



**CENTRALE RAAD VOOR HET
BEDRIJFSLEVEN**

NATIONALE ARBEIDSRAAD

CRB 2001/851
CCR 10

ADVIES Nr. 1.375

Gemeenschappelijke Raadszitting van dinsdag 27 november 2001

Samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten betreffende de bestendinging van het armoedebeloid - eerste tweejaarlijks verslag

A D V I E S

Onderwerp : Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendinging van het armoedebeleid - eerste tweejaarlijks verslag

De heer J. Vande Lanotte, minister van Maatschappelijke Integratie, heeft bij brief van 28 september 2001 het advies ingewonnen van de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven over het eerste tweejaarlijks verslag "In dialoog, zes jaar na het Algemeen Verslag over de Armoede" opgemaakt door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting in uitvoering van artikel 2 van het Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendinging van het armoedebeleid van 5 mei 1998.

De raden worden om advies verzocht op grond van artikel 4, § 2 van voormeld Samenwerkingsakkoord waarin voorzien is dat de federale overheid het verslag binnen de maand aan de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven bezorgt die op hun beurt binnen de maand advies uitbrengen, namelijk over de materies die tot hun taken behoren.

De bespreking van de adviesaanvraag werd toevertrouwd aan de Gemengde Commissie Armoedebestrijding.

Op verslag van deze commissie hebben de raden op 27 november 2001 het volgende eenparige advies uitgebracht.

x x x

**ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRaad EN DE CENTRALE RAAD
VOOR HET BEDRIJFSLEVEN**

I. SITUERING VAN DE ADVIESAANVRAAG

De heer J. VANDE LANOTTE heeft bij brief van 28 september 2001, het advies van de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven ingewonnen over het eerste tweejaarlijks rapport "In dialoog, zes jaar na het algemeen verslag over de armoede" van het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting".

Deze adviesaanvraag moet geplaatst worden in de algemene politiek die in ons land gevoerd wordt ter bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

In 1994 verscheen het Algemeen Verslag over de Armoede. Dit verslag heeft ervoor gezorgd dat de politieke wereld beter bewust werd van de complexe problematiek van de armoede. Het bevatte een richtsnoer voor specifieke initiatieven op vlak van armoedebestrijding.

Sinds 1995 werd beslist een politieke opvolging te garanderen aan het Algemeen Verslag voor de Armoede via de Interministeriële Conferentie Maatschappelijke Integratie.

Op 5 mei 1998 sloten de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten een samenwerkingsakkoord betreffende de bestendiging van het armoedebeleid af. Dit samenwerkingsakkoord kwam tot stand vanuit de vaststelling dat de bevordering van sociale insluiting en armoedebestrijding maatregelen vergt op tal van beleidsdomeinen die zowel tot de bevoegdheid van de federale als van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen behoren.

Als ondersteunend instrument werd in het Samenwerkingsakkoord het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting in juli 1999 opgericht. Het Steunpunt is een overlegplatform tussen de Verenigingen waar armen het woord nemen en de beleidsverantwoordelijken, de ambtenaren van de bevoegde administraties, de sociale partners en de wetenschappers. Het Steunpunt staat in om tweejaarlijks een verslag te maken over bestaansonzekerheid, armoede, sociale uitsluiting en ongelijke toegang tot rechten.

Artikel 4, § 2 van het Samenwerkingsakkoord voorziet dat de federale regering dit verslag binnen de maand van ontvangst aan de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven bezorgt, die op hun beurt binnen de maand advies uitbrengen, namelijk over gebieden die tot hun bevoegdheid behoren.

Onderhavige adviesaanvraag geeft uitvoering aan deze bepaling.

II. STANDPUNT VAN DE RADEN

De raden wensen, vooraleer in te gaan op de inhoud van het verslag waarover advies wordt gevraagd, een aantal algemene beschouwingen te formuleren.

A Algemene beschouwingen

1. De raden onderstrepen het belang van een coherentie en geïntegreerde aanpak ter bestrijding en voorkoming van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, waarbij alle actoren op alle niveaus betrokken worden.

Zij achten het positief dat de armen een stem krijgen in het debat. Het verslag dat vandaag aan de raden wordt voorgelegd is duidelijk een verslag uit het ware leven. Het geeft ook voldoende de dynamiek aan waardoor de Verenigingen Partners zich laten leiden alsmede hun wil om actief mee te werken aan het denkproces in het kader van het beleid dat moet worden gevoerd om armoede te bestrijden.

De raden wensen evenwel ook de aandacht te vestigen op de belangrijke rol die de sociale partners vervullen in de strijd tegen armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Heel wat materies die te maken hebben met armoede, zoals de beleidsstrategieën op het vlak van inkomen, werkgelegenheid en sociale bescherming, behoren immers tot hun bevoegdheid.

2. Hoewel de raden tevreden zijn dat ze nu door deze adviesaanvraag bij de zaak worden betrokken, vinden ze toch dat het Belgisch beleid inzake armoede moet gekaderd worden in de algemene context van het Europees beleid inzake armoedebestrijding. Met betrekking tot deze aanpak, willen ze te gelegener tijd ook de standpunten meedelen van de werknemers- en werkgeversorganisaties die in hun midden vertegenwoordigd zijn.

Tijdens de top van Lissabon werd het belang onderstreept van het sociaal beleid voor de Europese integratie. De Raad van Lissabon besloot dat stappen moeten worden gezet om armoede definitief uit te roeien door overeengekomen doelen te stellen. Er werd overeengekomen een open coördinatiemethode te hanteren.

Op de top van Nice keurde de Europese Raad de Sociale Agenda goed waarbij elke lidstaat uitgenodigd werd om een Nationaal Actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting over een periode van twee jaar voor te leggen.

In Stockholm werd er een duidelijk mandaat gegeven om tijdens het Belgisch Voorzitterschap indicatoren vast te stellen.

De raden wensen in het kader van deze adviesaanvraag een aantal beschouwingen te formuleren die volgens hen op hun plaats zijn, ook al zijn ze hoofdzakelijk op de Europese dimensie van het dossier gericht; er is immers een groeiende wisselwerking tussen het Europese en het puur nationale niveau.

a. wat de procedure voor het opstellen van het Europese instrumentarium betreft

- 1) De raden constateren dat België, in navolging van de andere Europese lidstaten, in juni zijn eerste nationale actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting voor het tijdvak 2000-2003 heeft voorgesteld.

Zij delen mee dat de Nationale Arbeidsraad, in tegenstelling met wat eerder met de bevoegde instanties werd overeengekomen, niet kon worden geraadpleegd in het kader van de procedure ter voorbereiding van het voornoemde document, vooral omdat er niet genoeg tijd was.

De Nationale Arbeidsraad had hier uitdrukkelijk op aangedrongen omdat de in zijn midden vertegenwoordigde werknemers- en werkgeversorganisaties hun bijdrage wensen te leveren aan het beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, zoals ze dat ook hebben kunnen doen voor het nationale actieplan voor de werkgelegenheid.

- 2) De raden merken vervolgens op dat een technische subgroep van de groep "indicatoren" van het comité Sociale Bescherming vanaf februari 2001 is begonnen met het bepalen van de zogenaamde armoede-indicatoren.

Ook hier kon de regelmatige informatie waarop de Nationale Arbeidsraad had aangedrongen, niet worden verstrekt zodat de deelneming van de sociale gesprekspartners aan het huidige proces op Europees niveau enigszins werd bemoeilijkt.

b. wat de onmiddellijke perspectieven voor de ontwikkeling van het Europese instrumentarium betreft

- 1) De raden merken op dat de Europese Commissie ondertussen een ontwerp van gezamenlijk rapport heeft opgesteld (COM (2001) 565 definitief van 10 oktober 2001¹) omtrent een typologie die acht belangrijke uitdagingen vermeldt en waarin ze gebruik maakt van de indicatoren waarover reeds een akkoord bestond en goede praktijken voorstelt.

De Nationale Arbeidsraad heeft op een informatievergadering met vertegenwoordigers van minister J. VANDE LANOTTE kennis kunnen nemen van de kritiek op enkele punten van de demarche van de Europese Commissie, maar ook van de geboekte vooruitgang.

Wat meer bepaald het vaststellen van de indicatoren betreft, heeft hij kennis genomen van het feit dat het meerdimensionale aspect van de armoede werd geïntegreerd om tot 18 vernieuwende indicatoren te komen, verdeeld over drie niveaus naar belangrijkheid.

Hij heeft ook geconstateerd dat de indicator voor de lage lonen (60 % van het gemiddeld loon) kan worden bekeken in termen van ontwikkeling, maar ook voor en na sociale transfers.

¹ Dit ontwerp van rapport heeft de vorm van een mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

De Nationale Arbeidsraad heeft voorts vastgesteld dat nog steeds de wil bestaat om zowel voor het gezamenlijk rapport van de Europese Commissie als voor de lijst van de armoede-indicatoren te komen tot teksten tijdens de Raad van Ministers van Laken ter afsluiting van het Belgische voorzitterschap.

De uitvoering van dit instrumentarium zal worden aangemoedigd door het nieuwe programma betreffende de sociale uitsluiting zoals het door de Raad, het Parlement en de Europese Commissie op 18 september 2001 werd goedgekeurd en waarvoor over een periode van 5 jaar 75 miljoen euro zal worden uitgetrokken.

- 2) Met betrekking tot de verschillende aan de gang zijnde processen dringen de raden er andermaal op aan dat zoveel mogelijk wordt gezorgd voor samenhang en transparantie van de gehanteerde mechanismen, met name voor de indicatoren inzake de kwaliteit van werk, en dat wat de opstelling van een nationaal actieplan betreft het nodige transversale gebruik wordt gemaakt van de maatregelen uit het nationale actieplan voor de werkgelegenheid die eveneens armoede en sociale uitsluiting kunnen helpen bestrijden.

De raden nodigen dan ook opnieuw de bevoegde beleidsinstanties uit om de Nationale Arbeidsraad te betrekken bij de voorlichtings- en raadplegingsprocedures met het oog op het aannemen van het nationale actieplan, c.q. het volgende actieplan dat begin 2003 zal worden opgesteld.

B. Beschouwingen over de eigenlijke adviesaanvraag

1. De actieve bijdrage van de sociale gesprekspartners

- a. De Raden wijzen op een aantal ontwikkelingen die voor de periode 1992-1997 naar voren komen uit de cijfers in het federale gedeelte van het nationale actieplan ter bestrijding van armoede dat in oktober 2000 is aangenomen.

Zo blijkt dat het risico op armoede bij de werklozen en de arbeidsongeschikte werknemers in de periode 1992-1997 is gestegen respectievelijk van 27,6 tot 36,8 en van 10,0 tot 16,4.

Bij de actieven is het risico op armoede het meest gedaald; voor deze categorie bedroeg het immers 1,8 in 1992 en 0,8 in 1997 (CSB, Sociale indicatoren 1976-1997, mei 1999).

De raden merken op dat de sociale gesprekspartners zich in het centraal akkoord van 8 december 1998 ertoe verbonden hebben deze laatste tendens te versterken door bijzondere aandacht te schenken aan het zogenaamde verschijnsel van de "working poor" en het toen nuttig hebben geacht maatregelen te nemen om het nettoloon van de werknemers die het gewaarborgd gemiddeld minimuminkomen krijgen, te verhogen.

Dit initiatief werd voor de periode van 1 januari 2000 tot 31 december 2003 geconcretiseerd in de wet van 20 december 1999 tot toekenning van een vermindering van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid aan werknemers met lage lonen.

Deze regeling heeft tot doel dat de voornoemde werknemers een hoger nettoloon krijgen zonder dat het brutoloon toeneemt.

Nog ter uitvoering van het centraal akkoord van 8 december 1998 werd deze demarche aangevuld met een aantal voorstellen in advies nr. 1.293 dat beide raden op 19 december 1999 hebben uitgebracht.

De voorgestelde acties waren gegroepeerd rond twee krachtlijnen waarvan er één duidelijk bestond in de wil om tegemoet te komen aan het financiële aspect van de werkloosheidsvallen om zo één van de essentiële oplossingen te vormen teneinde voldoende steuntrekkers te motiveren en aan te moedigen om de stap naar de arbeidsmarkt te zetten.

Diverse regelingen hebben deze aanbevelingen van de raden geconcretiseerd.

- b. De raden delen vervolgens mee dat het jongste centraal akkoord van 20 december 2000 een punt bevat over het "verder afbouwen van de loonwig voor lage lonen":

"De sociale partners stellen vast dat, in uitvoering van het vorige Interprofessioneel Akkoord, het voorbije jaar inspanningen gedaan werden om, in het kader van de strijd tegen werkloosheidsvallen, het netto-loon van werknemers met lage lonen te verhogen. Zij zijn van oordeel dat deze inspanningen dienen voortgezet te worden, zonder dat dit mag leiden tot een verhoging van de loonkosten voor de werkgevers.

Zij stellen vast dat een verdere uitbouw van de huidige regeling van degressieve vermindering van de werknemersbijdragen voor sociale zekerheid, naast administratieve complicaties, aanzienlijke risico's met zich brengt voor een "loonval"-effect, wegens de zeer hoge marginale aanslagvoet van de gecombineerde fiscale en parafiscale heffingen in de beschouwde looncategorieën.

Daarom vragen zij de regering om bij de uitvoering van haar plan voor de fiscale hervorming, vanaf het begrotingsjaar 2002, voorrang te geven aan het voorstel tot verhoging van de aftrek voor de forfaitaire beroepskosten, inzonderheid door het eerste tarief van het barema van de beroepskosten op te trekken van 20 % naar 25 %, indien nodig op progressieve wijze in te voeren."

Hiermee benadrukken de sociale gesprekspartners nogmaals het belang dat volgens hen uitgaat van het voorkomen van een mogelijke marginalisering van de werknemers uit de lagelonen categorieën.

2. Het streven naar een redelijke en duidelijke verdeling van de verantwoordelijkheden

- a. Nu de raden hun verantwoordelijkheid op zich hebben genomen voor wat uitgaat tot hun bevoegdheid behoort, d.w.z. ten opzichte van de werknemers, dringen zij erop aan dat ook de overheid haar verantwoordelijkheid op zich neemt voor het beleid dat op het vlak van sociale insluiting moet worden gevoerd.

Zij viseren hier in het bijzonder de verhoopte inbreng van de sociale bescherming, wat in het rapport wordt aangeduid als een onontbeerlijk instrument voor de armoedebestrijding.

In dit kader worden verschillende elementen in het licht gesteld waaromtrent de raden herinneren aan standpunten die volgens hen een groot gewicht hebben.

1) Wat de constatering van het verslag betreft

- De raden merken op dat in het verslag het volgende staat : "Talrijke studies hebben de essentiële rol aangetoond die de sociale zekerheid bij de vermindering van de armoede in België speelt. (...) Toch hoort men steeds meer het verwijt dat het systeem van de sociale zekerheid zijn integrerende kracht verliest. Velerlei redenen worden voor de hervorming van het systeem van de sociale zekerheid aangehaald".

In deze context wijzen de raden in het bijzonder op de vraag van de Verenigingen Partners naar "de coherentie tussen de naast elkaar bestaande systemen van de sociale zekerheid (die deels op het verzekeringsprincipe gebaseerd is) en van de sociale bijstand als residuair stelsel" en op het pleidooi waarmee dit thema wordt afgerond :

"Terwijl sommigen zouden willen dat men in het systeem naar een grotere selectiviteit zou streven door de invoering van een model dat op het principe van de sociale bijstand gestoeld is, dringen de Verenigingen Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede aan op 'het behoud en de versterking van de sociale zekerheid in de zin van gewaarborgde fundamentele rechten voor allen (...) Een sociale zekerheid die selectief is afgestemd op de armsten is gevaarlijk, want de belangstelling van andere bevolkingsgroepen zal dan afnemen en ze zullen geneigd zijn om privé-verzekeringen aan te gaan. Op die manier zal een logica van bijstand de logica van sociale verzekering en herverdeling, zoals ze gegroeid is uit de strijd van de arbeiders voor de sociale zekerheid, vervangen' (VPAVA, 1996: 510)."

- De raden merken op dat deze constatering leidt tot een herhaling van een aantal voorstellen van diezelfde Verenigingen Partners in het kader van de modernisering van de sociale zekerheid en dat ze uitmonden in kritiek op de regels voor toegang en schadeloosstelling in de sector van de werkloosheidsverzekering.

2) Wat de standpunten van de raden betreft

a) Herhaling van de beginselen, fundamentele en rol van de sociale zekerheid

- De raden herinneren aan enkele beginselen die ten grondslag liggen aan het sociaalzekerheidsstelsel in België, namelijk:
 - * eensdeels de combinatie sociale verzekering en solidariteit;
 - * anderdeels de voorwaardelijke waarborg van een bestaanszekerheid.

De sociale zekerheid heeft immers vooral tot doel aan de sociaal verzekerden de sociale uitkeringen te verstrekken waarop ze recht hebben ter vervanging of aanvulling van het beroepsinkomen van de werknemer, zodat zij gespaard blijven van de gevolgen van bepaalde arbeidsrisico's, gezinssituaties en levensomstandigheden alsook van sociale risico's.

De desbetreffende financiële middelen komen uitsluitend voort uit:

- * de solidariteit van de werknemers en de werkgevers in de vorm van socialezekerheidsbijdragen;
- * de nationale solidariteit in de vorm van een rijkstoelage;
- * de aanvullende inkomsten die door de wet worden vastgesteld.

De raden vinden het belangrijk dat deze fundamentele van het socialezekerheidsstelsel worden behouden, zo niet kan de legitimiteit ervan in twijfel worden getrokken door degenen die er financieel aan bijdragen.

- De raden merken vervolgens op dat het socialezekerheidsstelsel bij het verwezenlijken van zijn grondbeginselen en filosofie, één van de performantste en doeltreffendste instrumenten is geweest ter voorkoming van armoede en sociale uitsluiting.

Een analyse "sociale zekerheid en inkomensherverdeling in België van 1966 naar 1999" van professor H. DELEECK, gepubliceerd in het Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid van december 2000, bevestigde dat "België in de Europese Unie een koploper is wat betreft het geringst aantal armen na overdrachten en dus wat betreft de doeltreffendheid der sociale zekerheid; ook wat betreft de doelmatigheid, d.i. de aanwending van een zo groot mogelijk deel van de middelen om de bestaansonzekereren vóór transfert bestaanszeker te maken".

b) Toekomstperspectief

De raden maken van de gelegenheid gebruik om nogmaals te wijzen op de grote lijnen die de Nationale Arbeidsraad heeft vastgesteld in rapport nr. 42 van 7 juli 1994 over de uitvoering van het globaal plan voor de werkgelegenheid, het concurrentievermogen en de sociale zekerheid in het kader van de hervorming van de structuur, de financiering en het beheer van de sociale zekerheid.

In dat rapport merkte de Nationale Arbeidsraad op dat de uitbreiding van het toepassingsgebied *ratione personae* en de vergroting van de gewaarborgde bescherming duidelijk het probleem doen rijzen van het gewicht van de niet-contributieve voordelen binnen de sociale zekerheid van de loontrekkers en van hun financiering.

Ter illustratie hiervan werden en worden andermaal verschillende voorbeelden gegeven: de gewaarborgde gezinsbijslag, de wachtuitkeringen, de uitkeringen voor loopbaanonderbreking van ambtenaren, de gezondheidsuitkeringen voor niet-verzekerde werknemers en de minimuminvaliditeitsuitkeringen voor niet-regelmatige werknemers.

De Nationale Arbeidsraad adviseerde overigens dat de alternatieve middelen van de directe of indirecte fiscaliteit bij voorrang aan deze sectoren zouden worden toegewezen, wat gerechtvaardigd is door het feit dat in die sectoren tal van prestaties onder de algemene solidariteit vallen.

Tegen dezelfde achtergrond dringen de raden er vandaag op aan dat de overheid haar verantwoordelijkheid op zich zou nemen ten opzichte van de sociale uitkeringen die niet door sociale bijdragen worden gedekt en er de nodige financiële middelen voor zou vrijmaken. Een eerste stap zou kunnen worden overwogen met betrekking tot de gewaarborgde gezinsbijslag, die net als het bestaansminimum en de inkomensgarantie voor oudere personen onder de sociale bijstand en niet onder de sociale zekerheid valt.

Zoals in het voornoemde rapport nr. 42 werd benadrukt, zullen de stabiliteit en de doorzichtigheid van de financiering van de sociale zekerheid hierdoor beter gewaarborgd zijn en zal de geest van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers beter worden nageleefd.

x x x

Ten slotte benadrukken de raden andermaal dat de sociale gesprekspartners graag zo actief mogelijk betrokken willen worden bij het proces tot opstelling van het nationale actieplan en dat ze, in het kader van de regelmatige informatie-uitwisseling binnen de Nationale Arbeidsraad, alle relevante gegevens willen ontvangen over de ontwikkeling van het dossier op Europees niveau.

Dit moet de twee raden - die op Belgisch niveau formeel geraadpleegd moeten worden - de mogelijkheid bieden voor een geïntegreerde benadering van het verslag van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Dit verslag, dat uit het ware leven gegrepen is en een stem geeft aan de allerarmsten waardoor ze kunnen deelnemen aan het beleid dat hen betreft, is één van de belangrijkste aspecten van de Belgische strategie en bijgevolg van het nationale actieplan.
