden zijn met een zelfstandigenpensioen die hun eerstestapelpensioen aanvullen met de IGO.

**TABEL 3: PERCENTAGE OPNAME IGO NAAR STELSEL WAARMEE IGO WORDT GECOMBINEERD EN SAMENLEVINGSVORM, 2008**

|              | Alleenstaanden | Samenwonenden | Totaal |
|--------------|----------------|---------------|--------|
| Werknemer    | 6              | 2             | 3      |
| Zelfstandige | 19             | 9             | 10     |
| Ambtenaar    | 0              | 0             | 0      |
| Gemengd      | 9              | 4             | 6      |
| Totaal       | 8              | 2             | 4      |

Bron: Pensioenkadaster.

Tabel 4 maakt vervolgens een onderscheid naar pensioenstelsel en het soort pensioen. Aangezien mannen bijna uitsluitend gebruik maken van het rustpensioen, worden de volgende grafieken enkel gepresenteerd voor vrouwen. De tabel laat zien dat vrouwen die een rustpensioen ontvangen vaker een beroep doen op de IGO dan vrouwen die een overlevingspensioen ontvangen. Bij de vrouwen die enkel een pensioen ontvangen uit het zelfstandigenstelsel zien we echter het omgekeerde.

**TABEL 4:** PERCENTAGE OPNAME IGO BIJ VROUWEN NAAR STELSEL EN SOORT PENSIOEN WAARMEE IGO WORDT GECOMBINEERD, 2008

|              | Rustpensioen | Overlevingspensioen | Combinatie | Totaal |
|--------------|--------------|---------------------|------------|--------|
| Werknemer    | 8            | 1                   | 1          | 5      |
| Zelfstandige | 9            | 15                  | 6          | 11     |
| Ambtenaar    | 0            | 0                   | 0          | 0      |
| Gemengd      | 19           | 11                  | 3          | 6      |
| Totaal       | 8            | 5                   | 2          | 5      |

Bron: Pensioenkadaster.

Aangezien de IGO overwegend een zaak van alleenstaanden is (cf. supra), wordt bovenstaande tabel nogmaals gepresenteerd maar enkel voor alleenstaande vrouwen. In totaal ontvangen 8 procent van de alleenstaande vrouwen een IGO. Bekijken we de vrouwen die enkel een rustpensioen hebben (cf. tabel 5), dan zien we dat maar liefst één op vier een beroep doet op de IGO. In absolute termen gaat het over een 20.000-tal vrouwen.

**TABEL 5:** PERCENTAGE OPNAME IGO BIJ ALLEENSTAANDE VROUWEN NAAR STELSEL EN SOORT PENSIOEN WAARMEE IGO WORDT GECOMBINEERD, 2008

|              | Rustpensioen | Overlevingspensioen | Combinatie | Totaal |
|--------------|--------------|---------------------|------------|--------|
| Werknemer    | 25           | 1                   | 1          | 7      |
| Zelfstandige | 36           | 3                   | 5          | 20     |
| Ambtenaar    | 0            | 3                   | 0          | 0      |
| Gemengd      | 45           | 2                   | 3          | 8      |
| Totaal       | 23           | 2                   | 2          | 8      |

Bron: Pensioenkadaster.

### 3. UITDAGINGEN VOOR HET PENSIOENBELEID

Op basis van de informatie die in de vorige twee paragrafen werd gepresenteerd, wordt het mogelijk om vier uitdagingen te begrijpen waarmee het Belgische pensioenbeleid wordt geconfronteerd. Deze uitdagingen betreffen (1) het bestaande systeem van de gelijkgestelde periodes; (2) de huidige regulering van het overlevingspensioen; (3) de manifeste verschillen tussen de stelsels, en (4) de uitbetalingsmodaliteiten van de tweede pensioenpijler.

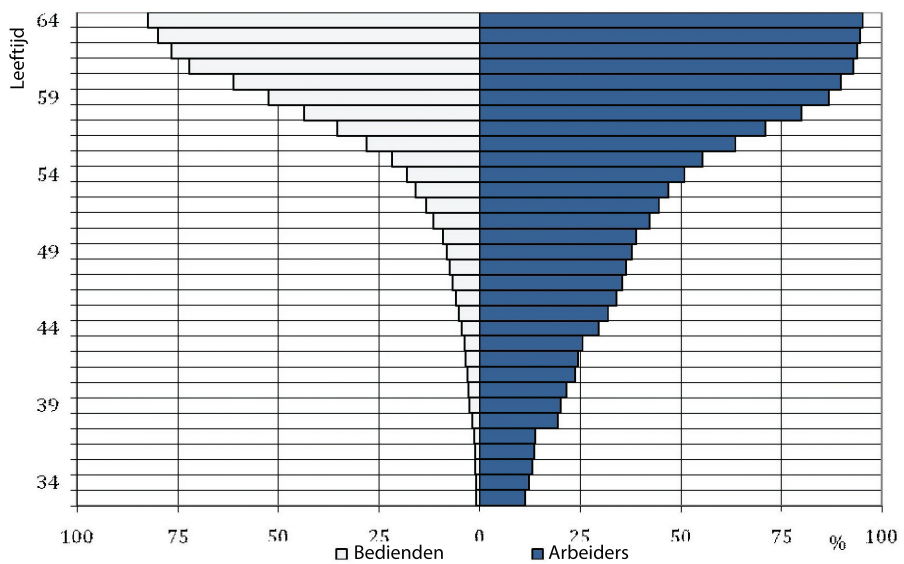
#### 3.1. SOLIDARITEIT VAN DE GELIJKGESTELDE PERIODES

De wetgeving voorziet dat eerstestepijlerpensioenen niet alleen worden opgebouwd tijdens periodes van tewerkstelling maar ook tijdens zogenaamde gelijkgestelde periodes (cf. 1.1.1.1.). Dit zijn periodes die voor de pensioenberekening worden gelijkgesteld met periodes van tewerkstelling, zonder dat daarvoor bijdragen zijn betaald. Het gelijkstellen van periodes van bijvoorbeeld werkloosheid, brugpensioen of loopbaanonderbreking zorgt voor een herverdeling van werkenden (die pensioenbijdragen betalen) naar niet-werkenden (die geen pensioenbijdragen betalen). In deze paragraaf wordt geïllustreerd hoe omvangrijk deze herverdeling is in de totale pensioenopbouw.

Grafieken 13 en 14 geven het belang weer van de gelijkgestelde periodes in de pensioenbescherming van werknemers (cijfers over zelfstandigen en ambtenaren zijn niet beschikbaar). De eerste grafiek illustreert het belang van gelijkgestelde periodes in de totale pensioenopbouw voor mannen die in 2002 de wettelijke pensioenleeftijd bereikten (cf. de geboortecohorte 1937) (20). Ieder balkje in de grafiek geeft de verhouding weer van het aantal gelijkgestelde dagen ten opzichte van het totale aantal (gelijkgestelde en gewerkte) dagen dat in aanmerking wordt genomen voor de pensioenopbouw in een bepaald jaar. Zo geeft het laagste balkje aan dat deze verhouding enerzijds 11 procent bedroeg bij arbeiders op 33-jarige leeftijd in 1970 en anderzijds 1 procent bij bedienden van die leeftijd. Grafiek 13 toont het enorme belang aan van gelijkgestelde periodes in de totale pensioenopbouw van de hier beschouwde cohorten. Over de laatste 31 jaar van hun loopbaan bestaat de pensioenopbouw van mannelijke bedienden voor 21 procent uit gelijkgestelde periodes; bij mannelijke arbeiders bedraagt dit 45 procent (cf. een gemiddelde over de balkjes heen). De grafiek illustreert verder de exponentiële stijging van het belang van de gelijkgestelde periodes naar leeftijd. Vanaf de leeftijd van 53 (arbeiders) en 59 (bedienden) jaar berusten de in dat jaar opgebouwde pensioenrechten voor meer dan de helft op gelijkgestelde periodes.

(20) Recentere gegevens bestaan maar worden niet vrijgegeven door de Rijksdienst voor Pensioenen.

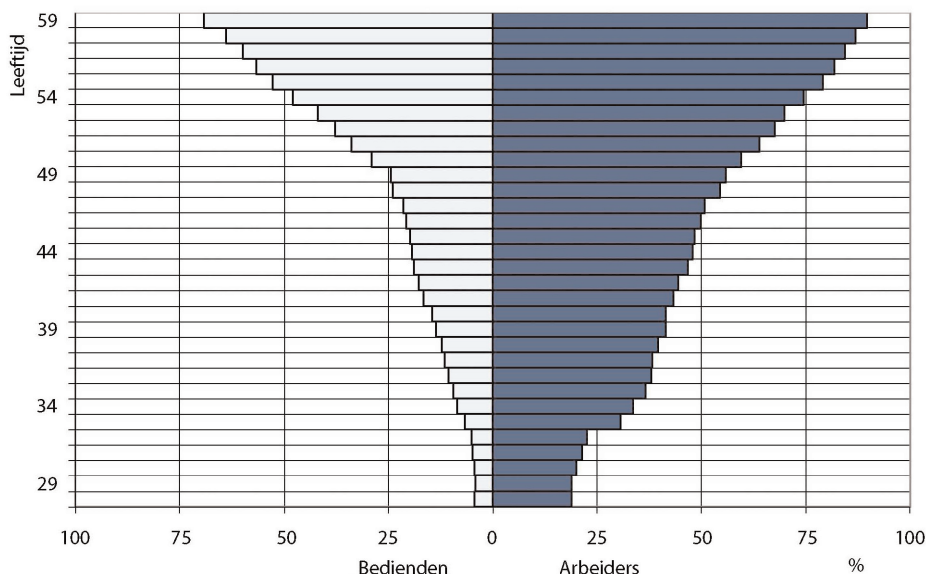
**GRAFIEK 13:** PERCENTAGE GELIJKGESTELDE DAGEN IN PENSIOENOPBOUW NAAR LEEFTIJD, BIJ MANNELIJKE ARBEIDERS EN BEDIENDEN, GEBORTECOHORTE 1937



Bron: Peeters en Larmuseau, 2005.

Grafiek 14 geeft dezelfde informatie maar dit keer voor de vrouwen die in 2002 de wettelijke pensioenleeftijd bereikten (60 jaar in 2002). De grafiek laat zien dat het belang van de gelijkgestelde periodes bij vrouwen nog groter is dan bij de mannen. Over de laatste 31 jaar van hun loopbaan bestaat de pensioenopbouw van vrouwelijke bedienden voor 25 procent uit gelijkgestelde periodes; bij vrouwelijke arbeiders bedraagt dit 50 procent. Ook hier blijkt duidelijk het verband tussen het belang van gelijkgestelde periodes en de leeftijd van de vrouw.

**GRAFIEK 14:** PERCENTAGE GELIJKGESTELDE DAGEN IN PENSIOENOPBOUW NAAR LEEFTIJD, BIJ VROUWELIJKE ARBEIDERS EN BEDIENDEN, GEBOORTECOHORTE 1942



Bron: Peeters en Larmuseau, 2005.

De bovenstaande grafieken laten zien dat de gelijkgestelde periodes een belangrijke herverdeling teweegbrengen. Zonder deze herverdeling zouden de pensioenen van heel wat gepensioneerde werknemers lager zijn. Dit geldt zeker voor de aanzienlijke groep vrouwen die op dit moment reeds lage pensioenen ontvangen (cf. 2.1.).

Het blijft evenwel de vraag of deze vorm van herverdeling ook de gewenste is. Op dit moment bouwen sommige individuen geen pensioenrechten op tijdens niet-gewerkte periodes, terwijl dit bij anderen wel gebeurt. De uitdaging die dit met zich meebrengt, wordt treffend geïllustreerd als we kijken naar vrouwelijke werknemers die deeltijds werken (zo'n 280.000 vrouwen in België in 2009). De meerderheid van deze vrouwen bouwt enkel deeltijdse pensioenrechten op (zie Peeters, Debels, Verschraegen en Berghman, 2007). De uiteindelijke pensioenen die deze vrouwen ontvangen, zullen dus verhoudingsgewijs lager liggen dan die van vrouwen die voltijds werken. Sommige deeltijds werkende vrouwen bouwen echter wel volledige pensioenrechten op. Dit is voornamelijk het geval voor (het merendeel van) de vrouwen die deeltijds werken in het stelsel van loopbaanonderbreking of tijdskrediet. Ongeveer 120.000 vrouwen werken deeltijds in deze stelsels. Hoewel de redenen om deeltijds te werken veelal gelijkaardig zijn (voornamelijk combinatie arbeid en gezin), kunnen de pensioenrechten van deeltijds werkenden dus aanzienlijk verschillen. Aangezien niet iedereen recht heeft op loopbaanonderbreking of tijdskrediet en de toegangsvoorwaarden (zoals het aantal werknemers in het bedrijf) geen

verband houden met de redenen waarom vrouwen ervoor kiezen deeltijds te werken, kan men zich afvragen of dergelijk uitgesproken verschil in pensioenopbouw is gerechtvaardigd (21).

Dat ook andere vormen van herverdeling mogelijk zijn, wordt duidelijk als we het Belgische pensioensysteem vergelijken met dat van Nederland. In Nederland ontvangt iedereen eenzelfde basispensioen, toegekend op basis van burgerschap. Dit basispensioen wordt aangevuld met een tweedepijlerpensioen waarvan de hoogte samenhangt met de tewerkstelling doorheen de loopbaan. Van gelijkgestelde periodes is in dat systeem nauwelijks sprake. Men kan argumenteren (cf. Peeters en Larumseau, 2005, pp. 118-121) dat dergelijk basispensioen, aangevuld met een loongekoppelde pensioencomponent, beter de verschillende doelstellingen reflecteert die door de OESO (OECD, 2003) aan gelijkgestelde periodes worden toegeschreven. Deze doelstellingen betreffen het bestrijden van armoede bij ouderen, het minimaliseren van man-vrouw verschillen, het ondersteunen van onbetaald werk en het weerspiegelen van het verzekeringsprincipe in het pensioensysteem.

### **3.2. OVERLEVINGSPENSIOENEN**

Zoals aangegeven in paragraaf 1.1.2. bedraagt het overlevingspensioen 80% van het rustpensioen aan gezinstarief van de overledene. Bijgevolg, indien de echtgenoten samen recht hadden op één rustpensioen aan gezinstarief van 1.250 EUR, dan heeft de echtgeno(o)t(e) na overlijden van de partner recht op een overlevingspensioen van 1.000 EUR (80% van 1.250 EUR). Om in te schatten hoe voordelig dit overlevingspensioen is ten opzichte van het rustpensioen dat men vooraf ontving, kan men de verhouding berekenen tussen de pensioenhoogte 'na' in vergelijking met 'vóór' het overlijden van de echtgeno(o)t(e). Daarbij maken we weerom gebruik van het zogenaamde equivalent pensioeninkomen (cf. 2.1.). In ons voorbeeld kan de partner voor het overlijden een beroep doen op een equivalent pensioen van 833 EUR ( $1250/1,5$ ). Na het overlijden heeft deze partner recht op 1.000 EUR, wat 20 procent hoger ligt dan het equivalent pensioen voor het overlijden.

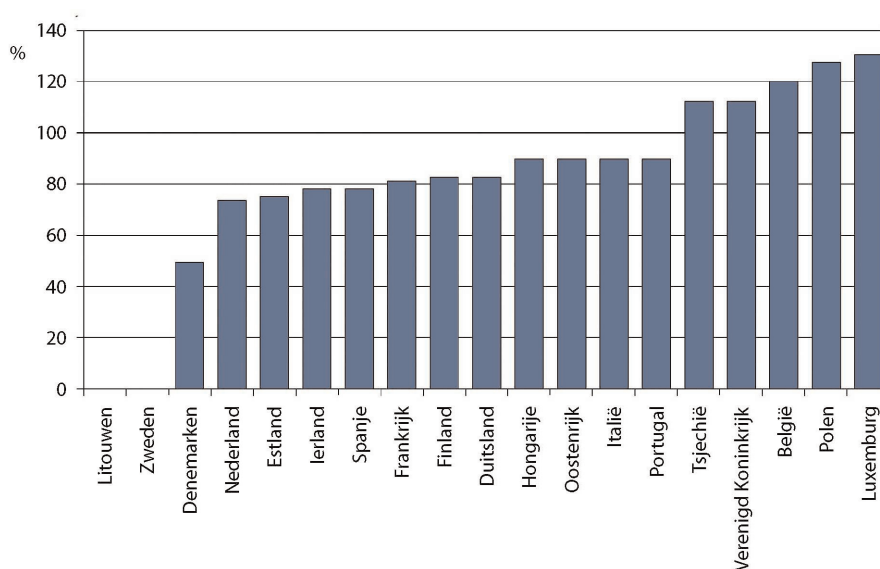
---

(21) De maatregelen genomen ter uitvoering van het regeerakkoord Di Rupo houden een loutere vermindering in van de herverdeling, geen fundamentele herdenking. Zo worden de pensioenen opgebouwd tijdens bepaalde periodes van werkloosheid, brugpensioen, loopbaanonderbreking en tijds-krediet niet langer berekend op basis van het voorafgaande loon maar wel op basis van een vast minimumloon.



Dat deze verhouding in België uitzonderlijk hoog is, wordt geïllustreerd in grafiek 15. In de grafiek wordt de verhouding na en vóór het overlijden weergegeven voor België en een aantal andere EU-landen. Zoals blijkt uit deze grafiek, scoort België met 120% (donkergrijs balkje) zeer hoog (22). Enkel in Polen en Luxemburg vinden we een nog voordeligere verhouding terug.

**GRAFIEK 15:** VERHOUDING EQUIVALENT PENSIOEN NA EN VOOR OVERLIJDEN VAN DE HUWELIJKSPARTNER IN EEN AANTAL EU-LANDEN



Bron: eigen berekeningen gebaseerd op James, 2009, p. 67.

(22) We vinden een minder voordelige verhouding voor weduwen die hun eigen rustpensioen combineren met een overlevingspensioen. Zie Peeters, Debels en Berghman (dit nummer). Ook worden overlevingspensioenen bij ambtenaren (in het algemeen) minder voordelig berekend. Zie paragraaf 1.1.2.

Grafiek 15 bevestigt de reeds vastgestelde hoge pensioenbescherming van vrouwen met een overlevingspensioen (cf. grafiek 6). Vrouwen met een rustpensioen ontvangen gemiddeld een pensioen van 851 EUR, vrouwen met een overlevingspensioen 97 EUR en vrouwen die beide pensioenen combineren 1.129 EUR. Overlevingsgepensioneerde vrouwen hebben dus gemiddeld hogere pensioenrechten dan rustgepensioneerde vrouwen. Dit blijkt ook uit de opname van de Inkomensgarantie voor Ouderen (cf. tabel 4): vrouwen met een overlevingspensioen moeten hun pensioenninkomen minder vaak aanvullen met een IGO dan vrouwen met enkel een rustpensioen. Het overlevingspensioen slaagt er dus goed in om weduwen (een van de kwetsbaarste groepen in de samenleving) uit de bestaansonzekerheid te houden.

Net als bij pensioenen opgebouwd op basis van gelijkgestelde periodes, worden overlevingspensioenen uitgekeerd zonder dat daar extra bijdragen voor zijn betaald. Ook het systeem van de overlevingspensioenen introduceert bijgevolg een belangrijke herverdeling in de pensioenbescherming. Wederom stelt zich de vraag of deze herverdeling wel de gewenste is. In wat volgt, wordt eerst een aantal vraagtekens geplaatst bij het bestaande systeem en stellen we vervolgens een aantal alternatieven voor.

### 3.2.1. Veranderingen op de relatiemarkt

Het aantal echtscheidingen neemt toe. Van de huwelijkscohort 1955 was 8% door echtscheiding ontbonden na 25 jaar huwelijksduur; voor de huwelijkscohort 2000 was dit percentage al bereikt na 5 jaar huwelijk (Matthijs, 2009, p. 81). Het aantal huwelijksrelaties dat eindigt door echtscheiding in plaats van overlijden, groeit dan ook voortdurend. De pensioenbescherming van vrouwen van wie het huwelijk eindigt door echtscheiding, is echter heel anders dan deze van weduwen. Zoals gezegd heeft een weduwe in de pensioensystemen van werknemers en zelfstandigen recht op 80% van een gezinspensioen berekend aan 75%. Dit impliceert dus een pensioen dat bij een volledige loopbaan van de man, 60% bedraagt van het tijdens zijn loopbaan verdiende loon ( $80\% \text{ van } 75\% = 60\%$ ). Het echtscheidingspensioen is heel wat minder voordelig want dit bedraagt slechts 62,5% van het door de echtgenoot opgebouwde pensioen aan alleenstaandentarief (60%). Dit betekent dat een gescheiden vrouw maximaal (i.e. na een huwelijk van minstens 45 jaar) recht heeft op 37,5% (50% van 75%) van het tijdens de loopbaan van de man verdiende loon. Deze verschillende sociale bescherming kan worden afgelezen uit de data. Het gemiddelde pensioen van een vrouw die 64 werd in 2007 of 2008 en die een echtscheidingspensioen ontving, bedroeg slechts 792 EUR (vergelijk dit bijvoorbeeld met het gemiddelde overlevingspensioen in het werknemersstelsel van 948 EUR). Zo ook is het percentage gescheiden vrouwen dat een IGO ontvangt, hoog, meer bepaald 30% (35% als we enkel kijken naar de alleenstaande gescheiden vrouwen). Bovendien omvatten deze cijfers niet de vrouwen die voorheen getrouwd waren met ambtenaren. Deze vrouwen hebben immers geen enkel recht op een echtscheidingspensioen zolang de ex-partner in leven is (cf. 1.1.). Zo ook wordt geen enkel afgeleid pensioenrecht opgebouwd door de steeds groter wordende groep wettelijk of feitelijk samenwonenden.

### 3.2.2. Deactivering

In paragraaf 1.1.2. werden de voorwaarden aangegeven waaraan men moet voldoen om een overlevingspensioen te ontvangen. Uit die paragraaf bleek dat een overlevingspensioen tot aan een bepaalde grens kan worden gecombineerd met een inkomen uit tewerkstelling. Eenmaal die grens overschreden moet het overlevingspensioen (deels) worden terugbetaald. Dit heeft belangrijke implicaties voor de gepensioneerde. Aangezien er slechts zeer beperkte leeftijdsvereisten zijn voor een overlevingspensioen kunnen vrouwen (en mannen) reeds op actieve leeftijd recht hebben op een overlevingspensioen. Dit betekent in de praktijk dat diegenen die weduw(e)(naar) worden tijdens hun actieve leven, wellicht zullen afwegen of tewerkstelling financieel nog wel de moeite loont. Eerder onderzoek gaf aan dat van de 1.600 vrouwen die in 2002 aan het werk waren voor het overlijden van de man 73 procent haar arbeid stopte of verminderde (Taelemans e.a., 2007). Allicht hangt deze deactivering voor een groot stuk samen met de huidige wetgeving omtrent overlevingspensioenen en toegelaten arbeid (23).

### 3.2.3. Veranderingen op de arbeidsmarkt

Het huidige systeem van overlevingspensioenen is tot stand gekomen tijdens een periode waarin het kostwinnersmodel hoogtij vierde. De arbeidsmarktactiviteit van het gezinshoofd vormde de spil waarrond de sociale bescherming van het hele gezin werd georganiseerd. In tegenstelling tot de man, die werd gedekt door eigen opgebouwde sociale rechten, werden de vrouw en kinderen beschermd door afgeleide rechten. Geheel binnen de logica van dit model ging men ervan uit dat vrouwen niet buitenshuis werkten. Door de toegenomen arbeidsmarktparticipatie van de vrouw is deze laatste assumptie evenwel steeds minder houdbaar. Het tegelijkertijd bestaan van gezinnen die volledig aan het kostwinnersmodel voldoen en gezinnen waarbij beide partners een voltijdse loopbaan hebben uitgebouwd, leidt tot situaties die het huidige systeem van overlevingspensioenen in vraag stellen. Dit wordt geïllustreerd in tabel 6 aan de hand van twee fictieve gezinnen (gebaseerd op Raes, 2009) (24).

(23) In een onduidelijke paragraaf van het regeerakkoord ('Ontwerpverklaring over het algemene beleid', 2011, pp. 104-105) wordt de intentie aangegeven om dit deactiverende effect van de huidige regelgeving tegen te gaan door het recht op een overlevingspensioen te limiteren tot een beperkte periode. De duur van deze periode zou afhankelijk zijn van de leeftijd, huwelijksduur en het aantal kinderen.

(24) Het betreft hier een fictief voorbeeld dat bewust eenvoudig is gehouden. Het is evenzeer mogelijk te werken met realistische waardes. Het is verder mogelijk rekening te houden met loongrenzen in de pensioenberekening en met de bestaande regelgeving inzake minimumpensioen en minimumrecht per loopbaanjaar. Dit zou het voorbeeld echter minder didactisch maken en geen enkele fundamentele meerwaarde bieden.

Zowel gezin 1 als gezin 2 beschikken op huishoudniveau over een loon van 3.000 EUR. In gezin 1 is dit loon verdeeld tussen de man en de vrouw; in gezin 2 is de man de enige kostwinner. De pensioenen die beide gezinnen genieten, zijn nochtans erg verschillend. Gezin 1 krijgt twee rustpensioenen berekend aan het alleenstaandentarif van 60%, gezin 2 krijgt één gezinspensioen berekend aan 75% van het loon. Zoals blijkt uit tabel 6 leidt dit tot een hoger pensioen in gezin 2 dan in gezin 1. Deze ongelijkheid zet zich door op het moment dat de man sterft. De vrouw in gezin 1 mag haar rustpensioen combineren met een overlevingspensioen tot 110% van het bedrag van het overlevingspensioen (cf. 1.1.2.), de vrouw in gezin 2 geniet een overlevingspensioen dat gelijk is aan 80% van het voormalige gezinspensioen. Hoewel beide gezinnen voor pensionering eenzelfde levensstandaard genoten, is het pensioen van de vrouw die niet gewerkt heeft, bijna 60% hoger (1.800 EUR versus 1.056 EUR) dan het pensioen van de vrouw die wel heeft gewerkt.

**TABEL 6:** INKOMEN, PENSIOEN VOOR EN PENSIOEN NA OVERLIJDEN BIJ TWEE TYPEGEVALLEN

| <i>Gezin 1. Beide partners werken</i> |                                       |                                 |                                  |
|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
|                                       | Tijdens de loopbaan                   | Pensioen vóór overlijden man    | Pensioen na overlijden man       |
| Man                                   | Loopbaan: 45 jaar<br>Loon: 1.600 euro | 960 EUR                         | /                                |
| Vrouw                                 | Loopbaan: 45 jaar<br>Loon: 1.400 EUR  | 840 EUR                         | 1.056 EUR<br>= 110% van 960 EUR  |
| Samen                                 | Loon: 3.000 EUR                       | Pensioen: 1.800 EUR             | /                                |
| <i>Gezin 2. Enkel de man werkt</i>    |                                       |                                 |                                  |
|                                       | Tijdens de loopbaan                   | Pensioen vóór overlijden man    | Pensioen na overlijden man       |
| Man                                   | Loopbaan: 45 jaar<br>Loon: 3.000 EUR  | 75% van 3.000 EUR=<br>2.250 EUR | /                                |
| Vrouw                                 | /                                     | /                               | 1.800 EUR<br>= 80% van 2.250 EUR |
| Samen                                 | Loon: 3.000 EUR                       | Pensioen: 2.250 EUR             | /                                |

**3.2.4. Alternatieven**

Een afschaffing zonder meer van het overlevingspensioen lijkt geen aangewezen oplossing voor de hierboven beschreven uitdagingen. Heel wat individuen zullen zich immers sowieso wensen te beschermen tegen het risico ‘overlijden’. Het opheffen van het overlevingspensioen zou dan leiden tot een compensatie van overlijdensdekking in de tweede pensioenpijler. Zoals hierboven werd vermeld, is de toegang tot deze tweede pijler echter niet gelijk verdeeld. De overlijdensdekking in de tweede pijler zal daarom tot bijkomende ongelijkheden leiden tussen diegenen die een tweedepijlerpensioen opbouwen en diegenen die dit niet doen. Het afschaffen van het overlevingspensioen is dus geen voldoende oplossing, maar het herdenken van de bestaande herverdeling blijft een grote opdracht. De volgende alternatieven kunnen daarbij bekeken worden (deels gebaseerd op Raes (2009)):

- forfaitarisering of plafonnering van het bedrag van het overlevingspensioen. In plaats van het overlevingspensioen onbeperkt afhankelijk te maken van de pensioenopbouw van de huwelijkspartner, zou het overlevingspensioen een vast bedrag worden, dan wel geplafonneerd worden;
- splitsing van pensioenrechten. De opgebouwde pensioenrechten worden gesommeerd over de beide partners en gelijkmatig onder beide verdeeld. Binnen dit systeem bestaan geen afgeleide rechten meer. Zie ook het Leuvens Standpunt terzake (Berghman, Pieters, Schokkaert en Schoukens, 2005; Schoukens en Pieters, 2007);
- overlevingspensioen enkel voor de huwelijksjaren. Op dit moment berust het latere overlevingspensioen reeds na één jaar huwelijk op de volledige loopbaan van de overleden echtgeno(o)t(e). Dit is tegengesteld aan het echtscheidingspensioen, waar rechten slechts worden opgebouwd per jaar dat men gehuwd is. Dergelijke modulering kan ook in het systeem van de overlevingspensioenen worden ingebouwd;
- een basispensioen gebaseerd op burgerschap en het afschaffen van het overlevingspensioen in de eerste pijler.

### 3.3. VERSCHILLEN TUSSEN PENSIOENSTELSELS

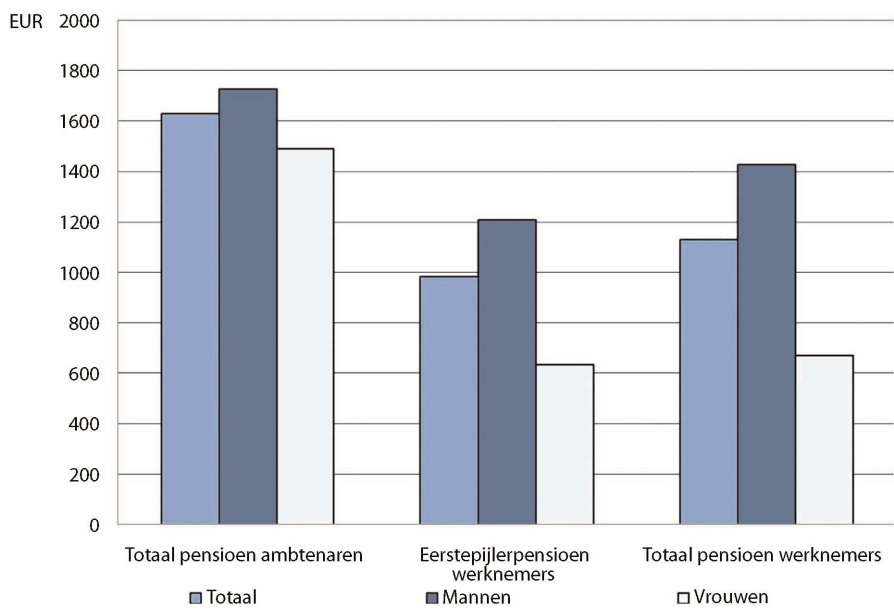
Zoals hierboven reeds werd aangetoond, bestaan er belangrijke verschillen in pensioenbescherming naargelang van het stelsel waarbinnen de pensioenrechten zijn opgebouwd. Gepensioneerden wiens pensioen volledig is opgebouwd in het ambtenarenstelsel, hebben een gemiddeld nettopensioen van 1.599 EUR; bij werknemers is dit 994 EUR, bij zelfstandigen 663 EUR (cf. grafiek 7). Deze verschillen in het gemiddelde pensioeninkomen weerspiegelen zich in het percentage gepensioneerden dat een beroep moet doen op de Inkomensgarantie voor Ouderen. Bij de ambtenaren vult amper iemand zijn pensioen aan met een IGO, bij de werknemers is dit 5 procent en bij de zelfstandigen 11 procent (cf. tabel 4). We kunnen ons echter de vraag stellen of deze verschillen in pensioenbescherming tussen de stelsels verdedigbaar zijn, dan wel of en hoe de verschillen moeten worden weggewerkt. In wat volgt, wordt eerst het ambtenarenpensioen meer in detail vergeleken met het werknemerspensioen. Vervolgens gaan we dieper in op de zelfstandigenpensioenen.

#### 3.3.1. Ambtenaren versus werknemers

Het netto-eerstepijlerpensioen van ambtenaren ligt gemiddeld hoger dan dat van werknemers. Deze vergelijking is echter misleidend omdat tweedepijlerpensioenen bij ambtenaren nagenoeg onbestaande zijn, terwijl deze bij werknemers wel vaak voorkomen (cf. supra). Een correcte vergelijking tussen ambtenaren en werknemers dient ook het tweedepijlerpensioen in rekening te brengen. Dit gebeurt in onderstaande grafiek 16. Bij de vergelijking beperken we ons tot de zuivere *rustgepensioneerden* omdat voor deze groep de meest adequate cijfers over de tweede pensienepijler voorhanden zijn. Tweedepijlerpensioenen uitgekeerd in kapitaal zijn daarbij omgezet in 'fictieve rentes' (cf. supra).

Grafiek 16 illustreert dat de verschillen tussen ambtenaren- en werknemerspensioenen afnemen wanneer het tweedepijlerpensioen mee in rekening wordt gebracht. Zonder tweede pijler bedragen de verschillen in rustpensioenen gemiddeld 649 EUR (totaal), ofwel 519 EUR (mannen) en 857 EUR (vrouwen). Wanneer we rekening houden met de tweede pijler, dan zien we dat deze verschillen kleiner worden maar dat het gemiddelde totale pensioen van ambtenaren nog steeds zo'n 502 EUR hoger ligt (bij mannen 299 EUR, bij vrouwen 821 EUR). De verschillen tussen ambtenaren en werknemers zijn treffend, zeker aangezien contractuele ambtenaren, in tegenstelling tot statutaire ambtenaren, bij het werknemersstelsel horen en beide soorten ambtenaren vaak hetzelfde werk verrichten in dezelfde dienst. Bovendien is de tweede pijler bij contractuele ambtenaren totnogtoe slechts zeer minimaal uitgebouwd.

**GRAFIEK 16:** GEMIDDELD MAANDELIJKS NETTOPENSIOENBEDRAG BIJ AMBTENAREN EN WERKNEMERS, AL NAARGELANG VAN HET MEE IN REKENING BRENGEN VAN DE TWEEDE PIJLER EN GESLACHT, 2008



Bron: Pensioenkadaster.

Er zijn twee mogelijkheden om de bestaande verschillen weg te werken. De pensioenen van ambtenaren kunnen worden verlaagd of de pensioenen van werknemers kunnen worden verhoogd. Beide mogelijkheden worden hierna besproken.

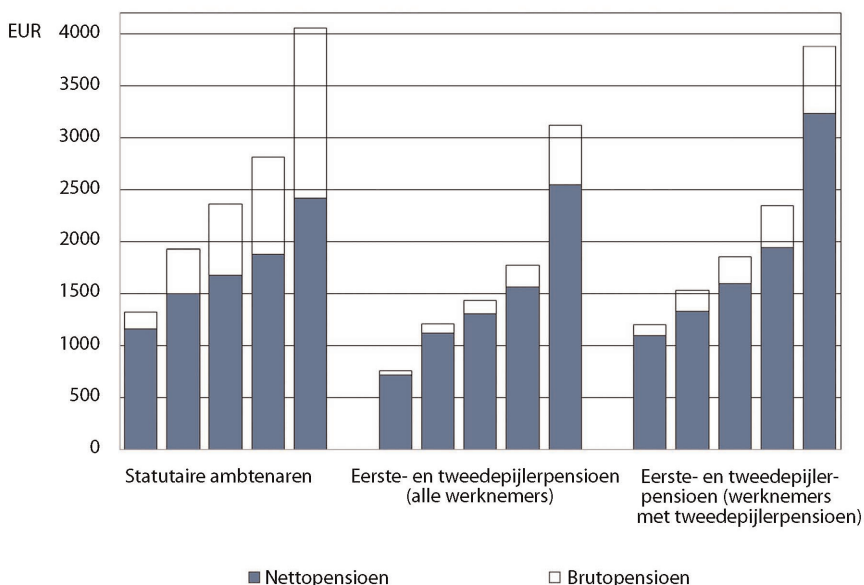
Een eerste mogelijkheid bestaat erin de afzonderlijke pensioenregeling voor ambtenaren zo te hervormen dat ze de pensioenregeling van werknemers geleidelijk aan

benadert. Dit zou de ongelijkheid wegwerken maar dan wel door te snoeien in het enige pensioenstelsel dat op succesvolle wijze de dubbele doelstelling van armoedebestrijding en behoud van levensstandaard heeft weten te behouden. Bovendien zou dergelijke vermindering net als bij werknemers op termijn allicht leiden tot de oprichting van een tweede pensioenpijler voor ambtenaren. We kunnen ons de vraag stellen of dit wenselijk is. Dit zou immers een bestaande ongelijkheid (tussen ambtenaren en werknemers) vervangen door een andere ongelijkheid (tussen individuen zonder en individuen met tweedepijlerpensioen) en bijkomend binnen deze laatste groep, tussen individuen met een hoog en individuen met een laag tweedepijlerpensioen. Dit wordt geïllustreerd in onderstaande grafiek 17. De vergelijking beperkt zich tot de mannen omdat de variatie bij de vrouwen voor een groot deel is terug te brengen tot verschillen in loopbaanduur in plaats van verschillen in pensioenstelsel. Merk op dat kapitaaluitkeringen opnieuw zijn omgevormd tot fictieve rentes.

De grafiek illustreert de grotere ongelijkheid bij (mannelijke) werknemers dan bij (mannelijke) statutaire ambtenaren. In het hoogste kwintiel liggen de pensioenen van werknemers boven die van de ambtenaren (2.552 EUR versus 2.419 EUR); in het laagste kwintiel is dit net omgekeerd (719 EUR versus 1.160 EUR). De grafiek laat verder zien dat de hoogste pensioenen zich niet bevinden bij de ambtenaren maar wel bij de werknemers met een tweedepijlerpensioen (met een gemiddeld pensioen in het hoogste kwintiel van 3.233 EUR). Ten slotte wijst de grafiek op het belang van de verschillende fiscale behandeling van eerste- en tweedepijlerpensioenen (vergelijk de gekleurde en de witte balkjes). De hogere pensioenen van werknemers met een tweedepijlerpensioen kunnen volledig worden toegeschreven aan de voordeligere fiscale behandeling van kapitalen. Met het oog op een rechtvaardige pensioenverdeling lijkt een progressieve belasting van kapitaaluitkeringen of een maximumpensioen in de tweede pijler dan ook meer op zijn plaats dan het afkomen van de hoogste ambtenarenpensioenen (25).

(25) In het regeerakkoord ('Ontwerpverklaring over het algemene beleid', 2011, p. 105) wordt voorgesteld om enkel fiscale voordelen toe te kennen aan tweedepijlerpensioenen als de combinatie van eerste- en tweedepijlerpensioen het maximumpensioen van ambtenaren niet overschrijdt. In de discussie daaromtrent wordt dit maximumpensioen als een brutobedrag uitgedrukt. De grafiek illustreert evenwel dat een vergelijking tussen tweedepijlerpensioenen en ambtenarenpensioenen enkel zinvol is in nettoterminen.

**GRAFIEK 17:** KWINTIELVERDELING VAN HET GEMIDDELDE MAANDELIJKE BRUTO- EN NETTOPENSIOEN BIJ MANNELIJKE AMBTENAREN, WERKNEMERS EN WERKNEMERS MET EEN TWEEDEPIJLERPENSIOEN, 2008



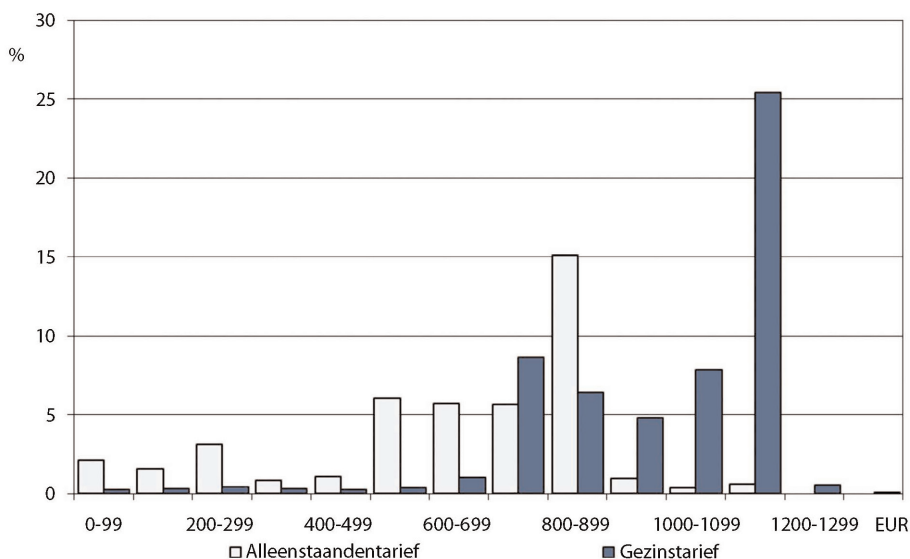
Bron: Pensioenkadaster.

### 3.3.2. Lage eerstepijlerpensioenen voor zelfstandigen

De voorgaande analyses wezen op de erg lage pensioenen uitbetaald aan gepensioneerden die enkel een pensioen ontvangen in het zelfstandigenstelsel, gemiddeld 663 EUR per maand (833 EUR bij mannen, 506 EUR bij vrouwen). Onderstaande grafiek 18 geeft de spreiding weer die achter deze gemiddelden schuilgaat. Om de variatie ten gevolge van de vaak erg korte loopbanen van vrouwen uit te zuiveren, heeft de grafiek enkel betrekking op mannen. De grafiek laat zien dat de modale zelfstandige man met een alleenstaandenpensioen een bedrag ontvangt tussen 800 en 899 EUR, de modale man met een gezinspensioen ontvangt een bedrag tussen 1.100 en 1.199 EUR. Het is verhelderend om deze bedragen te vergelijken met de inkomensgrenzen die worden gehanteerd in de Inkomensgarantie voor Ouderen. Voor samenwonenden was deze grens in 2008 1.148 EUR, voor alleenstaanden 861 EUR. Het is dan ook niet verwonderlijk dat 19 procent van de alleenstaande en 9 procent van de samenwonende zelfstandige gepensioneerden een beroep doet op de IGO. Meer verwonderlijk is echter dat respectievelijk 81 en 91 procent van deze huishoudens geen gebruik maakt van de socialebijstandsregeling. Dit toont aan dat een aanzienlijke meerderheid van de zelfstandigen andere inkomensbronnen ter beschikking heeft, zoals tweede- en derdepijlerpensioenen. Zoals hierboven echter aangegeven, is slechts beperkte informatie beschikbaar over deze pensioenen, wat een debat rond de pensioenen van zelfstandigen bemoeilijkt.



**GRAFIEK 18:** PROCENTUELE VERDELING PENSIOENHOOGTE NETTO-EERSTEPIJLERPENSIOEN BIJ MANNELIJKE GEPENSIONEERDEN DIE ENKEL EEN PENSIOEN ONTVANGEN UIT HET ZELFSTANDIGENSTELSEL, NAAR TARIEF, 2008



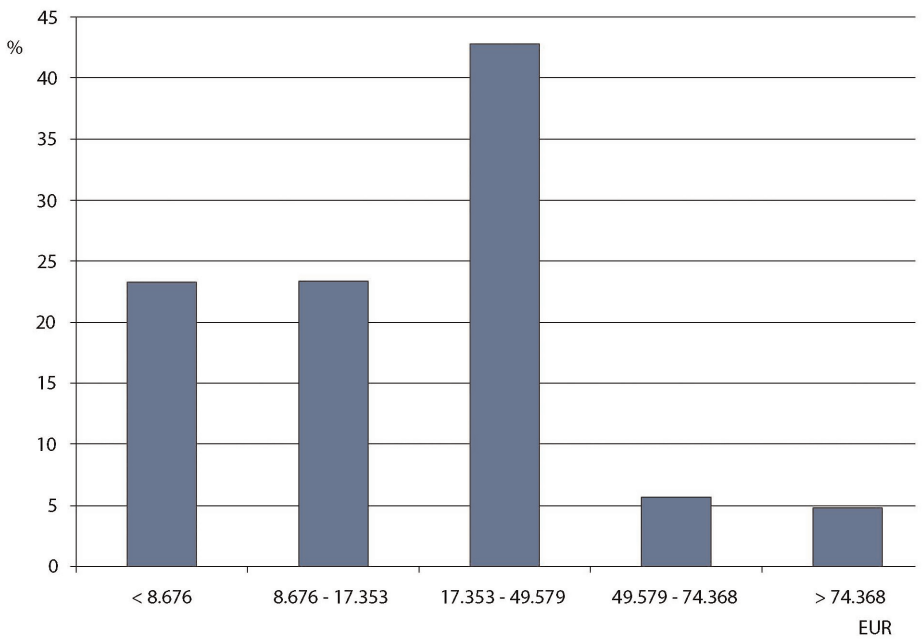
Bron: Pensioenkadaster.

Gegeven de lage pensioenen van zelfstandigen, hoeft het niet te verbazen dat zelfstandigenverenigingen voorstander zijn van het optrekken van de eerstelijnerpensioenen van zelfstandigen. Dergelijke verhoging lijkt echter moeilijk te verantwoorden zonder een verhoging van de bijdragen voor zelfstandigen. Immers, reeds op dit moment wordt de sociale zekerheid van zelfstandigen voor een groot stuk gefinancierd door niet-eigen bijdragen (staatstoelagen en alternatieve financiering). Waar de uitgaven voor de sociale zekerheid van werknemers voor 82 procent gefinancierd worden via de eigen geïnde bijdragen, is dit bij zelfstandigen slechts voor 60 procent (Maes, 2010, p. 80).

Het financieringsprobleem van de zelfstandigenpensioenen is niet louter het gevolg van de lage bijdragenpercentages. Dit blijkt uit grafiek 19, die de procentuele verdeling toont van het brutobedrijfsinkomen van zelfstandigen in hoofdberoep. De grafiek geeft aan dat in 2007 47% van de zelfstandigen een brutobedrijfsinkomen had van minder dan 17.353 EUR per jaar. Ter vergelijking, in 2007 bedroeg het minimumloon dat wordt gebruikt in de pensioenberekening van werknemers (cf. het minimumrecht per loopbaanjaar; noot 5) 17.674 EUR. Elke afdoende oplossing voor de lage pensioenen van zelfstandigen moet dan ook rekening houden met de zeer lage inkomsten van heel wat zelfstandigen. Een mogelijke oplossing bestaat erin om de pensioenen van zelfstandigen te berekenen op een forfaitair loon zoals gebeurde

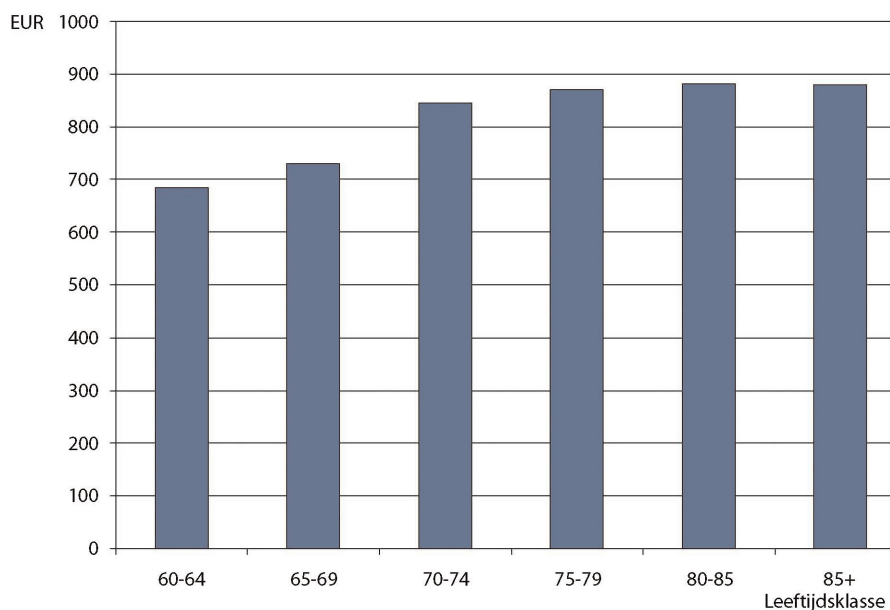
voor 1984. Grafiek 20 geeft alvast een indicatie dat de huidige lage pensioenen van zelfstandigen deels zijn toe te schrijven aan het toegenomen gebruik van de werkelijke beroepsinkomsten in de pensioenberekening: in tegenstelling tot de algemene trend (cf. grafiek 5), is de hoogte van het eerstepijlerpensioen van zelfstandigen positief gecorreleerd met leeftijd. Dit suggereert dat des te meer het pensioen wordt berekend op forfaitair loon (cf. de jaren voor 1984), des te hoger het zelfstandigenpensioen is.

**GRAFIEK 19:** PROCENTUELE VERDELING VAN HET BRUTOBEDRIJFSINKOMEN VAN ZELFSTANDIGEN IN HOOFDBEROEP IN INKOMENSKLASSEN, INKOMSTEN 2007



Bron: RSVZ.

**GRAFIEK 20:** GEMIDDELD MAANDELIJKS NETTO-EERSTEPIJLERPENSIOEN VAN GEPENSIONEERDE MANNEN MET ENKEL EEN ZELFSTANDIGENPENSIOEN NAAR LEEFTIJDKLASSEN, 2008



Bron: Pensioenkadaster.

### 3.4. KAPITAALUITKERINGEN IN DE TWEEDE PENSIOENPIJLER

Voorafgaand (cf. 2.2.1.) werd aangetoond dat in 2008 73 procent van alle 65-jarigen zijn tweedepijlerpensioen ontving als kapitaal, 18 procent als rente, 9 procent combineerde een rente en een kapitaal. Uit andere berekeningen weten we dat in 2008 78 procent van het totale bedrag uitbetaald in de tweede pijler (en geregistreerd in het Pensioenkadaster) uitbetaald werd als kapitaal (26). De beperkte internationale literatuur die hierover beschikbaar is (vb. Antolin, Pugh en Stewart, 2008), laat uitschijnen dat dit hoge percentage kapitaaluitkeringen in België erg uitzonderlijk is. In de meeste OESO-landen moet het gehele of ten minste een gedeelte van het tweedepijlerpensioen worden uitgekeerd als (levenslange) rente-uitkering.

In tegenstelling tot in de meeste andere landen, kan een tweedepijlerpensioen dus volledig worden uitgekeerd als een kapitaal. Het is als inrichter van een tweedepijlerpensioen bovendien aangewezen kapitaaluitkeringen te voorzien. Immers, zoals vooraf aangetoond (cf. 1.2.), worden kapitaaluitkeringen voordeliger belast dan (verplichte) rente-uitkeringen, te meer naargelang het inkomen hoger is. Merk echter op dat kapitalen niet altijd deze fiscale bevoordeling kenden. Vóór 1985 werden kapita-

(26) Dit getal is allicht een onderschatting aangezien tweedepijlerpensioenen voor zelfstandigen niet accuraat worden geregistreerd in het Pensioenkadaster en deze pensioenen – in de mate dat hierover informatie beschikbaar is (cf. 2.2.) – nog vaker worden uitbetaald als eenmalige kapitaaluitkering.

len omgevormd in fictieve rentes en belast als normale rente-uitkeringen (27). De nieuwe wijze waarop kapitalen werden belast, kan helpen verklaren waarom het percentage gepensioneerden dat tenminste een gedeelte van zijn tweedepijlerpensioen als rente ontvangt, sterk is gedaald sinds 1985 (cf. grafiek 21) (28). Betrouwbare gegevens over de periode vóór 1985 zijn niet beschikbaar. Men kan evenwel vermoeden dat in deze periode rente-uitkeringen veelal de regel in plaats van de uitzondering waren. Volgens het VBO (1950) waren de uitkeringen eind jaren veertig standaardrentes. Sommige ondernemingen die hun aanvullende pensioenen extern opbouwden via een verzekeringsmaatschappij, stonden evenwel toe dat de aangeslotenen de vereffening van hun rente onder de vorm van een kapitaal aanvroegen. Vaak was dergelijke vereffening in rentes echter enkel toegestaan voor het deel dat was opgebouwd met persoonlijke bijdragen. Ook volgens een publicatie van de Landelijke Bedienden Centrale van eind jaren zestig (cf. Landelijke Bediende Centrale, 1969, p. 12) 'voorzien de meeste contracten een uitkering van rentes, omdat hierdoor aan het gestelde doel van pensioenverzekering het best voldaan wordt'.

**GRAFIEK 21:** PERCENTAGE RUSTGEPENSIONEERDE WERKNEMERS MET EEN TWEEDEPIJLERPENSIOEN TEN MINSTE GEDEELTELIJK UITBETAALD ALS RENTE, NAAR JAAR VAN PENSIONERING, 1985-2008



Bron: Pensioenkadaster.

(27) Art. 17 van de Wet van 27 december 1984 houdende fiscale bepalingen, B.S. 29-12-1984.

(28) Voor een gedetailleerdere bespreking van de grafiek zie Berghman e.a. (2008, pp. 45-51). Het hogere percentage rentetrekkingen sinds 1999 kan worden toegeschreven aan het feit dat voor 1999 rentes uitbetaald in de bouwsector (PC 124) werden aanzien als aanvullende vakantiegeden en bijgevolg niet werden aangegeven in het Pensioenkadaster.

De belangrijkste doelstelling van de tweede pijler bestaat erin om de levensstandaard die men genoot tijdens de actieve loopbaan, in zekere mate na pensionering verder te zetten. Deze doelstelling kan echter enkel worden bereikt als deze pensioenen worden uitgekeerd als een levenslang maandelijks (en bij voorkeur geïndexeerd) supplement bij de eerste pijler. Vanuit dat oogpunt zijn kapitaaluitkeringen niet het geschikte instrument. Aangezien een individu niet weet wat zijn resterende levensverwachting is, kan hij niet weten hoe hij de opname van zijn kapitaal dient te spreiden over zijn resterende levensjaren. Als hij te veel spendeert, dan blijft er geen pensioen over om van te genieten tijdens de laatste levensjaren. Als hij te weinig spendeert, dan zullen de fiscale voordelen die zijn toegekend aan de tweede pijler (cf. 1.2.) de facto zijn ingezet om iemands erfenis te vergroten. Men kan daarom beargumenteren dat rente-uitkeringen verplicht moet worden gemaakt of ten minste (als eerste stap) dat kapitalen niet langer minder belast worden dan rentes. Het is bovendien aangewezen om – zoals vóór 1985 – kapitalen om te vormen in fictieve rentes en progressief te belasten (29).

## BESLUIT

In het huidige wetenschappelijke en politieke debat rond de hervorming van de pensioenen staat vooral de betaalbaarheid van de bestaande pensioenstelsels centraal. Het verenigen van het pensioenvraagstuk tot een probleem van financiële houdbaarheid, geeft ten onrechte onvoldoende aandacht aan de sociale houdbaarheid van de huidige pensioenbescherming. Om aan dit euvel tegemoet te komen werd in deze bijdrage vooreerst een overzicht gegeven van de pensioenwetgeving. Om na te gaan hoe deze wetgeving in de praktijk uitwerkt, werd bovendien dieper ingegaan op de feitelijke verdeling van de bestaande pensioenvoordelen uit de eerste en tweede pijler. Inzichten in de wettelijke bepalingen en de empirische bevindingen lieten toe om vervolgens stil te staan bij een viertal uitdagingen voor het pensioenbeleid. Deze uitdagingen hebben betrekking op het bestaande systeem van de gelijkgestelde periodes, de huidige regulering van het overlevingspensioen, de manifeste verschillen tussen de stelsels en de uitbetalingsmodaliteiten van de tweede pensioenpijler.

(29) Dit lijkt ook in lijn te zijn met de geest van het regeerakkoord. Het huidige regeerakkoord ('Ontwerpverklaring over het algemene beleid', 2011, pp. 105-106) stelt dat de belastingvoordelen toegekend aan tweedepijlerpensioenen opgebouwd via werknemersbijdragen moet worden aangepast. Op dit moment – binnen bepaalde limieten – zijn de toegekende belastingvoordelen progressief (des te hoger het loon, des te hoger de belastingvrijstelling). Het nieuwe regeerakkoord voorziet wat dit betreft een wijziging: de belastingvoordelen zouden voor iedereen hetzelfde moeten zijn, onafhankelijk van het loon. Echter opnieuw – omwille van fiscale redenen (cf. Gieselink, e.a., 2003, pp. 39 - 40) – wordt het merendeel van de tweedepijlerpensioenen opgebouwd met werkgeversbijdragen. De belastingvoordelen toegekend aan deze pensioenen blijven echter progressief want des te hoger naarmate het loon hoger is (cf. 1.2.). Het progressief belasten van tweedepijlerpensioenen uitgekeerd als kapitaal (cf. de situatie vóór 1985) zou een tegengewicht vormen voor de progressiviteit van de toegekende belastingvoordelen tijdens de opbouwfase.

De vier besproken uitdagingen zijn geenszins de enige waarmee het pensioenbeleid wordt geconfronteerd. Andere uitdagingen, zowel van meer algemene strekking (vb. hoe de feitelijke pensioenleeftijd verhogen op zo'n manier dat dit niet ten koste gaat van de minstbesteden), als van meer technische aard (vb. de hervorming van de 80%-grens; de introductie van actuariële neutraliteit bij vervroegde pensionering) moeten tevens worden onderzocht. Ook moeten de hier gepresenteerde empirische bevindingen verder worden aangevuld. Om een beter begrip te hebben van de dubbele doelstelling van levensstandaardbehoud en armoedebestrijding moeten de empirische analyses minstens als volgt worden aangevuld:

- Op basis van OESO-berekeningen (cf. OECD, 2011) en berekeningen van de FOD Sociale Zekerheid (ISG, 2010) wordt op dit moment reeds belangrijke informatie ter beschikking gesteld over vervangingsratio's van fictieve individuen. Deze zogenaamde theoretische vervangingsratio's moeten echter worden aangevuld met empirische vervangingsratio's: deze vervangingsratio's geven de verhouding weer van het pensioen tot het voormalige loon van de gemiddelde gepensioneerde of van een subgroep van gepensioneerden (Peeters, Debels, Berghman, dit nummer; LaRochelle-Côté, Myles en Picot, 2010).
- De resultaten voorgesteld in dit artikel hebben betrekking op het eerste- en tweedepijlerpensioen van de huidige gepensioneerde. Deze informatie werd totnogtoe niet gekoppeld aan gegevens over de loopbaan. Deze koppeling is echter belangrijk om verschillende kernonderzoeksvragen te beantwoorden zoals onder meer het relatieve belang van solidariteit en verzekering in het Belgische pensioensysteem.
- Totnogtoe werd enkel het pensioeninkomen geanalyseerd. Het is echter goed mogelijk dat gepensioneerden hun pensioen vaak aanvullen met andere inkomensbronnen zoals een beroepsinkomen. Onze kennis over deze aanvullende inkomensbronnen blijft echter erg beperkt. Toekomstig onderzoek moet uitmaken hoe deze inkomensbronnen de algemene pensioenbescherming aanvullen.
- Gegeven het lage eerste pijlerpensioen van zelfstandigen, is de tweede pensioenpijler voor deze groep wellicht erg ontwikkeld. De administratieve informatie die hierover recent beschikbaar is, werd echter nog niet geanalyseerd.

Hopelijk leidt verder empirisch onderzoek en een geïnformeerd debat over bovenstaande uitdagingen tot de inrichting van een rechtvaardig pensioensysteem dat is aangepast aan de maatschappelijke ontwikkelingen die zich in de afgelopen decennia hebben voorgedaan. Alleen op die manier kan voor de toekomst een adequaat pensioensysteem tot stand komen dat voldoende legitimiteit kent en sociale houdbaarheid vertoont om het hoofd te bieden aan de uitdagingen die haar financiële houdbaarheid belagen.

---

**REFERENTIELIJST**

---

Antolin, P., Pugh, C. en Stewart, F., *Forms of Benefit Payment at Retirement*, OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions No. 26, 2008.

Berghman, J., Curvers, G., Palmans, S. en Peeters, H., *De Belgische gepensioneerden in kaart gebracht. Deel 2: Eerste- en tweedepijlerpensioenen bij werknemers*, Working Paper Sociale Zekerheid nr. 8, Brussel, FOD Sociale Zekerheid, 2008.

Berghman, J., Debels, A., Mutsaerts, A., Peeters, H., Vandenplas, J. H., Verleden, F. en Verpoorten, R., *Belgische Pensioenatlas 2010*, Brussel, FOD Sociale Zekerheid, 2010.

Berghman, J., Peeters, H. en Mutsaerts, A., De pensioenbescherming in België: overzicht en uitdagingen, in d'Hoine en Pattyn, B. (eds.), *Over grenzen generaties heen, Lessen voor de XXIste eeuw, editie 2012*, pp. 99-132, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2012.

Berghman, J., Pieters, D., Schokkaert, E. en Schoukens, P., Leuven's standpunt over de sociale zekerheid en de eindeloopbaanproblematiek, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 47(4), pp. 713-718, 2005.

De Vil, G., *De Belgische eerstepijlerpensioenen aan de vooravond van de vergrijzing: doorlichting van bedragen, gerechtigden en adequaatheid*, Brussel, Federaal Planbureau, 2010.

EUROSTAT, *Annual net earnings*, 2011. Available at [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database) (downloaded on 2012-01-16).

FOD Economie, *Bevolking -- Sterftetafels. België 1998-2009*, Brussel, FOD Economie, 2011.

FSMA, *Tweejaarlijks verslag betreffende de sectorale pensioenstelsels*, Brussel, FSMA, 2011a.

FSMA, *Tweejaarlijks verslag over het vrij aanvullend pensioen voor zelfstandigen*, Brussel, FSMA, 2011b.

Gieselink, G., Peeters, H., Van Gestel, V., Berghman, J. en Van Buggenhout, B., *Onzichtbare pensioenen in België. Een onderzoek naar de aard, omvang en verdeling van de tweede en derde pensioenpijler*, Gent, Academia Press, 2003.

*Human Mortality Database*, University of California, Berkeley (USA), en Max Planck Institute for Demographic Research (Germany), 2011. Beschikbaar op [www.mortality.org](http://www.mortality.org) (gedownload op 13-01-2012).

Indicators Sub-Group (ISG), *Updates of Current and Prospective Theoretical Pension Replacement Rates 2006-2046*, Brussel, European Commission, 2010.

James, E., *Rethinking Survivor Benefits*, Washington DC, World Bank, 2009.

Landelijke Bedienden Centrale, *Groepsverzekering*, Antwerpen, L.B.C., 1969.

LaRochelle-Côté, S., Myles, J. en Picot, G., *Replacing Family Income During the Retirement Years: How Are Canadians Doing?*, Analytical Studies Branch Research Paper Series, Ottawa, Minister of Industry, 2010.

Maes, J., *Uw sociale zekerheid in gevaar*, Berchem, Eppo, 2010.

Matthijs, K., *Bevolking. Wie, wat, waar, wanneer?*, Leuven, Acco, 2009.

OECD, *The Effects of Partial Careers on Pension Entitlements*, Paris, OECD, 2003.

OECD, *Pensions at a Glance 2011. Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*, Paris, OECD, 2011.

*Ontwerpverklaring over het algemene beleid*, 2011. Available at <http://www.standaard.be/extra/wl/regeerakkoord.pdf>.

Palmans, S., Peeters, H. en Berghman, J., Een evaluatie van de mogelijkheden ter versoepeling van het gewaarborgd minimumpensioen, in Van den Troost, A. en Vleminckx, K. (eds.), *Een pensioen op maat van vrouwen*, pp. 19-48, Antwerpen, Garant, 2007.

PDOS, *Rustpensioenen van de overheidssector*, Brussel, PDOS, 2011a.

PDOS, *Overlevingspensioenen van de overheidssector*, Brussel, PDOS, 2011b.

Peeters, H., Debels, A., Verschraegen, G. en Berghman, J., Flexicurity in Bismarckian Countries. Old-age protection for nonstandard workers in Belgium, *Journal of Social Policy*, 37(1), pp. 125-143, 2008.

Peeters, H. en Larmuseau, H., De solidariteit van de gelijkgestelde periodes. Een exploratie van de aard, het belang en de zin van de gelijkgestelde periodes in de totale pensioenopbouw bij werknemers, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 47(1), pp. 97-125, 2005.

Peeters, H., Debels, A. en Verpoorten, R., Excluding institutionalized elderly from surveys. Consequences for old age research, *Social Indicators Research*, 2011. Beschikbaar op <http://www.springerlink.com/content/j12mmt4120u52127/fulltext.pdf>.



Peeters, H., Debels, A. en Berghman, J., Vervangingsratio's voor het Belgische pensioenbeleid. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, dit nummer.

Raes, Y., Individuele en afgeleide rechten in het pensioensysteem van de werknemers, toegespitst op de situatie van de vrouwen, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 51(2), pp. 297-323, 2009.

Roels, P., De impact van de nieuwe pensioenmaatregelen, *Life en Benefits*, 17(2), pp. 1-5, 2012.

Schoukens, P. en Pieters, D., Naar een billijke pensioenopbouw binnen het gezin: de "splitting" van het beroepsinkomen over de partners, in Van den Troost, A. en Vleminckx, K. (eds.), *Een pensioen op maat van vrouwen*, pp. 231-242, Antwerpen, Garant, 2007.

Stevens, Y., Deel X Pensioenen, in Put, J. en Verdeyen, V. (eds.), *Praktijkboek Sociale Zekerheid. Voor de ondernemer en de sociale adviseur*, pp. 729-803, Mechelen, Kluwer, 2011a.

Stevens, Y., Deel VII Pensioenen, in Put, J. en Verdeyen, V. (eds.), *Praktijkboek Sociale Zekerheid. Voor de ondernemer en de sociale adviseur*, pp. 935-987, Mechelen, Kluwer, 2011b.

Stevens, Y., Deel III Inkomensgarantie voor ouderen, in Put, J. en Verdeyen, V. (eds.), *Praktijkboek Sociale Zekerheid. Voor de ondernemer en de sociale adviseur*, pp. 1039-1055, Mechelen, Kluwer, 2011c.

Studiecommissie voor de vergrijzing, *Jaarlijks verslag*, Brussel, Hoge Raad van Financiën, 2011.

Taelemans, A., Peeters, H., Curvers, G. en Berghman, J., Socio-economisch profiel van weduw(e)n(aars) met en zonder overlevingspensioen, in Van den Troost, A. en Vleminckx, K. (eds.), *Een pensioen op maat van vrouwen*, pp. 137-154, Antwerpen, Garant, 2007.

Van Eesbeeck, P. en Vereycken, L., *Aanvullende pensioenen voor zelfstandigen. Tips voor een sterke pensioenstrategie*, Mechelen, Kluwer, 2010.

Van Eesbeeck, P., Fiscale maatregelen inzake tweede en derde pijler zijn voor later, *Life & Benefits*, 17(1), pp. 1-3, 2012.

Verbond der Belgische Nijverheid (VBO), *Sociale verwezenlijkingen in de Belgische nijverheid*, Brussel, VBO, 1950.

Veys, D., *Cohort survival in Belgium in the past 150 years. Data and life table results, shortly commented*, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven, Sociological Research Institute, 1983.

Werkgroep 80%-regel, samengesteld uit leden van de Commissie en de Raad voor Aanvullende Pensioenen, *Advies de dato 22 juni 2004*, 2004. Available at [http://www.pensionarchitects.be/wp-content/uploads/2008/12/appendix\\_advise5.pdf](http://www.pensionarchitects.be/wp-content/uploads/2008/12/appendix_advise5.pdf) (downloaded on 2012-01-16).

# INHOUDSTAFEL

## DE DRIE PIJLERS VAN HET BELGISCHE PENSIOENLANDSCHAP. OVERZICHT EN UITDAGINGEN

|                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------|----|
| <b>INLEIDING</b>                                               | 5  |
| <b>1. WETTELIJKE BEPALINGEN</b>                                | 6  |
| 1.1. DE EERSTE PENSIOENPIJLER . . . . .                        | 7  |
| 1.2. DE TWEEDE PENSIOENPIJLER . . . . .                        | 13 |
| 1.3. DE DERDE PENSIOENPIJLER . . . . .                         | 16 |
| 1.4. DE INKOMENSGARANTIE VOOR OUDEREN . . . . .                | 17 |
| <b>2. EMPIRISCHE BEVINDINGEN</b>                               | 17 |
| 2.1. DE EERSTE PENSIOENPIJLER . . . . .                        | 18 |
| 2.2. DE TWEEDE PENSIOENPIJLER . . . . .                        | 24 |
| 2.3. DE DERDE PENSIOENPIJLER . . . . .                         | 28 |
| 2.4. DE INKOMENSGARANTIE VOOR OUDEREN . . . . .                | 28 |
| <b>3. UITDAGINGEN VOOR HET PENSIOENBELEID</b>                  | 31 |
| 3.1. SOLIDARITEIT VAN DE GELIJKGESTELDE PERIODES . . . . .     | 31 |
| 3.2. OVERLEVINGSPENSIOENEN . . . . .                           | 34 |
| 3.3. VERSCHILLEN TUSSEN PENSIOENSTELSELS . . . . .             | 39 |
| 3.4. KAPITAALUITKERINGEN IN DE TWEEDE PENSIOENPIJLER . . . . . | 45 |
| <b>BESLUIT</b>                                                 | 47 |
| <b>REFERENTIELIJST</b>                                         | 49 |



# HET VEILIGSTELLEN VAN HET BEROEPSTRAJECT VAN OUDERE WERKLOZEN

DOOR | **CHRISTINE CANAZZA\* EN GAUTHIER MARY\*\***

\* Assistente sociaal recht aan de Université catholique de Louvain

\*\* Substituut bij het Arbeidsauditoraat van Bergen

## INLEIDING

Het Koninklijk Besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering bevat tal van bepalingen die rekening houden met iemands leeftijd om deze persoon bepaalde rechten toe te kennen of bepaalde verplichtingen op te leggen. Deze bepalingen beogen in hoofdzaak de jongeren (15-24 jaar) en de senioren (50-64 jaar).

Het werkloosheidscijfer van de eerste groep ligt aanzienlijk hoger (1), maar sinds 1975 daalt de werkloosheidsgraad van de tweede groep in België, om in het begin van de 21e eeuw dan wel opnieuw te stijgen (2). Uit een studie is gebleken dat de kans op werkloosheid niet varieert naargelang van de leeftijd. De gemiddelde duur van de inactiviteit neemt echter wel toe na 45 jaar, wat wijst op de moeilijkheden waarmee een oudere werkloze kampt als hij uit dit stelsel wil geraken (3).

In deze bijdrage willen we die bepalingen van de regelgeving inzake werkloosheid onder de loep nemen die specifiek op ouderen gericht zijn (4). Zo stuiten we meteen op een eerste moeilijkheid, want voor dit begrip bestaat geen definitie.

(1) In 2010 bedroeg het werkloosheidscijfer 22,4% voor jongeren onder de 25, tegenover 4,6% voor de senioren: Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, Verslag 2011, pp. 44 en 45.

(2) In 2000 waren er 140.763 oudere, volledig uitkeringsgerechtigde werklozen. Het totale aantal werklozen steeg tussen 2000 en 2009 wel met 160.000 eenheden, maar het daalde fors voor diezelfde groep oudere, volledig uitkeringsgerechtigde werklozen: in 2009 waren er nog slechts 94.801.

(3) *Bestaat er een verband tussen de leeftijd van de werkloze en de werkloosheidsduur?*, Rapport van de RVA, 2002.

(4) Voor een studie over jongeren in het kader van de werkloosheidswetgeving, zie: Dermine, E. en Monforti, N., *Les jeunes et le chômage*, in *Le droit social et les jeunes*, Collection du jeune barreau de Charleroi, 2011.

Dat de categorie oudere werklozen bestaat uit personen jonger dan 65, is duidelijk (want dat is de leeftijd waarop zij pensioengerechtigd worden (5)), maar een minimumleeftijd voor deze groep bepalen, is veel moeilijker.

De reglementering bevat dan ook bepalingen die van toepassing zijn op personen van ten minste 45 (6), 50 (7) of 58 jaar oud (8).

Om ons onderzoek van de wetgeving zo volledig mogelijk te maken, zullen we het eerste cijfer weerhouden, dat tevens overeenstemt met de leeftijd vanaf dewelke een werkloze alsmaar meer moeilijkheden ondervindt om naar de arbeidsmarkt terug te keren.

Bijgevolg definiëren we oudere werklozen als personen die tussen de 45 en de 65 jaar oud zijn en daardoor in aanmerking komen voor maatregelen om hen op de arbeidsmarkt te houden, hen te herintegreren of hen vervroegd te laten uitreden uit de arbeidsmarkt.

In het kader van deze bijdrage wijzen we in eerste instantie (deel 1) op de uitdagingen waar de arbeidsmarkt voor staat, en voeren we concepten in als “transitionele arbeidsmarkten” en “sociale trekkingsrechten”. Deze mechanismen vormen voor ons de basis voor de analyse van de reglementering.

Vervolgens (deel 2) onderzoeken we de bepalingen inzake werkloosheid die specifiek zijn gericht op oudere werknemers, door de hierboven uiteengezette begripsmechanismen te gebruiken.

Tot slot zullen we trachten te bepalen welke rol de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) speelt – of zou kunnen spelen – bij het veiligstellen van het beroepstraject van deze categorie van werklozen.

---

(5) Hoewel artikel 36 van de wet van 3 juli 1978 op de arbeidsovereenkomsten clausules bevat die betrekking hebben op het feit dat de pensioenleeftijd bereikt is, moeten we wel erkennen dat dit feit voor nagenoeg alle werknemers contractbreuk met zich meebrengt (die ook nog eens in de hand wordt gewerkt door artikel 83 §1 van diezelfde wet). Wanneer een werkloze 65 wordt, worden ook niet langer werkloosheidsuitkeringen toegekend: artikel 64 en 65 van het KB van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering. Zie Graulich, B. en Palsterman, P., *Les droits et obligations du chômeur*, Brussel, Kluwer, 2003, p. 134, §§ 423-424.

(6) Bijvoorbeeld plannen voor doelgroepverminderingen (ingevoerd in overeenstemming met artikel 324 en volgende van de programmawet (I) van 24 december 2002) hebben betrekking op personen van ten minste 45 jaar oud.

(7) Bijvoorbeeld, een langere wachttijd vanaf 50 jaar (artikel 30 van het KB van 25 november 1991) of de storting van een anciënniteitstoeslag (artikel 126 van datzelfde koninklijk besluit).

(8) Bijvoorbeeld, een vrijstelling van een aantal voorwaarden voor de toekenning van uitkeringen vanaf 58 jaar (artikel 89 §2 van het KB van 25 november 1991). Het regeerakkoord van 1 december 2011 bepaalt echter dat deze vrijstelling in de toekomst niet kan worden aangevraagd vóór de leeftijd van 60 jaar (65 jaar in arbeidsmarktgebieden met een laag werkloosheidscijfer).

## 1. EEN NIEUWE ARBEIDSMARKT IN HET VERSCHIJT?

### 1.1. DEMOGRAFIE EN BELGISCHE ARBEIDSMARKT

#### 1.1.1. Europese context

Voor de Europese Unie is werkgelegenheid in de brede zin van het woord sinds het Verdrag van Amsterdam een hoofdbekommernis.

In 1997 tijdens de buitengewone Europese Raad te Luxemburg werden een twintigtal richtlijnen voor werkgelegenheid gebaseerd op vier hoofdthema's (9). Onder het eerste thema vallen de activeringsmaatregelen die expliciet op de oudere werknemers zijn gericht: *“het is van belang om, in de context van een beleid dat op het actief houden van ouderen is gericht, maatregelen zoals de instandhouding van de arbeidsgeschiktheid, levenslang leren en andere flexibele arbeidsregelingen te ontwikkelen teneinde ook oudere werknemers in staat te stellen actief deel te nemen aan het beroepsleven (10)”*. Sindsdien blijft de Europese Unie een beleid voor actief ouder worden voorstaan (11).

In 2000 bepaalt de Europese Raad van Lissabon als doelstelling voor 2010 een werkgelegenheidsgraad van oudere werknemers (tussen de 55 en 64 jaar oud) van 50%. De Europese Raad van Barcelona van 2002 wil de gemiddelde pensioenleeftijd tegen 2008 met 5 jaar verhogen.

(9) Inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, ondernemerschap, aanpassingsvermogen van ondernemingen en werknemers en gelijkekansenbeleid.

(10) REG, Resolutie van de Raad van 22 februari 1999 betreffende de werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 1999, *Publicatieblad*, nr. C069, 12 maart 1999, p. 5.

(11) In november 2003 bijvoorbeeld legde de Taakgroep Werkgelegenheid zijn rapport voor, waarin wordt beklemtoond hoe belangrijk het is om op politiek en cultureel vlak een radicale verandering door te voeren in het kader van de uitwerking van de strategieën voor actief ouder worden; vooral de volgende drie acties moeten daarbij worden ondernomen:

- een juridisch en financieel kader invoeren dat werknemers ertoe aanzet om langer actief te blijven en werkgevers aanmoedigt om oudere werknemers aan te werven en in dienst te houden;
- meer meewerken aan de opleiding van oudere werknemers;
- de arbeidsomstandigheden en -kwaliteit verbeteren.

Dit rapport beklemtoont hoe belangrijk het is om vervroegd pensioen te ontraden en besluit dat “werken na je zestigste” de norm moet worden.

Zie ook:

Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement. Het antwoord van Europa op de wereldwijde vergrijzing. Bevordering van sociaaleconomische vooruitgang in een vergrijzende wereld. Een bijdrage van de Europese Commissie aan de tweede Wereldvergadering over de vergrijzing, COM (2002), 143 def.;

Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Langere deelname aan en latere uittreding uit het arbeidsproces van oudere werknemers, COM (2004), 146 def.;

Mededeling van de Commissie. Groenboek “Demografische veranderingen: naar een nieuwe solidariteit tussen de generaties”, COM (2005), 94 def.

In 2009 oordeelt de Commissie in haar rapport dat, om de werkgelegenheidsgraad en de levenskwaliteit van oudere werknemers te vergroten, het noodzakelijk is om *“obstakels die de toegang tot de arbeidsmarkt belemmeren, zoals verplichte pensioenleeftijden, uit de weg te ruimen en flexibele pensioneringsmechanismen in te voeren waardoor ze kunnen kiezen wanneer zij met pensioen gaan, en waarmee ze ook extra pensioenrechten kunnen opbouwen. Deeltijdarbeid kan een goed instrument zijn om ouderen een aangepast inkomen te garanderen en het arbeidsaanbod te verhogen. (...) de hervormingsstrategieën moeten er onder meer op gericht zijn, de houding ten opzichte van oudere werknemers te veranderen en hun vakbekwaamheid en inzetbaarheid te verhogen door effectief een leven lang leren te bevorderen. Behalve voor arbeidskansen voor een vergrijzende beroepsbevolking moet voor adequate arbeidsomstandigheden worden gezorgd, zoals onder meer een flexibelere werktijd en werkorganisatie (12)”*.

De doelstellingen die de verschillende Europese Raden hadden vooropgesteld, werden niet gehaald en een nieuwe globale doelstelling werd bepaald in het kader van de Europa 2020-Strategie: 75% werkgelegenheidsgraad voor de bevolkingstussengroep tussen de 20 en de 64 jaar oud.

Om die doelstelling te halen, stelde de Commissie in november 2010 een strategie voor waarin ze 13 hoofdlijnen gebaseerd op 4 fundamentele prioriteiten uitwerkt: flexizekerheid, betere vaardigheden, arbeidskwaliteit (waartoe ook de werkomstandigheden behoren) en ondersteuning van jobcreatie (13). In haar demografische verslag spoort de Commissie de lidstaten ertoe aan om actief ouder worden te promoten door oudere werknemers meer kansen te bieden, zodat zij “kunnen bijdragen tot de samenleving, zelfs na hun pensionering” (14). Een van de in 2010 goedgekeurde richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid moet de lidstaten stimuleren om de structurele werkloosheid te verlagen en de arbeidskwaliteit te bevorderen (15).

(12) Vergrijzingsverslag 2009, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over “Opvangen van de gevolgen van de vergrijzing in de EU”, Europese Commissie, COM (2009)180 def., pp. 9 en 10.

(13) Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen: een Europese bijdrage aan volledige werkgelegenheid*, COM (2010) 682 definitief, november 2010.

(14) European Commission, *Demography Report 2010*, Commission Staff Working Document, European Commission, Directorate-General for Employment, social Affairs and Inclusion and Eurostat, Brussel, p. 20, 2010.

(15) Richtlijn nr. 7 van het Besluit van de Raad van 21 oktober 2010 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (2010/707/EU).



2012 werd uitgeroepen tot het Europees jaar voor actief ouder worden. Het witboek over aangepaste, zekere en duurzame pensioenen, dat op 14 februari 2012 werd voorgesteld, spoort de sociale partners ertoe aan om de praktijken op de werkplek en de arbeidsmarkt aan te passen om de oudere werknemers in het actieve leven te houden; de lidstaten moeten een langer beroepsleven in de hand werken door de pensioneringsleeftijd aan de levensverwachting aan te passen en de toegang tot de mogelijkheden voor vervroegd pensioen te beperken.

### 1.1.2. Belgische context

In België is de lage werkgelegenheidsgraad van ouderen tussen de 50 en de 64 te wijten aan het feit dat deze personen vroegtijdig de arbeidsmarkt verlieten via uiteenlopende circuits, deels ten gevolge van socialebeleidsinitiatieven die een dergelijke terugtrekking in de hand werkten (16). Kort na de eerste olieschok in de jaren zeventig werkten de opeenvolgende regeringen immers met verschillende formules in de hand dat senioren vroegtijdig de arbeidsmarkt konden verlaten. Hoewel oudere werknemers en hun werkgevers van oordeel zijn dat senioren het “recht” hebben om zich lang vóór de pensioenleeftijd van de arbeidsmarkt terug te trekken (17), toont een studie van twee Belgische economen (18) daarentegen aan hoe belangrijk onderzoeksgedragingen en stimulanzen voor werkhervatting zijn om vervroegde uittreding uit de arbeidsmarkt te ontmoedigen.

Vanaf 1999 (19) wordt er in engere zin nagedacht over de mogelijkheden om gebruik te maken van zogenaamde “loopbaaneindeformules”.

Sindsdien ijvert de Belgische politieke wereld voor een beleid van actief ouder worden.

(16) Gieselink, G., Stevens, Y. en Van Buggenhout, B., Vervroegde uittreding van oudere werknemers in België, *BTSZ*, nr. 4, pp. 575-613, 2002.

(17) Guillemard, A.-M., *L'âge de l'emploi. Les sociétés à l'épreuve du vieillissement*, Editions Armand Colin, Parijs, 2003; Pype, P., Vers de nouvelles actions en faveur des travailleurs âgés, *Bull. VBO*, mei, p. 32, 2001.

(18) Sneessens, H. en Van der Linden, B., Les préretraites: une méthode efficace de gestion des carrières et de l'emploi?, *Regards économiques*, IRES, nr. 33, september, p. 16, 2005.

(19) Regeringsverklaring, 1999.

Zo zien we dat de Hogere Raad voor de Werkgelegenheid in zijn rapport van 2002 het kader van de Europese richtlijnen inzake werkgelegenheid in herinnering brengt en op basis daarvan twee pistes naar voren schuift die een mentaliteitswijziging veronderstellen, zowel bij de ondernemingen als bij de werknemers:

- inschatten van de toekomstige behoeften aan personeel naargelang van de leeftijd en levensfasen met de bedoeling om de werknemers op die manier langer beschikbaar en gemotiveerd te houden. Deze eerste piste is een preventiebeleid dat werknemers ervan moet doen afzien om de arbeidswereld voortijdig te verlaten (20);
- de stimulansstructuren verbeteren die moeten aanzetten tot een langere deelname aan de arbeidswereld door enerzijds de aanwerving van oudere werknemers te bevorderen en anderzijds het ontslag van senioren af te raden.

In 2004 moedigt diezelfde Hogere Raad voor de Werkgelegenheid de actieve participatie van 50-plussers aan door toedoen van een aantal maatregelen in het kader van de bepalingen ten gunste van oudere werklozen: lagere kosten inzake de tewerkstelling van senioren, ontwikkeling van stelsels voor een deeltijds loopbaaneinde en een soepelere regelgeving voor het loopbaaneinde voor zware en belastende beroepen (21).

Tegelijkertijd stelt de OESO vast dat *“de Belgische samenleving zich op een keerpunt bevindt. Ofwel richt ze zich naar de toekomst en erkent ze dat ze er alle belang bij heeft om werknemers ouder dan 50, die ervaring hebben en nog in de kracht van hun leven zijn, niet langer vroegtijdig uit het actieve leven te halen (...); ofwel kiest ze ervoor om vervroegde pensionering te blijven bevorderen door gerichte aanpassingen aan te brengen aan alsmaar complexere voorzieningen. Maar in dat geval moet ze bereid zijn om de prijs daarvoor te betalen (...). Betreffende de omvang van de veranderingen die aanbeveling verdienen, moet op verschillende niveaus worden opgetreden: afstappen van een cultuur waarin vroegtijdig met pensioen wordt gegaan; voorzieningen die vervroegd pensioen mogelijk maken, hervormen; werkgevers ertoe aanzetten om hun praktijken ten overstaan van werknemers ouder dan 50 te herzien; en de inzetbaarheid van oudere werknemers blijven promoten (22)”*.

(20) Enkele aspecten van dit beleid zijn: het onderwijs- en opleidingsbeleid, dat rekening moet houden met de leeftijd (en dus vrij zijn van discriminatie ten overstaan van de oudere werknemers), het beleid voor betere arbeidsomstandigheden (aanpassing van het werk, beurtrol voor taken, aangename werksfeer) en de flexibele werkstelsels (bijvoorbeeld de aanpassing van de werktijden en verlofperiodes).

(21) Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, *Verslag 2004*.

(22) OESO, *Ageing and Employment Policies – Belgium*, OESO, pp. 4-5, 2003.

Op basis van die vaststelling besliste de Belgische regering in oktober 2005 om een tekst met de titel “het Generatiepact” goed te keuren, en een van de drie doelstellingen bestond erin, actief ouder worden in de hand te werken. Met die bedoelingen worden maatregelen naar voren geschoven die *“ouderen meer arbeidsmarktkansen moeten geven”* en die kaderen in een globaal werkgelegenheidsbeleid:

- nieuwe praktijken en houdingen invoeren ten overstaan van de oudere werknemers binnen de ondernemingen;
- opleidingen ontwikkelen;
- herstructureringen herdefiniëren door oudere werknemers beter te begeleiden, hen aan te moedigen om langer te werken;
- voortijdig vertrek ontmoedigen;
- mechanismen voorzien om oudere werklozen weer op de arbeidsmarkt te brengen.

Dit contract werd in een juridische vorm gegoten met de wet van 23 december 2005 met betrekking tot het solidariteitspact tussen generaties (hierna “het Generatiepact”) en in een hele reeks koninklijke uitvoeringsbesluiten.

De Hoge Raad voor de Werkgelegenheid heeft in haar recentste verslag reeds gewag gemaakt van de eerste resultaten:

*“Vanuit een historisch perspectief (...) was het aantal uitkeringsgerechtigde werklozen in het begin van 2011 een van de laagste van de afgelopen tien jaar en dat voor alle categorieën van werkzoekenden, inclusief voor de 50-plussers indien rekening wordt gehouden met de op hen betrekking hebbende hervormingen inzake beschikbaarheid. (...) De hervormingen die de laatste jaren ten uitvoer zijn gelegd om de loopbaan van de beroepsactieve ouderen te verlengen, hebben de werkgelegenheidsgraad van de ouderen doen stijgen. Dit neemt evenwel niet weg dat die werkgelegenheidsgraad duidelijk onder het gemiddelde blijft en dat aanvullende inspanningen nodig zullen zijn om hem naar 50% te tillen, dat is het doel waar het land zich toe heeft verbonden in het kader van de Europese EU-2020-strategie. (...). De Belgische autoriteiten beogen tegen 2020 een werkgelegenheidsgraad voor de 20- tot 64-jarigen van 73,2% (...). Een dergelijk beleid moet voorrang geven aan onder meer degelijk onderwijs en voortgezette vorming die op de behoeften van de arbeidsmarkt is afgestemd, aan een efficiënte begeleiding en opvolging van werkzoekenden (...) en aan een ruimere participatie van alle kansengroepen (...). Behalve indien de werkgelegenheidsgraad van deze laatste groep nog veel drastischer wordt verhoogd, zal de doelstelling van 73,2% die België in het kader van de EU-2020-strategie heeft vooropgesteld, onmogelijk kunnen worden gehaald”.*

Tot slot vermelden we nog dat de aanbevelingen die de Raad van de Europese Unie in juli 2011 voor België heeft geformuleerd (23), betrekking hebben op de oudere werknemers: ons land wordt ertoe aangespoord om *“leeftijdsgerelateerde uitgaven in toom te houden, onder meer door vervroegde uittreding uit de arbeidsmarkt te voorkomen”*, *“de arbeidsparticipatie naar een hoger peil te tillen door (...) een systeem in te voeren waarbij het niveau van de werkloosheidsuitkeringen afneemt naarmate de periode van werkloosheid langer duurt, (en om) het actieve arbeidsmarktbeleid doeltreffender te maken door specifiek op oudere werknemers gerichte maatregelen te treffen”*. De werknemersorganisaties hebben zich fel tegen deze aanbevelingen verzet, want ze vinden ze te neoliberal.

Sinds de nieuwe regering in december 2011 in dienst trad, werden in het kader van het loopbaaneinde tal van hervormingen goedgekeurd. Voorbeelden daarvan zijn de strengere voorwaarden gelinkt aan de leeftijd en de loopbaan om met vervroegd pensioen of conventioneel brugpensioen te kunnen gaan, of nog, strengere voorwaarden (in termen van pensioengerechtigde leeftijd of berekening van het bedrag) van de pensioenstelsels (24).

### 1.1.3. Conclusie

Deelname aan de arbeidsmarkt is een fundamenteel element wil men met name sociale uitsluiting voorkomen. Welnu, een van de vormen van uitsluiting houdt verband met de situatie waarin een werkloze zich bevindt.

Tegelijkertijd evolueert het aantal personen op actieve leeftijd en moet ons socialezekerheidsstelsel leefbaar worden gehouden, en dat betekent dat het aantal oudere werknemers op de arbeidsmarkt moet toenemen.

Deze situatie veronderstelt tevens dat de arbeidsmarkt aan de nieuwe werkvormen van de voorbije jaren aangepast zou zijn. Bijgevolg is het volgens ons noodzakelijk om een voorziening in te voeren die de beroepsloopbanen veiligstelt via met name begeleidende maatregelen. Deze zouden in de mate van het mogelijke betrekking moeten hebben op zowel de periodes van tewerkstelling als die van werkloosheid.

---

(23) Raad van de Europese Unie, *Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2011 van België en met een advies van de Raad over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van België voor de periode 2011-2014*, 11316/3/11, 22 juni 2011.

(24) In het bijzonder voor werknemers die onder een speciaal stelsel werken, zoals magistraten, brandweerlui of leerkrachten.

Momenteel wil men met de huidige voorzieningen voor doorstroming in België, die door verschillende overheidsinstellingen (FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (25), POD Maatschappelijke Integratie (26), ...) worden beheerd, alleen maar bepaalde categorieën van personen op de arbeidsmarkt herintegreren. Een van die categorieën is die van de oudere werknemers.

Om in ons land een daadwerkelijk beleid door te voeren dat de beroepsloopbanen veiligstelt, moet de werknemer over flexibiliteit beschikken om van de ene baan naar de andere over te stappen, en moet hij voldoende zekerheid krijgen, zowel in een periode van tewerkstelling als in een overgangsfase tussen twee banen. De werkgever moet ook de nodige stimulansen krijgen om oudere werknemers te integreren. In het volgende gedeelte onderzoeken we twee concepten (een economisch en een juridisch) om deze twee aspecten te combineren.

## 1.2. OVER DE NOODZAAK OM BEROEPSLOOPBANEN VEILIG TE STELLEN: HET “RECHT OP TRANSITIONELE ARBEID”

### 1.2.1. Inleiding

Op het einde van de jaren negentig, toen de arbeidsmarkt ingrijpende veranderingen onderging (voltijdse arbeid en betwisting van bepaalde sociale beschermingswijzen, ontwikkeling van contracten voor onzeker werk, beroepsloopbanen boetten in aan zekerheid, ...), hebben verschillende auteurs gepoogd om voor de arbeidsmarkt een nieuwe werkwijze te bepalen.

We hebben twee concepten weerhouden die ons inziens in dit verband convergerende antwoorden kunnen opleveren, ook al zijn ze dan respectievelijk economisch en juridisch.

Het eerste concept is dat van de “transitionele arbeidsmarkten”, ontwikkeld door de Duitse econoom en politoloog Günther Schmid (27). Het tweede is dat van de “sociale trekkingsrechten”, concept dat we terugvinden in een gecoördineerd werk van de Franse jurist Alain Supiot (28). We vonden het interessant om van deze twee noties uit te gaan om ze vervolgens te vergelijken met de wettelijke voorzieningen van de Belgische reglementering inzake werkloosheid en op basis daarvan een nieuw normerend kader voor te stellen (deel 2).

(25) Doorstromingsprogramma, doelgroepverminderingen, ...

(26) Artikel 60 §7 van de organische wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

(27) Werkzaam in de Onderzoeksinstituut voor sociale wetenschappen van Berlijn (WZB).

(28) Supiot, A., *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Flammarion, pp. 90-92, 1999.

### 1.2.2. Een economisch concept: de transitionele arbeidsmarkten

Volgens G. Schmid (29) zijn de transitionele arbeidsmarkten (hierna de “TAM”) een belangrijk element van de oplossing om te komen tot de economische groei die de Europese Unie eist. Hij gaat uit van het principe dat de grenzen tussen de arbeidsmarkt en andere sociale systemen meer moeten vervagen. Op die manier kunnen overgangstatussen worden gecreëerd tussen betaalde arbeid en productieve activiteiten die zich buiten de arbeidsmarkt situeren, maar de inzetbaarheid voor de toekomst behouden en zelfs verbeteren. De institutionalisering van de TAM zou overgangen in de hand werken via sociale systemen, zonder tot sociale uitsluiting te leiden en door maatschappelijke participatie een heel leven lang te optimaliseren.

Met het concept van de TAM wordt gestreefd naar een benadering in termen van stromen tussen de verschillende “statussen”, zijnde: arbeid, werkloosheid en inactiviteit. De “overgangen” verwijzen naar elke situatie van werk en activiteit die afwijkt van de referentiesituatie (voltijdse, regelmatige tewerkstelling). De overgangen tussen deze “statussen” moeten institutioneel worden ingericht opdat een wijziging van status door werk of een combinatie van werk met andere sociaal (en in zekere mate ook economisch) nuttige activiteiten mogelijk wordt (30). Ze kunnen uiteenlopende vormen aannemen en situaties buiten het werk omvatten: verlofperiodes, deeltijds werk, opleiding, activering, ...

Bij deze dimensie – overgangen tussen verschillende statussen – kreeg het concept van de TAM onlangs nog een nieuwe dimensie, gekoppeld aan de zekerheid van alle bestanddelen die met tewerkstelling te maken hebben (onderneming, grondgebied, ...). Voortaan moeten de TAM rekening houden met twee bestanddelen, als het over doelstellingen gaat: de organisatie van de overgangen, maar ook van een stabiele kern voor de verschillende spelers op de arbeidsmarkt (31).

---

(29) Schmid, G., *Transitional Labour Markets: A new European Employment Strategy*, Discussion paper 98-206, Wissenschaftszentrum, Berlijn, 1998.

(30) Schmid, *op. cit.*, p. 9.

(31) Gazier, B. en Gautié, J., The “Transitional Labour Markets” Approach: Theory, History and Future Research Agenda, *Journal of Economic and Social Policy*, vol. 14: Uitg. 1, artikel 6, p. 17, 2011.

De TAM moeten bepaalde categorieën van personen die uit de arbeidsmarkt zijn uitgesloten, in staat stellen om naar de arbeidsmarkt terug te keren, door hun verschillende mobiliteitsopties voor te stellen waarmee ze hierin kunnen slagen. Dit gaat van de traditionele voorzieningen inzake opleiding en wederopname in het arbeidsproces tot originelere vormen van schikkingen (32). De formule “*de mensen klaarstomen voor de markt*” (33) wordt met de TAM vervangen door de formule “*de markt klaarstomen voor de mensen*”; daarbij ligt de klemtoon evenzeer op de inspanningen om te investeren in menselijk kapitaal als op de kwaliteit van de tewerkstelling, de vergaarde bekwaamheden en de gevolgen op lange termijn van de opleidings- en plaatsingsmaatregelen (34). Deze formule impliceert dat de beleidsinitiatieven voor activering en desactivering (35) tegelijkertijd en expliciet worden beheerd, en dat brengt voor de werknemers nieuwe verplichtingen en nieuwe sociale rechten met zich mee (36). Zo combineren de TAM de individualiseringstendens met collectieve solidariteit.

Het concept van de TAM is belangrijk wil men reageren op de vergrijzing van de bevolking in de werkende leeftijd: hiermee kunnen de onderhandelingen worden gestimuleerd over akkoorden die subsidies en aanpassing van de werkorganisatie combineren met het behoud van werknemers in een “soft”-positie en/of een deeltijdse baan (37). Aangezien het concept wordt gezien als een instrument in de strijd tegen werkloosheid (38), zouden deze akkoorden ook nuttig zijn in termen van inzetbaarheid.

Volgens Schmid moeten de TAM zich voornamelijk concentreren op twee verwante aspecten: institutionele oplossingen ontwikkelen om sociaal nuttige activiteiten die op de arbeidsmarkt niet worden vergoed, financieel te compenseren, en de arbeidstijd anders organiseren zodat meer tijd beschikbaar is voor vrij gekozen activiteiten (39).

(32) Voorzieningen voor deeltijdse werkloosheid of verlof met vervanging, werkloosheidsuitkering die recht geeft op het uitoefenen van sociaal nuttige activiteiten, ... Blache, G., “Flexicurité” et “Marchés Transitionnels du Travail”: même combat? Retour sur deux notions clés du modèle social Européen, *Lettres d'Europe et Entreprises*, januari, p. 7, 2008.

(33) Formule die in Engeland wordt gebruikt tijdens de periode van de “New Deal for Skills” eind jaren negentig (reeks van maatregelen om individuen op te leiden zodat ze weer naar de arbeidsmarkt kunnen of naar een betere baan kunnen evolueren, en om de competentieontwikkeling te ondersteunen).

(34) Blache, *op. cit.* p. 7.

(35) Gedefinieerd als een beleid dat loopbanen buiten het traditionele model van betaalde arbeid om organiseert, in Gazier, B., *Making Transitions Pay: the Transitional Approach to 'flexicurity'*, p. 13, 2007.

(36) Gazier, *op. cit.*, p. 11.

(37) Schmid, *op. cit.*, 2002 en Gazier, B., Transitional labour markets: from positive analysis to policy proposals, in Schmid, G. en Gazier, B. (eds.), *The dynamics of full employment-Social integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, pp. 227-278, 2002.

(38) Wilthagen, T. en Rogowsky, R., The legal regulation of transitionnal labour markets, in Schmid, G. en Gazier, B. (eds.), *The dynamics of full employment-Social integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, p. 233, 2002.

(39) Schmid, G., Towards a theory of transitional labour markets, in Schmid, G. en Gazier, B. (eds.), *The dynamics of full employment-Social integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, p. 184, 2002.

Met zijn analyse van de TAM toont professor Blache aan dat met dit concept de sociale risico's beheerd kunnen worden door flexibiliteit en zekerheid met elkaar te combineren. Dit concept mag dan al gelijkenissen vertonen met de flexizekerheid (40), toch verschillen ze ook van elkaar. Flexizekerheid concentreert zich immers op de "reguliere arbeidsmarkt" (dat wil zeggen, op de stromen tussen opleiding en tewerkstelling en tussen werkloosheid en werk), terwijl de TAM een ruimere visie bieden en zich ook bezighouden met de stromen tussen de werksfeer en de sfeer buiten het werk.

Schmid onderscheidt vijf grote overgangstypes:

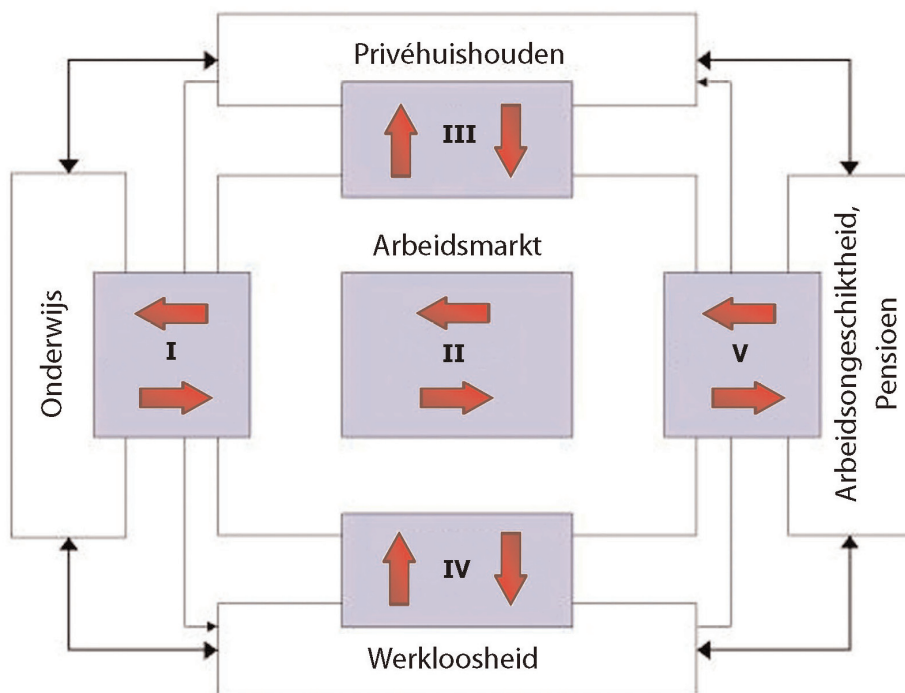
- overgangen tussen deeltijdse en voltijdse tewerkstelling, of tussen werk in loondienst en werk als zelfstandige (of een combinatie van beide); deze overgangen situeren zich binnen de tewerkstelling en kunnen alle vormen van overgang binnen de tewerkstelling dekken;
- overgangen tussen werkloosheid en tewerkstelling;
- overgangen tussen opleiding en tewerkstelling;
- overgangen tussen werk in loondienst in het kader van de arbeidsmarkt en de productieve, onbetaalde activiteit buiten de arbeidsmarkt;
- overgangen tussen tewerkstelling en pensioen (41).

---

(40) Net zoals in de literatuur over "flexizekerheid", geven de aanhangers van de TAM de voorkeur aan de overstap naar baan zekerheid ('job security') boven werk zekerheid ('employment security').

(41) Schmid, G., *op. cit.*, p. 188, 2002.



**FIGUUR 1: HET KADER VAN DE TRANSITIONELE ARBEIDSMARKTEN**

Bron: Schmid, G., Towards a theory of transitional labour markets, in Schmid, G. en Gazier, B. (Eds.), *The dynamics of full employment-Social integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, 2002.

De heren Wilthagen en Rogowsky wijzen er op dat, ook al beperkt de wetgeving de omvang en de vormen van de overgangen binnen de TAM, ze ook aanleiding kan geven tot het ontstaan van nieuwe vormen (42). Deze auteurs pleiten ook voor de invoering van een bescherming van het recht op transitionele arbeid in de grondwettelijke teksten, met name in de sociale grondrechten die door de verdragen van de Europese Unie beschermd zijn (43). Zo zou een wettelijke basis een daadwerkelijk “recht op transitionele arbeid” toekennen. Het economische concept van de TAM sluit op die manier aan bij de eerder juridische “sociale trekkingsrechten” (hierna “STR”) van A. Supiot.

(42) Volgens deze auteurs bestaan er op wettelijk vlak drie beperkingen: 1) de juridische complexiteit, 2) de drempels van de wetgeving (detectie, discriminatie en evaluatie) en 3) de kostprijs van de wettelijke overgang: Wilthagen, T. en Rogowsky, R., *op. cit.* pp. 234-238.

(43) Wilthagen, T. en Rogowsky, R., *op. cit.*, p. 261-262.

### 1.2.3. Een juridisch concept: de sociale trekkingsrechten

Het idee om een dynamische organisatie van de overgangen tussen opeenvolgende situaties van werk in te voeren, maakt deel uit van een ander concept, namelijk dat van de “sociale trekkingsrechten”, dat door A. Supiot wordt overgenomen in het collectieve werk *Au-delà de l'emploi*. Volgens Supiot is er nood aan een sociaal statuut dat steunt op de continuïteit van een beroepsstatus, los van de diversiteit van de beklede functies. Daarvoor onderscheidt hij drie overgangssituaties waarmee hij drie types van “rechten” doet overeenkomen:

- het zoeken naar werk (recht op toegang tot het arbeidsproces);
- de discontinuïteit van de tewerkstelling (recht op continuïteit van het beroepsstatuut);
- de afschaffing van de tewerkstelling (recht op wederopname in het arbeidsproces) (44).

Het principe van continuïteit van het beroepsstatuut steunt op het idee dat een individu periodes van werk in een onderneming (45) moet kunnen afwisselen met periodes van opleiding/verlof en dat, in economisch zekere omstandigheden.

Een van de voorstellen van een groep van deskundigen die zich om Professor Supiot hebben geschaard (46), is dat het begrip zekerheid op verschillende vlakken wordt geherconfigureerd:

- het beroepsstatuut herdefiniëren zodat de continuïteit van een traject (eerder dan de stabiliteit van een baan) wordt gegarandeerd;
- het beroepsstatuut bepalen op basis van een ruimer begrip van werk;
- sociale trekkingsrechten toekennen.

Het concept van de STR wil bepaalde elementen van de sociale bescherming linken aan een beroepsstatus “*die alle uiteenlopende arbeidsvormen omvat die iemand tijdens zijn bestaan zou kunnen verrichten*”, eerder dan aan een specifieke arbeidsactiviteit of een arbeidsrelatie. Deze STR vullen de bestaande sociale bescherming aan. Het gaat om een andere zienswijze voor het leven op het werk en de verschillende periodes daarvan.

### 1.2.4. Conclusie

Door de TAM te institutionaliseren worden tussen alle vormen van productieve activiteiten stabiele banden gesmeed en worden bewegingen in de ene of de andere richting vergemakkelijkt (47). Deze banden kunnen worden gezien als de STR die door A. Supiot worden voorgesteld.

---

(44) Supiot, A., *op. cit.*, p. 58.

(45) In één en dezelfde onderneming of ten dienste van verschillende ondernemingen.

(46) Supiot, A., *op. cit.*, pp. 298 en 299.

(47) Schmid, G., *op. cit.*, p. 188.

De instellingen die met het arbeidsmarktbeleid zijn belast, zouden stimuli moeten creëren voor de overgang tussen verschillende arbeidsvormen, met name door de combinatie van verschillende types van activiteiten mogelijk te maken en een sociale bescherming te voorzien voor de risico's die eruit voortvloeien. Zo zouden ze kunnen inspelen op de normatieve dimensie van de benadering via bekwaamheden die door A. Sen werd ontwikkeld, en op de kritiek als zouden *“zelfs in een zo ‘sociaal’ stelsel als het Belgische, de door het recht toegekende middelen ontoereikend zijn om de bekwaamheden om van bepaalde rechten te genieten, te nivelleren”* (48). Deze stimulansen zouden moeten worden gekoppeld aan de invoering van een zekere stabiliteit/zekerheid voor de verschillende spelers op de arbeidsmarkt.

In het volgende gedeelte gaan we na of in de Belgische wetgeving inzake werkloosheid dergelijke stimulansen aanwezig zijn en zo ja, in welke mate deze stimulansen al dan niet het voorwerp uitmaken van een sociale dekking.

Door de overgangsmogelijkheden te institutionaliseren zou de overheid jobkanalen kunnen creëren, wat op langere termijn de werkgelegenheidsgraad zou kunnen doen stijgen en het werkloosheidscijfer zou kunnen doen dalen. Hierna gebruiken we de term “recht op transitionele arbeid” om naar deze verschillende types van overgangen te verwijzen.

## 2. OVERHEIDSVOORZIENINGEN VOOR OUDERE WERKLOZEN (49)

In België bevat de wetgeving inzake werkloosheid verschillende voorzieningen die specifiek zijn bedoeld voor werknemers ouder dan 45. In deze studie wordt het onderzoek opgesplitst in drie delen die elk met een fase in het leven van de werknemer of de werkloze overeenstemmen: zijn handhaving op de arbeidsmarkt, zijn herinschakeling en zijn definitieve uitstap uit de arbeidsmarkt.

We beschrijven alle maatregelen die in deze fasen kaderen, en bepalen de doelstellingen ervan, om zo op de volgende vragen te kunnen antwoorden: is de onderzochte maatregel geschikt om de beoogde doelstelling te halen? Is hij coherent of in strijd met andere maatregelen? Heeft hij bijwerkingen voor de werking van de onderneming? Leidt hij tot ongelijke behandeling ten opzichte van andere leeftijdsgroepen (of kan hij worden gezien als een positieve actie ten gunste van de oudere werknemers)?

Op het einde van elk deel gaan we na in welke mate dankzij de onderzochte voorzieningen een recht op ‘transitionele arbeid’ kan worden ingevoerd.

(48) Volgens A. Sen houdt bekwaamheid drie verschillende concepten in: de capaciteiten van het individu, de kansen van het individu en een sociaal beleid met rechten en plichten: de Munck, J. en Zimmermann, B., *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme*, Ed. Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Parijs, pp. 15 en 278, 2008.

(49) Bij het onderzoek van deze voorzieningen wordt rekening gehouden met de Belgische wetgeving die sinds 1 februari 2012 van kracht is.

## **2.1. VOORZIENINGEN OM INDIVIDUEN OP DE ARBEIDSMARKT TE HOUDEN**

Hierboven toonden we reeds aan dat we – om in de vergrijzingscontext de financiering van de Belgische sociale zekerheid te blijven verzekeren en de in de doelstellingen van de Europese Unie beoogde werkgelegenheidsgraad te halen – ervoor moeten zorgen dat een aanzienlijk aantal personen aan de arbeidsmarkt blijft deelnemen. In die context vormt de lage werkzaamheidsgraad van de oudere werknemers een hardnekkig probleem.

Sinds het in 2005 goedgekeurde Generatiepact zijn de regering en de partners zich er bewust van geworden hoe belangrijk het is om de werktijd en/of werklast van oudere werknemers te verminderen, en beseffen ze dat aan sommige praktijken – bijvoorbeeld de praktijken waardoor deze werknemers om financiële redenen geen zin hebben om aan het werk te blijven – een einde moet komen.

In het kader van de werkloosheidswetgeving onderscheiden we twee types van maatregelen die erop gericht zijn oudere werknemers op de arbeidsmarkt te houden:

- de maatregel waardoor ze hun arbeidstijd kunnen verkorten: het deeltijdse tijdskrediet. Tot 31 december 2011 bestond ook nog het deeltijdse brugpensioen. Aangezien dit pas op 1 januari 2012 werd afgeschaft, vermelden we het kort. De andere maatregelen waarmee de duur van de prestaties van werknemers kan worden verkort, komen hier niet aan bod (50) aangezien deze maatregelen niet specifiek zijn gericht op de oudere werknemers;
- de maatregel die de werklast vermindert van werknemers die zware arbeid verrichten: de overstappremie.

### **2.1.1. Deeltijds tijdskrediet**

#### **a) Historisch overzicht**

De loopbaanonderbreking voor werknemers werd in het Belgische recht ingevoerd door de herstellwet van 22 januari 1985. Het systeem geldt voor zowel de overheids- als de privésector en voorziet drie vormen van themaverlof (51). In 2000 beslisten de sociale partners na een voorstel van de regering om dit stelsel voor de privésector te hervormen en dat om voor alle medewerkers te verzekeren dat ze hun werk en gezin beter met elkaar kunnen verzoenen in het kader van de werking van de arbeidsmarkt.

Op 14 februari 2001 sloten de sociale gesprekspartners die in de Nationale Arbeidsraad vergaderden, collectieve arbeidsovereenkomst nr. 77 ter invoering van een stelsel voor tijdskrediet, loopbaanverkorting en vermindering van de arbeidsprestaties af, ter uitvoering van het interprofessioneel akkoord 2001-2002.

De wet van 10 augustus 2001 betreffende de verzoening van werkgelegenheid en de kwaliteit van het leven wijzigt de wet van 22 januari 1985 om rekening te houden met collectieve arbeidsovereenkomst nr. 77. Ze verwijst naar de collec-

tieve overeenkomst voor het toepassingsgebied en de modaliteiten voor loopbaanonderbreking. Ze bevat het principe dat aan werknemers die beslissen om in het kader van de collectieve arbeidsovereenkomst hun loopbaan te onderbreken, een uitkering betaald moet worden. Het koninklijk besluit van 12 december 2001<sup>(52)</sup> bepaalt het bedrag van de onderbrekingsuitkeringen, de bijzondere voorwaarden en de aanvraagprocedures om de uitkeringen te bekomen.

Sommige bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomst nr. 77 waren echter niet duidelijk en onnauwkeurig en leidden tot interpretatiemoeilijkheden. Na een nieuw overleg tussen de sociale partners werd op 19 december 2001 collectieve arbeidsovereenkomst nr. 77bis afgesloten, die collectieve arbeidsovereenkomst nr. 77 vervangt en door het koninklijk besluit van 25 januari 2002 bindend werd gemaakt (53).

Collectieve arbeidsovereenkomst nr. 77bis voorziet drie verschillende loopbaanonderbrekingsstelsels voor de werknemers van de privésector:

- recht op tijdskrediet (totale opschorting van de prestaties of vermindering van de prestaties tot een deeltijdse betrekking);
- recht op een loopbaanvermindering met 1/5 (één dag of twee halve dagen per week);
- recht op vermindering van de prestaties voor werknemers van ten minste 50 jaar oud (vermindering tot een deeltijdse betrekking of loopbaanvermindering met 1/5).

Dit laatste stelsel analyseren we later in het kader van deze bijdrage.

We merken hierbij op dat het tijdskrediet onlangs grondig werd gewijzigd. In eerste instantie werd in 2005 dankzij het Generatiepact (hierna 'het Pact' genoemd) de toegang tot dit stelsel vereenvoudigd voor oudere werknemers. In tweede instantie beperken de maatregelen die in het kader van het regeerakkoord van 1 december 2011 werden genomen, zeer sterk de voorwaarden voor recht op verhoogde uitkeringen in het kader van het tijdskredietstelsel (54).

(51) Ouderschapsverlof, palliatief verlof en verlof om een ernstig zieke naaste bij te staan of te verzorgen.

(52) KB van 12 december 2001 tot uitvoering van hoofdstuk IV van de wet van 10 augustus 2001 betreffende verzoening van werkgelegenheid en kwaliteit van het leven betreffende het stelsel van tijdskrediet, loopbaanvermindering en vermindering van de arbeidsprestaties tot een halftijdse betrekking.

(53) Van kracht sinds 1 januari 2002. Later zullen collectieve arbeidsovereenkomsten 77ter tot 77septies voor sommige punten verdere preciseringen en aanvullingen brengen bij cao 77bis.

(54) KB van 28 december 2011 tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 tot uitvoering van hoofdstuk IV van de wet van 10 augustus 2001 betreffende verzoening van werkgelegenheid en kwaliteit van het leven betreffende het stelsel van tijdskrediet, loopbaanvermindering en vermindering van de arbeidsprestaties tot een halftijdse betrekking.

Bovendien is er momenteel een tweedeling tussen het recht op tijdskrediet voorzien door de ongewijzigde cao nr. 77*bis* en het recht op uitkeringen voor tijdskrediet voorzien door het koninklijk besluit van 12 december 2001, dat aanzienlijke wijzigingen ondergaan heeft.

Tussen 2009 en 2011 tot slot is de maatregel ter vermindering van de arbeidstijd een van de vele maatregelen die werden gebruikt om het arbeidsvolume aan te passen met het oog op de financiële crisis. In het kader van de crisismaatregelen van de regering werd met de wet van 19 juni 2009 een voorziening ingevoerd om de prestaties voor ondernemingen in moeilijkheden tijdelijk te verminderen (55). Dankzij deze maatregel, die niet specifiek bedoeld is voor werknemers ouder dan 50, bleven tal van banen in België behouden ondanks de crisiscontext (56).

### **b) Beschrijving**

Werknemers van 50 of ouder hebben het recht om: ofwel hun arbeidsprestaties te verminderen met 1/5 van de arbeidstijd (57), ofwel hun arbeidsprestaties tot een deeltijdse betrekking te verminderen. Deze maatregel is alleen van toepassing op de werknemers die ten minste 50 jaar oud zijn op het ogenblik dat ze van dit recht gebruik willen beginnen te maken. Hij wordt toegekend aan werknemers die gebonden zijn door een arbeidsovereenkomst of daarmee gelijkgesteld (58), alsook aan de werknemers uit de privésector, het personeel van de vroegere publieke overheidsinstellingen, de contractuelen in het gesubsidieerde vrije onderwijs, enz.

(55) Wet van 19 juni 2009 houdende diverse bepalingen over tewerkstelling in tijden van crisis. Artikel 15 van de wet bepaalt dat wanneer zijn onderneming in moeilijkheden is en voor zover hij gebonden is door een collectieve arbeidsovereenkomst of een ondernemingsplan, de werkgever aan elke voltijds tewerkgestelde werknemer kan voorstellen om zijn arbeidsprestaties te verminderen met 1/5 of de helft voor een periode die niet korter mag zijn dan één maand en die zes maanden niet mag overschrijden. De werkgever moet vooraf een formulier bij aangetekend schrijven ter kennis geven aan het werkloosheidsbureau van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening van de plaats waar de onderneming gevestigd is. Gaat de werknemer akkoord, dan moet deze overeenkomst tot tijdelijke vermindering van zijn voltijdse arbeidsprestaties schriftelijk worden vastgesteld zoals voorgeschreven door artikel 11*bis* van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten. De werknemer die zich in deze situatie bevindt, ontvangt een crisisuitkering, waarvan het bedrag wordt bepaald door het koninklijk besluit van 28 juni 2009 tot uitvoering van de wet van 19 juni 2009 houdende diverse bepalingen over tewerkstelling in tijden van crisis.

(56) Verslagen van de RVA, 2009 en 2010.

(57) Vóór het Generatiepact kon dit stelsel alleen worden aangewend in de vorm van twee halve dagen of één volledige dag. Sinds 1 juni 2007 kan dit recht ook in andere gelijkwaardige vormen worden opgenomen, op voorwaarde dat in dat verband een collectieve arbeidsovereenkomst wordt afgesloten of dat de werkgever en de werknemer een individuele overeenkomst ondertekenen.

(58) Dat wil zeggen, personen die "anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst, arbeid verrichten tegen vergoeding van de arbeidsprestaties onder het gezag van een andere persoon".

De werknemer van 50 of ouder kan in het kader van het tijdskrediet ook een volledige opschorting van de prestaties aanvragen (59). In die veronderstelling geldt voor hem geen specifieke regeling en de uitkering voor een voltijds tijdskrediet is overigens beperkt tot één jaar voor tijdskrediet “zonder motief” (60) en tot drie of vier jaar voor tijdskrediet “met motief” (61) gespreid over heel zijn loopbaan. Indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan en indien de activiteit reeds voordien werd uitgeoefend, kan hij zijn uitkering combineren met een andere activiteit als loontrekkende of met een activiteit als zelfstandige in bijberoep.

Als een werknemer van 50 of ouder beslist om zijn prestaties te verminderen, moet hij aan een aantal voorwaarden voldoen:

- gedurende ten minste twaalf maanden voorafgaand aan de aanvraag in dienst zijn bij de onderneming (62);
- aan zijn werkgever verbonden zijn door een arbeidsovereenkomst gedurende de drie jaren die aan de schriftelijke mededeling voorafgaan (63);
- op het ogenblik van de aanvraag als loontrekkende werknemer een anciënniteit hebben van ten minste twintig jaar (64).

Bovendien moet hij, als hij zijn prestaties met 1/5 tijd wil verminderen, in dienst geweest zijn in een arbeidstijdenregeling die over vijf of meer dagen gespreid is. Het recht om prestaties met 1/5 te verminderen, moet per periode van ten minste zes maanden worden uitgeoefend; naar een halftijdse betrekking overschakelen kan maar per periodes van ten minste drie maanden.

(59) Voor deze regeling, zie Pirard, F., *Veillir actif*, Kluwer, 2008, pp. 84 e.v.

(60) KB van 12 december 2001, art. 4 § 3.

(61) KB van 12 december 2001, art. 4 § 4 en 5.

(62) Indien hij gebruik wil maken van een loopbaanvermindering van 1/5, moet de werknemer in dienst zijn geweest, ofwel 4/5 van een voltijdse baan in het kader van een loopbaanvermindering, ofwel de helft van een voltijdse baan in het kader van een vermindering van zijn prestaties. Indien hij daarentegen gebruik wil maken van een vermindering van zijn halftijdse prestaties, moet de werknemer van ten minste 50 in dienst zijn geweest, ofwel voltijds, ofwel in een arbeidsstelsel van ten minste 3/4.

(63) Met het oog op een zo groot mogelijke beroepsmobiliteit werd de anciënniteitsvoorwaarde door het Generatiepact versoepeld. Werknemers van 50 of ouder moeten een anciënniteit van 3 jaar (in plaats van 5) bewijzen om recht te hebben op een loopbaanvermindering. De werknemers die na hun vijftigste verjaardag in dienst werden genomen, kunnen, in overleg met de werkgever, deze dienstvoorwaarde terugbrengen tot twee jaar; werknemers die na hun 55e werden aangeworven, kunnen met hun werkgever zelfs een anciënniteit van één jaar overeenkomen.

(64) Wat de berekening van de 20 jaar anciënniteit betreft, bepaalt artikel 10 §3 van cao nr. 77bis dat arbeidsdagen en gelijkgestelde dagen (staking, carenzdag, compensatierust, ...) in aanmerking worden genomen, maar niet de dagen van volledige werkloosheid en volledige schorsing van de arbeidsprestaties in toepassing van een tijdskrediet (nieuw stelsel) of een loopbaanonderbreking (oud stelsel).

De voorwaarden bepaald door cao nr. 77*bis* blijven ongewijzigd, maar degene die betrekking hebben op het recht op een onderbrekingsuitkering, werden wel aangepast. De onderbrekingsuitkering die in het kader van het 50+-stelsel wordt verhoogd bijvoorbeeld, wordt in principe maar vanaf 55 jaar toegekend en op voorwaarde dat de werknemer een loopbaan als loontrekkende van ten minste 25 jaar voorlegt (65). Voor werknemers die een zwaar beroep uitoefenen, is evenwel een derogatie voorzien (66).

Ten slotte, op het vlak van de sociale zekerheid behoudt een werknemer die ouder is dan 50 en zijn loopbaan onderbreekt, zijn rechten in alle stelsels en zonder beperking in de tijd. Voor de berekening van zijn pensioen kan met een deel van de onderbroken werkuren rekening worden gehouden (67).

In 2010 hebben 123.922 werknemers hun werktijd aangepast door hun prestaties in het kader van het tijdskredietstelsel te verminderen, terwijl nauwelijks 16.528 personen voor het stelsel kozen toen cao nr. 77 werd goedgekeurd (68). Van deze 123.000 werknemers is meer dan de helft ouder dan 50 (69).

---

(65) KB van 12 december 2001, art. 6.

(66) In dat geval wordt de onderbrekingsuitkering aan de werknemer toegekend vanaf zijn vijftigste en op voorwaarde dat hij in de loop van de 10 voorbije jaren gedurende ten minste 5 jaar of gedurende de 15 voorbije jaren gedurende ten minste 7 jaar een zwaar beroep heeft uitgeoefend. De definitie van "zwaar beroep" is dezelfde als wordt bepaald in het kader van het voltijdse brugpensioen (*infra*).

(67) In het geval van een voltijds tijdskrediet - stelsel dat niet specifiek voor werknemers van ouder dan 50 is bedoeld - verschilt de gelijkstelling van de onderbroken werkuren naargelang de werknemer een tijdskrediet neemt met of zonder motief.

(68) Jaarverslag van de RVA, 2010, p. 494.

(69) 82.811 zijn ouder dan 50 en 17.282 zijn tussen de 40 en de 50 jaar oud. Bij wijze van vergelijking: van de 8.397 personen die in 2010 voltijds van tijdskrediet gebruik hebben gemaakt, was slechts een kwart (1.180 personen) ouder dan 50.



### c) Kritisch onderzoek

Tijdskrediet dat van toepassing is ongeacht de leeftijd van de werknemer, moet ervoor zorgen dat deze werknemer werk en privéleven – of nog, afhankelijk van de bepaling van de wet, tussen tewerkstelling en levenskwaliteit – beter met elkaar kan verzoenen (in het kader van de werking van de arbeidsmarkt); de doelstelling van de bijzondere bepalingen voor 50-plussers is, volgens cao nr. 17*bis*, de oudere werknemers zo lang mogelijk actief te houden, de overgang van een oudere werknemer naar zijn pensioen te vereenvoudigen en de aanwerving van jonge werknemers in de hand te werken.

Werden deze doelstellingen gehaald?

De meeste specifieke bepalingen inzake tijdskrediet voor 50-plussers maken deel uit van een benadering die erop gericht is oudere werknemers zo lang mogelijk actief te houden.

Wat de vergoeding van het tijdskrediet betreft, geldt als principe dat elke onderbreking die onder wettelijke voorwaarden wordt genomen, het recht opent op de toekenning van een uitkering ten gunste van de werknemer. Sinds 1 januari 2012 echter bepaalt de nieuwe regelgeving voortaan dat oudere werknemers, met uitzondering van werknemers ouder dan 50 die een zwaar beroep uitoefenen, aan strengere voorwaarden moeten voldoen om de verhoogde onderbrekingsuitkering te bekomen die specifiek voor hen bestemd is.

Wat voor de werknemer ouder dan 55 bijzonder is, is het feit dat hij van deze uitkering geniet zolang hij dit recht uitoefent, en niet gedurende slechts een beperkte periode. Daarenboven kan hij, zoals is voorzien voor voltijds tijdskrediet, de uitkeringen combineren met de inkomsten van een bezoldigde activiteit. Combineren met de inkomsten uit een activiteit als zelfstandige (70) en met om het even welk pensioen (71) is daarentegen totaal verboden. Dit verbod voor werknemers ouder dan 50, om onderbrekingsuitkeringen te combineren met de inkomsten uit een activiteit als zelfstandige, is niet coherent met de doelstelling om oudere werknemers op de arbeidsmarkt te houden, omdat hun op deze manier de mogelijkheid wordt ontzegd om zich als zelfstandige te vestigen en bijgevolg om in die hoedanigheid een beroepsactiviteit uit te oefenen. Een tussenkomst van de wetgever zou wenselijk zijn opdat een dergelijke cumul mogelijk wordt.

(70) Behalve wanneer, in het geval van een volledige opschorting van de prestaties, de activiteit als zelfstandige in bijberoep reeds werd uitgeoefend tegelijkertijd met de activiteit waarvan de uitvoering werd opgeschort, gedurende ten minste de twaalf maanden die aan het begin van de volledige opschorting van de arbeidsprestaties voorafgaan. In dat geval wordt cumulatie gedurende een periode van maximum twaalf maanden toegestaan.

(71) Onder pensioen moet worden verstaan, elk ouderdoms-, rust-, anciënniteits- of overlevingspensioen en alle voordelen die eruit voortvloeien. Het betreft alle pensioenen, ongeacht of zij toegekend zijn door of krachtens een Belgische of buitenlandse wet of door een Belgische of buitenlandse socialezekerheidsinstelling of overheid.

Wel is het zo dat werknemers, zodra ze de leeftijd van 55 jaar bereiken, verhoogde uitkeringsbedragen krijgen in vergelijking met de andere werknemers in tijdskrediet, wat hen ertoe kan aanzetten om actief te blijven, zij het dan slechts deeltijds.

Ter informatie, het brutobedrag van de uitkeringen (72) bedraagt 469 EUR voor een vermindering van de prestaties tot een deeltijdse betrekking en varieert tussen 218 en 263 EUR in geval van vermindering van de prestaties met 1/5.

Met de wet van 5 september 2001 werd overigens een mentorschapsysteem ingevoerd dat de arbeidsparticipatie van de werknemers moet verbeteren: werknemers van ten minste 50 jaar oud die hun prestaties tot een halftijdse betrekking verminderen en onderbrekingsuitkeringen ontvangen, kunnen tijdens hun beschikbare parttime en tegen vergoeding nieuw tewerkgestelde werknemers opleiden, begeleiden of er mentor over zijn (73). Inkomsten uit een dergelijke activiteit kunnen worden gecombineerd met de uitkeringen die door de RVA worden uitbetaald, op voorwaarde dat deze activiteit past in het kader omschreven door het koninklijk besluit van 12 december 2011, en dat de werknemer ten minste 55 jaar oud is. Dankzij deze maatregel kunnen oudere werknemers niet alleen hun kennis doorgeven, maar kan de werkgever de nieuwe werknemers ook een opleiding aanbieden die wordt gegeven door ervaren werknemers.

Bovendien voert de wet betreffende het Generatiepact ten laste van de werkgever en de werknemer sociale inhoudingen in op de bedragen die bij wijze van aanvullende vergoeding worden betaald; de bedoeling is om geen aanleiding te geven tot een stelsel dat de werknemers financieel stimuleert om voortijdig te stoppen met werken (74). De wet voert met andere woorden de verplichting in om een werkgevers- en persoonlijke bijdrage te betalen wanneer een werkgever aan een werknemer ouder dan 50 een vergoeding uitbetaalt bij wijze van aanvulling op bepaalde uitkeringen voor tijdskrediet. Het gebeurt immers regelmatig dat een werkgever of een fonds in het kader van tijdskrediet boven op de onderbrekingsuitkeringen een bijkomende vergoeding toekent. Een dergelijke aanvulling – die gelijkenissen vertoont met de aanvullende vergoedingen die in het kader van het brugpensioen worden toegekend – ontmoedigt oudere werknemers om op de arbeidsmarkt te blijven.

---

(72) Van kracht op 1 februari 2012.

(73) Ze kunnen deze activiteit uitoefenen bij hun werkgever, bij een andere werkgever uit dezelfde bedrijfstak of in een vormingscentrum voor beroepen uit dezelfde bedrijfstak dat door een beroepssector wordt georganiseerd.

(74) KB van 22 maart 2006 tot invoering van een speciale patronale socialezekerheidsbijdrage op sommige aanvullende vergoedingen in het kader van het Generatiepact en tot vaststelling van de uitvoeringsregelen van artikel 50 van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen. Den-dooven, B., *Fin de carrière: vue d'ensemble des différents régimes*, *Contrats de travail*, november 2008, pp. 13 en 14.

Het tijdskredietstelsel wil echter meer dan de oudere werknemers op de arbeidsmarkt houden, het moet voor deze werknemers ook de overgang naar pensionering vereenvoudigen.

Daar waar het uitoefenen van een tijdskrediet in principe beperkt is tot één jaar, werd voor werknemers ouder dan 50 geen maximale duur vastgelegd, zodat zij ervan kunnen genieten tot ze weer een activiteit uitoefenen of met pensioen gaan.

Bovendien heeft de wet betreffende het Generatiepact een aantal wijzigingen van het tijdskrediet voorzien (75). Zo zijn er twee bijzonderheden die de overgang naar tijdskrediet aantrekkelijker maken voor de werkgever en voor de werknemer ouder dan 55:

- Als een werknemer bij zijn werkgever het recht op tijdskrediet aanvraagt, kan deze laatste dat in principe weigeren gedurende een zekere periode, door hem te verplichten de uitoefening ervan over te dragen of uit te stellen, volgens twee stelsels: het systeem van uitstel en terugtrekking enerzijds en het systeem van planning en voorkeur anderzijds. Sinds het Pact kan de uitoefening van de vermindering van de loopbaan met 1/5 door een werknemer van 55 jaar oud alleen worden uitgesteld wanneer hij een sleutelfunctie bekleedt, op voorwaarde dat de werkgever dit uitstel rechtvaardigt, en alleen voor de duur van het aangevoerde motief.
- Werknemers van 55 en ouder die een vermindering van 1/5 van hun werktijd vragen, worden niet meer in aanmerking genomen bij de berekening van de drempel van 5% (76), behalve in ondernemingen met minder dan 11 werknemers en voor 55-plussers die een sleutelfunctie bekleden.

De doelstelling om jonge werknemers in dienst te nemen, lijkt ons daarentegen niet coherent, aangezien de werkgever in geen enkel opzicht verplicht is om een vervanger in dienst te nemen (wat bij brugpensioenen wel het geval is). Tal van studies hebben overigens aangetoond dat het brugpensioenstelsel er niet toe heeft geleid dat jonge werknemers in dienst werden genomen; we zien dan ook niet in waarom dat bij het tijdskredietstelsel wel het geval zou zijn.

Tijdskrediet dat van toepassing is op werknemers ouder dan 50 is ons inziens een gepaste maatregel om deze werknemers op de arbeidsmarkt te houden en hun tegelijkertijd een financieel voordeel te bieden.

---

(75) Van kracht sinds 1 juni 2007.

(76) In principe kan de werkgever weigeren aan een werknemer tijdskrediet toe te kennen indien meer dan 5% van zijn werknemers tegelijkertijd in tijdskrediet gaan.

Bovendien kan deze groep werknemers dankzij deze maatregel werk combineren met een loopbaaneinde dat beter op hun behoeften en/of verlangens is afgestemd. We zijn er vooral van overtuigd dat het mentorschapstelsel alleen maar positieve neveneffecten kan hebben, zowel voor de werkgever als voor de werknemers (degene die de opleiding geven en degene die ze krijgen).

Een deel van het tijdskrediet is specifiek bestemd voor werknemers ouder dan 50, maar de collectieve arbeidsovereenkomst voorziet ook bepalingen die van toepassing zijn op alle werknemers, ongeacht welke leeftijd ze hebben. Daarom zijn we van oordeel dat er geen sprake is van ongelijke behandeling tussen werknemers ouder dan 50 en de andere werknemers. Met het oog op de doelstellingen van de specifieke bepalingen voor oudere werknemers (behoud van deze werknemers op de arbeidsmarkt en overgang naar pensionering) is het immers volledig logisch om dergelijke bepalingen te voorzien in de huidige context van vergrijzing. We hebben echter bedenkingen bij de nieuwe bepalingen die sinds 1 januari 2012 van toepassing zijn en strengere leeftijds- en anciënniteitsvoorwaarden opleggen inzake verhoogde onderbrekingsuitkeringen, hoewel de voorwaarden voor toetreding tot het stelsel in het kader van cao nr. 77*bis* niet werden gewijzigd. Tenzij we hieruit moeten afleiden dat deze wijziging een gevolg is van het regeerakkoord van 1 december 2011, dat bepaalt dat “na overleg met de sociale partners de regering voorzieningen zal treffen om ervoor te zorgen dat de rechthebbenden de arbeidsmarkt niet voortijdig verlaten”.

Ons lijkt het dat het systeem op twee punten verbeterd zou kunnen worden als het erom gaat, het loopbaantraject van de oudere werklozen veilig te stellen. Enerzijds door het uitkeringsbedrag aanzienlijk te verhogen (77). Anderzijds door het verbod om uitkeringen te combineren met inkomsten uit een activiteit als zelfstandige, want dit systeem is overigens in strijd met het conventionele brugpensioen, dat een dergelijke cumul wel toestaat. Daardoor zou het tijdskrediet kunnen worden gezien als een stimulans die een overgang tussen verschillende types van activiteiten mogelijk maakt en tegelijkertijd sociale bescherming biedt tegen de risico's die uit deze overgang voortvloeien.

### **2.1.2. Deeltijds brugpensioen – kort overzicht**

In 1993 wordt het deeltijds brugpensioen in België ingevoerd, met collectieve arbeidsovereenkomst nr. 55 (hierna “cao nr. 55”) (78).

---

(77) Dit bedrag is gelijk aan dat waarover een halftijdse bruggepensioneerde beschikt, maar ligt hoger dan datgene waarover een werknemer jonger dan 50 in tijdskrediet beschikt.

(78) Collectieve arbeidsovereenkomst nr. 55 van 13 juli 1993 tot instelling van een regeling van aanvullende vergoeding voor sommige oudere werknemers in geval van halvering van de arbeidsprestaties.

De cao wordt aangevuld door het koninklijk besluit van 30 juli 1994 betreffende het halftijds brugpensioen, dat vanaf 1 januari 2012 werd opgeheven door het koninklijk besluit van 28 december 2011 (79). Dit stelsel blijft evenwel van kracht voor werknemers die vóór 1 januari 2012 van dit stelsel genoten, en voor werknemers die vóór 28 november 2011 met hun werkgever een akkoord hadden afgesloten.

Zoals we reeds eerder aanhaalden (80), wilde men met de goedkeuring van cao nr. 55 een stelsel organiseren voor het loopbaaneinde voor oudere werknemers zodat zij aan het werk kunnen blijven en hun overgang naar de totale opschorting van hun beroepsactiviteiten kunnen organiseren; anderzijds wil deze cao tewerkstelling “*van onder andere minder oude werknemers*” bevorderen.

Met het oog op deze doelstellingen stelden we dat oudere werknemers dankzij halftijds brugpensioen hun arbeidstijd konden verlichten, en bijgevolg was de cao geschikt en coherent om hen aan het werk te houden en hen in staat te stellen om hun overgang naar de volledige opschorting van hun beroepsactiviteiten op een soepelere manier te organiseren (met name door de overgang naar een voltijds brugpensioen). Deze maatregel werkte overigens de integratie van andere werknemers in de hand, aangezien voor het niet naleven van de plicht om de bruggepensioneerde te vervangen, een financiële boete moest worden betaald die vrij hoog kon liggen (vooral dan voor de kmo's).

In 2010 echter genoten slechts 624 werknemers ouder dan 50 van dit deeltijdse brugpensioen, tegenover 1.092 werknemers in 2000 (81). Volgens sommige auteurs moet dit fiasco worden verklaard door de concurrentie van het tijdskrediet, dat soepeler (82), en minder duur zou zijn, en door technische redenen (83). Door tijdskrediet minder voordelig te maken en het deeltijdse brugpensioen af te schaffen, beperkt de wetgever echter *de facto* het recht op een overgangsbaan voor oudere werklozen.

(79) KB van 28 december 2011 tot opheffing van het KB van 30 juli 1994 betreffende het halftijds brugpensioen.

(80) Canazza, C. en Mary, G., Les chômeurs âgés: évolution et perspectives, in *La réglementation du chômage: vingt ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991*, Etudes pratiques de droit social, pp. 291-294, 2011.

(81) RVA, Jaarverslag, 2010.

(82) De strenge toegangsvoorwaarden voor tijdskrediet en met name de verplichting om voltijds tijdskrediet te nemen.

(83) Graulich, B. en Palsterman, P., *Les droits et obligations des chômeurs*, Etudes pratiques de droit social, Kluwer, p. 305, 2003.

### 2.1.3. De overstappremie

In 2005 bepaalde het Generatiepact dat werknemers die zware arbeid verrichtten, meer kansen moesten krijgen om over te stappen naar lichter werk (bij voorkeur in dezelfde onderneming), mits een tijdelijke compensatie om het inkomensverlies te beperken.

De Koning voegde deze maatregel toe aan het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering (artikel 131*nonies*), via het koninklijk besluit van 19 april 2010 (84).

Sinds 1 mei 2010 kan een werknemer ouder dan 50 die op eigen verzoek bij dezelfde werkgever overstapt van zware arbeid (85) naar lichtere arbeid (86) en daardoor inkomensverlies lijdt, aanspraak maken op een overstappremie ten laste van de RVA.

Om recht te hebben op een overstappremie moet aan de volgende voorwaarden voldaan zijn:

- de overgang naar lichtere arbeid gebeurt op verzoek van de werknemer;
- de werknemer lijdt inkomensverlies (87);
- op het ogenblik van de overstap is de werknemer ten minste 50 jaar oud en verricht hij sinds ten minste 5 jaar zware arbeid;
- de werknemer dient een verzoek in om een overstappremie te bekomen (88).

(84) Dauphin, M. La prime de passage à un travail plus léger à partir de 50 ans, *L'indicateur social*, september 2010, nr. 15, pp. 6 en 7, 2010.

(85) Zware arbeid wordt gedefinieerd als *een functie die de werknemer zelf beschouwt als zijnde te zwaar voor zijn capaciteiten*.

(86) Lichtere arbeid wordt omschreven als *een functie die de werknemer zelf beschouwt als zijnde aangepast aan zijn capaciteiten*.

(87) Inkomensverlies wordt omschreven als *het feit dat het gewone loon, omgezet op uurbasis, in de nieuwe functie lager ligt dan dat in de vorige functie. Dit loonverschil, vermenigvuldigd met de factor S die in artikel 99 wordt bedoeld, en met 4,3333, moet ten minste gelijk zijn aan het dubbele van de overstappremie*.

(88) Dit dossier moet ten laatste worden ingediend in de periode van twee maanden, te tellen van de eerste dag van de maand die volgt op die waarin de overgang plaatsvindt. De aanvraag moet met name de volgende elementen bevatten: een door de werkgever ondertekende verklaring waaruit blijkt dat de werknemer vanaf de opgegeven datum en op eigen verzoek is overgestapt van zware arbeid naar lichtere arbeid en daardoor inkomensverlies lijdt; een door de werknemer ondertekende verklaring waaruit blijkt dat het werk dat hij vóór de overgang uitvoerde, voor hem, gezien zijn capaciteiten, te zwaar was, en dat hij op eigen verzoek naar lichtere arbeid is overgestapt. De werknemer moet bovendien een kopie toevoegen van de functiebeschrijving van de vorige functie, een kopie van de toevoegingsclausule bij de arbeidsovereenkomst die de nieuwe functie vermeldt, de nieuwe functiebeschrijving en de datum van de functieverandering en documenten waaruit blijkt dat hij inkomensverlies lijdt.

De leeftijd van de werknemer bepaalt het bedrag van de premie en de duur van de toekenning (89).

De overstappremie wordt slechts één keer in de beroepsloopbaan toegekend en kan in sommige gevallen worden geschrapt (90).

De doelstelling die door deze maatregel wordt nagestreefd – een oudere werknemer in staat stellen om naar lichter werk over te gaan mits een financiële compensatie – is ons inziens aangepast aan de situatie van de oudere werknemers. Hij vormt een aanvulling op de bepalingen van artikel 72 van het koninklijk besluit van 28 mei 2003 betreffende het gezondheidstoezicht op de werknemer en van artikel 34 van de wet van 3 juli 1978 inzake arbeidsovereenkomsten, die de werkgever tot wederopname in het arbeidsproces verplichten wanneer een werknemer definitief ongeschikt wordt verklaard om de functie waarvoor hij werd aangenomen, uit te oefenen (91).

Aangezien de te beoordelen maatregel voor de ouderen een tijdelijke financiële compensatie voorziet, daar waar deze compensatie voor de andere werknemers niet is voorzien, ontstaat ongelijke behandeling tussen de werknemers van ouder dan 50 en de andere werknemers, want deze laatste kunnen alleen op een eventuele wederopname in het arbeidsproces rekenen, niet op een financiële compensatie.

Hierbij merken we op dat in 2010 slechts vijf werknemers hiervan gebruik hebben gemaakt, wat kan worden verklaard door het feit dat de maatregel pas onlangs in werking trad.

#### **2.1.4. Opmerkingen bij wijze van conclusie over de voorzieningen om oudere werklozen op de arbeidsmarkt te houden**

De maatregelen die in het kader van dit eerste deel onder de loep werden genomen, vallen stuk voor stuk onder de preventieve beleidsinitiatieven die willen vermijden dat oudere werknemers hun werk opzeggen, in tegenstelling tot de maatregelen die in de volgende twee delen zullen worden besproken (92).

(89) Voor een werknemer die tussen de 50 en de 55 jaar oud is: 75,01 EUR per maand gedurende 12 maanden.

Voor een werknemer die tussen de 55 en de 58 jaar oud is: 99,99 EUR per maand gedurende 24 maanden.

Voor een werknemer die ouder is dan 58: 125,00 EUR per maand gedurende 36 maanden.

De premie wordt voor het eerst uitbetaald in de eerste maand die volgt op die waarin de zware arbeid werd stopgezet.

(90) Bijvoorbeeld wanneer de werknemer niet langer door een arbeidsovereenkomst met dezelfde werkgever verbonden is, wanneer hij niet langer inkomensverlies lijdt, ...

(91) Behalve wanneer dit technisch of objectief niet mogelijk is of wanneer dit om gegronde redenen redelijkerwijs niet kan worden verlangd.

(92) In de volgende twee delen onderzoeken we maatregelen in het kader van de actieve beleidsinitiatieven die erop gericht zijn senioren aan te werven (financiële hulp en non-discriminatie) en ze aan het werk te houden (outplacement).



Uit een studie blijkt dat in 2002 43% van de vrijwillig deeltijdse werknemers ouder is dan 50 (93).

Als we, net zoals de IAO (94), oordelen dat alleen onvrijwillig deeltijds werk (95) een vorm is van ondertewerkstelling, dan is deeltijds tijdskrediet voor oudere werknemers een maatregel die *a priori* kan worden beschouwd als een vorm van deeltijdse arbeid die niet onder ondertewerkstelling valt.

Met deeltijds werk kunnen werknemers in het algemeen, ofwel een brug slaan tussen een periode van inactiviteit en tewerkstelling, ofwel hun gezinsverantwoordelijkheden verzoenen met een baan. Voor oudere werknemers daarentegen is deeltijds werk meestal een modaliteit voor de terugtrekking uit het actieve leven. Volgens de IAO is de mogelijkheid om deeltijds te werken "een uitstekend instrument om je tijd te verdelen over een beroepsactiviteit en alle andere bezigheden", op voorwaarde dat ze gepaard gaat met een goede juridische bescherming en dat ze wordt gekozen door werknemers met een goede situatie op de arbeidsmarkt, wat voor de meeste oudere werknemers het geval lijkt te zijn.

Een alternatief voor deze twee stelsels van vermindering van de arbeidstijd is de mogelijkheid die werknemers - ongeacht hun leeftijd - hebben om met het akkoord van de werkgever te kiezen voor vrijwillig deeltijds werk. We beklemtonen echter al meteen dat, ook al wordt voor dit laatste stelsel weinig vormelijkheid geëist, het toch zeer strikte beperkingen oplegt in termen van prestaties (96) en garandeert in principe geen inkomsten (97) voor de werknemer. Dit stelsel behoort derhalve tot de categorie onvrijwillig deeltijds werk en het gaat dan ook om ondertewerkstelling.

De kosten voor de werkgever zijn in het kader van de tijdskredietstelsels blijkbaar hoger dan in het kader van werkloosheid met bedrijfstoeslag. Het verschil is nog groter in het geval van een vermindering met 1/5 in het kader van tijdskrediet (98). Bijgevolg is deeltijds werk voor de werkgever een nadeel, aangezien dit een bijkomende vaste kost inhoudt (gelinkt aan de tewerkstelling van een werknemer, ongeacht zijn arbeidstijd) en problemen oplevert op het vlak van de organisatie van het werk. Deeltijds werken kan ook positief zijn, want hierdoor kan de arbeidstijd op een soepelere manier worden aangepast aan de vereisten van de markt.

(93) *Bestaat er een verband tussen de leeftijd van de werkloze en de werkloosheidsduur?*, Verslag van RVA, 2002.

(94) *Le travail à temps partiel: liberté ou piège?*, *Revue internationale du travail*, volume 136, 1997/4.

(95) In tegenstelling tot vrijwillig deeltijds werk, dat een weloverwogen keuze van de werknemer inhoudt.

(96) Minstens 1/3 van een voltijdse betrekking en 3 uur per dag.

(97) Behalve de mogelijkheid om een inkomensgarantie-uitkering te bekomen als de werknemer aan zeer strikte voorwaarden voldoet.

(98) Dendooven, B., *Fin de carrière: vue d'ensemble des différents régimes*, *Contrats de travail*, november, p. 19, 2008.



Arbeidsduurvermindering is een preventiebeleid dat noodzakelijk en geschikt is om te verhinderen dat oudere werknemers voortijdig de arbeidsmarkt verlaten (99). Deze maatregel maakt een overgang binnen de tewerkstelling mogelijk en stemt in die zin overeen met een type van transitionele arbeid: hij biedt sociale bescherming aan die persoon die zijn arbeidstijd verkort, maar zo wel zijn baan behoudt.

Het feit dat oudere werknemers de kans krijgen om opleidingen te geven, als mentor op te treden of andere werknemers te begeleiden, is ons inziens bijzonder nuttig om een zachte overgang naar stopzetting van de activiteit in de hand te werken, en tegelijkertijd wordt de kennis waarover deze werknemers beschikken, aan de volgende generaties doorgegeven.

Arbeidsduurvermindering is echter geen toereikende maatregel om een progressieve overgang naar pensionering of een andere activiteit te garanderen. Er moet worden nagedacht over een grondige wijziging van het arbeidstempo en de arbeidsomstandigheden “die niet altijd strookt met de bedrijfscultuur, de positie van de werknemer in de hiërarchische lijn en de technologische of organisatorische beperkingen” (100).

Bovendien menen wij dat het geen zin heeft om te blijven denken dat we, door aan oudere werknemers stelsels met deeltijdse prestaties aan te bieden, jongeren de kans geven om geleidelijk aan de arbeidsmarkt te betreden. *A fortiori* wanneer er geen verplichting is om een oudere werknemer die van een voltijds naar een deeltijds stelsel overstapt, te vervangen.

De invoering van een overstappremie voor werknemers ouder dan 50 moedigt deze werknemers dan misschien wel aan om op de arbeidsmarkt te blijven, maar doet ook vragen rijzen inzake de gelijke behandeling ten opzichte van werknemers die wel voldoen aan de voorwaarden bepaald door het koninklijk besluit betreffende de werkloosheid, maar nog geen 50 zijn.

We sluiten dit eerste deel af met de vaststelling dat de voorzieningen om oudere werklozen op de arbeidsmarkt te houden, ofwel overgangsmaatregelen zijn binnen de tewerkstelling, ofwel overgangsmaatregelen zijn tussen tewerkstelling en inactiviteit of een activiteit buiten de arbeidsmarkt.

(99) Hartlapp, M. en Schmid, G., Labour Market Policy for Active Ageism in Europe: Expanding the Options for Retirement Transitions, *Journal of Social Policy*, nr. 37, 3, p. 417, 2008.

(100) Graulich, B. en Palsterman, P., *Les droits et obligations des chômeurs*, Etudes pratiques de droit social, Kluwer, pp. 290, 2003.

## 2.2. MAATREGELEN VOOR (HER)INTEGRATIE VAN OUDERE WERKLOZEN OP DE ARBEIDSMARKT

De werkloosheidsreglementering bevat tal van maatregelen voor herinschakeling op de arbeidsmarkt die voor alle categorieën van werklozen openstaan. Zo kunnen werklozen, ongeacht hun leeftijd, een beroepsopleiding volgen (101).

De klassieke visie van de rol die de werkloosheidsverzekering voor senioren speelt, is echter totaal anders. Deze personen beschikken immers over faciliteiten om een activiteit uit te oefenen (102) of vrijwilligerswerk te verrichten (103) en behouden tegelijkertijd hun uitkeringen. Deze categorie heeft bovendien haar eigen definitie van passend werk, dat, als het niet wordt aanvaard, leidt tot sancties (104). Tot slot zijn verschillende verplichtingen niet langer op hen van toepassing, zoals de plicht om zich bij een door de gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling aangewezen werkgever aan te melden (105), of om actief naar werk te zoeken (106). Het regeerakkoord van 1 december 2011 voorziet echter wijzigingen betreffende dit laatste punt (107).

Al deze maatregelen bewerkstelligen dat oudere werknemers in het stelsel van de werkloosheidsverzekering blijven. Om hun beroepsinschakeling te bevorderen moest er dus een breuk komen met het heersende paradigma en moesten vervolgens specifieke stelsels worden ingevoerd.

### 2.2.1. De beroepsopleiding

#### a) Historisch overzicht

De maatregelen om werklozen de kans te geven een beroepsopleiding te volgen en tegelijkertijd uitkeringen te blijven trekken, bestaat al lang, aangezien de artikelen 91 tot 94 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 de coördinatie zijn van verschillende bepalingen die in de loop van de jaren tachtig in het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid (108) werden toegevoegd.

(101) Artikel 91 tot 94 van het KB van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering.

(102) Artikel 89 van het KB van 25 november 1991.

(103) Artikel 97, §1 van het KB van 25 november 1991.

(104) Artikel 32<sup>ter</sup> van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering.

(105) Artikel 89 §2 van het KB van 25 november 1991.

(106) Artikel 10 van het KB van 4 juli 2004 houdende de wijziging van de werkloosheidsreglementering ten aanzien van volledig werklozen die actief moeten zoeken naar werk.

(107) Tot de leeftijd van 60 jaar (65 jaar in arbeidsmarktgebieden met een laag werkloosheidscijfer) blijft de verplichting dat een werkloze zich bij een werkgever moet aanbieden, in plaats van tot 58 jaar. Actief naar werk zoeken blijft verplicht tot 55 jaar (in 2013), vervolgens 58 jaar (in 2016), in plaats van 50 jaar, zoals nu verplicht is.

(108) Artikel 131 §5 en 155<sup>quater</sup> van het KB van 20 december 1963 (toegevoegd door het KB van 12 april 1983 en dat van 19 juni 1985).

Dit vrijstellingssysteem werd ingevoerd om rekening te houden met werklozen die niet uit de traditionele “klantenkring” van de RVA komen. Die bestaat immers uit werknemers die onvrijwillig werkloos zijn, een probleem bij jonge of langdurig werklozen. Ondanks de regionalisering van de beroepsopleiding “*zijn sommige vrijstellingen elementen geworden van een federaal beleid voor de integratie van de werklozen*” (109).

## **b) Beschrijving**

De mogelijkheid om van bepaalde verplichtingen te worden vrijgesteld om een beroepsopleiding te volgen, is geen maatregel specifiek voor oudere werklozen. De artikelen 91 tot 94 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 zijn gewijd aan een systeem dat de opleiding van alle werklozen moet bevorderen (110).

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen:

### ■ Beroepsopleidingen

Men kan een vrijstelling krijgen wanneer men “[een] beroepsopleiding volgt die wordt georganiseerd of gesubsidieerd door de gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling, of [een] individuele beroepsopleiding in een onderneming of een onderwijsinstelling die door deze gewestelijke dienst wordt erkend en door de directeur van het werkloosheidsbureau wordt aanvaard” (111).

Een vergelijkbare bepaling is voorzien voor opleidingen voor een beroep als zelfstandige (112).

(109) Graulich, B. en Palsterman, P., *Les droits et obligations des chômeurs*, Brussel, Kluwer, p. 259, § 844, 2003.

(110) Deze artikelen voorzien een aantal strenge voorwaarden (meer bepaald dat de opleidingen plaats moeten vinden op zaterdag of op een weekdag na 17 uur), waaraan moet worden voldaan om het recht op uitkeringen niet te verliezen (artikel 68 van het KB van 25 november houdende de werkloosheidsreglementering).

(111) De vrijstelling wordt voorzien door artikel 91 van het KB van 25 november 1991. De definitie van deze opleiding staat in artikel 27, 6° van hetzelfde besluit.

(112) Artikel 92 van het KB van 25 november 1991.

■ Andere opleidingen

Een vrijstelling kan worden toegekend aan een werkloze die een volledig leerplan opvat (113). De werkloze mag niet reeds in het bezit zijn van een diploma van het hoger onderwijs, tenzij de directeur van het werkloosheidsbureau vaststelt dat zijn toekomstperspectieven op de arbeidsmarkt beperkt zijn.

Tot slot kan de directeur van het werkloosheidsbureau een vrijstelling goedkeuren voor andere opleidingen die niet in de vorige gevallen zijn opgenomen (114). Hij houdt daarbij rekening met de leeftijd van de werkloze, de studies die hij reeds heeft gevolgd, zijn bekwaamheden, zijn beroepsverleden, de duur van zijn werkloosheid, de aard van zijn opleiding en de mogelijkheden die deze studies of opleiding kunnen bieden.

Bij die vier mogelijkheden moet nog die mogelijkheid worden toegevoegd die is voorzien door artikel 36<sup>ter</sup> van het koninklijk besluit (115). Dat bepaalt dat een werkzoekende (116) of een uitgesloten werkloze (117) een opleidingsuitkering kan krijgen wanneer hij een beroepsopleiding voor ten minste een halftijdse bezoldigde baan volgt. Het bedrag is gelijk aan dat van de wachtuitkering.

Een van de voorwaarden om hiervan te genieten is dat de werkloze niet reeds een diploma of certificaat van het hoger onderwijs bezit. Personen van ten minste 45 jaar oud hoeven niet aan deze voorwaarde te voldoen.

De derde en vierde vrijstelling hebben normaal gezien geen betrekking op oudere werklozen: ofwel omdat zij zelden een volledig leerplan hervatten (118), ofwel omdat met het criterium leeftijd rekening wordt gehouden om de vrijstellingen voor andere opleidingen te verwerpen.

Voor de oudere werknemers blijven dan die vrijstellingen mogelijk die worden toegekend indien ze een beroepsopleiding volgen zoals bepaald in artikel 91 en 92 van het koninklijk besluit van 25 november 1991, maar ze hebben ook de mogelijkheid om een opleidingsuitkering te ontvangen.

---

(113) Artikel 93 van het KB van 25 november 1991.

(114) Artikel 94 van het KB van 25 november 1991.

(115) F. Pirard, *Vieillir actif*, Waterloo, Kluwer, pp. 61-64, 2008.

(116) Die niet voldoet aan de ontvankelijkheidscriteria om werkloosheidsuitkeringen te trekken.

(117) Indien hij werkloos is geworden wegens omstandigheden afhankelijk van zijn wil (artikel 51 tot 53<sup>bis</sup> van het KB van 25 november 1991), zijn activeringsprogramma niet heeft gevolgd (artikel 59<sup>bis</sup> tot 59<sup>decies</sup>) of langdurig werkloze is (artikel 80 tot 88).

(118) Opleidingsstelsels voor senioren van het type "ouderenuniversiteit" zijn gemakkelijker toegankelijk vanaf de pensionering.

### c) Kritisch onderzoek

Hoewel de werkloosheidsverzekering de studiebeurzen niet wil vervangen, moeten we vaststellen dat mensen dankzij vrijstellingen en opleidingsuitkeringen wel een opleiding kunnen volgen en tegelijkertijd een uitkering ontvangen (119). Deze maatregel werd met andere woorden uitgedacht om de overgang tussen inactiviteit en opleiding te vereenvoudigen, maar lijkt sterk op een overgangsvoorziening tussen tewerkstelling en opleiding. Hij sluit eerder aan bij het “recht op wederopname in het arbeidsproces” van Supiot.

Als we echter de statistieken van de RVA bekijken, zien we dat, ook al heeft het stelsel van vrijstellingen in 2010 betrekking op 40.130 werklozen (120), er daarvan slechts 1.695 ten minste 50 jaar oud zijn (121). Deze laatste categorie is met andere woorden onvoldoende gebruikt.

We moeten hieruit dan ook besluiten dat dit systeem werd ingevoerd om jonge werklozen makkelijker aan het werk te krijgen en niet om het actieve leven van oudere werklozen te verlengen. Volgens sommige auteurs (122) is opleiding echter de op één na belangrijkste factor die senioren ertoe doet beslissen om op de arbeidsmarkt te blijven. Bovendien is het in crisisperiodes *“van belang (...) dat het stelsel dat de bekwaamheden valideert, wordt uitgebreid opdat oudere werknemers die geen diploma maar wel een waardevolle kwalificatie hebben, gemakkelijker weer aan het werk kunnen”* (123).

(119) Graulich, B. en Palsterman, P., *op. cit.*, p. 263, § 866.

(120) 21.254 werklozen kregen steun bij hun studies, 18.876 werklozen bij hun beroepsopleiding. Tien jaar eerder ging het om slechts 19.355 personen (9.585 en 9770 werklozen).

(121) 1.004 werklozen kregen steun bij hun studies, 691 bij hun beroepsopleiding.

(122) Hartlapp, M. en Schmid, G., Labour Market Policy for Active Ageism in Europe: Expanding the Options for Retirement Transitions, *Journal of Social Policy*, nr. 37, 3, p. 416 e.v.

(123) Carlens, G. en Baukens, M., *Het behoud van en de terugkeer naar werk bij oudere werknemers*, Internationale Vereniging van Sociale Zekerheid, technisch rapport nr. 31, Dublin, p. 9, 2009.

## 2.2.2. Specifieke maatregelen voor langdurig werklozen

### a) Activering (124)

#### 1) Beschrijving

De persoon die op het einde van zijn studies of na ontslag geen werk heeft, heeft in principe recht op uitkeringen (wacht- of werkloosheidsuitkeringen), die door de RVA worden toegekend. Deze werkloze dient echter aan een aantal voorwaarden te voldoen.

Zo moet hij onvrijwillig werkloos zijn (125). Dat betekent niet alleen dat hij niet aansprakelijk mag zijn voor het baanverlies (hij mag bijvoorbeeld niet ontslagen zijn om ernstige redenen), maar indien hem een degelijke baan wordt voorgesteld, mag hij die ook niet weigeren.

Deze werkloze moet overigens beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt (126). Dat betekent dat hij:

- actief moet samenwerken met de acties voor begeleiding, opleiding of integratie die door de dienst voor arbeidsbemiddeling of beroepsopleiding (ACTIRIS en Bruxelles Formation, VDAB, FOREm of Arbeitsamt) worden aangeboden;
- zelf actief werk moet zoeken, bijvoorbeeld door regelmatig de werkaanbiedingen te raadplegen en te reageren op die aanbiedingen die bij zijn beroepsproject aansluiten, door spontaan zijn kandidatuur in te dienen bij mogelijke werkgevers, door zich in de wervings- en selectiebureaus of bij interimkantoren in te schrijven.

Sinds 1 juli 2004 is deze verplichting om actief naar werk te zoeken, opgenomen in artikel 59*bis* en volgende. Dat betekent dat, behalve in uitzonderlijke gevallen (127), deze zoektocht door een facilitator bij het werkloosheidsbureau wordt onderzocht.

(124) Dumont, D., Pour ou contre l'activation des chômeurs? Une analyse critique du débat, *R.D.S.*, pp. 355 e.v., 2010; Faniel, J., Accompagnement, activation et contrôle: quelques aspects institutionnels du suivi des chômeurs, *www.crisp.be*; Bodart, M., L'activation du comportement de recherche d'emploi ou le contrôle de la disposition au travail du chômeur, *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux: le contrat*, La Charte, Brussel, pp. 25 e.v., 2006; Graulich, B. en Palsterman, P., Le contrôle des chômeurs, *Sociaalrechtelijke kronieken*, pp. 489 e.v., 2004.

(125) Artikel 44 en volgende van het KB van 25 november 1991.

(126) Artikel 56 van het KB van 25 november 1991.

(127) Meer bepaald in geval van arbeidsongeschiktheid van ten minste 33%.

Een eerste gesprek vindt plaats wanneer de werkloze een zekere tijd werkloos is (128). Indien hij voldoende naar werk zoekt, wordt hij na een nieuwe periode opnieuw opgeroepen (129). Zoekt hij niet voldoende, dan wordt hem gevraagd om een contract te ondertekenen (130) waarin concrete acties staan die hij moet ondernemen (131).

Of deze acties daadwerkelijk worden verricht, wordt tijdens een tweede gesprek gecontroleerd (132). In geval van mislukking wordt de werkloze:

- gestraft met uitsluiting van het recht op uitkeringen gedurende 4 maanden (wachtuitkeringen of uitkeringen aan het tarief “samenwonenden”) of met een verlaging van het uitkeringsbedrag gedurende een gelijkwaardige periode (uitkeringen aan alleenstaandetarief en aan het tarief van gezinshoofd);
- verzocht een tweede contract te ondertekenen met daarin andere acties die hij moet verrichten.

Of hij deze acties daadwerkelijk verricht, wordt tijdens een derde en laatste gesprek gecontroleerd (133). In geval van mislukking wordt de werkloze het recht op uitkeringen ontzegd, ofwel onmiddellijk (wachtuitkeringen of uitkeringen aan het tarief “samenwonenden”), ofwel na een periode van 6 maanden waarin hij verminderde uitkeringen krijgt (uitkeringen aan alleenstaandetarief en aan het tarief van gezinshoofd) (134).

(128) Ten minste 15 maanden wanneer de werkloze jonger is dan 25 en ten minste 21 maanden in het andere geval (Artikel 59*bis* en 59*quater* van het KB van 25 november 1991).

(129) Ten minste 16 maanden na het eerste gesprek.

(130) In de zin van het Burgerlijk Wetboek, zoals het Hof van Cassatie heeft bepaald (Cass., 9 juni 2008, *Sociaalrechtelijke kronieken*, p. 141, 2009; *J.T.T.*, 2008, p. 446). Dit standpunt wordt gevolgd door de arbeidshoven (Arbh. Bergen, 19 december 2008, A.R. nr. 20.118, [www.juridat.be](http://www.juridat.be); Arbh. Bergen, 11 december 2008, A.R. nr. 20.623, [www.juridat.be](http://www.juridat.be); Arbh. Luik [afdeling Namen], 5 augustus 2008, A.R. nr. 8.505/2007, [www.juridat.be](http://www.juridat.be)).

(131) De weigering om dit contract te ondertekenen, wordt bestraft met een uitsluiting uit het recht op werkloosheidsuitkeringen.

(132) Ten minste 4 maanden na het eerste gesprek (artikel 59*quinquies* van het KB van 25 november 1991).

(133) Ten minste 4 maanden na het eerste gesprek (artikel 59*sexies* van het KB van 25 november 1991).

(134) Deze uitsluiting wordt gerechtvaardigd door het feit dat de werkloze niet aan de voorwaarde voldoet dat hij beschikbaar moet zijn voor de arbeidsmarkt (Arbh. Bergen, 29.06.2010, *J.T.T.*, 2010, p. 305).

Deze procedure werd van kracht op 1 juli 2004. Om de diensten voor arbeidsbemiddeling of beroepsopleiding de kans te geven zich aan te passen (door een voldoende groot aanbod aan begeleiding te ontwikkelen voor alle gecontroleerde werklozen), werd ze echter maar geleidelijk aan ingevoerd (135):

- van 1 juli 2004 tot 30 juni 2005 is ze alleen van toepassing voor werklozen jonger dan 30;
- van 1 juli 2005 tot 30 juni 2006 wordt ze uitgebreid tot werklozen jonger dan 40;
- vanaf 1 juli 2006 is ze van toepassing op alle werklozen jonger dan 50.

Aangezien het recht op uitkeringen niet in de tijd beperkt is, is het normaal dat de RVA regelmatig controleert of de werkloze wel degelijk werk zoekt en voldoet aan de voorwaarden om recht te hebben op uitkeringen. Tegelijkertijd zijn de Gewesten en Gemeenschappen de verbintenis aangegaan om bijkomende inspanningen te leveren om alle werklozen die dat wensen, te kunnen begeleiden.

De moeilijkheden die oudere werklozen ervaren om werk te zoeken, hebben de Koning er echter toe aangezet om de onderzoeksprocedure in verband met het zoeken naar werk, niet tot deze groep uit te breiden. Werklozen van 50 of ouder zijn dus vrijgesteld van deze procedure.

## 2) Kritisch onderzoek

De activering, die in de pers oorspronkelijk werd voorgesteld als een mechanisme om “jacht te maken op de werklozen”, wordt door de rechtsleer momenteel veel gematigder bekeken.

Volgens de doctrine werd het recht op werkloosheidsuitkering nooit onvoorwaardelijk toegekend, hoewel in de loop van de jaren tachtig wel een “verschuiving naar bijstand” werd vastgesteld (136). De activering betekent met andere woorden een terugkeer naar de werkloosheidsverzekering. Dat wil zeggen, *“het plan voor actieve begeleiding en opvolging van de werklozen (...) vormt ons inziens een evenwichtig compromis dat alles in aanmerking genomen nog niet zo ondoordacht is en het midden houdt tussen verschillende dimensies: hulp aan werkzoekenden en controle van uitkeringsgerechtigde werklozen”* (137).

(135) Artikel 10 van het koninklijk besluit van 4 juli 2004 houdende de wijziging van de werkloosheidsreglementering ten aanzien van volledig werklozen die actief moeten zoeken naar werk.

(136) Dumont, D., *op. cit.*, p. 368; Graulich, B. en Palsterman, P., *Le contrôle des chômeurs, Sociaal-rechtelijke kronieken*, p. 490, 2004.

(137) Dumont, D., *op. cit.*, p. 376.



De toepassing van dit plan draagt bij tot de overgang tussen inactiviteit en tewerkstelling. We stellen immers vast dat intensievere inspanningen worden geleverd om werk te zoeken, de follow-up van de opleidingen wordt gestimuleerd en, in het slechtste geval, een lichte inkomensdaling het gevolg is (138).

Activering is echter niet van toepassing op werklozen ouder dan 50. Aan oudere personen met een lange periode van werkloosheid eisen om te bewijzen dat ze op zoek zijn naar werk, is immers een moeilijk te verdedigen beleid. Daarom wordt activering slechts geleidelijk aan toegepast, volgens de leeftijdscategorie.

Een dergelijke uitbreiding zou evenwel dezelfde positieve invloed kunnen hebben op de werkgelegenheidsgraad van oudere werklozen als op die van jongeren. Daarom voorziet het regeerakkoord van 1 december 2011 om het toepassingsgebied van de activering uit te breiden tot de werklozen van 50 tot 55 jaar oud (in 2013) en vervolgens van 55 tot 58 jaar oud (in 2016).

## **b) Versterkte activering (*win-winplan Activa*) (139)**

### **1) Beschrijving**

De programmawet (I) van 24 december 2002 (140) voert een systeem van doelgroepverminderingen in, om voor werkgevers die aanvaarden om bepaalde categorieën van werkzoekenden in dienst te nemen, de bijdragen te verminderen. Hiertoe behoren ook de personen van 45 en ouder (141).

Volledig uitkeringsgerechtigde werklozen kunnen ook een aanvulling op het loon krijgen, die werkuitkering wordt genoemd (142), in het kader van het programma voor versterkte activering (ook "*win-winplan Activa*" genoemd).

(138) Cockx, B., Dejemeppe, M. en Van der Linden, B., L'activation du comportement de recherche d'emploi favorise-t-elle un retour plus rapide à l'emploi?, *Regards économiques*, nr. 85, 2011.

(139) Zie Pirard, F., *op. cit.*, pp. 23-28.

(140) Artikel 324 en volgende van de programmawet (I) van 24 december 2002 en het uitvoeringsbesluit daarvan van 16 mei 2003.

(141) Artikel 339 van de programmawet (I) van 24 december 2002, gewijzigd door de wet van 23 december 2005 betreffende het Generatiepact (dat een leeftijdsgrens van 50 jaar voorziet, maar de Koning toestaat om deze te verlagen tot 45 jaar).

(142) Artikel 10 van het KB van 19 december 2001 tot bevordering van de tewerkstelling van langdurig werkzoekenden.

Dit programma is van toepassing op drie categorieën van werklozen:

- Personen van ten hoogste 45 jaar die in de loop van de 27 kalendermaanden vóór de werkhervatting gedurende 468 dagen werkloos waren: zij ontvangen een maandelijks werkuitkering van maximum 500 EUR tot de 29e maand die volgt op de werkhervatting.
- Personen van ten minste 50 jaar oud die geen gebruik maken van het dienstenchequesysteem en in de loop van de negen kalendermaanden vóór de werkhervatting gedurende ten minste 156 dagen werkloos waren: zij ontvangen een maandelijks werkuitkering van maximum 1000 EUR tot de 11e maand die volgt op de werkhervatting (143).
- Personen van ten minste 45 jaar oud die geen gebruik maken van het dienstenchequesysteem en in de loop van de 18 kalendermaanden vóór de werkhervatting gedurende 312 dagen werkloos waren, maar gedurende de 36 kalendermaanden voor de werkhervatting gedurende minder dan 624 dagen werkloos waren: zij ontvangen een maandelijks werkuitkering van maximum 750 EUR tot de 11e maand die volgt op de werkhervatting (144).

De uitkering in het kader van dit programma kan maar worden toegekend indien de RVA een werkkaart uitreikt die bewijst dat de werkloze aan de voorziene voorwaarden voldoet (145). Deze kaart, die zes maanden geldig is, kan worden vernieuwd. Dankzij deze kaart heeft de werkgever overigens recht op een doelgroepvermindering.

## 2) Kritisch onderzoek

De systemen van doelgroepverminderingen werden ingevoerd om de maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid te vereenvoudigen en te coördineren (146). Ze moeten met andere woorden het tweede overgangsmechanisme tussen inactiviteit en tewerkstelling worden, na het mechanisme met de “klas-sieke” werkloosheidsuitkeringen.

Door deze maatregelen worden de bijdragen verminderd, eventueel in combinatie met de uitbetaling van uitkeringen door de RVA. Deze financiële stimulan-sen helpen vooral bij het halen van de doelstelling om personen uit deze doel-groepen opnieuw werk te bezorgen.

In 2010 werd voor deze maatregel in de media een promotiecampagne gehou-den. Mede als gevolg daarvan werden 52.293 contracten ondertekend. De doel-groep van werklozen ouder dan 50 was goed voor 12,5% hiervan (6.537 con-tracten).

(143) Wanneer de werkhervatting plaatsvindt in 2011. Personen die in 2010 in dienst zijn gegaan, hebben recht op een werkuitkering tot de 23e maand die volgt op de werkhervatting.

(144) Wanneer de werkhervatting plaatsvindt in 2011. Wie in 2010 in dienst is getreden, heeft recht op een werkuitkering van maximum 750 EUR tot de 11e maand die volgt op die van de werkhervatting, vervolgens maximum 500 EUR gedurende 16 maanden.

(145) Artikel 13 van het KB van 19 december 2001.

De maatregel mag dan al geschikt zijn voor de situatie van de oudere werklozen, echt een succes is hij nog niet. Hij lijkt meer resultaat te boeken in de doelgroep jonge werklozen zonder diploma (41,6% van de acties, hetzij 21.754 contracten).

Blijkbaar was er wel oor naar deze kritieken: het regeerakkoord van 1 december 2011 wil in 2012 een “model van Werkgelegenheidsplan voor oudere werknemers” creëren.

### c) Sociale-inschakelingseconomie (SINE) (147)

#### 1) Beschrijving

Het systeem van doelgroepverminderingen werd ook toegepast als maatregel van sociale-inschakelingseconomie (afgekort SINE). Zoals de naam al aangeeft, gaat het om een maatregel die werklozen, leefloongerechtigden of bijstandstrekkers moet helpen om weer aan de slag te gaan, in ondernemingen die onder de sociale economie vallen (148).

Dit systeem geeft recht op een vermindering van de sociale bijdragen van 1.000 EUR (149), met name wanneer een volledig uitkeringsgerechtigde werkloze van ten minste 45 jaar oud in dienst wordt genomen, die geen certificaat of diploma van het hoger secundair onderwijs heeft en gedurende de 9 kalendermaanden vóór de aanwerving gedurende 156 dagen werkloos was (150).

Verder is voorzien om aan deze werklozen een aanvulling op hun loon, integratie-uitkering genoemd, toe te kennen (151). Deze aanvulling bedraagt:

- bij voltijdse tewerkstelling, maximum 500 EUR per kalendermaand;
- bij deeltijdse tewerkstelling, een bedrag dat als volgt wordt berekend: 750 EUR per kalendermaand x (contractueel overeengekomen wekelijkse deeltijdse tewerkstelling / wekelijkse tewerkstelling van een voltijdse werknemer). Het resultaat is echter gebonden aan een maximum van 500 EUR.

(146) Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting nr. 50, wetsontwerp nr. 2124, document nr. 001, p. 167.

(147) Zie Pirard, F., *op. cit.*, pp. 47-61; Graulich, B. en Palsterman, P., *Les droits et obligations du chômeur*, Brussel, Kluwer, 2003, p. 269, §§ 890-892, 2003.

(148) Zoals deze worden opgesomd in artikel 1 §1 van het koninklijk besluit van 3 mei 1999 houdende uitvoering van artikel 7, § 1, lid 3, m, van het koninklijk besluit van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders met betrekking tot de herintegratie van zeer moeilijk te plaatsen werklozen (beschutte werkplaatsen, sociale verhuurkantoren, plaatselijke werkgelegenheidsagenschappen, commerciële ondernemingen met een sociaal doel, enz.).

(149) Forfaitair bedrag G1, bepaald door artikel 336 van de programmawet (I) van 24 december 2002.

(150) Artikel 14 §1, 3° van het KB van 16 mei 2003 tot uitvoering van het hoofdstuk 7 van titel IV van de programmawet (I) van 24 december 2002, betreffende de harmonisering en vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van de socialezekerheidsbijdragen.

(151) Artikel 4 van het KB van 3 mei 1999 tot uitvoering van artikel 7, § 1, lid 3, m, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders met betrekking tot de herinschakeling van bijzonder moeilijk te plaatsen werklozen; artikel 131quinquies §1 van het KB van 25 november 1991.

Het bedrag van de integratie-uitkering kan overigens niet hoger liggen dan dat van het nettoloon waarop de werknemer recht heeft.

Van de RVA krijgt de werkloze een integratie-uitkering op verzoek, op voorwaarde dat hij een attest van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg toevoegt dat bevestigt dat de werkgever wel degelijk onder de sociale economie valt (152).

Dit systeem is toegankelijk voor de gerechtigden op een overlevingspensioen (indien zij met een andere uitkering mogen combineren) gedurende een eenmalige periode van 12 kalendermaanden (153).

## **2) Kritisch onderzoek**

Het SINE-systeem werd gecreëerd met twee doelstellingen voor ogen:

- moeilijk te plaatsen werklozen herintegreren;
- de sociale economie ondersteunen.

Deze maatregel moet met andere woorden de overgang tussen inactiviteit en tewerkstelling, maar ook de overgang tussen inactiviteit en een activiteit buiten de arbeidsmarkt in de hand werken. In het eerste geval primeert het standpunt, op lange termijn, van de werkloze. In het tweede daarentegen, dat op de korte termijn geconcentreerd is, staat de sociale economie vooraan. Globaal genomen zou deze maatregel kunnen worden gezien als een toepassing van het “recht op continuïteit van het beroepsstatuut”, van Supiot.

Dit systeem maakt deel uit van de maatregelen inzake doelgroepverminderingen bestemd voor oudere werknemers. Volgens de statistieken van de RVA zijn deze een succes: in 2010 maakten maandelijks 11.626 werklozen gebruik van het systeem.

Momenteel zijn de 45-plussers echter maar goed voor 36% van de contracten. Het stelsel zou dus heel wat meer aandacht kunnen krijgen om in deze leeftijdscategorie beter te scoren.

---

(152) Artikel 14 §5 van het KB van 16 mei 2003.

(153) Artikel 65 §2<sup>ter</sup> van het KB van 25 november 1991.

## **d) Werk in een PWA (154)**

### **1) Historisch overzicht**

De mogelijkheid om te werken in een Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap (PWA) bestaat al sinds de oprichting hiervan. Artikel 171 van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid bepaalde reeds dat mensen aan het werk konden worden gezet onder toezicht van door de gemeenten opgerichte commissies of verenigingen zonder winstoogmerk.

### **2) Beschrijving**

Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen (PWA's) zijn verenigingen zonder winstoogmerk die door een of meer gemeenten zijn opgericht om werkgevers ("gebruikers" genoemd) en werklozen ("PWA'ers" genoemd) met elkaar in contact te brengen om werk te verrichten dat compatibel is met het behoud van de werkloosheidsuitkeringen (155).

De werkgever biedt aan om een of meer werklozen in dienst te nemen om een activiteit te verrichten die niet in de normale arbeidscircuits wordt uitgevoerd. Het PWA valideert dit voorstel voor ten minste één jaar. De werknemer wordt betaald door middel van PWA-cheques, die elk 4,10 EUR waard zijn.

Langdurig werklozen worden sowieso als kandidaat ingeschreven voor een baan in het kader van dit stelsel. Het gaat om volledig uitkeringsgerechtigde werklozen die al gedurende ten minste twee jaar uitkeringen krijgen. Voor oudere werklozen zijn echter bijzondere bepalingen voorzien:

- mensen van ten minste 45 jaar oud worden automatisch ingeschreven zodra ze sinds ten minste 6 maanden uitkeringen trekken;
- mensen van ten minste 50 jaar oud worden niet meer automatisch ingeschreven (156).

Zij kunnen zich echter wel vrijwillig als kandidaat inschrijven, op voorwaarde dat ze in de loop van de 36 voorafgaande maanden ten minste 24 maanden uitkeringsgerechtigd volledig werkloos waren. Deze mogelijkheid wordt echter geweigerd aan oudere werklozen (157):

- die van een conventioneel bruggpensioen genieten;
- die een aanvullende vergoeding krijgen voor ontslagen oudere grenswerknemers.

(154) Graulich, B. en Palsterman, P., *op. cit.*, pp. 270 en 271, §§ 898-900.

(155) Artikel 79 van het KB van 25 november 1991.

(156) Artikel 79 §4, lid 2 van het KB van 25 november 1991 voorziet deze uitzondering voor werklozen die vrijgesteld zijn van de verplichting om beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt, dat wil zeggen, de 50-plussers of mensen met een arbeidsongeschiktheid van ten minste 33%.

(157) Artikel 79 §4, lid 6 van het KB van 25 november 1991.

### 3) Kritisch onderzoek

De bedoeling van het PWA-werk is om een deeltijdse activiteit aan te bieden die met werkloosheidsuitkeringen kan worden gecombineerd. Het gaat met andere woorden om een overgangsmechanisme tussen inactiviteit en tewerkstelling.

Jammer genoeg kan het niet als een succes worden bestempeld: *“alle bijzondere herintegratiecircuits ervaren dat het zeer moeilijk is om de roeping van ‘springplank’ die er gewoonlijk aan wordt toegeschreven, te vervullen. De meeste werknemers die in deze circuits terechtkomen, blijven er ook. Onder die omstandigheden werklozen de kans geven om enkele tientallen uren per maand te werken, is in de meeste gevallen een impasse”* (158).

De goedkeuring van beter presterende systemen (doelgroepvermindering) had overigens een nefast gevolg voor het PWA-werk: in 2000 waren 15.583 werklozen actief in dit systeem, in 2010 waren dat er nog nauwelijks 1.425.

Hoewel oudere werklozen niet automatisch zijn ingeschreven en zij zich slechts in bepaalde gevallen vrijwillig kunnen inschrijven, is 93% van de begunstigden van de maatregel tussen de 40 en de 65 jaar oud (159). Werklozen van 50 of ouder vormen nog 58% van de begunstigden (160).

Daarom zou het interessant zijn om dit systeem eens grondig te overdenken en bijvoorbeeld na te gaan of het niet bij de doelgroepverminderingen kan worden opgenomen. Zo zouden de PWA's kunnen worden gebruikt als werkmiddel om toezicht te houden over de tewerkstelling van bepaalde categorieën, zoals de oudere werklozen.

Binnenkort moeten de gewesten (en de Duitstalige Gemeenschap) dit systeem invoeren, zoals voorzien door het regeerakkoord van 1 december 2011.

### e) De werkhervattingstoeslag (161)

#### 1) Historisch overzicht

De werkhervattingstoeslag is een maatregel die werd ingevoerd met het koninklijk besluit van 13 januari 1989 en werd vervolgens opgenomen in artikel 126 en 127 van het koninklijk besluit van 1991.

(158) Graulich, B. en Palsterman, P., *op. cit.*, p. 270, § 899.

(159) Er zijn maar 96 begunstigden jonger dan 40.

(160) 823 begunstigden van de 1.425. 506 begunstigden (35%) zijn overigens tussen de 40 en de 50 jaar oud.

(161) Zie Gieselink, G., Stevens, Y. en Van Buggenhout, B., Vervroegde uittreding van oudere werknemers in België, *BTSZ*, nr. 4, pp. 603-604, 2002; Pirard, F., *op. cit.*, pp. 177-186.

## 2) Beschrijving

Deze maatregel moet werklozen ertoe aanzetten om weer aan het werk te gaan, en voorziet in een premie voor werkhervatting boven op hun loon. Hij is bestemd voor oudere werklozen die vanaf hun vijftigste een anciënniteitstoeslag ontvangen, dat wil zeggen, verhoogde werkloosheidsuitkeringen (162). Sinds 1 juli 2012 geldt deze maatregel nog slechts vanaf 55 jaar (163).

### ■ Indien de werkloze opnieuw in loondienst treedt

Om een werkhervattingstoeslag te ontvangen moet een werkloze aan de onderstaande voorwaarden voldoen (164):

- tussen de 50 en de 65 jaar oud zijn (55 tot 65 jaar, vanaf 1 juli 2012);
- gebonden zijn door een arbeidsovereenkomst, behalve met een werkgever bij wie hij de voorbije 6 maanden in dienst was (165), en behalve in de haven-industrie, de brandstofhandel in Oost-Vlaanderen of de zeevisserij (166);
- geen uitkeringen ontvangen aan het tarief gezinshoofd;
- niet in voorlopige hechtenis of vrijheidsberoving zijn;
- in België verblijven (tenzij door een internationaal akkoord);
- geen conventioneel brugpensioen ontvangen of ontvangen hebben, noch een aanvullende vergoeding voor ontslagen oudere grenswerknemers;
- geen uitkeringen ontvangen als volledig werkloze of in het kader van een loopbaanonderbreking of van een tijdskrediet of geen ziekte- en invaliditeitsverzekering ontvangen;
- geen inkomensgarantie-uitkering hebben aangevraagd;
- geen volledig pensioen ontvangen. Via een derogatie kan een overlevingspensioen worden gecombineerd met een werkhervattingstoeslag gedurende een eenmalige periode van 12 kalendermaanden (167).

(162) Artikel 126 en 127 van het KB van 25 november 1991.

(163) Regeerakkoord van 1 december 2011, p. 90.

(164) Artikel 129*bis* van het KB van 25 november 1991.

(165) Artikel 129*bis* §1, lid 4, van het KB van 25 november 1991 sluit overeenkomsten afgesloten met deze werkgever (natuurlijke of rechtspersoon) of de groep waartoe hij behoort, uit, behalve indien de werkloze reeds tijdens zijn vorige tewerkstelling aan de voorwaarden voldeed.

(166) Activiteitssectoren opgesomd in artikel 28 §3 van het KB van 25 november 1991.

(167) Artikel 65 §2*ter* van het KB van 25 november 1991.

De werkhervattingstoeslag bedraagt 186,51 EUR per maand, op voorwaarde dat het bewijs voor een beroepsverleden van 20 jaar als loontrekkende kan worden voorgelegd. Hij wordt toegekend voor een periode van 12 maanden en kan worden verlengd. Bij elke verandering van werkgever dient de toeslag echter opnieuw te worden aangevraagd.

Werklozen die geen beroepsverleden van 20 jaar kunnen bewijzen, krijgen een tijdelijke toeslag gedurende 36 maanden, toeslag die niet kan worden verlengd (168). Die toeslag bedraagt:

- 186,51 EUR de eerste 12 maanden;
- 124,34 EUR de volgende 12 maanden;
- 62,17 EUR de laatste 12 maanden.

■ Indien de werkloze als zelfstandige aan de slag gaat

Om aanspraak te kunnen maken op een werkhervattingstoeslag, moet een werkloze die als zelfstandige in hoofdberoep aan de slag gaat, aan de volgende voorwaarden voldoen (169):

- tussen de 50 en de 65 jaar oud zijn (55 tot 65 jaar, vanaf 1 juli 2012);
- op het ogenblik van de aanvraag voldoen aan alle toelatings- en toekenningsvoorwaarden om aanspraak te kunnen maken op werkloosheidsuitkeringen;
- ingeschreven zijn bij een sociaal verzekeringsfonds voor zelfstandigen;
- zich als zelfstandige gevestigd hebben in de loop van de maand waarvoor de toeslag wordt aangevraagd;
- geen enkele dienst verlenen ten gunste van een werkgever bij wie hij de voorbije 6 maanden in dienst was, noch in de havenindustrie, de brandstofhandel in Oost-Vlaanderen of de zeevisserij (170);
- geen uitkeringen ontvangen aan het tarief gezinshoofd;
- niet in voorlopige hechtenis of vrijheidsberoving zijn;
- in België verblijven (behoudens internationaal akkoord);
- geen conventioneel bruggpensioen ontvangen of ontvangen hebben, noch een aanvullende vergoeding voor ontslagen oudere grenswerknemers;
- geen uitkeringen ontvangen als volledig werkloze of in het kader van een loopbaanonderbreking of van een tijdskrediet of geen ziekte- en invaliditeitsverzekering ontvangen;
- geen inkomensgarantie-uitkering hebben aangevraagd;
- geen volledig pensioen ontvangen;
- niet reeds een werkhervattingstoeslag ontvangen hebben zoals die in het vorige punt werd besproken.

---

(168) Een nieuwe periode waarin een tijdelijke toeslag wordt toegekend, kan echter beginnen ten vroegste 24 kalendermaanden na de laatste maand waarin een toeslag werd uitbetaald.

(169) Artikel 129<sup>ter</sup> van het KB van 25 november 1991.

(170) Activiteitssectoren opgesomd in artikel 28 §3 van het KB van 25 november 1991.



De werkhervattingstoeslag bedraagt 186,51 EUR per maand, op voorwaarde dat het bewijs voor een beroepsverleden van 20 jaar als loontrekkende kan worden voorgelegd. Hij wordt toegekend voor een periode van 12 maanden en kan worden verlengd.

Werklozen die geen beroepsverleden van 20 jaar kunnen bewijzen, krijgen een tijdelijke toeslag gedurende 36 maanden, toeslag die niet kan worden verlengd (171). Die toeslag bedraagt:

- 186,51 EUR de eerste 12 maanden;
- 124,34 EUR de volgende 12 maanden;
- 62,17 EUR de laatste 12 maanden.

■ In geval van overname van werk van een voormalige kandidaat-ondernemer Kan een werkhervattingstoeslag bekomen, de werkloze die zich als zelfstandige in hoofdberoep vestigt en die (172):

- kandidaat-ondernemer was ten minste gedurende 6 maanden vóór zijn vestiging als zelfstandige. Een kandidaat-ondernemer is een “persoon die een overeenkomst heeft gesloten met een activiteitencoöperatie met als doel zijn latere vestiging als ondernemer te bewerkstelligen” (173);
- tot de doelgroep van de activiteitencoöperatie behoorde. Deze doelgroep omvat met name de volledig uitkeringsgerechtigde werklozen van 50 jaar of ouder die in de loop van de 9 kalendermaanden voorafgaand aan de ondertekening van de overeenkomst met de activiteitencoöperatie ten minste 78 dagen werkloos waren (174).

(171) Een nieuwe periode waarin een tijdelijke toeslag wordt toegekend, kan echter beginnen ten vroegste 24 kalendermaanden na de laatste maand waarin een toeslag werd uitbetaald.

(172) Artikel 129*quater* van het KB van 25 november 1991.

(173) Deze definitie staat in artikel 80, 2° van de wet van 1 maart 2007 houdende diverse bepalingen (III), en niet die van 14 maart 2007, zoals artikel 129*quater* van het kon KB van 25 november 1991 verkeerdelijk vermeldt.

(174) Artikel 1, §1, 2° van het KB van 15 juni 2009 houdende diverse bepalingen betreffende het statuut van kandidaat-ondernemer in een activiteitencoöperatie.

De werkhervattingstoelage wordt toegekend onder de volgende voorwaarden:

- nog geen 65 jaar oud zijn;
- op het ogenblik van de aanvraag voldoen aan alle toelatings- en toekenningsvoorwaarden om aanspraak te kunnen maken op werkloosheidsuitkeringen;
- ingeschreven zijn bij een sociaal verzekeringsfonds voor zelfstandigen;
- zich als zelfstandige gevestigd hebben in de loop van de maand waarvoor de toeslag wordt aangevraagd;
- geen enkele dienst verrichten in de havenindustrie, de brandstofhandel in Oost-Vlaanderen of de zeevisserij (175);
- niet in voorlopige hechtenis of vrijheidsberoving zijn;
- in België verblijven (tenzij door een internationaal akkoord);
- geen conventioneel bruggpensioen ontvangen of ontvangen hebben, noch een aanvullende vergoeding voor ontslagen oudere grenswerknemers;
- geen uitkeringen ontvangen als volledig werkloze of in het kader van een loopbaanonderbreking of van een tijdskrediet of geen ziekte- en invaliditeitsverzekering ontvangen;
- geen volledig pensioen ontvangen;
- niet reeds een werkhervattingstoelage als loontrekkende of zelfstandige zoals onderzocht in de voorgaande punten, ontvangen hebben.

De toeslag bedraagt 186,51 EUR per maand en wordt toegekend voor een periode van maximum 12 maanden. Wanneer echter de totale duur van de achtereenvolgende overeenkomsten die de werkloze als kandidaat-ondernemer heeft ondertekend, meer dan 6 maanden bedraagt, wordt de periode van 12 maanden ingekort met het aantal maanden dat boven de 6 kalendermaanden ligt.

### **3) Kritisch onderzoek**

De werkhervattingstoelage moet oudere werklozen ertoe aansporen om niet inactief te blijven, hoewel zij hogere werkloosheidsuitkeringen ontvangen. Dit mechanisme moet met andere woorden de overgang van inactiviteit naar tewerkstelling bewerkstelligen, maar heeft ook een tweede doelstelling: de nadelige gevolgen van overgangsmechanismen van tewerkstelling naar inactiviteit compenseren.

De RVA beschouwt deze maatregel als een succes. Tijdens 2010 werd aan 24.876 personen een tijdelijke werkhervattingstoelage uitgekeerd (176) en 10.985 personen kregen een werkhervattingstoelage voor onbepaalde tijd. Met het oog op deze cijfers kunnen we inderdaad stellen dat de maatregel zijn tweede doelstelling heeft bereikt. Of hij ook de eerste doelstelling heeft gehaald, is echter minder zeker: er is wel degelijk sprake van overgang naar tewerkstelling, maar een onzekere.

---

(175) Activiteitssectoren opgesomd in artikel 28 §3 van het KB van 25 november 1991.

(176) Gemiddeld 2.073 personen per maand maakten gebruik van deze maatregel.

### **2.2.3. Outplacement**

#### **a) Historisch overzicht**

Het outplacement werd ingevoerd door de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 51 van 10 februari 1992. Oorspronkelijk had het alleen betrekking op vrijwillige werknemers en werkgevers.

Door de economische crisis werd het systeem echter verplicht en in het Belgische recht opgenomen met de wet van 5 september 2001 tot de verbetering van de werkgelegenheidsgraad van de werknemers, aangevuld met collectieve arbeidsovereenkomst nr. 82 van 10 juli 2002.

Doordat de crisis maar bleef aanslepen, zag de wetgever zich genoodzaakt, dit systeem verplicht te maken in geval van een herstructurering, zoals wordt bepaald door de wet van 23 december 2005 betreffende het Generatiepact.

#### **b) Beschrijving**

##### **1) Vrijwillig outplacement**

Outplacement is een procedure voor beroepsbegeleiding van ontslagen werknemers. Het gaat meer bepaald om “een geheel van begeleidende diensten en adviezen die in opdracht van een werkgever door een derde, de dienstverlener genaamd, individueel of in groep worden verleend om een werknemer in staat te stellen zelf binnen een zo kort mogelijke termijn een betrekking bij een nieuwe werkgever te vinden of een beroepsactiviteit als zelfstandige te ontplooien” (177).

Deze maatregel is bestemd voor ontslagen werknemers die hiervoor van tevoren een aanvraag indienen (178). Hij is niet beperkt tot oudere werknemers.

---

(177) Artikel 1 van collectieve arbeidsovereenkomst nr. 51 betreffende outplacement.

(178) Artikel 2 van collectieve arbeidsovereenkomst nr. 51.

## 2) Verplicht outplacement (179)

Outplacement is een verplichte maatregel voor werknemers van ten minste 45 jaar oud die ontslagen worden.

De maatregel impliceert de tussenkomst van een derde, de dienstverlener genoemd. Dit kan een overheidsdienst zijn (VDAB, Forem, Actiris, ADG), een privébureau, een opleidings- of omschakelingscel, enz. (180).

De werknemers moeten aan de volgende voorwaarden voldoen (181):

- tussen de 45 en de 65 jaar oud zijn;
- ontslagen zijn, maar niet om een ernstige reden;
- ten minste één jaar anciënniteit in ononderbroken dienst hebben bij de werkgever.

Indien zij dat wensen, is deze maatregel eveneens van toepassing op die personen die (182):

- door een arbeidsovereenkomst voor een deeltijdse baan zijn gebonden (183);
- niet op de arbeidsmarkt beschikbaar hoeven te zijn (184).

De procedure geeft recht op 20 uur begeleiding om de twee maanden (185). Ze loopt over maximum 12 maanden en loopt af wanneer de werknemer werk heeft gevonden (186) of wanneer hij een activiteit als zelfstandige is begonnen. De kosten worden gedragen door de werkgever (187).

(179) Dauphin, M. en Jehaes, I., *Reclassement des travailleurs licenciés âgés de 45 ans et plus - Nouveautés*, A.E.B. *Social*, 2003, nr. 1054, pp. 3-8.

(180) Artikel 4 en 5 van collectieve arbeidsovereenkomst nr. 82 betreffende outplacement voor werknemers van 45 jaar en ouder die werden ontslagen.

(181) Artikel 13 van de wet van 5 september 2001 tot de verbetering van de werkgelegenheidsgraad van de werknemers en artikel 3 §1 van collectieve arbeidsovereenkomst nr. 82.

(182) Artikel 13 van de wet van 5 september 2001 tot de verbetering van de werkgelegenheidsgraad van de werknemers en artikel 3 §2 van collectieve arbeidsovereenkomst nr. 82.

(183) Overeenkomst voor een duur van minder dan de helft van de normale wekelijkse duur van een voltijds contract in een vergelijkbare situatie.

(184) Wanneer zij volledig uitkeringsgerechtigd werkloos worden na afloop van een opzegtermijn of de periode gedekt door een opzeggingsvergoeding.

(185) Artikel 6 van collectieve arbeidsovereenkomst nr. 82.

(186) De procedure kan echter worden hervat wanneer de werknemer zijn nieuwe baan verliest binnen de drie maanden na zijn indiensttreding. De procedure wordt hervat in de fase tijdens dewelke ze werd onderbroken, en loopt nog over de resterende uren, maar ze kan de maximumduur van 12 maanden niet overschrijden.

(187) Artikel 9 van collectieve arbeidsovereenkomst nr. 82.

### 3) Outplacement in geval van herstructurering (188)

In geval van collectief ontslag in een onderneming met ten minste 20 werknemers wordt een activerend beleidssysteem bij herstructurering ingevoerd (189).

De werkgever moet in dat geval een tewerkstellingscel oprichten die zijn werknemers “maximale kansen op werkherleving” moet bieden, met name door aan elke ontslagen werknemer een outplacementaanbod voor te leggen. Deze procedure is dus ook van toepassing op werknemers jonger dan 45 (190).

Alle werknemers moeten zich bij de tewerkstellingscel inschrijven (191).

Werknemers die ten minste één jaar ononderbroken in de onderneming in dienst zijn, hebben overigens recht op een inschakelingsvergoeding ten laste van de werkgever (192). Deze vergoeding, die gelijk is aan het loon en aan de verworven voordelen uit hoofde van het contract, wordt uitbetaald:

- gedurende 6 maanden indien de werknemer 45 of ouder is;
- gedurende 3 maanden indien hij jonger is dan 45.

### 4) Gevolgen op het vlak van de werkloosheid

Om werknemers zo veel mogelijk te stimuleren om een beroep te doen op outplacement (zodat ze niet ten laste zijn van de werkloosheidsverzekering), bestraft de regelgeving werknemers die (193):

- ten minste 45 jaar oud zijn, weigeren mee te werken of een voorstel tot outplacement georganiseerd door de werkgever verwerpen op voorwaarde dat het aanbod geschiedt op grond van een reglementaire verplichting;
- zich niet bij een tewerkstellingscel inschrijven ook al zijn ze verplicht dat te doen, of niet gedurende 6 maanden ingeschreven blijven (194);
- ten minste 45 jaar oud zijn, hun werknemer niet schriftelijk in gebreke hebben gesteld wanneer deze hun geen klassiek outplacementaanbod heeft voorgelegd;
- weigeren mee te werken of een voorstel te aanvaarden voor outplacement georganiseerd door een tewerkstellingscel waaraan de werkgever meewerkt.

(188) X., La nouvelle approche des restructurations après le Pacte de solidarité, *Licenciement & Démission*, nr. 5, pp. 1-8, 2006.

(189) Artikel 31 en volgende van de wet van 23 december 2005 betreffende het Generatiepact; koninklijk besluit van 9 maart 2006 betreffende het activerende beleid bij herstructureringen. Zie Robert, Les mesures d'accompagnement des travailleurs dans le cadre des restructurations d'entreprises, *Ors. F.*, nr. 7, pp. 8 en 9, 2007.

(190) Voor hen voorziet de procedure 30 uur begeleiding gedurende ten minste 3 maanden (artikel 6 van het koninklijk besluit van 9 maart 2005 betreffende het activerende beleid bij herstructurering).

(191) Artikel 34 van de wet van 23 december 2005 betreffende het Generatiepact.

(192) Artikel 36 van de wet van 23 december 2005.

(193) Artikel 51, §1, lid 2, 7° tot 10° van het KB van 25 november 1991.

(194) Als ze 45 of ouder zijn (artikel 34 van de wet van 23 december 2005 betreffende het Generatiepact); artikel 10, §8, van het koninklijk besluit van 9 maart 2006 betreffende het activerende beleid bij herstructureringen.

Deze personen worden beschouwd als werklozen “ten gevolge van omstandigheden afhankelijk van hun wil”. In dat opzicht kunnen ze worden gestraft met tijdelijke uitsluiting van het recht op werkloosheidsuitkeringen, gedurende ten minste 4 weken en ten hoogste 52 weken (195).

Ze kunnen dan ook het recht op uitkeringen verliezen (196):

- wanneer hun weigering om mee te werken of een outplacementvoorstel te aanvaarden, zich niet bij een tewerkstellingscel in te schrijven of er ingeschreven te blijven, of nog om hun werkgever in gebreke te stellen, voortvloeit uit hun voornemen om uitkeringen te kunnen (blijven) trekken.
- wanneer deze omstandigheden samengaan met het feit dat ze binnen het jaar na het evenement dat aanleiding was tot de tijdelijke uitsluiting van het recht op uitkeringen, opnieuw werkloos worden.

### **c) Kritisch onderzoek**

Met outplacement moeten oudere werknemers weer op de arbeidsmarkt geraken. Het is met andere woorden een mechanisme dat de overgang van inactiviteit naar tewerkstelling bewerkstelligt, een toepassing van het “recht op wederopname in het arbeidsproces”.

Doordat het in het geval van herstructurering echter verplicht is, heeft het ook tot doel, werknemers aan het werk te houden en te vermijden dat ze naar inactiviteit overgaan. In dat opzicht geldt het als een toepassing van het “recht op continuïteit van het beroepsstatuut”.

De RVA komt op twee niveaus tussenbeide:

- hij betaalt aan de werkgevers de kosten voor outplacement terug;
- hij neemt de inschakelingsvergoeding, die niet door de werkgever wordt betaald, voor zijn rekening.

De RVA betaalt de outplacementkosten terug wanneer de werknemer effectief ten minste 30 uren outplacement heeft gevolgd terwijl hij ingeschreven was bij de tewerkstellingscel (en dat, zelfs als hij daarna werk vindt). De RVA stort dan 500 EUR (werknemer jonger dan 45 jaar) of 1.000 EUR (werknemer van ten minste 45) terug. In 2010 werd in dat verband een totaalbedrag van 565.241,62 EUR aan de werkgevers uitbetaald.

Voor terugbetaling van de inschakelingsvergoeding door de RVA moet een aanvraag worden ingediend. In 2010 werd 39.000 EUR uitbetaald aan 26 werknemers (197). De in gebreke blijvende werkgever dient deze som uiteraard terug te betalen en kan zelfs strafrechtelijk worden vervolgd.

---

(195) Artikel 52*bis*, §1, 5° tot 8° van het KB van 25 november 1991.

(196) Artikel 52*bis*, §2, lid 1, 4° tot 7°, en lid 2 van het KB van 25 november 1991.

(197) Op de 75 dossiers die de RVA had ontvangen.

Momenteel is het nog te vroeg om te bepalen of deze methode een succes is. Enerzijds worden grote bedragen betaald voor de werknemers en de werkgevers. Anderzijds geniet momenteel slechts een beperkt aantal van deze maatregel: in 2010 hebben slechts 118 bedrijven in herstructurering er gebruik van gemaakt.

#### **2.2.4. De aanpassing van enkele verplichtingen aan de situatie van oudere werklozen**

##### **a) Historisch overzicht**

De persoonlijke situatie van oudere werklozen rechtvaardigt al vele jaren dat sommige regels voor hen worden aangepast. Sinds 1984 bestaat de mogelijkheid om vrijgesteld te worden van het uitoefenen van een activiteit (198). In 1991 kregen ze de toestemming om in het buitenland een vrijwilligersactiviteit uit te oefenen (199).

Sinds mei 2002 tot slot werden in de regelgeving twee specifieke bepalingen ingevoerd:

- vrijstelling van de controleplicht, verplicht outplacement en verplichte beschikbaarheid op de arbeidsmarkt (200);
- een definitie van het begrip “passend werk” voor werklozen van 50 of ouder (201).

---

(198) KB van 29 december 1984 tot invoeging van een artikel 153*bis* in het KB van 20 december 1963 (waarop het huidige artikel 89 §2 van het KB van 25 november 1991 is geïnspireerd).

(199) KB van 14 oktober 1991 tot invoeging van een artikel 155*septies* in het KB van 20 december 1963 (waarop het huidige artikel 97 §1 van het KB van 25 november 1991 is geïnspireerd).

(200) Artikel 89 §2 van het KB van 25 november 1991 (ingevoerd door het KB van 27 mei 2002).

(201) Artikel 32*ter* van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering (ingevoerd met het ministerieel besluit van 28 mei 2002).

## b) Beschrijving

### 1) Een specifieke definitie van het begrip ‘passend werk’

Een persoon die zonder gegronde reden passend werk verlaat, wordt beschouwd als een werkloze “afhankelijk van zijn wil” (202). In dat opzicht kan hij worden bestraft:

- ofwel met een tijdelijke uitsluiting van het recht op werkloosheidsuitkeringen (gedurende ten minste 4 en ten hoogste 52 weken) (203);
- ofwel met een verlies van het recht op uitkeringen wanneer hij zijn werk verlaten heeft “met de bedoeling om uitkeringen aan te vragen” (204) of wanneer hij werkloos wordt in het jaar dat volgt op de gebeurtenis die aanleiding was voor zijn tijdelijke uitsluiting (205).

Voor werklozen die 50 zijn geworden, wordt echter een specifieke definitie van het begrip ‘passend werk’ opgemaakt. Geen passend werk is (206):

- werk dat niet overeenstemt met het via studies of een leercontract aangeleerd beroep, noch met het gewone beroep, noch met een aanverwant beroep (behalve wanneer de kansen om voor het beschouwde beroep te worden aangeworven, zeer gering zijn) (207);
- werk waarvoor de afwezigheid uit de gewone verblijfplaats meer dan 10 uur per dag duurt of waarvoor hij verplaatsingen van meer dan 2 uur per dag moet verrichten (208);
- werk dat een netto-inkomen (209) oplevert dat lager ligt dan het bedrag van de uitkeringen (210) waarop hij als volledig werkloze recht heeft, en van de vergoeding waarop hij recht heeft als aanvulling op zijn werkloosheidsuitkering (211);

(202) Artikel 51, §1, lid 2, 1° van het KB van 25 november 1991.

(203) Artikel 52bis, §1, 1° van het KB van 25 november 1991.

(204) Artikel 52bis, §2, lid 1, 1° van het KB van 25 november 1991.

(205) Artikel 52bis, §2, lid 2 van het KB van 25 november 1991.

(206) Artikel 32ter van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering.

(207) Voor werklozen jonger dan 30 is deze definitie alleen gedurende de eerste drie maanden werkloosheid van toepassing. Voor wie tussen de 30 en de 50 is, geldt ze slechts gedurende de eerste vijf maanden. Na die periode wordt een werkloze geacht een baan in een ander beroep te aanvaarden, waarbij echter wel rekening moet worden gehouden met zijn bekwaamheden en zijn opleiding (artikel 23 van het ministerieel besluit van 26 november 1991).

(208) Voor werklozen jonger dan 50 is geen passend werk, werk waarvoor de afwezigheid uit de gewone verblijfplaats meer dan 12 uur per dag duurt of waarvoor ze verplaatsingen van meer dan 4 uur per dag moeten verrichten, maar uitsluitend indien de afstand tussen de verblijfplaats en de werkplaats meer dan 60 kilometer bedraagt (artikel 25, §1, lid 1 van het ministerieel besluit van 26 november 1991).

(209) Verminderd met het bedrag van de verplaatsingskosten te zijner laste en vermeerderd met het bedrag van de kinderbijslag en de uitkeringen en aanvullende vergoedingen bij de werkloosheidsuitkeringen waarop hij gedurende zijn tewerkstelling recht heeft.

(210) Verminderd met het bedrag van de bedrijfsvoorheffing en vermeerderd met het bedrag van de kinderbijslag.

(211) Voor werklozen jonger dan 50 wordt geen rekening gehouden met de vergoeding die ze zouden kunnen krijgen ter aanvulling op hun werkloosheidsuitkeringen (artikel 26 van het ministerieel besluit van 26 november 1991).



- werk waarbij, in het geval van deeltijds werk, het gemiddelde wekelijkse aantal arbeidsuren van de aangeboden betrekking meer bedraagt dan het aantal dat in rekening werd gebracht voor de vaststelling van het uitkeringstelsel (212);
- werk met arbeidsprestaties die gelegen zijn tussen 20 uur en 6 uur (213).

## 2) De uitoefening van een activiteit voor eigen rekening

Een oudere uitkeringsgerechtigde volledig werkloze kan voor eigen rekening een activiteit uitoefenen (214) in een van de volgende gevallen (215):

- ten minste 50 jaar oud zijn en in de loop van de twee jaren die zijn aanvraag voorafgaan, als werkloze ten minste 312 uitkeringen hebben ontvangen (216);
- ten minste 58 jaar oud zijn;
- 38 jaar beroepsverleden als loontrekkende kunnen bewijzen (waarbij in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de brugpensioenperiode);
- ten minste 40 jaar loopbaan kunnen bewijzen.

Deze vrijstelling wordt toegekend op voorwaarde dat de activiteit zonder winst-oogmerk wordt uitgeoefend en betrekking heeft op de eigen goederen van de betrokkene.

## 3) De uitoefening van een bijberoep

Een oudere volledig werkloze kan een bijberoep uitoefenen zonder dat hij de onderstaande verplichtingen dient na te leven (217):

- deze activiteit verrichten gedurende ten minste zijn laatste drie maanden werk als loontrekkende die aan de aanvraag van uitkeringen voorafgaan (218);
- door de gemeente zijn controleformulieren van de lopende maand en de volgende drie maanden laten controleren (219).

(212) Voor werklozen jonger dan 50 is niet-passend werk, werk waarvoor het gemiddelde aantal arbeidsuren van de aangeboden betrekking meer bedraagt dan het aantal dat in rekening werd gebracht voor de vaststelling van het uitkeringsstelsel vermeerderd met 6 (artikel 27 van het ministerieel besluit van 26 november 1991).

(213) Voor werklozen jonger dan 50 is passend werk, werk waarvan de arbeidsprestaties uitsluitend gelegen zijn tussen 6 en 24 uur of gewoonlijk beginnen vanaf 5 uur (artikel 29, §1, lid 1 van het ministerieel besluit van 26 november 1991).

(214) activiteit die hij voor zichzelf verricht en ingeschakeld kan worden in het economische ruilverkeer van goederen en diensten en die niet beperkt is tot het gewone beheer van het eigen bezit (artikel 45, lid 1, 1°, van het KB van 25 november 1991).

(215) Artikel 89 §3 van het KB van 25 november 1991.

(216) Komen eveneens in aanmerking, de dagen die aanleiding hebben gegeven tot de betaling van een vergoeding in toepassing van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.

(217) Artikel 89, §1 van het KB van 25 november 1991.

(218) Verplichting voorzien door artikel 48, §1, lid 1, 2° van het KB van 25 november 1991. De termijn van drie maanden kan eventueel worden verlengd, in geval van tijdelijke werkloosheid of indien de persoon door overmacht niet kan werken.

(219) Verplichting voorzien door artikel 72 van het KB van 25 november 1991.

Deze vrijstelling wordt op eenvoudig verzoek toegekend aan de werkloze die:

- ofwel ten minste 50 jaar oud is en in de loop van de twee jaren die zijn aanvraag voorafgaan, als werkloze ten minste 312 uitkeringen heeft ontvangen (220);
- ofwel ten minste 58 jaar oud is.

#### **4) Beroepsopleiding, activering en outplacement**

Een oudere volledig werkloze kan eveneens van de volgende verplichtingen worden vrijgesteld (221):

- zich aanmelden bij een dienst voor arbeidsbemiddeling (Actiris, VDAB, Forem, ADG) of een werkgever die door deze dienst werd aangewezen, of een door deze dienst voorgesteld begeleidingsprogramma of inschakeling-sparcours volgen en tot een goed einde brengen (222);
- meewerken aan outplacement of een voorstel tot outplacement aanvaarden, zich bij een tewerkstellingscel inschrijven en er ingeschreven blijven, of nog, zijn werkgever in gebreke stellen als die geen klassiek outplacement-aanbod voorlegt (223);
- in het bezit zijn van zijn controlekaart, deze invullen en ondertekenen, ze bij elke controle voorleggen (224);
- beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt en dus actief werk zoeken (225).

Deze vrijstelling wordt toegekend aan werklozen die aan een van de onderstaande voorwaarden voldoen:

- 58 jaar oud zijn;
- 38 jaar beroepsverleden als loontrekkende kunnen bewijzen (waarbij in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de bruggpensioenperiode);
- ten minste 40 jaar loopbaan kunnen bewijzen.

Hierbij merken we wel op dat deze vrijstelling totaal nutteloos is wat activering betreft, want dat wordt niet meer toegepast zodra iemand 50 wordt.

---

(220) Komen eveneens in aanmerking, de dagen die aanleiding hebben gegeven tot de betaling van een vergoeding in toepassing van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.

(221) Artikel 71*bis* en 89, §2, van het KB van 25 november 1991.

(222) Artikel 51, §1, lid 2, 3° tot 6° van het KB van 25 november 1991.

(223) Artikel 51, §1, lid 2, 7° tot 10° van het KB van 25 november 1991.

(224) Artikel 71 van het KB van 25 november 1991. Deze vrijstelling is echter niet van toepassing indien de werkloze een bijberoep of artistieke activiteit uitoefent. De werkloze dient overigens altijd zijn uitbetalingsinstelling op de hoogte te brengen.

(225) Artikel 56 en 58 van het KB van 25 november 1991.

## 5) Vrijwilligerswerk in het buitenland

Een werkloze van ten minste 50 kan als vrijwilliger zijn bekwaamheden ten dienste stellen van een ander land. In dat geval is hij vrijgesteld van de onderstaande verplichtingen (226):

- zich aanmelden bij een dienst voor arbeidsbemiddeling (Actiris en Bruxelles Formation, VDAB, Forem of Arbeitsamt) of een werkgever die door deze dienst werd aangewezen, of een door deze dienst voorgesteld begeleidingssprogramma of inschakelingsparcours volgen en tot een goed einde brengen (227);
- beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt en dus actief werk zoeken (228);
- arbeidsgeschikt zijn in de zin van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen (229);
- zijn hoofdverblijfplaats hebben in België en er effectief verblijven (230);
- ingaan op de oproepen van het Werkloosheidsbureau of aanwezig zijn tijdens een controle thuis (231);
- in het bezit zijn van zijn controlekaart, deze invullen en ondertekenen, ze bij elke controle voorleggen (232).

Deze vrijstelling wordt onder de volgende voorwaarden toegekend:

- uitsluitend voor de periode van verblijf in het buitenland;
- voor een activiteit verricht in het kader van een bilaterale overeenkomst die door de minister werd aanvaard, of in het kader van een samenwerkingsproject van een erkende niet-gouvernementele organisatie;
- voor een activiteit verricht in een land dat door de OESO wordt erkend als een “ontwikkelingsland”;
- aan een werkloze die in de loop van de achttien maanden voorafgaand aan de aanvraag van de vrijstelling ten minste 312 uitkeringen heeft ontvangen.
- voor een werkloze die een beroepsverleden als loontrekkende van ten minste 20 jaar kan voorleggen;
- voor een werkloze die in de loop van de vijf jaren voorafgaand aan zijn aanvraag actief was als medewerker binnen een niet-gouvernementele organisatie.

(226) Artikel 97, §1 van het KB van 25 november 1991.

(227) Artikel 51, §1, lid 2, 3° tot 6° van het KB van 25 november 1991.

(228) Artikel 56 en 58 van het KB van 25 november 1991.

(229) Artikel 60 van het KB van 25 november 1991.

(230) Artikel 66 van het KB van 25 november 1991.

(231) Artikel 70 van het KB van 25 november 1991.

(232) Artikel 71 van het KB van 25 november 1991.

**c) Kritisch onderzoek**

Deze maatregelen passen de werkloosheidsreglementering aan aan de specifieke situatie van oudere werklozen. Het gaat met andere woorden om maatregelen die aanpassen aan de situatie van inactiviteit, niet van overgang. Uitzonderingen zijn echter de vrijstellingen voor het uitoefenen van een bijberoep (overgang naar tewerkstelling) of een activiteit als vrijwilliger in het buitenland (overgang naar een activiteit buiten de arbeidsmarkt).

Deze maatregelen sluiten aan bij de doelstelling en het is verrassend dat sommige daarvan niet al vóór mei 2002 bestonden.

Jammer genoeg komen ze niet duidelijk tot uiting in de statistieken van de RVA, waarin alleen de “op oudere werklozen gerichte” maatregelen zijn opgenomen (13.063 maatregelen in 2010, tegenover 24 in 2002).

We moeten tot slot ook vaststellen dat het behoud van deze personen in het werkloosheidsstelsel, door te knippen in hun verplichtingen als werklozen, niet langer aansluit bij het heersende paradigma. Als het de bedoeling is om individuen opnieuw aan werk te helpen, dan zijn deze maatregelen niet langer geschikt.

**2.2.5. Seniorvakantie (233)****a) Historisch overzicht**

In 2005 vroeg de regering aan de sociale partners om een gesolidariseerd stelsel voor recht op vakantiegeld uit te werken voor 50-plussers die na een periode van inactiviteit het werk hervatten; de bedoeling was om te vermijden dat oudere werknemers weigeren weer aan het werk te gaan omdat ze geen recht zouden hebben op een volledige vakantie.

Dit stelsel werd aan de wet van 28 juni 1971 op de jaarlijkse vakantie toegevoegd met de wet van 23 december 2005 betreffende het Generatiepact en in het koninklijk besluit van 25 november 1991 (art. 78bis §2 en 131ter) door het koninklijk besluit van 24 januari 2007.

**b) Beschrijving**

De werknemer ouder dan 50 die opnieuw een bezoldigde baan heeft en geen recht heeft op 4 betaalde vakantieweken, kan seniorvakantie-uitkeringen ontvangen ter aanvulling van zijn onvolledige recht op gewone betaalde vakantie.

---

(233) Pirard, F., *op. cit.*, pp. 189-193.

Om recht te hebben op seniorvakantie moet de werknemer ten minste 50 jaar oud zijn (op 31 december van het jaar waarin hij de vakantie opneemt) en mag hij geen recht hebben op 4 betaalde vakantieweken na een periode van volledige werkloosheid of arbeidsongeschiktheid in het jaar waarin hij de vakantie opneemt) (234). Voor de seniorvakantiedagen ontvangt hij uitkeringen ten belope van 65% van zijn geplafonneerde loon.

Het stelsel is eveneens van toepassing op de deeltijdse werknemer (235) en op de werknemer die deel uitmaakt van een activeringsprogramma en geniet van het vakantiestelsel dat op de “privésector” van toepassing is (236).

### c) Kritisch onderzoek

In 2010 maakten 151 werknemers gebruik van deze maatregel die, net zoals wat is voorzien in het kader van “jeugdvakantie”, de oudere werknemer recht geeft op al zijn betaald verlof wanneer hij na zijn vijftigste beslist om weer aan het werk te gaan. Deze maatregel leunt aan bij de beoogde doelstelling. Hij leidt echter wel tot ongelijkheid ten opzichte van de andere leeftijdscategorieën (op zijn minst ten overstaan van die groepen die niet in aanmerking komen voor jeugdvakantie of vakantie) en wij menen dat er sprake is van ongelijke behandeling tussen de werknemers ouder dan 50 en de werknemers die tussen de 25 en de 49 jaar oud zijn.

We wijzen erop dat artikel 12 van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie bepaalt dat inzake arbeidsrelaties *“een onderscheid op grond van leeftijd op het vlak van de arbeidsbetrekkingen geen discriminatie vormt wanneer het objectief en redelijk wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel, in het bijzonder door legitieme doelstellingen in het raam van het tewerkstellingsbeleid, de arbeidsmarkt of elk ander vergelijkbaar legitiem doel, en wanneer de middelen voor het bereiken van dat doel passend en nodig zijn”*. In een context van een beleid voor actief ouder worden is het logisch dat dergelijke bepalingen worden voorzien, maar wij oordelen echter dat het verschil in behandeling niet kan worden gerechtvaardigd, gezien de doelstelling die met de maatregel wordt nagestreefd, en niet noodzakelijk is om de doelstelling te halen.

(235) Hij kan, nadat hij zijn betaald verlof heeft opgenomen, seniorvakantiedagen nemen. De dagen worden naar verhouding vergoed.

(236) Hij kan, nadat hij zijn betaald verlof heeft opgenomen, seniorvakantiedagen nemen.

(234) Het seniorvakantiestelsel is niet van toepassing indien hij slechts een onvolledig recht op betaald verlof heeft ten gevolge van andere onderbrekingen zoals tijdelijke werkloosheid door overmacht, onbetaald verlof, loopbaanonderbreking, enz.

**2.2.6. Opmerkingen bij wijze van conclusie over de voorzieningen om oudere werklozen te herintegreren op of toegang te verschaffen tot de arbeidsmarkt**

De maatregelen die in het kader van dit tweede deel onder de loop werden genomen, zijn jammer genoeg niet het resultaat van een gecoördineerd beleid, maar een geheel van projecten die in de loop van de tijd op stapel werden gezet. Sommige daarvan zijn overigens niet specifiek bestemd voor oudere werklozen (opleiding, activering), maar doen het voor deze categorie heel goed (werk in een PWA). Andere dan weer werden uitsluitend voor deze groep ingevoerd, ofwel als specifieke maatregel (werkhervattingstoeslag, outplacement, aanpassing van bepaalde verplichtingen, seniorvakantie), ofwel via specifieke plannen (doelgroepvermindering).

Historisch gezien vormen ze in eerste instantie pogingen om de werkloosheidsreglementering aan te passen aan de situatie van de oudere werknemers, eventueel via een overgang naar opleiding. Pas achteraf wordt de overgang naar tewerkstelling in overweging genomen (versterkte activering, SINE, PWA, enz.). Om het met de concepten van Supiot uit te drukken: het gaat in eerste instantie om toepassingen van het “recht op wederopname in het arbeidsproces” en pas dan van het “recht op continuïteit van het beroepsstatuut”.

Het onmiddellijke gevolg is dat het, zoals we in de inleiding reeds aanhaalden, moeilijk is om het begrip oudere werkloze te definiëren. Sommige maatregelen zijn van toepassing op werklozen vanaf de leeftijd van 45 jaar (versterkte activering, SINE, outplacement), andere vanaf 50 jaar (werkhervattingstoeslag, seniorvakantie, enkele aanpassingen van verplichtingen) en nog andere gelden maar voor werklozen vanaf 58 jaar (enkele aanpassingen van verplichtingen).

Daarom zou het nuttig zijn om deze maatregelen te uniformiseren, bijvoorbeeld via het systeem van de doelgroepverminderingen, eventueel aangevuld met specifiekere maatregelen. Niets wijst er echter op dat hiervoor de politieke wil aanwezig is.

Toch is er één punt van overeenkomst: al die maatregelen – mits enkele uitzonderingen (237) – zijn een vorm van financiële steun voor de werklozen (vaak gecombineerd met steun ten gunste van de werkgevers).

---

(237) De beroepsopleidingen en de aanpassingen van verplichtingen aan de situatie van oudere werklozen. Hoewel het gaat om maatregelen ter aanvulling van de betaling van uitkeringen voor oudere werklozen, zouden we het perspectief kunnen omkeren en beschouwen dat deze uitkeringen een bijkomende steun vormen bij deze maatregelen.

Met het oog op het lage aanwervingspercentage van oudere werklozen, werd daarom besloten om de lasten voor de werkgevers te verlagen door hun bijdragen te verminderen of door een deel van het loon uit te betalen. Daardoor onderscheiden deze maatregelen zich niet van de maatregelen die voor andere sociale categorieën, zoals jonge werklozen, worden genomen; A. Supiot heeft het overigens over “overbruggingsbanen” (238).

Dit gebrek aan verbeeldingskracht mag dan al verwonderen, het is wel een feit: alleen de financiële stimulansen voor werkhervatting door oudere werklozen boeken positieve resultaten.

Kortom: zijn deze maatregelen wel echt bedoeld om de werklozen te steunen (overgang van inactiviteit naar iets anders) of vormen ze een vermomd werkgelegenheidsbeleid (overgang van werk naar iets anders)?

In die betekenis stelt A. Supiot het activeringsbeleid aan de kaak, dat volgens hem overheidsgeld bestemd voor werkloosheid gebruikt om werk te subsidiëren in plaats van de werklozen te onderhouden (239).

## 2.3. EEN VERVROEGDE-UITTREDINGSREGELING: WERKLOOSHEID MET BEDRIJFSTOESLAG

### 2.3.1. Historisch overzicht

Oorspronkelijk was werkloosheid met bedrijfstoelage (voorheen “brugpensioen”) een stelsel waarover de sociale partners in de loop van de jaren zeventig onderhandelden, in een context van stakingen en herstructureringen. Vanaf 1974 onderging België ook de gevolgen van de wereldwijde economische crisis. Het sociaal overleg liep in het begin van de jaren zeventig niet van een leien dakje en de sociale partners keurden in december 1974 de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 17 goed (240) (hierna “cao nr. 17” genoemd), die een stelsel voorziet waardoor een ontslagen werknemer, mits hij aan bepaalde voorwaarden voldoet, zijn werkloosheidsuitkeringen kan aanvullen met aanvullende vergoedingen die door zijn ex-werkgever worden betaald. De goedkeuring van deze tekst volgde op de Nationale Werkgelegenheidsconferentie van 3 april 1973, toen werd aanbevolen om voor sommige oudere werknemers die werden ontslagen, een aanvullende vergoeding in te voeren, en op de conclusies van de werkgroep “Problemen van Tewerkstelling” opgericht door het Nationaal Comité voor Economische Expansie. Sinds de cao nr. 17 in voege is, werden verschillende doelstellingen nagestreefd: sociale begeleiding van ontslagen oudere werknemers, aanwerving van meer jongeren door het ontslaan van oudere werknemers mits gunstige voorwaarden toe te staan, oplossing voor de problematiek van de pensioenleeftijd, ... (241).

(238) A. Supiot omschrijft deze als stimulansen tot aanwerving door werkgevers in de vorm van gesubsidieerde banen (*Au-delà de l'emploi*, p. 62).

(239) Supiot, A., *op. cit.*, pp. 64 en 65.

(240) Deze werd bindend gemaakt door het KB van 16 januari 1975.

(241) Graulich, B. en Palsterman, P., *Les droits et obligations des chômeurs*, Etudes pratiques de droit social, Kluwer, pp. 288 en 289, 2003.

Tot voor kort werd dit stelsel “conventioneel brugpensioen” genoemd, want het is ontstaan uit een collectieve arbeidsovereenkomst, en moet worden onderscheiden van de vervroegde uittreding, het “Canada Dry”-brugpensioen, de pensioenbonus, ...

Sinds 1974 werd dit stelsel meermaals gewijzigd. In 1983 werden amendementen ingevoerd om de toegang tot de regeling te beperken, wat niet heeft verhinderd dat het aantal personen dat voor dit stelsel koos, onafgebroken is blijven stijgen (242). Sinds het begin van de 21e eeuw vraagt de Europese Unie aan België om maatregelen te nemen die oudere werknemers moeten stimuleren om zo lang mogelijk actief te blijven: een van die maatregelen is de beperking van de toegang tot werkloosheid met bedrijfstoeslag (243).

In uitvoering van het interprofessioneel contract en akkoord van 2 februari 2007 werden verschillende ingrijpende wijzigingen doorgevoerd inzake werkloosheid met bedrijfstoeslag: strengere toegangsvoorwaarden (leeftijd en anciënniteit) gecompenseerd door de invoering van derogaties voor bepaalde categorieën van werknemers (mindervaliden, zware beroepen, nachtwerk, bouw, ...), maatregelen inzake belastingheffing en sociale lasten, die hoger liggen voor bedragen die als extra vergoeding worden uitbetaald (244), de invoering van de mogelijkheid om beroepsinkomsten met aanvullende vergoedingen in geval van werkhervatting te combineren, ...

De meeste van die wijzigingen werden opgenomen in het koninklijk besluit van 3 mei 2007 tot regeling van het conventioneel brugpensioen in het kader van het Generatiepact (hierna “KB van 3 mei 2007”). In de Nationale Arbeidsraad werden overigens drie collectieve arbeidsovereenkomsten afgesloten op grond van dit besluit (cao nr. 91, 92 en 93).

Ingevolge het regeerakkoord van 1 december 2011 tot slot – waarvan een van de doelstellingen was dat de toegang tot werkloosheid met bedrijfstoeslag werd bemoeilijkt om de werkgelegenheidsgraad van de oudere werknemers op te drijven – maakten nieuwe bepalingen de voorwaarden voor toegang tot dit stelsel nog strenger.

(242) Voor een volledig overzicht van het brugpensioenstelsel van 1973 tot 2002, zie Gieselink, G., Stevens, Y. en Van Buggenhout, B., op. cit., pp. 576 e.v.

(243) Bernard, P., Renard, V., Merla, C. en Carlier, E., L'outplacement et autres mesures relatives aux travailleurs âgés, *Contrats de travail*, november 2002, p. 79, 2002.

(244) Michaux, A.-V., Prépensions: les grands axes du nouveau régime parafiscal, *Ors.*, nr. 7, pp. 1 e.v., 2010. We stellen immers vast dat heel wat sociale plannen vergoedingen bevatten die werkloosheidsuitkeringen aanvullen ten voordele van werknemers die niet aan de door collectieve arbeidsovereenkomst nr. 17 vastgelegde voorwaarden voldoen (“Canada Dry”-pensioen).



In het kader van deze bijdrage onderzoeken we het “nieuwe” werkloosheidsstelsel met bedrijfstoeslag dat sinds 1 januari 2012 van toepassing is op oudere werknemers. Wat we hier niet bespreken, zijn het oude stelsel (245), het overgangsstelsel (246) en het “Canada Dry”-brugpensioen.

### 2.3.2. Beschrijving

Dankzij het stelsel van voltijdse werkloosheid met bedrijfstoeslag kunnen ontslagen oudere werknemers in de privésector, mits ze aan bepaalde voorwaarden voldoen, tot hun pensioenleeftijd genieten van een werkloosheidsuitkering en een door de werkgever betaalde bedrijfstoeslag. De cao nr. 17 wordt aangevuld door tal van sectorale collectieve arbeidsovereenkomsten of ondernemingsovereenkomsten, die met name de leeftijd voor brugpensionering en de modaliteiten voor de vereffening van de bijkomende vergoeding ten laste van de werkgever bepalen.

In het kader van dit artikel onderzoeken we het voltijdse brugpensioen op basis van de volgende teksten:

- het koninklijk besluit van 3 mei 2007 tot regeling van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag;
- de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 17 van 19 december 1974 tot invoering van een regeling van aanvullende vergoeding voor sommige oudere werknemers die worden ontslagen;
- de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 46 van 23 maart 1990 betreffende de begeleidingsmaatregelen voor ploegenarbeid met nachtprestaties alsook voor andere vormen van arbeid met nachtprestaties;
- de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 91 van 20 december 2007 tot vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning van een aanvullende vergoeding in het kader van het brugpensioen voor sommige oudere mindervalide werknemers en werknemers met ernstige lichamelijke problemen, indien zij ontslagen worden (van kracht tot 31 december 2012);
- de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 92 van 20 december 2007 tot invoering van een regeling van aanvullende vergoeding voor sommige oudere werknemers die worden ontslagen (van kracht tot 31 december 2012).

Na een korte uiteenzetting van de algemene voorwaarden voor het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag (a) gaan we vervolgens dieper in op bepaalde specificiteiten gelinkt aan de werknemer of de werkgever (b).

(245) Met “oude stelsel” bedoelen we het stelsel dat van toepassing is op de werknemers beoogd in artikel 1 van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 tot regeling van het conventioneel brugpensioen in het kader van het Generatiepact. Dit stelsel werd vastgelegd in het KB van 7 december 1992 betreffende de toekenning van werkloosheidsuitkeringen in geval van conventioneel brugpensioen.

(246) Met “overgangsstelsel” bedoelen we het stelsel dat vóór 1 januari 2012 op de werknemers van toepassing was in het kader van collectieve arbeidsovereenkomsten afgesloten en ingediend vóór 1 januari 2012 of na die datum verlengd. In dat verband verwijzen we naar Dendooven, B., *Fin de carrière: vue d'ensemble des différents régimes, Contrats de travail*, oktober 2008, pp. 6 e.v., 2008.

**a) Het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag in het algemeen**

Dit zijn de toekenningsvoorwaarden voor voltijdse werkloosheid met bedrijfstoeslag:

- de werknemer moet ontslagen zijn, maar de opzegging van de arbeidsovereenkomst mag niet het gevolg zijn van een dringende reden;
- hij moet recht hebben op een werkloosheidsuitkering;
- hij moet uiterlijk op de laatste dag van zijn arbeidsovereenkomst de leeftijd bereikt hebben die door een collectieve arbeidsovereenkomst is bepaald (247). In principe moet de werknemer 60 jaar oud zijn. Door een collectieve arbeidsovereenkomst kan echter een andere leeftijdsgrens worden bepaald;
- hij moet kunnen bewijzen dat hij op het ogenblik van de opzegging van de arbeidsovereenkomst over een aantal jaren anciënniteit beschikt (248). Het aantal jaren beroepsverleden hangt af van de leeftijd waarop de werknemer met brugpensioenen gaat, en van de collectieve arbeidsovereenkomst die van toepassing is. In principe moet hij een beroepsloopbaan van ten minste 40 jaar kunnen bewijzen.

De persoon die aan de voorwaarden voor werkloosheid met bedrijfstoeslag voldoet, ontvangt een werkloosheidsuitkering van de RVA (249) en een aanvullend bedrag – bedrijfstoeslag genoemd – van zijn werkgever. De toekenning van deze toeslag moet in een collectieve arbeidsovereenkomst zijn opgenomen. Van deze bedragen worden de sociale en fiscale bijdragen afgetrokken (250).

De werknemer die werkloos is en een bedrijfstoeslag ontvangt, wordt beschouwd als een werkloze en blijft onderworpen aan de werkloosheidsreglementering; hij kan dus geen andere betaalde activiteiten uitoefenen, tenzij in bepaalde uitzonderingen. Onder bepaalde voorwaarden kan hij worden vrijgesteld van inschrijving als werkzoekende.

Hij hoeft niet beschikbaar te zijn op de arbeidsmarkt (251). De jaren werkloosheid met bedrijfstoeslag komen in aanmerking voor de berekening van het pensioen.

In principe dient de werkgever de werkloze met bedrijfstoeslag te vervangen door een uitkeringsgerechtigde volledig werkloze (252), behalve indien hij wordt vrijgesteld van de vervangingsplicht. Vervangt de werkgever de werkloze met bedrijfstoeslag niet, dan loopt hij kans op een financiële sanctie (253).

---

(247) Arbh. Antwerpen, 4 juni 2002.

(248) Arbh. Antwerpen, 25 februari 1998.

(249) Berekend op basis van een tarief van 60% van zijn geplafonneerde dagloon.

(250) Michaux, A.-V., *Prévisions: les grands axes du nouveau régime parafiscal*, Ors., 2010, nr. 7, pp. 4 e.v.

(251) Koninklijk besluit van 21 oktober 2007 tot uitvoering van artikel 13, § 3, 2°, van de wet van 5 september 2001 tot de verbetering van de werkgelegenheidsgraad van de werknemers en tot regeling van de datum van inwerkingtreding van artikel 7 en 9 van de wet van 17 mei 2007 tot uitvoering van het interprofessioneel akkoord voor de periode 2007-2008.

(252) Behalve in bepaalde uitzonderingsgevallen mag de werknemer die de bruggepensioneerde vervangt, niet bij de werkgever in dienst zijn geweest gedurende de 6 maanden die het begin van de vervanging voorafgaan. De vervangingsplicht is overigens van toepassing voor een periode van 36 maanden.

(253) 1.875 EUR administratieve geldboete en 13,77 EUR/dag dat de werknemer niet vervangen is.

Tot slot werd op 1 januari 2007 in het kader van het Pact een specifieke maatregel doorgevoerd die de oudere werklozen ertoe moet aanzetten om naar de arbeidsmarkt terug te keren. De collectieve arbeidsovereenkomst nr. 17<sup>tricies</sup> (254) laat overigens toe dat de werkloze met bedrijfstoelage die als loontrekende of als zelfstandige in hoofdberoep weer aan de slag gaat, zijn bedrijfstoelage onder bepaalde voorwaarden behoudt. Diezelfde overeenkomst voert bovendien een recht op de bedrijfstoelage in, na inschrijving in de tewerkstellingscel, voor werknemers die worden ontslagen in het kader van collectief ontslag door een onderneming waarvan wordt erkend dat ze in herstructurering of in moeilijkheden is. De overeenkomst bepaalt dat de werknemer die in het kader van collectief ontslag werd ontslagen, deze bedrijfstoelage mag behouden indien hij weer aan het werk gaat na deel te hebben uitgemaakt van een tewerkstellingscel. De bedrijfstoelage die ook na de werkhervatting aan de werknemer uitbetaald blijft, is vrijgesteld van inhoudingen in de periode van de werkhervatting.

#### **b) Afwijkende regelingen gelinkt aan leeftijd en anciënniteit**

De werknemer die van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage wil genieten, moet minstens 60 jaar oud zijn en kunnen bewijzen dat hij een beroepsverleden van 40 jaar achter de rug heeft (255).

Er werden echter van dit principe afwijkende regelingen ingevoerd (256) waarbij rekening werd gehouden met bijzondere omstandigheden, gelinkt aan:

(254) Tot wijziging van cao nr. 17.

(255) Voor bepalingen van vóór cao nr. 17, die leidden tot discriminatie tussen mannen en vrouwen, zie Jacquemain., J., La Commission européenne et la prépension conventionnelle belge: la souris qui rugissait?, *Sociaalrechtelijke kronieken*, nr. 4, pp. 157-160, 1999.

(256) Pirard, F., *op. cit.*, pp. 133-149.

- de werknemer als persoon: lange loopbaan (257), zwaar werk (258), moeilijkheden van medische aard (259), nachtwerk en werk in de bouwsector (wanneer de werknemer over een medisch attest beschikt dat zijn ongeschiktheid bewijst) (260);
- zwaarte van de arbeidsprestaties in sommige sectoren (bijvoorbeeld de metaalsector) op voorwaarde dat een collectieve arbeidsovereenkomst of een collectief akkoord de reeds in de jaren tachtig overeengekomen brugpensioenleeftijd verlaagt (261);
- de economische moeilijkheden waarmee een onderneming te kampen heeft (262).

(257) KB van 3 mei 2007 tot regeling van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag, artikel 3 §2.  
 (258) KB van 3 mei 2007 tot regeling van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag, artikel 3 §3. Volgens het koninklijk besluit worden als zware beroepen beschouwd:

*- het werk in wisselende ploegen, meer bepaald de ploegenarbeid in minstens twee ploegen van minstens twee werknemers, die hetzelfde werk doen, zowel qua inhoud als qua omvang en die elkaar in de loop van de dag opvolgen zonder dat er een onderbreking is tussen de opeenvolgende ploegen en zonder dat de overlapping meer bedraagt dan één vierde van hun dagtaak, op voorwaarde dat de werknemer van ploegen alterneert;*

*- het werk in onderbroken diensten waarbij de werknemer permanent werkt in dagprestaties waarvan de begintijd en de eindtijd minimum 11 uur uit elkaar liggen met een onderbreking van minstens 3 uur en minimumprestaties van 7 uur. Onder permanent verstaat men dat de onderbroken dienst de gewone arbeidsregeling van de werknemer vormt en dat hij niet occasioneel in een dergelijke dienst wordt tewerkgesteld;*

*- het werk in een arbeidsregime zoals bedoeld in artikel 1 van de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 46 gesloten op 23 maart 1990 en algemeen verbindend verklaard bij koninklijk besluit van 10 mei 1990. Het begrip zwaar beroep kan, na advies van de Nationale Arbeidsraad, bij een in Ministerraad overlegd besluit uitgebreid worden.*

(259) Collectieve arbeidsovereenkomst nr. 91 van 20 december 2007 tot vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning van een aanvullende vergoeding in het kader van het brugpensioen voor sommige oudere mindervalide werknemers en werknemers met ernstige lichamelijke problemen, indien zij ontslagen worden. Deze cao bepaalt onder welke voorwaarden een recht op een aanvullende uitkering in geval van ontslag kan worden toegekend aan werknemers van 58 of ouder die een totale loopbaan van 35 jaar achter de rug hebben, op voorwaarde dat het gaat om een werknemer die, ofwel valt onder de categorie mindervaliden, ofwel, na een specifieke procedure, kan worden ondergebracht in de categorie van werknemers met ernstige lichamelijke problemen die een ernstige belemmering vormen opdat de werknemer zijn beroep verder uitoefent (of die met deze laatste categorie kunnen worden gelijkgesteld).

(260) KB van 3 mei 2007 tot regeling van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag, artikel 3 §1, en collectieve arbeidsovereenkomst nr. 46 van 23 maart 1990 betreffende de begeleidingsmaatregelen voor ploegenarbeid met nachtprestaties alsook voor andere vormen van arbeid met nachtprestaties.

(261) KB van 3 mei 2007 tot regeling van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag, artikel 3 §4 en §5.

(262) KB van 3 mei 2007 tot regeling van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag, artikel 14 en volgende.

### 2.3.3. Kritisch onderzoek

Sinds het stelsel meer dan 35 jaar geleden in voege trad, werden met werkloosheid met bedrijfstoelage uiteenlopende doelstellingen nagestreefd. Sinds het einde van de jaren negentig (263) gaat het politieke discours in de richting van een beperking van de mogelijke formules voor loopbaaneinde: het stelsel moet voorkomen dat werknemers voortijdig de arbeidsmarkt verlaten, en heeft werkgevers afgeschrikt om werknemers in deze leeftijdscategorieën te ontslaan; tegelijkertijd bleef de reglementering inzake loopbaaneinde soepeler voor zware en belastende beroepen.

In zijn onderzoeksrapport nr. 31 beveelt de Technical Commission on Employment Policies and Unemployment Insurance van de ISSA (264) aan dat het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage wordt afgeschaft of toch minstens dat de toegang ertoe fors wordt beperkt.

Volgens de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg hadden de maatregelen die in het Pact werden goedgekeurd inzake leeftijds- en anciënniteitsvoorwaarden voor werkloosheid met bedrijfstoelage, tot gevolg dat het aantal werklozen die van dit stelsel gebruik maakten, steeg: de doelstelling om de toegang ertoe te beperken, werd dus niet gehaald (265). Sinds de pensioenleeftijd voor vrouwen werd opgetrokken, maken overigens ook steeds meer vrouwen gebruik van werkloosheid met bedrijfstoelage. In 2010 telde men dan ook 117.509 werklozen met bedrijfstoelage die geen werk zochten, tegenover slechts 2.812 werkzoekenden (266). De strengere voorwaarden voor toegang tot het stelsel schrikken vroegtijdige uittreding niet af en zullen dat ook niet doen (267).

(263) Regeringsverklaring, 1999. Ter informatie: tussen 1977 en 1999 stegen de uitgaven voor conventioneel brugpensioen van 63.000 EUR tot 1.160.760 EUR per jaar!

(264) Technical Commission on Employment Policies and Unemployment Insurance van de International Social Security Association, *Le maintien et le retour à l'emploi des seniors*, onderzoeksrapport nr. 31, 2011.

(265) Geciteerd door Michaux, A.-V., *Prévisions: les grands axes du nouveau régime parafiscal*, Ors., nr. 7, p. 11, 2010.

(266) Ter vergelijking: in 2000 waren er 114.478 voltijdse, niet-werkzoekende bruggepensioneerden en geen enkele voltijdse werkzoekende. Jaarverslag van de RVA, p. 491, 2011.

(267) Gieselink, G., Stevens, Y. en Van Buggenhout, B., *op. cit.*, p. 612.

Wanneer oudere werklozen, soms al vanaf de leeftijd van 52 jaar, toegang hebben tot een stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage, een werkloosheidsuitkering én een bedrijfstoelage ontvangen, en tegelijkertijd hun rechten inzake pensioen behouden, dan is het stelsel in strijd met de doelstellingen die de Belgische staat en de Europese Unie hebben vooropgesteld op het vlak van de werkgelegenheidsgraad van oudere werknemers en de leeftijd waarop werknemers de arbeidsmarkt verlaten. Deze vaststelling wordt nog versterkt wanneer deze werklozen worden vrijgesteld van de verplichting, beschikbaar te zijn op de arbeidsmarkt en/of wanneer ze niet worden vervangen wanneer ze vertrekken. Dit stelsel is in de context van een beleid voor actief ouder worden niet geschikt. Het brengt heel wat nevenwerkingen met zich mee (verlies van arbeidskrachten, stijging van de overheidsuitgaven inzake werkloosheid, ...) die in strijd zijn met het huidige Belgische en Europese denken.

De enige maatregel waarmee de terugkeer van oudere werklozen naar de arbeidsmarkt in de hand zou kunnen worden gewerkt, is de mogelijkheid die sinds 1 januari 2007 bestaat om weer aan het werk te gaan en tegelijkertijd een bedrijfstoelage te blijven ontvangen. Toch hebben we ook hier onze twijfels, want het aantal werklozen met bedrijfstoelage blijft sinds 2007 maar stijgen (268).

Bovendien kunnen we ons wel verheugen over het feit dat in dit stelsel derogaties zijn voorzien om met een aantal bijzonderheden van de werknemers – en vooral dan hun werkomstandigheden – rekening te houden, maar die derogaties doen vragen rijzen over de gelijkheid van behandeling ten overstaan van de andere groepen van werknemers, die niet aan de voorwaarden voldoen om van een derogatie te kunnen genieten. Met het oog op de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie menen wij dat het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage een rechtstreeks en op de leeftijd gebaseerd onderscheid maakt en dat kan objectief en redelijkerwijs niet door een wettelijke doelstelling worden gerechtvaardigd.

Moeten we dan het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage afschaffen, zoals de Technical Commission on Employment Policies and Unemployment Insurance van de ISSA op basis van het Ierse voorbeeld naar voren schuift (269)? Aangezien het aantal oudere werklozen niet is gedaald ondanks de beperkingen die geleidelijk aan in het stelsel werden doorgevoerd – ze hadden zelfs een omgekeerd effect – en de Belgische en Europese doelstellingen niet kunnen worden gehaald zonder een grondige hervorming van dit stelsel, bevelen wij aan om dit stelsel geleidelijk aan af te schaffen. Toch zijn we ook van mening dat de afschaffing van dit stelsel gepaard moet gaan met een nieuwe consensus tussen werkgevers en werknemers aangaande het feit dat oudere werknemers op de arbeidsmarkt houden beide partijen ten goede komt (270).

---

(268) Jaarverslag van de RVA, p. 491, 2011.

(269) In Ierland werd het bruggpensioenstelsel voor werklozen ouder dan 55 in juli 2007 afgeschaft en vervangen door de invoering van een doelgericht stelsel voor werklozen (opleiding, gepaste tussentijdse, ...). Het stelsel werd afgeschaft op een ogenblik dat de arbeidsmarkt het beter deed.

(270) Zie in dat verband: Gieselink, G., Stevens, Y. en Van Buggenhout, B., *op. cit.*, p. 612.

Werkloosheid met bedrijfstoelage is een mechanisme voor terugtrekking uit de arbeidsmarkt. We kunnen het bijgevolg onderbrengen bij de overgangen tussen werk en inactiviteit, maar meestal gaat het ook om een definitieve terugtrekking uit de arbeidsmarkt en dus niet om een overgang tussen twee types van activiteit.

#### **2.4. OPMERKINGEN BIJ WIJZE VAN CONCLUSIE AANGAANDE DE MAATREGELEN DIE IN HET KADER VAN DEEL 2 WERDEN ONDERZOCHT**

De Technical Commission on Employment Policies and Unemployment Insurance van de ISSA geeft de voorkeur aan maatregelen die oudere werknemers op de arbeidsmarkt moeten houden (271), en hen opnieuw moeten integreren (272). Verder is de Commissie ook voorstander van maatregelen om de werknemers – en de bevolking in het algemeen – te sensibiliseren voor de uitdaging die vergrijzing inhoudt.

De maatregelen die in het kader van dit gedeelte werden onderzocht, werden grotendeels gewijzigd of ingevoerd door het Generatiepact, dat ouderen ertoe moet aanzetten hun loopbaan voort te zetten of een beroepsactiviteit te hervatten zonder (te veel) te worden bestraft. Ze werden overigens nogmaals gewijzigd na het regeerakkoord van 1 december 2011, dat, onder het voorwendsel van begrotingsbesnoeiingen, het recht op transitionele arbeid voor oudere werknemers fors beperkt.

We wijzen er echter op dat de maatregelen voor het behoud op de arbeidsmarkt en vervroegde terugtrekking van de arbeidsmarkt door werknemers wel onder voorzieningen die het gevolg zijn van collectieve onderhandelingen vallen, maar dat is niet het geval voor de herintegratiemaatregelen. Daaruit kan worden afgeleid dat de sociale partners het erover eens zijn dat de mogelijkheden voor vroegtijdige uittreding moeten worden ingedijkt, ook al zouden we bedenkingen kunnen hebben bij de nieuwe bepalingen die quasi exclusief voortvloeien uit het regeerakkoord van 1 december 2011 ... Omgekeerd zijn de maatregelen voor herinschakeling op de arbeidsmarkt eerder het gevolg van de wil van de politieke wereld om aan de Europese doelstellingen te voldoen.

(271) In dat opzicht beveelt de Commissie aan om het brugpensioenstelsel af te schaffen, een pensioenbonus toe te kennen voor wie na een bepaalde leeftijd nog werkt, de pensioenleeftijd op te trekken, actieplannen ter bevordering van de tewerkstelling van senioren goed te keuren, voortgezette vorming te promoten en de werkomstandigheden te verbeteren.

(272) Het ISSA pleit ervoor dat ze worden begeleid als ze ontslagen worden, dat de begeleiding die hun wordt aangeboden, nog wordt uitgebreid, dat de vrijstellingen voor de plicht om werk te zoeken, worden afgeschaft, dat er subsidies komen voor de aanwerving en herintegratie van oudere werklozen en dat obstakels die een oudere werkloze verhinderen om weer aan de slag te gaan, worden weggenomen.



### 3. CONCLUSIES

De meeste aanbevelingen die de Raad van de Europese Unie in juli 2011 aan België deed (273), hebben betrekking op de oudere werknemers: ze sporen ertoe aan om *“leeftijdsgelateerde uitgaven in toom te houden, onder meer door vervroegde uittreding uit de arbeidsmarkt te voorkomen”, “de arbeidsparticipatie naar een hoger peil te tillen door (...) een systeem in te voeren waarbij het niveau van de werkloosheidsuitkeringen afneemt naarmate de periode van werkloosheid langer duurt, (en om) het actieve arbeidsmarktbeleid doeltreffender te maken door specifiek op oudere werknemers gerichte maatregelen te treffen”*. De werknemersorganisaties hebben zich fel tegen deze aanbevelingen verzet, want ze vinden ze te neoliberal.

Wij menen dat de werkgelegenheidsgraad – en dan vooral die van de oudere werknemers – moet stijgen, onder andere om onze socialezekerheidsregeling te kunnen behouden. Daarom moet de regeling voor oudere werklozen grondige wijzigingen ondergaan; zo moeten sommige “verworven rechten” aan banden worden gelegd of zelfs worden geschrapt en moeten de voorzieningen waardoor zij op de arbeidsmarkt kunnen blijven of ernaar kunnen terugkeren, worden verbeterd, zonder evenwel de kwaliteit van hun werkomstandigheden uit het oog te verliezen. Op die manier wordt gebroken met de “cultuur van vroegtijdige uittreding”, die niet langer het heersende paradigma is in Europa (274).

Meer fiscale en sociale stimulansen bieden om ondernemingen ertoe aan te zetten oudere werknemers in dienst te houden of te nemen (275), en om de werknemers zelf aan te sporen om op de arbeidsmarkt te blijven of ernaar terug te keren (276), behoort tot de mogelijke oplossingen. De kosten voor arbeidskrachten en de belastingen die drukken op de arbeidsprestaties van deze werknemers, vormen immers een hindernis om hen op de arbeidsmarkt te houden (277). Sommige financiële maatregelen kunnen dan al daadwerkelijk inspelen op de gevolgen van de vergrijzing, toch zijn ze op zich niet voldoende (278).

Een andere oplossing zou erin bestaan, de begeleidingsmaatregelen uit te breiden, in het bijzonder die voor langdurig werklozen en oudere werknemers, opdat zij toegang kunnen krijgen tot de arbeidsmarkt en dat in goede werkomstandigheden. Sommige functies die door werknemers in hun gezin worden verricht bijvoorbeeld, zouden uit handen kunnen worden gegeven (opvang van kinderen en kleinkinderen, enz.) (279).

(273) Raad van de Europese Unie, Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2011 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van België voor de periode 2011-2014, 11316/3/11, 22 juni 2011.

(274) Hartlapp, M. en Schmid, G., *Labour Market Policy for Active Ageism in Europe: Expanding the Options for Retirement Transitions*, *Journal of Social Policy*, nr. 37, 3, pp. 423-426, 2008.

(275) Vermindering van de sociale lasten, ...

(276) Combinatie van brugpensioenen met betaalde arbeid, vermindering van de belastingdruk, ...

(277) Hartlapp, M. en Schmid, G. *op. cit.*, p. 418.

(278) Supiot, A., *Le droit du travail, Que sais-je?*, Presses Universitaires de France, p. 123, 2004.

(279) Hartlapp, M. en Schmid, G., *op. cit.*



Tot slot moet de overheid bij haar tussenkomst in het kader van het werkgelegenheidsbeleid volgens ons rekening houden met alle overheidsvoorzieningen die een invloed hebben op de tewerkstelling (en niet alleen de voorzieningen inzake werkloosheid) om het parcours van oudere werklozen te verbeteren en veilig te stellen. Daarom is het ook noodzakelijk om aan nieuwe overgangsvoorzieningen te werken die aan deze groep van werklozen zekerheid bieden, ongeacht hun beroepstraject (bijvoorbeeld door voorzieningen uit te werken voor “sociale trekkingsrechten”, door nog actiever de strijd aan te binden tegen leeftijdsgebonden discriminatie, enz.).

We kunnen ons afvragen welke rol de RVA speelt – of zou moeten spelen – bij het veiligstellen van het beroepstraject van oudere werklozen. Om op die vraag te antwoorden maken we gebruik van het schema dat G. Schmid (zie hierboven punt 1.2.2.) heeft opgesteld, en leggen we de vijf types van overgang die door de auteur werden geïdentificeerd, naast de wettelijke voorzieningen inzake werkloosheid:

- Overgangen binnen de tewerkstelling (type 1)  
Drie types van voorzieningen houden de werknemer actief door hem de kans te geven, ofwel de arbeidsduur te verkorten (tijdskrediet en deeltijds bruggensioen), ofwel zijn arbeidsomstandigheden aan te passen aan de moeilijkheden waarmee de werknemer of werkgever kampt (overstappremie);
- Overgangen tussen tewerkstelling en werkloosheid of opleiding (type 2 en 3)  
Bij tal van voorzieningen wordt rekening gehouden met de leeftijd van de werkloze om hem de kans te bieden *naar de arbeidsmarkt terug te keren*: doelgroepvermindering, activering en SINE, PWA, werkhervattingstoelage, outplacement, seniorvakantie. Met betrekking tot opleidingen specifiek voor oudere werklozen bestaan er geen bepalingen. Integendeel, ze lijken zelfs uitgesloten te zijn van de bepalingen die momenteel bestaan en eerder de jonge werklozen ten goede komen;
- Overgangen tussen tewerkstelling en inactiviteit of (privé)activiteiten buiten de arbeidsmarkt (type 4 en 5)  
De werkloosheidswetgeving voorziet enerzijds de mogelijkheid om het recht op werkloosheidsuitkeringen te combineren met een bijberoep of vrijwilligerswerk (“privé”activiteiten die sociaal of economisch gesproken nuttig zijn), en anderzijds de keuze om zich volledig (werkloosheid met bedrijfstoelage) of gedeeltelijk (deeltijds tijdskrediet) uit de arbeidsmarkt terug te trekken.

Op basis van deze vaststellingen zien we dat:

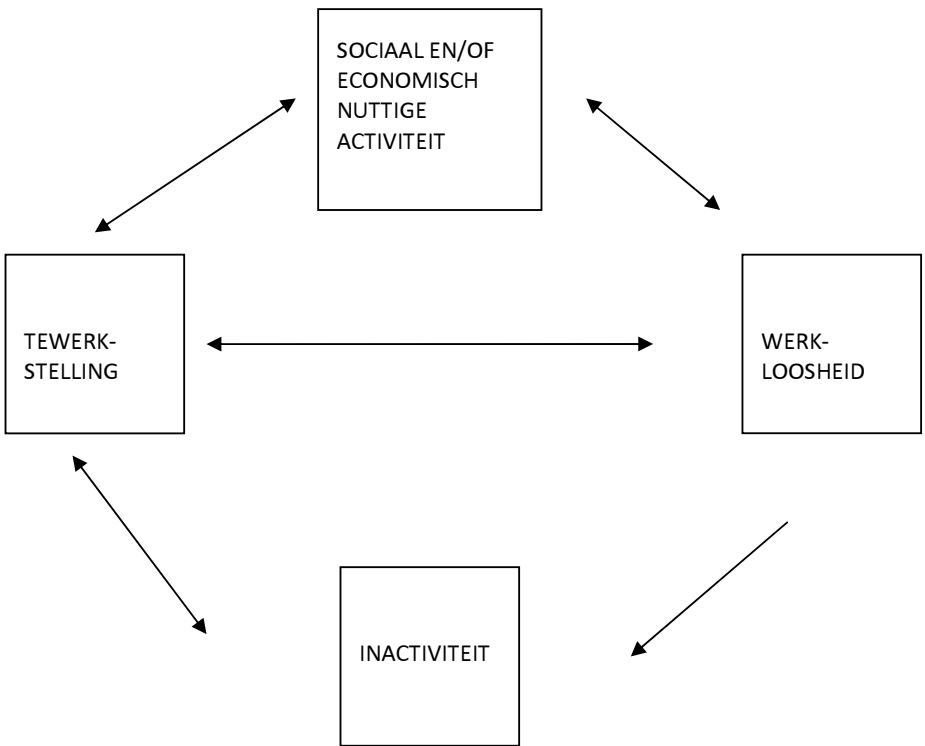
- in het schema van Schmid niet alle beroepsovergangen die in België bestaan, kunnen worden opgenomen. Op basis van de werkloosheidswetgeving hebben we binnen de tewerkstelling immers ruimere mogelijkheden voor beroepsovergang geïdentificeerd dan Schmid. Dat wil zeggen, de overgangen zoals Schmid ze ziet, zijn beperkt tot de arbeidsduur en de overgang

naar een ander statuut (loontrekkende/zelfstandige), maar de wetgeving inzake werkloosheid voorziet bijvoorbeeld ook de mogelijkheid om de arbeidsomstandigheden binnen de tewerkstelling aan te passen (overstap-premie).

- het schema van Schmid vereenvoudigd zou kunnen worden, rekening houdende met de overgangsvormen die eigen zijn aan oudere werknemers. De overgang tussen tewerkstelling en oplossing zou immers transversaal – doorheen tewerkstelling, werkloosheid of nog, activiteiten buiten de arbeidsmarkt – bestudeerd kunnen worden.

Bijgevolg stellen wij een nieuw schema voor, met alle wettelijke bepalingen inzake oudere werklozen:

**FIGUUR 2:** WETTELIJKE BEPALINGEN VOOR OUDERE WERKLOZEN



Om het overgangsparcours van oudere werklozen te verbeteren lijkt het nuttig om de overheidsvoorzieningen in dat verband te verbeteren, met de bedoeling meer zekerheid te bieden. Op basis van de vaststellingen in deel 2 stellen wij voor om deze als volgt aan te vullen (280):

■ Overgangen binnen de tewerkstelling

Arbeidsduurvermindering in de vorm van tijdskrediet is een preventiebeleid dat noodzakelijk en geschikt is om te verhinderen dat oudere werknemers voortijdig de arbeidsmarkt verlaten. Deze maatregel maakt overgangen binnen de tewerkstelling mogelijk, want de persoon die zijn arbeidstijd verkort, krijgt sociale bescherming én blijft aan het werk. Verder kunnen oudere werknemers dankzij deze maatregel een opleiding geven, als mentor fungeren of andere werknemers begeleiden en dat is, volgens ons, bevorderlijk voor een vlotte overgang naar stopzetting van de activiteiten.

Toch menen wij dat dit stelsel aangevuld zou kunnen worden met andere voorzieningen die voor een geleidelijke overgang zorgen naar pensioen of een andere activiteit, waarbij rekening wordt gehouden met het ritme en de arbeidsomstandigheden van de oudere werknemer (281); we vinden ook dat de regering dit stelsel voor oudere werknemers toegankelijker zou moeten maken in plaats van het te beperken.

De overstappremie is noodzakelijk voor 50-plussers, maar vormt een probleem inzake de elders voorziene verplichting tot wederopname in het arbeidsproces.

Er is nood aan andere, geschiktere types van voorzieningen, die de werkomstandigheden van de oudere werknemers moeten verbeteren. We denken met name aan maatregelen op het vlak van gezondheid of veiligheid, of maatregelen die leiden tot betere doorstroomkansen van het ene beroepsstatuut naar het andere (loontrekkende/zelfstandige). Deze nieuwe bepalingen zouden op termijn de bestaande voorzieningen in het kader van werkloosheid met bedrijfstoeslag kunnen vervangen.

■ Overgangen tussen tewerkstelling en werkloosheid of opleiding

Gezien de resultaten die ermee kunnen worden bereikt, zou activering vanaf 2013 verplicht moeten worden voor 50-plussers. In ruil daarvoor zou deze categorie van werklozen een aparte definitie krijgen voor passend werk.

De vrijstellingen van verplichtingen voor werklozen ouder dan 58 vormen een ware “werkvalstrik”, want ze maken dat werkloosheid slechts wordt gezien als een basisvoorwaarde voor pensioen. Bij deze voorziening moeten ten minste de negatieve effecten worden weggewerkt.

(280) Hierbij moet worden opgemerkt dat Schmid zelf ook toegaf dat de activeringsmaatregelen voor oudere werklozen moesten worden aangevuld met een actief beleid vanwege de overheid (gelijkheid inzake leeftijd, geslacht, enz.). Dit beleid zou niet tot de senioren mogen worden beperkt, maar moeten openstaan voor heel de bevolking, via even uiteenlopende maatregelen als de steun aan werknemers met gezinslast (kinderopvang zou werk kunnen creëren voor senioren), de valorisatie van niet-onafgebroken loopbanen (en dus met overgangen), enz. (Hartlapp, M. en Schmid, G., *op. cit.*, pp. 428-429).

(281) Zie in dat verband: Hartlapp, M. en Schmid, G., *op. cit.*, p. 410.

Er zouden opleidingsvoorzieningen moeten komen specifiek voor ouderen. Bijvoorbeeld door middel van een systematische validering van de verworven ervaring ("Validation des Acquis de l'Expérience") (282), ...

- Overgangen tussen tewerkstelling en inactiviteit of (privé)activiteiten buiten de arbeidsmarkt

Het zou interessant zijn om – sociaal of economisch nuttige – huisactiviteiten juridisch en sociaal te beschermen. Dan rijst evenwel de vraag of deze nieuwe rechten gelinkt moeten worden aan een verplichting om aan de arbeidsmarkt deel te nemen ...

Als de voorzieningen voor "zachte" uittreding van de werknemers (zoals in het kader van deeltijds tijdskrediet) moeten worden behouden (en zelfs versterkt), menen wij dat voorzieningen waarmee werknemers zich volledig uit de arbeidsmarkt terugtrekken (zoals de werkloosheid met bedrijfstoelage), moeten worden afgeschaft of toch op zijn minst uit het budget van de sociale zekerheid worden gehaald.

In België beperkt het overheidsbeleid al bijna twintig jaar de mogelijkheden om de arbeidsmarkt vroegtijdig te verlaten, zoals onlangs nog met de bepalingen van het Generatiepact en het recentste regeerakkoord.

Dat heeft tot gevolg dat de beroepsloopbaan van individuen die niet langer op de staat kunnen rekenen, kwetsbaarder worden, ook al wordt van hen net een hogere werkzaamheidsgraad geëist (283). Vreemd genoeg investeert de overheid alsmaar minder in voorzieningen voor het loopbaaneinde, terwijl we sinds een tiental jaren vaststellen dat het aantal oudere werknemers fors toeneemt.

---

(282) Met de programmawet van 30 december 2001 kreeg de werknemer een recht op de "competentiebalans". Dit recht werd opgenomen in het samenwerkingsakkoord van 24 juli 2003 tussen het Waalse Gewest, de Franse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie, "betreffende de bekrachtiging van de bevoegdheden op het gebied van de voortgezette beroepsopleiding".

Om inschakeling in het beroepsleven te bevorderen (door de inzetbaarheid en mobiliteit van de werknemers te verhogen) werd de "Validation des Acquis de l'Expérience" (VAE) ingevoerd. Deze voorziening voert een procedure waarbij een jury de bekwaamheden van een kandidaat erkent, zodat hij ofwel een diploma (geheel of gedeeltelijk), een titel of een kwalificatie kan behalen, ofwel rechtstreeks toegang verschaffen tot een opleiding zonder dat hij het normaal vereiste studieniveau of diploma moet kunnen voorleggen. In 2005 was de Validation des Acquis de l'Expérience (VAE) van toepassing op ongeveer 35.000 werknemers.

(283) Die toch laag blijft, in vergelijking met de regeeringsdoelstellingen.

De RVA krijgt andere opdrachten toevertrouwd: van socialezekerheidsbeleid evolueert de RVA naar een actiever werkgelegenheidsbeleid, om in te spelen op de vergrijzing (284). Daarmee rijst ook de vraag hoe deze nieuwe bevoegdheid via voorzieningen van de sociale zekerheid moet worden gefinancierd.

De instellingen die met het werkgelegenheidsbeleid belast zijn (waaronder de RVA), zouden stimulansen moeten creëren om een overgang tussen verschillende vormen van productief en niet-productief werk mogelijk te maken, zowel via activerings- als desactiveringsbeleidsvormen. Met het oog hierop zouden de TAM- en STR-concepten in overweging kunnen worden genomen als instrumenten die een grotere rechtvaardigheid en doeltreffendheid van het werkgelegenheidsbeleid in de hand werken en waarmee dit beleid hervormd kan worden door aan werkgevers en individuen stimulansen te geven voor de overgangen tussen de verschillende vormen van activiteiten.

*(Vertaling)*

---

---

(284) RVA, perscommuniqué: het jaarverslag van de RVA 2009, 18 maart 2010, p. 3.

## BIBLIOGRAFIE

Bernard, P., Renard, V., Merla, C. en Carlier, E., L'outplacement et autres mesures relatives aux travailleurs âgés, *Contrats de travail*, nr. 274, pp. 1-92, 2002.

Bodart, M., L'activation du comportement de recherche d'emploi ou le contrôle de la disposition au travail du chômeur, in *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux: le contrat*, Brussel, La Charte, pp. 25 e.v., 2006.

Blache, G., "Flexicurité" et "Marchés Transitionnels du Travail": même combat? Retour sur deux notions clés du modèle social Européen, *Lettres d'Europe et Entreprises*, januari, pp. 4-9, 2008.

Burnay, N. en Falez F., Les impasses du maintien au travail, in *La fabrique des vieillissements*, Les éditions de l'Institut de sociologie de l'ULB, Brussel, pp. 59-74, 2009.

Canazza, Ch. en Mary, G., Les chômeurs âgés: Evolution et perspectives, in Neven, J.-F. en Gilson, S. (dir), *La réglementation du chômage: vingt ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991*, Etudes pratiques de droit social, pp. 281-318, 2011.

Carlens, G. en Baukens, M., *Le maintien et le retour à l'emploi des seniors* dans Association internationale de la sécurité sociale, Rapport technique nr. 31, Dublin, 2009.

Claeys en Engels, La nouvelle approche des restructurations après le Pacte de solidarité, *Licenciement & Démission*, nr. 5, pp. 1-8, 2006.

Cockx, B., Dejemeppe, M. en Van der Linden, B., L'activation du comportement de recherche d'emploi favorise-t-elle un retour plus rapide à l'emploi?, *Regards économiques*, nr. 85, 2011.

Dauphin, M., La prime de passage à un travail plus léger à partir de 50 ans, *L'indicateur social*, septembre, nr. 15, pp. 6-7, 2010.

Dauphin, M. en Jehaes, I., Reclassement des travailleurs licenciés âgés de 45 ans et plus - Nouveautés, *A.E.B. Social*, nr. 1054, pp. 3-8, 2003.

Dendooven, B., Fin de carrière: vue d'ensemble des différents régimes, *Contrats de travail*, oktober, pp. 6 e.v., 2008.

Dumont, D., Pour ou contre l'activation des chômeurs? Une analyse critique du débat, *R.D.S.*, pp. 355 e.v., 2010.

Domingo, P. en Divay, S., L'accompagnement des chômeurs : quelle sécurisation des parcours?, in *Ruptures et irréversibilités dans les trajectoires. Comment sécuriser les parcours professionnels?*, Relief nr. 22, pp. 251-260, 2007.

Faniel, J., Accompagnement, activation et contrôle: quelques aspects institutionnels du suivi des chômeurs, *www.crisp.be*.

Gazier, B., Making Transitions Pay: the Transitional Approach to 'flexicurity', in Jorgensen, H. en Madsen, P.K. (eds), *Flexicurity and beyond. Finding a new agenda for the European Social Model*, DJOF Publishing, Kopenhagen, pp. 99-130, 2007.

Gazier, B. en Gautié, J., The "Transitional Labour Markets" Approach: Theory, History and Future Research Agenda, *Journal of Economic and Social Policy*, vol. 14, Iss. 1, 2011.

Gieselink, G., Stevens, Y. en Van Buggenhout, B., Vervroegde uittreding van oudere werknemers in België, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale zekerheid*, nr. 4, pp. 575-613, 2002.

Graulich, B. en Palsterman, P., *Les droits et obligations du chômeur*, Brussel, Kluwer, 324 p., 2003.

Graulich, B. en Palsterman, P., Le contrôle des chômeurs, *Chron. D. S.*, pp. 489 e.v., 2004.

Guillemard, A.-M., *L'âge de l'emploi. Les sociétés à l'épreuve du vieillissement*, Editions Armand Colin, Parijs, 288 p., 2003

Hartlapp, M. en Schmid, G., Labour Market Policy for Active Ageism in Europe: Expanding the Options for Retirement Transitions, *Journal of Social Policy*, nr. 37, 3, pp. 409-431, 2008.

Jacqmain, J., La Commission européenne et la prépension conventionnelle belge: la souris qui rugissait?, *Chron. D. S.*, nr. 4, pp. 157-160, 1999.

Michaux, A.-V., Prépensions: les grands axes du nouveau régime parafiscal, *Ors.*, nr. 7, pp. 1 et s., 2010.

Munck, J. en Zimmermann, B., *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme*, Collection "Raisons pratiques", vol. 18, Ed. Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Parijs, 334 p., 2008.

Palsterman, P., Les fins de carrière à l'épreuve du droit social belge, in *La fabrique des vieillissements*, Les éditions de l'Institut de sociologie de l'ULB, Brussel, pp. 125-146, 2009.

Pirard, F., *Veillir actif?*, Kluwer, Waterloo, 232 p., 2008.

Pype, P., Vers de nouvelles actions en faveur des travailleurs âgés, *Bull. FEB*, mei, p. 32, 2001.

Salognon, M., Le chômage de longue durée: une rupture à combattre autrement pour assurer sa réversibilité, in *Ruptures et irréversibilités dans les trajectoires. Comment sécuriser les parcours professionnels?*, Relief 22, pp. 277-290, 2007.

Schmid, G., *Transitional Labour Markets: A new European Employment Strategy*, Discussion paper 98-206, Wissenschaftszentrum, Berlin, 1998.

Schmid, G. en Gazier, B. (eds.), *The dynamics of full employment-Social integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar Pub, First Edition, 443 p., 2002.

Sneessens, H. en Van der Linden, B., Les préretraites: une méthode efficace de gestion des carrières et de l'emploi?, *Regards économiques*, IRES, nr. 33, septembre, 26 p., 2005.

Supiot, A., *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Flammarion, Parijs, 1999.

Supiot, A., *Le droit du travail, Que sais-je?*, Presses Universitaires de France, Parijs, 2004.

Wilthagen, T. en Rogowsky, R., *The legal regulation of transitionnal labour markets*, in Schmid, G. en Gazier, B. (eds.), *The dynamics of full employment-Social integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, pp. 233-271, 2002.



# INHOUDSTAFEL

## HET VEILIGSTELLEN VAN HET BEROEPSTRAJECT VAN OUDERE WERKLOZEN

|                                                                                                                              |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>INLEIDING</b>                                                                                                             | 55  |
| <b>1. EN NIEUWE ARBEIDSMARKT IN HET VERSCHIET?</b>                                                                           | 57  |
| 1.1. DEMOGRAFIE EN BELGISCHE ARBEIDSMARKT . . . . .                                                                          | 57  |
| 1.2. OVER DE NOODZAAK OM BEROEPSLOOPBANEN VEILIG TE STELLEN:<br>HET "RECHT OP TRANSITIONELE ARBEID" . . . . .                | 63  |
| <b>2. OVERHEIDSVORZIENINGEN VOOR OUDERE WERKLOZEN</b>                                                                        | 69  |
| 2.1. VOORZIENINGEN OM INDIVIDUEN OP DE ARBEIDSMARKT TE HOUDEN . . .                                                          | 70  |
| 2.2. MAATREGELEN VOOR (HER)INTEGRATIE VAN OUDERE WERKLOZEN OP<br>DE ARBEIDSMARKT . . . . .                                   | 84  |
| 2.3. EEN VERVROEGDE-UITTREDINGSREGELING: WERKLOOSHEID<br>MET BEDRIJFSTOESLAG . . . . .                                       | 113 |
| 2.4. OPMERKINGEN BIJ WIJZE VAN CONCLUSIE AANGAANDE DE MAATREGELEN<br>DIE IN HET KADER VAN DEEL 2 WERDEN ONDERZOCHT . . . . . | 121 |
| <b>3. CONCLUSIES</b>                                                                                                         | 122 |
| <b>BIBLIOGRAFIE</b>                                                                                                          | 128 |



# VERVANGINGSRATIO'S VOOR HET BELGISCHE PENSIOENBELEID (1)

**DOOR** HANS PEETERS\*, ANNELIES DEBELS\*\* EN JOS BERGHMAN\*\*\*

\* Onderzoeker, Centrum voor Sociologisch Onderzoek, KU Leuven

\*\* Adviseur, Studiedienst Groen

\*\*\* Professor, Centrum voor Sociologisch Onderzoek, KU Leuven

## INLEIDING

De laatste jaren bevindt het Belgische pensioensysteem zich steeds vaker in de vuurlinie. Zo heeft internationaal onderzoek meermaals aangetoond dat het Belgische pensioenstelsel zwak scoort in Europese en internationale vergelijkingen (OECD, 2009, 2011; ISG, 2010; EUROSTAT, 2010). De toereikendheid van de pensioenen krijgt dan ook terecht veel aandacht in het maatschappelijke en politieke debat. De inzet van dat debat is in de loop van de jaren verschoven van armoede onder gepensioneerden naar lage vervangingsratio's en de daarbij behorende legitimiteitsproblemen. Het verhogen van de vervangingsratio's voor Belgische gepensioneerden komt dan ook als een prioriteit naar voren in de programma's van verschillende politieke partijen en dit zowel links als rechts van het politieke centrum.

In verhouding tot de armoedeproblematiek – waarover een enorme literatuur bestaat<sup>(2)</sup> – is de literatuur over vervangingsratio's eerder beperkt. Het premature stadium waarin deze literatuur zich bevindt, bemoeilijkt een eenduidige conceptuele afbakening en leidt zo tot spraakverwarring. Er bestaan immers talrijke manieren om vervangingsratio's te conceptualiseren en te berekenen waardoor verschillende instanties en onderzoekers zelden tot gelijkaardige conclusies komen. Zo ontstaat een situatie van willekeur waarbij beleidsmakers of onderzoekers de vervangingsratio uitkiezen die het beste bij de eigen visie aansluit.

Een eerste doelstelling van dit artikel bestaat er daarom in om conceptueel te verduidelijken hoe vervangingsratio's kunnen bijdragen aan de meting van de 'ade-

(1) Dit onderzoek kwam tot stand in het kader van het onderzoeksproject 'Voorbereidende studie: verbreding Belgische pensioenpakket'. Dit onderzoek werd gefinancierd door de FOD Sociale Zekerheid. De auteurs wensen Anke Mutsaerts en Hans Knapen te bedanken voor hun opmerkingen bij een vorige versie van de tekst.

(2) Voor een overzicht van de literatuur over armoedemeting zie bijvoorbeeld Gordon en Townsend (2000).

quaatheid' van het pensioensysteem. Het centrale argument dat we hierbij ontwikkelen, stelt dat onderzoekers of beleidsmakers duidelijk hun vraagstelling voor ogen moeten houden bij de keuze voor een vervangingsratio. Niet elk type vervangingsratio is immers geschikt voor elk type vraagstelling.

In dit artikel wordt daarom ten eerste een classificatie van onderzoeks- en beleidsvraagstukken opgesteld die telkens een andere soort vervangingsratio's vergen (paragraaf 1). Vervolgens stellen we een aantal richtlijnen op voor de operationele keuzes die in het licht van elk van deze grote onderzoeksvraagstukken moeten worden gemaakt (paragraaf 2). Dit moet onderzoekers en beleidsmakers in staat stellen om vanuit hun specifieke invalshoek of interesses de meest geschikte vervangingsratio uit te kiezen en te construeren. Tot slot laten we zien dat vervangingsratio's niet enkel relevant zijn in het licht van het risico op ouderdom, maar ook in het licht van het risico op overlijden van de partner (paragraaf 3).

De tweede doelstelling van het artikel bestaat erin om de lacunes in de huidige kennis omtrent vervangingsratio's in België in kaart te brengen en te onderzoeken hoe deze lacunes kunnen worden opgevuld. Daartoe wordt in de vierde paragraaf een overzicht geboden van de voor België gekende en beschikbare vervangingsratio's. Op deze manier worden ook de huidige hiaten en probleempunten in deze kennis zichtbaar.

## **1. CLASSIFICATIE VAN ONDERZOEKS- OF BELEIDSVRAAGSTUKKEN**

---

In deze paragraaf stellen we een classificatie op van de verschillende onderzoeks- of beleidsvraagstukken waarvoor vervangingsratio's dienstig kunnen zijn. In dat licht is een conceptuele afbakening van het concept vervangingsratio vereist. Vertrekpunt daarvoor vormt de indeling in de twee grote doelstellingen die de welvaartsstaat traditioneel worden toegedicht. Enerzijds is de welvaartsstaat namelijk gericht op het vrijwaren van een minimaal beschermingsniveau, anderzijds op het beveiligen tegen een significante daling van levensstandaard of consumptieniveau (Berghman en Verhelle, 2001). Barr (2001) noemt de eerste doelstelling de 'Robin Hood-functie' van de welvaartsstaat, aangezien het gaat om een herverdeling tussen meer en minder welvarende individuen. De tweede doelstelling noemt hij de 'spaarvarkenfunctie' van de welvaartsstaat, aangezien het gaat om herverdeling over de levenscyclus van individuen. Andere auteurs spreken in dit verband ook van een 'consumption smoothing function' (Borella en Fornero, 2009). Een vervangingsratio definiëren wij als een maatstaf voor deze tweede functie van de welvaartsstaat, namelijk voor de levensstandaardbeveiliging. Een pensioenvervangingsratio fungeert dan als maatstaf voor de levensstandaardbeveiliging na pensionering.

Bij een focus op levensstandaardbeveiliging zijn onderzoekers of beleidsmakers soms geïnteresseerd in een evaluatie van de pensioenverzekering of het pensioensysteem *an sich*. In andere gevallen zijn ze voornamelijk geïnteresseerd in het uiteindelijke effect van de pensioenverzekering op de levensstandaard, mede in het

licht van de bredere maatschappelijke context. In het eerste geval wordt de pensioenverzekering beschouwd als het middel bij uitstek om de levensstandaard na pensionering te beveiligen. Impliciet wordt ervan uitgegaan dat een hoge correlatie tussen de uitkering en het eerdere arbeidsinkomen de belangrijkste factor vormt die een daling van de levensstandaard kan tegengaan. Deze assumptie wordt echter niet expliciet getest. In het tweede geval wordt deze assumptie geëxpliciteerd en houdt men er rekening mee dat de pensioenverzekering slechts één – weliswaar belangrijke – factor is die de uiteindelijke levensstandaard bepaalt. Men focust dan eerder op de bredere uitkomst van het pensioensysteem in termen van het uiteindelijke beoogde behoud van levensstandaard. Daarom spreken we in het laatste geval van een focus op bredere ‘outcome’ en in het eerste geval van een focus op engere ‘output’ van het pensioensysteem. Vervangingsratio’s kunnen zowel als output- en als outcome-indicatoren geoperationaliseerd worden.

Onderzoekers die vanuit hun vraagstelling voornamelijk de prestatie van een pensioenverzekering willen evalueren, zijn gebaat bij vervangingsratio’s die als *output*-indicatoren begrepen worden. De vervangingsratio dient in dat geval immers de effectiviteit van een specifieke pensioenverzekering uit te drukken. Deze effectiviteit wordt afgemeten aan de mate waarin de uitkering (i.c. het pensioen) de opgetreden schade (i.c. wegvallen van het arbeidsinkomen) compenseert. Deze interpretatie appelleert aan de verzekeringslogica die veel pensioensystemen, waaronder het Belgische, kenmerkt. Volgens deze logica verzekeren mensen zich tegen het ouderdomrisico en de daarmee gepaard gaande inkomensdaling. Op die manier streven ze naar een herverdeling van hun inkomen over de levensloop en verschuiven ze middelen van de actieve fase waarin het arbeidsinkomen primeert naar de inactieve fase waarin dit arbeidsinkomen wegvalt.

Wanneer een vervangingsratio als output-indicator fungeert, kan deze gedefinieerd worden als de verhouding tussen de vervangingsuitkering waarop een individu recht heeft, en zijn of haar eerdere arbeidsinkomen. Vanuit deze optiek is het logisch om zowel teller als noemer van de vervangingsratio eng af te bakenen en andere inkomensbronnen naast het pensioen- en arbeidsinkomen buiten beschouwing te laten. De vervangingsratio dient immers enkel uit te drukken in welke mate het pensioen het arbeidsinkomen van vóór de pensionering ‘vervangt’. In welke ruimere – individuele of maatschappelijke – context dit gebeurt, is in dat geval irrelevant.

Onderzoekers die vanuit hun vraagstelling voornamelijk het uiteindelijk beoogde effect van het pensioensysteem (in casu het behoud van de levensstandaard) willen meten, vatten de vervangingsratio beter op als een *outcome*- dan als een output-indicator. Een outcome-indicator houdt rekening met de bredere inbedding van het pensioensysteem. De overdracht van inkomen van de actieve naar de postactieve levensfase gebeurt immers niet alleen via de wettelijke pensioenregeling. Ter illustratie, allerhande (deels functioneel equivalente) socialezekerheidsregelingen die focussen op de medische kosten van gepensioneerden (vb. tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden) zorgen tevens voor een overdracht tussen de verschillende le-

vensfases. Ook hebben gepensioneerden vaak recht op allerlei korting of gratis diensten waar ze voor hun pensionering geen recht op hadden (bijvoorbeeld gratis of goedkoop openbaar vervoer). Een laatste voorbeeld zijn de verschillende vormen van kapitaalopbouw waar de overheid onrechtstreeks (via fiscale stimuli of regulering) tussenbeide komt (cf. de aanvullende vormen van pensioenopbouw, aankoop huis, spaarboekje,...). Een vervangingsratio die gedefinieerd wordt als de verhouding tussen de levensstandaard na en voor pensionering, houdt rekening met deze bredere context waarin de pensioenverzekering moet worden geplaatst.

## 2. HET METEN VAN VERVANGINGSRATIO'S

Onderzoekers moeten verschillende operationele keuzes maken bij de constructie van vervangingsratio's die de doelstelling van levensstandaardbeveiliging meten. In deze paragraaf analyseren we welke keuzes het meest aangewezen zijn in het licht van verschillende onderzoeksvraagstukken. We tonen aan dat een aantal van deze keuzes logisch voortvloeien uit de onderzoeks- of beleidsvragen die men stelt. Tegelijk beargumenteren we dat een aantal keuzes die als logisch worden voorgesteld, dat niet altijd zijn. Het beleids- of onderzoeksvraagstuk waaraan de vervangingsratio dienstig moet zijn, vormt het beslissende criterium voor de meeste van deze operationele keuzes.

### 2.1. LONGITUDINAAL VERSUS CROSS-SECTIONEEL EN INKOMENSDEFINITIE

Zowel het gebruik van longitudinale of cross-sectionele data als de inkomensdefinitie zijn operationele keuzes die voortvloeien uit de aard van de gestelde onderzoeks- of beleidsvragen. Dit wordt schematisch samengevat in tabel 1. Van zodra een vervangingsratio de doelstelling van levensstandaardbeveiliging wil meten, is het gebruik van longitudinale data aangewezen. Zoals in de vorige paragraaf werd uiteengezet, gaat het dan immers om een herverdeling over de levenscyclus. Deze herverdeling kan enkel adequaat gemeten worden wanneer informatie beschikbaar is voor dezelfde individuen op verschillende ogenblikken doorheen de tijd.

In de huidige rapportering over de doelmatigheid van pensioensystemen komen nochtans zogenaamde vervangingsratio's voor die de relatieve positie van gepensioneerden in de samenleving uitdrukken. Zo werden er bijvoorbeeld binnen de Indicators sub-group (hierna ISG) van het Europese Social Protection Committee zogenaamde 'geaggregeerde' vervangingsratio's ontwikkeld. Deze geaggregeerde vervangingsratio's geven het mediane bruto individuele pensioeninkomen (uit de eerste pijler) van de populatie met als leeftijd 65-74 als percentage van de mediane individuele inkomsten uit arbeid van de populatie met als leeftijd 50-59 (EUROSTAT, 2011). Een vergelijkbaar voorbeeld is de 'benefit ratio' gehanteerd door de Studiecommissie voor de Vergrijzing die wordt gedefinieerd als 'de verhouding tussen het gemiddelde pensioen voor alle gepensioneerden in een bepaalde pensioenregeling en het gemiddeld bruto arbeidsinkomen van de tewerkgestelden met eenzelfde socioprofessioneel statuut' (SvV, 2003, p. 56). Ook de OESO hanteert een

‘quasi replacement rate’ waarbij het beschikbare inkomen van personen 10 jaar na de gebruikelijke pensioenleeftijd van 65 jaar vergeleken wordt met dat van personen tijdens 15 jaar voor de leeftijd van 65. Er wordt hier verondersteld dat de eerste groep voornamelijk gepensioneerd zijn en de tweede groep personen die tewerkgesteld zijn (OECD, 2001).

Dergelijke vervangingsratio's beroepen zich niet op longitudinale data maar sluiten eerder aan bij de ‘Robin Hood-functie’ van de welvaartsstaat, waarbij herverdeling niet over de levenscyclus maar tussen individuen en groepen van de samenleving beschouwd wordt. Dat geaggregeerde vervangingsratio's op dit moment toch worden gebruikt om het behoud van de levensstandaard te meten, heeft meer te maken met de onbeschikbaarheid van longitudinale gegevens dan met inhoudelijke redenen. Hoewel misschien pragmatisch te verantwoorden, komt dit de conceptuele duidelijkheid in het debat rond vervangingsratio's niet ten goede.

De operationele keuze voor een enge of een brede inkomensdefinitie hangt af van de focus van de onderzoeks- of beleidsvraagstelling. Wanneer deze laatste output-gericht is (cf. supra), voldoet een enge inkomensdefinitie; wanneer deze laatste outcome-gericht is, is een meer omvattende inkomensdefinitie aangewezen. De enge inkomensdefinitie verwijst naar de verhouding tussen (publiek of privaat) pensioeninkomen en voormalig arbeidsinkomen, de omvattende inkomensdefinitie naar de verhouding tussen het welzijn als gepensioneerde en dat als actieve.

**TABEL 1:** VEREISTE DATAVERZAMELING EN VEREISTE INKOMENSDEFINITIE PER ONDERZOEKS- OF BELEIDSVRAAGSTUK ONDER DE DOELSTELLING LEVENSTANDAARDBEVEILIGING

| Onderzoeks- of<br>Beleidsvraagstuk                                                        | Focus                                                                  | Aard vereiste<br>data | Vereiste<br>inkomensdefinitie |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-------------------------------|
| Vraag naar de prestatie van de pensioenverzekering an sich                                | Output-gericht:<br>verhouding<br>uitkering en<br>opgelopen schade      | longitudinaal         | eng                           |
| Vraag naar het effect van de pensioenverzekering in haar ruimere maatschappelijke context | Outcome-gericht:<br>verhouding<br>levensstandaard<br>voor en na risico | longitudinaal         | omvattend                     |

## 2.2. THEORETISCHE OF EMPIRISCHE VERVANGINGSRATIO'S

Een volgende keuze die de onderzoeker dient te maken bij de keuze of constructie van een vervangingsratio, is die tussen een theoretische en een empirische vervangingsratio. In deze sectie analyseren we voor welke soorten onderzoeks of beleidsvraagstukken beide types vervangingsratio's het meest aangewezen

zijn. We volgen daarbij de eerdere classificatie in vraagstukken die focussen op output en op outcome. Eerst definiëren we echter het verschil tussen de twee types vervangingsratio's.

### **2.2.1. Definitie**

Het cruciale verschil tussen theoretische en empirische vervangingsratio's ligt in de gegevensbron die gebruikt wordt om ze te berekenen (Borella en Fornero, 2009). Om theoretische vervangingsratio's te berekenen wordt eerst de pensioenformule gemodelleerd zoals die in de van toepassing zijnde regelgeving is gekend. Vervolgens wordt een fictief individu verondersteld, met een bepaald loon (veelal een proportie van het gemiddelde loon) en een aantal loopbaanjaren (vb. 45 jaar). Uitgaande van bepaalde economische veronderstellingen (vb. een loongroei van 2%) wordt het vervolgens mogelijk om een pensioen te berekenen en te vergelijken met het laatste loon, wat resulteert in een theoretische vervangingsratio. Theoretische vervangingsratio's veronderstellen bijgevolg enkel systeeminformatie en informatie over het gemiddelde loon. Ze vereisen geen empirische gegevens over pensioen-uitkomsten of loopbanen op individueel niveau. Hierin verschillen theoretische van empirische vervangingsratio's die zich wel exclusief op individuele empirische data beroepen en het pensioen en loon observeren.

Het belangrijkste nadeel van empirische vervangingsratio's is de beperkte beschikbaarheid van de empirische gegevens die ze vereisen. Deze gegevens moeten immers een longitudinaal karakter hebben in de zin dat voor dezelfde individuen gegevens over de inkomsten voor en na het optreden van het risico beschikbaar moeten zijn. Dergelijke data zijn echter vaak niet beschikbaar omdat longitudinale gegevensverzameling een dure en delicate aangelegenheid is. Dat zorgt ervoor dat in de huidige literatuur theoretische vervangingsratio's sterk oververtegenwoordigd zijn ten nadele van de empirische. Immers, de systeeminformatie die nodig is om theoretische vervangingsratio's te berekenen kan veelal rechtstreeks uit de regelgeving worden afgeleid, terwijl de empirische informatie die nodig is, tot een minimum beperkt blijft.

Anderzijds hebben ook theoretische vervangingsratio's beperkingen. Door de aard van de data, worden ze immers meestal slechts voor een beperkt aantal typegevallen berekend. De representativiteit ervan is dus beperkt of kan moeilijk worden ingeschat. Zo kan een theoretische vervangingsratio wel de verhouding tussen het pensioen en het voormalige loon uitdrukken van een werknemer met een standaard-loopbaan en gemiddeld loon, maar is het op basis van deze informatie niet duidelijk of deze gemiddelde werknemer überhaupt bestaat, noch hoeveel mensen zich in een vergelijkbare situatie bevinden.

De bovenvermelde nadelen van empirische en theoretische vervangingsratio's kunnen ten dele omzeild worden door vervangingsratio's te gaan simuleren. Sommige auteurs (vb. Borella en Fornero, 2009) argumenteren daarom dat gesimuleerde vervangingsratio's een derde type vormen, gekenmerkt door data die afkomstig zijn van een simulatiemodel. Wij beschouwen gesimuleerde vervangingsratio's niet als een



apart type, maar eerder als de resultaten van een techniek die toelaat om fictieve informatie toe te voegen. Deze fictieve informatie kan zowel theoretisch van aard zijn (bijvoorbeeld het modelleren van een fictieve hervorming in het pensioensysteem), maar ze kan ook empirisch van aard zijn (bijvoorbeeld het modelleren van een toekomstige loopbaanverdeling op basis van een huidige, empirisch geobserveerde loopbaanverdeling en een aantal verwachte evoluties daarin). Het fictieve karakter laat toe om prospectieve analyses te doen en dus voorspellingen voor de toekomst te maken. Het nadeel van gesimuleerde vervangingsratio's is de techniciteit van sommige modellen en de daaraan gekoppelde ondoorzichtigheid. In extreme gevallen kan de output van het simulatiemodel zuiver en alleen in functie staan van de gemodelleerde veronderstellingen zonder dat dit voor de gebruikers van de vervangingsratio duidelijk is.

Los van de vraag welke techniek het beste kan worden toegepast (simulatie of observatie), focussen we in het vervolg van deze paragraaf op de tweedeling tussen empirische en theoretische vervangingsratio's. We analyseren welk type vervangingsratio voor elk type onderzoeksvraag het meest aangewezen is. Daartoe behandelen we achtereenvolgens vraagstukken die focussen op output en op outcome.

### 2.2.2. Focus op output

Onderzoekers geïnteresseerd in de directe output van de pensioenverzekering zijn voornamelijk begaan met de verhouding tussen de latere uitkering en het eerdere arbeidsinkomen. Binnen deze outputlogica kunnen echter nog twee specifiekere subtypes vraagstelling onderscheiden worden. Een eerste subtype vraagstelling is erop gericht het effect van het pensioensysteem zo zuiver mogelijk uit te filteren en de impact van de pensioenregelgeving zo nauwkeurig mogelijk te omschrijven. Een tweede subtype is opnieuw gericht op de directe output van het pensioensysteem an sich, maar wil dit effect voorstellen voor een representatieve groep gerechtigden. In het eerste geval wordt abstractie gemaakt van de bestaande verscheidenheid aan loopbanen; in het tweede geval wordt deze verscheidenheid net wel op een representatieve manier in rekening gebracht in de outputmeting.

Om het effect van een pensioensysteem zo zuiver mogelijk te meten, is het nodig om abstractie te maken van de bestaande verdeling van loopbanen in allerlei maten en vormen over de bevolking. Zonder dergelijke abstractie is het immers niet duidelijk wat de vervangingsratio precies meet: een (weinig) genereuze pensioenformule dan wel tegelijk een (on)gunstige loopbaanverdeling. Vandaar dat vanuit deze optiek geopteerd wordt om een of meerdere typegevallen te analyseren die elk een specifieke loopbaan vertegenwoordigen. Het voordeel van deze methode is dat pensioenformules die op uiteenlopende manieren van elkaar verschillen, op een eenvoudige wijze met elkaar vergeleken kunnen worden. Theoretische vervangingsratio's zijn dan ook een adequaat instrument om bijvoorbeeld de institutionele variatie in de inrichting van de eerste pijler tussen landen te vergelijken. Ook zijn theoretische vervangingsratio's nuttig om binnen eenzelfde land pensioenregelingen uit de tweede pijler tegenover elkaar te stellen. De pensioenformules die centraal staan in

deze regelingen vertonen immers heel wat verscheidenheid: al naargelang van de pensioenbelofte (vaste bijdrage, te bereiken doel), bijdragevoet, bijdrageplafonds, etc. Theoretische vervangingsratio's maken het mogelijk om deze verschillen op eenvoudige wijze inzichtelijk te maken. Zo vindt bijvoorbeeld Bakker (2008) in een studie van vijf Nederlandse pensioenplannen, theoretische vervangingsratio's die variëren van 49% tot 110%. Op eenzelfde manier zou de informatie gepubliceerd in de FSMA-verslagen over sectorpensioenen (vb. FSMA, 2011) op basis van theoretische vervangingsratio's inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

Theoretische vervangingsratio's zijn dus nuttig zowel in de eerste als in de tweede pijler. Bovenstaande maakt echter duidelijk dat theoretische vervangingsratio's geen adequaat instrument zijn om de vervangingsratio van de tweede pijler in een bepaald land te berekenen: er bestaan immers evenveel pensioenformules als ondernemingen of sectoren die een tweedepijlerpensioen inrichten. Bijgevolg is de vervangingsratio in de tweede pijler niet alleen gebaseerd op een veronderstelde loopbaan maar dient tevens de pensioenformule te worden verondersteld op basis van zeer fragmentaire gegevens. Aangezien de pensioenuitkomst dan bijna volledig het gevolg is van de gemaakte veronderstellingen, levert de vervangingsratio weinig zinvolle informatie op. De weinige informatie die wordt aangeleverd (i.e. wat zijn de implicaties van de gemodelleerde pensioenformule) weegt bovendien niet op tegen de potentieel foutieve interpretatie waartoe de modellering aanleiding kan geven.

Indien het niet de bedoeling is om pensioenformules op eenvoudige wijze met elkaar te vergelijken maar om daarentegen een inzicht verschaffen in de gemiddelde vervangingsratio van een representatieve groep gerechtigden (vb. de inwoners van een land, vrouwen, arbeiders, ...) dient men empirische vervangingsratio's te berekenen. Aangezien deze vervangingsratio's louter worden geobserveerd, kunnen deze bovendien zowel voor de eerste pijler als voor de tweede pijler worden berekend.

### **2.2.3. Focus op outcome**

Zoals eerder vermeld, willen onderzoekers geïnteresseerd in de bredere outcome analyseren of de uiteindelijke doelstelling, namelijk het behoud van de levensstandaard, effectief bereikt wordt. De enige manier om dit te meten, is de levensstandaard rechtstreeks te observeren. Een levensstandaard is niet iets wat theoretisch bepaald kan worden door het uit de systeemkenmerken of de wetgeving te gaan afleiden. Er bestaat geen formule voor een levensstandaard, dus de enige manier om hierover iets te weten te komen is op individueel niveau empirisch te observeren. Bijgevolg leiden onderzoeks- of beleidsvraagstukken gericht op outcome in termen van levensstandaard automatisch tot de noodzaak van een empirische vervangingsratio.

### **2.3. VERDERE OPERATIONELE KEUZES**

Bij het operationaliseren van vervangingsratio's dienen nog een aantal verdere operationele keuzes te worden gemaakt. In wat volgt tonen we wederom aan dat de optimale operationele keuzes vaak rechtstreeks voortvloeien uit de inhoudelijke focus op de onderzoeks- of beleidsvraag die gesteld wordt.

Ten eerste moet beslist worden of er gebruik wordt gemaakt van netto of bruto vervangingsratio's. Voor de meeste onderzoeks- en beleidsvragen is het belangrijk om inkomen na belastingen te gebruiken bij de berekening van vervangingsratio's (Borella en Fornero, 2009, p. 9). Een belangrijke reden is dat de belastingen op pensioeninkomen kunnen verschillen van die op arbeidsinkomen. Enkel in het geval waarin het de bedoeling zou zijn om het effect van het pensioensysteem volledig af te zonderen van het effect van het belastingsysteem, kan het nuttig zijn een bruto vervangingsratio te berekenen. Een vergelijking tussen bruto en netto vervangingsratio's kan dan aangeven in welke mate het belastingsysteem voor een additionele herverdeling zorgt.

Ten tweede dient te worden beslist over de analyse-eenheid. Ofwel brengt de vervangingsratio enkel de pensioen- en/of andere inkomens van het individu zelf in rekening, ofwel wordt ook rekening gehouden met de inkomens van andere leden in het kerngezin of het ruimere huishouden (Borella en Fornero, 2009, p. 8). In het laatste geval is het aangewezen om de inkomens waarop de vervangingsratio gebaseerd is te standaardiseren en de huishoudelijke vervangingsratio vervolgens aan de individuen binnen het huishouden toe te wijzen. De standaardisering van de inkomens is nodig om te corrigeren voor het aantal leden in het huishouden en de behoeftestructuur van het huishouden (volwassenen versus kinderen). Daarvoor wordt een equivalentieschaal gebruikt. De som van alle inkomsten wordt gedeeld door de equivalentieschaal waardoor een equivalent huishoudelijk inkomen bekomen wordt dat toegekend kan worden aan alle leden in het huishouden. Het voordeel hiervan is dat dit analyses op individueel niveau niet uitsluit, maar de individuele levensstandaard toch laat afhangen van de huishoudelijke context waarin het individu leeft. Dit vermijdt moeilijkheden wanneer de samenstelling van het huishouden verandert tussen de twee tijdstippen waarop de vervangingsratio betrekking heeft.

Onderzoekers die zich concentreren op output-indicatoren, met andere woorden op de prestaties van de pensioenverzekering in enge zin, zijn eerder gebaat bij een individuele vervangingsratio. Een uitzondering hierop vormen de pensioenformules die de samenstelling van het huishouden zelf al in rekening brengen (zie bijvoorbeeld het gezinspensioen in België); in dat geval is ook een huishoudelijke vervangingsratio meer aangewezen. Voor onderzoekers met een focus op bredere outcome-indicatoren in termen van levensstandaardbehoud is het daarentegen wel altijd belangrijk om een huishoudelijke vervangingsratio te berekenen. De levensstandaard van individuen wordt immers in belangrijke mate beïnvloed door de huishoudelijke context. Zo kunnen andere leden van het huishouden bijkomende middelen aanbrengen, maar ook extra kosten met zich meebrengen.

Ten derde dienen beslissingen te worden genomen over het tijdstip waarop het arbeidsinkomen of de levensstandaard voor pensionering worden gemeten. Binnen het output-perspectief kan het een verschil maken of men zich baseert op het laatst verdiende arbeidsinkomen, dan wel op het gemiddelde arbeidsinkomen over de loopbaan.

In de meeste gevallen zal het laatst verdiende arbeidsinkomen immers hoger liggen dan het gemiddelde arbeidsinkomen over de loopbaan. Het is bovendien relevant om op te merken dat het laatst verdiende arbeidsinkomen niet noodzakelijk tijdens het jaar voorafgaand aan de pensionering geobserveerd zal worden. Mensen kunnen hun loopbaan immers afsluiten met een aantal jaren werkloosheid, brugpensionering of inactiviteit. Bij een focus op output is echter het arbeidsinkomen relevant en niet zozeer het inkomen tijdens inactieve of werkloze periodes. De verschillen in timing die zo tussen individuen kunnen ontstaan, maken het wel noodzakelijk om te corrigeren voor muntontwaarding.

Binnen het outcome-perspectief ligt de nadruk op de levensstandaard. Ook hier kan gekeken worden naar de laatste of naar de gemiddelde levensstandaard tijdens de beroepsactieve leeftijdsfase. Deze laatste operationalisering lijkt evenwel weinig wenselijk omdat ze nauwelijks appelleert aan de oorspronkelijke doelstelling van levensstandaardbeveiliging, waarbij men meestal uitgaat van een levensstandaard die op het einde van de actieve levensfase wordt bereikt en die geen al te sterke daling mag kennen. Ook zullen empirische data voor deze operationalisering zelden of nooit toereikend zijn omdat ze niet ver genoeg teruggaan in de tijd.

Zowel bij het output- als bij het outcome-perspectief kan het nuttig zijn zich niet te focussen op het arbeidsinkomen of de levensstandaard van één jaartal. Zeker het arbeidsinkomen maar ook de levensstandaard kunnen immers fluctueren van jaar tot jaar (zie bijvoorbeeld Debels, 2008). Om te vermijden dat men zich voor bepaalde individuen baseert op een niet-representatief jaar, zou men bijvoorbeeld een driejarig gemiddelde kunnen nemen (LaRochelle-Côté, Myles en Picot, 2010).

### **3. VERVANGINGSRATIO'S OVERLIJDEN**

---

Zoals gesteld worden twee hoofddoelstellingen van de welvaartsstaat onderscheiden: de herverdeling tussen meer en minder welvarende individuen en de herverdeling over de levenscyclus heen. In de vorige paragraaf werd deze tweede doelstelling binnen het pensioensysteem bekeken. In overeenstemming met zowat alle literatuur terzake (vb. OECD, 2011) werd het pensioensysteem aanzien als een verzekering tegen het risico ouderdom. Het concept vervangingsratio werd uitgewerkt om na te gaan in welke mate het pensioensysteem hierin slaagt. Zoals aangehaald door feministische auteurs is dergelijk concept echter in grote mate gebaseerd op de ervaringen van 'white, middle-class men - [with] a stable work history with a clear beginning and end followed by retirement income' (Calasanti, 1996; Willson, 2003, p. 88).

Een focus op de ervaringen van vrouwen plaatst een tweede functie van het pensioensysteem op de voorgrond. Pensioensystemen zijn immers niet alleen ontwikkeld als verzekering tegen ouderdom maar ook als verzekering tegen het overlijden van de partner. Met name dient het overlevingspensioen twee verschillende doelstellingen, namelijk niet alleen de vervanging van het inkomen van voor

het overlijden, maar ook het opvangen van de transitiekost van een periode met naar een periode zonder echtgenoot. Noch de OESO, noch de Europese Unie publiceert echter indicatoren die deze tweede functie van het pensioensysteem onderzoeken. Nochtans is het concept vervangingsratio hier evenzeer van toepassing.

In grote lijnen is de argumentatie over het verband tussen onderzoeks- en beleidsvraagstukken en de verschillende types vervangingsratio's evenzeer van toepassing op de functie overlijden als op de functie ouderdom. Net als bij deze laatste functie, wijst de doelstelling van levensstandaardbehoud op een herverdeling over de levenscyclus van individuen. Alleen worden de twee fasen in de levenscyclus niet langer afgebakend door ouderdom, maar door het overlijden van de partner. Waar ouderdom meestal aan de wettelijke pensioenleeftijd kan worden gekoppeld, is het risico op overlijden minder strikt aan een bepaalde leeftijd gebonden. Niettemin vereisen vervangingsratio's die de doelstelling van levensstandaardbehoud willen meten een longitudinale focus. Daarbij moeten dezelfde individuen gevolgd worden voor en na het overlijden van de partner.

In lijn met de bespreking van de vervangingsratio's ouderdom, kunnen onderzoekers of beleidsmakers zich eerder richten op de output van een specifieke pensioenverzekering of eerder op de outcome van een gecontextualiseerd pensioensysteem. In het eerste geval drukt de vervangingsratio de verhouding uit van het pensioen dat een individu ontvangt na het overlijden van de partner tot het pensioen dat deze partner ontving voor het optreden van dit risico. In het tweede geval drukt de vervangingsratio de verhouding uit van de levensstandaard van het individu na het overlijden van de partner ten opzichte van de levensstandaard voor dit overlijden. Omdat het overlijden leidt tot een veranderende gezinssamenstelling, dient bij de vergelijking gebruik gemaakt te worden van equivalentieschalen.

#### **4. VERVANGINGSRATIO'S VOOR BELGISCHE GEPENSIONEERDEN**

---

Vervangingsratio's kunnen worden berekend voor de beide functies van het pensioensysteem, met name het verzekeren tegen ouderdom en het verzekeren tegen overlijden. In deze paragraaf wordt voor beide functies aangehaald welke informatie op dit moment reeds in België aanwezig is.

##### **4.1. VERVANGINGSRATIO'S OUDERDOM**

###### **4.1.1. Theoretische vervangingsratio's**

Voor België worden theoretische vervangingsratio's berekend in het kader van de rapportering aan de OESO en de Europese Unie.

###### **a) OESO**

Tweejaarlijks publiceert de OESO een theoretische vervangingsratio voor de verschillende lidstaten. Deze vervangingsratio drukt het pensioeninkomen uit als een percentage van het gemiddelde individuele loon verdiend tijdens de loopbaan. Om

de lonen uit het verleden vergelijkbaar te maken met het huidige pensioeninkomen worden ze gedeflateerd op basis van het gemiddelde loon in dat jaar voor de populatie in zijn geheel.

De vervangingsratio's worden berekend voor verschillende typegevallen. Daarbij gaat het telkens om alleenstaande werknemers die op pensioen gaan op de wettelijke pensioenleeftijd en die een volledige loopbaan achter de rug hebben. Meer bepaald voor België betreft het een werknemer die zijn loopbaan aanvangt op 20-jarige leeftijd en die na 45 jaar op zijn 65ste met pensioen gaat (OECD, 2009, 2011). Het (gedeflateerde) loon van deze werknemer blijft constant over de volledige loopbaan. De typegevallen verschillen van elkaar wat betreft de hoogte van het verdiende loon (0,5; 1 of 1,5 keer het mediane loon).

De in een bepaald jaar gerapporteerde gegevens gaan uit van het pensioensysteem zoals dat in dat jaar geldt. Met andere woorden, het typegeval vat zijn arbeidscarrière in dat jaar aan. Cijfers over 2008 geven dus de situatie weer van iemand die in 2053 met pensioen gaat (OECD, 2011, p. 116). Daarbij wordt een reële loongroei van 2,05% (4,55% nominale loonstijging – 2,5% inflatie) verondersteld (OECD, 2011, p. 117). De loongrens die wordt gebruikt bij de pensioenberekening, evolueert op identieke wijze (Reilly, 17.6.2011).

Hieronder worden de cijfers voor België samengevat op basis van de laatste twee OESO-rapporteringen. Naast de vervangingsratio wordt telkens de ranking gegeven van België binnen de verschillende OESO-landen. Omdat het aantal OESO-landen niet constant is doorheen de jaren, wordt deze ranking gestandaardiseerd met als noemer 10 (0/10 is de score van het slechtst presterende land, 10/10 de score van het best presterende land).

**TABEL 2:** BRUTO THEORETISCHE VERVANGINGSRATIO'S IN DE EERSTE PIJLER OP BASIS VAN DE OESO-METHODE, PERCENTAGES EN RANKING

| Jaar                     | Aantal keer gemiddeld loon |               |               |
|--------------------------|----------------------------|---------------|---------------|
|                          | 0,5                        | 1             | 1,5           |
| 2006 (pensionering 2051) | 58,1 (4,3/10)              | 42,0 (5,0/10) | 32,5 (5,0/10) |
| 2008 (pensionering 2053) | 60,1 (5,6/10)              | 42,0 (5,8/10) | 32,7 (5,6/10) |

Bron: eigen berekeningen op basis van OECD, 2009, 2011.

Zoals blijkt uit deze tabel, situeert België zich in de middenmoot. Dat België in de berichtgeving inzake vervangingsratio's veelal als de slechtste leerling van de klas wordt aanzien (zie eender welk artikel in de pers terzake), heeft te maken met het feit dat bovenstaande tabel door ons is geconstrueerd en deze ranking niet door de OESO wordt weergegeven. De ranking die de OESO publiceert en waarin België

zeer slecht scoort, heeft betrekking op de zogenaamde 'mandatory pension programmes'. Deze pensioensystemen omvatten niet enkel de eerste pensioenpijler maar tevens de tweede pijler indien deze ten minste 85% van de werknemers dekken (zoals vb. in Nederland) (OECD, 2009, 2011). Dit is een belangrijke nuance. In dergelijke ranking scoort België veel slechter. De scores voor 2008 zouden met name respectievelijk 3,2, 2,1 en 2,4 bedragen. Zoals hierboven aangehaald zijn theoretische vervangingsratio's evenwel weinig zinvol voor de tweede pijler.

Naast bruto vervangingsratio's publiceert de OESO ook netto vervangingsratio's. Hiertoe worden bruto lonen en pensioenen door middel van de afhouding van de inkomstenbelasting en socialezekerheidsbijdragen omgezet in netto bedragen. Onderstaande tabel vat de resultaten van deze berekeningen samen. Merk op dat het enkel mogelijk is de ranking te berekenen voor de cijfers van 2008.

**TABEL 3: NETTO THEORETISCHE VERVANGINGSRATIO'S IN DE EERSTE PIJLER OP BASIS VAN DE OESO-METHODE, PERCENTAGES EN RANKING**

| Jaar                     | Aantal keer gemiddeld loon |               |               |
|--------------------------|----------------------------|---------------|---------------|
|                          | 0,5                        | 1             | 1,5           |
| 2006 (pensionering 2051) | 78,7                       | 63,7          | 51,7          |
| 2008 (pensionering 2053) | 81,8 (7,6/10)              | 64,1 (5,9/10) | 52,0 (5,9/10) |

Bron: eigen berekeningen op basis van OECD, 2009, 2011.

Deze tabel laat zien dat België hoger scoort indien de bruto bedragen worden omgevormd naar netto bedragen. Voor de netto theoretische vervangingsratio's in de eerste pijler scoort België dus boven het gemiddelde, met een zeer goede score voor de laagverdieners met een volledige loopbaan.

De OESO modelleert tevens theoretische vervangingsratio's die rekening houden met (niet-verplichte) tweedepijlerpensioenen. Dergelijke oefening is theoretisch echter problematisch (cf. supra). Bovendien zijn de voor België aangeleverde gegevens over de tweede pijler weinig zinvol aangezien gegevens over de opbouw binnen de tweede pijler niet beschikbaar zijn. De theoretische vervangingsratio's die rekening houden met (niet-verplichte) tweedepijlerpensioenen, worden dan ook niet besproken.

## **b) Europese Unie**

Behalve de OESO publiceert ook de Europese Unie theoretische vervangingsratio's voor België. De Indicators Sub-Group (hierna ISG) van het Social Protection Committee heeft in het kader van de Europese open coördinatiemethode daartoe een methode ontwikkeld.

De ISG definieert de vervangingsratio als 'het pensioeninkomen in het eerste jaar na



pensionering als percentage van de individuele inkomsten uit arbeid op het moment dat het pensioen wordt opgenomen' (ISG, 2009, p. 2). Net zoals bij de OESO worden de inkomsten uit arbeid gedeflateerd om de verschillende jaren vergelijkbaar te maken. In tegenstelling tot de OESO betreffen de cijfers van een bepaald jaar de vervangingsratio van het individu dat in dat jaar pensioneert (en dus niet zijn carrière aanvangt). Andere verschilpunten met de OESO is dat een loopbaan van 40 jaar wordt verondersteld, dat de reële loongroei verschillend is per land (voor België 1,7%) en dat de loongrens niet op dezelfde manier evolueert als de lonen (voor België 1,25%) (FOD SZ, zonder datum, bijlage 3.3).

De gemodelleerde typegevallen worden als volgt gedefinieerd.

*Typegeval 1* is een alleenstaande werknemer met een loopbaan van 40 jaar die op 65-jarige leeftijd met pensioen gaat. Hij/zij beoefende een voltijdse baan en verdiende gedurende de gehele loopbaan een loon dat overeenstemt met het gemiddelde loon van een werknemer in België in dat jaar.

*Typegeval 2*: zoals typegeval 1 maar met een loon dat 66% bedraagt van het gemiddelde loon.

*Typegeval 3*: zoals typegeval 1 maar het loon stijgt lineair van 80% van het gemiddelde loon tot 120% van het gemiddelde loon.

*Typegeval 4*: zoals typegeval 1 maar het loon stijgt lineair van 100% van het gemiddelde loon tot 200% van het gemiddelde loon.

*Typegeval 5*: een concaaf loonprofiel, beginnend aan 75% van het gemiddelde loon en eindigend op 105% van het gemiddelde loon. Over de volledige loopbaan heen is het loon gelijk aan dat van typegeval 1.

De bruto theoretische vervangingsratio's voor de eerste pensioenpijler worden in tabel 4 weergegeven voor de verschillende typegevallen. Tussen haakjes wordt de ranking gegeven van België binnen de verschillende EU-landen. Deze ranking wordt gestandaardiseerd met als noemer 10 (0/10 is de score van het slechtst presterende land, 10/10 de score van het best presterende land).

**TABEL 4:** BRUTO THEORETISCHE VERVANGINGSRATIO'S OP BASIS VAN DE ISG-METHODE, PERCENTAGES EN RANKING

| Typegeval         | 1             | 2             | 3             | 4             | 5             |
|-------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Pensionering 2006 | 39,8 (2,2/10) | 43,2 (n.b.)   | 36,6 (n.b.)   | 29,4 (n.b.)   | n.b. (n.b.)   |
| Pensionering 2046 | 39,5 (2,2/10) | 41,3 (0,7/10) | 33,6 (2,6/10) | 23,3 (2,6/10) | 38,0 (2,6/10) |

Bron: eigen berekeningen op basis van ISG, 2009.

Zoals blijkt uit bovenstaande tabel, scoort België niet goed. De vervangingsratio's liggen nog lager dan deze op basis van de OESO-methode en ook de positie van België in de ranking ligt nog lager. De lagere *ratio* kan (deels) worden toegeschreven



aan het feit dat de ISG voor België uitgaat van een (onvolledige) loopbaan van 40 jaar in plaats van een (volledige) loopbaan van 45 jaar volgens de OESO-methode. De lagere *ranking* kan (deels) worden toegeschreven aan het feit dat de beperktere verzameling EU-landen gemiddeld genomen hogere vervangingsratio's kent dan de volledige groep OESO-landen.

In tabel 5 worden de netto vervangingsratio's weergegeven. Wederom blijkt duidelijk dat de netto vervangingsratio's heel wat hoger liggen dan de bruto vervangingsratio's. De door ISG gepubliceerde gegevens laten echter niet toe een ranking te berekenen.

**TABEL 5:** NETTO THEORETISCHE VERVANGINGSRATIO'S OP BASIS VAN DE ISG-METHODE, PERCENTAGES

| Casus type        | 1    | 2    | 3    | 4    | 5    |
|-------------------|------|------|------|------|------|
| Pensionering 2006 | 63,7 | 63,9 | 59,5 | 47,6 | n.b. |
| Pensionering 2046 | 63,3 | 70,9 | 54,0 | 37,1 | n.b. |

Bron: FOD Sociale Zekerheid, 2009.

Net als de OESO publiceert de ISG tevens indicatoren die rekening houden met de tweede pijler. Omwille van de redenen die hierboven zijn aangehaald wordt deze informatie niet gepresenteerd.

#### 4.1.2. Gesimuleerde vervangingsratio's

De Studiecommissie voor de Vergrijzing publiceerde in 2009 bruto vervangingsratio's voor de eerste pijler die gebaseerd zijn op simulaties. Meer bepaald wordt het simulatiemodel MIDAS gebruikt met als startdataset de PSBH-survey (golf 2002). Op basis van dit model (en zich baserend op SvV-referentiescenario van dat jaar) wordt een gemiddelde bruto vervangingsratio gesimuleerd in 2003 tussen 55% en 60%; in 2050 tussen 45% en 50% (SvV, 2009, p. 61). Merk op dat dit simulatiemodel tevens rekening houdt met de pensioenen van zelfstandigen (een minimumpensioen wordt verondersteld; SvV, 2009, p. 60) en ambtenaren. De resultaten zijn dan ook moeilijk te vergelijken met de hierboven aangehaalde studies.

#### 4.1.3. Empirische vervangingsratio's

In België bestaat geen wetenschappelijk onderzoek dat empirische vervangingsratio's in kaart brengt (3).

(3) In het 'Groenboek' (cf. Nationale Pensioenconferentie, pp. 130-135) is een analyse van vervangingsratio's opgenomen die zich niet baseert op 'typegevallen van individuen met een zogenaamde typeloopbaan' (p. 130). In deze studie wordt echter niet aangegeven welke data en methodologie gebruikt werden. Worden kapitalen uit de tweede pijler bijvoorbeeld omgezet in rentes? Zo ja, hoe? Hoe worden 'lonen of inkomsten die niet overeenstemmen met periodes waarin effectief werd gewerkt' (p. 131) in aanmerking genomen? Deze studie wordt dan ook niet verder in kaart gebracht.

4.2. VERVANGINGSRATIO'S OVERLIJDEN

Zoals voorheen aangehaald is de vervangingsratio tevens een zinvol concept om na te gaan in welke mate de levensstandaard kan worden aangehouden na overlijden van de partner. Immers, een groot deel van de bevolking wordt niet alleen geconfronteerd met het risico ‘ouderdom’ maar tevens met het risico ‘overlijden van de partner’. Een volledige evaluatie van het pensioensysteem dient daarom ook deze functie van het socialezekerheidssysteem te onderzoeken. Hierover bestaan echter weinig indicatoren. Noch binnen de OESO, noch binnen de Europese Unie behoort dit tot de standaard gepubliceerde statistieken.

4.2.1. Theoretische vervangingsratio's

Theoretische vervangingsratio's overlijden zijn (in elk geval voor België) eenvoudig te berekenen. Dit wordt geïllustreerd in onderstaande tabel 6. We gaan er in deze tabel vanuit dat de vrouw de man overleeft en dat de man een volledige loopbaan achter de rug had. Op basis van deze loopbaan heeft de man recht op een alleenstaandenpensioen van 1.000 EUR of een gezinspensioen van 1.250 EUR. In typegeval 1 heeft de vrouw geen pensioenrechten opgebouwd, in typegeval 2 heeft de vrouw evenveel pensioenrechten opgebouwd als haar man.

TABEL 6: BRUTO THEORETISCHE VERVANGINGSRATIO'S OVERLIJDEN, PERCENTAGE

| Voor/na overlijden (†) | Voor † | Na †  | Voor † | Na †  |
|------------------------|--------|-------|--------|-------|
| Pensioen man           | 1.250  | /     | 1.000  | /     |
| Pensioen vrouw         | 0      | 1.000 | 1.000  | 1.100 |
| Equivalent pensioen    | 833    | 1.000 | 1.333  | 1.100 |
| Vervangingsratio       | 120    |       | 82     |       |

In typegeval 1 heeft de vrouw vóór het overlijden van de man geen eigen pensioenrechten en ontvangt de man een gezinspensioen. Na het overlijden van de man ontvangt de vrouw een overlevingspensioen van 1.000 EUR (met name 80% van het gezinspensioen). In typegeval 2 ontvangen zowel de man als de vrouw vóór het overlijden van de man een alleenstaandenpensioen van 1.000 EUR. Na het overlijden ontvangt de vrouw op dat moment een eigen pensioen van 1.000 EUR en een overlevingspensioen van 100 EUR. Immers, het rust- en overlevingspensioen kan

worden gecumuleerd tot maximaal 110% van het voormalige pensioen van de echtgenoot (4).

Om het individueel equivalent pensioen te berekenen, en dus rekening te houden met schaalvoordelen, wordt het pensioen op gezinsniveau vóór het overlijden van de man gedeeld door 1,5 (in overeenstemming met de gemodificeerde OESO-schaal). De vervangingsratio wordt berekend door het equivalent pensioen na overlijden uit te drukken als een percentage van het equivalent pensioen vóór overlijden. De berekeningen tonen aan dat de vervangingsratio in de eerste situatie 120% bedraagt en in de tweede situatie 82%.

Merk op dat bovenstaande vervangingsratio's bruto zijn. Netto vervangingsratio's zijn niet beschikbaar.

In grafieken 1 en 2 wordt nagegaan hoe België scoort in vergelijking met andere OESO-landen respectievelijk voor situatie 1 en 2. De gegevens zijn gebaseerd op berekeningen van de Wereldbank (James, 2009, p. 67). Zoals blijkt uit grafiek 1 scoort België (donkergrijs balkje) uitzonderlijk hoog in typegeval 1 en eerder laag in typegeval 2, al is de ranking in deze situatie afhankelijk van het tijdsperspectief dat wordt gehanteerd. In heel wat landen bestaan immers tijdelijke overlevingspensioenregelingen (zie witte balkjes). Na het uitdoven van deze tijdelijke regelingen scoren heel wat landen lager dan België en neemt België veeleer een middenpositie in.

Merk op dat de uitzonderlijke positie van België in situatie 1 ook wordt bevestigd in ander onderzoek (Choi, 2006). Merk bovendien op dat voor België de tweede pensioenpijler niet in rekening wordt gebracht terwijl dit voor bepaalde andere landen (vb. Nederland) wel gebeurt. De cijfers laten evenwel niet toe tweedepijlerpensioenen volledig uit te zuiveren.

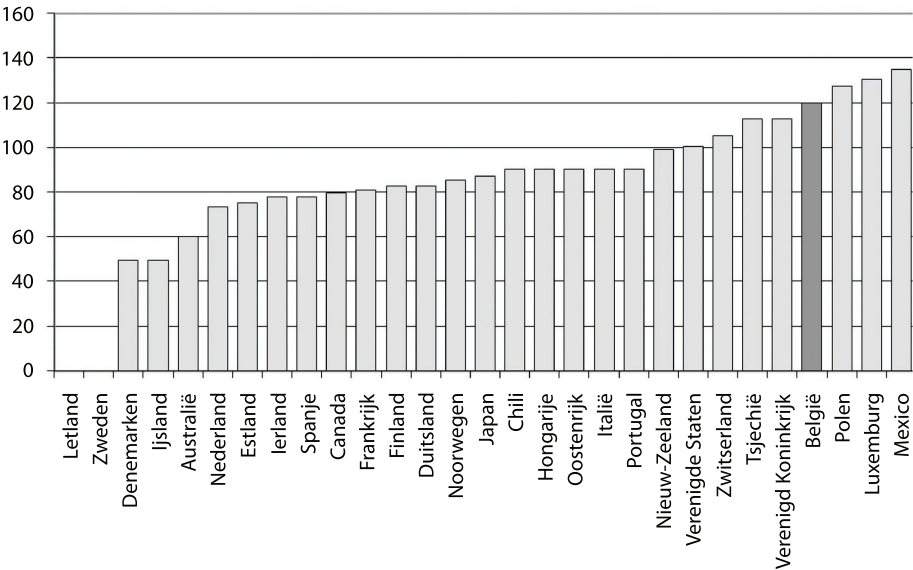
#### 4.2.2. Empirische vervangingsratio's

De inkomenssituatie van ouderen voor en na het overlijden van de partner is in de Verenigde Staten reeds meermaals onderzocht (Zick en Smith, 1988; Bound, Duncan, Laren en Oleinick, 1991). In (Europees) comparatief perspectief is evenwel zeer weinig empirisch materiaal voorhanden. Een uitzondering hierop vormt een studie van Ahn (2005). Deze studie is gebaseerd op de ECHP-paneldataset 1994-2001 en wordt hieronder samengevat. Omwille van het lage aantal weduwnaars in België (cf. Ahn, 2005, p. 3) wordt de situatie beperkt tot die van weduwen.

---

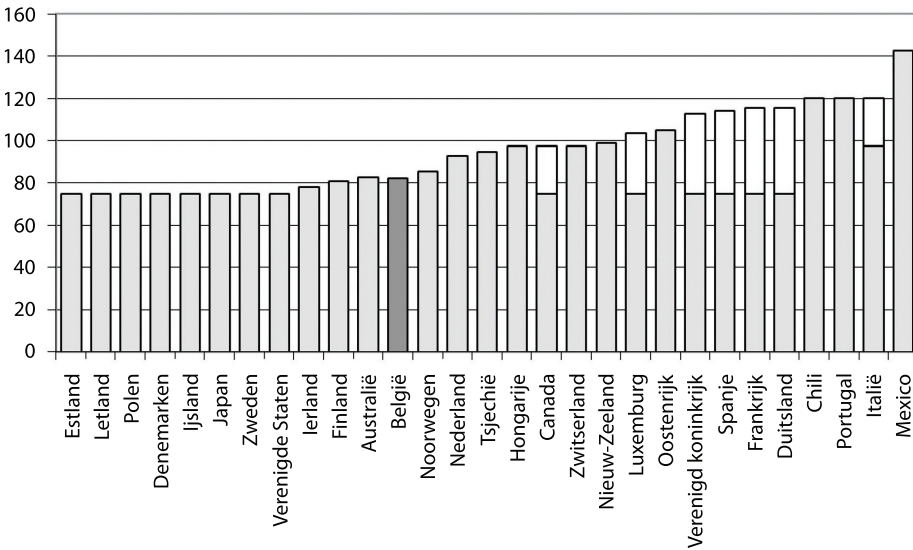
(4) Meer specifiek mag het totaal van het rust- en overlevingspensioen niet meer bedragen dan 110% van het *omgerekende* bedrag van het overlevingspensioen. Met *omgerekend* bedrag wordt bedoeld dat het overlevingspensioen wordt vermenigvuldigd met het omgekeerde van de breuk die het overlevingspensioen bepaald heeft, d.i. het overlevingspensioen voor een volledige loopbaan (Put en Verdeyen, 2011, pp. 769-770). Indien de man dus geen volledige loopbaan achter de rug had, zal het cumulatiedrag (en bijgevolg de vervangingsratio overlijden) bij eenzelfde pensioenbedrag hoger liggen.

**GRAFIEK 1: BRUTO THEORETISCHE VERVANGINGSRATIO'S OVERLIJDEN IN EEN AANTAL OESO-LANDEN, TYPEGEVAL 1**



Bron: eigen berekeningen op basis van James, 2009, p. 67.

**GRAFIEK 2: BRUTO THEORETISCHE VERVANGINGSRATIO'S OVERLIJDEN IN EEN AANTAL OESO-LANDEN, TYPEGEVAL 2**



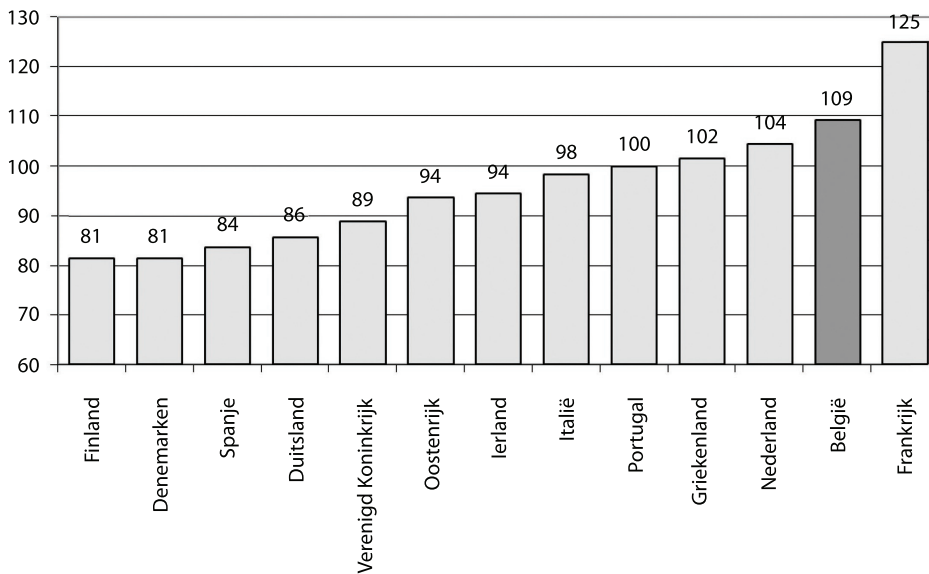
Bron: eigen berekeningen op basis van James, 2009, p. 67 (de positie van België is in overeenstemming met tabel 7 gecorrigeerd ten aanzien van de gegevens van James).

Grafiek 3 toont aan dat Belgische weduwen (zonder onderscheid naar arbeidscarrière) hoge vervangingsratio's kennen. België scoort beter dan alle andere onderzochte landen, uitgezonderd Frankrijk.

#### 4.3. SAMENVATTING

Als samenvatting van de vierde paragraaf, geeft tabel 7 aan of er voor de verschillende mogelijke onderzoeks- en beleidsvraagstukken in België vervangingsratio's beschikbaar zijn. Zoals blijkt uit de tabel, werden totnogtoe enkel theoretische vervangingsratio's berekend, waardoor enkel outputgerichte vraagstukken beantwoord kunnen worden die focussen op het inzichtelijk maken van de pensioenformule. Voor andere soorten onderzoeks- of beleidsvragen is bij gebrek aan empirische vervangingsratio's geen informatie beschikbaar. Deze bevinding benadrukt de nood aan de ontwikkeling van empirische vervangingsratio's.

**GRAFIEK 3: BRUTO EMPIRISCHE VERVANGINGSRATIO'S OVERLIJDEN IN EEN AANTAL EU-LANDEN**



Bron: eigen berekeningen op basis van Ahn, 2005, p. 12.

**TABEL 7:** BESCHIKBAARHEID VAN VERVANGINGSRATIO'S VOOR DE BELGISCHE SITUATIE NAAR-  
 LANG CLASSIFICATIE VAN ONDERZOEKS- OF BELEIDSVRAAGSTUK EN NAARGELANG FUNCTIE VER-  
 VANGINGSRATIO

| Classificatie onderzoeks- of beleidsvraagstuk |                            | Vervangingsratio<br>ouderdom | Vervangingsratio<br>overlijden |
|-----------------------------------------------|----------------------------|------------------------------|--------------------------------|
| OUTPUT                                        | Typegevallen analyseren    | Ja                           | In dit artikel                 |
|                                               | Verscheidenheid analyseren | Neen                         | Beperkt                        |
| OUTCOME                                       |                            | Neen                         | Neen                           |

**5.    BESLUIT**

In dit artikel werd aangetoond dat het beleids- of onderzoeksvraagstuk dat voorligt, het beslissende criterium is voor de keuze van de vervangingsratio. Soms zijn onderzoekers of beleidsmakers voornamelijk geïnteresseerd in de output van het pensioen-systeem an sich (vervangingsratio als output-indicator). In andere gevallen gaat de interesse uit naar het uiteindelijke effect van de pensioenverzekering op de levens-standaard, mede in het licht van de bredere maatschappelijke context (outcome-indicator). Vanuit de eerste optiek is het logisch om zowel teller als noemer van de ver-vangingsratio eng af te bakenen en andere inkomensbronnen dan het pensioen- en arbeidsinkomen buiten beschouwing te laten. In de tweede optiek wordt inkomen zo breed mogelijk gedefinieerd en worden ook andere inkomensbronnen dan loon en pensioeninkomen in rekening gebracht.

Wanneer de nadruk op het meten van outcome ligt, is steeds een empirische ver-vangingsratio aangewezen. Bij een nadruk op output-indicatoren is de keuze tussen een theoretische en een empirische vervangingsratio bijkomend ook afhankelijk van de specifieke vraagstelling. Als het de bedoeling is om pensioenformules te vergelijken, is een theoretische vervangingsratio aangewezen. Is het de bedoeling om de output van het pensioensysteem te omschrijven voor een representatieve groep van gepensioneerden, dient een empirische vervangingsratio te worden berekend. Ook indien het belang van de tweede pensioenpijler in een land moet worden samengevat, zijn empirische vervangingsratio's aangewezen. Op basis hiervan kun-nen we concluderen dat niet alleen theoretische, maar ook empirische vervan-gingsratio's een noodzaak zijn om verschillende relevante onderzoeks- en beleids-vraagstukken te kunnen beantwoorden. Daarenboven toonden we aan dat vervan-gingsratio's niet alleen zinvol zijn om de situatie vóór en na de pensioenleeftijd in kaart brengen (cf. vervangingsratio's ouderdom). Men dient ook na te gaan in welke mate de effecten van het overlijden van de partner (veelal de man) van invloed zijn op het pensioeninkomen of de welvaart van de overblijvende partner (veelal de vrouw) (cf. vervangingsratio's overlijden).

Uiteenlopende types vervangingsratio's (output – outcome; theoretisch – empirisch; ouderdom – overlijden) zijn vereist om verschillende soorten onderzoeks- en beleidsvraagstukken te beantwoorden. Daarom onderzochten we welke van deze verschillende types vervangingsratio's reeds gerapporteerd werden voor de Belgische context. Uit deze literatuurstudie kwamen twee zaken naar voren: ten eerste dat er belangrijke lacunes bestaan in onze huidige kennis en ten tweede dat de bestaande kennis met de nodige omzichtigheid geïnterpreteerd dient te worden.

Vooreerst blijkt dat de belangrijke internationale instanties (OESO, Indicators Sub-Group van de Europese Unie) op dit moment enkel theoretische vervangingsratio's publiceren. In de internationale ranking die daarbij wordt opgesteld, scoort België zeer slecht. Bij deze vaststelling dienen evenwel een aantal kanttekeningen te worden gemaakt. Vooreerst scoort België heel wat beter als netto vervangingsratio's worden berekend in plaats van bruto vervangingsratio's. Ten tweede houden de rankings (veelal) rekening met tweedepijlerpensioenen. Zoals hierboven werd toegelicht, zijn theoretische vervangingsratio's echter geen geschikte instrumenten om de doeltreffendheid van tweedepijlerpensioenen te evalueren. Als enkel rekening wordt gehouden met eerstepijlerpensioenen, positioneert België zich veeleer als (betere) middenmoter. Empirische vervangingsratio's die wel een evaluatie van de verschillende pensioenpijlers mogelijk maken, worden – allicht door het gebrek aan de benodigde longitudinale gegevens – op dit moment niet gepubliceerd. Hierdoor blijft een afdoende evaluatie van de doeltreffendheid van het Belgische pensioensysteem op dit moment achterwege. Ook vervangingsratio's voor de functie overlijden worden op dit moment zelden onderzocht. Uit de (eerder indicatieve) literatuur die hierover beschikbaar is, blijkt alvast dat België in een internationale vergelijking hoog scoort.

Ondanks de noodzaak aan empirische vervangingsratio's voor de beleidsvorming, zijn deze op dit moment in België dus niet beschikbaar. Nochtans zijn dankzij de uitbouw van het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming de benodigde longitudinale gegevens momenteel beschikbaar (5).

Dit noopt bijgevolg tot een pleidooi voor een toekomstig onderzoeksprogramma dat op een beleidsgerichte en wetenschappelijk gefundeerde wijze empirische vervangingsratio's voor de Belgische eerste- en tweedepijlerpensioenen opstelt.

---

(5) Zie Berghman et al. (2011) voor een bespreking van de gegevens die hiertoe beschikbaar zijn.

## BIBLIOGRAFIE

Ahn, N., Financial consequences of widowhood in Europe – Cross-country and gender differences, *European Network of Economic Policy Research Institutes Working Paper No. 32*, 2005.

Bakker, P., *Ouderdomspensioen op zijn retour?*, VU Expertisecentrum Pensioenrecht, Amsterdam, 2008.

Barr, N. A., *The welfare state as piggy bank: information, risk, uncertainty, and the role of the state*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

Barr, N. A. en Diamond, P., *Pension Reform: A Short Guide*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

Berghman, J. en Verhalle, I., Heading for the future: social security and social cohesion, in Berghman, J., Nagelkerke, A., Boos, K., Doeschot, R. en Vonk, G. (red.), *Social Security in Transition*, pp. 11-20, Kluwer Law International, Den Haag, 2002.

Berghman, J., Debels, A., Knapen, H., Mutsaerts, A. en Peeters, H., *Empirische vervangingsratio's op basis van administratieve data: een methodologische nota*, Onderzoeksgroep Pensioenbeleid, Centrum voor Sociologisch Onderzoek (CeSO), Katholieke Universiteit Leuven, Leuven, 2011.

Borella, M. en Fornero, E., *Adequacy of pension systems in Europe: an analysis based on comprehensive replacement rates*, ENEPRI Research Report No. 68, 2009.

Bound, J., Duncan, G. J., Laren, D. en Oleinick, L., Poverty dynamics on widowhood, *Journal of Gerontology*, 46(3), pp. 115-124, 1991.

Calasanti, T. M., Incorporating diversity: Meaning, levels of research, and implications for theory, *Gerontologist*, 36(2), pp. 147-156, 1996.

Debels, A., Transitions out of temporary jobs: consequences for employment and poverty across Europe, in Muffels, R. J. A. (red.), *Flexibility and employment security in Europe*, pp. 51-77, Edward Elgar, Cheltenham, 2008.

Eurostat, Aggregate replacement ratio (excluding other social benefits), verkregen van <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitModifiedQuery.do#>, 2011.

FOD Sociale Zekerheid, *Indicatoren van sociale bescherming in België*, FOD Sociale Zekerheid, Brussel, 2009.

FOD Sociale Zekerheid, *Strategisch rapport inzake sociale bescherming en insluiting 2008-2010. België*, FOD Sociale Zekerheid, Brussel, zonder datum.



FSMA, *Tweejaarlijks verslag betreffende de sectorale pensioenstelsels*, FSMA, Brussel, 2011.

Gordon, D. en Townsend, P., *Breadline Europe. The measurement of poverty*, The Policy Press, Bristol, 2000.

Indicators Sub-Group (ISG), *Updates of Current and Prospective Theoretical Pension Replacement Rates 2006-2046*, European Commission, Brussel, 2010.

James, E., *Rethinking Survivor Benefits*, World Bank, Washington DC, 2009.

LaRochelle-Cotê, S., Myles, J. en Picot, G., *Replacing Family Income During the Retirement Years: How Are Canadians Doing?*, Analytical Studies Branch Research Paper Series, Minister of Industry, Ottawa, 2010.

Nationale Pensioenconferentie, *Groenboek. Een toekomst voor onze pensioenen*, Minister van Pensioenen en Grootstedenbeleid, Brussel, 2010.

OECD, *Ageing and Income. Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries*, OECD, Parijs, 2001.

OECD, *Pensions at a Glance 2009. Retirement-income systems in OECD countries*, OECD, Parijs, 2009.

OECD, *Pensions at a Glance 2011. Retirement-income systems in OECD and G20 countries*, OECD, Parijs, 2011.

Put, J. en Verdeyen, V., *Praktijkboek sociale zekerheid. Voor de onderneming en de sociale adviseur*, Kluwer, Mechelen, 2011.

Reilly, A., *Replacement rates*. [E-mail aan H. Peeters; hans.peeters@soc.kuleuven.be], 17.6.2011.

Studiecommissie voor de vergrijzing (SvV), *Jaarlijks verslag*, Federaal Planbureau, Brussel, 2003.

Studiecommissie voor de vergrijzing (SvV), *Jaarlijks verslag*, Federaal Planbureau, Brussel, 2009.

Willson, A., Race and women's income trajectories: employment, marriage, and income security over the life course, *Social Problems*, 50(1), pp. 87-110, 2003.

Zick, C. D., en Smith, K. R., Recent widowhood, remarriage and change in economic well-being, *Journal of Marriage and Family*, 50(1), pp. 233-244, 1988.

# INHOUDSTAFEL

## VERVANGINGSRATIO'S VOOR HET BELGISCHE PENSIOENBELEID

|                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>INLEIDING</b>                                                          | 133 |
| <b>1. CLASSIFICATIE VAN ONDERZOEKS- OF BELEIDSVRAAGSTUKKEN</b>            | 134 |
| <b>2. HET METEN VAN VERVANGINGSRATIO'S</b>                                | 136 |
| 2.1. LONGITUDINAAL VERSUS CROSS-SECTIONEEL EN INKOMENSDEFINITIE . . . . . | 136 |
| 2.2. THEORETISCHE OF EMPIRISCHE VERVANGINGSRATIO'S . . . . .              | 137 |
| 2.3. VERDERE OPERATIONELE KEUZES . . . . .                                | 140 |
| <b>3. VERVANGINGSRATIO'S OVERLIJDEN</b>                                   | 142 |
| <b>4. VERVANGINGSRATIO'S VOOR BELGISCHE GEPENSIONEERDEN</b>               | 143 |
| 4.1. VERVANGINGSRATIO'S OUDERDOM . . . . .                                | 143 |
| 4.2. VERVANGINGSRATIO'S OVERLIJDEN . . . . .                              | 148 |
| 4.3. SAMENVATTING . . . . .                                               | 151 |
| <b>5. BESLUIT</b>                                                         | 152 |
| <b>BIBLIOGRAFIE</b>                                                       | 154 |

# MIGRATIE

**DE IMPACT VAN REGULARISATIE OP DE SOCIO-ECONOMISCHE  
TRAJECTEN VAN MIGRANTEN: DE BELGISCHE REGULARISATIE VAN 2000** 159

---



# DE IMPACT VAN REGULARISATIE OP DE SOCIO-ECONOMISCHE TRAJECTEN VAN MIGRANTEN: DE BELGISCHE REGULARISATIE VAN 2000\*

DOOR **VINCENT CORLUY, IVE MARX EN GERLINDE VERBIST**

Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Antwerpen

## 1. INLEIDING

Dit artikel kijkt naar de socio-economische trajecten van migranten die in België geregulariseerd werden op basis van de wet van 1999. De bijzondere focus van dit artikel ligt op de integratie in de formele arbeidsmarkt. Deze studie, die zowel bouwt op administratieve data als informatie uit interviews, realiseert een eerste systematische analyse van mobiliteitstrajecten van migranten na regularisatie. Bovendien is het een van de eerste studies van dit type in Europees perspectief.

Ondanks het internationale belang van regularisaties blijft de analyse van de uitkomsten van zulke (conditionele of tijdelijke) campagnes een onderbestudeerd fenomeen. De grootte van de begunstigde groep is alleszins behoorlijk omvangrijk. In Europa verwierven ongeveer 4,2 miljoen mensen een verblijfsstatus via regularisatie in de voorbije 15 jaar (Baldwin-Edwards en Kraler, 2009). Deze regularisatiecampagnes waren dikwijls omstreden en veroorzaakten heftige politieke discussies. Het publieke debat beperkt zich daarbij dikwijls tot principiële argumenten, maar ook zakelijke feiten zijn aan de orde. Een van de principiële argumenten vóór regularisatie is de impliciete terugdringing van informele tewerkstelling en een tegemoetkoming aan de arbeidstekorten in de reguliere arbeidsmarkt. Tegenstanders oordelen daarentegen dat omwille van een tekort aan tewerkstellingsopportuniteiten velen zullen terugkeren naar irreguliere tewerkstelling of afhankelijk worden van over-

(\*) Dit artikel komt voort uit een rapport onder coördinatie van het Observatorium voor Migratie van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding en in samenwerking met Groupe d'études sur le racisme, les migrations et l'ethnicité. Wij danken Koen Dewulf en Julie Lejeune (CGKR) voor de coördinatie en opvolging van het project en Andrea Rea en Marie Godin (GERME) voor de interessante discussies en intensieve samenwerking.

heidshulp. Daarenboven zou regularisatie bijkomende (illegale) immigratie stimuleren. Desondanks is er tot op heden relatief weinig empirisch materiaal beschikbaar over deze aspecten en blijven de meeste beweringen louter anekdotisch. Het bestaande wetenschappelijke werk beschrijft uiteenlopende regularisatiepraktijken in Europa zonder inzicht te bieden in de socio-economische trajecten van de geregulariseerde migranten (Levinson, 2005; Sunderhaus, 2006; Greenway, 2007; Baldwin-Edwards en Kraler, 2009).

Dit artikel tracht een antwoord te bieden op volgende vragen: hoe doen immigranten die geregulariseerd werden met de campagne van 2000, het 8 jaar later, in het bijzonder betreffende integratie op de arbeidsmarkt en afhankelijkheid van formele bijstandsvoorzieningen? Hebben ze reguliere tewerkstelling verworven? En indien dat zo zou zijn, van welke aard is deze tewerkstelling? Is het consistent met hun kwalificaties en ervaring? Zijn er sectoriële verschuivingen opgetreden na regularisatie? En wat zijn de mogelijke verklaringen voor deze transitie?

De Belgische regularisatie van 2000 is om twee redenen bijzonder uniek en interessant. Ten eerste was de onderliggende rationale van deze campagne relatief onvoorwaardelijk. Mensen zonder legaal verblijf hadden de mogelijkheid om een aanvraag in te dienen op basis van brede gronden, inclusief humanitaire redenen. In tegenstelling tot andere landen, was geen bewijs nodig van tewerkstelling of soortgelijke economische intenties. Ten tweede is bij een positieve beslissing het toegekende verblijfsstatuut permanent.

De brede, veelal humanitaire aard van de campagne betekent dat we een erg heterogene bevolkingsgroep beschouwen, zowel in termen van verworven menselijk, sociaal en cultureel kapitaal, als institutionele banden. Omwille van de beleidscontext in de periode van de regularisatiecampagne werden migranten geconfronteerd met uiteenlopende opportuniteiten in de aanloop naar regularisatie, wat geleid kan hebben tot uiteenlopende overlevingsstrategieën. Behalve de conventionele determinanten voor succes in de reguliere arbeidsmarkt (zoals opleiding, leeftijd, taalbeheersing) blijken ook preregularisatietrajecten bepalend voor de socio-economische positie vandaag.

---

## **2. CONTEXT**

### **2.1. CAMPAGNES IN EUROPA**

Met ongeveer 4,2 miljoen begunstigden kunnen de impact en het belang van regularisaties in Europa over de voorbije 15 jaar niet onderschat worden. Voornamelijk in Zuid-Europa hebben relatief veel en grote regularisatiecampagnes plaatsgevonden (Baldwin-Edwards en Kraler, 2009; Pastore, 2004; Finotelli, 2005; Fuentes, 2005).

De aard en vorm van deze regularisatieprogramma's (tabel 1) varieert over landen en over de tijd (Apap et al., 2000). Sommige campagnes hadden tot doel de tekort-

komingen in het asiel- of migratiebeleid recht te zetten. Daarbij werd geprobeerd om tegemoet te komen aan onrechtvaardig lange procedures of langdurig irregulier verblijf. Ook humanitaire overwegingen, meestal in combinatie met politieke druk, spelen hierbij een belangrijke rol. In landen waar deze 'humanitaire' regularisaties hebben plaatsgevonden, zoals in België en Frankrijk, zijn banden met de ontvangende gemeenschap en verblijfsduur de principiële gronden voor regularisatie. In die gevallen zijn de verworven verblijfsrechten permanent.

**TABEL 1: INDELING VAN REGULARISATIESCHEMA'S**

| Rationale                     | Basis                                                                 | Verworven statuut                                            | Landen                                      |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| Economisch                    | Tewerkstelling<br>(job of jobaanbod)                                  | Tijdelijke werk- of<br>verblijfsvergunning<br>(hernieuwbaar) | Griekenland<br>Italië<br>Spanje<br>Portugal |
| Administratief/<br>Humanitair | Langdurig verblijf<br>(duurzame band met<br>ontvangende maatschappij) | Permanente<br>verblijfsvergunning                            | Verenigde Staten<br>België<br>Frankrijk     |

Bron: Levinson (2005).

Andere campagnes hebben een veeleer economische rationale, met het doel om migranten (terug) naar de formele sector te brengen opdat ze opgevolgd, beschermd en belast kunnen worden (Arango en Jachimowicz, 2005). In de Griekse campagne van 2001 was een tewerkstellingscontract een voorwaarde om een verblijfsvergunning te bekomen. In de Italiaanse campagne van 2002 was een arbeidsbelofte van een werkgever een voldoende voorwaarde (Pastore, 2004). Een gelijkaardige voorwaarde was ingebed in de Spaanse regularisatie van 2005. Succesvolle aanvragen in deze landen resulteerden in tijdelijke, zij het hernieuwbare, arbeids- en verblijfsvergunningen. De herhaalde opeenvolging van grootschalige regularisatieprogramma's in Zuid-Europa is een direct gevolg van de huivering om permanente of langdurige verblijfsvergunningen toe te kennen en de onmogelijkheid om documentloze instroom in deze landen onder controle te houden (Papadopoulou, 2005).

## 2.2. BELGISCHE CAMPAGNE

In Europees perspectief heeft België een relatief grote immigrantengemeenschap. Ongeveer 12,5 procent van de permanent ingezeten bevolking heeft een ander geboorteland dan België. België creëerde een officiële migratiestop bij het begin van de jaren zeventig (Martiniello, 2003). Tot dan werd migratie voornamelijk gekenmerkt door een aanzienlijke instroom van arbeidsmigranten uit Zuid-Europa (voornamelijk Italië) en in een latere fase uit Turkije en Marokko. Na deze officiële migratiestop werden gezinshereniging (met een aanzienlijke instroom uit voormalige herkomstlanden voor arbeidsmigratie) en asiel de voornaamste twee kanalen voor legale migratie naar België.

Sinds het begin van de jaren negentig is het aantal asielzoekers significant toegenomen.

men. Deze snelle toename resulteerde in substantiële achterstand in de behandelingsprocedure, waardoor mensen dikwijls verschillende jaren in een procedure doorbrachten. Indien uiteindelijk toch een negatieve beslissing verkregen werd, opteerden velen voor een irregulier bestaan boven terugkeer naar het eigen herkomstland. Zij hadden extensieve sociale banden ontwikkeld en de precariteit van hun situatie leidde tot diverse drukingsgroepen die een regularisatie bepleitten. Het overlijden van Semira Adamu, een afgewezen asielzoekster die stierf bij haar uitzetting uit België, bracht een belangrijke politieke omwenteling. Protest werd meer zichtbaar, in het bijzonder in de vorm van 'kerkasiel'. Deze verhoogde druk leidde uiteindelijk tot een parlementaire actie: de wet van 22 december 1999 opende de mogelijkheid voor clandestiene of irreguliere migranten om een legaal verblijf te bekomen.

Bij het bestuderen van verschillende regularisatiecampagnes en -gebruiken over de Europese Unie, onderscheiden Edwards-Martin en Kraler (2009) een ruwe correlatie tussen regularisatiebeleid en het aantal documentloze migranten in het land. België wordt daarbij ondergebracht in de cluster met een relatief hoog aandeel documentloze migranten. Van Meeteren et al. (2007) schatte het aandeel mensen zonder papieren aanwezig in België op minstens 100.000 individuen, goed voor 1% van de totale bevolking.

Ook de inefficiëntie van het Belgische migratiebeleid en de aanwezigheid van een aanzienlijke informele economie spelen een belangrijke rol. Echter, schattingen over de irreguliere economie blijven ruw (Feige en Urban, 2008). Schattingen over irreguliere tewerkstelling in België variëren tussen 4 en 20 procent van het Bruto Nationaal Product, naargelang van de toegepaste methodologie en definitie. Pacolet et al. (2009) schatten de grootte op 6 procent van het totaal aan uitbetaalde lonen. In Europees perspectief wordt de Belgische informele economie qua omvang regelmatig vergeleken met die in Zuid-Europese landen (Schneider en Klingmar, 2004).

Wanneer we de formele arbeidsmarkt beschouwen, bestaat er in België een bijzonder grote kloof in werkzaamheidsgraden tussen migranten geboren in een niet-EU27 herkomstland en autochtonen. Met een verschil in werkzaamheidsgraad van ongeveer 20 procentpunten tussen beide groepen positioneert België zich tussen de slechtste leerlingen van de Europese klas. Daarenboven blijkt de integratie van vrouwelijke migranten bijzonder precair, met een werkzaamheidsgraad van slechts 31,2 procent voor vrouwen met een niet-EU27 geboorteland. Dat impliceert een vrouwelijke werkzaamheidskloof van 25,5 procentpunten tussen autochtonen en migranten (Münz, 2008).

De Belgische regularisatiecampagne was van erg korte duur. De aanvraagperiode was beperkt tot drie weken. De wet van 1999 die deze specifieke regularisatie vormgaf, omvat vier basisgronden waarop personen zich konden beroepen voor een aanvraag (tabel 2). Individuele aanvragen konden meer dan één criterium omvatten, wat betekent dat de cumulatieve verdeling van de toegepaste criteria 100 procent overstijgt.



**TABEL 2:** CRITERIA VOOR REGULARISATIE VAN DE BELGISCHE CAMPAGNE OP BASIS VAN DE WET VAN 1999

| Criterium | Omschrijving                            | Aandeel aanvragen |
|-----------|-----------------------------------------|-------------------|
| I         | Lange asielpcedure                      | 24%               |
| II        | Onmogelijke terugkeer                   | 23%               |
| III       | Ernstige ziekte                         | 9%                |
| IV        | Humanitaire reden en/of duurzame banden | 77%               |

Bron: EMN 2005.

Het eerste criterium gaf personen het recht op een regularisatie van hun verblijf op basis van een lange periode in een asielpcedure (meer dan 4 jaar als algemene regel, met een kortere verplichte periode van 3 jaar voor families met kinderen). Personen die dit criterium toepasten waren dus asielzoekers die nog een procedure lopende hadden (en dus op legale wijze in België verbleven). Ongeveer een vierde van de regularisanten ressorteerde onder deze voorwaarde.

Het tweede en derde criteria waren respectievelijk: 'onmogelijkheid tot terugkeer' en 'ernstige ziekte'. Relatief kleine aantallen vroegen om regularisatie louter op basis van deze criteria. Bovendien bestond op het ogenblik van de analyse reeds een alternatieve bescherming van deze groepen (respectievelijk subsidiaire bescherming en regularisatie artikel 9ter), op basis waarvan we hebben besloten ze niet te beschouwen in de evaluatie.

Het vierde criterium was het breedste binnen de opgestelde voorwaarden inzake regularisatie. Het voorzag in regularisatie op basis van 'humanitaire redenen of duurzame banden'. Als gevolg is deze groep erg heterogeen van samenstelling, met zowel zuiver clandestiene als (irreguliere) humanitaire migranten. De humanitaire migranten zijn hoofdzakelijk afgewezen asielzoekers. De groep clandestiene migranten is opnieuw erg divers. Sommigen waren in België met economische perspectieven, anderen wegens van sociale of familiale aangelegenheden. Dit criterium werd toegepast in 77 procent van de aanvragen.

### 3. METHODOLOGIE

Dit artikel bouwt op een onderzoeksproject met een beperkt budget en een nauw tijds kader, zeker in relatie tot de zeer diverse bevolkingsgroep die recht op regularisatie hadden. Om deze heterogene groep op voldoende wijze in haar diversiteit te vatten, hebben we onze onderzoekswijze gebaseerd op een gestratificeerde steekproef. Dit maakte het mogelijk om tentatief verschillende trajecten te verkennen en de karakteristieken die daarbij determinerend zijn, te onderscheiden.

De steekproef van de totale populatie regularisanten werd gestratificeerd over twee dimensies.

De eerste dimensie omvat het criterium waarop de regularisatie werd aangevraagd. Daarbij onderscheiden we personen die regularisatie aanvroegen op basis van een lange asielpcedure (criterium I), en diegenen die een aanvraag indienden op basis van humanitaire redenen en/of een duurzaam verblijf (criterium II). Op basis van relevante literatuur verwachtten we sterk divergente uitkomsten voor beide groepen. De tweede dimensie betreft geografische stratificatie op basis van de plaats waar de aanvraag werd ingediend. Enerzijds is een vertegenwoordiging van de drie regio's gerealiseerd en anderzijds werd een opdeling gemaakt naar stedelijke en meer landelijkere gebieden. Hierbij was de onderliggende motivatie divers. De sterkste motivatie ligt in substantiële regionale verschillen in economische mogelijkheden en arbeidsmarktcondities. Een andere belangrijke reden ligt in de beleidsverschillen tussen Vlaanderen en Wallonië in termen van spreidingsbeleid en integratiestimuli. Daarnaast verwachten we dat het type van sociale en economische netwerken waar-toe mensen behoren, of wensen te behoren, verschilt naar de omvang van bevolkingsdensiteit.

De verdeling van de steekproef wordt getoond in tabel 3. Deze werd getrokken uit de officiële bestanden van de Commissie voor Regularisatie. Binnen elke cel werd een willekeurige steekproef getrokken.

**TABEL 3: STEEKPROEFVERDELING NAAR CRITERIUM EN PLAATS VAN AANVRAAG**

|                 | Criterium I | Criterium IV | Totaal     |
|-----------------|-------------|--------------|------------|
| Antwerpen       | 60          | 90           | 150        |
| Brussel         | 60          | 90           | 150        |
| Luik            | 60          | 90           | 150        |
| West-Vlaanderen | 36          | 54           | 90         |
| Luxemburg       | 36          | 54           | 90         |
| Sint-Truiden    | 24          | 36           | 60         |
| La Louvière     | 24          | 36           | 60         |
| <b>n</b>        | <b>300</b>  | <b>450</b>   | <b>750</b> |

Bron: eigen berekening.

De bestanden van de Commissie voor Regularisatie zijn 7 jaar oud. De volgende stap was dan ook om het huidige adres van de geselecteerde personen terug te vinden. Daarvoor gebruikten we het Rijksregister. De relatie tussen de bestanden van de Regularisatiecomissie en het Rijksregister is minder eenduidig dan verwacht. Een behoorlijk aandeel van de personen kon niet teruggevonden worden. Daarvoor bestaan verschillende redenen, zoals bijvoorbeeld het verlaten van België of verhuizen zonder een adreswijziging door te geven. Een bijkomende reden ligt in de toegepaste exacte zoekmethode in het Rijksregister. Daarbij dient de naam exact correct gespeld en kan een enkele letterfout een verschil betekenen. Het is echter waarschijnlijk dat sommige persoonsnamen verschillend gespeld werden (door alfabetverschillen) bij de aanvraag voor regularisatie en bij andere administratieve overheden.

De brieven waarmee personen werden uitgenodigd voor een gesprek, zijn in drie golven verstuurd. Een beperkte groep personen met diploma in de sociale weten-

schappen stond in voor de interviews. Ze werden geselecteerd op basis van kennis van en ervaring met kwalitatief onderzoek en affiniteit met het onderwerp. Aan de hand van een intensieve voorbereiding werden alle interviewers opgeleid om de semigestructureerde gesprekken optimaal te laten verlopen. Het gesprek was gebaseerd op een vragenlijst waarin elk onderwerp dat relevant was voor de trajectomschrijving werd behandeld. Zo werden onder andere demografische kenmerken, migratieverleden (reden, verblijfsstatuut, -duur en verloop procedures), arbeidsmarktsituatie (statuut, sector, transitie, zoekmethodes, inkomen), onderwijs (scholing in herkomst- en gastland, talenkennis, ambities), sociale rechten (leefloon, werkloosheid, gezondheidszorg) en opname daarvan en levensstandaard (huisvesting, netwerk van vrienden of familie) zowel voor, tijdens als na de regularisatie uitvoerig bevraagd. Interviewers werden bovendien gestimuleerd om behalve het structurele kader bijkomende informatie te verwerven.

In totaal werden 116 personen van de 582 aangeschreven personen effectief bevraagd. Dit komt overeen met een responsgraad van bijna 19 procent. Er bestaat een beduidende variatie naar woonplaats, met een responsgraad van 25 procent voor Antwerpen en 14 procent voor La Louvière. Over het algemeen zijn responsgraden redelijk laag in België. Grote officiële steekproeven zoals ECHP (European Community Household Panel) en SILC (Survey on Income and Living Conditions) realiseren responsgraden in de grootteorde van 50 procent. Daarbij wordt de totale bevolking bevraagd en respondenten worden rechtstreeks gecontacteerd. In die context lijkt de gerealiseerde responsgraad realistisch en toereikend, zeker binnen het opzet van dit onderzoeksproject.

Niettemin blijft het realistisch om een selectievertekening te veronderstellen naar de sterkere groep geregulariseerden in termen van integratie en formeel succes op de arbeidsmarkt. Om naar het bestaan van dat selectie-effect te peilen gebruiken we administratieve data van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. Voor de 582 personen in de steekproef hebben we bijkomende (administratieve) informatie verworven over hun tewerkstellings- of afhankelijkheidsstatus in het laatste kwartaal van 2007. Tabel 4 toont de basisnomenclatuurverdeling, respectievelijk voor de totale steekproef en de groep respondenten.

**TABEL 4:** VERDELING BASISNOMENCLATUUR VOOR STEEKPROEF EN RESPONDENTEN

|                        | Steekproef | Respondenten |
|------------------------|------------|--------------|
| Tewerkgesteld          | 50,8%      | 68,1%        |
| Werkloosheidsuitkering | 13,9%      | 13,8%        |
| Sociale bijstand       | 19,6%      | 8,6%         |
| Andere                 | 15,8%      | 9,5%         |
| n                      | 582        | 116          |

Bron: Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid; eigen berekeningen.

De verdeling toont dat 68 procent van onze respondenten aangaf tewerkgesteld te zijn op het moment van het interview. Voor de totale steekproef geldt dat 51 procent effectief tewerkgesteld is. Deel van deze discrepantie ligt allicht in een verschillende categorisatie van de categorieën voor beide groepen. Een belangrijk verschil zijn de veel striktere voorwaarden bij de administratie van de Kruispuntbank voor Sociale Zekerheid om als 'tewerkgesteld' beschouwd te worden. Zo dient er een officieel contract te zijn en sociale bijdragen te worden betaald. Daarentegen wordt een respondent als tewerkgesteld ingedeeld wanneer hij of zij meedeelde aan het werk te zijn en er voldoende bijkomende evidentie was dat het voornaamste inkomen uit werk bekomen wordt. Bovendien deelt de Kruispuntbank personen in een tewerkstellingprogramma niet noodzakelijk in als werkend. Een belangrijk voorbeeld betreft hier het artikel 60-programma voor personen in de sociale bijstand. De Kruispuntbank deelt deze personen in onder sociale bijstand (maatschappelijke hulp of maatschappelijke integratie) terwijl wij hen beschouwen als tewerkgesteld. Dit kan ook deels het grotere aandeel personen in bijstand binnen de steekproef verklaren. Samengevat kunnen we stellen dat een deel van de discrepantie verklaard wordt door het feit dat de officiële voorwaarden van tewerkstelling bij de administratie strikter zijn dan onze 'de facto' gehanteerde definitie. Wanneer we het aandeel personen vergelijken die een werkloosheidsuitkering ontvangen, dan ontwaren we echter een zeer gelijkaardig beeld over de steekproef en de respondenten. Dit geeft redelijke indicaties dat de selectievertekening van onze respondenten binnen aanvaardbare grenzen blijft. De steekproef van actuele respondenten bestaat uit een brede waaier van uitkomsten in termen van huidige economische positie. De verdeling is allicht geen perfecte afspiegeling van de reële verdeling van de totale groep regularisanten, maar voor onze analyse is een voldoende heterogene samenstelling bekomen die de diverse mogelijke uitkomsten voldoende omhelst.

#### **4. ANALYTISCH KADER**

---

Onderzoek naar de sociaaleconomische uitkomsten van regularisatie is beperkt. We schetsen kort de relevante literatuur voor deze analyse. Aan de hand van uitkomsten en tendensen in deze literatuur, kunnen we onze hypothesen opbouwen en structureren op basis van categorisering van de heterogene groep regularisanten. Om de sociaaleconomische trajecten van regularisanten te begrijpen dienen we onderzoek over documentloze migranten en hun overlevingsstrategieën, de vorm en praktijk van regularisatie in Europa en de relevante literatuur over de arbeidsmarktintegratie van nieuwe migranten te combineren.

##### **4.1. RELEVANTE LITERATUUR**

###### **4.1.1. Overlevingsstrategieën van documentloze migranten**

Voor België bestaat een substantiële literatuur over de kenmerken en overlevingsstrategieën van documentloze migranten (Leman, 1997; Kagné, 2000; Adam, 2001; EMN, 2005; Engbersen et al., 2006; Van Nieuwenhuyze, 2009; Van Meeteren et al., 2007 en 2009).

Een duidelijk en consistent beeld dat voortkomt uit deze literatuur -- veelal gebaseerd op kwalitatief en etnografisch onderzoek -- is de hoogst precare economische positie van personen zonder papieren. Wanneer ze werken, bevinden ze zich in de laagste, minst aantrekkelijke segmenten van de arbeidsmarkt en hun positie wordt bemoeilijkt door een uiterst asymmetrische onderhandelingspositie. Deze evidentie geldt ook in een internationale context (Kossoudji, 2002; Samers, 2005; European Commission, 2007; Van Nieuwenhuyze, 2009). Documentloze migranten die overleven aan de hand van tewerkstelling, vallen terug op informele netwerken en ondersteunende systemen met hun specifieke moeilijkheden (Reyneri, 2001; Cranford, 2005; Duvell, 2006; Devillé, 2006; Davies, 2007; Leerkes et al., 2007; Ruhs et al., 2009).

In de literatuur omtrent overlevingsstrategieën van documentloze migranten wordt een belangrijke rol toegekend aan sociaal kapitaal en netwerken (Koser, 1997; Hagan, 1998; Black et al., 2005; Edwards, 2006; Paspalanova, 2006). Zo tonen Van Meeteren et al. (2009) dat verschillende kapitaalsoorten een uiteenlopende bijdrage kunnen hebben voor diverse types documentloze migranten. Naargelang van migratiemotief en aspiraties, in combinatie met mogelijke opportuniteiten die zich voordoen, ontwikkelen documentloze immigranten uiteenlopende overlevingsstrategieën. Ze onderscheiden drie groepen migranten, gebaseerd op een eerdere typologie van Leman (1997).

*Investeringsmigrant*en, zo stellen Van Meeteren et al. (2009), komen naar België met een duidelijk economische motivatie, namelijk om geld te verdienen. Ze beschikken over, of gaan op zoek naar, sterk etnisch bepaalde jobs in de informele economie. Zowel sociaal kapitaal in de vorm van extensieve zwakke banden binnen en buiten hun etnische gemeenschap als specifieke technische en manuele vaardigheden zijn van cruciaal belang. Daarentegen zijn *legalisatiemigrant*en voornamelijk georiënteerd op een verblijf in België en het bekomen van een legale verblijfsstatus. Ze beschikken over beperkter menselijk kapitaal en ze berusten voornamelijk op sterke banden om te overleven. Velen trachten een legale verblijfstitel te bekomen via huwelijk. Sommigen verwerven daarvoor cultureel kapitaal in de vorm van kennis van de lokale taal en gebruiken. Ten slotte beslissen *vestigingsmigrant*en in België te blijven ongeacht of ze ooit een legale verblijfstitel zullen kunnen verwerven. Ze hechten meer waarde aan veeleer stabiele jobs dan aan specifieke tewerkstelling die een snelle accumulatie van inkomen toestaat. Om deze job te vinden wordt gebruik gemaakt van zwakke banden binnen het etnische netwerk, maar tegelijk blijven ze afhankelijk van familie en vrienden. Hoewel een behoorlijk aandeel van deze groep hun aspiratie van vaste tewerkstelling niet kan vervullen, verkiezen ze toch in het gastland te blijven.

#### 4.1.2. Literatuur over de impact van regularisatie

De internationale literatuur over regularisatie is voornamelijk beschrijvend, met een sterke focus op het legale kader en een aanvraag- en weigeringspercentages (Levinson, A., 2005; Sunderhaus, S., 2006; Greenway, J., 2007; Baldwin-Edwards, M. en Kraler,

A., 2009). De beperkte systematische evidentie over socio-economische trajecten die beschikbaar is, behandelt veelal regularisatiecampagnes in de Verenigde Staten en Zuid-Europa.

Zo bestaan er uiteenlopende redenen voor overheden om regularisaties te organiseren. Greenway (2007) beschouwt een versteviging van het wettelijke kader, een vermindering van de omvang van de ondergrondse economie, de correctie van tekortkomingen van eerdere programma's en de verbetering van de sociale en economische positie van immigranten. In dit deel vatten we kort de bestaande literatuur omtrent de impact van regularisatie op opwaartse mobiliteit en sociale integratie van migranten samen.

Voor de Verenigde Staten vindt Abella (2000) geen opmerkelijke beroepsmobiliteit of geen significante verbetering van de tewerkstellingspositie van migranten die regulariseerden onder de ICRA (Immigration Reform and Control Act). Hij stelt dat ervaring, kwalificatie en talenkennis belangrijkere voorspellers zijn voor sectoriële mobiliteit dan de verwerving van een legale titel. Daarentegen, en dit ook voor de Verenigde Staten, suggereert Kossoudji (2002) dat regularisatie de verdiencapaciteit verbetert (veelal door toegenomen beroepsmobiliteit), de link tussen inkomen en menselijk kapitaal versterkt en immigranten stimuleert om sterker te investeren in hun eigen menselijk kapitaal.

De Europese context wordt gekenmerkt door sterk gereguleerde markten en een significante impact van legaal verblijf op de sociale positie van immigranten (Morrisens en Sainsbury, 2005). Het wetgevende kader van het gastland is bijzonder relevant voor de uitkomsten van regularisatie, bijvoorbeeld in de mate dat irregulier verblijf gerelateerd is met informele tewerkstelling. Papademetriou et al. (2004) tonen dat een meerderheid van documentloze migranten in de Verenigde Staten reeds voor regularisatie tewerkgesteld zijn in de formele economie. In Zuid-Europa daarentegen is illegaliteit sterk geassocieerd met irreguliere tewerkstelling. Reyneri (2001) argumenteert dat, omwille van een structureel ingebedde hoge vraag naar informele tewerkstelling in die sectoren waar documentloze migranten geconcentreerd zijn, slechts een beperkte groep een positie in de formele arbeidsmarkt vindt. Bovendien blijkt, zoals in tal van andere Europese landen, ook het aandeel van legale migranten die betrokken zijn in informele arbeid, relatief groot. Dit verklaart mee waarom regularisatie in Italië dikwijls de kansen op (een stabiele) tewerkstelling vermindert. Anderzijds leidt in Spanje regularisatie wel tot sectoriële bewegingen, met een transitie van landbouw naar bouw voor mannen en van huishoudelijk werk naar horeca voor vrouwen (Moreno, Fuentes, 2005).

#### **4.1.3. Arbeidsmarktintegratie van nieuwe immigranten**

De uiteenlopende determinanten van arbeidsmarktintegratie van zowel oude als nieuwe immigranten wordt gedekt door een brede internationale literatuur. Het belang van factoren zoals opleiding, werkervaring en talenkennis is daarbij uitge-

breid gedocumenteerd (Leibfritz et al., 2003; Kogan, 2004 en 2007; Amuedo-Dorantes, 2006; Sum et al., 2006; Uhlendorff en Zimmerman, 2006; Münz, 2008; OECD, 2008a en 2008b; Sa, 2008; Fainica, 2009; Liebig en Widmaier, 2009).

Recente migranten op de Europese arbeidsmarkt ondergaan moeilijkheden zowel bij arbeidsmarkttoegang als bij tewerkstellingskwaliteit. Zo hebben ze een hogere kans op werkloosheid of inactiviteit, maar blijken diegenen die werken vaker tewerkgesteld in jobs aan de onderkant van de arbeidsmarkt (Kogan, 2006; Reyneri en Fullin, 2010). Deze scheve verdeling kan deels toegekend worden aan verschillen in menselijk kapitaal van de migrantenbevolking. Verworven kwalificaties in het geboorteland zijn dikwijls moeilijk overdraagbaar (Geets, 2007), talenkennis eerder beperkt (Chiswick, 2002) en de motivatie om te investeren in relevant menselijk kapitaal van het gastland ondermaats (Dustman, 2000, Kalter en Kogan, 2003). De grootte van het sociale netwerk van migranten blijkt ook een vitale rol te spelen in het verwerven van tewerkstelling in het gastland (Granovetter, 1973; Portes, 1995). De kans om een betrekking te vinden bij aankomst kan afhankelijk zijn van de hulp van familie en/of vrienden. Echter, een etnisch te homogeen sociaal netwerk kan leiden tot significante nadelen, zoals bijvoorbeeld gebrekkige informatie over jobs buiten de etnische gemeenschap.

Maar ook macro-economische aspecten blijken een bijzondere impact te hebben. Immers, de sociaaleconomische positie van immigranten van verschillende herkomst blijkt ook significant te verschillen van deze van de autochtone bevolking ná controle voor individuele kenmerken. In een poging om de arbeidsmarktuitskomsten van gelijkaardige groepen migranten over landen te vergelijken, wordt in beperkt onderzoek geprobeerd om rekenschap te geven aan uiteenlopende factoren op macroniveau (Kogan, 2004; Kesler, 2006). Portes en Rumbaut (2001) onderscheiden overheidsbeleid, de vraag naar arbeid en bestaande etnische gemeenschappen als bepalende factoren. Reitz (2003) analyseert de impact van migratiebeleid, de structuur van de arbeidsmarkt, het scholingssysteem en welvaartsregime. Van Tubergen et al. (2004) hebben de complexe relatie van individuele en macroverschillen onderscheiden voor 18 bestemmingslanden. Daarbij wordt beargumenteerd dat zowel een oorsprong- als bestemmingseffect optreedt met bijkomende, onderlinge interacties.

#### 4.1.4. Categorisatie van types regularisanten

Uit bovenstaande literatuurstudie weten we dat mensen zonder wettig verblijf naar België zijn gekomen met erg uiteenlopende verwachtingen dat ze hier beland zijn om verschillende redenen (Leman, 1997; Adam et al., 2001; Van Meeteren, 2009; Van Nieuwenhuyzen, 2009). De personen die voor regularisatie in aanmerking kwamen, werden voorheen ook geconfronteerd met een uiteenlopende set opportuniteiten, zowel in termen van toegang tot formele hulp en tewerkstelling als in termen van toegang tot of afhankelijkheid van informele netwerken en bronnen. Dit betekent dat de positie voor regularisatie en de bijbehorende overlevingsstrategieën op een belangrijke manier verschillen. Als gevolg daarvan hadden sommigen op het



moment van regularisatie reeds een uitgebreide ervaring met de formele arbeidsmarkt, met publieke welvaartsvoorzieningen, scholen of opleidingsmogelijkheden enz. Anderen hadden een volledig clandestien verblijf achter de rug, dikwijls met volledige afhankelijkheid van informele netwerken en voorzieningen.

Bouwend op de bestaande literatuur over mensen zonder papieren, in het bijzonder van Leman (1997) en Van Meeteren (2009), kunnen we binnen de populatie regularisanten drie groepen documentloze migranten en een groep asielzoekers onderscheiden (1). Deze laatste groep wordt niet alleen toegevoegd omdat deze respondenten zich voldoende onderscheiden in personele achtergrondkarakteristieken, maar ook omdat ze geconfronteerd werden met een bredere set opportuniteiten voor regularisatie. Aangezien zij nooit illegaal in België verbleven, hadden ze (beperkte) toegang tot de reguliere arbeidsmarkt en sociale bijstand voor regularisatie.

Zo kunnen we dus vier groepen onderscheiden.

De eerste groep, *permanente asielzoekers*, is duidelijk afgebakend. Hij omvat personen die een asielprocedure hebben opgestart bij aankomst in België en nog geen definitieve beslissing hebben ontvangen op het moment van regularisatie. Zij zijn relatief recent in België aangekomen en hebben die volledige periode legaal doorgebracht. Zo hadden ze in zekere mate toegang tot de reguliere arbeidsmarkt en formele ondersteuning voor regularisatie.

De tweede groep omschrijven we als *afgewezen asielzoekers*. Ook zij hebben een asielaanvraag ingediend bij aankomst in België, maar hebben voor regularisatie een negatieve beslissing ontvangen. Niettegenstaande verkozen ze vervolgens op irreguliere wijze in België te blijven. Deze categorie komt in zekere mate overeen met de 'verblijfsmigrant' in de opdeling van Van Meeteren et al. (2009).

Een derde groep migranten heeft een zuiver *clandestiene* verblijfsgeschiedenis. Globaal geschetst zijn ze het land niet op een legale wijze binnengekomen en hebben ze voor regularisatie nooit geprobeerd hun positie te legaliseren. Hun initiële opzet was te werken en geld te verdienen, dikwijls met het aanvankelijke plan terug te keren naar het herkomstland. Van Meeteren et al. noemen dit de 'investeringsmigranten'.

---

(1) Binnen de groep regularisanten onderscheiden we een groep asielzoekers die nooit met een clandestien of irregulier verblijf geconfronteerd werden. Binnen de bestaande literatuur over documentloze immigranten wordt deze groep tot op heden niet behandeld naar van hun specifieke verblijfsstatuut. In onze opzet is deze groep echter bijzonder belangrijk, deels als referentie voor de andere groepen regularisanten.



De laatste groep kan omschreven worden als *verblijfsmigranten* (2). Na een zekere periode van legaal verblijf (bijvoorbeeld met een toeristenvisum) zijn ze terechtgekomen in een documentloze situatie. Het merendeel van deze groep omvat mensen die om familiale of sociale redenen in België wensten te blijven.

We onderscheiden deze groepen van regularisanten onder de hypothese dat de uitkomsten sterk verschillen, door uiteenlopende economische strategieën voor én na regularisatie. We veronderstellen dit om twee redenen.

Enerzijds zijn de categorieën die we onderscheiden, verschillend in termen van persoonlijke karakteristieken, zoals leeftijd, menselijk kapitaal, taalkennis, etc. Uit de literatuur weten we dat deze eigenschappen sterk bepalend zijn voor de economische incorporatie in de reguliere arbeidsmarkt.

Maar anderzijds hebben diezelfde kenmerken, in combinatie met uiteenlopende combinaties van opportuniteiten, in sterke mate de overlevingsstrategieën voor regularisatie beïnvloed. Die strategieën hebben op hun beurt een impact op de verworven vaardigheden, de ontwikkeling van sociale netwerken, institutionele banden en andere. Onze ontwikkelde hypothese stelt dus dat deze persoonlijke strategieën voor regularisatie in belangrijke mate specifieke vaardigheden of eigenschappen hebben versterkt of beknot.

Tabel 5 toont hoe menselijk, cultureel, sociaal en institutioneel kapitaal een rol spelen in relatie tot de formele arbeidsmarkt en dit zowel voor als na regularisatie. We zoeken daarbij naar indicaties hoe in het bijzonder de periode zonder wettig verblijf deze kapitaalsoorten heeft beïnvloed.

*Menselijk kapitaal* omvat kwalificaties en vaardigheden. De waarde van deze vaardigheden in de informele economie volgt niet de evidente hiërarchie van de formele arbeidsmarkt. Zoals Van der Leun en Kloosterman (2004) argumenteren zijn kwalificaties boven een bepaald niveau nauwelijks valoriseerbaar in de informele economie, terwijl bepaalde technische of manuele vaardigheden juist een sterke meerwaarde kunnen betekenen. Ook persoonlijke kenmerken zoals fysieke kracht, uithouding en verdraagzaamheid zijn belangrijk in sectoren zoals landbouw en industrie, waar documentloze migranten oververtegenwoordigd zijn. In de formele economie is opleiding bepalend voor de arbeidsmarktpositie. Voor kwalificaties verworven in het buitenland is het belangrijk dat deze als equivalent worden gevaloriseerd. Bovendien dient daarbij ook relevante professionele ervaring aangetoond te worden. Clandestiene migranten die werk vinden in de informele sector, hebben de opportuniteit om hun vaardigheden te verbeteren en verscherpen, hoewel dit sterk afhankelijk is van het type tewerkstelling dat ze effectief verwerven. Mensen zonder

(2) De groep verblijfsmigranten zoals omschreven in Van Meeteren et al. (2009) delen wij dus op in een groep *afgewezen asielzoekers* en *verblijfsmigranten*. We motiveren deze keuze op basis van het specifieke profiel van asielzoekers en de formele/institutionele mogelijkheden die deze groep had voor 2000.

papieren met hogere en professionele vaardigheden zullen deze allicht niet kunnen gebruiken, laat staan verbeteren.

*Sociaal kapitaal* betreft sociale banden. In het algemeen wordt een onderscheid gemaakt tussen ‘bindende’ netwerken binnen sterk homogene groepen (sterke banden) en ‘overbruggende’ netwerken waarbij personen met uiteenlopende interesses en gewoontes worden verenigd (zwakke banden) (Granovetter, 1973; Lancee, 2010). Het belang van sterke banden voor de overlevingstrategieën van mensen zonder papieren is uitgebreid gedocumenteerd (Portes, 1995; Hagan, 1998; Powers en Seltzer, 1998; Van der Leun en Kloosterman, 1999; Engbersen, 2001; Dominguez en Watkins, 2003; Grzymala-Kazłowska, 2005; Smith, 2005; Paspalanova, 2006; Van Meteren et al., 2009). Het belang van de verschillende types sociaal kapitaal varieert voor de groepen regularisanten. Daarbij kunnen we veronderstellen dat zwakke banden belangrijker zijn voor clandestiene migranten vóór regularisatie. In de wetenschappelijke literatuur bestaat onenigheid over het relatieve belang van ‘bindend’ en ‘overbruggend’ kapitaal in de formele economie. Sommigen stellen dat connecties buiten het etnische netwerk (zwakke banden) leiden tot een succesvolle incorporatie van migranten in de formele arbeidsmarkt. Anderen betwijfelen of assimilatie en het doorbreken van banden binnen het etnische netwerk noodzakelijk is voor opwaartse mobiliteit, in het bijzonder voor recente migranten. Uiteraard zijn beide argumentaties context gerelateerd.

**TABEL 5:** RELEVANTE KAPITAALSOORTEN IN DE TRANSITIE VAN CLANDESTIEN/IRREGULIER VERBLIJF NAAR LEGAAL VERBLIJF

|                          | Menselijk kapitaal                                                                                                                                                  | Cultureel kapitaal                                                                                                                 | Sociaal kapitaal                                                                                                                                                                                                   | Institutioneel kapitaal                                                                                                                               |
|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Irregulier / clandestien | Technische en manuele vaardigheden ( <i>mogelijke opwaardering</i> )<br><br>Waarde van professionele of hogere opleiding is beperkt ( <i>risico van afkalving</i> ) | Lokale talenkennis initieel van beperkte waarde, met uitzondering voor diegenen die in eerste instantie een legaal verblijf beogen | Sterke banden voor migranten die legalisatie of verblijf beogen ( <i>potentieel beperkend</i> )<br><br>Zwakke banden voor investeringsmigrant(en) ( <i>uiteenlopende opportuniteiten naargelang van type job</i> ) | Belangrijk voor asielzoekers die terugvallen op gouvernementele of niet-gouvernementele hulp ( <i>uiteenlopende opportuniteiten voor verwerving</i> ) |
| Regulier                 | Formele vaardigheden (die officieel erkend zijn)<br><br>Werkervaring en specifieke vaardigheden                                                                     | Lokale taal<br><br>Sociale conventies in het gastland                                                                              | Zwakke banden, in het bijzonder buiten het etnische netwerk                                                                                                                                                        | Belangrijk voor alle groepen, in het bijzonder voor diegenen die niet economisch onafhankelijk zijn                                                   |

Eenzelfde opdeling gaat op voor *cultureel kapitaal*, dat de kennis van lokale taal en gebruiken in het gastland omvat. Het belang van taal is veelvuldig aangeduid als een determinant voor formele arbeidsmarktintegratie (Chiswick, 2002; Kogan, 2006; Reitz e.a., 2011). Maar zoals bij andere vormen van kapitaal zijn werkgevers in sommige sectoren allicht meer geneigd om te discrimineren op basis van taal dan in andere sectoren. Hier speelt uiteraard ook de grootte van het lokale etnische netwerk en de aard van de economische niche die de gemeenschap betreft, met de beschikbaarheid van zowel reguliere als irreguliere jobs als noodzakelijke voorwaarde. Zo kunnen bijvoorbeeld voormalig documentloze Chinese migranten ook na regularisatie hun positie in de uitgebreide restaurantsector bestendigen. Taalvaardigheden zijn van uiteenlopende waarde tijdens illegaliteit. Voor diegenen die aanvankelijk toegang zoeken via een formele procedure zoals asiel, kan talenkennis tot op een zeker niveau een rol spelen. Ze kunnen ook meer geneigd zijn om talenkennis te ontwikkelen door hun frequente contacten met officiële instanties of omdat ze toegang hebben tot taalcursussen.

*Institutioneel kapitaal* omvat de kennis van en de relatie met gouvernementele en non-gouvernementele instituties. Deze kapitaalvorm behelst een zekere affiniteit met administratieve procedures en verplichtingen. Daarbij is een vorm van vertrouwen in officiële instanties onontbeerlijk. Dit is bijzonder relevant voor personen die aanvankelijk via een asielprocedure naar België zijn gekomen. Daarentegen is de waarde slechts beperkt voor verblijfsmigranten.

## 5. RESULTATEN

In de vorige sectie hebben we beargumenteerd dat regularisanten in vier groepen kunnen ingedeeld worden op basis van hun migratiemotief en instroomkanaal. Deze werkwijze laat toe om verschillende sociaal-economische trajecten te onderscheiden. Ten eerste stellen we dat deze vier verschillende categorieën verschillende kapitaalsoorten (menselijk, sociaal, cultureel en institutioneel) verwerven gezien hun uiteenlopend sociodemografisch profiel. Ten tweede, verwachten we dat deze vier groepen uiteenlopende overlevingsstrategieën hebben uitgewerkt in de periode voor regularisatie. Ten slotte stellen we dat deze combinatie leidt tot verschillende uitkomsten op de arbeidsmarkt vandaag.

### 5.1. SOCIODEMOGRAFISCH PROFIEL

Zoals reeds omschreven, zijn 116 personen geïnterviewd en voor de analyse ingedeeld in (1) 'permanente asielzoekers' die zich nog in een procedure bevonden op het ogenblik van de regularisatiecampagne en dus nooit een documentloze periode hebben gekend, (2) 'afgewezen asielzoekers' die een periode als irreguliere migrant hebben doorgebracht, (3) 'clandestiene migranten' die nooit een legaal verblijf hebben gekend of betracht en ten slotte (4) de 'verblijfsmigranten' die na het vervallen van een (kort) legaal verblijf toch gebleven zijn.

Tabel 6 toont hoe de voornaamste sociodemografische kenmerken op het moment van aankomst verschillen over deze vier groepen. Er bestaat een aanzienlijke variatie in termen van menselijk kapitaal: (afgewezen) asielzoekers hebben een opmerkelijk hogere opleiding in vergelijking met clandestiene migranten of verblijfsmigranten. De voorwaarden voor asiel en de push-factoren in het herkomstland spelen hier een belangrijke rol. Clandestiene migranten komen veeleer naar het gastland op zoek naar laaggeschoolde jobs, zoals schoonmaakwerk of manuele arbeid. Deze specifieke jobs vertalen zich ook in een veeleer gemengd genderpatroon onder de clandestienen, terwijl (afgewezen) asielzoekers veeleer mannen zijn. Dit duidt op de (initieel) sterke genderongelijkheid bij asielapplicaties (UNHCR, 2008; EMN, 2009). De permanente asielzoeker kwam meestal gehuwd en met de hele familie naar België, terwijl respondenten uit de andere drie groepen aanvankelijk alleen aankwamen. Dit duidt op divergente toekomstperspectieven voor de onderscheiden groepen: asielzoekers kwamen naar het gastland met het doel een nieuw leven op te bouwen met hun familie, terwijl de economische motivatie van clandestiene migranten veeleer impliceert dat ze (aanvankelijk) naar België komen om geld te verdienen voor hun familie in het herkomstland. Voor verblijfsmigranten wordt migratie veeleer gezien als een strategie van persoonlijke investering.

**TABEL 6:** OVERZICHT VAN DE SOCIODEMOGRAFISCHE KENMERKEN BIJ AANKOMST VAN DE RESPONDENTEN

|                                          |                 | AS         | Afgewezen AS | Clandestien | Blijver   |
|------------------------------------------|-----------------|------------|--------------|-------------|-----------|
| (n)                                      |                 | (36)       | (35)         | (21)        | (24)      |
| Leeftijd                                 |                 | oudste     | gemiddeld    | jongste     | jongste   |
| Periode tussen aankomst en regularisatie |                 | kort       | gemiddeld    | lang        | gemiddeld |
| Opleidingsniveau                         | geen            |            |              |             | -         |
|                                          | lager           | *          | *            | *           | *         |
|                                          | secundair       | **         | **           | ***         | ***       |
|                                          | hoger           | **         | **           | *           | **        |
| Geslacht                                 |                 | 3 op 4 man | 3 op 4 man   | man/vrouw   | man/vrouw |
| Burgerlijke staat                        | gehuwd          | ***        | *            | *           | *         |
|                                          | alleenstaand    | *          | ***          | ***         | ***       |
|                                          | ander           | -          |              | *           |           |
| Regio van herkomst                       | Oost-Europa     |            |              | **          |           |
|                                          | Noord-Afrika    |            |              | *           | **        |
|                                          | West-Afrika     | *          | **           | -           | -         |
|                                          | Centraal-Afrika | **         | **           | -           |           |
|                                          | Noord-Amerika   | -          | -            | -           |           |
|                                          | Latijns Amerika | -          | -            | *           | *         |
|                                          | Midden-Oosten   | **         |              |             | -         |
|                                          | Zuid-Azië       |            | *            | -           | *         |
|                                          | Azië (ander)    |            | -            |             |           |
|                                          | Balkan          |            |              |             | -         |

Noot: de asterisk toont de vertegenwoordiging van deze karakteristieken binnen elke groep; \*\*\* duidt op de dominante categorie, terwijl \* duidt op een eerder beperkte aanwezigheid binnen de cluster, “-” betekent totale afwezigheid binnen de groep.

De samenstelling van de groep naar gender en familie speelt een belangrijke rol in de ontwikkeling van sociaal kapitaal in het gastland. Clandestiene migranten en verblijfsmigranten kunnen dikwijls terugvallen op reeds aanwezige familie en/of etnische netwerken bij de voorbereiding en implementatie van hun migratieproject (zie tabel 7). Dit is veel minder het geval voor asielzoekers. De mate waarin migranten kunnen terugvallen op institutionele bronnen (zoals onder andere ook formele bijstand), is sterk bepaald door hun instroomkanaal en dus indirect ook door hun herkomstland. Herkomst uit Congo, Armenië, Irak of Pakistan is prominenter onder asielaanvragers. Clandestiene migranten komen dan weer relatief meer uit Oost-Europa. Behalve door het wegvallen van visumverplichtingen werd migratie voor deze laatste groep vergemakkelijkt door de geografische nabijheid (Grzymala-Kazłowska, 2005). Zowel clandestienen als verblijfsmigranten hebben duidelijk minder toegang tot institutionele bronnen en zijn afhankelijker van hun sociale banden. Dit wordt aangetoond in de volgende sectie.

## 5.2. OVERLEVINGSSTRATEGIEËN IN DE PERIODE VOOR DE REGULARISATIE

De onderliggende hypothese van deze analyse stelt dat de overlevingsstrategie van immigranten in de periode voor regularisatie tot op een zeker niveau bepaald wordt door de wijze van binnenkomst en het migratiemotief. Er kunnen drie copingstrategieën onderscheiden worden, namelijk (1) formele bijstand, (2) informele netwerken en daaruit voortvloeiende hulp en (3) (formele of irreguliere) tewerkstelling. We verwachten dat informele hulp een belangrijke rol speelt voor alle groepen die voor regularisatie nooit, of slechts een beperkte periode, een regulier verblijf hebben gekend. Formele bijstand kan daarentegen een belangrijke rol spelen voor asielzoekers wegens van de toenmalige rechten binnen de asielprocedure.

Het instroomkanaal is een belangrijke determinant voor de toegang tot formele hulp. Het legale kader voorzag in officiële ondersteuning voor asielzoekers. Deze formele hulp kon verschillende vormen aannemen: huisvesting, voeding, maatschappelijke hulp, etc. Deze mogelijkheden veranderden aanzienlijk sinds januari 2001. Sindsdien kunnen asielzoekers niet langer een beroep doen op financiële hulp, maar enkel op materiële ondersteuning.

Tabel 7 toont dat zo goed als alle asielzoekers in onze steekproef formele bijstand ontvingen in de vorm van maatschappelijke hulp in de periode voor regularisatie. Ook bijkomende hulp voor huisvesting was een belangrijke factor binnen de overlevingsstrategie van deze groep. De institutionele band van de groep permanente asielzoekers is bijzonder sterk. Hoewel het effect beperkter is, trad een gelijkaardig patroon op voor afgewezen asielzoekers. Zolang ze in een procedure verbleven, konden ze zich beroepen op formele hulp. Na de negatieve beslissing op hun procedure verdween deze mogelijkheid. Deze mogelijkheden contrasteren sterk met de situatie van de andere twee groepen, met name clandestiene migranten en verblijfsmigranten. Zij hebben nauwelijks gebruik kunnen maken van enige vorm van formele hulp, wat impliciet voortkomt uit hun migratiemotief.

**TABEL 7: FORMELE (F) EN INFORMELE (I) HULP IN DE PERIODE VOOR REGULARISATIE**

|                    | AS  |    | Afgewezen AS |    | Clandestien |     | Blijver |     |
|--------------------|-----|----|--------------|----|-------------|-----|---------|-----|
|                    | F   | I  | F            | I  | F           | I   | F       | I   |
| Huisvesting        | *** | ** | **           | ** |             | *** |         | *** |
| Consumptiegoederen | *** | ** | **           | ** |             | *** |         | *** |
| Financiële bronnen | *** | *  | ***          | *  |             | *** |         | **  |
| Tewerkstelling     | -   | *  |              | *  | -           | *** | -       | **  |

Noot: de asterisk toont de vertegenwoordiging van deze karakteristieken binnen elke groep; \*\*\* duidt op de dominante categorie, terwijl \* duidt op een eerder beperkte aanwezigheid binnen de cluster, "-" betekent totale afwezigheid binnen de groep.

Onze analyse toont aan dat er een zekere trade-off bestaat tussen formele en informele hulp. Clandestiene migranten en verblijfsmigrant, die nauwelijks gebruik konden maken van formele hulp binnen hun overlevingsstrategie, maakten uitgebreid gebruik van hun informele netwerk. Zowel voor accommodatie, consumptie als voor financiële hulp vielen ze terug op hun etnische netwerk en vrienden. Onderzoek over Poolse immigranten die in de vroege jaren negentig hun herkomstland verlieten, toont diezelfde trends. Kuzma (2003) omschrijft de Poolse verspreiding over Europa als een 'transnationale gemeenschap' met een uitgebreid netwerk dat zowel informeel werk in het gastland als het onderhoud van sterke banden met het Poolse moederland mogelijk maakt. Ook voor (al dan niet afgewezen) asielzoekers is informele hulp belangrijk, maar zij blijken in eerste instantie sterker georiënteerd naar officiële hulp. In het bijzonder voor financiële ondersteuning is hun terugval op de sociale gemeenschap beperkter. Dit ligt in de lijn met de theorie van Granovetters 'zwakke banden' (1973). Wanneer officiële erkenning de initiële doelstelling is van asielzoekers, dan zullen ze minder investeren in sociaal kapitaal in de vorm van etnische banden of informele netwerken. Deze groep 'beweegt strategisch binnen de publieke ruimte' (Engbersen, 2001). Dit kan echter leiden tot immobiel gedrag. Na een negatieve beslissing in hun procedure zijn asielzoekers geconfronteerd met meer moeilijkheden in het vinden van informele jobs en bijkomende hulp dan andere documentloze migranten die nooit enige vorm van legaal verblijf hebben gekend (Adam, 2002).

Tewerkstelling is een bijzonder belangrijke overlevingsstrategie voor migranten zonder wettig verblijf. Opnieuw bestaat er aanzienlijke variatie over de vier groepen. Tijdens de jaren negentig hadden asielzoekers recht om te werken tijdens hun procedure. Dit verklaart het relatief aanzienlijke aandeel met enige ervaring in de formele arbeidsmarkt voor regularisatie. Voor de andere drie groepen bestaat tewerkstelling grotendeels uit irreguliere tewerkstelling.

Ondanks het belang van tewerkstelling als copingmechanisme hebben lang niet alle respondenten daarvan gebruik gemaakt. Tijdens de interviews werden daarvoor uiteenlopende redenen aangeduid. Een eerste verklaring voor het feit dat sommige asielzoekers niet hebben gewerkt in de periode voor regularisatie, ligt in hun aspiratie van een legalisatie van het verblijf (Van Meeteren, 2009). Daarbij wordt tewerk-

stelling niet als een belangrijke doelstelling beschouwd. Een andere factor ligt mogelijks in een relatief hoge scholingsgraad. Dit hogere opleidingsniveau maakt deze migranten minder geneigd om te werken in laaggeschoolde posities. Clandestiene migranten daarentegen profiteren van specifieke technische of manuele vaardigheden die gemakkelijker gevaloriseerd kunnen worden de informele arbeidsmarkt (Van der Leun en Kloosterman, 2006).

**TABEL 8: TEWERKSTELLING VOOR REGULARISATIE**

|                             | AS  | Afgewezen AS | Clandestien | Blijver |
|-----------------------------|-----|--------------|-------------|---------|
| Type tewerkstelling         |     |              |             |         |
| legale tewerkstelling       | *   |              |             |         |
| irreguliere tewerkstelling  | *   | ***          | ***         | **      |
| combinatie legal/irregulier |     |              | *           |         |
| geen                        | *   | *            |             | *       |
| Sector tewerkstelling       |     |              |             |         |
| landbouw                    | *** | **           |             | **      |
| bouw                        | *   |              | ***         |         |
| andere industrie            |     |              |             |         |
| hotel en catering           | *   | **           |             |         |
| schoonmaakwerk              |     | *            | ***         | ***     |
| andere diensten             | *   |              |             | *       |

Noot: de asterisk toont de vertegenwoordiging van deze karakteristieken binnen elke groep; \*\*\* duidt op de dominante categorie, terwijl \* duidt op een eerder beperkte aanwezigheid binnen de cluster.

Vergelijkend onderzoek (OECD, 2000) stelt dat geregulariseerde migranten in grote mate in dezelfde sectoren tewerkgesteld zijn als de legale arbeidskrachten met vreemde herkomst. Het betreft sectoren als landbouw, kleine industrie, toerisme, de hotelsector en huishoudhulp. Maar irreguliere migranten zijn sterker vertegenwoordigd in landbouw, bouw en specifieke categorieën van diensten. Het rapport besluit dat de hoge concentratie in deze sectoren een weerspiegeling is van de systematische pogingen van bedrijven om de arbeidskosten te beperken en arbeidsflexibiliteit te vergroten.

Beperkingen bij de zoektocht naar werk in combinatie met de specifieke informatie binnen het etnische netwerk leiden tot sterk geconcentreerde tewerkstelling van irreguliere migranten binnen specifieke sectoren (Taylor, 1992). Respondenten die werk vonden, waren beperkt tot relatief laagbetaalde en ongeschoolde posities, meestal onder hun scholingsniveau. Tabel 8 toont dat *afgewezen asielzoekers* meestal irreguliere tewerkstelling bekwamen in hotel/catering of landbouw. Door hun verblijfsstatuut verkozen ze sectoren die eerder onzichtbaar zijn (Van der Leun, 2006). *Clandestiene migranten* vonden voornamelijk werk in de bouw- en schoonmaaksector, dikwijls via hun etnische netwerk. Deze betrekkingen passen binnen hun aanvankelijke doel als investeringsmigrant. De sterke aanwezigheid van vrouwen onder de clandestiene migranten is te wijten aan de doorgedreven vraag voor hun diensten in de informele arbeidsmarkt (Grzymala-Kazłowska, 2005). Voor de groep *verblijfsmigrant* is de verdeling van tewerkstelling meer heterogeen. In deze groep is het overgrote deel tewerkgesteld in schoonmaakactiviteiten, met ook

een zekere vertegenwoordiging in diensten en landbouw. We veronderstellen dat deze heterogeniteit gelinkt is aan hun relatie met andere legale migranten.

5.3. VERANDERINGEN IN OVERLEVINGSSTRATEGIEËN NA REGULARISATIE

Ook na regularisatie verschillen de strategieën voor de vier groepen en padafhankelijkheid speelt een belangrijke rol bij de vorming van deze mobiliteitstrajecten.

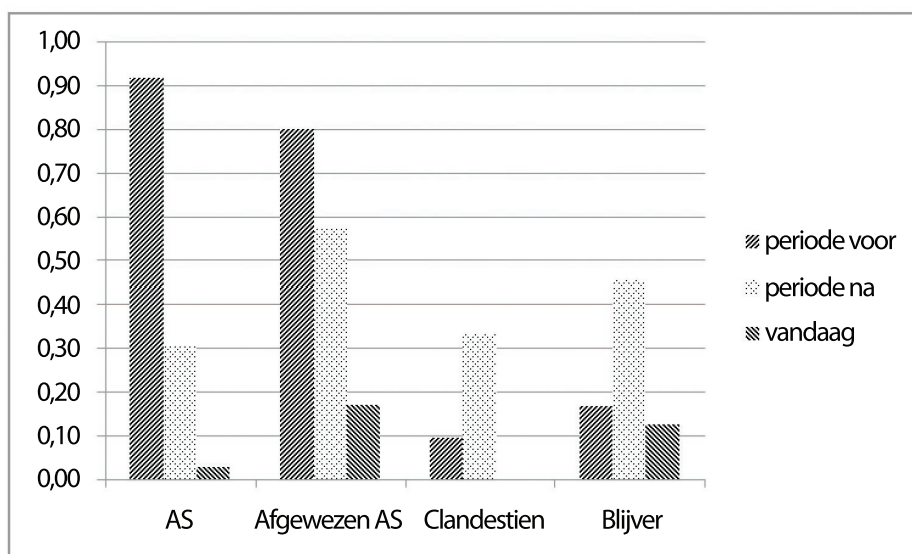
TABEL 9: TENDENZEN IN AFHANKELIJKHEID VAN FORMELE EN INFORMELE HULP

|                                 | AS  | Afgewezen AS | Clandestien | Blijver |
|---------------------------------|-----|--------------|-------------|---------|
| Huisvesting                     | ↓↓↓ | ↓↓           | ↓↓          | ↓       |
| Financiële hulp                 | ↓↓  | ↓↓           | ↓↓↓         | ↓↓↓     |
| Hulp bij het zoeken van een job | ↓↓  | ↓↓           | ↓↓          | ↓↓      |

Noot: de pijl toont de vertegenwoordiging van deze karakteristieken binnen elke groep; ↓↓↓ duidt op de dominante categorie, terwijl ↓ duidt op een eerder beperkte aanwezigheid binnen de cluster.

Onder de respondenten valt het gebruik van informele hulp sterk terug na regularisatie (zie tabel 9). Deze tendens uit zich bij de vier categorieën. Toch blijkt de terugval veel sterker uitgesproken onder asielzoekers, bij wie de opname van informele hulp reeds beperkt was voor regularisatie, en bij clandestiene migranten, met juist een uitgebreid gebruik van informele netwerken voor regularisatie. Bij sommige groepen gaat deze terugval gepaard met een verschuiving naar meer formele hulp. Het verwerven van een legale status opent verschillende mogelijkheden voor formele ondersteuning. Het betreft opportuniteiten die voorheen niet toegankelijk waren, zoals toekenning van sociale bijstand, toegang tot reguliere tewerkstelling, jobbegeleiding of opleidingsprogramma's. Vele respondenten grijpen deze mogelijkheden om de overgang naar de formele arbeidsmarkt te ondersteunen. Bovendien is ook hun status binnen het informele netwerk veranderd: nu vormen zij de bron van houvast in plaats van zelf afhankelijk te zijn.



**FIGUUR 1:** AFHANKELIJKHEID VAN FORMELE HULP (SOCIALE BIJSTAND) VOOR EN NA REGULARISATIE

Voor permanente asielzoekers betekent regularisatie een sterke uitstroom uit formele hulp. Vandaag zijn ze duidelijk minder afhankelijk van sociale bijstand. We bemerken een sterke, regressieve uitstroom (zie figuur 1). Ook voor afgewezen asielzoekers stellen we een uitstroom vast. Maar de afhankelijkheid vlak na regularisatie blijft sterk en tot op heden blijft ongeveer één vijfde van deze groep afhankelijk van deze bijstandsvorm. Voor clandestiene migranten en verblijfsmigranten opent regularisatie rechten op sociale bijstand. Dit brengt initieel een verhoogd gebruik van formele hulp mee voor beide groepen. Waar de opname van sociale bijstand voor clandestiene migranten duidelijk een overgangpositie betekent, is er onder de verblijfsmigranten een deel dat er niet in slaagt opnieuw deze bijstandspositie te verlaten.

Regularisatie opent voor alle begunstigden de mogelijkheid om deel te nemen in officiële opleidingsprogramma's. In het bijzonder permanente asielzoekers blijken hiervan sterk gebruik te maken. Tabel 10 toont dat bijna alle respondenten in deze groep een taalcursus en/of een programma voor jobbegeleiding hebben gevolgd. Gezien hun hogere opleidingsniveau is het mogelijk dat deze groep meer waarde hecht aan (bijkomende) opleiding. Bovendien kan hun sterke institutionele band voor regularisatie geleid hebben tot grotere bereidheid om deel te nemen in officiële programma's. De groepen clandestiene migranten en verblijfsmigranten investeren duidelijk minder in menselijk kapitaal, ook na regularisatie. Tijdens hun clandestiene verblijf bestond er voor deze groepen slechts beperkte motivatie om te investeren in hun menselijk kapitaal aangezien ze slechts een gering rendement verwachtten

van deze inspanningen (Cobb-Kossoudji, 2002). In het bijzonder hun deelname aan taalopleiding is beperkt. Het gelijkaardige patroon voor verblijfsmigranten ligt allicht in hun sterk uitgebouwde informele netwerk.

**TABEL 10: INVESTERINGEN IN MENSELIJK KAPITAAL**

|                                    | AS  | Afgewezen AS | Clandestien | Blijver |
|------------------------------------|-----|--------------|-------------|---------|
| Taalcursus                         | *** | **           | *           | *       |
| Officieel jobbegeleidingsprogramma | *** | ***          | **          | **      |

Noot: de asterisk toont de vertegenwoordiging van deze karakteristieken binnen elke groep; \*\*\* duidt op de dominante categorie, terwijl \* duidt op een eerder beperkte aanwezigheid binnen de cluster.

De transitie van informele naar formele copingstrategieën blijkt ook duidelijk uit de tewerkstellingstrajecten van de respondenten (tabel 11). In het bijzonder permanente asielzoekers zijn erin geslaagd een job in de formele arbeidsmarkt te bekomen. Hun absolute aandeel dat met succes op de Belgische arbeidsmarkt participeert, is het grootst. Daarbij zijn ze erin geslaagd hun relatief betere startpositie te consolideren. Aangezien deze groep asielzoekers reeds toegang had tot bepaalde sectoren van de formele arbeidsmarkt voor regularisatie, is hun instroom in de formele arbeidsmarkt beperkter dan bij de andere drie groepen. Maar ook onder de groep clandestiene migranten blijkt de doorstroming naar de formele arbeidsmarkt succesvol. Hun aanvankelijke investeringsstrategie wordt daarbij verzilverd. De ervaring die ze hebben opgedaan in bepaalde sectoren van de Belgische arbeidsmarkt, kan worden omgezet in een formele positie. De doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt voor afgewezen asielzoekers en verblijfsmigranten kent een minder uitgesproken succes. Deze uitkomst reflecteert ook in hogere (continue) afhankelijkheid van formele hulp na regularisatie.

Behalve deze transitie naar formele tewerkstelling, kan ook een belangrijke mobiliteit tussen sectoren worden vastgesteld. Samenvattend kan men op basis van tabel 11 stellen dat er een belangrijke uitstroom uit landbouw en bouw plaatsvindt samen met een instroom in meer aantrekkelijke posities in industrie en diensten.

**TABEL 11: VERANDERINGEN IN DE KENMERKEN VAN TEWERKSTELLING**

|                                    | AS  | Afgewezen AS | Clandestien | Blijver |
|------------------------------------|-----|--------------|-------------|---------|
| Instroom in formele tewerkstelling | ↑↑  | ↑↑           | ↑↑↑         | ↑↑      |
| Sector van tewerkstelling          |     |              |             |         |
| landbouw                           | ↓↓↓ | ↓↓↓          | ↓↓↓         | ↓↓↓     |
| bouw                               | ↓↓↓ |              | ↓↓↓         | ↓↓↓     |
| andere industrie                   | ↑↑↑ | ↑↑↑          | ↑↑↑         | ↑↑      |
| hotel en catering                  |     | ↓↓↓          | ↑↑↑         | ↑↑      |
| schoonmaakwerk                     |     |              |             | ↓       |
| andere diensten                    | ↑↑↑ | ↑↑↑          | ↑↑          | ↑↑↑     |

Noot: de pijl toont de vertegenwoordiging van deze karakteristieken binnen elke groep; ↓↓↓/↑↑↑ duidt op de dominante categorie, terwijl ↓ duidt op een eerder beperkte aanwezigheid binnen de cluster.

Mannen, voorheen tewerkgesteld in bouw, veranderen naar specifieke posities in de industrie. In de dienstensector is de instroom in huishoudelijk werk (dikwijls in het kader van dienstencheques) het meest uitgesproken. Uiteenlopende mechanismes kunnen deze transitie verklaren. Enerzijds is het mogelijk dat migranten met een permanente verblijfsvergunning niet meer geïnteresseerd zijn in deze jobs, die beschouwd worden als hard, instabiel, laagbetaald en/of gevaarlijk. Anderzijds heerst binnen deze sectoren een sterke vraag naar flexibele en goedkope arbeid om voldoende competitiviteit te creëren (Benseddik en Bijl, 2004). Deze vraag wordt dikwijls vervuld door clandestiene of irreguliere migranten. Zij uitten immers maar zelden hun rechten op eerlijke arbeidscondities wegens hun afhankelijkheid van het verworven inkomen en uit angst voor andere repercussies (Levoy et al., 2003). Het bekomen van een permanent verblijfsstatuut beïnvloedt de onderhandelingspositie van deze migranten en maakt hen daardoor minder aantrekkelijk voor de werkgevers in die sectoren.

**TABEL 12:** VERGELIJKING VAN HET NETTO DAGLOON VAN GEREGULARISEERDEN EN DE TOTALE WERKENDE BEVOLKING IN BELGIE

| klasse (in EUR) | Steekproef (n=582) |              | Bevolking (n=3,214,744) |              |
|-----------------|--------------------|--------------|-------------------------|--------------|
|                 | %                  | cumulatief % | %                       | cumulatief % |
| < 50            | 3,5%               | 3,5%         | 0,7%                    | 0,7%         |
| 50-65           | 11,5%              | 15,0%        | 5,4%                    | 6,1%         |
| 65-80           | 44,2%              | 59,3%        | 16,7%                   | 22,7%        |
| 80-95           | 27,4%              | 86,7%        | 17,7%                   | 40,5%        |
| 95-110          | 8,0%               | 94,7%        | 18,1%                   | 58,6%        |
| 110 <           | 5,3%               | 100,0%       | 41,4%                   | 100,0%       |
| totaal          | 100,0%             |              | 100,0%                  |              |

Bron: Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid; eigen berekeningen.

Ondanks de aanzienlijke veranderingen inzake type en sector van tewerkstelling zijn ook geregulariseerde migranten er niet in geslaagd om de laagbetaalde posities te verlaten. Zeker permanente en afgewezen asielzoekers zijn België binnengekomen met een aanzienlijk scholingsniveau, maar ze zijn er niet in geslaagd om dit menselijke kapitaal om te zetten in overeenkomstige jobs. Eén respondente realiseerde een job als verpleegster en zes respondenten vonden een job als bediende, maar alle andere respondenten zijn tewerkgesteld als arbeider of in andere posities die slechts lage kwalificaties vereisen. Om een idee te schetsen van de positie van geregulariseerden in de loonverdeling, hebben we de gemiddelde daglonen van de totale steekproef (n=582) afgezet met deze van de totale werkende Belgische bevolking

(3) Deze data werden verkregen via Chris Brijs (Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid), die we erg dankbaar zijn voor geleverde hulp en advies.

(3) (tabel 12). Een opdeling naar specifieke groepen regularisanten is hierbij niet mogelijk, zowel door de beperkte informatie in de totale steekproef als door factoren van betrouwbaarheid. Tabel toont dat bijna 60 procent van de werkende individuen in de steekproef een dagelijks loon heeft van minder dan 80 EUR per dag, in vergelijking met slechts 23 procent onder de totale werkende bevolking in België. Bovendien heeft ongeveer 95 procent van de steekproef regularisanten een netto dagloon van minder dan 110 EUR tegenover 60 procent van de totale werkende bevolking. Dit toont duidelijk dat de gemiddelde verloning van geregulariseerde, werkende migranten onder dat van de gemiddelde werkende Belg ligt.

## 6. **BESLUIT**

Migratie versnelt en diversifieert. We worden geconfronteerd met snelle, nieuwe en complexe evoluties inzake demografie, mondiale ongelijkheid en daaruit voortvloeiende immigratie waarop ons huidige politieke stelsel duidelijk (nog) geen antwoord heeft. Regularisaties zijn vandaag een realiteit, niet alleen in België maar in de meeste westerse landen.

Er blijft globaal zeer weinig geweten over de impact van regularisaties, hoewel er zowel in het publieke als het academische debat zeer veel discussie over is. Dit debat flakkerde nog eens op naar aanleiding van de recentste regularisatiemaatregel. Het bestaande wetenschappelijke onderzoek beperkt zich vooral tot de inventarisatie van de aard en omvang van de maatregelen. Over de maatschappelijke impact is veel minder geweten, vooral als het gaat over de directe impact op arbeidsmarkten, sociale zekerheid of volgmigratie.

Dit artikel kijkt naar de socio-economische trajecten over een periode van zeven jaar van personen die een permanent verblijfsstatuut verkregen via de regularisatiecampagne van 1999-2000. Het Belgische regularisatiebeleid, en de campagne van 2000 in het bijzonder, blijft uniek in een Europese context omdat deze in een permanent verblijfsstatuut resulteerde voor de begunstigden.

De analyse in dit artikel toont aan dat dé geregulariseerde niet bestaat. De immigranten blijken erg heterogeen in combinatie van migratiemotieven, overlevingsstrategieën en huishoudsituatie. We stellen vast dat geregulariseerden zeer diverse en veelal complexe trajecten hebben doorlopen, zowel op economisch als op sociaal vlak. Dit artikel identificeert en typeert deze onderscheiden trajecten en poogt een eerste analyse te maken van achterliggende determinanten en processen. We hebben getracht inzicht te verwerven in de redenen waarom sommigen hun positie hebben versterkt na regularisatie en waarom anderen er niet in zijn geslaagd hun socio-economische positie significant te verbeteren 8 jaar na datum.

(3) Deze data werden verkregen via Chris Brijs (Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid), die we erg dankbaar zijn voor geleverde hulp en advies.

Zoals samengevat in tabel 13 stellen we vast dat mensen die nog in een asielprocedure verbleven op het ogenblik van regularisatie, de sterkste sociaaleconomische positie hebben verworven. Deze mensen waren op het moment van de regularisatie dan ook legaal residerende migranten en ze hadden recht op tewerkstelling en formele financiële hulp. Dit leidde samen met hun intensieve administratieve contacten tot sterke institutionele banden. Bovendien speelde hun relatief hoog menselijk kapitaal ook een significante rol. De meesten zijn weliswaar tewerkgesteld maar weinigen zijn erin geslaagd dat menselijke kapitaal te valoriseren in betere jobs naar kwaliteit en verloning.

Bij afgewezen asielzoekers is het transitieverhaal minder succesvol. Zij waren al irregulier op het moment van de regularisatie. Uiteraard heeft de regularisatie hen verlost van een zeer precaire irreguliere overlevingsstrategie, maar we observeren een zwakke arbeidsmarktpositie en relatief hoge afhankelijkheid van uitkeringen. Ondanks hun aanzienlijke opleidingsniveau en bijkomende investeringen in jobbegeleiding blijft hun aandeel in reguliere tewerkstelling laag.

Voor clandestiene migranten is de impact van regularisatie beduidend positiever. Deze mensen waren in 2000 irregulier in België omwille van duidelijke economische motieven, om clandestien te werken. Ze zijn er overwegend in geslaagd hun praktische en technische vaardigheden, voor een stuk verworven in irreguliere jobs, aan te passen aan de noden van de reguliere arbeidsmarkt.

De laatste groep regularisanten hebben we, mede omwille van hun heterogene samenstelling, ingedeeld als verblijfsmigrant. Voor regularisatie waren ze sterk afhankelijk van hun informele netwerk. Zeven jaar later stellen we vast dat hun afhankelijkheid is verschoven naar formele steunverlening: bijstand en sociale zekerheid. Het feit dat velen kwamen met het oog op legalisatie, met name gemotiveerd door gezinshereniging, kan hun beperkte succes op de arbeidsmarkt verklaren.

**TABEL 13: OVERZICHT VAN DE VOORNAAMSTE SOCIO-ECONOMISCHE TRAJECTEN VAN GEREGULARISEERDE MIGRANTEN**

| TABEL 13: OVERZICHT VAN VOORNAAMSTE SOCIO-ECONOMISCHE TRAJECTEN VAN GEREGULARISEERDE MIGRANTEN |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                | Dominant traject                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Tewerkstelling                                                                                                                                                                                                                 | Welvaartsafhankelijkheid                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Permanent<br>asielzoeker                                                                       | een relatief sterke positie voor regularisatie<br><i>(omwille van legale/institutionele verworvenheden in asielprocedure)</i><br><br>(+) <b>consolidatie</b><br><br>relatief sterke socio-economische integratie vandaag<br><i>(inclusief eigendom vastgoed en verwerving Belgische nationaliteit)</i>           | toegang tot de reguliere arbeidsmarkt voor regularisatie<br><br><br>hoogste werkzaamheidsgraad<br><i>(beperkte instroom in beter betaalde tewerkstelling ondanks relevant scholingsniveau)</i>                                 | extensief gebruik van formele hulp voor regularisatie<br><i>(cultureel/institutioneel kapitaal, verwerven zwakke banden binnen sociaal kapitaal)</i><br><br>Sterke progressieve afbouw van formele afhankelijkheid<br><i>(van zeer hoog voor regularisatie tot zo goed als onafhankelijk op heden)</i> |
| Afgewezen<br>asielzoeker<br>(verblijf)                                                         | Gemengd beeld:<br><br>(+) <b>katalysatie</b><br><br>van hoge welvaartsafhankelijkheid / beperkte tewerkstelling voor regularisatie naar een reguliere betrekking na<br><br>(-) <b>continue afhankelijkheid</b><br><br>zowel voor als na aanzienlijke afhankelijkheid van formele hulp en beperkte tewerkstelling | relatief lage tewerkstelling<br><br>zeer beperkte instroom in geschoolde tewerkstelling                                                                                                                                        | sterke formele afhankelijkheid in de periode voor en onmiddellijk na regularisatie<br><br><br><i>(1 op 5 nog afhankelijk vandaag)</i>                                                                                                                                                                  |
| Clandestiene<br>migrant<br>(investering)                                                       | Aanmoediging tot regularisatie omwille van sociale banden<br><br>( <i>'investering' in informele tewerkstelling voor regularisatie loont in termen van formele tewerkstelling na</i> )                                                                                                                           | hoog niveau van informele tewerkstelling voor regularisatie<br><br>sterke incorporatie in de formele arbeidsmarkt<br><i>(uitstroom van bouw naar industrie / immobiliteit in schoonmaaksector ondanks verandering statuut)</i> | geen opname voor regularisatie<br><br>beperkte instroom in onmiddellijke periode na regularisatie <i>(overgangperiode)</i><br><br>vandaag onafhankelijk van formele bijstand                                                                                                                           |
| Blijver<br>(legalisatie)                                                                       | legaal verblijf maar beperkte socio-economische integratie<br><br>merendeel Belg <i>(objectief van legalisatiestrategie)</i>                                                                                                                                                                                     | lage tewerkstellingsgraad voor en na regularisatie                                                                                                                                                                             | instroom in formele bijstand na regularisatie<br><br>afhankelijkheid blijft over periode legaal verblijf                                                                                                                                                                                               |

Regularisatie is dus een noodzakelijke voorwaarde voor doorstroming naar de reguliere economie maar het is duidelijk geen voldoende voorwaarde. Het effect van de regularisatie en dus ook de uitkomst van deze beleidskeuze verschilt sterk over de begunstigden. Terwijl sommigen een redelijk succesvol socio-economisch traject hebben doorlopen, is er ook een belangrijk deel dat er niet in slaagt om de nieuwe opportuniteiten te valoriseren. De onderliggende redenen zijn divers.

Zo worden asielzoekers gekenmerkt door een relatief zwak sociaal kapitaal bij aankomst. De sterke mobilisatie van institutionele netwerken zorgde echter voor een relatief sterke positie na regularisatie. (Institutionele) contacten met de samenleving, zelfs los van arbeid, zijn bijzonder relevant voor een succesvolle integratie na regularisatie. Een migratiebeleid dat opteert om mensen zonder papieren of regularisanten tijdens hun procedure uit te sluiten van enkele basisrechten (onderwijs of medische hulp), maar gelijktijdig niet garant kan staan voor een (al dan niet vrijwillig) vertrek, scheept de maatschappij op met minder goed gewapende immigranten na regularisatie.

Verder is regularisatie de enige mogelijkheid om een regulier verblijf te bekomen voor die groepen die nooit een asielpprocedure hebben opgestart. Bij die groepen blijkt de vorm van het sociale kapitaal veel belangrijker dan de duur van de documentloze periode. Clandestiene immigranten met een uitgebreid sociaal netwerk dat toegang geeft tot verblijf, tewerkstelling en inkomen, komen de periode voor regularisatie veel beter door dan alle andere groepen.

Hoewel de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in vergelijking met de kwaliteit van tewerkstelling voor regularisatie sterk verbeteren, blijft een sterke etnostratificatie op de arbeidsmarkt bestaan. De afstand tot de positie van de gemiddelde Belg blijft dus bijzonder groot. Meer dan 60% van de personen die geregulariseerd werden in 2000, verdient minder dan 80 EUR per dag in vergelijking met slechts 23% van de totale actieve bevolking. De sectorverschuiving na regularisatie is bovendien duidelijk beperkter bij vrouwelijke immigranten. Terwijl tewerkstelling bij mannen verplaatst van (land)bouw naar industrie, blijven geregulariseerde vrouwen zitten in de horeca- en schoonmaaksector.

Sinds 2002 wordt sterk ingezet op een activeringsbeleid. In de positieve zin betekent dit mensen rechten en kansen geven op tewerkstelling en perspectief. Het veelvuldige gebruik van artikel 60 bij personen met een regularisatieverleden verlaagt deze beleidskeuze. Hoewel deze tewerkstellingsvorm een eerste kennismaking met de reguliere arbeidsmarkt stimuleert, lijkt het bij deze doelgroep niet altijd voor duurzame tewerkstelling te zorgen. Na het verstrijken van het vereiste aantal arbeidsdagen om in de regel te komen met de sociale zekerheid, wordt het arbeidstraject opnieuw onderbroken. Waar vandaag juist nood is aan doorgedreven sociale investering, bemerken we eerder een defensieve houding van verschillende actoren.

Zo heeft ook een aanzienlijk deel van de geregulariseerde immigranten minstens gedurende een periode een (equivalent) leefloon genoten. Het gaat echter om een erg veerkrachtige bijstandsgroep. De regularisant onderscheidt zich sterk van de doorsnee steuntrekker. Dit blijkt voornamelijk uit de grote uitstroom na een periode met een legale verblijfsvergunning. Hoewel sommige groepen (bijvoorbeeld afgewezen asielzoekers) ook vandaag nog niet zonder dit laatste opvangnet kunnen overleven, blijken geregulariseerde immigranten de mogelijkheden van formele steun voornamelijk te gebruiken tijdens een periode van heroriëntering. Omwille van de beperkte arbeidsgeschiedenis (door het ontbreken van elk recht op reguliere tewerkstelling tijdens de periode voor regularisatie) komen deze mensen onherroepelijk terecht in het laatste vangnet voor een gewaarborgd minimuminkomen. Leefloon kan dus zowel een katalysator als belemmering betekenen voor doorgedreven socio-economische integratie. Wanneer de regularisant te laat de toegang tot deze (tijdelijke) steun ontvangt, blijkt heroriëntering veel moeilijker.

Het regularisatieverhaal stopt niet op het moment van regularisatie. Waarschijnlijk begint het dan nog maar pas. Daarom dient regularisatie geen beleidsinstrument te zijn dat afrekenet met problemen uit het verleden, maar dat vooruitblijkt naar de mogelijkheden en opportuniteiten van immigratie. Daarbij is een correcte en snelle afhandeling van de dossiers belangrijk. Hoe sneller en efficiënter de verwerking van regularisatiedossiers gebeurt, hoe groter de kans op een succesvolle socio-economische integratie. Wachten op een beslissing creëert onzekerheid, maar ook hoop.

Deze bevindingen dienen uiteraard in grootschaliger onderzoek verder te worden geanalyseerd. Grote regularisatiecampagnes worden (dikwijls ad hoc) opgestart vlak voor een versmalling van de vreemdelingwet. In 2000 was de wijziging van de asielwetgeving (met betrekking tot de ontvankelijkheidsprocedure en inzake de toekenningsvoorwaarden voor financiële steun aan asielzoekers) een bepalende factor, evenals de opgestapelde asioldossiers zonder beslissing. Maar ook de aanwezigheid van buitenlandse (clandestiene) werknemers zonder terugkeerintentie en de milleniumeuforie met lage werkloosheidscijfers en veel openstaande vacatures in de formele economie waren structurele factoren die tot een regularisatiecampagne leidden. Die contextfactoren verschillen vandaag. Bovendien waren de (institutionele) mogelijkheden van de begunstigden van de toenmalige regularisatiecampagne veel uitgebreider dan de huidige situatie van dezelfde groepen. De impact en de uitkomsten van een soortgelijke regularisatie (zoals die ook in 2009 plaatsvond) zal dus ongetwijfeld sterk verschillen van de beschreven resultaten.

Maar in termen van doelgroep en voorwaarden tot regularisatie lijkt de recentste regularisatiecampagne (herfst 2009) sterk op de campagne van 2000. Daarom biedt ze ook de uitgelezen mogelijkheid om de geschetste hypothesen over de relatie tussen regularisatie en verworven socio-economische positie van de begunstigden verder te analyseren en doorgedreven beleidsopties te formuleren.



## BIBLIOGRAFIE

---

Abella, M.I., Migration and employment of Undocumented Workers: Do Sanctions and Amnesties Work, in Cinar, D., Gächter, A. en Waldrauch, H. (eds.), *Irregular Migration: Dynamics, Impact, Policy Options*, Eurosocal Reports, Volume 67, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna, pp. 205-215, 2000.

Adam, I., The social and economic situation of undocumented migrants in Belgium, in *Book of Solidarity*, Platform for international cooperation on undocumented migrants, 2002.

Adam, I., Ben Mohammed, N. et al., *Trajecten van mensen zonder papieren. Migratie en asiel: vluchten kan niet meer*, Koning Boudewijnstichting, 2001.

Amuedo-Dorantes, C., *Labor Market Assimilation of Recent Immigrants in Spain*, San Diego State University, IZA, 2006.

Apap, J., de Bruycker, P. en Schmitter, C., Regularization of illegal aliens in the European Union, Summary report of a comparative study, *European Journal of Migration and Law*, vol. 2, 3-4, 2000.

Arango, J. en Jachimowicz, M., Regularization and Immigration Policy Reform in Spain, in Heckmann, F., Wunderlich, T. (ed.), *Amnesty for illegal migrants*, Europäische Forum für Migrationsstudien, 2005.

Baldwin-Edwards, M. en Kraler, A., *REGINE Regularizations in Europe. Study on practices in the area of regularization of illegally third-country nationals in Member States of EU*, International Centre for Migration Policy Development, Vienna, 2009.

Benseddik, A. en Bijl, M., *Onzichtbaar achter glas*, Stek en OKIA, Den Haag, 2004.

Black, R., Collyer, M., Skeldon, R. en Waddington, C., *Routes to illegal residence: A case study of immigration detainees in the United Kingdom*, Geoforum, 37, pp. 552-564, 2005.

Chiswick, B., Immigrant earnings: language skills, linguistic concentrations and the business cycle, *Journal of Population Economics*, 15, pp. 31-57, 2002.

Cranford, C. J., Networks of Exploitation: Immigrant Labor and the Restructuring of the Los Angeles Janitorial Industry, *Social Problems*, 52, pp. 379-397, 2005.

Davies, S., Illegally Resident Third Country Nationals in EU Member States: state approaches towards them, their profile and social situation, *European Migration Network*, 2007.

Devillé, A., De Onzichtbare Rechteloze Klasse. De Leef- en Belevingswereld van Mensen Zonder Wettig Verblijf in Vlaanderen en Brussel, *Tijdschrift voor Sociologie*, 27(2), pp. 131-156, 2006.

Dominguez, S. en Watkins, C., Creating Networks for Survival and Mobility: Social Capital among African-American and Latin-American Low-Income Mothers, *Social Problems*, 50(1), pp. 111-135, 2003.

Dustman, C., *Temporary migration and Economic Assimilation*, IZA Discussion Paper, nr. 186, 2000.

Duvell, F., Illegal immigration in Europe: patterns, causes and consequences, *Irregulars, sans papiers, hidden, illegal and black labour*, Stockholm, 2006.

EMN, *Illegally Resident Third Country Nationals in Belgium: State approaches towards them and their profile and social situation*, Belgian Contact Point, Brussel, 2005.

EMN, *Annual Report on Asylum and Migration Statistics for Belgium*, Belgian Contact Point, Brussel, 2009.

Engbersen, G., van San, M. en Leerkens, A., A room with a view. *Irregular immigrants in the legal capital of the world*, *Ethnography*, 7, pp. 209-242, 2006.

Engbersen, G., The unanticipated consequences of panopticon Europe: residence strategies of illegal immigrants, in Guiraudon, V. en Joppke, C. (eds.), *Controlling a New Migration World*, Routledge, London, pp. 222-246, 2001.

Faini, R., Strom, S., Venturini, A. en Villosio, C., Are Foreign Migrants More Assimilated Than Native Ones?, *IZA Discussion Paper Series*, IZA, Bonn, 2009.

Feige, E. en Urban, I., Measuring underground (unobserved, non-observed, unrecorded) economies in transition countries: Can we trust GDP?, *Journal of Comparative Economics*, 36(2), pp. 287-306, 2008.

Finotelli, C., Regularizations for Illegal Migrants in Italy: Background, Processes, Results, in Heckmann, F., Wunderlich, T. (ed.), *Amnesty for illegal migrants*, Europäische Forum für Migrationsstudien, 2005.

Fuentes, F. J. M., *The regularization of undocumented migrants as a mechanism for the 'emerging' of the Spanish underground economy*, Working Papers, Unidad de Políticas Comparadas (CSIS), 2005.

Geets, J., Nieuwe migranten gekneld tussen ongemeten competenties en ongekwalificeerd statuut: het belang van een holistisch EVC/EVK-beleid, *Over werk: tijdschrift van het steunpunt WSE*, pp. 99-104, 2008.

Granovetter, M. S., The Strength of Weak Ties, *The American Journal of Sociology*, 78, pp. 1360-1380, 1973.

Greenway, J., *Report Regularization programs for irregular migrants*, Committee on Migration, Refugees and Population, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 2007.

Grzymala-Kazłowska, A., From ethnic cooperation to in-group competition: undocumented Polish workers in Brussels, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(4), pp. 675-697, 2005.

Hagan J. M., Social networks, gender, and immigrant incorporation: resources and constraints, *American Sociological Review*, 63, pp. 55-67, 1998.

Kagné, B., *Easy Scapegoats: undocumented immigrants in Europe*, Center for Studies on Ethnicity and Migratons (CEDEM), Luik, 2000.

Kalter, F. en Kogan, I., Ethnic Inequalities at Labour Market Entry in Belgium and Spain, *School-to-Work Transitions in Europe: Analyses of the EU LFS 200 Ad Hoc Module*, Kogan, I. and Müller, W., MZES, Mannheim, 2003.

Kesler, C., Social policy and immigrant Joblessness in Britain, Germany and Sweden, *Social Forces*, 85(2), pp. 743-770, 2006.

Kogan, I., Last hired, first fired? The Unemployment Dynamics of Male Immigrants in Germany, *European Sociological Review*, 20(5), pp. 445-461, 2004.

Kogan, I., Labor markets and economic incorporation among recent immigrants in Europe, *Social Forces*, 85, 24, 2006.

Koser, K., Social networks and the asylum cycle: the case of Iranian asylum seekers in the Netherlands, *International Migration Review*, 31(3), pp. 91-111, 1997.

Kossoudji, S. A. en Cobb-Clark, D. A., Coming out of the Shadows: Learning about Legal status and Wages from the Legalized Population, *Journal of Labour Economics*, 20, pp. 598-628, 2002.

Kuzma, E., *Les immigrés Polonais à Bruxelles. Analyse et description du phénomène*, ULB, Brussel, 2003.

Leerkes, A., Engbersen, G. en van San, M., Shadow Places: Patterns of Spatial Concentration and Incorporation of Irregular Immigrants in the Netherlands, *Urban Studies*, 44, pp. 1491-1516, 2007.

- Leibfritz, W., Brien, P. O. en Dumont, J.-C., Effects of immigration on labour markets and government budgets, *CESifo working paper*, OECD Economics Department, Parijs, 2003.
- Leman, J., Undocumented migrants in Brussels: diversity and the anthropology of illegality, *New Community*, 23(1), pp. 25-41, 1997.
- Levinson, A., *The Regularization of Unauthorised Migrants: Literature Survey and Country Case Studies*, Centre on Migration, Policy and Society, Oxford, 2005.
- Levoy, M., Verbruggen, N. en Wets, J., *Undocumented migrant workers in Europe*, PICUM and HIVA, Leuven, 2004.
- Liebig, T. en Widmaier, S., Children of immigrants in the labour markets of EU and OECD countries: an overview, *OECD Social, employment and migration working papers*, OECD, Parijs, 2009.
- Martiniello, M., Belgium's immigration policy, *International Migration Review*, vol. 37 (1), pp. 225-232, 2003.
- Münz, R., Migration, labour markets and Integration of Migrants: An Overview for Europe, *SP Discussion Paper*, Hamburg Institute of International Economics (HWWI), 2008.
- OECD, *Combating the Illegal Employment of Foreign Workers*, OECD, Parijs, 2000.
- OECD, The labour market integration of immigrants and their children in Belgium, *Jobs for immigrants vol 2. Labour market integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal*, OECD, 2008a.
- OECD, The labour market situation and impact of recent third country migrants, *Employment in Europe 2008*, 2008b.
- Pacolet, J., Perelman, S., Pestiau, S., Baeyens, K. en De Wispelaere, F., Zwartwerk in België, Een indicator van omvang en evolutie, ACCO, Leuven/Den Haag, 2009.
- Papademetriou, D., O'Neil, K. en Jachimowicz, M., *Observations on Regularization and the Labour Market Performance of Unauthorized and Regularized Immigrants*, HWWA, Hamburg, 2004.
- Papadopoulou, A., *Regularization programs: an effective instrument of migration policy?*, Global Migration Perspectives, Global Commission on International Migration, 2005.

Paspalanova, M., *Undocumented and Legal Eastern European Migrants in Brussels*, Katholieke Universiteit Leuven, Leuven, 2006.

Pastore, F., *To regularize or not to regularize: experience and views from Europe*, MPI Briefing with Feruccio Pastore, Deputy Director, CESPI, Rome, Italy, 30 June 2004, 2004.

Portes, A., *The Economic Sociology of Immigration: Essays on Networks, Ethnicity and Entrepreneurship*, Russell Sage Foundation, New York, 1995.

Portes, A. en Rumbaut, R.G., *Legacies*, University of California Press, Berkeley, Publico 2000, 2001.

Powers, M.G. en Seltzer, W., Occupational status and the Mobility among undocumented immigrants by gender, *International Migration Review*, 32(1), pp. 21-55, 1998.

Reitz, J. G., Zhang, H. en Hawkins, N., Comparisons of the Success of Racial Minority Immigrant Offspring in the United States, Canada and Australia, *Social Science Research*, 40, 4, pp. 1051-1066, 2011.

Reyneri, E., *Migrants' involvement in irregular employment in the mediterranean countries of the European Union*, International Migration Papers, Department of Sociology and Social Research, University of Milan Bicocca, Ginevra, 66, 2001.

Reyneri, E. en Fullin, G., Labour Market Penalties of New Immigrants in New and Old Immigration Countries, *International Migration*, 49(1), pp. 31-57, 2010.

Ruhs, M. en Anderson, B., *Semi-compliance and Illegality in Migrant Labour Markets: an Analysis of Migrants, Employers and the State in the UK*, Population, Space and Place, DOI, 10. 1002, p. 588, 2009.

Sa, F., *Does Employment Protection Help Immigrants? Evidence from European Labor Markets*, IZA Discussion paper, n. 3414, 2008.

Samers, M. E., The 'Underground Economy', Immigration and Economic Development in the European Union: an Agnostic-sceptic Perspective, *International Journal of Economic Development*, 6(2), pp. 199-272, 2005.

Schneider, F. en Klingmair, R., *Shadow Economies around the World: What do we know?*, Johannes Kepler University of Linz, 2004.

Smith, S.S., "Don't put my name on it": Social capital Activation and Job-Finding Assistance among the Black Urban Poor, *American Journal of Sociology*, 111(1), pp. 1-57, 2005.

Sum, A., Harrington, P. en Khatiwada, I., The Impact of New Immigrants on Young Native-Born Workers, 2000-2005, *Backgrounder*, Center for Immigration Studies, 2006.

Sunderhaus, S., *Regularization Programs for Undocumented Migrants. A Global Survey on more than 60 Legalizations in all Continents*, VDM Müller, Saarbrücken, 2006.

Uhlendorff, A. en Zimmerman, K. F., *Differences in Unemployment Dynamics between Migrants and Natives in Germany*, IZA Discussion Paper, n. 2299, 2006.

UNHCR, *Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, FICSS, Genève, 2008.

Van der Leun, J. en Kloosterman, R., Loopbanen onder het legale plafond. De arbeidsmarktpositie van illegale migranten in Rotterdam, in Burgers, J. en Engbersen, G. (eds.), *De Ongekende Stad 1. Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, pp. 118-160, Amsterdam/Boom, 1999.

Van der Leun, J. en Kloosterman, R., Going underground. The labour market position of undocumented migrants in the Netherlands, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 97(1), pp. 59-68, 2006.

Van Meeteren, M., Engbersen, G. en van San, M., Striving for a better position. Aspirations and the role of cultural, economic and social capital for irregular migrants in Belgium, *International Migration Review*, 43 (4), pp. 881-907, 2009.

Van Meeteren, M., Engbersen, G. en van San, M., *Irreguliere migranten in België. Inbedding, uitsluiting en criminaliteit*, RISBO, Rotterdam, 2007.

Van Nieuwenhuyze, I., *Getting by in Europe's Urban Labour Markets: Senegambian Migrants' Strategies for Survival, Documentation and Mobility*, IMISCOE Dissertations, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2009.

# INHOUDSTAFEL

## DE IMPACT VAN REGULARISATIE OP DE SOCIO-ECONOMISCHE TRAJECTEN VAN MIGRANTEN: DE BELGISCHE REGULARISATIE VAN 2000

|                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>1. INLEIDING</b>                                                       | 159 |
| <b>2. CONTEXT</b>                                                         | 160 |
| 2.1. CAMPAGNES IN EUROPA . . . . .                                        | 160 |
| 2.2. BELGISCHE CAMPAGNE . . . . .                                         | 161 |
| <b>3. METHODOLOGIE</b>                                                    | 163 |
| <b>4. ANALYTISCH KADER</b>                                                | 166 |
| 4.1. RELEVANTE LITERATUUR . . . . .                                       | 166 |
| <b>5. RESULTATEN</b>                                                      | 173 |
| 5.1. SOCIODEMOGRAFISCH PROFIEL . . . . .                                  | 173 |
| 5.2. OVERLEVINGSSTRATEGIEËN IN DE PERIODE VOOR DE REGULARISATIE . . . . . | 175 |
| 5.3. VERANDERINGEN IN OVERLEVINGSSTRATEGIEËN NA REGULARISATIE . . . . .   | 178 |
| <b>6. BESLUIT</b>                                                         | 182 |
| <b>7. BIBLIOGRAFIE</b>                                                    | 187 |





# ONTWIKKELINGEN VAN HET SOCIAAL EUROPA

**EUROPA: DE SOCIALE UITDAGING  
EEN BREDER EN SOCIAAL DOEL IS GEEN LUXE MEER VOOR DE UNIE,  
MAAR NOODZAAK**

197

**EUROPESE DIGEST – INTERNATIONALE DIGEST**

239



# EUROPA: DE SOCIALE UITDAGING EEN BREDER EN SOCIAAL DOEL IS GEEN LUXE MEER VOOR DE UNIE, MAAR NOODZAAK (1)

DOOR | FRANK VANDENBROUCKE (2)

Hoogleraar, KU Leuven

Het is een bijzondere eer voor me om de Den Uyl-leerstoel te mogen bekleden. Joop Den Uyl was van in de jaren zestig tot in de jaren tachtig niet alleen een belangrijke sociaaldemocratische leider in Europa. Zijn manier van denken en politiek bedrijven had op velen – ook op mij – grote invloed. In juni 2011 schreef Jan Pronk een mooie column over ‘Den Uyl als leermeester’. Hij vatte daarin Den Uyls stijl als politicus samen in een tiental lessen. De eerste les luidt als volgt: ‘Les één: blij studeren. Denk nooit dat de feiten voor zich spreken en dat de waarheid gevonden is. Zoek achtergronden en minder voor de hand liggende verbanden. Blijf vragen stellen.’ Dat is precies wat ik vandaag wil doen.

## INLEIDING

Al meer dan 50 jaar debatteren we over de vraag of het Europese beleid een actieve sociale dimensie nodig heeft. Dat was zo in de jaren vijftig, vóór de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap van 6 landen. Het is nog steeds zo, nu we het hebben over een Unie van 27 lidstaten. Het aantal publicaties waarin de zwakte van ‘het sociale Europa’ beschreven wordt, is niet te tellen. Al te vaak gaat het over een klaagzang met weinig effect: het onbereikbare wordt betreurd. De actuele crisis kan een opportuniteit vormen om ‘het sociale Europa’ op de agenda te zetten. Eerder dan een klaagzang, hebben we dan een scherpe definitie nodig van het *waarom*, het *wat* en het *hoe* van een Europese sociale Unie. De vraag ‘waarom’ de

(1) Oratie bij de benoeming tot bijzonder hoogleraar op de Den Uyl-leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam, 7 juni 2012.

(2) Rita Baeten, Tuba Bircan, Bea Cantillon, Paul De Grauwe, Ri De Ridder, Steven Engels, Joep Konings, Kim Lievens, Erik Schokkaert, Chris Segaert, Anne Van Lancker, André Van Poeck en Paul Van Rompuy ben ik dank verschuldigd voor punctuele commentaar op en/of hulp bij onderdelen van dit betoog. De verantwoordelijkheid ligt natuurlijk bij mij.

Europese samenwerking vanuit een principieel, normatief standpunt een actieve sociale dimensie *zou moeten hebben*, kreeg tot op heden vreemd genoeg relatief weinig aandacht (3).

Ik focus daarom eerst op deze vraag; in het eerste deel van mijn betoog leg ik kort een aantal argumenten *pro* een 'sociaal Europa' op de rooster. Mijn aanpak zal u misschien verrassen als nogal destructief. 'Is dit het tijdsgewricht waarin we moeten zoeken naar zwakke plekken in het pleidooi voor een sociaal Europa?', zo zou u kunnen reageren. Ik pas hier echter Pronks 'eerste les van Den Uyl' toe. Een sociaal Europa mag niet bepleit worden alsof het een vanzelfsprekendheid is. We moeten het kaf van het koren scheiden in de argumenten. Het pleidooi voor een sociaal Europa mag geen intellectueel kasplantje zijn, dat alleen in de beschermende omgeving van welmenende gelijkgezinden gedijt. Om de ideeën die je liefhebt ook sterk te maken, moet je er hard voor zijn.

Uit het eerste deel van mijn betoog besluit ik onder meer het volgende: terwijl de zoektocht naar een heldere omschrijving van 'het Europese sociale model' tien jaar geleden nog kon afgedaan worden als een nuttige maar niet echt noodzakelijke oefening, is dat vandaag een existentiële kwestie geworden voor de Unie. Het Europese financiële bestel staat nu voor brandende kortetermijnproblemen, maar op langere termijn is een 'sociale unie' een voorwaarde om de Unie te laten overleven. Concreet betekent dit dat behalve een *fiscal compact* (een begrotingspact) ook een *social compact* nodig zal zijn. Ik heb het verder over een basisconsensus over wat 'het sociale' betekent voor de inwoners van de Europese Unie en wat de rol daarin is van de Unie. Een gemeenschappelijke gerichtheid op sociaal investeringsbeleid is daarbij volgens mij belangrijk. Dergelijke consensus moet ook gaan over de vraag wat de lidstaten aan elkaar verschuldigd zijn en wat ze van elkaar mogen eisen: de vraag is of we wederkerigheid kunnen inbouwen in institutionele relaties tussen lidstaten, zoals sociaal beleid binnen elk van de lidstaten steunt op wederkerigheid tussen mensen. Hiermee is niet gezegd dat de muntunie alleen maar zal overleven als het Europese beleid beantwoordt aan eisen van sociale *rechtvaardigheid*. De stelling die ik voorleg, is beperkter: er moet hoe dan ook een basisconsensus over het nagestreefde sociale model tot stand komen opdat de muntunie zou overleven. Inhoudelijk kan zulke basisconsensus in principe verschillende richtingen uit; opvattingen over sociale rechtvaardigheid kunnen daarbij meer of minder gewicht toebedeeld krijgen. Maar ik voeg aan deze observatie over de nood aan een basisconsensus wel het volgende toe: opdat zulke consensus een breed politiek draagvlak zou hebben, moet hij beantwoorden aan doelstellingen die de Europese welvaartsstaten met elkaar gemeen hebben.

(3) Ook in de normatieve politieke en sociale filosofie is dit geen breed ontwikkeld terrein. Er is de bekende oproep van Habermas (2001), en de briefwisseling tussen Van Parijs en Rawls (2003). Maar in de literatuur over 'global justice' speelt de EU tot op heden geen grote rol. Pas zeer recent ontstaat een debat over de normatieve onderbouw van een 'sociaal Europa': zie daarvoor Van Parijs (2011), Sangiovanni (2012), Nicolaidis en Viehoff (2012), en de literatuur die in deze publicaties vermeld wordt.

In het tweede deel van mijn betoog illustreer ik kort enkele werkpunten uit de sociale agenda die zo ontstaat. Mijn uiteenzetting beoogt geen volledigheid. Belangrijke discussiepunten blijven buiten beeld, zoals de vraag of de Europese Unie spelregels moet bepalen inzake fiscaliteit om te voorkomen dat de inkomensbasis van de welvaartsstaten onder druk komt door ongezonde fiscale concurrentie. In het derde deel van mijn betoog stip ik enkele urgenties aan met betrekking tot het *hoe* – met name de noodzaak om de eenheid van het economische en het sociale beleid en de eenheid tussen korte en lange termijn te herstellen – zonder in te gaan op de *governance* agenda.

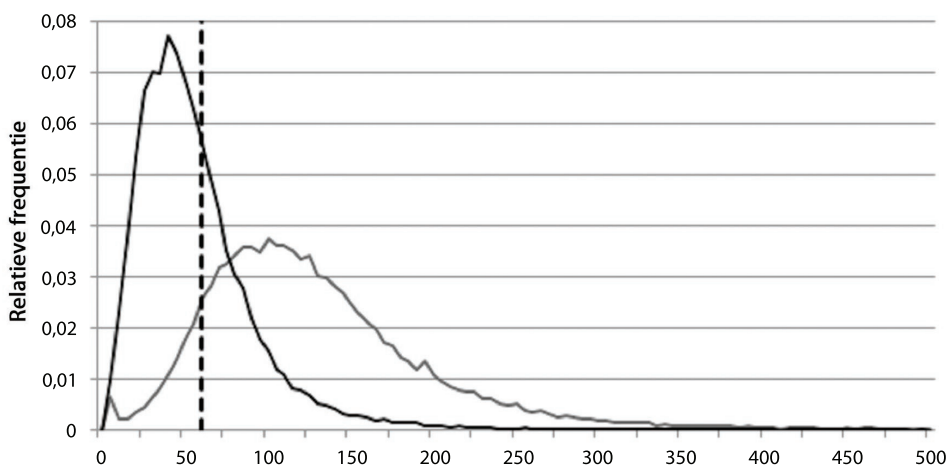
De leerstoel Joop Den Uyl verwijst naar de sociaaldemocratie. Ik wil daarom niet eindigen zonder een verwijzing naar de rol van de sociaaldemocratie in Europa. De basisconsensus, waarvan ik de noodzaak onderlijn, vereist een ‘historisch compromis’ tussen de politieke families die de regeringen in de lidstaten steunen en in het Europese parlement aanwezig zijn. De uitdrukking is niet overdreven en stelt meteen de politieke uitdaging op scherp: is een historisch compromis een *catch 22* voor sociaaldemocraten die op zoek zijn naar een sterk eigen profiel?

## 1. WAAROM EEN ‘SOCIAAL EUROPA’?

### 1.1. DE ONGELIJKHEID IN EUROPA

Om de vraag naar het waarom reliëf te geven, onderlijn ik eerst een feitelijke vaststelling. Een van de redenen waarom we worstelen met het vraagstuk van een sociaal Europa, is de enorme diversiteit van onze sociale systemen en hun geschiedenis. Maar er is meer. In de Europese Unie is de inkomensongelijkheid even groot als in de Verenigde Staten, ze neemt alleen een heel andere vorm aan. Voor wie daaraan twijfelt: een pan-Europese Gini-coëfficiënt (een gangbare maatstaf voor inkomensongelijkheid) is ongeveer gelijk aan de Gini-coëfficiënt in de VSA (4). Zolang de Europese Unie een verzameling lidstaten was zonder gemeenschappelijke sociale lotsbestemming, konden we ons veroorloven om dat feit over het hoofd te zien. Zeker, de inkomensongelijkheid *binnen* de Europese lidstaten is over het algemeen veel beperkter dan de ongelijkheid binnen de Amerikaanse staten; maar de ongelijkheid *tussen* de Europese lidstaten is veel groter dan de ongelijkheid tussen de Amerikaanse staten. Als je het superrijke Luxemburg buiten beschouwing laat, dan is het bbp per inwoner, uitgedrukt in koopkrachtpariteiten, in de armste lidstaat, Bulgarije, één derde van het bbp per inwoner van de rijkste lidstaat, Nederland (in EUR is het niet veel meer dan één tiende). Als je een gelijkaardige redenering maakt voor de

(4) Op basis van EU-SILC 2009 bedraagt de Gini-coëfficiënt van het netto-beschikbare equivalente huishoudinkomen, omgerekend in koopkrachtpariteiten, 0,352 voor de EU27 (berekening door Tim Goedemé). De OESO geeft als laatste representatieve Gini-coëfficiënt voor de VSA 0,378; regionale prijsverschillen spelen vermoedelijk een verwaarloosbare rol in de VSA. Zie ook Brandolini (2007), Burkhauser en Couch (2010) en Milanovic (2011).

**FIGUUR 1: INKOMENSVERDELING IN DE EU15 EN DE EU12**

Vandenbroucke, Cantillon, Van Mechelen, Goedemé, Van Lancker (2012).

VSA, dan is het bbp per inwoner van de armste staat, Mississippi, gelijk aan de helft van het bbp per inwoner van de rijkste staten (5). Het minimumloon ligt in de VSA op een erg laag maar relatief uniform peil, ondersteund door een federaal minimumloon van 7,25 USD per uur. Het Bulgaarse minimummaandloon wordt door Eurostat geraamd op 122 EUR, wat zelfs naar Amerikaanse standaarden bijzonder weinig is en minder dan 10% bedraagt van het Nederlandse minimumloon. De laatste uitbreiding van de Unie speelt daarin natuurlijk een belangrijke rol. Figuur 1 brengt de inkomensverdeling in beeld in de Europese Unie, waarbij ik een onderscheid maak tussen het ‘oude’ Europa – de EU15 – en het ‘nieuwe Europa’ – de EU12.

Op de horizontale as van figuur 1 staan de netto-beschikbare huishoudinkomens van alle individuele Europeanen; ze zijn gestandaardiseerd (‘equivalent’ gemaakt) om rekening te houden met de grootte en de samenstelling van elk huishouden. Alle inkomens worden gemeten in koopkrachtpariteiten en uitgedrukt in verhouding tot de pan-Europese mediaan. De stippellijn duidt een gangbare armoedegrens aan – 60% van het mediaan inkomen –, waarbij deze grens echter pan-Europees gedefinieerd wordt: de maatstaf is de pan-Europese mediaan. De oppervlaktes links van de stippellijn duiden aan welk deel van de bevolking een inkomen heeft beneden deze grens, respectievelijk in de EU15 en de EU12. Als je de vergelijking maakt in pan-

(5) Met een gelijkaardige weglating van enkele superrijke outliers. Zelfs als je het arme Puerto Rico meeneemt in de Amerikaanse vergelijking, dan is de relatieve positie van Puerto Rico (in bbp per inwoner, PPP) in de VSA beter dan de relatieve positie van Bulgarije in Europa. Zie Vandenbroucke et al (2012).

Europese koopkrachtpariteiten, dan heeft ongeveer 15% van de bevolking in de EU15 een inkomen beneden de pan-Europese armoedegrens, terwijl niet minder dan 70% van de bevolking in de nieuwe lidstaten een inkomen heeft beneden de pan-Europese armoedegrens. De kloof tussen de meest welvarende en de minst welvarende Europese landen is bijzonder groot: op basis van koopkrachtpariteit blijken ‘rijke’ Roemenen (waarmee ik bedoel: de betere Roemeense middenklasse) arm in vergelijking met ‘arme’ Nederlanders (6).

## 1.2. VIER ARGUMENTEN VOOR EEN ACTIEVE SOCIALE DIMENSIE IN HET EUROPESE BELEID

Ik begin met een positieve vaststelling en ga daarmee in tegen de louter negatieve toon die vaak overheerst als het gaat over de sociale betekenis van de Europese eenmaking. De Europese Unie speelt een progressieve rol in de ontwikkeling van non-discriminatiebeleid. Vertrekkende van non-discriminatie op basis van nationaliteit (voor EU-onderdanen) en gelijk loon voor gelijk werk van mannen en vrouwen, heeft de EU een sterke juridische basis gecreëerd voor principes van non-discriminatie op basis van geslacht, leeftijd, afkomst,... Stephan Leibfried (2010) suggereert dat non-discriminatie, met een toenemende rol voor rechtbanken, hét spoor kan vormen voor de verdere ontwikkeling van de sociale dimensie. In een entiteit die zo heterogeen is en zo beheerst door politieke veto's als de EU, is dat misschien het enige mogelijke spoor. Zo bekeken is de vraag dus waarom Europa een actieve sociale dimensie nodig heeft die méér is dan anti-discriminatie. Ik onderscheid vier mogelijke argumenten: de beoogde sociale dimensie is...

- een dam tegen sociale dumping;
- een schutkring rond nationale sociale soevereiniteit;
- een onvermijdelijke consequentie van de Europese Muntunie;
- de kern zelf van het Europese project.

De eerste drie argumenten zijn instrumenteel, het vierde heeft een principieel karakter. Alhoewel ze niet uit elkaar voortvloeien, sluiten deze argumenten elkaar ook niet uit. De vraag is hoe overtuigend ze ieder voor zich zijn, en hoe overtuigend ze in hun geheel zijn. Ik overloop nu kort de vier argumenten.

---

(6) Ik heb het niet over superrijke Roemenen, die ook naar Nederlandse maatstaven rijk kunnen zijn, maar over wat men kan beschouwen als de betere middenklasse. Uitgedrukt in koopkrachtpariteiten, is het equivalente gezinsinkomen van een Roemeen die zich op percentiel 80 bevindt, lager dan de armoedegrens in Nederland, die we gelijkstellen aan 60% van de Nederlandse mediaan (Vandenbroucke et al., 2012, Tabel 3).

### 1.2.1. Argument 1: een dam tegen sociale dumping

Het eerste argument vertrekt van de idee dat vergaande economische integratie zonder sociale harmonisatie leidt tot een neerwaartse druk op de sociale ontwikkeling in de meest geavanceerde landen. Als zulke neerwaartse druk een agressieve vorm aanneemt, spreken we van dumping, vandaar mijn (enigszins sloganske) samenvatting van het eerste argument als 'een dam opwerpen tegen sociale dumping'. De vraag of economische integratie kan zonder sociale harmonisatie vormde het voorwerp van het Ohlin-rapport uit 1956, dat samen met het Spaak-rapport de basis legde voor de creatie van de Europese Economische Gemeenschap. Bertil Ohlin (de Zweedse politicus en partijvoorzitter die later de Nobelprijs economie kreeg voor het *Heckscher-Ohlin theorema*) ging ervan uit dat verschillen in loonkosten tussen de betrokken landen in die mate samenhangen met verschillen in productiviteit dat men niet ongerust diende te zijn dat een neerwaartse druk op de lonen zou ontstaan bij het vrijmaken van de handel. Ohlin onderlijnde wel het volgende uitgangspunt: mogelijke uiteenlopende ontwikkelingen inzake lonen en productiviteit die later zouden kunnen optreden, zouden gecorrigeerd worden door aanpassingen van de onderlinge wisselkoersen tussen de landen (International Labour Organisation, 1956). In de huidige context is dat geen onbelangrijk voorbehoud.

*Prima facie* heeft de geschiedenis Ohlin in déze geen ongelijk gegeven. Parallel met de Europese integratie was er een soms spectaculaire uitbouw van nationale welvaartsstaten. Opeenvolgende uitbreidingen van de Europese Gemeenschap en de EU hebben stevast geleid tot een opwaartse convergentie; de Wereldbank omschrijft de EG en de EU als een echte 'convergentie-machine' (Gill en Raiser, 2012; zie ook Lefebvre et al., 2011) (7).

Sociale dumping is meer een vrees gebleken dan een realiteit. Nu kan je opmerken dat de Europese Gemeenschap op bepaalde domeinen – *contra* de Ohlin-doctrine – marktintegratie wél gekoppeld heeft aan sociale harmonisatie op hoog niveau, met name inzake veiligheid en gezondheid op het werk in de jaren tachtig en negentig (8). Ook kan je opmerken dat het 'opwaartse' of 'neerwaartse' karakter van de convergentie afhangt van de economische context: in een context van langdurige en omvangrijke werkloosheid kan neerwaartse druk misschien de overhand halen, bijvoorbeeld omdat vakbonden dan overal minder sterk staan. De vraag of economische integratie tot een opwaartse sociale convergentie leidt, hangt meer in het algemeen af van maatschappelijke krachtsverhoudingen. Ik doe dus geen recht aan de genuanceerde discussie die je zou moeten voeren over deze kwestie. Maar de stelling dat louter het opheffen van handelsbelemmeringen een probleem vormt voor sociale vooruitgang in Europa, lijkt *prima facie* overdreven. Een pleidooi voor een sociaal Europa dat zich louter zou baseren op de functionele noodzaak om sociale dumping te vermijden, is geen sterk pleidooi.

(7) Dit gaat over convergentie in nationale cijfers; dit zegt niets over regionale (sub-nationale) convergentie of divergentie.

(8) Dit gebeurde parallel met de creatie van de eenheidsmarkt, op basis van de Single European Act.



Laat me daar de volgende overweging aan toevoegen. Indien het opheffen van handelsbelemmeringen tussen landen met een ongelijke economische ontwikkeling een rem zet op sociale vooruitgang, dan staan we in het Europa van de 27 voor een onoplosbaar probleem. De verschillen tussen de lidstaten zijn van die aard – denk bijvoorbeeld aan de minimumlonen – dat het onmogelijk is een sociale *level playing field* te definiëren die voor de minst ontwikkelde landen economisch haalbaar is en voor de meest ontwikkelde enige impact heeft (9). Dat betekent niet dat druk op Duitsland om een nationaal minimumloon in te voeren niet zinvol is; daarvoor zijn argumenten, maar ze zijn van een andere aard dan een pan-Europese harmonisatie van de minimumlonen (10).

### 1.2.2. Argument 2: een schutkring rond nationale sociale soevereiniteit

Het eerste argument dat ik vermeld heb – ongetwijfeld te kort om het grondig te bespreken – situeert de problematiek op het terrein van de *de facto* autonomie (de feitelijke beleidsmarge) van nationale welvaartsstaten. Het tweede argument situeert de problematiek op het domein van de *juridische* soevereiniteit van nationale welvaartsstaten. Het verwijst naar een onderzoekslijn die ontwikkeld is door Fritz Scharpf, Stephan Leibfried, Maurizio Ferrera en anderen. De basisgedachte is dat er een intrinsiek conflict bestaat tussen de imperatieven van economische integratie in een vrije markt en grensoverschrijdende mobiliteit van mensen en dienstverlening enerzijds en, anderzijds, de imperatieven die samenhangen met de uitbouw van nationale welvaartsstaten en gemeenschapsvorming, gebaseerd op nationaal verankerde wederkerigheid van rechten en plichten (11). De laatste imperatieven veronderstellen grenzen en afgebakend lidmaatschap in nationale solidariteitskringen; de eerste doorbreken grenzen en nationale solidariteitskringen. Het fundamentele con-

(9) Met een 'level playing field' bedoel ik hier een harmonisatie van absolute niveaus, niet een harmonisatie waarbij bv. nationale minimumlonen zouden vastgelegd worden in een verhouding tot de gemiddelde nationale lonen. Ook dat is verre van evident, maar het is een veel minder grote opgave dan een absolute harmonisatie.

(10) Verder verwijs ik naar een pleidooi van Pisani-Ferry om de loonontwikkeling in Duitsland expansiever te laten verlopen dan in het voorbije decennium; een verbetering van de Duitse minimumlonen zou daarin kunnen passen. Ik verwijs verder ook naar een legitimiteitsargument met een meer politiek karakter.

(11) Scharpf verwoordt dit pessimisme het scherpst in Scharpf (2009). Ferrera (2005) is optimistischer.

flict is er één tussen een logica van ‘opening’ en een logica van ‘begrenzing’, om Maurizio Ferrera te parafraseren (12). De logica van ‘opening’ impliceert dat je een Bulgaar in Nederland dezelfde rechten op sociale bijstand geeft als een Nederlander, zonder daar al te strenge nationale voorwaarden aan te koppelen; de logica van ‘begrenzing’ stipuleert dat tegenover recht op bijstand ook sociale plichten staan die je binnen een nationaal systeem eerst in voldoende mate moet opgebouwd hebben. De logica van ‘opening’ zou toelaten dat Nederlanders in België ongeremd kunnen shoppen in de gezondheidszorg, gedekt door Nederlandse zorgverzekeraars, ook al zou dat de planning van het aanbod in België en afspraken met betrekking tot tarieven doorkruisen. De logica van ‘begrenzing’ impliceert dat nationale overheden hun gezondheidszorg mogen beschouwen als een dienstverlening die noch voor de eigen bevolking, noch voor buitenlanders een open en vrije markt vormt. Het punt waar met name Scharpf (2009) op hamert, is niet alleen dat dit conflict bestaat, maar ook dat de institutionele architectuur van de EU van die aard is dat dit conflict stelselmatig in het voordeel van economische integratie en mobiliteit wordt beslist, ten koste van nationale sociale soevereiniteit en gemeenschapsvorming.

Stephan Leibfried (2010) benadrukt daarbij het volgende: de Europese verdragen en basiswetgeving laten wel een duidelijk onderscheid toe tussen zuivere ‘staatsactie’ (of ‘solidariteitsactie’) enerzijds en zuivere ‘economische actie’ anderzijds (een onderscheid dat de uitspraken van het Hof van Justitie moet oriënteren); maar de scheidslijn tussen het domein van de nationale solidariteit en het economische domein is veel minder helder in de brede grijze zone waar sociaal beleid en marktwerking gelijktijdig optreden. Dat laatste is bijvoorbeeld in de Europese gezondheidszorg op grote schaal het geval. De analyses van Scharpf en Leibfried inspireerden me tien jaar geleden om een ‘horizontale sociale clausule’ voor te stellen, om het belang van solidariteit als ordenend principe sterker te benadrukken en alle Europese instellingen (en dus ook het Hof van Justitie) in deze grijze zone duidelijker te oriënteren (Vandenbroucke, 2002c). Anne Van Lancker en andere progressieve vertegenwoordigers en niet-gouvernementele organisaties voerden daarvoor campagne in de Europese Conventie. Via de IGC (Intergouvernementale Conferentie) vond deze tekst min of meer aangepast zijn weg in het artikel 9 VFEU (Verdrag betreffende het Functioneren van de Europese Unie).

(12) Ik werk het geschetste conflict hier slechts gedeeltelijk uit. Een volledige analyse zou een onderscheid maken tussen (i) de gevolgen van het vrij verkeer van personen voor Bismarckiaanse verzekeringssystemen, (ii) de gevolgen van het vrij verkeer van personen voor op burgerschap gebaseerde Beveridge-systemen, (iii) de gevolgen van het vrij verkeer van personen voor sociale bijstand, en (iv) de gevolgen van het vrij verkeer van diensten voor sociale dienstverlening. In wat volgt focus ik op (iii) en (iv). Met betrekking tot Bismarckiaanse sociale verzekeringssystemen betekent ‘opening’ onder meer dat lidstaten geen onderscheid mogen maken in de toepassing van deze verzekeringssystemen op basis van nationaliteit. Deze anti-discriminatieregels maakt het echter niet onmogelijk om tegenover rechten ook plichten te stellen (‘zonder bijdragen geen rechten’); met andere woorden, ‘opening’ maakt het niet onmogelijk om de ‘wederkerigheid’ die eigen is aan Bismarckiaanse verzekeringssystemen te handhaven. Maar dat neemt niet weg dat soepele toegangsregels voor het verwerven van rechten toch onder druk zouden kunnen komen omwille van grensoverschrijdende mobiliteit.

Alhoewel ik dit dus een belangrijke kwestie vind, denk ik in tegenstelling tot Scharpf dat de institutionele architectuur van de EU vandaag niet *systematisch* en onweerstaanbaar leidt tot meer liberalisering en ongeremde mobiliteit (en misschien kan artikel 9 VFEU daarin op termijn nog een evenwichtsherstellende bijdrage leveren) (13). Er is ruimte voor politiek initiatief om corrigerend op te treden in het evenwicht tussen vrijemarktprincipes en principes van sociale soevereiniteit: de EU is vatbaarder voor politiek dan deze deterministische analyse suggereert. Dat is bijvoorbeeld gebleken bij het debat over de dienstenrichtlijn: het Europees Parlement heeft de vergaande liberalisering voorgesteld door Bolkestein bijgestuurd. Dat blijkt ook uit het tot stand komen van de Europese richtlijn van 2011 inzake gezondheidszorg; het Parlement en de Europese Raad bewaakten daarbij het evenwicht tussen grensoverschrijdende patiëntenrechten en de nationale aansturing van stelsels van gezondheidszorg (14). Zo lijkt het me ook niet juist dat de EU niet toelaat dat de lidstaten een evenwicht zoeken tussen het toekennen van recht op bijstand en integratie-eisen; de problemen die daarrond bestaan hebben m.i. meer te maken met de implementatie van het beleid dan met de grondslagen ervan (15). Ik ben het dus oneens met Scharpf – nog steeds een van mijn intellectuele helden – dat de EU een dergelijke asymmetrische constitutie heeft dat zij per definitie géén socialemarkt-economie kan zijn.

(13) Er is niet alleen artikel 9 VFEU, maar ook het Charter en het Protocol met betrekking tot Diensten van Algemeen Belang. Voor een discussie over deze elementen zie Rhodes (2010), Armstrong (2010), Lenaerts (2011).

(14) Daarmee is niet gezegd dat alle problemen in het domein van de gezondheidszorg opgelost zijn. Men kan overigens aanvoeren dat ook in deze kwestie de basisdynamiek (o.m. vanuit het Hof van Justitie) vooral gericht was op liberalisering en mobiliteit, waarbij de politiek tot een eerder defensieve reactie gedwongen werd. Het blijft echter zo dat het politieke debat hier een niet-onbelangrijke rol speelde. Voor een evaluatie van de invloed van het Hof op het Unierecht in dit domein, zie Engels (2012).

(15) Zie Lenaerts (2012) voor een korte samenvatting van de benadering van het Hof van Justitie. De concrete implementatie van het sociale beleid speelt een grote rol in de feitelijke impact van mobiliteit. Cf. de problematiek van de zgn. 'zelfstandigen' die naar België komen en daar van de bijstand leven.

Dat wil niet zeggen dat het punt niet relevant is. Met name de wisselwerking tussen ongelijke sociale economische ontwikkeling enerzijds (waar ik hoger, in het 'eerste argument' naar verwees) en verminderde juridische soevereiniteit van lidstaten anderzijds is kritisch. Er is een spanning tussen grensoverschrijdende mobiliteit én het toekennen van sociale rechten in elke lidstaat; dat kan leiden tot neerwaartse druk op de sociale generositeit in de meer geavanceerde lidstaten. Of dat effectief zo is, hangt af van de vraag hoe de verhouding tussen het recht op mobiliteit en sociale rechten principieel geregeld wordt, en hoe de lidstaten dit vervolgens implementeren, zoals ik daarnet aangaf met betrekking tot het recht op bijstand. Een ander voorbeeld heeft te maken met het handhaven van minimumlonen. Zijn minimumlonen in het werkland van toepassing voor werknemers die gedetacheerd worden uit andere lidstaten, waar dezelfde minimumlonen niet gelden? En welke acties kunnen vakbonden ondernemen wanneer ze menen dat afspraken of regels met betrekking tot minimumlonen geschonden worden in het kader van detachering? Enkele beruchte arresten van het Hof van Justitie (*Viking*, *Laval*) stelden de actiemogelijkheden van vakbonden op dit punt in vraag en leken dus voorrang te geven aan het liberale principe van vrij verkeer. Een genuanceerde discussie is mogelijk over wat het Hof van Justitie in deze arresten als lijn ontwikkelt, maar toch is een wetgevend initiatief wenselijk. Mario Monti heeft dit probleem aangekaart in zijn rapport over de eengemaakte markt en in maart 2012 nam de Commissie een initiatief om de wetgeving terzake bij te sturen, wat meer ruimte moet creëren voor vakbondsactie in dergelijke context. Bruun en Bucker (2012) menen dat het voorstel van de Commissie op dit punt niet bevredigend is en niet ver genoeg gaat. Zij stellen dat fundamentele sociale rechten hier eigenlijk voorrang zouden moeten krijgen op economische vrijheden – of minstens een gelijke status. Dat (overtuigende) pleidooi illustreert dat het laatste woord over deze kwestie niet gezegd is, maar dat er ruimte is voor politieke bijsturing als de politiek dat wil.

### 1.2.3. Argument 3: een onvermijdelijke consequentie van de Europese Muntunie

Hoger wees ik er op dat het Ohlin-rapport er in 1956 uitdrukkelijk van uitging dat sociale harmonisatie niet aan de orde was, ook niet met het oog op toekomstige ontwikkelingen, omdat uiteenlopende sociaaleconomische ontwikkelingen gecorrigeerd zouden worden door wijzigingen in de onderlinge wisselkoersen. De creatie van de muntunie heeft die veronderstelling radicaal onderuit gehaald, althans voor de lidstaten van de Eurozone. De vraag is wat daarvan de gevolgen zijn. Ben Chu, de editorialist van *The Independent*, vatte het op 27 mei 2012 als volgt samen: 'Europe has to become a 'country' – a new beast – if the euro is to survive'. Om dat punt te maken, verwees hij naar vier essentiële tekorten in de constructie van de muntunie: de afwezigheid van een sterk ondersteunende centrale bank; de afwezigheid van een centrale garantie van bankdeposito's; de afwezigheid van een centrale regering, waarvan de begroting een automatische buffer vormt bij economische crises; de afwezigheid van sterke 'nationale' politieke besluitvorming. Een land kan niet zonder een sociaal beleid, zou ik daar aan toevoegen, waarmee het punt meteen gemaakt is: Europa heeft een sociaal beleid nodig.

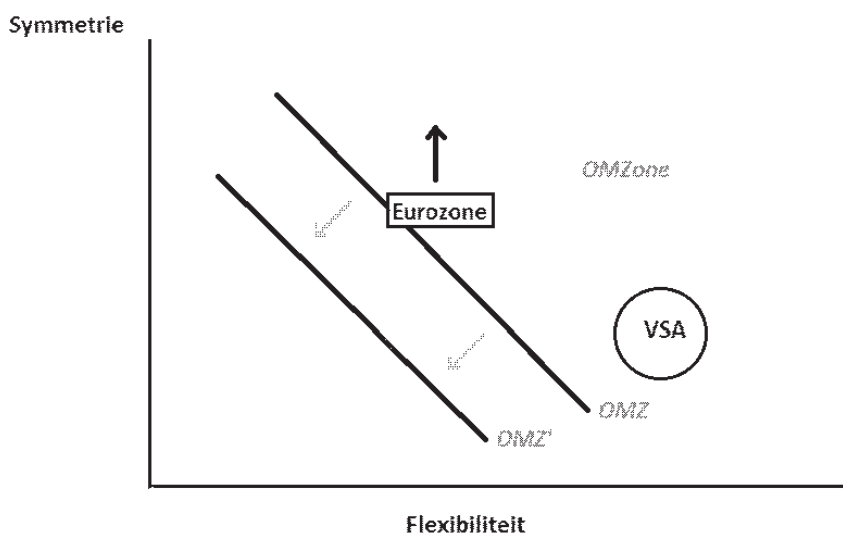
Nu denk ik dat de problematiek van de euro niet in zulke zwart-wit termen kan gesteld worden, alsof de enige uitweg is dat we 'een land' worden. Overigens zal de Eurozone geen 'land' vormen in de afzienbare toekomst: de enige conclusie die je aan dergelijke analyse kan verbinden, is dat de euro gedoemd is te mislukken. *Anderzijds* is het ook niet zo dat het stabiliseren van de Eurozone louter een 'verzekeringstechnisch' probleem is, d.w.z. dat het louter gaat om het op punt stellen van een interstatelijke verzekering tegen zgn. asymmetrische economische schokken – wat een centraal thema is in de theorie over optimale muntzones. Ik illustreer dit aan de hand van een schema dat ontwikkeld werd door Paul De Grauwe (16).

De voordelen van een muntunie hebben in eerste instantie te maken met het verminderen van transactiekosten (de kosten die gemaakt moeten worden bij een deviezenruil vallen weg, de wisselkoersonzekerheid neemt af) en met het feit dat er een grotere vergelijkbaarheid ontstaat van de prijzen in de verschillende landen, wat zowel voor ondernemingen als voor consumenten nuttig is. Wanneer een muntunie bijdraagt tot méér grensoverschrijdende handel en zo de welvaart vergroot, dan neemt – boven op de voorgaande effecten – de gunstige impact van een muntunie verder toe. Een land dat deelneemt aan een muntunie, heeft als nadeel dat het een beleidsinstrument verliest, nl. de mogelijkheid om wisselkoersen aan te passen; dat beleidsinstrument is met name belangrijk wanneer er een uiteenlopende ontwikkeling is van lonen en prijzen, of, meer in het algemeen, wanneer een van de betrokken landen getroffen wordt door een zgn. 'asymmetrische schok'. Opdat een munt-

(16) Je kan het derde argument dat ik hier ontwikkel, verbreden. Het bredere argument vertrekt van de premisse dat de Europese integratie collectieve goederen creëert die waardevol zijn voor de lidstaten, maar ook risico's voor de lidstaten. Een integratieproject zoals dat van de Europese Unie impliceert daarom een specifieke vorm van solidariteit, die eigen is aan dit soort van integratieproject: in wezen gaat het om een faire verzekering van integratierisico's. Deze gedachte wordt bv. ontwikkeld door Andrea Sangiovanni (2012), die uitkomt bij een pleidooi voor 'reciprocity-based internationalism'. Het aantrekkelijke van deze onderzoekslijn is dat ze een helder onderscheid beoogt tussen een solidariteitsconcept dat verankerd wordt in de EU en een solidariteitsconcept dat verankerd is in nationale welvaartsstaten. Al te vaak gaat men er als vanzelfsprekend van uit dat een solidariteitsconcept op Europees niveau de loutere upscaling vormt van bestaande solidariteitsconcepten op het nationale niveau. Een benadering zoals deze van Sangiovanni stelt van meet af aan dat de invulling van solidariteit op een pan-Europees niveau anders kan zijn dan de invulling van solidariteit op een nationaal niveau. Er zijn m.i. echter ook problemen met deze normatieve benadering van Sangiovanni. Hij gebruikt het concept 'risico' voor een reeks van problemen en beperkingen waarmee lidstaten van de EU geconfronteerd zijn, die m.i. niet allemaal thuishoren onder de notie 'risico'; het is daarom niet vanzelfsprekend daarop een 'verzekeringsparadigma' toe te passen zoals Sangiovanni dat doet. Meer ten gronde kan men de vraag stellen of een opvatting over sociale rechtvaardigheid in de EU louter gebaseerd kan worden op (problemen in) het huidige functioneren van de EU en op de huidige missie van de EU: beperkt dat niet a priori de visie op de eisen van sociale rechtvaardigheid? Verder leg ik de klemtoon op 'reciprocity' (wederkerigheid), maar ik stel wederkerigheid niet gelijk met een faire verzekering voor integratierisico's (ik denk dat het verzekeringsparadigma daarvoor ook tekortschiet). Mijn argumentatie gaat ten gronde ook verder dan een loutere functionalistische afleiding (cf. argument 4, *infra*). Daardoor is ze verschillend van Sangiovanni. De ruimte ontbreekt om dit verschil hier uit te werken.

unie meer voordelen dan nadelen zou hebben, moeten de deelnemende landen bijgevolg gekenmerkt worden door een voldoende gunstige combinatie van symmetrie en flexibiliteit. Symmetrie betekent dat de economische ontwikkelingen van deze landen – hun groei, hun loon- en prijspeil – met elkaar correleren, dat ze gelijklopend zijn. Flexibiliteit slaat op het interne aanpassingsvermogen van een land, wanneer zich een bepaalde schok voordoet: met name aanpassingsvermogen doordat lonen flexibel zijn, en aanpassingsvermogen door grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit. Als er minder symmetrie is onder de landen van een muntunie, dan moeten ze over een groter intern aanpassingsvermogen beschikken, opdat de muntunie uiteindelijk een nettovoordeel zou opleveren. In figuur 2 meten we de graad van symmetrie op de verticale as en de graad van flexibiliteit op de horizontale as. De *trade-off* neemt dan de vorm aan van een dalende lijn. Als een groep landen zich boven deze lijn bevindt, dan zijn de baten van een muntunie groter dan de kosten: gegeven de graad van symmetrie, is er voldoende flexibiliteit. In deze zone beantwoorden we aan de voorwaarden van een 'optimale muntzone'. We gaan ervan uit dat de staten van de Verenigde Staten van Amerika in dat geval zijn. Als een groep landen zich beneden deze lijn bevindt, dan zijn er meer nadelen dan voordelen verbonden aan een muntunie. Laat ons veronderstellen dat de Eurozone zich net boven de lijn bevindt – een niet zo comfortabele positie.

**FIGUUR 2:** TRADE-OFFS IN EEN MUNTUNIE



Naar De Grauwe, 2009, p. 110.

Er is een tweede *trade-off*: als de mogelijkheid bestaat om asymmetrische schokken op te vangen met *budgettaire transfers* tussen de lidstaten, dan vermindert de nood aan flexibiliteit. Met andere woorden, wanneer budgettaire transfers mogelijk zijn, schuift de OMZ-lijn naar OMZ' (volgens de twee grijze pijlen). De economische theorie met betrekking tot optimale muntzones veronderstelt niet dat er een permanente inkomensherverdeling plaatsvindt tussen de landen die deel uitmaken van een muntzone; het gaat in principe om niet meer dan 'stabilisatie'-maatregelen. Het onderscheid tussen 'herverdelen' en 'stabiliseren' is belangrijk, omdat men er kan van uitgaan dat *moral hazard* sterker opduikt bij 'herverdelen' dan bij 'stabiliseren'. *Moral hazard* betekent hier dat een permanente stroom van middelen van rijkere naar armere landen zou toelaten dat een land noodzakelijke economische aanpassing structureel kan uitstellen. 'Stabilisatie' kan tijdelijk en cyclisch zijn. (Bij wijze van theoretisch voorbeeld: een Europese cofinanciering van werkloosheidsuitkeringen gedurende een eerste fase van werkloosheid – dus niet de langdurige werkloosheid –, die geactiveerd wordt wanneer de kortlopende werkloosheid in een land boven een bepaald niveau uitstijgt, zou voldoen aan die prioriteit voor 'stabilisatie' eerder dan permanente herverdeling.)

De positie van de Eurozone in dit schema is geen onveranderlijk gegeven. Lidstaten van een muntunie kunnen een preventieve bewaking opzetten om asymmetrische sociaaleconomische ontwikkelingen te voorkomen. Dat is de inzet van het zgn. six-pack, dat de Europese Unie in 2010 op punt stelde. Als de Eurozone erin slaagt om sociaaleconomische ontwikkelingen meer op elkaar af te stemmen, schuift de positie van de Eurozone naar boven in figuur 2 (volgens de zwarte pijl). Hier ontstaat dus een bijkomende *trade-off*: in de mate dat preventieve bewaking asymmetrie effectief voorkomt, is er minder nood aan een combinatie van interne flexibiliteit en stabiliserende transfers.

Dit schema onderlijnt m.i. goed dat de houdbaarheid van de Eurozone geen zwart-wit keuze impliceert. Het gaat niet over een zwart-wit keuze voor of tegen een budgettaire transferunie; of een zwart-wit keuze voor of tegen een bepaald model van politieke unie. De houdbaarheid van de muntunie confronteert ons met een reeks van *trade-offs* die onze keuzemogelijkheden beperken.

Noch flexibiliteit, noch symmetrie, noch budgettaire transfers zijn maatschappelijk neutrale keuzes. De flexibiliteit waar het hier over gaat, behelst aanpassingsprocessen die meestal als moeilijk en pijnlijk ervaren worden, zoals het rechtstreeks verminderen van lonen (eerder dan de omweg van een muntdepreciatie en hogere inflatie) of het gemakkelijk migreren van mensen die op zoek zijn naar werk. Vaak wordt flexibiliteit ook in verband gebracht met soepele ontslagprocedures e.d. Ik ben een voorstander van niet-al-te-rigide arbeidsmarkten, maar het is misschien goed om ons oor te luisteren te leggen bij de Britse econoom Richard Layard, de stichter van het *Centre for Economic Performance* en theoreticus van het activeringsbeleid in de jaren negentig. Layard stelt nu dat bepaalde vormen van flexibiliteit mensen ongelukkig maken: hij heeft het dan niet zozeer over loonflexibiliteit – daar is hij

voor – maar andere vormen van flexibiliteit op de arbeidsmarkt, die mensen onzeker maken (17). Flexibiliteit kan dus vele betekenissen hebben, en is dus maatschappelijk zeker niet neutraal.

Budgettaire transfers kunnen vooral gericht worden op tijdelijke stabilisatie, maar in de praktijk is het moeilijk om de stabiliserende functie van overheidsuitgaven los te koppelen van herverdelingsfuncties (18).

Is het nastreven van symmetrie ten slotte een neutrale, maatschappelijk kleurloze optie? De essentie van de na te streven symmetrie heeft te maken met overheidsrekeningen, loonkosten en arbeidsproductiviteit: de verhouding tussen deze parameters moet in de pas lopen. Een moeilijke vraag is of symmetrie ook sociale convergentie vereist. Laat me een voorbeeld geven. Ik ben ervoor dat de pensioenleeftijd op lange termijn in zekere mate gekoppeld wordt aan de evolutie van de levensverwachting, met het oog op een evenwichtig sociaal bestel (in het besef dat dit gemakkelijk gezegd is, en zonder naïef beeld over de betekenis van veroudering voor individuele mensen). De vraag is of de Europese Unie erover moet waken – *omwille van 'symmetrie'* – dat de pensioenleeftijd in alle lidstaten gekoppeld wordt aan de levensverwachting? Om die conclusie hard te maken, moet je veronderstellen dat een land A dat genereuzer is dan andere landen inzake pensioenleeftijd, onvermijdelijk eindigt met een relatief grotere overheidsschuld en/of een relatief hogere loonkost per eenheid product. Je moet er dus van uitgaan dat zulk land uiteindelijk niet in staat is (of niet in staat zal blijven) om een bewuste afruil te organiseren tussen (meer) pensioengenerositeit, (minder) nettolonen, (meer) arbeidsproductiviteit en/of (minder) andere overheidsuitgaven, een afruil die zou toelaten dat het ondanks het relatief vroeger op pensioen gaan in de pas van de 'symmetrie' blijft lopen. Om dat punt hard te maken, heb je een batterij argumenten nodig, waarbij

(17) Layard neemt niets terug van het welfare-to-work pleidooi waarmee hij de Europese regeringen in de jaren negentig aanzette om het goede midden te kiezen tussen de harde aanpak in de Verenigde Staten en de in zijn ogen al te 'lankmoedige Frans-Duitse manier'. De roep om alleen maar meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt vindt hij niet verstandig – precies omdat flexibiliteit onzekerheid creëert. 'In plaats daarvan', zo schrijft hij, 'zouden we zowel welfare-to-work en zekerheid van betrekking als ook flexibele lonen [waarmee hij doelt op decentralisering in het loonoverleg, en het willen inruilen van loonstijging voor werkzekerheid] moeten nastreven.' (Layard, 2005).

(18) Bargain et al. (2012) biedt op dit punt een interessante illustratie. Indien budgettaire transfers georganiseerd zouden worden door een 'Europeanisering' van een deel van het nationale belastingstelsel, dan ontstaan grote groepen 'winnaars' en 'verliezers' in de lidstaten. Zelfs als deze weg niet gevolgd wordt (een muntunie noodzaakt dat niet), dan nog lijkt het moeilijk een transferschema te ontwerpen dat niet geconfronteerd wordt met complexe discussies over wie daarbij structureel 'wint' en wie daarbij structureel 'verliest' in de pan-Europese inkomensverdeling.



ook zgn. ‘politieke economie’-argumenten horen over het gedrag van overheden, vakbonden en werkgevers (19).

Wat de ‘politieke economie’ betreft, moet je er bijvoorbeeld van uitgaan dat een relatief genereuzer pensioenstelsel in land A uiteindelijk zal leiden tot een ‘onbetaalde rekening’ omdat men niet bereid is ‘de tering naar de nering te zetten’; daardoor neemt het overheidstekort of de relatieve loonkost toe. Het is niet vanzelfsprekend om dergelijke argumenten universele geldingskracht te geven. *Als* je deze argumenten hanteert, dan gelden ze op de lange termijn (maar daarover gaat het hier) misschien ook voor een groot onevenwicht inzake scholing. Een tekort aan geschoolde mensen in land A zou dan op termijn ook leiden tot asymmetrie inzake loonkost per eenheid product en/of grotere overheidsschuld: het overaanbod aan ongeschoolde mensen en het tekort aan geschoolde mensen leiden tot de reacties op de arbeidsmarkt en van de overheid, die uiteindelijk de relatieve loonkost of de overheidsschuld in land A verhogen... En niet alleen verschillen in scholing komen dan in beeld, maar ook andere dimensies van het sociale beleid. Met andere woorden, *als* het juist is dat een verschil in pensioenbeleid op termijn een probleem vormt voor de cohesie van een muntunie

(19) Op basis van een eenvoudig economisch model is het strikt genomen niet zo dat er in een muntunie afstemming moet zijn over de evolutie van de pensioenleeftijd. Stel dat in land A de pensioenleeftijd de levensverwachting niet volgt, en in land B is dat wel het geval. Als de nettolonen in land A in verhouding tot de groei van de arbeidsproductiviteit minder sterk stijgen dan in land B (rekening houdende met de evolutie van de arbeidsproductiviteit in land B), omdat er een toenemende pensioenbijdrage wordt geheven op de brutolonen, maar de bruto-loonkost per eenheid product kent dezelfde evolutie, dan ontstaat er geen divergentie inzake loonkost. Er ontstaat ook geen budgettair verschil tussen beide landen. Een alternatief probleemloos scenario zou er kunnen in bestaan dat de mensen in land A tevreden zijn met een minder hoog pensioen. Het is ook denkbaar dat de overheid in A bespaart op andere overheidsuitgaven en het pensioenstelsel bijkomend subsidieert.

Deze redenering is echter té eenvoudig. In vergelijking met land B zal het arbeidsaanbod in land A relatief kleiner zijn. Dit kan leiden tot een opwaartse druk op de lonen: of vraag en aanbod op de arbeidsmarkt tot dat resultaat leiden, hangt af van de reactie van de werknemers (en/of hun vakbonden) bij een krappere arbeidsmarkt, en van de mogelijkheid om eventuele tekorten op de arbeidsmarkt op te vangen via immigratie. In het alternatieve scenario is het mogelijk dat de werknemers van land A niet aanvaardden dat hun pensioenen minder hoog zijn dan in andere landen en/of dat de andere overheidsuitgaven niet voldoende samendrukbaar zijn. Dit type van argumenten hoort thuis in de sfeer van de politieke economie: we gaan er in dit geval van uit dat werknemers en overheid niet in staat of niet bereid zijn om de consequentie te trekken uit de grotere generositeit inzake pensioenleeftijd: ‘de tering wordt niet naar de nering gezet’. Uiteindelijk leidt dit tot een ontwikkeling die asymmetrisch is inzake loonkost en/of overheidsschuld. Zo zou het verschil in pensioenbeleid leiden tot een asymmetrische ontwikkeling, die de cohesie in de muntunie aantast.

De voorgaande redenering is niet vanzelfsprekend: heel wat variabelen spelen mee. Indien dergelijke redenering opgaat met betrekking tot de pensioenleeftijd, dan geldt ze ook voor een belangrijk onevenwicht inzake scholing. Stel dat in land A een groot tekort is aan geschoolden en een overschot aan ongeschoolden, in vergelijking met land B. Je kan verwachten dat de lonen voor geschoolden in land A dan relatief hoger zullen zijn, en de lonen voor ongeschoolden relatief lager (ervan uitgaande dat arbeidsmigratie dit niet oplost); of, als er onvoldoende loonflexibiliteit is, dat er werkloosheid ontstaat. In land A zal dat gecompenseerd worden met grotere budgettaire uitgaven (voor werkloosheid, voor tewerkstellingsprogramma’s voor laaggeschoolden), wat leidt tot ofwel een hogere fiscale druk ofwel een budgettair tekort (in vergelijking met land B). Als de vakbonden niet accepteren dat de hogere fiscale druk leidt tot lagere nettolonen, dan zet dit bijkomend druk op de algemene loonkost. Met andere woorden: land A zal uiteindelijk het (relatieve) scholingstekort ‘betalen’ door een hogere gemiddelde loonkost en/of een budgettair tekort. Dus ontstaat er, door een tekort aan flexibiliteit en omdat ‘de tering niet naar de nering wordt gezet’ een probleem van asymmetrie.

(die niet al te sterk wil rekenen op loonflexibiliteit en immigratie), dan geldt dat mogelijks voor heel wat parameters van het sociale model dat de lidstaten in eigen land nastreven. De vraag wordt dan: in welke domeinen van het sociale beleid kunnen de lidstaten van de muntunie nog fundamenteel verschillen?

Op voorgaande vragen kan je geen zwart-wit antwoord geven. De 'als' in alle voorgaande zinnen is een gewichtige 'als'. Maar zelfs al is het niet gemakkelijk te 'bewijzen' dat afstemming van economische strategieën een minimale afstemming van sociaal beleid veronderstelt, dan is dit toch wel plausibel. De idee dat het economische beleid supranationaal bepaald wordt terwijl het sociale beleid vorm krijgt in netjes daarvan afgescheiden, nationale of regionale arena's, is vermoedelijk naïef – een stelling die Leibfried al lang betoogt met betrekking tot de EU. Daarom is 'symmetrie' ook niet maatschappelijk neutraal: de sociale convergentie die men beoogt, veronderstelt de keuze van een richting. Bovendien is het zo dat *als* dit argument opgaat voor de pensioenleeftijd, het dan evenzeer opgaat voor bijvoorbeeld een belangrijk onevenwicht inzake scholing, en eventueel voor nog meer dimensies van het nationale beleid.

Vooraleer ik besluit, keer ik nog even terug naar het algemene schema van De Grauwe. Bij de geschetste *trade-offs* voegen zich nog andere *voorwaarden* voor de houdbaarheid van een muntunie. Een daarvan is vandaag sterk in de aandacht: gezamenlijk optreden met betrekking tot de banksector. De andere is ook door De Grauwe (2011) sterk beklemtoond: er moet voldoende 'collectieve actie' zijn met betrekking tot de overheidsschuld van de lidstaten om te vermijden dat lidstaten door wantrouwen ten aanzien van hun nationale schuldtitels in een 'slecht evenwicht' terechtkomen, waarbij kortetermijnliquiditeitsproblemen omslaan in solvabiliteitsproblemen. Dit kan bijvoorbeeld door de gemeenschappelijke uitgifte van euro-obligaties. Net zoals bij budgettaire transfermogelijkheden, wordt hier een bezwaar tegenover gesteld van *moral hazard*, omdat het rentepeil van 'lakse landen' laag gehouden wordt ten koste van een verhoging van het rentepeil van 'gedisciplineerde landen', en omdat lakse landen niet geremd zouden worden in het maken van schulden. Nu is het mogelijk een mutualisering van schuld zo op te vatten, dat dergelijke bezwaren ten dele ondervangen worden, bijvoorbeeld door een verschil in rentevoeten die toegepast worden (20). Deze bijkomende voorwaarden voor de houdbaarheid van de muntunie hebben wel een eerder 'zwart-wit' karakter: de overtuigingskracht van de gezamenlijke actie (inzake de banken, inzake de schuld) moet een kritische drempel overschrijden om effectief te zijn. Omdat ik in deze lezing vooral de langere termijn wil bekijken, ga ik op deze brandende kortetermijnkwesties niet verder in – waarbij we natuurlijk niet vergeten dat de korte termijn voor de lange termijn komt.

(20) Cf. het voorstel van Moesen en De Grauwe (De Grauwe en Moesen, 2009), en andere voorstellen. In deze zin zou het bij een mutualisering van (een gedeelte van) de overheidsschulden kunnen gaan om een vorm van solidariteit die overeenkomt met de solidariteit die gevangenen nodig hebben om uit een gevangenendilemma te raken en voor alle betrokkenen een Pareto-verbetering te realiseren: eerder dan solidariteit gaat het om welbegrepen eigenbelang.

Tot daar het analytische schema met betrekking tot de houdbaarheidsvoorwaarden van een muntunie. Wat zegt dit over de sociale dimensie die de Europese Unie nodig heeft? Je kan uit dit schema geen precieze, normatieve conclusies trekken over het sociale beleid dat de EU zou moeten ontwikkelen. Je kan echter wel aangeven over welke elementen de lidstaten van de Eurozone het met elkaar eens zouden moeten zijn. De muntunie dwingt tot een 'basisconsensus', met zowel cognitieve als normatieve dimensies. Ik vat eerst de cognitieve dimensies samen:

- Wat zijn de kosten en baten van een muntunie, en hoe stabiliseer je ze? Het schema dat ik net presenteerde, lijkt me plausibel, maar het is voorwerp van debat onder economen (21). Robert Mundell, de vader van de theorie van de optimale muntzone, heeft daar zelf toe bijgedragen door in 1973 een verschillende analyse te formuleren van zijn oorspronkelijke uit 1961, waar de grafiek van De Grauwe bij aanleunt (Mundell, 1961, 1973). Monetaristen kijken anders naar de kosten en baten van een muntunie dan keynesianen. De Europese Commissie leunde bij het lanceren van de muntunie eerder aan bij een monetaristische visie op overheidsoptreden, dan bij 'Mundell I'. Veel heeft te maken met de mate waarin men gelooft dat markten zichzelf stabiliseren.
- In welke mate veronderstelt economische symmetrie ook sociale convergentie? Wat is de politieke economie van verschillen in pensioenleeftijd en - bijvoorbeeld - scholing?

De meningen over dit alles zullen nooit volledig overeenkomen. Maar om politieke knopen door te hakken en tot een coherent beleid te komen, moet wel minimale eensgezindheid tot stand komen over de analyse, zelfs al blijft er twijfel en onzekerheid over wie het bij het rechte eind heeft. Laat me daar nog een beschouwing aan toevoegen. Veronderstel dat iemand zich in deze discussie mengt met de volgende stelling: 'Ik heb mijn twijfels bij sommige van de argumenten die de band tussen economische symmetrie en pensioenleeftijd ondersteunen, maar ik geloof wel dat de afwezigheid van een nationaal stelsel van minimumlonen in Duitsland op termijn druk zet op de minimumlonen in andere landen van de Eurozone.' Ik vind dat wetenschappers al deze argumenten kritisch moeten doorlichten; we doen dat te weinig. De Europese Unie is echter geen wetenschappelijke instelling, maar een politieke entiteit die een breed draagvlak nodig heeft. Zou het vanuit dat oogpunt van politieke legitimiteit niet verstandig zijn om zowel het eerste punt (pensioenleeftijd) als het tweede punt (minimumlonen) ter harte te nemen, en te onderzoeken hoe rond beide een draagvlak en realistisch beleid mogelijk zijn?

De normatieve dimensie van de basisconsensus waartoe de muntunie dwingt, is ook dubbel:

(21) Zie bv. Fuest en Peichl (2012) voor een overzicht van de vormen die een begrotingsunie kan aannemen, en alternatieve voorstellen.

- Welke visie hebben we op 'flexibiliteit' en pan-Europese transfers? In welke mate is 'flexibiliteit' een 'prijs' die we willen betalen voor mogelijke asymmetrische ontwikkelingen? Over welke flexibiliteit gaat het dan? In welke mate zijn we bereid 'transfers' als instrument in de plaats te stellen van 'flexibiliteit', in de wetenschap dat transfers in de praktijk altijd een herverdelend effect hebben?
- Als we het eens zijn dat economische symmetrie ook sociale convergentie veronderstelt, dan moeten gemeenschappelijke benchmarks afgesproken worden waarrond de convergentie georganiseerd wordt. Op het sociale terrein hebben die een sterke normatieve lading. Inzake pensioenleeftijd gaat het bijvoorbeeld over fundamentele vragen met betrekking tot de betekenis van vooruitgang en vitaliteit (Vandenbroucke, 2012).

Hiermee is niet gezegd dat de muntunie alleen maar zal overleven als het Europese beleid beantwoordt aan eisen van sociale *rechtvaardigheid*. De stelling die ik voorleg is beperkter: er moet hoe dan ook een consensus over 'het sociale' tot stand komen opdat de muntunie zou overleven. Een breed draagvlak voor zulke consensus veronderstelt echter dat hij beantwoordt aan doelstellingen die de Europese welvaartsstaten met elkaar gemeen hebben. In het verleden is vaak beklemtoond dat de Europese welvaartsstaten zo verscheiden zijn, dan het niet mogelijk is een precieze betekenis toe te kennen aan 'het Europese sociale model'. Nochtans is nu een minimale consensus nodig over *gedeelde, normatief geladen doelstellingen* van het Europese sociale model. Vervolgens moet ook een antwoord gegeven worden op een complex probleem van *wederkerigheid* in het omgaan met asymmetrische ontwikkelingen.

Laat me eerst een vrij technisch voorbeeld geven. Jean Pisani-Ferry (2012) legt uit waarom men de aanpassing van de Zuid-Europese economieën niet als een eenzijdig proces kan behandelen. Vermits er een gemeenschappelijk belang is bij een succesvol aanpassingsproces, zou ieder dus zijn deel moeten doen. Duitsland zou een iets hogere inflatie moeten aanvaarden, om de noodzakelijke aanpassing van het loon- en prijspeil in Spanje haalbaar te maken (mits de prijsstabiliteit in de Eurozone in het geheel gegarandeerd wordt, en mits Spanje van deze context ook gebruik maakt om structurele hervormingen door te voeren). Dezelfde redenering geldt op het budgettaire vlak (de Noord-Europese regeringen moeten volgens Pisani-Ferry 'overkill' vermijden) en inzake loonontwikkeling (de Noord-Europese regeringen moeten loonstijgingen aanvaarden die aanzienlijk uitstijgen boven die van het eerste eurodecennium). 'Wederkerigheid', in dit voorbeeld, betekent dat je een verantwoordelijkheid voor een probleem deelt, op basis van duidelijke afspraken en wederzijdse inspanning. Wederkerigheid betekent dat je de last van een economische aanpassing – bijvoorbeeld het herstel van competitiviteit – niet volledig bij één partner legt.

Op het niveau van intermenselijke verhoudingen geloof ik sterk in wederkerigheid als bindmiddel in de samenleving (Vandenbroucke, 2011). In een pleidooi voor wederkerigheid contrasteerde ik de *homo reciprocans* ooit als volgt met de *homo economicus*: de *homo reciprocans* ziet graag 'iets terug' voor 'zijn geld' (of zijn

inspanning), maar hij hanteert geen kruideniersschaal. Hij vindt de eigen verantwoordelijkheid van mensen belangrijk, maar hij is ook vatbaar voor mededogen wanneer andere mensen erg kwetsbaar zijn, ook al zou hij die kwetsbaarheid misschien kunnen wijten aan eigen keuzes die deze andere mensen ooit gemaakt hebben. Hij is bereid om nettogever te zijn en te blijven in de samenleving, op voorwaarde dat hij ziet dat met 'zijn geld' maatschappelijke problemen, zoals armoede en werkloosheid, daadwerkelijk aangepakt worden ('er worden geen bodemloze emmers gevuld'), en op voorwaarde dat diegenen die hulp krijgen, waar mogelijk en waar relevant zelf ook inspanningen doen om van die hulp iets te maken. Wederkerigheid is in die zin het fundamentele cement van de samenleving (Vandenbroucke, 2010). Samuel Bowles (2012) definieert 'sterke wederkerigheid' als de bereidheid om samen te werken en te delen met andere mensen die dezelfde ingesteldheid hebben, zelfs al levert dit geen individueel nettovoordeel op (22). Wederkerigheid gaat verder dan het 'verlichte eigenbelang', maar is wel 'voorwaardelijk'.

De vraag is of 'wederkerigheid' een betekenisvol begrip kan zijn in de verhoudingen tussen lidstaten van een Unie (de vraag werd onlangs mooi samengevat door het Editorial van *European Constitutional Law Review*, WTE, DN, 2011). De vraag is complex, omdat meerdere kwesties door elkaar lopen. Wat is de 'individuele' verantwoordelijkheid van lidstaten wanneer een asymmetrische ontwikkeling zich voordoet? Hoe wordt deze individuele verantwoordelijkheid toegewezen aan individuele lidstaten, gegeven het feit dat een asymmetrische ontwikkeling per definitie een relatief gegeven is? Waar stopt de individuele verantwoordelijkheid van lidstaten en is 'collectieve ondersteuning' nodig op basis van collectief georganiseerde mechanismen (bijvoorbeeld via transfers)? Hanteren we een louter principiële moraal (waarbij 'de zondaars' bestraft moeten worden, omdat ze zondaars zijn) of hebben we oog voor een consequentialistische moraal (waarbij we rekening houden met het feit dat het al te streng bestraffen van de zondaars ook de heiligen in problemen brengt?). Kunnen lidstaten van een Unie een niet-verbreekbaar engagement tegenover elkaar aangaan over een termijn die lang genoeg is om toe te laten dat wederkerigheid een zichzelf bestendigend mechanisme wordt? (23)

(22) De wijze waarop Bowles dit uitwerkt, als een realistisch concept voor intermenselijke verhoudingen waarop een welvaartsstaat kan gegrondvest worden, is bijzonder overtuigend maar is niet rechtstreeks extrapoleerbaar naar het institutionele probleem dat hier voorligt. Een argument zoals dat van Pisani-Ferry doet net een beroep op 'verstandig eigenbelang'. Bowles gaat er ook van uit dat 'sterke wederkerigheid' tot uiting komt in het feit dat afwijkend gedrag gesanctioneerd wordt, zelfs al heeft deze sanctie een nettokost voor diegene die de sanctie afdwingt. De institutionele wederkerigheid die de EU nodig heeft, kan niet gebaseerd zijn op een louter 'principiële moraal', waarbij de handhaving van normen gesanctioneerd wordt zonder oog voor consequenties; cf. *infra*.

(23) Naast deze vragen ligt een nog meer fundamentele, ethisch-filosofische vraag voor, wanneer 'verantwoordelijkheid' wordt geconcipieerd in de relaties tussen landen (of andere politieke entiteiten): moeten individuele burgers steeds de gevolgen dragen van beslissingen die door overheden genomen worden? Ik werk dit niet verder uit, maar het definiëren van de draagwijdte van 'reciprociteit' tussen politieke entiteiten vooronderstelt wel een helder antwoord op deze kwestie.

De Eurozone moet dus niet noodzakelijk 'een land' vormen; maar de gelaagde politieke entiteit die de Unie hoe dan ook zal zijn, moet wel op een duurzame basisconsensus kunnen steunen met betrekking tot essentiële cognitieve en normatieve kwesties (24). De fragiliteit van de Eurozone wijst, in de woorden van De Grauwe, op de afwezigheid van een 'diepe variabele', die hij omschrijft als 'a sense of common purpose'. Deze 'diepe variabele' was wel aanwezig toen de muntunie geforceerd werd in het herenigde Duitsland: '(T)his sense of common purpose was the deep variable that made the monetary and political union possible in Germany. Put differently, monetary and political union were endogenous variables that were driven by a common force. The existence of this deep variable made it inconceivable that Germany would have started with a monetary union without having a centralized budget capable of making large transfers between regions, or without a unified social security system. This deep variable is weakly developed at the European level' (De Grauwe, 2009, p. 113). Alleszins moet de 'sense of common purpose' steunen op een gedeelde visie op sociale vooruitgang en een gedeelde visie op 'wederkerigheid' in de actie van de lidstaten in het nastreven van sociale vooruitgang.

Toen ik als Belgisch Minister van Sociale Zaken in de Den Uyl-lezing van 1999 een lans brak voor een 'Open Methode van Coördinatie', was mijn argument onder meer dat dit zou toelaten om meer inhoud te geven aan de doelstellingen van 'het Europese sociale model'. In de jaren daarna ben ik dat nog sterker gaan beklemtonen: open coördinatie heeft in mijn ogen zowel een cognitieve als een normatieve dimensie (Vandenbroucke 1999, 2002a, 2002b). Wat – vanuit een functionalistische benadering – tien jaar geleden misschien een luxediscussie was, is in het licht van de Eurozone een noodzaak.

#### 1.2.4. Argument 4: de sociale dimensie als kern van het politieke project 'Europa'

Ik laat de problematiek van de muntunie nu even achterwege, en start opnieuw van een wit blad. De drie argumenten die de revue passeerden, gaan uit van de EU als een niet-sociaal gegeven. De noodzaak om een sociale dimensie te ontwikkelen werd daar functioneel van afgeleid: functioneel met het oog op de bescherming van nationale welvaartsstaten tegen dumping en/of het verlies aan sociale soevereiniteit, functioneel met het oog op het welslagen van een muntunie... Het vierde argument dat ik voorleg, is van een andere aard. Voor Jürgen Habermas is de verdediging van 'a European way of life' tegen de druk van globalisering de essentie van het Europese project, en het enige project waarvoor nog politieke mobilisatie mogelijk is. Met 'a European way of life' (een uitdrukking waartoe Lionel Jospin hem geïnspireerd had) vat Habermas een levenswijze samen die gekenmerkt wordt door sociale, politieke en culturele insluiting en sterke welvaartsstaten. Voor deze interpretatie van het Europese project is veel te zeggen. Een politiek project dat steeds opnieuw diep ingrijpt in de ontwikkeling van de Europese landen kan niet blijvend gelegitimeerd worden door een historisch vertrekpunt, zoals de nood om de vrede te verankeren. Een louter economisch argument schiet ook tekort voor zulke onderneming en strookt overigens niet met de vele niet-economische hefbomen en invloeden van de

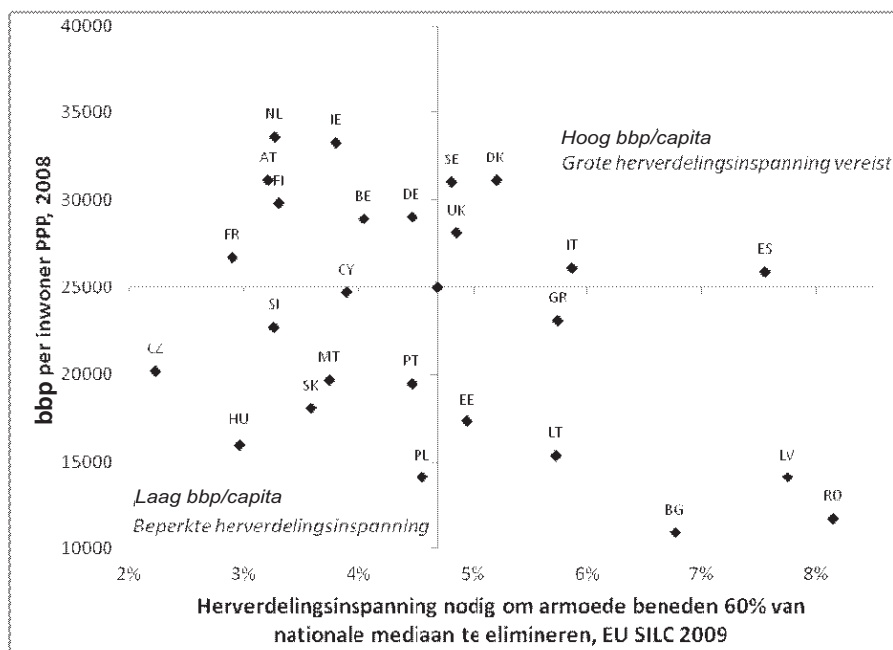
Unie. Je kan deze interpretatie invullen met gradaties van kosmopolitisme die niet allemaal even ver gaan als diegene waar Habermas voor staat: de essentie is dat de inzet het samenlevingsmodel is dat de 'European way of life' onderscheidt. Op zichzelf leidt deze interpretatie echter niet tot een precieze opvatting over de rol die de EU moet spelen in het sociale beleid *stricto sensu* van de lidstaten. Habermas gaat ervan uit dat nationale welvaartsstaten in een context van globalisering in toenemende mate in de verdrukking komen. Zijn visie kan gelezen worden als een perspectief waarin de Europese Unie niet alleen de doelstellingen maar ook de taken van nationale welvaartsstaten in toenemende mate overneemt.

Dat de Europese Unie zich de doelstellingen van nationale welvaartsstaten eigen moet maken en de lidstaten terzake bij de les moet houden (bijvoorbeeld inzake armoedebestrijding), maar met respect voor subsidiariteit en diversiteit, was een kernidee van de 'Open coördinatiemethode' die gelanceerd werd op de Top van Lisbon in 2000, waar ik het daarnet al even over had. De voorbije 10 jaar heeft onafgebroken de kritiek geklonken dat deze methode te zwak was, te *soft*. Veronderstel dat we daar *harder* in zouden worden: wat zou dat betekenen voor het Europese project? Bea Cantillon, Tim Goedemé, Anne Van Lancker, Natascha Van Mechelen (2012) en ik hebben deze vraag op scherp gesteld door het volgende voorstel te simuleren: de EU zou alle lidstaten verplichten om een bijstandsstelsel in te voeren dat de armoede beneden een armoedegrens gelijk aan 60% van het *nationale* mediaaninkomen volledig zou elimineren. De EU zou dus een harde verplichting invoeren ten aanzien van de lidstaten op het terrein van de nationale sociale politiek. Je kan dit voorstel beschouwen als een doorgedreven illustratie van de idee dat de Unie 'sociale rechten' (zoals het recht op een minimale inkomensbescherming op een fatsoenlijk niveau) hard zou maken (25). Welke inspanning zou dat nu betekenen voor de lidstaten? Figuur 3 brengt dit in beeld.

De vereiste 'herverdelingsinspanning' om dergelijke doelstelling *hic et nunc* volledig te realiseren (wat natuurlijk een zeer vergaande eis is) zou zeer sterk uiteenlopen: uitgedrukt als een percentage van het inkomen van de niet-arme bevolking dat

(25) Het voorstel dat we simuleren, is geïnspireerd door Van Lancker en EAPN (2010). Een bijkomend argument voor dergelijk voorstel kan verwijzen naar een problematiek die ik hoger kort aantekent: dat ongelijkheid in de kwaliteit van bijstandsstelsels en niveaus en grensoverschrijdende mobiliteit leiden tot bijstandstoerisme dat neerwaartse druk creëert op de beste bijstandsstelsels in Europa. Het voorstel leidt echter niet tot een harmonisering op absoluut niveau, wat impliceert dat de 'concurrentie' tussen bijstandsstelsels niet verdwijnt, ook al zou dit voorstel perfect gerealiseerd worden. Een correct evenwicht tussen rechten op mobiliteit en rechten op bijstand veronderstelt vooral een goede juridische afbakening van waar het recht op bijstand begint en waar het eindigt. Cf. mijn opmerking aansluitend bij argument 2, *supra*.



**FIGUUR 3:** BBP PER CAPITA EN HERVERDELINGSINSPANNING DIE VEREIST IS OM ARMOEDE TE ELIMINEREN

zich bevindt boven deze armoedegrens van 60% zou de vereiste herverdelingsinspanning lopen van minder dan 3,5% in Tsjechië, Frankrijk en Hongarije, tot 7% of meer in Bulgarije, Spanje, Litouwen en Roemenië. De landen die de grootste interne herverdelingsinspanning zouden moeten doen, zijn allemaal Zuid-Europese of Oost-Europese lidstaten. Daar zijn ook de armste lidstaten van de EU bij, alhoewel het niet zo is dat 'arm' zijn altijd betekent dat een grote herverdelingsinspanning nodig is om de relatieve inkomensarmoede weg te werken.

In Roemenië is de te leveren herverdelingsinspanning zeer groot. *Prima facie* kan dit in verband gebracht worden met het feit dat Roemenië een arm en *daardoor* sociaal minder ontwikkeld land is. Echter, in Spanje is de te leveren herverdelingsinspanning ook zeer groot. Vergelijk Spanje met Frankrijk in figuur 3: qua bbp per inwoner zijn beide landen vergelijkbaar, qua impact van sociaal beleid absoluut niet. Zoals ik verder illustreer, is het Spaanse sociale beleid bijzonder *inefficiënt*.

Dat brengt ons terug bij een normatieve kwestie die ik in de inleiding aansneed. Veronderstel dat we de Unie een uitdrukkelijke sociale doelstelling geven op het vlak van de inkomensverdeling. Moet de doelstelling van de Unie zijn dat de pan-Europese inkomensverdeling rechtvaardiger wordt, moeten de nationale inkomensverdelin-



gen rechtvaardiger worden? Moet de Europese Unie erover waken dat ‘rijke’ Roemenen voldoende hervreiden naar ‘arme’ Roemenen, of moet ze erover waken dat de positie van (‘rijke’ en ‘arme’) Roemenen verbetert ten aanzien van de positie van (‘rijke’ en ‘arme’) Belgen? Je kan dit duale beoordelingsperspectief niet herleiden tot één enkel beoordelingsperspectief, omdat het vertrekt van twee verschillende uitgangspunten met betrekking tot de omvang van de solidariteitskring. De ‘wij’ waarop solidariteit van toepassing is, wordt anders gedefinieerd. Er is geen eenvoudige *trade-off* tussen het ene en het andere perspectief, laat staan een algoritme waarmee je nationale en pan-Europese armoede-indicatoren kan herleiden tot één indicator. De Europese samenwerking is van die aard, dat het zeer vreemd zou zijn om de resultaten daarvan alleen maar te beoordelen aan de hand van nationale armoede-indicatoren; ze is voor een deel zeer expliciet gericht op méér pan-Europese cohesie. Maar de roeping van welvaartsstaten is ook om ‘nationale cohesie’ te dienen. Vermits het Europese beleid zulke grote impact heeft op nationale welvaartsstaten, moeten we de resultaten daarvan ook toetsen op het vlak van de interne cohesie in de lidstaten. Met andere woorden, het niet-reduceerbare duale beoordelingsperspectief, dat ons zowel naar nationale als naar pan-Europese armoede-indicatoren doet kijken, is intrinsiek aan het Europese project. Historisch heeft de Europese Gemeenschap altijd beide doelstellingen in het vaandel gedragen: nationale cohesie en pan-Europese cohesie. Met het oog op pan-Europese cohesie is ook het zgn. Europese cohesiebeleid ontwikkeld. Debatten over een ‘sociaal Europa’ situeerden de doelstelling daarvan als vanzelfsprekend vooral op het nationale terrein: het ging om het bewaken of verbeteren van de nationale sociale samenhang. Ik denk nu dat men ‘sociaal Europa’ niet kan reduceren tot ‘nationale cohesie’ (zie ook Fahey, 2007).

Daarmee is het normatieve debat niet uitgeput. Als we van armere lidstaten een grotere inspanning eisen om hun interne inkomensverdeling te verbeteren, hebben ze dan recht op externe Europese ondersteuning? Of, zou dat leiden tot het externaliseren van beleidsfalen en *moral hazard* in hoofde van inefficiënte regeringen – het Spaanse voorbeeld dat ik daarnet aanstipte? *Wat is de Europese solidariteit die past bij ‘a European way of life’?*

Samen met mijn mede-auteurs besluit ik het volgende uit onze simulaties met betrekking tot een radicale Europese anti-armoedenorm, die een doelstelling uit de sfeer van het nationale sociale beleid vertaalt in een bindende, harde Europese richtlijn. Dergelijke eis stelt een complex maar onvermijdelijk probleem van institutionele *wederkerigheid*: enerzijds zou de EU de armste lidstaten moeten helpen om zulke doelstelling waar te maken, maar anderzijds zijn lidstaten zélf ook verantwoordelijk voor de daadkracht en de efficiëntie van hun sociaal beleid met het oog op armoedebestrijding. Vooruitgang boeken in deze kan alleen maar als we een vruchtbare spiraal op gang brengen waarbij zowel de pan-Europese cohesie als de interne nationale cohesie toenemen. Dát is de allereerste opdracht voor een ‘sociaal Europa’. Wat dat betekent, illustreer ik in het tweede deel van deze Oratie.

### 1.3. **CONCLUSIE: DE SOCIALE DIMENSIE VAN DE UNIE DEFINIEREN IS GEEN LUXE MEER, MAAR NOODZAAK**

In dit eerste deel besprak ik vier argumenten waarom de EU een actieve sociale dimensie moet hebben. De argumenten die m.i. vandaag het zwaarste wegen, introduceren een solidariteit die gebaseerd is op wederkerigheid in de verhoudingen tussen de lidstaten. Deze opvatting mag niet louter ‘moralistisch’ zijn, maar moet ook behulpzaam zijn om de huidige crisis aan te pakken. Deze argumenten laten ook niet toe om eenzijdig te focussen op nationale cohesie, net zo min als ze toelaten om eenzijdig te focussen op pan-Europese cohesie als normatieve doelstelling. Ze veronderstellen ook een hoge mate van consensus over doelstellingen van sociaal beleid. De wederkerigheid waar het over gaat, is een wederkerigheid tussen nationale democratieën. De hamvraag is of wederkerigheid, zo opgevat, een uitvoerbaar en stabiel concept is.

De functionele vereisten voor een houdbare muntunie en de principiële stelling dat de kern van het Europese project een sociaal model is, wijzen in dezelfde richting: een sterkere consensus zoeken over de inhoud van het Europese sociale model is vandaag geen luxe-oefening meer, maar een noodzaak. Nog anders gezegd, economische strategieën afstemmen veronderstelt een minimale afstemming van sociaal beleid. De idee dat het economische beleid supranationaal bepaald wordt terwijl het sociale beleid vorm krijgt in netjes daarvan afgescheiden, nationale of regionale arena's, is naïef. Dat schema heeft vele jaren het denken over de EU bepaald, maar het is een recept voor groeiend verlies aan sociaal sturingsvermogen in de lidstaten, én verlies dat niet gecompenseerd wordt door méér Europees sturingsvermogen. Afstemming van sociale strategieën kan echter niet betekenen dat Europa een sociaal eenheidsworst wordt. Afstemming is ook niet strijdig met de idee dat de sociale soevereiniteit van de lidstaten op specifieke domeinen (bijvoorbeeld het handhaven van minimumlonen, het organiseren van gezondheidszorg) gevrijwaard wordt: lidstaten moeten in staat zijn om de verantwoordelijkheid die ze dragen effectief op te nemen. Tot waar deze afstemming moet gaan, hoe je ze democratisch moet aansturen, in welke mate je daarbij onderscheid moet maken tussen EU-lidstaten die tot de eurozone behoren en EU-lidstaten die niet tot de eurozone behoren, zijn geen eenvoudige vragen. Toch is het vraagstuk van een effectief en legitiem Europees sociaal-economisch bestuur nu urgenter dan ooit.

## 2. **WAT MOET OP DE AGENDA VAN EEN SOCIAAL EUROPA?**

---

Hoe brengen we een vruchtbare spiraal op gang, waarbij zowel de pan-Europese cohesie als de nationale cohesie toenemen? Als de Europese Unie vandaag een ‘pact’ nodig heeft om haar langetermijndoel vast te leggen in een geest van wederkerigheid, dan is het een Sociaal Investeringspact, zo betogen Anton Hemerijck, Bruno Palier en ik. De sociale investeringsgedachte is niet nieuw, maar de argumenten die een decennium terug op tafel lagen om het sociaal beleid sterker op te vatten als een investeringsbeleid in menselijk kapitaal en in het aanpassingsvermogen van

gezinnen en individuen zijn, vandaag nog even actueel, of zelfs actueler, onder meer gezien de demografische evolutie. Zulk investeringsbeleid impliceert een hervormingsgerichte agenda en een dynamische publieke sector; de agenda draait rond zes assen (Vandenbroucke, Hemerijck en Palier, 2011):

- hoogwaardige kinderopvang;
- investeren in opleiding en onderwijs, op alle niveaus van het onderwijs;
- verderzetten van beleid dat toelaat om betaald werk en gezinsverantwoordelijkheid te combineren;
- later en flexibel met pensioen gaan, in functie van de levensverwachting;
- van migratie een succes maken, onder meer door integratie in het onderwijs en de arbeidsmarkt;
- minimale inkomensbescherming en, in algemene termen uitgedrukt, emanciperende dienstverlening.

Als je aanknoopt bij een gedachte die niet echt nieuw is, zoals het belang van sociaal investeren, dan moet je op de eerste plaats een correcte balans opmaken van wat deze gedachte tot nu toe in de praktijk heeft opgeleverd. Dat betekent dat we moeten evalueren wat het sociale beleid, zoals het onder meer bepleit is door de Europese Unie, in het voorbije decennium gepresteerd heeft. We moeten dat doen op basis van feiten en niet op basis van perceptie. Tijdens het voorbije jaar heb ik aan de evaluatie van de sociale investeringsgedachte en het sociale luik van de Lisabon-strategie aandacht besteed (Vandenbroucke en Vleminckx, 2011; zie ook Cantillon, 2011, Hemerijck, 2012a en 2012b, Vandenbroucke en Corluy, 2012). Ik wil dat in het kader van de Den Uyl-leerstoel verder blijven doen. De sociale balans is m.i. genuanceerd en gediversifieerd (26), maar één pijnlijke les is nu wel overduidelijk: je kan geen robuust sociaal beleid voeren op een wankel economisch en financieel beleid. Zeer veel van de vooruitgang die geboekt was inzake werkgelegenheid, is met één klap weggeveegd door de financieel-economische crisis. Deze analyse is intussen gemeengoed. Wat nog onvoldoende beseft wordt, is dat verkeerde economische oriëntaties ook leidden tot verkeerde oriëntaties inzake menselijk kapitaal: wat moet een land als Spanje vandaag doen met de grote massa werkloze bouwvakkers? Omdat men tijdens het voorbije decennium alléén stuurde op begrotingsbeleid, en dan nog zeer halfslachtig, zag men de risico's die samenhangen met een dergelijk economisch beleid en opleidings(non)beleid niet. Deze vaststelling onderlijnt ook dat het te eenvoudig is om de Spaanse regeringen nu met alle zonden van Israël te overladen: natuurlijk werden onvergeeflijke fouten gemaakt door Spaanse banken, maar het Spaanse economische beleid was ook het product van het monetaire beleid van de ECB.

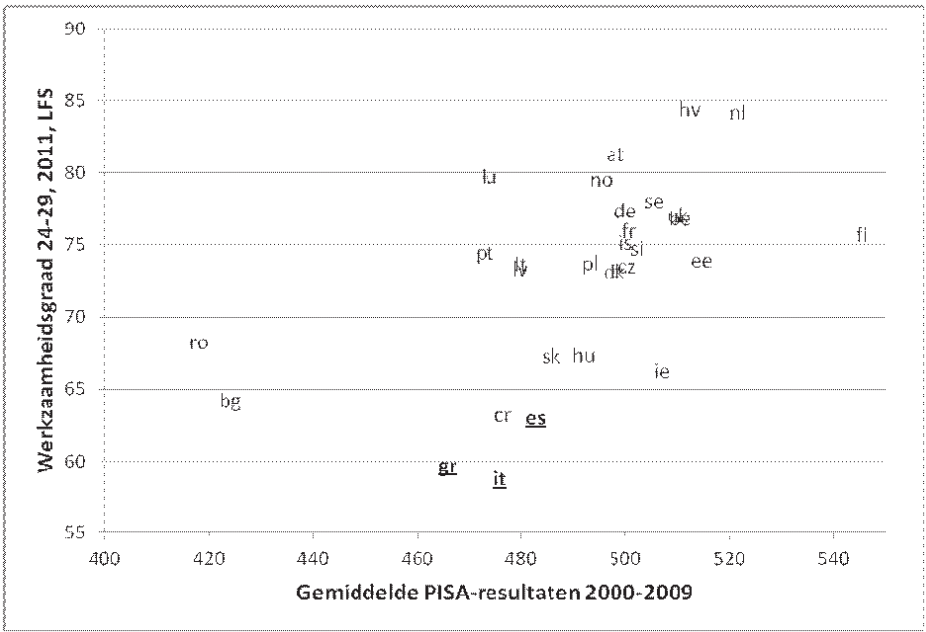
(26) Er was niet één uniek recept dat in alle Europese landen op uniforme wijze werd toegepast; terwijl een sociale investeringsstrategie een pakket is, waarbij het geheel sterker is dan de som van de delen, was er soms een gebrek aan consistentie in het beleid.

Waar staan we vandaag met het sociale beleid, bekeken vanuit het sociale investeringsparadigma? Vaak heb ik beklemtoond dat dit paradigma moet mikken op een verstandige wisselwerking tussen beschermen en investeren (Cantillon, 2011; Vandenbroucke, 2007). In dit korte bestek wil ik niet proberen aan te geven wat de lidstaten moeten ondernemen om te beantwoorden aan de eisen van een sociale investeringsstrategie. Ik wil hier kort illustreren dat we in de EU voor een enorme agenda staan, zowel op het vlak van het 'investeren' als op het vlak van het 'beschermen'.

**2.1. DE INVESTERINGSAGENDA: DRAMATISCHE ONEVENWICHTEN IN SCHOLING**

In figuur 4 breng ik twee reeksen cijfers met elkaar in verband: enerzijds de werkzaamheidsgraad van jonge mensen (de leeftijdscategorie van 24 tot 29 jaar) in 2011 en anderzijds het gemiddelde resultaat dat jongeren op de leeftijd van 15 gehaald hebben op de PISA-toetsen die afgenomen zijn tussen 2000 en 2009 voor wiskundige vaardigheid, wetenschappelijke vaardigheid en leesvaardigheid.

**FIGUUR 4: WERKZAAMHEID VAN 24-29-JARIGEN EN PISA-RESULTATEN**



Ik wil niet suggereren dat er een direct verband bestaat tussen beide variabelen, laat staan een eenvoudig causaal verband waarbij werkgelegenheid ‘verklaard’ wordt op basis van onderwijsresultaten (27).

Maar als je *outliers* als Bulgarije, Roemenië en Luxemburg buiten beschouwing laat, dan is de samenhang wel zeer treffend. Griekenland, Italië en Spanje combineren een lage werkzaamheidsgraad met zeer zwakke resultaten op de PISA-testen. Terugkomend op wat ik hoger stelde: als we asymmetrie inzake pensioenleeftijd als een belangrijk langetermijnprobleem beschouwen in een muntunie (en ik bestrijd dit niet), dan moeten we dit scholingsonevenwicht als een even belangrijk langetermijnprobleem beschouwen. Los van dit functionalistische argument, ligt hier een buitengewoon belangrijke maatschappelijke agenda, als je perspectief op vooruitgang en verbetering wil bieden aan jonge Italianen, Spanjaarden en Grieken. De Europese Unie erkent dit overigens ook: in de agenda *Europa 2020* vormt het terugdringen van het aantal vroegtijdige schoolverlaters (wat hoog ligt in deze landen) één van de *headline targets*. De vraag is of deze onderwijsagenda ook weegt en doordringt in de hoogste niveaus van de Europese besluitvorming: het antwoord daarop is m.i. helaas negatief. Nu kan men zeggen: ‘Dit onderwijsprobleem is toch de verantwoordelijkheid van de Italianen, de Spanjaarden, de Grieken, ... zélf.’ Dat is juist. Dat geldt overigens ook voor alle andere hervormingen – inzake pensioenen en arbeidsmarkt – waar deze landen vandaag worden op aangesproken. Maar het is even juist dat de Unie dergelijke onderwijsuitdaging niet alleen hoog op de agenda moet plaatsen, maar het ook mogelijk moet maken dat deze landen daar op termijn in slagen. Een loutere bezuinigingsagenda leidt noch tot het eerste, noch tot het tweede.

## 2.2. DE BESCHERMINGSAGENDA: GROTE VERSCHILLEN IN SOCIALE EFFICIENTIE

Figuur 5a en 5b illustreren hoe verschillend Europese welvaartsstaten presteren inzake sociale bescherming. Op de horizontale as worden de totale uitgaven voor sociale bescherming weergegeven, als percentage van het bbp. In de uitgaven voor sociale bescherming zijn naast pensioenen en sociale uitkeringen, gezondheidszorg en ouderenzorg, tegemoetkomingen voor huisvestingskosten en diverse sociale voorzieningen ook de voorschoolse en buitenschoolse kinderopvang (0-12 jaar) en het actieve arbeidsmarktbeleid begrepen, maar niet het onderwijs. Op de verticale as van figuur 5a geven we weer hoe groot het bevolkingsaandeel is met een gestandaardiseerd nettohuishoudinkomen beneden 60% van de nationale mediaan; dat is de groep die omschreven wordt als ‘met een risico op armoede’ in de zgn. Lacken-indicatoren van 2001, waarmee de sociale ‘Open Coördinatie’ tijdens het Lissabon-proces ondersteund zou worden (Atkinson et al., 2002). Op de verticale as van

(27) Dat kan ook niet bewezen worden met deze gegevens, gezien de generaties die in beeld komen op de verticale as (generatie waarvan we de werkzaamheid meten) en de horizontale as (generaties waarvan we de onderwijsprestaties meten) slechts gedeeltelijk overlappen.

figuur 5b staat een indicator die we omschrijven als 'relatieve armoedevermindering door transfers': dat is het verschil tussen 'armoede voor transfers' en 'armoede na transfers', gedeeld door 'armoede voor transfers'. 'Armoede voor transfers' is gelijk aan het percentage mensen met een armoederisico als je de sociale transfers (waaronder ook de pensioenen) niet meerekent in het gezinsinkomen. 'Armoede na transfers' is het percentage mensen met een armoederisico dat je feitelijk observeert (wat op de verticale as van figuur 5a weergegeven is). Verder vat ik 'relatieve armoedevermindering door transfers' kort samen als 'armoedevermindering'.

Men moet bijzonder voorzichtig omgaan met deze indicatoren. De definitie van 'armoedevermindering door transfers' houdt bijvoorbeeld geen rekening met het feit dat het gedrag van mensen wijzigt omwille van sociale transfers (zonder pensioenstelsel zouden veel mensen verplicht zijn om te blijven doorwerken) (28). Maar je kan een *prima facie* oordeel vellen over de efficiëntie van sociale uitgaven met het oog op het verminderen van armoederisico's in een land A wanneer je twee toetsstenen hanteert. Je moet land A vergelijken met de andere landen op twee punten: (i) de verhouding 'armoede/sociale uitgaven' en (ii) de verhouding armoedevermindering/sociale uitgaven. Als je alléén zou kijken naar de armoedecijfers die je in de samenleving observeert ('armoede na transfers'), dan zou je voorbijgaan aan het feit dat sommige welvaartsstaten met hun uitgavenbeleid méér primaire armoede moeten opvangen dan andere welvaartsstaten, bijvoorbeeld omdat er meer mensen werken aan erg lage lonen of omdat er meer werkloosheid is. De 'armoedevermindering door transfers' brengt in beeld in welke mate de sociale uitgaven deze primaire armoede corrigeren. Maar als je alléén zou kijken naar armoedevermindering, dan zou je over het hoofd kunnen zien dat een welvaartsstaat zélf primaire armoede kan creëren of in stand houden, doordat uitkeringen leiden tot zgn. inactiviteitsvalen. Je zou dan kunnen denken dat een bepaalde welvaartsstaat erg efficiënt is inzake armoedevermindering, maar het zou kunnen dat deze welvaartsstaat het primaire probleem voor een deel zelf veroorzaakt. Daarom moet je de twee toetsstenen hanteren. De toets bestaat erin dat je de positie van land A vergelijkt met *wat je zou kunnen verwachten* inzake armoede en armoedevermindering op basis van de sociale uitgaven van land A, aan de hand van een regressie van armoede en armoedevermindering voor alle Europese landen. Dat is wat we doen in figuur 5a en 5b. De regressielijnen in deze figuur vormen een maatstaf voor de relatieve efficiëntie van Europese welvaartsstaten inzake (nationaal gemeten) inkomensarmoede. Een

(28) Zie Vandenbroucke (te verschijnen) voor een grondigere bespreking. Ook met de onderliggende data moet bijzonder voorzichtig omgesprongen worden. De bestedingsdata die ik hier gebruik, zijn niet gecorrigeerd voor het effect van de belastingen. Daardoor wordt het uitgavenpeil van bv. Zweden en Finland te hoog ingeschat, en hun 'efficiëntie' onderschat. Ik focus hier echter op de 'inefficiënte' landen; een correctie voor belastingen, in de mate dat deze mogelijk is, lijkt de conclusie die ik hier trek met betrekking tot de relatieve 'inefficiëntie' van Spanje en Griekenland, niet wezenlijk te veranderen. Zie De Deken (te verschijnen).

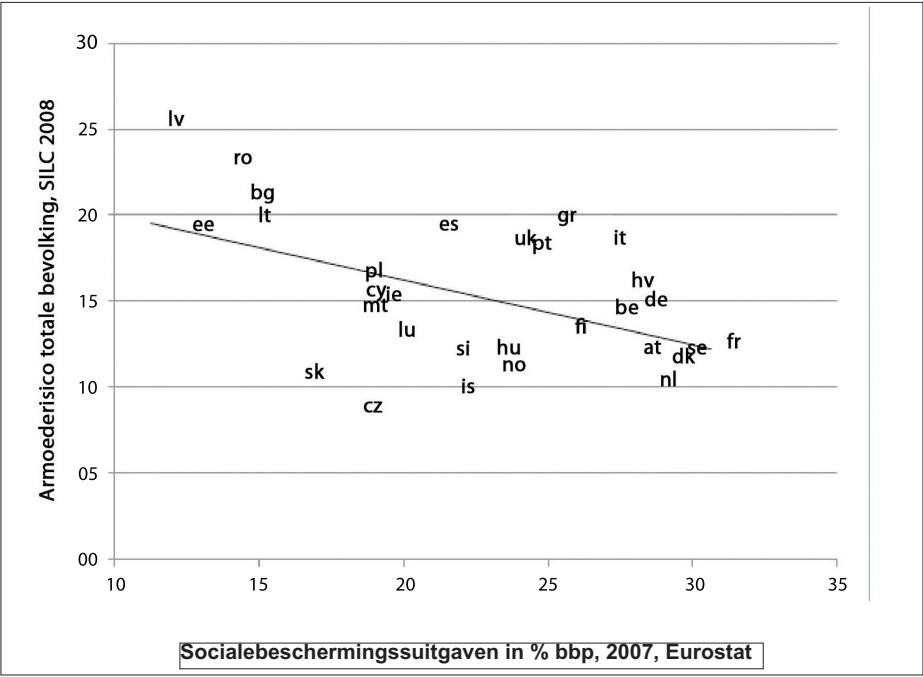
land dat zich in figuur 5a boven de regressielijn bevindt, is relatief 'inefficiënt' met betrekking tot het uiteindelijke armoederesultaat. Een land dat zich in figuur 5b onder de regressielijn bevindt, is relatief 'inefficiënt' met betrekking tot armoedevermindering (29).

De sociale uitgaven in Spanje, Griekenland, Letland en – minder uitgesproken – in Italië, Portugal en het Verenigd Koninkrijk, kunnen op basis van deze twee toetsstenen beschouwd worden als relatief 'minder efficiënt' met betrekking tot armoede. In welke mate is het beleid daarvoor verantwoordelijk? Een eerste, voor de hand liggende beleidsverklaring met betrekking tot de Zuid-Europese welvaartsstaten luidt dat ze in vergelijking met andere welvaartsstaten zeer veel besteden aan pensioen-uitgaven. Maar ook wanneer de analyse beperkt wordt tot de efficiëntie van de niet-pensioenuitgaven met het oog op armoede bij niet-gepensioneerden, blijken de Spaanse, Griekse, Portugese en Italiaanse sociale uitgaven relatief minder efficiënt. Het kan verbazing wekken, maar eigenlijk hebben we vandaag nog te weinig inzicht in de oorzaken van deze relatieve inefficiëntie. Een kenmerk van deze sociale systemen is fragmentatie. In vergelijking met de andere landen van de EU15 geven Portugal, Italië, Spanje en Griekenland ook relatief weinig uit aan ondersteuningsbeleid voor gezinnen (kinderbijslag, kinderopvang) (30). Zowel het wetenschappelijk onderzoek als de open coördinatie zou hier sterker moeten op inzoomen. Een terugkerende conclusie uit wetenschappelijke analyses (die bevestigd wordt in Vandenbroucke et al, 2012) is dat de algehele kwaliteit van een sociaal bestel cruciaal is om goede armoederesultaten te boeken, eerder dan één enkel instrument: het proces van open coördinatie zou op dit punt diepgaander en indringender moeten worden.

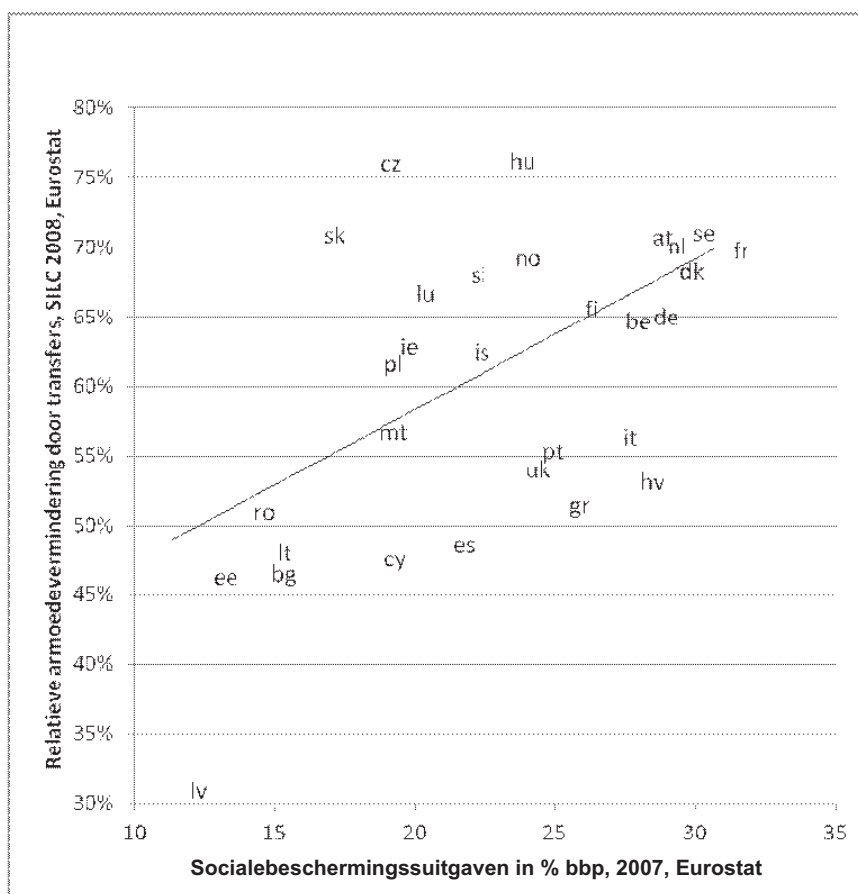
(29) Bij de interpretatie van deze toetsen moet je vanzelfsprekend rekening houden met het feit dat het om een regressietechniek en om schattingen gaat. Stel dat we de volgende vuistregel hanteren: landen zijn relatief 'inefficiënt' wanneer (i) de geschatte armoede er minstens 1,5 ppt hoger ligt dan de bovengrens van het betrouwbaarheidsinterval van de regressie van armoedecijfers op sociale uitgaven, en (ii) de geschatte relatieve armoedevermindering er minstens 6 ppt lager ligt dan de ondergrens van het betrouwbaarheidsinterval van de regressie van armoedevermindering op sociale uitgaven. Op basis van deze vuistregel zijn drie landen relatief inefficiënt: Letland, Spanje en Griekenland. Wanneer het tweede criterium versoepeld wordt en ook landen meegerekend worden waarvan de armoedevermindering minstens 3 ppt lager ligt dan de ondergrens van het betrouwbaarheidsinterval, moeten we ook het Verenigd Koninkrijk, Portugal en Italië als inefficiënt beschouwen. Nu mag 'inefficiëntie' hier niet zomaar gelijkgesteld worden met 'falend beleid' met betrekking tot sociale uitgaven: er kunnen ook bredere sociale factoren aan het werk zijn, waarop het beleid niet meteen vat heeft.

(30) Daaruit mag nog niet besloten worden dat relatieve inefficiëntie inzake armoede verklaard kan worden op basis van relatief beperkte budgettaire inspanningen voor gezinsbeleid: Nederland geeft ook relatief weinig uit aan gezinsbeleid (maar iets meer dan de Zuid-Europese landen), maar presteert toch goed inzake armoede.

**FIGUUR 5A:** ARMOEDE EN SOCIALE UITGAVEN, 2007/8

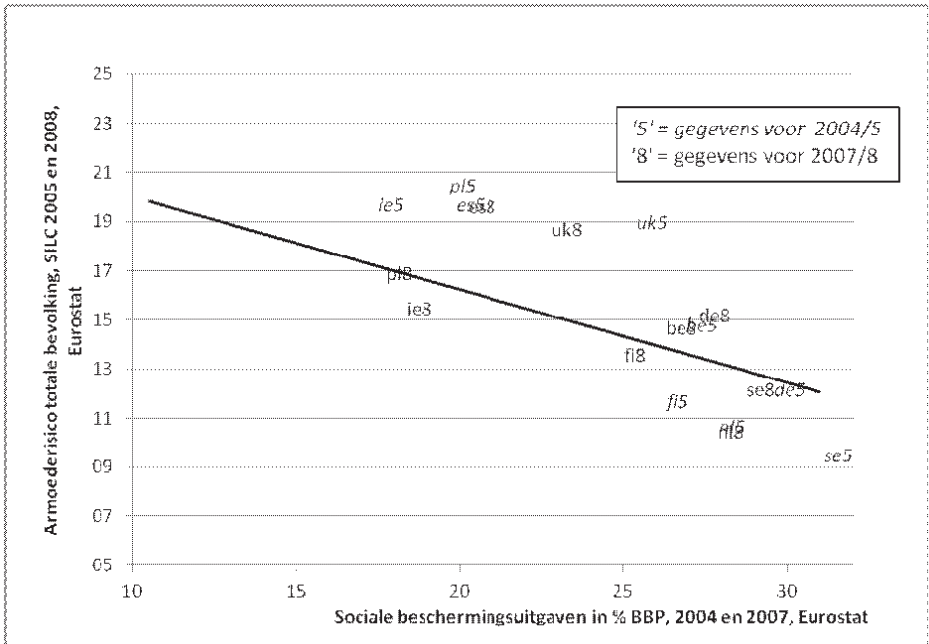




**FIGUUR 5B: RELATIEVE ARMOEDEVERMINDERING EN SOCIALE UITGAVEN, 2007/8****2.3. UITEENLOPENDE BELEIDSTRAJECTEN TIJDENS DE BOOMJAREN 2004/5-2007/8**

In figuur 6 geef ik voor enkele landen de weg aan die afgelegd werd tijdens de relatief gunstige economische jaren voor de crisis van 2008. Wat opvalt, is dat de trajecten zeer verschillend waren.

**FIGUUR 6: ARMOEDE EN SOCIALE UITGAVEN, 2004/5, 2007/8**



De Lissabon-top van 2000 had ambitieuze verklaringen met betrekking tot de bestrijding van de armoede in Europa geformuleerd. Als je armoede zou definiëren met een pan-Europese meetlat – je telt het aantal Europeanen met een inkomen beneden 60% van het mediane inkomen in Europa – dan is het traject dat de Unie heeft afgelegd sinds 2000 eigenlijk bevredigend: op basis van deze definitie daalde de armoede in de EU significant (Decancq et al. te verschijnen). Als je armoede definieert met nationale meetlatten (en zo was het eigenlijk bedoeld: je telt het aantal Nederlanders, Belgen, Duitsers... met een inkomen beneden 60% van het mediane Nederlandse, Belgische, Duitse... inkomen), dan blijft het afgelegde traject ver onder de maat van de ambitieuze doelstellingen. Zo bekeken, was er géén vermindering van de armoede, maar gemiddeld gesproken een stilstand. In enkele lidstaten daalde de armoede, onder meer in lidstaten waar de armoede traditioneel hoog was (in enkele van de nieuwe lidstaten zoals Polen, waar de armoede sterk verminderde; maar ook in Ierland); in enkele lidstaten waar armoede traditioneel laag was, steeg ze (met name Finland en Zweden, en – afhankelijk van de cijfers die je gebruikt – ook Duitsland). Of ‘nationale sociale cohesie’ dan wel ‘pan-Europese sociale cohesie’ de sociale doelstelling van de Unie moet zijn, maakt dus een wereld van verschil in ons oordeel over het voorbije decennium. Vanuit een pan-Europees standpunt was er vooruitgang. Vanuit ‘nationale sociale cohesie’ was er een grote dispariteit, met een inegalitair groeimodel in landen die we traditioneel beschouwen als onze beste voorbeelden inzake sociaal beleid. Samen met Vincent Corluy heb ik deze evolutie over

de jaren 2004-5 en 2007-8 verder in kaart gebracht, onder meer geïnspireerd door een analyse van Paul De Beer (2007). We doen dat met een decompositie van armoede-evoluties op basis van een onderscheid tussen 'werk-rijke' en 'werk-arme gezinnen', en de polarisatie van jobs over huishoudens. Ook wat dit laatste betreft – de polarisatie van jobs over huishoudens – is het traject van de Zuid-Europese landen merkkelijk anders dan het traject van andere landen. Ter illustratie, in Polen daalde het aandeel volwassenen in 'werkloze huishoudens' tussen 2000 en 2008 met 3,6 ppt; in Spanje bedroeg deze daling slechts 1 ppt; op basis van de evolutie van de individuele werkzaamheidsgraad zou je in beide landen een quasi-identieke daling van de huishoudwerkloosheid verwacht hebben (Corluy en Vandenbroucke, 2012, tabel 3). Het gaat hier echter om het gevolg van een verlaat moderniseringsproces, waarvoor je de Spaanse overheid niet zomaar 'verantwoordelijk' kan houden.

### 3. HET 'HOE' VAN EEN SOCIAAL EUROPA: ENKELE UITGANGSPUNTEN

Het sociale investeringsparadigma is een langetermijnagenda. Het zou naïef zijn te denken dat daarmee de kortetermijnproblematiek van de economisch-financiële crisis opgelost wordt. De uitdaging is echter dat de korte en de lange termijn met elkaar moeten verbonden worden, en de samenhang tussen economisch en sociaal beleid verankerend. Zonder grondig in te gaan op het probleem van de *governance*, geef ik kort enkele aandachtspunten aan.

Twee uitgangspunten lijken me essentieel:

- Het korte termijn budgettaire beleid van de lidstaten zou langetermijndoelstellingen van sociaal investeringsbeleid moeten borgen en ondersteunen, eerder dan deze te ondermijnen. Niet alleen de kwantiteit maar ook de kwaliteit van de uitgaven is daarbij erg belangrijk.
- De lidstaten die vandaag zware budgettaire inspanningen moeten doen om hun schulden te verminderen (en die vaak ook te kampen hebben met een zwakke implementatie van de sociale investeringsgedachte uit de oorspronkelijke Lissabon-agenda), zouden van deze schuldvermindering een succes moeten kunnen maken. Dat succes veronderstelt hervormingen maar ook ondersteuning door de andere lidstaten en door de EU. Ik verwijs naar het pleidooi van Pisani-Ferry voor een meer evenwichtige aanpak van het macro-economische aanpassingsproces, naar de noodzaak om de bankencrisis Europees aan te pakken en collectieve actie op punt te stellen met betrekking tot de overheidsschuld, zoals door de uitgifte van euro-obligaties. Maar ik verwijs ook naar het mobiliseren van de Europese fondsen om landen die een effectief sociaal investeringsbeleid willen doorvoeren daartoe beter in staat te stellen.

Dit pleidooi is geen verdediging van de sociale status-quo, integendeel. Dit is een pleidooi voor sociaal hervormingsbeleid. Maar een Europese sociale investeringsdeal behoort op een reële wederkerigheid gebaseerd te zijn.

Ik denk ten slotte dat we de 'Open coördinatie' moeten volhouden als een proces dat het Europese sociale model geleidelijk steeds beter *definieert* (31). Maar in deze processen moet een veel sterkere nadruk liggen op de 'accountability' van lidstaten met betrekking tot de algemene kwaliteit van hun socialebeschermingssystemen, onder meer met het oog op effectieve en efficiënte minimale inkomensbescherming. Het is ook een goede idee om dergelijke 'accountability' sterker in te bouwen in het huidige solidariteitsinstrument bij uitstek, de Europese Fondsen: dat kan door principes van conditionaliteit uit te werken, zoals zowel in de Europese Commissie als door ngo's zoals EAPN bepleit wordt (32).

In het actuele debat hebben we een houvast, in de vorm van het programma Europa 2020. De doelen van Europa 2020 sporen met sociaal investeringsbeleid: méér mensen aan het werk, méér inspanningen voor onderzoek en ontwikkeling, de 20/20/20-doelstellingen waarmaken inzake energie, minder schoolverlaters, meer jongeren in tertiair onderwijs, 20 miljoen minder Europese armen. De Commissie heeft een kritisch overzicht gemaakt van de stand van zaken met betrekking tot Europa 2020 in de Annual Growth Survey 2012 (European Commission, 2011). Het beeld is niet aanmoedigend. Op basis van de plannen die de lidstaten ingediend hebben, wordt géén van de 2020-doelstellingen bereikt. De optelsom van de doelstellingen aangaande sociale insluiting vermindert het aantal mensen in armoede met 12 miljoen mensen, ver beneden de gevraagde 20 miljoen. Een eerste opdracht in de Europese Raad is deze contradictie vaststellen en opnieuw de 2020-doelen even krachtig op de agenda plaatsen als de budgettaire objectieven.

---

## **EPILOOG. CATCH 22 VOOR SOCIAALDEMOCRATEN?**

---

Politiek is geen technocratie en geen wetenschap. Kunnen sociaaldemocraten een wervend programma terugvinden in het voorgaande betoog?

De Europese Unie heeft een breder doel nodig, dat ook een sociaal doel is. Wat vanuit een functionalistische benadering tien jaar geleden misschien een luxe-discussie was, is vandaag voor de Eurozone een noodzaak. Hoger beklemtoonde ik dat een nuchtere economische redenering op zich al tot deze conclusie leidt. Er is echter niet alleen het economische argument. Een politieke entiteit die diep ingrijpt in het dagelijks leven van mensen, zoals de Europese Unie doet, heeft een breed gedragen publiek doel nodig. Vanzelfsprekend is de inhoud van dat publieke doel een zaak van politieke keuzes en krachtsverhoudingen. Ik ga er niet van uit dat het resultaat

---

(31) Over de open coördinatie als bestuursmethode is veel gepubliceerd. Zie Heidenreich en Zeitlin (2009), Marlier et al (2010), Public Policy and Management Institute (2011), en Zeitlin en Sabel (2010) voor een situering daarvan in een breder perspectief van 'experimental governance'.

(32) In het bestek van deze Oratie kan ik niet ingaan op een ander perspectief, nl. dat van het Europese arbeidsrecht. Een Vlaamse collega aan de Universiteit van Tilburg wijdde daaraan zijn Oratie (Hendrickx, 2011).

van het Europese politieke debat altijd naar onze zin zal zijn; de sociaaldemocratie is vandaag géén meerderheidsstroming in Europa. Het punt dat ik tijdens deze oratie wilde maken is dat de actuele doelstellingen van de Europese Unie niet alleen tekort schieten vanuit een sociaaldemocratisch standpunt, maar wezenlijk te smal zijn om kans op succes te maken.

Sociaaldemocraten kunnen zich niet veroorloven lang te twijfelen over de betekenis van het Europese project en het belang van de muntunie. Zonder in een naïef kosmopolitisme te vervallen, gaat het inderdaad over 'a European way of life'. We gaan het meesterschap over ons eigen lot niet meer terugvinden door de weg terug in te slaan. Als de Unie in een diepere crisis wegzinkt, dan ziet het er op termijn ook niet goed uit voor de sociaaldemocratie. Dus moet de Europese sociaaldemocratie bijdragen tot de 'basisconsensus' die de Unie existentieel nodig heeft. Wie zegt 'basisconsensus', zegt compromis. De uitdrukking is een beetje versleten, maar het is niet overdreven te stellen dat de Europese Unie vandaag nood heeft aan een 'historisch compromis' tussen de grote politieke families die aanwezig zijn in de Europese regeringen en in het Europees Parlement. Op het eerste gezicht heeft deze uitdaging een zeker *catch 22*-gehalte: politieke bewegingen hebben nood aan ideologisch conflict en strijd. Als een nieuwe basisconsensus tussen belangrijke politieke families en regeringen in Europa kan bijdragen tot het creëren van hoop, dan hoeven we daar m.i. geen schrik van te hebben. Natuurlijk moeten sociaaldemocraten daarbij eigen punten maken. De vaststelling dat de inkomensongelijkheid in de Europese Unie even groot is als de inkomensongelijkheid in de Verenigde Staten zou het hart moeten vormen van een sociaaldemocratische agenda. Het antwoord op die vaststelling vergt een volgehouden investering in menselijk kapitaal, met name via onderwijs en opleiding. Maar het vergt ook efficiënte sociale bescherming, en een notie van '*fairness*' op de arbeidsmarkt. Hoger zegde ik ook dat de Europese Unie er voor haar legitimiteit goed aan zou doen om van regelgeving met betrekking tot minimumlonen en fatsoenlijke minimumlonen een aandachtspunt te maken – fatsoenlijke minimumlonen met name in Duitsland –, goed beseffende dat ook op dit punt de architecturale verscheidenheid van de lidstaten groot is (Rycx en Kampelmann, 2012; Marx et al., 2012) en uniforme pan-Europese normering moeilijk. De marges zijn dus smal. Maar is dat, naast een Europese investeringsagenda, ook geen mooi punt voor sociaaldemocraten? Toen ik 22 was, kocht ik een boek van Joop Den Uyl waarin stond: 'Het is onverminderd de taak van democratische socialisten om de keuze voor de toekomst duidelijk te maken, en, onverschillig of de marges breed of smal zijn, voor hun keus instemming en macht te verwerven. Dan alleen leidt inzicht tot uitzicht.' Inzicht is iets waar ik vanaf nu vooral wil aan werken. Maar uitzicht blijft belangrijk.

Laat me tenslotte twee inhoudelijke kwesties formuleren – vragen die met inzicht en met uitzicht te maken hebben – waar sociaaldemocraten in het bijzonder aandacht aan moeten besteden:

- Sociaaldemocraten moeten in heel Europa inhoudelijk in het reine komen met de sociale investeringsagenda die zij de voorbije 15 jaar – in diverse varianten – mee vorm gegeven hebben. Ik houd terzake noch van idolatrie (de naïeve idee

dat ‘sociaal investeren’ alléén maar win-win oplevert) noch van ongefundeerd revisionisme (de idee dat de activeringsagenda fout was). Sociaaldemocraten zouden ook de mobiliserende kracht moeten bekijken van een vernieuwde sociale investeringsagenda, met name ten aanzien van jongeren. Ze zouden daarin de rol van de publieke sector moeten definiëren, en zich afvragen wat daarin de bijdrage kan zijn van vakbewegingen en werkgeversorganisaties.

- Sociaaldemocraten moeten van ‘wederkerigheid’ een hanteerbaar en vertaalbaar politiek begrip maken, ook in het Europese institutionele debat.

---

---

**VERWIJZINGEN**


---

Armstrong, K., *Governing Social Inclusion. Europeanization through Policy Coordination*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. en Nolan, B., *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

Bargain, O., Dolls, M., Fuest, C., Neumann, D., Peichl, A., Pestel, N. en Siegloch, S., *Fiscal Union in Europe? Redistributive and Stabilising Effects of an EU Tax-Benefit System*, 2012, te verschijnen.

Bowles, S., in collaboration with Fong, C., Gintis, H., Jayadev, A. en Pagano, U., *Essays on the New Economics of Inequality and Redistribution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

Brandolini, A., Measurement of Income Distribution in Supranational Entities: The Case of the European Union, in Jenkins, S. en Micklewright, J. (eds.), *Inequality and Poverty Re-Examined*, pp. 62-83, Oxford, Oxford University Press, 2007.

Bruun, N. en Bücker, A., *Critical assessment of the proposed Monti II regulation – more courage and strength needed to remedy the social imbalances*, ETUI Policy Brief N° 4/2012, 2012.

Burkhauser, R.V. en Couch, K.A., Are the Inequality and Mobility Trends of the United States in the European Union's Future?, in Alber, J. en Gilbert, N., *United in Diversity? Comparing Social Models in Europe and America*, pp. 280-307, Oxford, Oxford University Press, 2010.

Cantillon, B., The paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in The Lisbon Era, *Journal of European Social Policy*, 21 (5), pp. 432-449, 2011.

Cantillon, B. en Vandenbroucke, F. (eds.), *For Better For Worse, For Richer For Poorer. Labour market participation, social redistribution and income poverty in the EU*, Oxford, Oxford University Press, te verschijnen.

Corluy, V. en Vandenbroucke, F., *Individual Employment, Household Employment and Risk of Poverty in the EU. A Decomposition Analysis*, CSB 'beleid & onderzoek', pp. 1-80, Antwerpen, CSB – Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2012.

de Beer, P., Why work is not a panacea: a decomposition analysis of EU-15 countries, *Journal of European Social Policy*, 17 (4), pp. 375-388, 2007.

Decancq, K., Goedemé, T., Van den Bosch, K. en Vanhille, J., The evolution of

poverty in the European Union: concepts, measurement and data, in Cantillon, B. en Vandenbroucke, F. (eds.), *For Better For Worse, For Richer For Poorer. Labour market participation, social redistribution and income poverty in the EU*, Oxford, Oxford University Press, te verschijnen.

De Deken, J., Measuring the social investment state, in Cantillon, B. en Vandenbroucke, F. (eds.), *For Better For Worse, For Richer For Poorer. Labour market participation, social redistribution and income poverty in the EU*, Oxford, Oxford University Press, te verschijnen.

De Grauwe, P., Managing a Fragile Eurozone, *CESifo Forum*, 12 (2), pp. 40-45, 2011.

De Grauwe, P., *Economics of Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

De Grauwe, P. en Moesen, W., Gains for All: A Proposal for a Common Euro Bond, *Intereconomics*, May/June 2009, 2009.

den Uyl, J.M., *Inzicht en uitzicht. Opstellen over Economische Politiek*, Amsterdam, Uitgeverij Bert Bakker, 1978.

Engels, S., De invloed van het Hof op het Unierecht met betrekking tot grensoverschrijdende gezondheidszorg: stand van zaken na de nieuwe Patiëntenrichtlijn, *Tijdschrift voor Sociaal Recht*, september 2012, 2012.

European Commission, Annual Growth Survey 2012, Annex. Progress Report on the Europe 2020 Strategy, *COM(2011) 815 final*, 2/5, pp. 1-27, 2011.

Fahey, T., The Case for an EU-Wide Measure of Poverty, *European Sociological Review*, 23 (1), pp. 35-47, 2007.

Ferrera, M., *The Boundaries of Welfare: European Integration and the new spatial politics of social protection*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

Fuest, C. en Peichl, A., European Fiscal Union: What is it? Does it work? And are there really 'no alternatives'?, *CESifo Forum*, 13 (1), pp. 3-9, 2012.

Gill, I.S. en Raiser, M., *Golden growth. Restoring the lustre of the European Economic Model*, Washington, The World Bank, 2012.

Habermas, J., Why Europe needs a constitution, *New Left Review*, 11, pp. 5-26, 2001.

Heidenreich, M. en Zeitlin, J., *Changing European Employment and Welfare Regimes. The influence of the open method of coordination on national reforms*, New York, Routledge, 2009.



Hemerijck, A., *Changing Welfare States*, Oxford, Oxford University Press, 2012a, te verschijnen.

Hemerijck, A., When Changing Welfare States and the Eurocrisis Meet, in *Sociologica*, 1/2012, doi: 10.2383/36887 (with comments by Ascoli, Barbier, Beckfield, Bonoli and Palme), 2012b.

Hendrickx, F., *Labour Law for the United States, tekst bij de Oratie van Frank Hendrickx aan de Universiteit van Tilburg op 2 september 2011*, 2011.

International Labour Organization, *Social Aspects of European Economic Co-operation. Report by a Group of Experts (summary)*, International Labour Review, 74 (2), pp. 99-123, 1956.

Layard, R., *Waarom zijn we niet gelukkig?*, Amsterdam - Antwerpen, Atlas, 2005.

Lefebvre, M., Perelman, S. en Pestieau, P., *La performance de l'Etat providence européen. Quel enseignement pour la Belgique ?*, In regards Economiques, december, 93: 1-13, 2011.

Leibfried, S., *Social Policy. Left to the Judges and the Markets?*, in Wallace, H., Pollock, M.A. en Young, A. (eds.), *Policy-Making in the European Union*, pp. 253-282, Oxford, Oxford University Press, 2010.

Lenaerts, K., *Burgerschap van de Unie en sociale solidariteit: kanttekening bij de Europese rechtspraak*, *Rechtskundig Weekblad*, 75 (22), pp. 1013-1019, 2012.

Lenaerts, K., *European Union Citizenship, National Welfare Systems and Social Solidarity*, *Jurisprudencia*, 18 (2), pp. 397-421, 2011.

Marlier, E. en Natali, D. (eds.), Van Dam, R., *Europe 2020. Towards a More Social EU?*, Brussel, P.I.E. Peter Lang, 2010.

Marx, I., Marchal, S. en Nolan, B., *Mind the Gap: Net Incomes of Minimum Wage Workers in the EU and the US*, IZA Discussion Paper, No. 6510, pp. 1-25, Bonn, IZA - Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, 2012.

Milanovic, B., *The Haves and the Have-Nots. A Brief and Idiosyncratic History of Global Inequality*, New York, Basic Books, 2011.

Mundell, R., A theory of Optimal Currency Areas, *American Economic Review*, 51, pp. 657-665, 1961.

Mundell, R., Uncommon Arguments for Common Currencies, in Johnson, H. en Swoboda, A. (eds.), *The Economics of Common Currencies*, pp. 114-132, Londen, Allen and Unwin, 1973.

Nicolaïdis, K. en Viehoff, J., *The Choice for Sustainable Solidarity in Post-Crisis Europe*, in Bajnai, G., Fischer, T., Hare, S., Hoffmann, S., Nicolaïdis, K., Rossi, V., Viehoff, J. en Watt, A., *Solidarity: For Sale? The Social Dimension of the New European Economic Governance*, pp. 23-44, 2012, Europe in Dialogue Series, No. 2012/1, pp. 1-154, Güterloh, Bertelsmann Stiftung, 2012.

Pisani-Ferry, J., *The euro-area rebalancing challenge*, Bruegel blog (22 May 2012), 2012.

Public Policy and Management Institute, *Evaluation of the effectiveness and impact of the social OMC since 2006 (deliverable 7). Recommendations for improving and strengthening effectiveness and impact of the social OMC (deliverable 8)*, pp. 1-164, 2011.

Rhodes, M., Employment Policy. Between Efficacy and Experimentation, in Wallace, H., Pollack, M.A. en Young, A. (eds.), *Policy-Making in the European Union*, pp. 283-306, Oxford, Oxford University Press, 2010.

Rycx, F. en Kampelmann, S., *Who earns minimum wages in Europe? New evidence based on household surveys*, ETUI Paper, No. 124, pp. 1-65, Brussel, ETUI - European Trade Union Institute, 2012.

Sangiovanni, A., Solidarity in the European Union: Problems and Prospects, in Dickson, J. en Eleftheriadis, P. (eds.), *Philosophical Foundations of European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, te verschijnen.

Scharpf, F., *The Asymmetry of European Integration, or Why the EU cannot be a social market economy*, KFG Working Paper, No. 6, pp. 1-35, Berlijn, KFG - Kolleg-Forschergruppe 'The Transformative Power of Europe', 2009.

Vandenbroucke, F., Why social spending should remain on the agenda, in Cantillon, B. en Vandenbroucke, F. (eds.), *For Better For Worse, For Richer For Poorer. Labour market participation, social redistribution and income poverty in the EU*, Oxford, Oxford University Press, te verschijnen.

Vandenbroucke, F., *Geluk en Politiek: een Pleidooi voor Helder Denken*, Itinera, 2012.

Vandenbroucke, F., Cantillon, B., Van Mechelen, N., Goedemé, T. en Van Lancker, A., *The EU and Minimum Income Protection: Clarifying the Policy Conundrum*, CSB 'beleid & onderzoek', pp. 1-49 Antwerpen, CSB - Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2012.

Vandenbroucke, F., Hemerijck, A. en Palier, B., *The EU needs a social investment pact*, OSE Opinion Paper, No. 5, pp. 1-25, Brussel, OSE, 2011.

Vandenbroucke, F. en Vleminckx, K., Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame?, *Journal of European Social Policy*, 21 (5), pp. 450-471, 2011.

Vandenbroucke, F., Wederkerigheid: niet vanzelfsprekend, wel hard nodig, in Janssens, P., *Voor wat hoort wat. Naar een nieuw sociaal contract*, pp. 19-76, Antwerpen, De Bezige Bij, 2011.

Vandenbroucke, F., *Strategische keuzes voor het sociale beleid*, CSB 'beleid & onderzoek', pp. 1-34, Antwerpen, CSB - Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2010.

Vandenbroucke, F., De Actieve Welvaartsstaat: een Europees Perspectief, den Uyl-lezing (Amsterdam, 13 december 1999), in Stichting 'Dr. J.M. Den Uyl-lezing' (ed.) (2009), *In het spoor van Den Uyl. Den Uyl-lezingen 1988-2008*, Amsterdam, Stichting 'Dr. J.M. Den Uyl-lezing', 1999, 2009.

Vandenbroucke, F., Hoog niveau of eerlijke verdeling?, in van de Donk, W., Rinnooy Kan, A., Vandenbroucke, F., van Lieshout, P. en Hemerijck, A., *Naar een nieuwe sociale investeringsagenda. De toekomst van de Nederlandse Verzorgingsstaat*, pp. 19-70, Den Haag, WRR - Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2007.

Vandenbroucke, F., *The EU and social protection: what should the European Convention propose?*, MPIfG working paper, No. 02/6, pp. 1-29, Keulen, Max Planck Institute for the Study of Societies, 2002c.

Vandenbroucke, F., Social Justice and open coordination in Europe: reflections on Drèze's Tinbergen lecture, *De Economist*, 150 (1), pp. 83-93, 2002b.

Vandenbroucke, F., Foreword, in Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. en Myles, J. (eds.), *Why we need a New Welfare State*, pp. viii-xxiv, Oxford, Oxford University Press, 2002a.

Van Lancker, A., European Anti-Poverty Network, *Working Document on a Framework Directive on Minimum Income*, 2010.

Van Parijs, Ph., *Just democracy. The Rawls-Machiavelli programme*, Colchester, ECPR Press, 2011.

Van Parijs, Ph. en Rawls, J., Three Letters on the *Law of Peoples* and the European Union, *Revue de Philosophie Economique*, 4 (1), pp. 7-20, 2003.

WTE, DN, Rethinking Solidarity in the EU, from fact to social contract, *European Constitutional Law Review*, 7 (2), pp. 169-172, 2011.

Zeitlin, J. en Sabel, Ch., *Experimentalist Governance in the European Union. Towards a New Architecture*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

# INHOUDSTAFEL

**EUROPA: DE SOCIALE UITDAGING  
EEN BREDER EN SOCIAAL DOEL IS GEEN LUXE MEER VOOR DE UNIE, MAAR  
NOODZAAK**

|                                                                                                          |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>INLEIDING</b>                                                                                         | 197 |
| <b>1. WAAROM EEN ‘SOCIAAL EUROPA’?</b>                                                                   | 199 |
| 1.1. DE ONGELIJKHEID IN EUROPA . . . . .                                                                 | 199 |
| 1.2. VIER ARGUMENTEN VOOR EEN ACTIEVE SOCIALE DIMENSIE IN HET EUROPESE BELEID.                           | 201 |
| 1.3. CONCLUSIE: DE SOCIALE DIMENSIE VAN DE UNIE DEFINIEREN IS GEEN LUXE<br>MEER, MAAR NOODZAAK . . . . . | 220 |
| <b>2. WAT MOET OP DE AGENDA VAN EEN SOCIAAL EUROPA?</b>                                                  | 220 |
| 2.1. DE INVESTERINGSAGENDA: DRAMATISCHE ONEVENWICHTEN IN SCHOLING . . . .                                | 222 |
| 2.2. DE BESCHERMINGSAGENDA: GROTE VERSCHILLEN IN SOCIALE EFFICIENTIE . . . .                             | 223 |
| 2.3. UITEENLOPENDE BELEIDSTRAJECTEN TIJDENS DE BOOMJAREN 2004/5-2007/8 . . .                             | 227 |
| <b>3. HET ‘HOE’ VAN EEN SOCIAAL EUROPA: ENKELE UITGANGSPUNTEN</b>                                        | 229 |
| <b>EPILOOG. CATCH 22 VOOR SOCIAALDEMOCRATEN?</b>                                                         | 230 |
| <b>VERWIJZINGEN</b>                                                                                      | 233 |

# EUROPEES DIGEST – INTERNATIONAAL DIGEST

DOOR **HET OBSERVATOIRE SOCIAL EUROPEEN\***

De uitspraken van de Europese Raad van juni 2012 en van de staats- en regeringsleiders van de eurozone concretiseren zal heel wat tijd in beslag nemen. Ze zouden moeten leiden tot een bank- en belastingunie en later tot een politieke unie. Tegelijkertijd worden de voorwaarden voor toegang tot de markten van verschillende landen, zoals Spanje en Italië, alsnog strenger; andere dan weer, zoals Duitsland, genieten van leningen tegen 0%, nagenoeg 0% en zelfs tegen een negatieve rentevoet. Bij een dergelijke fragmentering zijn velen ervan overtuigd dat de euro zal verdwijnen, ook al stellen zelfs leiders van Europese instellingen, waaronder de Voorzitter van de Europese Centrale Bank, dat de euro onomkeerbaar is. De Europese Centrale Bank speelt dan wel geen “politieke rol”, het is toch een instelling van de Unie, zoals de voorzitter aanhaalde op 29 augustus 2012 in een artikel dat in de Duitse pers (Die Zeit) te lezen was. Het sociale protest ten gevolge van de bezuinigingsmaatregelen blijft maar toenemen, maar niets lijkt de voorwaardelijkheid van de neo-ordoliberalen structuurhervormingen die de Europese instellingen eisen, in het gedrang te brengen. Het voortbestaan van de euro – want alleen daarover gaat het – zou afhangen van “meer Europa” waar de Europese burgers meer bij betrokken zijn, zoals Jurgen Habermas en anderen in de Europese pers suggereren, op voorwaarde evenwel dat niet wordt afgedaan aan de monetaristische principes die sinds het Verdrag van Maastricht de opbouw van de euro beheersen. De internationale organisaties zijn alsnog kritischer over de versoberingspolitiek van de Unie, wat blijkt uit de rapporten van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO).

## 1. INSTITUTIONEEL DEBAT

### 1.1. EUROPEES SEMESTER: GOEDKEURING VAN DE AANBEVELINGEN PER LAND

Tijdens de EPSCO-Raad van juni 2012 werd met gekwalificeerde meerderheid de algemene tendens aangenomen die moet worden gevolgd in het kader van het project rond de aanbevelingen van de Raad over de aanbevelingen per land, project dat

---

\*Hoofdonderzoeker: Cécile Barbier.

eind mei 2012 door de Europese Commissie werd uiteengezet. Nadien werd het project overgemaakt aan de verschillende bevoegde sectoriële commissies. Het advies van het Comité voor de werkgelegenheid is een vereiste, maar het wordt geformuleerd na raadpleging van het Economisch en financieel comité. Verschillende delegaties legden enig voorbehoud aan de dag aangaande de inhoud en de procedure voor de goedkeuring van die aanbevelingen. De richtsnoeren in verband met de loon- en pensioenkwesities werden niet ter discussie van de EPSCO-raad gesteld, wegens hun impact op de macro-economische wanverhoudingen. België voegde een schriftelijke verklaring toe over de hervorming van de pensioenstelsels en de loonindexering. België verbindt zich ertoe om erover te waken dat *“de looninflatie de ontwikkelingen op het vlak van de productiviteit en het concurrentievermogen volgt”*, zonder evenwel de *“al te restrictieve”* aanbeveling van de Commissie te aanvaarden. Tegelijkertijd verbindt België zich ertoe om de *“effectieve”* pensioenleeftijd op te trekken. Na de goedkeuring door de Europese Raad van juni 2012 keurde ook de Ecofin-raad de aanbevelingen formeel goed tijdens de zitting van 10 juli 2012.

Wat vergrijzing en pensioenleeftijd betreft, verdient het aanbeveling dat België zich inzet om *“de langetermijnhoudbaarheid van de openbare financiën te blijven verbeteren door de leeftijdsgerelateerde uitgaven, met inbegrip van de uitgaven voor gezondheidszorg, in toom te houden; in het bijzonder de hervorming van de vervroegde-uittreedingsregelingen en het pensioenstelsel te implementeren en maatregelen te nemen die de wettelijke pensioenleeftijd aan de toegenomen levensverwachting koppelen”* (aanbeveling nr. 2).

Wat de collectieve onderhandelingen en lonen betreft, wordt aanbevolen dat België zich inzet om maatregelen te nemen die *“de werkgelegenheidsschepping en het concurrentievermogen bevorderen en stappen te ondernemen om, in overleg met de sociale partners en conform de nationale praktijken, het systeem voor het voeren van loononderhandelingen en het loonindexeringssysteem te hervormen; in een eerste fase ervoor te zorgen dat de loonstijging beter aansluit bij de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit en het concurrentievermogen, door i) erop toe te zien dat de mechanismen voor het doorvoeren van correcties achteraf waarin de “loonnorm” voorziet, worden toegepast, en het sluiten van alomvattende overeenkomsten ter bevordering van het kostenconcurrentievermogen te stimuleren, en ii) het gebruik te vergemakkelijken van clausules om niet aan sectoriële collectieve overeenkomsten deel te nemen, teneinde ervoor te zorgen dat loonstijgingen en arbeidsproductiviteitsontwikkelingen op lokaal niveau beter bij elkaar aansluiten”* (aanbeveling nr. 4).

#### Referenties:

Aanbeveling van de Raad van 10 juli 2012 over het nationale hervormingsprogramma 2012 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van België voor de periode 2012-2015, JOC 219, 24/7/2012, p. 5-8.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:219:0005:0008:NL:PDF>.

## 1.2. GRONDRECHTEN

In het tweede jaarverslag van de Europese Commissie over het Handvest lezen we dat de bekommernissen inzake de grondrechten alsmaar meer worden geïntegreerd in de beleidsontwikkeling van de Unie. Net zoals in het verslag van 2010 blijkt er bij de “Europese burgers” grote verwarring te bestaan. Het rapport wijst erop dat *“Het Handvest de EU geen algemene bevoegdheid verleent om op te treden in alle gevallen waarin nationale autoriteiten de grondrechten schenden. Het is alleen van toepassing op de lidstaten wanneer ze het EU-recht ten uitvoer brengen. De lidstaten hebben uitgebreide nationale regelgeving inzake de grondrechten en de nationale rechters zien toe op de naleving daarvan”*. In een voetnoot bevestigt de Commissie dat het Handvest aansluit bij de logica van een federaal Europa op z’n Amerikaans, een federaal model als vele andere waarover nooit een discussie werd aangegaan op het niveau van de Unie en de lidstaten: *“ook de Bill of Rights van de Verenigde Staten was aanvankelijk alleen van toepassing op federaal niveau”*.

Referenties:

Verslag over de toepassing van het EU-Handvest van de grondrechten 2011

COM/2012/169, 1604/2012, p. 9, voetnoot 35.

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0169:FIN:NL:PDF>

## 1.3. EUROPESE RAAD VAN JUNI 2012

### ECONOMISCH BESTUUR: EEN “GROEILUIK” VOOR HET BEGROTINGSPACT?

In Frankrijk had François Hollande het tijdens de verkiezingscampagne over “de heronderhandeling van het begrotingspact” als hij verkozen zou worden. In Duitsland was dit vooruitzicht gewoonweg ondenkbaar, zowel aan rechtse als aan linkse zijde. Na de verkiezing van François Hollande tot President van de Franse Republiek gaven de staats- en regeringsleiders, die op 23 mei 2012 waren samengekomen, de Voorzitter van de Raad, de Commissie, de Eurogroep en de ECB een mandaat om voor de Europese Raad van 28 en 29 juni een “routekaart” voor te bereiden die leidt tot een *“uitdieping van de muntunie”*. Voor de Commissie Economische en Monetaire Zaken van het Europees Parlement, oordeelt Mario Draghi, Voorzitter van de ECB, dat de Europese verantwoordelijken *“het best kunnen bijdragen tot de groei door de visie op de euro te verhelderen”* (1). De Verklaring van de staatshoofden van de eurozone van 28 en 29 juni 2012 bevestigt dat *“de vicieuze cirkel tussen de banken en de staten absoluut moet worden doorbroken”*. De Commissie wordt gevraagd een verordening voorstel voor te leggen gebaseerd op artikel 127, lid 6 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (2). De prerogatieven van de

(1) “Clarifier la vision” de l’avenir de l’Euro?, La Libre Belgique 31 mei 2012.

(2) Volgens dit artikel “kan de Raad via een bijzondere wetgevingsprocedure bij verordeningen, na raadpleging van het Europees Parlement en de Europese Centrale Bank, met eenparigheid van stemmen besluiten om aan de Europese Centrale Bank specifieke taken op te dragen betreffende het beleid op het gebied van het bedrijfseconomische toezicht op de kredietinstellingen en andere financiële instellingen, met uitzondering van de verzekeringsondernemingen”.

ECB moeten worden versterkt. In dat geval kan geen beroep worden gedaan op het Europees Parlement als medewetgever, aangezien het alleen wordt geraadpleegd.

De Europese Raad van 28 en 29 juni 2012 keurde een *“Pact voor groei en banen”* goed. Dit Pact bevat, zoals vaak, beslissingen waarover reeds een akkoord was bereikt over de grote principes, en is in twee delen verdeeld. Enerzijds bevat het een luik over de acties die op het niveau van de lidstaten moeten worden gerealiseerd; dit luik herhaalt de plicht om de nieuwe instrumenten voor economische governance volledig toe te passen, en pleit ervoor dat voorstellen om dit kader (het “Two Pack”) te vervolledigen zo snel mogelijk worden goedgekeurd. Anderzijds bevat het Pact een luik over de uitdieping van de interne markt. Wat het “Two Pack” betreft, blijft de ECB de uitbreiding van de stemming op basis van een omgekeerde gekwalificeerde meerderheid steunen in de verordening over de toezichtprocedures van de lidstaten van de eurozone.

Referenties:

EUCO 76/12, 29 juni 2012.

Verklaring van de Top van de Eurozone, 29 Juni 2012.

Advies van de Europese Centrale Bank van 7 maart 2012 inzake versterkte economische governance van het eurogebied, Publicatieblad van de Europese Unie, C 141, 17 mei 2012.

## **2. HERZIENING VAN DE VERDRAGEN**

---

### **2.1. HET ESM-VERDRAG EN HET SCB-VERDRAG**

Het Begrotingsverdrag werd op 12 juli 2012 in de Senaat goedgekeurd en op 19 juli 2012 door de Italiaanse Kamer van afgevaardigden geratificeerd met een zeer grote meerderheid, aangezien de belangrijkste partijen akkoord gingen. De Kamer van Afgevaardigden keurde het verdrag goed met 380 keer “ja”, 59 keer “nee” en 36 onthoudingen, overeenkomstig de wensen van de regering, die vóór de zomervakantie begin augustus een einde wilde maken aan de ratificatieprocedure. Alleen de populistische partij van de Liga Noord, ex-bondgenoot van de regering van Silvio Berlusconi, stemde tegen en Italia dei Valori (IdV) onthield zich. De afgevaardigden keurden ook het Europese Stabieleiteitsmechanisme (ESM) goed, met 325 stemmen vóór, 53 tegen en 36 onthoudingen. Op 19 juli 2012 werd Italië het twaalfde Europese land dat het Begrotingspact goedkeurde – in feite moet de afronding van de procedure in Italië nog worden aangezegd bij de Raad en in Duitsland moet het nog worden ondertekend door de President (zie hierna) – en het achtste van de eurozone.

In Frankrijk vroeg president François Hollande aan de Constitutionele Raad om na te gaan of het Begrotingsverdrag in overeenstemming is met de Franse Grondwet en of deze al dan niet moest worden aangepast om de “gouden regel” goed te keuren. Begin augustus 2012 gaf de Constitutionele Raad een negatief antwoord. Dat betekent dat het Franse Parlement voor de ratificatie van het Begrotingsverdrag een wet



moet stemmen en dat voor de “gouden regel” een organische wet moet worden omgezet. Voor een herziening van de Grondwet moest mogelijkerwijze een referendum worden georganiseerd.

In Duitsland stuitte het begrotingspact en het ESM-Verdrag op verzet. Een groepering van verschillende organisaties van de burgermaatschappij – “Mehr Demokratie” – had aangekondigd dat ze klacht zou indienen bij het Duitse Grondwettelijk Hof indien de ratificatiewet van deze verdragen werd goedgekeurd. Angela Merkel had geijverd voor de ratificatie van deze twee verdragen, maar doordat de Duitse President inging op het onverwachte verzoek van het Duitse Grondwettelijke Hof om de ratificatiewet die op 29 juni 2012 was goedgekeurd, niet te ondertekenen, kon het ESM-Verdrag op 1 juli 2012 niet in werking treden (terwijl de wijziging van artikel 136 van het verdrag betreffende de werking van de Unie is gepland voor 1 januari 2013). De Duitse President had besloten om te wachten op het arrest van het Grondwettelijk Hof, verwacht op 12 september 2012 (zie hierna).

Verder moeten we ook vermelden dat het Ierse Hooggerechtshof begin augustus 2012 voor het Hof van Justitie in Luxemburg een beroep instelde om na te gaan of de beslissing van de Europese Raad om artikel 136 van het Verdrag over de werking van de Unie te wijzigen, wel geldig was. Op 31 juli oordeelde dit Hof dat het Begrotingsverdrag en het EMS-Verdrag verenigbaar zijn met de Ierse Grondwet, zodat de ratificatie van deze twee verdragen kon worden gevalideerd. In verband met het ESM-Verdrag vroeg het Ierse Hooggerechtshof ook aan het Hof van Justitie of, in de veronderstelling dat de beslissing om het verdrag te herzien, geldig wordt verklaard, het recht van een lidstaat om een internationaal akkoord zoals het EMS-Verdrag af te sluiten en te ratificeren, gelinkt is aan de inwerkingtreding van deze beslissing.

Een andere bijzonderheid is dat de procedure voor de ratificatie van de beslissing van de Europese Raad tot wijziging van artikel 136 van het VWEU net zoals de andere Europese verdragen in België wordt beschouwd als onderdeel van een gemengd akkoord. Bijgevolg is de ratificatie van de zeven parlementaire vergaderingen van België (de Senaat ratificeerde het op 10 mei en de Kamer op 14 juni, de andere entiteiten moeten zich nog uitspreken), maar de Belgische Regering oordeelde dat het ESM-Verdrag geen vergelijkbaar verdrag was, wat de goedkeuringsprocedure van dit verdrag – geratificeerd door de twee takken van het Federale Parlement (de Senaat op 7 juni 2012 en de Kamer, een week later, op 14 juni) – vereenvoudigde.

Wanneer de knipperlichten van de representatieve democratie kortstondig door het Duitse Grondwettelijk Hof worden geactiveerd, keurt de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa een resolutie goed, *“Bezuinigingsmaatregelen – een gevaar voor de democratie en de sociale rechten”* genoemd. Hierin wordt geklaagd dat de uitvoering van besparingsmaatregelen *“vaak verbonden is aan instanties met een aard die vraagtekens oproept inzake democratische controle en legitimiteit, zoals de trojka van Internationaal Monetair Fonds, Europese Commissie en Europese Centra-*

*le Bank, of technocratische regeringen, zoals er onlangs enkele aan de macht kwamen in verschillende lidstaten.*

Op 12 september valideert het Grondwettelijk Hof zonder verrassingen het ESM-Verdrag en het SCB-verdrag, maar het koppelt er wel enkele voorwaarden aan. Wat het ESM betreft, oordeelt het Hof duidelijk dat dit Verdrag geen bedreiging vormt voor “*de onafhankelijkheid van de ECB*”, noch voor “*de verbintenis van de lidstaten om een strenge begrotingsdiscipline te volgen*”. Het Hof beperkt de financiële bijdrage van Duitsland tot 190 miljard EUR en stelt nieuwe voorwaarden voor de naleving van de prerogatieven van het Duitse Parlement: elke verhoging van de dotatie van het EMS moet door beide kamers van het Parlement worden goedgekeurd. Het Hof legt nog een beperking op, namelijk dat de ECB het EMS niet mag financieren, wat betekent dat het Hof weigert om aan het EMS een banklicentie toe te kennen. Van het Begrotingsverdrag vindt het Hof dat het de verantwoordelijkheid van de Bundes-tag niet “*schendt*”. Het argument waarmee de onbeperkte duur wordt betwist, is opmerkelijk: aangezien het om een internationaal verdrag gaat, “*is afstand nemen van het verdrag via een wederzijds akkoord altijd mogelijk*” en “*kan het eenzijdig worden opgeschort indien de omstandigheden die op het ogenblik van de afsluiting van het Verdrag pertinent waren, fundamenteel veranderen*”. Hier moeten we erop wijzen dat volgens artikel 16 van het Begrotingsverdrag, “*binnen maximaal vijf jaar na de datum van inwerkingtreding van dit Verdrag op basis van een beoordeling van de ervaring met de tenuitvoerlegging ervan en overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie de noodzakelijke stappen ondernomen worden met het doel om de inhoud van dit Verdrag in het rechtskader van de Europese Unie te integreren*”. De resolutie van het Europees Parlement van 2 februari 2012 drong er eveneens op aan dat “*de overeenkomstsluitende partijen zich geheel houden aan hun toezegging om het verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur binnen maximaal vijf jaar in de EU-Verdragen te integreren, en wenst dat bij die gelegenheid de resterende zwakke punten in het Verdrag van Lissabon worden aangepakt*” (punt 9).

#### Referenties:

Resolutie 1884 (2012), goedgekeurd op 26 juni 2012 met 92 stemmen vóór, 32 tegen en 5 onthoudingen

<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=18916&Language=FR>.

Applications for the issue of temporary injunctions to prevent the ratification of the ESM Treaty and the Fiscal Compact unsuccessful for the most part, Press release no. 67/2012 of 12 September 2012.

<http://www.bverfg.de/pressemitteilungen/bvg12-067en.html>.

Resolutie van het Europees Parlement van 2 februari 2012 over de Europese Raad van 30 januari 2012.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0023+0+DOC+XML+V0//NL>.

### 3. SOCIALE WETGEVING VAN DE EU

#### 3.1. DETACHERING VAN WERKNEMERS: GELE KAART VOOR HET ONTWERP VAN VERORDENING VAN DE EUROPESE COMMISSIE

In antwoord op de arresten Viking-Line, Laval, Rüffert en Luxemburg deed de Commissie op 21 maart 2012 twee voorstellen, waarvan één ontwerp van verordening. Het EVV had dit ontwerp van verordening verworpen. Volgens het Europees Verbond van Vakverenigingen zijn de voorstellen van de Commissie *“jammer genoeg verre van dien aard dat ze de door de zaken Viking en Laval veroorzaakte problemen oplossen”*. Het voorstel wordt ook betwist door de lidstaten en wel zozeer dat de nationale parlementen voor het eerst gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid die met het Verdrag van Lissabon werd ingevoerd: ze betwistten een Europees voorstel voor wetgeving (het zogenaamde “gelekaartmechanisme” dat is opgenomen in protocol nr. 2 van het Verdrag van Lissabon, artikel 6 en 7, lid 1 en 2). 12 nationale kamers oordeelden dat het verordeningvoorstel in strijd was met het subsidiariteitsbeginsel.

##### Referenties:

Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de uitoefening van het recht om collectieve actie te voeren in de context van de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting, COM (2012) 130, 12 maart 2012.

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0130:FIN:NL:PDF>.

IPEx following national debates on Monti II initiative – COM (2012) 130, 24 mei 2012.

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/news.do?appLng=NL#082dbcc537165b8801377f1fd6343bd8>.

#### 3.2. WERKOMSTANDIGHEDEN: ONDERTEKENING VAN EEN AKKOORD TUSSEN DE SOCIALE PARTNERS OP HET VLAK VAN DE VISSERIJ

Op 21 mei 2012 ondertekenden de vertegenwoordigers van de werkgevers en de vakbonden van de Europese Unie in de zeevisserijsector een akkoord dat de vissers aan boord van hun vissersschepen behoorlijke werkomstandigheden moet garanderen voor wat de minimumvereisten voor werkomstandigheden, huisvesting en voeding, veiligheid op het werk en bescherming van de gezondheid, medische zorg en sociale zekerheid betreft. Met dit akkoord wordt op het niveau van de Europese Unie (EU) de conventie van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) inzake werk in de visserijsector van kracht.

##### Referenties:

IP/12/493, datum: 21/05/2012.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/493&format=HTML&aged=1&language=NL&guiLanguage=en>.

### **3.3. VERDERE ACHTERUITGANG VAN DE WERKLOOSHEID**

De Monthly Labour Market Fact Sheet van juli maakt gewag van een verdere achteruitgang van de werkloosheid.

Volgens de follow-up van de Europese Commissie is het verschil in werkloosheidscijfers tussen de lidstaten veelbetekenend: het verschil tussen het laagste (in Oostenrijk, 4,1%) en het hoogste (in Spanje, 24,6%) werkloosheidscijfer is het grootste van het voorbije decennium. Deze discrepantie is voor de jongerenwerkloosheid nog groter. Uit de recentste cijfers blijkt dat de jongerenwerkloosheid in Griekenland en Spanje meer dan 50% en in Duitsland, Oostenrijk en Nederland minder dan 10% bedraagt.

Referentie:

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7896&langId=en>

### **3.4. UITZENDARBEID: GEEN OMZETTING VAN DE RICHTLIJN IN CYPRUS EN ZWEDEN**

Richtlijn 2008/104/EG betreffende uitzendarbeid definieert een algemeen kader dat van toepassing is op de werkomstandigheden van werknemers van dit type in de Unie. Uitzendkrachten, die naar een onderneming worden gestuurd om daar een tijdelijke opdracht te vervullen onder het toezicht en de leiding van deze onderneming, zijn aan dezelfde fundamentele arbeids- en werkvoorwaarden onderworpen als de rest van het personeel van die onderneming vanaf de eerste dag van hun opdracht (loon, werktijden, overuren, pauzes, rustperiodes, nachtwerk en verlof). In de richtlijn zijn afwijkingen van dit principe van gelijkheid van behandeling voorzien, maar deze zijn aan zeer strikte voorwaarden gebonden, die in overleg met de nationale sociale partners moeten worden overeengekomen, in navolging van het akkoord dat in het Verenigd Koninkrijk werd afgesloten. De Europese Commissie heeft Cyprus en Zweden gevraagd om de richtlijn in hun nationale recht op te nemen. De lidstaten moesten de richtlijn tegen 5 december 2011 omzetten, maar Cyprus en Zweden hebben dat nog steeds niet gedaan: allebei zijn ze met de goedkeuringsprocedure voor de omzettingsmaatregelen begonnen, maar het is niet duidelijk wanneer deze procedure zal zijn afgelopen.

Referenties:

IP/12/669, datum: 21/06/2012.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/669&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>.

### **3.5. SOCIALE BESCHERMING EN ONTWIKKELINGSLANDEN**

Op 20 augustus 2012 keurde de Europese Commissie een mededeling goed over de sociale bescherming in de ontwikkelingslanden. De mededeling somt een aantal richtsnoeren op voor de ontwikkelingssamenwerking, om de sociale bescherming te ondersteunen. Het initiatief voor een socialebeschermingsvloer (SBV) in het kader van de Internationale Arbeidsorganisatie draagt de goedkeuring van de Com-

missie weg. Dit initiatief beklemtoont dat *“Het concept van socialebeschermingsniveaus een goed gedefinieerde basis kan bieden waarop een gecoördineerde en waar mogelijk gezamenlijke EU-steun aan sociale bescherming kan worden gegrondvest, met die partnerlanden die sociale bescherming willen ontwikkelen”*. Slechts enkele lijnen zijn gewijd aan de sociale bescherming in de Europese Unie, die *“de kern vormt van het Europese sociale model”*, maar *“in ruime mate valt onder de verantwoordelijkheid van elke lidstaat”*. De economische moeilijkheden van deze systemen in Europa worden aangekaart en er rijzen vragen over de toegankelijkheid en doeltreffendheid ervan. Om deze problematiek aan te pakken, verwijst de mededeling kort naar de “Europa 2020”-strategie en het Europees Semester als oplossingen om te komen tot *“hoge niveaus van sociale bescherming voor een zo laag mogelijke kostprijs”*.

Referentie/

Sociale bescherming in de ontwikkelingssamenwerking van de Europese Unie, COM (2012) 446, 20/08/2012.

#### 4. DE STEM VAN DE INTERNATIONALE ORGANISATIES

##### DE INTERNATIONALE ARBEIDSORGANISATIE HEEFT OPENLIJK KRITIEK OP DE VERSOBERINGSPOLITIEK IN EUROPA

Begin juni 2012 bekritiseerde de directeur van de Internationale Arbeidsorganisatie, Juan Somavia, het groeiemodel dat momenteel van kracht is. *“Groei mag dan al onontbeerlijk zijn, het mag niet het enige paradigma van de wereldeconomie zijn. Vanaf heden moeten de creatie van kwaliteitsbanen met name voor de jongeren, de inkrimping van de armoede en de verdoken economie, de promotie van de groei voor de middenstand en het recht op gelijkheid van kansen worden weerhouden als criteria om de vorderingen op economisch vlak te meten”*, stelde de directeur van de IAO. De onlangs verkozen nieuwe Algemeen Directeur van de IAO, Guy Ryder, nam deel aan de conferentie “Banen voor Europa”, die op 6 en 7 september 2012 door de Europese Commissie werd georganiseerd. In reactie op de werkzaamheden verklaarde hij dat *“het drama van de werkloosheids crisis in Europa”* aantoont hoe groot de nood is aan een nieuwe politieke benadering en hij verwijst naar het bestaan van bewijzen waaruit blijkt dat *“de huidige mengeling van soberheid en structurele hervormingen onaanvaardbaar is en tot negatieve resultaten heeft geleid”*. Op die manier wil hij zich onderscheiden van de benadering van Europees Commissaris voor Werkgelegenheid László Andor, benadering die gebaseerd is op het werkgelegenheidspakket dat in april 2012 door de Europese Commissie werd goedgekeurd. Dit pakket is een voortzetting van de benadering van de Commissie, dat de publieke sfeer diskwalificeert en de voorkeur geeft aan maatregelen die steunen op grotere flexibiliteit door deregulering van de werkgelegenheid. Verschillende rapporten van de IAO hebben bedenkingen bij deze aanpak.

Eind april 2012 had het World of Work Report 2012 de gevolgen van de Europese versoberingspolitiek aan de kaak gesteld. Het rapport bevestigt dat de begrotingsdiscipline die aan de deregulering van de arbeidsmarkt wordt gekoppeld, de vooruitzichten inzake werkgelegenheid op korte termijn niet gunstiger maakt. Over het algemeen is er immers geen duidelijk waarneembaar verband tussen de hervormingen van de arbeidsmarkt en betere werkgelegenheidscijfers. Bovendien hebben sommige recente hervormingen – vooral in Europa – de tewerkstelling minder stabiel gemaakt en de ongelijkheden nog verscherpt, zonder dat met succes nieuwe banen werden gecreëerd. Volgens het rapport zouden door de invoering van een goede dosis van werkbevorderende maatregelen die fiscaliteit en hogere uitgaven aan overheidsinvesteringen en hogere sociale prestaties combineren, in de geavanceerde economieën in één jaar tijd ongeveer twee miljoen banen kunnen worden gecreëerd.

Uit een in juni 2012 gepubliceerd verslag over *“Aanpassingen in de Europese publieke sector”* blijkt dat de sterke druk die wordt uitgeoefend om de overheidsuitgaven te verminderen, in de publieke sector kwantitatieve aanpassingen en vooral besparingen in de uitgaven in de hand werkt, maar ook goed is voor de werkgelegenheid en de lonen. Volgens een rapport dat op 11 juli 2012 werd gepubliceerd tot slot, zouden in de eurozone de komende vier jaren zo’n 22 miljoen mensen – tegenover 17,4 miljoen nu – door werkloosheid getroffen kunnen worden als het beleid niet op een weloverwogen manier wordt gewijzigd.

Referenties:

Het “werkgelegenheidspakket” bestaat uit een mededeling “Naar een banenrijk herstel”, COM (2012) 113, 18/4/2012 en negen werkdocumenten van de diensten van de Europese Commissie.

Rapport sur le travail dans le monde 2012: de meilleurs emplois pour une économie meilleure, IAO, 30 april 2012.

World of Work Report 2012: Better Jobs for a Better Economy.

Ajustements dans le secteur public en Europe – portée, effets et questions de politique générale, IAO, Genève, juni 2012.

The impact of public sector adjustments in Europe Scope, Effects and Policy Issues, IAO, Genève, juni 2012.

La crise de l’emploi dans la zone euro: tendances et réponses politiques, IAO, Genève, juli 2012.

EuroZone job crisis: trends and policy responses”, IAO, Genève, juli 2012.

*(Vertaling)*

---

# BOEKPRESENTATIE

**VOORSTELLING VAN HET BOEK "SECURITE SOCIALE, LIBRE CIRCULATION  
ET CITOYENNETE EUROPEENNES"**

---

251





# VOORSTELLING VAN HET BOEK "SECURITE SOCIALE, LIBRE CIRCULATION ET CITOYENNETE EUROPEENNES"

**DOOR** **JEAN-MICHEL SERVAIS**

Gastdocent aan de universiteiten van Gerona en Luik, Erevoorzitter van de Internationale Vereniging voor arbeidsrecht en sociale zekerheid, voormalig directeur van het Internationaal Arbeidsbureau

**Marc Morsa, Sécurité sociale, libre circulation et citoyenneté européennes, Limal, Anthemis, 480 p., 2012.**

De opbouw van een vrije markt en van gemeenschappelijke belangen tussen Europese landen vereist coördinatie van de nationale arbeidsrechten, die door de sociale geschiedenis heel uiteenlopend gebleven zijn. Hoe sterker de banden tussen de betrokken Staten worden, hoe meer een oplossing voor wetsconflicten en conflicten tussen bevoegde gerechten zich opdringt: voor het materieel en internationaal privaatrecht in de nationale wetgevingen, en voor het arbeids- en socialezekerheidsrecht in het Europese sociaal recht.

De nationale socialezekerheidsstelsels in het bijzonder stoelen op het territorialiteitsprincipe: enerzijds hangen de voordelen, behoudens uitzondering, af van een voorwaarde van legaal verblijf op het nationale grondgebied; anderzijds wordt enkel rekening gehouden met de gebeurtenissen binnen deze geografische ruimte, de arbeids- of bijdrageperiode en het risico dat verzekerd is als ziekte of ongeval.

Een eenheidsstelsel voor de arbeidsmarkt is moeilijk te verwezenlijken. Om de arbeidsmarkt uit te breiden tot de Europese Unie (EU), moeten de stelsels in tijd en ruimte efficiënt gecoördineerd worden tussen de nationale instellingen. Zo zijn systemen nodig voor het behoud van de verworven rechten inzake verschillende tegemoetkomingen en prestaties en van rechten die op het punt staan verworven te worden.

Op wereldniveau bestaat een basisreglementering om de aanspraak op de sociale zekerheid van migrerende werknemers te beschermen, met name in de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) nr. 118 van 1962 over gelijke behandeling en nr. 157 van 1982 over het behoud van de rechten.

In de Europese Unie werd voorzien in een ingewikkelder wetgeving voor niet-lidstaten waarmee economische samenwerkingsakkoorden gesloten zijn. Verordening nr. 883/2004 van 29 april 2004 coördineert de socialezekerheidsstelsels op basis van artikel 48 van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU) en werd gewijzigd bij Verordeningen nrs. 988/2009 van 16 september 2009 en 465/2012 van 22 mei 2012. Verordening nr. 987/2009 van 16 september 2009 stelt de wijze van toepassing ervan vast. Deze wetgeving is van toepassing op zelfstandigen en werknemers. Verordening nr. 1231/2010 van 24 november 2010 breidt deze bepalingen uit tot de onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze bepalingen vallen. Richtlijn nr. 98/49/CE van 29 juni 1998 beschermt de rechten op aanvullend pensioen van werknemers en zelfstandigen die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen. De bescherming geldt voor zowel het vrijwillig als het verplicht aanvullend pensioen.

De reglementering is ingewikkeld, de materie complex en de rechtspraak omvangrijk. In talrijke publicaties wordt ingezoomd op bepaalde aspecten hiervan; weinige daarvan daarentegen behandelen op een globale en gedetailleerde manier het socialezekerheidsrecht van de Europese Unie. Het grondige en complete werk van de heer Marc Morsa neemt het Europese socialezekerheidsrecht en de takken ervan onder de loep en is dan ook meer dan welkom.

De ontwikkelingen vormen de kern van dit interessante werk. In het eerste deel wordt in grote lijnen gesproken over de begrippen, doelstellingen en principes van de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. Dit deel gaat over de EU-instrumenten, maar ook over de instrumenten van de IAO en de Raad van Europa, die onderling trouwens heel sterk op elkaar lijken. In een tweede deel komt de coördinatie van de stelsels in de EU aan bod, waarna meer uitleg volgt over de bijzondere bepalingen van de verschillende prestatiecategorieën. In een vierde deel wordt dieper ingegaan op de – fundamentele – rol van de Administratieve Commissie, het gespecialiseerde orgaan van de Europese Commissie, en van het Raadgevend Comité, dat bestaat uit vertegenwoordigers van de regering, werkgevers en vakbonden, bij het nadenken over de werking van deze instantie. Het vrije verkeer van werknemers en het bepalen van de wet die van toepassing is op de arbeidsovereenkomst – de thema's van de laatste twee delen in het boek – worden vanuit dit oogpunt bestudeerd.

Elk werk veronderstelt keuzes. De auteur focust zich niet op de sociale uitsluiting en integratie in de Europese Unie, maar wel op het positieve recht dat van kracht is op dat vlak. Een uiterst nuttige publicatie dus, die in de eerste plaats bedoeld is voor beoefenaars van het sociaal recht, advocaten, magistraten, ambtenaren en politici die geïnteresseerd zijn in de Europese sociale zekerheid. Ook onderzoekers en vakleraars kunnen nog wat opsteken van de heer Morsa.

Het boek is goed gestructureerd en leest vlot. Het is eenvoudig raadpleegbaar, ook al mocht de index wat uitgebreider zijn. Een uitvoerige bibliografie en een chronologische lijst van de genoemde arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie sluiten dit werk af. Kortom: een absolute aanrader voor juristen die zich verdiepen in het positieve Europese socialezekerheidsrecht.

*(Vertaling)*

---



## **PRIJS**

---

Per nummer

Voor België ..... 25,00 EUR

Voor het buitenland ..... 34,00 EUR

Jaarabonnement (4 nummers)

Voor België ..... 100,00 EUR

Voor het buitenland ..... 136,00 EUR

ISSN 0775-0234

Rekeningnummer: 679-2005866-03

IBAN: BE21 6792 0058 6603

BIC: PCHQBEBB

**De auteurs worden verzocht hun kopij te zenden naar**

**dhr. Koen Vleminckx, Adviseur-generaal**

**Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid**

**Finance Tower**

**Kruidtuinlaan 50, bus 135**

**1000 Brussel**

**e-mail: [koen.vleminckx@minsoc.fed.be](mailto:koen.vleminckx@minsoc.fed.be)**

De ingezonden teksten worden voor advies  
aan deskundigen voorgelegd.

De integrale tekst van het Tijdschrift kan ook  
worden geraadpleegd op het internet:

<http://www.socialsecurity.fgov.be/nl/nieuws-publicaties/publicaties/btsz/belgisch-tijdschrift-voor-sociale-zekerheid.htm>

## **REDACTIERAAD**

### **VOORZITTER**

---

Jos BERGHMAN, professor, Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven).

### **VICE-VOORZITTER**

---

Koen VLEMINCKX, directeur studies en publicaties, FOD Sociale Zekerheid.

### **SECRETARIAAT**

---

Roland VAN LAERE, FOD Sociale Zekerheid.

### **WETENSCHAPPELIJK ADVISEURS**

---

Denis BOUGET, professor, Université de Nantes;  
Bea CANTILLON, professor, Universiteit Antwerpen (UA);  
Anton HEMERIJCK, professor, Vrije Universiteit Amsterdam (VU);  
Alain JOUSTEN, professor, Université de Liège (ULg);  
Pierre PESTIEAU, professor, Université de Liège (ULg);  
Yves STEVENS, professor, Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven);  
Pierre VANDERVORST, professor, Université libre de Bruxelles (ULB);  
Herwig VERSCHUEREN, professor, Universiteit Antwerpen (UA) en gastprofessor, Vrije Universiteit Brussel (VUB);  
Pascale VIELLE, professor, Université Catholique de Louvain (UCL).

### **LEDEN VAN DE EUROPESE INSTELLINGEN**

---

Isabelle MAQUET, Europese Commissie, DG Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie;  
Muriel RABAU, Permanente Vertegenwoordiging van België bij de Europese Unie inzake sociale bescherming.

### **LEDEN VAN DE ADMINISTRATIE**

---

Frank VAN MASSENHOVE, voorzitter, FOD Sociale Zekerheid;  
Tom AUWERS, directeur-generaal, FOD Sociale Zekerheid;  
Jo DE COCK, administrateur-generaal, Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (RIZIV);  
Anne OTTEVAERE, adjunct-administrateur-generaal, Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (RKW);  
Frank ROBBEN, administrateur-generaal, Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ);

### **VASTE MEDEWERKERS**

---

Françoise GOSSIAU, FOD Sociale Zekerheid;  
Guy RINGOOT, FOD Sociale Zekerheid.

Het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid is een instrument van het Belgisch sociaal systeem om te informeren over de sociale bescherming in België binnen een Europese context. Het biedt een multidisciplinair forum voor het uitwisselen van informatie en ideeën terzake, met het oog op een permanente uitbouw van kennis en van een toereikend en legitiem sociaal beleid. Het Tijdschrift richt zich daarbij tot de vele actoren en geïnteresseerden in de diverse domeinen van de sociale bescherming.

Het Tijdschrift verschijnt ieder trimester in twee versies: de ene in het Nederlands, de andere in het Frans. Het Tijdschrift kan ook worden geraadpleegd op het internet:

<http://www.socialsecurity.fgov.be/nl/nieuws-publicaties/publicaties/btsz/nummers.htm>

La Revue belge de sécurité sociale est un instrument du système social belge dont l'objectif est l'information au sujet de la protection sociale en Belgique dans un contexte européen. Elle offre un forum multidisciplinaire pour l'échange d'informations et d'idées en la matière en vue d'un développement permanent des connaissances et de l'élaboration d'une politique sociale satisfaisante et légitime.

Dans cette optique, la Revue s'adresse aux nombreux acteurs et personnes intéressées dans les divers domaines de la protection sociale.

La Revue paraît chaque trimestre en deux versions : l'une française et l'autre néerlandaise. La Revue peut être consultée sur internet:

<http://www.socialsecurity.fgov.be/fr/nieuws-publicaties/publicaties/btsz/nummers.htm>